

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.

Formandskabet kommenterer i kapitlet på en række forslag i regeringsgrundlaget. Der argumenteres for, at lavere arveskat kan reducere produktiviteten, mens forslaget om omlægning af SU vurderes som et godt tiltag.

Der vurderes yderligere flere aktuelle klimapolitiske tiltag, herunder aftalen om en kilometerbaseret vejafgift for den tunge vejtransport. Formandskabet vurderer, at det er hensigtsmæssigt at øge beskatningen og gøre afgiften kilometerbaseret, men at satserne er for lave.

I kapitlet peges endvidere på, at der ikke findes tilstrækkelig evidens for en langsigtet arbejdsudbudseffekt af afskaffelsen af store bededag.

## 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
- Skattepolitik
- Arbejdsmarked
- Uddannelse
- Klimapolitik
- Ministeriernes konsekvensvurderinger.

### Finanspolitik i første afsnit ...

I første afsnit opsummeres formandskabets vurderinger og anbefalinger til den planlagte finanspolitik. I afsnittet vurderes, hvorvidt finanspolitikken er afstemt med konjunktursituationen. I afsnittet kommenteres endvidere på EU-Kommissionens forslag til justeringer af det europæiske finanspolitiske rammeværk.

### ... efterfulgt af skattepolitik

Regeringen foreslår i regeringsgrundlaget en række ændringer i skattesystemet. Først kommenteres forslaget om at sænke skatten på virksomhedsoverdragelser efterfulgt af forslaget om forhøjet fradrag til forskning og udvikling. Dernæst behandles forslaget om en omlægning af topskatten.

### Arbejdsmarked og uddannelse

I de næste to afsnit sættes fokus på arbejdsmarkedet og uddannelsesområdet. Først kommenteres regeringsforslaget om at lukke jobcentrene, efterfulgt af formandskabets vurdering af nedsættelsen af beløbsgrænsen. Herefter kommenteres regeringens forslag til reformer af de videregående uddannelser.

### Klimapolitik

Der har i de seneste år været en stigende international tendens til, at der gives statsstøtte til virksomheder indenfor de grønne brancher. Dette kommenteres i afsnittet om klimapolitik. Herudover kommenteres aftalen om kilometerbaseret vejafgift, og der afsluttes med en vurdering af opnåelse af Danmarks klimamålsætninger.

### Ministeriernes konsekvensvurderinger

Sidst i kapitlet foretages en vurdering af ministeriernes konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag. Først kommenteres på Finansministeriets vurdering af, at afskaffelsen af store bededag øger arbejdsuddrevet varigt. Dernæst præsenteres formandskabets anbefalinger til at justere regneprincipperne for selskabsskatten.

## FINANSPOLITIK OG OFFENTLIGE FINANSER

### Finanspolitisk anbefaling

De offentlige finanser vurderes at være sunde

Der er udsigt til overskud på den strukturelle saldo de kommende år, og frem mod 2030 ventes kun en lille svækkelse, sådan at der med de givne forudsætninger kan forventes at være omtrent balance i 2030. Samtidig vurderes finanspolitikken at være mere end holdbar, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2022*. Samlet set vurderer formandskabet, at de offentlige finanser er grundlæggende sunde. Dette illustreres også af, at de danske offentlige finanser er blandt de stærkeste i EU, både målt på saldo og offentlig gæld.

Finanspolitikken i 2023 er for lempelig

Finanspolitikken i 2023 vurderes at være nogenlunde aktivitetsmæssig neutral set i forhold til 2019, til trods for at presset på økonomiens kapacitet nu vurderes at være mærkbart større end i 2019. Finanspolitikken har således ikke bidraget til at modvirke det indenlandske inflationspres. I det lys burde finansloven for 2023, der blev vedtaget i maj, have været strammere.

I 2024 bør finanspolitikken ikke øge efterspørgselspresset

Finanspolitikken for 2024 planlægges samlet set først med forslaget til finanslov i august. Med de i kapitlet givne forudsætninger vurderes finanspolitikken i 2024 at indebære en lille lempelse. Isoleret set trækker den forventede afmatning i 2024 i retning af, at der kan ske en lempelse af finanspolitikken, men flere forhold taler imod. For det første er der udsigt til et ikke ubetydeligt indenlandsk pres på inflationen også i 2024. For det andet vurderes finanspolitikken siden 2019, som nævnt, ikke at afspejle den udvikling, der har været i konjunktursituationen. Når finanspolitikken ikke er strammet i takt med opbygningen af et pres på kapaciteten, så er der heller ikke belæg for at lempe, når konjunktursituationen gradvist normaliseres. Formandskabet vurderer, at argumenterne mod en finanspolitisk lempelse med de nuværende konjunkturudsigter taler for, at finanspolitikken i 2024 ikke bør bidrage til at øge efterspørgselspresset, snarere tværtimod.

### EU's finanspolitiske rammeværk

EU's finanspolitiske regler justeres for lande med høj gæld, ...

EU-Kommissionen har den 26. april 2023 fremsat et forslag til ændringer af de finanspolitiske regler i EU. Det nye regelsæt lemper på kravene til de årlige gældsreduktioner for lande med høj gæld, og indfører nye styringsinstrumenter for at opnå en lavere gæld. Målsætningen om gældsreduktioner skal ifølge forslaget primært opnås ved at styre efter væksten i de offentlige udgifter, mens der lægges op til, at der fremover bliver mindre vægt på stillingen på den strukturelle saldo i det enkelte år.

