

Ny tilgang til økonomiske reformer?

Andengenerationsreformer er en vej til grøn og solidarisk vækst

Siden 2000 har økonomiske reformer forsøgt at øge velstanden ved at øge den privatøkonomiske tilskyndelse til at arbejde. Konsekvensen har været højere ulighed og utryghed, mindre velfærd og en svækket flexicuritymodel. Regeringen har derfor bebudet en ny kurs med reformer, der øger velstanden uden at øge uligheden og utrygheden i samfundet – også kaldt 'andengenerationsreformer'. Og det kan man faktisk gøre på mange måder. Den type reformer kan øge velstanden for almindelige danskere og skubbe teknologien i en grønnere retning.

af senioranalytiker **Jon Nielsen**

11. august 2020

Analysens hovedkonklusioner

- Andengenerationsreformer øger danskernes samlede velstand på andre måder end ved at øge det privatøkonomiske incitament til at arbejde. Det kan ske ved at øge arbejdskraftens størrelse eller kompetencer eller ved at skubbe på udviklingen af ny teknologi.
- Der findes en lang række politiske løftestænger, som øger velstanden uden at øge det privatøkonomiske incitament til at arbejde. Dem giver vi et overblik over i analysen. Det gælder for eksempel politiske tiltag, der gør folk bedre i stand til at arbejde i en høj alder, lavrentelån til grøn innovation m.fl. Mange af løftestængerne er ikke nye, men de kan fylde mere i den økonomiske politik.
- Borgerne får typisk mere ud af den velstandsfremgang, som andengenerationsreformer giver, end den velstandsfremgang de får med andre økonomiske reformer. Desuden øger andengenerationsreformer typisk ikke uligheden i økonomien. Samtidig kan andengenerationsreformer skubbe på den grønne omstilling.

Kontakt

Senioranalytiker
Jon Nielsen
Mobil 40 54 18 80
jn@ae.dk

Kommunikationschef
Jesper Kirkbak
Mobil 50 73 71 34
jk@ae.dk

Indledning: En ny vej i reformpolitikken

Lige nu står Danmark i en historisk dyb krise, som allerede har kastet mange ud i ledighed. Derfor handler den økonomiske debat naturligt om det korte sigte.

Men krisen har ikke ændret de langsigtede perspektiver for Danmarks økonomi. Det samfund, vi skal henimod, er stadig ét, hvor vi ikke belaster klimaet, hvor almindelige danskere er mere velstående og mere trygge, og hvor sammenhængskraften i samfundet er endnu større end i dag. Når vi skal ud af krisen, er det den vej, vi skal gå.

Arbejdsmarkedsreformerne i '00erne og '10erne handlede i høj grad om at gøre den privatøkonomiske forskel på at arbejde og ikke at arbejde større. De byggede på en tankegang om, at de ledige kommer hurtigere i job, hvis man øger indkomstforskellen mellem dem, der har et job, og dem, der ikke har. Og de byggede på den forestilling, at folk lægger flere timer på jobbet, hvis man sænker skatten for de højere lønnede. Den reformtilgang står i kontrast til reformtilgangen i 1990'erne, hvor det lykkedes at øge beskæftigelsen på andre måder end ved at straffe de ledige økonomisk. Her steg beskæftigelsen bl.a. på grund af politikindgreb, som øgede efterspørgslen efter arbejdskraft, hjalp virksomhederne med at finde den rette arbejdskraft, og som opkvalificerede de ledige og stillede større krav til dem.

De økonomiske reformer i 00'erne og 10'erne har haft som omkostning, at den unikke danske flexicuritymodel er blevet svækket, velfærden har haltet efter på grund af lavere skatter, og uligheden og utrygheden på arbejdsmarkedet er blevet større.

Derfor har regeringen bebudet, at de ønsker at gå en anden vej i reformpolitikken, end man gjorde i 00'erne og 10'erne. Målet er at øge almindelige danskeres levestandard og den samlede beskæftigelse, men uden at øge uligheden og utrygheden på arbejdsmarkedet. Det kræver en ny tilgang til arbejdsmarkedspolitikken, som bl.a. den tidligere vismand Nina Smith har døbt andengenerationsreformer.

I denne analyse vil vi indkredse, hvad andengenerationsreformer er, og hvordan de kan se ud i en arbejdsmarkedskontekst. Den slags reformer vil typisk vedrøre enten beskæftigelsens størrelse eller kvalifikationer eller den arbejdskraft, virksomhederne bruger på at forbedre deres teknologi.

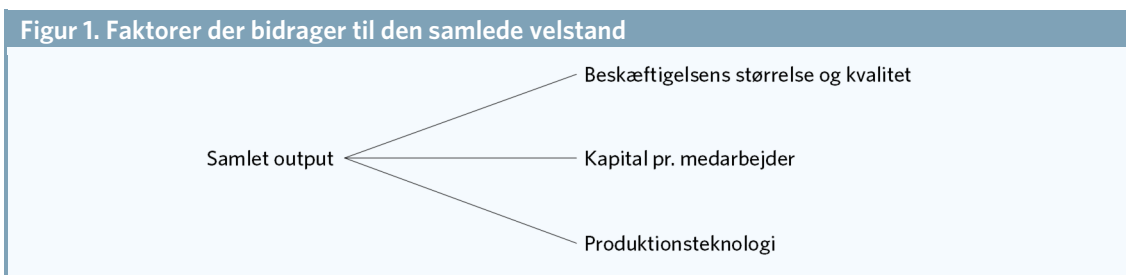
Hvad er andengenerationsreformer?

