

De Økonomiske Råd<sup>®</sup>  
Formandskabet

# DANSK ØKONOMI FORÅR 2024

**AKTUEL ØKONOMISK POLITIK**

**KONJUNKTUR OG  
OFFENTLIGE FINANSER**

**ARV OG ARBEJDSUDBUD**

**SKATTER OG  
ARBEJDSMARKEDSDELTAGELSE**



**RAPPORT FRA  
FORMANDSKABET**

### **Det Økonomiske Råd**

Det Økonomiske Råd blev oprettet i 1962 og har til opgave "at følge landets økonomiske udvikling og belyse de langsigtede udviklingsperspektiver samt at bidrage til at samordne de forskellige økonomiske interesser". Rådet ledes af et formandskab og består herudover af op til 20 medlemmer. Loven om De Økonomiske Råd er senest revideret i forbindelse med vedtagelse af lovforslag L 118 den 2. marts 2021. Den seneste lovændring indebærer, at De Økonomiske Råds formandskab skal efterse de regneprincipper og –metoder, som anvendes af ministerierne. Loven kan ses på De Økonomiske Råds hjemmeside: <https://dors.dk/raad-vismaend/loven-oekonomiske-raad>.

### **Formandskabet**

Professor Carl-Johan Dalgaard (formand), Københavns Universitet, professor Mette Ejrnæs, Københavns Universitet, professor Lars Gårn Hansen, Københavns Universitet og professor Jakob Roland Munch, Københavns Universitet.

### **Rådets øvrige medlemmer**

*Finansministeriet:* Departementschef Kent Harnisch, *Økonomiministeriet:* Departementschef Stig Henneberg, *KL - Kommunale organisationer:* Adm. direktør Kristian Vendelbo, *Danmarks Nationalbank:* Nationalbankdirektør Signe Krogstrup, *Dansk Arbejdsgiverforening:* Adm. direktør Jacob Holbraad, *FH - Fagbevægelsens Hovedorganisation:* Formand Morten Skov Christiansen, forbundsformand Claus Jensen, forbundsformand Henning Overgaard, *Akademikerne:* Formand Lisbeth Lintz, *DI:* Erhvervs- og Medlemsdirektør Emil Fannike Kiær, *SMVDanmark:* Adm. direktør Jakob Brandt, *Landbrug & Fødevarer:* Formand Søren Søndergaard, *Dansk Erhverv:* Direktør Morten Langager, *Forbrugerrådet Tænk:* -, *CEPOS:* Direktør Jes Brinchmann Christensen, *Finans Danmark:* Adm. direktør Ulrik Nødgaard, *Arbejderbevægelsens Erhvervsråd:* Formand Michael Rosholm samt *særligt sagkyndige:* Professor Anna Piil Damm, professor Maria Knoth Humlum og professor Torben M. Andersen.

### **Sekretariatet**

*Direktør* Niels Lynggård Hansen, *kontorchef* Christian Ellermann-Aarslev, Morten Holm, Thomas Bue Bjørner, *administrationschef* Peter Fruergaard Schrøder, *chefkonsulenter* David Tønners, Dorte Grinderslev, Jesper Kühl, Kamilla Holmgaard, Marie Møller Kjeldsen, Mickey Petersen, Nicolai Kaarsen, Niels Christian Fredslund, Niels Vestergaard, Poul Schou, *specialkonsulenter* Chris Anker Sørensen, Henriette Storgaard Madsen, Ilya Manuylov, Janne Nyborg Vinge, Jonas Ehn Bødker, *fuldmægtige* August Twile Nielsen, Freja Hein Svendsen, Iben Büchler Nielsen, Jakob Langager, Mads Bæk Pedersen, Morten Vendelbo Førrisdahl, *kontorfuldmægtige* Danne Nors Jørgensen, Karina Andersen samt *studentemedhjælpere* Alberte Damgaard Nielsen, Konrad Juel Thide og Simon Mortensgaard Raut.

De Økonomiske Råd   
Formandskabet

# DANSK ØKONOMI FORÅR 2024

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

KONJUNKTUR OG  
OFFENTLIGE FINANSER

ARV OG ARBEJDSUDBUD

SKATTER OG  
ARBEJDSMARKEDSDELTAGELSE

RAPPORT FRA  
FORMANDSKABET

## Dansk Økonomi, forår 2024

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke
- Som følge af afrundinger kan summen af tallene i tabellerne afvige fra totalen

Publikationen kan bestilles hos:  
Stibo Complete lager og logistik  
Vandtårnsvej 83 A  
2860 Søborg  
Tlf.: 43 63 23 00  
E-mail: [kundeservice@stibocomplete.com](mailto:kundeservice@stibocomplete.com)  
Hjemmeside: [www.stibocomplete.com](http://www.stibocomplete.com)

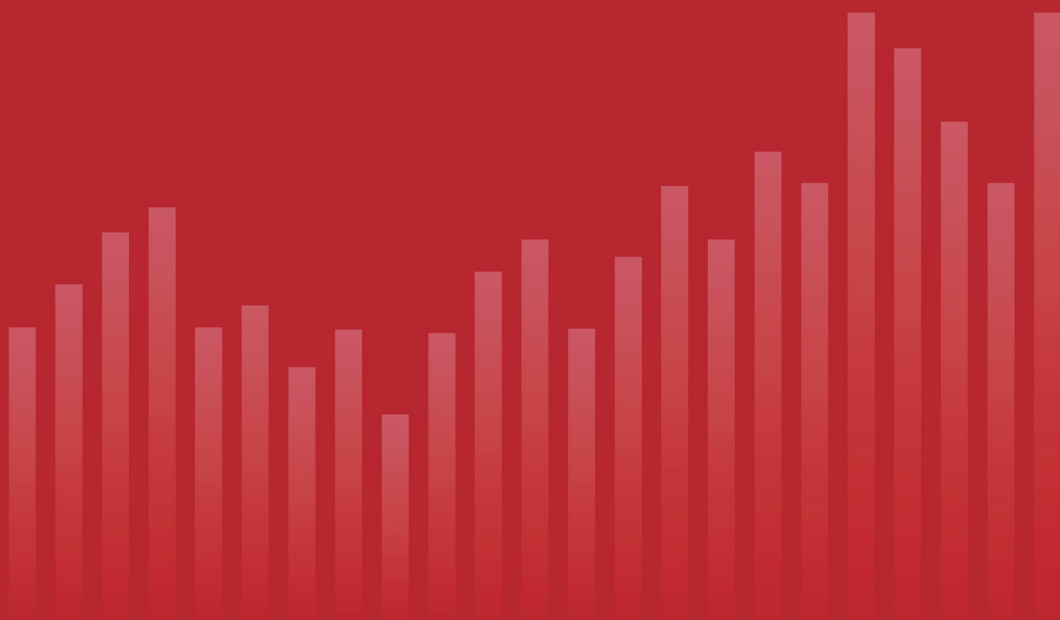
Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:  
De Økonomiske Råds sekretariat  
Emil Møllers Gade 41  
8700 Horsens  
Tlf.: 51 51 28 00  
E-mail: [dors@dors.dk](mailto:dors@dors.dk)  
Hjemmeside: [www.dors.dk](http://www.dors.dk)  
X: [@DORsSekretariat](https://twitter.com/DORsSekretariat)

Tryk: Stibo Complete  
Pris: 200 kr. inkl. moms  
Oplag: 710  
ISBN: 978-87-93948-16-7  
ISSN: 0419-9480

Publikationen kan elektronisk hentes på  
De Økonomiske Råds hjemmeside: [www.dors.dk](http://www.dors.dk)

# INDHOLD

	<b>RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER</b>	<b>1</b>
<b>KAPITEL I</b>	<b>AKTUEL ØKONOMISK POLITIK</b>	<b>11</b>
	Litteratur	32
	Bilag	34
<b>KAPITEL II</b>	<b>KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER</b>	<b>41</b>
	II.1 Indledning	43
	II.2 International økonomi	45
	II.3 Aktuelle udsigter for dansk økonomi	61
	II.4 Offentlige finanser mod 2030	87
	II.5 Vurderinger og anbefalinger	101
	Litteratur	104
<b>KAPITEL III</b>	<b>ARV OG ARBEJDSUDBUD</b>	<b>109</b>
	III.1 Indledning	111
	III.2 Arv i Danmark	112
	III.3 Fordeling af arv	122
	III.4 Teori om arv og arbejdsudbud	132
	III.5 Arbejdsudbudseffekter af arv	136
	III.6 Arbejdsudbudseffekter af boafgiften	146
	III.7 Sammenfatning	148
	Litteratur	153
<b>KAPITEL IV</b>	<b>SKATTER OG ARBEJDSMARKEDSDELTAGELSE</b>	<b>159</b>
	IV.1 Indledning	161
	IV.2 Teori – skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse	162
	IV.3 Resultater fra den empiriske litteratur	169
	IV.4 Vurdering af ministeriernes regneprincipper	180
	IV.5 Sammenfatning og anbefalinger	189
	Litteratur	192
	Bilag	196
	<b>SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER</b>	<b>207</b>
	<b>ENGLISH SUMMARY AND RECOMMENDATIONS</b>	<b>255</b>



De Økonomiske Råd   
Formandskabet

# RAPPORTENS HOVED- KONKLUSIONER

## RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

*Kapitel I* kommenterer på aktuel økonomisk politik, herunder erhvervsstøtte, offentlig løndannelse og klimapolitik.

I *kapitel II* præsenteres en fremskrivning af dansk økonomi, hvor der ventes fornyet fremgang med fortsat høj beskæftigelse og pres på arbejdsmarkedet. Finanspolitikken vurderes at bidrage til at øge efterspørgslen og dermed understøtte beskæftigelsen. Gunstige konjunkturudsigter og en i udgangspunktet lempelig finanspolitik tilsiger, at en strammere finanspolitik vil være passende.

*Kapitel III* analyserer effekter på arbejdsudbuddet af at modtage arv. Analysen finder, at modtagere af arv reducerer deres arbejdsudbud. På den baggrund anbefales det, at ministerierne indregner arbejdsudbudseffekter af ændringer i boafgiften.

*Kapitel IV* vurderer ministeriernes regneprincipper for deltagelseeffekter ved personskatteændringer. To studier, som inkluderer Danmark, peger på, at ministerierne indregner en for lille deltagelseeffekt. Forskellen er dog indenfor den statistiske usikkerhed.



# RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Nærværende rapport er udarbejdet af formandskabet til mødet i Det Økonomiske Råd den 28. maj 2024. Rapporten indeholder fire kapitler:

- Aktuel økonomisk politik
- Konjunktur og offentlige finanser
- Arv og arbejdsudbud
- Skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse

Vurderinger og anbefalinger i rapporten er alene formandskabets. I forhold til diskussionsoplægget, der blev diskuteret på rådsmødet, er der kun foretaget korrekturrettelser og mindre justeringer af teksten. I slutningen af rapporten er skriftlige kommentarer fra rådets medlemmer optrykt. I tilknytning til rapporten er der udarbejdet en række notater, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse notater er sammen med data bag figurer tilgængelige på [www.dors.dk](http://www.dors.dk).

Udviklingen på arbejdsmarkedet er på flere måder central for nærværende rapport. Kapitel I kommenterer således på de beskæftigelsesmæssige konsekvenser af erhvervsstøtte, offentlig løndannelse og den grønne omstilling. Konjunkturvurderingen i kapitel II venter, at beskæftigelsen forbliver høj og over det strukturelle niveau de kommende år. Kapitel III analyserer arbejdsudbudseffekter af at modtage arv, og endelig undersøger kapitel IV skattesystemets betydning for deltagelse på arbejdsmarkedet. Nedenfor sammenfattes hovedkonklusionerne for hvert af rapportens kapitler.

## KAPITEL I, AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Kapitel I sammenfatter vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik. Rapportens hovedkonklusioner relateret til finanspolitikken og de offentlige finanser fremgår af *Kapitel II, Konjunktur og offentlige finanser*, jf. nedenfor.

**Erhvervsstøtte til søfart bør reduceres**

Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte offentliggjorde i februar 2024 sin første rapport. Heri anbefales, at skattebegunstigelsen for ansatte på skibe i Dansk Internationalt Skibsregister (DIS-ordningen) udfases. Formandskabet er enig i ekspertgruppens anbefaling, da ord-

ningen trækker i retning af at reducere produktiviteten for de beskæftigede, da de vil blive fastholdt i beskæftigelse med lav produktivitet og løn før skat. Formandskabet vurderer modsat udvalget, at den såkaldte tonnageskat også bør ændres. Tonnageskatten er en særligt lav selskabsskat på rederier. Den lave tonnageskat kan føre til lavere produktivitet på samfundsniveau, da den tilskynder til at investere i erhvervet, selv hvis kapitalen kan opnå et større afkast før skat i andre erhverv.

**Offentlig  
løndannelse fører  
til misallokering  
af beskæftigelse**

For at mindske medarbejderknaphed i dele af den offentlige sektor blev der i december 2023 indgået *Trepartsaftale om løn og arbejdsvilkår*. Aftalen adresserer imidlertid ikke den underliggende tendens til ensartede lønstigningstakter for alle offentlige ansatte til trods for medarbejderknaphed i dele af den offentlige sektor. I fravær af ændringer på dette punkt, må det forventes, at medarbejderknaphed igen vil opstå i dele af den offentlige sektor i fremtiden.

**Kystbeskyttelse bør  
finansieres af dem,  
der drager nytte**

I april 2024 blev indgået *Aftale om deludmøntning af Grøn Fond*. Heri forlænges kystpuljen, som kan søges af kommuner til gennemførelse af lokale kystbeskyttelsesprojekter, med 150 mio. kr. Kystbeskyttelsesprojekter, som beskytter lokale værdier, bør dog som udgangspunkt finansieres af dem, som har gevinst af projektet. For at adressere den stigende stormflodsrisiko er øgede statsbevillinger ikke påkrævet. Udfordringen kan adresseres via nye regler for stormflodsordningen og kystbeskyttelsesprojekter, der sikrer, at ejendomsere og kommuner har de rette tilskyndelser, når de fremover tager beslutninger om byggeri og kystbeskyttelse i risikoområder.

**Ekspertgruppens  
model 1 fører til de  
billigste reduktioner**

Ekspertgruppen for en grøn skattereform præsenterede i februar 2024 modeller for, hvordan de ikke-energirelaterede drivhusgasudledninger i landbruget kan reduceres. I ekspertgruppens model 1 indføres der en ensartet afgift på landbrugets ikke-energirelaterede udledninger på 750 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e i 2030, svarende til niveauet for de energirelaterede udledninger i landbrug, industri mm., der ikke er omfattet af EU's kvotesystem. En ensartet beskatning sikrer som udgangspunkt de samfundsøkonomisk billigste reduktioner.

**Historisk betinget  
kompensation er  
væsentligt billigere  
end model 2 og 3**

Ekspertgruppens model 2 og 3 kompenserer landmænd i forhold til deres aktuelle antal husdyr og hektar jord. Dermed fastholdes arbejdskraft i landbruget, som ellers ville tilgå mindre klimabelastende erhverv. Det gør disse modeller dyrere for samfundet. Hvis kompensationen i stedet baseres på bedriftens udledninger inden afgiftens indførelse, flytter arbejdskraft til andre erhverv, og de samfundsøkonomiske meromkostninger ved samme kompensation til landmændene reduceres væsentligt.

## KAPITEL II, KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Kapitel II indeholder en vurdering af den aktuelle konjunktursituation og udviklingen på de offentlige finanser frem mod 2030.

### Merchanting og processing udgør en stadigt stigende andel af økonomien

En stadig større andel af den danske eksport og værditilvækst udgøres af såkaldt merchanting og processing (M&P), hvor danskejede varer eksporteres fra et udenlandsk land til et andet, uden at varerne krydser den danske grænse. M&P-aktiviteterne er steget markant de seneste år og ventes også at give et betydeligt vækstbidrag de kommende par år. M&P vurderes at have bidraget med knap 1½ pct.point til BNP-væksten i 2023, som foreløbigt er opgjort til 1,9 pct. I år ventes bidraget fra M&P at blive lidt over 1 pct.point. Udviklingen i M&P-aktiviteterne har dermed stor betydning for, hvor meget eksport og BNP stiger i de enkelte år, mens påvirkningen af den hjemlige konjunktursituation er væsentligt mindre. Det gælder ikke mindst vurderingen af presset på arbejdsmarkedet i dansk økonomi. Det skyldes, at M&P-aktiviteterne i høj grad beror på immateriel kapital og kun i begrænset omfang på fysiske danske produktionsressourcer, jf. *Produktivitet, 2024*.

### Udsigt til fortsat høj beskæftigelse

Efter en vis afdæmpning af efterspørgslen i 2022-23 – blandt andet som følge af høj inflation og højere renter – ventes fornyet fremgang i efterspørgslen de kommende år. Finanspolitikken vurderes at bidrage til at øge efterspørgslen. Dette understøtter beskæftigelsen, som aktuelt skønnes at være knap 3 pct. over det skønnede strukturelle niveau, og som forventes at forblive høj de kommende år, jf. figur A. Til næste år ventes beskæftigelsesgap reduceret lidt til ca. 2½ pct. Der er tale om en mere positiv vurdering af konjunktursituationen end i efteråret, hvor beskæftigelsesgap blev vurderet at blive ca. 2¼ pct. i år og ca. 1¼ pct. næste år. Opgørelsen af beskæftigelsesgap er forbundet med usikkerhed, idet det er vanskeligt at afgøre præcist, hvor stor en del af de seneste års beskæftigelsesstigning der er vedvarende (dvs. strukturel) henholdsvis midlertidig (dvs. konjunktuel). Eksempelvis peger andre arbejdsmarkedsindikatorer på et mindre pres på arbejdsmarkedet end det beregnede beskæftigelsesgap, mens det endnu er uklart, i hvilket omfang tilgangen af udenlandsk arbejdskraft er strukturelt betinget.

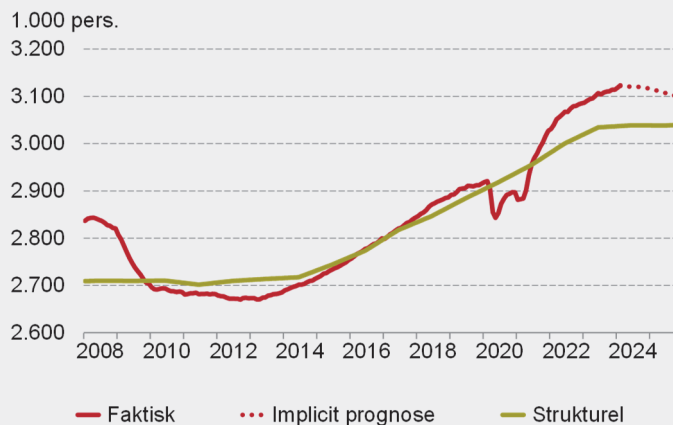
### Konjunkturudsigterne tilsiger, at finanspolitikken bør strammes

På baggrund af finanslovsforslaget for 2024 og de aftalte udgiftslofter blev der i *Dansk Økonomi, efterår 2023* lagt en lempelig finanspolitik til grund for konjunkturvurderingen. Givet de – som nævnt ovenfor – positive konjunkturudsigter anbefalede formandskabet derfor en opstramning af finanspolitikken, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Siden er finanspolitikken lempet yderligere i form af øgede forsvarsudgifter. Samtidig vurderes konjunktursituationen som nævnt mere positivt.

Begge dele trækker i retning af, at en strammere finanspolitik vil være passende givet konjunkturudsigterne. Det er dog vanskeligt at kvantificere præcist, hvor meget finanspolitikken bør strammes på nuværende tidspunkt. Dette skal ses i lyset af usikkerheden knyttet til fastlæggelse af størrelsen af presset på arbejdsmarkedet. Der vurderes imidlertid at være tilstrækkelig sikkerhed om retningen, nemlig et behov for en strammere finanspolitik. Når finanspolitikken for 2025 skal udmøntes til sommerens kommune- og regionsforhandlinger samt med finanslovsforslaget i august, tilsiger konjunktursituationen dermed, at der bør lægges vægt på at opnå en mindre aktivitetsvirkning end lagt til grund for nærværende vurdering.

**FIGUR A BESKÆFTIGELSE**

Beskæftigelsen ventes at forblive høj de kommende år med et beskæftigelsesgap på knap 3 pct. i år, som ventes reduceret til ca. 2½ pct. i 2025.



Anm.: Figuren viser lønmodtagerbeskæftigelsen opregnet til nationalregnskabs årsniveau for beskæftigelsen. Seneste observation er februar 2024. Derefter er vist en implicit månedsprofil, som er i overensstemmelse med beskæftigelseskønnene på årsniveau.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken samt ADAM's databank og egne beregninger.

## KAPITEL III, ARV OG ARBEJDSUDBUD

**Arv påvirker samfundsokonomien på en række måder**

Arv spiller en vigtig rolle for de private formuer i Danmark og ændringerne heri over tid. Derudover har arv og arveladning også konsekvenser for en række andre væsentlige samfundsokonomiske forhold. Det gælder opsparing, arbejdsudbud, de offentlige finanser (f.eks. via arvets betydning for beskattningen) og fordelingen af forbrugsmulighederne i befolkningen. Rapportens kapitel III analyserer effekter på fordeling og arvingernes arbejdsudbud af at modtage arv.

**I gennemsnit arves ca. 400.000 kr. fra den sidste forælder – men store forskelle**

I kapitlets analyser af arv tages udgangspunkt i registeroplysninger om afdødes formuer, når et skøn over den videregivne og modtagne arv skal beregnes. Gennemsnitsalderen for personer, der mister deres sidste forælder, var 58 år i 2022. I gennemsnit modtager disse ifølge kapitlets beregningsforudsætninger en arv på ca. 400.000 kr. Det dækker over store forskelle, hvor ca. 40 pct. af personerne ikke modtager nogen arv overhovedet, mens arven er på 2½ mio. kr. i gennemsnit for de 10 pct., der modtager den største arv. Den geografiske fordeling af arven afspejler formuekoncentrationen i landet, idet såvel nettoformuer som beregnet arv er størst i hovedstadsområder og de øvrige større byer. Den gennemsnitlige arv er størst i Hørsholm Kommune (2.000.000 kr.) og mindst i Struer Kommune (180.000 kr.).

**Analyse af arbejdsudbudsvirkninger af arv modtaget i 2015-21**

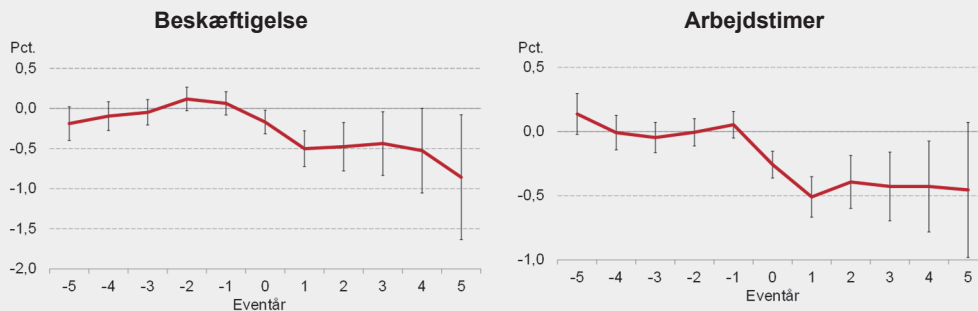
Kapitlets hovedanalyse undersøger påvirkningen af arv på beskæftigelsesfrekvensen og arbejdstiden hos børn af afdøde i perioden 2015-21. For at isolere effekten af arven sammenlignes de pågældende arvingers arbejdsudbud med arbejdsudbuddet hos personer, der i stedet modtager en arv få år senere. Analysen undersøger både ændringer i beskæftigelsesfrekvensen og i antallet af arbejdstimer hos dem, der er i beskæftigelse, jf. figur B.

**Beskæftigelse og timetal falder hver med ½ pct. i de første fem år efter modtagelse af arv**

Ifølge analysen falder beskæftigelsesfrekvensen i gennemsnit med ½ pct. for personer, der arver, i de følgende fem år efter, at arven er modtaget. Derudover er der en selvstændig effekt af samme størrelse på arbejdstiden for personer, der forbliver i beskæftigelse efter modtagelse af arv. Resultaterne vurderes at være et klart underkantskøn, blandt andet fordi virkningerne må formodes at være længere end de fem år, analysen omfatter. Derudover er det sandsynligt, at forventningen om at modtage arv kan reducere arbejdsudbuddet for den potentielle arving allerede i årene før, vedkommende faktisk modtager sin arv (forventningseffekt).

**FIGUR B      EFFEKT AF ARV PÅ BESKÆFTIGELSE OG ARBEJDSSTID**

Personer, der modtager arv, reducerer i gennemsnit deres beskæftigelsesfrekvens, ligesom de arvinger, der forbliver i beskæftigelse, reducerer den gennemsnitlige arbejdstid.



Anm.: Figuren angiver ændringen i hhv. beskæftigelsesfrekvens og arbejdstimer for folk i fortsat beskæftigelse i årene før og efter arvens modtagelse for personer, der modtager arv i år 0.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Plausibelt, at boafgift forøger arbejdsudbuddet**

De økonomiske ministerier indregner i dag indkomsteffekter på arbejdsudbuddet ved ændringer i indkomstskatten, men ikke ved ændringer i boafgiften. Resultaterne i kapitlet peger dog på, at det vil være mere retvisende også at indregne en effekt på arbejdsudbuddet fra sidstnævnte. Da boafgiften reducerer den disponible arv, må en højere boafgift formodes at medføre en stigning i arbejdsudbuddet via reduktion i den indkomsteffekt, der medfører det oprindelige fald i arbejdsudbuddet efter modtagelsen af arv. Den umiddelbare beskæftigelses-effekt, der kan beregnes ud fra kapitlet, er noget lavere end de effekter, ministerierne tager udgangspunkt i ved eksempelvis ændringer i personfradraget. Der er dog forskellige usikkerheder og mangler forbundet med data og estimationsdesign i kapitlet, som vurderes at medføre, at den estimerede beskæftigelses-effekt er et klart underkantskøn.

**Det anbefales, at der indføres en regneregulering af arbejdsudbudseffekt af boafgift**

Det anbefales derfor, at ministerierne indregner en indkomsteffekt på arbejdsudbuddet af ændringer i boafgiften, som størrelsesmæssigt svarer til effekten, der i forvejen anvendes ved ændringer i personfradraget mv. Denne effekt svarer til en antagelse om, at arbejdsudbuddet stiger med omkring 250 fuldtidspersoner ved en stigning i boafgiften svarende til 1 mia. kr. En sådan regneregulering stemmer desuden overens med ministeriernes generelle konsistensprincip, hvor regneregler på ét område overføres direkte til andre områder, hvis der er teoretiske argumenter for, at de bør behandles parallelt.

## KAPITEL IV, SKATTER OG ARBEJDSMARKEDSDELTAGELSE

I kapitlet vurderes deltagelseeffekter ved skatteændringer

Som led i formandskabets arbejde med at efterse ministeriernes regneprincipper vurderes i kapitlet regneprincipperne for deltagelseeffekter ved personskatteændringer. Ministerierne har hidtil anvendt et sæt regneprincipper, som har været gældende siden 2002, men har i maj 2024 præsenteret nye principper for, hvordan der indregnes deltagelseeffekter ved personskatteændringer.

Hensigtsmæssige opdateringer i ministeriernes nye regneprincipper

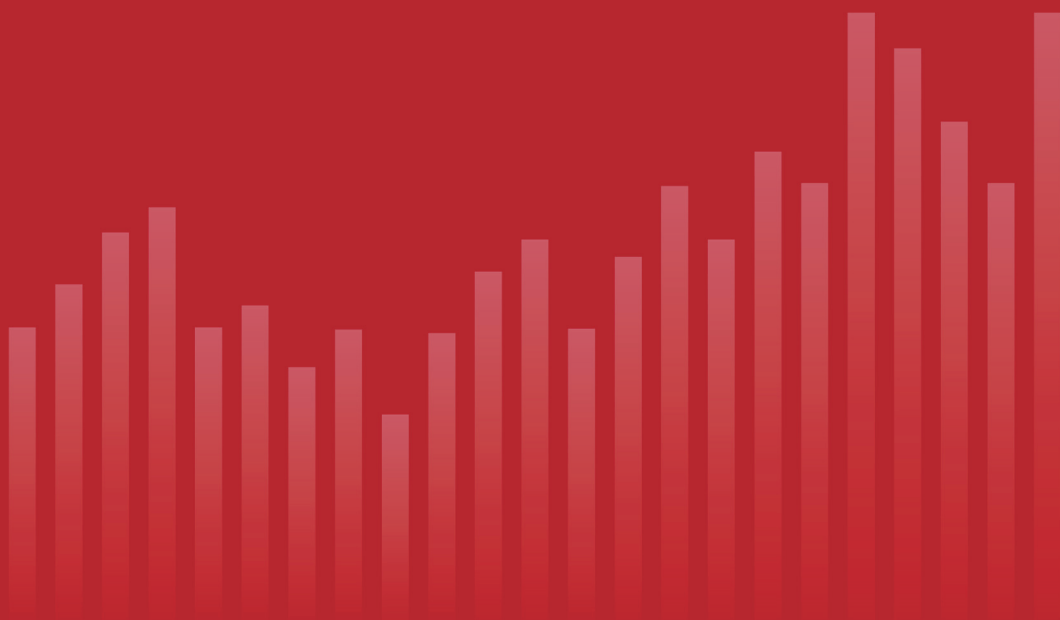
Formandskabet vurderer overordnet, at det er hensigtsmæssigt, at ministerierne indregner deltagelseeffekter ved ændringer i beskatning af arbejdsindkomst, da der er empirisk evidens for disse effekter. Derudover er der en række hensigtsmæssige ændringer i ministeriernes opdaterede regneprincipper, herunder fokus på effekter på beskæftigelse fremfor ledighed. Det er også positivt, at der i forbindelse med offentliggørelsen af de nye regneprincipper er fremlagt en grundig dokumentation af beregningsforudsætninger og det empiriske grundlag.

To studier peger på større adfærdsparameter end ministerierne anvender, ...

Ministerierne har med de opdaterede regneprincipper besluttet at opjustere den centrale adfærdsparameter fra ca. 0,1 til 0,15. Denne angiver, hvor meget beskæftigelsesfrekvensen øges i pct.point, når nettokompensationsgraden reduceres med 1 pct.point. Ministeriernes valg af adfærdsparameterens størrelse afspejler en samlet vurdering af den internationale empiriske skatte- og overførselslitteratur. Formandskabet fokuserer i stedet på to studier, der har estimeret deltagelseeffekter for Danmark, som kan omregnes til en adfærdsparameter på mellem 0,2 og 0,3.

... men forskel er indenfor statistisk usikkerhed

Der er imidlertid betydelig usikkerhed knyttet til den præcise størrelsesorden af de estimerede effekter, og forskellen til ministeriernes adfærdsparameter er indenfor den statistiske usikkerhed forbundet med de to studier.





De Økonomiske Råd   
Formandskabet

**KAPITEL I**  
**AKTUEL**  
**ØKONOMISK**  
**POLITIK**

## **KAPITEL I**

### **AKTUEL ØKONOMISK POLITIK**

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

I kapitlet kommenteres på anbefalingen om at reducere erhvervsstøtte til den såkaldte DIS-ordning fra Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte. Formandskabet er enige i dette, men vurderer modsat udvalget, at tonnageskatten også bør ændres.

Der vurderes flere klimapolitiske tiltag, herunder forlængelse af kystpuljen. Formandskabet vurderer, at øgede statsbevillinger ikke er påkrævet. Udfordringen bør adresseres via nye regler for stormflodsordningen og kystbeskyttelsesprojekter.

Formandskabet vurderer ligesom Ekspertgruppen for grøn skattereform, at en ensartet drivhusgasafgift giver de billigste reduktioner. Hvis der er et ønske om at kompensere landmænd for afgiften, anbefaler formandskabet, at compensationen baseres på bedriftens udledninger inden indførslen af afgiften i stedet for bedriftens aktuelle aktivitet.

## I.1

# AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

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

- Finanspolitik og offentlige finanser
- Statsstøtte til virksomheder
- Uddannelse og arbejdsmarked
- Ekspertgruppen for en grøn skattereform
- Øvrig klimapolitik
- Ministeriernes konsekvensvurderinger

## FINANSPOLITIK OG OFFENTLIGE FINANSER

### Udsigt til fortsat høj beskæftigelse

Efter en vis afdæmpning af efterspørgslen i 2022-23 – blandt andet som følge af høj inflation og højere renter – ventes fornyet fremgang i efterspørgslen i 2024-25. Finanspolitikken vurderes at bidrage til at øge efterspørgslen. Dette understøtter beskæftigelsen, som aktuelt skønnes at være knap 3 pct. over det skønnede strukturelle niveau, og som forventes at forblive høj de førstkommande år. Til næste år ventes beskæftigelsesgap reduceret lidt til ca. 2½ pct. Der er tale om en mere positiv vurdering af konjunktursituationen end i *Dansk Økonomi, efterår 2023*, hvor beskæftigelsesgap blev vurderet til ca. 2¼ pct. i 2024 og ca. 1¼ pct. i 2025. Dette skal dog ses i lyset af, at opgørelsen af beskæftigelsesgap er forbundet med usikkerhed, idet det er vanskeligt at afgøre præcist, hvor stor en del af de seneste års beskæftigelsesstigning der er vedvarende (dvs. strukturel) henholdsvis midlertidig (dvs. konjunktuel). Eksempelvis peger andre arbejdsmarkedsindikatorer på et mindre pres på arbejdsmarkedet end det beregnede beskæftigelsesgap, mens det endnu er uklart, i hvilket omfang tilgangen af udenlandsk arbejdskraft er strukturelt betinget.

### Konjunkturudsigterne tilsiger, at finanspolitikken bør strammes

I *Dansk Økonomi, efterår 2023* anbefalede formandskabet en stramning af finanspolitikken for 2024 i forhold til det planlagte. Den aktuelle vurdering tilsiger, at konjunktursituationen i 2024-25 er mere gunstig end lagt til grund i efteråret, idet der ventes en længere periode med højere beskæftigelse. Desuden er finanspolitikken blevet yderligere lempet i form af øgede forsvarsudgifter. Begge dele trækker i retning af, at en strammere finanspolitik vil være passende. Det er dog vanskeligt at kvantificere præcist, hvor meget finanspolitikken bør strammes på nuværende tidspunkt. Dette skal ses i lyset af usikkerheden

knyttet til fastlæggelse af størrelsen af presset på arbejdsmarkedet. Der vurderes imidlertid at være tilstrækkelig sikkerhed om retningen, nemlig et behov for en strammere finanspolitik. Når finanspolitikken for 2025 skal udmøntes til sommerens kommune- og regionsforhandlinger samt med finanslovsforslaget i august, tilsiger konjunktursituationen dermed, at der bør lægges vægt på at opnå en mindre aktivitetsvirkning end lagt til grund for nærværende vurdering.

**Undgå modkøbsaftaler ved forsvarsudgifter**

Hvis de øgede forsvarsudgifter hovedsageligt anvendes til indkøb af våben og andet materiel i udlandet, vil det ikke have nogen nævneværdig aktivitetsvirkning i Danmark. I det tilfælde vil der være tale om en strammere finanspolitik, end det der er lagt til grund for den aktuelle vurdering. Det er imidlertid tidligere set, at indkøb af forsvarsmateriel i udlandet ledsages af modkøbsaftaler. Sådanne modkøbsaftaler vil øge aktiviteten i Danmark og frarådes derfor i den nuværende konjunktursituation. Andre muligheder for finanspolitiske opstramninger er udskydelse af de aftalte skattelettelser, reduktion i de aftalte udgiftslofter eller en lavere offentlig investeringsramme.

**Finanspolitiske målvæntes overholdt**

Trods den lempeligere finanspolitik vurderes de finanspolitiske målvæntes opfyldt, idet der fortsat er en sikkerhedsmargin til underskudsgrænserne for den offentlige saldo og den strukturelle saldo. Den strukturelle saldo vurderes med den forudsatte politik at blive forværret med ca. 1¼ pct. af BNP fra 2019 til 2030 til et underskud på ca. 0,1 pct. af BNP i 2030. I forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2023* er der tale om en lille forbedring af den strukturelle saldo i 2030. Dette skyldes en opjustering af den skønnede strukturelle beskæftigelse, som bidrager mere end nedjusteringen som følge af højere forsvarsudgifter.

**Usikkerhed tilsiger "vent og se" mht. udmøntning af råderummet**

Selv efter forsvarsudgifterne øges permanent til 2 pct. af BNP, og der er besluttet skattelettelser de kommende år, er der stadig et råderum til vækst i det offentlige forbrug, nye skattelettelser eller andre lempelser frem mod 2030. Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at det beregnede råderum bør behandles med varsomhed. Den forudsatte størrelse af den strukturelle beskæftigelse frem mod 2030 har væsentlig betydning for størrelsen af det beregnede finanspolitiske råderum, og som nævnt er der usikkerhed forbundet med fastlæggelsen af denne. På denne baggrund vurderes det hensigtsmæssigt foreløbigt at afvente yderligere udmøntning af råderummet.

## STATSSTØTTE TIL VIRKSOMHEDER

### Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte

#### Ekspertgruppe foreslår reduktioner i erhvervsstøtten

Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte offentliggjorde d. 19. februar 2024 rapporten *Fremtidens erhvervsstøtte – kortlægning, principper og sanering*. Ekspertgruppen argumenterer for, at den statslige finansiering af nogle statsstøtteordninger bør afvikles helt eller delvist, hvis det ikke kan sandsynliggøres, at der er markedsfejl, der indebærer, at det samfundsøkonomiske afkast er større end det privatøkonomiske afkast. Formandskabet vurderer, at udvalgets fokus på samfundsøkonomi, når erhvervsstøtteordninger evalueres, er hensigtsmæssigt. I det følgende kommenteres på ekspertgruppens anbefalinger vedrørende søfart og landbrug. Disse er store støtteordninger, som formandskabet tidligere har kommenteret på.

#### 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-ordningen) 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 reducere produktiviteten hos de beskæftigede, da de vil blive fastholdt i en beskæftigelse med lav produktivitet og løn før skat, jf. *Produktivitet 2024*.

#### ... men også tonnageskat bør ændres

Formandskabet mener modsat udvalget, at også den såkaldte tonnageskat bør ændres, jf. *Produktivitet 2024*. Tonnageskatten er en særlig lav selskabsskat på rederier. Selskabsbeskatning bør i udgangspunktet være neutral, så der gælder samme beskatningsforhold i alle brancher. Den lave tonnageskat kan føre til lavere produktivitet på samfundsniveau, da den tilskynder til at investere i erhvervet, selv hvis kapitalen kan opnå et større afkast før skat i andre erhverv. Afskaffelse af tonnageskatten kan få dele af handelsflåden til at skifte hovedsæde til udlandet, men det vil ikke påvirke Danmarks nationalindkomst negativt, hvis de samme aktiviteter i øvrigt fortsætter under udenlandsk flag.

#### Beskatning af landbrugets jord bør hæves ...

Landbrugets produktionsjord er vurderet efter en særlig ordning, der kendes som bondegårdsreglen, og som formandskabet tidligere har behandlet, jf. *Økonomi og Miljø 2010*. Ekspertgruppen foreslår at udfase ordningen, der medfører, at landbrugets produktionsjord vurderes til ca. en tredjedel af værdien i fri handel, hvilket reducerer den effektive beskatning. Den lave beskatning trækker i retning af at forvride anvendelsen af jorden ved at skabe en forskel mellem det privatøkonomiske

og samfundsøkonomiske afkast af at anvende jorden til forskellige formål. Formandskabet er enige i ekspertgruppens anbefaling om at udfase den lave vurdering af landbrugets jord.

**... og beskattes som anden anvendelse af jord**

Der er en yderligere skattebegunstigelse af landbrugets produktionsjord i form af en særlig lav grundskyldspromille. Ekspertgruppen har ikke foretaget en vurdering af denne skattebegunstigelse. Formandskabet anbefaler, at landbrugsjord beskattes med samme skattesats som andre anvendelser af jorden, jf. *Produktivitet 2024*. Det vil dog være relevant at udfase særordningerne gradvist for at mildne overgangen.

### **International konkurrence på statsstøtte**

**Udenlandsk støtte kan lukke virksomheder, ...**

I de senere år har der været en international tendens til, at der gives mere statsstøtte til udvalgte brancher. Hvis andre lande indfører statsstøtte til udvalgte brancher, vil det som udgangspunkt være til ulempe for danske virksomheder i de samme brancher, da de skal konkurrere på ulige vilkår. Det kan indebære, at virksomhederne i de pågældende brancher 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. De samfundsøkonomiske omkostninger ved dansk statsstøtte vil derfor normalt overstige gevinsterne, og af den grund er det i udgangspunktet en fordel for Danmark at undlade at give statsstøtte.

**Argumenter for statsstøtte bør være klare, ...**

Ud fra et effektivitetssynspunkt kan statsstøtte begrundes, hvis der er sideeffekter, og støtten derfor må ventes at udløse en samfundsøkonomisk gevinst. Dette kan være tilfældet, når en aktivitet skaber værdi for andre end dem, der afholder omkostningen til aktiviteten. Forskning kan lede til sådanne sideeffekter. Hvis støtten begrundes via sideeffekter er det næste spørgsmål, om samfundsgevinsten er stor nok til at kompensere for forvriddningstab forbundet med tilvejebringelsen af provenuet til støtten. Dette kræver analyse. Endvidere bør støtteovervejelser tage fordelingsvirkningen af støtten i betragtning, siden statsstøtte af erhvervslivet i udgangspunktet må ventes at have sådanne virkninger.

... hvilket ikke er tilfældet ved modkøbsaftaler i forsvaret

Et aktuelt eksempel på statsstøtte er køb af forsvarsmateriel i det danske forsvar. Oprustningen kræver import, men giver samtidig mulighed for at afkræve modkøb for de udenlandske leverandører hos danske virksomheder. Disse modkøbsaftaler er selektiv statsstøtte af dansk erhvervsliv, som alene bør finde sted, hvis disse støttede virksomheder skaber større værdi for samfundet end for virksomhederne selv. Formandskabet er ikke bekendt med, at der findes dokumentation af positive sideeffekter af modkøbsaftaler.

Støtte kan overvejes ved markedsmagt og bekymring om forsyningsikkerhed

Statsstøtte kan principielt også begrundes, hvis virksomheder har markedsmagt. I Danmark er der tegn på, at store, globaliserede fremstillingsvirksomheder udnytter deres markedsmagt til at sætte høje priser, hvilket leder til et samfundsøkonomisk tab til skade for forbrugerne, jf. *Produktivitet 2024*. Statsstøtte kan i princippet modvirke dette tab ved at reducere produktionsomkostningerne og dermed priserne. Produktionssubsidier er et eksempel på en støtteordning, som må formodes at gavne danske og udenlandske forbrugere i form af lavere priser, mens danskerne skal betale for støtten. I det omfang, at virksomhedernes kunder primært er forbrugere i andre lande, vil statsstøtte imidlertid ikke indebære en samfundsøkonomisk fordel for Danmark. Geopolitiske udfordringer, som blandt andet kan give bekymring om forsyningsikkerhed, kan også give anledning til overvejelser om statsstøtte til f.eks. nationale energikilder. Dette kan indebære en samfundsøkonomisk gevinst, hvis støtten øger den nationale forsyningsikkerhed.

## UDDANNELSE OG ARBEJDSMARKED

### Folkeskolens kvalitetsprogram

Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram

Regeringen har i marts 2024 indgået aftale om folkeskolens kvalitetsprogram med Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti. Aftalen indeholder en række ændringer af folkeskolens rammer for undervisning og tilrettelæggelse af skoledagen. Aftalen indebærer blandt andet afskaffelse af målsætningen om fuld kompetencedækning for indskolingen, mulighed for karaktergivning på 6. og 7. klassetrin samt en reduktion i antal prøver ved folkeskolens afgangseksamen. Med aftalen reduceres desuden det samlede antal fagtimer over et skoleforløb fordelt med færre undervisningstimer på klassetrin til og med 5. klassetrin og lidt flere timer på højere klassetrin.

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

Med aftalen afskaffes målsætningen om fuld kompetencedækning for indskolingen. Målsætningen indebærer, at lærerne skulle have undervisningskompetencer i de fag, de underviser i, og skabe derved en begrænsning på, hvem der kunne undervise i et givet fag. Ved at fjerne målsætningen i indskolingen kan lærere undervise den samme klasse i flere fag, hvilket betyder, at eleverne møder færre forskellige lærere i løbet af en skoledag. Afskaffelsen af målsætningen gør det nemmere for skoleledelsen at tilrettelægge en samlet ressourcefordeling på skolen. En bedre ressourceudnyttelse kan reducere skolens udgifter og isoleret set forbedre de offentlige finanser.

**... men kan have negativ betydning for børnenes læring**

I *Dansk Økonomi, efterår 2022* viste formandsskabet, at der er betydelig forskel på, hvor meget de bedste lærere løfter eleverne i forhold til de mindre gode lærere. Analysen viste blandt andet en positiv sammenhæng mellem, at læreren er læreruddannet og lærerens bidrag til elevens læring i matematik. For elever på de højere klassetrin er det gavnligt for læringen, at læreren har undervisningskompetence i de fag, de underviser i, jf. Kristensen og Skov (2019). Det er usikkert om dette også gælder for de lavere klassetrin, og om den mere sammenhængende skoledag med færre forskellige lærere kan opveje de manglende undervisningskompetencer. Afskaffelsen af fuld kompetencedækning kan derfor risikere at mindske børnenes læring.

**Færre timer kan mindske læring, ...**

Reduktion af det samlede antal undervisningstimer over et skoleforløb kan ligeledes have betydning for elevernes læring. Andersen mfl. (2016) og Bingley mfl. (2018) finder på basis af danske data, at en forøgelse af undervisningstimer har en positiv effekt på elevernes læring og karakterer. Jensen mfl. (2020) kan dog kun finde en positiv effekt af flere fagtimer i årene før folkeskolereformen, mens der ikke findes en effekt af én ekstra time på elevernes læring efter reformen. Dette kan være et udtryk for, at antallet af timer er nået et mætningspunkt, men kan også afspejle andre ændringer foretaget i forbindelse med folkeskolereformen, f.eks. at skoledagene efter folkeskolereformen har en anden struktur og et andet indhold.

**... mens prioritering af ældste elever kan øge læring**

Ændringen i antal fagtimer med færre timer på de laveste klassetrin og flere på de højeste klassetrin kan også have betydning for læringen. Her finder Bingley mfl. (2018), at undervisningstimer på højere klassetrin har størst effekt på karakterer, hvilket peger på, at aftalens omfordeling af timerne kan have positiv betydning for elevernes læring. Det er således usikkert, hvilken betydning den samlede effekt af færre, men senere undervisningstimer vil have for elevernes læring i folkeskolen.



### Forkortelse af SU-perioden for videregående uddannelser

#### Forkortelse af SU-perioden til normeret tid

Regeringen blev i december 2023 enig med Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti om en SU-reform for de videregående uddannelser. SU-reformen indeholder blandt andet en reduktion af SU-perioden, så der alene kan modtages SU til uddannelsens normerede studietid. Derudover ønsker aftaleparterne at igangsætte en analyse af SU-systemet i forhold til social mobilitet og internationale studerende. Da der i SU-forligskredsen ikke er opbakning til reformen, er forliget opsagt med virkning fra næste valg, og SU-reformen vil træde i kraft herefter. Aftaleparterne er dog enige om, at reformen skal have virkning for studerende, der påbegynder en ny videregående uddannelse fra og med sommeroptaget 2025.

#### Tidligere forslag om omlægning af SU til lån på kandidatdelen ...

Formandskabet har tidligere anbefalet at omlægge SU på kandidatuddannelser til lån. I alle skandinaviske lande yder staten finansiel støtte til studerende i form af stipendier og statslån, men sammensætningen af støtten er forskellig på tværs af lande. Sammenholdt med Norge og Sverige udgør stipendier en stor andel af uddannelsesstøtten i Danmark, mens lån udgør en mindre andel, jf. *Dansk Økonomi, forår 2018*.

#### ... imødekommes delvist ved SU-reform

En analyse af SU for studerende på videregående uddannelser i *Dansk Økonomi, forår 2018* pegede på, at udgifterne til støtte i form af stipendier er væsentligt større end ved studielån, mens forskellene i uddannelsesoptag og gennemførelse ikke er store. Formandskabet anbefalede derfor, at stipendier for kandidatstuderende skulle omlægges til lån. Det vil reducere forskelle i livstidsindkomsten, da personer i Danmark med en kandidatuddannelse typisk ender med en høj livstidsindkomst. SU-reformens reduktion af SU-perioden vil primært indtræffe på kandidatdelen af uddannelser, der har både en bachelor- og en kandidatdel, og er dermed i tråd med formandskabets anbefaling.

#### Konsekvenserne ved reduktion af SU på kortere uddannelser ikke analyseret

Formandskabet har ikke analyseret konsekvenserne af regeringens forslag, der også omfatter korte og mellemlange videregående uddannelser og er ikke bekendt med andre analyser af konsekvenserne. Den samfundsøkonomiske virkning af denne del af reformen må derfor anses for at være uklar.

### Kontanthjælpsaftaler

#### Aftaler om reformer af kontanthjælp

I oktober 2023 blev der indgået tre politiske aftaler om en reform af kontanthjælpsområdet. Hovedaftalen *Aftale om Nyt kontanthjælpssystem – flere i arbejde, enklere regler og færre børn i lavindkomst* vedrører primært en omlægning af ydelsesniveauerne i kontanthjælpssystemet, så der overordnet set bliver færre forskellige satser. Nogle

grupper vil som følge af ensretningen af satserne opleve en væsentlig ydelsesnedgang. Det gælder eksempelvis aktivitetsparate unge. Som supplement til hovedaftalen blev der samtidig indgået en aftale om at skærpe opholds- og beskæftigelseskravet for at opnå ret til kontanthjælp samt en yderligere aftale om arbejdspligt for personer i kontanthjælpssystemet, der ikke opfylder disse krav. En del af finansieringen af arbejdspligten findes ved omlægning af danskundervisningen, som blandt andet indebærer, at niveauet for undervisningen reduceres. De supplerende aftaler vil hovedsageligt påvirke indvandrere.

