

Dansk enegang med usikre regnemetoder

Ingen nordiske lande regner på samme måde som det danske Finansministerium, når de vurderer de budgetmæssige konsekvenser af reformer og politiske forslag. I Danmark indregnes nemlig i vidt omfang dynamiske effekter, som vores nabolande vurderer, er alt for usikre og derfor ikke regnes med. Det har store konsekvenser for, hvad politiske tiltag koster på papiret.

- Når der foreslås nye politisk tiltag i Danmark, er det første spørgsmål altid: Hvad koster det? Det er ikke kun den direkte virkning på de offentlige udgifter, der regnes på. I mange tilfælde indregnes også såkaldte dynamiske effekter eller adfærdsvirkninger. Det betyder, at nogle forslag bliver delvist "selvfinansierende", mens andre bliver mange gange dyrere.
- I både Sverige, Norge, Finland og Island indregner man som hovedregel ikke dynamiske effekter, når man beregner de offentlige udgifter ved et politisk tiltag. De fleste dynamiske effekter er ifølge de andre nordiske lande for usikre og evidensen utilstrækkelig.
- Beslutningen om at indregne dynamiske effekter i de danske regnemodeller har stor betydning for, hvad det koster at gennemføre forskellige politiske tiltag.
 - Hvis man ønsker at forbedre dagpengesatsen med 10.000 kr. om året giver det en ekstraregning på godt 1,5 mia. kr. til de offentlige kasser, når de dynamiske effekter regnes med. Prisen stiger fra 340 mio. kr. til ca. 1.900 mio. kr.
 - Hvis man ønsker at sænke den høje skat på aktie- og kapitalindkomst fra 42 til 25 pct. betyder indregningen af dynamiske effekter omvendt, at man sparer 1,7 mia. kr. Prisen falder fra 2.800 mio. kr. til 1.100 mio. kr.
- Ifølge det danske Finansministerium indregner man kun dynamiske virkninger, hvis der er empirisk grundlag for at gøre det. Men i flere tilfælde er evidensen mangelfuld eller helt fraværende. Så "låner man" enten evidens fra andre områder eller erstatter evidens med teori. I begge tilfælde bruger man analogi-slutninger og "det-er-likesom"-argumenter i stedet for evidens. Det gælder blandt andet de skønnede adfærdsvirkninger ved at forbedre dagpengene og ved lempelser af kapital- og aktieskatten.

KONTAKT

Asbjørn Sonne Nørgaard
+45 21 72 54 13
asn@cevea.dk

FORFATTERE

Magnus Thorn Jensen
Asbjørn Sonne Nørgaard

NOTAT

Temaer: Regnemodeller
Publiceret d. 5. april 2022

CITAT

Nærværende rapport må kun citeres med udtrykkelig kildehenvisning til Cevea.

INDLEDNING

I de seneste år har Finansministeriets regneregler været genstand for en del debat. Finansministeriet og andre ministerier regner på de økonomiske konsekvenser af reformer og politiske forslag, især hvor store de offentlige udgifter bliver: Hvad koster det at gennemføre forslaget?

Når der er grænser for, hvor mange penge man kan bruge – og det er der altid i virkelighedens politik – er prisskiltet afgørende for, hvad der kan besluttes, og hvor mange forslag på ønskeliste, man kan få gennemført. Regnemetoderne har afgørende betydning for det manøvrerum, politikere har til at gennemføre deres politik, fordi beregninger over udgifterne til et forslag indgår i de politiske forhandlinger med stor vægt.¹

Derfor er grundlaget for regnereglerne og for beregningerne selvfølgelig helt afgørende. Hvordan regner man, og hvad regner man med? Hvad gør man, når evidensen er usikker eller mangelfuld?

Ifølge både Finansministeriet og Det Økonomiske Råd så er regnemodellerne udformet alene ud fra faglige hensyn – der er ingen politiske motiver, usaglige hensyn eller tilfældigheder: *”Når regnereglerne ser ud, som de gør, så handler det om noget andet: konkret evidens.”*²

Omdrejningspunktet for debatten om regnemetoderne har især været de såkaldte dynamiske effekter. Dynamiske effekter, eller adfærdsvirkninger, handler om, at politiske tiltag i sig selv også kan være med til at ændre folks adfærd, fx at højere indkomstskatter kan få folk til at arbejde mindre. I Danmark indregnes disse effekter ved ændringer i skatter eller overførselsindkomster, men som hovedregel ikke ved ændringer i offentlige udgifter til for eksempel sundhed og uddannelse. Kritikerne mener, at der er en skævhed i, hvornår de dynamiske effekter medregnes.³

Ifølge Finansministeriet og Det Økonomiske Råd skyldes denne mangel på parallelitet i regnemodellerne, at der ikke er tilstrækkelig evidens for de dynamiske effekter ved øget offentligt forbrug, mens der er et mere solidt empirisk grundlag for de dynamiske effekter ved for eksempel skatteændringer og ændrede offentlige ydelser.⁴

I vores nabolande er tilgangen dog en helt anden. I både Sverige, Norge, Finland og Island vurderer man, at de forventede dynamiske effekter af skatteændringer og ændrede offentlige ydelser er for

¹ Niels Fuglsang, (2022). [Druedahl undervurderer, hvor meget Finansministeriets regneregler begrænser politikernes manøvrerum](#). Information.

² Finansministeriet (2018a). [Finansministeriets tilgang til skøn for adfærdsvirkninger i relation til rapporten Den politiske regnemaskine](#), s. 3. og Det Økonomiske Råd (2022) [Finansministeriets regneregler er ikke politiske, de er baseret på den tilgængelige evidens](#), Information. Se også Det Økonomiske Råd, (2021). [Regneprincipper og konsekvensvurderinger](#).

³ Bl.a. AE-Rådet (2017). [Uddannelse, infrastruktur og børnepasning skaber velstand: Dynamisk effekter af offentlige udgifter](#).