... men danske regler med budgetlov bør opretholdes

For lande med lav gæld som Danmark vil der ikke være nye krav, men der vil fortsat være krav om, at det offentlige underskud skal holdes under 3 pct. af BNP, og at ØMU-gælden skal være lavere end 60 pct. af BNP. En del af baggrunden for den lave gæld i Danmark er budgetloven, der blev vedtaget i 2012, og som har understøttet sunde offentlige finanser. Hovedelementerne i det danske finanspolitiske rammeverk med budgetloven bør derfor opretholdes.

## SKATTEPOLITIK

### Lavere skat på virksomhedsoverdragelser

Lavere skat på arv af familievirksomheder ...

I regeringsgrundlaget foreslås det at sænke bo- og gaveafgiften fra 15 til 10 pct. for virksomhedsarvinger. Formålet med ændringen er at gøre virksomhedsoverdragelser lettere, men ved at sænke beskatningen bliver skattesatsen forskellig for virksomhedsarv og andre typer af arv. Dette kan skabe incitament til at spare op i virksomheden og lade den gå i arv frem for at placere opsparingen i aktiver, der potentielt kan give et større afkast.

... kan mindske produktivitet ...

Yderligere giver den lavere beskatning incitament til at overdrage virksomheder til næste generation, også i tilfælde, hvor arvingerne ikke er de bedste ejere af virksomhederne. En øget tendens til at fastholde et familieejerskab kan derved resultere i misallokering af ressourcer på samfundsniveau og en lavere gennemsnitlig produktivitet, jf. *Produktivitet, 2023*.

... og arbejdsudbud

Der kan også være en negativ effekt på arbejdsudbuddet, hvis en mindre effektiv virksomhedsledelse fører til lavere produktivitet og dermed lavere løn. I givet fald svækkes de offentlige finanser mere, end den umiddelbare lempelse tilsiger. Det er med det nuværende vidensgrundlag ikke muligt at skønne over, hvor store provenutab der kan frembringes af produktivitetstilfald ved mekanismer som denne.

### Fradrag for forskning og udvikling

Forslag om større fradrag for forskning og udvikling

I perioden 2020-22 har fradraget til udgifter til forskning og udvikling (F&U) været forhøjet til 130 pct. Med de nuværende aftaler og regler er fradraget sænket til 108 pct. i 2023-25 stigende til 110 pct. fra 2026 og frem. Det foreslås i regeringsgrundlaget at anvende 1 mia. kr. til blandt andet et større fradrag for F&U, hvis der kan findes finansiering ved besparelser på den øvrige erhvervsstøtte. Modsat andre investeringer, der afskrives over en årrække, kan investeringer i F&U afskrives

i det år, de afholdes, hvilket indebærer, at der allerede med de nuværende regler sker en subsidiering af denne type investeringer. Øges fradragets værdi, øges denne subsidiering.

**Der er principielle argumenter for og imod støtte til privat F&U, ...**

Støtte til privat F&U kan begrundes med såkaldte *spillover-effekter*, som opstår, hvis gevinsterne ved forskningen er større, end den gevinst, der tilfalder den investerende virksomhed. Der er dog også en række argumenter imod støtte til privat F&U, herunder risiko for at fastfryse eksisterende erhvervsstrukturer samt risikoen for, at det som følge af begrænset udbud af forskningskvalificerede personer slår ud i stigende løn fremfor øget forskning, jf. *Produktivitet, 2023*.

**... hvorfor disse bør vurderes, før fradraget øges**

En permanent forhøjelse af fradraget for investeringer i F&U til 130 pct. indebærer en væsentlig favorisering af F&U sammenlignet med andre investeringer. Fradraget bør ikke hæves med mindre, det kan sandsynliggøres, at de samfundsøkonomiske gevinster modsvarer det forhøjede fradrag.

### **Omlægning af topskat**

**Marginalskatten reduceres for visse indkomster og øges for de højeste**

Der foreslås i regeringsgrundlaget en omlægning af topskatten, som svækker de offentlige finanser med ca. 1 mia. kr. For en del af skatteyderne vil omlægningen reducere marginalskatten på indkomst. Dette sker ved, at topskattegrænsen øges, mens der indføres en ny mellem-skat på 7½ pct. for indkomster på op til 750.000 kr. før arbejdsmarkedsbidrag. For indkomster mellem 750.000 og 2½ mio. kr. bevares den nuværende topskat på 15 pct. Endelig indføres for skatteydere med indkomster over 2½ mio. kr. en ny skat på 5 pct., som kommer oveni topskatten på 15 pct. For denne gruppe forøges marginalskatten dermed.

**Omlægning afspejler en afvejning mellem effektivitet og fordeling, ...**

Den lavere marginalskat for indkomster op til 750.000 kr. vil forventeligt øge arbejdsudbuddet og kan også resultere i højere produktivitet, mens det modsatte vil være tilfældet for skattestigningen for personer med indkomster over 2½ mio. kr. En lavere marginalskat kan principielt set gøre det mere attraktivt at vælge uddannelser, der giver en højere løn, ligesom det kan øge tilskyndelsen til at opkvalificere sig og til at søge efter en bedre lønnet beskæftigelse samt øge mængden og kvaliteten af forskning og innovation, jf. *Produktivitet, 2023*. Samtidig vil skattelettelsen forøge indkomstuligheden. Forslaget indebærer således en afvejning mellem fordeling og effektivitet.