Helt bredt kan man definere andengenerationsreformer som reformer, *der øger velstanden, men uden at øge utrygheden og uligheden i samfundet.*

Den definition har regeringen givet i et svar til folketinget (FM 2019). Her skriver regeringen også, at "Andengenerationsreformerne skal understøtte den danske velfærdsmodel og sætte ind over for komplekse udfordringer, som tidligere reformer ikke i tilstrækkeligt omfang har været i stand til at tage hånd om".

Det overordnede formål er altså at øge den samlede velstand. Hvis vi ser bort fra vores indkomst fra udenlandsk produktion, kan man kun øge velstanden ved at øge den indenlandske produktion. Det kan man gøre ved at øge beskæftigelsens størrelse og kvalitet, ved at udvide kapitalapparatet eller ved at

forbedre produktionsteknologien. Det har vi illustreret i figur 1, hvor vi har dekomponeret det samlede output i de tre faktorer, som økonomer typisk tager med i økonomiens samlede 'produktionsfunktion'.



Kilde: AE.

Vi vil her koncentrere os om reformer, der påvirker arbejdskraften. Derudover vil vi bruge en lidt smallere definition, hvor andengenerationsreformer dækker over politiktiltag, *der øger velstanden på andre måder end ved at øge det privatøkonomiske incitament til at arbejde.*

Hvis vi fokuserer på arbejdskraften, har andengenerationsreformer primært sigte på at øge beskæftigelses størrelse og kvalitet. De kan dog også sigte på at øge eller forbedre den arbejdskraft, der udvikler og udbreder ny produktionsteknologi. I de følgende to afsnit vil vi uddybe, hvordan andengenerationsreformer af beskæftigelsen og den teknologiske udvikling kan se ud på et overordnet plan. Vi vil give et systematisk overblik over andengenerationspolitikker for at gøre det mindre luftigt, hvad begrebet dækker over.

Reformerne af arbejdsmarkedet og skattesystemet i '00erne og '10erne havde ikke snævert til formål at øge velstanden. De sigtede også på at skabe et finanspolitisk råderum til de skiftende regeringers politiske målsætninger, navnlig målsætninger om lavere skatter eller højere offentligt forbrug. Mange af de hidtidige reformer har derfor enten sænket skatterne eller overførselsindkomsterne. Hensynet til de offentlige finanser er også et centralt hensyn for andengenerationsreformer.

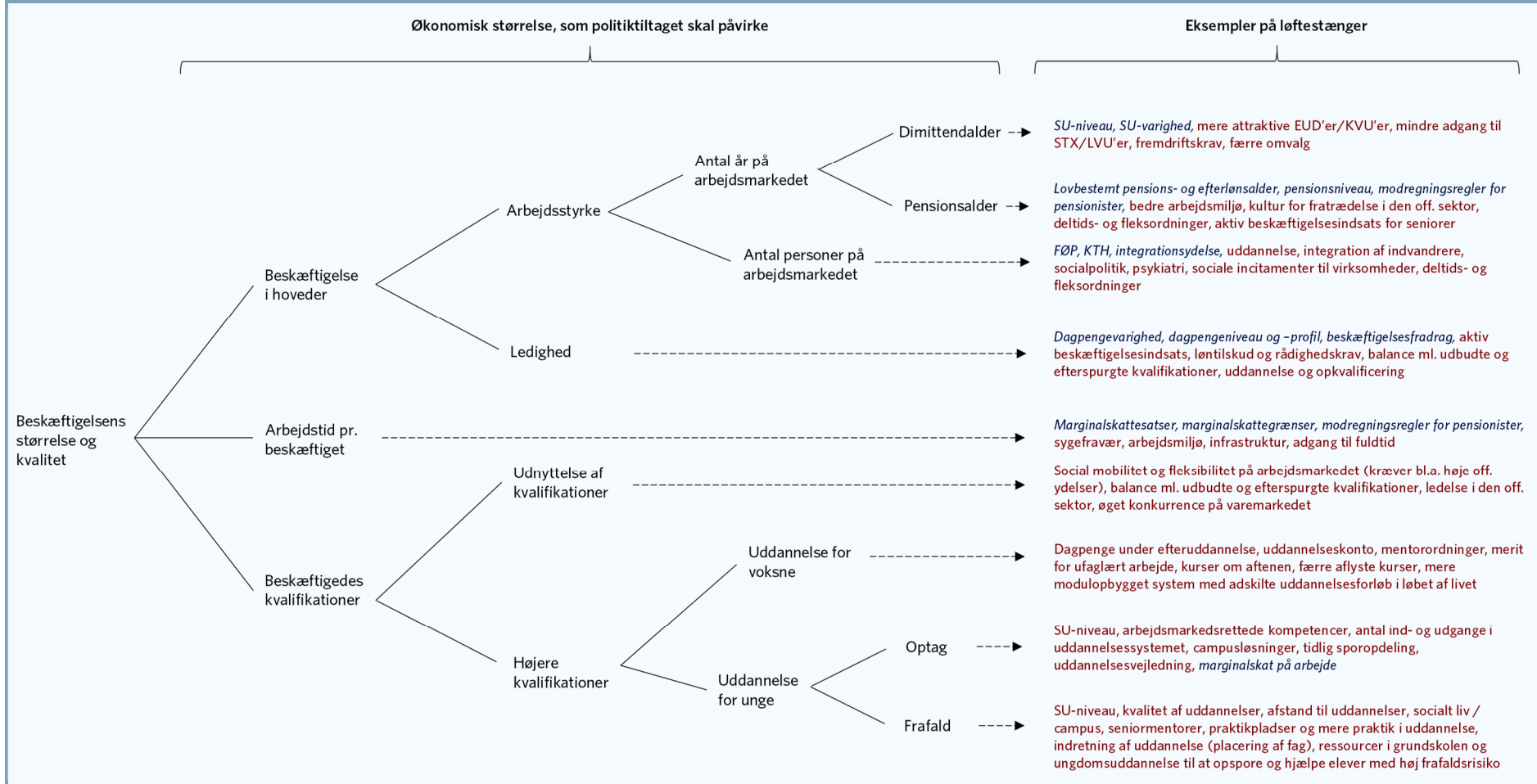
Ambitionen om at øge velstanden uden at skævvride samfundet er selvfølgelig ikke ny, og vejene dertil er langt fra ubetrådte. De politiske løftestænger, vi udpeger som andengenerationstiltag i denne analyse, er altså ikke nye håndtag. Men de kan godt fylde mere i arbejdsmarkedspolitikken fremover.