⁴ Se Finansministeriet (2018b). [Regneprincipper og modelanvendelse – dynamiske effekter af offentligt forbrug og offentlige investeringer](#), s. 9 og Finansministeriet (2018a), s. 3.

usikre til, at man kan indregne dem på den offentlige saldo. Argumentet er altså det samme for skatter og overførsler som for offentligt forbrug: Evidensen for de dynamiske effekter er for usikker og de bør derfor ikke regnes med. Svaret på, hvad det koster at hæve eller sænke skatter eller at øge eller reducere offentlige ydelser, bliver derfor et andet.

I denne analyse fokuserer vi på den danske praksis med at indregne dynamiske effekter af ændringer i skatter og afgifter og overførselsindkomster. Vi afdækker tre ting:

For det første, viser vi, at de øvrige nordiske lande er langt mere tilbageholdende med at inkludere dynamiske virkninger end Danmark, når de vurderer, hvad et politisk tiltag koster statskassen. De øvrige nordiske lande vurderer generelt, at usikkerheden er for stor og evidensen for svag til at inkludere dynamiske effekter – også når det gælder ændrede skatter og offentlige ydelser.

For det andet, viser vi ved to konkrete eksempler på politiske tiltag, hvad det betyder i kroner og øre at regne med og uden dynamiske effekter. De to eksempler er forhøjelse af dagpengesatsen for forsikrede ledige og lempelse af skatten på kapital- og aktieindkomst.

For det tredje, gennemgår vi det empiriske grundlag for de forudsatte adfærdsvirkninger i disse to eksempler. I det ene tilfælde – forhøjede dagpenge – er der kun evidens for nogle af de inkluderede dynamiske effekter, men ikke for andre. I det andet tilfælde – lempede skatter på aktieindkomst – er der slet ingen evidens for de dynamiske effekter, som man tager med i regnestykket.

Men først: Hvad er i grunden dynamiske effekter, og hvordan indgår de i de danske regnemodeller?

DYNAMISKE EFFEKTER I DE DANSKE REGNEMODELLER

Når der bliver indgået en politisk aftale eller foreslået et politisk tiltag, så bliver der regnet på, hvad det koster eller indbringer statskassen, dvs. virkningen på den offentlige saldo.

I denne beregning er det ikke kun den direkte eller umiddelbare virkning på de offentlige finanser, der indgår. I danske ministerier inkluderer beregningen også såkaldt *tilbageløb* og *adfærd*.

Med *tilbageløb* menes, at politikændringer, der påvirker befolkningens disponible indkomster, vil påvirke befolkningens forbrug og dermed det offentlige indtægter fra blandt andet moms og afgifter. Hvis for eksempel indkomstskatterne sættes ned, så vil det øge privatforbruget og dermed vil staten få flere penge ind i moms og afgifter. Her antages det, at befolkningens adfærd er uændret – det vil sige, at folk hverken sparer mere op eller ændrer deres arbejdstid. Nogle af pengene kommer altså tilbage, hvis vi gør, som vi plejer.

I virkningen *efter tilbageløb og adfærd* indregner man i Danmark desuden såkaldte adfærdsvirkninger eller dynamiske effekter. Det betyder, at man tager højde for, at visse politikændringer kan få folk til at ændre adfærd. For eksempel vil lavere skatter på arbejdsindkomst ifølge regnemodellerne få folk til at arbejde mere, fordi de får en større økonomisk gevinst ved at arbejde. Når folk arbejder

mere, betaler de mere i skat, og derfor bliver skattelettelsen delvist "selvfinansierende". Omvendt vil højere kontanthjælp eller højere arbejdsløshedsdagpenge ifølge modellerne både få færre ledige til at søge et arbejde og få flere i job til at søge mod ledighed. Det bliver regnet med, og det øger de offentlige udgifter ved forbedrede ydelser ganske voldsomt.

Ifølge Finansministeriet indregner de kun dynamiske effekter, når der er et "tilstrækkeligt empirisk belæg for de pågældende effekter".⁵ Selv om der er usikkerhed om størrelsen på de dynamiske effekter, mener Finansministeriet, at det er velbegrundet at inkludere dynamiske effekter ved ændringer i skatter og overførselsindkomster.

Usikkerheden om størrelsen på de dynamiske effekter har ellers fået blandt andre Nationalbanken til at advare mod, at positive effekter indregnes som finansiering, før de har materialiseret sig i de faktiske skatteindtægter.⁶ Tilsvarende har både Enhedslisten⁷ og Socialdemokratiet⁸ tidligere foreslået, at der indføres et forsigtighedsprincip, hvor positive dynamiske effekter ikke indregnes som finansiering af for eksempel en skattereform.

Alligevel har Finansministeriet altså fastholdt, at det på trods af usikkerheden er fagligt forsvarligt at indregne både positive og negative dynamiske effekter, fordi det efter deres vurdering giver de mest retvisende skøn.⁹

Den faglige vurdering er dog en helt anden blandt økonomerne i de øvrige nordiske finansministerier.

DYNAMISKE EFFEKTER MEDREGNES IKKE I RESTEN AF NORDEN

I de øvrige nordiske lande er man langt mere tilbageholdende med at inkludere dynamiske effekter end i Danmark, når man beregner de finanspolitiske effekter af politiske tiltag. Der er ingen andre nordiske lande, som indregner dynamiske virkninger i nær samme omfang som i Danmark.

Som det fremgår af tabel 1, er der nogenlunde enighed om, hvornår det er rimeligt at indregne dynamiske effekter, mellem finansministerierne i Norge, Sverige, Finland og Island.

I alle fire lande indregner man kun forventede adfærdsændringer i virkningen på den offentlige saldo i særlige tilfælde, hvor et politisk tiltag forventes at have klar adfærdseffekt, allerede når reglerne træder i kraft. Det gælder især ved ændring af punktafgifter på fx tobak eller alkohol, som netop har til formål at ændre forbrugernes adfærd.¹⁰

⁵ Finansministeriet (2018b), s. 123.

