

Konsekvensberegninger og helhedsvurderinger

Per Callesen, Nationalbankdirektør, Danmarks Nationalbank

Artiklen diskuterer metodiske spørgsmål i forbindelse med konsekvensberegninger af økonomisk politik og anbefaler, at sådanne beregninger indgår centralt i tilrettelæggelsen af den førte finanspolitik. Finanspolitiske tiltag omfatter ofte både direkte budgetvirkninger og strukturelle (»dynamiske«) virkninger på potentielt output og beskæftigelse. De skønnede strukturvirkninger indeholder vigtig information for den finanspolitiske prioritering, men den samlede finanspolitik bør ikke tilrettelægges på baggrund af forventede gevinster fra enkeltstående strukturvirkninger, da skønnene er behæftet med stor usikkerhed. Finanspolitik bør snarere hvile på grundige mellemfristede fremskrivninger, herunder skøn over den finanspolitiske holdbarhed og økonomiens potentielle output og beskæftigelse. Hvis den strukturelle udvikling viser sig mere gunstige end forudsat, vil den fiskale situation blive tilsvarende mere gunstig, med heraf følgende øget råderum for finanspolitiske lempelser.

Samfundsøkonomiske konsekvensberegninger af finanspolitiske tiltag bliver udarbejdet for at sikre et godt grundlag for at træffe økonomisk-politiske beslutninger.¹ Denne artikel drøfter metodespørgsmål ved udførelse og anvendelse af sådanne beregninger. Der vurderes at være gode muligheder for at udføre konsekvensberegninger, og det anbefales, at de indgår klart og centralt i beslutningsgrundlaget for alle større finanspolitiske beslutninger. Beregningerne bør omfatte både de umiddelbare effekter på de offentlige

finansier og afledte adfærdsvirkninger på produktion og beskæftigelse, såkaldte »dynamiske effekter«. De dynamiske effekter er forbundet med betydelig større usikkerhed end de umiddelbare, men de er et nyttigt grundlag til prioritering mellem finanspolitiske delbeslutninger. Til gengæld må der advares imod at bygge disponeringen af den samlede finanspolitik op om forventede frem for konstaterede gunstige adfærdsvirkninger. Det er helt afgørende, at den samlede finanspolitik først og fremmest disponeres på grundlag af mellemfristede fremskrivninger med overordnede helhedsvurderinger af økonomiens potentiale og finanspolitisk holdbarhed.

Artiklen trækker på erfaringer fra Nationalbanken og tidligere arbejde med konsekvensberegninger i Finansministeriet. Fokus er på den samlede makroøkonomiske udvikling, men især på de principielle overvejelser om den metodiske tilgang i tilrettelæggelsen af finanspolitikken, der blev gjort i perioden 1993-2003. Der er ikke overvejelser om eller kommentarer til den videre udvikling i ministerierne på området siden da. Metoderne er blevet videreudviklet, og nye udfordringer er kommet til. Artiklen forholder sig ikke til konkrete kvantificeringer af økonomisk-politiske tiltag fra eksempelvis ministerier og tænketanke.

Behov for beslutningsgrundlag

Alle har ret til at udarbejde og publicere konsekvensberegninger for egne og andres forslag, og det bør hilses velkommen, når f.eks. organisationer, tænketanke, universitetsøkonomer og kommissioner udfører og dokumenterer sådanne beregninger.

For de økonomiske ministerier, særligt Finansministeriet, er det både en ret og en pligt at udarbejde konsekvensberegninger. Det er ikke et problem i bogstavelig demokratisk forstand, om der træffes politiske beslutninger uden et beslutningsgrundlag med konsekvensberegninger. Politikerne er valgt til at træffe beslutninger. Men beslutninger uden beslutningsgrundlag rummer både risici for landets økonomi og omdømmerisiko for beslutningstagerne, efterhånden som virkningerne af en beslutning materialiserer sig. Måske er der et demokratisk problem i bredere forstand, hvis ikke der foreligger et grundlag for politiske beslutninger og en dertil hørende faglig og offentlig debat. Det reelle grundlag for politiske beslutninger, uanset om dette er skrevet ned eller ej, vil og skal næsten altid indeholde væsentligt mere end økonomiske aspekter. Det være sig fordelingsmæssige, sociale, miljømæssige, kulturelle eller udenrigspolitiske aspekter. Men det bør aldrig kunne være et argument for ikke også at kende de økonomiske konsekvenser.

