

DYNAMISKE EFFEKTER AF OFFENTLIGE UDGIFTER

John Smidt
De Økonomiske Råds sekretariat

Finansdepartementets modell- og metodeudvalg
19. Juni 2019

De Økonomiske Råd 

HVAD ER "DYNAMISKE EFFEKTER"?

Effekter af økonomisk politik på økonomiens udbudsside

- Effekter på *potentielt BNP* og *strukturel offentlig saldo*
- Handler især om *arbejdsudbuddet*
 - Antal personer (ekstensiv margin)
 - Timer (intensiv margin)
- Men også *produktivitet*
 - Effekter via kapitalapparat, uddannelse, matching på arbejdsmarked, r&d mv.
 - Med givne «regneregler» og institutionelt setup i praksis ikke relevant for de offentlige finanser (i det mindste i Danmark)
- Grænsetilfælde:
 - Strukturelle skift i forbrugssammensætning eller i forbrugskvote
 - Langsigtede effekter af stabiliseringspolitik?
- *Ikke* (midlertidige) efterspørgselseffekter
 - Ser kun på strukturelle niveauer – ej konjunkturforhold

De Økonomiske Råd 

INDREGNING AF DYNAMISKE EFFEKTER

- Bør indgå i fremskrivninger og indgår i policyevalueringer
 - Kræver dog et godt empirisk fundament
 - Stiller krav til klare antagelser – og følsomhedsanalyse
- I Danmark tradition for effekt af skatter og overførsler
 - Effekter på arbejdsudbud (både timer og deltagelse)
 - Teoretiske rimeligt velforstået og rimeligt empirisk fundament
 - Konkrete empiriske undersøgelser antages at kunne generaliseres
 - Virker lavere skat på biler som lavere skat på arbejdsindkomst?
 - Normalt ignoreres effekt på produktivitet (og skattetænkning og -snyd mv.)
 - Hænger sammen med fokus på offentlige finanser
- Ikke tradition for effekt af off. konsum eller investeringer
 - Argumenter imod (uddybes senere):
 - Begrænset empirisk viden og måske også forståelse af kanaler (men ved konkrete projekter (fx infrastruktur) gennemføres analyser (cost-benefit)
 - Udfordring at fastlægge med referenceforløb (alternativ)
- **Kritik: Asymmetri giver risiko for bias i retning af lavere skat finansieret ved lavere udgifter**

De Økonomiske Råd 

BØR MAN ANLÆGGE ET "FORSIGTIGHEDSPRINCIP"?

Muligheder, når man ikke har (tilstrækkelig) viden om dynamiske effekter:

- **Mulighed A:** Undlad at indregne dynamiske effekter
 - Hverken på skatte- eller udgiftssiden
- **Mulighed B:** Antag at off. udgifter har effekt som «bundskat»
- **Mulighed C:** Indregn kun negative effekter

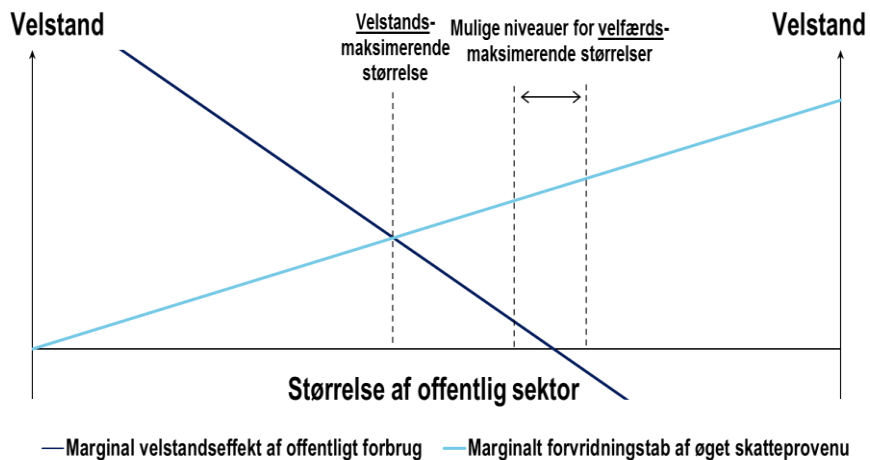
De Økonomiske Råd 

SÆRLIGE UDFORDRINGER VED OFFENTLIGE UDGIFTER, I

- Svært at bruge eksisterende empiri
 - Der er kun et «G» i vores modeller – og virkelighedens «G» dækker over mange forskellige typer udgifter
 - Effekter må formodes at variere voldsomt – vanskeligt at lave en «regnerregel» for «G» (svarende til en arbejdsbudselasticitet)
 - Især problem ved indregning i fremskrivninger – mindre ved konkrete tiltag
- Vigtigt at skelne mellem gennemsnits- og marginaleffekter
 - Skatter: Skadevirkninger er stigende
 - Off. Udgifter: Gevinster er aftagende (og kan blive negative)