⁶ Nationalbanken (2018). [Nationalbankens kommentarer til Det Økonomiske Råds diskussionsoplæg efterår 2018](#).

⁷ Enhedslisten (2018). [Den politiske regnemaskine](#).

⁸ Socialdemokratiet (2019). [Gør gode tider bedre – for alle. Socialdemokratiets 2025-plan](#), s. 23.

⁹ Finansministeriet (2018a), s. 3.

¹⁰ Se Finansdepartementet (2021). [Berækningskonventioner 2022](#), s. 18; Nordisk Råd (2022). [Svar på skriftlig spørgsmål E 1 2022 om beregningen av politiske tiltaks finanspolitiske konsekvenser](#).

Som udgangspunkt medregner man ikke skønnede adfærdseffekter ved ændringer af indkomstskatter eller overførselsindkomster i nogen af de fire lande. Det betyder samtidigt, at skøn over ændret arbejdsudbud stort set ikke indgår i de offentlige udgiftsberegninger, når man ændrer skatter og offentlige ydelser.

Tabel 1. Indregning af adfærdseffekter ved forskellige politiske tiltag i de nordiske lande

	Ændring af punktafgifter	Ændring af indkomstskatter	Ændringer af overførselsindkomster
Danmark	Ja	Ja	Ja
Sverige	Ja, hvis der forventes væsentlig og umiddelbar ændring i adfærd.	Nej, enkelte undtagelser, fx ændring i kapitalbeskatning, der har umiddelbar adfærdseffekt.	Nej
Norge	Ja	Nej, enkelte undtagelser, fx ændring af udbytteskat, der har umiddelbar adfærdseffekt.	Nej
Finland	Ja	Nej	Nej
Island	Ja, fx ved alkoholafgift.	Nej, som hovedregel ikke.	Nej, som hovedregel ikke.

Kilde: Nordisk Råd (2022). [Svar på skriftlig spørgsmål E 1 2022 om beregningen af politiske tiltaks finanspolitiske konsekvenser](#).

Beslutningen om, at adfærdseffekter generelt ikke indregnes på den offentlige saldo i de øvrige nordiske lande, er primært begrundet med, at usikkerheden om adfærdseffekterne er for stor. Det svenske 'Finansdepartementet' begrundet beslutningen således:

”Grunden til, at adfærdseffekter normalt ikke tages i betragtning, er, at der er stor usikkerhed om, i hvilket omfang og hvor hurtigt virksomheders og husholdningers adfærd påvirkes af forskellige ændringer. Tidligere erfaringer viser, at man skal være varsom med at inkludere adfærdseffekter i budgetmæssige sammenhænge. Dette gælder især i de tilfælde, hvor en evt. adfærdseffekt kan forventes at betyde, at omkostningerne ved en reform bliver mindre end ved den statiske beregning, da der så er risiko for, at de samlede budgetmæssige effekter af finanspolitikken undervurderes.”¹¹

Tilsvarende forklarer det finske finansministerium, at man ikke indregner adfærdsvirkninger, fordi der ”i de fleste tilfælde mangler en systematisk, klar og troværdig konsekvensanalyse”. På samme måde forklarer det islandske finansministerium, at man ikke inkluderer adfærdsvirkninger, fordi de ikke anser det statistiske grundlag for at være tilstrækkeligt pålideligt.¹²

¹¹ Nordisk Råd (2022). Egen oversættelse.

¹² Nordisk Råd (2022). Egen oversættelse.

Dette står i skarp kontrast til argumentationen hos det danske finansministerium. De argumenterer modsat for, at det er rimeligt at inkludere adfærdsvirkninger ved ændringer i skatter og overførsler, netop fordi der efter deres vurdering er tilstrækkelig empirisk evidens for dette.

Finansministeriet understreger, at det centrale krav i vurderingen af, hvornår der bør indregnes dynamiske effekter er, at *”der skal være tilstrækkeligt empirisk grundlag for at foretage et kvantitativt skøn”*.¹³ Finansministeriet mener således, at deres regnemetoder overordnet er *”på linje med, hvad der er størst grad af konsensus om i den fagøkonomiske mainstream.”*¹⁴

Konsensus er dog ikke mere udbredt end, at fagøkonomerne i finansministerierne i de øvrige nordiske lande når frem til en helt anden konklusion og altså vurderer, at de dynamiske effekter er for usikre til, at de bør indregnes.

Usikkerheden ved de dynamiske effekter er dog ikke den eneste grund til, at de i de fleste tilfælde udelades fra regnestykket i vores nabolande. Uenigheden handler også om, hvornår det er rimeligt at antage, at eventuelle ændringer viser sig. Ifølge det norske finansministerium vil eventuelle adfærdsvirkninger typisk først slå fuldt igennem efter lang tid, og derfor er det ikke rimeligt at indregne allerede samme år som en ændring træder i kraft:

”Det er rimeligt at antage, at der vil gå tid, før ændringer i skat på arbejds- og overførselsindkomster vil slå ud i adfærd ændringer, der resulterer i et varigt ændret arbejdsudbud. Mange har fast arbejdstid og kan derfor ikke ændre deres arbejdstid uden at finde et nyt job eller genforhandle eksisterende ansættelseskontrakter. Som udgangspunkt vil det derfor være provenuvirkningen uden adfærd ændringer, der er det mest relevante at indarbejde i budgettet”.¹⁵

I Danmark indregnes adfærdsvirkninger ved politiske tiltag allerede fra det tidspunkt, hvor lovændringen træder i kraft. Det antages således, at løndannelse og beskæftigelse eksempelvis har tilpasset sig fuldt allerede fra dag et, selv om det i praksis vil tage år før effekterne viser sig.¹⁶

Ifølge Finansministeriet har man blandt andet denne praksis, fordi den såkaldt 'strukturelle' offentlige saldo spiller en central rolle i finanspolitiske styring af økonomien. Den strukturelle saldo er en beregning, der beskriver stillingen på de offentlige finanser i en økonomisk situation, der er renset for konjunkturudsving og andre midlertidige forhold.¹⁷ Derfor indregnes den fulde adfærdseffekt med det samme, selvom tilpasningen af den faktiske adfærd til ændrede regler er usikker og tager tid.¹⁸

Konsekvensen af dette er altså, at skøn over positive fremtidige adfærdsvirkninger ved for eksempel en skattelettelse kan bruges til finansiering, allerede når lettelsen indføres, mens skøn over negative

¹³ Finansministeriet (2018b), s. 129.

