

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL I
AKTUEL
ØKONOMISK
POLITIK

KAPITEL I

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Kapitlet præsenterer formandskabets vurderinger af aktuelle økonomisk-politiske tiltag af relevans for produktiviteten. De fleste af tiltagene indgår i regeringsgrundlaget fra december 2022.

Først behandles forskellige skattepolitiske tiltag.

Dernæst diskuteres tiltag med relation til uddannelse og arbejdsmarkedet. Det drejer sig blandt andet om regeringens foreslåede omlægning af kandidatuddannelser.

Derefter kommenteres forskellige tiltag, der er afledt af de seneste års relativt høje prisstigninger.

Endelig kommenteres en række indgåede klimaaftaler, og opnåelsen af klimamålsætningerne tages op.

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I det følgende behandles aktuelle økonomisk-politiske tiltag med særlig fokus på områder med relevans for produktivitsudviklingen. De fleste tiltag indgår i regeringsgrundlaget *Ansvar for Danmark - Det politiske grundlag for Danmarks regering* fra december 2022. Der ses på følgende områder:

- Skattepolitik
- Uddannelse og arbejdsmarked
- Tiltag afledt af prisstigninger
- Klimapolitik.

SKATTEPOLITIK

Lavere skat på virksomhedsoverdragelser

Lavere skat på arv af familievirksomheder

I regeringsgrundlaget foreslås det, at bo- og gaveafgiften skal sænkes fra 15 til 10 pct. for virksomhedsarvinger, samtidig med at der afsættes ½ mia. kr. til at udvikle en ny model for værdisætning ved generationsskifte af virksomheder.

Forskellige skattesatser kan skabe forvriddinger ...

Nedsættelsen af beskatningen indebærer en favorisering af virksomhedsarvinger i forhold til andre typer af arv. Det skaber et incitament til, at ejere af virksomheder sparer op i virksomheden og lader denne gå i arv frem for at placere deres opsparing i andre aktiver, der potentielt kan give et større afkast.

... og potentielt have negative konsekvenser for produktiviteten ...

Den lave beskatning giver et incitament til, at virksomheder overdrages til næste generation, også i tilfælde hvor arvingerne ikke er de bedste ledere af virksomheden. Der er tegn på, at de familieejede virksomheder i gennemsnit er dårligere ledet og opnår dårligere regnskabsmæssige resultater end andre virksomheder, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*. En øget tendens til at fastholde et familieejerskab kan derved resultere i misallokering af talent på samfundsniveau og en lavere gennemsnitlig produktivitet, jf. Caselli og Gennaioli (2013).

... og arbejdsudbuddet

Det er muligt, at en mindre effektiv virksomhedsledelse kan mindske den aggregerede produktivitet og dermed det samlede arbejdsudbud, jf. diskussionen i afsnit II.4. I så fald svækkes de offentlige finanser mere, end den umiddelbare lempelse tilsiger. Det er imidlertid ikke mu-

ligt med det nuværende vidensgrundlag at skønne over hvor store provenutab, der kan frembringes af produktivitetstabel via mekanismer som denne.

Hyppige ændringer er ikke hensigtsmæssigt

Det er nu tredje gang på mindre end ti år, at der sker ændringer i skatten på virksomhedsoverdragelse. Først vedtog VLAK-regeringen gradvist at sænke skatten fra 15 til 5 pct. fra 2017 til 2020, hvorefter den efterfølgende S-regering i 2019 valgte at hæve skatten til 15 pct. Hyppige ændringer i skattesystemet skaber usikkerhed og kan give incitamenter til at søge at foretage virksomhedsoverdragelser på det tidspunkt, hvor det er skattemæssigt favorabelt fremfor, når det er opportunt af hensyn til virksomhedens fremtidige drift.

Fradrag for virksomhedernes udgifter til forskning og udvikling

Forhøjet fradrag foreslås gjort permanent

I regeringsgrundlaget omtales, at der skal anvendes 1 mia. kr. til blandt andet et fradrag for forskning og udvikling (F&U), som skal finansieres af besparelser på den øvrige erhvervsstøtte.¹ Der har i perioden 2020 til 2022 været et forhøjet fradrag for udgifter til F&U på 130 pct. af investeringerne, men da det forhøjede fradrag nu er bortfaldet, er fradraget i stedet på 108 pct. i 2023-25 stigende til 110 pct. fra 2026 og frem. Modsat andre investeringer, der afskrives over en årrække, kan investeringer i F&U afskrives i det år, de afholdes, hvilket indebærer et yderligere subsidie til denne type investeringer.

Der kan være principielle argumenter for støtte til privat F&U, ...

Støtte til privat F&U kan begrundes med, at gevinsterne ved forskningen ikke i fuldt omfang tilfalder den enkelte virksomhed. En del af fordelene kan tilfalde konkurrerende virksomheder, når der skabes resultater, andre virksomheder kan anvende, eller hvis forskningen giver medarbejderne øgede kompetencer, der også vil være til gavn for andre virksomheder i forbindelse med jobskifter, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

... men også argumenter imod ...

