

Analyse

15. juli 2020

Stor forskel i forsinkelser ved forskellige finanspolitiske instrumenter

Af Kasper Hjalager Albrechtsen og Annasofie Marckstrøm Olesen

Der er grund til at tro, at det nuværende økonomiske tilbageslag er kraftigt men forholdsvis kortvarigt. Det er derfor særligt vigtigt at være opmærksom på den tidsmæssige afgrænsning af finanspolitiske lempelser. Denne analyse vurderer, hvor lang tid der går, før de forskellige finanspolitiske instrumenter typisk har en aktivitetsevirkning. Simple ændringer i skatter eller indkomstoverførsler har generelt få forsinkelser, hvorimod statslige anlægsprojekter kan have store forsinkelser. Politikerne bør fokusere på tiltag med små eller ingen forsinkelser, hvis formålet er at genoprette økonomien. Ellers kan der være risiko for, at virkningen rammer på et uønsket tidspunkt.

Kontakt

Økonom
Kasper Hjalager Albrechtsen
Tlf. 2645 6082
E-mail kha@kraka.dk

1. Sammenfatning og anbefalinger

Timing af finanspolitik er afgørende i en krise

Der er udsigt til, at den danske økonomi vil opleve et stort tilbageslag i 2020 som følge af corona-krisen.¹ Der er allerede planlagt indgreb, som skal stimulere den økonomiske aktivitet og dermed forsøge at reducere tilbageslaget, herunder udbetaling af de indefrosne feriepenge samt et engangstilskud på 1.000 kr. til ydelsesmodtagere. Det er dog forventeligt, at der skal vedtages yderligere tiltag, som også rækker ind i 2021. På baggrund af de seneste økonomiske prognoser kan der være grund til at tro, at tilbageslaget er kraftigt men relativt kortvarigt.² Den tidsmæssige afgrænsning af tiltagenes effekt bliver derfor særlig vigtig. Det kan imidlertid være svært at tilrettelægge, hvornår et tiltag præcis har den ønskede virkning. Det skyldes, at der er flere forsinkelser, fra der er observeret en lavkonjunktur, til der politisk er truffet en beslutning, til instrumentet har sin fulde effekt på økonomien. Disse forsinkelser kan deles op i fire overordnede lags:

1. *Observationslaget* er den tid, der går, før regeringen har observeret, at konjunktoren ændres.
2. *Beslutningslaget* er den tid, der går, før et politisk flertal i Folketinget vedtager, hvordan de aktivt vil stimulere den økonomiske aktivitet.
3. *Implementeringslaget* er den tid, der går, før det vedtagne tiltag træder i kraft.
4. *Effektlaget* er den tid, der går, før tiltaget påvirker den økonomiske aktivitet med fuld effekt.

Forsinkelser ved finanspolitiske tiltag

Observationslaget er uafhængigt af de valgte finanspolitiske instrumenter. Derfor er det størrelsen på de tre øvrige lags, der er central ved udvælgelsen af instrumenter. Tabel 1 viser vurderingerne af beslutnings-, implementerings- og effektlaget ved overordnede finanspolitiske instrumenter med tilhørende eksempler på mulige tiltag.³ For skattelettelser og højere indkomstoverførsler vil den samlede forsinkelse være relativt lille, hvis implementeringen blot kræver en justering af eksisterende parametre frem for indhentning af nye personoplysninger eller indarbejdelse af nye parametre i systemet. Eksempelvis må afgiftsned sættelser, et investeringsvindue, en forhøjelse af personfradraget eller en direkte overførsel til danskernes NemKonto forventes at have en lille samlet forsinkelse.

Fremrykning af offentlige anlægsprojekter

For offentlige anlægsinvesteringer vil beslutnings- og implementeringslaget i høj grad afhænge af projektets størrelse, men selv for små projekter kan forsinkelserne typisk være større end ved simple ændringer i skatte- eller overførselssystemet. Forsinkelserne ved offentlige anlægsinvesteringer kan dog reduceres markant ved at fremrykke projekter, hvor der allerede ligger forundersøgelser og planlægning klar. Det vil fjerne det meste af beslutningslaget. Derudover er det afgørende, at der reelt er et potentiale for at igangsætte projektet med kort varsel. Kommunale anlægsprojekter er generelt mindre end de statslige og vil derfor generelt kunne igangsættes hurtigere. Staten kan imidlertid kun påvirke omfanget af de kommunale investeringer. Det kan gøres ved fx at justere i anlægsloftet, hvilket allerede er sket i år.