¹⁴ Finansministeriet (2018a), s. 1.

¹⁵ Nordisk Råd (2022). Egen oversættelse.

¹⁶ Finansministeriet (2021). [Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet](#), s. 37.

¹⁷ Finansministeriet (2018b), s. 128; Nordisk Råd (2022), s. 4.

¹⁸ Nordisk Råd (2022), s. 4. Blandt andet AE-Rådet har kritiseret denne form for styring for at være ufornuftig og helt unødvendig for at sikre sunde offentlige finanser. Se AE-Rådet (2019). [Budgetloven forhindrer en fornuftig finanspolitik](#).

adfærdsvirkninger tilsvarende skal finansieres med det samme, selv om de beregnede forventede omkostninger først falder flere år ude i fremtiden.

Danmark er altså det eneste af de nordiske lande, som i vidt omfang beregner dynamiske effekter af ændrede skatter og overførselsindkomster, og som tæller disse effekter med også på det helt korte sigt.¹⁹ Det har stor betydning for det politiske manøvrerum.

I de følgende afsnit gennemgås to eksempler, der illustrerer betydningen af, om man indregner dynamiske virkninger eller ej.

HVAD KOSTER DET – MED OG UDEN DYNAMISKE EFFEKTER?

Når man indregner dynamiske effekter af ændringer i skatter og overførselsindkomster har det store konsekvenser på både udgifts- og indtægtssiden. Højere overførselsindkomster, fx dagpenge, bliver dyrere at gennemføre, mens lavere skatter, fx på aktieindtægter, bliver betydeligt billigere for de offentlige kasser.

DANSKE REGNEMETODER GØR DET DYRT AT FORBEDRE DAGPENGENE

Medregningen af dynamiske effekter i de danske regnemetoder har stor betydning for, hvor meget det koster for statskassen at forbedre dagpengene. Selv et mindre løft af dagpengesatsen medfører nemlig ifølge regnereglerne store adfærdsendringer, og derfor bliver et løft også meget dyrt.

For det første antages det, at arbejdsløse vil være mindre tilbøjelige til at søge arbejde, fordi gevinsten ved at tage et job bliver mindre. Denne adfærdsvirkning kaldes 'afgangseffekten' og er rimeligt veldokumenteret. Som ledig får man bedre råd til at søge efter det helt rigtige job, selv om det tager lidt længere tid. For det andet antages det, at flere beskæftigede vil søge mod arbejdsløshed, fx ved selv at sige op, ved at gøre en mindre indsats og mere eller mindre bede om at blive fyret eller ved ikke at søge nye jobs i opsigelsesperioden, hvis de bliver fyret. Denne adfærdsvirkning kaldes 'tilgangseffekten'. Særligt antagelsen om store tilgangseffekter ved dagpengeforbedringer har været kritiseret, da der er meget begrænset evidens for denne effekt. Vi vender tilbage til evidensen i det følgende afsnit.

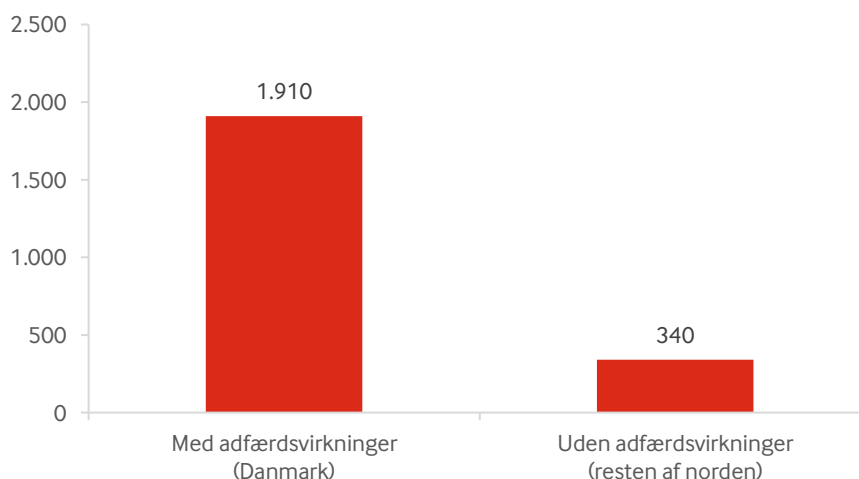
Af figur 1 fremgår det, hvad prisen vil være på at løfte den maksimale dagpengesats med 10.000 kr. om året eller godt 800 kr. om måneden henholdsvis med og uden indregning af adfærdseffekter.

Med de danske regnemetoder ville en sådan forbedring koste ca. 1,9 mia. kr. om året. Havde man i stedet valgt at gøre som i de andre nordiske lande og ikke indregne adfærdseffekter, ville en sådan forbedring være langt billigere – nemlig kun ca. 340 mio. kr. om året eller under en femtedel.

¹⁹ Ifølge Finansministeriet er denne praksis styrket med Budgetloven og Danmarks tilslutning til EU's Finanspakt. Som vist anvender Finland ikke samme form for styring, selvom de også har tilsluttet sig EU's Finanspakt.

Med den svenske, norske, finske eller islandske regnemetode ville en regering, der ønskede at løfte dagpengene med 10.000 kr. om året altså skulle finde finansiering for 340 mio. kr. om året. Men med de danske regnemetoder, hvor man har valgt at inkludere de højst usikre dynamiske effekter i beregningen, så vil regeringen skulle finde mere end fem gange så mange penge i budgettet for at kunne gennemføre dagpengeløftet.