**... men kan føre til mere skatteomgåelse**

Imidlertid kan skattestigningen umiddelbart indføre en ny mulighed for skatteomgåelse. Det skyldes, at en stor del af de skatteydere, der har indkomster over 2½ mio. kr., har mulighed for at undgå den højere skat

ved at omklassificere deres indkomst. Det drejer sig især om de såkaldte hovedaktionærer, som ifølge Skatteministeriet udgør knap en tredjedel af de personer, som skal betale mere i skat, jf. Skatteministeriet (2023a). Hovedaktionærer kan vælge, om de vil have udbetalt indtjeningen i deres selskaber som løn eller udbytte, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*. De hidtidige højeste skatteprocenter for aktieindkomst (inklusive selskabsskat) og personlig indkomst er tilpasset, så de har omtrent samme niveau, men dette vil ændre sig ved den nye højeste sats. Effekten af en sådan skatteomgåelse er ikke indregnet i regeringens provenuskøn, hvorfor de offentlige finanser kan svækkes mere, end regeringen vurderer.

Værnsregler som løsning er ikke uproblematisk, ...

En mulighed for at modvirke dette er at indføre værnsregler, der begrænser mulighederne for at omklassificere indkomst. Sådanne regler findes i forskellige andre lande, men de giver administrative udfordringer, og de udenlandske erfaringer peger på, at det er svært at indrette dem, så der ikke er omgåelsesmuligheder.

... og justering af skattesats for aktier medfører ny efficiens-fordelingsafvejning

En anden mulighed er at tilpasse beskatningen af aktieindkomst, eksempelvis med et ekstra progressionstrin. I et neutralt skattesystem er det et naturligt benchmark, at den reelle beskatning af forskellige former for indkomst er omtrentligt ens, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*. Det vil have den konsekvens, at den effektive marginalbeskatning også bliver forøget for personer med høj aktieindkomst, som ikke er hovedaktionærer. Højere beskatning af aktieindkomst forringer dog tilskyndelsen til at placere sin portefølje i aktier, hvilket i sig selv medfører en større samfundsøkonomisk forvridding. Der er dermed også her en afvejning mellem effektivitet og fordeling.

## ARBEJDSMARKED

### Jobcentre foreslås nedlagt

Forslag om at nedlægge jobcentre ...

Regeringsgrundlaget indeholder et forslag om, at jobcentrene, som de kendes i dag, skal nedlægges, og at kommunerne skal fritages fra nogle af de statslige proceskrav. Jobcentrenes opgaver skal delvist erstattes af andre initiativer, og a-kasser og private aktører skal spille en større rolle i indsatsen, jf. Regeringen (2022).

... bør bygge på evidens frem for besparingsmål

Initiativet skal ifølge regeringsgrundlaget føre til en besparelse i beskæftigelsesindsatsen på 3 mia. kr. svarende til omtrent en fjerdedel af udgifterne til jobcentrene i 2022. Danmark er det land i OECD, der bruger flest midler på aktiv arbejdsmarkedspolitik, jf. Kreiner og Svarer

(2022), og det er derfor relevant at overveje, om der skabes tilstrækkelig værdi for indsatsen. Størrelsen af eventuelle besparelser bør dog være et resultat af en gennemgang af effekten af de enkelte initiativer i den nuværende jobindsats frem for den nuværende tilgang, hvor målet for besparelsen er meldt ud på forhånd. Dette skal ses i lyset af, at der er empirisk evidens for, at dele af jobcentrenes aktiviteter har positiv beskæftigelsesvirkning. Dette gælder eksempelvis tildeling af uddannelsesaktivering, som øger lediges sandsynlighed for at finde et job, jf. Humlum mfl. (2023).

**Uklart om private aktører klarer sig bedst**

Internationale studier tyder på, at private aktører ikke er bedre end det offentlige til at få personer med svag tilknytning til arbejdsmarkedet i job. Dette er også resultatet af et dansk forsøg for ledige med længere uddannelse, hvor sandsynligheden for beskæftigelse ikke var større for personer, der fik et privat tilbud sammenlignet med de, der fik et offentligt. Samtidig var det private tilbud væsentligt dyrere end det offentlige tilbud, jf. Rehwald mfl. (2017). Det er således ikke oplagt, at en udlicitering af en større del af beskæftigelsesindsatsen til private aktører vil føre til bedre resultater for de ledige.

### **Permanent reduktion af beløbsgrænsen**

**Permanent reduktion af beløbsgrænsen ...**

Beløbsordningen regulerer virksomhedernes muligheder for at ansætte personer fra lande udenfor EU. Beløbsgrænsen er den nedre løngrænse, personer skal ansættes til, for at kunne komme til Danmark på beløbsordningen. Fra juli 2022 til juli 2024 er beløbsgrænsen reduceret med 75.000 kr. til 375.000 kr., og det blev i marts 2023 vedtaget at gøre nedsættelsen permanent. Muligheden for at bruge beløbsordningen er betinget af konjunktursituationen, idet nye opholdstilladelser kun kan udstedes, hvis bruttoledigheden i de forudgående tre måneder i gennemsnit er under 3,75 pct.

