

VÆKST OG DEN OFFENTLIGE SEKTORS STØRRELSE

Dette notat gennemgår hovedkonklusionerne i en bog udgivet af de to svenske forskere professor Magnus Henrekson og docent Andreas Bergh. På baggrund af gennemgangen af nye videnskabelige studier drager forskerne den overordnede konklusion, at der eksisterer en stærk negativ sammenhæng mellem størrelsen på den offentlige sektor og den økonomiske vækst i de rige lande. Kvantitativt konkluderes det, at 10 pct. point lavere skatte- eller udgiftstryk i velstående lande er associeret med ½-1 pct. point højere økonomisk vækst. For fattige lande kan der forventes en positiv sammenhæng mellem offentlige udgifter og økonomisk vækst (da øgede udgifter til f.eks. uddannelse og infrastruktur kan fremme væksten). I perioden 1994-2010 har Sverige haft en økonomisk vækst pr. capita på 2,2 pct. om året i gennemsnit. Til sammenligning var væksten pr. capita i USA på 1,5 pct. og på 1,4 pct. i EU-15 i samme periode. Den økonomiske succes i Sverige siden midten af 90'erne forklares ved, at man har reduceret udgifts- og skattetrykket med ca. 10 pct. point, blandt andet som følge af betydelige skattereformer. Endvidere har man øget den økonomiske frihed, som måles ud fra størrelsen på den offentlige sektor, en velfungerende retsstat/håndhævelse af den private ejendomsret, pengepolitisk stabilitet, frihed til international handel samt omfanget af reguleringer af kreditmarkedet, arbejdsmarkedet og erhvervslivet. Det fremgår, at Sverige er blandt de lande, der har øget den økonomiske frihed mest gennem en årrække.

Dette notat omhandler forholdet mellem økonomisk vækst og den offentlige sektors størrelse. Der tages udgangspunkt i professor Magnus Henrekson og Andreas Berghs bog herom¹. De to svenske forskere sætter særligt fokus på sammenhængen mellem den offentlige sektors størrelse, økonomisk frihed og økonomisk udvikling. Der gennemgås i den forbindelse en lang række studier, der forbinder størrelsen på den offentlige sektor med den økonomiske vækst.

Boks 1. Om Magnus Henrekson og Andreas Bergh

Magnus Henrekson er professor i nationaløkonomi og direktør for Institutet för Näringslivsforskning. Frem til 2009 var Magnus Henrekson indehaver af Jacob Wallenbergs forskningsprofessorat ved Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan i Stockholm. Han har forsket i forklaringer på den offentlige sektors vækst, om forklaringer på den økonomiske vækst og om iværksætteri.

Andreas Bergh er velfærdsforsker og forelæser i nationaløkonomi. Han er ansat ved Lunds Universitet og Institutet för Näringslivsforskning. I foråret 2004 var han gæsteforsker på Harvard University. Andreas Berghs forskning har især omhandlet den svenske velfærdsstat og fordelingsspørgsmål. Derudover har han forsket i tillid, vækst, globalisering og udviklingsøkonomi.

Reduktion i skatte/udgiftstryk på 10 pct. af BNP øger BNP-vækst med ½-1 pct.

I bogen gennemgås nye videnskabelige undersøgelser af sammenhængen mellem vækst og den offentlige sektors størrelse (heraf har Henrekson selv udarbejdet et af de videnskabelige studier, Fölster og Henrekson (2001)). Der drages den overordnede konklusion - på baggrund af gennemgangen af de nye studier - at der eksisterer en stærk negativ sammenhæng mellem størrelsen på den offentlige sektor og den økonomiske vækst i de rige lande (dvs. OECD-lande). Kvantitativt konkluderes det, at 10 pct. point lavere skatte- eller udgiftstryk er associeret med ½-1 pct. point højere økonomisk vækst.

¹ "Varför går det bra för Sverige – Om sambandet mellan offentlig sektor, økonomisk frihed og økonomisk udvikling", Andreas Bergh og Magnus Henrekson, 2012

Tabel 1. Sammenligning af forskellige studier. Afhængig variabel: årlig vækst i BNP pr. capita		
Studie	Koefficient for skattetrykket	Koefficient for udgiftstrykket
Bergh og Karlsson (2010), for perioden 1970-1995	-0,11	Ikke robust
Bergh og Karlsson (2010), for perioden 1970-2005	-0,10	-0,09
Fölster og Henreksson (2001)	-0,05 (ikke signifikant)	-0,07 (signifikant på 5 pct. niveau)
Romero-Avila og Strauch (2008)	Mellem -0,06 og -0,07 (signifikant på 5 eller 1 pct. niveau)	-0,05 (signifikant 1 pct. niveau)
Dar og Amir Khalkhali (2002)	Ikke anvendelig	Signifikant negativ sammenhæng for 16 ud af 19 lande, i størrelsesordenen -0,05 til -0,16

Kilde: Bergh og Henrekson, 2012 "Varför går det bra för Sverige - Om sambandet mellan offentlig sektor, økonomisk frihed og økonomisk udvikling",

Anm.: Koefficienterne angiver ændringen i BNP væksten pr. capita, i pct. point, som følge af en stigning i skatte- eller udgiftstrykket på 1 pct. point. Henrekson og Bergh konkluderer på baggrund af tabellen, at en sænkning af skatte- eller udgiftstrykket på 10 pct. point er associeret med ½-1 pct. point højere BNP vækst pr. capita.