De embedsmænd, der udarbejder beslutningsgrundlag med konsekvensberegninger, kan blive udsat for en forestilling om, at de derved bestemmer for meget. Det er et arbejdsvilkår for embedsmænd. Men mistanken retter bager for smed. Der er ikke, og skal ikke være, nogen tvivl om, at politiske beslutninger træffes af politikere. Indflydelsen fra rådgivere og embedsmænd bliver fagligt forankret og mere transparent, når der foreligger et dokumenteret beslutningsgrundlag, som der kan stilles spørgsmål til. Embedsmænd – og medarbejdere generelt – bør endvidere have både ret og pligt til at fortælle deres le-

der, hvis de ser risiko for, at denne er på vej ud på tynd is.

En god kodeks for embedsmændenes beregninger og beslutningsgrundlag er, hvis de kan bestå tre overordnede principielle test. *For det første* skal de dokumenteres grundigt og kunne forklares og forsvares i det bredere fagøkonomiske miljø. Dermed ikke sagt, at der kan forventes enighed, men at der må tilstræbes respekt om metoden og en rimelig konsensus om, at kvantificeringer ligger inden for et passende usikkerhedsinterval, når der sammenlignes med eksisterende studier i Danmark og udlandet. *For det andet* skal beregningerne og ministeren kunne stå igennem en evt. storm af skriftlige spørgsmål fra og samråd med Folketinget. Heri ligger en – fremragende og sund – disciplineringsfaktor, som måske undervurderes af observatører, der ikke selv har stået på mål i en sådan storm. *For det tredje* skal embedsmændene kunne se enhver ny minister, også en fra et helt andet parti, i øjnene og stå ved kvaliteten af udført arbejde.

Strukturer og konjunkturer

Der synes gennem årene at være opstået en stigende (og nyttig) fagøkonomisk konsensus om, at der i forhold til produktion og beskæftigelse med fordel – baseret på økonomisk teori – kan sondres mellem effekter, der er strukturelle og varige, og effekter, der alene virker på efterspørgslen og midlertidigt på produktion og beskæftigelse. Denne sondring er også vigtig i den politiske beslutningsproces.

Strukturelle effekter vedrører arbejdsmarkedet, dvs. strukturel ledighed og arbejdsudbud, og produktivitet. Det er produktet af strukturel beskæftigelse og produktivitet, der tilsammen bestemmer økonomiens produktionspotentialer. Tilbagevækningsalder, dagpengeniveau og marginalskat er eksempler på forhold, der (med aftagende grad af kon-

sensus) forventes at påvirke den strukturelle beskæftigelse.

Den samlede efterspørgsel påvirkes især af den private sektors adfærd og forhold i udlandet, men også af ændringer i offentligt forbrug, skatternes virkning på købekraften og renteændringer.

Det er velbegrunderet at interessere sig for efterspørgslen. Det gælder især, hvis den er for høj og derfor bør dæmpes, eller hvis den er for lav i en længere periode og derfor bør forøges for at bringe økonomien hurtigere tilbage til sit potentiale. Der er imidlertid flere velkendte forbehold over for at stimulere efterspørgslen. I tilfælde hvor det ville være ønskeligt med højere privat efterspørgsel, er det ingenlunde sikkert, at den kan eller bør understøttes ved at føre mere ekspansiv finanspolitik. Det kræver, at der er luft nok i de offentlige finanser. Det er der typisk kun, hvis der er ført tilstrækkelig stram finanspolitik i den forudgående højkonjunktur. Dertil kommer, at finanspolitik har en forholdsvis lang beslutnings- og implementeringshorisont. Det bør derfor ikke forsøges at finjustere (fine-tune) et konjunkturforløb. En sådan finjustering risikerer at forstærke og ikke afdæmpe økonomiens udsving i konjunkturforløb, der altid rummer usikkerhed.

