

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Sammenfatninger og anbefalinger giver et overblik over konklusionerne i rapportens tre kapitler. Derudover præsenterer formandskabet centrale vurderinger og anbefalinger af tiltag, der kan påvirke produktiviteten.

INDHOLD

Denne produktivetsrapport fra De Økonomiske Råds formandskab, der udgør Produktivetsrådet, består af tre kapitler.

PRODUKTIVITETSRAPPORTEN 2019

- Kapitel I Udviklingen i produktiviteten
- Kapitel II Et nyt mål for produktiviteten i grundskolen
- Kapitel III Produktivitet og ressourcer i det almene gymnasium

Kapitel I beskriver de overordnede udviklingstræk ved produktivetsudviklingen, mens såvel kapitel II som kapitel III har fokus på produktiviteten i den offentlige sektor. I kapitel II opstilles et nyt mål for produktiviteten i grundskolen, og i kapitel III præsenteres der en analyse af effektiviteten og ressourcefordelingen i det almene gymnasium.

I det følgende afsnit præsenteres en kort sammenfatning af rapportens vigtigste konklusioner. Derefter præsenteres vurderinger af øvrige aktuelle tiltag, der kan forventes at påvirke produktiviteten.

KONKLUSIONER

Produktiviteten er vokset langsomt i Danmark

Kapitel I beskriver de overordnede udviklingstræk ved produktiviteten. Den gennemsnitlige årlige vækst i timeproduktiviteten i de private byerhverv i Danmark har gennem en årrække ligget i underkanten af 2 pct. Dette er lavere end den historiske produktivetsvækst, men det er en tendens, Danmark deler med flere andre lande.

Høj produktivitet i de konkurrenceudsatte erhverv og lav produktivitet i de hjemmemarkedsorienterede

I kapitel I foretages der også en international sammenligning af niveauer for mandeproduktiviteten i forskellige brancher. Sammenligningen er baseret på branchespecifikke købekraftspariteter offentliggjort af Eurostat. Blandt industribrancherne er Danmark blandt de lande, der har den højeste mandeproduktivitet. Det gør sig også gældende i de dele af servicesektoren, der er betydeligt eksponeret for international konkurrence. Til gengæld er niveauet relativt lavt i de dele af servicesektoren, der er hjemmemarkedsorienterede, hvilket indikerer, at international konkurrence bidrager til at øge produktivite-

ten. Det understreger behovet for løbende at søge at identificere overflødig offentlig regulering og andre forhold, der hæmmer konkurrencen i de dele af servicesektoren, der er afskærmet fra international konkurrence.

Nyt mål for produktiviteten i grundskolen ...

I kapitel II opstilles et nyt mål for udviklingen i produktiviteten i grundskolen. Det nye mål opgør produktionen som mængden af opnået læring pr. elev beregnet ud fra PISA-scorer. Det hidtidige mål for produktionen i grundskolen fra nationalregnskabet er mindre egnet til at opgøre produktivitet, da det er baseret på undervisningstimer og ikke opfanger ændringer i undervisningens kvalitet. Kvalitetsændringer kan eksempelvis opstå som følge af ændringer i lærernes forberedelsestid, reformer eller ny teknologi. Sådanne ændringer vil blive opfanget i det nye mål.

... peger på fravær af vækst

Det nye mål viser, at timeproduktiviteten har været stort set uændret i grundskolen fra 1995 til 2013, jf. figur A. Selvom målet for produktionen er forbedret i forhold til hidtidige opgørelser, er der imidlertid ikke tale om et ideelt mål for produktiviteten i grundskolen. Således er det eksempelvis ikke muligt pt. at indarbejde den del af værdiskabelsen i folkeskolen, der knytter sig til elevernes trivsel. Derfor bør de præsenterede resultater betragtes som foreløbige.