**... vurderes effektivitetsfremmende ...**

Formandskabet har tidligere anbefalet at reducere beløbsgrænsen permanent, jf. *Produktivitet, 2022*. En lavere beløbsgrænse må forventes at øge tilgangen af udenlandsk arbejdskraft, og dette kan af forskellige årsager forventes at være effektivitetsfremmende, jf. *Produktivitet, 2022*. Det kan blandt andet skyldes, at udenlandske medarbejdere kan medbringe ny viden og ideer, samt at udenlandsk arbejdskraft kan bidrage til, at den indfødte arbejdskraft kan anvende sine kvalifikationer mere effektivt.

**... og forventes ikke at have væsentlige effekter på indkomstfordelingen**

En øget indvandring af udenlandsk arbejdskraft kan have fordelingsmæssige konsekvenser for eksempel ved at påvirke løn og beskæftigelse for indfødt arbejdskraft. Der er en betydelig litteratur på området, men konklusionerne fra de empiriske studier om de fordelingsmæssige



konsekvenser er ikke entydige, jf. *Produktivitet, 2022*. Da nedsættelsen af beløbsgrænsen til 375.000 kr. primært vil føre til en tilgang af udenlandsk arbejdskraft med mellemhøje indkomster, vurderes nedsættelsen af grænsen ikke at have betydelige konsekvenser for indkomstfordelingen, jf. *Dansk Økonomi, forår 2022*.

## UDDANNELSE

**Regeringen foreslår en reform af de videregående uddannelser**

Regeringen foreslår i udspillet *Forberedt på fremtiden I* at forkorte op mod halvdelen af pladserne på kandidatuddannelserne med trekvart studieår. Besparelserne fra de kortere uddannelser skal føres tilbage til uddannelsessystemet for blandt andet at øge kvaliteten af kandidatuddannelserne. Desuden foreslår regeringen i regeringsgrundlaget at forkorte SU-perioden på de videregående uddannelser og forbedre mulighederne for slutlån.

**Reform kan med fordel indføres gradvist, men SU-omlægning hensigtsmæssig**

I *Dansk Økonomi, forår 2022* og *Produktivitet, 2023* har formandskabet fremhævet, at produktivitetseffekterne af en forkortelse af kandidatuddannelserne forventeligt vil være negative, og at de eventuelle positive effekter af kvalitetsløft er usikre. Formandskabet har derfor anbefalet, at reformen med fordel kan indføres på forsøgsbasis for en mindre del af kandidatpladserne for at undersøge, om effekterne har den ønskede virkning. Hvad angår forkortelsen af SU-perioden, så har formandskabet tidligere anbefalet en omlægning fra SU til lån på hele kandidatdelen af uddannelserne, jf. *Dansk Økonomi, forår 2018* og *Produktivitet, 2023*.

**Mål om flere timer, mindre hold og mere vejledning på universiteterne**

Ifølge regeringens udspil skal besparelserne fra forkortelserne af kandidatuddannelserne føres tilbage til uddannelsessystemet for blandt andet at forbedre kvaliteten af undervisningen på kandidatuddannelserne. Det skal ske gennem målsætninger om flere undervisningstimer, mindre holdstørrelse og mere vejledning og feedback. Regeringen lægger op til, at den konkrete implementering af reformen skal ske i samarbejde med universiteterne, erhvervsliv og studerende.

**Uklart, om målsætningen vil lede til øget løn og beskæftigelse, ...**

Der er begrænset faglig viden om, hvordan målsætningerne om flere timer, mindre hold og mere vejledning vil påvirke dimittendernes beskæftigelse og løn (og dermed produktivitet). Der er en vis evidens fra andre lande for, at mindre holdstørrelse kan øge indlæringen på videregående uddannelser målt ved karakterer eller testresultater i de fag, hvor holdstørrelsen mindskes, men studierne undersøger ikke effekten på dimittendernes efterfølgende succes på arbejdsmarkedet, jf. Kokkelenberg mfl. (2008), Bandiera mfl. (2010) og Kara mfl. (2021). Desuden kan der være utilsigtede effekter af målsætningerne i form af reduktioner i elevernes eller undervisernes forberedelsestid.

**... men vil sandsynligvis øge omfanget af de administrative opgaver**

Udover de mulige utilsigtede effekter af målsætningerne må også påregnes et øget omfang af administrative opgaver i forbindelse med at indrapportere og overvåge, om de nye målsætninger er opfyldt. Sådanne administrative opgaver må ventes at mindske ressourcerne til forskning og undervisning.

**Resultatstyring giver institutioner mulighed for at finde den bedste løsning, ...**

Målsætninger om holdstørrelse, timetal og vejledningstid er et forsøg på at styre efter nogle af de input, som kan have betydning for uddannelsens kvalitet. En anden mulighed er at styre efter et slutresultat såsom dimittendernes succes på arbejdsmarkedet. Et eksempel på dette er det såkaldte beskæftigelsestilskud, som i dag indebærer, at op til 5 pct. af taxametrene på de videregående uddannelser afhænger af dimittendernes beskæftigelse. Reformkommissionen (2022) har anbefalet, at denne andel sættes op. Rent principielt er fordelene ved resultatstyring, at det tillader, at de enkelte uddannelsesinstitutioner selv finder den mest effektive løsning til at opnå resultaterne.