Offentligt varekøb kan slå hurtigt igennem

Offentlig beskæftigelse, offentlig løn og offentligt varekøb er også finanspolitiske instrumenter. Øget offentlig beskæftigelse og øget offentlig løn er ikke medtaget i Tabel 1, da vi vurderer, at tiltagene er svære at gøre midlertidige og derfor ikke velegnede til kortsigtet ekspansiv finanspolitik. Det offentlige køb af varer eller tjenester kan til gengæld øges i en tidsbegrænset periode og vil typisk slå hurtigt igennem på økonomien.

¹ Kilde: Økonomisk Redegørelse, maj 2020

² Se fx Økonomisk Redegørelse maj 2020

³ Eksemplerne skal ikke opfattes som anbefalinger. Der er andre dimensioner end lag, fx fordelingshensyn m.m.

Tabel 1 Forsinkelser ved forskellige finanspolitiske instrumenter

Instrument	Eksempler	Beslutningsslag	Implementeringslag	Effektlag	Velegnet på kort sigt ⁴
Simple indkomstoverførsler	Udbetaling af indfrosne feriepenge, forhøjelse af SU, 1.000 kr. til ydelsesmodtagere	Lille	Meget lille	Lille	Ja
Afgifter	Lavere registreringsafgifter, elafgift eller forbrugsafgifter (kaffe, vin mv.)	Lille	Meget lille	Lille	Ja***
Investeringsvindue for erhverv eller husholdninger	Forhøjet afskrivning for virksomheder, ny BoligJobordning	Lille	Meget lille	Lille	Ja
Simple skatteændringer	Højere personfradrag, lavere bundskat	Lille	Lille	Lille	Ja
Komplicerede indkomstoverførsler	En ny grøn check baseret på nye personoplysninger	Lille	Stort	Lille	Nej
Komplicerede skatteændringer	Nye boligskatte, lavere selskabsskat, moms	Lille	Stort	Lille	Nej
Offentligt varekøb	Konsulentydelse for det offentlige	Lille	Lille	Lille	Ja
Kommunale anlægsinvesteringer	Nye renoveringsprojekter på skoler	Stort*	Lille**	Mellem	Ja hvis kort varsel
Statslige anlægsinvesteringer	Nye anlægsprojekter på veje	Meget stort*	Meget stort**	Stort	Nej

Anm.: Vurderingerne er kun skøn, og det præcise lag vil afhænge af det konkrete tiltag og eventuelle uforudsete forhold. Øget offentlig beskæftigelse og løn er også finanspolitiske instrumenter men er ikke medtaget. Det skyldes, at vi vurderer, at tiltagene er svære at gøre midlertidige og derfor ikke er velegnede til kortsigtet ekspansiv finanspolitik.

*Beslutningslaget for anlægsinvesteringer kan forkortes markant, hvis der igangsættes projekter, hvor der allerede ligger forundersøgelser og planlægning klar.

**Implementeringslaget for offentlige investeringer vil afhænge af projektets størrelse. Implementeringslaget for et kommunalt anlægsprojekt kan derfor godt være stort, hvis projektet er relativt stort.

*** Ændringer af afgifter i en tidsbegrænset periode kan give anledning til uheldige tærskel-effekter både ved indførelsen og udfasningen.

Kilde: Egne vurderinger på baggrund af tidligere gennemførte tiltag, hvor vi fx har undersøgt tidspunkt for politisk aftale, lovprocessen og ikrafttrædelsestidspunkt.

Fokus på forsinkelser er vigtigt

Coronakrisen har givet den danske økonomi et tilbageslag. Der er dog stor usikkerhed omkring, hvor kraftigt og langtrukket tilbageslaget bliver. Usikkerheden i sig selv kan være et argument for at føre ekspansiv finanspolitik for at undgå en længerevarende økonomisk nedtur. Men usikkerheden betyder også, at det er vigtigt, at politikerne kan styre, hvornår et tiltag har en indvirkning på økonomien. Derfor bør størrelsen på forsinkelser vægte højt i beslutningsgrundlaget, når der skal udvælges finanspolitiske instrumenter til den økonomiske genopretning. Det udelukker ikke, at der kan være andre relevante hensyn at tage, når der skal føres ekspansiv finanspolitik. Der kan fx være et politisk ønske om at tage hensyn til fordelingsvirkningerne.