En del af løsningen herpå er de automatiske finanspolitiske stabilisatorer. Når konjunktursituationen styrkes/svækkes, medfører det omgående stigninger/fald i skatteprovenuet, hvilket er den vigtigste automatiske stabilisator. I samme retning trækker det, at udgifterne til dagpenge henholdsvis falder og stiger i samme takt. Igennem et par årtier er marginalbeskatningen sænket kraftigt, og dagpengenes kompensationsgrad er faldet. Begge dele er der gode strukturelle begrundelser for, men effekten har også været en vis reduktion af de automatiske stabilisatorer. Værre er det, at afkoblingen mellem boligbeskatningen og boligernes værdi siden 2002 har fjernet (fast-

frossen ejendomsværdiskat) eller reduceret (stigningsloft over grundskyld) en stabilisering af det for økonomien så afgørende ejerboligmarked.²

Produktionen påvirkes ikke varigt af en udvikling eller tiltag, der alene påvirker efterspørgslen. Afvigelser mellem faktisk produktion (afledt af efterspørgslen) og potentiel produktion slår ud i højere eller lavere lønstigninger, som gennem virkningerne på eksport og import (konkurrenceevnen) før eller siden opvejer effekten på produktionen af større eller mindre efterspørgsel.

I lande med egen valuta og direkte inflationsstyring kan tilpasningsmekanismen mellem faktisk og potentiel produktion virke hurtigere og kraftigere, idet landets nationalbank vil sætte den pengepolitiske rente med henblik på at stabilisere inflationen. For høj eller lav inflation, i forhold til målsætningen, er netop udtryk for, at den faktiske produktion er for høj eller lav i forhold til potentialet.

Den Europæiske Centralbank, ECB, bruger denne mekanisme for euroområdet som helhed, men den kan selv sagt ikke bruges af de enkelte medlemmer af eurosamarbejdet eller af Danmark, der fører fastkurspolitik over for euroen. Til gengæld »importerer« alle disse lande udgangspunktet for en lav og stabil inflation, og troværdigheden herom, fra ECB og nabolandene, og samtidigt fjernes eller minimeres uønskede og ofte destabiliserende virkninger på økonomien af bevægelser i rentespænd og valutakurs.

Hvis de enkelte lande i euroområdet eller Danmark bevidst eller ubevidst lader efterspørgslen – og dermed i en periode produktionen – løbe mærkbart hurtigere end produktionspotentialet, opstår der problemer med konkurrenceevnen og ubalancer på betalingsbalancen og/eller de offentlige finanser. Det fører, som det er set i mange lande (inkl. i Danmark) og igennem mange år, uundgå-

eligt til efterfølgende krise og ofte langvarige tilpasningsperioder.³ Arbejdsdelingen i dansk makroøkonomisk politik er, at de pengepolitiske renter alene bruges til at stabilisere valutakursen. Dermed er den konjunkturmæssige stabilisering i øvrigt Regeringen og Folketingets ansvar. Det er også baggrunden for, at Nationalbanken analyserer og giver anbefalinger til den overordnede finans- og strukturpolitik.

Omdrejningspunktet for denne makroøkonomiske ramme og problemstilling er egentlig ikke indviklet, men er en enkel adfærdsmekanisme i økonomien, nemlig at lønstigningstakten bliver højere og tager til, når produktion og beskæftigelse er over sit potentiale, og omvendt bliver lavere og aftager, når produktion og beskæftigelse er lavere end sit potentiale.

Dette er en stærk empirisk regularitet på tværs af lande og over tid, og en mekanisme, der gælder med langt større sikkerhed end de effekter, der kan lægges til grund ved skøn for virkningen af enkeltstående politiktiltags virkninger på efterspørgslen og især produktionspotentialet. Der er i mange lande tegn på, at styrken i afsmitningen fra pres i økonomien til inflation er blevet svagere (Phillipskurven er blevet fladere) eller langsommere.⁴ Måske skyldes det mere stabile inflationsforventninger. Måske skyldes det stærkere konkurrence fra udlandet. Men det ændrer ikke ved mekanismen eller dens betydning.

Den eneste, men ikke trivielle, kompleksitet knyttet til mekanismen med højere og lavere lønstigningstakt er, at vi ikke kender økonomiens potentiale. Også i fravær af strukturelle tiltag kan potentialet flytte sig, f.eks. hvis en langvarig lavkonjunktur medfører varige tab af kvalifikationer hos ledige (den såkaldte hysteresis-effekt). Potentialet kan kun skønnes indirekte og med en del usikkerhed, netop baseret på sammenhængen mellem den

observerede lønstigningstakt og faktisk produktion og beskæftigelse.

