

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL I
AKTUEL
ØKONOMISK
POLITIK

KAPITEL I

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Kapitlet præsenterer formandskabets vurderinger af økonomisk-politiske initiativer af relevans for produktivitetsudviklingen.

Først kommenteres på forskellige tiltag relateret til statsstøtte til virksomheder.

Dernæst diskuteres trepartsaftale om offentlig løn og forskellige tiltag relateret til uddannelsesområdet. Det drejer sig blandt andet om reformen af universitetsuddannelserne.

Endelig kommenteres på betydningen af personskatte-reformen og forskellige klimamål for produktivitetsudviklingen.

I.1

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I det følgende behandles aktuelle økonomisk-politiske emner med særlig fokus på områder, der er relevante for produktivitetsudviklingen. Der ses på følgende områder:

- Statsstøtte til virksomheder
- Offentlig løn
- Uddannelse
- Personskattereformen
- Klimamål

STATSSTØTTE TIL VIRKSOMHEDER

Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte

Ekspertgruppe foreslår reduktioner i erhvervsstøtten

Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte fremlagde d. 19. februar 2024 deres første rapport *Fremtidens erhvervsstøtte – kortlægning, principper og sanering*. I rapporten præsenteres nogle overordnede principper, som erhvervsstøtteordninger skal leve op til. Med afsæt i disse principper argumenterer udvalget for, at den statslige finansiering af nogle erhvervsstøtteordninger kan afvikles helt eller delvist.

Fokus på samfundsøkonomi og udløb af ordninger fornuftigt

Et overordnet princip er, at der kun skal ydes erhvervsstøtte, hvis der er solid evidens for, at der er markedsfejl, der mindsker det privatøkonomiske afkast i forhold til det samfundsøkonomiske afkast. I det tilfælde kan støtte lede til en bedre samfundsøkonomi. Formandskabet vurderer, at udvalgets fokus på samfundsøkonomi, når erhvervsstøtteordninger evalueres, er hensigtsmæssigt. Derudover foreslås det, at der skal være en solhedgangsklausul på alle erhvervsstøtteordninger, så de ikke løber på ubestemt tid. Det sidste kombineres med et princip om, at der skal ske en løbende opfølgning på alle ordninger, hvilket flugter med tidligere anbefalinger fra formandskabet.

Ekspertgruppe anbefaler at fastholde støtte på klimaområdet ...

Ekspertgruppen vurderer, at erhvervsstøtte kan være relevant til udrulning og udvikling af nye klimateknologier, der ikke kan konkurrere på markedsvilkår, men forventes at kunne bidrage til at indfri klimamålene. Udvalget anbefaler på den baggrund, at *Pulje til fangst og lagring af CO₂ (CCS)* opretholdes.

... men puljen medfører dobbeltstøtte, og klimatiltag bør alene drives af en CO₂-afgift

Formandskabet vurderer at puljen medfører dobbeltstøtte i det omfang, at midlerne gives til anvendelse af CCS på fossile brændsler, som samtidig medfører fritagelse for CO₂-afgift. Udrulning og udvikling af klimateknologier bør som udgangspunkt understøttes via en ensartet drivhusgasbeskatning, herunder teknologineutrale tilskud til negative udledninger, jf. *Teknologineutral pulje til CO₂-fangst mv.* Der kan dog være argumenter for teknologistøtte på klimaområdet, hvis der kan påvises markedsfejl i form af store spredningseffekter, som kan føre til drivhusgasreduktioner i Danmark og resten af verden. I så fald bør støtten tilrettelægges til at maksimere denne spredning, eksempelvis så spredning ikke begrænses via patenter.

DIS-ordning bør afvikles, som udvalget foreslår, ...

Formandskabet er enige i ekspertudvalgets anbefaling om at afskaffe den skattebegunstigelse for rederierne, der ligger i, at ansatte på skibe i Dansk Internationalt Skibsregister (DIS) ikke skal betale indkomstskat af løn fra skibe i international fart. Skattebegunstigelsen gør det attraktivt at tage en ansættelse, der giver en lavere løn før skat, end den samme person kunne opnå ved anden beskæftigelse. Det trækker i retning af at sænke produktiviteten hos de beskæftigede, da de vil blive fastholdt i en beskæftigelse med lav produktivitet og løn før skat, jf. *Dansk Økonomi, forår 2022.*

... men også tonnageskat bør ændres

Formandskabet mener modsat udvalget, at også den såkaldte tonnageskat bør ændres. Tonnageskatten er en særligt lav selskabsskat på rederier. Der er gode grunde til, at selskabsbeskatning som udgangspunkt bør være neutral, så der gælder samme beskatningsforhold for alle brancher – hvilket ekspertudvalget også anerkender, men fraviger i dette tilfælde. Ekspertudvalgets konklusion om ikke at ændre tonnageskatten henviser til en beregning fra Skatteministeriet, som konkluderer, at afskaffelsen af rederiernes skattebegunstigelse vil medføre højere skatteindtægter, men samtidig give et samfundsøkonomisk efficienstab. Beregningen bygger dog på en række forudsætninger, der kan diskuteres.