**Usikre effekter af arbejdspligten**

Den indførte arbejdspligt vil især omfatte nyttejob, som er opgaver, der ellers ikke ville blive udført hos en offentlig arbejdsgiver, men kan også omfatte eksempelvis virksomhedspraktik og småjobs. Arbejdspligten må forventes at indebære nye administrative omkostninger for kommunerne, der skal finde opgaverne til de berørte. Samtidig er det uklart, hvorvidt arbejdspligten bringer aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere tættere herpå. En analyse af effekten af virksomhedspraktik for ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp finder, at deltagelse i virksomhedspraktik øger sandsynligheden for beskæftigelse, jf. Heinesen mfl. (2013). Analysen viser dog også, at initiativer som løntilskud og opkvalificering har større effekt og dermed kan afkorte kontanthjælpsperioden mere end virksomhedspraktik.

**Lavere ydelser og mindre danskundervisning kan have utilsigtede konsekvenser**

De skærpede opholds- og beskæftigelseskrav i tillægsaftalen vil indebære, at omkring 10.000 personer vil opleve en væsentlig nedgang i ydelserne. Analyser af starthjælpen, som også indebærer lave ydelser til indvandrere, viser, at sådanne initiativer har en begrænset effekt på beskæftigelsen på kort sigt, men at der ikke er en langsigtet beskæftigelseseffekt af at reducere ydelserne, jf. Dustman mfl. (2023) og Foged mfl. (2023). Analyser viser desuden, at der kan være utilsigtede konsekvenser af at reducere ydelserne som øget kriminalitet og øget fattigdom blandt de berørte, jf. Dustman mfl. (2023). Forbedret sprogundervisning ser derimod ud til at have en positiv beskæftigelseseffekt, jf. Foged mfl. (2024). Det vurderes derfor ikke at være hensigtsmæssigt, at en del af finansieringen til den nye ordning om arbejdspligt findes ved en omlægning af danskuddannelsen, så niveauet for undervisningen sænkes.

**Offentlig løn**

**Offentlig løndannelse fører til misallokering af beskæftigelse**

I de offentlige overenskomster har der historisk været en tendens til, at alle grupper af lønmodtagere ender med at få stort set samme procentuelle lønstigning, jf. Lønstrukturkomiteen (2023). Det indebærer, at der ikke gives større lønstigninger for grupper, hvor der opleves knaphed på medarbejdere. Dette ville ellers kunne tiltrække flere og dermed

afhjælpe knaphed på samme vis, som det sker på det private arbejdsmarked. De offentlige overenskomster bidrager derfor ikke til at rette op på knaphedssituationer. Den vedvarende knaphed på dele af det offentlige arbejdsmarked er en misallokering, som svækker den samlede produktivitet i den offentlige sektor.

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

I et forsøg på at mindske problemet med medarbejderknaphed 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, hvilket ventes at bidrage til øget medarbejdertilgang. I trepartsaftalen blev der udmøntet 1 mia. kr. til decentral lokalløn i overenskomstforhandlinger efter 2024 samt nedsat et udvalg, som skal drøfte veje til mere fleksibel løndannelse. Dette er et skridt på vejen til at skabe større forskel i lønudviklingen.

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

Problemet er imidlertid, at overenskomstaftalen fra 2024 ikke grundlæggende adresserer det, der udløste behovet for trepartsaftalen fra december 2023: tendensen til ensartede lønstigningstakter for offentlige ansatte til trods for forskelle i graden af medarbejderknaphed. I fravær af ændringer på dette punkt må det forventes, at medarbejderknaphed igen vil opstå i dele af den offentlige sektor i fremtiden.

## EKSPERTGRUPPEN FOR EN GRØN SKATTEREFORM

**Hovedpointer i afsnittet**

Ekspertgruppen for en grøn skattereform (ekspertgruppen) præsenterede i februar modeller for, hvordan de ikke-energi-relaterede drivhusgasudledninger i landbruget kan reduceres. Hovedbudskaberne relateret til ekspertgruppens rapport er:

- Regulering af drivhusgasser og kvælstof bør sammentænkes
- Ekspertgruppens model 1 fører til de samfundsøkonomisk billigste drivhusgasreduktioner målt på økonomisk aktivitet
- Ekspertgruppens model 2 og 3 er bud på, hvordan drivhusgasudledningerne kan reduceres, mens der i højere grad fastholdes produktion og beskæftigelse i landbruget, hvilket indebærer et større effektivitetstab end i model 1
- De samfundsøkonomiske omkostninger kan reduceres betydeligt ved at basere compensationen på bedriftens udledninger inden afgiftens indførsel frem for aktuelle forhold
- Det simple bedriftsregnskab, som er foreslået af ekspertgruppen, bør suppleres med et detaljeret regnskab.

**Regulering af drivhusgasser og kvælstof bør samtænkes**

Flere af de processer i landbruget, der udleder drivhusgasser, udleder også kvælstof. Landbruget skal reducere udledningerne af kvælstof frem mod 2027 for at leve op til EU's vandrammedirektiv. Ekspertgruppen har ikke haft til formål at foreslå regulering af kvælstofudledningerne og har alene fastsat reguleringen af drivhusgasudledningerne med henblik på at opnå Danmarks klimamål og -forpligtelser. En efterfølgende regulering af kvælstofudledningerne, der også reducerer drivhusgasudledningerne, kan føre til overopfyldelse af klimamålene. En efterfølgende kvælstofregulering kan også medføre større omkostninger end nødvendigt, da landmænd ikke har tilskyndelse til at tage højde for kvælstofudledningerne i deres prioritering af klimatiltag. Der bør derfor indføres en fælles regulering af kvælstof- og drivhusgasudledninger, jf. *Økonomi og Miljø, 2018*.

**Ekspertgruppens modeller**

**Tre modeller for regulering af landbrugets drivhusgasudledninger**

Ekspertgruppen har foreslået tre forskellige modeller, der skal bidrage til at reducere de ikke-energirelaterede drivhusgasudledninger i landbruget. Alle modellerne indeholder en afgift på udledninger fra husdyr, gødning og kalkning, der tilsammen står for ca. 85 pct. af landbrugets ikke-energirelaterede udledninger (ekskl. LULUCF) i 2030. Ekspertgruppen foreslår en afgiftssats i 2030 på 750 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e (i 2022-prisniveau), bortset fra afgiften på husdyr i model 3, hvor satsen er 250 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e. I model 2 og 3 gives der bundfradrag for afgifterne på husdyr og gødning svarende til ca. 50 pct. af den umiddelbare afgiftsbelastning, og der afsættes en tilskudspulje til pyrolyse for hhv. 225 og 1.150 mio. kr. årligt. Ekspertgruppens modeller uddybes i bilag I.1.

**Model 1 fører til de samfundsøkonomisk billigste reduktioner**

I ekspertgruppens model 1 indføres der en ensartet afgift på landbrugets ikke-energirelaterede udledninger på 750 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e i 2030 svarende til niveauet for de energirelaterede udledninger i landbrug, industri mm., der ikke er omfattet af EU's kvotesystem. En ensartet beskatning sikrer som udgangspunkt de samfundsøkonomisk billigste reduktioner.

**Flest reduktioner i model 1 ...**

Drivhusgasudledningerne reduceres mest med model 1 og mindst med model 3. Ifølge ekspertgruppens beregninger og regeringens seneste klimafremskrivning indfrier alle ekspertgruppens modeller både 70 pct.-målsætningen, landbrugsaftalens 2030-mål for land- og skovbrugssektoren og Danmarks drivhusgasforpligtelser overfor EU uden brug af kvoteannulleringer, jf. bilaget.

**... giver størst sikkerhed for at nå klimamål**

Der er imidlertid væsentlig usikkerhed om såvel reduktionsbehov og reduktionseffekterne af ekspertgruppens modeller. En fordel ved ekspertgruppens model 1, der medfører de største reduktioner, er, at den giver mindst risiko for at skulle foretage dyrere reduktionstiltag frem

mod 2030, hvis der ser ud til at være mindre effekt af tiltagene eller større udledninger end lagt til grund i ekspertgruppens beregninger.

**Højt generelt  
afgiftsniveau  
forsikrer mod  
usikkerhed**

Ekspertgruppen foreslår en række "stilleskruer", der kan benyttes, såfremt de forventede reduktioner ikke realiseres, herunder en revurdering af den samlede beskatning af drivhusgasudledninger på tværs af sektorer. Usikkerheden om hvorvidt sådanne stilleskruer benyttes, kan være samfundsøkonomisk dyrere end hurtigt at give virksomhederne vished om et højt afgiftsniveau. En hurtig annoncering af en højere drivhusgasafgift i 2030, der er ensartet på tværs af sektorer, har en samfundsøkonomisk omkostning, men virker som en forsikring mod senere at skulle foretage dyrere tiltag.

**Øget beskæftigelse  
i landbrug og  
fødevareindustri  
med model 2 og 3, ...**

I model 2 og 3, hvor der indføres bundfradrag og gives tilskudspulje til pyrolyse, reduceres omkostningerne i landbruget i forhold til model 1. Det betyder, at der kan fastholdes beskæftigelse i landbrug og fødevareindustri svarende til 1.800 og 2.800 årsværk ved valg af hhv. model 2 og 3 frem for model 1. Når der fastholdes beskæftigelse i landbrug og fødevareindustri i model 2 og 3 sammenlignet med model 1, reduceres beskæftigelsen nogenlunde tilsvarende i andre brancher. Den samlede beskæftigelse er dermed omtrent uændret i de tre modeller.

**... men årlig  
meromkostning på  
200.000 og 400.000  
kr. pr. årsværk**

Mens omkostningerne i landbruget reduceres i model 2 og 3 i forhold til model 1, stiger omkostningerne for resten af samfundet, da der kommer en større regning for skatteborgerne, og da der opnås færre gevinster fra forbedret vandmiljø og mindsket luftforurening. Samlet set stiger omkostningerne for samfundet som helhed. Baseret på ekspertgruppens antagelser om blandt andet markedsforholdene i landbrug og fødevareindustri opgør formandskabet de samfundsøkonomiske meromkostninger ved valg af hhv. model 2 og 3 til ca. 0,3 og 1,1 mia. kr. årligt sammenlignet med model 1, jf. bilaget. Det koster dermed årligt samfundet ca. 190.000 og 390.000 kr. pr. årsværk at fastholde beskæftigelse i landbrug og fødevareindustri ved valg af hhv. model 2 og 3 frem for model 1.

**Fire justeringer  
af model 2 og 3:**

Det indebærer nødvendigvis et samfundsøkonomisk tab at fastholde produktion og beskæftigelse i landbruget. Ekspertgruppens model 2 og 3 er bud på, hvordan dette kan gøres i praksis. Hvis man ønsker at fastholde produktion og beskæftigelse i landbruget, anbefaler formandskabet fire forskellige justeringer af ekspertgruppens model 2 og 3, der gør det muligt at sænke de samfundsøkonomiske omkostninger.

**1. Bundfradrag bør baseres på den producerede mængde**

For det første bør bundfradrag (så vidt muligt<sup>1</sup>) baseres på den producerede mængde, f.eks. liter hhv. konventionel og økologisk råmælk, i stedet for produktionsinput som hektar jord og antal dyr som foreslået af ekspertgruppen. Dermed fastholdes landmandens tilskyndelse til at reducere udledningerne pr. produceret enhed ved at benytte flere ikke-forurenende inputs som kapital og arbejdskraft i produktionen (eksempelvis øge mælkeydelsen pr. ko ved at etablere opstartshold til køerne).<sup>2</sup>

**2. Højere bundfradrag frem for lavere afgiftssatser**

For det andet bør der (så vidt muligt<sup>3</sup>) benyttes højere bundfradrag frem for lavere afgiftssatser og teknologikrav. Dermed fastholdes tilskyndelsen til at anvende teknologier, der reducerer udledningerne pr. dyr eller pr. hektar, og der vil ikke være behov for eksplicitte krav herom. I model 3 foreslår ekspertgruppen en afgift på husdyr på 250 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e samt bundfradrag pr. dyr på 125 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e. Hvis den marginale afgift fastholdes på 750 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e, og bundfradraget i stedet hæves i forhold til de 375 kr. i model 2, vil det vil for mange landmænd kunne betale sig at benytte reduktionsteknologier og mindske den effektive afgiftsbelastning. Afhængig af det konkrete niveau for bundfradraget kan den effektive afgiftsbelastning svare til ekspertgruppens model 3.

**3. Teknologikrav bør undgås**

Teknologikrav kan øge de samfundsøkonomiske omkostninger, da myndighederne ikke nødvendigvis ved, hvilke tiltag der er billigst for den enkelte landmand. I model 3 foreslår ekspertgruppen teknologikrav i form af påbud om brug af bestemte fodertilsætningsstoffer og teltoverdækning af gyllelagre. For nogle landmænd kan andre tiltag være billigere, og krav til netop disse teknologier kan dermed øge de samlede omkostninger.

**4. Teknologineutrale tilskud til negative udledninger**

Endelig anbefaler formandskabet, at der gives ensartede teknologineutrale tilskud til negative udledninger på tværs af sektorer, frem for tilskud specifikt til brugen af biokul frembragt ved pyrolyse som foreslået af ekspertgruppen. Det sikrer, at de billigste teknologier tages i brug.

---

1) Ifølge EU's statsstøtteregele må bundfradrag ikke overstige 80 pct. af afgiftsbetalingen. Med henblik på at opnå EU-godkendelse foreslår formandskabet, at det undersøges, om den del af bundfradraget, der for hver bedrift overstiger 80 pct. af afgiftsbetalingen, kan udbetales via landdistriktpuljen, hvor de nationale midler til landdistriktpuljen øges tilsvarende.

2) Alternativt bør bundfradrag baseres på så aggregerede produktionsinput som muligt, f.eks. på det samlede antal køer og ikke på variationer på baggrund af vægt, race, staldtype mv. som foreslået af ekspertgruppen. Derved får landmanden tilskyndelse til at skifte fra køer, der udleder relativt meget, til køer, der udleder mindre. Dette forudsætter, at der er etableret et tilstrækkeligt detaljeret bedriftsregnskab, jf. senere i afsnittet.

3) Jf. fodnote 2.

### En samfundsøkonomisk billigere kompensation

**Produktionsafhængige fradrag mindsker tilskyndelse til at reducere produktionen**

De samfundsøkonomiske meromkostninger ved ekspertgruppens model 2 og 3 på ca. 0,3 og 1,1 mia. kr. årligt kan blandt andet tilskrives den måde, landbruget kompenseres på i disse to modeller. Bundfradraget i modellerne er baseret på det antal husdyr og det antal hektar, som landmanden har i produktion *i det pågældende år*. Dermed reduceres den kompensation, som landmanden får udbetalt, hvis landmanden eksempelvis reducerer antallet af køer. Landmanden har derfor ikke samme tilskyndelse til at reducere udledningerne ved at reducere produktionen som i model 1, og der må derfor foretages samfundsøkonomisk dyrere reduktioner.<sup>4</sup>

**Historisk betinget kompensation er billigere ...**

Hvis man kan acceptere, at landbrugets produktion og beskæftigelse reduceres, blot de nuværende landmænd ikke lider for store tab, kan de samfundsøkonomiske omkostninger reduceres betydeligt ved at basere kompensationen på historiske frem for aktuelle forhold. Hvis kompensationen baseres på bedriftens drivhusgasudledninger i et eller flere historiske år, får landmanden fortsat udbetalt samme kompensation, selvom landmanden eksempelvis vælger at reducere antallet af køer. Derved modvirker kompensationen ikke længere afgiftens tilskyndelse til at reducere den klimabelastende produktion, og kapital og arbejdskraft vil ligesom i model 1 flytte mod mindre klimabelastende erhverv. Dermed reduceres drivhusgasudledningerne, og det er ikke længere nødvendigt med dyrere reduktionstiltag.

**... men kan være på kant med EU-regler**

Ifølge EU's regler må statsstøtte ikke overstige 80 pct. af den faktiske afgiftsbetaling. En historisk betinget kompensation kan betyde, at landmænd, der foretager store reduktioner, får udbetalt en kompensation, der udgør mere end 80 pct. af afgiftsbetalingen. Selvom denne udbetaling netop er produktionsuafhængig og derfor ikke reelt er statsstøtte til produktion, er det ikke sikkert, at den vil blive accepteret som sådan af EU. Hvis det er tilfældet, foreslår formandskabet en alternativ model, der kan sikre samme kompensation som en historisk betinget kompensation og omtrent samme tilskyndelse til at reducere udledningerne. Denne model er beskrevet i bilaget.

4) Der er ifølge ekspertgruppen et samlet offentligt nettoprovenu i model 1 fra 2028, som ekspertgruppen foreslår at tilbageføre via en midlertidig støttepulje til nye klimavenlige landbrugsteknologier eller kompensation for nedlæggelse af staldbygninger mm. i animalske bedrifter, der omstiller sig til vegetabilsk produktion. Ligesom bundfradragene i model 2 og 3 kan disse tiltag øge de samfundsøkonomiske omkostninger, hvis de mindsker tilskyndelsen til at reducere produktionen.

## Implementering

### Muligt at regulere på baggrund af kendte informationer

Udformningen af bedriftsregnskabet, som danner grundlag for beregningen af den enkelte landmands afgiftsbetaling, afgør, hvor hurtigt regulering kan implementeres og påvirker den samfundsøkonomiske effektivitet. Ekspertgruppen foreslår et simpelt bedriftsregnskab baseret på antal husdyr og mængden af gødning. Et simpelt bedriftsregnskab er et godt udgangspunkt, fordi de nødvendige data allerede i dag bliver indberettet og kontrolleret.

### Detaljeret bedriftsregnskab giver incitament til teknisk omstilling

Med et simpelt regnskab, som foreslået af ekspertgruppen, er der reduktionstiltag, som landmanden ikke får nedslag i afgiftsbetalingen for at bruge. Det simple regnskab bør derfor suppleres med et detaljeret regnskab, så den enkelte landmand har incitament til at vælge de tiltag, som er rentable. Det øger den samfundsøkonomiske effektivitet, jf. *Økonomi og Miljø, 2022*. Et detaljeret regnskab skal tage hensyn til den enkelte bedrifts produktionsforhold og føre til afgiftsnedslag, hvis der implementeres godkendte tiltag med dokumenteret klimaeffekt.

### Detaljeret regnskab kan tilvælges

Et detaljeret regnskab kan indebære større administrative byrder for den enkelte landmand. Mens det simple bedriftsregnskab er obligatorisk, kan et detaljeret regnskab i stedet være frivilligt for landmanden. Da det detaljeret regnskab kan godskrive flere klimatiltag end det simple regnskab, vil klimaeffektive landmænd have et incitament til at vælge det detaljeret regnskab. Landmanden vil tillige have en egeninteresse i, at klimatiltag dokumenteres og implementeres hurtigst muligt.

### En gennemskuelig godkendelsesproces fremmer udvikling af nye tiltag

Det detaljeret regnskab vil over tid give mulighed for at udvikle og anvende nye tiltag, som reducerer udledningerne. Gennemskuelige godkendelsesprocesser gør det fordelagtigt at udvikle og få godkendt nye tiltag. Overordnet er det en fordel for samfundsøkonomien, fordi det med tiden giver billigere tekniske reduktioner i landbruget. Det vil også være en fordel for landbruget, der modtager en betydelig del af gevinsten i form af reduceret afgiftsbetaling.

## ØVRIG KLIMAPOLITIK

### Aftale om deludmøntning af grøn fond

### Meromkostninger ved tilskud frem for afgifter

I juni 2022 blev der indgået aftale om etablering af en grøn fond, hvor udmøntningen af midlerne vil ske løbende. I april 2024 blev der indgået en politisk aftale om deludmøntning af midlerne. Aftalen indebærer blandt andet et tilskud til metanreducerende foder i landbruget for ak-



kumuleret 500 mio. kr. frem til 2030. Sammenlignet med en afgift tilgodeser tilskud landbruget, men tilskud har en pris for samfundet som helhed i form af en mindre effektiv grøn omstilling, jf. *Økonomi og Miljø, 2020*. Det skyldes, at produktionsomkostningerne og fødevarerpriserne for klimabelastende produkter ikke øges ved tilskud. Dermed tilskyndes forbrugere ikke til at vælge mindre klimabelastende fødevarer. Teknologispecifikke tilskud såsom tilskud til metanreducerende foder kan i særlig grad øge de samfundsøkonomiske omkostninger, da der for den enkelte landmand kan være andre klimaforbedrende teknologier, der er billigere.

### Klimatilpasning i kystzonen

#### Ny statslig støtte til kystbeskyttelse

*Aftale om deludmøntning af Grøn Fond* indeholder en del af finansieringen af regeringens udspil til den første del af en national klimatilpasningsplan. Som led i udmøntning af *Grøn Fond* og *Klimatilpasningsplan 1*, som blev fremlagt i oktober 2023, forlænges kystpuljen, som er uddelt siden 2020, med 150 mio. kr. Kystpuljen kan søges af kommuner til gennemførelse af lokale kystbeskyttelsesprojekter som f.eks. opbygning af diger og kystfodring.

#### Statsstøtte bør målrettes projekter af national interesse

Statslig medfinansiering bør i princippet alene gå til projekter, hvor der er særlige nationale interesser, der skal beskyttes. Dette er ikke udgangspunktet for kystpuljen. Statslige puljer til finansiering af lokale projekter kan tilskynde til at gennemføre projekter, som ikke er samfundsøkonomisk fordelagtige, og som de lokale, der nyder godt af projektet, derfor ikke selv vil finansiere. Yderligere kan statslige puljer, når disse er opbrugt, medføre, at samfundsøkonomisk fordelagtige projekter udsættes i håb om at opnå finansiering fra eventuelle fremtidige puljer.

#### Stormflodsordning forvrider incitamenter til bosætning

I *Økonomi og Miljø, 2023* behandlede formandskabet klimatilpasning i kystzonen i forbindelse med oversvømmelse fra stormflod. Her vurderede formandskabet stormflodsordningen, som i dag forsikrer mod skader ved oversvømmelse fra stormflod. I stormflodsordningen betaler alle ejendomssejere via deres brandforsikring den samme forsikringspræmie uafhængigt af risiko for oversvømmelse. Dette indebærer, at den præmie, ejendomssejere i risikoområder betaler, ikke svarer til den reelle skadesrisiko ved at lokalisere sig her. Der gives således subsidier til byggeprojekter i risikoområder, som betales af ejendomssejere i områder uden oversvømmelsesrisiko.

#### Forsikringer kan øge tilskyndelse til kystbeskyttelse

Hvis præmien til stormflodsordningen afspejler den reelle skadesrisiko for oversvømmelse, vil tilskyndelsen for ejendomssejere til at bidrage til kystbeskyttelse endvidere øges. Beskyttelsen kan foretages både ved

individuelle eller kollektive tiltag. Tilskyndelsen for den enkelte ejendomsejer er, at den fremtidige risiko og tilhørende præmie reduceres som følge af kystbeskyttelse. Herved vil samspillet mellem kystbeskyttelse og stormflodsordningen kunne forbedres.

**Kystbeskyttelse bør finansieres af dem, der drager nytte**

I *Økonomi og Miljø, 2023* anbefalede formandskabet endvidere at kollektiv kystbeskyttelse finansieres ud fra et nytteprincip, og at bidragsfordelingen følger nytteprincippet proportionalt, så de, som drager nytte af projektet, bidrager i forhold hertil. Kystbeskyttelsesprojekter, som beskytter lokale værdier, bør derfor som udgangspunkt finansieres af de lokale ejendomsejere, som har gevinst af projektet. Finansieringen bør ske efter en fastlagt fordelingsnøgle. I det omfang der er betydelige fordele ved projektet, som ikke kan henføres til de direkte berørte ejendomsejere, men også giver nytte til andre i kommunen, bør kommunen medfinansiere med et bidrag proportionalt til denne nytte.

**Faste finansieringsregler kan fremme fordelagtige projekter**

Hvis finansieringen af kollektive projekter bæres af dem, der har nytte af projektet, reduceres risikoen for at gennemføre projekter, der ikke er samfundsøkonomiske fordelagtige. Denne regel kan samtidig gøre det nemmere for kommuner at gennemføre projekter, som er samfundsøkonomisk fordelagtige, da det ofte vil indebære, at der vil være andre bidragsydere. For at reducere risikoen for, at der gennemføres samfundsøkonomisk ufordelagtige kystbeskyttelsesprojekter, kan det overvejes at kræve, at det finansieringsbidrag, den enkelte ejendoms-ejer efter reglerne skal pålægges, ikke må overstige den besparelse i stormflodspræmien, som projektet giver anledning til. Dette vil samtidig sikre de berørte ejendomssejeres privatøkonomi. I praksis kan dette udføres ved at forsikringsselskaberne validerer projektet med henblik på, at den risikobaserede præmie nedsættes ved fuldført projekt.

**Indfør risikobaserede præmier ...**

Formandskabet vurderer, at der vil være en samfundsøkonomisk gevinst ved at gøre præmierne i stormflodsordningen risikobaserede, så de afspejler skadesrisikoen. Risikobaserede præmier for nybyggeri kan indføres med det samme og herved allerede i dag reducere tilskyndelsen til at bygge i områder med høj stormflodsrisiko.

**... med langsom indfasning for eksisterende byggeri**

En hurtig indførelse af risikobaserede præmier kan give store præmiestigninger og fald i priserne på de mest udsatte eksisterende ejendomme. Det kan derfor være hensigtsmæssigt med en langsom indfasning af de risikobaserede præmier for eksisterende ejendomme for herved at reducere de omfordelende effekter på huspriserne her og nu og samtidig opnå effektivitetsgevinsterne på længere sigt.

**Konkret udformning  
bør fastsættes af et  
udvalg**

Den stigende risiko for stormflod kan således adresseres ved nye regler for stormflodsordningen og kystbeskyttelse, mens øgede statsbevillinger ikke er påkrævet. Formandskabet anbefaler, at der nedsættes et ekspertudvalg med viden om forsikring og kystbeskyttelse. Udvalget skal udarbejde konkrete forslag til udformning af præmier og overgangsordninger, regler for fordeling af omkostningerne ved kystbeskyttelse og eventuelle værnsregler.

**Kommunale klimamål**

**Kommunale mål for  
drivhusgasser ...**

Niveauet for de danske drivhusgasudledninger styres af den danske klimalov og EU's klimareguleringer. 97 ud af de 98 danske kommuner har fastlagt forskellige typer af klimamål og gennemført forskellige tiltag for at nå dem, jf. Ea Energianalyse (2023). Et eksempel på et kommunalt tiltag er lokale reduktioner af fartgrænser på vejene.

**... fordyrer  
omstillingen**

Imidlertid fordyrer de kommunale klimamål den grønne omstilling, da den enkelte kommune kun i beskedent omfang har mulighed for at gennemføre omkostningseffektive tiltag. Selvstændige kommunale mål kan ikke opfyldes omkostningseffektivt, og dermed forøges de samlede omkostninger, når kommunerne pålægges sig selv klimamål. Endvidere må den reelle effekt af de selvstændige kommunale klimatiltag forventes at være begrænsede. Ekstra reduktioner i nogle kommuner vil gøre det muligt at nå de nationale mål med mindre national regulering, så resultatet kan blive, at der sker færre udledningsreduktioner andre steder i Danmark. Dette kan betyde, at den grønne omstilling bliver dyrere, uden at den gennemføres hurtigere.

**Kommuner kan  
støtte op om  
nationale mål ...**

Kommunerne betaler den almindelige CO<sub>2</sub>-afgift af deres indkøb og tilskyndes derfor til at tage de klimahensyn, der skal til for at nå de nationale klimamål. Kommuner, der er enige i den nationale klimapolitik og ønsker at støtte op herom, bør på vanlig vis tilrettelægge deres drift, så der opnås mest mulig borgerservice pr. driftskrone. Herved foretages omkostningseffektive reduktioner af drivhusgasudledningen fra den kommunale drift svarende til det øvrige samfund, hvilket bidrager til, at de nationale klimamål nås billigst muligt.

**... eller gå videre  
med intern  
CO<sub>2</sub>-afgift, ...**

Hvis en kommune har højere ambitioner end den nationale klimapolitik og ønsker at gå foran, kan en intern CO<sub>2</sub>-afgift oven i den, der i forvejen betales til staten, give en målrettet ekstra tilskyndelse i kommunens institutioner. Herved kan kommunen demonstrere, hvor meget det kommunale driftsområde kan bidrage med, og hvad det koster, når det sker målrettet og mindre forvridende end andre tiltag som f.eks. lokale fartbegrænsninger. Dette ses i Aarhus kommune, hvor der er lagt en klimaafgift på kommunale indkøb.

**... hvor fuld lækage er en mulighed**

På grund af de nationale klimamål er det jf. ovenfor sandsynligt, at der er fuld lækage, og at en lokal CO<sub>2</sub>-afgift derfor ikke fører til en reduktion af de samlede danske drivhusgasudledninger. Omvendt er der en mulighed for, at kommunale målrettede tiltag, hvor mange kommuner tilslutter sig, kan have en politisk afsmittende effekt og inspirere til skrapere nationale klimamål.

**Dette er også tilfældet for andre institutioner**

Tilsvarende er det sandsynligt, at det vil fordyre den grønne omstilling, hvis andre enheder og institutioner som f.eks. styrelser, universiteter og folkekirken opstiller klimamål og gennemfører tiltag for at nå dem, da de typisk ikke har omkostningseffektive instrumenter til rådighed. På samme måde som hos kommunerne er det sandsynligt, at der er fuld lækage, så klimaindsatsen blot reduceres andre steder i Danmark. Omvendt kan man heller ikke udelukke en afsmittende effekt på de nationale klimamål.

## MINISTERIERNES KONSEKVENSVURDERINGER

### Skat og arbejdsudbud

**Deltagelseeffekter kan være større end ministerier lægger til grund ...**

Ministerierne har i maj 2024 præsenteret nye regneprincipper for personskatteændringer. I kapitel IV foretages en vurdering af ministeriernes nye regneprincipper for deltagelseeffekter. Formandskabet vurderer overordnet, at det er hensigtsmæssigt, at ministerierne indregner deltagelseeffekter ved ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst. Vurderingerne i kapitlet peger imidlertid på, at deltagelseeffekter af skatteændringer kan være større, end ministerierne lægger til grund.

**... men betydelig usikkerhed om effekter**

Der er dog betydelig usikkerhed knyttet til den præcise størrelsesorden af de estimerede effekter, hvorfor forskellen til ministeriernes antagelser er begrænset. Der bør derfor arbejdes i retning af at forbedre det empiriske grundlag og inddrage det i ministeriernes regneprincipper.

**Der bør regnes arbejdsudbudseffekt af boafgift**

I kapitel III foretages en analyse af, hvordan modtagen arv påvirker beskæftigelsen og arbejdstiden. Ifølge analysen falder beskæftigelsen og arbejdstiden for personer, der arver. Ministeriernes nuværende regneprincipper indeholder ingen effekt på arbejdsudbuddet af ændringer i boafgiften. Med afsæt i estimationsresultaterne i kapitlet vurderes det ikke retvisende, og der bør fremover indregnes en effekt på arbejdsudbuddet ved ændringer i boafgiften. Analysen viser, at det ikke kan afvises, at effekten er svarende til personfradraget. Desuden vil det følge ministeriernes generelle konsistensprincip at indregne indkomsteffekter fra boafgift af tilsvarende størrelse som indkomsteffekter på personfradraget.

## Dokumentation og følg-eller-forklar-princippet

**Formandskabet har anbefalet justeringer af regneprincipper og dokumentation**

Formandskabet har i en række rapporter givet anbefalinger til justeringer af ministeriernes regneprincipper. Senest i *Dansk Økonomi, forår 2023* præsenterede formandskabet forskellige anbefalinger til justeringer af regneprincipperne for selskabsskat og dokumentationen af regneprincipperne.

**Dokumentationen bør prioriteres politisk, ...**

Finansministeriet og Skatteministeriet offentliggjorde i maj 2024 nye regneprincipper på personskatteområdet. Det er positivt, at der nu er præsenteret en samlet dokumentation for personskatter, og at den fremlagte dokumentation er grundig i sin gennemgang af både beregningstekniske antagelser og empirisk grundlag. Det er fremmede for den økonomisk-politiske debat, at der findes en grundig og lettilgængelig dokumentation af ministeriernes regneprincipper for personskatter, og at ministerierne løbende vurderer, om regneprincipperne bør justeres i lyset af nye indsigter fra den økonomiske faglitteratur. Der mangler dog stadig en grundig dokumentation på en lang række områder. At dokumentere de økonomiske ministeriers regneprincipper er en omfattende opgave, og det er derfor vigtigt, at dokumentationen af regneprincipperne prioriteres politisk.

**... og det bør overvejes at ændre følg-eller-forklar-princippet**

Finansministeriet har endnu ikke foretaget justeringer i regneprincipperne for selskabsskatter eller responderet på formandskabets anbefalinger. Finansministeren er ud fra et følg-eller-forklar-princip forpligtet til enten at følge formandskabets anbefalinger vedrørende regneprincipper eller forklare, hvorfor anbefalingerne ikke følges. Der er i loven ingen frist for, hvor lang tid der kan gå, før finansministeren skal reagere. Det bør overvejes, om der i kombination med, at der tilføres flere ressourcer til en opprioritering af dokumentation og opdateringer af regneprincipper i ministerierne, også bør indføres en sådan tidsfrist. For det Systemiske Risikoråd gælder der eksempelvis også et følg-eller-forklar-princip, men her skal modtageren af en henstilling reagere indenfor tre måneder.

## LITTERATUR

Andersen, S.C., M.K. Humlum og A.B. Nandrup (2016): Increasing instruction time in school does increase learning. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 113 (27), s. 7481-7484

Beskæftigelsesministeriet (2023a). *Aftale om Nyt kontanthjælpsystem – flere i arbejde, enklere regler og færre børn i lavindkomst*.

Beskæftigelsesministeriet (2023b): *Trepartsaftale om løn og arbejdsvilkår*.

Bingley, P., E. Heinesen, K.F. Krassel og N. Kristensen (2018): The Timing of Instruction Time: Accumulated Hours, Timing and Pupil Achievement. Discussion Papers No. 11807. Institute of Labor Economics (IZA).

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

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

De Økonomiske Råd formandskab (2018): *Økonomi og Miljø, 2018*

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

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

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

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

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

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

De Økonomiske Råds formandskab (2024): *Produktivitet, 2024*.

Dustman, C., R. Landersø og L.H. Andersen (2023): Refugee Benefit Cuts. Arbejdspapir, Rockwool Fondens Forskningsenhed (American economic journal: economic policy forthcoming).

Ea Energianalyse (2023): Analyse af kommunernes CO<sub>2</sub>-reduktionsbidrag til 70%-målsætningen i 2030.

Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte (2024). *Fremtidens erhvervsstøtte – kortlægning, principper og sanering*. www.em.dk

Ekspertgruppen for grøn skattereform (2024). *Grøn skattereform - endelig afrapportering*. www.skm.dk.

Finansministeriet (2024): *Deludmøntning af Grøn Fond*.

Foged, M., L. Hasager og G. Peri (2024): Comparing the Effects of Policies for the Labor Market Integration of Refugees. *Journal of Labor Economics*, 42 (S1), s. S335-S377

Heinesen, E., L. Husted og M. Rosholm (2013): The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Journal of Migration*, 2 (15).

Jensen, V.M, B. Bjørnholt, M.F. Mikkelsen, C.P. Nielsen og E. Ladekjær (2020): *Den længere og mere varierede skoledag – En analyse af reformens elementer*. Det National Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024): *Klimastatus og -fremskrivning 2024*.

Kristensen, N. og P.R. Skov (2019): *Betydning af kompetencedækning og læreruddannelsesbaggrund*. Det National Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Lønstrukturkomiteen (2023): *Lønstrukturkomiteens hovedrapport*.

Regeringen (2023): *Klimatilpasningsplan 1*. www.mst.dk

## BILAG I.1 EKSPERTGRUPPEN FOR EN GRØN SKATTEREFORM

### Indholdet i ekspertgruppens modeller

Ekspertgruppen foreslår tre forskellige modeller, der alle indeholder en afgift på udledninger fra husdyr, gødning og kalkning. Afgiftssatsen fra 2030 er på 750 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e (i 2022-prisniveau), bortset fra afgiften på husdyr i model 3, hvor satsen er 250 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e, jf. tabel I.1.

Ekspertgruppen lægger til grund, at afgiften kan indføres fra den 1. januar 2027. I ekspertgruppens beregninger antages en lineær indfasning fra 2027 til 2030.

I model 2 og 3 gives der et bundfradrag for afgifterne på hhv. husdyr og gødning, der er baseret på det aktuelle antal husdyr og hektar jord. Bundfradragene svarer til ca. 50 pct. af den umiddelbare afgiftsbelastning. Der afsættes en pulje på 225 og 1.150 mio. kr. årligt frem til 2030 i hhv. model 2 og 3 til brugen af biokul frembragt ved pyrolyse, og i model 3 stilles der krav om brug af fodertilsætningsstoffer og teltoverdækning med flydelag eller lignende lagerteknologi.

I model 2 og 3 foreslår ekspertgruppen varianter, model 2b og 3b, hvor afgiften på gødning og bundfradraget pr. hektar jord erstattes af et tilskud til gødningsreduktioner, der finansieres via en omlægning af hektarstøtten.

På tværs af alle modeller foreslår ekspertgruppen at øge tilskuddet til udtagning af kulstofrige lavbundslande kombineret med en afgift på 10 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e fra 2030. Såfremt udtagningsindsatsen i 2027 ikke vurderes at levere tilstrækkelige reduktioner, kan afgiften fra 2030 øges. Tilskuddet svarer til 570 kr. pr. reduceret ton CO<sub>2</sub>e.

Ekspertgruppen foreslår også en national tilskudsordning for privat skovrejsning på knap 92.000 kr. pr. hektar, som er mere end en fordobling af de nuværende ca. 35.000 kr. pr. hektar, som finansieres af landbrugsstøtten. Tilskuddet svarer til 470 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e.

Model 1 forventes at give et akkumuleret offentligt provenu fra 2028. Ekspertgruppen foreslår at tilbageføre provenuet til erhvervet i form af en støttepulje til nye klimavenlige landbrugsteknologier eller kompensation for nedlæggelse af staldbygninger mm. i animalske bedrifter, der omstiller sig til vegetabilsk produktion.



**TABEL I.1 EKSPERTGRUPPENS MODELLER**

Tabellen viser forskelle og fællestræk for de reguleringsmodeller, der er foreslået af ekspertgruppen for en grøn skattereform.

	Model 1	Model 2a	Model 2b	Model 3a	Model 3b
Husdyr	Afgift på 750 kr. pr. ton CO <sub>2</sub> e	Afgift på 750 kr. pr. ton CO <sub>2</sub> e med 50 pct. bundfradrag pr. dyr		Afgift på 250 kr. pr. ton CO <sub>2</sub> e med 50 pct. bundfradrag pr. dyr	
Gødning	Afgift på 750 kr. pr. ton CO <sub>2</sub> e	Afgift på 750 kr. m. 50 pct. bundfradrag pr. ha	Tilskud til reduktioner på 750 kr. pr. ton CO <sub>2</sub> e <sup>a)</sup>	Afgift på 750 kr. m. 50 pct. bundfradrag pr. ha	Tilskud til reduktioner på 750 kr. pr. ton CO <sub>2</sub> e <sup>a)</sup>
Pyrolyse		Tilskudspulje på 225 mio. kr. årligt		Tilskudspulje på 1.150 mio. kr. årligt	
Andet	Støtte til teknologi el. staldnælgelse mm.			Krav om teltoverdækning og bovaer	
Fællestræk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Udtagning af kulstofrige lavbundsjord: Tilskud på 570 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e (akkumuleret: 9,4 mia. kr.) samt afgift på 10 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e</li> <li>• Skovrejsning: Tilskud på 470 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e (akkumuleret: 20 mia. kr.)</li> <li>• Kalkning: Afgift på 750 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e</li> <li>• F-gasser: Afgift på 750 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e</li> </ul>				
a)	Finansieret via hektarstøtten.				
Anm.:	Satser er angivet i 2022-priser og provenuvirkninger i 2023-priser. Afgifterne indekseres med det generelle prisniveau.				
Kilde:	Ekspertgruppen for en grøn skattereform (2024).				

### Målopnåelse

#### 70 pct.-målsætningen

I regeringens seneste klimafremskrivning, jf. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024), er det udestående reduktionsbehov for at nå klimalovens målsætning om 70 pct. reduktion i drivhusgasudledningerne i 2030 ift. 1990 opgjort til 1,9 mio. ton CO<sub>2</sub>e (ekskl. effekter af politiske aftaler indgået i 2024). Baseret på ekspertgruppens beregninger indfrier alle ekspertgruppens modeller 70 pct.-målet. Med model 1 overopfyldes målet med 1,4 mio. ton CO<sub>2</sub>e i 2030, jf. den første række i tabel I.2.

**TABEL I.2 REDUKTIONSBEHOV MED EKSPERTGRUPPENS MODELLER**

Tabellen viser de resterende reduktionsbehov for hhv. 70 pct.-målsætningen, målsætningen for land- og skovbrug samt Danmarks EU-forpligtelser ved indførslen af ekspertgruppens modeller med udgangspunkt i de opgjorte reduktionsbehov i Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024). Et negativt tal angiver, at målsætningen opfyldes med den pågældende model.

	Model 1	Model 2a	Model 2b	Model 3a	Model 3b
----- <i>Mio. ton CO<sub>2</sub>e i 2030</i> -----					
70 pct.-målsætningen	-1,4	-1,0	-0,8	-0,8	-0,6
Målsætningen for land- og skovbrug <sup>a)</sup>	-1,6 – 0,5	-1,2 – 0,8	-1,1 – 1,0	-1,0 – 1,0	-0,8 – 1,2
----- <i>Mio. ton CO<sub>2</sub>e, akkumuleret 2021-2030</i> -----					
EU-forpligtelser <sup>b)</sup>	-4,4	-2,9	-2,5	-2,3	-1,9

a) Intervallet angiver de resterende reduktionsbehov for at opnå hhv. 55 og 65 pct. reduktion i drivhusgasudledningerne i land- og skovbrug ift. 1990.

b) EU-forpligtelserne er vist samlet som ét akkumuleret reduktionsbehov indenfor byrdefordelings- og LU-LUCF-sektorerne. Det skyldes, at der er en vis grad af fleksibilitet mellem forpligtelserne, som betyder, at forpligtelserne kan betragtes som én samlet forpligtelse for de akkumulerede udledninger. Reduktionsbehovet er angivet uden brug af kvoteannulleringer.

Anm: Tabellen er baseret på de beregnede reduktioner i Ekspertgruppen for en grøn skattereform (2024). Disse beregninger er baseret på et andet grundscenarie end Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024). Hvis Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024) anvendes som grundscenarie for ekspertgruppens beregninger, må der forventes lidt andre reduktioner. Reduktionsbehovene er opgjort ekskl. effekterne af hhv. *Aftale om deludmøntning af Grøn Fond* og *Aftale om udmøntning af omstillingsstøtten fra Grøn skattereform for industri mv.*, som er indgået i 2024.

Kilde: Egne beregninger baseret på Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024) og Ekspertgruppen for en grøn skattereform (2024).

### Land- og skovbrugssektoren

I Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024) er det udestående reduktionsbehov for at opnå landbrugsaftalens reduktionsmål for land- og skovbrugssektoren 1,5-3,5 mio. ton CO<sub>2</sub>e i 2030. Alle ekspertgruppens modeller opnår den nederste del af dette interval, jf. den midterste række i tabel I.2.

### EU-forpligtelser

Danmarks drivhusgasforpligtelser overfor EU består af byrdefordelingsforpligtelsen for perioden 2021-30 samt LULUCF-forpligtelserne for hver af perioderne 2021-25, 2026-29 og 2030. Der er en vis grad af fleksibilitet mellem disse forpligtelser, som betyder, at forpligtelserne kan betragtes som en samlet forpligtelse for de akkumulerede udledninger indenfor byrdefordelingssektoren og LU-

LUCF-sektoren. I Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2024) er det akkumulerede reduktionsbehov i 2030 indenfor disse to sektorer tilsammen 5,4 mio. ton CO<sub>2</sub>e. Med alle ekspertgruppens modeller indfries EU-forpligtelserne uden brug af kvoteannulleringer.

### Samfundsøkonomiske effekter

Ifølge ekspertgruppens beregninger kan der fastholdes beskæftigelse i landbrug og fødevarerindustri svarende til hhv. 1.800 og 2.800 årsværk ved valg af hhv. model 2 og 3 frem for model 1, opgjort som et vægtet gennemsnit af alle fremtidige år, jf. tabel I.3. Den samlede beskæftigelse er omtrent uændret.

Baseret på ekspertgruppens antagelser om bl.a. markedsf forholdene i landbrug og fødevarerindustri opgør formandskabet de samfundsøkonomiske meromkostninger ved valg af hhv. model 2 og 3 til ca. 0,3 og 1,1 mia. kr. årligt sammenlignet med model 1. Det koster dermed årligt samfundet 190.000 og 390.000 kr. pr. årsværk at fastholde beskæftigelse i landbrug og fødevarerindustri ved valg af hhv. model 2 og 3 frem for model 1.

Det bemærkes, at ekspertgruppen ikke medregner skatteforvridding i opgørelsen af de samfundsøkonomiske omkostninger. De samfundsøkonomiske meromkostninger ved model 2 og 3 ift. model 1 øges, hvis der medregnes skatteforvridding. Formandskabet vurderer, at samfundsøkonomiske analyser bør præsenteres både med og uden skatteforvridding, jf. *Dansk økonomi, efterår 2023*.

**TABEL I.3 SAMFUNDSØKONOMISKE EFFEKTER**

Den øverste del af tabellen viser de samfundsøkonomiske meromkostninger ved valg af hhv. model 2a og 3a ift. model 1. Den nederste del af tabellen viser ændringen i beskæftigelsen i landbrug og fødevarerindustri ved valg af hhv. model 2a og 3a ift. model 1 samt de samfundsøkonomiske meromkostninger pr. årsværk.

	Model 2a ift. model 1	Model 3a ift. model 1
	----- <i>Mio. 2023-kr. pr. år</i> -----	
(a) Samfundsøkonomiske meromkostninger	+330	+1.110
	----- <i>Antal årsværk</i> -----	
(b) Beskæftigelse i landbrug og fødevarerindustri	+1.800	+2.800
	----- <i>1.000 2023-kr. pr. årsværk</i> -----	
(a)/(b) Årlig meromkostning pr. årsværk	190	390

Anm.: Tabellen viser et vægtet årligt gennemsnit af alle fremtidige effekter og beskæftigelsesændringer (uden vækstkorrektion). Tabellen viser ekspertgruppens opgørelse af de samfundsøkonomiske effekter korriigeret for to særskilte forhold: For det første er forskellen i reduktionerne mellem modellerne værdisat med kvoteprisen i opgørelsen i denne tabel for at gøre modellerne sammenlignelige. For det andet er der foretaget korrektioner relateret til vækstkorrektion og vægtning af skyggepriser på tværs af tiltag. I ekspertgruppens rapport er beskæftigelseseffekterne opgjort i antal beskæftigede personer. I denne tabel er effekterne opgjort i antal årsværk.

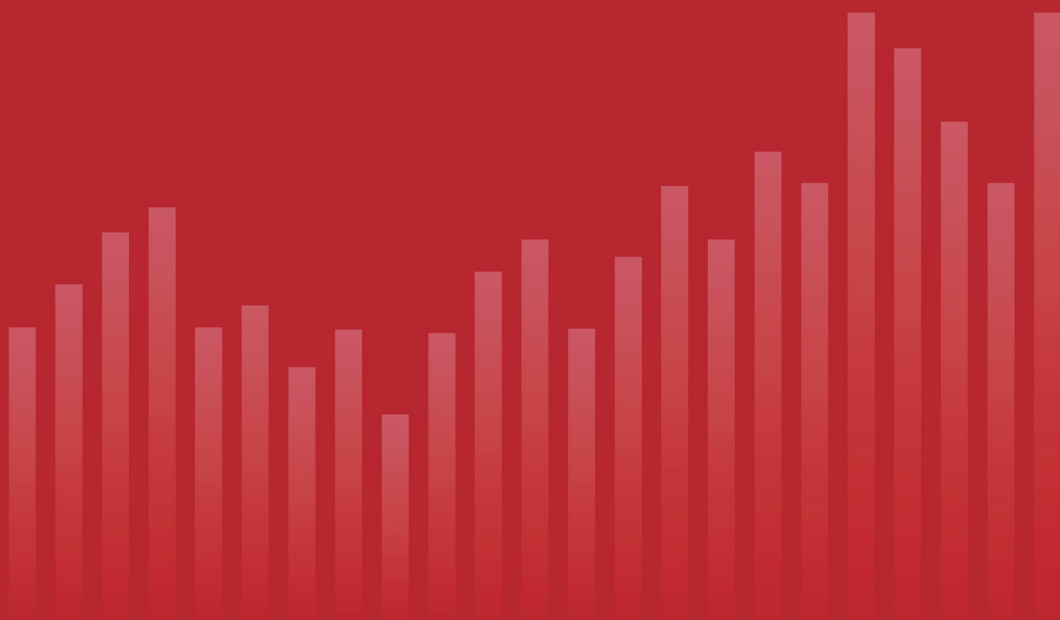
Kilde: Egne beregninger baseret på Ekspertgruppen for en grøn skattereform (2024).

### En alternativ kompensationsmodel

De samfundsøkonomiske omkostninger kan reduceres betydeligt ved at basere en evt. kompensation til landbruget på historiske frem for aktuelle forhold. Hvis en historisk betinget kompensation ikke kan accepteres af hensyn til EU's statsstøtteregler, foreslår formandskabet en alternativ model, der kan sikre samme kompensation og omtrent samme tilskyndelse til at reducere udledningerne.

I formandskabets alternative model fastsættes der for hver bedrift en udledningsnorm, der baseres på bedriftens historiske drivhusgasudledninger fra husdyr, gødning og kalkning (samt kulstofrige lavbunds-jorde, såfremt disse også beskattes med en afgift). Normen kan eksempelvis fastsættes til 50 pct. af de historiske udledninger. Hvis bedriftens aktuelle udledninger overstiger normen, betaler bedriften en afgift til staten på 750 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e, der ligger over normen. Hvis bedriftens aktuelle udledninger er mindre end normen, modtager bedriften et tilskud på 750 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e, der er under normen. Tilskuddet finansieres via landdistriktspuljen, og de nationale midler til puljen øges tilsvarende.