Usikkerheden om størrelsen af produktionspotentialet ændrer imidlertid ikke på, at virkningerne af økonomisk-politiske tiltag netop med fordel kan deles op efter, om de påvirker efterspørgslen eller produktionspotentialet eller evt. begge dele.

Denne velbegrundede, praktiske og operationelle opdeling er også udtryk for en rimelig tidshorizont i vurderingerne af økonomisk politik. Hvis man kun interesserer sig for det korte sigt, bliver efterspørgselseffekter tilsvarende mere dominerende. I givet fald må man så også regne med en svagere udvikling på længere sigt – og lejlighedsvis tilfælde med opbygning af ubalancer og efterfølgende kriser.

Når samspillet mellem strukturer og konjunkturer beskrives på denne måde, fremstår det næppe kontroversielt, og sammenhænge synes også at være overvejende accepteret som referencegrundlag blandt både økonomer og politikere. Samspillet er helt centralt for konsekvensberegninger og den økonomisk-politiske rådgivning, men der kan gives mange eksempler på, at implikationerne af dette samspil er knap så udbredt accepteret som principperne.

Blandt disse eksempler er, at der ikke (mere end midlertidigt) kommer flere i arbejde ved at ansætte flere i den offentlige sektor, og at der ikke bliver færre arbejdsløse ved at have flere på efterløn eller begrænse indvandring. Det indebærer også, at konkurrenceevnen dannes af udbud og efterspørgsel på (arbejds)markedet og derfor ikke (hverken på kort eller langt sigt) afhænger af det generelle skattniveau og kun kortvarigt kan ændres ved at flytte på erhvervsafgifter eller lovbestemte lønomkostninger.

Indregning af strukturvirkninger ved måling af finanspolitik – metodespørgsmål

Til brug for beslutningsgrundlag for den praktiske finanspolitik er der ofte behov for at vurdere virkningerne af konkrete foreslåede eller iværksatte tiltag. En af udfordringerne er, at det enkelte finanspolitiske tiltag både kan have en umiddelbar effekt på de offentlige finanser og afledte, positive eller negative, langsigtede strukturelle effekter. Ofte vil der kunne argumenteres for, at de strukturelle effekter har afledte effekter på de offentlige finanser, som principielt kan eller bør regnes ind, når der regnes på, hvor meget tiltaget koster eller forbedrer de offentlige finanser. Usikkerheden ved de forskellige effekter er imidlertid ikke den samme, og det er vigtigt at holde styr på dem alle, og hvordan de passer ind i den finanspolitiske helhed. Der kan sondres mellem direkte provenueffekter og adfærdsmæssige strukturvirkninger på potentialet for produktion og beskæftigelse. I det efterfølgende bliver sidstnævnte blot benævnt adfærdsvirkninger.⁵

Den *direkte provenueffekt* er den vigtigste og mest overskuelige omkostningsberegning for et finanspolitiske tiltag, og det er faktisk også den, der er nemmest at beregne. Antag, at den skattepligtige indkomst er 1.000 mia. kr. Hvad vil det koste at sætte bundskatten ned fra 6 til 5 pct.? Svaret er 10 mia. kr., nemlig 1 pct. af den skattepligtige indkomst. Denne information betegnes den direkte provenueffekt. Oplysningen kan imidlertid nuanceres og kompliceres på flere måder:

En klassiker, der over de seneste årtier heldigvis synes at være stort set udgået af debatten, er at modregne »sparede dagpengeudgifter«: Gennemførelse af en finanspolitiske ekspansion med 10 mia. kr. igangsætter mere økonomisk aktivitet og beskæftigelse, og derved bliver der færre arbejdsløse. Historisk har denne idé i endnu højere grad været brugt i forsøg på at argumentere for, at det er billigt at ansætte flere i den offentlige sektor.

Der er da også korrekt, at de offentlige finanser på kortere sigt forringes mindre end det direkte provenu af en finanspolitiske lempelse. Men i fravær af strukturelle virkninger af den finanspolitiske lempelse er der ingen grund til, at den skulle flytte på produktion, beskæftigelse og arbejdsløshed på længere sigt. Derved vil den direkte provenueffekt også på længere sigt slå igennem som en tilsvarende forringelse af de offentlige finanser, jf. ovenfor.