Reformer der øger beskæftigelsens størrelse og kvalitet

I figur 2 på næste side har vi dekomponeret beskæftigelsens størrelse og kvalitet ned i nogle økonomiske størrelser, som man kan påvirke politisk, og vi har givet nogle eksempler på politiske løftestænger. Det nærmere valg af løftestænger afhænger af ens politiske præferencer og af en konkret analyse af de enkelte løftestængers effekter. I figuren har vi farvet løftestænger blå, hvis de vedrører det privatøkonomiske incitament til at arbejde (førstegenerationsreformer), og røde, hvis de ikke gør (andengenerationsreformer).

I figuren har vi helt overordnet skelnet mellem, hvor mange der er i job, hvor mange timer de arbejder, og hvor dygtige de er. Antallet af personer, der har et job, afhænger af, hvor mange der er på arbejdsmarkedet (arbejdsstyrken), og hvor stor en andel af dem, der ikke har et job (ledigheden).

Figur 2. Faktorer der påvirker beskæftigelsens størrelse og kvalitet



Anm.: Løftestænger med kursiv og blå skrift vedrører den privatøkonomiske tilskyndelse til at arbejde, mens løftestænger med almindelig skrifttype rød skrift ikke gør.
 Kilde: AE.

Arbejdsstyrkens størrelse

Arbejdsstyrkens størrelse afhænger af, hvor mange i hver årgang, der er erhvervsaktive, og hvor mange år en årgang er erhvervsaktiv i. Hvis man vil have hver årgang til at være flere år på arbejdsmarkedet, kan man gøre det med førstegenerationsreformer, dvs. ved at øge den privatøkonomiske tilskyndelse til at blive hurtigt færdig med ens uddannelse (ved at sænke SU-satsen eller -varigheden) eller trække sig sent tilbage. Men man kan også gøre det med andengenerationsreformer, ved at motivere flere til at vælge kortere uddannelser eller gennemføre deres uddannelse hurtigt; eller ved at gøre folk bedre i stand til at varetage et arbejde i en høj alder.

Hvis man vil have flere ud på arbejdsmarkedet i en given årgang, kan man igen gøre det med førstegenerationsreformer – ved at skære i ydelserne til folk uden for arbejdsmarkedet eller gøre det sværere at få de ydelser. Men man kan også gøre det med andengenerationsreformer – ved at øge folks arbejds-evne. Det kan man f.eks. gøre med jobrettet uddannelse af ikke-vestlige indvandrere eller ved at forbedre den psykiatriske indsats (f.eks. for børn og unge) og den sociale indsats. Derudover har det en effekt at hjælpe flere igennem uddannelsessystemet. I de sidste tyve år er antallet af ufaglærte jobs nemlig faldet støt, og derfor er en uddannelse ofte en adgangsbillet til arbejdsmarkedet (jf. f.eks. AE 2019). Desuden kan deltids- og fleksordninger give bedre plads til personer, der ikke kan varetage et fuldtidsjob.

Ledigheden

Også ledigheden kan påvirkes både med førstegenerationsreformer og med andengenerationsreformer. Begge dele har været i spil i tidens løb, men de har sigtet på forskellige veje til at sænke ledigheden. I figur 3 har vi oplistet de forhold, der teoretisk set påvirker ledigheden, hvis vi tager udgangspunkt i den mest almindelige økonomiske teori for ledigheden på det private arbejdsmarked.



Anm.: Løftestænger med kursiv og blå skrift vedrører den privatøkonomiske tilskyndelse til at arbejde, mens løftestænger med almindelig skrifttype og rød skrift ikke gør.
 Kilde: AE på baggrund af C.A. Pissarides (2000): 'Equilibrium Unemployment Theory'.

Hvis vi ser bort fra konjunkturpolitikker, kan man overordnet set sænke ledigheden ved at øge arbejdsgivernes værdi (marginalprodukt) af medarbejderne, gøre det lettere for arbejdsgiverne at finde medarbejdere med de rette kvalifikationer, få de ledige til at søge bredere eller mere aktivt, eller få de ledige til at sænke deres lønkrav.