Produktivitetsmål i den offentlige sektor bør tage højde for kvalitet

Analysen er en del af et arbejde med at udvikle produktivetsmål for den offentlige sektor, som tager højde for såvel mængden som kvaliteten af offentlige ydelser. Fremtidige mål for udviklingen i produktivitet i den offentlige sektor bør i så vid udstrækning, det er muligt, justeres for kvalitetsændringer. I grundskolesektoren kan kvalitetsjusteringen, som det gøres i kapitel II, foregå ved at anvende testscorer som mål for læring.

FIGUR A PRODUKTIVITETEN I GRUNDSKOLEN

Den læringsjusterede produktivitet i grundskolen er stort set uændret fra 1995 til 2013



Anm.: Værditilvækst i faste priser i grundskolen er beregnet som beskrevet i kapitel II og opgjort relativt til timeinput fra nationalregnskabet. I beregningerne anvendes PISA-scorer som et mål for den opnåede mængde læring pr. elev. I figuren vises det centrale skøn, hvori PISA-scoren korrigeres for påvirkninger, som stammer fra ændringer i klassetrin, herkomst og forældres uddannelse blandt de testede elever. I kapitel II vises desuden to alternative skøn.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata, Undervisningsministeriet (1997, 2005, 2007, 2009), Statistikbanken og www.nces.ed.gov.

Ingen statistisk signifikant effekt af tilskud på uddannelsesudbytte ...

... men det udelukker ikke en effekt ved lavere tilskudsniveauer

I kapitel III belyses sammenhængen mellem prioritering af ressourcer og offentlig effektivitet. I kapitlet undersøges det, hvorledes ændringer i tilskud til de almene gymnasier påvirker produktionen opgjort ved læringsmæssige udbytter, såsom gennemførelse, karakterer og videre uddannelse. Analysen er baseret på ændringer i tilskuddene, som skyldes overgangen til takststyring på de almene gymnasier i 2008. Der findes ingen statistisk signifikant effekt af tilskudsændringerne på de undersøgte produktionsmål.

Man skal være varsom med at anvende analysens resultater til at forudsige effekten af tilskudsændringer fra niveauer, som ligger væsentlig under analysens erfaringsgrundlag, dvs. gymnasiernes tilskud

i 2007. Det skyldes, at effekten af en tilskudsændring må formodes at være større, hvis den sker med afsæt i et lavere tilskudsniveau.

Besparelser forventes at have haft begrænset effekt på læringsudbytte ...

De senere år er tilskuddene til de almene gymnasier løbende sat ned. Selvom analysen primært omhandler den omfordeling af tilskud, som fandt sted fra 2007 til 2012, kan resultaterne give en indikation af effekten af de senere års besparelser. Det skyldes, at besparelserne har fundet sted nogenlunde inden for analysens erfaringsgrundlag. Når analysen ikke finder nogen statistisk signifikant effekt på læringsudbyttet, antyder det, at de senere års besparelser højst har haft en begrænset effekt på læringsudbyttet.

... og dermed at have øget produktiviteten i de almene gymnasier

Dermed antyder analysens resultater også, at de seneste års besparelser på de almene gymnasier har øget produktiviteten målt ved de læringsmæssige udbytter set i forhold til det samlede antal tilskudskroner. Resultatet skal dog ses i lyset af, at det anvendte mål for læringsudbytter ikke nødvendigvis er fuldt ud dækkende for gymnasiernes produktion.

Usikkert om fremtidige besparelser vil have samme effekt

Man kan ikke, på baggrund af analysens resultater, konkludere, at fremtidige besparelser ikke vil påvirke gymnasiernes produktion og dermed lede til øget produktivitet. Dette skyldes netop, at det gennemsnitlige tilskud er faldet til et niveau, der ligger i underkanten af analysens erfaringsgrundlag som følge af de seneste års reduktioner.