Denne model giver samme tilskyndelse (på 750 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e) til at reducere udledningerne på marginen som en afgift med historisk betinget kompensation. Incitamentet til at reducere produktionen er også omtrent uændret, selvom der ikke betales afgift af de drivhusgasudledninger, der svarer til udledningsnormen. Det skyldes, at tilskuddet til reduktioner udgør en alternativomkostning ved at opretholde klimabelastende produktion og forudsætter, at tilskuddet oppebæres, selvom produktionen ophører. Formandskabet foreslår, at tilskuddet knyttes til den pågældende jord, og at der fastsættes en udløbsdato for tilskuddet.



De Økonomiske Råd   
Formandskabet

# **KAPITEL II** **KONJUNKTUR** **OG OFFENTLIGE** **FINANSER**

## **KAPITEL II**

### **KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER**

Beskæftigelsen har fortsat stigningen de seneste år trods afdæmpet efterspørgsel. Det skyldes formentligt i højere omfang end tidligere vurderet medicinalindustriens fremgang. Medicinalindustrien har dels øget eksporten af udenlandsk producerede varer med begrænset effekt på det danske arbejdsmarked, dels øget produktionen og beskæftigelsen i Danmark.

I de kommende år ventes fornyet fremgang i dansk økonomi med fortsat høj beskæftigelse. Finanspolitikken vurderes at være lempelig med høj vækst i det offentlige forbrug og understøtter dermed beskæftigelsen.

Gunstige konjunkturudsigter og en i udgangspunktet lempelig finanspolitik tilsiger, at en strammere finanspolitik vil være passende.

Trods den mere lempelige finanspolitik vurderes de finanspolitiske målsætninger opfyldt, idet der fortsat er en sikkerhedsmargin til underskudsgrænserne for både den offentlige saldo og den strukturelle saldo.



## II.1

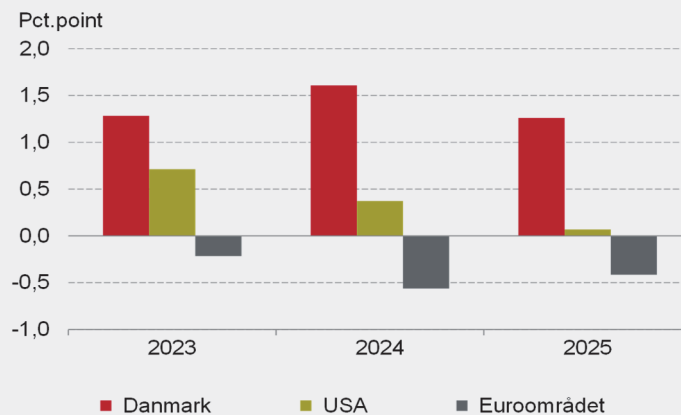
## INDLEDNING

Tiltagende  
global vækst

Overordnet set har der været afdæmpet global vækst de seneste år, som ventes afløst af mere positive vækstudsigter de kommende år. Der er dog væsentlige forskelle i konjunkturbilledet på tværs af lande. I Europa har væksten de seneste år været svag, og euroområdet vurderes som helhed at være i en mindre lavkonjunktur, jf. figur II.1. I USA og Danmark er væksten omvendt fortsat høj, og begge økonomier vurderes at befinde sig i højkonjunktur med betydeligt kapacitetspres. Samlet set skønnes væksten på de danske eksportmarkeder at tiltage fra 1,1 pct. i 2023 til knap 1½ pct. i 2024 og ca. 2 pct. i 2025, jf. tabel II.1. Den tiltagende vækst på de danske eksportmarkeder kan blandt andet tilskrives lavere energipriser, reallønsfremgang, en forventning om faldende renter, og i nogle tilfælde også ekspansiv finanspolitik. De internationale vækstudsigter diskuteres nærmere i afsnit II.2.

FIGUR II.1 KAPACITETSPRES

Kapacitetspreset, målt som output gap, har været højere i USA og Danmark end i euroområdet, og forventes fortsat at være højere i de kommende år.



Anm.: For USA og euroområdet vises output gap efter IMF's opgørelse. Dansk output gap er egen beregning.

Kilde: IMF, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

**TABEL II.1 HOVEDTAL I PROGNOSEN**

Beskæftigelsen i Danmark forventes at forblive på et højt niveau i 2024-25.

	2023	2024	2025	2030 <sup>a)</sup>
BNP (realvækst i pct.)	1,9	2,6	1,5	1,3
Beskæftigelsesgap (pct.)	2,5	2,9	2,4	0,0
Offentlig saldo (pct. af BNP)	3,1	1,3	1,0	-0,1
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	1,0	0,6	-0,1	-0,1
BNP på eksportmarkeder (realvækst i pct.)	1,1	1,4	2,0	1,9

a) Sidste søjle viser niveauet i 2030 for beskæftigelsesgap, offentlig og strukturel saldo. For BNP i Danmark hhv. sammenvejet i aftagerlande vises den gennemsnitlige årlige vækst fra 2025 til 2030.

Anm.: BNP på eksportmarkeder dækker over Danmarks ni væsentligste eksportmarkeder, som i aftagende rækkefølge er: Tyskland, USA, Sverige, Norge, Storbritannien, Holland, Kina, Frankrig og Polen.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Macrobond og egne beregninger.

#### Økonomisk aktivitet i Danmark delvist drevet af udenlandsk produktion

Den høje vækst i Danmark skyldes ikke mindst en øget eksport af udenlandsk producerede varer, såkaldt merchanting og processing (M&P). M&P vurderes at have bidraget med knap 1½ pct.point til BNP-væksten i 2023, som foreløbigt er opgjort til 1,9 pct. I år ventes bidraget fra M&P at blive omkring 1 pct.point. Betydningen for dansk økonomi af M&P beskrives i afsnit II.3.

#### Høj beskæftigelse ventes at fortsætte de kommende år i Danmark

Beskæftigelsen er forblevet høj og er endda stigende i flere lande, herunder også i Danmark. Den fortsatte styrke på arbejdsmarkederne har overrasket, og mulige forklaringer herpå diskuteres i en dansk kontekst i afsnit II.3. De kommende år ventes fornyet fremgang i dansk økonomi. Denne vurdering støttes af indikatorer for produktion og efterspørgsel, der tyder på, at aktiviteten igen er tiltagende efter en periode med afdæmpet vækst. Dette understøtter beskæftigelsen, som ventes at forblive høj i 2024-25 og dermed være knap 3 pct. over det skønnede strukturelle niveau i år. Næste år ventes beskæftigelsesgap reduceret til ca. 2½ pct.

#### Finanspolitikken er lempet siden vurderingen i efteråret

I *Dansk Økonomi, efterår 2023* anbefalede formandskabet en stramning af finanspolitikken for 2024 i forhold til det planlagte. Dette var i lyset af de daværende konjunkturudsigter og givet den forudsatte finans- og pengepolitik. Siden er det besluttet at fremrykke forøgelsen af forsvarsudgifterne, hvilket indebærer en forøgelse af væksten i det offentlige forbrug i 2024 og 2025. Dette er medvirkende til at understøtte en fortsat høj beskæftigelse. De finanspolitiske forudsætninger

beskrives nærmere i afsnit II.4. Ændringerne siden vurderingen i efteråret trækker i retning af, at en strammere finanspolitik vil være passende. Anbefalinger til finanspolitikken diskuteres nærmere i afsnit II.5.

#### Indhold i kapitlet

I resten af kapitlet uddybes udsigterne for international og dansk økonomi. I afsnit II.2 beskrives udviklingen i international økonomi med fokus på vækstudsigterne for de væsentligste danske eksportmarkeder. Der diskuteres i afsnittet også årsager til, at økonomiske prognoser har undervurderet væksten siden 2022, særligt i USA. Afsnittet afsluttes med en diskussion af de væsentligste risikofaktorer, der er knyttet til den internationale økonomiske udvikling. Afsnit II.3 beskriver udviklingen i dansk økonomi med fokus på betydningen af merchanting og processing (M&P) samt udviklingen på arbejdsmarkedet, hvor den fortsatte beskæftigelsesfremgang har overrasket. I afsnit II.4 gives en status for de offentlige finanser, og der præsenteres en opdateret beregning af det finanspolitiske råderum. Kapitlet afsluttes i afsnit II.5 med anbefalinger til finanspolitikken i lyset af konjunkturudsigterne. Kapitlet er suppleret af to baggrundennotater, der indeholder en række supplerende figurer og tabeller samt yderligere dokumentation af fremskrivningen til 2030 af realøkonomien og de offentlige finanser.

## II.2

## INTERNATIONAL ØKONOMI

#### Indhold i afsnittet

Afsnittet indledes med en beskrivelse af udviklingen på de væsentligste danske eksportmarkeder med fokus på den aktuelle konjunktursituation og vækstudsigterne. Dernæst beskrives inflationsudviklingen på tværs af euroområdet og USA, samt den indeværende prognoses finansielle forudsætninger. Herefter diskuteres mulige årsager til, at økonomiske prognoser har undervurderet væksten i specielt USA siden 2022. Afsnittet afsluttes med en diskussion af de væsentligste risikofaktorer, der er knyttet til den internationale økonomiske udvikling.

#### INTERNATIONALE KONJUNKTURUDSIGTER

#### Lav, men tiltagende global vækst

Den overordnede internationale økonomiske udvikling har de seneste år været præget af genopretning efter coronapandemien og høje energipriser som konsekvens af krigen i Ukraine. I USA og Europa har det resulteret i høj inflation efterfulgt af kraftige pengepolitiske stramninger. Det har bidraget til at reducere den økonomiske aktivitet. Internationale prognoser vurderer bredt, at der er udsigt til fremgang i de kommende år, omend vækstudsigterne varierer på tværs af lande, jf. den nærmere

beskrivelse af USA og euroområdet senere. Samlet set forudsættes en relativt afdæmpet global, økonomisk vækst i 2024, mens væksten i 2025 forventes at tiltage, hvilket blandt andet skal ses i lyset af udsigten til pengepolitiske lempelser, jf. IMF (2024).

**Væksten på de danske eksportmarkeder skønnes at blive ca. 1½ pct. i 2024**

Den afdæmpede globale vækst påvirkede også de væsentligste danske eksportmarkeder i 2023, hvor den gennemsnitlige vækst var lidt mere end 1 pct., jf. boks II.1.<sup>1</sup> I 2024 og 2025 forventes en fortsat afdæmpet, men tiltagende vækst på ca. 1½ og 2 pct. på de danske eksportmarkeder.

**Divergerende vækstudsigter i USA og euroområdet**

Den økonomiske aktivitet i USA er steget meget de seneste år, og det vurderes af IMF, at amerikansk BNP er omtrent ½ pct.point over det strukturelle niveau, hvormed der er et kapacitetspres i USA, jf. IMF (2024). Den økonomiske udvikling i USA har været mere gunstig end ventet, blandt andet som følge af den ekspansive finanspolitik samt en række forhold, der har mindsket gennemslaget fra de pengepolitiske stramninger, jf. diskussionen i slutningen af afsnittet. I de kommende år ventes væksten i USA imidlertid at aftage, så økonomien bevæger sig mod en mere konjunkturneutral situation, hvor output gap ventes at lukke frem mod 2025. Modsat har euroområdet allerede været i en periode med normalisering af konjunkturerne, som har været omtrent i tråd med forventningerne de seneste år. Aktuelt skønnes euroområdet samlet set at være i mild lavkonjunktur. Væksten i euroområdet forventes over de kommende år at tiltage fra de lave niveauer i 2023 og 2024 som konsekvens af lavere energipriser, faldende renter og fortsat real-lønsfremgang. Hermed forventes output gap at blive reduceret fra 2024 og frem.

---

1) De ni væsentligste danske eksportmarkeder, baseret på værdien af eksporten, er i aftagende rækkefølge: Tyskland, USA, Sverige, Norge, Storbritannien, Holland, Kina, Frankrig og Polen.

**BOKS II.1 CENTRALE FORUDSÆTNINGER**

Prognosen for international økonomi i 2024-25 tager udgangspunkt i den seneste vurdering fra IMF (april 2024), jf. tabel A. Frem mod 2030 antages det beregningsteknisk, at BNP gradvist tilpasses det beregnede strukturelle niveau, som stammer fra den seneste lange fremskrivning fra OECD fra december 2023.

For Danmarks seks primære konkurrentlande skønnes den sammenvæjede lønvækst på baggrund af de seneste Consensus-skøn fra april 2024 at blive lidt mere end 4 pct. og 3 pct. i 2024 og 2025. I 2023 var lønvæksten lidt mere end 5 pct.

For olieprisen forudsættes et årsniveau på henholdsvis 85 og 80 dollars pr. tønde i 2024 og 2025. Skønnene i 2024-25 er baseret på udviklingen i futures. Herefter tilpasses olieprisen frem mod det reale niveau i 2030 i Det Internationale Energiagenturs (IEA) Stated Policies-scenarie fra november 2023.

ECB forudsættes at nedsætte renten fra sommeren 2024. Rentenedsættelserne forventes at fortsætte i 2025 og 2026 frem mod et langsigtet neutralt niveau. Renteniveauerne i 2030 er uændrede i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2023*, men er baseret på IMF (2023) fremfor OECD's langsigtede fremskrivning, som tidligere har været anvendt. Fremskrivningsmetoden i IMF (2023) vurderes at være mere opdateret med den nyeste udvikling i den akademiske litteratur på området.

**TABEL A PROGNOSE FOR UDLANDSVÆKST OG RENTER**

	2023	2024	2025	2030 <sup>a)</sup>
<b>Vækstskøn</b>				
Realvækst på eksportmarkeder	1,1	1,4	2,0	1,9
	----- Dollar pr. tønde -----			
Oliepris	82	85	80	107
	----- Pct. -----			
<b>Renteskøn</b>				
ECB's udlånsrente	3,3	3,8	3,1	2,0
Tysk tiårig statsobligation	2,4	2,4	2,3	2,5
Dansk tiårig statsobligation	2,7	2,5	2,4	2,6
Dansk 30-årig realkreditrente	4,9	4,3	4,3	4,4

a) 2030-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækstrate fra 2025 til 2030 for BNP, mens de øvrige tal i søjlen angiver niveauet i 2030.

Anm.: Landefordelte skøn for BNP-væksten fremgår af baggrundsnotatet. Niveauet for renterne er opgjort som årgennemsnittet.

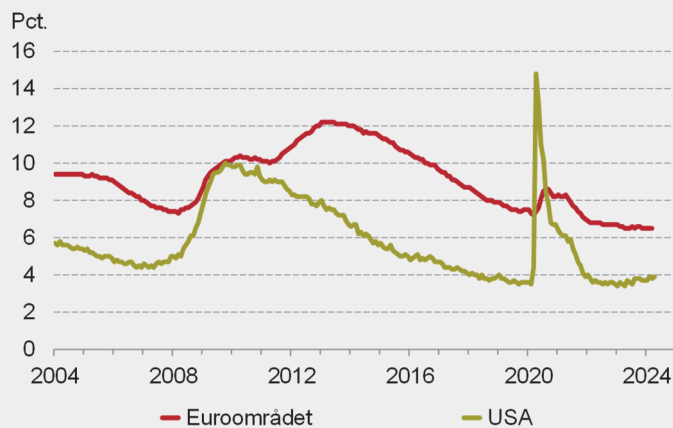
Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik og egne beregninger.

### Arbejdsmarkederne udviser fortsat styrke

Et fællestræk mellem USA og euroområdet er, at arbejdsmarkederne i begge økonomier har vist sig overraskende stærke. Dette kommer blandt andet til udtryk ved, at ledigheden i øjeblikket er lav i et længere perspektiv, som indikerer et kapacitetspres på arbejdsmarkedet, jf. figur II.2. Samtidigt er beskæftigelsen steget i begge økonomier, hvilket blandt andet skal ses i lyset af øget arbejdsrelateret immigration de seneste år, jf. OECD (2023). Der har således været en divergens mellem økonomisk aktivitet og beskæftigelse, der har vist sig særligt tydeligt i euroområdet, hvor produktiviteten de seneste år har udviklet sig svagt. Det kan på den ene side være udtryk for såkaldt *labour hoarding*, hvor virksomheder holder på arbejdskraften på trods af en nedgang i aktiviteten i forventning om en snarlig vending. På den anden side kan den svage produktivitetsudvikling også skyldes en generel forskydning af arbejdskraft mod mindre produktive sektorer, idet efterspørgslen har ændret sig. Dertil kommer, at presset på arbejdsmarkederne var meget højt forud for rentestigningerne, hvormed presset kan være aftaget uden, at det nødvendigvis viser sig i ledighedsstatistikkerne, jf. Götken mfl. (2024).

**FIGUR II.2 LEDIGHED**

Ledigheden er fortsat lav i både USA og euroområdet.



Anm.: Ledighed er målt som andel af arbejdsstyrken. Seneste observation er marts 2024.

Kilde: Macrobond.

### Stram pengepolitik transmitteres fortsat til økonomien

I både euroområdet og USA transmitteres de gennemførte pengepolitiske stramninger fortsat til økonomien, hvilket medvirker til at forklare forventningen om fortsat afdæmpet vækst i euroområdet og aftagende vækst i USA, jf. OECD (2024). I euroområdet kan dette blandt andet ses ved, at kreditvilkårene er blevet strammet betydeligt frem til 2024 og endnu ikke er lempet betydeligt, jf. figur II.3. Strammere kreditvilkår reducerer efterspørgslen efter bankudlån blandt virksomheder og husholdninger. Ydermere forventes strammere kreditvilkår at påvirke udlånsvæksten negativt i fem til seks kvartaler efter opstramningen, jf. ECB (2024a). Eftersom kreditvilkårene er blevet strammet væsentligt i euroområdet, ventes der fortsat tilbagegang i udlånsvæksten i resten af 2024, hvilket bidrager negativt til den økonomiske aktivitet. Derudover er den aktuelle pengepolitiske rente i både euroområdet og USA forholdsvist høj sammenlignet med estimater af den neutrale rente.<sup>2</sup> Det kan ses som en yderligere indikation på, at det aktuelle renteniveau har en kontraktiv virkning på økonomierne, der alt andet lige må forventes at fortsætte i fravær af rentenedsættelser.

**FIGUR II.3 KREDITVILKÅR I EUROOMRÅDET**

Kreditvilkårene er blevet strammet betydeligt i løbet af 2022 og 2023.



Anm.: Figuren viser udviklingen i bankernes kreditvilkår. Værdier over 0 indikerer, at respondenterne samlet set forventer strammere kreditvilkår. Seneste observation er andet kvartal 2024.

Kilde: Macrobond, ECB's *Bank Lending Survey*.

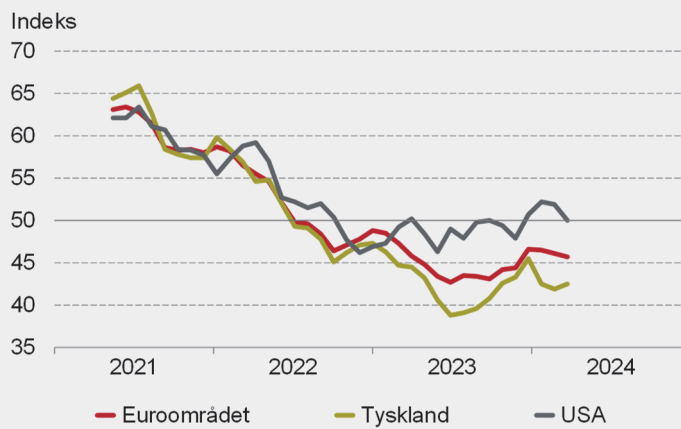
2) Den neutrale realrente er defineret som den realrente, der hverken har en ekspansiv eller kontraktiv virkning på økonomien. Denne rente kan ikke observeres, og estimation af den neutrale realrente er forbundet med stor usikkerhed, jf. eksempelvis Federal Reserve Bank of New York (2024).

**Tysk industri underdrejet**

Den tyske økonomi har været i stagnation igennem 2023 med lav vækst og høj inflation, og tysk økonomi skønnes ligesom euroområdet i gennemsnit at være i en mindre lavkonjunktur, jf. IMF (2024). Der er flere årsager til lavkonjunktoren, hvoraf specielt de høje energipriser i 2023 og den tyske industrisammensætning er vigtige, jf. IMF (2024). Størrelsen på den tyske industri, energiintensiteten og dens relativt store produktion af varige goder betyder blandt andet, at den tyske økonomi er relativt mere rentefølsom end eksempelvis dansk og amerikansk industri, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Vækstudsigterne for Tyskland er afdæmpede i de kommende år, og industrien forventer fortsat tilbagegang, jf. figur II.4. Vækstudsigterne forværres af en række strukturelle udfordringer for den tyske økonomi, som er med til at sænke vækstudsigterne i både de kommende år og på længere sigt jf. Ochsner mfl. (2024). Frem mod 2025 forventes væksten at tiltage i Tyskland ligesom i resten af euroområdet.

**FIGUR II.4 INDUSTRIENS PMI**

Industriens PMI, *Purchasing Managers Index*, tyder på tilbagegang i euroområdet, herunder Tyskland. Imens er udviklingen vendt i USA.



Anm.: PMI er et mål for indkøbschefernes vurdering af den økonomiske situation. Et indeks over (under) 50 indikerer fremgang (tilbagegang). Seneste observation er april 2024.

Kilde: Macrobond.



### Svensk recession i 2023, men bedring i 2024

Ligesom den tyske økonomi, har den svenske økonomi også været i stilstand i 2023, hvilket bør ses i lyset af betydelige pengepolitiske stramminger i Sverige. Dette skyldes blandt andet, at over 60 pct. af de svenske husholdningers boliglån har kort rentebinding, hvilket øger rentefølsomheden i økonomien, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Der var omtrent stilstand i svensk økonomi gennem 2023, og Sverige skønnes aktuelt at befinde sig i en lavkonjunktur, jf. IMF (2024). Der er udsigt til fortsat afdæmpet vækst i Sverige i 2024, hvorefter væksten forudsættes at tiltage i 2025, hvilket blandt andet kan ses i lyset af faldende pengepolitiske renter og tiltagende afsætningsmuligheder for svensk eksport. Det er overordnet set i tråd med den globale udvikling.

## INFLATION I UDLANDET

### Forskelligartet inflationsudvikling i USA og euroområdet

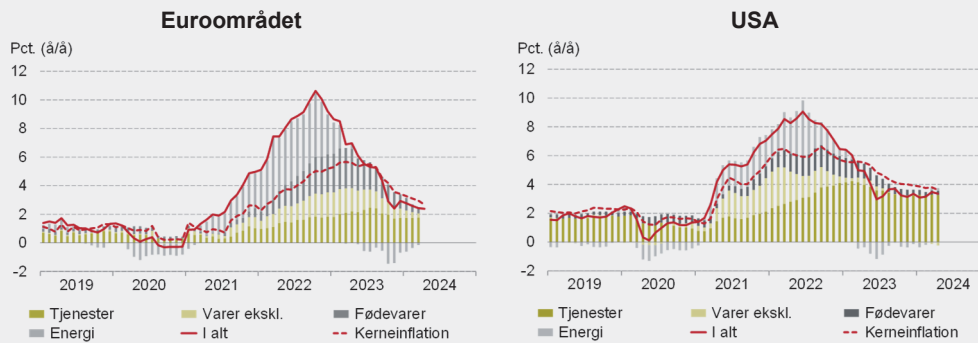
Inflationen er faldet betydeligt i euroområdet og USA, siden den toppede i andet halvår af 2022, og er nu 2,4 og 3,4 pct. i henholdsvis euroområdet og USA, jf. figur II.5. Inflationen faldt mere i euroområdet end i USA, da årsagerne til den høje inflation har været forskelligartede. Størstedelen af euroområdets inflationsstigning i 2022 kom fra et udbudsstød forårsaget af krigen i Ukraine og stigende energipriser. Inflationen i USA var i højere grad drevet af et indenlandsk prispres, som blandt andet skyldes det høje kapacitetspres, jf. IMF (2024). Prispreset i både euroområdet og USA blev samtidigt yderligere forstærket af de afbrudte forsyningskæder og meget høje fragtrater i kølvandet på coronapandemien.

### Tiltagende inflation i USA i begyndelsen af året

I de første måneder af 2024 var det underliggende prispres højt og tiltagende i USA. Det viser sig blandt andet ved, at kerneinflationen fortsat er forhøjet, med et aktuelt niveau på omkring 4 pct., jf. figur II.5. Hvis man anskuer prisstigningerne fra måned til måned, steg kerneinflationen ca. 0,4 pct. i hver af de fire første måneder af 2024. Det svarer til en årsstigningstakt på ca. 5 pct., hvilket er væsentligt højere, end hvad der er foreneligt med en årlig inflation på omkring 2 pct. Det indikerer en tiltagende prisudvikling, der er højere end den amerikanske centralbanks målsætning. Det høje underliggende prispres skal ses i lyset af et fortsat betydeligt kapacitetspres, jf. diskussionen tidligere i afsnittet. Til sammenligning steg kerneinflationen gennemsnitligt lidt mindre end 0,3 pct. i euroområdet i de fire første måneder af 2024, hvilket svarer til en årsstigningstakt på lidt mere end 3 pct. Den månedlige prisudvikling i euroområdet er stadig højere end ECB's inflationsmålsætning på 2 pct., men har modsat den amerikanske prisudvikling vist en aftagende tendens.

**FIGUR II.5 INFLATION OG KERNEINFLATION**

Inflationen er aftaget det seneste år i både euroområdet og USA, men kerneinflationen er højere end den samlede inflation.



Anm.: Inflationen angiver årsstigningen i forbrugerprisindekset for USA og det harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP) for euroområdet. For USA er vækstbidragene en approksimation, hvorfor de ikke summerer præcist til den samlede inflation. "Varer ekskl." dækker over varer eksklusiv bidraget fra energi og fødevarer. De to grønne søjler med inflationsbidraget fra tjenester og varer (ekskl. bidraget fra energi og fødevarer), svarer til inflationsbidraget fra kerneinflationen. Seneste observation er april 2024.

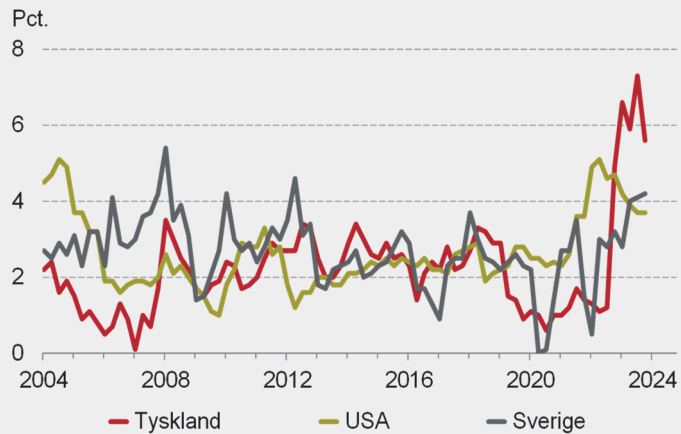
Kilde: Macrobond, Eurostat og egne beregninger.

### Høje lønstigninger i udlandet

Lønstigningerne i udlandet har været høje igennem 2023 og er fortsat højere, end de har været de seneste ti år, jf. figur II.6. Lønstigningerne kan dels tilskrives en kompensation for reallønstab, som flere lønmodtagere oplevede som følge af den høje inflation i 2022, dels de stramme arbejdsmarkeder i flere økonomier. Prognoser fra både ECB og Fed forudsætter, at lønstigningerne forbliver høje i en periode, hvilket forventes at få betydning for specielt servicepriserne, hvor lønomkostningerne udgør størstedelen af omkostningerne. Fremadskuende indikatorer for lønpresset viser dog, at toppen af lønstigningerne kan være nået i blandt andet euroområdet, jf. baggrundsnotatet.

**FIGUR II.6 LØNSTIGNINGER**

Lønstigningerne blandt flere af Danmarks væsentligste samhandels-partnere har de seneste år været højere end set i en årrække.



Anm.: Lønstigninger viser år til år væksten i lønnen hos fremstillingsvirksomheder i forhold til samme kvartal året inden. Seneste observation er fjerde kvartal 2023.

Kilde: DA.

**Virksomheders  
profitter forventes  
at absorbere en del  
af lønvæksten**

Højt lønpres kan øge den samlede inflation, såfremt de højere lønninger overvælttes til forbrugerpriserne. Alternativt kan virksomhederne absorbere (en del af) lønstigningerne i deres indtjening, der i de senere år har været lidt højere end normalt i euroområdet, jf. Hansen mfl. (2023). Af samme årsag antager ECB i økonomiske prognoser for euroområdet, at der vil være en reduktion af virksomhedernes indtjening, jf. ECB (2024b). Hvis denne antagelse viser sig at være forkert, kan inflationen blive højere end forudsat.

## RENTEFORUDSÆTNINGER

**Aktuelt ikke  
udsigt til flere  
pengepolitiske  
stramninger**

Siden efteråret har pengepolitikken i både euroområdet og USA været præget af pengepolitiske renter på et højt, men stabilt niveau, jf. figur II.7. Der har samtidigt været en udbredt forventning i de finansielle markeder om, at rentetoppen er nået, og at centralbankerne snart vil nedsætte renterne. Det afspejler, at inflationen på begge sider af Atlanten

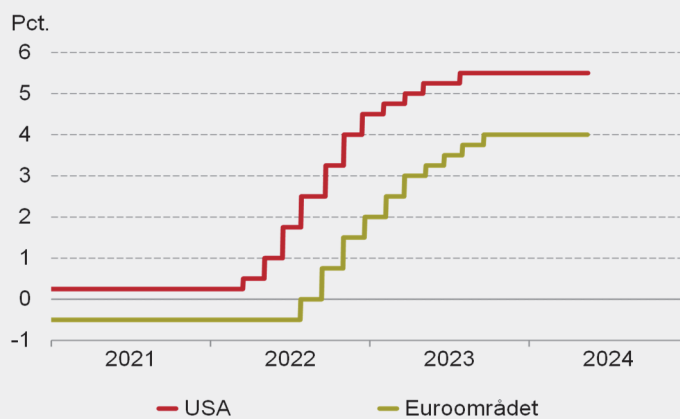
er faldet markant siden toppen i 2022, og har nærmet sig centralbankernes overordnede målsætninger. Centralbankernes beslutning om eventuelle rentenedsættelser afhænger af inflationsudsigterne, herunder særligt det indenlandske prispres, der i særlig grad er drevet af lønudviklingen. Som tidligere nævnt er der fortsat et betydeligt indenlandsk prispres, og det er derfor også usikkert, hvornår og hvor hurtigt centralbankerne nedsætter renterne. Usikkerheden er særlig stor i USA, hvor det underliggende prispres som nævnt har vist sig at være mere vedholdende i de første måneder af 2024 end i euroområdet.

**Udsigt til lavere renter i euroområdet**

Trods normaliseringen af euroområdets økonomi er det indenlandske prispres i euroområdet fortsat højere end det, der er i overensstemmelse med ECB's målsætning. Det er medvirkende til, at de pengepolitiske renter det seneste halve år er fastholdt på et relativt højt niveau. ECB forventer aktuelt, at inflationen nærmer sig målsætningen på 2 pct. i løbet af de kommende år, jf. ECB (2024b). De aktuelt høje lønstigninger kombineret med den fortsat stærke beskæftigelsessituation i euroområdet og usikkerheden knyttet til løngennemslaget på inflationen taler dog for, at rentenedsættelserne vil ske i et relativt afdæmpet tempo. Prognosen forudsætter, at ECB vil begynde at nedsætte renten i løbet af sommeren 2024 og fortsætte rentenedsættelserne ind i 2025 mod et niveau på 2 pct. på mellemlang sigt, jf. boks II.2.

**FIGUR II.7 PENGEPOLITISKE RENTER**

De pengepolitiske renter har været konstante siden efteråret 2023.



Anm.: For USA vises den øvre grænse for de pengepolitiske renter. For euroområdet vises ECB's indlånsrente. Seneste observation er 15. maj 2024.

Kilde: Macrobond.

**BOKS II.2 UDSIGT TIL LAVERE RENTER?**

Det store diskussionsemne på de finansielle markeder er i øjeblikket, hvornår ECB og Fed nedsætter renterne. Selvom det ikke er helt sikkert, at renterne vil falde, er der flere faktorer der får mange økonomer og finansfolk til at forudse en sådan udvikling. For det første er der bred enighed om, at det nuværende renteniveau virker kontraktivt på økonomien, idet den pengepolitiske rente vurderes at være over det neutrale niveau. Renterne holdes i øjeblikket over det neutrale niveau for at dæmpe aktiviteten i økonomien og dermed også inflationen. Såfremt inflationen falder, er der ikke længere samme behov for at holde renten på det høje niveau, og centralbankerne kan i princippet nedsætte renterne til et mere neutralt niveau.

Det neutrale renteniveau er i praksis meget vanskeligt at estimere, og estimerne kan fluktuere relativt meget indenfor korte tidsspænd, jf. f.eks. Federal Reserve Bank of New Yorks (2024) estimer af den neutrale rente for USA og euroområdet. Estimerne er derfor behæftet med en meget stor grad af usikkerhed og kan kun anvendes som en grov indikator for den pengepolitiske rentes effekt på økonomien. Langsigtede analyser af det neutrale renteniveau hviler imidlertid i højere grad på balancen mellem opsparing og investering. Hvis der f.eks. opstår knaphed på opsparede midler i de finansielle markeder, vil renten stige for at skabe ligevægt mellem udbud og efterspørgsel.

Netop balancen mellem opsparing og investering er et andet argument for, at renterne på sigt kan falde igen. Det skyldes, at renterne i en lang periode inden inflationsbølgen i 2021 var faldende på grund af forhold, der kan tilskrives udviklingen i en række lavfrekvente faktorer, herunder højere forventet levealder, større økonomisk ulighed og lavere produktivitet. Disse faktorer bidrager samlet set til at øge mængden af opsparing og reducere investeringerne. Givet at disse fundamentale faktorer ikke har ændret sig betydeligt, vil de forventeligt fortsætte med at udøve et nedadrettet pres på renterne i de kommende år.

Der er imidlertid også en række faktorer, der kan forventes at yde et større opadrettet pres på renterne end tidligere. Det inkluderer blandt andet højere globale statsgælds niveauer, der alt andet lige øger efterspørgslen efter opsparede midler. IMF (2023) estimerer en model for det langsigtede renteniveau, der forsøger at lave en afvejning af de modsatrettede effekter. Studiet konkluderer, at renterne i de fleste vestlige økonomier meget vel kan tænkes at vende tilbage mod de lave niveauer, man oplevede før coronapandemien. Det skyldes blandt andet, at den demografiske udvikling fortsat forventes at udøve et nedadrettet pres på renterne over de kommende år, mens højere statsgælds niveauer trækker i den anden retning. Dette synspunkt bakkes op af Brand mfl. (2024), der ud fra en lignende logik konkluderer, at den langsigtede ligevægtsrente sandsynligvis ikke er steget, da de underliggende faktorer ikke har ændret sig fundamentalt efter coronapandemien.

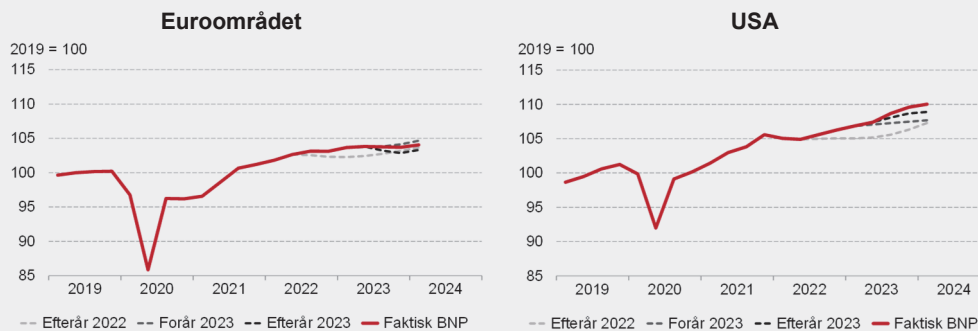
## UDVIKLINGEN HAR OVERRASKET POSITIVT SIDEN 2022

### Amerikansk vækst har overrasket positivt

Der har været en tendens til at flere økonomiske prognoser, siden rentestigningernes begyndelse i midten af 2022 har undervurderet væksten i USA, jf. figur II.8. Specielt da renterne begyndte at stige i 2022 forventede mange, at der ville komme en periode med lav vækst eller stilstand i økonomien. Væksten i USA udviklede sig dog langt mere positivt og har fortsat med at overraske, jf. eksempelvis *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Fra midten af 2022 forventede mange også, at væksten i euroområdet ville blive afdæmpet de kommende år, hvilket i højere grad har været tilfældet, jf. højre del af figur II.8. Fejlskønnene for USA har både været gældende for produktionen og beskæftigelsen, jf. baggrundsnotatet.

**FIGUR II.8 UDVIKLING I BNP-PROGNOSE**

Siden centralbankerne begyndte at forhøje renterne i midten af 2022, har vækstudviklingen overrasket positivt i USA. Prognoser er dog løbende blevet revurderet og forbedret.



Anm.: Figurene viser udviklingen i BNP for USA og euroområdet, samt hvordan tidligere internationale prognoser, der lå til grund for daværende prognoser af dansk økonomi, forventede, at udviklingen ville være fra daværende tidspunkt. Figuren tager ikke højde for revisioner af BNP, men en lignende figur med revisioner kan ses i baggrundsnotatet. Seneste observation er første kvartal 2024.

Kilde: Macrobond, OECD, EU-Kommissionen og egne beregninger.

### Ekstraordinære begivenheder i 2022 påvirkede udsigterne

Der er flere årsager til, at prognoserne i efteråret 2022 forventede en periode med økonomisk stilstand. Ikke mindst var året præget af en række ekstraordinære begivenheder, som øgede usikkerheden ved de økonomiske prognoser, herunder Ruslands invasion af Ukraine, der bidrog til stigende energipriser. I 2022 var forsyningskæderne desuden pressede globalt, hvorfor fragtraterne var høje. Blandt andet på grund af dette accelererede prisstigningerne til niveauer ikke set i fire årtier.

**Flere faktorer blev normaliseret**

Det initiale stød fra flere af de ekstraordinære begivenheder aftog dog hurtigere end antaget i 2022. Specielt energipriserne faldt hurtigere og mere markant, end de fleste forventede. Fragtpriserne blev også hurtigere normaliseret. Dette kan forklare en del af fejlskønnene i prognoserne, men det kan ikke isoleret set forklare de relativt større fejlskøn for USA.

**Privat forbrug har drevet væksten i USA**

Siden 2022 har det private forbrug været den største bidragsyder til amerikansk vækst, og en stor del af den positive overraskelse skal findes heri. Økonomiske prognoser indebærer en væsentligt mere afdæmpet udvikling i det private forbrug, efter renterne begyndte at stige i 2022, men udviklingen tyder på, at det forventede rentegennemslag har været mindre end antaget. Dette kan skyldes, at der blandt de amerikanske husholdninger er sket et strukturelt skift i retningen af flere fastforrentede lån, som, alt andet lige, har reduceret rentefølsomheden blandt husholdningerne, jf. IMF (2024). Foruden det strukturelle skift mod større udbredelse af fastforrentede lån i USA, er de amerikanske husholdningers bruttoopsparing steget betydeligt efter coronapandemien, jf. Barbieri og Patki (2023). Husholdningerne kunne dermed trække på disse opsparinger for at imødekomme prisstigninger og renteforhøjelser uden at reducere deres forbrug.

**Ekspansiv finanspolitik i USA**

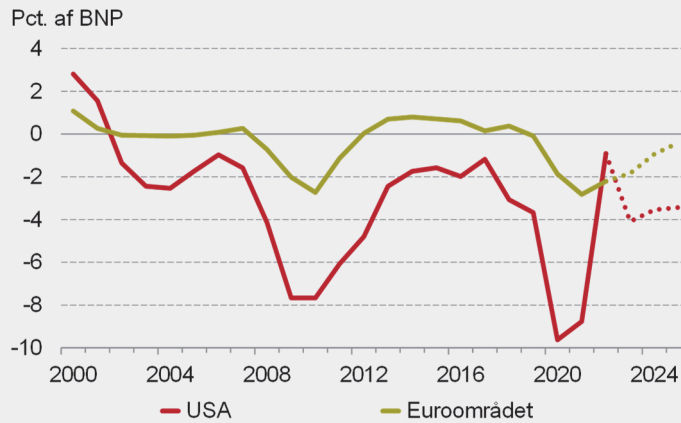
Som en yderligere stimulans til økonomien har den amerikanske regering ført en ekspansiv finanspolitik de seneste år, jf. figur II.9. Den ekspansive finanspolitik under coronapandemien i 2020 og 2021 var blandt andet medvirkende til, at de amerikanske husholdninger opbyggede betydelige opsparinger. Effekterne af den allerede førte finanspolitik har stadig betydning for den amerikanske vækst.

**Usikkerhed om den neutrale rente i USA**

Prognoserne kan også have undervurderet det neutrale renteniveau. Den pengepolitiske rente har en kontraktiv virkning på økonomien når den er højere end det neutrale niveau. Eftersom den neutrale rente ikke kan observeres direkte, er der stor usikkerhed om, i hvor høj grad den pengepolitiske rente er kontraktiv. Det diskuteres blandt andet om den neutrale rente i USA kan være højere end forudsat som følge af væksten i den amerikanske statsgæld. Det kan potentielt medvirke til at forskyde forholdet mellem opsparing og investering – og dermed den neutrale rente, jf. boks II.2. Rentegennemslaget kan derfor også have været undervurderet, hvis den neutrale rente har været højere end antaget.

**FIGUR II.9 STRUKTUREL SALDO**

Finanspolitikken var væsentligt mere ekspansiv i USA end i euroområdet under coronapandemien.



Anm.: Figuren viser den strukturelle offentlige saldo i pct. af BNP efter OECD's opgørelse. Den prikkede linje angiver OECD's prognose frem til 2025.

Kilde: OECD, Economic Outlook 115.

## RISIKOSCENARIER

### Et mere balanceret risikobillede for global økonomi

I de seneste år har risikobilledet for den globale økonomi i høj grad afspejlet den geopolitiske udvikling samt usikkerheden relateret til inflationsudviklingen. Risikobilledet er fortsat stærkt præget af geopolitik, mens inflationsrisikoen delvist er aftaget, efterhånden som prisudviklingen i euroområdet og USA er blevet mere stabil. ECB og Fed har derfor holdt renterne i ro siden efteråret 2023, hvormed usikkerheden om størrelsen af rentegennemslaget til realøkonomien er aftagende, efterhånden som transmissionen i stigende grad kan observeres. Samtidigt har den forhøjede risiko for energimangel i Europa over vinteren ikke materialiseret sig, da de europæiske lande i bred udstrækning har fundet alternativer til den russiske gas. Det giver samlet set et mere balanceret risikobillede over de kommende år.



**Fortsat højt niveau af geopolitisk risiko**

Den fortsatte krig i Ukraine samt risikoen for eskalering af konflikterne i Mellemøsten medfører samlet set en betydelig geopolitisk risiko. Yderligere eskalering af konflikterne kan medføre fornyede prisstigninger på blandt andet olie, containerfragt og uforarbejdede fødevarer. Det indebærer en risiko for et højere udefrakommende prispres i de vestlige økonomier, der kan mindske sandsynligheden for snarlige nedsættelser af centralbankernes pengepolitiske renter. Højere renter og råvarepriser har en afdæmpende effekt på den økonomiske aktivitet, hvilket potentielt kan medføre lavere global vækst over de kommende år end forudsat i indeværende vurdering.

**Risiko for øget geoøkonomisk fragmentering**

Siden Ruslands invasion af Ukraine har der været en tendens til, at international varehandel er faldet mere mellem lande i forskellige politiske blokke end mellem lande i samme politiske blok, jf. Gopinath mfl. (2024). Det er et billede på den tiltagende geoøkonomiske fragmentering. Denne udvikling er kun blevet forstærket af stormagtsrivaliseringen mellem USA og Kina, der har svækket varehandlen mellem de to lande som følge af højere toldsatser og handelshindringer på strategiske varegrupper. Dertil kommer overvejelser i EU om at forhøje toldsatsen på kinesisk fremstillede elbiler, hvilket potentielt kan give anledning til gengældelse fra kinesisk side. Hvis den geoøkonomiske fragmentering på den måde spreder sig yderligere, kan det resultere i mindre international handel og investering. Det kan på mellemlang sigt dæmpe den globale økonomiske aktivitet, da det reducerer potentialet for produktivetsforbedringer gennem blandt andet international konkurrence, vidensdeling og stordriftsfordele ved specialisering, jf. *Produktivitet, 2022*.

**Højt kapacitetspres i USA øger risiko for ny inflationsbølge**

Kapacitetspresset i USA er fortsat meget højt, jf. tidligere i afsnittet. Det øger risikoen for, at det underliggende prispres i USA stiger yderligere. Et højt kapacitetspres i økonomien medfører normalt prisstigninger på varer såvel som arbejdskraft, da det kan føre til flaskehalse i produktionen eller mangel på arbejdskraft. Nyere forskning indikerer, at sammenhængen mellem kapacitetspres og inflation under den seneste inflationsepisode har været ikke-lineær i USA, jf. blandt andet Benigno og Eggertsson (2024) og Gitti (2023). Det betyder, at effekten af kapacitetspres på inflationen er væsentligt større, når kapacitetspresset er højt, hvormed risikoen er større for, at det underliggende prispres i USA udvikler sig stærkere end ventet.<sup>3</sup>

3) Det er usikkert, hvornår økonomien præcist rammer niveauet for ikke-lineariteten mellem kapacitetsudnyttelse og inflation. Nyere forskning for USA indikerer, at dette punkt kan være, når antallet af ledige stillinger er lig med antallet af ledige, jf. Michailat og Saez (2022), Benigno og Eggertsson (2023) og Michailat og Saez (2024), hvor USA aktuelt er over dette niveau.

**Konsekvenser for euroområdet af højere prispres i USA er ikke entydige**

Det kan være vanskeligt at vurdere konsekvenserne for euroområdet af et højere prispres i USA. Et højere end ventet prispres i USA trækker alt andet lige i retning af en udskydelse af de amerikanske pengepolitiske rentenedsættelser. Spændet mellem de pengepolitiske renter i USA og euroområdet kan dermed potentielt blive øget mere end ventet, hvis ECB samtidigt nedsætter renten i euroområdet. Det indebærer en række modsatrettede konsekvenser for vækst- og inflationsudsigterne i euroområdet gennem valutakursudviklingen og rentedannelsen på de internationale finansielle markeder. På den ene side kan et forøget rentespænd mellem USA og euroområdet betyde, at euroen svækkes over for dollaren, hvormed europæiske eksportpriser falder, mens importpriserne stiger. Det kan stimulere væksten i den europæiske økonomi gennem øget eksportomsætning, hvilket dog i tillæg til de højere importpriser kan virke inflationært. På den anden side kan højere pengepolitiske renter i USA øge renteniveauet i euroområdet på lån med længere rentebinding, hvilket isoleret set har en afdæmpende effekt på den økonomiske aktivitet og dermed inflationen.<sup>4</sup>

**Inflationen kan også falde mere end ventet**

Der er også flere mulige scenarier, der kan reducere inflationen i de vestlige økonomier mere end ventet. I Kina er den forventede økonomiske vækst i øjeblikket forholdsvis lav sammenlignet med årene før coronapandemien. Boligmarkedet, der længe har drevet en betydelig del af væksten i Kina, har mistet momentum, og der er i øjeblikket deflation på kinesiske varer. Det er således et reelt risikoscenarie, at Kinas vækst bliver lavere end forudsat, og at deflationen forværres. Det kan potentielt medføre lavere importpriser i Europa og USA samt reducere den globale efterspørgsel efter olie og andre essentielle råvarer. IMF (2024a) vurderer, at tiltagende deflation i Kina i 2024 og 2025 potentielt kan trække inflationen i de vestlige økonomier ned med omkring 0,2 pct. point om året.<sup>5</sup> Deflationsscenariet for Kina vil ifølge IMF reducere den økonomiske vækst i Kina, mens den direkte effekt på BNP-væksten i de vestlige økonomier vurderes at være begrænset. Det skyldes blandt andet, at deflationen i Kina bidrager til at dæmpe prispresset i resten af verdensøkonomien, hvormed ECB og Fed kan nedsætte renterne mere end forudsat.

---

4) ECB's pengepolitiske rente har stor betydning for renten på lån med kort rentebinding i euroområdet, mens rentedannelsen på lån med lang rentebinding i højere grad foregår på de internationale finansielle markeder.

5) IMF (2024) antager blandt andet, at inflationen i Kina er 1 pct. point lavere i 2024 og 2 pct. point lavere i 2025 sammenlignet med deres basisscenarie for global økonomi.

### Højere statsgæld og pres på offentlige finanser

Statsgælden steg i mange lande voldsomt i det første år af coronapandemien og er på globalt plan fortsat højere end før pandemien. Denne udvikling er særligt drevet af finanspolitikken i USA og Kina, der har været meget ekspansiv siden pandemiens udbrud. USA og Kina forventes fortsat at inkassere store underskud på de offentlige finanser i de kommende år, mens der forventes en gradvis normalisering af finanspolitikken i euroområdet som helhed, jf. IMF(2024b). Der er imidlertid tiltagende pres på de offentlige finanser i mange lande, blandt andet som følge af stigende investeringer i grøn omstilling og forsvar. Dertil kommer øgede udgifter relateret til højere rentebetalinger, en aldrende befolkning og øget anvendelse af industripolitiske tiltag. Det øger samlet set risikoen for, at underskuddene på de offentlige finanser øges mere end ventet over de kommende år. På den korte bane kan de større offentlige underskud virke stimulerende på global økonomisk vækst, hvormed den økonomiske udvikling kan vise sig stærkere end ventet. På lidt længere sigt kan der imidlertid være risiko for, at udviklingen kan resultere i uhensigtsmæssigt hårde finanspolitiske stramninger, hvis udviklingen viser sig uholdbar.