Stimulans-effekten er også afgørende

Instrumenternes økonomiske stimulans-effekt er også en vigtig faktor. Indkomstoverførsler eller skattelettelser stimulerer økonomien via en øget købekraft hos husholdningerne. Kraka-Deloitte (2020a) viser, at der ikke er afgørende forskelle i den økonomiske stimulans-effekt for statslige over-

⁴ Der er andre politiske hensyn end forsinkelser, når der skal udvælges finanspolitiske instrumenter. Denne vurdering er udelukkende baseret på hensynet om en lav samlet forsinkelse og muligheden for at styre effekten på kort sigt.

førsler målrettet bestemte husholdninger såsom ekstra SU eller folkepension, forhøjet personfradrag for alle danskere eller en frigivelse af dele af de indefrosne feriepenge.⁵ Et forøget investeringsniveau enten ved et investeringsvindue eller igangsættelse af offentlige anlægsprojekter vil generelt have en kraftigere effekt på økonomien, da investeringerne både vil indgå direkte i BNP og have afledte effekter på produktivitet og beskæftigelse.

Moms- og afgifts-
nedsættelse kan give
tærskel-effekter

En afgifts- eller moms-nedsættelse i en tidsbegrænset periode kan stimulere økonomien gennem lavere forbrugerpriser. Den midlertidige nedsættelse kan dog give anledning til tærskel-effekter, hvor forbruget reduceres inden nedsættelsen træder i kraft og ved udfasningen af nedsættelsen. Dertil er det usikkert, om nedsættelsen slår fuldt igennem på forbrugerpriserne.

2. Forsinkelser ved brug af ekspansiv finanspolitik

Timing af finanspolitik
er afgørende i en krise

Det kan ikke undgås, at der er forsinkelser, fra der er observeret en lavkonjunktur, til der politisk er truffet en beslutning, til det politisk valgte instrument har sin fulde effekt på økonomien. Men det er ikke desto mindre vigtigt at være opmærksom på disse forsinkelser, hvis målet er at kickstarte økonomien. Forsinkelserne kan nemlig betyde, at instrumentet ikke har den forventede stabiliserende virkning på økonomien. Det er særligt relevant i lyset af coronakrisen, da der er grund til at forvente, at det økonomiske tilbageslag kan være forholdsvis kortvarigt. Formålet med dette afsnit er at belyse forsinkelserne ved forskellige finanspolitiske instrumenter.

Fire forskellige lags

M. Friedman (1948) anvender begreberne observationslag, beslutningslag og effektlag til at beskrive forsinkelserne, når pengepolitik bruges aktivt som stabiliseringsinstrument.⁶ Ved finanspolitiske tiltag kan man tilføje et implementeringslag, som er den tid, der går, fra et finanspolitisk tiltag er besluttet, til det er implementeret. Observations-, beslutnings- og implementeringslaget kan overordnet også kaldes et inside lag eller de interne forsinkelser ved finanspolitiske tiltag. Effektlaget kaldes også et outside lag eller de eksterne forsinkelser. Effektlaget defineres som forsinkelsen fra implementeringen indtil det finanspolitiske instrument har sin fulde effekt på økonomien.

Pengepolitik vs.
finanspolitik

Forsinkelser ved ekspansiv pengepolitik og finanspolitik er blevet debatteret i mange år. Beslutnings- og implementeringslag er begge meget små for pengepolitik, hvorimod de generelt er relativt store men også meget varierende for finanspolitik. Til gengæld er effektlaget relativt stort for pengepolitik og relativt lille for finanspolitik. I Danmark er det kun muligt at føre konjunkturpolitik ved finanspolitik, hvorfor dette er fokus for denne analyse. De fire forskellige lags for finanspolitik uddybes i dette afsnit, hvor beslutnings- og implementeringslaget er de centrale.

Observationslag

Konjunktoren
overvåges tæt

Observationslaget er den tid, der går, før regeringen har observeret, at konjunktoren ændres. Det er vigtigt at minimere observationslaget, så man kan nå at reagere inden arbejdsløsheden og antallet af virksomhedskonkurser er steget kraftigt. Der er mange, der overvåger den makroøkonomiske udvikling i Danmark og resten af verdenen tæt, herunder banker, tænketanke, Finansministeriet, De Økonomiske Råd, Danmarks Statistik m.fl. Der burde derfor være et godt udgangspunkt for at have et lille observationslag. Det danske samfund er på nuværende tidspunkt stadig i coronakrisen, og det er derfor for tidligt at konkludere noget om observationslaget. Det økonomiske tilbageslag i Danmark er dog i en grad direkte forårsaget af politiske beslutninger om nedlukning i indlandet og udlandet, så derfor bør observationslaget alt andet lige være mindre under coronakrisen end under finanskrisen.