Analysen giver ikke belæg for at indregne dynamiske effekter

Fraværet af en statistisk signifikant effekt af tilskudsændringer kan skyldes, at de tilskudsændringer, som analysen bygger på, har vedrørt forhold, som har begrænset betydning for elevernes læringsmæssige udbytter. Men det kan også skyldes, at tilskuddene havde nået et niveau, hvor det marginale tilskud (de sidste tilskudskroner) ikke påvirker kvaliteten, selvom tilskuddet anvendes så effektivt som det er muligt med kendte metoder og teknologi. Da der således ikke findes nogen statistisk signifikant effekt af tilskudskronerne, giver analysen ikke anledning til at ændre De Økonomiske Råds formandskabs og de økonomiske ministeriers praksis om ikke at indregne dynamiske effekter af ændrede udgifter pr. elev i de almene gymnasiale uddannelser.¹

1) Finansministeriet indregner dog en effekt på produktivitet og erhvervsfrekvens af et ændret uddannelsesniveau, men der er ikke nogen eksplicit kobling mellem ressourcetilbruget på uddannelse og uddannelsesniveaut.

AKTUEL PRODUKTIVITETSPOLITIK

Der er de seneste år fremlagt politikinitiativer, som kan påvirke produktiviteten. Det er i denne rapport valgt at se nærmere på nogle af de tiltag, der er rettet mod at fremme investeringsaktiviteten. Det ville desuden have været relevant også at give en vurdering af regeringens *Sammenhængsreform*. Flere elementer i reformen er imidlertid kun meget overordnet beskrevet, og det er på den baggrund ikke fundet muligt at give en meningsfuld vurdering af de produktivetsmæssige konsekvenser.

TILTAG RETTET MOD AT FREMME INVESTERINGER

Investorfradrag skal give små og mellemstore unoterede virksomheder lettere adgang til risikovillig kapital

Som led i *Aftale om vækst- og iværksætterinitiativer* er der indført et såkaldt investorfradrag for personer, der investerer i små og mellemstore unoterede virksomheder.² For at opnå fradraget skal investeringerne opfylde en række kriterier, herunder at virksomheden, der investeres i, ikke er for stor opgjort ved beskæftigelse, omsætning og balance og desuden befinder sig i en vækst- eller opstartsfasen.³ Ifølge aftalen er formålet at styrke iværksætterkulturen og give små og mellemstore unoterede virksomheder lettere adgang til risikovillig kapital.

Investorfradraget bør begrundes i markedsfejl eller eksterne effekter ...

Særlige ordninger som investorfradraget vil ud fra en fagøkonomisk betragtning skulle begrundes i eksistensen af specifikke typer af markedsfejl eller positive eksterne effekter ved investering i virksomheden, altså at det samfundsøkonomiske afkast ved investeringer i disse små og mellemstore virksomheder overstiger det privatøkonomiske afkast. En markedsfejl kunne være, at virksomhederne ikke har adgang til kapital til ellers rentable projekter som følge af manglende eller asymmetrisk information.

2) I samme anledning er der også indgået aftale om en aktiesparekonto, som medfører lempeligere beskatning af aktieafkast af en aktiebeholdning op til en vis grænse. Aktiesparekontoen har ifølge aftaleparterne til formål at fremme aktiekulturen i Danmark. Den vurderes ikke umiddelbart at have væsentlige produktivetsmæssige konsekvenser og behandles derfor ikke i det følgende.

3) Et selskab er i en opstartsfasen, hvis det har været aktivt på et marked i mindre end syv år efter sit første kommercielle salg. Et selskab er i en vækstfase, hvis det har brug for et første kapitalindskud, som er større end 50 pct. af årsomsætningen og har en forretningsplan om at trænge ind på et nyt produktmarked eller geografisk marked.

... for i fravær af sådanne vil fradraget kunne svække det samlede formueafkast

I fravær af sådanne markedsfejl vil investorfradraget have den konsekvens, at det ubegrundet begunstiger små og mellemstore unoterede virksomheder. Begunstigelsen vil kanalisere opsparing og investeringsaktivitet i disse virksomheders retning med et samfundsøkonomisk set lavt afkast til følge. Det er derfor væsentligt, at det påvises, eller i det mindste sandsynliggøres, at der rent faktisk er eksterne effekter til stede ved investeringerne. Det fremgår imidlertid ikke af aftalen, at der er fundet tegn herpå.