## II.3

## AKTUELLE UDSIGTER FOR DANSK ØKONOMI

### Indhold i afsnittet

I dette afsnit beskrives den aktuelle konjunktursituation i dansk økonomi, og udsigterne for de kommende år diskuteres. Afsnittet indledes med en beskrivelse af udviklingen i danske virksomheders salg af varer, som produceres og videresælges i udlandet (såkaldt merchanting og processing, M&P), idet disse aktiviteter har haft stor betydning for udviklingen i dansk økonomi de seneste år og også forventes at have det i 2024-25. Herefter beskrives det, at indikatorer for efterspørgslen aktuelt peger på fremgang i dansk økonomi. Dernæst gives en status for boligpris- og inflationsudviklingen. Både boligpriser og inflationen viser tegn på normalisering efter en periode med betydelige prisstigninger. Efterfølgende beskrives den fortsatte fremgang på arbejdsmarkedet, herunder at beskæftigelsesstigningen har fortsat med at overraske, og at der er udsigt til et fortsat højt beskæftigelsesniveau i 2024-25. Overskuddet på betalingsbalancen har været betydeligt de senere år og overstiger klart EU's vejledende grænseværdi. Afsnittet afsluttes derfor med en beskrivelse af udviklingen på betalingsbalancen, fordelt på henholdsvis økonomiens sektorer og forskellige typer af varer og tjenester.

### Hovedrevision af nationalregnskabet i juni 2024

Beskrivelsen af den aktuelle og forventede konjunktursituation bygger på en række indikatorer samt nationalregnskabsdata til og med fjerde kvartal 2023, offentliggjort d. 27. marts 2024. Nationalregnskabstallene kan imidlertid blive væsentligt ændret til sommer som følge af den kommende hovedrevision, jf. faktaboks.

#### HOVEDREVISION I JUNI 2024

I juni offentliggør Danmarks Statistik hovedreviderede tal for nationalregnskabet. De to seneste hovedrevisioner var i 2014 og 2016, jf. Danmarks Statistik (2024b).

Udover indarbejdelse af egentlige manual- og klassifikationsændringer vil der i forbindelse med hovedrevisionen også være fokus på eftersyn af udviklingen de seneste år, hvor bl.a. coronanedlukninger, betydelige ændringer i de relative priser samt stigende andel af aktivitet som følge af varer, der ikke krydser den danske grænse, har udfordret de sædvanlige metoder til opgørelse af nationalregnskab.

Det må derfor forventes, at der kan være betydelige revisioner til sommer i datagrundlaget for prognosen, hvilket understreger, at opgørelsen af BNP samt prognoseskøn aktuelt er forbundet med ekstraordinær usikkerhed.

#### BETYDELIGT BIDRAG TIL EKSPORT OG BNP FRA M&P

### Høj BNP-vækst de seneste år med stort M&P-bidrag

I mange lande er aktiviteten de seneste år afdæmpet betydeligt i takt med, at effekterne af høj inflation og høje renter er slået igennem på aktiviteten, jf. afsnit II.2. Det har ikke i samme udstrækning været tilfældet i Danmark, hvor BNP-væksten har været relativt høj de seneste år. En del af dette kan tilskrives et større end ventet bidrag fra såkaldt merchanting og processing (M&P), som særligt foregår i store, multinationale virksomheder, og hvor danskejede varer eksporteres fra et udenlandsk land til et andet, uden at varerne krydser den danske grænse, jf. *Produktivitet, 2024* og faktaboks.

### M&P har ydet stort bidrag til eksport og BNP, ...

M&P-aktiviteterne er steget markant de seneste år og udgjorde i 2023 ca. 20 pct. af den samlede vareeksport og ca. 10 pct. af den samlede værdiskabelse i de private byerhverv. Den markante stigning i M&P-aktiviteterne har øget den samlede eksportvækst og vurderes at have bidraget med knap 1½ pct.point til BNP-væksten i 2023, som foreløbigt er opgjort til 1,9 pct.

### ... men ikke til pres på arbejdsmarkedet

Udviklingen i M&P-aktiviteterne kan have stor betydning for, hvor meget eksporten og BNP stiger i de enkelte år, men påvirkningen af den hjemlige konjunktursituation er mindre. Det gælder ikke mindst vurderingen af presset på arbejdsmarkedet i Danmark. Det skyldes, at M&P-aktiviteterne i høj grad beror på immateriel kapital og kun i begrænset omfang på fysiske danske produktionsressourcer, jf. *Produktivitet, 2024*.<sup>6</sup> En stigning i BNP som følge af et betydeligt M&P-bidrag vil derfor ikke være et udtryk for et øget kapacitetspres i dansk økonomi på samme vis som høj BNP-vækst som følge af øget produktion, der fysisk foregår i Danmark. Det er på den baggrund væsentligt at opgøre bidraget fra M&P-aktiviteterne til den samlede vækst.

#### MERCHANTING OG PROCESSING (M&P)

*Merchanting* er en dansk virksomheds køb og videresalg af varer i udlandet, uden at varerne krydser den danske grænse. Den danske virksomhed ejer de færdige varer, men ikke de råvarer, der indgår i produktionen.

*Processing* er, når en dansk virksomhed får forarbejdet råvarer i udlandet og videresælger de færdige varer herfra. I dette tilfælde ejer den danske virksomhed både råvarerne og de færdige varer.

M&P er nærmere behandlet i *Produktivitet, 2024*.

### M&P-fremgang ventes at fortsætte i 2024-25

M&P-aktiviteterne ventes i 2024-25 fortsat at yde et betydeligt bidrag til eksport og BNP. Det er forudsat, at M&P-eksporten (nominelt) stiger knap 25 pct. i 2024, mens væksten i 2025 forudsættes at blive lidt mere afdæmpet med en vækst på knap 15 pct. Disse forudsætninger bygger blandt andet på salgsforventningerne til Novo Nordisk, hvilket er valgt som indikator, idet der de seneste år har været en betydelig sammenhæng mellem stigningen i processingeksporten og medicinalindustrien, jf. baggrundsnotatet. Herefter er det lagt til grund for prognosen, at væksten i M&P-aktiviteterne afbøjer til at udgøre en konstant andel af BVT i de private byerhverv på knap 11 pct., jf. baggrundsnotatet. Det er en beregningsteknisk forudsætning, der er mere konservativ end eksempelvis analytikerens forventninger på længere sigt til væksten i Novo Nordisk, jf. baggrundsnotatet. I forhold til forudsætningerne i

6) Dansk arbejdskraft bidrager til M&P-aktiviteterne i form af f.eks. rådgivning, administration, regnskab og markedsføring, men det vil ofte være i begrænset omfang. Herudover vil en del af arbejdskraftindsatsen være tidsmæssigt forskudt fra den opgjorte værditilvækst, eksempelvis som følge af en betydelig forudgående forsknings- og udviklingsindsats, jf. også *Produktivitet, 2024*.

*Dansk Økonomi, efterår 2023* er M&P-andelen af BVT i de private byerhverv opjusteret med knap 3 pct.point.

**Usikkerhed  
forbundet med  
M&P-skøn**

Analyser i *Produktivitet, 2024* peger på, at M&P-aktiviteterne er koncentreret i relativt få virksomheder. Afhængigheden af udviklingen i relativt få virksomheder indebærer, at forudsætningerne vedrørende M&P-aktiviteterne er forbundet med usikkerhed. Såfremt væksten i M&P-aktiviteterne viser sig højere end lagt til grund for nærværende prognose, vil det alt andet lige medføre højere samlet eksport- og BNP-vækst end ventet i prognosen. Det vil dog forventeligt ikke medføre et tilsvarende større pres på det danske arbejdsmarked og dermed heller ikke føre til en markant ændret vurdering af den underliggende konjunktursituation i Danmark.

### **UDSIGT TIL FREMGANG I 2024-25**

Som beskrevet i indledningen til afsnittet er det nationalregnskabsmæssige grundlag for prognosen aktuelt behæftet med større usikkerhed end vanligt. Det indebærer, at de konkrete vækstsøn i tabel II.2 er behæftet med større usikkerhed end vanligt, hvorfor beskrivelsen af konjunkturudsigterne fokuserer på den kvalitative fremfor den kvantitative udvikling. Centrale forudsætninger bag prognosen er beskrevet i boks II.3.

**Fremgang i eksport,  
også ekskl. M&P ...**

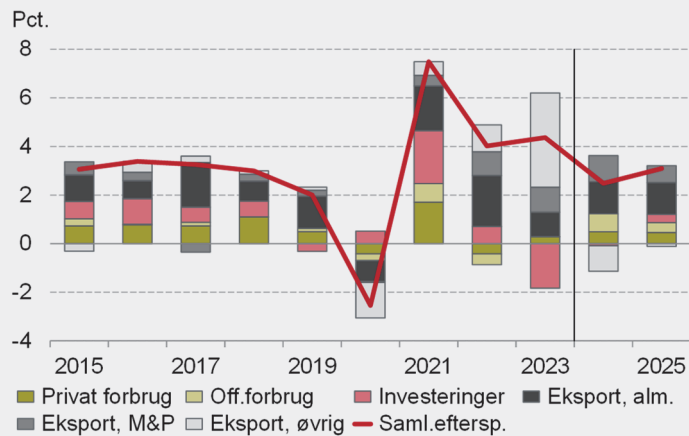
Eksporten steg markant i 2023 og har ydet et betydeligt bidrag til samlet efterspørgselsvækst de seneste år, jf. de grå søjler i figur II.10. Udover nogle særlige forhold knyttet til eksporten af søfart og energi, er en væsentlig forklaring bag dette høj vækst i M&P-eksporten, jf. diskussionen ovenfor. Vareeksporten ekskl. M&P har dog også været i fremgang, jf. venstre del af figur II.11, og fremgangen i den almindelige vare- og tjenesteeksport har været lidt højere, end væksten i udlandet normalt ville tilsige. En del af dette kan formentlig tilskrives høj vækst i medicinalindustrien de seneste år, hvoraf en del er M&P-eksport, mens en anden del har øget den traditionelle danske eksport.

**... ventes at  
fortsætte**

De kommende år ventes den almindelige vare- og tjenesteeksport at få gavn af udsigten til fremgang på de danske eksportmarkeder, jf. afsnit II.2, og høj forventet medicinaleksport bidrager desuden. Herudover er der som beskrevet udsigt til fortsat fremgang i M&P-eksporten. Eksporten ventes på denne baggrund at give et betydeligt vækstbidrag i 2024-25.

**FIGUR II.10 BIDRAG TIL EFTERSPØRGSELSVÆKST**

Eksperten trak en betydelig del af efterspørgselsvæksten i 2022-23 og forventes også at yde et væsentligt bidrag i 2024.



Anm.: Figuren viser bidrag til væksten i den samlede efterspørgsel. Søjlerne med vækstbidraget fra investeringer (lyserød) dækker over bolig-, private erhvervs- og offentlige investeringer samt lagerinvesteringer, hvor sidstnævnte ifølge de foreløbige nationalregnskabstal bidrager med 1,2 pct.point i 2021 og -1,2 pct.point i 2023, hvilket er historisk set meget store bidrag. Søjlerne med vækstbidrag fra øvrig eksport (lysegrå) dækker over turisme, søfart og energi. I 2023 var der markante stigninger i såvel søfartseksport og energieksport, hvor sidstnævnte skal ses i lyset af åbning af Baltic Pipe gasledningen mellem Norge og Polen via Danmark, jf. baggrundsnotat.

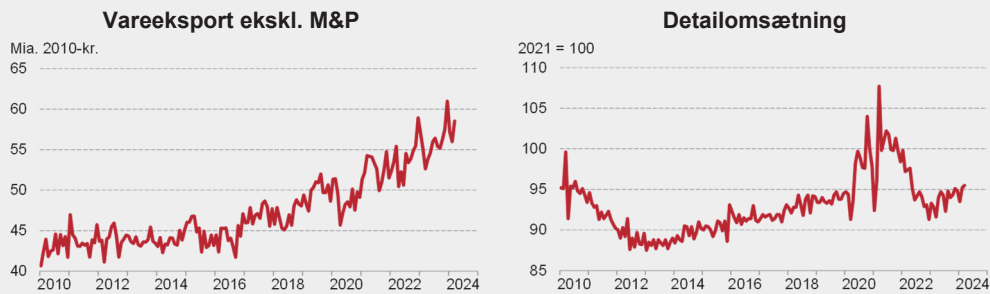
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og ADAM's databank samt egne beregninger.

### Svag indenlandsk efterspørgsel i fornyet fremgang

Den indenlandske efterspørgsel har som forventet udviklet sig mere svagt end eksporten med omtrent stilstand i både forbrug og erhvervsinvesteringer gennem store dele af 2022 og 2023. Det skal ses i lyset af markante reallønsmæssige fald, rentestigninger og høj usikkerhed de seneste år. En række forbrugsindikatorer tyder dog på fornyet fremgang. Forbrugertilliden er forbedret betydeligt igennem 2023 og i 2024, og Danske Banks forbrugsmonitor og detailomsætningen peger begge på fremgang gennem det seneste år, jf. højre del af figur II.11.

**FIGUR II.11 EFTERSPØRGSEL**

Vareeksporten ekskl. M&P er steget de seneste år. Den private indenlandske efterspørgsel, herunder detailomsætningen, har udviklet sig svagere, men viser tegn på fornyet fremgang.



Anm.: Seneste observation er marts 2024. Begge serier er vist realt.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

**Udsigt til fremgang i indenlandsk efterspørgsel i 2024-25**

Den indenlandske efterspørgsel ventes samlet at bidrage positivt til væksten i 2024-25, jf. figur II.10. Opsparingstilbøjeligheden i husholdningerne har været høj de seneste år, og herudover understøttes forbruget af forventede reallønsstigninger, faldende (korte) renter og boligprisfremgang. Disse faktorer ventes også at bidrage til øget vækst i boliginvesteringerne, jf. senere i afsnittet. De lavere renter kombineret med forbedrede afsætningsmuligheder i udlandet ventes herudover at bidrage til stigende erhvervsinvesteringer de kommende år. Dertil kommer et løft i energiinfrastrukturinvesteringer de kommende år. Den indenlandske efterspørgsel understøttes desuden af et betydeligt ekspansivt bidrag fra den offentlige efterspørgsel i 2024-25, jf. beskrivelsen i afsnit II.4.



## BOKS II.3 CENTRALE FORUDSÆTNINGER

Vurderingen af udviklingen i dansk økonomi er baseret på en række forudsætninger om udviklingen i udlandet, renterne og finanspolitikken. Prognosen bygger på en række indikatorer samt nationalregnskabsdata til og med fjerde kvartal 2023 offentliggjort d. 27. marts 2024. Nationalregnskabstallene kan imidlertid blive væsentligt ændret til sommer som følge af den kommende hovedrevision, jf. faktaboks. Prognosen er udarbejdet ved brug af De Økonomiske Råds sekretariats model SMEC, jf. Grinderslev og Smidt (2023).

### *Udland og finansielle forhold*

Det lægges til grund for prognosen, at den sammenvejede BNP-vækst i de primære danske aftagerlande bliver knap 1½ pct. i 2024 og ca. 2 pct. i 2025. Desuden forudsættes, at den sammenvejede lønvækst blandt Danmarks konkurrentlande bliver ca. 4 pct. i 2024 og lidt over 3 pct. i 2025. Det forudsættes, at ECB begynder at nedsætte den pengepolitiske rente i sommerhalvåret 2024 og langsomt nedsætter renten mod 2 pct. i 2030. Valutakurser forudsættes konstante fra niveauet i april 2024. Olieprisen forudsættes at have et årsniveau på ca. 85 dollar pr. tønde i 2024 og ca. 80 dollar pr. tønde i 2025. Forudsætningerne om international økonomi er nærmere beskrevet i afsnit II.2.

### *Offentlige finanser*

Prognosen lægger den vedtagne politik til grund, herunder udgiftslofter for 2024-27. For de offentlige finanser efter 2027 følges et beregningsteknisk forløb, hvor det offentlige forbrug følger et demografi- og velstandskorrigeret forløb. I forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2023* bidrager særligt aftalen om øgede forsvarsudgifter til det offentlige forbrug. Finanspolitikken skønnes at bidrage med knap ¾ henholdsvis ca. ½ pct.point til væksten i 2024-25. Forudsætningerne for fremskrivningen af de offentlige finanser er nærmere beskrevet i afsnit II.4.

### *Strukturelle niveauer*

Fremskrivningen frem mod 2030 bygger på en forudsætning om, at dansk økonomi gradvist tilpasser sig det strukturelle aktivitetsniveau, som hovedsageligt er bestemt af strukturel beskæftigelse og strukturel produktivitet. Siden vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2023* er den strukturelle timebeskæftigelse opjusteret med lidt over 1 pct. Hovedparten (knap 30.000 fuldtidspersoner) skyldes opjustering af strukturel beskæftigelse i 2023, jf. boks II.6. For årene efter 2023 fremskrives den strukturelle arbejdsstyrke med udviklingen i DREAM's socioøkonomiske fremskrivning, som også lå til grund for fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2023*.<sup>a)</sup> Dertil kommer en antaget reformeffekt fra Universitetsreform, SU-reform og Skattereform 2023 på 14.000 fuldtidspersoner, hvoraf lidt over halvdelen forudsættes at være en timeeffekt og resten en deltagelseeffekt. Fremskrivningen af strukturel produktivitet bygger på de historiske tendenser i totalfaktorproduktivitet og KL-forhold. Niveauet for den strukturelle timeproduktivitet i private byerhverv er nedjusteret med 3 pct. i 2023 som følge af udviklingen i de foreløbige nationalregnskabstal, jf. baggrundsnotat.

- a) Som udgangspunkt baseres DREAM's fremskrivning på konjunkturrensede, uændrede erhvervsfrekvenser (opdelt på køn, alder, etnicitet og uddannelse), hvorefter der korrigeres for vedtagen politik, herunder ændringer i tilbagetrækningsalderen.

TABEL II.2 HOVEDTAL I PROGNOSEN

Der er udsigt til fortsat høj beskæftigelse de kommende år, da efterspørgslen ventes at tiltage.

	2023	2023	2024	2025	2030 <sup>a)</sup>
	Mia. kr.	-----	Realvækst, pct.	-----	
Privat forbrug	1.275	1,0	1,7	1,6	3,5
Offentligt forbrug	631	0,0	5,2	2,7	0,8
Offentlige investeringer	90	-0,5	4,3	2,0	2,8
Boliginvesteringer	141	-10,2	1,0	2,0	3,0
Erhvervsinvesteringer	375	-4,0	-3,7	3,0	2,6
Lagerændringer	7	-1,8	0,2	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	2.518	-2,8	2,0	2,1	2,6
Eksport	1.922	13,4	3,1	4,4	2,3
Import	1.655	8,6	2,2	6,0	4,4
Bruttonationalprodukt	2.785	1,9	2,6	1,5	1,3
BVT i private byerhverv ekskl. M&P	1.534	-1,9	2,0	0,9	1,2
	1.000 pers.	-----	Ændring i 1.000 pers.	-----	
Strukturel arbejdsstyrke	3.136	33	4	1	4
Arbejdsstyrke	3.186	61	24	-9	-8
Beskæftigelse	3.113	54	18	-14	-10
		-----	1.000 pers.	-----	
Bruttoledighed		84	91	99	119
		-----	Pct.	-----	
Beskæftigelsesgap		2,5	2,9	2,4	0,0
Forbrugerpriser		3,1	2,0	1,9	2,0
Timelønsomkostninger		3,8	5,7	4,6	3,4
Kontantpris på enfamiliehuse		-1,3	2,8	2,7	4,6
Timeproduktivitet, priv. byerhv. ekskl. M&P		-2,5	1,0	1,8	1,8
30-årig dansk realkreditrente		4,9	4,3	4,3	4,4
		-----	Pct. af BNP	-----	
Betalingsbalancen		10,9	14,1	14,1	10,1

a) Den sidste søjle viser niveauet i 2030 for ledighed, beskæftigelsesgap, rente og betalingsbalance. For de øvrige poster vises den gennemsnitlige årlige vækst fra 2025 til 2030.

Anm.: Hovedtallene i tabellen hviler på nationalregnskabet fra 27. marts 2024. Tallene revideres ved hovedrevisionen i juni 2024, hvilket indebærer ekstraordinær usikkerhed på tallene i tabellen. Beskæftigelsesgap angiver afvigelsen fra den strukturelle beskæftigelse i pct. Forbrugerpriserne er udtrykt ved deflatoren for det private forbrug. Lagerinvesteringer angiver vækstbidraget til BNP. Rente er angivet som årgennemsnit.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Macrobond og egne beregninger.

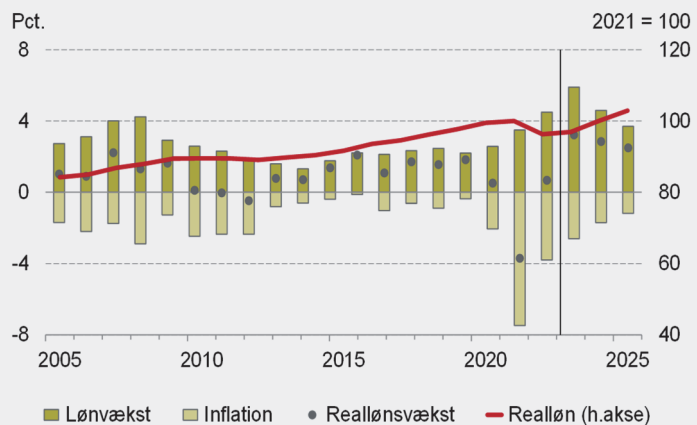
## UDVIKLINGEN I INFLATION OG BOLIGPRISER

### Inflationen faldt hurtigere end ventet i efteråret

Inflationen viser tegn på normalisering, og forbrugerpriserne steg samlet 3,3 pct. i 2023.<sup>7</sup> Det er ca. ½ pct.point lavere end forventet i *Dansk Økonomi, efterår 2023*, hvilket hovedsageligt skyldes et lavere end ventet indenlandsk prispres. Dette afspejles også i, at selvom de realiserede lønstigninger i 2023 var relativt høje i en historisk kontekst, var de mindre end forventet på baggrund af de private overenskomster, jf. baggrundsnotatet.

FIGUR II.12 REALLØN

Reallønnen ventes at stige betydeligt i 2024-25, og reallønstabt fra 2022 ventes at blive indhentet i 2025.



Anm.: Lønstigningerne er opgjort ved timelønssomkostningerne i industrien, mens inflationen er nationalregnskabs forbrugsdeflator.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank.

7) Opgjort ved forbrugerprisindekset. Stigningen i forbrugsdeflatoren vist i tabel II.2 var lidt lavere.

**Udsigt til inflation omkring 2 pct.**

I år og næste år forventes forbrugerpriserne at stige ca. 2 pct. Inflationen holdes oppe af et forventet fortsat højt indenlandsk prispres som følge af relativt høje lønstigninger på ca. 5¾ pct. i 2024 og ca. 4½ pct. i 2025. Gennemslaget fra lønstigningerne til forbrugerpriserne er dog forbundet med usikkerhed, jf. boks II.4. Samlet indebærer den forventede udvikling betydelige reallønsstigninger i 2024-25, og reallønstabt fra 2022 indhentes i 2025. Det bidrager som nævnt til at understøtte den private efterspørgsel de kommende år. Energipriserne forventes i 2024-25 at falde svagt og dermed bidrage til at holde de årlige prisstigningstakter nede. Den forventede inflationsudvikling i Danmark er på linje med forventningerne for euroområdet, hvor inflationen ligeledes skønnes at aftage til omkring 2 pct. i 2024-25, jf. eksempelvis ECB (2024b) og IMF (2024).<sup>8</sup>

**BOKS II.4 USIKKERHED OM LØNGENNEMSLAG TIL FORBRUGERPRISER**

Der er i øjeblikket særlig stor usikkerhed om lønstigningernes gennemslag til forbrugerpriserne. Det skyldes, at virksomhederne ikke nødvendigvis overfører stigende lønomkostninger fuldt til salgspriserne, men potentielt kan absorbere en større eller mindre andel af de stigende lønomkostninger i indtjeningen. Inflationen forventes de kommende år i høj grad at være drevet af lønstigninger, og forventningerne til den samlede inflationsudvikling er derfor baseret på en forventning til virksomhedernes absorbering af de højere lønomkostninger. Skøn for dette er forbundet med usikkerhed.

I indeværende prognose lægges det til grund, at virksomhederne har begrænset rum til at absorbere øgede lønomkostninger i deres indtjening, jf. Nationalbanken (2024). De forventede lønstigninger resulterer derfor i et relativt højt indenlandsk prispres. Det er dog ikke givet, at virksomhederne overfører lønstigningerne til salgspriserne med det samme.

Eksempelvis argumenterer ECB (2024c) for, at der er et tiltagende pres på virksomhederne for at absorbere den høje lønvækst i deres indtjening givet den igangværende normalisering af efterspørgslen efter coronapandemien samt den fortsatte transmission af de pengepolitiske stramninger fra efteråret 2023, jf. også afsnit II.2. En analyse af gennemslaget fra højere energipriser til forbrugerpriserne foretaget på danske virksomheder i perioden 2001 til 2019 viser, at de højere omkostninger i dette tilfælde ikke blev overvæltet øjeblikkeligt til forbrugerpriserne, hvormed virksomhederne absorberede en del af de øgede omkostninger, jf. *Økonomi og Miljø, 2022*. På den måde kan virksomhedernes indtjening i nogle situationer fungere som en buffer mod løngennemslaget til forbrugerpriserne.

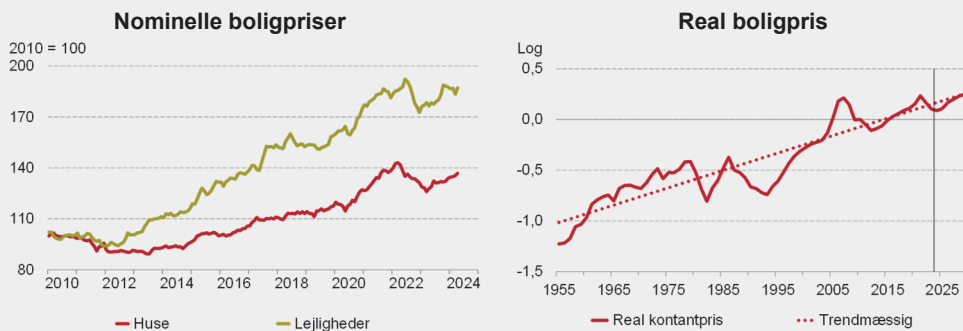
8) Bemærk, at ECB's og IMF's inflationsmål er opgjort ved det EU-harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP). Der er metodiske afvigelser mellem det danske og EU-harmoniserede forbrugerprisindeks, hvilket i praksis betyder, at inflationen opgjort ved de to metoder ikke er helt sammenfaldende.

### Normalisering på boligmarkedet

På boligmarkedet har huspriserne overordnet set stabiliseret sig, og Homes indikator for den nominelle husprisudvikling tyder på fremgang igennem 2023 og i begyndelsen af 2024, jf. figur II.13. Lejlighedspriserne har modsat huspriserne udvist svagt fald siden slutningen af 2023. Den svagere udvikling for lejlighederne er en forventet tilpasning, da de nye ejendomsvurderinger særligt for lejligheder indebar, at der kunne være en gevinst ved at overtage boligen før 1. januar 2024, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Dette har formentlig medvirket til, at en række handler, som normalt ville være blevet foretaget i begyndelsen af 2024, blev fremrykket til slutningen af 2023, hvilket gav anledning til betydelige prisstigninger på lejligheder i sidste halvdel af 2023.

**FIGUR II.13 BOLIGPRISER**

De nominelle huspriser er steget i begyndelsen af 2024, mens lejlighedspriserne har udviklet sig mere svagt i begyndelsen af året. Den reale boligpris ventes at ligge under den langsigtede trend de kommende år.



Anm.: I venstre figur er seneste observation april 2024. Den reale kontantpris er defineret som kontantprisen på enfamiliehuse deflateret med deflatoren for det private forbrug. Den trendmæssige udvikling er estimeret som en loglineær trend over perioden 1955-2023.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Home via Danske Bank og egne beregninger.

### Boligpriser og -investeringer ventes at stige

De førstkomende år forventes højere priser for både ejerlejligheder og huse. Det hviler på en forventning om reallønsfremgang samt udsigten til lavere (korte) renter, hvilket samlet bidrager til at øge boligkøbernes rådighedsbeløb. Dertil kommer, at arbejdsmarkedet fortsat er stærkt, jf. beskrivelsen senere i afsnittet. Disse faktorer er i høj grad også styrende for niveauet af boliginvesteringer, der over de kommende måneder forventes at stige i takt med boligpriserne.

**Reale boligpriser under trend de kommende år**

De nominelle boligpriser lå i gennemsnit lavere i 2023 end i 2022, og kombineret med fortsat relativt høj inflation indebærer det, at de reale huspriser faldt ca. 4¼ pct. i 2023, hvorved de skønnes at ligge tæt på den langsigtede trend, jf. højre del af figur II.13. Trenden i den reale huspris tilsiger en årlig stigning på ca. 1¾ pct. Den forventede nominelle boligprisfremgang de førstkomende år er kun lidt højere end den forventede inflation, og de reale huspriser forventes på den baggrund at falde lidt under den langsigtede trend de kommende år.

### **FORTSAT BESKÆFTIGELSESFREMANG DET SENESTE ÅR**

**Fortsat beskæftigelsesfremgang**

Beskæftigelsen har ikke på samme måde som den indenlandske efterspørgsel vist tegn på afdæmpning de seneste år, men er fortsat med at stige, jf. figur II.14. Siden udgangen af 2022 er yderligere ca. 40.000 personer kommet i beskæftigelse, hvoraf ca. 30.000 personer er ansat i de private byerhverv. Det er kvalitativt samme billede som i USA og en række europæiske lande, hvor arbejdsmarkedet også fortsat er stærke, jf. afsnit II.2.

**Stigende beskæftigelse blandt udenlandske statsborgere ...**

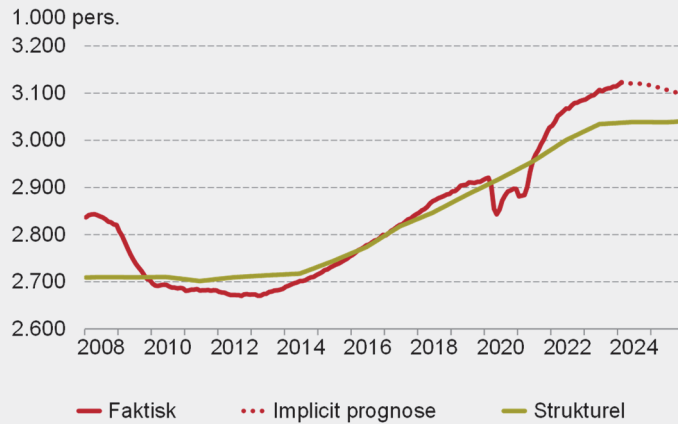
Beskæftigelsesfremgangen er tilvejebragt gennem en udvidelse af arbejdsstyrken, mens ledigheden er steget svagt i samme periode. En betydelig del af beskæftigelses- og arbejdsstyrkefremgangen kan tilskrives højere beskæftigelse blandt udenlandske statsborgere, som står for lidt mere end to tredjedele af den samlede beskæftigelsesfremgang på ca. 40.000 personer siden udgangen af 2022. Ca. en femtedel af beskæftigelsesfremgangen blandt udenlandske statsborgere kan tilskrives flere beskæftigede ukrainske statsborgere. En del af den samlede beskæftigelsesfremgang blandt udenlandske statsborgere skyldes, at nytillgangen af arbejdskraft fra udlandet fortsat er høj, mens den øvrige del kan tilskrives øget beskæftigelse fra allerede herboende, udenlandske statsborgere (flygtninge og indvandrere), jf. baggrundsnotatet. Det seneste års beskæftigelsesfremgang har således øget beskæftigelsen blandt personer i Danmark på kontant- og uddannelseshjælp, jf. Beskæftigelsesministeriet (2024).

**... og ældste grupper på arbejdsmarkedet**

Fokuseres på aldersfordelingen blandt de beskæftigede frem for statsborgerskab, er beskæftigelsesfremgangen det seneste år sket blandt de 30-39-årige samt blandt personer over 60 år, mens beskæftigelsen omvendt er faldet i aldersgruppen 40-59 år, jf. baggrundsnotatet.

FIGUR II.14 BESKÆFTIGELSE

Beskæftigelsen ventes at forblive høj de kommende år.



Anm.: Figuren viser lønmodtagerbeskæftigelsen opregnet til nationalregnskabs årsniveau for beskæftigelsen. Seneste observation er februar 2024. Derefter er vist en implicit månedsprofil, som er i overensstemmelse med beskæftigelseskønnene på årsniveau. Strukturel beskæftigelse er opjusteret ca. 30.000 personer i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2023*, jf. boks II.6 senere i afsnittet.

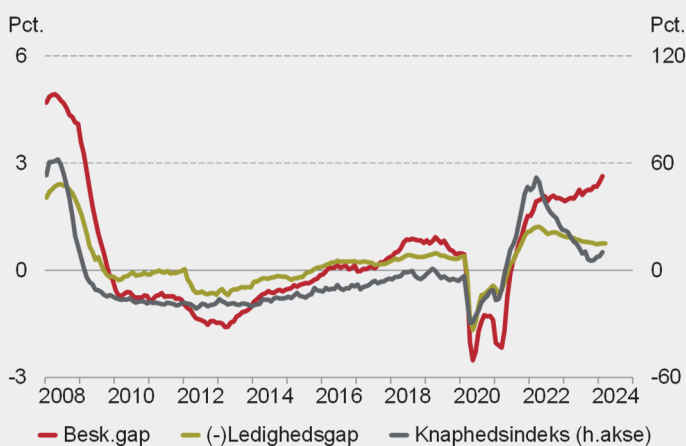
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken samt ADAM's databank og egne beregninger.

### Fortsat pres på arbejdsmarkedet

Den fortsatte beskæftigelsesfremgang igennem 2023 indebærer, at beskæftigelsen i begyndelsen af 2024 skønnes at være ca. 85.000 personer eller ca. 2¾ pct. over det skønnede strukturelle niveau, jf. figur II.15. Opgjort ved beskæftigelsesgap har presset på arbejdsmarkedet været stigende siden begyndelsen af 2022. En række andre indikatorer peger omvendt i retning af, at presset på arbejdsmarkedet er mindsket gennem det seneste år; antallet af stillingsopslag er faldet, ledigheden er steget svagt, og rekrutteringsvanskelighederne er aftaget. Den allerseneste udvikling i nogle af indikatorerne tyder på, at presset igen er svagt stigende. Det ses eksempelvis i, at antallet af ledige stillinger pr. ledig igen er begyndt at tiltage. Indikatorerne peger samlet i retning af et større end normalt pres på arbejdsmarkedet, svarende til en situation med højkonjunktur.

**FIGUR II.15 PRES PÅ ARBEJDSMARKEDET**

En række indikatorer peger på højere end normalt pres på arbejdsmarkedet, omend i forskelligt omfang.



Anm.: Knaphedsindekset måler antallet af ledige stillinger i forhold til antallet af ledige relativt til et historisk gennemsnit. Ledighedsgap er vist med modsat fortegn, så presset på arbejdsmarkedet målt ved denne indikator er sammenligneligt med de to øvrige mål. Seneste observation er februar 2024 for beskæftigelsesgap og marts 2024 for knaphedsindeks og ledighedsgap.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken samt ADAM's databank, Jobindsats samt egne beregninger.

### BESKÆFTIGELSESFREMGANGEN HAR OVERRASKET

**Beskæftigelsen er steget mere end ventet**

Beskæftigelsesfremgangen har været større end ventet, og i februar 2024 var beskæftigelsen knap 30.000 personer højere end implicit forventet i *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Overordnet set kan der være to medvirkende forklaringer til dette, og begge dele kan have spillet en rolle i, at beskæftigelsen har været fortsat høj det seneste år. En mulighed er, at virksomhederne har valgt at fastholde flere medarbejdere, end produktionssituationen isoleret set har tilsagt (såkaldt *labour hoarding* eller hamstring af arbejdskraft). I dette tilfælde har arbejdsmarkedet dermed endnu ikke tilpasset sig en svagere produktionssituation. Alternativt har produktionssituationen i dansk økonomi, herunder i medicinalindustrien, været mere gunstig end tidligere vurderet, hvorved virksomhederne har haft mulighed for et højere beskæftigelsesniveau end skønnet.



**Visse tegn på hamstring af arbejdskraft i perioden efter corona, ...**

Den første mulighed – ekstraordinær grad af arbejdskrafthamstring – ses ofte i konjunkturomslag, fordi det er forbundet med omkostninger at ansætte og afskedige, og fordi virksomhederne i begyndelsen af et tilbageslag kan være usikre på varigheden af tilbageslaget. Hamstring af arbejdskraft kan herudover have været mere udtalt, fordi lønstigningerne de seneste år har været lavere, end man kunne forvente i lyset af presset på arbejdsmarkedet, hvilket har muliggjort et højere beskæftigelsesniveau. Der er visse tegn på, at tendensen til arbejdskrafthamstring steg i perioden umiddelbart efter coronapandemien, jf. figur II.16. Det kan hænge sammen med, at der efter pandemien var udbredte rekrutteringsudfordringer i mange brancher. Hvis virksomhederne frygter ikke at kunne ansætte medarbejdere med de rette kompetencer, hvis afdæmpningen viser sig at være kortvarig, kan det begrunde, at de i højere grad vælger at fastholde eksisterende medarbejdere.

**FIGUR II.16 INDIKATOR FOR LABOUR HOARDING**

EU-Kommissionens indikator for labour hoarding tyder på en tiltagende tendens til labour hoarding i 2022, men siden er omfanget faldet til et relativt lavt niveau.



Anm.: Indikatoren opgør andelen af virksomhederne, der forventer produktionstilbagegang, men beskæftigelsesstilstand eller -fremgang. Figuren viser et tremåneders centreret glidende gennemsnit. Seneste observation er marts 2024.

Kilde: Eurostat.

**... men kun i mindre grad i 2023**

Tendensen til hamstring af arbejdskraft har dog været aftagende gennem 2022 og 2023, og i begyndelsen af 2024 var det under 5 pct. af danske virksomheder, der forventede produktionstilbagegang kombineret med beskæftigelsesstilstand eller -fremgang. En anden indikation på omfanget af arbejdskrafthamstring er antallet af personer på den såkaldte arbejdsfordelingsordning. Ordningen gør det muligt for virksomheder at nedsætte de ansattes arbejdstid fremfor at fyre medarbejdere, hvis der i en periode ikke er tilstrækkeligt arbejde. Antallet af personer på ordningen steg lidt igennem 2022 og 2023, men ligger fortsat på et lavt niveau. Endelig kan bruttobevægelserne i beskæftigelsen vidne om eventuelle tegn på, at virksomhederne fastholder eksisterende medarbejdere i et større omfang end normalt. Beregninger baseret på registerdata tilsiger, at afgang fra beskæftigelse i 2022-23 har ligget lavere end i perioden 2008-19. Det indikerer, at virksomhederne fastholder eksisterende medarbejdere i større omfang end normalt, hvilket kan være et tegn på, at de er mere tilbageholdende med at skille sig af med medarbejdere end normalt, jf. baggrundsnotatet. Samlet vurderes det, at der de seneste år har været tegn på et vist omfang af arbejdskrafthamstring, men aktuelt er der ikke tale om et ekstraordinært omfang.

**Stort BNP-bidrag fra medicinalindustrien ...**

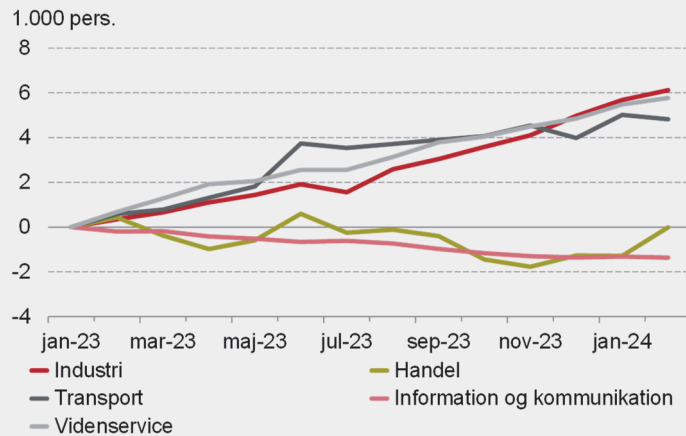
I relation til den anden mulighed (mere gunstig produktionssituation end ventet) kan en betydelig del af de seneste års produktionsfremgang tilskrives højere produktion i medicinalindustrien, jf. Danmarks Statistik (2024a). Det var forventningen i *Dansk Økonomi, efterår 2023*, at fremgang i medicinalindustrien ville yde et betydeligt bidrag til BNP i både 2023 og 2024, men den implicitte forventning var, at denne fremgang var drevet af M&P, der som nævnt kun i begrænset omfang øger dansk beskæftigelse.

**... har medført større beskæftigelsesfremgang end ventet**

Oplysninger fra Novo Nordisk tyder imidlertid på, at produktionsfremgangen også har givet anledning til en betydelig produktion i Danmark og dermed også beskæftigelsesfremgang i Danmark. Novo Nordisk oplyser, at de fra udgangen af 2022 til marts 2024 har øget antallet af ansatte med lidt mere end 7.500 personer i Danmark. Det medvirker dermed til, at industrien er den branche, der har oplevet den antalsmæssigt største beskæftigelsesfremgang i perioden, jf. figur II.17. Beskæftigelsesfremgangen i Novo Nordisk bidrager direkte med ca. en femtedel af den samlede beskæftigelsesfremgang over perioden og med ca. en fjerdedel af fremgangen i de private byerhverv. Den direkte beskæftigelsesfremgang i medicinalindustrien har dermed spillet en større rolle for dansk økonomi end implicit lagt til grund i *Dansk Økonomi, 2023*.

**FIGUR II.17 BESKÆFTIGELSE, UDVALGTE BRANCHER**

Beskæftigelsen er fortsat med at stige gennem 2023 og ind i 2024. Stigningen har været bredt funderet på tværs af brancher med størst stigning i industrien. Oplysninger fra Novo Nordisk tyder på, at meget af denne fremgang er relateret til medicinalindustrien.



Anm.: Seneste observation er februar 2024.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

#### Afledte effekter af højere medicinalbeskæftigelse

I tillæg til den direkte beskæftigelseeffekt i medicinalindustrien af den betydelige produktionsfremgang, påvirker fremgangen i medicinalindustrien også andre dele af dansk økonomi. Beregninger viser, at beskæftigelsesfremgang i medicinalindustrien normalt øger beskæftigelsen i den øvrige del af økonomien tilsvarende, jf. baggrundsnotatet. En beskæftigelsesfremgang på eksempelvis 7.500 personer i medicinalindustrien siden begyndelsen af 2023 kan altså have afledte effekter på yderligere 7.500 personer og dermed potentielt forklare ca. 15.000 personer af det seneste år beskæftigelsesfremgang. Det svarer til omkring halvdelen af fremgangen i de private byerhverv. Hertil kommer, at Novos produktionsfremgang i Danmark har givet anledning til en udbygning af deres produktionskapacitet. Det kan have øget beskæftigelsen i bygge- og anlægsbranchen (og relaterede brancher) mere, end produktionsfremgangen normalt ville tilsige.

**Produktionen udenfor medicinalindustrien kan være undervurderet**

Det vurderes samlet at være sandsynligt, at produktionsfremgangen i medicinalindustrien i større omfang end ventet har øget beskæftigelsen de seneste år. Den naturlige konsekvens af dette ville være, at produktionsfremgangen udenfor medicinalindustrien også havde udviklet sig mere gunstigt end ventet. Den aktuelle offentliggørelse af nationalregnskabet tyder imidlertid ikke på, at dette har været tilfældet. Tværtimod var der betydeligt svagere fremgang i de private byerhverv under ét end ventet i *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Det indebærer, at produktiviteten i de private byerhverv ekskl. M&P faldt 2,5 pct. i 2023. Det er ikke tidligere set, at produktiviteten i de private byerhverv i Danmark falder i det omfang. Det er muligt, at det hænger sammen med en bemærkelsesværdig udvikling i enkelte underbrancher, jf. boks II.5, og at den samlede produktion udenfor medicinalindustrien i det aktuelt offentliggjorte nationalregnskab er undervurderet og vil blive revideret i forbindelse med sommerens hovedrevision af nationalregnskabet. Det understøttes umiddelbart af, at produktionsindikatorerne for industrien og store dele af servicebranchen peger på fremgang igennem 2023, jf. figur II.18.

**BOKS II.5 USIKKERHED KNYTTET TIL PRODUKTIVITETSUDVIKLINGEN I 2023**

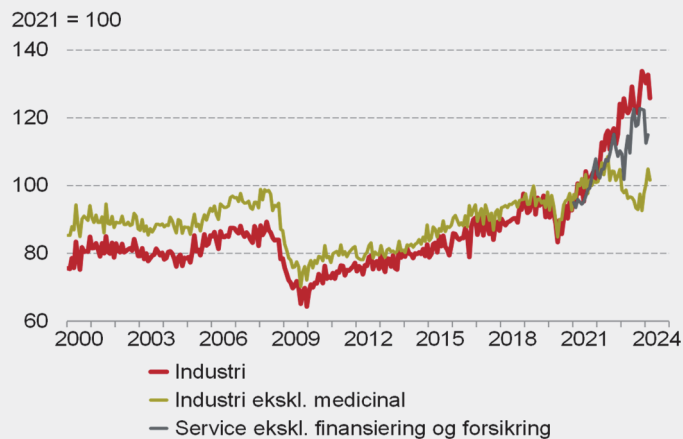
Den opgjorte timeproduktivitet i de private byerhverv ekskl. M&P faldt ca. 2½ pct. i 2023. Det er forventeligt med en vis afdæmpning af produktiviteten i forbindelse med et konjunkturomslag, men faldet i 2023 er bemærkelsesværdigt stort og har en størrelsesorden, der ikke tidligere er set i den statistikdækkede periode 1966-2023.

Den samlede udvikling dækker over betydelig heterogenitet på tværs af brancher, hvor udviklingen i branchen finansiering og forsikring er særligt bemærkelsesværdig med et produktivitetsfald på mere end 10 pct. i 2023, jf. baggrundsnotatet. Det er en udvikling, der ser ud til at være relateret til pris/mængde-splittet i branchen, og det betydelige produktivitetsfald i 2023 ses ikke i andre lande. I euroområdet steg branchens produktivitet således svagt i 2023.

Der vurderes samlet at være ekstraordinært stor usikkerhed knyttet til nationalregnskabet, jf. faktaboksen i indledningen til afsnittet. På den baggrund afventer en nærmere afdækning af den underliggende produktivitsudvikling i økonomien ekskl. M&P sommerens revision af nationalregnskabs-tallene. Det er lagt til grund for prognosen, at faldet i 2023 var af delvist strukturel karakter, hvorved normaliseringen af produktiviteten frem mod 2030 alt andet lige mindskes, jf. beskrivelsen i baggrundsnotatet.

**FIGUR II.18 PRODUKTIONSINDIKATORER**

Produktionsindikatorer tyder på produktionsfremgang fra 2022 til 2023. Både industri- og serviceproduktionen steg således igennem 2023.



Anm.: Servicesektorens produktionsindeks findes først fra 2021 og kun ekskl. finansiering og forsikring. Seneste observation er marts 2024 for industriens produktion og februar 2024 for servicesektorens produktionsindeks.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Eurostat samt egne beregninger.

### BESKÆFTIGELSEN VENTES AT FORBLIVE HØJ I 2024-25

**Forventning om høj beskæftigelse i 2024-25, ...**

Efterspørgslen ventes som nævnt at tiltage de kommende år, herunder som følge af et betydeligt ekspansivt bidrag fra den offentlige efterspørgsel i 2024-25, jf. beskrivelsen i afsnit II.4. Indikatorer for arbejdsmarkedet tyder på et fortsat pres, og erhvervenes beskæftigelsesforventninger tyder på fremgang. Samlet forventes beskæftigelsen på den baggrund at opretholde et relativt højt niveau, og årsniveauet i 2025 skønnes at være omtrent på niveau med 2023.

**... men lavere end efterspørgselsfremgang vil tilsige**

Beskæftigelsesudviklingen ventes at være mere afdæmpet, end efterspørgselsfremgangen i prognosen alt andet lige giver basis for. Det skal blandt andet ses i lyset af, at der de seneste år har været en vis tendens til arbejdskraftthamstring, som har dæmpet produktiviteten, jf. diskussionen i afsnittet ovenfor. Det bidrager til at mindske behovet for

yderligere arbejdskraft de kommende år, og produktiviteten ventes gradvist at blive normaliseret. Ved udgangen af 2025 ventes der fortsat at være et betydeligt pres på arbejdsmarkedet med et skønnet beskæftigelsesgap på knap 2 pct. Frem mod 2030 forudsættes en gradvis normalisering af beskæftigelsen mod det skønnede strukturelle niveau.

### **USIKKERHED KNYTTET TIL DEN VENTEDE BESKÆFTIGELSESUDBIKLING**

**Beskæftigelsesgap  
er én måde at måle  
kapacitetspres**

Opgørelsen af kapacitetspreset i økonomien er af væsentlig betydning for anbefalingerne til finanspolitikken. Det skyldes, at et af formålene med finanspolitik er at undgå, at udsvingene i økonomien bliver unødigt store, da dette er forbundet med omkostninger. Der findes ikke en entydig måde at opgøre størrelsen af kapacitetspreset i økonomien på, og forskellige indikatorer kan pege i forskellige retninger, jf. beskrivelsen af figur II.15 tidligere i afsnittet. En måde at opgøre preset på er ved opgørelsen af beskæftigelsesgap, som måler forskellen mellem faktisk og strukturel beskæftigelse. Den aktuelle vurdering tilsiger, at beskæftigelsen primo 2024 var ca. 85.000 personer eller ca. 2¾ pct. over strukturelt niveau.