Udflytning formindsker ikke i sig selv Danmarks nationalindkomst

Det er sandsynligt, at en afskaffelse af tonnageskatten kan få dele af handelsflåden til at skifte hovedsæde til udlandet, som Skatteministeriet antager. En udflytning af dele af handelsflåden vil imidlertid ikke i sig selv påvirke Danmarks nationalindkomst negativt, hvis de samme aktiviteter i øvrigt fortsætter under udenlandsk flag. Det skyldes, at den danske løn- og kapitalindkomst i så fald vil være uændret, men blot optræde i nationalregnskabet som indkomst optjent i udlandet i stedet for at indgå i indenlandsk BNP. Og i det omfang, at en del af det forøgede skatteprovenu som følge af den højere skattesats betales af udenlandske kapitalejere, vil denne skattebetaling isoleret set være en gevinst for Danmark. Samtidig har formandskabet tidligere gjort opmærksom på, at tonnageskatten vil tilskynde til at investere i erhvervet,

selvom kapitalen kan opnå et større afkast før skat i andre erhverv. Dermed kan skattebegunstigelsen føre til en mindre effektiv anvendelse af kapitalen, jf. *Dansk Økonomi, forår 2006* og *Dansk Økonomi, forår 2022*. Formandskabets bemærkninger til Skatteministeriets beregninger er uddybet i et notat på www.dors.dk.

Lav vurdering af landbrugets jord bør udfases som udvalget foreslår, ...

Landbrugets produktionsjord er vurderet efter en særlig ordning, der kendes som bondegårdsreglen. Ekspertgruppen skønner, at landbrugets produktionsjord vurderes til ca. en tredjedel af værdien i fri handel, hvilket reducerer den effektive beskatning. Den lave beskatning gør det mere attraktivt at anvende jord til produktionsjord fremfor til andre formål, hvorfor udvalget foreslår at udfase ordningen. Formandskabet er enige i ekspertgruppens anbefaling om at udfase den lave vurdering af landbrugets jord.

... og skattesatsen for landbrugets jord bør hæves

Der er en yderligere begunstiging af landbrugets produktionsjord i form af en særlig lav grundskyldspromille. Denne anbefaler ekspertgruppen ikke at udfase, da den falder udenfor definitionen af erhvervsstøtte i deres opgørelse. Den lave grundskyldspromille "betegnes som en generel undtagelse i *Lov om kommunal ejendomsskat*, frem for en særregel i lovgivningen", jf. Ekspertgruppe for fremtidens Erhvervsstøtte (2024). Det er kun særregler i lovgivningen, der falder under Skatteministeriets definition af skatteudgifter og derved er erhvervsstøtte. Formandskabet vurderer imidlertid, at en lav beskatning af landbrugets produktionsjord i forhold til andre anvendelser af jorden udgør erhvervsstøtte, uanset om den lave beskatning skyldes en kunstigt lav vurdering af jorden eller en ekstraordinært lav grundskyldspromille. Formandskabet anbefaler, at landbrugsjord beskattes med samme skattesats som andre anvendelser af jorden, jf. *Dansk Økonomi, forår 2016*. Det vil dog være relevant at udfase særordningerne gradvis for at mildne overgangen.

Forsvarsindkøb

Forsvarsforlig og 2030-plan indebærer store indkøb

Et bredt flertal i Folketinget indgik i juni 2023 en aftale om et forsvarsforlig, der vil føre til store køb af forsvarsmateriel. Aftalen indebærer, at Danmark skal efterleve NATO-målsætningen om at anvende 2 pct. af BNP på forsvar og sikkerhed i 2030, og at 20 pct. af forsvarsbudgettet skal gå til investeringer i nyt materiel. Med 2030-planen fra november 2023 har regeringen øget forsvarsudgifterne frem mod 2030, og regeringen planlægger med et niveau for forsvarsudgifter, inkl. støtten til Ukraine, på 2 pct. af BNP allerede fra 2024.

I aftaler kan indgå forpligtelser om modkøb eller andet forsvarssamarbejde

Udenrigshandel på forsvarsområdet er undtaget fra de normale internationale regler om frihandel. Det indebærer, at 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, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2023*. 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.

Modkøbsaftaler begrundes i sikkerhedshensyn, ...

