

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL I
AKTUEL
ØKONOMISK
POLITIK

KAPITEL I

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I kapitlet afrapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik.

I kapitlet kommenteres der blandt andet på regeringens målsætning om at forbedre løn- og arbejdsvilkår for nogle grupper af offentligt ansatte. Dette kan være hensigtsmæssigt, hvis det sker ud fra veldokumenterede kriterier for, hvor vanskeligt det er at rekruttere arbejdskraft.

Ejendoms- og ejendomsværdibeskatning er hensigtsmæssige dele af skattesystemet, og det er positivt, at det nye boligskattesystem nu træder i kraft. Det er dog vigtigt, at der løbende er fokus på at forbedre vurderingerne.

I kapitlet tages forskellige emner i relation til ministeriernes regneprincipper op. Finansministeriet lægger op til, at der ikke længere indregnes en skatteforvridningsfaktor i samfundsøkonomiske analyser. Formandskabet anbefaler, at analyser også præsenteres med udgangspunkt i den hidtidige antagelse om en skatteforvridningsfaktor på 1,1.

I.1

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I dette kapitel afrapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger relateret til den aktuelle økonomiske politik. Vurderingerne og anbefalingerne er inddelt i følgende overordnede emner:

- Finanspolitik og offentlige finanser
- Den offentlige sektor
- Skattepolitik
- Erhvervsstøtte
- Reform af universitetsuddannelserne
- Klimapolitik
- Ministeriernes konsekvensvurderinger

Finanspolitik

I første afsnit opsummeres formandskabets vurderinger og anbefalinger til den planlagte finanspolitik. I afsnittet vurderes, hvorvidt finanspolitikken er afstemt med konjunktursituationen. Derudover tages den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser også op.

Den offentlige sektor

Derefter behandles forskellige tiltag med relation til den offentlige sektor. Det drejer sig om regeringens forslag om at øge lønningerne for nogle grupper af ansatte og reducere administrative udgifter i den offentlige sektor. Desuden kommenteres nedsættelsen af en ekspertgruppe, der skal efterse den aktive beskæftigelsesindsats.

**Skattepolitik,
erhvervsstøtte ...**

Efterfølgende tages forskellige emner i relation til skattepolitik op. Det drejer sig om de nye ejendomsvurderinger, der blev offentliggjort i september 2023, og diskussionen om lagerbeskatning af porteføljeaktier i holdingselskaber. Derefter kommenteres forskellige tiltag med relation til erhvervsstøtte. Det drejer sig om reglerne for forsvarsindkøb og regeringens målsætninger for erhvervsstøtten. Efterfølgende kommenteres aftalen om en reform af universitetsuddannelserne. Reformen indebærer blandt andet en forkortelse af en del af kandidatuddannelserne, omdannelse af nogle pladser til erhvervskandidater samt en reduktion i det samlede optag af bachelorer på universiteterne.

**... og
uddannelsesreform****Klimapolitik**

Dernæst kommenteres forskellige tiltag med relation til klimapolitik. Det drejer sig om tiltag, der kan bidrage til opfyldelsen af 2025-målet samt energier og udbud af havvind.

**Ministeriernes
regneprincipper**

I det sidste afsnit tages forskellige emner op i relation til ministeriernes regneprincipper og konsekvensvurderinger. Det drejer sig om dokumentation af regneprincipper for skatter og afgifter, effekterne af regeringens

foreslåede stigning i beskæftigelsesfradraget og omlægning af topskatten samt Finansministeriets sænkelse af skatteforvridningsfaktoren.

FINANSPOLITIK OG OFFENTLIGE FINANSER

Finanspolitik og offentlige finanser frem mod 2030

Saldomål overholdes ifølge fremskrivningen

Kapitel II indeholder en fremskrivning af de offentlige finanser til 2030, ifølge hvilken budgetlovens saldomål overholdes. Der er dog tale om en nedjustering på ca. 0,3 pct.point af skønnet for den strukturelle saldo i 2030 i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2023*, og der ventes nu et underskud på ca. 0,2 pct. af BNP i 2030. Der ligger en række forskellige ændringer bag, jf. afsnit II.4, men en væsentlig forklaring er indarbejdelse af højere udgiftslofter til blandt andet offentligt forbrug ifølge regeringens forslag til finanslov og udgiftslofter fra august. Det er dermed ikke en forværret vurdering af realøkonomien, der har ført til en ændring i vurderingen af de offentlige finanser, men indarbejdelse af regeringens finanspolitiske prioritering.

Forskel i bud på råderum mellem Finansministeriet og formandskabet understreger usikkerhed

Det såkaldte råderum er et centralt omdrejningspunkt i den finanspolitiske planlægning. Ifølge Finansministeriets seneste opgørelse i august udgør råderummet ca. 55 mia. kr. Der er mindre forskelle i formandskabets og Finansministeriets vurdering af skatteindtægter og offentlige udgifter frem mod 2030, og baseret på kapitlets fremskrivning beregnes et lidt større råderum på ca. 64 mia. kr., jf. afsnit II.4. Råderummet kan virke stort, men det skal blandt andet dække øgede forsvarsudgifter og en eventuel positiv realvækst i det offentlige forbrug frem mod 2030. En forskel på ca. 9 mia. kr. i beregnet råderum mellem Finansministeriet og nærværende fremskrivning kan ligeledes lyde af meget, men der er som ovenfor nævnt en betydelig usikkerhed forbundet med fremskrivningen af de offentlige finanser og opgørelsen af råderummet. Når man tager usikkerheden i betragtning, bør de to opgjorte råderum opfattes som værende nær sammenfaldende.

Forventet konjunktursituation tilsiger stram finanspolitik

I vurderingen af, hvor stram eller lempelig finanspolitikken bør være, kan den forventede konjunktursituation næste år sammenlignes med situationen i 2019, som var et år med relativt normal konjunktursituation og uden ekstraordinære finanspolitiske tiltag (som eksempelvis de forskellige coronatiltag de efterfølgende år). Beskæftigelsesgap skønnes ifølge nærværende prognose at stige med ca. 1½ pct.point fra 2019 til 2024, og finanspolitikken burde derfor – alt andet lige – være strammet. Den finanspolitiske tommelfingerregel, som er beskrevet i *Dansk Økonomi, forår 2007* og Grinderslev og Smidt (2023) tilsiger en

opstramning på knap ½ pct. i forhold til 2019. Der er dog andre indikatorer, der peger på, at presset på arbejdsmarkedet måske er mindre, end det skønnede beskæftigelsesgap indikerer, hvilket trækker i retning af en lidt mindre opstramning af finanspolitikken.

Finanspolitikken vurderes at være lempelig i forhold til 2019

Finanspolitikken – målt ved den kumulerede finanseffekt – vurderes at indebære et løft i BNP på ca. 0,1 pct. i 2024 i forhold til 2019. Den strukturelle saldo vurderes at være lidt forværret fra 2019 til 2024, selvom der har været en underliggende forbedring som følge af en skønnet stigning i den strukturelle beskæftigelse på knap 150.000 personer fra 2019 til 2024. Finanspolitikken har dermed været lempelig i perioden.

Finanspolitikken for 2024 bør strammes i forhold til det planlagte

Den forventede konjunktursituation ifølge nærværende prognose tilsiger som nævnt, at finanspolitikken i 2024 burde bidrage til at reducere kapacitetspresset i økonomien i stedet for at øge det. Det skyldes dels, at risikoen for et mere brat og dybt tilbageslag øges, jo større ubalancer der er i økonomien, dels at et højt pres på arbejdsmarkedet indebærer øgede samfundsøkonomiske omkostninger, idet virksomhedernes omkostninger til at søge og ansætte nye medarbejdere stiger. En yderligere årsag til, at finanspolitikken aktuelt ikke bør bidrage til at øge efterspørgslen i økonomien er, at det underliggende prispres fortsat vurderes at være betydeligt, selvom inflationen er aftagende.

Finanspolitisk holdbarhed

Finanspolitisk holdbarhedsindikator på 0,3 pct. af BNP

Den finanspolitiske holdbarhedsindikator (HBI) er i rapportens kapitel III beregnet til 0,3 pct. af BNP, svarende til at man permanent kan hæve de offentlige udgifter eller sænke skatterne med ca. 9 mia. kr. Det er en forringelse af HBI på 0,7 pct.point siden formandskabets seneste beregning i efteråret 2022. Den væsentligste årsag er, at det offentlige forbrug er opjusteret med 0,6 pct. af BNP i 2030 som en konsekvens af højere udgiftslofter. Samtidig er der på mellemlang sigt forskellige modgående forbedringer, som bevirker, at holdbarhedsforringelsen ikke slår ud i en tilsvarende forringelse af den offentlige saldo i hængekøjeårene (perioden fra omtrent 2025 til 2040). Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at disse resultater er meget følsomme overfor ændringer i fremskrivningens forudsætninger. Det gælder eksempelvis antagelser om tilbagetrækningsadfærden.