Der kan imidlertid argumenteres for, at mange finanspolitiske lempelser (stramminger), selv med helt uændret produktion og beskæftigelse, vil have positive (negative) afledte konsekvenser. Det er relativt oplagt at tage højde for den umiddelbare effekt i form af højere skatteprovenu, hvis man vedtager en forøgelse af en skattepligtig indkomstoverførsel. Indkomstoverførsler i Danmark er som hovedregel skattepligtige, hvilket er stærkt fremmede for sammenligneligheden med andre indkomster. Set i forhold til en provenuberegning er det ren teknik, om der ydes en højere skattepligtig indkomstoverførsel eller en højere ydelse med samme værdi efter skat og dermed et mindre direkte brutto-provenu.

Der kan argumenteres for, at selskabsbeskatning, selv når der ses bort fra afledte aktivitetsvirkninger, medfører tab af direkte offentlige indtægter fra udbytter og kursgevinster fra aktier. En sådan direkte afledt virkning er dog knap så triviell, eftersom en stor del af de danske aktier ejes af udlændinge. Der kan også argumenteres for at modregne indtægter fra moms og punktafgifter ved lavere indkomstskat, fordi det private forbrug forøges på bekostning af en tilsvarende lavere nettoeksport med lavere afgiftsindhold. Omend virkningen kan være relevant ved sammenligning af virkninger fra indkomstskat og offentligt forbrug, er den heller ikke triviell, da den bl.a. gør en specifik forudsætning om realøkonomien (højere privat forbrug og plads

til svagere betalingsbalance) – alternativt kunne der fremkomme rentestigninger eller gennemføres makroprudentielle tiltag.

Mere sofistikeret – og mere kontroversielt – er det at indregne *adfærdsvirkninger* af finanspolitiske tiltag. Adfærdsvirkninger danner ofte grundlag for argumenter om, at gennemførelse af et finanspolitisk tiltag isoleret set netop ikke virker neutralt på potentiel beskæftigelse og produktion. I eksemplet med en 10 mia. kr. lavere bundskat kunne det antages, at den derved fremkomne lavere marginalskat ville øge den gennemsnitlige arbejdstid. Det ville øge skatteindtægterne på længere sigt. Argumentet ville således være, at nettoomkostningen ved at sænke bundskatten bliver mindre som følge af et større skattegrundlag. Nedsættelsen har med andre ord en positiv selvfinansieringsgrad.

Det er ikke noget tilfælde, at diskussionen om adfærdsvirkninger næsten altid handler om beskæftigelse, enten i form af flere/færre personer eller højere/lavere gennemsnitlig arbejdstid for de beskæftigede. I praksis har produktivitetstigninger nemlig stort set ingen betydning for de offentlige finanser, så længe det – med stor empirisk rimelighed og politisk sandsynlighed – antages, at de offentlige lønninger og indkomstoverførsler reguleres med lønudviklingen i den private sektor.⁶ Højere produktivitet i den private sektor fører enten til højere lønstigninger eller lavere pristigninger eller en kombination heraf. Det er naturligvis godt for levestandarden, men gevinsten deles med de offentligt beskæftigede og overførselsmodtagerne over tid, hvorved hovedparten af de offentlige indtægter og udgifter påvirkes parallelt af en produktivitetstigning.⁷

Der er flere udfordringer med disse adfærdsvirkninger, og derfor må der advares imod at bygge disponeringen af den samlede finanspolitik op om dem.

For det første er usikkerheden ved dem langt større end effekten på provenu og efterspørgsel. Kun ganske få og helt summariske effekter (som f.eks. effekten af højere/lavere kompensationsgrad ved dagpenge på lønstigninger og dermed strukturel ledighed) indgår i de økonomiske modeller som ADAM, SMEC og MONA. I stedet må der søges hjælp i avancerede mikroanalyser, tidsseriestudier og sammenligninger med andre lande. Der er et godt grundlag for at sammenligne de strukturelle effekter af forskellige ændringer i indkomstbeskatningen, dvs. hvor på skalaen og hvilke satser der giver mest/mindst effekt. Men usikkerheden om den absolutte størrelse af adfærdsvirkningerne af ændret skat er betydelig.