Førstegenerationsreformer vedrører primært de lediges søgeaktivitet og lønkrav, som i teorien kan påvirkes ved at forringe dagpengene eller forhøje beskæftigelsesfradraget. Men det kan man også påvirke med andengenerationsreformer, hvor man f.eks. styrker den aktive beskæftigelsesindsats eller øger

rådighedskravene for ledige. Vi har her kaldt rådighedskrav til ledige for andengenerationsløftestænger, fordi de øger incitamentet til at søge job uden direkte at ramme folk på deres privatøkonomi.

Andengenerationsreformer sigter i højere grad på at løfte arbejdsgivernes værdi af nyansatte eller på at gøre det lettere/billigere for arbejdsgiverne at møde de rette ledige. Ofte kan ledige gøre sig mere attraktive for arbejdsgiverne via opkvalificering, ligesom den sociale indsats, sundhedsvæsenet og integrationsindsatsen kan hjælpe på at gøre de mest udsatte ledige mere attraktive for arbejdsgiverne. Det offentlige kan med et mix af jobtilbud og uddannelse hjælpe en del ledige med at fastholde de færdigheder og den daglige rytme, som et job kræver. Et politisk fokus på at opkvalificere de ledige og uddanne de unge til arbejdsmarkedets krav kan også forbedre matchet mellem ledige og arbejdsgivere. Det kan også ske via en god arbejdsformidling, der aktivt hjælper virksomheder og ledige med at finde hinanden.

Arbejdstiden

Det samlede arbejdsinput i økonomien afhænger som sagt også af arbejdstiden for dem, der har et job. Arbejdstiden har været genstand for en lang række førstegenerationsreformer, hvor man især via marginals-katten har givet økonomiske incitamentet til at blive flere timer på arbejdet. Den slags reformer har dog den ulempe, at folk også får bedre råd til at holde fri, når de kan tjene det samme for en lavere arbejdsindsats. De økonomiske vismænd vurderer derfor, at beskæftigelseseffekten af en lavere topskat er tæt på nul og ligefrem kan være negativ (DØR 2018).

Andengenerationsreformer, der øger arbejdstiden, har især karakter af tiltag, der reducerer folks spildtid og ikke mindst deres sygedage. Det kan man f.eks. gøre med arbejdsmiljøtiltag eller tiltag i sundhedsvæsenet. Folks spildtid kan reduceres med f.eks. infrastrukturinvesteringer.

Endelig kan ordninger, der giver bedre adgang til fuldtid for f.eks. sygeplejersker, øge arbejdstiden uden at øge det privatøkonomiske incitament til at arbejde længere.

Arbejdskraftens kvalifikationer

Den nederste del af figur 2 ovenfor giver en overordnet opdeling af vejene til at løfte arbejdskraftens kvalifikationer.

Man kan øge arbejdskraftens kvalifikationer ved at sikre en bedre udnyttelse af kvalifikationerne – dels på arbejdsmarkedet som helhed (ved at afstemme udbuddet af uddannelsespladser med efterspørgslen) og dels i den enkelte organisation (hvor man primært kan påvirke ledelsen på offentlige arbejdspladser). Begge dele er andengenerationsløftestænger. Man kan også øge virksomhedernes tilskyndelse til at udnytte medarbejdernes ressourcer bedre med tiltag, der øger konkurrencen på varemarkedet.

Den primære vej til at øge arbejdsstyrkens kvalifikationer går dog via uddannelsessystemet. Her kan man for det første øge søgningen til udvalgte uddannelser med privatøkonomiske incitamentet, f.eks. ved at øge SU-satsen eller kompensationsgraden for personer i VEU. Da overførslerne i dette tilfælde ikke bruges som incitamentet til at arbejde, har vi i figuren kategoriseret det som andengenerationstiltag. Man kan i princippet også styrke det økonomiske incitament til at tage en uddannelse med førstegenerationsreformer ved at sænke skatten på arbejde.

For mange voksne er det dog andre ting end den økonomiske motivation, der står i vejen for at opkvalificere sig, f.eks. at det er bøvlet, eller at de har dårlige minder fra uddannelsessystemet. Andengenerationsreformer kan derfor også skubbe på uddannelsesaktiviteten blandt voksne med f.eks. mentorprogrammer og ordninger, der gør det lettere at tage uddannelsen, mens man har et arbejde.

For unge er det især frafald, der er problemet. Her kan f.eks. det sociale liv på uddannelsen og afstanden til uddannelsen betyde en del. Tilsvarende kan det betyde noget, om især de første fag opleves som anvendelige, og om uddannelsesstederne har mulighed for at hjælpe elever, der er ved at droppe ud.

Andengenerationsreformer forbedrer modtagernes velfærd

De fleste eksempler på andengenerationsreformer, vi har nævnt her, øger beskæftigelsen ved at øge folks arbejdsevne eller reducere deres spildtid. Tiltagene kan dog også anvende ikke-økonomiske krav, f.eks. fremdriftskrav for studerende, adgangskrav på uddannelser eller rådighedskrav for arbejdsløse.

Der er en væsentlig kvalitativ forskel på førstegenerationsreformer og reformer, der øger arbejdsudbudet ved at øge en befolkningsgruppes arbejdsevner eller reducere deres spildtid.