**Strukturel  
beskæftigelse  
opjusteret i forhold  
til efteråret**

Strukturel beskæftigelse er opjusteret ca. 30.000 personer i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2023* på baggrund af den fortsatte beskæftigelsesfremgang igennem 2023, jf. boks II.6. Opjusteringen af den strukturelle beskæftigelse afspejler en tilsvarende opjustering af den strukturelle arbejdsstyrke. Det skal ses i lyset af, at de seneste års beskæftigelsesfremgang i et vist omfang er sket blandt mere marginaliserede grupper på arbejdsmarkedet samt grupper med en relativt lav beskæftigelsesfrekvens, jf. beskrivelsen tidligere i afsnittet. Det er muligt, at disse gruppers arbejdsmarkedstilknytning er blevet varigt højere under de seneste års beskæftigelsesopsving, hvilket øger den strukturelle beskæftigelse. Hertil kommer, at det er lagt til grund, at en del af nytilgangen af udenlandsk arbejdskraft er af mere varig karakter, jf. også *Dansk Økonomi, efterår 2023*.

**Beregningen er  
forbundet med  
usikkerhed**

I perioder med betydelig beskæftigelsesfremgang er der risiko for, at en konjunktuel stigning forveksles med en underliggende strukturel fremgang, og at strukturel beskæftigelse på den baggrund opjusteres for meget. En række andre indikatorer peger dog i retning af, at preset på arbejdsmarkedet er mindre, end størrelsen af det beregnede beskæftigelsesgap tilsiger, hvilket modsat ville tilsige, at den strukturelle beskæftigelse er endnu højere, end aktuelt vurderet.

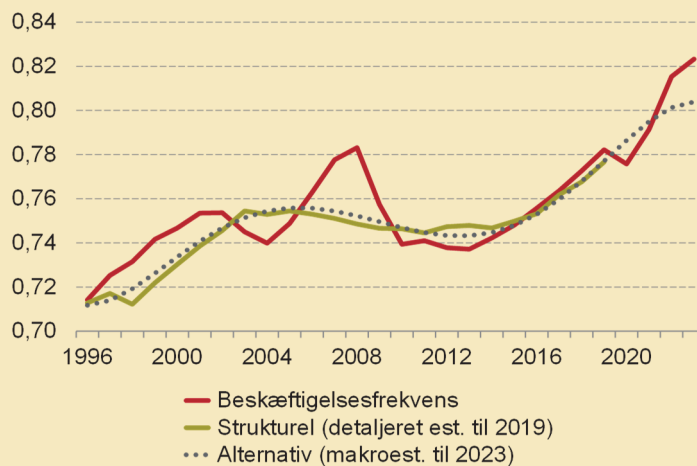
**BOKS II.6 FASTLÆGGELSE AF STRUKTUREL BESKÆFTIGELSE**

Beregningen af den strukturelle arbejdsstyrke til og med 2019 er baseret på en konjunkturrensning af modtagere af forskellige typer af indkomstoverførsler samt selvforsørgende på etårs alderstrin. På baggrund heraf kan den strukturelle arbejdsstyrke fastlægges ved at trække disse personer fra den samlede befolkning, jf. *Dokumentationsnotat om estimation af den strukturelle arbejdsstyrke til Dansk Økonomi, forår 2023*. Denne tilgang benævnes *den detaljerede metode*.

For årene 2020-23 forlænges ovenstående tilgang med en estimation, der direkte konjunkturrenses makrobekæftigelsesfrekvensen ( $Q/U$ ). Samme tilgang blev anvendt for 2020-22 i *Dansk Økonomi, forår 2023*. Konkret anvendes ligning (1). Som konjunkturindikator benyttes ledighedsgap, og der medtages en tidstrend i estimationen, som også fanger effekter af reformer.

$$(1) \quad Q_t/U_t = \beta^0 + trend_t + \beta^1 \cdot Konjunkturindikator_t + \varepsilon_t$$

Den estimerede underliggende udvikling i beskæftigelsen i årene 1996-2019 er omtrent ens med de to estimationer, jf. figur A. Dette indikerer, at den makrobaserede tilgang kan give et rimeligt bud på den underliggende udvikling i den strukturelle beskæftigelse også i årene til og med 2023. Makroestimationen peger på en underliggende stigning i den strukturelle beskæftigelse på lidt mere end 150.000 personer fra 2019 til 2023. I forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2023* er der tale om en opjustering af strukturel beskæftigelse i 2023 med ca. 30.000 personer.

**FIGUR A BESKÆFTIGELSESFREKVENNS**

Anm.: Figuren angiver den strukturelle beskæftigelsesfrekvens med den detaljerede metode, som anvendes frem til 2019. Den grå prikkede kurve viser makroestimationen, som går til 2023 og følger ligning (1). Den røde linje angiver den faktiske beskæftigelsesfrekvens.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

**Udenlandsk arbejdskraft fungerer som en arbejdskraftreserve, ...**

En betydelig del af de seneste års beskæftigelses- og arbejdsstyrkefremgang kan som nævnt tilskrives udenlandske statsborgere. En del af disse er formentlig vandrende udenlandsk arbejdskraft, der fungerer som en konjunkturbetinget arbejdskraftreserve i dansk økonomi: Når konjunktursituationen er relativt gunstig i Danmark, strømmer arbejdskraften til landet, mens den forlader Danmark, når konjunkturerne vender. Denne udenlandske arbejdskraftreserve blev øget i forbindelsen med østudvidelsen af EU i 2000'erne og kan være øget yderligere de seneste år som følge af, at europæisk arbejdskraft i mindre omfang rejser til Storbritannien efter landets udtræden af EU.

**... der øger det beregnede beskæftigelsesgap, men ikke lønpresset tilsvarende**

Den konjunkturbetingede tilgang af vandrende udenlandsk arbejdskraft tenderer til at øge det beregnede beskæftigelsesgap i den periode, hvor arbejdskraften kommer til Danmark (og tilsvarende til at reducere det, når arbejdskraften forlader landet igen). Det er dog muligt, at denne type udenlandske arbejdskraft yder et mindre lønpres end andre typer af beskæftigede, og at beskæftigelsesfremgang gennem nytilgang af udenlandsk arbejdskraft dermed dæmper lønpresset i økonomien relativt til en situation, hvor beskæftigelsesfremgangen er tilvejebragt ved allerede herboende personer. I en situation, hvor nytilgang af arbejdskraft fra udlandet yder et væsentligt bidrag til det beregnede beskæftigelsesgap, vil sammenhængen mellem presset på arbejdsmarkedet og det beregnede beskæftigelsesgap dermed være mindre tydelig. Det tilsiger, at presset på arbejdsmarkedet formentlig er mere i overensstemmelse med andre mål, herunder knaphedsindekset og ledighedsgap, jf. figur II.15 tidligere i afsnittet.

**Konjunkturbetinget stigning i arbejdsstyrke må ikke forveksles med strukturel**

Beskæftigelsesfremgang som følge af nytilgang fra udlandet er et eksempel på, at en konjunkturbetinget fremgang ikke skal forveksles med en underliggende strukturel stigning, og den vandrende udenlandske arbejdskraft er ikke et udtryk for en højere strukturel beskæftigelse i traditionel forstand. En fuld indregning af denne type arbejdskraft i den strukturelle beskæftigelse risikerer at overvurdere den strukturelle beskæftigelse i 2030 (og dermed råderummet i dansk økonomi) på mellem-lang sigt.

**Udenlandsk arbejdskraft kan også øge strukturel beskæftigelse**

En vis del af den nytilkomne udenlandske arbejdskraft bidrager dog også til at øge den strukturelle beskæftigelse i traditionel forstand. Det er tilfældet for den del af den udenlandske arbejdskraft, der mere varigt bosætter sig i Danmark og dermed mere permanent indgår i den danske arbejdsstyrke. Som tidligere nævnt er det lagt til grund for prognosen, at dette i et vist omfang vil være tilfældet, og at udenlandsk arbejdskraft derfor har ydet et bidrag til at øge den strukturelle beskæftigelse de seneste år.



## STORT BETALINGSBALANCEOVERSKUD

### Stort overskud på betalingsbalancen ...

Siden 1990, hvor årtiers betalingsbalanceunderskud blev vendt til overskud, har der været tendens til stigende overskud på betalingsbalancen. Overskuddet nåede i 2023 ca. 11 pct. af BNP. Det overstiger dermed klart EU's vejledende grænseværdi på højst 6 pct. af BNP og har gjort det siden midten af 2010'erne.<sup>9</sup> Store overskud på betalingsbalancen kan ligesom store underskud være et tegn på underliggende økonomiske ubalancer. I dette afsnit dekomponeres udviklingen på betalingsbalancen derfor med henblik på at belyse årsagerne til det betydelige overskud.

### ... kan anskues fra flere vinkler

Overskuddet på betalingsbalancen kan anskues fra forskellige synsvinkler. På den ene side kan betalingsbalancen ses som et lands opsparring fratrukket udgifterne til reale investeringer. På den anden side er saldoen et udtryk for forskellen mellem værdien af et lands eksport og import (stillingen på vare- og tjenestebalancen) samt nettotransfereringer og nettorentebetalinger til udlandet. I det følgende dekomponeres overskuddet på betalingsbalancen ud fra begge vinkler. Dette belyser kilderne til overskuddet, men analyserer ikke den bagvedliggende årsagssammenhænge.

### Stigende overskud er udtryk for stigende opsparring

Anskuet fra den første vinkel kan det stigende overskud tilskrives en markant stigende opsparring siden 1980'erne, mens investeringerne har svinget omkring 20 pct. af BNP, jf. baggrundsnotatet. Der har dermed været tale om et lavere forbrug i forhold til den samlede indkomst. Den indenlandske opsparring kan fordeles på økonomiens sektorer; husholdninger, private virksomheder og den offentlige sektor, jf. faktaboks. Det kan være væsentligt at forstå kilden til den høje opsparring for at kunne analysere, hvorvidt der er incitamenter eller rammevilkår i Danmark, der frembringer en stor opsparring i forhold til indkomsten.

---

9) Betalingsbalancen er en blandt flere indikatorer i EU's Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard (MIP), som er en overvågningsprocedure for forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer blandt ØMU-landene. MIP er en del af det finanspolitiske rammeværk i finanspagten, som Danmark har valgt at tilslutte sig. MIP indeholder en resultattavle med indikatorer for de enkelte lande med tilhørende vejledende grænseværdier for de enkelte ubalancer. De vejledende grænseværdier for betalingsbalancen (regnet som et treårs gennemsnit) er mellem -4 og +6 pct. af BNP.

## NETTOFORDRINGSERHVERVELSE

De enkelte sektorer i økonomien (husholdninger, selskaber, offentlig sektor og udlandet) har en lang række transaktioner med hinanden, der består af blandt andet løn, overførselsindkomst, skat, køb og salg af varer og tjenester samt formueindkomst. Forskellen på de samlede indtægter og de samlede udgifter for den enkelte sektor giver sektorens bruttoopsparing.

Bruttoopsparingen anvendes til at dække investeringer i fast realkapital i sektoren samt enkelte kapitaloverførsler. Forskellen på opsparingen og kapitaludgifterne giver nettofordringserhvervelsen i en sektor. Denne er positiv, hvis opsparingen overstiger investeringerne, og negativ, hvis investeringerne er større end opsparingen.

Summen af alle de indenlandske sektorets nettofordringserhvervelser giver udlandets nettofordringserhvervelse, der i store træk svarer til betalingsbalancens løbende poster med modsat fortegn.

### Positivt bidrag til overskud fra private virksomheder

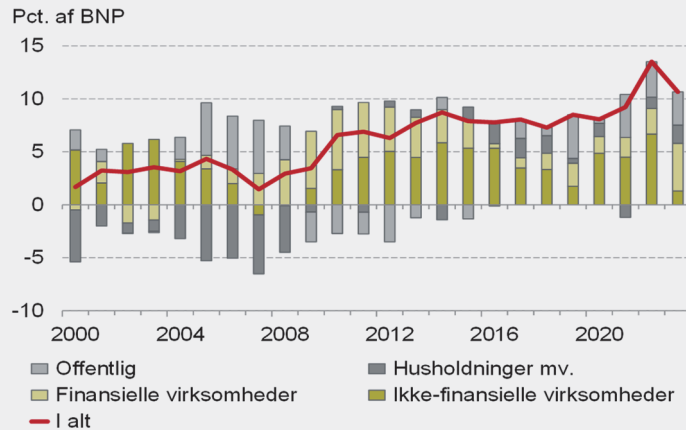
Set over perioden fra 2000 kan i gennemsnit mere end halvdelen af det betydelige betalingsbalanceoverskud tilskrives en positiv nettoopsparing (også kaldet nettofordringserhvervelse) i de ikke-finansielle virksomheder, og hertil kommer et positivt bidrag fra de finansielle virksomheder, jf. figur II.19. Samlet står de private virksomheder dermed for et betydeligt bidrag til det samlede opsparingsoverskud. En del af de store danske virksomheder er fondskontrollerede, jf. Danmarks Statistik (2021), og der kan således være tale om, at en del af den positive nettofordringserhvervelse fra de private virksomheder er placeret i erhvervsdrivende fonde.

### Stigende bidrag fra husholdninger

Der har traditionelt været et stort fokus på husholdningernes opsparing, eksempelvis i form af udbredelsen af obligatoriske arbejdsmarkedsopsparinger, men også i den makroprudentielle regulering, der begrænser husholdningernes muligheder for at belåne friværdien i en ejerbolig. Bidraget fra husholdningerne er vendt fra at være negativt i årene op til finanskrisen til i den senere årrække at være positivt. Det bidrager derfor til stigningen i betalingsbalanceoverskuddet over perioden, men husholdningerne bidrager fortsat i gennemsnit mindre til det samlede overskud end virksomhederne.

**FIGUR II.19 BETALINGSBALANCE, SEKTOROPDELT**

Overskuddet på betalingsbalancen kan overvejende tilskrives positiv nettofordringserhvervelse i private virksomheder.



Anm.: Figuren viser nettofordringserhvervelserne for økonomiens sektorer. Summen af dem svarer omtrent til overskuddet på betalingsbalancens løbende poster (vist med rød kurve).

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

### Fald i opsparings- overskud i 2023 skyldes bl.a. udbytte

I 2023 faldt nettofordringserhvervelsen i de ikke-finansielle selskaber betydeligt som andel af BNP. Det skal ses i lyset af, at der i 2022 var en meget høj indtjening og profit i dansk søfart, jf. figur II.20, blandt andet som følge af ekstraordinært høje fragtrater. En del af det betydelige overskud i 2022 blev udbetalt som udbytte i begyndelsen af 2023. Denne udbetaling er en udgift for sektoren i 2023 (men en indtægt for nogle af de øvrige sektorer) samtidig med, at indtægterne var mere normale. Samlet tenderer det derfor til at reducere nettofordringserhvervelsen i de ikke-finansielle virksomheder i 2023.

### Størstedelen af overskuddet er på vare- og tjenestebalancen, ...

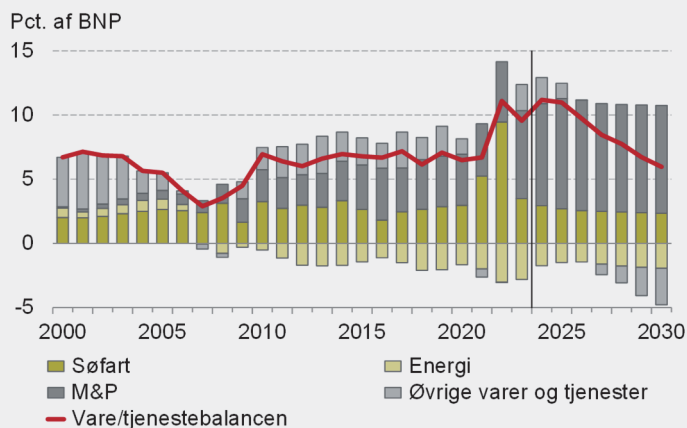
Anskuet fra den anden vinkel udgøres hovedparten af overskuddet på betalingsbalancen af et overskud på vare- og tjenestebalancen, der svarer til forskellen mellem eksport og import. Den resterende del af overskuddet udgøres af løn- og formueindkomst, mens øvrige overførsler til og fra udlandet bidrager negativt, jf. baggrundsnotatet. Overskuddet på vare- og tjenestebalancen kan yderligere opdeles på forskellige komponenter.

**... hvor søfart og M&P forklarer stor del af overskuddet**

Søfart bidrog i gennemsnit over perioden 2000-20 til et overskud på vare- og tjenestebalancen på ca. 2½ pct. af BNP. Et andet væsentligt bidrag til overskuddet er i stigende grad M&P-aktiviteter. I perioden 2005-20 bidrog M&P-aktiviteterne i gennemsnit med et overskud på 2½ pct. af BNP, og de seneste år har bidraget været over 5 pct. af BNP. M&P-aktiviteterne er som tidligere nævnt kendetegnet ved, at de kun i begrænset omfang beror på dansk arbejdskraft og fysisk kapital, og væksten i aktiviteterne siden 2005 bidrager dermed til, at den samlede opsparing som andel af BNP i Danmark er øget, mens investeringerne ikke er i samme grad.

**FIGUR II.20 VARE- OG TJENESTEBALANCEN, DEKOMPOSERET**

M&P-aktiviteterne bidrager i betydelig grad til det overskuddet på vare- og tjenestebalancen.



Anm.: Vare- og tjenestebalancen angiver forskellen mellem eksport og import. Overskuddet på vare- og tjenestebalancen udgør størstedelen af overskuddet på betalingsbalancen, som herudover også påvirkes af formueindkomst.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAMS's databank og statistikbanken og egne beregninger.

**M&P bidrager også til overskud frem mod 2030**

I prognosen forudsættes det, at der også frem mod 2030 vil være et betydeligt bidrag fra M&P, som er medvirkede til, at overskuddet på betalingsbalancen i 2030 ventes at være fortsat betydeligt og udgøre ca. 10 pct. af BNP. M&P-aktiviteterne er koncentreret i få, store multinationale koncerner, jf. *Produktivitet, 2024*. En nærmere forståelse af, hvordan disse virksomheder anvender og placerer deres overskud

(herunder evt. i fonde), vil derfor være nyttig information til at forstå årsagerne bag betalingsbalanceoverskuddet yderligere.

**Bagvedliggende årsager til overskuddet bør analyseres nærmere**

Som beskrevet kan overskuddet på betalingsbalancen ansues fra forskellige vinkler. Dekomponeringerne ovenfor belyser kilderne til overskuddet, men analyserer ikke årsagssammenhænge. På den ene side er det muligt, at der er rammevilkår i Danmark, der fordrer en betydelig opsparing, og at det derfor er drivkræfter internt i Danmark, der er den egentlige årsag til overskuddet på betalingsbalancen. På den anden side er det muligt, at globaliseringen og den internationale konkurrence er medvirkende til, at nogle danske virksomheder opnår en gunstig markedspostion med en betydelig eksport og indkomststrømme, der udmønter sig i en høj opsparing i disse virksomheder. En egentlig af-dækning af de bagvedliggende årsager til det store og stigende betalingsbalanceoverskud, herunder betydningen af de særlige danske forhold omkring fondsejede virksomheder, kræver nærmere analyser.

## II.4

## OFFENTLIGE FINANSER MOD 2030

**Indhold i afsnit**

I afsnittet vurderes udviklingen i de offentlige finanser mod 2030. De centrale forudsætninger for fremskrivningen er beskrevet i boks II.7. Først ses på udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter. Dernæst ses på udviklingen i den strukturelle offentlige saldo og råderummet. Det efterfølges af en beskrivelse af finanspolitikens aktivitetsvirkning.

### OFFENTLIG SALDO FREM MOD 2030

**Stort overskud i 2023 ...**

Der var et stort overskud på den offentlige saldo i 2023 på lidt mere end 3 pct. af BNP, jf. figur II.21 og tabel II.3. Det store overskud skyldes primært den gunstige konjunktursituation og store indtægter fra selskabsskat og aktieindkomstskat. Det høje provenu fra aktieindkomstskat var blandt andet drevet af store udbyttebetalinger i 2023 og et generelt højt afkast på det danske aktiemarked i løbet af året. Selskabsskatterne har i de seneste år givet et provenu, der har været over det skønnede strukturelle niveau, hvilket delvist skyldes konjunktursituationen. Den store vækst i medicinalbranchen har også haft en betydning for selskabsskatterne, hvor regnskaber fra store medicinalsselskaber har vist en stor stigning i de betalte selskabsskatter i Danmark i 2023.

## BOKS II.7 FREMSKRIVNINGSPRINCIPPER FOR OFFENTLIGE FINANSER

Fremskrivningen for de offentlige finanser tager udgangspunkt i vedtagen politik. Det indebærer, at der indarbejdes den gældende lovgivning på skatteområdet og for overførselsindkomster. Der indarbejdes også konsekvenserne af politiske aftaler, der endnu ikke er indarbejdet i lovgivningen. Det gælder blandt andet konsekvenserne af det lovforslag, Beskæftigelsesministeriet har fremsat om mindre regulering af overførselsindkomsterne i 2026 eller 2027 som følge af afskaffelsen af Store Bededag som helligdag. Derudover inkluderes blandt andet også konsekvenserne af aftalen *Reform af personskat* fra december 2023, lovforslag om ændrede udgiftslofter for 2025 til 2027, samt *anden delaftale under forsvarsforliget 2024-2033* fra 30. april, hvor det er besluttet at øge forsvarsudgifterne i perioden 2024-27. Det er forudsat, at de foreslåede udgiftslofter for 2024 til 2027 anvendes fuldt ud tillagt de ekstra forsvarsudgifter.

Konsekvenserne af politiske målsætninger indarbejdes i takt med, at de udmøntes konkret. Det vil sige, at udgifter til f.eks. den grønne omstilling indarbejdes i fremskrivningen i takt med, at disse udgifter påvirker udgiftslofterne og finanslove.

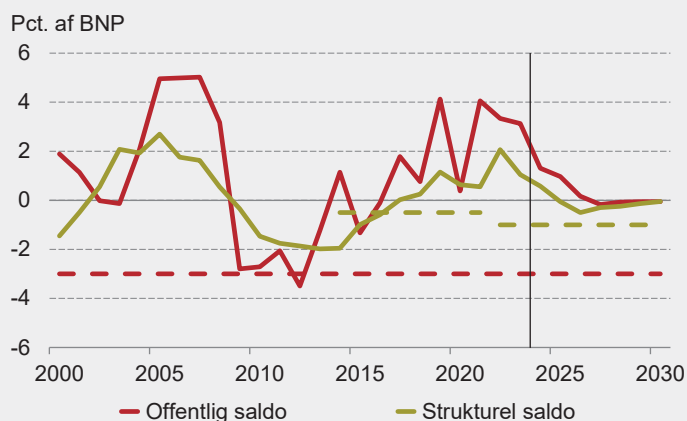
Den 25. april 2024 blev der indgået aftalen *forøgelse af den militære støtte under Ukrainefonden i 2024*, hvilket ligeledes er indarbejdet i nærværende fremskrivning. Om midler i Ukrainefonden antages det, at de er fordelt med en fjerdedel vedrørende offentligt forbrug og trefjerdedele vedrørende investeringstilskud til udlandet. Det er forudsat, at midlerne i Ukrainefonden primært går til indkøb i udlandet uden krav om modkøb i Danmark, så aktivitetsvirkningen i Danmark er nul.

Centrale forudsætninger:

- For 2024 følger det offentlige forbrug skønnet for det nominelle offentlige forbrug eksklusiv afskrivninger i den vedtagne finanslov for 2024 tillagt de forhøjede forsvarsudgifter. For perioden 2025-27 følger realvæksten i det offentlige forbrug de foreslåede udgiftslofter tillagt de foreslåede forhøjede forsvarsudgifter i perioden. Fra 2028 følger det offentlige forbrug udviklingen i det demografi- og velstandskorrigerede træk
- De nominelle offentlige investeringer følger i 2024 skønnet fra *Økonomisk Redegørelse, december 2023*. Fra 2025 og frem forudsættes investeringerne at udgøre en omtrent konstant andel af BNP, svarende til et gennemsnit for perioden 2010-19.

**FIGUR II.21 OFFENTLIG SALDO**

Store offentlige underskud de seneste år vendes gradvist til små underskud fra 2026 til 2030.



Anm.: Den røde stiplede linje er grænsen for underskuddet i stabilitets- og vækstpagten på 3 pct. af BNP. Den grønne stiplede linje angiver grænsen for underskuddet på den strukturelle saldo i budgetloven.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

... vendes til underskud fra 2026 pga. forsvarsudgifter ...

Frem mod 2026 ventes det aktuelle overskud at blive vendt til et beskedent underskud, jf. figur II.21. Svækkelsen af den offentlige saldo skyldes blandt andet en høj vækst i det offentlige forbrug over perioden. Den høje vækst i det offentlige forbrug kan blandt andet henføres til højere udgifter til det danske forsvar.

... og normalisering af konjunktur og kapitalindkomstskat

De kommende år svækkes saldoen yderligere af en gradvis forventet normalisering af konjunktursituationen og en normalisering af selskabs- og aktieindkomstskatterne. Den betydelige vækst i udgifterne og reduktionen i skatterne svækker saldoen. Der ventes dog fortsat en afstand til grænsen for underskuddet på den strukturelle saldo i budgetloven på 1 pct. af BNP og stabilitets- og vækstpagtens grænse for det offentlige underskud på 3 pct. af BNP frem mod 2030.

TABEL II.3 OFFENTLIGE INDTÆGTER OG UDGIFTER

Et stort overskud på den offentlige saldo i 2023 vendes gradvist til underskud, da udgifterne vokser mere end indtægterne.

	2023	2024	2025	2030
	----- Pct. af BNP -----			
Personskatter mv. <sup>a)</sup>	23,5	22,9	22,7	22,0
Aktieskat	1,9	1,2	1,2	1,2
Selskabsskat	3,8	3,1	3,1	2,7
Nordsøbeskatning	0,0	0,1	0,2	0,3
Pensionafkastbeskatning	0,5	0,5	0,7	1,0
Afgifter <sup>b)</sup>	13,9	14,0	14,1	14,7
Øvrige indtægter <sup>c)</sup>	4,2	3,9	3,8	4,2
Indtægter i alt <sup>d)</sup>	47,8	45,8	45,7	46,1
Offentligt forbrug <sup>e)</sup>	22,6	23,2	23,9	24,3
Offentlige investeringer <sup>f)</sup>	3,2	3,3	3,3	3,5
Indkomstoverførsler	14,3	13,9	14,0	14,6
Øvrige udgifter <sup>g)</sup>	5,2	4,7	4,3	4,3
Udgifter i alt <sup>d)</sup>	45,4	45,2	45,5	46,7
Primær saldo	2,3	0,6	0,2	-0,6
Nettorenteindtægter	0,8	0,7	0,8	0,5
Offentlig saldo	3,1	1,3	1,0	-0,1
Strukturel saldo <sup>h)</sup>	1,0	0,6	-0,1	-0,1
ØMU-gæld	29	29	29	32
	----- Mia. kr. -----			
Offentlig saldo	87	39	30	-2
	----- Realvækst, pct. -----			
Off. forbrug ekskl. afskrivninger	0,4	4,7	2,7	0,7
Off. investeringer ekskl. F&U	-0,7	3,8	1,7	3,5

a) Personskatter mv. omfatter kildeskatter, herunder ejendomsværdiskat, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatter.

b) Posten omfatter foruden moms og punktafgifter blandt andet grundskyld.

c) Posten dækker blandt andet over offentlige afskrivninger, bidrag til A-kasse og efterlønsordning.

d) Indtægter og udgifter i alt er ekskl. renter.

e) Offentligt forbrug er inkl. afskrivninger (som også indgår på indtægtssiden i posten Øvrige indtægter).

f) Offentlige investeringer er inkl. udgifter til forskning og udvikling.

g) Posten indeholder blandt andet subsidier og kapitaloverførsler.

h) Strukturel saldo er opgjort efter budgetlovens metode.

Anm.: Væksten i det offentlige forbrug og de offentlige investeringer i 2030-søjlen er den gennemsnitlige vækst fra 2025 til 2030.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.



**Selskabsskatterne ventes at give et højt provenu de næste par år**

Også i de næstkommende år ventes et højt provenu fra selskabsskatterne, der understøttes af, at der også ventes et positivt output gap i de næste år. Den ventede kraftige vækst i medicinalbranchen kan medføre, at den branche vil betale store beløb i selskabsskat de næstkommende år. Fra 2026 og frem mod 2030 er det som nævnt forudsat, at provenuet for selskabsskatterne vil normalisere sig på det strukturelle niveau.

**Nordsø- og PAL-skat giver et stigende provenu**

I de seneste år har indtægterne fra nordsøbeskatningen været på et meget lavt niveau, hvilket hænger sammen med, at Tyra-feltet har været under genopbygning. Frem mod 2030 ventes provenuet fra nordsøbeskatningen af tiltage, da Tyrafeltet er i drift igen, og olieprisen forventes at stige fra 2025 og frem mod 2030. Indtægterne fra pensionsindkomsts-katten (PAL) lå også på et lavt niveau i 2023 efter at have givet et højt provenu igennem en årrække. De begrænsede indtægter skal ses i lyset af, at de stigende renter har givet pensionskasserne tab på deres obligationsbeholdninger og derfor har deres skattebetalinger været begrænsede. Frem mod 2030 ventes PAL-skatten gradvist at tiltage mod det strukturelle niveau.

**Personskatterne falder mod 2030**

Indtægterne fra personskatter ventes at blive reduceret mod 2030. Det skal blandt andet ses i lyset af, at de højere renter slår igennem på husholdningernes renteudgifter med en vis forsinkelse. Dette skyldes at en del af realkreditgælden er fastforrentet og renteudgiften på de fastforrentede lån først stiger i takt med gamle fastforrentede lån erstattes af nye. Hertil kommer, at der er i december 2023 blev indgået en skatteaftale, der blandt andet øger beskæftigelsesfradraget, hvilket er med til at reducere provenuet fra 2025.

**Høj vækst i det offentlige forbrug øger udgifterne**

De samlede offentlige udgifter stiger frem mod 2030. Det drives primært af det offentlige forbrug, hvor der er en høj vækst i 2024 og 2025. Den høje vækst drives særligt af, at forsvarsudgifterne øges markant i de kommende år. I de første år øges udgifterne til offentligt forbrug yderligere lidt af Ukraine-fonden, hvor det er antaget, at en del af udgifterne vedrører donationer af våben og ammunition mv. fra danske lagre, der indebærer en genanskaffelse af de pågældende våben mv., hvilket er forudsat at blive opgjort som offentligt forbrug i nationalregnskabet.

**Udgifter til overførselsindkomster stiger fra et lavt niveau**

Udgifterne til overførselsindkomsterne udgør aktuelt en lav andel af BNP. Det skyldes dels, at ledigheden er under det strukturelle niveau som følge af konjunktursituationen, dels den høje inflation og lønstigninger de sidste år. Overførselsindkomsterne følger med satsreguleringsprocenten udviklingen i de private lønstigninger, men det sker med en forsinkelse på to år. De høje lønstigninger i 2023 og 2024 har

endnu ikke påvirket reguleringen af overførselsindkomsterne. Frem mod 2030 vil overførselsindkomsterne blive reguleret mere end de private lønstigninger i perioden, da det seneste par års efterslæb skal indhentes. Endeligt er der også en stigning i antallet af pensionister frem mod 2030, hvilket også bidrager til at øge de offentlige udgifter til overførselsindkomster.

**Øvrige udgifter forøget af midlertidige forhold**

I 2023 og 2024 er de øvrige offentlige udgifter forøget af nogle midlertidige forhold i disse år. Erstatningerne til minkavlerne og tilbagebetaling af ejendomsskatter indebærer forhøjede udgifter. Også en del af udgifterne i Ukraine-fonden er placeret på denne post. Det høje niveau falder derfor noget tilbage frem mod 2030, da der ikke ventes nye midlertidige udgifter af en tilsvarende størrelse.

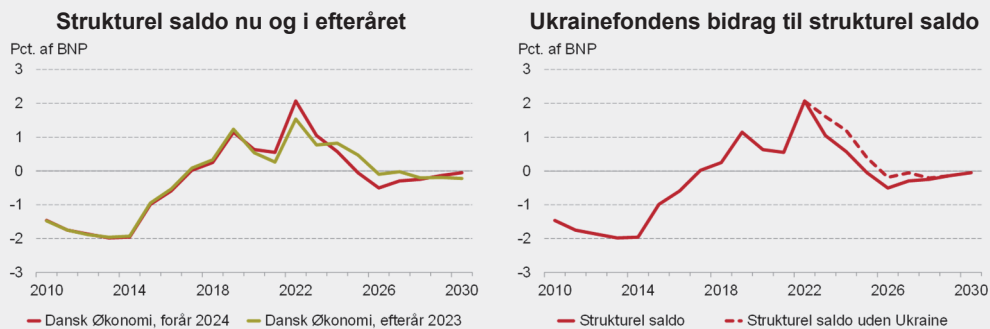
**STRUKTUREL SALDO**

**Stort overskud i 2024, ...**

Der skønnes i 2024 et overskud på den strukturelle saldo på lidt mere end ½ pct. af BNP, jf. figur II.22. I forbindelse med denne fremskrivning er overskuddet på den strukturelle saldo opjusteret i de seneste år. Det skyldes primært, at skønnet for den strukturelle beskæftigelse er opjusteret, jf. afsnit II.3.

**FIGUR II.22 STRUKTUREL SALDO MOD 2030**

Finanspolitiske lempelser svækker den strukturelle saldo de kommende år, mens gradvist ophør af Ukraine-fonden forbedrer den strukturelle saldo mod 2030.



Anm.: "Strukturel saldo uden Ukraine" i højre figur er den strukturelle saldo korrigeret for de militære udgifter i Ukraine-fonden.

Kilde: Dansk Økonomi, efterår 2023 og egne beregninger.

**... men betydelig svækkelse mod 2026 pga. finanspolitik**

For de kommende år er skønnet for den strukturelle saldo nedjusteret i forhold til vurderingen i efteråret, hvilket skyldes, at der er gennemført betydelige finanspolitiske initiativer i form af øgede forsvarsudgifter og støtte til Ukraine uden modgående finansiering. Den finanspolitiske lempelse medfører en større svækkelse af den strukturelle saldo, end det bidrag den højere strukturelle beskæftigelse har givet, jf. tabel II.4.

**Budgetlovens mål overholdes mod 2030**

De finanspolitiske lempelser har svækket den strukturelle saldo væsentligt frem mod 2027, men trods disse svækkelser er der fortsat afstand til grænsen for underskuddet på den strukturelle saldo i budgetloven, hvor der er tilladt et underskud på 1 pct. af BNP. Med den aktuelle fremskrivning vurderes det også, at regeringens målsætning om et underskud på den strukturelle saldo på ½ pct. af BNP i 2030 vil blive opfyldt. Forbedringen af den strukturelle saldo fra 2026 til 2030 skyldes primært en forudsætning om, at udgifterne til Ukraine bortfalder gradvist frem mod 2029.

**TABEL II.4 STRUKTUREL SALDO MOD 2030**

Den strukturelle saldo er nedjusteret i de kommende år, hvilket skyldes finanspolitiske lempelser. Modsat har en opjustering af skønnet for den strukturelle beskæftigelse medført en forbedring af den strukturelle saldo.

	2023	2024	2025	2026	2027	2030
	----- Pct. af BNP -----					
<i>Dansk Økonomi, forår 2024</i>	1,0	0,6	-0,1	-0,5	-0,3	-0,1
<i>Dansk Økonomi, efterår 2023</i>	0,8	0,8	0,5	-0,1	0,0	-0,2
Forskel	0,3	-0,2	-0,5	-0,4	-0,3	0,2
Bidrag til forskel:						
Udgifter til forsvar	0,0	-0,3	-0,8	-0,6	-0,5	-0,3
- Udvidelse af Ukrainefond		-0,1	-0,3	-0,2	-0,2	
- Danske forsvarsudgifter		-0,2	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3
Højere beskæftigelse	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Andet	0,0	-0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,1

Anm.: Udvidelse af Ukrainefond dækker over udvidelserne af Ukrainefonden i november 2023 og april 2024. Højere danske forsvarsudgifter dækker over den aftalte forøgelse af forsvarsudgifterne i delaftale II om forsvarsforliget fra april 2024.

Kilde: *Dansk Økonomi, efterår 2023* og egne beregninger.

**Forsvarsudgifter medfører permanent svækkelse af saldoen**

Siden vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2023* er det blevet aftalt at fremrykke stigningen i forsvarsudgifterne, hvilket svækker den offentlige saldo og den strukturelle saldo i de kommende år, jf. figur II.1. I nærværende fremskrivning indebærer løftet i forsvarsudgifterne, at den strukturelle saldo i 2030 ligeledes svækkes.

### RÅDERUM FREM MOD 2030

**Råderummet er en beregningsteknisk størrelse**

Igennem de senere år har begrebet råderum udviklet sig til at være et af de centrale begreber i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Det er en opgørelse af, hvor mange midler, der er til nye finanspolitiske tiltag i form af f.eks. vækst i det offentlige forbrug, skattelettelser eller højere løn til offentligt ansatte. Det forudsættes i beregningen af råderummet, at regeringens målsætning om et strukturelt underskud på ½ pct. af BNP i 2030 opnås uden, at der skal gennemføres nye initiativer. Teknisk beregnes råderummet som forskellen mellem regeringens saldomålsætning i 2030 på -½ pct. af BNP, og den saldo, der vil opstå i en hypotetisk situation, hvor der forudsættes nulvækst i det offentlige forbrug fra det seneste år, der er vedtaget en finanslov. Udgangsåret for beregningen af råderummet er altså aktuelt 2024. Det forudsættes samtidig, at de øvrige offentlige udgifter og de offentlige indtægter følger det samme forløb, som der er i denne fremskrivning. For en nærmere beskrivelse af råderummet se *Dansk Økonomi, efterår 2023*.

#### RÅDERUM

Råderummet beregnes af Finansministeriet som forskellen på regeringens mellemfristede målsætning om saldoen i 2030 og den saldo, der vil opstå i en hypotetisk situation, hvor det offentlige forbrug uden afskrivninger i reale termer holdes konstant fra 2024 til 2030, samtidigt med, at alle de øvrige offentlige udgifter og indtægter følger deres normale beregningstekniske forløb. Efterfølgende fremskriver Finansministeriet i deres mellemfristede fremskrivning det offentlige forbrug til 2030, så hele råderummet bliver placeret som vækst i det offentlige forbrug.

Råderummet opstår i Finansministeriets fremskrivning, da der er vækst i dansk økonomi. Det øger skattebetalingerne, mens det offentlige forbrug teknisk forudsættes at være konstant. Nulvækst i det offentlige forbrug vil indebære, at det offentlige forbrug vil falde som andel af BNP og forbruget pr. borger vil falde, da der ventes en stigning i befolkningen mod 2030.

**Ændringer i fremskrivning øger råderum med 4 mia. kr., ...**

Råderummet frem mod 2030 bliver påvirket af vurderingen af den realøkonomiske udvikling i perioden og finanspolitiske tiltag. Siden vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2023* er vurderingen af den strukturelle beskæftigelse opjusteret, hvilket blandt andet giver større skatteindtægter og derved har øget råderummet, jf. tabel II.5. I forbindelse med den aktuelle fremskrivning er niveauet for de offentlige investeringer blevet opjusteret i 2030, da blandt andet den højere strukturelle beskæftigelse har øget BNP og de offentlige investeringer beregnings-teknisk antages at følge BNP, jf. boks II.7. Det indebærer teknisk, at råderummet bliver reduceret, da råderummet viser den mulige vækst i det offentlige forbrug, mens vækst i de offentlige investeringer og andre udgifter ikke indgår i opgørelsen af råderummet. Derfor vil en opjustering i de offentlige investeringer reducere den mulige vækst i det offentlige forbrug og dermed råderummet, selvom den samlede udgiftsvækst er uændret. Samlet set er råderummet opjusteret med 4 mia. kr. til 68 mia. kr. afledt af nye forudsætninger i fremskrivningen.

**... men der er besluttet nye tiltag for 12 mia. kr.**

Siden efteråret er der besluttet flere finanspolitiske initiativer. De væsentligste initiativer er skatteaftalen fra december 2023, lønloft til offentligt ansatte og højere forsvarsudgifter i 2024. Skattereformen indebærer en nedsættelse af personskatterne frem mod 2030. Lønloftet til offentligt ansatte medfører en højere løn til udvalgte grupper af offentligt ansatte. Endeligt er forsvarsudgifterne øget i 2024 med 5 mia. kr., hvilket reducerer råderummet til at øge det offentlige forbrug i perioden fra 2025 til 2030. SU-aftalen og universitetsreformen skønnes omvendt at øge indtægterne i 2030 og dermed øge råderummet. Samlet set er der siden *Dansk Økonomi, efterår 2023* besluttet nye tiltag, som har udmøntet ca. 12 mia. kr. af råderummet frem mod 2030. Råderummet kan opgøres til 56 mia. kr., når der er taget højde for både ændringer i fremskrivningen og nye tiltag.

**Råderum kan finansiere udgiftsvækst på 34 mia. kr. til forsvar og demografi ...**

Der er allerede rykket forsvarsudgifter frem til 2024, hvilket har reduceret råderummet i forhold til skønnet i *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Forsvarsforliget indebærer, at forsvarsudgifterne øges yderligere med knap 8 mia. kr. efter 2024 og frem til 2030, jf. figur II.23. Hertil kommer, at hvis det offentlige forbrug skal følge med den demografiske udvikling og velstandsudviklingen, vil det kræve en stigning i det offentlige forbrug på ca. 26 mia. kr. i 2024-priser fra 2024 til 2030. Det vil være en politisk prioritering, om det offentlige forbrug skal følge med demografien og velstanden. Disse to forhold reducerer samlet set råderummet fra 56 mia. kr. til 22 mia. kr. Det bemærkes, at der er tegn på, at fertiliteten aktuelt er lavere, end det er lagt til grund i denne fremskrivning. Et lavere antal børn vil isoleret set mindske det demografiske træk, da der bliver færre udgifter til vuggestuer og børnehaver frem mod 2030.

I det omfang det lavere antal fødsler medfører færre personer på barselsorlov, kan det øge antallet af arbejdede timer og derved øge råderummet.

... og 22 mia. kr. til øvrige initiativer

Efter der er anvendt midler til at hæve forsvarsudgifterne og eventuelt også at følge demografi- og velstandsudviklingen, er der et råderum tilbage på 22 mia. kr., hvis regeringens målsætning om et underskud på ½ pct. af BNP i 2030 skal realiseres. Disse midler kan anvendes til nye initiativer i form af f.eks. øget offentligt forbrug, højere indkomst-overførsler eller skattelettelser. Alternativt kan det vælges ikke at anvende råderummet fuldt ud, hvilket vil indebære en bedre saldo i 2030 end regeringens målsætning.

**TABEL II.5 RÅDERUM MOD 2030**

Råderummet er opjusteret som følge af ny vurdering af økonomien. Modsat har finanspolitikken anvendt en del af råderummet siden efteråret.

	Mia. kr. 2024-priser
<b>Råderum i <i>Dansk Økonomi</i>, efterår 2023</b>	<b>64</b>
<b>Ændringer i fremskrivning</b>	
Strukturel beskæftigelse	9
Større investeringer	-3
Andet	-1
<b>Efter ændringer i fremskrivning</b>	<b>68</b>
<b>Større politiske tiltag</b>	
Skattereform	-8
Fremrykede forsvarsudgifter	-5
Højere løn	-3
SU- og universitetsreformer	3
<b>Råderum i <i>Dansk Økonomi</i>, forår 2024</b>	<b>56</b>

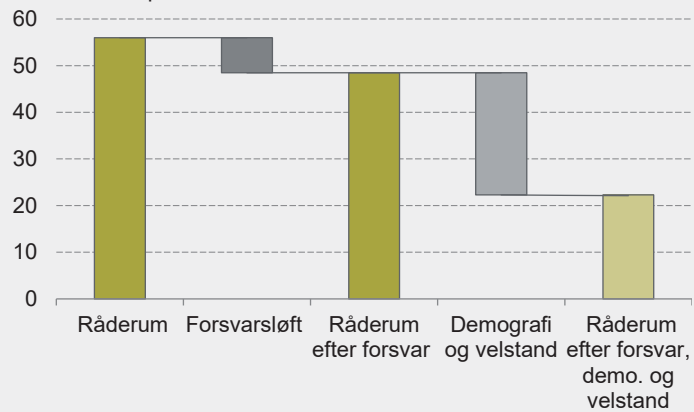
Anm.: Strukturel beskæftigelse dækker over opjustering af den strukturelle beskæftigelse, der ikke skyldes skatte-, SU- eller universitetsreform. Vurderingen af skattereformens bidrag til råderummet afviger fra beløbet nævnt i aftaleteksten, da der blandt andet er omregnet til 2024-priser og taget højde for, at der er en højere strukturel beskæftigelse i nærværende fremskrivning end lagt til grund af Finansministeriet i december 2023.

Kilde: *Dansk Økonomi, efterår 2023* og egne beregninger.

**FIGUR II.23 ANVENDELSE AF RÅDERUM TIL 2030**

Løft i forsvarsudgifter og vækst i offentligt forbrug svarende til demografi- og velstandsudvikling vil kræve 34 mia. kr. fra 2025 til 2030.

Mia. kr. 2024-priser



Kilde: Egne beregninger.

## FINANSPOLITIKKENS AKTIVITETSVIRKNING

### Finanspolitikken øger aktiviteten i 2024 og 2025

Den samlede vurdering af finanspolitikken er, at den er ekspansiv i 2024 og 2025. Samlet set vurderes finanspolitikken at øge aktiviteten med 0,8 pct.point i 2024 i forhold til 2023. Også i 2025 ventes der et positivt bidrag til aktiviteten i Danmark fra finanspolitikken, jf. tabel II.6. Det er primært væksten i det offentlige forbrug, der øger kapacitetspresset i år og næste år. Herudover giver tilbagebetaling af ejendoms-skatter efter de nye vurderinger en positiv finanseffekt i år, og en negativ finanseffekt næste år, da der ikke tilbagebetales lige så store beløb i 2025. Skattereformen giver et positivt bidrag til finanseffekten i 2025 fra lavere beskæftigelsesfradrag.

**TABEL II.6 FINANSEFFEKT**

Øgede offentligt forbrug til blandt andet forsvar øger aktiviteten i 2024 og 2025.

	2023		2024		2025
	E23	F24	E23	F24	F24
	-----		Pct.point		-----
Offentligt forbrug	-0,3	-0,2	0,2	0,6	0,5
Tilbagebetaling af ejendomsskatter	0,1	0,0	0,0	0,2	-0,2
Indkomstskatter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Andet	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	-0,2	-0,2	0,2	0,8	0,4
Kumuleret finanseffekt fra 2019	-0,1	-0,4	0,1	0,4	0,8

Anm.: E23 angiver fremskrivningen fra *Dansk Økonomi, efterår 2023*, mens F24 er nærværende fremskrivning fra *Dansk Økonomi, forår 2024*. Kumuleret finanseffekt er summen af de etårige finanseffekter fra 2019 og frem til det aktuelle år.

Kilde: *Dansk Økonomi, efterår 2023* og egne beregninger.

#### Finanseffekten er positiv trods offentlige overskud

Der ventes som ovenfor nævnt overskud på både den offentlige saldo og den strukturelle saldo i år, og balance på den strukturelle saldo næste år. Når finanseffekten alligevel vurderes som ekspansiv skal det ses i sammenhæng med, at det er ændringer i den strukturelle saldo, der giver et bidrag til aktiviteten i forhold til året før. Det sker, da ændringer i den strukturelle saldo kan skabes af finanspolitik som eksempelvis skattelettelser eller højere vækst i det offentlige forbrug. Derimod påvirker selve niveauet for den strukturelle saldo ikke aktiviteten, når det er konstant. I nærværende fremskrivning vurderes det, at den strukturelle saldo svækkes med ca. ½ pct. af BNP årligt fra 2023 til 2025. Det er dog ikke alle ændringer i den strukturelle saldo, der vil have en påvirkning af aktiviteten, da eksempelvis bidrag til Ukraine-fonden svækker den strukturelle saldo men ikke har nogen betydning for aktiviteten i Danmark.



## FINANSEFFEKTEN

Finanseffekten angiver, hvor meget finanspolitikken bidrager til aktivitetspresset i økonomien i forhold til en situation, hvor finanspolitikken følger et neutralt forløb.

Der vil ikke være den samme finanseffekt af en udgift af samme størrelse på forskellige poster, da der er forskel på, hvor meget et tiltag bidrager til aktivitetspresset. Vækst i offentligt forbrug vil have den største påvirkning på aktiviteten, da der både er en aktivitetsvirkning når der ansættes flere offentligt ansatte og når disse begynder at bruge deres indkomst på privat forbrug. For en skattelettelse vil der kun være en aktivitetsvirkning som følge af en indkomstfremgang hos borgerne.

**Mere ekspansiv finanspolitik i 2024 skyldes primært forsvar og ejendomsskatter, ...**

Vurderingen af finanspolitikken er, at den samlet set er blevet mere ekspansiv, siden vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2023*. I efteråret var vurderingen, at finanseffekten i 2024 ville øge kapacitetspresset med 0,2 pct. af BNP, mens det nu vurderes, at finanspolitikken øger kapacitetspresset med 0,8 pct. af BNP. De højere forsvarsudgifter kan forklare ca. 0,2 pct.point af opjusteringen. Derudover er tilbagebetalingen af ejendomsskatter blevet forsinket i forhold til det, der var lagt til grund i *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Der blev tilbagebetalt færre ejendomsskatter i 2023 end lagt til grund i efteråret, hvilket har ført til, at tilbagebetalinger i 2024 er øget tilsvarende i nærværende fremskrivning. Det øger finanseffekten med ca. 0,2 pct. af BNP i 2024. Den resterende del af ændringen i vurderingen af finanseffekten skyldes mere tekniske forhold.

**... men usikkerhed om aktivitetsvirkning af forsvarsudgifter**

Forsvarsudgifterne er med *anden delaftale under forsvarsforliget 2024-33* fra april 2024 øget uden, at der er nogen finansiering af aftalen. Der er dog usikkerhed om aktivitetsvirkningen af de ekstra forsvarsudgifter, da det afhænger af, hvordan midlerne anvendes. Det er i nærværende fremskrivning forudsat, at forsvarsudgifter påvirker aktiviteten i Danmark på samme måde som andet offentligt forbrug. Med den forudsætning vurderes stigningen i forsvarsudgifterne med aftalen fra april at øge aktivitetspresset med omkring ¼ pct. af BNP i både 2024 og 2025 i forhold til skønnet i *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Samlet set vurderes de højere forsvarsudgifter at øge kapacitetspresset i Danmark med knap ½ pct. af BNP i både 2024 og 2025, jf. boks II.8.