**... men kan også have utilsigtede effekter**

Mens målsætningerne om holdstørrelse, timetal og vejledningstid må ventes at øge de administrative opgaver, kan resultatstyring også have uønskede bivirkninger. Tilskyndelserne kan eksempelvis blive opfattet som udenfor den enkelte uddannelsesinstitutioners kontrol, hvilket naturligt kan modvirke adfærdændringer i den ønskede retning. Tilskyndelserne kan omvendt også udformes, så de er for generøse, hvilket eksempelvis kan tilskynde til et mindsket optag af studerende med porsø arbejdsmarkedsudsigter. Det vanskelige i at udforme tilskyndelser for højere læreranstalter illustreres af, at finansieringsmæssige tilskyndelser til at få flere studerende igennem på amerikanske uddannelsesinstitutioner tilsyneladende har haft begrænset virkning, jf. litteraturgennemgangene i Ortagus mfl. (2020) og Bell mfl. (2018).

**Behov for at indtænke evaluering i implementering**

Usikkerheden om virkningerne og de potentielle bivirkninger understreger behovet for efterfølgende evalueringer af, om der er valgt de rigtige redskaber til at opnå det ønskede resultat. Derfor vil det være hensigtsmæssigt at indtænke evalueringen i implementeringen af reformen, således at det bliver muligt at vurdere, hvilke elementer der virker, og hvilke der ikke gør. Eksempelvis kan der anvendes lodtrækningsforsøg i implementeringen, hvor nogle elever tildeles en større reduktion af holdstørrelse eller en større forøgelse af vejlednings- og undervisningstimer end andre elever. Lodtrækningsforsøg er tidligere anvendt i forbindelse med tolærerordningen, jf. Andersen mfl. (2020) og forskellige beskæftigelsesindsatser, jf. Maibom mfl. (2017).

## KLIMAPOLITIK

### Statsstøtte i EU

Tiltagende international statsstøtte ...

Der har det seneste år været en stigende tendens til, at der gives statsstøtte til de nationale virksomheder, særligt indenfor de grønne brancher. I USA øges statsstøtten til virksomheder med *Inflation Reduction Act* fra august 2022. Det har fået EU-Kommissionen til at fremsætte et forslag kaldet *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*, der lempet reglerne for, hvornår medlemsstater kan give statsstøtte. Et af målene med EU-Kommissionens forslag er at gøre det muligt for medlemslande at give støtte til grønne initiativer, der matcher det, konkurrenter modtager i andre lande.

... bør ikke føre til nye støtteordninger i Danmark

Imidlertid må dansk deltagelse i en international konkurrence på statsstøtte som udgangspunkt forventes at medføre et samfundsøkonomisk tab. Uanset om udlandets omkostningsfordel indenfor en given industri skyldes lavere løn- og energiomkostninger eller statsstøtte, vil det som udgangspunkt være en samfundsøkonomisk fordel for Danmark at udnytte gevinsten ved at importere de billigere varer. Danske virksomheder kan i stedet eksportere på markeder, hvor udlandet ikke har samme omkostningsfordel. Hvis der gives dansk statsstøtte for at reducere omkostningerne på ét område, skal den finansieres af andre dele af dansk økonomi, hvor omkostningerne øges. Det er derfor forbundet med en samfundsøkonomisk omkostning, hvis der gennemføres nye støtteordninger, som ikke er begrundet i en markedsfejl. I tilfælde med markedsfejl kan der være argumenter for statsstøtte, jf. Brander og Spencer (1985). Dette afhænger imidlertid af konkrete markedsforhold, og beslutninger om ny statsstøtte vil kræve solid dokumentation for, at støtten medfører en samfundsøkonomisk gevinst.

### Kilometerbaseret vejafgift

Aftale om omlægning af lastbilafgifter ...

I marts 2023 indgik regeringen *Aftale om kilometerbaseret vejafgift for lastbiler* med Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre og Alternativet. Aftalen svarer i store træk til den foregående regerings aftale af samme navn, hvor der dog ikke blev fremsat et lovforslag pga. folketingsvalget. Aftalen indebærer, at den eksisterende periodebaserede vejbenyttelsesafgift (Eurovignetten) omlægges til en kilometerbaseret afgift fra 2025. Omlægningen indebærer en øget beskatning af den tunge vejtransport.

... er hensigtsmæssig, men satser er for lave

Det er hensigtsmæssigt, at beskatningen øges, da de eksterne omkostninger fra trængsel, ulykker, støj, luftforurening og slitage på vejnettet overstiger den eksisterende beskatning. Det er ligeledes positivt, at

afgiften gøres kilometerbaseret, da de eksterne effekter er knyttet til antallet af kørte kilometer. Afgiftssatserne er imidlertid fortsat betydeligt lavere end de eksterne omkostninger, og de samfundsøkonomiske gevinster ved omlægningen kunne dermed øges ved at hæve satserne.