Skal nutidens befolkning finansiere mere fritid for fremtidige generationer?

I kapitlet belyses konsekvenserne af ændrede forudsætninger på forskellige områder, herunder betydningen af, at befolkningen vælger at omsætte noget af den fremtidige velstandsstigning til mere fritid og tilsvarende mindre årlig arbejdstid. En sådan udvikling kan kræve, at der gennemføres budgetforbedrende initiativer i form af skattestigninger el-

ler offentlige besparelser, hvis statsfinanserne fortsat skal være holdbare. Et vigtigt spørgsmål er, om nutidens politikere skal reagere allerede i dag i form af yderligere budgetforbedringer for at imødekomme en forudsigelse om, at fremtidens borgere ønsker at prioritere fritid i højere grad. Et synspunkt kunne være, at det ikke er den nuværende generations ansvar at foretage budgetforbedringer for at kunne finansiere, at en fremtidig generation ønsker at arbejde mindre. Men der er her tale om et spørgsmål af rent politisk karakter.

DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Højere offentlige lønninger

Regeringen har indkaldt til forhandlinger om højere offentlig løn

Regeringen har i september 2023 indkaldt arbejdsmarkedets parter til forhandlinger med henblik på at forbedre løn og arbejdsvilkår for nogle grupper af offentligt ansatte og har i den forbindelse ekstraordinært afsat 3 mia. kr. frem mod 2030. Dette begrundes i, at der på flere offentlige velfærdsområder enten er eller kan forventes at opstå rekrutteringsudfordringer de kommende år. Lønstigningerne skal ikke finansieres af lavere løn til andre grupper af offentligt ansatte. Regeringen lægger samtidig op til, at arbejdstiden skal øges blandt velfærdsmedarbejdere, og at løndannelsen i det offentlige skal blive mere dynamisk og fleksibel.

Mangel på arbejdskraft afspejler, at lønninger ikke tilpasser sig

Udfordringen med mangel på arbejdskraft i nogle dele af den offentlige sektor kan ses som udtryk for, at efterspørgslen efter arbejdskraft med den nuværende lønstruktur er større end udbuddet. Initiativet må altså opfattes som værende af strukturpolitisk karakter. I den private sektor vil en sådan situation normalt resultere i, at lønningerne stiger, hvorved der skabes ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. Denne markedsmechanisme har hidtil ikke været særlig udtalt i den offentlige sektor, hvor der har været en høj grad af centralisering af løndannelsen, og hvor forhandlingerne ofte har resulteret i ens procentvise lønstigninger på tværs af personalegrupper, jf. Lønstrukturkomiteen (2023).

Højere løn til nogle grupper bør være baseret på veldokumenterede kriterier for arbejdskraftmangel

Regeringens målsætning om at forbedre løn og arbejdsvilkår for nogle grupper kan være hensigtsmæssig, hvis det kan bidrage til, at lønningerne kommer til at stige mest for de personalegrupper, hvor der er mangel på arbejdskraft. Dette bør dog i så fald ske ud fra veldokumenterede kriterier for, hvor vanskeligt det er at rekruttere arbejdskraft, eksempelvis andelen af forgæves rekrutteringer. Regeringen begrundet blandt andet udspillet med analyser fra Finansministeriet, som viser, at det bliver sværere at rekruttere særligt SOSU-uddannede og pædagogisk personale, jf. Finansministeriet (2023b).

Decentral lønforhandling kan gøre det nemmere at fastholde og rekruttere

Regeringen har desuden stillet forslag til en mere lokal løndannelse i den offentlige sektor. Mere lokal løndannelse kan, sammenlignet med et lønsystem, hvor lønnen for den enkelte næsten udelukkende fastlægges ud fra anciennitet og erfaring, bidrage til, at den enkeltes løn i højere grad kommer til at afspejle dennes værdiskabelse. Tiltag af denne karakter må ventes at øge sandsynligheden for, at relevante medarbejdere kan fastholdes og rekrutteres.

Lavere administrative udgifter i den offentlige sektor

Regeringen har et mål om færre administrative udgifter

Med aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi for 2024 er det aftalt, at udgifterne til administration skal reduceres med 1 mia. kr. i 2024 i kommuner og regioner. Dette er første skridt til at indfri målsætningen i regeringsgrundlaget om en reduktion i administrative udgifter på 3 mia. kr. i 2030. Med finanslovsforslaget for 2024 reduceres statslige bevillinger ekstraordinært med ca. 0,4 mia. kr. årligt i 2024-27 med henblik på at nedbringe udgifter til administrationen.

Fokus bør rettes mod tilskyndelserne til øget administration

De tidligere erfaringer tyder på, at det i praksis har været vanskeligt at mindske administrationsomkostningerne, selvom det har været et politisk ønske. Det kan afspejle, at der – utvivlsomt uforvarende – er opstået tilskyndelser i den offentlige sektor til at øge antallet af administrative opgaver. Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på, den offentlige beskæftigelse som andel af den samlede strukturelle beskæftigelse i økonomien i dag er på omtrent det laveste niveau siden slutningen af 1980'erne, jf. kapitel II. Det er en legitim politisk målsætning at ville reducere de administrative udgifter i den offentlige sektor, men uden en systematisk forandring på tilskyndelsessiden er det vanskeligt at se, hvorfor der skulle opstå varige forandringer på området.

Udvalg om fremtidens beskæftigelsesindsats

Ekspertgruppe skal foretage en udredning af beskæftigelsesindsatsen

Regeringen lægger i regeringsgrundlaget fra december 2022 op til, at jobcentrene skal nedlægges i sin nuværende form, og at jobcentrenes opgaver delvist skal erstattes af andre initiativer. Samlet er intentionen, at der skal spares 3 mia. kr. på beskæftigelsesindsatsen. I sommeren 2023 er der blevet nedsat en ekspertgruppe, som frem mod juni 2024 skal foretage en udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.

Hensigtsmæssigt, at ekspertgruppe skal analysere indsatsen, ...

... men uheldigt med et på forhånd fastlagt besparelsesmål

Det er hensigtsmæssigt, at der nu er nedsat et udvalg med faglig ekspertise. Som formandskabet tidligere har peget på, er det imidlertid uheldigt, at størrelsen af besparelserne er fastlagt på forhånd, jf. *Dansk Økonomi, forår 2023*. Et på forhånd fastlagt besparelsesmål kan enten betyde, at det fulde besparingspotentiale ikke udnyttes, eller at der gennemføres besparelser, som reducerer effektiviteten af beskæftigelsesindsatsen. Nyere forskningsresultater peger således på, at flere af jobcentrenes indsatser virker efter hensigten. Det drejer sig blandt andet om uddannelsesaktivering og uddannelsesrevalidering, jf. Humlum mfl. (2023a) og Humlum mfl. (2023b). Studiernes resultater tyder også på, at målretning mod ledige med særlige behov har stor effekt. Eventuelle besparelser i den aktive beskæftigelsesindsats bør i stedet være et resultat af en gennemgang af omkostninger og effekter ved de enkelte initiativer.

SKATTEPOLITIK

Nye ejendomsvurderinger

Ejendoms- og ejendomsværdibeskatning vigtige og hensigtsmæssige for samfundsøkonomien

De nye regler for ejendoms- og ejendomsværdibeskatning skal træde i kraft i 2024, og der er i september 2023 offentliggjort foreløbige vurderinger af grund- og ejendomsværdien for alle ejerboliger. Såvel ejendoms- som ejendomsværdibeskatningen er meget vigtige og hensigtsmæssige dele af det danske skattesystem, idet begge skatter medfører meget beskedne samfundsøkonomiske forvridninger i forhold til andre former for beskatning. Det er derfor positivt, at det nye boligskaftesystem nu træder i kraft.

Nyt system stabiliserer økonomien og retter op på geografisk skævhed

Ikke mindst er det hensigtsmæssigt, at boligskatteerne fremover vil udvikle sig i takt med boligpriserne, hvilket vil bidrage til at stabilisere udviklingen på boligmarkedet. Samtidig vil det nye system også gøre op med den betydelige geografiske skævhed i ejendomsbeskatningen, som er kommet til at karakterisere det hidtidige system. Skævheden skyldes ikke mindst de u hensigtsmæssige konsekvenser af det såkaldte nominalprincip for ejendomsværdiskatten, som har været i kraft siden 2001, men nu ophæves, jf. *Dansk Økonomi, forår 2016*.