Den tidligere regering har fremført, at den danske sikkerhed kan blive øget ved, at Danmark bliver en integreret del af forsyningskæderne på forsvarsområdet. Det sker ved, at deltagelse i de internationale forsyningskæder på forsvarsområdet medfører en gensidig afhængighed, der vil øge partnerens incitament til at forsvare Danmark, hvis den danske sikkerhed bliver truet, jf. Regeringen (2021). Ifølge dette argument kan modkøbsaftaler indebære en sideeffekt i form af øget sikkerhed, hvis danske virksomheder er underleverandører af væsentlige komponenter til eksempelvis den amerikanske forsvarsindustri.

... men aftaler reducerer både produktivitet og sikkerhed

Støtten gør, at det bliver relativt mere attraktivt at drive virksomhed indenfor områder, der indgår i modkøbsaftaler. Derved flytter der mere kapital og arbejdskraft over i virksomheder, der får gavn af modkøbsaftaler, end det ville være tilfældet i fravær af disse. Det udgør en misallokering blandt de danske virksomheder, hvilket vil reducere den samlede produktivitet i Danmark. Hertil kommer, at kravet om modkøb i forbindelse med indkøb af materiel til forsvaret vil medføre, at sælgerne af militærudstyr vil tage højde for dette, når de udarbejder et tilbud. Modkøbsaftalerne vil øge producenterens omkostninger, hvorfor de vil kræve en højere pris for en given leverance af militærudstyr. Det vil fordyre indkøbene og isoleret set medføre mindre militært materiel for en given udgift. Det må anses for at svække den danske sikkerhed, når der opnås en mindre mængde militært udstyr for et givent budget.

Modkøbsaftaler må vurderes at svække dansk sikkerhed

Det er ikke formandskabet bekendt, at der findes dokumentation af positive sideeffekter af modkøbsaftaler. Modkøbsaftaler vil dermed efter formandskabets vurdering sænke den indenlandske produktivitet samt svække den danske sikkerhed, siden aftalerne betyder, at Danmark får mindre materiel til forsvaret for de investerede midler.

International konkurrence på statsstøtte

Internationalt bliver statsstøtte mere udbredt

I de senere år har der været en international tendens til, at der gives mere statsstøtte på det grønne område. USA har eksempelvis øget statsstøtten via *Inflation Reduction Act*, og Kina har en tilsvarende plan med *Made in China 2025*. EU har fulgt trop med *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*. Den europæiske plan giver medlemslandene – herunder Danmark – mulighed for at give statsstøtte til grønne initiativer i virksomheder på et niveau med det, deres konkurrenter modtager i ikke-europæiske lande.

Svært for den enkelte virksomhed at konkurrere, hvis der gives statsstøtte i udlandet, ...

Hvis andre lande indfører statsstøtte til udvalgte industrier, vil det som udgangspunkt være til ulempe for de danske virksomheder i de samme industrier, da de skal konkurrere på ulige vilkår. Det kan indebære, at virksomhederne i de pågældende industrier i Danmark må lukke, hvis de ikke kan konkurrere med virksomheder, der har støtte fra en stat i ryggen.

... men for Danmark som helhed kan det være en fordel med støtte i udlandet

For Danmark som helhed er det derimod som udgangspunkt en samfundsøkonomisk gevinst at undlade at deltage i kapløbet på støtte. Danmark kan drage nytte af lavere priser på import af de varer og tjenester, der gives støtte til. Det giver lavere importpriser til danske forbrugere og virksomheders køb. Samtidig vil produktionen i Danmark flytte sig til brancher, hvor mulighederne for at afsætte produkter med fortjeneste er større, hvilket giver den mest hensigtsmæssige anvendelse af produktionsfaktorerne.

Af hensyn til samfundsøkonomi bør der ikke gives statsstøtte

Dansk statsstøtte, der opvejer udenlandsk støtte, vil være til fordel for de virksomheder, der modtager støtten, men fordelene er normalt mindre end at flytte produktionen til andre brancher uden statsstøtte. Samtidig skal hele den danske statsstøtte finansieres hvilket øger omkostningerne for andre virksomheder eller borgere, f.eks. gennem højere skat. Omkostningerne vil derfor normalt overstige gevinsterne, og af denne grund er det som hovedregel en fordel for Danmark at undlade at give statsstøtte.

Undtagelsen er i tilfælde af klare markedsfejl, ...

Statsstøtte bør kun gives i særlige tilfælde, hvor støtten kan begrundes i markedsfejl. Eksempelvis kan ufuldkommen konkurrence under visse omstændigheder gøre det velfærdsforbedrende for et land midlertidigt at give eksportsubsidier, jf. Brander og Spencer (1985). Andre markedsfejl kan være vanskeligheder ved at finansiere et projekt i opstartsfasen, da investorerne ikke kan gennemskue den samlede risiko, og noget tilsvarende kan gøre sig gældende ved store demonstrationsprojekter, jf. Armitage mfl. (2023).