For det andet er tilgangen til dem nødt til at være konsekvent og altomfattende for de offentlige indtægter og udgifter. I modsat fald risikeres der at blive givet råd om lempelser til områder, hvor der er en metode til kvantificering af adfærdsvirkninger, på bekostning af andre områder, hvor dette ikke er tilfældet. F.eks. bør der beregnes adfærdsvirkninger for ændringer af både skatter og offentlige udgifter. Der kan argumenteres for, at der er effekter på arbejdsudbuddet af både lavere indkomstbeskatning og større offentlige udgifter til uddannelse (lavere strukturel ledighed, højere erhvervsdeltagelse), sundhed (hurtigere tilbage på arbejdsmarkedet ved sygdom) og måske ikke mindst pasning af børn og ældre (frigør arbejdskraft i familierne til større arbejdsudbud) i forhold til en situation, hvor familierne helt eller delvist skulle finansiere sådanne udgifter for egen regning.⁸ Med en kun beskeden overdrivelse oplever man gennem et langvarigt arbejdsforløb i Finansministeriet næppe nogen komponent på såvel indtægts- som udgiftssiden af det offentlige budget, som ikke har fortalere for, at netop denne komponent rummer gunstige strukturelle effekter ved finanspolitisk ekspansion på området.

For det tredje øges kompleksiteten i den overordnede finanspolitiske styring ved at inddrage mulige adfærdsvirkninger post for post på det offentlige budget, ligesom det stiller ekstraordinært store krav til Finansministeriets rolle som overdommer på eksistensen og størrelsen af sådanne adfærdsvirkninger.

Fremskrivninger og helhedsvurderinger

Ingen af de nævnte krav og forbehold er argumenter for at undvære konsekvensberegninger i et godt beslutningsgrundlag, tværtimod. De er nyttige som grundlag for prioritering af forskellige finanspolitiske tiltag. Men der er god grund til at bygge dem op som et hierarki med nødvendige forbehold og passende differentiering mellem sikre provenueeffekter og usikre adfærdsvirkninger. Det helt afgørende er, at finanspolitikken først og fremmest forankres i økonomiske fremskrivninger og afstemte helhedsvurderinger af økonomiens strukturelle potentiale og de finanspolitiske udfordringer, og kun sekundært bygges op om overvejelser tiltag for tiltag.

Når der er foretaget en helhedsvurdering af det finanspolitiske råderum, kan det udmøntes i politiske prioriteringer til strukturelt gavnlige eller andre velfærdsfremmende foranstaltninger. Sammentælling fra et antal underposter med de seneste beslutninger, der hver for sig er forsynet med en sofistikeret nettoficering og diverse adfærdsvirkninger, kan være et delement i helhedsvurderingen. Men dels rummer det som nævnt betydelig usikkerhed, dels er det i en helhedsvurdering ikke tilstrækkeligt med partielle bidrag fra enkeltposter. Der er også behov for en grundlæggende vurdering af den strukturelle udvikling (baseline) og realismen i summen af beregnede bidrag. Historisk er helhedsvurderinger især foretaget i mellem- og langfristede fremskrivninger i Finansministeriets Finansredegørelser og i regeringernes planer for henholdsvis 2005, 2010, 2015 og 2020. Den danske metodik med systematiske frem-

skrivninger kom tidligt og er avanceret sammenlignet med de fleste andre lande.

Helhedsvurderingen bør bygge på forsigtige antagelser. Metoden rummer den store fordel, at der f.eks. kan trækkes på sammenligninger med udlandet og danske historiske udviklingstræk på f.eks. det sandsynlige ved særligt lave niveauer for strukturel ledighed eller særligt høje niveauer af arbejdsudbuddet.⁹

Det er ikke afgørende, om enkeltstående tiltag på det offentlige budget slår igennem strukturelt som skønnet eller forventet. Det vil heller ikke efterfølgende kunne dokumenteres med nogen form for sikkerhed. Det afgørende er derimod virkningerne af den samlede strukturpolitik eller rettere den samlede strukturelle udvikling. Skulle det vise sig, at en fuldt finansieret finanspolitisk strategi – baseret på en helhedsvurdering og disponering af råderummet ud fra enkle direkte provenueeffekter – undervurderer de dynamiske virkninger af den samlede førte strukturpolitik, vil det vise sig over en årrække i form af større beskæftigelse og bedre offentlige finanser, end fremskrivningen lagde op til. Denne gevinst kan da, men ikke før den er konstateret, give plads til finanspolitiske lempelser. Der bør med andre ord tilstræbes en vis finanspolitisk forsigtighedsbias, hvor usikre adfærdsvirkninger ikke indregnes på forhånd. Politiske mekanismer trækker således som hovedregel finanspolitikken i den modsatte (ekspansive) retning.