Hvis der kun er et begrænset antal personer, der kan deltage i de specialiserede forskningsprojekter, er det ikke sikkert, at en øget støtte til F&U medfører mere forskning. Det kan i stedet slå ud i stigende lønninger til forskere. Endvidere er der en risiko for, at den eksisterende erhvervsstruktur fastfryses, hvis støtten til F&U primært tilfalder store virksomheder, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Endelig kan det nævnes, at det ikke er givet, at markedet leverer for lidt forskning i forhold til det niveau, der kan anses for at være samfundsøkonomisk effektivt,

1) Det blev med aftalen *En ny reformpakke for dansk økonomi* fra januar 2022 aftalt, at det midlertidigt forhøjede fradrag skulle gøres permanent fra 2023, og dette skulle finansieres ved besparelser på erhvervsstøtten. Lovgivningen er imidlertid ikke vedtaget.

jf. f.eks. Aghion og Howitt (1992). Dermed kan øget subsidiering lede til lavere samfundsøkonomisk effektivitet.

... hvorfor fradraget ikke bør gøres permanent, før der er foretaget en vurdering af fordele og ulemper

En permanent forhøjelse af fradraget for investeringer i F&U til 130 pct. indebærer en væsentlig favorisering af F&U sammenlignet med andre investeringer, og regeringen har ikke fremlagt dokumentation for, at der er positive spillover-effekter af et sådan omfang, at det kan godtgøre subsidiet til F&U. Så længe det ikke er sandsynliggjort, at de samfundsøkonomiske gevinster modsvarer det forhøjede fradrag, bør fradraget ikke gøres permanent.

Omlægning af topskat

Marginalskatten reduceres for visse indkomster, men øges for de højeste indkomster

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 marginals-katten 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, hvor den nuværende topskattesats i dette indkomstinterval udgør 15 pct. For indkomster mellem 750.000 og 2½ mio. kr. bevarer den nuværende topskat på 15 pct. Endelig indføres for gruppen af skatteydere med indkomster over 2½ mio. kr. en ny skat på 5 pct., som altså kommer oveni topskatten på 15 pct. For denne gruppe forøges marginals-katten dermed.

Den lavere marginals-kat kan øge mobilitet, uddannelsesniveaue og innovation, ...

Den lavere marginals-kat for indkomster op til 750.000 kr. vil forventeligt øge arbejdsudbuddet og kan samtidig resultere i en højere produktivitet. En lavere marginals-kat kan blandt andet 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. Derudover kan lavere beskatning øge mængden og kvaliteten af forskning og innovation, jf. Stantcheva (2021), Jones (2022), Akcigit mfl. (2016) og Akcigit mfl. (2022).

... så her er tale om afvejning mellem effektivitet og fordeling

Af de nævnte årsager må det samlet set forventes, at reduktionen i marginals-katten op til 750.000 kr. øger den samfundsøkonomiske effektivitet. Samtidig vil skattelettelsen forøge indkomstuligheden, hvilket betyder, at forslaget indebærer en klassisk afvejning mellem fordeling og effektivitet.

Mindre rent seeking kan reducere produktivitetstab ved den højere marginals-kat

Den øgede marginals-kat for personer med indkomster over 2½ mio. kan omvendt svække arbejdsudbuddet og føre til en mindske produktivitet af de ovennævnte kanaler via mobilitet, uddannelse og innovation. I den internationale litteratur er der imidlertid også indikationer af, at en højere marginals-kat for de højeste indkomster ikke udelukkende

svækker den økonomiske effektivitet. Det skyldes, at der er tegn på, at *rent seeking* spiller en vis rolle for personer med meget høje indkomster, herunder direktører, jf. f.eks. Piketty mfl. (2014) og Edmans mfl. (2017). Rent seeking dækker her over, at personer med en vis indflydelse på egen aflønning, eksempelvis topledere, anvender tid og ressourcer på at forhandle sig til en høj aflønning snarere end at sikre det bedste resultat for den enkelte virksomhed. Såfremt rent seeking spiller en betydningsfuld rolle for de højest aflønnede, kan høje marginalskatter på de højeste indkomster være effektivitetsfremmende, da de mindsker gevinsten ved at foretage aktiviteter, der fremmer den enkeltes aflønning, men som ikke forøger den samlede indkomst i samfundet.

Hvis produktiviteten samlet øges, kan provenutabet blive mindre end lagt til grund

Der er altså både forhold, der taler for, at omlægningen fører til en svækkelse af produktiviteten, og forhold, der taler for det modsatte. De økonomiske ministerier indregner generelt ikke effekter på de offentlige finanser af en ændring i produktiviteten, men som forklaret i afsnit II.4 kan man forestille sig, at nogle tiltag, der øger produktiviteten, også forbedrer de offentlige finanser via et øget arbejdsudbud. Hvis produktiviteten samlet øges som følge af omlægningen, kan provenutabet derfor vise sig at være mindre end lagt til grund af ministerierne. Hvis produktiviteten i samfundet omvendt mindskes, kan provenutabet til gengæld blive større end lagt til grund.

UDDANNELSE OG ARBEJDSMARKED

Omlægning af kandidatuddannelser

En række kandidatuddannelser forkortes til et år

Regeringen foreslår i udspillet *Forberedt på fremtiden I* at forkorte op mod halvdelen af pladserne på kandidatuddannelserne med trekvart studieår. Samtidig ønskes det at føre besparelsen på kandidatuddannelserne tilbage til uddannelsessystemet for blandt andet at forbedre kvaliteten i de videregående uddannelser ved at øge antallet af ugentlige undervisningstimer, skabe mindre hold og mere vejledning. Endvidere skal det blive nemmere at vende tilbage til universitetet efter et stykke tid på arbejdsmarkedet. Regeringens forslag følger nogle af Reformkommissionens anbefalinger fra *Nye Reformveje 1*. Reformkommissionens tiltag var begrundet i et ønske om at øge produktiviteten ved at reformere de videregående uddannelser, samt voksen- og efteruddannelsessystemet.