Beslutningslag

Beslutningslag i Folke-
tinget

Beslutningslaget er den tid, der går, fra der er observeret et potentielt økonomisk tilbageslag, til et politisk flertal i Folketinget vedtager, hvordan de aktivt vil stimulere den økonomiske aktivitet. Det er denne fase, politikerne befinder sig i nu. Der har været flere forskellige forslag på bordet fra

⁵ Kilde: Kraka-Deloitte, 10. juni 2020, "[Øgede overførsler, forhøjet personfradrag og frigivelse af feriepenge vil stimulere dansk økonomi nogenlunde lige meget](#)".

⁶ Se "A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability", by Milton Friedman, American Economic Review 38, June 1948, pp. 245-264.

politiske partier, interesseorganisationer m.fl. ift. tiltag, der kan øge den økonomiske aktivitet. Venstre har fx foreslået at halvere moms, og flere har foreslået at reducere elafgiften. Den 15. juni 2020 blev der med et bredt politisk flertal indgået en aftale om en økonomisk genopretningspakke. Det blev blandt andet aftalt at udbetale de indefrosne feriepenge før tid og give et engangstilskud på 1.000 kr. til ydelsesmodtagere.

Offentlige investeringer og varekøb

For offentlige investeringer eller varekøb er der også et beslutningslag, fra det er vedtaget at øge de offentlige udgifter, til det er bestemt i fx staten eller kommunen, hvordan de ekstra investeringer eller indkøb skal bruges.

Lagget er stort for offentlige anlægsprojekter

Forinden beslutningsfasen for statslige investeringer, hvor der skal udvælges projekter og laves en investeringsplan, skal der være lavet forundersøgelser af projekternes rentabilitet, virkninger på miljøet mv. Forundersøgelser for statslige anlægsprojekter kan tage flere år.⁷ Det kan dog være muligt at udvælge projekter, hvor der allerede ligger forundersøgelser klar, hvilket vil reducere lagget markant. Kommunale anlægsprojekter kræver ikke på samme måde forundersøgelser som statslige projekter, medmindre projektet fx bryder med planloven. Der skal dog stadig normalt laves en detaljeret planlægning, gives byggetilladelse, udarbejdes budget mv. Fx forventes beslutningslaget for anlægsprojekter i Ringkøbing-Skjern Kommune at vare mellem to og elleve måneder afhængig af projektets størrelse.⁸

Lovprocessen er i udgangspunkt ens for mange tiltag

Den sidste del af beslutningslaget vil typisk bestå af udarbejdelse, fremsættelse samt vedtagelse af et lovforslag ved et flertal i Folketinget. Normalt skal der minimum gå 30 dage, fra et lovforslag fremsættes, til det tredjebehandles og vedtages. Folketinget kan dog godt give dispensation til hastebehandling af lovforslaget.⁹ For statslige anlægsprojekter skal der vedtages en anlægslov, hvilket som udgangspunkt ikke er nødvendigt for kommunale anlægsprojekter. Der kan godt være forskel på behandlingstiden af forslag til en anlægslov og lovforslag om fx skatteændringer.

Implementeringslaget varierer

Implementeringslag

Det kan variere meget, hvor lang tid, der går, fra et finans- eller skattepolitisk tiltag beslutes ved et politisk flertal, til det implementeres. Aftalen om de nye boligskatteregler fra 2017, der først træder i kraft fra 2024, er et eksempel på et tiltag med et meget langt implementeringslag. Nedsættelsen af registreringsafgiften i 2017, der havde virkning fra fremsættelsestidspunktet, er et eksempel på et tiltag uden implementeringslag.

Fra "helikopterpenge" til ny bro

Figur 1 illustrerer, hvilke finanspolitiske instrumenter, der på papiret umiddelbart har det mindste beslutnings- og implementeringslag, og hvilke der umiddelbart har det største. Der vil dog også være forskelle inden for de overordnede instrumenter. Implementeringslaget for hvert instrument vil blive gennemgået efterfølgende.