**BOKS II.8 USIKKER FINANSEFFEKT AF FORSVARSUDGIFTERNE**

Forsvarsforliget fra juni 2023 øgede forsvarsudgifterne frem mod 2033. Efterfølgende er forsvarsudgifter øget yderligere i forbindelse med *anden delaftale under forsvarsforliget 2024-33*. Med den nuværende økonomiske ramme øger forsvarsudgifterne særligt kapacitetspresset i Danmark i 2024 og 2025.

I forbindelse med denne prognose er det lagt til grund, at forsvarsudgifter, der indgår i det offentlige forbrug eller investeringer, påvirker kapacitetspresset i Danmark på linje med andre former for offentligt forbrug og investeringer. Det indebærer, at det vurderes, at de besluttede forsvarsudgifter vil øge kapacitetspresset i Danmark med knap ½ pct. af BNP i både 2024 og 2025, jf. tabel A.

**TABEL A FINANSEFFEKT AF FORSVARFORLIGET**

	2024	2025
	----- Pct.point. -----	
Forsvarsforlig fra juni 2023	0,2	0,1
Anden delaftale fra april 2024	0,2	0,3
Forsvarsforlig i alt	0,4	0,4

Kilde: Forsvarsministeriet (2023, 2024), Danmarks Statistik, ADAM's databank samt egne beregninger.

Aktivitetsevirkningen afhænger af, hvordan midlerne anvendes i praksis. Det er aftalt, at en betydelig del af udgifterne skal anvendes til våbenkøb, men der er også midler til renovering af bygninger og flere værnepligtige. Den del af udgifterne, der anvendes i Danmark til indkøb hos danske producenter af udstyr, vil have en aktivitetsevirkning, der må ventes at svare til øvrige offentlige varekøb, mens renovering af bygninger vil have en aktivitetsevirkning, der svarer til offentlige bygningsinvesteringer. Endeligt kan en forøgelse af antallet af værnepligtige være med til at øge aktivitetsevirkningen i Danmark relativt meget, da de værnepligtige har en lav lønsum, så der vil blive anvendt relativt mange personer for en given lønudgift.

Når det gælder våbenkøb i udlandet, vil disse umiddelbart ikke have nogen nævneværdig aktivitetsevirkning i Danmark. For våbenkøb gælder det imidlertid, at det er muligt at kræve at sælgere af våben til Danmark skal lave modkøb i Danmark. Såfremt våbenindkøb kobles med krav om modkøb i Danmark, vil der være en aktivitetsevirkning i Danmark, der antageligt vil minde om aktivitetsevirkning ved offentlige varekøb i Danmark. I 2021 blev der indgået nye aftaler om industrisamarbejde (modkøb) på 1,9 mia. kr., mens der i 2022 blev indgået nye aftaler på 2,3 mia. kr. I gennemsnit har de udenlandske virksomheder ca. 10 år til at afvikle de indgåede aftaler, jf. Erhvervsstyrelsen (2024).

## II.5

# VURDERINGER OG ANBEFALINGER

### Merchanting og processing udgør stadig stigende andel af økonomien

En stadig større andel af den danske eksport og værditilvækst udgøres af såkaldt merchanting og processing (M&P), hvor danskejede varer eksporteres fra et udenlandsk land til et andet, uden at varerne krydser den danske grænse. M&P-aktiviteterne er steget markant de seneste år og ventes også at give et betydeligt vækstbidrag de kommende par år. M&P vurderes at have bidraget med knap 1½ pct.point til BNP-væksten i 2023, som foreløbigt er opgjort til 1,9 pct. I år ventes bidraget fra M&P at blive omkring 1 pct.point. Udviklingen i M&P-aktiviteterne har dermed stor betydning for, hvor meget eksport og BNP stiger i de enkelte år, mens påvirkningen af den hjemlige konjunktursituation er væsentligt mindre. Det gælder ikke mindst vurderingen af presset på det danske arbejdsmarked, da M&P-aktiviteterne i høj grad beror på immateriel kapital og kun i begrænset omfang på fysiske danske produktionsressourcer. Dette understreger, at tilrettelæggelsen af finanspolitikken bør lægge større vægt på arbejdsmarkedsforhold end på output gap, jf. *Produktivitet, 2024*.

### Udsigt til fortsat høj beskæftigelse

Efter en vis afdæmpning af efterspørgslen i 2022-23 – blandt andet som følge af høj inflation og højere renter – ventes fornyet fremgang i efterspørgslen de kommende år. Ekspansiv finanspolitik og gradvis lempelse af pengepolitikken vurderes desuden at bidrage til at øge efterspørgslen. Dette understøtter beskæftigelsen, som aktuelt skønnes at være knap 3 pct. over det skønnede strukturelle niveau, og som forventes at forblive høj de kommende år. Til næste år ventes beskæftigelsesgap reduceret lidt til ca. 2½ pct. Der er tale om en mere positiv vurdering af konjunktursituationen end i efteråret, hvor beskæftigelsesgap blev vurderet at blive ca. 2¼ pct. i 2024 og ca. 1¼ pct. i 2025, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2023*.

### Fastlæggelse af strukturel beskæftigelse behæftet med usikkerhed

Den strukturelle beskæftigelse er opjusteret med lidt mere end 30.000 personer siden vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Opjusteringen skal ses i lyset af den fortsat stigende beskæftigelse de seneste år, jf. afsnit II.3. Beskæftigelsesstigningen har været større end ventet, og det er vanskeligt at afgøre præcist, hvor stor en del af stigningen der er vedvarende (dvs. strukturel) henholdsvis midlertidig (dvs. konjunktur). Eksempelvis peger andre arbejdsmarkedsindikatorer på et mindre pres på arbejdsmarkedet end det beregnede beskæftigelsesgap, mens det endnu er uklart, i hvilket omfang tilgangen af udenlandsk arbejdskraft er strukturelt betinget.

**Højere strukturel beskæftigelse forbedrer strukturel saldo**

Hvis den strukturelle beskæftigelse er højere (lavere) end vurderet, vil det implicere, at presset på arbejdsmarkedet skønnes at være mindre (større). Dette vil have betydning for vurderingen af en passende finanspolitik. Derudover har den strukturelle beskæftigelse betydning for skønnet for den strukturelle saldo. Er den strukturelle beskæftigelse lavere end vurderet, vil der samtidig være tale om en overvurdering af stillingen på de offentlige finanser. Er den strukturelle beskæftigelse derimod højere end vurderet, vil der være tale om en forbedring af den strukturelle saldo, herunder et større finanspolitisk råderum frem mod 2030.

**Konjunkturdyksigterne tilsiger, at finanspolitikken bør strammes**

I *Dansk Økonomi, efterår 2023* anbefalede formandskabet en stramning af finanspolitikken for 2024 i forhold til det planlagte. Den aktuelle vurdering tilsiger, at konjunktursituationen i 2024-25 er mere gunstig end lagt til grund i efteråret, idet der ventes en længere periode med højere beskæftigelse. Desuden er finanspolitikken blevet yderligere lempet i form af øgede forsvarsudgifter. Begge dele trækker i retning af, at en strammere finanspolitik vil være passende. Det er dog vanskeligt at kvantificere præcist, hvor meget finanspolitikken bør strammes på nuværende tidspunkt. Dette skal ses i lyset af usikkerheden knyttet til fastlæggelse af størrelsen af presset på arbejdsmarkedet. Der vurderes imidlertid at være tilstrækkelig sikkerhed om retningen, nemlig et behov for en strammere finanspolitik. Når finanspolitikken for 2025 skal udmøntes til sommerens kommune- og regionsforhandlinger samt med finanslovsforslaget i august, tilsiger konjunktursituationen dermed, at der bør lægges vægt på at opnå en mindre aktivitetsvirkning end lagt til grund for nærværende vurdering.

**Uklar aktivitetsvirkning af øgede forsvarsudgifter**

Den mere lempelige finanspolitik skyldes primært øget støtte til Ukraine og øgede forsvarsudgifter, jf. afsnit II.4. Førstnævnte forudsættes ikke at have aktivitetsvirkning i Danmark, mens aktivitetsvirkningen af øgede forsvarsudgifter endnu er uklar, idet aftalen ikke er konkret på den præcise fordeling af de foreslåede ekstraudgifter. I den ene yderlighed vil der være en høj aktivitetsvirkning, hvis pengene benyttes til flere ansatte og værnepligtige i forsvaret samt opførelse og renovering af kaserner mv., der trækker særligt meget på dansk arbejdskraft. I den anden yderlighed vil der være begrænset aktivitetsvirkning, hvis pengene går til indkøb af materiel i udlandet, uden krav om modkøb hos danske virksomheder. I nærværende beregninger er det lagt til grund, at de øgede forsvarsudgifter har en aktivitetsvirkning som gennemsnitligt offentligt forbrug. Det er politisk prioriteret at øge forsvarsudgifterne. I lyset af den nuværende konjunktursituation vurderes det at indebære en for ekspansiv finanspolitik, hvis der ikke planlægges modgående aktivitetsdæmpende initiativer i andre dele af økonomien.

**Undgå modkøbsaftaler ved forsvarsudgifter**

Hvis de øgede forsvarsudgifter anvendes til indkøb af våben og andet materiel i udlandet, vil de ikke have nogen nævneværdig aktivitetsevirkning i Danmark. I dette tilfælde vil der være tale om en strammere finanspolitik, end det der er lagt til grund for den aktuelle vurdering. Det er imidlertid tidligere set, at indkøb af forsvarsmateriel i udlandet ledsages af modkøbsaftaler. Sådanne modkøbsaftaler vil øge aktiviteten i Danmark og frarådes derfor i den nuværende konjunktursituation. Modkøbsaftaler kan desuden svække produktiviteten og frarådes derfor også mere generelt, jf. *Produktivitet 2024*. Andre muligheder for finanspolitisk opstramning kan være udskydelse af de aftalte skattelettelser, reduktion i de aftalte udgiftslofter eller en lavere offentlig investeringsramme.

**Finanspolitiske mål ventes overholdt**

Trods den mere lempelige finanspolitik vurderes de finanspolitiske målsætninger opfyldt, idet der fortsat er en sikkerhedsmargin til underskudsgrensene for den offentlige saldo og den strukturelle saldo. Den strukturelle saldo vurderes med den forudsatte politik at blive forværret med ca. 1¼ pct. af BNP fra 2019 til 2030 til et underskud på ca. 0,1 pct. af BNP i 2030. I forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, efterår 2023* er der tale om en lille forbedring af den strukturelle saldo i 2030. Dette skyldes en opjustering af den skønnede strukturelle beskæftigelse, som bidrager mere end nedjusteringen som følge af højere forsvarsudgifter.

**Råderum reduceret pga. finanspolitiske initiativer**

Opjusteringen af den strukturelle beskæftigelse indebærer isoleret set en opjustering af det finanspolitiske råderum i forhold til beregningen i *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Samtidig er en del af råderummet dog anvendt i forbindelse med reformen af personskatter fra december og lønløft til udvalgte grupper af offentligt ansatte samt øgede forsvarsudgifter. De finanspolitiske initiativer har samlet set reduceret råderummet mere, end opjusteringen af den strukturelle beskæftigelse har øget det.

**Usikkerhed tilsiger "vent og se" mht. udmøntning af råderummet**

Selv efter forsvarsudgifterne øges permanent til 2 pct. af BNP, og der er besluttet skattelettelser de kommende år, er der stadig et råderum til vækst i det offentlige forbrug, nye skattelettelser eller andre lempelser frem mod 2030. Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at det beregnede råderum bør behandles med varsomhed. Den forudsatte størrelse af den strukturelle beskæftigelse frem mod 2030 har væsentlig betydning for størrelsen af det beregnede finanspolitiske råderum, og som nævnt er der usikkerhed forbundet med fastlæggelsen af denne. På denne baggrund vurderes det hensigtsmæssigt at afvente yderligere udmøntning af råderummet foreløbigt.

## LITTERATUR

Barbiero, O. og D. Patki (2023): Have US Households Depleted All the Excess Savings They Accumulated during the Pandemic? Federal Reserve Bank of Boston Research Paper Series. Current Policy Perspectives Paper, (97263).

Benigno, P. og G.B. Eggertsson (2023): It's Back: The Surge in Inflation in the 2020s and the Return of the Non-Linear Phillips Curve. NBER Working Paper No. 31197.

Benigno, P. og G.B. Eggertsson (2024): The Slanted-L Phillips Curve. Arbejdspapir.

Beskæftigelsesministeriet (2024): *Status på arbejdsmarkedet – Tema om unge uden uddannelse eller beskæftigelse.*

Brand, C., N. Lisack og F. Mazelis (2024): Estimates of the natural interest rate for the euro area: an update. ECB Economic Bulletin, 2024(1).

Danmarks Statistik (2021): *Erhvervsdrivende fonde i Danmark.* DST analyse.

Danmarks Statistik (2024a): Høj BNP-vækst på 2,0 pct. i fjerde kvartal. Nyt fra Danmarks Statistik (42). Februar 2024.

Danmarks Statistik (2024b): Hovedrevision – hvad og hvorfor? April 2024.

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

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

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

De Økonomiske Råds formandskab (2024): *Produktivitet, 2024.*

De Økonomiske Råds formandskab (2024): *Produktivitet, 2022.*

ECB (2024a): Update on economic financial and monetary developments. ECB Economic Bulletin, 2024(1).

ECB (2024b): *ECB staff macroeconomic projections for the euro area*. Marts 2024.

ECB (2024c): How have unit profits contributed to the recent strengthening of euro area domestic price pressures? *ECB Economic Bulletin*, 2023(4).

Erhvervsministeriet (2024): Årlig status for industrisamarbejde med udenlandske leverandører til Forsvaret for 2021 og 2022 samt industripartnerskabet for forsvarsrelateret eksport til USA. Januar 2024.

Federal Reserve Bank of New York (2024): *Measuring the Natural Rate of interest*. Maj 2024.

Forsvarsministeriet (2023): *Vilje og evne til at tage ansvar*. Juni 2023,

Forsvarsministeriet (2024): *Anden delaftale under forsvarsforliget 2024-2033*. April 2024.

Gitti, G. (2024): *Nonlinearities in the Regional Phillips Curve with Labor Market Tightness*. Arbejdsrapport.

Gopinath, G., P. Gourinchas, A. Presbitero og P. Topalova (2024): *Changing Global Linkages: A New Cold War?* IMF working paper WP/24/76.

Grinderslev og Smidt (2023): *SMEC 2023*.

Gökten, M., P. Heimberger og A. Lichtenberger (2024): *How far from full employment? The European unemployment problem revisited*. *European Economic Review*, 104725.

Hansen, N.J., F. Toscani og J. Zhou (2023): *Euro area inflation after the pandemic and energy shock: Import prices, profits and wages*. IMF Working Paper No. 2023/131.

IMF (2023): *World Economic Outlook: A rocky recovery*. The natural rate of interest: drivers and implications for policy. April 2023.

IMF (2024a): *World Economic Outlook – Steady but Slow*. Resilience amid Divergence. April 2024.

IMF (2024b): *Fiscal Monitor – Fiscal Policy in the Great Election Year*. April 2024.

Michaillat, P. og E. Saez (2022):  $u^* = \sqrt{uv}$ . NBER Working Paper No. 30211. Juli 2022.

Michaillat, P. og E. Saez (2024): Moen Meets Rotemberg: An Earthly Model of the Divine Coincidence. Arbejdsrapport.

Nationalbanken (2024): *Udsigter for dansk økonomi*, marts 2024.

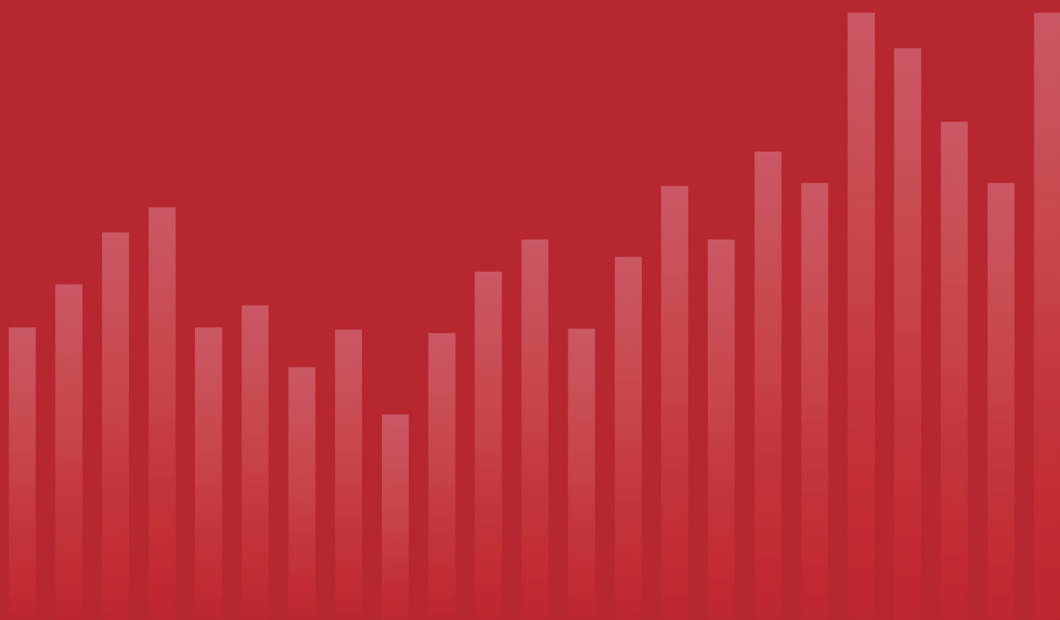
Ochsner, C., E. Thiel og C. Zuber. (2024): Demographic aging and long-run economic growth in Germany. Arbejdsrapport.

OECD (2023): International Migration Outlook 2023. 47th edition.

OECD (2024): OECD Economic Outlook, 2024(1). Preliminary version, No. 115, OECD Publishing, Paris, Maj 2024.







De Økonomiske Råd   
Formandskabet

# **KAPITEL III**

# **ARV OG ARBEJDS-**

# **UDBUD**

## **KAPITEL III**

### **ARV OG ARBEJDSUDBUD**

Arv spiller en vigtig rolle for de private formuer i Danmark og ændringerne heri over tid. Kapitlet belyser omfanget og fordelingen af arv i Danmark ud fra registeroplysninger om afdødes formue.

I kapitlet præsenteres en analyse af effekter på arbejdsudbuddet af at modtage arv efter forældre. Analysen finder, at modtagere af arv reducerer deres arbejdsudbud både med hensyn til arbejdstid og beskæftigelsesfrekvens. Resultaterne i kapitlet peger på, at de økonomiske ministerier bør indregne en effekt på arbejdsudbuddet af ændringer i boafgiften, modsat hvad tilfældet er i dag.

## III.1

## INDLEDNING

**Arv påvirker  
samfunds-  
økonomien på  
en række måder**

Arv spiller en vigtig rolle for de private formuer i Danmark og ændringerne heri over tid. Derudover har arv og arveladning også konsekvenser for en række andre væsentlige samfundsøkonomiske forhold. Det gælder opsparing, arbejdsudbud, de offentlige finanser (f.eks. via arvets betydning for beskatningen) og fordelingen af forbrugsmulighederne i befolkningen.

**Carnegie-effekten  
kan påvirke  
arvingers adfærd**

Den skotsk-amerikanske industrimagnat og filantrop Andrew Carnegie mente, at det ville underminere den efterfølgende generations vilje og lyst til at arbejde, hvis de modtog en høj arv, jf. Carnegie (1881). Dette ville ifølge Carnegie lede til et lavere arbejdsudbud for de personer, der modtog arv. En sådan virkning på arvingernes adfærd omtales derfor undertiden som en Carnegie-effekt.

**Kapitlet undersøger  
betydningen af  
modtagen arv for  
arbejdsudbuddet**

Kapitlet undersøger, hvorvidt der findes sådanne Carnegieeffekter hos danskere, som modtager en arv fra deres afdøde forældre. Modtager man som arving et beløb fra sine forældres bo, forbedrer det arvingens økonomiske situation. Denne ændring kan blandt andet tænkes at medføre et øget fritidsforbrug, dvs. et lavere arbejdsudbud hos arvingen. Dette er en såkaldt indkomsteffekt. I kapitlet foretages en empirisk analyse af, om der kan efterspores sådan en effekt hos børn af afdøde, der har efterladt sig en formue af en vis størrelse.

**Kapitlets indhold**

I det næste afsnit beskrives reglerne for arv og bobeskatning i Danmark, og der præsenteres skøn for størrelsen af den samlede arveladning i Danmark baseret på de registrerede formuer hos afdøde. Desuden beskrives det arvebegreb, der anvendes i kapitlets senere analyser. I afsnit III.3 belyses fordelingen af arven i forskellige dimensioner. Afsnit III.4 giver en kort introduktion til den økonomiske teori om konsekvenserne af arv for arbejdsudbuddet, mens afsnit III.5 præsenterer kapitlets hovedanalyse af betydningen af arv for arbejdsudbud i Danmark. Afsnit III.6 diskuterer, hvordan beskatning kan påvirke denne arbejdsudbudseffekt, og det sidste afsnit sammenfatter kapitlet.

## III.2

## ARV I DANMARK

Afsnittet gennemgår jura, historik og beregningsforudsætninger

I afsnittet indledes med en kort fremstilling af de juridiske regler for arv og bobeskatning i Danmark. Derefter drøftes, hvor stort omfanget af arv er i Danmark, og hvordan udviklingen i de efterladte formuer hos afdøde kan tænkes at være historisk og fremadrettet. Til sidst redegøres for beregningsforudsætningerne for de registerbaserede analyser i de næstfølgende afsnit, hvor der skønnes over, hvor stor en arv der videregives til børn af afdøde.

### REGLER FOR ARV OG BOBESKATNING I DANMARK

Arveloven opererer med tre grupper af arvinger

Den nuværende danske arvelov stammer fra 2007 og sætter en række rammer for, hvordan arveladning foregår, dvs. det såkaldte skifte, og hvem der kan modtage arven fra afdøde. Reglerne omfatter mange forskellige detaljer. I det følgende fokuseres på de regler, som har størst betydning for opgørelserne af arvens størrelse i kapitlet.

Forskellige skifteformer

Når en person dør, udgør afdødes ejendele, værdier og gæld et såkaldt dødsbo. Der findes en række forskellige regler for, hvordan boet kan skiftes, hvor de tre hyppigste skifteformer er uskiftet, skiftet og udlagt bo, jf. boksen.

Arveloven deler arvinger op i tre arveklasser:

- *Arveklasse 1:* Ægtefælle og børn
- *Arveklasse 2:* Forældre og søskende
- *Arveklasse 3:* Bedsteforældre og deres børn

Ifølge arveloven fordeles arven med 50/50 mellem ægtefælle og børn

Arveklasse 1 arver som udgangspunkt hele arven, hvor arven fordeles med halvdelen til ægtefællen og halvdelen til børnene. Børnenes andel af arven deles ligeledes ligeligt mellem børnene. Såfremt en af afdødes børn er død og selv efterlader børn, overtager disse arveloddet. Er der ingen arvinger i arveklasse 1, arver arveklasse 2. Ligesom for børn gælder det for søskende, at hvis en søskende er død og selv efterlader sig børn, overtager disse børn arveloddet. Er der ingen personer i arveklasse 2, er det arveklasse 3, der modtager arven. Efterlader afdøde sig ingen relationer i nogen af arveklasserne, overtager staten arven. For den del af afdødes formue, der udgøres af pensionsformuer, er der andre regler. For den del af pensionen, der kan videregives, gælder det, at ægtefællen som udgangspunkt arver det hele.

## SKIFTEFORMER

De tre hyppigste skifteformer er:

*Uskiftet bo:* Hvis afdøde efterlader sig en ægtefælle, kan fordelingen af boet udsættes til senere. Ægtefællen påtager sig her afdødes værdier og gæld. I tilfælde, hvor afdøde efterlader sig børn fra tidligere forhold, skal børnene give tilladelse til, at den tilbageværende ægtefælle må sidde i uskiftet bo. Der skal ikke betales boafgift af et uskiftet bo.

*Skiftet bo:* Når boet skiftes, fordeles boet efter et testamente eller i fravær af et testamente efter regler fastsat i lovgivningen, herunder arveloven. Der skal betales boafgift af et skiftet bo.

*Udlagt bo:* Boet kan udlægges, hvis det er af en begrænset størrelse. Det vil sige, at boet overtages af enten den nærmeste pårørende eller den, der betaler for begravelsen.

### Mulighed for at testamentere en anden fordeling

Ønsker en person en anden fordeling af arv, er det muligt at oprette et testamente, hvor vedkommende frit kan bestemme fordelingen af næsten hele formuen. Arveklasse 1 har dog krav på minimum 25 pct. af den samlede arv, hvorfor de også kaldes tvangsarvinger. Har afdøde ingen tvangsarvinger, kan hele formuen frit testamenteres. Afdøde kan tilsvarende have valgt en anden fordeling af den del af pensionen, som kan videregives, ved at indsætte en eller flere begunstigede i pensionsaftalen.

### Lempelse af beskatning i 1995

I Danmark afløste den nuværende boafgift i 1995 den tidligere gældende arveafgift. Den tidligere arveafgift opererede med en anderledes inddeling i arveklasser afhængigt af arvingens relation til afdøde og var samtidig progressiv indenfor hver arveklasse. Børn havde eksempelvis en marginal arveskat på mellem 2 og 32 pct. over en bundgrænse, mens ubeslægtede arvinger havde en marginal arveskat på mellem 15 og 90 pct. Ved ændringen i 1995 blev progressionen afskaffet, og beskatningen generelt nedsat.

### Som udgangspunkt betales boafgift på 15 pct.

Efter de nuværende regler skal der betales en afgift af boet på 15 pct. af dets værdi fratrukket et bundfradrag. Boafgiften på 15 pct. omfatter som udgangspunkt alle former for videregiven arv. Bo- og gaveafgiften for virksomhedsarvinger blev nedsat gradvist fra 15 pct. i 2015 til 6 pct. i 2019, men blev i 2020 igen hævet til 15 pct. Bundfradraget udgør 331.100 kr. i 2024. Reglerne for den danske boafgift er nærmere beskrevet i boks III.1.

**BOKS III.1 BOAFGIFT OG DØDSBOSKAT**

Boafgiften i Danmark er på 15 pct. af værdien af boet fratrukket et bundfradrag på 331.100 kr. (2024-niveau).<sup>a)</sup> Den del af arven, der tilfalder ægtefæller/registrerede partnere og velgørenhed, er undtaget for boafgiften, jf. tabel A. Der er udover boafgiften en tillægsafgift på yderligere 25 pct. for den del af arveladningen, der tilfalder personer udenfor den nærmeste familie.

**TABEL A BO- OG TILLÆGSAFGIFT**

	Ægtefæller og velgørenhed	Forældre, samlever <sup>A)</sup> , børn, stedbørn, børnebørn og oldebørn	Andre arvinger
	-----Pct.-----		
Boafgift	0	15	15
Tillægsafgift	0	0	25

A) Samlever, der har boet med afdøde i mere end to år eller har fælles børn med samlever, betaler ikke tillægsafgift.

Anm.: Boafgiften beregnes ud fra boet fratrukket bundfradraget. Tillægsafgiften beregnes ud fra boet fratrukket boafgiften.

Boer, der er uskiftede, overfører imidlertid deres bundfradrag til den dag, hvor de skifter. De boer, hvor afdøde sidder i et allerede uskiftet bo, vil derfor have et dobbelt bundfradrag.

Der skal betales en dødsboskat, hvis boet har en værdi på mere end 3.272.500 kr. (2024-niveau) på skæringsdagen. Dødsboskatten beskatter den indkomst, boet indtjener i bobeskatningsperioden, med 50 pct. Dette omfatter ikke mindst kapitalgevinster opnået, mens boet behandles, eksempelvis ved salg af aktier og fast ejendom.

Når et bo skiftes, betales derudover en retsafgift på 1.500 kr. Der betales yderligere 9.000 kr. for boer, der er større end 1,5 mio. kr.

Gaver, der gives videre i levende live (inter vivos-overførsler), er ligeledes omfattet af en afgift på 15 pct. Ligesom for boafgiften er der for gaveafgiften også en skattefri bundgrænse, som er på 74.100 kr. pr. barn og forælder (2024-niveau). Gaver til andre end børn og børnebørn, der overskrider et beskedent beløb, er i almindelighed skattepligtige som almindelig indkomst for modtageren.

Bo- og gaveafgiften gav i 2021 et provenu på 6,7 mia. kr., mens provenuet fra dødsboskatten udgjorde knap 2 mia. kr.

a) I reformen af personskat fra december 2023 blev det vedtaget, at bundfradraget skulle stige fra 2026 til 2029, så det udgør 375.000 kr. i 2029. Samtidig bliver tillægsafgiften for søskende fjernet fra 2027.



## ARV OG AFDØDES FORMUER I DANMARK

Der findes ikke pålidelige data for størrelsen af arv i Danmark

Det vides ikke med sikkerhed, hvor meget der samlet bliver givet i arv hvert år i Danmark, og hvem der modtager den efterladte arv. Oplysninger om boet for afdøde behandles i skifteretterne, men indsamles indtil videre ikke centralt til statistisk behandling. Det skyldes, at skifteretterne endnu ikke er fuldt digitaliserede.

### DIGITALISERING AF SKIFTERETTERNES ARBEJDE

Når det er nødvendigt at imputere data for arv, skyldes det, at de danske skifteretter endnu ikke er fuldt digitaliserede. Oplysninger om arveladning i form af størrelse, modtagere mv., som udgangspunkt også med disses personnumre, findes i de danske skifteretter, men oplysningerne indsamles ikke centralt.

Skifteretten er imidlertid nu ved at gennemgå en digitalisering, da Domstolsstyrelsen har igangsat en større IT-fornyelse. I november 2022 blev der oprettet en digital skifteportal, som varetager en del af administrationen af de enkelte dødsboer, og ifølge tidsplanen vil behandlingen af dødsboer blive fuldt digitaliseret fra marts 2025.

Skøn kan dannes ud fra afdødes formuer

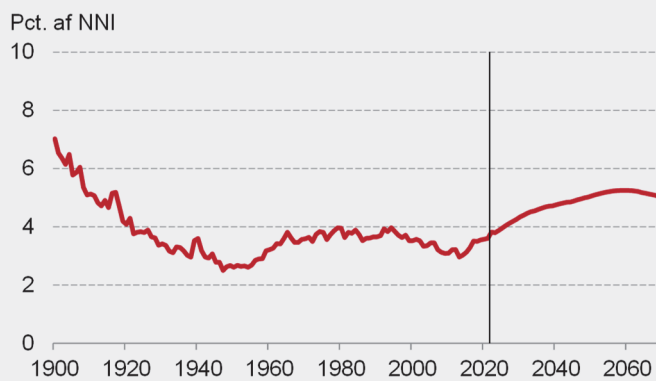
På trods af de manglende arvedata kan der dannes et skøn over arvens størrelse ved at vurdere, hvor stor en formue de afdøde havde ved dødstidspunktet. Der foreligger registerdata for alle personers formuer i et vist omfang siden 1980 og mere fuldstændigt siden 2014, jf. nedenfor. Vil man gå længere tilbage i tiden, er det muligt at danne et skøn ved ekstrapoleringer ud fra længere aggregerede tidsserier for husholdningers formuer mv.

Skøn for afdødes formuer udgør ca. 5 pct. af NNI

I figur III.1 er præsenteret et skøn for de afdødes efterladte formuer som andel af nettonationalindkomsten fra 1901 og frem. Figuren er samtidig fremskrevet til 2070 med resultater fra formandskabets langsigtede fremskrivning fra *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Set over hele den historiske periode udgør de efterladte formuer med de anvendte beregningsforudsætninger i gennemsnit knap 4 pct. af nettonationalindkomsten. Der er dog nogle udsving i perioden, som samlet fremviser et fald frem imod tiden omkring 2. verdenskrig og omvendt en stigning i fremskrivningsperioden. Den historiske udvikling afspejler først og fremmest en tilsvarende udvikling i formuen relativt til nationalindkomsten, jf. Abildgren (2016). Skøn over den langsigtede historiske udvikling i størrelsen af arv er tidligere foretaget for flere andre lande, jf. Piketty (2011), Schinke (2012), Alvarado mfl. (2017), Atkinson (2018) og Ohlsson mfl. (2020).

**FIGUR III.1 AFDØDES FORMUER SOM ANDEL AF NNI**

Figuren viser den skønnede formue hos afdøde i perioden 1901-2070 som andel af netnationalindkomsten. Der er en tendens til først en vigende andel frem mod ca. 1950, mens der omvendt i fremskrivningsperioden under de anvendte beregningsantagelser ses en stigning frem mod 2060. Udviklingen afspejler først og fremmest en U-formet udvikling i husholdningernes samlede formue relativt til nationalindkomsten.



Anm.: Den lodrette streg angiver overgangen fra historiske tal til fremskrivning. Beregningen dokumenteres i et baggrundsnotat på [www.dors.dk](http://www.dors.dk).

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, registerdata, DREAM, Abildgren (2016) og egne beregninger.

**Fremtidig stigning som følge af større pensionsformuer hos ældre**

I fremskrivningen efter 2023 sker der ifølge beregningsantagelserne i figur III.1 en stigning til lidt over 5 pct. i 2050. Det afspejler ikke mindst en fortsat udvikling af pensionsformuerne, idet pensionssystemet fortsat er under opbygning, indtil det forventeligt modnes sidst i fremskrivningsperioden. I denne opbygningsperiode vil de ældste danskeres og dermed de afdødes pensionsformue stige relativt til den samlede pensionsformue. Efter 2060 ses et fald i figuren, hvilket især afspejler ændrede demografiske forhold.

**Normal forståelse af arv indbefatter ikke hele afdødes formue**

Arven i juridisk forstand vil dog ofte være et mindre beløb end den formue, en person efterlader sig ved dødstidspunktet. Det skyldes flere forskellige forhold. To af de vigtigste er dels skiftereglerne i den danske arvelovgivning og dels pensionssystemets stigende betydning.

**Uskiftet bo  
kvantitativt vigtig**

Efterlader en afdød sig en ægtefælle, er det almindeligt, at vedkommende sidder i et såkaldt uskiftet bo. Dvs. at der juridisk set ikke finder noget skifte og dermed ingen arveladning sted, men den sidstlevende ægtefælle får rådighed over den afdødes formue indenfor visse grænser. Hvert år vil der altså være en væsentlig andel af de afdøde personers formue, der går videre til ægtefæller, uden at der er tale om arv i juridisk forstand. I 2022 efterlod afdøde ifølge registerberegningerne eksempelvis 71 mia. kr. (ekskl. livrenter), hvoraf 24 mia. kr. kom fra afdøde tilknyttet et uskiftet bo.

**Pension i form af  
livrente ligeledes  
vigtig**

En væsentlig del af husholdningernes formueopbygning finder sted i pensionsordninger. Der findes tre hovedtyper heraf: ratepensioner, aldersopsparing (tidligere: kapitalpension) og livrenter. Opsparing i de to første ordninger tilfalder typisk ægtefælle og/eller børn ved opsparens dødsfald, men er ikke arv i arvelovens forstand og indgår dermed ikke i skifteretternes behandling af et dødsbo. Livrenter er en kombineret opsparings- og forsikringsordning, hvor ordningens deltagere deler de samlede opsparede midler. Opsparingen i livrenter videregives dermed ikke til opsparens egen familie ved vedkommendes død, men til de øvrige opsparende i den samme ordning. Arbejdsmarkedspensioner er primært livrenter, og da arbejdsmarkedspensionerne udgør en kraftigt voksende andel af danskernes formue i de seneste årtier, er det dermed en stigende andel af de samlede formueoverførsler ved dødsfald, der ikke sker som traditionel arv til den efterladte familie.

**Arv i arvelovens  
forstand kun en del  
af de formuer, som  
afdøde efterlader sig**

Den reelle værdi af den formue, som afdøde efterlader sig, kan være betydeligt mindre end den værdi, som opgøres som officiel arv i arvelovens forstand. Ønsker man at forstå betydningen af den rolle, dødsfald spiller i forbindelse med formueakkumulation og -overdragelse, er det derfor ikke tilstrækkeligt at betragte arv i arvelovens juridisk afgrænsede forstand.

**INTER VIVOS-OVERFØRSLER****Endnu større  
usikkerhed om  
*inter vivos*-gaver  
end om arv**

Udover arv i egentlig forstand, dvs. værdier, der videregives ved dødsfald, drejer et væsentligt forhold sig om de værdier, der bliver givet videre fra forældre til børn, mens mindst en af forældrene fortsat lever – såkaldte *inter vivos*-gaver. Disse har på mange måder den samme funktion som egentlig arv og er i Danmark og mange andre lande også underkastet de samme skattemæssige regler. Det er derfor også af interesse at kende størrelsen af de økonomiske ressourcer, der hvert år gives videre i form af *inter vivos*-gaver. Der er dog endnu ringere

datagrundlag for at vurdere disse størrelser for Danmark, end det gælder for den egentlige arvs vedkommende. Forskellige indirekte vidnesbyrd tyder dog på, at der er tale om anselige beløb.

**I 2016-20 udgjorde provenuet fra gaver ca. 30 pct. af provenuet fra boafgiften**

Provenuet fra gaveafgifterne udgjorde i perioden 2016-20 gennemsnitligt lidt over 30 pct. af provenuet fra boafgifterne. Det kan dog ikke nødvendigvis tages som udtryk for, at forholdet mellem det samlede gavebeløb og den samlede arveladning er det samme. Ved gaver indenfor familien er der generelt bedre muligheder for at indrette transaktionerne, så de undgår beskatning. Desuden var især 2019 præget af et ekstraordinært højt gaveprovenu, som tænkligt blandt andet skyldes fremrykkede overdragelser af erhvervsvirksomheder pga. ændrede skatteregler, jf. Skatteministeriet (2021).

**Generationsskifte i virksomheder sker normalt inden ejerens død**

Ved generationsskifte i virksomheder vil overdragelsen af virksomhedens værdier ofte finde sted, inden den oprindelige ejer dør og derfor ikke optræde som arv. For 2021 har Arbejderbevægelsens Erhvervsråd ved at sammenligne udviklingen i forældres og børns beholdninger af noterede aktier skønnet, at der blev overført noterede aktier til en værdi af 6,7 mia. kr. fra forældre til børn. Heraf skønnedes 4 mia. kr., eller 60 pct., overført, mens forælderen var i live, jf. Caspersen (2023). Dette beløb kan dog ikke uden videre opfattes som inter vivos-gaver, da det ikke vides, om der har været en modydelse.

**Inter vivos-hjælp omfatter bl.a. også rentefri familielån, børneopsparinger og forældre køb**

Udover gaver i form af direkte pengeoverførsler er en række andre former for inter vivos-hjælp til efterkommere udbredt. Det gælder eksempelvis børneopsparinger, rentefri familielån, forældre købte boliger, som kan give efterkommerne en gevinst i form af billig husleje, og lempelige skatteregler for salgssummer ved overdragelse af boliger indenfor familien.

**Ifølge udenlandske undersøgelser stiger inter vivos-gaver i betydning relativt til arv**

Udenlandske undersøgelser fra lande, hvor der findes tilstrækkelige data til at opgøre såvel inter vivos-gaver som arveladning, finder, at gaverne udgør mindst 10-20 pct. og ofte over 50 pct. af de beløb, der gives i egentlig arv. Der er samtidig tegn på, at den relative betydning af gaver er stigende over tid. Det kan være en konsekvens af den generelt længere levetid, som kan motivere forældre til at videregive en større del af deres formue i levende live, jf. Alvaredo mfl. (2017).

## **AFGRÆNSNINGEN AF ARV I KAPITLETS ANALYSER**

**I analyserne i resten af kapitlet betragtes udelukkende børns arv**

I afsnit 3 og 5 af dette kapitel præsenteres registerbaserede analyser af fordelingen af arven i Danmark samt dennes betydning for arbejdsudbuddet. Idet der som nævnt ikke findes centralt indsamlede data for arv, baseres analyserne i disse afsnit på et skøn for den videregivne

arv. I disse afsnit fokuseres udelukkende på den arv, børn til afdøde antages at få ifølge de anvendte beregningsforudsætninger, som her kortfattet beskrives. En uddybende beskrivelse findes i et baggrundsnotat på [www.dors.dk](http://www.dors.dk).

**Tidligere analyser har anvendt forskellige former for imputering**

Formandskabet har tidligere beregnet skøn over arv i *Dansk Økonomi, forår 2004*, der præsenterede to forskellige indirekte metoder at beregne arv på ud fra registeroplysninger om henholdsvis afdødes formuer og formueændringerne hos børn til afdøde. Sidenhen er tilsvarende beregningsmetoder blevet anvendt af blandt andet Andersen og Nielsen (2011), Boserup mfl. (2016), Andersen mfl. (2021), Finansministeriet (2021) og Druedahl og Martinello (2022).

#### METODER TIL AT OPGØRE ARVEN I DANMARK

Der er to grundlæggende tilgange i registerbaserede danske analyser til at skønne over arv:

Tilgangen anvendt i nærværende kapitel tager udgangspunkt i afdødes formue året før, denne dør, som et skøn for det potentielle bo. Dette bo fordeles herefter ud til afdødes børn og ægtefælle efter reglerne i arveloven, hvis disse er registreret i data, og boet er skiftet.

Den anden tilgang anvendt i blandt andet *Dansk Økonomi, forår 2004* tager udgangspunkt i formuen hos børnene til afdøde og beregner, hvordan ændringerne i denne formue har været i forhold til en sammenlignelig gruppe, hvis forældre ikke er døde i den pågældende periode.

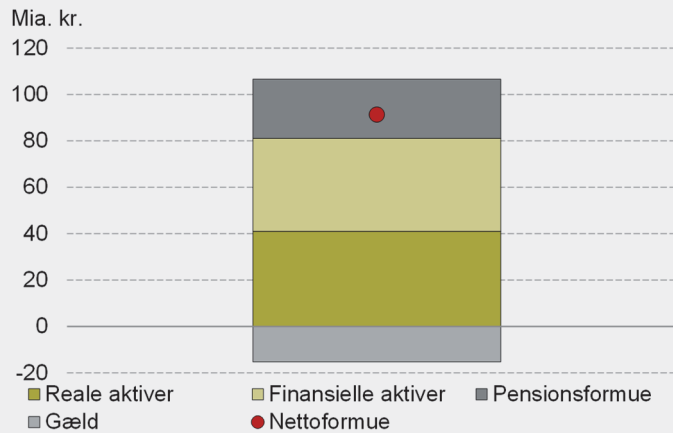
Begge tilgange er forbundet med usikkerhed, men usikkerheden skønnes mindst ved den første tilgang, som er anvendt i nærværende kapitel.

**Danskere efterlader primært formue i form af bolig, aktier og pension**

I 2021 døde omkring 57.000 personer i Danmark. Disse personer efterlod sig i alt en samlet formue på 91 mia. kr. Denne formue bestod primært af boligformue og andre reale aktiver, finansielle aktiver samt pensioner, jf. figur III.2. I analyserne tages udgangspunkt i denne efterladte nettoformue.

**FIGUR III.2 AFDØDES NETTOFORMUE I 2021**

I 2021 udgjorde den samlede nettoformue hos afdøde 91 mia. kr.



Anm.: Figuren viser afdødes samlede nettoformue i 2021 opdelt i reale aktiver, finansielle aktiver, pensionsformue og gæld.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

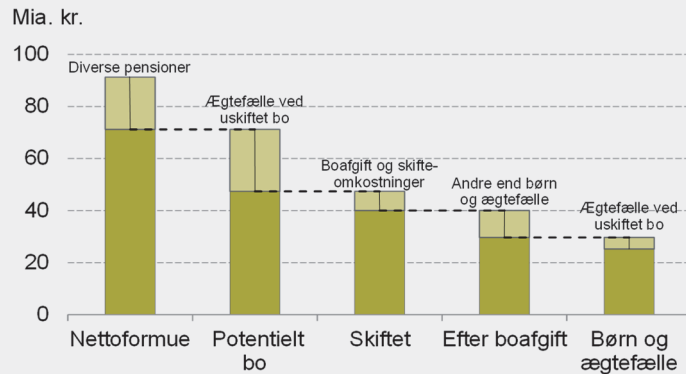
**Afdøde efterlader 91 mia. kr., hvoraf 40 mia. kr. gives videre som arv i skiftet bo**

Pensionsformuer i form af livrenter, ATP og tjenestemandspension kan dog som udgangspunkt ikke videregives til arvinger, hvorfor denne del af afdødes formue ikke vil indgå i kapitlets opgørelse af arven. Eksklusive pensioner udgør de afdødes nettoformue 71 mia. kr.<sup>1</sup> Ud af dette beløb blev omkring 24 mia. kr. af de afdødes formue videreført direkte til en tilbageværende ægtefælle/registreret partner gennem et uskiftet bo, hvor der ikke betales boafgift. Af den formue, som videregives som arv, skal der betales boafgift, og der vil være omkostninger i forbindelser med skiftet. Det forudsættes, at der i 2021 var omkring 40 mia. kr. tilbage, som blev videregivet som arv i et skiftet bo til enten børn, ægtefælle eller andre, jf. figur III.3.

1) Selvom pensioner i udgangspunkt ikke kan videregives som arv, vil de i nogle tilfælde dog kunne videregives, hvorfor de 71 mia. kr. formentlig er et underkantskøn. Eksempelvis gælder det, at der i livrentepensionerne kan være indarbejdet, at der betales et engangsbeløb til efterlavede.

**FIGUR III.3 DEKOMPONERING AF AFDØDES FORMUE**

Personer, der gik bort i 2021, efterlod i alt omkring 91 mia. kr. Heraf antages de afdødes børn at arve ca. 25 mia. kr.



Anm.: Figuren viser udledningen af den skønnede arv modtaget af afdødes børn. Den første søjle viser den samlede nettoformue for personer, der døde i 2021, og hvor stor en andel der udgøres af pensioner, som ikke kan videreføres som arv. Den anden søjle viser det potentielle bo, som afdøde kan videreføre, samt den del, der videreføres direkte til ægtefæller i et uskiftet bo. Den tredje søjle viser den resterende formue, hvor boet er skiftet, samt hvor stor en andel der betales i en beregnet boafgift. Desuden fratrækkes 50.000 kr. fra hvert bo som et skøn for bisættelses- og skifteomkostninger. Fjerde søjle viser den tilbageværende formue, hvoraf en del formue tilfalder andre end børn og ægtefæller. Den sidste søjle viser det resulterende skøn for arv modtaget af børn og ægtefæller, samt hvor stor en andel de hver skønnes at modtage.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Af de 40 mia. kr. antages de 25 mia. kr. at blive givet til børn af afdøde**

Afdøde vil i nogle tilfælde hverken efterlade sig ægtefælle eller børn. Ud af den samlede formue, som videregives som arv i et skiftet bo på 40 mia. kr., skønnes lidt mere end 10 mia. kr. at tilfalde andre end ægtefæller og børn.<sup>2</sup> Ud af de resterende 30 mia. kr. skønnes 25 mia. kr. at tilfalde børn til afdøde, mens ægtefæller skønnes at modtage 5 mia. kr. Såfremt afdøde ikke har efterladt sig et testamente, dikterer arveloven, hvordan boet skal fordeles. Da det ikke observeres, hvorvidt afdøde har efterladt et testamente, tager opgørelsen i stedet udgangspunkt i default-reglerne i arveloven.

2) Dette beløb kan være kunstigt højt, da der er mangelfulde forældre-børn-koblinger for personer født før 1960 og ikke eksisterende koblinger for børn født før 1950.

**Afdødes formue kan både være højere og lavere end opgjort**

Der er forskellige fejlkilder forbundet med de anvendte forudsætninger i beregning af formuen og i sidste ende opgørelsen af arven, som anvendes i kapitlets analyser. Fejkilderne trækker i forskellige retninger. På den ene side indgår værdien af indbo og kontanter ikke i opgørelsen af den formue, som afdøde efterlader. Samtidig vil en del af afdødes livrente- og tjenestemandspension kunne videreføres, hvilket ikke er medregnet i det potentielle bo. Dette trækker i retning af, at det samlede potentielle bo undervurderes. På den anden side kan afdøde forbruge af formuen i dødsåret. I baggrundsnotatet findes en detaljeret oversigt over fejlkilderne forbundet med opgørelsen af arv.

**Imputeret skattebetaling svarer omtrent til det faktiske provenu**

I ovennævnte opgørelse af arven i 2021 skønnes boafgiften til 6,1 mia. kr. Til sammenligning udgjorde det faktiske provenu fra bo- og gaveafgiften i 2021 6,7 mia. kr. Skatteministeriet vurderer, at det strukturelle provenu fra gaver alene udgør omkring ½ mia. kr., jf. Skatteministeriet (2021). Tages der højde herfor, rammer den imputerede bobeskatning således meget tæt på det faktiske provenu.

**Størrelsen af dødsboskat kan ikke identificeres**

Provenuet fra dødsboskatten udgjorde i 2021 knap 2 mia. kr. Der tages ikke højde for dødsboskatten i opgørelsen af arven på individniveau af to grunde. Dels fordi der tages udgangspunkt i formuen året før, så indtjening i dødsåret ikke indgår i definitionen af arven. Dels fordi det ikke er muligt at identificere, hvor stor dødsboskatten vil være for det enkelte bo.

## III.3

## FORDELING AF ARV

**Arv påvirker både indkomst- og formuefordeling**

I dette afsnit beskrives, hvordan arv er fordelt i den efterfølgende generation. Arv kan både opfattes som en indkomststigning i arveåret og en formueoverførsel til den efterfølgende generation. Det er derfor relevant at beskrive, hvordan arv er fordelt i forhold til både arvingernes formue og indkomst. Dette afsnit belyser fordelingen af arv i forskellige dimensioner.