Modsatrettede effekter på produktiviteten

På den ene side vil kortere kandidatuddannelser i sig selv medføre, at kandidaterne vil have færre kompetencer, end det er tilfældet i dag, hvor der er to år til at tage en kandidatuddannelse. Dette kan sænke

produktiviteten på samfundsniveau. På den anden side kan en forbedret kvalitet i uddannelserne, en større erhvervs erfaring ved at komme tidligere på arbejdsmarkedet og bedre muligheder for efteruddannelse øge produktiviteten.

Det konventionelle synspunkt er, at uddannelse øger kompetencerne og produktiviteten, ...

Effekterne på produktiviteten af både en forkortelse af kandidatuddannelserne og et kvalitetsløft af uddannelserne afhænger af, hvor stor betydning uddannelse i det hele taget har for samfundsökonomien. Det konventionelle synspunkt er, at uddannelse øger kompetencerne og den enkeltes produktivitet, hvilket både giver højere løn og større produktivitet på samfundsniveau, jf. Becker (1964). Dette synspunkt går igen i en omfattende empirisk litteratur, som argumenterer for, at uddannelse fører til opbygningen af kompetencer og dermed højere produktivitet og løn for den enkelte, jf. f.eks. Burgess (2016) og Lovenheim og Smith (2022).

... men nogle studier argumenterer for, at uddannelse primært er et signal om evner

Der er imidlertid også teoretiske argumenter i litteraturen for, at uddannelse ikke øger kompetencerne og dermed ikke har den store betydning for den enkeltes produktivitet. Den positive sammenhæng mellem løn og uddannelse i arbejdsstyrken skyldes i stedet, at en lang uddannelse sender et *signal* om evner, såsom høj IQ eller arbejdsomhed, jf. Spence (1973). Disse evner tænkes her at være iboende og ikke skabt af uddannelse. Hvis dette er tilfældet, kan ændringer i kvaliteten og længden af uddannelserne have begrænset betydning for den enkeltes produktivitet, jf. Stiglitz (1975). I princippet kan ændringer i uddannelsessystemet dog godt øge den enkeltes produktivitet, hvis ændringerne gør det muligt at sende et mere præcist signal om evner, og dette giver et bedre *match* mellem medarbejdere og arbejdsgivere, jf. Huntington-Klein (2021). Sådanne effekter gennem bedre *match* er dog teoretisk og empirisk underbelyst.

Overvejende konsensus om, at signaleffekter er begrænsede

Den overvejende konsensus i den empiriske litteratur er, at signaleffekter er begrænsede, og at humankapitaleffekter dermed er den primære årsag til, at der er et lønafkast af uddannelse, jf. Deming (2022), Burgess (2016) og Wyness mfl. (2021). I litteraturen findes dog både studier, som finder tegn på signaleffekter (f.eks. Piupiuinik mfl. (2020) og Barrera-Osorio og Bayona-Rodríguez (2019)) og studier, der ikke finder tegn på dette (f.eks. Clark og Martorell (2014) og Arteaga (2018)), og generelt er det vanskeligt at adskille, hvor stor en del af det private afkast til uddannelse, der skyldes signalering, og hvor stor en del, der skyldes opbygning af humankapital, jf. Huntington-Klein (2021).

Empiri tyder på, at uddannelse øger produktiviteten på samfundsplan

Undersøgelser på et mere aggregeret niveau indikerer, at der er samfundsmæssige produktivetsgevinster ved et højere uddannelsesniveau. For det første er der en stærk sammenhæng mellem uddannelsesniveauer og produktivitet på tværs af lande, jf. eksempelvis Sunde og Wischer (2015). For det andet tyder undersøgelser indenfor lande på, at uddannelse øger produktivitet, jf. eksempelvis Gennaioli mfl. (2013) og Iranzo og Peri (2009).

Risiko for, at produktivitetstabet fra kortere kandidatuddannelser er stort ...

Et lavere uddannelsesniveau vil alt andet lige mindske produktiviteten, men det er vanskeligt at opgøre størrelsen af produktivitetstabet. Der er således begrænset faglig viden om produktivitetseffekten af forkortelser, der påvirker uddannelsesniveauet for en stor del af en ungdomsårgang, jf. Reformkommissionen (2022). En undersøgelse fra Colombia finder, at en reduktion i omfanget af kurser på *Universidad de Los Andes* sænkede lønnen betydeligt for dimittenderne, men det er ikke sikkert, at disse resultater kan overføres til danske forhold. I løbet af 1980'erne blev en række kandidatuddannelser forkortet fra seks til fem år, jf. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2007), og en evaluering af dette kunne give en indikation af effekten af kortere uddannelse i Danmark. På det nuværende vidensgrundlag er skøn for produktivitetstabet imidlertid behæftet med betydelig usikkerhed, jf. *Dansk Økonomi, forår 2022*. Som konsekvens vurderer Finansministeriet, at det ikke er muligt at skønne over produktivitetseffekten af forkortelsen. Da det samtidig er en stor del af en ungdomsårgang, som vil blive påvirket på sigt, er der risiko for, at produktivitetstabet forbundet med forkortelserne bliver stort.