Når politiktiltag øger den samlede velstand ved at sænke marginalsatten på arbejde, vil borgernes nyttegevinst af den ekstra samlede velstand næsten fuldt ud blive modgået af et nytte tab fra den fritid, de opgiver. Når man sænker ydelserne til folk, der ikke har et job, vil de også opleve en lavere velfærd. De ledige, som på grund af ydelsesnedgangen tager imod et job til en lavere løn, vil samlet set opleve et nytte tab sammenlignet med en situation uden ydelsesnedgangen. Og de ledige, som ikke lige kan finde et job, bliver ramt ekstra hårdt, fordi de jo må leve med den lavere ydelse.

Det er ikke tilfældet, når man forbedrer folks arbejdsevner eller reducerer deres spildtid. Her er hele velstandsfremgangen udtryk for en nytte fremgang. Reforme, der forbedrer borgernes arbejdsevner eller reducerer deres spildtid, har med andre ord den bonuseffekt, at de øger modtagernes velfærd. Her er effekten af ikke-økonomiske krav (rådighedskrav mv.) mere tvetydig.

De fordelingsmæssige effekter er ofte også forskellige. Når man sænker marginalsatten eller sænker overførselsindkomsterne, vil det så godt som altid øge den økonomiske ulighed. Det er sjældent tilfældet, hvis man forbedrer folks arbejdsevner eller reducerer deres spildtid. Derfor er der et stort overlap mellem de to definitioner på andengenerationsreformer, som vi foreslog indledningsvist i analysen. Det trækker isoleret set i retning af, at den samlede velfærdsgevinst er større for andengenerationspolitikker end for førstegenerationspolitikker – men der kan være velfærdseffekter for andre end de umiddelbare modtagere, der trækker i den anden retning, f.eks. forvriddningseffekter af skatter. Derfor bør politikernes valg af vejene til en højere velstand som sagt bygge på en konkret analyse af de enkelte løftestænger.

Reformer der øger den teknologiske vækst

Formålet med andengenerationsreformer er som sagt at øge velstanden, og i denne analyse koncentrerer vi os om, hvordan man kan gøre det i en arbejdsmarkeds kontekst. Det behøver ikke kun ske ved at påvirke den arbejdskraft, der går til at producere varer og tjenester. Det kan også ske ved at påvirke den arbejdskraft, der går til at udvikle og udbrede ny teknologi. Det ser vi på her.

I figur 3 på næste side har vi dekomponeret frembringelsen af ny teknologi i nogle størrelser, der kan påvirkes politisk. Vi har fokuseret på det private erhvervsliv, selvom det selvfølgelig også er vigtigt at øge produktiviteten i det offentlige. Bemærk, at det teknologiske niveau både bliver løftet, når der bliver udviklet ny teknologi, og når den bliver udbredt til flere virksomheder eller flere ansatte. Og det dækker både over bedre produktionsmetoder, en bedre organisering af arbejdet og en bedre markedsføring af produkterne.

I figuren har vi igen givet nogle eksempler på politiske løftestænger og farvet dem røde, hvis de ikke vedrører det privatøkonomiske incitament til at arbejde (andengenerationsreformer). Det er tilfældet for alle løftestængerne i figuren på nær én. Som sagt afhænger det nærmere valg af løftestænger af ens politiske præferencer og af en nærmere analyse af de enkelte løftestængers effekter på f.eks. den samlede velstand og fordelingen af velstanden.

Når man øger det teknologiske niveau, kræver det nogle input, ligesom når man producerer varer og tjenester. De inputs koster noget, og omkostningen skal dækkes af et fremtidigt afkast. Da omkostningerne og afkastet ikke falder på samme tid, kræver frembringelsen af ny teknologi, at man kan veksle et fremtidigt afkast til ressourcer i dag – dvs. det kræver kredit. Hvis man vil øge den private innovation, skal man altså enten 1) gøre inputtene til en given mængde innovation billigere for virksomheden eller mere effektive, 2) øge afkastet af den færdige innovation, eller 3) gøre det lettere at bruge afkastet til at betale for inputtene gennem bedre lånemuligheder.

Hvis vi ser på inputtene, så går økonomer typisk ud fra, at produktionen af ny viden kræver noget opfindsom arbejdskraft og nogle øvrige input (f.eks. maskinkapital og IP-rettigheder) – og at den sker med udgangspunkt i den viden, der eksisterer i forvejen.