Fattigere lande kan have gavn af øgede offentlige udgifter

Det fremgår også, at der for fattigere lande kan være en positiv forbindelse mellem vækst og den offentlige sektors størrelse. Det skyldes, at der er offentlige udgifter, der kan understøtte den økonomiske vækst. Det drejer sig bl.a. om uddannelse, infrastruktur og retsvæsen (håndhævelse af den private ejendomsret).

Store forvriddingstab ved højere skat, når skatterne er høje i udgangspunktet

Magnus Henrekson argumenterer for, at vækst-tabet i rige lande især sker, fordi højere offentlige udgifter skal finansieres af højere skatter. Forvriddingstab af skatteforhøjelser er særligt stort i lande, hvor marginals-katten i forvejen er høj. Samtidig er marginalnyttens af øgede offentlige udgifter aftagende for voksende udgiftsniveau. Med andre ord er vækstgevinsten ved øgede offentlige udgifter beskeden, når den offentlige sektor i forvejen er stor, mens forvriddingstab ved højere marginals-kat er tilsvarende stort. Derfor kan den offentlige sektor blive så stor, at de positive væksteffekter af øgede offentlige udgifter (til bl.a. uddannelse og infrastruktur) bliver mindre end forvriddingstab ved højere skat. Der er også mulighed for, at øgede offentlige udgifter går til områder, der *ikke* giver øget vækst. Det kunne f.eks. være længere dagpengeperiode, opretholdelse af efterlønsordningen eller unødvendigt mange administrative medarbejdere i den offentlige sektor. En del offentlige udgifter (f.eks. dem der trækker personer ud af arbejdsstyrken) øger således ikke den økonomiske vækst, men har derimod negativ væksteffekt.

Råderum til lavere skat og produktivitetskommission

Som nævnt kommer de negative effekter af en stor offentlig sektor især fra et stort finansieringsbehov, der som oftest indebærer skatter, der forvrider arbejde, produktion og investeringer. Der er således stærke argumenter for, at man kan øge den økonomiske vækst ved at skære ned på nogle af de ikke-vækstskabende offentlige udgifter og bruge pengene på at lette skatten på arbejds- og kapitalindkomst. Det betyder, at man som udgangspunkt ikke bør skære ned på offentlige udgifter til uddannelse og infrastruktur. Dette kan tænkes ind i en dansk kontekst. Produktivitetskommissionen opererer med et muligt produktivitetsløft på 10 pct. i det offentlige. Det svarer til, at man finder et råderum på 46 mia. kr. Denne besparelse kan finansiere en reduktion i skattetrykket på 2½ pct. af BNP.