Effektskøn er vigtige og nødvendige, men pas på med forudsigelser

Som grundlag for finanspolitiske beslutninger er det vigtigt, at økonomer udfører både fremskrivninger med helhedsvurderinger og konsekvensberegninger for virkningerne af konkrete enkelttiltag. Der er i ovenstående argumenteret for, at konsekvensberegningerne bør inddrage både de umiddelbare virkninger på de offentlige finanser og adfærdsvirkninger på økonomiens potentiale. De mellem-

og langfristede konsekvenser følger i en række tilfælde direkte af en logisk opdeling i virkninger på efterspørgsel og økonomiens potentiale. Kvantitative adfærdsvirkninger på økonomiens potentiale bør indgå i vurderinger, men der skal tages hensyn til deres kompleksitet og den betydelige usikkerhed om deres konkrete størrelsesorden. Det er helt afgørende, at dimensioneringen af den samlede finanspolitik først og fremmest bygger på helhedsvurderinger og mellemfristede økonomiske fremskrivninger.

I det forudgående er der set bort fra andre afgørende elementer i den økonomiske politik, herunder områder, hvor der synes at være et behov for at udvikle bedre metoder og et stærkere fokus i de økonomisk-politiske beslutningsgrundlag.

F.eks. er der gode grunde til at interessere sig for politik, der kan øge produktiviteten i både den private og den offentlige sektor, også selv om det ikke har den store virkning på de offentlige finanser, og selv om virkninger af tiltag er sværere at kvantificere. Produktivitet er nemlig afgørende for velstand og velfærd.

Der er også gode grunde til at interessere sig for den makroøkonomiske og finansielle stabilitet. De to hver for sig 7 år lange perioder (1986-93 og 2007-2014) med dansk lavvækst har tilsammen fyldt 14 ud af de sidste 30 år, og de fulgte efter overophedning, ekstraordinær volatilitet i boligpriserne og krise i den finansielle sektor. Det viser, hvor afgørende det er at føre god stabiliseringspolitik og sikre grundlaget for finansiell stabilitet. Begge dele stiller især krav til, hvad der gøres i »gode tider«.

Endelig må der advares mod forestillingen om, at sikkerheden i fremskrivninger og konsekvensberegninger skal bedømmes på økonomers evne til at forudsige vendepunkter i økonomien. Det har de kun haft ringe held med. Økonomer kan – ligesom læger

– foretage både en vurdering af helheden og enkeltkomponenterne af patientens helbreds-tilstand og livsstil, jf. ovenfor. Men hverken økonomer eller læger kan præcist forudsige, hvornår og hvordan deres respektive patienter kommer alvorligt til skade.

Noter

1. Der rettes en tak til den anonyme referee samt Karoline Garm Nissen og andre medarbejdere i Nationalbanken.
2. Fastfrysningen af betalingen frem for skatteprocenten betyder, at ejendomme med samme værdi beskattes forskelligt i takt med huspriserens udvikling (f.eks. lavere i København end i Vestsjælland). Stabiliseringsproblemet opstår, fordi den betalte skat af den enkelte ejendom ikke følger med værdien – tværtimod stiger den reelle skatteprocent når priserne falder, og den falder, når priserne stiger. Spørgsmålet om ejendomsskatternes *niveau* er en helt anden diskussion om det foretrukne ved at beskatte indkomst eller ejendom (også ved lavere offentlige udgifter ville der være en prioritering mellem at bruge besparelser til lavere skat på indkomst eller ejendom).
3. I nogle kredse i udlandet optræder ind mellem en forestilling om, at det skulle være den fastlåste valutakurs, der forhindrer hurtige løsninger på opståede kriser. Man kan gøre sig det tankeeksperiment, om der eksisterer et instrument (valutapolitik), som angiveligt (altid) kan rette en økonomi op efter, at svag finans- og strukturpolitik har ført til store ubalancer. Hvis det var tilfældet, hvorfor skulle man da nogensinde vælge at føre sund finans- og strukturpolitik? Den kunne jo i givet fald substitueres med hyppigt gentagne devalueringer. Sådan virker instrumentet selvsagt ikke. Man kan med fastkurspolitik have god kontrol over inflation, forventningsdannelse og rente. Det kan også lade sig gøre med flydende valutakurs. Men i ingen af tilfældene går det godt uden sund finans- og strukturpolitik. En politik baseret på hyppigt gentagne devalueringer adskiller sig markant fra både fast valutakurs og flydende valutakurs – den rummer ingen troværdighed eller kontrol over inflation, forventningsdannelse og rente.
4. Det er ikke kun en fordel med en svag eller langsom effekt på lønstigningerne af pres i økonomien. Ganske vist giver det bedre tid til at planlægge og implementere imødegående tiltag, men det bliver til gengæld sværere at vurdere økonomiens