Ejendomsværdiskat er meget lav i forhold til et neutralt skattesystem

Den effektive ejendomsværdiskattesats vil dog fortsat være lavere end niveauet i et neutralt indkomstskattesystem, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*. Udover at den officielle ejendomsværdiskattesats er lavere end niveauet i et neutralt indkomstskattesystem, er der også en eksplicit rabat på 20 pct. i forhold til vurderingen, sådan at såvel grundskyld som ejendomsværdiskat kun betales af 80 pct. af vurderingen. Denne regel

skal bevirke, at usikkerheden i vurderingerne kommer den gennemsnitlige boligejer til gode i form af en lavere skat. Ejendomsværdiskatten er derfor samlet meget lav set i forhold til et neutralt skattesystem.

Forskelle mellem vurdering og handelspris uundgåelige, ...

Der har været meget diskussion om de nye foreløbige vurderinger. Der har eksempelvis været fremdraget tilfælde, hvor vurderingen har afvejet meget fra en nylig salgspris. Selv det bedste vurderingssystem vil aldrig kunne forudsige handelspriserne fuldt ud. Boliger er ikke ensartede goder, og boligmarkedet er præget af ufuldkommen information, hvorfor man ikke kan tale om en entydig objektiv handelsværdi. Vurderingerne skal derimod ramme den gennemsnitlige markedsværdi for en bolig med de pågældende karakteristika. En observeret handelspris, som afviger herfra, afspejler derfor ikke nødvendigvis en fejl i vurderingen.

... men gode klagemuligheder kan forbedre vurderinger

Det er vigtigt, at der løbende gøres en stor indsats for at få så retvisende vurderinger som muligt. En udfordring ved de nye vurderinger er, at der kan være særlige forhold for den enkelte ejendom, som påvirker dens værdi, uden at det fremgår af det statistiske grundlag, som vurderingerne er beregnet ud fra. Skattemyndighederne bør derfor løbende være opmærksomme på mulighederne for forbedring af vurderingerne, så vurderingsgrundlaget bliver bedst muligt. I den situation er klagemuligheder en væsentlig informationskilde for myndighederne, der på længere sigt kan forbedre vurderingsgrundlaget.

Vurderingssystem vil fungere godt efter indkøring og en fejlretningsfase

Der er eksempler på vurderinger, der virker meget påfaldende. En stor del af disse må formodes at skyldes, at der er tale om foreløbige i stedet for endelige vurderinger, idet en af forskellene herpå netop er, at der inden den endelige vurdering foretages en ekstra kvalitetskontrol for at identificere og rette oplagte problemer. Vurderingssystemet har tidligere fungeret rimeligt i årtier, og der er grund til at tro, at det nye system også vil komme til at fungere fornuftigt. I den nuværende indkøringsfase vil der dog naturligt være behov for en særlig indsats med manuel tilretning for ejendomme med de forhold, som de statistiske standardmodeller ikke har kunnet fange.

Boligejere er i høj grad skærmet mod tab som følge af evt. fejl i de foreløbige vurderinger

Selvom de foreløbige og i nogle tilfælde mangelfulde vurderinger kan skabe utryghed hos nogle boligejere, er det vigtigt at være opmærksom på, at konsekvenserne selv af en fejlbehæftet foreløbig vurdering er meget begrænsede for boligbeskatningen. De fleste boligejere vil få et fald i boligskatten som følge af de nye vurderinger, og en ekstra personlig skatterabat for alle eksisterende ejere beskytter mod en skat-testigning selv i de tilfælde, hvor boligens beskatningsforhold umiddelbart tilsiger det. For personer, der står overfor at købe eller sælge boliger, kan en fejlagtig foreløbig vurdering dog få negative konsekvenser

for borgeren. Derfor er det vigtigt, at myndighederne har indført et fast track for at få rettet fejl i vurderingen i netop den situation.

Lagerbeskatning

Lagerbeskatning af aktiekursgevinster har været debatteret

Spørgsmålet om lagerbeskatning af porteføljeaktier i holdingselskaber har været diskuteret i medierne, især ud fra den vinkel, at investering via holdingselskaber ofte benyttes af iværksættere. Når en aktieportefølje opnår en kursgevinst, lagerbeskattes denne. Sker der efterfølgende et kurstab, bliver skatteværdien af denne ikke udbetalt. I stedet får investor et fradrag, som kan bruges i forbindelse med eventuelle fremtidige kursgevinster.

Asymmetri i beskatningen

Det indebærer en asymmetri, at kursgevinster beskattes, mens kurstab ikke direkte udløser en negativ skattebetaling. Det vil derfor være naturligt at overveje, om beskatningen på dette punkt kan gøres mere symmetrisk, idet der dog også bør tages hensyn til at begrænse mulighederne for misbrug af skattereglerne. Det er samtidig værd at bemærke, at aktieejere har mulighed for at undgå denne mulige skattemæssige risiko ved at holde de pågældende aktier direkte i et personligt depot i stedet for via et holdingselskab.

Lagerbeskatning er grundlæggende fornuftig

Lagerbeskatning af kursgevinster er grundlæggende et fornuftigt princip, idet det indebærer, at gevinsten beskattes i det år, den optræder. En værdistigning i et aktiv er også en form for real indkomst, selvom den ikke omsættes til likvide midler i det samme år. Lagerbeskatning medfører derfor en mere reelt ensartet beskatning af kursgevinster på linje med behandlingen af andre former for indkomst. Det alternative realisationsprincip indebærer i praksis en udskydelse af skattebetalingen med den konsekvens, at skattens reelle værdi udhules, fordi udskydelsen indebærer en rentegevinst. Dette skaber en udhuling af skatten og skaber en tilskyndelse til at udskyde et aktiesalg udelukkende af skattemæssige årsager – såkaldte indlåsnings effekter.

Mulighed for udvidelse og mere symmetrisk behandling kan overvejes

Lagerbeskatning anvendes derfor også forskellige andre steder i skattesystemet, blandt andet i pensionsafkastbeskatningen, og formandskabet har tidligere anbefalet, at mulighederne for en mere konsekvent lagerbeskatning af aktier i det danske skattesystem undersøges, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019*. For unoterede aktier kan der dog opstå betydelige likviditetsproblemer. Formandskabet har derfor tidligere peget på, at man kunne undersøge muligheden af at indføre en aconto-beskatning af overskuddet, der opspares i unoterede selskaber. En sådan ordning er tidligere blevet foreslået i den svenske skattedebat, jf. Sørensen (2010). En undersøgelse af, om beskatningen kan gøres mere symmetrisk, bør også inddrage mulighederne for enten at udvide

lagerbeskatningen eller andre metoder, der kan minimere den nævnte skatteudhuling.

ERHVERVSSTØTTE

Forsvarsindkøb

**Forsvarsforlig
indebærer store
indkøb**

Et bredt flertal i folketinget indgik i juni 2023 aftale om et forsvarsforlig. Aftalen indebærer, at Danmark skal efterleve NATO-målsætningen om at anvende to pct. af BNP på forsvar og sikkerhed i 2030, og at 20 pct. af forsvarsbudgettet skal gå til investeringer i nyt materiel. Forliget indebærer således store køb af forsvarsmateriel.

**Forpligtelser om
modkøb eller andet
forsvarssamarbejde**

Forsvarsministeriet har mulighed for at forpligte udenlandske leverandører af forsvarsmateriel (f.eks. skibe, fly og kampvogne) til at indgå i et samarbejde med danske virksomheder. Det kan eksempelvis være en forpligtelse om, at en udenlandsk leverandør til det danske forsvar skal købe hos en dansk producent af forsvarsmateriel eller en forpligtelse om, at en udenlandsk leverandør bidrager med teknologi, kapital eller rådgivning til en dansk virksomhed. Formålet er at fastholde og udvikle forsvarsindustrielle kompetencer og kapaciteter i Danmark samt at give danske forsvarsvirksomheder adgang til at indgå i strategiske forsvarsindustrielle forsyningskæder, jf. Erhvervsministeriet (2021). I 2020 afviklede udenlandske leverandører af forsvarsmateriel forpligtelser hos danske virksomheder for en samlet værdi af 1,9 mia. kr. i form af køb af materiel eller afvikling af udviklingsprojekter.