**Vejafgifter bør ikke afspejle klimahensyn, ...**

Som led i aftalen differentieres den kilometerbaserede afgift ikke blot efter køretøjets vægt, samt hvorvidt de kørte kilometer sker i eller udenfor de store byer (de såkaldte miljøzoner), men også efter køretøjets CO<sub>2</sub>-emissionsklasse. Da drivhusgasudledningerne er knyttet direkte til brændstofforbruget, beskattes klimaskaden imidlertid mere præcist via brændselsafgifterne end via differentiering af den kilometerbaserede vejafgift. Det er u hensigtsmæssigt at differentiere kilometerafgiften efter CO<sub>2</sub>-udledningen, der i stedet bør reguleres gennem brændstofafgifter.

**... men bør differentieres efter tidspunkt på dagen**

Beregninger i *Økonomi og Miljø, 2021* peger på, at der er betydelige samfundsøkonomiske gevinster forbundet med at differentiere vejafgifter efter, hvor og hvornår der køres. Den aftalte afgift ville blive yderligere målrettet de eksterne omkostninger, hvis den også differentieres efter tidspunktet på dagen. Det er derfor positivt, at der fra andet halvår 2023 gennemføres udviklingsforsøg, hvor der blandt andet lægges op til forskellige takster i myldretid og ikke-myldretid, jf. DTU og Sund & Bælt.

### Opnåelse af klimamålsætninger

**70 pct.-målet kan opnås med ensartet beskatning på 1.100 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e i 2030**

Ifølge Klimaloven skal de samlede nettoudledninger af drivhusgasser reduceres med 70 pct. i 2030 i forhold til 1990. I tilgift er der fastlagt et mål om, at drivhusgasudledningerne for land- og skovbrugssektoren skal reduceres med 55-65 pct. i 2030 i forhold til 1990. Formandskabets beregninger viser, at 70 pct.-målsætningen kan opnås med en omlægning af de nuværende afgifter til en ensartet drivhusgasbeskatning, der inkluderer landbrugets udledninger, på ca. 1.100 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e. Den nødvendige afgift vurderes således at være højere end de 750 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e, der følger af *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* fra juni 2022. Formandskabets beregninger indikerer, at det sektorspecifikke mål for skov- og landbrugssektoren ikke opnås selv ved et afgiftsniveau på 1.100 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e, med mindre der samtidig sker betydelige reduktioner i nettoudledningerne fra skov- og arealanvendelse (LULUCF).

**Opjusteringer af reduktionsmål øger de samfundsøkonomiske omkostninger**

I regeringsgrundlaget foreslår regeringen at hæve målsætningerne for de fremadrettede reduktioner i nettoudledningerne af drivhusgasser i Danmark. Regeringen vil fremrykke målet om klimaneutralitet fra 2050 til 2045, sætte et nyt mål om 110 pct. reduktion i 2050 i forhold til 1990, foreslå et ambitiøst reduktionsmål for 2035 og overveje, om reduktionsmålet i 2030 skal opjusteres. Øgede drivhusgasreduktioner gavner

klimaet, men har samtidig samfundsøkonomiske omkostninger. Omkostningerne minimeres, hvis målene nås gennem en ensartet beskatning af alle nettoudledninger af drivhusgasser i Danmark, der annonceres hurtigt og troværdigt.

#### Fordele og ulemper ved afgift på slutforbrug

Regeringen har anmodet Ekspertgruppen for grøn skattereform om at analysere fordele og ulemper ved en drivhusgasafgift på slutforbruget, f.eks. en kødafgift. Fordelen ved en afgift på slutforbruget i Danmark er, at den tilskynder til reduktioner i produktionen af klimabelastende varer, uanset om de produceres i eller udenfor Danmark. Ulempen ved en afgift på slutforbruget er, at de samfundsøkonomiske omkostninger pr. reduceret ton CO<sub>2</sub>e i Danmark er større end ved en afgift på danske udledninger. Det skyldes, at en afgift på slutforbruget alene tilskynder til reduktioner i den danske efterspørgsel, men hverken til omkostningseffektive reduktioner via tiltag i produktionen eller til reduktioner i produktionen til eksport. På fødevarerområdet, hvor en stor del af produktionen eksporteres, er denne ulempe særligt udtalt.

## MINISTERIERNES KONSEKVENSVURDERINGER

#### Eftersyn af konsekvensvurderinger

Det Økonomiske Råds formandskab skal løbende foretage eftersyn af de adfærdsvirkninger, som lægges til grund for ministeriernes konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag. Formandskabet kan på den baggrund komme med anbefalinger til justeringer af de forudsatte adfærdsvirkninger eller påpege områder, hvor der med fordel kan tilvejebringes ny viden. I dette afsnit vurderes arbejdsudbudseffekter ved en afskaffelse af store bededag. Derudover opsummeres de væsentligste anbefalinger til ministeriernes regneprincipper for ændringer i selskabsskatten baseret på konklusionerne i kapitel IV.

### Afskaffelse af store bededag

#### Formandskabet lægger til grund, at den varige effekt er nul ...

Regeringen og Radikale Venstre vedtog i februar 2023 at afskaffe store bededag som helligdag med virkning fra 2024. Finansministeriet vurderer, at afskaffelsen af helligdagen vil øge arbejdsudbuddet varigt svarende til 8.500 fuldtidspersoner, jf. boks I.1. Formandskabet lægger til grund, at afskaffelsen af store bededag vil have en kortsigtet positiv effekt på arbejdsudbuddet, mens der ikke er evidens for en langsigtet virkning.