... hvilket ikke er tilfældet ved ny støtteordning til vindteknologi

I december 2023 lancerede regeringen udspillet *Grøn investeringsstrategi*. I udspillet er afsat en pulje til ny erhvervsstøtte på 1 mia. kr. i 2024, mens der i løbet af 2024 skal ses på behovet i 2025. Støtten kan gives til virksomheder, som producerer vindteknologi. Ordningen giver kun støtte til etablering eller udvidelse af produktionsfaciliteter til produktion af eksempelvis vindmøller, mens der ikke kan opnås støtte til opstilling af vindmølleparker. En forudsætning for at opnå støtte er, at en virksomhed har et langvarigt engagement i Danmark og kan opnå statsstøtte i et andet land. Formandskabet vurderer, at den nævnte støtteordning til produktionsfaciliteter ikke gives til projekter, hvor der er så store usikkerheder omkring risikoen i projektet, at det kan betegnes som en markedsfejl. Støtteordningen vil altså lede til et samfundsøkonomisk tab og fordyre den grønne omstilling.

Aftale om hjælpepakker ved fremtidig epidemi

Aftale om håndtering af kompensation ved fremtidige epidemier ...

I januar 2024 blev der indgået *Aftale om politisk håndtering af kompensation ved fremtidige epidemier*. Baggrunden for aftalen er, at en aftale om fremtidig kompensation skal gøre rammerne klare for virksomhederne i tilfælde af en fremtidig epidemi. Det er imidlertid ikke muligt på forhånd at fastsætte de konkrete rammer for den fremtidige kompensation, da konsekvenser for virksomhederne af en fremtidig epidemi er ukendte, og da det er usikkert, om EU vil godkende, at der må ydes statsstøtte. Derfor er aftalen en hensigtserklæring om, at Folketinget i tilfælde af en fremtidig epidemi vil indføre kompensationsordninger for erhvervs- og kulturlivet.

... skal være generelle støtteordninger

Af aftalen fremgår det, at der i de fremtidige kompensationsordninger vil blive taget udgangspunkt i anbefalingerne fra en arbejdsgruppe under Erhvervsministeriet, der tidligere har præsenteret anbefalinger til kompensationsordninger ved fremtidige epidemier. Arbejdsgruppen anbefalede, at der primært skal anvendes generelle støtteordninger, da de er nemmere at administrere og automatisk giver støtte til virksomheder, der ikke er nedlukket, men er underleverandører til nedlukket virksomheder.

Støtteordninger skader virksomhedsdynamik, ...

Støtteordninger i forbindelse med en epidemi bør forbeholdes virksomheder, der *de facto* eller *de jure* nedlukkes. Gives støtten også til alle der ikke er påvirket af restriktioner, er den skadelig for den danske erhvervsstruktur, da støtten kun vil blive givet til de eksisterende virksomheder. Derved reduceres den normale virksomhedsdynamik, hvor nye mere produktive virksomheder løbende erstatter eksisterende mindre produktive virksomheder. Når de lavproduktive virksomheder hol-

des kunstigt i live med støtteordninger, reduceres den samlede produktivitet. Dette problem forøges, jo mindre målrettet mod nedlukkede virksomheder støtteordningen er.

... og produktivitetstab er størst ved generelle ordninger

Formandskabet vurderede i *Produktivitet, 2022* anbefalingerne fra arbejdsgruppen under Erhvervsministeriet. Formandskabet vurderede, at målrettede støtteordninger normalt er mest hensigtsmæssige, da de er mindre skadelige for virksomhedsdynamikken. Det er derfor beklageligt, at der ved fremtidige støtteordninger skal tages udgangspunkt i anbefalingen om generelle støtteordninger, der er unødvendigt skadelige for produktivitetssudviklingen.

OFFENTLIG LØN

Offentlig løndannelse fører til misallokering af beskæftigelse

I de offentlige overenskomster har der været en tendens til, at alle grupper af lønmodtagere ender med at få stort set den samme procentuelle lønstigning, jf. Lønstrukturkomiteen (2023). Dette er også tilfældet i de offentlige overenskomster, som netop er indgået for en toårig periode. Det indebærer, at lønnen ikke kan anvendes som et prissignal, da alle grupper på det offentlige arbejdsmarked får samme lønstigning uanset, om der er særlig knaphed for enkelte grupper af offentligt ansatte. De offentlige overenskomster vil derfor som udgangspunkt ikke bidrage til at rette op på en situation, hvor der er opstået en misallokering af den offentlige beskæftigelse. Misallokeringen af beskæftigelsen medfører, at den samlede produktion af den offentlige service ikke svarer til den allokering, der vil være mest samfundsøkonomisk effektiv.

Lønstigninger til nogle grupper af offentligt ansatte de kommende år ...