... og gevinsterne ved andre tiltag er usikre

Produktivitetstabet fra kortere uddannelser kan blive modvirket af gevinster fra tilbageførslen af midler, større erhvervs erfaring og bedre muligheder for efteruddannelse. Der er imidlertid stor usikkerhed om den samlede størrelse af disse gevinster. Dels er det usikkert, hvor mange som vil ønske at efteruddanne sig, og hvordan deres produktivitet påvirkes. Dels er effekten af kvalitetsløftet som følge af øgede midler usikkert. Empirien tyder på, at kvalitet og indhold af uddannelse er vigtigt for produktivitet, jf. gennemgangen i Hanushek og Woessmann (2008). Men der er mindre viden om, hvorvidt forøgelse af tilskud fører til kvalitetsforbedringer på universitetsniveau. Analysen fra *Produktivitet, 2019* belyste konsekvenserne af ændringer i tilskud til de almene gymnasier. Her fandtes ingen signifikante effekter på elevernes succes i uddannelsessystemet. Disse resultater kan ikke umiddelbart overføres til universitetsniveau, men det indikerer, at øgede tilskud ikke med sikkerhed giver mere indlæring.

Risiko for at ulemperne ved omlægningen samlet set overstiger fordelene

Samlet set har omlægningen af kandidatuddannelser en særdeles usikker virkning på produktiviteten i samfundet - en betydelig negativ effekt kan eksempelvis ikke afvises. Til gengæld vurderes tiltaget at frigive midler, der kan prioriteres politisk grundet en positiv (mekanisk) arbejdsudbudseffekt. Det vurderes at være særdeles væsentligt at sikre, at reformen ikke blot bytter produktivitet ud for større arbejdsudbud.

Forkortelse af SU-perioden

Regeringen foreslår omlægning fra SU til lån

I regeringsgrundlaget foreslås, at det som hovedregel kun skal være muligt at få SU til den normerede studietid. Regeringens forslag omfatter hovedparten af SU-berettigede studerende på videregående uddannelser. Samtidigt åbnes der for, at der skal blive bedre muligheder for at få slutlån. Derudover foreslås en analyse af det samlede SU-system for at fremtids sikre hele SU-systemet.

Tidligere foreslået at omlægge SU til lån på kandidatdelen

I *Dansk Økonomi, forår 2018* analyseredes uddannelsesstøtten for studerende på de videregående uddannelser. Analysen viste, at de gevinster, samfundet får af at flere uddanner sig, ikke står mål med den aktuelle støtte til uddannelser i form af udgifter til videregående uddannelser og stipendier. Derfor anbefalede formandskabet, at stipendier skulle omlægges til lån for de kandidatstuderende. Det blev vurderet, at dette kunne gøres uden, at det ville få væsentlige negative konsekvenser for optaget på studierne, og samtidigt ville det tendere til at reducere forskelle i livstidsindkomsten, da personer med en kandidatuddannelse typisk ender med en høj livstidsindkomst. Den foreslåede begrænsning på perioden, der modtages SU, vil primært indtræffe på kandidatdelen af uddannelser, der har både en bachelor- og en kandidatdel, og trækker således i retning af formandskabets anbefaling.

Konsekvenserne ved reduktion af SU på kortere uddannelser ikke analyseret

For uddannelser, der ikke indeholder en kandidatdel, er regeringens forslag mere vidtgående end det, der tidligere har været foreslået af formandskabet, og formandskabet har ikke analyseret effekterne af en forkortelse af SU-perioden for de kortere videregående uddannelser. Det er dermed ikke muligt at vurdere, om denne del af reformen må forventes at være samfundsøkonomisk hensigtsmæssig.

Nedsættelsen af grænsen i beløbsordning gøres permanent

Regeringen vil gøre det lettere at rekruttere udenlandsk arbejdskraft

Med virkning fra juli 2022 blev det besluttet at nedsætte grænsen i beløbsordningen, der afgør, hvor høj en løn personer fra lande uden for EU skal have for at kunne komme til Danmark under ordningen. Nedsættelsen af beløbsgrænsen var midlertidig og skulle kun gælde i to år, så længe bruttoledigheden er under 3½ pct. i de tre foregående måneder. Denne midlertidige nedsættelse vil regeringen nu gøre permanent.

Nedsættelse af beløbsgrænsen kan øge produktiviteten

I *Produktivitet, 2022* blev det anbefalet, at nedsættelsen burde være permanent. En nedsættelse af beløbsgrænsen vil kunne medføre en vis forøget tilgang af udenlandsk arbejdskraft, hvilket af flere årsager kan resultere i en øget produktivitet i Danmark, jf. *Dansk Økonomi, forår 2017*.

Jobcentrene foreslås nedlagt

Regeringen vil spare på jobcentre og give private aktører en større rolle

Af regeringsgrundlaget fremgår, at jobcentrene, som de kendes i dag, skal nedlægges, og kommunerne skal fritages fra nogle af de statslige proceskrav. Det skal medføre en besparelse på 3 mia. kr., hvilket er omtrent en fjerdedel af udgifterne til jobcentrene i 2022. Jobcentrenes opgaver skal altså delvist erstattes af andre initiativer. Der er imidlertid ikke et konkret forslag til hvilke dele af jobcentrenes udgifter, der skal spares på, jf. Beskæftigelsesministeriet (2023). Det er dog i regeringsgrundlaget anført, at a-kasser og private aktører skal spille en større rolle i indsatsen, jf. Regeringen (2022).