**Forpligtelser om
modydelser
reducerer
produktivitet**

Forpligtelser om modkøb og lignende modydelser er indirekte statsstøtte til den danske forsvarsindustri og er derfor forbundet med et samfundsøkonomisk tab. Den indirekte støtte til de danske forsvarsvirksomheder, som indgår i samarbejdet, kan ske på bekostning af andre mere profitable virksomheder, der ikke modtager støtte. Dermed flyttes beskæftigelsen i retning af mindre profitable virksomheder. Disse aftaler indebærer derfor et samfundsøkonomisk tab i form af lavere samlet produktivitet, såfremt de ikke er begrundet i en markedsfejl, jf. f.eks. Brander og Spencer (1985).

**Regering begrundet
forpligtelser med
sikkerhedshensyn,
...**

Den tidligere regering har argumenteret for, at hvis den danske forsvarsindustri indgår i de internationale forsyningskæder, skabes en gensidig afhængighed, som styrker grundlaget for partnernes støtte, hvis Danmarks sikkerhed og selvstændighed trues, jf. Regeringen (2021).

... men en evt. gevinst ved øget sikkerhed bør holdes op mod produktivitetstab

Hvis aftalerne øger den nationale sikkerhed, og dermed i sidste ende leder til bedre beskyttelse af den private ejendomsret og større personlig sikkerhed, kan det have en værdi, som i princippet kan begrunde den indirekte statsstøtte. En samfundsøkonomisk begrundelse af statsstøtten vil dog kræve, at det kan sandsynliggøres, at den nationale sikkerhed reelt øges, og at værdien af den større sikkerhed overstiger det samfundsøkonomiske tab som følge af forpligtelser om modkøb og andre modydelser.

Omlægning af erhvervsstøtten

Regeringen har målsætning om omlægning af erhvervsstøtten

I januar 2022 blev der nedsat en ekspertgruppe for fremtidens erhvervsstøtte. Ekspertgruppen har haft til formål at gentænke erhvervsstøtten i et langsigtet perspektiv, belyse effekterne af de nuværende erhvervsstøtteordninger og udarbejde principper for indretning af erhvervsstøttesystemet. Regeringen har en målsætning om at spare 2 mia. kr. på erhvervsstøtten, som skal finansiere en lavere bo- og gaveafgift ved generationsskifte af erhvervsvirksomheder samt et forhøjet fradrag for virksomhedernes udgifter til forskning og udvikling (F&U). Ekspertgruppens analyser skal være et input til, hvilke støtteordninger som kan fjernes på en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig måde.

Uhensigtsmæssigt med specifikke målsætninger for virkninger på offentlige finanser ...

Det er uheldigt, at regeringen på forhånd har fastlagt en målsætning om at spare et specifikt beløb på erhvervsstøtten. Fokus bør i stedet være på at fjerne de dele af erhvervsstøtten, der ikke kan begrundes ud fra samfundsøkonomiske hensyn. Gennemgangen af erhvervsstøtten bør således tage udgangspunkt i, at eventuel støtte skal kunne begrundes ud fra tilstedeværelsen af markedsfejl og en konkret samfundsøkonomisk cost-benefit-analyse.

... og arbejdsudbud

Den endelige afrapportering ventes først i 2024. Her skal udvalget komme med anbefalinger til, hvordan en ny prioritering af erhvervsstøtten kan øge den strukturelle beskæftigelse med 4.000 personer. Dette er en yderligere målsætning med saneringen af erhvervsstøtten, som er nedfældet i regeringsgrundlaget fra december 2022. Det er uheldigt, at udvalgets arbejde skal resultere i en på forhånd fastlagt effekt på arbejdsudbuddet, da det som nævnt bør være andre principper, der ligger til grund for omlægningen af erhvervsstøtten. Det er samtidig ikke oplagt, at en hensigtsmæssig sanering af erhvervsstøtten overhovedet vil have en positiv effekt på arbejdsudbuddet.

REFORM AF UNIVERSITETSUDDANNELSERNE

Reform medfører færre studerende på universiteterne

Regeringen har i juni 2023 indgået en aftale med en række oppositionspartier om en reform af universitetsuddannelserne. I aftalen skitseres en reform, som indebærer, at 10 pct. af pladserne på kandidatuddannelserne fremover skal forkortes, og yderligere 20 pct. af pladserne skal omdannes til erhvervs kandidater. Samtidig skal det samlede optag af bachelorer på universiteterne sænkes med 8 pct. fra 2025 i forhold til det nuværende niveau, og derefter skal optaget fastholdes, så det følger antallet af unge. Implementeringen af reformen skal ske trinvis med løbende evalueringer og justeringer undervejs og i samarbejde med uddannelsesinstitutionerne, studerende og erhvervsliv. Omlægningen af kandidatuddannelserne og reduktionen i det samlede optag giver offentlige besparelser i form af færre studerende. Besparelserne tilbageføres til universiteterne og erhvervsuddannelserne med det formål at øge kvaliteten på uddannelserne.

Hensigtsmæssigt at en mindre andel af kandidatuddannelser forkortes

Effekten på produktiviteten og beskæftigelsen af at reducere længden af kandidatuddannelserne er usikker, og derfor er det hensigtsmæssigt, at aftalen lægger op til at forkorte en mindre andel af pladserne, end regeringens udspil lagde op til, samt at evaluere effekterne løbende, jf. formandskabets tidligere anbefalinger i *Dansk Økonomi, efterår 2022*. Hvis evalueringer efterfølgende viser, at forkortelsen har øget produktivitet og beskæftigelse, kan tiltaget udvides til at gælde en større andel af uddannelsespladserne. I det modsatte tilfælde kan det tilbagerulles.

Usikre effekter af flere erhvervs kandidater, ...

Effekten af omlægningen til erhvervs kandidater på produktivitet og beskæftigelse er også usikker. Udformningen af erhvervs kandidaterne er ikke fastlagt i aftalen, men det fremgår, at de studerende i højere grad skal få mulighed for at tage studierelevant arbejde sideløbende med uddannelsen. For at give de studerende tid til studiejobbet skal uddannelsen til gengæld strækkes over flere år. Effekten på beskæftigelsen afhænger blandt andet af den præcise udformning af reformen, som påvirker længden af uddannelserne og antallet af studierelevante arbejdstimer. Effekten på produktiviteten er også usikker og vil i høj grad afhænge af indholdet på uddannelserne og eventuelle fordele eller ulemper ved at læse sideløbende med at arbejde.

... så den eksisterende ordning bør evalueres først

Der har siden 2018 været 50 erhvervs kandidatuddannelser, og det er uhensigtsmæssigt, at beslutningen om at indføre en ny ordning med erhvervs kandidater er truffet, før den gamle ordning er evalueret. De eksisterende erhvervs kandidatuddannelser skulle efter planen evalueres i 2023 ifølge *Aftale om mere fleksible universitetsuddannelser* fra 2018. Denne evaluering burde ideelt have været gennemført, før beslutningen om at indføre en ny erhvervs kandidatordning blev truffet.

Selvom beslutningen er truffet, bør evalueringen gennemføres alligevel, da den kan give værdifuld information om, hvordan de nye erhvervskandidatuddannelser implementeres bedst muligt.

Lavere optag af bachelorer kan betyde et velstandstab, ...

Reformen indebærer, som nævnt, også at den gennemsnitlige uddannelseslængde reduceres. En sænkning af uddannelsesniveaet vil alt andet lige sænke produktiviteten og dermed velstanden. Med Finansministeriets gængse regneprincipper vurderes det således, at det lavere optag af bachelorer vil sænke velstanden med 13 mia. kr. om året på sigt, jf. Uddannelses- og Forskningsministeriet (2023).

... men tabet kan modvirkes, hvis kvaliteten og uddannelsesvalget forbedres

Den endelige effekt på produktiviteten afhænger dog af, præcis hvordan reformen ændrer på uddannelsesvalget, og hvorvidt det lykkedes at øge uddannelseskvaliteten via tilbageførte midler. I aftalen lægges op til, at dimensioneringen af optaget blandt andet skal tage udgangspunkt i uddannelsernes dimittendledighed og efterspørgslen fra erhvervslivet, hvilket kan bidrage til at begrænse produktivitetstab.

Vigtigt at fastholde et samfundsøkonomisk fokus i implementeringen

Udvælgelsen af hvilke uddannelser der skal omfattes af forkortelser, lavere optag eller omlægges til erhvervskandidater, bør ske ud fra hensynet til samfundsøkonomien, herunder målsætningerne om at forbedre dimittendernes beskæftigelsesmuligheder. På den ene side kan inddragelsen af studerende, universiteter og erhvervsliv bidrage til at sikre en mere succesfuld implementering af reformen. På den anden side kan de mange interessenter også gøre det vanskeligere at fastholde et samfundsøkonomisk fokus i implementeringen.