De Økonomiske Råd

FINANSMINISTERIETS STILISEREDE SYN



De Økonomiske Råd

SÆRLIGE UDFORDRINGER VED OFFENTLIGE UDGIFTER, II

- Referenceforløb mindre oplagt
 - Hvad er «uændret politik» (typisk er der ingen lov)?
 - Uændret «G», uændret i pct. af BNP eller en given, årlig vækst på X pct.?
 - Kan grundantagelser om udvikling i produktivitet og arbejdsudbud i en fremskrivning adskilles af mulige effekter af «G»?
 - Ved skatter er uændret politik normalt veldefineret
- Betydelig usikkerhed om vej fra beslutning til effekt. Eksempel:
 - Øget bevilling til kommuners udgifter til børnhave besluttet i Folketinget
 - Kommuner ændrer budget; noget afsættes til børnehaver (andet går til ...)
 - Børnehaverne bruger pengene til:
 - Nedsat forældrebetaling?
 - Flere ansatte (højere løn, efteruddannelse)?
 - Mere legetøj, flere ture ud af huset, bedre bygninger?
 - Opsparing til kommende års udgifter?

De Økonomiske Råd 

FORSKELLIGE KANALER FOR OFFENTLIGE UDGIFTER

- Nogle off. udgifter kan virke som negative skatter
 - Eksempelvis tilskud (gratisydelser) til sundhed, børnepasning, uddannelse mv.
 - Indkomsteffekten er påvirker arbejdsudbud negativt
- Off. udgifter kan indgå i direkte i nyttefunktionen
 - Påvirker afvejning mellem fritid og arbejde direkte
 - Mange mindsker effektiv omkostning ved arbejde (sundhed, børnepasning..)
 - Men nogle gør fritid mere attraktiv (støtte til kultur)
- Fordelingsprofil for tildeling af offentlige ydelser vigtig
 - Nogle ydelser aftrappes med indkomst => øger effektiv marginalskat
 - Skattefinansieret konsum indebærer (en betydelig) omfordeling af indkomst
 - Effekter kan variere (meget) mellem grupper
- Alternativ til off. konsum er ikke altid ingenting
 - Privat (ikke-subsidieret) produktion vil ofte (men ikke altid) være mulig

De Økonomiske Råd 

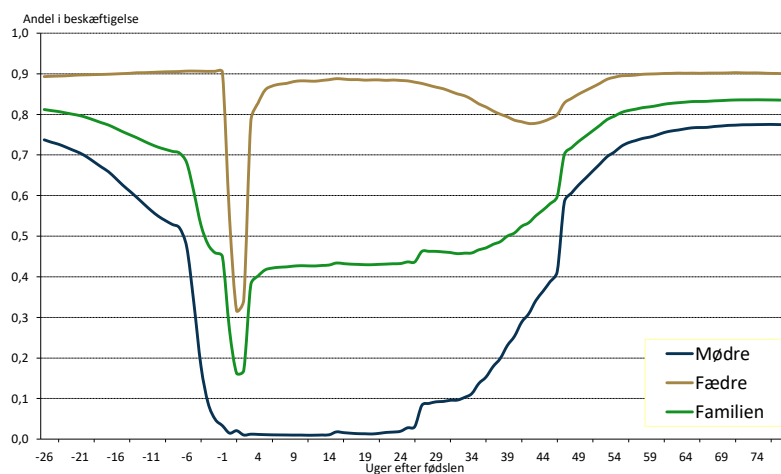
HVOR KAN DER VÆRE DYNAMISKE EFFEKTER?

- Infrastruktur (og støtte til kollektiv transport)
 - Både produktivitet og erhvervsdeltagelse
- Uddannelse
 - Både produktivitet og erhvervsdeltagelse – primært for elever
- Børnepasning
 - Erhvervsdeltagelse for forældre + effekter for børnene
- Sundhed
 - Effekter formentlig stærkt afhængige af målgruppe og område
- Erhvervsstøtte mv.
 - Produktivitetseffekter (positive og negative)
- Politi, domstole mv.
 - Produktivitetseffekter (privat ejendomsret)

De Økonomiske Råd

EN KONKRET ANALYSE: BØRNEPASNING

Beskæftigelse omkring fødselstidspunktet (26 uger før – 78 uger efter)



De Økonomiske Råd

KONKRET ANALYSE: EFFEKT AF BØRNEPASNING

Effekt af kommunale forskelle i forældrebetaling og kvalitet

- **Estimatonsligning:**

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 T_i + \beta_2 K_i + \beta_3 X_i + \beta_4 B_i + e_i$$

Y_i: **Beskæftigelse** for person i

T_i: **Takst:** For for pasning af 0-2-årige (kommunegennemsnit)