Servicesektoren, specialisering og marginalskat

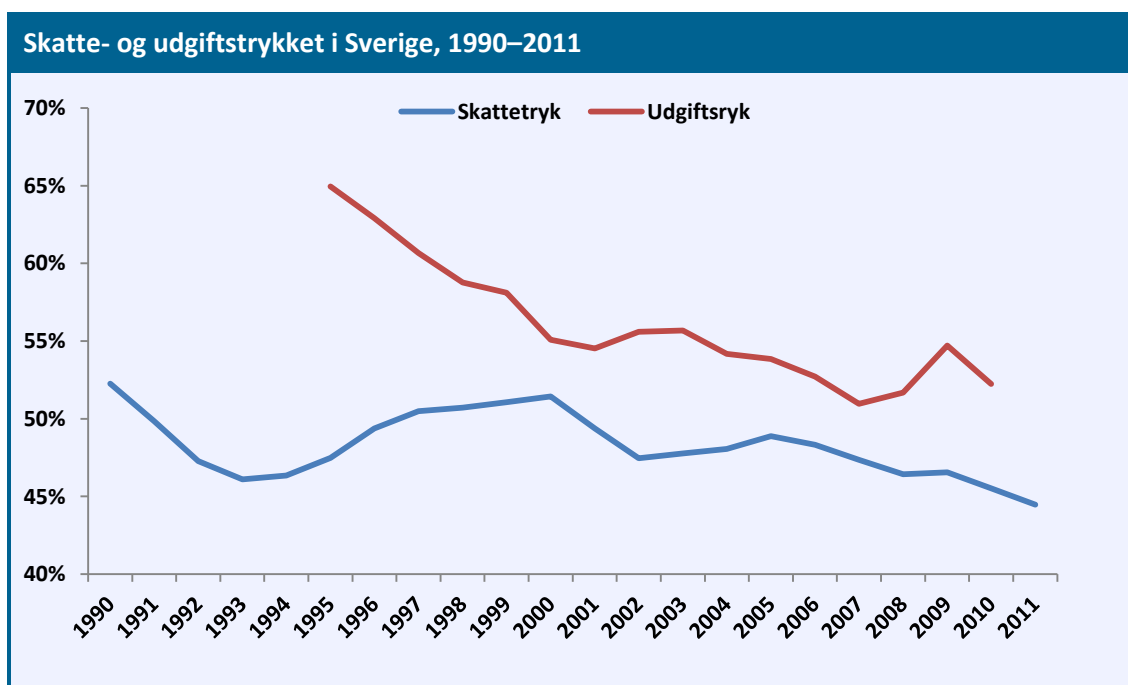
Som eksempel på skatternes forvridende effekt henvises der til en videnskabelig undersøgelse udført af Steven J. Davis, Chicago University og Magnus Henrekson (2005) om skattekindens effekt. Undersøgelsen viser, at den ikke-markedsmæssige del af den svenske økonomi (sort arbejde og egenproduktion) er relativ stor i forhold til USA. Henrekson og Bergh viser således, at svenskere og amerikanere arbejder stort set lige meget (knap 58 timer om ugen), når man både inkluderer lønnet og ulønnet arbejde (gør det selv arbejde). Det betyder, at den markedsmæssige økonomi er større i USA (end i Sverige), og den uformelle økonomi er mindre (end i Sverige). Dette betyder, at udviklingen af den markedsmæssige servicesektor i Sverige svækkes i forhold til USA, fordi svenskerne i højere grad selv laver mad, reparerer ting og udfører håndværkerarbejde (frem for at købe det på restauranter, hos håndværkere mv.). Dette reducerer den økonomiske vækst, da muligheder for specialisering går tabt. Henrekson og Bergh viser i denne forbindelse, at det gennemsnitlige antal arbejdede timer i USA i den formelle sektor lå under det svenske niveau i 1950'erne, men at dette er vendt, således at den gennemsnitlige amerikaner arbejder ca. 10 pct. mere end en svensker (på det formelle marked), hvilket for en svensker svarer til knap en hel måneds arbejde i 2003. Henrekson og Bergh argumenterer for, at denne vækst i arbejdstiden pr. amerikaner i forhold til svenskere) hovedsageligt er skabt i den hurtigt voksende og differentierede servicesektor. Det vurderes, at den høje svenske beskatning af arbejdsindkomst ift. USA medfører, at svenskere har et incitament til at lægge en relativ større del af deres arbejdstid i ulønnet arbejde i hjemmet eller på det sorte marked. Fordi det for mange betyder, at det ikke kan betale sig at arbejde ekstra på sit normale arbejde for at betale f.eks. en håndværker for at udføre arbejde i hjemmet. Det skyldes, at skatten på arbejde er så høj, at der ikke er råd til at betale en håndværker for at udføre arbejdet. Det konkluderes på denne baggrund, at høje skatter på arbejde og forbrug overflytter produktion fra den formelle og beskattede del af økonomien til den ubetalte egenproduktion.

Samfundets institutioner og vækst

Henreksons og Berghs anden konklusion er, at et samfunds institutioner er afgørende for velstanden. Eksempler på vækstoffremmende institutioner er beskyttelse af den private ejendomsret, en ikke-korrupt statsmagt, lav stabil inflation og økonomisk åbenhed i forhold til andre lande.

Forklaring på den svenske succes

I perioden 1994-2010 har Sverige haft en økonomisk vækst pr. capita på 2.2 pct. om året i gennemsnit. Til sammenligning var væksten pr. capita i USA og EU-15 på hhv. 1,5 pct. og 1,4 pct. i samme periode. Henrekson og Bergh gør sig også overvejelser om forklaringen på den økonomiske succes i Sverige. En af de fremsatte forklaringer er, at man har reduceret udgifts- og skattetrykket siden starten/midten af 1990'erne med ca. 10 pct. af BNP, blandt andet via betydelige skattereformer, der har sænket marginalskatten. Endvidere har man øget den økonomiske frihed. Den økonomiske frihed opgøres ud fra størrelsen på den offentlige sektor, retssikkerhed, håndhævelse af den private ejendomsret, frihed til international handel samt udstrækningen af reguleringer af kredit-, arbejdsmarkedet og erhvervslivet. Det fremgår, at Sverige er blandt de lande, der har øget den økonomiske frihed mest. Det fremhæves, at inflationen er faldet markant fra 10 til 1 pct., mens eksporten er øget fra 28 pct. af BNP til 42 pct. af BNP mellem 1980 og 2000. Siden 2000 er Sveriges åbenhed over for verden blevet forøget, så eksporten i dag udgør ca. 50 pct. af BNP.



Kilde: stats.oecd.org

Anm.: Udgiftstrykket i 1990-1994 og 2011 er udeladt pga. manglede data.