KLIMAPOLITIK

Opfyldelse af 2025-mål kræver nye tiltag

Ifølge klimaloven skal de samlede nettoudledninger af drivhusgasser reduceres med mindst 50 pct. i 2025 i forhold til 1990. Ved vurdering af målopfyldelse opgøres udledningerne i 2025 som et gennemsnit af udledningerne for 2024-26. Klimarådet vurderer, at det med den nuværende vedtagne politik ikke er sandsynligt, at målet nås, jf. Klimarådet (2023). Ud fra denne vurdering er det således nødvendigt med yderligere politiske tiltag på den helt korte bane for at opfylde målet.

Fortrængningskrav er ineffektivt

Regeringen har foreslået at hæve kravet til andelen af biobrændsler i transportsektorens brændselsforbrug. Det er et tiltag med væsentligt højere samfundsøkonomiske omkostninger end det, de nuværende CO₂-afgifter giver tilskyndelse til. CO₂-afgiften på 750 kr. pr. ton for industri mv. giver incitament til reduktioner, der koster under 750 kr. pr. ton, hvorimod reduktioner pga. forhøjelse af fortrængningskravet formentligt er væsentligt dyrere. Et mere omkostningseffektivt tiltag til at

reducere udledningerne fra transportsektoren er derfor at hæve de eksisterende CO₂-afgifter på brændstof, jf. *Økonomi og Miljø 2021*.

2025-målet nås omkostnings-effektivt med en CO₂-afgift

Generelt giver en ensartet CO₂e-afgift incitament til de samfundsøkonomisk mest omkostningseffektive tiltag. Den mest omkostningseffektive opnåelse af 2025-målet vil derfor som udgangspunkt ske ved en generel forhøjelse af CO₂-afgiften. Eksempelvis giver en afgift økonomisk tilskyndelse til iblanding af biobrændsler i den grad, det er omkostningseffektivt.

Forhøjet brændselsafgift på transport et alternativ

For transportsektoren er forhøjelsen af CO₂-afgiften til 750 kr. pr. ton imidlertid sket ved at omlægge eksisterende energiafgifter til CO₂-afgifter. Dermed er den samlede beskatning af kørsel ikke steget, hvorfor beskatningen i endnu mindre grad end tidligere modsvarer skaderne ved de øvrige gener, kørsel medfører i form af ulykker, trængsel, støj og luftforurening m.m., jf. *Økonomi og Miljø 2021*. Et alternativ til en generel forhøjelse af CO₂-afgiften kunne derfor være at hæve afgiften på brændsel til transport, så den øvrige beskatning af kørsel bedre modsvarer de øvrige gener, kørslen medfører. En sådan afgiftsforhøjelse vil også reducere CO₂-udledningen fra transportsektoren og dermed bidrage til at opnå 2025-målet. På sigt bør energi- og registreringsafgifterne imidlertid omlægges til kørselsafgifter, der er bedre målrettet disse gener, jf. *Økonomi og Miljø 2021*.

Sen regulering øger de samfundsøkonomiske omkostninger

Der kan imidlertid være betydelige meromkostninger ved at indføre regulering med kort varsel, blandt andet fordi planlægningshorisonten for de fleste virksomheder og husholdninger er længere end nogle få år. Det kan derfor være en fordel at gennemføre varslet klimaregulering, der er tilpas stram, så det ikke senere bliver nødvendigt at gennemføre tiltag med kort varsel for at nå et klimamål. Selv om dette øger sandsynligheden for, at klimamålet overopfyldes, kan det reducere de samlede omkostninger, fordi man undgår at gennemføre dyre tiltag med kort varsel.

Energier og havvind

Ny aftale om udbud af havvind og energier

Med klimaaftalen fra juni 2020 blev det besluttet, at Danmark skal have to energier: *Energier Nordsøen* og *Energier Bornholm*. Regeringen besluttede imidlertid i juni 2023 at udskyde energien i Nordsøen, blandt andet fordi Energistyrelsen vurderede, at projektet ikke var samfundsøkonomisk rentabelt. I maj 2023 blev der indgået en politisk aftale om at fortsætte udviklingen af *Energier Bornholm* og gennemføre udbud af havvindmølleparker omkring Bornholm.

**Samfunds-
økonomisk gevinst
ved energiør bør
dokumenteres**

I lyset af at en energiør i Nordsøen ikke er rentabel, er det positivt, at projektet er sat i bero. Det er omvendt problematisk, at der ikke er fremlagt dokumentation for beregninger af omkostninger og gevinster for *Energiør Bornholm*, da det derfor ikke kan vurderes, om dette projekt er en gevinst for samfundet.

**Naturligt at
ressourcerenten fra
havarealer tilfalder
staten ved auktion
af brugsretten**

Havbunden er en naturressource, hvis udnyttelse til f.eks. opstilling af vindmøller giver et afkast i form af en såkaldt ressourcerente. Det er naturligt, at så stor en del af denne ressourcerente som muligt bør tilfalde staten. Staten kan i princippet indkassere hele ressourcerenten ved at auktionere retten til at opstille havvindmøller på et specifikt areal. Der kan imidlertid være situationer, hvor det ikke er muligt at afholde en velfungerende auktion, som sikrer, at investorerne giver tilstrækkeligt høje bud. Det kan eksempelvis være situationer, hvor væsentlig usikkerhed om projektet reducerer risikoaverse investorers betalingsvillighed. I sådanne situationer kan det derfor være en fordel, at staten overtager noget af risikoen for at sikre staten mest muligt af ressourcerenten. Konkret kan såvel ressourcerentebeskatning som statsligt medejerskab i ovennævnte situation sikre staten en større ressourcerente, da overskudsbeskatning og medejerskab medfører risikodeling mellem staten og investoren.

**Ny aftale danner
bedre rammer for,
at staten får større
andel i ressource-
renten**

Ved tidligere udbud, såsom havvindmølleparken Thor, har staten ikke fået tilstrækkelig del i ressourcerenten. Med aftalen fra maj 2023 er der fastsat rammer for udbuddet af havvindmølleparker, som bidrager til, at staten opnår en større del af ressourcerenten. Det sikres konkret ved, at retten til et areal gives til den virksomhed, der vil betale mest, og at staten gennem medejerskab på 20 pct. får del i overskuddet fra brugen af havarealet. Denne model for statsligt ejerskab er parallel til statens medejerskab ved olieboringer i Nordsøen, hvor staten også har en medejersandel på 20 pct. Ved fremtidige udbud bør det løbende evalueres, om balancen mellem auktionsbetaling, medejerskab og en eventuel ressourcerenteskat bør justeres for at sikre staten den størst mulige andel af ressourcerenten.

MINISTERIERNES KONSEKVENSVURDERINGER

**Eftersyn af
konsekvens-
vurderinger**

Det Økonomiske Råds formandskab skal løbende foretage eftersyn af de adfærdsvirkninger, som lægges til grund for ministeriernes konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag. I dette afsnit vurderes Skatteministeriets nye hjemmesidesektion om regnemetoder for skatter og afgifter, de anslåede effekter af regeringens foreslåede stigning

i beskæftigelsesfradraget og omlægning af topskatten. Endeligt diskuteres Finansministeriets sænkelse af skatteforvridningsfaktoren i samfundsøkonomiske analyser.

Dokumentation af regneprincipper

Positivt med ny hjemmeside om regneprincipper for skatter og afgifter, ...

Skatteministeriet har udarbejdet en ny sektion på dets hjemmeside med en oversigt over dets regneprincipper for virkningerne af skatter og afgifter.¹ Formandskabet har flere gange efterlyst, at der på tværs af ministerierne præsenteres en samlet dokumentation af ministeriernes regneregler, som løbende opdateres, jf. eksempelvis *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Formandskabet finder det derfor positivt, at Skatteministeriet har taget et skridt i retning af at samle dokumentationen af regnereglerne for skatter og afgifter.

... men dokumentation bør forbedres og gøres mere tilgængelig

Skatteministeriets hjemmesidesektion består imidlertid primært af henvisninger til skatteøkonomiske redegørelser, afrapporteringer fra udvalg og andre publikationer, som er skrevet med et andet formål for øje end at dokumentere regneprincipperne. Hjemmesidesektionen indeholder dermed ikke en sammenhængende oversigt over de konkrete regneantagelser med henvisninger til de empiriske studier, som ligger til grund for regneprincipperne. Formandskabet anbefaler, at hjemmesiden justeres af hensyn til overskueligheden.