⁷ To eksempler på beslutningslag for statslige anlægsprojekter:

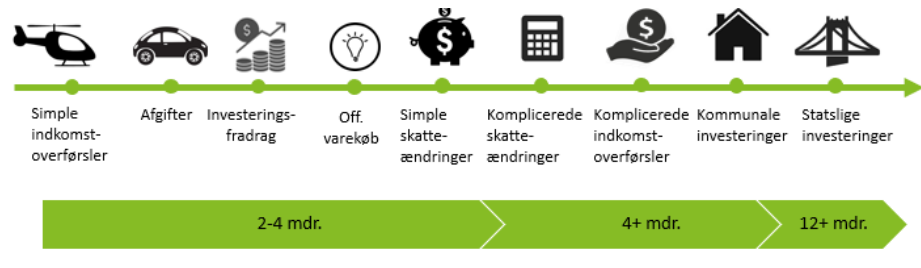
1) Folketinget vedtog i november 2011 at igangsætte en forundersøgelse af en ny Storstrømsbro. VVM-undersøgelsen blev færdiggjort i juli 2014 og anlægsloven blev vedtaget i maj 2015. Et beslutningslag på 3,5 år.

2) I januar 2009 blev det aftalt at igangsætte en forundersøgelse, som blandt andet skulle undersøge en omfartsvej ved Haderup. I marts 2013 besluttede Folketinget at igangsætte en VVM-undersøgelse af omfartsvejen. I juni 2017 blev anlægsloven vedtaget. Et beslutningslag på 8,5 år.

⁸ Kilde: Manual for anlægsprojekter i Ringkøbing-Skjern Kommune 2018. Det lægges til grund, at beslutningslaget svarer til initiativ-, program og myndighedsfasen.

⁹ Kilde: <https://www.ft.dk/da/folkestyret/folketinget/lovgivningsprocessen-i-folketinget>.

Figur 1 Illustration af beslutnings- og implementeringslag for forskellige finanspolitiske instrumenter



Anm.: Vurderingerne er kun skøn, og det præcise lag vil afhænge af det konkrete tiltag og uforudsete forhold. Øget offentlig beskæftigelse og løn er også finanspolitiske instrumenter men er ikke medtaget. Det skyldes, at vi vurderer, at tiltagene er svære at gøre midlertidige og derfor ikke er velegnede til kortsigtet ekspansiv finanspolitik. Beslutningslaget for anlægsinvesteringer kan forkortes markant, hvis der igangsættes projekter, der allerede er godkendte og klar til igangsættelse. Implementeringslaget for offentlige investeringer vil afhænge af projektets størrelse. Implementeringslaget for et kommunalt anlægsprojekt kan derfor godt være stort, hvis projektet er relativt stort.

Kilde: Egne vurderinger på baggrund af tidligere gennemførte tiltag, hvor vi fx har undersøgt tidspunkt for politisk aftale, lovprocessen og ikrafttrædelsestidspunkt.

Skattelettelse kan have effekt tidligt

Hvis finanspolitiske tiltag skal sætte gang i de økonomiske hjul så hurtigt som muligt, skal implementeringslaget helst ikke være for stort. Det reducerer nemlig sandsynligheden for, at tiltaget har en virkning på økonomien, når der er behov for det. Tiltag, der øger befolkningens disponible indkomst - såsom skattelettelse -, kan dog godt have en virkning, selvom tiltaget ikke er implementeret endnu. Det skyldes, at virksomheder og borgere ved, at skattelettelsen vil komme på et senere tidspunkt, og derfor tager højde for dette allerede inden. Men effekten kan også være langstrakt og svag, fordi den ekstra disponible indkomst kan spares op. Øgede offentlige investeringer vil først have en effekt fra implementeringstidspunktet.

"Helikopterpenge"

Implementeringen af et tiltag i systemet kan oftest godt planlægges allerede, mens lovforslaget behandles i Folketinget. Ellers starter implementeringen efter vedtagelsen. Den hurtigste implementering vil typisk være en direkte indkomstoverførsel til borgerne, også kaldet "helikopterpenge".¹⁰ Hvis den direkte overførsel ikke afhænger af erhvervsstatus eller andet, bør det være simpelt at implementere en overførsel til personers NemKonto i fx SKATs eller Udbetaling Danmarks systemer. I USA har borgere med lavere indkomster modtaget en check på 1.200 amerikanske dollars. Tiltaget blev vedtaget den 19. marts 2020, og pengene begyndte at blive sendt ud fra den 30. april.¹¹ Der var altså et implementeringslag på ca. halvanden måned.