## BOKS I.1 FINANSMINISTERIETS VURDERING AF ARBEJDSUDBUDSEFFEKT AF AFSKAFFELSE AF STORE BEDEDAG

Finansministeriet vurderer, at afskaffelsen af store bededag vil øge arbejdsudbuddet varigt svarende til 8.500 fuldtidspersoner. Det empiriske grundlag for størrelsen af effekten er todelt og består dels af den historiske sammenhæng mellem aftalt og præsteret arbejdstid, dels af at arbejdstiden er højere i de år, hvor helligdage falder i weekenden, jf. Finansministeriet (2023a) og (2023b).

I det første empiriske grundlag peger Finansministeriet på, at faldet i den præsterede arbejdstid udgør ca. 75 pct. af faldet i den aftalte arbejdstid i perioden 1980 til 2021. Finansministeriet etablerer imidlertid ikke en konkret årsagssammenhæng, og det er sandsynligt, at det er danskernes ønske om at arbejde mindre, der har haft betydning for både den aftalte og præsterede arbejdstid. Hvis f.eks. stigende velstand gradvist mindsker borgernes ønskede arbejdstid, vil man forvente at se tidsserier som dem, der fremvises af Finansministeriet. I dette tilfælde vil arbejdsudbuddet dog ventes at være uændret, hvis en helligdag fjernes. Yderligere har den aftalte arbejdstid været uændret siden 2010, mens den faktiske arbejdstid er faldet. Dette tyder også på, at der ikke er en sådan årsagssammenhæng.

Som det andet empiriske grundlag har Finansministeriet foretaget en analyse af, hvor stor forskel der er i arbejdstiden, når antallet af skæve helligdage, der falder i weekender, varierer. Her finder ministeriet, at arbejdstiden er højere i år, hvor en eller flere skæve helligdage falder i en weekend. Dette indikerer, at et midlertidigt bortfald af helligdage har en midlertidig effekt på arbejdsudbuddet. Validiteten af denne empiriske undersøgelse vurderes at være høj i forhold til at belyse en midlertidig effekt. Analysen kan dog ikke benyttes til at begrunde permanente effekter, da resultaterne meget vel kan afspejle, at danskerne er bevidste om, at helligdagene falder anderledes igen det følgende år og agerer herefter.

**... da reformen ikke påvirker det økonomiske incitament for at arbejde, ...**

Regneprincipper af arbejdsudbudsreformer tager almindeligvis udgangspunkt i, at de økonomiske incitament påvirkes. Afskaffelsen af store bededag er en usædvanlig arbejdsudbudsreform, idet den ikke umiddelbart påvirker det økonomiske incitament til at arbejde eller præferencerne for at holde fri. I så fald vil lovgivning, som omdanner en fridag til en arbejdsdag, betyde, at der opstår et ønske om at mindske arbejdstiden. Dette kan kollektivt ske i form af overenskomstforhandlinger, ligesom den enkelte kan tilpasse arbejdstiden, eksempelvis gennem mindre overarbejde, mere afspadsering fremfor udbetaling af overarbejde eller jobskifte.

**... og der ikke er empirisk evidens for at antage en langsigtet effekt**

Der er ikke empirisk evidens for, at politisk opfordring og ændring i lovgivning i sig selv påvirker befolkningens præferencer for, hvor meget der ønskes at arbejde og holde fri på lang sigt. Der kan være en mekanisk kortsigtet effekt på arbejdsudbuddet af at afskaffe store bededag.

dag, da det tager tid for befolkningen at tilpasse sig den ændrede situation på arbejdsmarkedet. Der er dog ikke evidens for at antage en effekt på lang sigt, når befolkningen har haft tid til at tilpasse sig. I fravær af konkret evidens er den sædvanlige praksis, at den varige effekt sættes til nul.

**Pengene fra reformen bør ikke prioriteres i dag**

Vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed forbedres ved at regeringen indregner en varig effekt på arbejdsudbuddet. Det kan give et for optimistisk billede af, hvor store mulighederne er for at øge de offentlige udgifter, sænke skatterne eller gennemføre andre tiltag. I lyset af den store usikkerhed omkring de langsigtede arbejdsudbudseffekter bør pengene dog ikke prioriteres i dag. Hvis der på sigt viser sig at være en effekt på arbejdsudbuddet, vil de offentlige finanser på dette tidspunkt blive forbedret, og pengene vil kunne prioriteres og bruges til den tid.

### **Virkninger af selskabsskatter**

**Formandskab overordnet set enig i regneprincipper, ...**

I kapitel IV foretages en vurdering af de regneregler, der ligger til grund for opgørelsen af adfærdsvirkningerne ved ændring i selskabsbeskatningen. Formandskabet vurderer overordnet set, at ministerierne indregner de væsentligste adfærdskanaler. Det er således formandskabets vurdering, at der er grundlag for at regne med positive selvfinansieringsgrader samt at indregne positive effekter på investeringer, arbejdsudbud og dermed BNP ved reduktioner i selskabsskatten.

**... men antagelse om incidens og fordelingsberegning bør ændres, ...**

Det vurderes imidlertid, at regneprincipperne kan blive mere retvisende, hvis der foretages en række justeringer. Det bør lægges til grund, at ejere og lønmodtagere bærer byrden ved selskabsskatten ligeligt, da nyere empiriske studier peger på, at dette er tilfældet. Det har blandt andet som resultat, at selskabsskatten kommer til at virke som en progressiv skat modsat ministeriernes nuværende antagelse om, at den virker fordelingsmæssigt neutral.