Uklart om private aktører klarer sig bedst

Det er muligt at overføre en del af indsatsen for ledige til private aktører, som det foreslås i regeringsprogrammet. Det er dog ikke oplagt, at det vil føre til bedre resultater for de ledige. Internationale studier tyder på, at private aktører ikke er bedre end det offentlige til at få personer, der har en svag tilknytning til arbejdsmarkedet, tilbage i job, jf. Rehwald mfl. (2017). I Danmark er der lavet et forsøg blandt ledige med en længere uddannelse. Denne gruppe må som udgangspunkt formodes at være forholdsvis nem at få i beskæftigelse. Forsøget indebar, at nogle i gruppen modtog tilbud fra offentligt regi, mens andre fik et privat tilbud. Det viste sig, at der ikke var nogen forskel på sandsynligheden for beskæftigelse for personer, der fik et privat tilbud sammenlignet med personer, der fik et offentligt tilbud. Samtidigt var det private tilbud væsentligt dyrere end det offentlige tilbud, jf. Rehwald mfl. (2017). Det er altså ikke oplagt, at en udlicitering af jobcentres opgaver til private aktører vil have en gunstig effekt på afgang fra ledighed eller reducere de offentlige udgifter.

Beslutningen om besparelse bør bygge på cost-benefit-analyser

Danmark er det land i OECD, der bruger flest midler på den aktive arbejdsmarkedspolitik, jf. Kreiner og Svarer (2022). De store danske udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik gør det relevant at overveje, om der skabes tilstrækkeligt værdi for indsatsen. Størrelsen af en eventuel besparelse bør dog komme som et resultat af en gennemgang af, hvad der virker og ikke virker i den aktuelle jobindsats, frem for den nuværende tilgang, hvor målet for besparelser er meldt ud på forhånd.

TILTAG AFLEDT AF PRISSTIGNINGER

I de senere år er vedtaget en række hjælpepakker til erhvervslivet. Der har været hjælpepakker afledt af covid-19. Efterfølgende var der hjælpepakker afledt af den høje inflation, hvor de fleste tiltag er rettet mod husholdningerne, men der er også enkelte tiltag, som påvirker erhvervslivet. Tiltagene målrettet erhvervslivet kan have betydning for incitamenten til investeringer og derved også produktiviteten i Danmark.

Loft over huslejestigninger

Loft over stigning i huslejerne i 2022 og 2023 ...

Normalt følger reguleringen af huslejerne på en del af boligmarkedet nettoprisindekset. Men for 2022 og 2023 er der indført en begrænsning på stigningen i huslejerne på 4 pct., uanset at nettoprisindekset i 2022 steg med 7,7 pct. I *Dansk Økonomi, efterår 2022* blev aftalens mulige konsekvenser for blandt andet fordeling behandlet, mens der her alene drøftes de mulige konsekvenser for produktiviteten.

... kan påvirke investeringer og mobilitet

Loftet over huslejestigninger vil mindske investorenes afkast ved investering i lejeboliger i en periode frem til, at de omfattede boliger fraflyttes, og der kan aftales en ny leje for de nye beboere. Med husleje-loftet skabes også en usikkerhed om afkastet af boliger fremover, da der blandt investorer kan opstå en bekymring for, at der også i fremtiden kan blive grebet ind over for reguleringen af lejen, hvilket påvirker det forventede afkast af investeringer i boliger. Det vil potentielt mindske udbuddet af private lejeboliger i fremtiden. Endvidere er der en risiko for indlåsnings effekter, da den enkelte beboer vil få en lavere husleje, så længe vedkommende bliver i sin nuværende bolig. Det kan indebære, at der kan blive lavere mobilitet på både boligmarkedet og arbejdsmarkedet, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001*.

Beskatning af overnormal profit

Merindkomstbeskatning i energisektoren ...

Der er på europæisk plan vedtaget en forordning om nødindgreb for at imødegå de høje energipriser. Forordningen medfører en merindkomstbeskatning af de ekstraordinære indtægter, der er i visse sektorer, afledt af de aktuelt høje energipriser. Denne forordning bliver også indført i Danmark i forbindelse med *lov om midlertidigt solidaritetsbidrag* og *lov om loft over indtægter fra elproduktion*. Disse ekstra skatteindtægter anvendes til en del af finansieringen af aftalen om inflationshjælp fra februar. Solidaritetsbidraget betales af virksomheder, der udvinder olie, gas og kul samt raffinaderier, hvor der skal betales en ekstra skat på 33 pct. af det overskud, der overstiger det gennemsnitlige overskud i perioden 2018 til 2021 tillagt 20 pct. Loft over indtægter

fra elproduktion omfatter de fleste elproducenter. For disse virksomheder betales endvidere 90 pct. af indtægter fra el, der overstiger €180 pr. MWh i 2023, hvor der dog tages højde for prissikringsaftaler og eventuelt høje udgifter for producenter, der anvender råolieprodukter mv.

... forvrider som udgangspunkt lidt, men kan påvirke forventninger

En engangsskat, der kun beskatter ren profit, vil som udgangspunkt ikke medføre forvriddinger. Det skyldes, at merindkomsten ikke er opstået som følge af konkrete handlinger for modtageren af indkomsten, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2022*. En merindkomstskat kan imidlertid påvirke forventningerne til den fremtidige beskatning, da der er en vis sandsynlighed for, at fremtidige indtægter også vil blive underlagt ekstraordinære skatter, hvilket kan påvirke incitamentet til at investere.