Andre simple indkomstoverførsler

Der findes andre typer af overførsler til borgere, der kan være med til at stimulere efterspørgslen i økonomien. Det kan fx være en ekstra måneds SU til studerende, midlertidigt øget folkepension eller midlertidigt øget dagpengesats. Eller udbetaling af indefrosne feriepenge samt ekstra 1.000 kr. til ydelsesmodtagere, hvilket indgår i genopretningspakken fra 15. juni. Så længe, der ikke skal indhentes nye oplysninger fra borgere, og der blot skal drejes på eksisterende håndtag i IT-systemet, bør det være forholdsvis hurtigt at implementere en ændring i en overførsel. Under finanskrisen blev det den 19. maj 2009 vedtaget, at det skulle være muligt at hæve sine midler i den særlige pensionsopsparing (SP), som man ellers først ville få udbetalt, når man fyldte 65 år. Det var muligt at få SP-midlerne udbetalt fra den 1. juni 2009, dvs. et implementeringslag på knap to uger.¹² Et andet eksempel er indførelsen af integrationsydelsen i 2015, som dog var en stramning og ikke et krisetiltag. Indførelsen blev vedtaget 26. august 2015 og trådte i kraft 1. september, hvorefter kommunerne skulle udbetale den nye, lavere ydelse.

¹⁰ "Helikopterpenge" er et begreb anvendt af M. Friedman (1969), som kort forklaret dækker over direkte overførsel af penge til borgere. Friedmann henviser til finansiering via pengepolitik, men begrebet bruges også bredt ved brug af finanspolitik. Kilde: Milton Friedman, "The Optimum Quantity of Money", 1969.

¹¹ Kilde: The Internal Revenue Service, nyhedsmeddelelse, "[Economic Impact Payments continue to be sent](#)", 30. april 2020.

¹² Kilde: [Forslag til lov om ændring af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension og lov om beskæmning af pensionsordninger m.m. - L168](#).

Lavere punktafgifter	Nedsættelse eller afskaffelse af punktafgifter på fx elektricitet, vin eller kaffe kan også have et relativt lille implementeringslag. Implementeringslaget for ændringer i fx registreringsafgiften er nødt til at være meget lille, da bilsalget ville gå helt i stå under implementeringen, fordi det bedre ville kunne betale sig at vente med at købe bil til nedsættelsen er gennemført. Fx skete nedsættelsen (og senere afskaffelsen) af nøddeafgiften i 2017 også under to uger efter loven blev vedtaget. Ved nedsættelse af punktafgifter skal man dog være opmærksom på, at ændringen ikke er i strid med EU-lovgivning, herunder reglerne om statsstøtte.
Investeringsvindue	Den økonomiske aktivitet kan også stimuleres ved et investeringsvindue, hvor der skabes et øget incitament for virksomheder eller husholdninger til at investere eller forbruge. Det kan fx gøres ved midlertidigt at øge afskrivningsgrundlaget for virksomheders investeringer i nye driftsmidler, som tilfældet var i 2012. ¹³ Dengang trådte det forhøjede afskrivningsgrundlag i kraft fra lovforslagets fremsættelsestidspunkt, og der var derfor intet implementeringslag. For husholdninger kan investeringsvinduet fx være et midlertidigt øget fradrag for køb af bestemte tjenesteydelser eller boliginvesteringer – en slags udvidelse af den nuværende BoligJobordning.