Viden og opmærksomhed

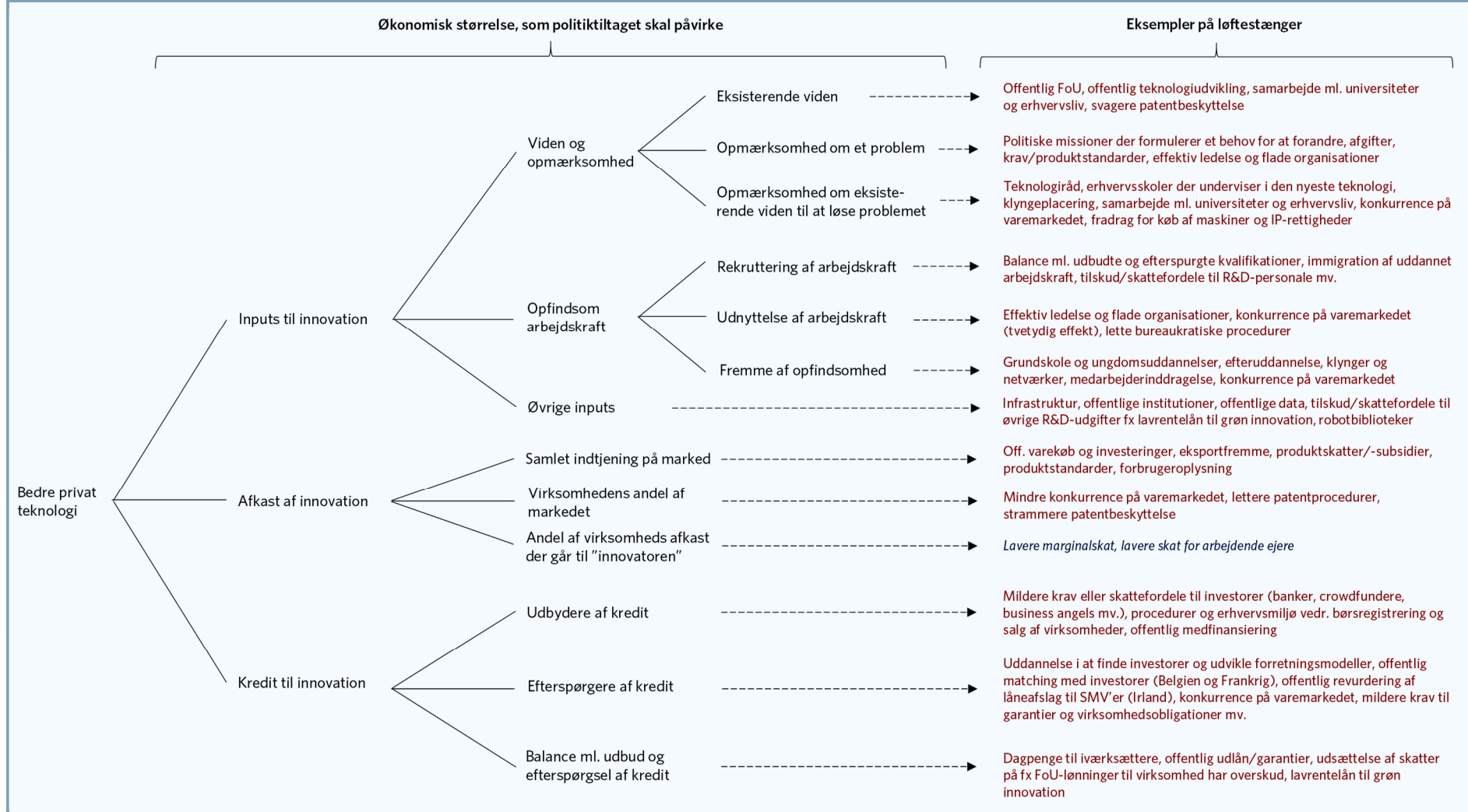
Det kræver nemlig viden at udvikle eller udbrede ny teknologi. Og for at kunne udvikle nye løsninger ud fra den eksisterende viden kræver det, at man er opmærksom på den viden, der eksisterer, og på de problemer, der skal løses.

Derfor kan man for det første skubbe på innovationen ved at øge den eksisterende mængde af anvendelig viden. Det kan først og fremmest gøres ved at fremme forskning bredt og især forskning, der kan understøtte udviklingen af nye løsninger.

Opmærksomheden omkring samfundets problemer er også en størrelse, der kan påvirkes politisk. Politikerne har en vis mulighed for at præge, hvordan vi opfatter verden, bl.a. ved at formulere et behov for at forandre tingenes tilstand. Den italiensk-amerikanske forsker Mariana Mazzucato har givet en lang række historiske eksempler, hvor politikerne har præget innovationen ved at italesætte et samfundsproblem, formulere en politisk mission om at løse det og skabe et marked for løsninger (Mazzucato 2013).

I Danmark startede vores styrkeposition inden for høreapparater i 1960'erne, da Viggo Kampmann formulerede en målsætning om, at alle skulle kunne høre. Også i mindre skala er de politiske ambitioner om kvaliteten af velfærden med til at præge udviklingen inden for velfærdsteknologi. Elementbyggeriet

Figur 3. Faktorer der påvirker den teknologiske udvikling i den private sektor



Anm.: Løftestænger med kursiv og blå skrift vedrører den privatøkonomiske tilskyndelse til at arbejde, mens løftestænger med almindelig skrifttype rød skrift ikke gør.

Kilde: AE.

blev fremmet af Danmarks boligpolitik i 1970'erne, der skabte behov for billige boliger. Og vindeventyret i 1990'erne skyldtes i høj grad et politisk ønske om at undgå atomkraft, kul og olie.

I de eksempler har et nytænkende politisk fokus på et samfundsproblem været med til at give grobund for nytænkende løsninger – i kombination med politikker, der har øget afkastet af de nye løsninger (via støtte eller offentligt indkøb), og politikker, der har øget udbuddet af kredit til innovation på de områder.

Udover at udvikle viden og opmærksomhed om problemer kan politikerne forbedre adgangen til viden ved at gøre virksomhedernes ledere og ansatte bedre bekendt med den eksisterende viden – f.eks. ved at uddanne/efteruddanne i den nyeste teknologi, ved at oplyse om ny teknologi eller ved at opbygge innovative miljøer eller samarbejder mellem virksomheder og universiteter. Den viden, virksomhederne råder over, omfatter også den knowhow, der er forbundet med brugen af deres maskiner og IP-rettigheder. Derfor kan bedre adgang til køb af maskiner og IP-rettigheder også øge virksomhedernes viden.