Statsstøtte i EU

Tiltagende international konkurrence om statsstøtte

Der har det sidste år været en stigende tendens til, at der gives statsstøtte til de nationale virksomheder, særligt inden for 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 lemper reglerne for, hvornår medlemsstater kan give statsstøtte. Et af elementerne i forslaget er, at det skal være nemmere at give statsstøtte til grønne initiativer. Et af målene med EU-Kommissionens forslag er at gøre det muligt for medlemslande at give støtte til virksomheder, der matcher det, konkurrenter modtager i andre lande.

Stigende statsstøtte er uhensigtsmæssig

Dansk deltagelse i en international konkurrence på statsstøtte må 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, og at danske virksomheder i stedet eksporterer på markeder, hvor udlandet ikke har samme omkostningsfordel. Hvis der gives dansk statsstøtte, skal den finansieres af andre dele af dansk økonomi, hvor omkostningerne øges, hvilket som ved andre støtteordninger, der ikke modsvarer en markedsfejl, er forbundet med en samfundsøkonomisk omkostning.

Forlængede kredittider for betaling af A-skat

Aftale om inflationshjælp forlænger virksomhedernes kredittider

Der blev den 10. februar 2023 indgået aftale om inflationshjælp. De største af tiltagene er begrundet i fordelingsmæssige hensyn, men der er også enkelte tiltag som giver midlertidig hjælp til virksomheder. Det er blandt andet aftalt at forlænge kredittiderne for de A-skatter, der skal betales i juli og august måned, med henholdsvis 3½ og 6 måneder, hvilket er begrundet med, at høje energipriser presser mange virksomheders likviditet. Det er nu tredje gang, at kredittiderne forlænges. Det skete første gang efter finanskrisen og anden gang i flere omgange i forbindelse med covid-19-pandemien. Fælles for de tre forlængelser er, at kredit ydes på mere favorable vilkår, end det vil være muligt at opnå i pengeinstitutterne. Kreditten er rentefri, og der er ikke krav om nogen forudgående kreditvurdering, før den ydes.

Usikkerhed mindre end ved andre forlængelser af kredittider

De tidligere forlængelser af kredittider er sket i situationer, hvor der har været en ekstraordinær usikkerhed knyttet til de finansielle markeder eller økonomien som helhed. Finanskrisen gjorde det usikkert, om det finansielle system var i stand til fuldt ud at løfte deres normale opgaver med at levere kredit, mens usikkerheden afledt af covid-19 kunne gøre det svært for pengeinstitutterne at lave en retvisende kreditvurdering. I den nuværende situation er der ikke den samme grad af usikkerhed om udviklingen for de enkelte virksomheder. Det bør derfor være muligt for pengeinstitutterne at lave deres normale kreditvurderinger af virksomhederne. Der er heller ikke udsigt til, at de underliggende økonomiske forhold for virksomhederne vil ændre sig på kort sigt. Er en virksomhed presset på likviditeten i dag som følge af f.eks. de høje energipriser, vil virksomheden antageligt også være det om et halvt år.

Virksomhedsdynamikken mindskes af gratis kredit

Den forlængede kredit kan være med til at holde ikke levedygtige virksomheder i live længere. Det forsinker en nødvendig omstilling og vil mindske produktiviteten i samfundet. Det kan være hensigtsmæssigt under helt særlige forhold som eksempelvis i forbindelse med nedlukningerne efter covid-19, hvor den meget store usikkerhed risikerede at føre til et stort antal konkurser på samme tid, men i den nuværende situation bør kreditgivningen foregå på markedsvilkår.

KLIMAPOLITIK

I det følgende kommenteres på en række indgåede klimapolitiske aftaler. Målsætningerne i klimapolitikken vil normalt kræve nogle tiltag, der påvirker økonomiens allokativ effektivet og dermed produktiviteten i Danmark.

Aftale om grøn fond

Aftale om grøn fond til investeringer i den grønne omstilling

I juni 2022 indgik regeringen aftale om *Etablering af en grøn fond* med Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti. Aftalen indebærer, at der årligt frem mod 2040 skal reserveres midler til et såkaldt grønt råderum, som skal anvendes til investeringer i den grønne omstilling i bred forstand. Likviditeten til den grønne fond skal tilvejebringes ved at øge loftet for indbetaling til aldersopsparing. Modsat øvrige pensionsordninger beskattes indbetalinger til aldersopsparing på indbetalingstidspunktet, og en øget brug af ordningen vil dermed medføre en fremrykning af skatteindtægter, der ligesom lånefinansiering vil reducere fremtidige generationers forbrugsmuligheder.

Tilskud bør begrundes med markedsfejl og omkostnings-effektivitet

Aftalen præciserer ikke nærmere, hvilke investeringer midlerne i den grønne fond skal bruges til. Ud fra et snævert effektivitetssynspunkt bør staten kun foretage investeringer eller give tilskud til private investeringer, hvis det kan godtgøres, at der eksisterer markedsfejl, som bevirker, at det samfundsøkonomiske afkast ved en investering overstiger det privatøkonomiske afkast. Fonden bør endvidere kun give tilskud til private investeringer, hvis tilskud er det mest effektive instrument til at imødegå markedsfejlen, jf. *Økonomi og Miljø, 2022*. Det kan eksempelvis gælde tilskud til investeringer, hvor der eksisterer tydelige positive sideeffekter.