Uddybende kommentarer til anbefalinger om selskabsskatter udestår

Formandskabet præsenterede i *Dansk Økonomi, forår 2023* forskellige anbefalinger til justeringer af ministerierenes regneprincipper for selskabsskatter og forbedringer i dokumentationen. Finansministeriet har endnu ikke præsenteret en uddybende kommentar til anbefalingerne, og der er ingen forbedringer i dokumentationen på den nye hjemmesidesektion.

Vigtigt at dokumentationen prioriteres

At dokumentere de økonomiske ministeriers regneprincipper er en omfattende opgave, og det er vigtigt, at det politisk prioriteres, at ministerierne afsætter ressourcer til sådanne dokumentationsopgaver. En tilgængelig og samlet oversigt over regneprincipperne er en afgørende forudsætning for, at det er muligt for udenforstående at vurdere, om regnereglerne er retvisende og dermed, om der er et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for den økonomiske politik.

1) Hjemmesidesektionen kan findes på: www.skm.dk/skattetal/regnemetoder/

Stigning i beskæftigelsesfradraget²

Regeringen vil øge arbejdsudbud med større beskæftigelsesfradrag

Regeringen har i regeringsgrundlaget foreslået at øge såvel det generelle beskæftigelsesfradrag som det specifikke fradrag for enlige forsørgere. Skatteministeriet vurderer, at den generelle forhøjelse vil øge beskæftigelsen med 1.350 fuldtidspersoner, jf. Skatteministeriet (2023). Heraf kommer størstedelen, ca. 1.000 personer, fra deltagelseseffekter – dvs. en ændring i deltagelsen på arbejdsmarkedet og derigennem antallet af personer i beskæftigelse.³ Den særlige forhøjelse for enlige forsørgere vurderes at øge beskæftigelsen med ca. 150 fuldtidspersoner.

Regneprincipperne bag effekterne bør dokumenteres bedre

Regneprincipperne, der ligger til grund for ministeriernes vurderinger af effekterne på arbejdsmarkedsdeltagelsen ved ændringer i skattesystemet, bør dokumenteres bedre, end det aktuelt er tilfældet. Det er eksempelvis svært at se ud fra den tilgængelige dokumentation, hvordan der helt præcist indregnes effekter på personer omkring efterlønsalderen, ligesom det ikke fremgår tydeligt, om der ved det særlige beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere antages samme følsomhed som for den øvrige del af befolkningen.

Med formandskabets forståelse af regneprincipperne er der flere forhold, som samlet set gør, at beskæftigelsesvirkningerne kan vise sig at være væsentligt forskellige fra de anslåede virkninger.

Regneregul er baseret på arbitrær justering af ældre studier ...

For det første er det vigtigt at bemærke, at den anvendte regneregul, der har været gældende siden 2002, er baseret på seks ældre studier fra 1990'erne, jf. uddybning i bilag 1. I 2002 blev det desuden besluttet at anvende en følsomhed halvt så stor som den gennemsnitlige følsomhed i de seks studier. Dette skete ud fra et argument om, at den strukturelle ledighed tilbage i 2002 var faldet betydeligt siden den periode, der datamæssigt lå til grund for studierne (1980'erne og 1990'erne). Selvom ræsonnementet er meningsfyldt, fremstår størrelsen på justeringen arbitrær.

2) I det følgende kommenteres konsekvensvurderingerne af ændringer i beskæftigelsesfradraget, som de fremgår af Skatteministeriet (2023) og sektionen *Skat på arbejdsindkomst* under *Personskatter* på Skatteministeriets hjemmeside.

3) Det fremgår af tabel 2C.6. i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2023*, at deltagelseseffekten udgør ca. 80 pct. af den samlede beskæftigelseseffekt ved den model for forøgelsen af beskæftigelsesfradraget, som regeringen lægger op til (hvor både satsen for beskæftigelsesfradraget og det maksimale beskæftigelsesfradrag forhøjes). Med ministeriernes antagelser dækker deltagelseseffekter over en effekt fra et ændret antal ledige samt en effekt på erhvervsfrekvensen blandt personer tæt på efterlønsalderen.

... af
dagpengeændringer

For det andet havde de studier, regnereglen er baseret på, ikke fokus på virkningerne på arbejdsstyrke og beskæftigelse af ændringer i skattesystemet, men derimod på effekterne på ledigheden af ændringer i dagpengeniveauet. Det er forventeligt, at der er en vis sammenhæng mellem deltagelseeffekterne af skatteændringer og ydelsesændringer, da begge påvirker gevinsten ved at opnå beskæftigelse fremfor at være på overførselsindkomst, men det øger alt andet lige usikkerheden ved de opgjorte effekter, at de ikke baserer sig på studier af ændringer i beskæftigelsesfradraget.

Der ses bort fra
forskelle på tværs
af grupper

For det tredje tages der i regnereglen ikke højde for, at følsomheden i arbejdsmarkedsdeltagelsen overfor ændringer i de økonomiske incitamenter må forventes at være større for nogle grupper end for andre. Resultaterne fra den internationale litteratur tyder således på, at der er væsentlige forskelle på tværs af grupper, og at eksempelvis enlige mødre reagerer relativt kraftigt på ændringer i gevinsten ved at indtræde i beskæftigelse, jf. f.eks. Hoynes og Patel (2018).⁴

Ministerierne bør
overveje, om
regneregler er
retvisende

De nævnte forhold gør, at der er betydelig usikkerhed forbundet med vurderingen af, hvor meget ændringer i beskæftigelsesfradraget påvirker arbejdsmarkedsdeltagelsen. Det bør derfor være et fokusområde for de økonomiske ministerier at få kigget de konkrete regneregler på dette område nærmere efter og eventuelt opdatere dem i lyset af den nyere viden om, hvordan ændringer i de økonomiske incitamenter påvirker arbejdsmarkedsdeltagelsen.

Omlægning af topskatten

Ministerier indregner
en effekt på
arbejdstid af en
omlægning af
topskatten, ...

Regeringen har i sit regeringsgrundlag lagt op til en omlægning af topskatten, der indebærer, at marginals-katten reduceres for indkomster op til 750.000 kr., mens den hæves for indkomster over 2½ mio. kr. I ministeriernes opgørelse af de anslåede effekter af en ændring i marginals-katten på arbejdsindkomst indregnes effekter på arbejdstiden og deraf afledte effekter på de offentlige finanser. Ministeriernes antagelser indebærer med hensyn til effekter på arbejdstiden, at den relevante følsomhed – substitutionselasticiteten – er 0,1 i gennemsnit over hele befolkningen, jf. Finansministeriet (2012). Ministeriernes regneregler er formelt set baseret på en spørgeskemaundersøgelse fra 1996, jf. Frederiksen

4) Mens der er en vis konsensus i den udenlandske litteratur om, at arbejdsmarkedsdeltagelsen for enlige mødre reagerer relativt meget på skatteændringer, der påvirker gevinsten ved at være i beskæftigelse, stiller Kleven (2023) spørgsmål ved dette resultat. I en analyse af en række reformer, der indebærer forøgelse af et skattefradrag til personer i beskæftigelse i USA, finder Kleven (2023), at der generelt ikke er statistisk signifikante effekter på arbejdsudbuddet blandt enlige mødre af skatteændringerne.

mfl. (2008), men senere studier har generelt fundet nogenlunde samme resultater, jf. f.eks. *Dansk Økonomi, efterår 2018* og Siggaard (2023).

**... men ikke
bredere effekter**

Ministerierne indregner ikke de effekter på produktivitet og lønninger, der potentielt kan opstå på længere sigt som følge af, at marginals-katten på arbejdsindkomst kan påvirke uddannelsesvalg samt den enkeltes tilskyndelse til at arbejde mere intensivt og søge efter en bedre aflønnet stilling. Dette valg har Finansministeriet begrundet med, at det er vanskeligt empirisk at identificere de kausale langsigteffekter af en ændret beskatning, og at der derfor mangler empirisk evidens, jf. Finansministeriet (2021). Ministerierne indregner heller ikke effekter på ind- og udvandring af generelle skatteændringer.

**Nyt studie indikerer,
at der kan være
betydelige
langsigteffekter, ...**

Et nyere studie for Danmark har netop fokus på, at en ændring i marginals-katten kan påvirke fremtidige muligheder for opnå en stilling med en højere aflønning, jf. Kleven mfl. (2023). Det skyldes, at sandsynligheden for, at den enkelte opnår en forfremmelse eller overgår til en stilling med en bedre aflønning, kan forventes at afhænge af arbejdsindsatsen tidligere i karrieren. Sådanne karrierehensyn trækker i retning af, at man med de gænge estimationsmetoder undervurderer de langsigtede adfærdseffekter af en ændring i marginals-katterne. I Kleven mfl. (2023) findes da også på baggrund af perioden 2009-16, at de centrale følsomheder er væsentligt større, end de økonomiske ministerier lægger til grund, når der tages højde for effekterne via karrierehensyn og jobskifte mv.