Alle de politik-eksempler, vi har nævnt her, er eksempler på andengenerationsløftestænger.

Opfindsom arbejdskraft

Hvis man vil øge mængden af opfindsom arbejdskraft i virksomhederne, kan man forbedre virksomhedernes adgang til den relevante arbejdskraft og deres udnyttelse af den. Adgangen til relevant arbejdskraft kan forbedres ved at uddanne folk med de efterspurgte kompetencer, typisk en kombination af faglærte og videregående uddannelser (Mason m.fl. 2019). Det kan også ske ved at gøre det lettere at hente vigtig arbejdskraft i udlandet eller ved at give virksomhederne skatteincitamenten til at ansætte medarbejdere til FoU-opgaver. Begge dele er andengenerationstiltag.

I mange virksomheder er der ikke en udviklingsafdeling, så her kommer innovation fra de idéer, som den brede medarbejderstab får. De idéer bliver bedst udnyttet på vellede arbejdspladser med flade hierarkier, hvor smeden og ingeniøren kan vende deres idéer. Et højt offentligt serviceniveau over for virksomheder kan også gøre det mindre arbejdskrævende at gå fra idé til virkelighed. Endelig kan man forsøge at fremme de ansattes opfindsomhed ved at øge det generelle uddannelsesniveau eller ved at fremme opbygningen af innovative miljøer/klynger (Bloom m.fl. 2019).

Øvrige inputs

Udover viden og opfindsom arbejdskraft kræver innovation som sagt nogle øvrige input. Det drejer sig dels om offentlige kapitalinput, dvs. infrastruktur, offentlige institutioner osv. Og dels drejer det sig om de maskiner, testmateriale mv., som man skal bruge for at udvikle nyt. Det kan man gøre billigere for virksomheden vha. tilskud eller skattefradrag (jf. f.eks. EU-Kommissionen 2014). I Sydkorea har man gjort det billigere for virksomheder at anvende robotter i innovationsprocessen ved at oprette offentlige robotbiblioteker (jf. Dansk Metal 2019).

Det meste støtte til innovation skelner ikke mellem arbejdskraft og øvrige inputs – skattefradrag for virksomhedernes innovationsudgifter og direkte tilskud går ofte både til løn og andre udgifter. Både tilskud og skattefradrag kan være effektive måder at understøtte privat innovation på, ikke mindst hvis de kombineres med hinanden og med andre indsatser (Cunningham m.fl. 2016, Antolero & Mina 2020).

Afkastet af innovation

Virksomhedernes afkast af nye opfindelser afhænger af, hvor meget der samlet set kan tjenes på den nye opfindelse, og hvor stor en andel af indtjeningen, der går til den virksomhed, som har lavet opfindelsen.

Den samlede indtjening på et marked kan øges med bl.a. eksportfremmetiltag, offentlige indkøbsaftaler eller støtte/afgifter. Eksportfremstød og andre former for erhvervsstøtte øger selvsagt indtjeningsmulighederne for de berørte virksomheder. Også det offentlige indkøb kan bruges til at øge størrelsen af et marked, f.eks. markedet for grønne produkter, som det offentlige kan øge ved at købe grønt (jf. f.eks. FH 2020). Det kan man også gøre med subsidier eller afgifter. Støtte til vindmøller øger f.eks. afkastet af at være markedsførende inden for vindmøller, mens en CO₂-afgift øger afkastet af CO₂-besparende produkter. Derudover kan produktstandarder præge den teknologiske udvikling. Det er f.eks. sket inden for flyindustrien, hvor sikkerhedskrav har fået flyproducenterne til at udvikle sikkerhedsløsninger. Virksomhedens andel af indtjeningen på nye opfindelser afhænger især af patentreglerne.

Hvis man vil fremme enkeltindviders incitament til at lave innovation, kan man endelig gøre det ved at øge enkeltindviders andel af virksomhedens indtjening på den nye opfindelse. Det kan man f.eks. påvirke via skatterne på personindkomst. Af de eksempler på politiktiltag, vi har givet i figuren, er lavere skat på personindkomst det eneste politiktiltag, der forbedrer teknologien ved at øge det privatøkonomiske incitament til at arbejde. Det er derfor det eneste eksempel på en førstegenerationsløftestang.

Kredit til innovation

Mulighederne for at låne penge til innovation afhænger af f.eks. finansieringskravene til banker og finansinstitutter. I mange start-ups og SMV'er er lederne ikke gode til at tiltrække investorer. Derfor har en del lande udviklet offentlige programmer, hvor det offentlige uddanner og rådgiver lederne i at udvikle deres forretningsmodel og finde investorer, eller hvor det offentlige f.eks. får bankerne til at behandle låneanmodninger seriøst (EU-Kommissionen 2019, Deloitte 2017).

Endelig har man i mange lande oprettet offentlige investeringsfonde, der låner penge ud til privat innovation, f.eks. Vækstfonden i Danmark. Det er ofte lån med gunstige rentevilkår, hvor der også er et element af tilskud til virksomhedernes innovationsudgifter. Statslig kredit til virksomhederne bliver ofte set som en måde at løse markedsfejl på, for på grund af markedsfejl bliver der samfundsøkonomisk set udbudt for lidt kredit på det private lånemarked for innovation. Det skyldes bl.a., at innovation i én virksomhed skaber værdi for andre virksomheder, at lånemarkedet for innovation er præget af asymmetrisk information, og at mange udenlandske virksomheder i forvejen kan låne fra offentlige investeringsfonde i deres hjemland.