### ARVINGER OPDELT PÅ ALDER OG GEOGRAFI

**I analysen er fokus på børn, der mister deres sidste forælder**

Beskrivelsen af arvens fordeling i dette afsnit og dens indvirkning på arbejdsudbuddet i afsnit III.5 fokuserer på børn, der arver. Når den gennemsnitlige arv og fordelingen af arv beskrives i dette afsnit, er der imidlertid fokus på de børn, der mister deres sidste forælder. Dette skyldes, at formuen ikke videregives til en overlevende ægtefælle, som det i overvejende grad er tilfældet, når den første forælder dør, og som reelt kan afspejle, at en del af de personer der mister en forælder og



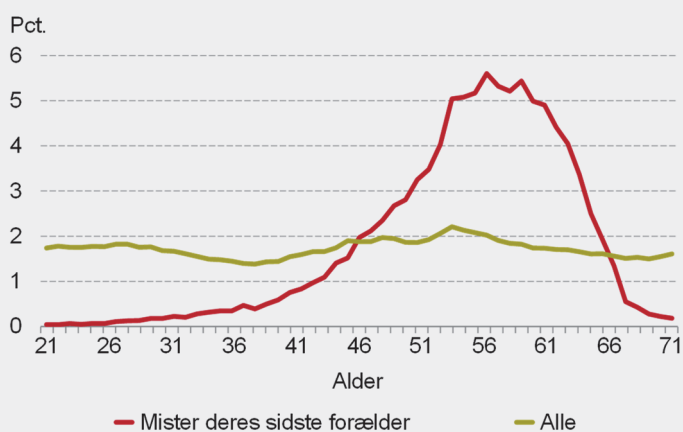
ingen arv modtager, senere vil modtage arv.<sup>3</sup> Arveladningen i afsnittet er beregnet ud fra de anvendte beregningsforudsætninger, der er beskrevet i afsnit III.2.

**Børnene har en gennemsnitsalder på 58 år, når den sidste forælder dør**

Aldersprofilen hos arvingerne, der mister deres sidste forælder, adskiller sig markant fra den resterende del af befolkningen, jf. figur III.4. Størstedelen af arvingerne er mellem 45 og 70 år, når de modtager arv efter deres sidste forælder, og gennemsnitsalderen er 58 år.

**FIGUR III.4 ALDERSFORDELING**

Personer, der mister deres sidste forælder, er typisk mellem 45 og 70 år.



Anm.: Den røde kurve i figuren viser andelen af personer, der mister en forælder på et givet alderstrin. Den grønne linje viser andelen på et givet alderstrin for hele befolkningen mellem 21 og 75 år. Alderen er beregnet i 2022, som er det år, hvor personer, der mister deres sidste forælder året før, antages at modtage arv.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

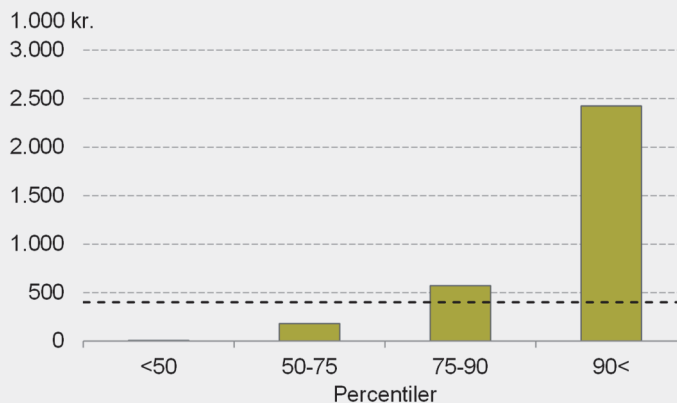
3) I nogle tilfælde vil længstlevende ægtefælle dog have giftet sig igen, hvorfor det vil være muligt, at boet vil kunne være uskiftet.

**Den gennemsnitlige arv er på 400.000 kr.**

Den gennemsnitlige arv for personer, der mister deres sidste forælder, er 400.000 kr., jf. figur III.5. Den gennemsnitlige arv for alle, der modtager en arv efter en af deres forældre, er knap 600.000 kr., jf. afsnit III.5. Det er værd at bemærke, at den gennemsnitlige arv for de personer, der modtager en arv, er markant højere end for de personer, der mister deres sidste forælder. Dette skyldes, at omkring 50 pct. af de personer, der mister deres sidste forælder, modtager en arv tæt på nul; omkring 40 pct. modtager slet ingen arv. Dette kan skyldes, at den afdøde ikke efterlader værdier, eller at den længstlevende forælder har giftet sig igen, og ægtefællen har overtaget formuen.<sup>4</sup> Arven er i gennemsnit omkring 2,5 mio. kr. for de 10 pct. af arvingerne, der modtager den højeste arv.

**FIGUR III.5 GENNEMSNITSARV**

Gennemsnitsarven for personer, der mister deres sidste forælder, er omkring 400.000 kr.



Anm.: Den sorte stiplede linje viser den gennemsnitlige arv for gruppen, der mister deres sidste forælder i 2021. Søjlerne viser den gennemsnitlige arv på tværs af forskellige arvepercentiler. De 50 pct., der arver mindst, modtager således en gennemsnitsarv tæt på 7.000 kr., mens de 10 pct., der arver mest, modtager en gennemsnitsarv på omkring 2,5 mio. kr. Gennemsnitsarven er opgjort efter boafgift.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

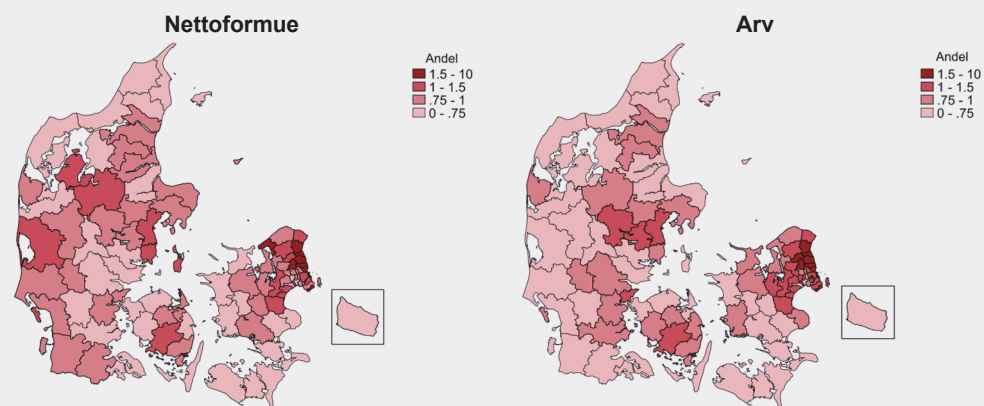
4) I sådanne tilfælde vil børnene arve senere. Omkring 1.000 ud af 45.000 børn, der mister deres sidste forælder, er tilknyttet et uskiftet bo.

**Høje arveladninger er koncentreret omkring hovedstads-kommunerne**

De høje arveladninger er koncentreret omkring kommunerne i hovedstadsområdet og de større danske byer, jf. figur III.6. Figuren viser den gennemsnitlige arv i en given kommune relativt til den gennemsnitlige arv i hele landet på 400.000 kr. Den gennemsnitlige arv i Hørsholm Kommune er således på 2.000.000 kr., hvilket er fem gange mere end landsgennemsnittet, mens en arving bosat i Struer Kommune i gennemsnit modtager en arv på 180.000 kr. svarende til knap 45 pct. af landsgennemsnittet. Den samme fordeling er vist for nettoformuerne, hvor de høje formuer er koncentreret omkring de kommuner, hvor de høje arveladninger også ses. Den geografiske fordeling af arven afspejler dermed den geografiske fordeling af befolkningens formuer i det hele taget.

**FIGUR III.6 GEOGRAFISK FORDELING AF NETTOFORMUE OG ARV**

De høje arveladninger er koncentreret omkring kommunerne i hovedstadsområdet, hvor også de store nettoformuer findes.



Anm.: Figuren viser hhv. nettoformue og arv relativt til den gennemsnitlige nettoformue og arv i Danmark. Dette er gjort for gruppen af personer, der mister deres sidste forælder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

## FORDELING AF FORMUE OG ARV

**Absolutte forskelle mellem formuedeciler stiger som følge af arv, ...**

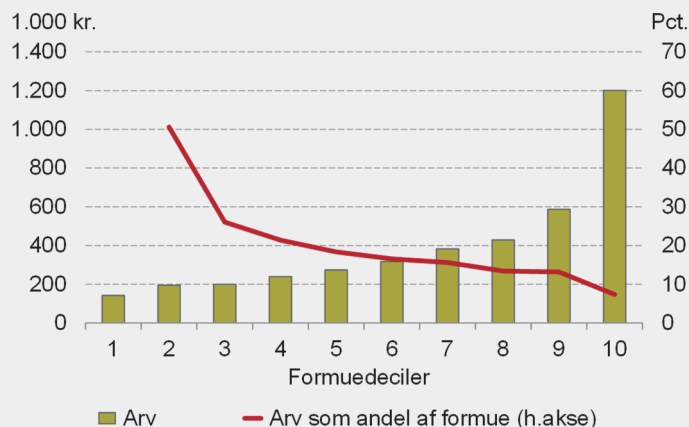
Personer med de højeste formuer modtager typisk også de højeste arveladninger, jf. figur III.7. For personer i den øverste formuedecil er den gennemsnitlige arv 1,2 mio. kr., mens den er under 200.000 kr. for personer i den laveste formuedecil. Det betyder, at den absolutte forskel mellem den laveste og højeste formuedecil vil stige som følge af arv.

**... men relative forskelle mellem formuedeciler falder**

Generelt falder arven som andel af nettoformuen over formuedecilerne. Dette tyder på, at de relative forskelle mellem formuedecilerne er blevet mindre på grund af arv. For den anden decil stiger nettoformuen med cirka 50 pct. som følge af arv, mens nettoformuen kun stiger med knap 8 pct. for den rigeste formuedecil som følge af arv.<sup>5</sup>

**FIGUR III.7 ARV PÅ TVÆRS AF FORMUEDECILER**

Arven er størst blandt de højeste formuedeciler, men udgør en relativt større del af de laveste formuedecilers formue.



Anm.: Både den gennemsnitlige arv og formuedecilerne er beregnet ud fra gruppen af personer, der mister deres sidste forælder. Formuedecilerne er beregnet på tværs af aldersgrupper. Søjlerne viser den gennemsnitlige arv for hver decil, mens linjen viser arven som andelen af den gennemsnitlige formue for hver decil. Denne er ikke beregnet for 1. formuedecil, da den gennemsnitlige formue her er negativ.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

5) 1. formuedecil har i gennemsnit negative nettoformuer, hvorfor der ikke kan regnes en andel her.

### Ginikoefficienten måler ulighed

Det er muligt at kvantificere fordelingen af arv med en Ginikoefficient. Selvom Ginikoefficienter oftest anvendes til at måle indkomstuligheden, kan Ginikoefficienter også anvendes som et mål for ulighed i andre fordelinger som eksempelvis formuefordelingen. Det er dog vigtigt at bemærke, at der kan være visse udfordringer ved anvendelsen af Ginikoefficienten til at vurdere uligheden i formuefordelinger, da der kan forekomme negative formuer, hvilket påvirker fortolkningen af Ginikoefficienterne.<sup>6</sup>

#### GINIKOEFFICIENT

Ginikoefficienten er et hyppigt anvendt mål for ulighed. Ofte angives Ginikoefficienten som en procentsats og vil dermed ligge mellem 0 og 100. 0 svarer til en situation, hvor alle har præcis samme indkomst/formue, mens 100 svarer til en situation, hvor en enkelt person modtager al indkomsten/formuen i økonomien. Tallet angiver således, hvor stor afvigelsen er i forhold til en helt lige fordeling.

Ginikoefficienten anvendes ofte til at belyse uligheden i indkomstfordelingen, men kan også beskrive uligheden i andre fordelinger som eksempelvis formuefordelingen. Man skal dog være varsom med fortolkningen af Ginikoefficienten og ændringer i denne, når der findes negative nettoformuer, jf. OECD (2015).

### Arv reducerer ulighed målt ved Ginikoefficienten for formue-fordelingen, ...

Ginikoefficienten beregnet på fordelingen af danskernes formue er 75,8 i 2022, jf. tabel III.1. Hvis der fratrækkes den arv, som personer har modtaget i 2022, stiger Ginikoefficienten imidlertid til 75,9. Arv reducerer altså formueuligheden målt ved Ginikoefficienten med omkring 0,1 pct.point. Dette skyldes, som vist i figur III.7, at selvom personer i de laveste formuedeciler modtager den mindste arv, udgør arven en relativt større del af deres formue. Det skal dog bemærkes, at effekterne på Ginikoefficienten er relativt små. Dette skyldes, at arven udgør en relativt beskedne del af de samlede nettoformuer.

6) Hvis man f.eks. øger alle positive nettoformuer med 10 pct. og lader de negative nettoformuer være uændrede, øges de absolutte formueforskelle. Ginikoefficienten reduceres derimod, fordi de negative nettoformuers andel af den samlede nettoformue bliver mindre. I dette tænkte eksempel vil mange nok mene, at uligheden forøges, men Ginikoefficienten viser altså, at den relative ulighed mindskes.

**TABEL III.1 GINI BEREGNET PÅ FORMUER**

Formueuligheden i 2022 målt med Ginikoefficienten vil være højere uden arv og lavere uden en boafgift.

	<b>Alle</b>
Gini	75,828
Gini uden arv	75,945
Gini uden boafgift	75,826

Anm.: Tabellen viser formueuligheden beregnet for personer mellem 18 og 75 år i 2022. Fordelingen beregnes for nettoformuerne i 2022, disse nettoformuer fratrukket den imputerede arveladning og til sidst et tje, hvor den imputerede boafgift fratrækkes. Se baggrundsnotatet for en nærmere beskrivelse af beregningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**... og boafgift øger den relative formueulighed**

Udover effekten af arv på formuefordelingen er det også muligt at beregne konsekvenserne af boafgiften for uligheden. Det fremgår, at boafgiften øger formueuligheden, selvom ændringerne er små. Såfremt der ikke havde været nogen boafgift i 2022, ville Ginikoefficienten være 0,002 pct.point lavere.<sup>7</sup>

## FORDELING AF INDKOMST OG ARV

**Arv kan ses som en stigning i indkomst i et år**

Modtagen arv kan ses både som en stigning i arvingens formue og som en del af arvingens indkomst. Arv indgår dog ikke i normale definitioner af f.eks. den disponible indkomst.

**Livstidsindkomst vil være det relevante indkomstmål, ...**

En problemstilling, der opstår, når arvs indflydelse på indkomstfordelingen analyseres, er, at sådanne beregninger typisk baseres på en persons indkomst i et enkelt år. En del af de personer, der ikke modtager arv i 2022, vil modtage arv senere, og nogle vil have modtaget arv tidligere end i 2022, hvilket kan resultere i en høj indkomst på et senere eller tidligere tidspunkt. Derfor vil det være mere retvisende at beskrive fordelingen af arv i forhold til personers livstidsindkomster.

7) Undlades de negative formuer fra opgørelsen, skifter effekten af boafgiften dog fortegn, jf. baggrundsnotat.

**... men kan ikke beregnes med afsæt i danske arvedata**

Det er dog ikke muligt at beregne de skønnede arveladninger på individniveau over en tilstrækkelig lang periode, hvorfor der tages udgangspunkt i et enkelt år. Problemstillingen om påvirkningen af et enkelt års indkomster i forhold til hele livsindkomsten er gængs i sådanne fordelingsberegninger. Samme problematik gælder eksempelvis, når der laves standardberegninger på fordelingsvirkningerne af overførsler som SU, hvor fordelingsvirkningen kan være markant forskellig, afhængigt af, om der ses på de studerendes øjeblikkelige års- eller deres livsindkomster. Effekten af arv på indkomstfordelingen må alt andet lige være større, end hvis der blev anvendt livstidsindkomster, da arv udgør en større del af en persons årlige indkomst end af denne persons livstidsindkomst.

**Personer med høje indkomster modtager høje arveladninger, ...**

Ligesom for formuefordelingen fremgår det, at personer med høje indkomster også i højere grad modtager en højere arv, jf. figur III.8. Personerne i den 10. indkomstdecil modtager en gennemsnitsarv på lidt mere end 900.000 kr., mens den gennemsnitlige arv for personer i den 1. indkomstdecil er omkring 350.000 kr. De absolutte forskelle over indkomstfordelingen er altså mindre end de forskelle, der fremgik af formuefordelingen, hvor gennemsnitsarven var seks gange højere i den 10. formuedecil end i den 1. formuedecil, jf. figur III.7.

**... og indkomstfordeling bliver mere ulige som følge af arv**

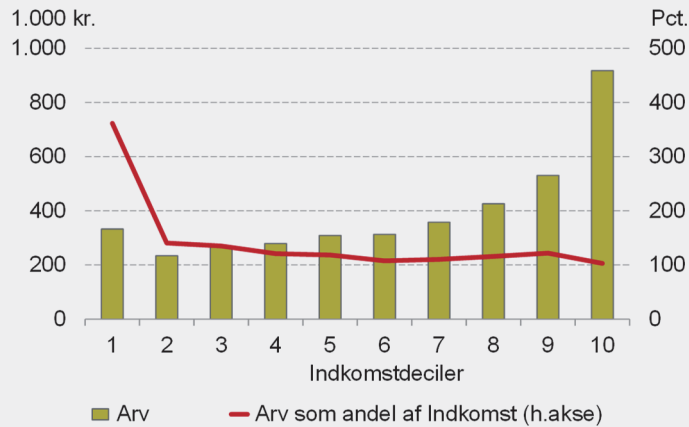
Ginikoefficienten beregnet på den disponible indkomst stiger som følge af arv i 2022, jf. tabel III.2. Ginikoefficienten er således 29,8, når den beregnes på den ækvivalerede disponible indkomst. Når den beregnede arv tilføjes til den ækvivalerede disponible indkomst, stiger Ginikoefficienten med 0,9 pct.point. Ændringen i Ginikoefficienten som følge af arv er både større og har et andet fortegn for indkomstfordelingen end for formuefordelingen. Dette skyldes dels, at formuerne er større end indkomsterne, og dels, at indkomsterne er mere ligeligt fordelt end formuerne.

**Den forventede indkomstforskel er 5.000 kr. højere medregnet arv**

Ginikoefficienten kan fortolkes som halvdelen af den forventede indkomstforskel (relativt til gennemsnitsindkomsten) mellem to tilfældigt valgte personer i befolkningen, jf. Atkinson (1975). Den gennemsnitlige ækvivalerede disponible indkomst i 2022 er 305.000 kr., og her betyder en Ginikoefficient på 29,8 pct., at den forventede indkomstforskel for to tilfældige personer i befolkningen vil være 182.000 kr. Medregnes arv i indkomstdefinitionen, vil den forventede indkomstforskel imidlertid være 187.000 kr., altså omkring 5.000 kr. højere.

**FIGUR III.8 ARV PÅ TVÆRS AF INDKOMSTDECILER**

Arv er størst blandt de højeste indkomstdeciler, men udgør en relativt større del af de laveste indkomstdecilers indkomster.



Anm.: Både den gennemsnitlige arv og indkomstdecilerne er beregnet ud fra gruppen af personer, der mister deres sidste forælder. Den årlige indkomst er defineret som en persons disponible indkomst, hvilket vil sige indkomsten efter skat og renteudgifter tillagt beregnet lejeværdi af egen bolig. Decilerne er beregnet på tværs af aldersgrupper. Søjlerner viser den gennemsnitlige arv for hver decil, mens linjen viser arven som andelen af den gennemsnitlige indkomst for hver decil.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Stigning i ulighed skyldes stigning indenfor indkomstdeciler**

At arv øger den relative indkomstulighed kan virke kontraintuitivt ud fra figur III.8, hvor det fremgår, at personer med de laveste indkomster modtager en arv, der er relativt set større sammenlignet med deres indkomst end personer i de højeste deciler. Grunden til, at dette netop er tilfældet, skyldes, at personer skifter indkomstdeciler som følge af arven og f.eks. kan hoppe fra en lav decil inden modtaget arv til en høj decil efter. Derudover er det kun er en lille andel af personer, der modtager arv det enkelte år, og arven udgør en stor del af disse personers indkomst.



**Boafgift reducerer indkomstulighed**

På samme måde som for formueuligheden er det muligt at undersøge effekten af boafgiften på indkomstfordelingen. Tabel III.2 viser, at boafgiften virker ulighedsreducerende, når Ginikoefficienten beregnes på indkomstfordelingen. Ginikoefficienten falder med lidt mere end 0,1 pct.point som følge af boafgiften.

**TABEL III.2 GINI PÅ INDKOMSTER**

Indkomstuligheden i 2022 målt med Ginikoefficienten stiger som følge af arv.

	<b>Alle</b>
Gini	30,81
Gini uden arv	30,07
Gini uden boafgift	30,95

Anm.: Tabellen viser indkomstuligheden beregnet for alle personer i 2022. Fordelingen beregnes for den ækvivalerede disponible indkomst i 2022 samt disponibel indkomst fratrukket den imputerede arveladning og disponibel indkomst fratrukket den beregnede boafgift. Arveladningen og boafgiften ækvivaleres ligesom den disponible indkomst. Se baggrundsnotatet for en nærmere beskrivelse af beregningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**ANDRE EMPIRISKE UNDERSØGELSER****Arv forøger absolutte formueforskelle,...**

Fordelingen af arv er tidligere blevet belyst på danske data ved brug af imputeret arv af eksempelvis Boserup mfl. (2016) og Finansministeriet (2021). Finansministeriets *Ulighedsredegørelse 2021* beskriver arvets betydning for såvel formue- som indkomstfordeling. De finder, at arven i kroner er størst blandt de øverste deciler i formuefordelingen, men at arv udgør en større andel af nettoformuen for personer i de nederste deciler, hvilket forklares med, at nettoformuerne er enten negative eller meget små i den nedre del af formuefordelingen. Da arven i kroner relativt til den samlede nettoformue er meget begrænset, er de samlede fordelingsmæssige konsekvenser dog beskedne. Boserup mfl. (2016) kigger på ændringer i 45-50-årige arvingers formue i danske registerdata og finder ligeledes, at arv forøger de absolutte formueforskelle.

... men mindsker relative formueforskelle

Boserup mfl. (2016) finder dog også, at arv formindsker de relative formueforskelle. Således bemærker de, at medianformuen forøges med mere end 90 pct. som følge af arv, mens 99 pct.-percentilen kun stiger med 17 pct. Også andre deskriptive mål peger i samme retning hos dem. De ovenstående studier beskriver dog ikke effekten på Ginikoefficienten.

Udenlandske undersøgelser finder lignende resultater

Derudover findes en række udenlandske undersøgelser, som undersøger arvs betydning for formuefordelingen. Elinder mfl. (2018) anvender svenske registerdata. De finder, at arv forøger de absolutte formueforskelle, men mindsker de relative formueforskelle. Bönke mfl. (2017) anvender spørgeskemadata for flere europæiske lande og finder samme generelle resultater. Nolan mfl. (2021) anvender spørgeskemadata fra otte forskellige lande til at undersøge, hvad arv betyder for formueuligheden. De finder, at fortegnet skifter mellem lande. I deres analyse finder de, at arv formindsker formueuligheden i Storbritannien, Tyskland og USA, men forøger den i Frankrig, Italien og Spanien.

## III.4

## TEORI OM ARV OG ARBEJDSUDBUD

Økonomisk teori om sammenhængen mellem arv og arbejdsudbud

I dette afsnit beskrives den principielle sammenhæng mellem arv og arbejdsudbud, som den kan betragtes ud fra økonomisk teori. I det efterfølgende afsnit III.5 nævnes forskellige empiriske analyser af denne sammenhæng.

### EFFEKTER PÅ ADFÆRD HOS ARVINGER

Modtagen arv formindsker opsparing og arbejdsudbud hos arvinger

Modtagelse af arv kan påvirke adfærden hos arvingerne på forskellig vis. At modtage arv – eller blot udsigten til at modtage den – må forventes at reducere arvingens eget motiv til dels at spare op, dels at arbejde. Begge dele er resultatet af en såkaldt indkomsteffekt: Den forøgelse af forbrugsmulighederne, som arven isoleret set medfører hos arvingen, vil alt andet lige trække i retning af et højere forbrug af dels almindelige forbrugsgoder (hvilket medfører en tendens til lavere opsparing ud af arvingens egen erhvervsindkomst) og dels fritid (hvilket medfører et lavere arbejdsudbud). En række udenlandske empiriske undersøgelser har således demonstreret, at modtagelsen af arv reducerer arvingernes arbejdsudbud, jf. Elinder mfl. (2012), Kopczuk (2013), Bø mfl. (2019) og afsnit III.5.

**Arv kan også påvirke produktivitet og branchevalg ...**

Reduktionen i arbejdsudbuddet hos arvingen kan både tænkes at finde sted i form af et lavere timetal eller i form af, at arvingen helt forlader arbejdsmarkedet, eksempelvis ved en tidligere tilbagetrækning til pension, end det ellers ville have været tilfældet. De to reaktioner er kendt som henholdsvis en reaktion på den intensive margin (timetal) og den ekstensive margin (deltagelse på arbejdsmarkedet eller ej). Der kan også tænkes at være en produktivitetseffekt i form af, at arvingen ændrer sin arbejdsindsats. Det kan eksempelvis være, at udsigten til at modtage en betydelig arv motiverer arvingen til at vælge et økonomisk mindre givtigt, men personligt mere tilfredsstillende arbejde.

**... samt valget om at blive selvstændig**

(Udsigten til) arv kan også påvirke tilskyndelsen til at vælge en levevej som selvstændig, der typisk indebærer en større risiko end tilværelsen som lønmodtager. Hvis likviditetsproblemer er en hæmsko for at rejse kapital til at starte egen virksomhed, kan det ligeledes tænkes, at en likvid tilførsel i form af arv kan lette en opstart, der ikke ellers ville være blevet realiseret, jf. Ling (2022). Andersen og Nielsen (2012) undersøger denne effekt og specielt, hvordan selvstændige, som starter en virksomhed efter at have modtaget en uventet arv, klarer sig i forhold til andre sammenlignelige selvstændige. De finder, at arvinger, der anvender deres arv til at blive selvstændige, i gennemsnit opnår lavere profitter og i højere grad går konkurs end lignende selvstændige.

**Udsigt til arv kan medføre forventningseffekter**

Som de to sidste eksempler antyder, kan der godt tænkes at være en effekt af at modtage arv, inden selve arven finder sted. En rationel aktør vil tage sandsynligheden for at modtage fremtidig arv og dennes forventede værdi med i betragtning, når vedkommende træffer økonomiske beslutninger. Omvendt kan likviditetsbegrænsninger medføre, at det ikke er muligt eller ønskeligt at reagere kraftigt, inden arven rent faktisk materialiserer sig. Det samme vil være tilfældet, hvis der er usikkerhed om timingen og den faktiske størrelse af den faktisk modtagne fremtidige arv, hvilket der typisk vil være, og den potentielle arving samtidig er risikoavers.

**Arveskattens betydning for arbejdsudbuddet**

Eftersom modtagelsen af arv kan forventes at påvirke arvingens adfærd, vil beskatning af denne arv, som reducerer dens størrelse, tilsvarende påvirke adfærden, men i modsat retning.

**Set fra arvingens synspunkt påvirker skat opsparing og arbejdsudbud, ...**

Da modtagelsen af arv kan tænkes at reducere arvingens eget opsparingsincitament, jf. ovenfor, kan en højere beskatning af arv af samme årsag formodes at forøge opsparingen hos arvingerne. Beskatning af arv vil tilsvarende naturligt trække i retning af at forøge arbejdsudbuddet hos arvingerne, jf. Kindermann mfl. (2020). Hvis provenuet fra arveskatten anvendes til at tilgodese befolkningens forbrugsmuligheder

på anden vis, kan disse udgifter dog – på linje med virkningen af provenuet fra andre former for beskatning – også tænkes at medføre indkomsteffekter.

... men forvrider ikke

At skatten påvirker modtagerens adfærd, er dog ikke ensbetydende med, at skatten medfører en forvridding, som det ellers typisk er tilfældet for de fleste former for beskatning. Det skyldes, at skatten ikke påvirker de relative priser, som er relevante for arvingen. Så længe man udelukkende betragter virkningen af arven set fra arvingens side, er der derfor ingen forvridende effekt af beskatningen. Den vil svare til effekten af en kopskat (en såkaldt lumpsumskat), som netop er kendetegnet ved, at den ikke medfører noget samfundsøkonomisk dødvægtstab.

### EFFEKTER PÅ ADFÆRD HOS ARVELADERE

Beskatning af arv kan påvirke størrelsen af arven

Beskatningen af arv kan imidlertid også tænkes at have en indirekte effekt på arvingers arbejdsudbud ved at påvirke størrelsen af den arv, som bliver leveret videre i første omgang. Det vil være tilfældet, hvis arveskatten påvirker opsparingsadfærden hos arvelader. Hvorvidt der er sådan en effekt, vil imidlertid afhænge af, hvad årsagen er til, at der bliver efterladt arv. Som tidligere beskrevet i *Dansk Økonomi, forår 2019* har økonomer identificeret i hvert fald fem forskellige årsager til, at personer efterlader sig positiv formue ved dødstidspunktet. Empiriske undersøgelser, der har forsøgt at fastslå de enkelte arvemotivers vigtighed, har generelt konkluderet, at der ikke er et enkelt dominerende motiv. Snarere spiller alle de nævnte motiver en rolle i et vist omfang, jf. eksempelvis Kopczuk (2013):

- Et altruistisk arvemotiv, hvor hensigten med arveladningen er at forøge arvingernes nytte ved at forøge deres forbrugsmuligheder
- Arv som betaling i et strategisk spil mellem forældre og børn, hvor forventningen om at arve er en form for betaling for praktisk hjælp og opmærksomhed fra børnene
- Et egoistisk arvemotiv, hvor personer planlægger at efterlade arv som følge af sociale normer, eller fordi de får nytte af at signalere, at de er uselviske – men hvor den gavn, som arvingerne reelt får, er underordnet
- Utilsigtet arv som følge af, at man for en sikkerheds skyld sparer rigeligt op til sin alderdom: Usikkerhed om, hvornår man dør, vil i mangel af gode forsikringsmuligheder gøre, at det kan

være fornuftigt at spare mere op, end man forventer at forbruge i levende live. I samme retning trækker kapitalmarkedsimperfektioner og regulering, som eksempelvis forhindrer ældre boligejere i at kunne nedspare til eget forbrug ved belåning af egen bolig

- For personer med meget store formuer sker opsparingen formentlig ikke med henblik på at forøge hverken eget eller arvingernes forbrug, men snarere fordi formuen i sig selv giver nytte, eksempelvis fordi den giver magt og prestige eller er et udslag af udviklingen af en stor og succesfuld virksomhed.

**Skattens påvirkning af opsparing afhænger af arvemotiv**

I de første to punkter nævnt ovenfor er det værdien af arven efter skat, som er relevant for arveladerens beslutning om at spare op, og derfor må beskatning af arven formodes at påvirke opsparingsadfærden hos arveladeren. Omvendt må arvebeskatning formodes ikke at påvirke adfærden hos arvelader i de sidste to punkter ovenfor, hvor der er tale om, at den pågældende arv er utilsigtet og altså ikke skyldes noget egentligt arvemotiv. I tilfældet med et egoistisk arvemotiv (det midterste punkt ovenfor) er det uklart, om beskatningen vil påvirke opsparingsadfærden. Man kan både forestille sig, at det er arvens størrelse før og efter skat, der er afgørende for arvelader, jf. Cremer (2010).

**Skat på arv forvrider mindre end anden kapitalbeskatning**

Som nævnt ovenfor peger undersøgelser på, at virkelighedens arveladning er en blanding af alle de nævnte motiver. Det er derfor sandsynligt, at arvebeskatning forvrider opsparingsadfærden, men i mindre omfang end almindelig kapitalbeskatning, jf. OECD (2018) og *Dansk Økonomi, forår 2019*.

**Afledt effekt via arveladers opsparing kan forstærke direkte arbejdsudbudseffekt**

Konklusionen af det ovenstående er, at en stigning i beskatningen af arv i gennemsnit kan tænkes at påvirke arvens størrelse før skat. Principielt er der modsatrettede indkomst- og substitutionseffekter, som teoretisk kan føre til både en større og mindre arveladning før skat. Normalt formodes, at substitutionseffekten vil dominere, så arvebeskatning fører til, at arven før skat mindskes. Dette vil principielt have en selvstændig afledt effekt i form af at forøge arvingernes arbejdsudbud yderligere, fordi deres indkomst fra arv yderligere mindskes.

**Hypotetisk set også mulig effekt på arveladers arbejdsudbud**

Hypotetisk set kunne man derudover forestille sig, at beskatning af arv kan tænkes at forvrider arveladers eget arbejdsudbud. Det vil være tilfældet, hvis arvelader har et arvemotiv, som stimulerer ham til at arbejde for at kunne efterlade arv til sine arvinger efter sin egen død, og indser, at arvebeskatningen påvirker, hvor meget han får ud af denne måde at anvende sin tid på. Igen kan der principielt både tænkes at

være indkomst- og substitutionseffekter på færde for denne arbejdsudbudsbeslutning. Der kendes dog ingen undersøgelser af, om en sådan hypotetisk sammenhæng, der kræver en meget fremadskuende betragtning i en problemstilling, der er præget af usikkerhed i mange dimensioner, kan tænkes at have nogen kvantitativt målbar betydning.

## III.5

# ARBEJDSUDBUDSEFFEKTER AF ARV

**Afsnittet estimerer arbejdsudbudseffekter af arv i Danmark**

Afsnittet undersøger virkningerne for arbejdsudbuddet hos børn, som modtager en arv af deres afdøde forældre. Modtager man som arving et beløb fra sine forældres bo, forbedrer det arvingens økonomiske situation. Denne ændring kan blandt andet tænkes at medføre et øget fritidsforbrug, dvs. et lavere arbejdsudbud hos arvingen. Dette er en såkaldt indkomsteffekt. I afsnittet foretages en empirisk analyse af, om der kan efterspores sådan en effekt hos børn af afdøde, der har efterladt sig en formue af en vis størrelse.

**Indhold i afsnittet**

Først gennemgås analysedesignet, som anvendes til at estimere effekter af arv på arbejdsudbuddet ved brug af danske registerdata. Efterfølgende præsenteres resultaterne. Til sidst gennemgås tidligere empiriske undersøgelser af indkomsteffekter af arv, og resultaterne heri sammenholdes med resultaterne fundet i dette kapitel.

## METODE OG DATA

**Analysen afgrænses til arv modtaget i perioden 2015-21**

Den opgjorte arv, beregnet i afsnit III.2, anvendes i analysen. Analysen afgrænses til børn, der modtager en positiv arv fra deres forældre, da opgørelsen af arv for børn vurderes mere sikker end opgørelsen for andre pårørende, og børn ofte er i den erhvervsaktive alder, når arven modtages. I analysen anvendes data for arv for perioden 2015-21, hvor det er muligt at beregne arv på individniveau. Opgørelsen af arv kobles til andre individdata.

**Ideelt opgøres effekt som forskel mellem at modtage arv og ikke modtage arv for de samme personer**

Ideelt set opgøres effekterne af arv ved at sammenligne arvingers lønindkomst, beskæftigelse og arbejdstid efter modtagelsen af arv med personernes lønindkomst, beskæftigelse og arbejdstid i samme tidsperiode, såfremt de ikke havde modtaget arv. Det er imidlertid ikke muligt at observere, hvordan en arvinges lønindkomst, beskæftigelse og arbejdstid ville have udviklet sig i en situation, hvor denne ikke havde modtaget arv.

I analysen anvendes senere arvinger som kontrolgruppe

I stedet sammenlignes udviklingen for arvinger med tilsvarende personer, der modtager arv nogle få år senere. Den primære antagelse i den anvendte metode er, at tidspunktet for arvmodtagelse er relativt tilfældigt, når der tages højde for relevante baggrundskarakteristika såsom fødselsår. Personer, der arver nogle få år senere, antages derfor at udgøre en sammenlignelig gruppe til arvingerne. For en mere detaljeret beskrivelse af analysedesignet henvises til baggrundsnotatet.

Effekt vurderes at være et underkantskøn, da arbejdsudbud kan reduceres, før arven modtages

De beregnede effekter af at modtage arv vurderes at være et underkantskøn, da der ikke estimeres effekter, før arven modtages, såkaldte forventningseffekter, som i nogle tilfælde kan være indtrådt mange år i forvejen. Eksempelvis kan man forestille sig, at forventningen om en stor fremtidig arv kan have indflydelse på de uddannelses- og beskæftigelsesvalg, som træffes, mange år før arven modtages. Arvingernes arbejdsudbud kan også blive påvirket negativt, før de modtager arven, hvis de eksempelvis varetager pasningen af det syge familiemedlem, jf. eksempelvis Løken mfl. (2014), Leigh (2010) og Schmitz og Westphal (2017). Desuden kan der være effekter på arvingens ægtefælle, jf. eksempelvis Cesarini mfl. (2017).<sup>8</sup>

## HOVEDRESULTATER FRA ANALYSEN

Effekt på arbejdstid, beskæftigelse og produktivitet

Effekten på arvingers lønindkomst af at modtage en arv kan ske igennem tre forskellige kanaler. Først og fremmest kan arvinger nedjustere deres arbejdstid (intensive margin). For det andet har de mulighed for at forlade arbejdsmarkedet (ekstensive margin). Til sidst kan arvingerne skifte til andre job, som giver dem større nytte, men som er forbundet med en anden produktivitet og dermed en anden løn (produktivitetseffekt). I dette afsnit gennemgås først effekterne på den samlede lønindkomst, som fanger alle tre effekter. Dernæst gennemgås effekterne på de to første kanaler, som går gennem arbejdsudbuddet. Afsnittet fokuserer på effekten på arbejdstimer og beskæftigelse. I baggrundsnotatet er effekten på timelønnen som følge af modtaget arv dog også undersøgt.<sup>9</sup>

8) I et studie af lotterigevinsters effekt på arbejdsudbuddet finder Cesarini mfl. (2017), at der er effekter ikke blot på lotterivindernes arbejdsudbud, men også på deres ægtefæller og partners arbejdsudbud. I baggrundsnotatet er lavet beregninger på arvingernes ægtefælles arbejdsudbud, og der findes ingen signifikant effekt.

9) Effekten af arv på timelønnen er generelt negativ, omend denne ikke er signifikant.

### Effekter på lønindkomst

**Arvingers lønindkomst reduceres som følge af arv ...**

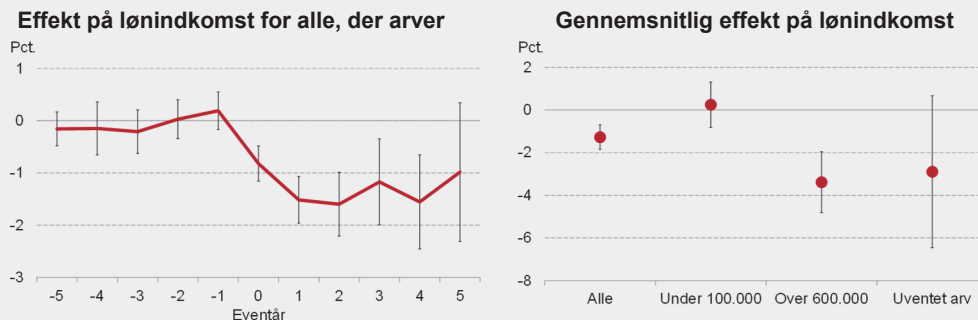
Analysen viser, at arvingernes lønindkomst falder med 1-2 pct. umiddelbart efter, at de modtager arv, og at effekten er nogenlunde konstant de efterfølgende fem år, jf. figur III.9 til venstre. Effekten de efterfølgende år svarer til et gennemsnitligt fald i lønindkomsten på omkring 1½ pct. af arvingernes årlige lønindkomst.<sup>10</sup>

**... og størst effekt ved arv over 600.000 kr.**

Der ses ingen effekter på lønindkomsten, når personer arver under 100.000 kr., mens reduktionen i lønnen for personer, der modtager en arv over 600.000 kr., er lidt mere end 3 pct., jf. figur III.9 til højre. Hvorvidt og hvor meget arvinger justerer deres arbejdsudbud, afhænger altså af størrelsen på den modtagne arv.

**FIGUR III.9   EFFEKT AF ARV PÅ LØNINDKOMST**

Den årlige lønindkomst falder med gennemsnitligt 1½ pct. for alle, der modtager arv. Effekten er større og lidt mere end 3 pct. for de arvinger, der modtager en arv over 600.000 kr.



Anm.: Den horisontale akse på figuren til venstre indikerer året relativt til året, hvor en person modtager arv (år 0). Den vertikale akse viser ændringen i lønindkomst i pct. som følge af at modtage arv i år 0. De sorte streger er 95 pct. konfidensintervaller. Figuren til højre viser den gennemsnitlige effekt på lønindkomsten for alle, der arver, personer, der arver under 100.000 kr., personer, der arver over 600.000 kr. og alle, der modtager uventet arv. Den gennemsnitlige effekt er beregnet som et gennemsnit af effekterne fra eventår 0 til 5. Se baggrundsnotatet for yderligere detaljer. Desuden er der vist 95 pct. konfidensintervaller.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Effekter, før arven modtages**

Som udgangspunkt anvendes personer, der arver på et tidspunkt i perioden 2015-21 som analysepopulation. Identifikation afhænger derfor

<sup>10</sup>) Arvingerne modtager i gennemsnit en arv på ca. 600.000 kr. i (2024-priser) efter skat.



af, at de ikke kan forudsige, hvornår de præcist modtager arv og dermed den præcise størrelse af denne. Nogle arvinger vil imidlertid have en forventning om at modtage arv i denne periode – eksempelvis hvis deres forældre er meget formuende og er syge. Der foretages derfor også en analyse, hvor der fokuseres på arv, der modtages efter dødsfald, hvor dødsfaldet kan defineres som uventet, jf. Andersen mfl. (2011) og Druedahl og Martinello (2022).<sup>11</sup>

#### Effekter omkring dobbelt så store for uventet arv

Lønindkomsten reduceres med 2,7 pct. for de personer, som modtager en uventet arv, hvilket er næsten dobbelt så store effekter som den gennemsnitlige effekt på 1,5 pct. Størrelsen på arven for personer, der modtager uventet arv, er omtrent af samme størrelse som personer, der ellers modtager arv. De større effekter kan afspejle flere ting. Dels kan det skyldes, at personer, der mister en forælder uventet, mindsker deres arbejdsmarkedstilknytning mere end personer, hvor dødsfaldet ikke var uventet, grundet sorg.<sup>12</sup> Dels kan det være tegn på forventningseffekter, da arvingerne til en uventet arv ikke har justeret arbejdsudbuddet, før arven modtages. Dog er der ret stor usikkerhed forbundet med estimaterne, og disse er ikke signifikante, hvilket skyldes, at det kun er ganske få personer, der modtager uventet arv hvert år.

#### Effekter på beskæftigelse og arbejdstid

#### Effekt på både beskæftigelsesfrekvens og arbejdstimer

Som nævnt ovenfor kan effekten på lønindkomsten afspejle, at arvingerne justerer deres arbejdstid, at de helt vælger at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet samt et fald i deres timeløn. I det følgende ses nærmere på de to første kanaler, da disse fanger effekten af arv på arbejdsudbuddet.

#### Beskæftigelsesfrekvensen falder med ½ pct., ...

Effekten på lønindkomst kan skyldes, at arvinger anvender deres arv til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Analysen finder, at effekten af arv på beskæftigelsesfrekvensen er størst fem år efter, at arven er modtaget, jf. figur III.10 til venstre. Arvinger reagerer altså på beskæftigelsesfrekvensen flere år efter, at arven er modtaget. I gennemsnit falder beskæftigelsen med ½ pct. for personer, der arver, mens den falder med knap 2 pct. for personer, der arver over 600.000 kr., jf. figur III.10 til højre. Ligesom med lønindkomsten ses der ikke effekter for personer, der modtager arv under 100.000 kr.

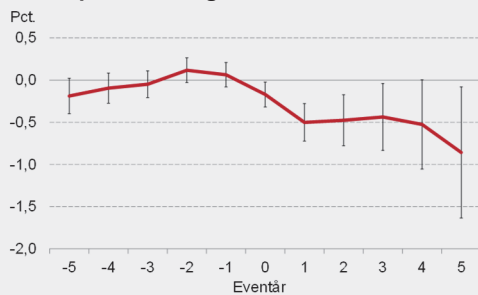
11) Dødsårsager, der klassificeres som uventede, følger WHO's definition heraf.

12) Der ses en gennemsnitlig effekt på knap 2 pct. for personer, der modtager en arv under 100.000 kr., omend denne i endnu højere grad er insignifikant. For personer, der modtager en arv over 600.000 kr., er effekten 6 pct. (også dette estimat er insignifikant).

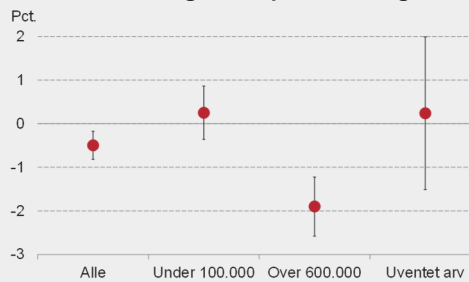
**FIGUR III.10 EFFEKT AF ARV PÅ BESKÆFTIGELSE**

Beskæftigelsesfrekvensen falder i gennemsnit med ½ pct. for alle, der modtager arv. For personer, der modtager en arv over 600.000 kr., er effekten imidlertid højere og omkring 2 pct.

**Effekt på beskæftigelse for alle, der arver**



**Gennemsnitlig effekt på beskæftigelse**



Anm.: Den horisontale akse på figuren til venstre indikerer året relativt til året, hvor en person modtager arv (år 0). Den vertikale akse viser ændringen i beskæftigelsesfrekvensen i pct. som følge af at modtage arv i år 0. De sorte streger er 95 pct. konfidensintervaller. Figuren til højre viser den gennemsnitlige effekt på beskæftigelsesfrekvensen for alle, der arver, personer, der arver under 100.000 kr., personer, der arver over 600.000 kr. og alle, der modtager uventet arv. Den gennemsnitlige effekt er beregnet som et gennemsnit af effekterne fra eventår 0 til 5. Se baggrundsnotatet for yderligere detaljer. Desuden er der vist 95 pct. konfidensintervaller.

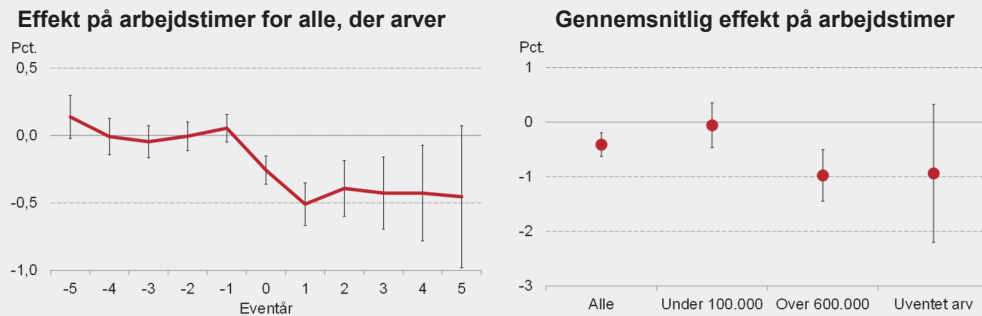
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**... mens de årlige arbejdstimer også falder knap ½ pct.**

Udover at forlade beskæftigelse kan arvinger gå ned i arbejdstid og samtidig opretholde deres forbrugsniveau. Her er effekten dog ikke stigende over år, men størst lige efter, at arven er modtaget. Antallet af arbejdstimer reduceres med ½ pct. årligt for personer, der er i beskæftigelse alle år, jf. figur III.11 til venstre. For personer der modtager en arv over 600.000 kr., er effekten imidlertid på 1 pct., jf. figur III.11 til højre. Den procentvise nedgang i arbejdstid er altså omtrent lige så stor som effekten på beskæftigelsesfrekvensen for alle, der modtager arv. For personer, der modtager en arv over 600.000 kr., er effekten dog større på beskæftigelsesfrekvensen end på antallet af arbejdstimer.

**FIGUR III.11 EFFEKT AF ARV PÅ ARBEJDSTIMER**

Det årlige antal arbejdede timer falder i gennemsnit med ½ pct. for alle, der modtager arv.



Anm.: Den horisontale akse på figuren til venstre indikerer året relativt til året, hvor en person modtager arv (år 0). Den vertikale akse viser ændringen i de årlige arbejdstimer i pct. som følge af at modtage arv i år 0. De sorte streger er 95 pct. konfidensintervaller. Figuren til højre viser den gennemsnitlige effekt på de årlige arbejdstimer for alle, der arver, personer, der arver under 100.000 kr., personer, der arver over 600.000 kr. og alle, der modtager uventet arv. Den gennemsnitlige effekt er beregnet som et gennemsnit af effekterne fra eventår 0 til 5. Se baggrundsnotatet for yderligere detaljer. Desuden er der vist 95 pct. konfidensintervaller.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

### Effekter på tværs af aldersgrupper og køn

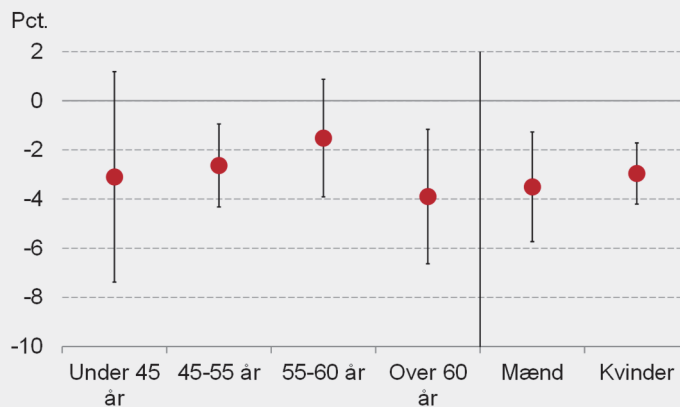
#### Små forskelle på tværs af grupper

Faktorer som eksempelvis alder og køn kan tænkes at have betydning for, hvor meget den enkelte dansker reagerer på modtaget arv. Eksempelvis kan det tænkes, at personer tæt på pensionsalderen vil anvende arven til en tidligere tilbagetrækning. Når effekten opgøres for den samlede lønindkomst, ses der generelt ikke særligt store forskelle på tværs af aldersgrupperne. Dog er der tegn på, at arvingerne over 60 år er de personer, der reagerer kraftigst på at modtage en arv over 600.000 kr., jf. figur III.12. Generelt er forskellene på tværs af alder og køn begrænsede.<sup>13</sup>

13) Effekterne er dog insignifikante, og der er større usikkerhed for personer under 45 år, hvilket skyldes, at der ikke er så mange personer, der arver i denne gruppe.