Offentligt varekøb skal overholde udbudsreglerne	Hvis det vedtages, at det offentlige varekøb øges, så skal staten, kommunerne eller regionerne i første omgang beslutte, hvilke typer af varer eller tjenester, der bør indkøbes. Alle nye indkøb fra private leverandører skal overholde reglerne eller principperne på udbudsområdet. Beslutningslaget for øget offentligt varekøb vil særligt afhænge af, om indkøbet skal i EU-udbud. Hvis indkøbet er under tærskelværdien for EU-udbud, som for kommunalt vareindkøb fx er ca. 1,6 mio. kr. ¹⁴ , vil udbudsprocessen være begrænset, og indkøbet kan igangsættes hurtigt. Hvis indkøbet skal i udbud i EU, så bliver udbudsprocessen længere. Der er ligeledes en minimumsfrist på tilbud fra ordregiverne på 15-35 dage afhængig af typen af udbud, og om det er under en hasteprocedure. ¹⁵ I fremlæggelsen af udbuddet fremgår det, hvor lang perioden fra kontraktindgåelsen til igangsættelsen af opgaven skal være. Derfor bør sidste del af implementeringslaget på forhånd være rimeligt fast.
Simple skatteændringer	Et almindeligt anvendt finanspolitisk instrument er skattelettelser. Implementeringshorisonten for skatteændringer afhænger af, hvor kompleks skatteændringen er, og hvilket IT-system, det er bundet op på. Implementeringen af forholdsvis simple skatteændringer kan alt andet lige gennemføres forholdsvis hurtigt. Det kan fx være justeringer i de eksisterende personskatter eller fradrag, såsom personfradraget eller bundskatten. Skattelempler kan godt træde i kraft midt i et kalenderår. Det skete fx i skattereformen fra 2018, hvor der bl.a. blev indført et nyt jobfradrag, beskæftigelsesfradraget blev udvidet, og bundskatten blev sænket en smule. Lovforslaget blev vedtaget 1. juni, og skatteændringerne trådte i kraft allerede 1. august.
Komplicerede skatteændringer	Mere komplicerede skatteændringer, der fx kræver nyudvikling, nye personoplysninger eller tilretninger i et større IT-system, vil selvsagt have en længere implementeringshorisont. Ændringerne i selskabsskatten er et eksempel på en mere kompliceret skatteændring, da selskabsskatten bl.a. er koblet sammen med virksomhedsordningen. En generel nedsættelse af momsen, som Venstre bl.a. har foreslået, kan også være administrativt tung og kræver derfor en længere implementeringshorisont. Ændringen i momsen skal desuden også afstemmes med gældende EU-lovgivning.
Offentlige investeringer i bygninger og anlæg	Et andet anvendt instrument til at stimulere den økonomiske aktivitet er offentlige investeringer i bygninger og anlæg. Ulempen ved offentlige investeringer er, at særligt beslutningslaget som nævnt kan være relativt stort. Langt størstedelen af forberedelsen til et offentligt anlægsprojekt vil ligge i beslutningsfasen. Men selv efter projektet er godkendt og eventuelt vedtaget ved anlægslov, vil der typisk stadig være en del planlægning tilbage. Der skal fx også udvælges entreprenør eller leverandører til at gennemføre projektet. Større anlægs- og byggeprojekter over ca. 40 mio. kr. skal i EU-udbud, og det kan være en længere proces. Dertil er der en risiko for, at der kan opstå uforudsete forhold såsom klagesager, der kan udskyde det første spadestik.