**... og at
regneprincipperne
ikke giver et
retvisende billede
af de langsigtede
velstandseffekter**

Resultaterne i Kleven mfl. (2023) tyder på, at ministeriernes regneprincipper ikke giver et retvisende billede af de langsigtede velstandskonsekvenser ved omlægningen af topskatten. Studiets resultater indikerer således, at ministeriernes regneprincipper undervurderer de positive velstandseffekter som følge af den lavere marginals-kat for indkomster op til 750.000 kr., mens de negative velstandseffekter som følge af den højere marginals-kat for de højeste indkomster undervurderes.

**Studie bør indgå
i ministeriernes
arbejde**

De økonomiske ministerier igangsatte i 2019 et arbejde med henblik på at forny det empiriske grundlag for at indregne effekter af en ændret beskatning og nedsatte en ekspertgruppe, jf. Finansministeriet (2019). Dette arbejde er endnu ikke afsluttet, men ministerierne forventer, at det afsluttes i 2023, jf. Finansministeriet (2023a). Det må forventes, at resultaterne i Kleven mfl. (2023) kommer til at indgå i dette arbejde i en samlet vurdering af, hvilke adfærdseffekter der bør indregnes ved ændringer i arbejdsindkomstbeskatningen.

Nedjustering af skatteforvridningsfaktoren

Skatter har forvridende virkninger

De fleste skatter har forvridende virkninger i den forstand, at de påvirker husholdninger og virksomheders adfærd på en uønsket måde. En skat på arbejdsindkomst har eksempelvis en tendens til at reducere arbejdsudbuddet, ligesom selskabsskatter trækker i retning af at svække investeringsomfanget. Disse forvridningseffekter gør alt andet lige, at den reelle omkostning for samfundet ved et offentligt finansieret projekt vil overstige den umiddelbare omkostning forbundet med projektet. Størrelsen på dette tillæg benævnes skatteforvridningsfaktoren.

Siden 2017 har ministerierne indregnet en skatteforvridningsfaktor på 1,1, ...

I Danmark har man i en årrække indregnet en sådan skatteforvridningsfaktor, når der udarbejdes samfundsøkonomiske analyser på blandt andet transport-, miljø- og energiområdet. Siden 2017 har denne været fastlagt til 1,1, som omtrent svarer til forvridningen i form af lavere arbejdstid ved en stigning i bundskattesatsen, jf. Finansministeriet (2017) og bilag 2.⁵ I samfundsøkonomiske cost-benefit-analyser af projekter, der har krævet et offentligt finansieringsbidrag, har omkostningssiden altså både indeholdt de umiddelbare omkostninger og et forvridningstillæg på 10 pct. af nettofinansieringsbehovet.

... men Finansministeriet går nu væk fra denne praksis

Med publikationen *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger* fra juni 2023 har Finansministeriet nedjusteret skatteforvridningsfaktoren fra 1,1 til 1,0. Dermed går Finansministeriet væk fra den traditionelle tankegang i samfundsøkonomiske analyser om, at offentlige projekter indebærer en ekstra omkostning i form af skatteforvridning. Finansministeriet begrundet blandt andet justeringen med, at der dermed kommer en klarere adskillelse mellem beslutninger om et projekt skal gennemføres og beslutningen om, hvordan projektet finansieres. Finansministeriet pointerer dog også, at der *må* forventes at være forvridende effekter af at øge det samlede skattetryk, men at der i stedet bør tages højde for disse, når den samlede udgiftsramme fastlægges politisk.

Ikke generel konsensus i litteraturen om, at man bør se bort fra skatteforvridning

I den økonomiske litteratur findes der både argumenter for og imod at indregne en skatteforvridningsfaktor i opgørelsen af, om et offentligt finansieret projekt er samfundsøkonomisk gavnligt.⁶ I en nyere international oversigtsartikel konkluderes det, at der ikke er generel konsensus om, at man bør se bort fra skatteforvridning, jf. Bastani (2023).

5) Strengt taget opgjorde Finansministeriet denne forvridningsfaktor til 1,15 i 2017, men valgte at anvende en nedrundet forvridningsfaktor på 1,1, jf. bilag 2.

6) Et prominent synspunkt i litteraturen er, at man ved at finansiere et offentligt projekt på en sådan måde, at den enkelte brugers gevinster fuldt ud neutraliseres, under visse antagelser kan undgå forvridende effekter af projektet og finansieringen under et, jf. f.eks. Kreiner og Verdellin (2012).

**Resultater bør
præsenteres for flere
skatteforvridnings-
faktorer**

I oversigtsartiklen nævnes det også, at de fleste studier finder en skatteforvridningsfaktor mellem 1,0 og 1,5.

I lyset af, at der ikke er klarhed i den økonomiske litteratur om, hvorvidt man bør indregne skatteforvridning, anbefaler formandskabet en pragmatisk tilgang, hvor samfundsøkonomiske analyser præsenteres med udgangspunkt i både en skatteforvridningsfaktor på 1,0 og den hidtidige skatteforvridningsfaktor på 1,1.

LITTERATUR

Bastani, S. (2023): The marginal cost of public funds: A brief guide. Cesifo working paper.

Brander, J.A. og B.J Spencer (1985): Export subsidies and international market share rivalry. *Journal of International Economics*, 18, s. 83-100.

Det Økonomiske Råds formandskab (2007): *Dansk Økonomi, forår 2007*.

De Økonomiske Råds formandskab (2016): *Dansk Økonomi, forår 2016*.

De Økonomiske Råds formandskab (2018): *Dansk Økonomi, efterår 2018*.

De Økonomiske Råds formandskab (2019): *Dansk Økonomi, forår 2019*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021a): *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

De Økonomiske Råds formandskab (2021b): *Økonomi og Miljø 2021*.

De Økonomiske Råds formandskab (2022): *Dansk Økonomi, efterår 2022*.

De Økonomiske Råds formandskab (2023): *Dansk Økonomi, forår 2023*.

Erhvervsministeriet (2021): Årlig status på forsvarsindustriområdet – 2020. Notat.

Finansministeriet (2002): Fordeling og incitamenter.

Finansministeriet (2012): Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet. Notat.

Finansministeriet (2017): Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger 2017.

Finansministeriet (2018): Beregning af arbejdsudbudseffekter for personer over folkepensionsalderen i aktuelle folketings spørgsmål. Notat.

Finansministeriet (2021): Skat og arbejdsudbud (intensiv margin). Oplæg ved Peter Eibye Bache. EPRN juni 2021.

Finansministeriet (2023a): Finansudvalget 2022-23 (2. samling). FIU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 208.

Finansministeriet (2023b): Rekruttering af velfærdsmedarbejdere nu og i fremtiden. Økonomisk analyse.

Folketingets økonomiske konsulenter og udvalgskonsulenter (2017): Analyse af deltagelseeffekten.

Frederiksen, A., E. Graversen og N. Smith (2008): Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation. *Research in Labor Economics*, 28, s. 25-55.

Grinderslev, D. og J. Smidt (2023): *SMEC 2023*. Udkommer november 2023.

Hoynes, H.W. og A.J. Patel (2018): Effective policy for reducing poverty and inequality? The earned income tax credit and the distribution of income. *Journal of Human Resources*, 53(4), s. 859-890.

Humlum, A., J.R. Munch og P. Plato (2023a): Changing Tracks: Human Capital Investment after Loss of Ability. IZA discussion Paper series no. 15992.

Humlum, A., J.R. Munch og M. Rasmussen (2023b): What Works for the Unemployed? Evidence from Quasi-Random Caseworker Assignments. IZA discussion Paper series no. 16033.

Kleven, H. (2023). The EITC and the extensive margin: a reappraisal (No. w26405). National Bureau of Economic Research (2019).

Kleven, H., C.T. Kreiner, K. Larsen og J.E. Søgaaard (2023): Micro vs Macro Labor Supply Elasticities: The Role of Dynamic Returns to Effort. National Bureau of Economic Research No. w31549.

Kreiner, C.T. og N. Verdelin (2012): Optimal provision of public goods: A synthesis. *The Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), s. 384-408.

Klimarådet (2023): Statusrapport 2023. Danmarks nationale klimamål og internationale forpligtelser.