produktionspotentiale og behovet for at iværksætte tiltag. Tiltag risikerer dermed at komme for sent.

5. Bredere adfærdsvirkninger kan omfatte opsparringsadfærd, sammensætning af forbrug mv., hvilket der her ses bort fra. Fremstillingen er koncentreret om virkninger på produktionspotentialet, ofte betegnet »dynamiske effekter«.
6. I modsat fald ville der over tid opstå stadigt stigende indkomstforskelle mellem de to grupper. Der er ganske vist to sektorer, men arbejdsmarkedet sikrer, at der sker udveksling af arbejdskraft mellem dem, og skulle f.eks. de offentlige lønninger stige systematisk mindre end de private over tid, ville det næppe være muligt at tiltrække arbejdskraft til den offentlige sektor.
7. Hvad sker der ved produktivitetstigninger i den offentlige sektor? Ud over at kvalitetsdimensionen i sådanne er svær og i mange tilfælde umulig at måle i praksis, er det korte svar, at produktivitetstigninger i den offentlige sektor ikke i sig selv har nogen effekt på de offentlige finanser. Det har derimod effekt på de offentlige finanser at sænke den offentlige beskæftigelse. Fordelen ved en produktivitetstigning kan hjemtages enten som bedre service eller som en besparelse for det offentlige. Selv om det ikke er målbart, er der ingen tvivl om, at produktiviteten i store dele af den offentlige sektor i dag er langt højere end den var for 2-3 årtier siden. Behandlingsmulighederne i sundhedssystemet er ét eksempel. Notatproduktionen i administrationen er et andet – i 1980'erne tog det op mod flere uger at fremdrive et notat med informationssøgning, håndskrift, renskrivning, korrektur osv., som i dag kan gøres på en formiddag. Men kravene til service er steget tilsvarende i takt med oplevelserne af, hvad der kan lade sig gøre, hvad der kan gives svar på, hvilken udvikling i det øvrige samfund der kan sammenlignes med, og hvilken teknologi også de offentlige kunder kan udfordre sektoren med. Måske er kravet til offentligt serviceniveau mange steder reelt knyttet til produktiviteten i den private sektor.
8. Den danske økonom Henrik Jacobsen Kleven skrev i 2014 en interessant artikel i *Journal of Economic Perspectives* under overskriften »How Can Scandinavians Tax So Much?«. Et spørgsmål man ofte må forholde sig til som dansk økonom på hyppige udlandsrejser. Hans svar rummede vel grundlæggende to komponenter. For det første har de skandinaviske lande inddæmmet risikoen for skatteunddragelse og skatteomgåelse ved systematiske indberetninger af indkomst fra tredjepart (f.eks. arbejdsgivere og banker) og ved at sikre en bred skattebase. Når omgængelighederne og substitutionsmulighederne er små, nedsætter det effekten af ændringer i skattesatserne. For det andet motiverer en stor del af de (ekstra) offentlige udgifter i de skandinaviske lande til et højt arbejdsudbud (børnepasning, transport, uddannelse, plejehjem etc.). Det trækker i modsat retning af den arbejdsudbudsdæmpende effekt fra de høje skatter.
9. Eksempelvis er der grund til skepsis, hvis en række reformtiltag tilsammen hævdes at bringe den strukturelle ledighed ned eller erhvervsfrekvensen op til niveauer, som ikke er set tidligere i Danmark eller i udlandet.