¹³ Se "Aftale om at øge erhvervsinvesteringerne", 4. juni 2012.

¹⁴ Kilde: <https://udbudsportalen.dk/udbudsguiden/ret-regler/taerskelvaerdier/>

¹⁵ Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, [Veiledning om udbudsloven](#), 16. januar 2016.

Stor forskel på lag afhængig af projektets størrelse	Implementeringslaget på anlægsprojekter vil alt andet lige være afhængigt af projektets størrelse. Implementeringslaget forventes fx at variere mellem 2 og 40 uger for anlægsprojekter i Ringkøbing-Skjern Kommune afhængig af projektets størrelse. ¹⁶ For omfartsvejen ved Haderup, som er et relativt lille statsligt anlægsprojekt, var første spadestik november 2018, ca. 1,5 år efter vedtagelsen af anlægsloven. For den nye Storstrømsbro, som er et lidt større statsligt anlægsprojekt, var første spadestik 27. september 2018, ca. 3,5 år efter anlægsloven var vedtaget.
Kommunale projekter mere velegnede til konjunkturpolitik	Kommunale anlægsprojekter er generelt mindre end de statslige og derfor umiddelbart et mere velegnet instrument til at sætte hurtigt gang i økonomien. Det er imidlertid svært fra centralt hold at styre omfanget af de kommunale investeringer og dermed svært at anvende dem direkte i stabiliseringspolitikken. Staten kan påvirke investeringsomfanget i kommunerne ved at justere anlægsloftet – fx er anlægsloftet i år ophævet. Staten kan også påvirke niveauet ved fx at indføre lånepuljer, særtilskud og andet medfinansiering på prioriterede anlægsområder, hvilket blev gjort under finanskrisen.
Forskellig virkning på økonomien	<p>Effektlag og økonomisk stimulans</p> <p>Når et finanspolitisk tiltag er vedtaget og implementeret, mosen er fx halveret eller et kommunalt anlægsprojekt er igangsat, kan det stadig i høj grad variere, hvornår og hvordan tiltaget har en virkning på økonomien. Højere indkomstoverførsler, udbetaling af feriepenge eller lavere skatter vil stimulere den private efterspørgsel gennem en øget købekraft hos husholdningerne. Offentlige anlægsinvesteringer indgår direkte i BNP, men påvirker også økonomien gennem afledte effekter på beskæftigelse og produktivitet. Offentlige investeringer vil dermed have en større aktivitetsvirkning på kort sigt end fx skattetiltag.</p>
Den private efterspørgsel øges	Som nævnt tidligere har tiltag omkring lavere skatter og afgifter den fordel, at de kan have en effekt på økonomien allerede inden implementeringen. Hvis en person ved, at der kommer 1.000 kr. ekstra på kontoen ved et offentligt tilskud i næste måned, vil personen være tilbøjelig til at øge sin efterspørgsel efter forbrugsgoder allerede inden udbetalingen. Personens forbrugstilbøjelighed vil dog afhænge af, om indkomstforøgelsen er permanent eller midlertidig. Det må forventes, at en persons forbrugstilbøjelighed er markant større, hvis indkomsten stiger permanent.
Et politisk valg, da effekten næsten er ens	Kraka-Deloitte (2020a) viser, at der ikke er afgørende forskelle i den økonomiske stimulanseffekt for statslige overførsler målrettet bestemte husholdninger fx ekstra SU eller folkepension, forhøjet personfradrag for alle danskere eller en frigivelse af dele af de indefrosne feriepenge. ¹⁷ Det er derfor et politisk valg, om man i den ekspansive finanspolitik ønsker at tilgodese bestemte befolkningsgrupper. Alle tre instrumenter vil opfylde en målsætning om at stimulere efterspørgslen i dansk økonomi, og instrumenterne kan bruges i kombination.
Moms- og afgiftsned-sættelse kan give tærskel-effekter	En afgifts- eller momsned-sættelse i en tidsbegrænset periode kan stimulere økonomien gennem lavere forbrugerpriser. Den midlertidige nedsættelse kan dog give anledning til tærskel-effekter, hvor forbruget reduceres inden nedsættelsen træder i kraft, da forbrugeren venter på nedsættelsen. Forbruget kan også falde ved udfasningen, hvis forbrugeren fx har opbygget et lager under nedsættelsesperioden. Dertil er det usikkert, om nedsættelsen slår fuldt igennem på forbrugerpriserne.
Investeringsvindue har en høj aktivitetsvirkning	Et investeringsvindue vil øge og fremrykke husholdningers og virksomheders investeringer i vinduets periode. Investeringsaktiviteten vil til gengæld blive mindre i en periode efter vinduets lukning. Det medfører en relativt stor aktivitetsvirkning på kort sigt, hvor de øgede investeringer samtidig kan være med til at skabe jobs og øge produktiviteten. Fradrag for husholdningers køb eller investeringer vil også have en relativ stor aktivitetsvirkning.
Offentlige investeringer har en høj aktivitetsvirkning	Offentlige investeringer i bygninger og anlæg er i teorien et godt konjunkturinstrument. De har en høj aktivitetsvirkning på kort sigt og stimulerer samtidig aktiviteten i bygge- og anlægssektoren – en sektor, der er særligt konjunkturfølsom.

¹⁶ Kilde: [Manual for anlægsprojekter i Ringkøbing-Skjern Kommune 2018](#). Det lægges til grund, at implementeringslaget svarer til projekteringsfasen.

¹⁷ Kilde: Kraka-Deloitte, 10. juni 2020, "[Øgede overførsler, forhøjet personfradrag og frigivelse af feriepenge vil stimulere dansk økonomi nogenlunde lige meget](#)".

Udgifterne falder ikke
de første år

Vejdirektoratet har imidlertid evalueret den typiske tidsprofil for større statslige vejprojekter, som sammen med baneprojekter er et af de største investeringsområder hos staten. For en typisk investeringsprofil er det kun knap 15 pct. af de samlede udgifter i projektet, som falder i de to første år, hvilket svarer til tidshorizonten for finanspolitisk planlægning.¹⁸ Der går altså nogle år før igangsatte infrastrukturprojekter vil have den fulde effekt på økonomien. Det gør - sammen med de store beslutnings- og implementeringslag - infrastrukturinvesteringer til et ikke særligt velegnet instrument til kortsigtet konjunkturpolitik. Kraka-Deloitte (2020b) viser, at offentlige investeringer ikke har virket stabiliserende på økonomien de seneste 25 år.¹⁹

¹⁸ Kilde: Vejdirektoratet og De Økonomiske Råd, *Dansk Økonomi, efterår 2013*.

¹⁹ Kilde: Kraka-Deloitte, 2. juli 2020, ["Investeringer i infrastruktur og øvrige anlæg som konjunkturpolitisk instrument"](#).