Det må vurderes, at der ikke aktuelt er en samfundsøkonomisk effektiv fordeling af arbejdskraften på tværs af den offentlige sektor. På det private arbejdsmarked ville en situation med en inoptimal fordeling af arbejdskraften normalt blive løst ved, at lønnen stiger for de grupper af beskæftigede, der er særlig efterspørgsel på, mens lønnen vil vige for de grupper af beskæftigede, der er overskud af. I et forsøg på at mindske problemet med misallokering af arbejdskraften i den offentlige sektor blev der d. 4. december 2023 indgået *Trepartsaftale om løn og arbejdsvilkår*. Aftalen indebærer, at udvalgte offentligt ansatte får en højere lønstigning de kommende år. Det kan mindske manglen på arbejdskraft i disse grupper på den korte bane.

... løser ikke det underliggende problem med den offentlige løndannelse

Aftalen har imidlertid ikke adresseret det underliggende problem med, at alle offentligt ansatte får stort set samme lønstigning ved de offentlige overenskomster. Der er kun beskedne tiltag i aftalerne, der kan sikre en mere fleksibel fastsættelse af lønnen indenfor de enkelte grupper af de offentlige beskæftigede eller på tværs af grupper af offentligt beskæftigede. Den offentlige løndannelse vil altså heller ikke fremover give et signal om, at lønmodtagerne skal søge mod områder med knaphed på arbejdskraft. Når det underliggende problem ikke er løst, må det forventes, at der også fremover vil opstå en misallokering af den offentlige beskæftigelse med en heraf følgende lavere produktivitet.

UDDANNELSE

Reform af universiteterne

Aftale om reform af universitetsuddannelserne

Der blev i juni 2023 indgået en aftale om en reform af universitetsuddannelserne. Aftalen indebærer, at 10 pct. af de nuværende femårige kandidatuddannelser skal omdannes til kortere kandidatuddannelser med en varighed på 4¼ år. Hertil kommer, at 20 pct. af pladserne på kandidatuddannelserne skal omdannes til erhvervs-kandidatuddannelser. Endeligt skal det samlede optag på bacheloruddannelserne reduceres med 8 pct. fra 2025 i forhold til det aktuelle niveau, og efterfølgende skal optaget følge udviklingen i antallet af unge.

Aftalen vil øge arbejdsudbud og råderum, ...

Omlægningen af kandidatuddannelserne og et reduceret optag af bachelorstuderende vil isoleret set øge regeringens råderum frem mod 2030, da der er færre studerende på universiteterne, og arbejdsudbudet øges.

... men produktivitet kan blive negativt påvirket af kortere uddannelseslængde

Reformen vil imidlertid trække i retning af en reduktion i den gennemsnitlige uddannelsestid i Danmark, og dette vil normalt medføre en lavere produktivitet og derved lavere velstand. Med de normale regneprincipper vil den foreslåede reduktion af optaget på bacheloruddannelser reducere velstanden med 13 mia. kr. årligt på sigt, jf. Finansministeriet (2023b). Den umiddelbare negative effekt på produktiviteten kan dog blive modvirket af, at der føres midler tilbage til uddannelses-systemet med henblik på at forbedre kvaliteten og mulighederne for efteruddannelse.

Erhvervs-kandidatuddannelserne bør evalueres

I aftalen er det en målsætning at øge antallet af erhvervs-kandidater, hvilket potentielt kan modvirke de negative virkninger af færre nyuddannede med en traditionel kandidatuddannelse. De hidtidige erfaringer med erhvervs-kandidater er dog, at optaget kun har udgjort omkring

2 pct. af optaget på de traditionelle kandidatuddannelser, jf. Uddannelses- og Forskningsministeriet (2021, 2023). Ved indretningen af de nye erhvervs kandidatuddannelser bør det derfor overvejes, hvordan uddannelserne kan gøres mere attraktive for de studerende og for virksomhederne. Det er derfor i særlig grad relevant at foretage en evaluering af de eksisterende erhvervsuddannelser, der var aftalt i *Aftale om mere fleksible universitetsuddannelser* fra 2018.

Offentlige finanser er prioriteret højere end produktivitet og velstand

Den samlede reform har nogle automatiske konsekvenser for de offentlige finanser på den korte bane, der gør det muligt for politikerne at prioritere nye udgifter til forskellige initiativer. På den lange bane er der derimod nogle overvejende sandsynlige negative konsekvenser for den samlede produktivitet i Danmark, som vil reducere velstanden.