**... og selvfinansieringsgrad nedjusteres**

Regneeksempler baseret på nyere internationale studier peger på, at ministeriernes regneprincipper overvurderer effekten på de offentlige finanser som følge af ændringer i omfanget af international overskudsflytning. Dette indebærer sammen med en række andre forslag til justeringer, at formandskabet vurderer, at selvfinansieringsgraden ved ændringer i selskabsskatten bør nedjusteres.

**Det anbefales, at der offentliggøres en samlet dokumentation**

Formandskabet har flere gange peget på, at det er vigtigt, at ministeriernes regneprincipper overholder visse kriterier for god skik, jf. f.eks. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Et af disse kriterier består i, at der bør være en udtømmende og opdateret dokumentation af regnereglerne

og metoderne bag. For regneprincipperne ved ændringer i selskabsbeskatningen mangler der en lettilgængelig og samlet dokumentation. Der mangler blandt andet en offentlig tilgængelig dokumentation for centrale beregningsforudsætninger, der har afgørende indvirkning på de anslåede realøkonomiske konsekvenser samt for konsekvenserne for de offentlige finanser. Analyserne i dette kapitel viser som nævnt ovenfor, at ministeriernes regneprincipper kan tegne et for optimistisk billede af konsekvenserne for de offentlige finanser ved reduktioner i selskabsskatten. Dette understreger behovet for, at beregningsantagelser er så veldokumenterede som muligt, så der kan være en offentlig diskussion af de konkrete forudsætninger. Det anbefales derfor, at ministerierne offentliggør en samlet dokumentation af regneprincipperne for økonomisk-politiske tiltag, som løbende opdateres.



## LITTERATUR

Andersen, S.C., L. Beuchert, H.S. Nielsen og M.K Thomsen (2020): The effect of teacher's aides in the classroom: Evidence from a randomized trial. *Journal of the European Economic Association*, 18(1), s. 469-505.

Bandiera, O., V. Larcinese og I. Rasul (2010): Heterogeneous class size effects: New evidence from a panel of university students. *The Economic Journal*, 120(549), s. 1365-1398.

Bell, E., A.H. Fryar og N. Hillman (2018): When intuition misfires: A meta-analysis of research on performance-based funding in higher education. In *Research handbook on quality, performance and accountability in higher education*. Edward Elgar Publishing.

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

DTU og Sund & Bælt (2023): [www.vejafgiftsforsog.dk](http://www.vejafgiftsforsog.dk).

De Økonomiske Råd (2018): *Dansk Økonomi, forår 2018*.

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

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

De Økonomiske Råd (2021b): *Økonomi og Miljø, 2021*.

De Økonomiske Råd (2022a): *Produktivitet, 2022*.

De Økonomiske Råd (2022b): *Dansk Økonomi, forår 2022*.

De Økonomiske Råd (2022c): *Dansk Økonomi, efterår 2022*.

De Økonomiske Råd (2023): *Produktivitet, 2023*.

Finansministeriet (2022): *Aftale om grøn skattereform for industri mv.*

Finansministeriet (2023a): *Faktaark – Finansministeriets vurdering af effekten ved afskaffelse af en helligdag.*

Finansministeriet (2023b): *Baggrundsbriefing om Finansministeriets vurdering af effekten ved at afskaffe en helligdag.*

Humlum, A., J.R. Munch og M. Rasmussen (2023): What Works for the Unemployed? Evidence from Quasi-Random Caseworker Assignments. *Becker Friedman Institute*, working paper, no. 2023-43.

Kara, E., M. Tonin, og M. Vlassopoulos (2021): Class size effects in higher education: Differences across STEM and non-STEM fields. *Economics of Education Review*, 82, s. 102-104.

Kreiner, C.T. og M. Svarer (2022): Danish Flexicurity: Rights and Duties. *Journal of Economic Perspective*, 36 (4), s. 81-102.

Kokkelenberg, E. C., M. Dillon og S.M. Christy (2008): The effects of class size on student grades at a public university. *Economics of education review*, 27(2), s. 221-233.

Maibom, J., M. Rosholm og M. Svarer (2017): Experimental evidence on the effects of early meetings and activation. *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(3), s. 541-570.

Ortagus, J. C., R. Kelchen, K. Rosinger og N. Voorhees (2020): Performance-based funding in American higher education: A systematic synthesis of the intended and unintended consequences. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 42(4), s. 520-550.

Reformkommissionen (2022): *Nye Reformveje 1.*

Regeringen (2022): *Ansvar for Danmark – Det politiske grundlag for Danmarks regering.*

Regeringen (2023): *Forberedt på fremtiden I.*

Rehwald, K., M. Rosholm og M. Svarer (2017): Do public or private providers of employment services matter for employment? Evidence from a randomized experiment. *Labour Economics*, 45, s. 169-187.

Skatteministeriet (2023a): *Skatteudvalget 2022-23 (2. Samling) SAU Alm. Del – endeligt svar på spørgsmål 63.*

Skatteministeriet (2023b): *Aftale om kilometerbaseret vejafgift for lastbiler.*