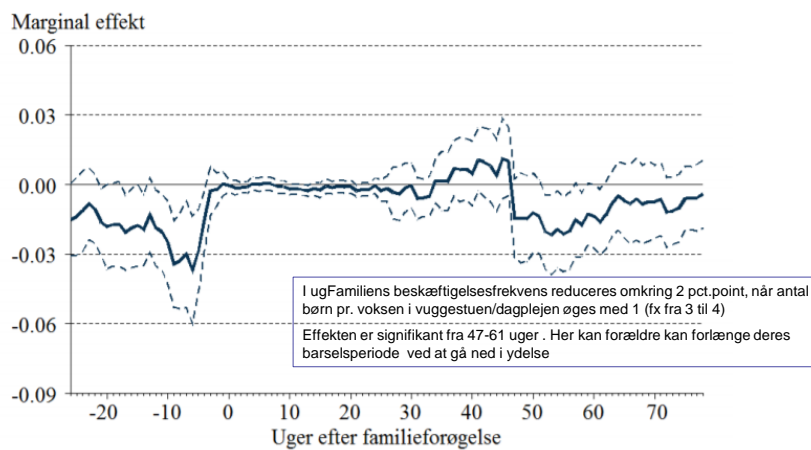
K_i: **Kvalitet:** Pædagogandel hhv. antal børn pr. voksen (kommune)

X_i , B_i: Familie- og kommunespecifikke kontrolvariable
Antal søskende, beskæftigelsehistorik (egen og ægtefælle), uddannelse, ledighedsprocent i kommunen, kommunal skatteprocent mv.

De Økonomiske Råd

EFFEKT PÅ FAMILIENS SAMLEDE BESKÆFTIGELSE

Effekten af et barn ekstra pr. voksen. *Ekstern margin*



De Økonomiske Råd

RESULTATER AF ANALYSE AF BØRNEPASNING

- Ekstensiv margin
 - Lille effekt af bedre kvalitet (bedre normering, målt som børn pr. voksen)
 - Moderen reagerer mest (insignifikant for fædre)
 - Begrænset/Ingen effekt for højindkomstfamilier
 - Ingen effekt af lavere takst (øget tilskud)
 - Tidligere (Simonsen, 2010) er fundet effekt af tilskud
 - Forskel kan formentlig forklares af ændrede regler, og af at tilskuddet er øget siden => aftagende marginaleffekter
- Intensiv margin
 - Lille effekt af bedre kvalitet (pædagogandel)
 - Moderen reagerer mest (insignifikant for fædre)
 - Lille effekt af lavere takst (øget tilskud)
 - Kun for fædre. Ikke for mødre og ikke for familien samlet

De Økonomiske Råd 

IMPLIKATIONER AF DEN KONKRETE ANALYSE

- Svært at drage håndfaste konklusioner
 - Umuligt at generalisere
- Effekterne afhænger af *hvordan* flere penge anvendes
 - Takstnedsættelse, flere ansatte eller mere uddannet personale?
- Selvfinansieringsgrad kan være **10-12 pct.**
 - Øge pædagogandel fra 60 til 61 pct. koster 12,5 mio. Kr.
 - Øger beskæftigelsen med ca. 10 personer => skat på 1,5 mio.
 - Nettoudgift: 11 mio. = 88% af direkteudgift på 12,5 mio kr.
 - Til sammenligning: Selvfinansieringsgrad lavere bundskat: **8 pct.**

De Økonomiske Råd 

FINANSMINISTERIETS REAKTION

- Rapport, «Regneprincipper og modelanvendelse – dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer» blev udgivet i maj 2018
- «Finansministeriet mener, at man skal indregne dynamiske effekter, når der er empirisk evidens»
- «Der er evidens på skatteområdet, men ikke på udgiftssiden»
- «Effekter på udgiftssiden er tænelige, men både størrelse og fortegn er ukendt – og derfor er «o»-effekt af offentlige udgifter det mest ædruelige»
 - Indregner effekt af ændrede uddannelsestilbøjelighed
 - Teknisk indregning af BNP-effekt af offentlige afskrivninger (ej egentlig dyn. effekt)

De Økonomiske Råd 

KONKLUSIONER OG DET VIDERE ARBEJDE

- Emnet har forsat stor bevågenhed i Danmark
 - Både fagøkonomisk og politisk
 - Forskningsbevilling til Århus Universitet og VIVE
- Behov for mere viden
 - Og ikke mindst for at samle, systematisere og operationalisere eksisterende viden
 - Der findes mange «mikro-studier»
 - DØR har siden set på bevillinger til gymnasiet
 - Vi fandt ikke effekt af ændrede bevillinger på mål for uddannelsesudkomme
- Ingen har etableret «regneregler»
 - Generelle regneregler, der kan bruges i fremskrivninger, er svær
 - Men det kan være muligt at regne på konkrete tiltag
 - Sammen med ny viden kan det måske hen ad vejen lede til brugbare regler
 - Indtil da er italesættelse af problemstillingen vigtig

De Økonomiske Råd 