Figur 1. Pris på en forhøjelse af den maksimale dagpengesats med 10.000 kr. om året med og uden adfærdsvirkninger (mio. kr.)



Note: Figuren viser provenuvirkningen ved en forhøjelse af den maksimale dagpengesats med 10.000 kr. om året hhv. med og uden adfærdsvirkninger. Tilbageløb er inkluderet i begge tilfælde. Tallene er vist i 2021-niveau og er afrundet til nærmeste 10 mio. kr.

Kilde: Svar på spørgsmål 128 til Finansudvalgets [spørgsmål nr. 128](#) (Alm. del) af 29. januar 2021.

Eksemplet illustrerer, at regnemetoderne har afgørende betydning for det politiske manøvrerum. De danske regnemetoder gør det betydeligt dyrere at gennemføre en forbedring af dagpengene, end det ville være med de regnemetoder, der anvendes i resten af Norden.

Det betyder omvendt, at *gevinsten* ved at gennemføre besparelser på dagpengene bliver langt større, når man som i Danmark indregner dynamiske effekter. Det sås eksempelvis i den reformaftale, der blev indgået i januar 2022 mellem regeringen, SF, Radikale, DF og Kristendemokraterne.²⁰ Aftalen indeholdt en række besparelser på dagpengene for nyuddannede, blandt andet en lavere dagpengesats efter tre måneder og en forkortet dagpengeperiode.

Samlet set indebar initiativerne for de nyuddannede en besparelse på 218 mio. kr. før indregningen af adfærdseffekter. Men ifølge Finansministeriets regnemodeller vil det have så markante adfærdsvirkninger, at det vil give en besparelse på hele 2.238 mio. kr. – altså mere end 10 gange så meget – når der indregnes adfærdsvirkninger.²¹ Med de ekstra 2 mia. kr. i adfærdsgvinster er besparelserne

²⁰ Se aftalen: [En ny reformpakke for dansk økonomi. Hurtigere i job, et stærkere arbejdsmarked, investeringer i fremtiden og innovative virksomheder.](#)

²¹ Se svar på Finansudvalgets [spørgsmål nr. 139](#) (Alm. del) af 1. februar 2022.

på de nyuddannedes dagpenge den klart største finansieringskilde i reformpakken, og aftalen ville langt fra være finansieret, hvis man ikke havde indregnet dynamiske effekter, sådan som man ville have gjort i vores nabolande.

DANSKE REGNEMETODER GØR DET BILLIGT AT LEMPE SKATTEN PÅ AKTIEINDKOMST

Tilføjelsen af dynamiske effekter i Finansministeriets beregninger har også stor betydning for, hvor meget det koster at nedsætte skatten på aktie- og kapitalindkomst. Her er konsekvensen dog ikke, at det bliver dyrere, men derimod langt billigere.

Ifølge Finansministeriets regnemodeller vil en lavere skat på aktie- og kapitalindkomst medføre et øget arbejdsudbud. Logikken er, at skattesænkningen vil øge gevinsten ved at arbejde med henblik på fremtidigt forbrug. Når man får et større afkast på sin opsparing i aktier mv., antages det, at folk vil arbejde mere, fordi man så kan få mere ud af sin opsparing og dermed kan få et højere fremtidigt forbrug. Det vil øge incitamentet til at arbejde ifølge denne logik. Vi vender tilbage til evidensen i det følgende afsnit.

Tilføjelsen af adfærdseffekter i den danske regnemetode har stor betydning for, hvad det koster at sænke den højeste skattesats for aktie- og kapitalindkomst sammenlignet med regnemetoderne i de øvrige nordiske lande.

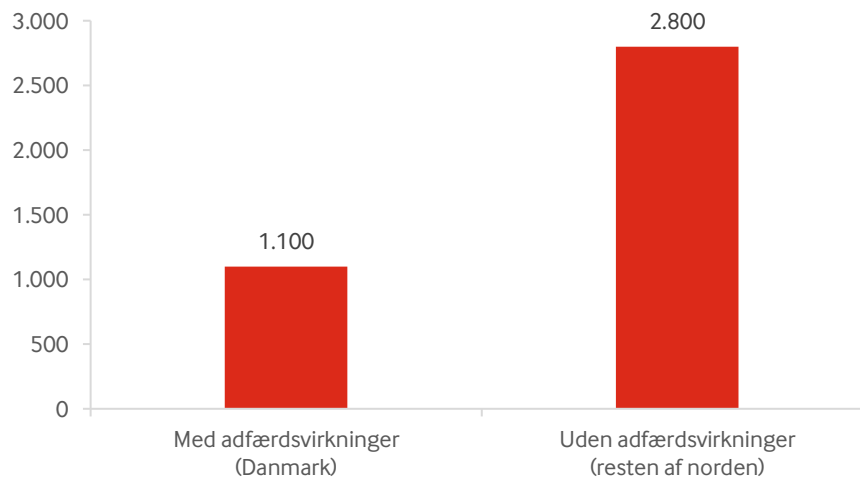
I dag bliver aktie- og kapitalindkomst over 57.200 kr. om året beskattet med en sats på 42 pct. Det er kun godt 2 pct. af befolkningen, der har så høj en aktie- og kapitalindkomst, at de bliver beskattet med den høje sats.²²

Figur 2 viser, hvad det ville koste at sænke den højeste sats fra 42 pct. til 25 pct. samtidig med, at man sænkede den højeste skattesats for negativ kapitalindkomst (rentefradraget) til 25 pct.

Med den svenske, norske, finske eller islandske tilgang, hvor adfærdsvirkninger ikke indregnes, ville en sådan ændring koste ca. 2,8 mia. kr. for statskassen. Med danske regnemodeller, hvor der også indregnes adfærdseffekter, koster skattelettelsen kun 1,1 mia. kr. Det øgede arbejdsudbud, som man regner sig frem til, betyder at der betales mere i skat, og prisen bliver dermed reduceret med ca. 60 pct.