Højere skattefradrag for forskning og udvikling

Et yderligere element i aftalen er en forhøjelse af skattefradraget for investeringer i forskning og udvikling fra 100 til 110 pct. Hensigten er at øge incitamenterne til at udvikle nye teknologier. Den offentlige støtte til forskning og udvikling er væsentlig under medianen for OECD-landene, jf. OECD (2019). Dette er dog ikke i sig selv et argument for en forhøjelse af skattefradraget.

Principielle argumenter for støtte til forskning og udvikling ...

Støtte til forskning og udvikling kan begrundes med, at gevinsten ved ny teknologi ikke kun tilfalder udvikleren, men også andre virksomheder som teknologien spredes til. Den enkelte virksomhed tager ikke hensyn til disse eksterne gevinster, da de ikke direkte tilfalder den selv. Derfor vil den som udgangspunkt investere mindre i forskning og udvikling, end hvad der er bedst for samfundet. Derfor kan støtte bidrage til at løfte investeringsomfanget til et niveau, der øger den samlede produktivitet i samfundet.

En anden begrundelse for støtte til forskning og udvikling er, at der kan være forhold på lånemarkederne, som forhindrer finansieringen af rentable projekter. Eksempelvis kan det være svært og omkostningsfuldt for banker og øvrige långivere at opsamle tilstrækkelig information om et projekt til at kunne vurdere sandsynligheden for, at det bliver succesfuldt og muliggør en tilbagebetaling af lånet. Problemet kan være særlig stort ved investeringer i forskning og udvikling, da der er tale om investeringer i immaterielle aktiver, som typisk ikke kan anvendes til at stille garanti. Ved investeringer i fysiske aktiver kan investeringsobjektet oftere anvendes som pant.

... og principielle argumenter imod

Der er dog også principielle argumenter, som taler imod støtte til forskning og udvikling. Effekten af øget støtte kan hæmmes af, at der kun er en begrænset mængde personer til rådighed på arbejdsmarkedet, som har kompetencerne til at forske og udvikle, jf. Goolsbee (1998) og Romer (2000). I så fald vil øget støtte føre til højere lønninger, uden at der nødvendigvis ansættes flere forskere og forskes mere.

**Svært at vurdere
effekten af øget
fradrag grundet
begrænset viden**

Er støtten i høj grad rettet mod eksisterende, store virksomheder, kan det endvidere medvirke til at fastholde deres position på markedet og gøre det vanskeligt for nye og små virksomheder at få fodfæste. Dermed kan forskning- og udviklingsstøtte have en negativ påvirkning på produktiviteten i samfundet, jf. Acemoglu mfl. (2017).

Det er således ikke entydigt, om det er gavnligt for velfærden og produktiviteten at øge fradraget for forskning og udvikling, idet de teoretiske argumenter taler for såvel som imod et fradrag. Derfor bør der foretages en grundigere analyse af forslaget med afsæt i erfaringer fra andre lande og baseret på den økonomiske litteratur.

LITTERATUR

Acemoglu, D., U. Akcigit, H. Alp, N. Bloom og W. Kerr (2018): Innovation, reallocation, and growth. *American Economic Review*, 108 (11), s. 3450-3491.

Goolsbee, A. (1998): Does government R&D policy mainly benefit scientists and engineers? *The American Economic Review*, 88 (2), s. 298-302.

OECD (2019): *Economic Survey of Denmark 2019*. OECD.

Romer, P.M. (2000): Should the government subsidize supply or demand in the market for scientists and engineers? *Innovation policy and the economy*, 1 (2000), s. 221-252.

Undervisningsministeriet (1997): *Folkeskolen i tal 1995/96*.

Undervisningsministeriet (2005): *Tal der taler 2005*.

Undervisningsministeriet (2007): *Tal der taler 2007*.

Undervisningsministeriet (2009): *Tal der taler 2009*.