Delaftale om mere grøn varme og udfasning af naturgas

Mindre naturgas samt mere fjernvarme og biogas

Delaftale om mere grøn varme og udfasning af naturgas fra juni 2022 indeholder en ambition om, at al gas i Danmark fra 2030 skal bestå af grøn gas, og at der fra 2035 ikke længere skal være boliger i Danmark, der opvarmes med gasfyr. Sigtet med delaftalen er at øge hastigheden på den grønne omstilling for dermed at bidrage til, at Danmark hurtigst muligt bliver uafhængig af russisk gas. Delaftalen indeholder en række konkrete tiltag, der skal fremskynde udfasningen af naturgas, fremme udrolningen af fjernvarme og øge produktionen af biogas.

Ikke oplagt at fremskynde udfasning af naturgas, ...

Det vil øge forsyningssikkerheden, når Tyra-feltet efter forventningen åbner igen i 2024.² Det er på den baggrund ikke oplagt, at man bør fremskynde elektrificering eller udfasning af brugen af naturgas i Danmark udover, hvad klimapolitikken og markedspriserne på energi tilsiger.

2) EU's solidaritetsprincip kan medføre, at Danmark skal dele gassen med de øvrige EU-lande, såfremt der opstår gasmangel i disse lande. Hvis dette sker, vil Danmark ikke nødvendigvis have nok gas til at dække sit eget forbrug.

... og derfor vigtigt at beregne samfundsøkonomi

Høje og svingende energipriser dæmper generelt investeringer og dermed produktivitetsudviklingen i økonomien. Derfor vil en reduktion af både niveauet for og usikkerheden på de fremtidige energipriser alt andet lige øge produktiviteten. En fremskyndelse af energiprojekter, som viser sig ikke at leve op til kravene til samfundsøkonomisk rentabilitet, vil omvendt påvirke produktiviteten negativt. En forceret udbygning af eksempelvis fjernvarmenettet risikerer dermed at medføre en ringere produktivitetsudvikling, hvis der slækkes på kravene til samfundsøkonomiske analyser og rentabilitet.

Skattereform for industri mv.

Aftale om grøn skattereform for industri mv. ...

Med *Aftale om Grøn skattereform for industri mv.* blev det i juni 2022 besluttet at omlægge en række eksisterende energiafgifter til en CO₂-afgift. Ifølge aftalen skal afgiften i 2030 udgøre 750 kr. pr. ton CO₂ i ikke-kvotesektoren, 375 kr. pr. ton i kvotesektoren og 125 kr. pr. ton for mineralogiske processer mv.

... giver en mere ensartet CO₂-beskatning

De samfundsøkonomisk billigste drivhusgasreduktioner opnås med en ensartet drivhusgasbeskatning. Den indgåede aftale er et skridt i retning af en sådan ensretning, men afviger på flere områder. For det første indebærer aftalen et nedslag i CO₂-afgiften i kvotesektoren, der svarer til halvdelen af den forventede kvotepris, samtidig med at virksomhederne beholder de gratiskvoter, der tildeles af EU. En ensartet CO₂-beskatning indebærer fuldt nedslag for kvoteprisen og en inddragelse af gratiskvoterne fra EU. For det andet gives der med aftalen et særligt nedslag for mineralogiske processer mv., hvilket betyder, at den effektive CO₂-beskatning er lavere end i den øvrige del af kvotesektoren. For det tredje gives der oven i afgiftsbesparelsen et tilskud til CO₂-fangst og -lagring (CCS). Endelig indebærer aftalen blot en mindre reduktion af elafgiften, og energiafgifter på blandt andet rumvarme fastholdes. Når en CO₂-afgift lægges oven i eksisterende afgifter af forskellig størrelse, bliver den effektive CO₂-beskatning uens.

Aftalen medfører drivhusgasreduktioner og en velfærdsgevinst

Formandskabets beregninger viser, at den indgåede aftale indebærer en reduktion af udledningerne i 2030 på ca. 3,1 mio. ton CO₂e samtidig med, at der opnås en samfundsøkonomisk gevinst, jf. *Økonomi og Miljø, 2022*. Den samfundsøkonomiske nettogevinst opstår på grund af lempelsen i elafgiften og en række positive sideeffekter på miljø og helbred af aftalen, som overstiger omkostningerne ved CO₂-afgiften som følge af blandt andet misallokering af investeringer, der reducerer produktiviteten. Gennemføres den samme reduktion i udledningerne via en ensartet CO₂-beskatning, opnås en større samfundsøkonomisk gevinst.

Opnåelse af klimamålsætninger

Mål opnåelse i land- og skovbruget kræver en høj afgift

Aftale om Grøn skattereform for industri mv. omfatter ikke drivhusgasudledninger i landbruget. Der er fastlagt et mål om, at drivhusgasudledningerne for land- og skovbrugssektoren skal reduceres med 55-65 pct. i 2030 i forhold til 1990. Beregninger på formandskabets modelapparat viser, at en mål opnåelse kræver betydelige reduktioner i nettoudledningerne fra skov- og arealanvendelse eller en afgift på landbrugets ikke-energi-relaterede udledninger, der er højere end de 750 kr. pr. ton CO₂e, der følger af *Aftale om Grøn skattereform for industri mv.*

70 pct.-målet kan opnås med ensartet beskatning på 1.100 kr. pr. ton CO₂e i 2030

Ifølge Klimaloven skal de samlede nettoudledninger af drivhusgasser reduceres med 70 pct. i 2030 i forhold til 1990. Formandskabets beregninger viser, at 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 CO₂e. Hvis der ikke indføres en tilstrækkelig høj afgift i landbruget, vil det kræve samfundsøkonomisk dyrere reduktioner i andre dele af økonomien at nå 70 pct.-målsætningen. De samfundsøkonomiske meromkostninger kan blandt andet vise sig gennem mindsket produktivitet i andre brancher.