²² I 2016 havde 2,4 pct. af befolkningen en aktieindkomst, der oversteg beløbsgrænsen, jf. [Dansk Økonomi, forår 2019](#), s. 112.

Figur 2. Pris på sænkelse af den høje sats på aktie- og kapitalindkomst til 25 pct. med og uden adfærdsvirkninger (mio. kr.)



Note: Figuren viser provenuvirkningen i 2025 ved en reduktion af den højeste aktieindkomst- og kapitalindkomstskat samt en reduktion af rentefradraget til 25 pct. hhv. med og uden adfærdsvirkninger. Tilbageløb er inkluderet i begge tilfælde. Tallene er vist i 2020-niveau og er afrundet til nærmeste 100 mio. kr.

Kilde: Svar på [spørgsmål nr. 401](#) fra Skatteudvalget af 11. maj 2020 (alm. del).

Eksemplerne viser, at beslutningen om at inkludere dynamiske effekter i de danske regnemodeller har stor betydning for, hvad det koster at gennemføre forskellige politiske tiltag. Det er en kendt sag, at mange borgerlige partier ønsker lavere skatter, ikke mindst på høje indtægter og på kapitalindkomst. Sådanne forslag bliver med tilføjelsen af dynamiske effekter i regnestykket langt billigere, end de ville være, hvis man udelod dynamiske effekter. Det er lige så velkendt, at mange partier på venstrefløjnen længe har ønsket at forbedre dagpengene for ledige og andre overførselsindkomster. Det bliver omvendt langt dyrere, når der medregnes dynamiske effekter. På den måde har regnereglerne stor betydning for det politiske handlerum, og de to eksempler illustrerer, at de nuværende regneregler har en klar politisk slagside.

EVIDENSEN FOR DYNAMISKE EFFEKTER

I sidste ende kan man hævde, at det ikke er afgørende, hvordan man regner i de øvrige nordiske lande. Når det handler om forskning og evidens, har flertallet ikke nødvendigvis ret. Spørgsmålet er derfor, hvor stærk evidensen er for at indregne dynamiske effekter på den måde, som man gør i Finansministeriet i Danmark.

Hvis det skal kunne retfærdiggøres, at vi i Danmark har valgt at gå enegang med vores regnemetoder og medregne dynamiske effekter, er det helt afgørende, at de skønnede dynamiske effekter hviler på et solidt empirisk grundlag. Det danske finansministerium angiver netop selv: *”Kriterierne for indregning af dynamiske effekter udgøres først og fremmest af et krav om tilstrækkeligt empirisk*

*belæg for de pågældende effekter.*²³ Det Økonomiske Råd er som nævnt af samme opfattelse: Det handler om den konkrete evidens. For at afgøre, om det er rimeligt at inddrage dynamiske effekter, må vi altså se nærmere på det empiriske grundlag bag Finansministeriets antagelser.

De konkrete regneregler og antagelser og den forskningsmæssige evidens varierer naturligvis fra område til område. Ingen har det fulde overblik over forskningen på alle områder. Vi fokuserer derfor alene på evidensen og det empiriske grundlag for de skønnede adfærdsvirkninger i de to eksempler, vi gennemgik i forrige afsnit, dvs. en dagpengeforbedring og en sænkelse af skatten på aktie og kapitalindkomst.

MANGELFULD EVIDENS FOR ADFÆRDSVIRKNINGER VED DAGPENGEFORBEDRING

Som beskrevet ovenfor antages det i Finansministeriets regnemodeller, at en dagpengeforbedring vil føre til en lavere arbejdsudbud, fordi færre vil søge væk fra ledighed ('afgangseffekt') og flere, der allerede er i jobs, vil søge mod ledighed ('tilgangseffekt').

To tidligere overvismænd, Torben M. Andersen og Michael Svarer, lavede i 2015 en gennemgang af den eksisterende forskning om effekterne af dagpengeniveauet på arbejdsudbuddet.²⁴

Deres gennemgang viste, at antagelsen om en *afgangseffekt* er relativt velunderbygget af den eksisterende forskning. Der er usikkerhed om præcis, hvor stor effekten er, og det er uklart hvilke konkrete studier, der ligger til grund for afgangseffekten i Dagpengemodellen, men der findes klar belæg i forskningen for, at højere dagpenge leder til lavere afgang fra ledighed til beskæftigelse.²⁵

Omvendt er der ifølge forfatterne et meget spinkelt empirisk grundlag for at antage en *tilgangseffekt* ved højere dagpengeniveau. Den eksisterende forskning på området giver således ikke nogen klar indikation af, om dagpengeniveauet påvirker tilgangen til ledighed.²⁶ Ifølge gennemgangen var der kun tre tidligere studier af ydelsesniveauets effekt på tilgangen til ledighed, og heraf var der ingen danske studier. To ud af de tre studier, herunder et solidt norsk studie fra 2015, fandt *ingen* evidens for tilgangseffekter. Kun ét ud af de tre studier fandt en vis evidens for tilgangseffekten. Det er et amerikansk studie fra 1983, der bygger på svage data og en metode, der ikke egner sig til at drage slutninger om årsags-virkningsforhold.²⁷ Forfatteren til studiet påpeger endda selv, at effekten er "ubetydelig", når man tager højde for økonomisk vækst.²⁸

Det empiriske grundlag bag antagelsen om tilgangseffekter er dermed ikke blot spinkelt – den eksisterende forskning peger overvejende på, at der *ikke* er en sådan effekt.

²³ Finansministeriet (2018b), s. 123.

²⁴ Andersen, T.M., M. Svarer og R.M. Vejlin. (2015). [Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer](#).

²⁵ Andersen, Svarer og Vejlin (2015), s. 14.

²⁶ Andersen, Svarer og Vejlin (2015), s. 51.

²⁷ Topel, R. H. 1983. On Layoffs and Unemployment Insurance. *American Economic Review*, 73(4), side 541-559.

²⁸ Topel (1983), s. 554.