Andengenerationsreformer kan skubbe på den grønne omstilling

En del af de politiske værktøjer, der kan skubbe på den teknologiske udvikling, kan målrettes imod udvikling af grøn teknologi. På den måde kan værktøjerne på én gang skabe vækst og jobs i Danmark og medvirke til, at vi når i mål med den grønne omstilling. Det er vigtigt, for vi kan ikke vente på, at de nødvendige investeringer i grøn innovation bliver rentable for private investorer, hvis vi skal nedbringe vores CO₂-udledninger i det tempo, som klimaekspertter ser som nødvendigt.

For det første kan forsknings- og uddannelsespolitikken bidrage til, at det offentlige forsker og uddanner i grønne løsninger. Derigennem kan det offentlige præge vidensinputtet i innovationsprocessen i en grøn retning.

For det andet kan skatter og tilskud øge afkastet af CO₂-besparende teknologier og gøre det billigere for virksomhederne at udvikle dem. En CO₂-afgift vil f.eks. øge virksomhedernes afkast af at udvikle klimavenlige teknologier. Den offentlige sektors indkøb og serviceydelser til eksportvirksomheder kan som sagt også målrettes de grønne virksomheder og dermed øge afkastet af klimavenlige teknologier. Endelig kan politikerne øge incitamentet til at udvikle grønne løsninger ved hjælp af produktkrav/miljøstandarder.

For det tredje kan politikerne bruge kreditpolitikken til at sænke låneomkostningerne for virksomheder, der udvikler og udbreder klimavenlig teknologi. I lyset af tidspresset for den grønne omstilling eksisterer der et betydeligt finansieringsgab på det private lånemarked for grøn innovation (OECD 2018). Samtidig er innovation inden for bl.a. energi og infrastruktur ofte forholdsvist kapitaltungt, og derfor har de markedsfejl, der begrænser udlånene til innovation, særlig stor betydning for de områder.

Det kan statslige investeringsfonde hjælpe på ifølge en schweizisk forskningsgruppe, som har evalueret de statslige investeringsfonde i Tyskland, Storbritannien og Australien (Geddes m.fl. 2018). De tre investeringsfonde har øget både den samlede kredit og den private kredit til grøn innovation, og samtidig har de forbedret de private investorers viden om grønne teknologier og tillid til de grønne virksomheder.

Litteratur

Antolero, Pietro & Andrea Mina: 'The causal effects of R&D grants', <https://voxeu.org/article/causal-effects-rd-grants>

AE (2019): Fra ufaglært til faglært forbedrer de offentlige finanser, af chefanalytiker Mie Dalskov Pihl og senioranalytiker Jon Nielsen, <https://www.ae.dk/publikationer/fra-ufaglaert-til-faglaert-forbedrer-de-offentlige-finanser-0>

Bloom, Nicholas, J. van Reenen & H. Williams (2019): 'A Toolkit of Policies to Promote Innovation', Journal of Economic Perspectives.

Cunningham, Paul m.fl. (2016): 'Chapter 3: The impact of direct support to R&D and innovation in firms', i: Handbook of Innovation Policy Impact (red. Edler m.fl.), Edward Elgar Publishing.

Dansk Metal (2019): 'Behov for robotter i dansk erhvervsliv', <https://www.danskmatal.dk/Nyheder/analyser/Documents/2019Robotstrategi.pdf>.

Deloitte (2017): 'Danmark som energiteknologisk pionerland', ida.dk/media/2372/20170630_danmark_som_energiteknologisk_pionerland_rapport_monitordeloitte_final.pdf

DØR / De Økonomiske Råd (2018): Dansk Økonomi, efterår 2018, https://dors.dk/files/media/rapporter/2018/E18/kapitel_2/e18_kap_ii_skat_og_arbejdsudbud.pdf

EU-Kommissionen (2014): 'A Study on R&D Tax Incentives'.

EU-Kommissionen (2019): 'SME Access to Finance Situation in EU Member States'.

FH (2020): 'Sammen skaber vi Danmark - sammen skaber vi grøn omstilling. Teknisk baggrundsnotat', <https://fho.dk/wp-content/uploads/2020/05/teknisk-baggrundsnotat.-fh-sammen-skaber-skaber-vi-groen-omstilling.pdf>

FM / Finansministeriet (2019): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 58 (Alm. del) af 18/11 2019, www.ft.dk/samling/20191/alm-del/fiu/spm/58/svar/1617830/2122995.pdf

Geddes, Anna m.fl. (2018): 'The multiple roles of state investment banks in low-carbon energy finance: An analysis of Australia, the UK and Germany', Energy Policy 115.

Mason, Geoff m.fl. (2019): 'Which skills contribute most to absorptive capacity, innovation and productivity performance? Evidence from the US and Western Europe', Economics of Innovation and New Technology.

Mazzucato, Mariana (2013): The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths, Anthem Press, London.

OECD (2018): 'SMEs: Key Drivers of Green and Inclusive Growth', Issue Paper, https://www.oecd.org/greengrowth/GGSD_2018_SME%20Issue%20Paper_WEB.pdf