Folkeskoleudspil

Regeringen foreslår ændringer i folkeskolen

Regeringen fremlagde i oktober 2023 udspillet *Frihed og fordybelse*, der lægger op til ændringer i folkeskolen. Der lægges blandt andet op til, at antallet af undervisningstimer skal reduceres, mens brugen af tolærerordninger og målrettede undervisningsforløb kan udbredes. Der blødes også op på kravet om, at 95 pct. af lærerne skal have undervisningskompetencer i det fag, de underviser i, og der skal være lettere adgang til, at personer med andre kompetencer kan undervise i folkeskolen.

Lempelse af krav om kompetencedækning kan føre til bedre ressourcefordeling på skolen, ...

Det eksisterende krav om, at lærerne skal have undervisningskompetencer i de fag, de underviser i, giver bindinger i folkeskolen på, hvem der kan undervise i et givet fag. Regeringen lægger op til, at en lærer i særligt de mindre klasser skal kunne undervise den samme klasse i flere fag. Det kan gøre det nemmere for skoleledelsen at tilrettelægge en samlet ressourcefordeling på skolen, ligesom det vil indebære, at eleverne møder færre forskellige lærere i løbet af en skoledag. En bedre ressourceudnyttelse kan også reducere skolens udgifter og altså isoleret set forbedre de offentlige finanser.

... men det kan få negativ betydning for børnenes læring

Forslaget kan dog potentielt komme med en pris, da det risikerer at mindske børnenes læring. I *Dansk Økonomi, efterår 2022* viste formandskabet, at der er betydelig forskel på, hvor meget de bedste lærere løfter eleverne i forhold til de mindre gode lærere. Gode lærere er altså vigtige for børnenes udbytte af undervisningen. For de større klasser er det gavnligt for elevernes læring, at læreren har undervisningskompetence i de fag, de underviser i, jf. Kristensen og Skov (2019). Det er usikkert, om disse erfaringer kan overføres direkte til de mindre klasser, eller om den mere sammenhængende skoledag med færre forskellige lærere kan opveje de manglende undervisningskompetencer for de mindre klasser.

PERSONSKATTEREFORM

Skattereform ændrer topskattens udformning, ...

I december 2023 blev der indgået *Aftale om reform af personskat*. Reformen indebærer en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget og flere ændringer i topskatten. Konkret hæves grænsen for, hvornår der betales topskat, mens der i stedet indføres en ny mellemskat. Herudover indføres en ekstra skat for personer, der har en arbejdsindkomst på over 2,5 mio. kr.

... hvilket vil påvirke produktiviteten

Den højere topskattegrænse vil umiddelbart øge incitamentet for den enkelte lønmodtager til at søge job, der indebærer en højere produktivitet og dermed løn, jf. Kleven mfl. (2023). Der er også tegn på, at en lavere beskatning vil øge forsknings- og innovationsindsatsen, jf. Akci-git mfl. (2022). Modsat vil den forhøjede topskat for personer med høje indkomster trække i retning af at svække produktiviteten, da der bliver mindre incitament til at kvalificere sig til job med de højeste lønninger. En yderligere negativ effekt på produktiviteten kan opstå, hvis det bliver sværere at tiltrække de bedst kvalificerede til stillinger i Danmark, som er i konkurrence med udenlandske virksomheder.

Mindre rent seeking kan mindske de negative konsekvenser for produktiviteten

I dele af den internationale litteratur er det imidlertid fremført, at der er tegn på rent seeking for personer med høje indkomster, jf. Piketty mfl. (2014). Dette dækker over, at personer med en vis indflydelse på deres egen løn, eksempelvis topledere, vil dedikere en del af deres tid til at forhandle sig til en høj aflønning fremfor at sikre det bedste resultat for virksomheden. Der er tegn på, at topledere kan have en vis succes med at få del i virksomhedernes overnormale profit, jf. Acemoglu mfl. (2022) og Thibault mfl. (2022). I tilfælde af, at rent seeking er udbredt blandt personer med de højeste indkomster, kan en højere marginalskat for høje indkomster være effektivitetsfremmende.

KLIMAMÅL

Regulering af drivhusgasser på forskellige niveauer

Reguleringen af udledning af drivhusgasser sker på mange niveauer

Den relevante regulering af drivhusgasser for Danmark sker på flere niveauer. EU aftaler de overordnede rammer, hvor der er en aftale om den fremtidige regulering i *Fit for 55*, jf. *Økonomi og Miljø, 2023*. De nationale rammer i Danmark fastlægges i klimaloven, mens de fleste kommuner også har indført mål for reduktionerne i deres kommune.

Usikkerhed om, hvilket mål der er bindende i fremtiden, ...