Ved en forbedring af dagpengene med 10.000 kr. om året står tilgangseffekten for 46 pct. af de negative dynamiske effekter i Finansministeriets beregning.²⁹ I det tilfælde er det således næsten halvdelen af de skønnede dynamiske effekter, der ikke er konkret evidens for.

Det tyder på, at den praksis man følger i de øvrige nordiske lande, hvor man ikke regner dynamiske effekter med, er mest rimelig – i hvert tilfælde på dagpengeområdet.

INGEN EVIDENS FOR ADFÆRDSVIRKNINGER VED SÆNKELSE AF AKTIE- OG KAPITALINDKOMST

En sænkelse af skatten på aktie- og kapitalindkomst antages, som beskrevet ovenfor, at medføre et øget arbejdsudbud. Denne antagelse og de øgede skatteindtægter, der følger med, betyder at prisen for at sænke denne skat til 25 pct. bliver 1,7 mia. kr. billigere for statskassen. Tidligere folketingsvar fra Skatteministeriet viser, at denne antagelse ikke er underbygget af nogen empiriske studier:

”Skatteministeriet er ikke bekendt med empiriske studier, der direkte belyser sammenhængen mellem beskatningen af aktie- og kapitalindkomst og arbejdsudbudsbeslutningen. Det er vurderingen, at en sådan sammenhæng i praksis vil være yderst vanskelig at identificere i et empirisk studie, idet der ofte vil være tale om en væsentlig tidsforskydning mellem arbejdsudbudsbeslutningen og tidspunktet for beskatningen”³⁰

Dermed bygger de skønnede adfærdsvirkninger ikke på en ”systematisk kortlægning af de forventede effekter”, som Skatteministeriet selv beskriver det.³¹ Derimod er de forudsatte adfærdsvirkninger, der indregnes i provenuvirkningen, baseret på en teoretisk forventning om, at beskatning af aktie- og kapitalindkomst påvirker folks beslutning om, hvor meget de vil arbejde.³²

Denne teoretiske forventning består i, at beskatning af aktie- og kapitalindkomst må påvirke beslutningen om, hvor meget man arbejder. Skatten kan nemlig grundlæggende betragtes som en afgift på fremtidigt forbrug, fordi en del af indkomsten i dag kan spares op med henblik på bedre forbrugsmuligheder i fremtiden. Danskerne arbejder med det formål at have råd til et ønsket forbrug både i dag og i fremtiden.³³ Rationalet er derfor, at en lavere skat på fremtidig indkomst (via lavere skat på kapitalindkomst) må være *ligesom* en lavere skat på nutidig indkomst (fx en topskattelettelse), og derfor må adfærdsvirkningerne være ækvivalente.

Den omvendte logik kunne være, at man ser på sin opsparing og finder ud af, at afkastet nu bliver større, og at man derfor ikke har brug for at spare så meget op for at have en fornuftig indtægt som pensionist. Så vil man måske arbejde mindre. Denne alternative logik, som også kan være på spil, diskuteres ikke.

²⁹ Spørgsmål 128 til Finansudvalgets [spørgsmål nr. 128](#) (Alm. del) af 29. januar 2021, s. 3.

³⁰ Svar på [spørgsmål nr. 151](#) fra Skatteudvalget (Alm. del) af 2. december 2020 og svar på [spørgsmål nr. 153](#) fra Skatteudvalget (Alm. del) af 2. december 2020.

³¹ Svar på [spørgsmål nr. 151](#) fra Skatteudvalget (Alm. del) af 2. december 2020.

³² Svar på [spørgsmål nr. 152](#) fra Skatteudvalget (Alm. del) af 2. december 2020 og svar på [spørgsmål nr. 153](#) fra Skatteudvalget (Alm. del) af 2. december 2020.

³³ Svar på [spørgsmål nr. 83](#) fra Skatteudvalget (Alm. del) af 9. november 2020.

Mens Skatteministeriet altså erkender, at der ikke er noget empirisk belæg for adfærdsvirkningerne, så mener de alligevel, at det er mest rimeligt at indregne adfærdsvirkninger, fordi de har så klar en teoretiske forventning ud fra en 'livscyklusbetragtning', hvor kapitalindkomstskat ses som en skat på fremtidigt forbrug. Der *må* derfor forventes at være arbejdsudbudsvirkninger af kapitalindkomstskatten på samme måde som den aktuelle beskatning af nutidig indkomst påvirker arbejdsudbudet. En sådan livscyklusbetragtning er ifølge Skatteministeriet "*bredt anerkendt i den økonomiske litteratur*" og udgør et "*væsentligt teoretisk grundlag*" for at antage adfærdsvirkninger.³⁴

Da man ikke har evidens for effekten, har man selvfølgelig heller ikke noget empirisk grundlag for at sige, *hvor stor* effekten på arbejdsudbudet konkret vil være. I stedet laver man en analogislutning, hvor det antages at arbejdsudbudsvirkningen vil svare til nogle "provenuækvivalente" ændringer i øvrige dele af personskatterne.³⁵ Man antager således uden at have skyggen af evidens, at effekten af en ændring i skatterne på kapital- og aktieindkomst svarer fuldstændigt til ændringer i beskatningen af arbejdsindkomster. Der er efter vores vurdering ingen grund til at antage dette. Ministeriet erkender da også selv, at effekterne er "*omfattet af meget betydelig usikkerhed*".³⁶

Med henvisning til netop kapitalindkomstbeskatningen mener Det Økonomiske Råd, at analogi-betragtninger er "*fagøkonomisk legitime*", men de siger også, at de "*i praksis [er] udtryk for et informeret gæt*".³⁷ Det er præcis sådanne gætterier, de øvrige nordiske lande ikke vil ud i. Fordi evidensen mangler.

KONKLUSION

Debatten om dynamiske effekter har kørt gennem en årrække herhjemme. Helt centralt for debatten har været, om der er en bias eller skævhed i, hvornår de dynamiske effekter medregnes.