Lønstrukturkomiteen (2023): Lønstrukturkomitéens hovedrapport.

Regeringen (2021): Regeringens strategi for dansk forsvarsindustri.

Sigaard, H.S. (2023): Estimating labor supply responses to Danish tax reforms. *Journal of Public Economics*, 224.

Skatteministeriet (2023): Skatteudvalget 2022-23 (2. samling). SAU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 114.

Sørensen, P.B. (2010): Swedish Tax Policy: Recent trends and future challenges. *Report to the Expert Group on Public Economics*. 2010:4.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2023): Faktaark – Provenu- og beskæftigelsesvirkninger af Aftale om rammerne for reform af universitetsuddannelserne i Danmark.

BILAG I.1 DELTAGELSESEFFEKTER VED SKATTEÆNDRINGER

Dette bilag vedrører kapitel I Aktuel økonomisk politik.

I opgørelsen af deltagelseseffekter som følge af generelle skatteændringer indregner ministerierne dels en effekt på strukturel ledighed og dels en effekt på erhvervsfrekvensen blandt personer omkring efterlønsalderen.¹ Beregningsmetoden anvendes også ved generelle ændringer i overførslerne (såsom mindre reguleringen af overførslerne i forbindelse med skatteaftalen fra 2012). Ved specifikke ændringer i eksempelvis dagpenge- eller kontanthjælpsreglerne vurderes adfærdseffekterne ud fra andre regneprincipper for de enkelte ydelsestyper.

Ledighedseffekten (i pct.point) bestemmes ud fra følgende relation:

$$\text{ændring i strukturel ledighed} = 0,07 \cdot \text{ændring i kompensationsgrad}$$

Kompensationsgraden angiver forholdet (målt i pct.) mellem den disponible indkomst som fuld-tidsbeskæftiget og den disponible indkomst som dagpenge- eller kontanthjælpsmodtager. I ligningen indgår ændringen i kompensationsgraden (i pct.point) på aggregeret niveau. Denne beregnes ud fra den såkaldte Forskelsbeløbsmodel, der under en række antagelser gør det muligt at vurdere på individniveau, hvilket indkomstniveau en beskæftiget ville opnå som overførsels-indkomstmodtager og omvendt, hvor høj en løn en overførselsmodtager ville opnå som beskæftiget.

Den centrale parameter på 0,07 i ovenstående ligning blev opgjort ud fra seks studier fra 1990'erne, jf. Finansministeriet (2002). Tre af estimaterne er baseret på estimerede lønligninger på baggrund af henholdsvis ADAM- og SMEC-modellen, et estimat er baseret på en modelberegning på grundlag af en AGL-model og et estimat er baseret på en paneldataundersøgelse på tværs af lande. Det sidste studie er det ikke længere muligt at tilgå, jf. Folketingets økonomiske konsulenter og udvalgs konsulenter (2017). Den anvendte elasticitet på 0,07 er dog kun halvt så stor som den gennemsnitlige elasticitet i de seks studier. Dette blev i 2002 begrundet med at, den strukturelle ledighed var faldet siden 1990'erne og 1980'erne, og at potentialet for at sænke ledigheden yderligere via økonomisk-politiske tiltag dermed var mindsket.

1) Af Skatteøkonomisk Redegørelse (2017) fremgår det, at effekten på strukturel ledighed opgøres for personer i alderen 18-65 år og at effekten på aldersfrekvensen opgøres for personer i alderen 60-64 år. Aktuelt er folkepensionsalderen imidlertid steget til 67 år og efterlønsalderen steget til 64 år, så disse aldersintervaller er formentlig justeret i lyset heraf. Det fremgår dog ikke tydeligt af den offentliggjorte dokumentation.

Derudover tager ministerierne højde for, at ændringer i skattesystemet kan påvirke beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet for personer omkring efterlønsalderen. Tidligere har dette gjaldt aldersgruppen 60-64 år, jf. Skatteministeriet (2017). Der anvendes her følgende relation:

$$\text{ændring i erhvervsfrekvens} = -0,1 \cdot \text{ændring i kompensationsgrad}$$

I dette tilfælde beregnes kompensationsgraden ud fra ydelsesniveauet for en efterlønsmodtager.

Det er uklart, hvilke empiriske studier, der ligger til grund for at indregne denne effekt på erhvervsfrekvensen.

Finansministeriet har desuden vurderet effekterne af et beskæftigelsesfradrag, der kun gælder personer over folkepensionsalderen, jf. Finansministeriet (2018). Her findes der ikke et fast regneprincipper, men Finansministeriet anvendte ved den lejlighed en deltagelseeffekt baseret på samme grundprincipper for personer under folkepensionsalderen.

BILAG I.2 SKATTEFORVRIDNINGSAKTØR

Dette bilag vedrører kapitel I Aktuel økonomisk politik.

Ifølge det såkaldt "traditionelle" syn bør man ved beslutningen om et offentligt finansieret projekt skal gennemføres tage højde for, at projektet indebærer øgede skatter og dermed forvridende effekter via eksempelvis en reduktion i arbejdsudbuddet. Under visse forsimplende antagelser kan skatteforvridningsfaktoren (MCPF) med den "traditionelle opgørelse" beregnes som:

$$MCPF = \frac{1}{1 - \varepsilon \cdot m / (1 - m)}$$

jf. Bastani (2023). I udtrykket angiver m den relevante marginale skattesats, og ε er elasticiteten i skattepligtig indkomst med hensyn til en ændring i marginalskatten. Bemærk, at der er en tæt relation til selvfinansieringsgraden ved en skatteændring (S), idet denne kan opgøres som:

$$S = \varepsilon \cdot \frac{m}{1 - m}$$

Skatteforvridningsfaktoren kan derfor skrives som:

$$MCPF = \frac{1}{1 - S}$$

Jo større selvfinansieringsgraden er, jo større er altså også skatteforvridningsfaktoren.²

I Samfundsøkonomisk Vejledning 2017 blev det antaget at $\varepsilon = 0,1$ (svarende til ministeriernes antagelse om substitutionselasticiteten i arbejdsudbuddet) og det blev anslået, at den gennemsnitlige effektive marginalskat på arbejdsindkomst (inklusive forbrugsafgifter) var 58,5 pct. Dermed fås

$$MCPF = \frac{1}{1 - 0,1 \cdot 0,585 / (1 - 0,585)} = 1,15$$

svarende til at der er et forvridningstillæg på 15 pct. Finansministeriet valgte dog i 2017 at anvende en lidt lavere skatteforvridningsfaktor på 1,1 (svarende til et forvridningstillæg på 10 pct.), blandt andet ud fra de nyere strømninger i den teoretiske litteratur, der talte for at se helt bort fra skatteforvridning, jf. Finansministeriet (2017b).

2) Udtrykket for skatteforvridningsfaktoren er dermed kun meningsfuldt, når selvfinansieringsgraden er mindre end 100 pct.

Ved en stigning i topskattesatsen vil skatteforvridningsfaktoren generelt være større. Ved ændringer i topskattesatsen kan selvfinansierungsgraden (når der ikke er indkomsteffekter i arbejdsudbuddet) opgøres som:

$$S = \alpha \cdot \varepsilon \cdot \frac{m}{1 - m}$$

idet m nu er den effektive marginalskat for en topskatteyder, α er et mål for indkomstkoncentrationen omkring topskattegrænsen blandt topskatteydere og ε angiver den gennemsnitlige elasticitet i skattepligtig indkomst blandt topskatteydere.

For at illustrere forskellen i skatteforvridningsfaktoren betragtes et regneeksempel, hvor:

- Den effektive marginalskat er på 65 pct. (svarende til den øverste marginalskat på 56 pct. korrigeret for forbrugsbeskatning som i det ovenstående tilfælde)
- Der for sammenlignelighedens skyld gælder $\varepsilon = 0,1$ ligesom i det ovenstående
- Der gælder at $\alpha = 3$ som det også antages i Bastani (2023) og som stemmer rimeligt overens med beregningerne i De Økonomiske Råds formandskab (2011).

I dette tilfælde fås en skatteforvridningsfaktor på 2,2, idet:

$$MCPF = \frac{1}{1 - 0,1 \cdot 3,0 \cdot 0,65 / (1 - 0,65)} = 2,2$$

I dette tilfælde er skatteforvridningsfaktoren altså ca. dobbelt så stor som ved en stigning i bundskattesatsen. Ved cost-benefit-analyser ville man derfor i dette tilfælde skulle indregne et forvridningstab svarende til 120 pct. af nettofinansieringsbehovet.