Når der indføres målsætninger på forskellige niveauer, er det ikke altid oplagt, hvilket mål der er det bindende på et givet tidspunkt. Hidtil har de nationale ambitioner været højere end de europæiske krav til Danmark, så den nationale målsætning har været den bindende restriktion. Med *Fit for 55* har EU hævet klimaambitionerne, og det er ikke længere oplagt, om de nationale målsætninger i klimaloven eller EU's krav bliver den bindende restriktion for Danmark. Usikkerheden om, hvilket mål der er bindende, skyldes, at de to mål ikke umiddelbart er sammenlignelige. I den danske klimalov opereres med et mål for udledningerne i 2030, mens det europæiske krav til reduktionerne opgøres som et klimabudget for en periode frem mod 2050.

... gør det sværere for virksomheder og husholdninger at planlægge

Hvis der styres efter to forskellige mål, er der en risiko for, at det vil blive nødvendigt at gennemføre tiltag med kort aftræk for at opfylde det ene af de to mål – på linje med det, der var tilfældet med opfyldelsen af 2025-målet i klimaloven.¹ Der bliver særligt stor risiko for, at det med kort varsel bliver nødvendigt at ændre politik, hvis de to mål har et ambitionsniveau, der er tæt på hinanden. En pludselig ændring af klimapolitikken for at opnå et mål kan indebære større omkostninger. Det kan eksempelvis blive nødvendigt at foretage investeringer, der er dyrere, end det ville have været tilfældet, hvis der havde været en tidligt annonceret politik. Det kan reducere virksomhedernes produktivitet.

Der bør vælges et dominerende mål

Der er to måder, hvorpå usikkerheden om målsætningen i klimapolitikken efter 2030 kan undgås. Enten kan EU's krav til Danmarks reduktioner indarbejdes i en fremtidig klimalov og erstatte selvstændige nationale målsætninger. Alternativt kan det danske klimamål efter 2030 skærpes, så det bliver klart, at den nationale målsætning altid er den bindende restriktion, jf. *Økonomi og Miljø, 2023*.

Højere nationale ambitioner øger omkostninger og har begrænset effekt på globale udledninger

Et højere nationalt mål for reduktionerne vil imidlertid indebære forhøjede samfundsøkonomiske omkostninger for dansk økonomi, fordi omstillingen skal ske hurtigere. Samtidig er det usikkert, om højere danske reduktioner vil have en effekt på de globale udledninger, da analyser peger på, at der efter 2032 kan være tæt på 100 pct. lækage ved selvstændige danske tiltag rettet mod udledninger, som er inkluderet i et EU-kvotesystem, jf. *Økonomi og Miljø, 2023*. Efter 2032 er landbruget den eneste sektor med betydelige udledninger, som ikke er reguleret gennem et europæisk kvotemarked. Herefter vil det hovedsageligt være klimatiltag rettet mod landbrugets udledninger, der har en reel effekt på de globale udledninger af drivhusgasser.

1) Der blev fremsat forslag om forhøjet dieselaftgift for at opfylde 2025-målet i klimaloven. Efterfølgende har reviderede oplysninger om de danske CO₂-udledninger fra lavbunds-jorde gjort, at 2025-målet ifølge regeringens beregninger bliver opfyldt uden dette tiltag.

**Kommunale mål
øger omkost-
ningerne**

De nationale og overnationale mål for reduktion i udledning af drivhusgasser er suppleret af kommunale mål i mange kommuner. Disse mål varierer på tværs af kommuner, jf. *Økonomi og Miljø, 2023*. Varierende mål på tværs af kommuner kan indebære en fordyrelse af omstillingen, da den enkelte kommune kun i beskedent omfang har mulighed for at gennemføre omkostningseffektive tiltag. Selvstændige kommunale mål kan altså ikke gennemføres effektivt og vil derfor have en tendens til at reducere produktiviteten, jf. *Økonomi og Miljø, 2023*. Hertil kommer, at der må forventes betydelig lækage mellem kommuner, da de overordnede målsætninger om reduktioner fastsættes nationalt.

Mål om reduktion i udledning af drivhusgasser i 2025 og 2030

**Tiltag, der skal sikre
opfyldelse af
klimamålene, bør
være klar i god tid,
...**

Folketinget har med klimaloven fastsat nogle mål for reduktioner i udledningerne af drivhusgasser i 2025 og 2030. Disse mål skal regeringen sikre, at Danmark opfylder. Ved at fremlægge en plan i god tid får erhvervsliv og husholdninger mulighed for at vurdere, hvilke tiltag der vil være rentable og planlægge, hvornår det er billigst at gennemføre tiltagene.

**... hvilket ikke var
tilfældet ved 2025-
målet**

I efteråret 2023 vurderede regeringen, at 2025-målet ikke kunne nås uden yderligere tiltag. Det blev derfor vurderet at være nødvendigt at foretage tilpasninger i sidste øjeblik for at opfylde målet med en heraf indbygget risiko for, at tilpasningen skal ske meget hurtigt og derfor bliver unødvendigt dyr. Nye opgørelser af udledningen af CO₂ fra lavbundsgrunde i januar 2024 har dog gjort, at regeringen nu vurderer, at 2025-målet alligevel er opfyldt, uden at der er behov for yderligere tiltag til reduktioner.