Svaret fra Finansministeriet har konsekvent været, at det udelukkende er et spørgsmål om evidens, hvornår man indregner dynamiske effekter. Det Økonomiske Råd er enig. Ifølge ministeriet er det empiriske grundlag for de dynamiske effekter af offentligt forbrug alt for usikkert til, at det vil være forsvarligt at indregne dem. Omvendt har det lydt, at det empiriske grundlag for adfærdsvirkningerne ved lavere skatter eller lavere dagpenge er langt mere solidt. Finansministeriet har blankt afvist, at der skulle være en politisk bias i modellerne – forskellen er alene baseret på en faglig vurdering af den konkrete evidens.

I en nordisk sammenhæng står Danmark temmelig alene, når det handler om at indregne dynamiske effekter af ændringer i skatter og overførselsindkomster. De fleste af de adfærdsvirkninger, som

³⁴ Svar på [spørgsmål nr. 153](#) fra Skatteudvalget (Alm. del) af 2. december 2020.

³⁵ Svar på [spørgsmål nr. 83](#) fra Skatteudvalget (Alm. del) af 9. november 2020.

³⁶ Svar på [spørgsmål nr. 152](#) fra Skatteudvalget (Alm. del) af 2. december 2020

³⁷ Det Økonomiske Råd (2022) [Finansministeriets regneregler er ikke politiske, de er baseret på den tilgængelige evidens, Information](#).

danske ministerier tager med, tager ministerierne i både Sverige, Norge, Finland og Island ikke med, fordi de – efter deres vurdering – er alt for usikre.

Danmarks enegang har konsekvenser. De dynamiske effekter har stor indvirkning på, hvad det koster at gennemføre forskellige politiske tiltag. Prisen på forskellige politiske ønsker ændrer sig markant. Det har vi illustreret ved to eksempler.

Den danske tilgang til dynamiske effekter betyder, at det er langt billigere at sænke topskatten eller skatten på aktieindkomst, end det ville have været, hvis man havde samme forsigtige tilgang som vores nordiske naboer. Det er de danske borgerlige partier givetvis meget tilfredse med. Omvendt bliver det langt dyrere at forbedre vilkårene for de arbejdsløse, når dynamiske effekter regnes med. Det er partierne på venstrefløjen til gengæld ikke glade for. Regnereglerne er på den baggrund blevet kritiseret for at være politiske.

Ministeriet afviser kritikken: *”Finansministeriet kan afvise påstanden om, at ministeriets konsekvensvurderinger skulle indeholde en tilstræbt bias, og at der skulle ligge politiske eller ideologiske motiver bag udformningen af regnemetoderne.”*³⁸

Hertil er vores svar, at en bias ikke behøver at være tilstræbt. Den indbyggede skævhed i regnemodellerne er ikke nødvendigvis udtryk for, at de er udformet med en bestemt politisk dagsorden for øje. Vi har ingen grund til at antage, at der ligger politiske motiver bag beslutningen om at inkludere dynamiske effekter ved overførselsindkomster og skattelettelser. Vi kan dog konstatere, at *resultatet* af denne beslutning ikke er politisk neutralt.

Vi kan også konstatere, at den konkrete evidens for de dynamiske effekter er mangelfuld eller endog helt fraværende i nogle tilfælde. Evidensen er mangelfuld, når det gælder beregningen af offentlige udgifter ved at forhøje dagpengene. Her er der i bedste fald evidens for omtrent halvdelen af de beregnede merudgifter, som følger af at indregne dynamiske effekter. Evidensen er til gengæld helt fraværende, når det gælder de positive dynamiske effekter af at sænke skatten på kapitalindkomst. Det har vi Skatteministeriets egne ord for.

Når evidensen mangler, bygger bevisførelsen for dynamiske effekter typisk på analogi-slutninger og ”det-er-ligesom”-argumenter. Sådanne argumenter er altid problematiske, fordi ligheder og forskelle mellem forskellige politikområder afhænger af øjnene, der ser. I værste fald er argumenter som disse tilfældige og konstrueret til lejligheden. I bedste fald bygger de på stærke teoretiske antagelser, som dog aldrig kan erstatte evidens baseret på solide data.

Som tidligere overvismand Niels Kærgaard formulerede det i en kritisk diskussion af Finansministeriets regnemodeller for et par år siden, så skal man passe på med at lade teorien udfylde hullerne i vores empiriske viden, for ’teori’ er jo i sig selv ”delvist politiske a priori-antagelser”.³⁹

³⁸ Finansministeriet (2018a), s. 1.

³⁹ Niels Kærgaard (2020). [Finansministeriet og makroøkonomiske regnemodeller: Et historisk rids](#). *Samfundsøkonomen* 2020(2), s. 38.

Cevea mener:

- Der bør være en langt mere kritisk og forsigtig tilgang til dynamiske effekter i de danske regnemodeller i lighed med tilgangen hos vores nordiske naboer. Finansministeriet skal som minimum leve op til sit eget krav om, at adfærdseffekter kun skal indregnes, hvis der er solid empirisk belæg for dem. Det betyder, at en række af de adfærdsvirkninger, som indregnes i dag, bør udelades. Det gælder særligt de effekter, som er baseret på teoretiske analogislutninger frem for reel empirisk evidens.
- I erkendelsen af, hvor stor usikkerhed der er om de skønnede adfærdseffekter, bør det ikke være muligt at disponere over adfærdsgvinster, før de er indtruffet. Det er ikke økonomisk ansvarligt at finansiere store reformer med gevinster fra forventede positive adfærdseffekter, som måske aldrig indtræffer. Omvendt er det heller ikke rimeligt, at man kræver finansiering på forhånd for højst usikre negative dynamiske virkninger, før de indtræffer, og på den måde sætter en stopper for visse typer af politiske reformer.
- Der bør være en systematisk praksis for, at man evaluerer større politiske reformer for at afgøre, om de forventede adfærdsvirkninger også har vist sig i praksis. Det vil styrke grundlaget for at vurdere, hvilke dynamiske virkninger der med rimelighed kan medregnes i fremtiden i Danmark.