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 øger også de samfundsøkonomiske omkostninger. Omkostningerne minimeres imidlertid, hvis målene nås gennem en høj og ensartet beskatning af alle nettoudledninger af drivhusgasser i Danmark, der annonceres hurtigt og troværdigt

LITTERATUR

Akcigit, U., S. Baslandze og S. Stantcheva (2016): Taxation and the international mobility of inventors. *American Economic Review*, 106(10), s. 2930-2981.

Akcigit, U., J. Grigsby, T. Nicholas og S. Stantcheva (2022): Taxation and Innovation in the 20th Century. *Quarterly Journal of Economics*, 137(1), s. 329–385.

Aghion, P. og P. Howitt (1992): A Model of Growth Through Creative Destruction, *Econometrica*, 60 (2), s. 323-351.

Arteaga, C. (2018): The effect of human capital on earnings: Evidence from a reform at Colombia's top university. *Journal of Public Economics*, 157, s. 212-225.

Barrera-Osorio, F. og H. Bayona-Rodríguez (2019): Signaling or better human capital: Evidence from Colombia. *Economics of Education Review*, 70, s. 20-34.

Becker, G.S. (1964): Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis.

Beskæftigelsesministeriet (2023): *Beskæftigelsesudvalget 2022-23 (2. samling) BEU Alm.del – endeligt svar på spørgsmål 29*.

Burgess, S. (2016): Human Capital and Education: The State of the Art in the Economics of Education. *IZA Discussion Papers*, (9885).

Caselli, F. og N. Gennaioli (2013): Dynastic management. *Economic Inquiry*, 51(1), s. 971-996.

Clark, D. og P. Martorell (2014): The signaling value of a high school diploma. *Journal of Political Economy*, 122(2), s. 282-318.

Deming, D. J. (2022): Four facts about human capital. *Journal of Economic Perspectives*, 36(3), s. 75-102.

De Økonomiske Råd (2001): *Dansk Økonomi, forår 2001*.

De Økonomiske Råd (2017): *Dansk Økonomi, forår 2017*.

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

- De Økonomiske Råd (2018): Dansk Økonomi, forår 2018
- De Økonomiske Råd (2019a): *Dansk Økonomi, forår 2019*.
- De Økonomiske Råd (2019b): *Produktivitet, 2019*.
- De Økonomiske Råd (2021a): *Dansk Økonomi, efterår 2021*.
- De Økonomiske Råd (2021b): *Produktivitet, 2021*.
- De Økonomiske Råd (2022a): *Dansk Økonomi, efterår 2022*.
- De Økonomiske Råd (2022b): *Økonomi og Miljø 2022*.
- De Økonomiske Råd (2022c): *Produktivitet, 2022*.
- Edmans, A., X. Gabaix og D. Jenter (2017): Executive compensation: A survey of theory and evidence. *The handbook of the economics of corporate governance*, 1, s. 383-539.
- Gennaioli, N., R. La Porta, R. Lopez-de-Silanes og A. Shleifer (2013): Human capital and regional development. *The Quarterly journal of economics*, 128 (1), s. 105-164.
- Hanushek, E.A. og L. Woessmann (2008): The role of cognitive skills in economic development. *Journal of economic literature*, 46(3), s. 607-668.
- Huntington-Klein, N. (2021): Human capital versus signaling is empirically unresolvable. *Empirical Economics*, 60(5).
- Iranzo, S. og G. Peri (2009): Schooling externalities, technology, and productivity: Theory and evidence from US states. *The Review of Economics and Statistics*, 91 (2), s. 420-431.
- Jones, C.I. (2022): Taxing top incomes in a world of ideas. *Journal of Political Economy*, 130(9), s. 2227-2274.
- Kreiner, C.T. og M. Svarer (2022): Danish Flexicurity: *Rights and Duties*. *Journal of Economic Perspective*, 36 (4), s. 81-102.
- Lovenheim, M.F. og J. Smith (2022): Returns to different postsecondary investments: Institution type, academic programs, and credentials (No. w29933). National Bureau of Economic Research.

Mankiw, N.G., D. Romer og D.N. Weil (1992): A contribution to the empirics of economic growth. *The quarterly journal of economics*, 107(2), s. 407-437.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2007): *Svar på Spørgsmål 5 - Udvalget for Videnskab og Teknologi L 208*.

Nelson, R.R. og E.S. Phelps (1966): Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth. *American Economic Review*, 56, s. 69-75.

Piketty, T., E. Saez og S. Stantcheva (2014): Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities. *American economic journal: economic policy*, 6(1), s. 230-271.

Piopiunik, M., G. Schwerdt, L. Simon og L. Woessmann (2020): Skills, signals, and employability: An experimental investigation. *European Economic Review*, 123, 103374.

Reformkommissionen (2022): *Nye Reformveje 1*.

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

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.

Spence, M. (1973): Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87, s. 355–374.

Stantcheva, S. (2021): The Effects of Taxes on Innovation: Theory and Empirical Evidence. NBER Working Paper No. 29359

Stiglitz, J.E. (1975): The Theory of Screening, Education, and the Distribution of Income. *American Economic Review*, 65(3), s. 283–300.

Sunde, U. og T. Vischer (2015): Human capital and growth: Specification matters. *Economica*, 82 (326), s. 368-390.

Wyness, G., L. Macmillan og J. Anders (2021): Does education raise people's productivity or does it just signal their existing ability? UCL Briefing Note April 2021.