**Vigtigt med
beslutning om afgift
på landbrugets
udledninger snarest**

I lyset af, at det tager tid for erhvervsliv og husholdninger at gennemføre tiltag, der reducerer deres udledninger, er det væsentligt hurtigt at skabe klarhed over vejen til reduktionerne i udledningerne frem mod 2030. Det er i den forbindelse væsentligt, at der hurtigt kommer en aftale om en afgift på landbrugets udledninger af drivhusgasser eller anden regulering frem mod 2030. Den samfundsøkonomisk billigste vej til at opfylde 2030-målet vil være ved, at hele omstillingen drives af en ensartet afgift på drivhusgasser for alle udledninger, jf. *Økonomi og Miljø, 2022*. En varierende afgift på tværs af erhverv vil øge de samfundsøkonomiske omkostninger og kan reducere produktiviteten, da der vil være behov at gennemføre dyrere tiltag i erhverv, der er pålagt den højeste afgift.

**Klimapolitik bør
begrænse risikoen
for feberredninger**

Erfaringerne viser, at der er en betydelig usikkerhed i opgørelsen af de samlede reduktioner frem mod et givet år. Det indebærer, at nye skøn over udledningerne kan ændre udsigten til, om et mål for reduktionerne

opfyldes. Hvis reguleringen tilrettelægges efter optimistiske vurderinger af udledninger og klimapolitikens effekt, øges risikoen for, at der senere skal gennemføres nye fordyrende tiltag med kort aftræk. For at reducere denne risiko kan reguleringen tilrettelægges efter mere pessimistiske vurderinger af udledningerne og klimapolitikens effekt.

LITTERATUR

Acemoglu, D., A. He og D. le Maire (2022): Eclipse of Rent-Sharing: The Effects of Managers' Business Education on Wages and the Labor Share in the US and Denmark. NBER Working Paper 29874.

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

Armitage, S.C., N. Bakhtian og A.B. Jaffe (2023): Innovation Market Failures and the Design of New Climate Policy Instruments. NBER Working Paper 31622.

Brander, J.A. og B.J. Spencer (1985): Export Subsidies and International Market Share Rivalry. *Journal of International Economics*, 18, s. 83-100.

De Økonomiske Råds formandskab (2006): *Dansk Økonomi, forår 2006*.

De Økonomiske Råds formandskab (2010): *Økonomi og Miljø, 2010*.

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

De Økonomiske Råds formandskab (2022a): *Produktivitet, 2022*.

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

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

De Økonomiske Råds formandskab (2022d): *Økonomi og Miljø, 2022*.

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

De Økonomiske Råds formandskab (2023b): *Økonomi og Miljø, 2023*.

Ekspertgruppe for fremtidens erhvervsstøtte (2024): *Fremtidens erhvervsstøtte: Kortlægning, principper og sanering*.

Erhvervsministeriet (2023): Faktaark – grøn investeringsordning.pdf.

Erhvervsministeriet (2024): Aftale om politisk håndtering af kompensation ved fremtidige epidemier.

Finansministeriet (2023a): Trepartsaftale om løn og arbejdsvilkår.

Finansministeriet (2023b): Uddannelses- og Forskningsudvalget 2023-24 UFU Alm.del – endeligt svar på spørgsmål 37.

Kleven, H., C.T Kreiner, K. Larsen og J.E. Søgård (2023): Micro vs Macro Labor Supply Elasticities: The Role of Dynamic Returns to Effort. NBER Working Paper 31549.

Kristensen, N. og P.R. Skov (2019): *Betydning af kompetencedækning og læreruddannelsesbaggrund*. VIVE.

Lønstrukturkomiteen (2023): *Lønstrukturkomiteens hovedrapport*.

Piketty, T., E. Saez og S. Stantchev (2014): Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6 (1), s. 230-271.

Regeringen (2021): *Regeringens strategi for dansk forsvarsindustri*.

Regeringen (2023): *Forberedt på fremtiden II: Frihed og fordybelse – et kvalitetsprogram for folkeskolen*.

Thibault, L., M. Mogstad og B. Setzler (2022): Imperfect Competition, Compensating Differentials, and Rent Sharing in the US Labor Market. *American Economic Review*, 112(1) s. 169–212.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018): Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet om: Mere fleksible universitetsuddannelser 6. december 2018.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2021): Uddannelses- og Forskningsudvalget 2020-21 UFU Alm.del – endeligt svar på spørgsmål 191.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2023): Uddannelses- og Forskningsudvalget 2022-23 (2. samling) UFU Alm.del – endeligt svar på spørgsmål 200.