**FIGUR III.12 EFFEKT AF ARV OVER 600.000 KR. PÅ LØNINDKOMST**

Der er omtrent samme effekt på lønindkomst på tværs af køn og aldersgrupper.



Anm.: Den gennemsnitlige effekt er beregnet som beskrevet i baggrundsnotatet. Figuren viser effekten for forskellige subgrupper af populationen. De sorte streger er 95 pct. konfidensintervaller. Resultaterne er beregnet for arvinger, der modtager en arv over 600.000 kr.

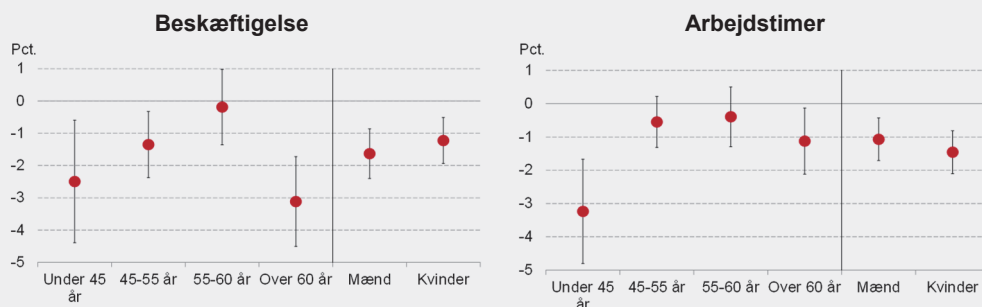
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Størst effekt for ældre på den ekstensive margin, ...**

Selvom der ikke er store forskelle mellem forskellige grupperes reaktion målt ved lønindkomsten, kan det dog dække over forskelle på effekter på arbejdsudbuddet på den intensive og ekstensive margin. Effekten på den ekstensive margin er størst for personer over 60 år, hvor beskæftigelsesfrekvensen falder med 3 pct. som følge af arv, jf. figur III.13 til venstre, mens effekten for de 55-60-årige er nul. Forskellene på den ekstensive margin er generelt væsentlig større end de observerede forskelle på lønindkomsten. Det, at effekten er størst for personer over 60 år, kan skyldes, at denne gruppe anvender den modtagne arv til tidligere tilbagetrækning.

**FIGUR III.13 EFFEKTER AF ARV OVER 600.000 KR. PÅ BESKÆFTIGELSE OG ARBEJDSTIMER**

Effekten på beskæftigelse er størst hos personer over 60 år, mens effekten på antallet af arbejdstimer er størst for de unge under 45 år.



Anm.: Den gennemsnitlige effekt er beregnet som beskrevet i baggrundsnotatet. Figuren viser effekten for forskellige subgrupper af populationen. De sorte streger er 95 pct. konfidensintervaller. Resultaterne er beregnet for arvinger, der modtager en arv over 600.000 kr.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**... mens unge reagerer kraftigst på den intensive margin**

Arvingerne under 45 år er den gruppe, der reducerer arbejdstiden mest, da de sænker deres årlige arbejdstimer med lidt mere end 3 pct., jf. figur III.13 til højre. For de tre andre aldersgrupper er effekten omtrent ens. Den større adfærdsreaktion for den yngste aldersgruppe kan skyldes, at de er mere likviditetsbegrænsede end ældre, hvilket vil sige, at de har færre muligheder for at udjævne deres forbrug ved eksempelvis at optage gæld, end hvad tilfældet er for de lidt ældre aldersgrupper. Der ses ikke nogen markante forskelle mellem kvinder og mænd.

### TIDLIGERE EMPIRISKE UNDERSØGELSER

**Dansk studie finder små effekter af arv på lønindkomst**

Generelt finder andre empiriske undersøgelser af arv negative effekter på arvingers arbejdsudbud, jf. tabel III.3.<sup>14</sup> Druedahl og Martinello (2022) anvender danske indviddata og imputeret arv med det formål at undersøge arvingers opsparingsadfærd ved hjælp af et eventstudie af uventet arv. De undersøger dog også, hvordan arvingernes indkomst ændrer sig i årene efter, at arvingerne har modtaget arv. Det første år efter, at arven er modtaget, reducerer arvingerne deres årlige

14) Tabellen viser et udvalg af den empiriske litteratur.

lønindkomst med knap 2 pct. Effekten forsvinder dog to år efter, at arven er modtaget. De har i analysen udelukkende fokuseret på personer, der modtager en arv, der er højere end deres årlige indkomst. Effekterne er væsentlig mindre end de fundne i kapitlet.<sup>15</sup>

**Norske studier  
finder større effekter**

Lignende studier fra Norge, der også er baseret på individdata, har fokus på effekten af arv på arvingers arbejdsudbud og finder større effekter af modtaget arv.<sup>16</sup> Bø mfl. (2019) finder, at arvinger, der modtager en arv over gennemsnitsarven, reducerer deres årlige lønindkomst med 7-8 pct. op til fem år efter, at arven er modtaget. Et andet studie af Ling (2022) anvender en anden analysetilgang på samme norske data og finder, at effekterne er mellem 2½-4 pct. som følge af at modtage en høj arv. Ling (2022) finder effekter op til 10 år efter, at arven er modtaget.

**Flere undersøgelser  
finder effekter på  
arbejdsudbud, før  
arven modtages**

Doorley og Pestel (2020) og Brown mfl. (2010) anvender data baseret på spørgeskemaer. Dette giver dem mulighed for at medregne effekter af arv på beskæftigelsen før tidspunktet for modtagelsen af arven – såkaldte forventningseffekter, da personerne i deres spørgeskemaer har svaret på, hvorvidt de forventer at modtage arv. Begge studier viser, at effekten efter, at arven modtages, er større, såfremt den modtagne arv er uventet. Dette indikerer, at der også er effekter, før en ventet arv modtages. Et andet studie, der estimerer forventningseffekterne, er Kindermann mfl. (2020), der opsætter en teoretisk model og kalibrerer denne. De finder effekter af arv på lønindkomst af omtrent samme størrelse, før og efter arven modtages.

**Generelt evidens for  
negative effekter af  
arv på arbejdsudbud  
i litteraturen**

Som det fremgår af tabel III.3, finder litteraturen generelt negative effekter af arv på arbejdsudbuddet, omend litteraturen stadig er sparsom. Det første studie, der beskæftigede sig med arbejdsudbudseffekter af arv, var Holtz-Eakin mfl. (1993), hvor der blev dokumenteret en negativ effekt af arv på arvingers arbejdsudbud. Sidenhen er der kommet en række studier baseret på spørgeskemaundersøgelser: Joulfaian og Wilhelm (1994), Doorley og Pestel (2020), Brown mfl. (2010) og Suari-Andreu (2023). Fælles for disse studier er, at datagrundlaget er ret sparsomt. Relateret til studier af effekten af arv på arbejdsudbuddet har Malo og Sciulli (2021) undersøgt effekten af at modtage gaver på arbejdsudbuddet. De finder her, at effekten af at modtage gaver er større end effekten af at modtage arv.

---

15) Effekterne afviger fra de fundne i Druedahl og Martinello (2022) af flere årsager, dels ser de på en anden analyseperiode (1992-2012) og personer i alderen 25-50 år, ellers ser de udelukkende på personer der modtager uventet arv, og endelig har de ikke mulighed for at observere, hvorvidt boet er skiftet eller ej.

16) Der findes norske individdata for arv.

**TABEL III.3 EMPIRISKE STUDIER AF ARVS BETYDNING FOR LØN OG BESKÆFTIGELSE**

De fleste studier af arbejdsudbudseffekter på arvinger finder negative effekter af arv på arvingers arbejdsudbud.

Studie	Land og periode	Data	Effekt af arv
Kapitlets resultater	Danmark (2010-21)	Registerdata	1,5 pct. reduktion i lønindkomst for alle, der modtager arv 3 pct. reduktion i lønindkomst for personer, der modtager høj arv
Drue Dahl og Marti-nello (2022)	Danmark (1995-2012)	Registerdata	2 pct. reduktion i lønindkomst som følge af uventet og høj arv
Bø mfl. (2019)	Norge (1997-2010)	Registerdata	7-10 pct. reduktion i lønindkomst (over gennemsnitsarv)
Ling (2022)	Norge (1993-2017)	Registerdata	2,5-4 pct. reduktion i lønindkomst (over gennemsnitsarv)
Elinder mfl. (2012)	Sverige (2000-08)	Registerdata <sup>a)</sup>	8-11 pct. reduktion i lønindkomst (store arveladninger)
Brown mfl. (2010)	USA (1994-2002)	Spørgeskema	12 pct. større sandsynlighed for tidlig tilbagetrækning
Doorley og Pestel (2020)	Tyskland (1984-2016)	Spørgeskema	Kvinder reducerer ugentlige arbejdstid med 1-2 timer som følge af arv
Holtz-Eakin (1993)	USA (1982-85)	Spørgeskema	Negativ effekt på beskæftigelsesfrekvensen
Joulfaian og Wilhelm (1994)	USA (1984)	Spørgeskema	Ingen signifikante effekter
Kindermann mfl. (2020)	Tyskland (2000-14)	Spørgeskema	En stigning i arveskatten på en euro indbringer ekstra 9 cent gennem ekstra indkomstskatter som følge af arvingernes øgede arbejdsudbud
Suari-Andreu (2023)	10 europæiske lande (2004-15)	Spørgeskema	Ingen signifikante effekter
Malo og Sciulli (2021)	14 europæiske lande (2010-14)	Spørgeskema	Effekt på arbejdsudbud af at modtage gaver er større end effekt af at modtage arv

Anm.: Tabellen viser et udvalg af studier, der har fokus på effekter af arv og illustrerer forskellige datagrundlag og analysedesign. Tabellen illustrerer også, at der er påvist effekter på både den intensive og ekstensive margin.

## III.6

# ARBEJDSUDBUDSEFFEKTER AF BOAFGIFTEN

### Afsnit beregner arbejdsudbudseffekt af boafgift

I dette afsnit anvendes estimationsresultaterne fra afsnit III.5 til at beregne konsekvenser for beskæftigelse og arbejdstid ved ændringer i boafgiften. Ministerierne indregner ikke adfærdseffekter af ændringer i boafgiften, jf. Skatteministeriet (2023). Analysen i afsnit III.5 viste, at arbejdsudbuddet falder, når personer modtager arv, hvilket afspejler en effekt på både den intensive og ekstensive margin. Hvis boafgiften øges, vil arvingernes modtagne arv blive reduceret, hvilket derfor må antages at øge arvingernes arbejdsudbud.

### Effekt på niveau med personfradraget

Når ministerierne regner på andre skatter og fradrag, indregnes ofte en indkomsteffekt på beskæftigelse og arbejdstid. Eksempelvis indregnes indkomsteffekter på arbejdsudbuddet, når personfradraget ændres. Estimationsresultaterne viser, at der er en arbejdsudbudseffekt ved ændringer i boafgiften. Når der tages højde for, at estimationsresultaterne er et klart underkantskøn, vurderes, at den faktiske effekt kan være af samme størrelse som ved ændringer i personfradraget, jf. figur III.14.

### Beskæftigelse øges med 250 fuldtids- personer ved ændring på 1 mia. kr.

Beregningerne indikerer, at det ikke er usandsynligt, at arbejdsudbuddet kan stige op mod 250 fuldtidspersoner, hvis boafgiften forhøjes svarende til en stigning i provenuet på 1 mia. kr. årligt (2024-priser).<sup>17</sup> Effekten på de 250 fuldtidspersoner består både af et bidrag fra en time- og en deltagelseeffekt.

### Estimeret effekt på 60 fuldtidspersoner

Der estimeres først en effekt på baggrund af estimationsresultaterne, hvilket indikerer, at effekten er på lidt mere end 60 fuldtidspersoner som følge af en stigning i boafgiften på 1 mia. kr. (2024-priser). Dette er dog et underkantskøn, jf. afsnit III.5. Derfor justeres den estimerede effekt, hvor der tages højde for, at der kan være effekter på lang sigt og før modtagelsen af arven.

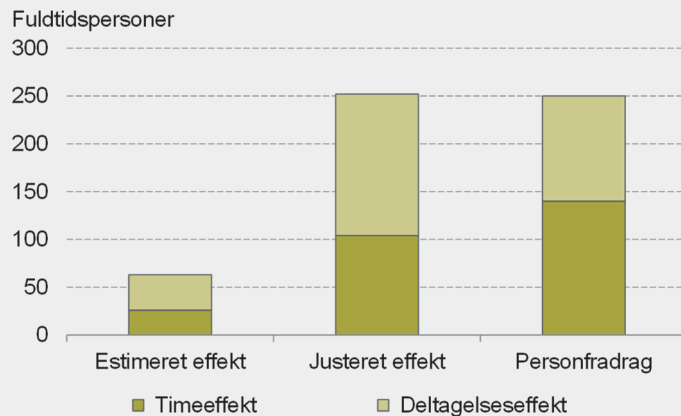
---

17) En stigning i provenuet fra boafgiften på 1 mia. kr. svarer til en stigning i boafgiften fra 15 til 18 pct., jf. Skatteministeriet (2023).



**FIGUR III.14 BOAFGIFT OG PERSONFRADRAG**

Hæves boafgiften svarende til en provenuvirkning på 1 mia. kr., øges arbejdsudbuddet med op mod 250 personer, hvor en tilsvarende sænkelse af personfradraget med ministeriernes regneprincip øger arbejdsudbuddet med ca. samme antal personer.



Anm.: Figuren viser effekten på arbejdsudbuddet gennem en indkomsteffekt ved hhv. at hæve boafgiften og sænke personfradraget med 1 mia. kr. (2024-priser), hvor der ved personfradraget er taget udgangspunkt i Finansministeriets regneprincipper. For boafgiften vises både en estimeret og justeret effekt, hvor der i den justerede effekt tages højde for, at den estimerede effekt er et underkantskøn. Beregningen og forudsætningerne er nærmere beskrevet i baggrundsnotatet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og Finansministeriet og Skatteministeriet (2024).

**Formentlig større effekter på lang sigt ...**

Analysen i afsnit III.5 finder den største effekt på beskæftigelsen fem år efter, at arven er modtaget, hvorfor det virker sandsynligt, at der også er effekter i mere end fem år efter, at arven er modtaget. Dette understøttes af en empirisk analyse, der finder signifikante effekter op til 10 år efter, at arven er modtaget, jf. Ling (2022). Det svarer omtrent til perioden, den gennemsnitlige arving har på arbejdsmarkedet indtil folkepensionsalderen.<sup>18</sup> Det virker derfor ikke urimeligt at antage, at den gennemsnitlige effekt på beskæftigelsen og arbejdstiden er at finde op til 10 år, efter arven modtages. Det betyder, at den beregnede effekt justeres op med faktor 2.

18) Arvingerne, der indgår i analysen på arbejdsudbuddet, er i gennemsnit 54 år, når de modtager arv. Estimationsperioden dækker årene 2015-20. Folkepensionsalderen var 65 år frem til 2019.

**... og effekter før arven modtages**

Kindermann mfl. (2020) finder forventningseffekter af samme størrelse som effekterne efter, at arven modtages. Dette svarer til analyseresultatet for personer, der modtager uventet arv, hvor effekten er dobbelt så stor som for modtagere af forventet arv, jf. afsnit III.5. Dette indikerer også, at arbejdsudbuddet reduceres før modtagelsen af arven, hvis folk har en forventning om at modtage en arv. Det virker derfor ikke urimeligt at antage, at den reelle effekt er dobbelt så stor, når der tages højde for forventningseffekter.

**Der bør udarbejdes en regneregul for boafgift og arbejdsudbud**

Ministeriernes nuværende regneprincipper indeholder ingen effekt på arbejdsudbuddet af ændringer i boafgiften. Med afsæt i estimationsresultaterne i dette kapitel vurderes det ikke retvisende, og der bør indregnes en effekt på arbejdsudbuddet ved ændringer i boafgiften. Det kan ikke afvises, at effekten er svarende til personfradraget. Desuden vil det følge ministeriernes generelle konsistensprincip at indregne indkomsteffekter fra boafgift af tilsvarende størrelse som indkomsteffekter på personfradraget.

## III.7

## SAMMENFATNING

**Arv påvirker samfundsøkonomien**

Arv spiller en vigtig rolle for de private formuer i Danmark og ændringerne heri over tid. Derudover har arv og arveladning også konsekvenser for en række andre væsentlige samfundsøkonomiske forhold. Det gælder opsparing, arbejdsudbud, de offentlige finanser (f.eks. via arvets betydning for beskattningen) og fordelingen af forbrugsmulighederne i befolkningen.

### ARVENS STØRRELSE

**Den samlede arvs størrelse er ukendt**

Der indsamles ikke oplysninger om, hvor stor den samlede arveladning i Danmark er. De enkelte skifteretter opgør arven i de behandlede boer, men der sker ikke nogen samlet registrering af disse oplysninger på landsplan. Det er derfor nødvendigt at bruge indirekte metoder til at beregne et skøn for, hvor meget arv der gives videre. På dette grundlag undersøger dette kapitel arvets betydning ved at belyse konsekvenser for fordeling og arbejdsudbud af at modtage arv.

**Formuer hos afdøde videregives også på anden vis end arv i snæver forstand**

Arveloven fra 2007 sætter rammerne for, hvordan arv kan videregives, mens loven om bobeskatning fra 1995 med senere ændringer fastlægger beskattningen af boet. Efterlader en afdød person sig en ægtefælle, vil vedkommende dog ofte sidde i såkaldt uskiftet bo. Vedkommende

får dermed kontrol over afdødes formue, uden at dette regnes som arv i arvelovens forstand. Ligeledes videregives også på anden vis formuer mellem personer ved dødsfald, uden at dette betragtes som arv i snæver forstand. Det gælder ikke mindst den ret store og stigende opsparing i livrentepensioner, hvor der sker en omfordeling af betydelige beløb mellem livrenteordningens medlemmer. Det skyldes, at sådanne livrenter er en kombination af en opsparings- og forsikringsordning, hvor de personer, der lever relativt længe, reelt nyder godt af en del af opsparingen hos de personer, der lever relativt kort tid.

**Inter vivos-overførsler formodentlig væsentlige, men lidet vides om dem**

Såkaldte inter vivos-overførsler er overførsler fra forældre til børn, mens forældrene er i live. Sådanne overførsler er på mange måder helt parallelle til arv og har formodentlig også en væsentlig størrelse, men der er endnu større usikkerhed om størrelsen heraf end om den egentlige arv. Inter vivos-overførsler kan finde sted som direkte gaver, men også via mere indirekte måder som rentefri lån og forældre køb af fast ejendom.

**Historisk har formuerne hos afdøde tidligere været relativt større – og bliver det igen**

Formuerne hos de personer, der dør i et givet år, har over tid haft en vekslende størrelse i forhold til nationalindkomsten. Historiske beregninger tyder på, at andelen i starten af 1900-tallet var på ca. 8 pct., men efterfølgende er faldet til et niveau på 4-5 pct. Der kan dog forventes en stigning igen i de kommende årtier, primært på grund af de voksende pensionsformuer hos ældre.

**I kapitlet vurderes, at 40 mia. kr. gives i arv i 2021 – heraf 25 mia. kr. til afdødes børn**

I kapitlets analyser af arv tages udgangspunkt i registeroplysninger om afdødes formuer, når et skøn over den videregivne og modtagne arv skal beregnes. I 2021 udgjorde den samlede formue hos personerne, der døde dette år, 91 mia. kr. Det vurderes, at 40 mia. kr. heraf blev givet videre i arv, heraf 25 mia. kr. til den afdødes børn. Der er dog en række usikkerheder i beregningerne, der gør, at disse beregninger skal betragtes med forsigtighed.

**I gennemsnit arves ca. 400.000 kr. fra den sidste forælder, men stor spredning**

Gennemsnitsalderen for personer, der mister deres sidste forælder, var 58 år i 2022. I gennemsnit modtager disse ifølge kapitlets beregningsforudsætninger en arv på ca. 400.000 kr. Det dækker over en ret stor spredning, hvor ca. 40 pct. af personerne ikke modtager nogen arv overhovedet, mens arven er på 2½ mio. kr. i gennemsnit for de 10 pct., der modtager den største arv. Den geografiske fordeling af arven afspejler formuekoncentrationen i landet, idet såvel nettoformuer som beregnet arv er størst i hovedstadsområder og de øvrige større byer. Den gennemsnitlige arv er størst i Hørsholm Kommune (2.000.000 kr.) og mindst i Struer Kommune (180.000 kr.).

**Arv forøger absolut, men formindsker relativ ulighed i formuerne**

Der er en tendens til, at personer med relativt store formuer også modtager relativt store beløb i arv, sådan at de absolutte forskelle i formuernes størrelse mellem den laveste og højeste formuedecil stiger som følge af arven. Arven mindsker imidlertid samtidig den relative forskel mellem formuedecilerne, idet arveløbene udgør en mindre andel af formuen i de højeste formuedeciler. Målt på Ginikoefficienten for uligheden i formuefordelingen falder denne således med 0,1 pct.point som følge af arv.

**Arv forøger relativ ulighed i indkomstfordelingen**

Målt i forhold til indkomstfordelingen forøger arv omvendt uligheden. Lægger man den arv, der beregnes i kapitlet, til den disponible indkomst, stiger Ginikoefficienten med 0,009 (dvs. 0,9 pct.point), svarende til en forventet ekstra indkomstforskul mellem to personer på 5.000 kr. Når arv øger indkomstuligheden, men samtidig sænker formueuligheden, skyldes det blandt andet, at indkomsterne er mere ligeligt fordelt end formuerne i udgangspunktet.

## ARV OG ARBEJDSUDBUD

**Arv reducerer arbejdsudbud hos arvingen pga. indkomsteffekt**

Det er naturligt at forvente, at modtagen arv – og blot udsigten til at modtage den – kan reducere arbejdsudbuddet hos modtagere, der er i de erhvervsaktive aldre. Det skyldes en såkaldt indkomsteffekt: Den forøgelse af forbrugsmulighederne, som arven isoleret set medfører hos arvingen, vil alt andet lige trække i retning af et højere forbrug inklusive et højere forbrug af fritid (hvilket medfører et lavere arbejdsudbud). Forskellige udenlandske empiriske undersøgelser har påvist en sådan negativ effekt på arbejdsudbuddet af arv. Der kan også tænkes at være en negativ produktivitetseffekt, hvis eksempelvis udsigten til at modtage en betydelig arv motiverer arvingen til at vælge en økonomisk mindre givtig, men personligt mere tilfredsstillende karriere.

**Analyse af arbejdsudbudsvirkninger af arv modtaget i 2015-21**

Kapitlets hovedanalyse undersøger påvirkningen af arv på beskæftigelsesfrekvensen og arbejdstiden hos børn af afdøde i perioden 2015-21. For at isolere effekten af arven sammenlignes de pågældende arvingers arbejdsudbud med arbejdsudbuddet hos personer, der i stedet modtager en arv få år senere. Analysen undersøger både ændringer i beskæftigelsesfrekvensen og i antallet af arbejdstimer hos dem, der er i beskæftigelse.

**Beskæftigelsen falder i gennemsnit med ½ pct. i hvert af de fem år, analysen omfatter**

Ifølge analysen falder beskæftigelsesfrekvensen i gennemsnit med ½ pct. for personer, der arver, i de følgende fem år efter, at arven er modtaget. Effekten på beskæftigelsesfrekvensen er størst fem år efter modtagelsen af arven. I det anvendte datasæt gives ikke mulighed for at undersøge effekter mere end fem år efter modtagelsen. Beskæftigelsesfaldet afhænger af arvens størrelse: Der ses ingen effekter for personer, der modtager en arv på mindre end 100.000 kr., mens faldet i beskæftigelsesfrekvensen er knap 2 pct. for personer, der modtager en arv, der er større end gennemsnittet på 600.000 kr.

**Derudover tilsvarende fald i timetallet**

Med hensyn til ændringen i arbejdstimer (arbejdsudbudsændringer på den såkaldte intensive margin) er der en selvstændig effekt af samme størrelse, idet antallet af arbejdstimer for personer, der forbliver i beskæftigelse efter modtagelse af arv, reduceres med ca. ½ pct. i de efterfølgende år.

**Ikke store køns- og aldersforskelle i arvingernes reaktioner**

Ifølge analysen reagerer mænds arbejdsudbud stærkere end kvinders på den modtagne arv, men forskellen er ret beskeden. Der er heller ikke store aldersmæssige forskelle i reaktionen blandt arvingerne. Effekten på den ekstensive margin er dog størst for personer over 60 år, hvor beskæftigelsesfrekvensen falder med 3 pct. for personer, der modtager arv. Omvendt er unge under 45 år den aldersgruppe, der reducerer arbejdstimerne som beskæftigede mest, nemlig også med ca. 3 pct.

**Underkantskøn af to årsager: For kort tidshorisont, og forventningseffekter medregnes ikke**

Analysens resultater vurderes at være et underkantskøn af to grunde. For det første er det som sagt kun muligt med de eksisterende data at måle effekten på arbejdsudbuddet de første fem år efter modtagelsen af arven, men det er tænkeligt, at der også vil være effekter i de efterfølgende år. For det andet kan der tænkes at være såkaldte forventningseffekter, der påvirker arbejdsudbuddet hos den potentielle arving allerede i årene før, vedkommende faktisk modtager sin arv. I nogle tilfælde kan disse forventningseffekter spille en rolle for arvingens adfærd mange år inden, arveladningen finder sted. En følsomhedsanalyse i kapitlet finder, at effekten på nedgangen i arvingens lønindkomst af at modtage en arv uventet er næsten dobbelt så stor som den generelle effekt. Også i den udenlandske litteratur er der resultater, der peger på, at sådanne forventningseffekter kan være omtrent af samme størrelsesorden som den målte effekt, når arven faktisk modtages.

## MINISTERIERNES REGNEPRINCIPPER FOR INDKOMSTEFFEKTER

**Effekt på arbejdsudbud af boafgift bør indregnes**

De økonomiske ministerier indregner i dag indkomsteffekter ved ændringer i indkomstkatten, men ikke i forbindelse med ændringer i boafgiften. Med afsæt i resultaterne i nærværende kapitel forekommer det dog mere retvisende også at indregne en effekt på arbejdsudbudseffekter fra sidstnævnte. Da boafgiften sænker den disponible arv, må en højere boafgift formodes at medføre en stigning i arbejdsudbuddet via en reduktion i den indkomsteffekt, der medfører det oprindelige fald i arbejdsudbuddet efter modtagelsen af arv.

**Plausibelt, at effekt er på linje med fald i personfradrag**

Den umiddelbare beskæftigelseseffekt, der kan beregnes ud fra regneeksemplet i kapitlet, er lavere end de effekter, ministerierne tager udgangspunkt i ved eksempelvis ændringer i personfradraget. Der er dog som nævnt ovenfor forskellige usikkerheder og mangler forbundet med data og estimationsdesign i kapitlet. Regneeksemplet tager således ikke højde for de nævnte forventningseffekter, og det må formodes, at der også er arbejdsudbudseffekter udover de fem år, analysen dækker. Justerer man effekten for at tage højde herfor, kan der fås en størrelsesorden, der omtrent svarer til ministeriernes regneregler for indkomsteffekter i øvrigt.

**Det anbefales, at der indføres en regneregulering for arbejdsudbudseffekt af boafgift**

Det anbefales derfor, at ministerierne indregner en indkomsteffekt på arbejdsudbuddet af ændringer i boafgiften, som størrelsesmæssigt svarer til effekten, der i forvejen anvendes ved ændringer i personfradraget mv. Denne effekt svarer til en antagelse om, at arbejdsudbuddet stiger med omkring 250 personer ved en stigning i boafgiften svarende til 1 mia. kr. Det kan desuden bemærkes, at en sådan regneregulering vil være i overensstemmelse med ministeriernes generelle konsistensprincip, hvor regneregler på ét område overføres direkte til andre områder, hvis der er teoretiske argumenter for, at de bør behandles parallelt.

## LITTERATUR

- Abildgren, K. (2016): The National Wealth of Denmark 1845-2013 in a European Perspective. *Nationaløkonomisk tidsskrift*, 1 (1).
- Alvaredo, F., B. Garbinti og T. Piketty (2017): On the Share of Inheritance in Aggregate Wealth: Europe and the USA, 1900-2010. *Economica*, 84 (334), s. 239-260.
- Andersen, S. og K.M. Nielsen (2011): Participation Constraints in the Stock Market: Evidence from Unexpected Inheritance Due to Sudden Death. *The Review of Financial Studies*, 24 (5), s. 1667–1697.
- Andersen, S. og K.M. Nielsen (2012): Ability or Finances as Constraints on Entrepreneurship?: Evidence from Survival Rates in a Natural Experiment. *Review of Financial Studies*, 25 (12), s. 3684-3710.
- Andersen, S., A. Mukherjee og K.M. Nielsen (2021): Stakes and Mistakes. Paper presented at The Eighth Annual Asian Bureau of Finance and Economic Research. ABFER 2021.
- Atkinson, A.B. (1975): *The Economics of Inequality*. Clarendon Press.
- Atkinson, A.B. (2018): Wealth and inheritance in Britain from 1896 to the present. *Journal of Economic Inequality*, 16, s. 137–169.
- Boserup, S.H., W. Kopczuk og C.T. Kreiner (2016): The role of bequests in shaping wealth inequality: evidence from Danish wealth records. *American Economic Review*, 106 (5), s. 656-661.
- Bönke, T., M.V. Werder og C. Westermeier (2017): How inheritances shape wealth distributions: An international comparison. *Economics Letters*, 159, s. 217-220.
- Brown, J.R., C.C. Coile og S.J. Weisbenner (2010): The Effect of Inheritance Receipt on Retirement. *The Review of Economics and Statistics*, 92 (2), s. 425-434.
- Bø, E.E., E. Halvorsen og T. Thoresen (2019): Heterogeneity of the Carnegie Effect. *Journal of Human Resources*, 54 (3), s. 726-759.
- Carnegie, A. (1881/1962): *The gospel of wealth and other timely essays*. Harvard University Press.

Caspersen, S. (2023): Den rigeste procent sidder på en fjerdedel af den samlede formue. Analyse, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Cremer, H. (2010): Commentary to Robin Boadway, Emma Chamberlain og Carl Emmerson: Taxation of Wealth and Wealth Transfers. Forarbejde til Mirrlees-rapporten.

Cesarini, D., E. Lindqvist, M.J. Notowidigdo og R. Östling (2017): The Effect of Wealth on Individual and Household Labor Supply: Evidence from Swedish Lotteries. *American Economic Review*, 107 (12), s. 3917-3946.

De Økonomiske Råds formandskab (2004): *Dansk Økonomi, forår 2004*.

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

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

Doorley, K. og N. Pestel (2020): Labour supply after inheritances and the role of expectations. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 82 (4), s. 843-863.

Drue Dahl, J. og A. Martinello (2022): Evidence from Unexpected Inheritances. *The Review of Economics and Statistics*, 104 (5), s. 1079–1095.

Elinder, M., O. Erixson og H. Ohlsson (2012): The Impact of Inheritances on Heirs' Labor and Capital Income. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*.

Elinder, M., O. Erixson og D. Waldenström (2018): Inheritance and wealth inequality: Evidence from population registers. *Journal of Public Economics*, 165, s. 17-30.

Finansministeriet (2021): *Ulighedssedegørelsen 2021*.

Finansministeriet og Skatteministeriet (2024): *Regneprincipper på personskatteområdet*.

Holtz-Eakin, D., D. Joulfaian og H.S. Rosen (1993): The Carnegie conjecture: Some empirical evidence. *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (2), s. 413-435.



Joulfaian, D. og M.O. Wilhelm (1994): Inheritance and Labor Supply. *The Journal of Human Resources*, 29 (4), s. 1205–1234.

Kindermann, F., L. Mayr og D. Sachs (2020): Inheritance Taxation and Wealth Effects on the Labor Supply of Heirs *NBER Working Paper No. w25081*.

Kopczuk, W. (2013): Taxation of Intergenerational Transfers and Wealth, Kapitel 6 i *Handbook of Public Economics*, 5.

Leigh, A. (2010): Informal care and labor market participation. *Labour Economics*, 17 (1), s. 140-149.

Ling, X. (2022): Heterogeneous earning responses to inheritance: new event-study evidence from Norway. Papers 2209.10256, arXiv.org, revised Nov 2022.

Løken, K.V., S. Lundberg og J. Riise (2014): Lifting the Burden: State Care of the Elderly and Labor Supply of Adult Children. IZA Discussion Paper, No. 8267.

Malo, M.Á. og D. Sciulli (2021): Wealth transfers and labour supply: impact of inheritances and gifts by gender in Europe. *International Journal of Manpower*, 42 (8), s. 1450-1478.

Nolan, B., J.C. Palomino, P.V. Kerm og S. Morelli (2021): Intergenerational wealth transfers and wealth inequality in rich countries: What do we learn from Gini decomposition? *Economics Letters*, 199, Article 109701.

OECD (2015): In It Together: Why Less Inequality Benefits All.

OECD (2018): The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD. Rapport. Paris.

Ohlsson, H., J. Roine, og D. Waldenström (2020): Inherited wealth in Sweden: 1810–2016. *Journal of the European Economic Association*, 18 (3), s. 1123-1157.

Piketty, T. (2011): On the Long-Run Evolution of Inheritance: France 1820-2050. *The Quarterly Journal of Economics*, 126 (3), s.1071-1131.

Schinke, C. (2012): Inheritance in Germany 1911 to 2009: A Mortality Multiplier Approach. Thesis, Paris School of Economics.

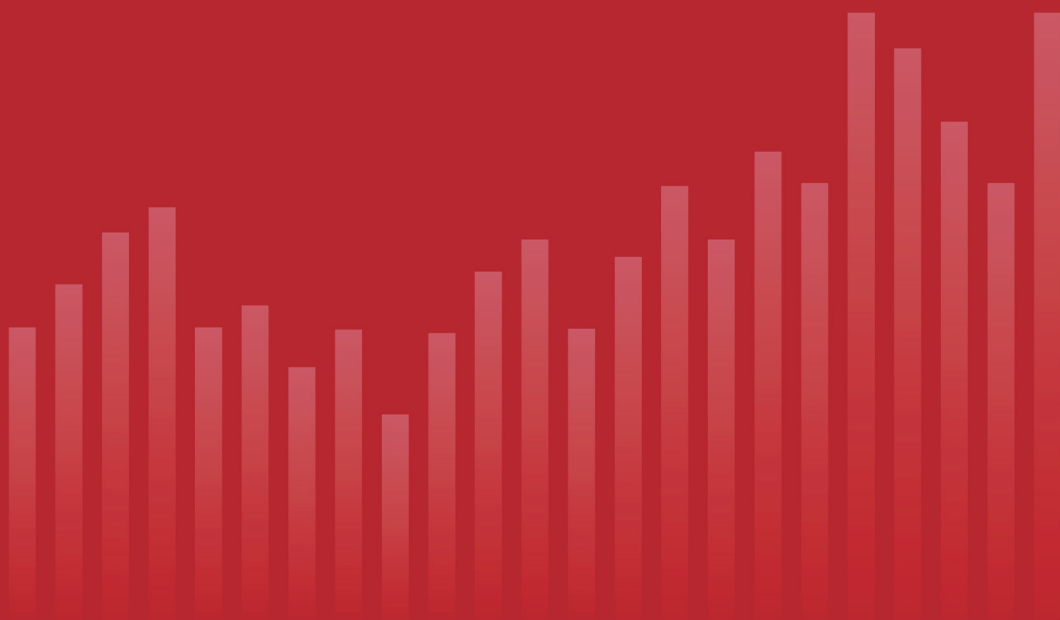
Schmitz, H. og M. Westphal (2017): Informal care and long-term labor market outcomes. *Journal of Health Economics*. 56, s. 1-18.

Skatteministeriet (2021): Skatteudvalget 2020-21, svar på spørgsmål 669, 27. september 2021.

Skatteministeriet (2023): Skatteudvalget 2023-24. SAU Alm.del – endeligt svar på spørgsmål 188.

Suari-Andreu, E. (2023): Labour supply, retirement, and consumption responses of older Europeans to inheritance receipt, *Empirical Economics*, Springer, 64 (1), s. 33-75.





De Økonomiske Råd   
Formandskabet

# **KAPITEL IV** **SKATTER OG** **ARBEJDSMARKEDS-** **DELTAGELSE**

## **KAPITEL IV**

### **SKATTER OG ARBEJDSMARKEDSDELTAGELSE**

Kapitlet præsenterer formandskabets vurdering af ministeriernes regneprincipper for deltagelseseffekter ved skatteændringer. Ministerierne har i maj 2024 fremlagt en opdatering af regneprincipperne på området. Dette kapitel er et led i formandskabets opgave med at vurdere adfærdsforudsætninger og konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag.

Formandskabet vurderer overordnet, at der er grundlag for at indregne deltagelseseffekter ved ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst, eksempelvis ændringer i beskæftigelsesfradraget.

Med hensyn til størrelsen af den indregnede deltagelseseffekt peger to studier, som inkluderer Danmark, på, at ministerierne indregner en for lille effekt. Forskellen er dog indenfor den statistiske usikkerhed.

## IV.1

## INDLEDNING

**Skatter kan påvirke antallet af beskæftigede og deres valg af arbejdstid**

Beskatningen af indkomst kan påvirke arbejdsudbuddet og det samlede antal beskæftigede. Eksempelvis giver en reduktion i beskatningen af arbejdsindkomst en øget økonomisk tilskyndelse for ledige personer til at overgå til beskæftigelse. En skatteændring kan dermed påvirke antallet af beskæftigede, hvilket ofte betegnes som arbejdsudbudseffekter langs den *ekstensive* margin. Derudover kan skatteændringer også påvirke arbejdsudbuddet via de beskæftigedes valg af arbejdstid, betegnet arbejdsudbudseffekter langs den *intensive* margin. I dette kapitel undersøges arbejdsudbudseffekterne på den ekstensive margin.

**Kapitlet vurderer regneprincipper for deltagelseeffekter**

Som led i formandskabets arbejde med at efterse ministeriernes regneprincipper vurderes i dette kapitel regneprincipperne for deltagelseeffekter ved indkomstskatteændringer. De økonomiske ministerier har i maj 2024 præsenteret nye regneprincipper for, hvordan ændringer i personskatter påvirker antallet af beskæftigede, som følge af arbejdsudbudseffekter langs den ekstensive margin. De hidtidige regneprincipper for deltagelseeffekter ved indkomstskatteændringer har været gældende siden 2002 og anvendt til at vurdere deltagelseeffekter af forskellige skatteændringer. Eksempelvis blev der ved skatteaftalen fra december 2023 indregnet deltagelseeffekter som følge af en forhøjelse af det generelle beskæftigelsesfradrag.

**Kapitlets indhold**

Med udgangspunkt i økonomisk teori diskuteres i afsnit IV.2 de kanaler, der kan føre til deltagelseeffekter ved skatteændringer. Desuden diskuteres det, hvordan en regneregulering for deltagelseeffekter kan designes. I afsnit IV.3 præsenteres resultater fra den empiriske litteratur, som kan bidrage med viden om deltagelsevirkninger af skattereformer. I afsnit IV.4 præsenteres ministeriernes regneprincipper for deltagelseeffekter og det vurderes, hvordan disse kan justeres, så de i højere grad stemmer overens med den empiriske litteratur. Endelig følger en sammenfatning af kapitlet i afsnit IV.5, der også præsenterer formandskabets anbefalinger.

## IV.2

# TEORI - SKATTER OG ARBEJDSMARKEDS-DELTADELSE

I dette afsnit forklares det først, hvordan skatteændringer, f.eks. i form af en ændring i beskæftigelsesfradraget, kan påvirke antallet af beskæftigede. I afsnittet fokuseres primært på ændringer i arbejdsindkomstbeskatningen, men det diskuteres også kort, hvordan der kan være deltagelseeffekter forbundet med ydelsesændringer, forbrugs-skatte og andre typer af skatter. Dernæst præsenteres forskellige mål for tilskyndelsen til at være i beskæftigelse.

**Arbejdsmarkedsdeltagelsen påvirkes af en række forhold**

Arbejdsmarkedsdeltagelsen i befolkningen påvirkes af en række forhold. Skatte- og overførselssystemet er med til at bestemme de økonomiske incitamer til at være i beskæftigelse og kan dermed påvirke deltagelsen. I afsnittet diskuteres disse deltagelseeffekter. Der er dog også faktorer udover økonomiske incitamer, der kan påvirke arbejdsmarkedsdeltagelsen. Andre vigtige forhold kan være borgernes sundhedstilstand, sociale normer, adgang til børnepasning mv.

**Deltagelseeffekter kan afspejle effekter via antallet af ledige ...**

En ændring i skattesystemet, der fører til, at indkomsterne efter skat øges mere for personer i beskæftigelsen end for overførselsmodtagere, kan føre til, at ledige søger mere intensivt og mere bredt efter beskæftigelse og accepterer flere jobtilbud, end de ellers ville have gjort. Dermed kan konsekvensen være, at antallet af ledige reduceres, og at den strukturelle beskæftigelse dermed stiger for en uændret arbejdsstyrke.

**... eller via arbejdsstyrken**

En anden type deltagelseeffekt består i, at skatteændringen kan føre til, at personer udenfor arbejdsmarkedet vælger at indtræde og blive en del af arbejdsstyrken. Ligeledes kan der være en fastholdelseeffekt i form af, at personer i beskæftigelse, der overvejer at forlade arbejdsmarkedet (eksempelvis i form af pensionering), kan vælge at udskyde tilbagetrækningstidspunktet. I denne sammenhæng manifesterer deltagelseeffekterne sig altså ved, at den samlede arbejdsstyrke og den strukturelle beskæftigelse påvirkes.



**Den enkelte sammenligner økonomisk gevinst med faste omkostninger**

I økonomisk teori tages der ofte udgangspunkt i et stiliseret scenarie, hvor den enkelte person vælger, om denne vil deltage aktivt på arbejdsmarkedet. Dette sker ved at sammenligne den økonomiske gevinst ved at overgå til beskæftigelse, i form af en højere indkomst efter skat, med de faste omkostninger ved at indtræde på arbejdsmarkedet, jf. f.eks. Piketty og Saez (2013) og Lundberg og Norell (2020). Disse faste omkostninger kan eksempelvis bestå i monetære omkostninger forbundet med transport og børnepasning, men det kan også dække over værdien af fritid og hjemmeproduktion, jf. f.eks. Kleven og Kreiner (2006a) og Piketty og Saez (2013). Jo større gevinsten er ved at deltage på arbejdsmarkedet, jo mere sandsynligt er det dermed, at den enkelte person vil være i beskæftigelse. Når der ses på en større gruppe af personer, er det derfor naturligt at forvente, at beskæftigelsesfrekvensen for gruppen under ét stiger, når den økonomiske tilskyndelse til at deltage på arbejdsmarkedet stiger, eksempelvis som følge af at beskæftigelsesfradraget forøges.

**Overførsels-systemet påvirker arbejdsmarkedsdeltagelsen**

Hvor attraktivt det er at deltage på arbejdsmarkedet afhænger ikke kun af skattesystemet, men også af hvor høj en indkomst den enkelte kan opnå som overførselsindkomstmodtager, hvor lang tid man kan modtage ydelsen og de rådighedsforpligtelser der er forbundet hermed (f.eks. i form af aktivering).

**Følsomhed afhænger af, hvor mange der har en nettogevinst på omtrent nul**

For en given gruppe, er andelen for hvem *nettogevinsten* ved at være i beskæftigelse er tæt på nul afgørende for, hvor meget ændringer i de økonomiske incitament er påvirker beskæftigelsen, jf. f.eks. Lundberg og Norell (2020). Her angiver nettogevinsten den umiddelbare økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse fratrukket de faste omkostninger ved at deltage på arbejdsmarkedet. For grupper, hvor en stor andel har en nettogevinst ved at arbejde tæt på nul, er der relativt mange, for hvem det ikke, eller kun lige akkurat, er fordelagtigt at være i beskæftigelse. Der er derfor relativt mange, der kan forventes at reagere på ændringer i de økonomiske incitament.

**Adfærdsreaktioner vil typisk aftage med indkomstniveauet**

Omvendt kan man forvente, at der i grupper, hvor der for langt de fleste er en betydelig nettogevinst ved at være i beskæftigelse, er relativt mange i beskæftigelse, og det vil kun være ganske få, der vil reagere på ændringer i de økonomiske incitament. Det vil derfor typisk være tilfældet, at graden, hvorved arbejdsmarkedsdeltagelsen for en gruppe påvirkes af økonomiske incitament, er aftagende med indkomstniveauet og beskæftigelsesgraden for gruppen, jf. Kleven og Kreiner (2006b). De største adfærdsreaktioner kan dermed primært forventes for grupper med en relativt lav beskæftigelsesfrekvens.

**Skatteændringer kan påvirke deltagelsesbeslutningen via indkomsteffekter**

I den økonomiske litteratur fokuseres oftest på, hvordan ændringer i beskatningen kan påvirke deltagelsesbeslutningen ved at påvirke gevinsten ved at deltage på arbejdsmarkedet. Man kan dog også forestille sig, at skatteændringer kan påvirke deltagelsesbeslutningen via indkomsteffekter, jf. Kleven og Kreiner (2006c) og Lehmann og Van der Linden (2013). Hvis husholdningernes marginalnytte ved et øget forbrug aftager med deres indkomstniveau, er det forventeligt, at der ved en stigning i indkomsten for både personer på og udenfor arbejdsmarkedet (svarende til en generel skattelettelse) vil være en indkomsteffekt, der trækker i retning af at reducere arbejdsmarkedsdeltagelsen.

**Skattelettelser kan føre til tidligere tilbagetrækning**

Man kan også forestille sig, at indkomsteffekter kan være særligt relevante i forbindelse med tilbagetrækningsbeslutninger. En skattelettelse vil således føre til, at i hvert fald nogle grupper i befolkningen øger deres opsparing og i højere grad opbygger en formue over tid. Dette kan muliggøre en tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

**Skattepolitikken kan også påvirke international migration**

I de senere år har udenlandsk arbejdskraft spillet en mere betydningsfuld rolle særligt for dansk økonomi. Økonomiske incitament er forventes at have en indflydelse på, hvor stor tilgangen af udenlandsk arbejdskraft er, og ligeledes hvor attraktivt det er at forblive i Danmark fremfor at flytte til udlandet. I denne sammenhæng er det indkomsten efter skat ved beskæftigelse i Danmark sammenlignet med den tilsvarende indkomst i andre lande, der er det relevante incitamentsmål. Det er naturligt at forestille sig, at adfærdsreaktionen fra immigranter ved skatteændringer kan være betydeligt forskellig fra adfærdsreaktionen blandt lokalbefolkningen.

**Potentielt kan arbejdsmarkedsdeltagelse blive påvirket af forbrugsafgifter ...**

Man kan også forestille sig, at nogle typer af forbrugsafgifter kan indvirke på deltagelsesbeslutningen. Gevinsten ved at deltage på arbejdsmarkedet er i bund og grund et udtryk for, hvor meget man kan øge sit forbrug ved at være i beskæftigelse i forhold til at være udenfor beskæftigelse. Generelle forbrugsskatter reducerer realindkomsten for både personer i beskæftigelse og personer udenfor beskæftigelse, og derfor har generelle forbrugsskatter formentlig kun begrænsede virkninger på arbejdsmarkedsdeltagelsen. Der kan dog være visse goder som primært forbruges af personer i beskæftigelse, eksempelvis fordi de primært forbruges af grupper med relativt høj indkomst, og for disse typer af forbrug, kan højere afgifter gøre det mindre attraktivt at deltage på arbejdsmarkedet og dermed potentielt mindske arbejdsmarkedsdeltagelsen.

**... og andre skatter**

Ligeledes kan der være andre typer af skatter, som primært påvirker personer i beskæftigelse. Eksempelvis kan man forestille sig, at en fremadskuende person vil indse, at en skat på kapitalindkomst i højere

grad vil ramme, hvis denne er i beskæftigelse fremfor hvis denne står udenfor arbejdsmarkedet. Det skyldes, at personer i beskæftigelse typisk har en højere indkomst og opsparing og dermed over tid vil have en højere kapitalindkomst. En kapitalindkomstskat vil derfor på længere sigt reducere forbrugsmulighederne mere for personer i beskæftigelse end for personer udenfor beskæftigelse, hvorved en sådan skat kan trække i retning af at reducere arbejdsmarkedsdeltagelsen. Omvendt kan der dog også være en indkomsteffekt, der trækker i modsat retning.

### MÅL FOR TILSKYNDELSEN TIL AT VÆRE I BESKÆFTIGELSE

**Forskellige mål for tilskyndelsen til at deltage på arbejdsmarkedet**

I den økonomiske litteratur findes forskellige mål der er relevante for beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet. Et ofte anvendt mål i litteraturen er *forskelsbeløbet*, jf. Lundberg og Norell (2020). Dette angiver forskellen mellem den indkomst efter skat en given person kan opnå i beskæftigelse og den indkomst den samme person ville kunne opnå udenfor beskæftigelse i form af f.eks. offentlige indkomstoverførsler. Et nært relateret mål, der også tit anvendes i den nyere økonomiske litteratur, er *deltagelsesskatten*. Dette er et mål for, hvor meget beskatning af arbejdsindkomst og tilstedeværelsen af overførselsindkomster mindsker gevinsten ved at være i beskæftigelse. I ministeriernes regneprincipper, der beskrives i afsnit IV.4, anvendes et tredje begreb, *nettokompensationsgraden*, som angiver, hvor meget indkomsterstattende ydelser udgør af indkomsten efter skat ved beskæftigelse. De tre mål er nærmere beskrevet i boks IV.1.

**Effektvurderinger afhænger af, hvilket mål man antager er bestemmende for deltagelsesbeslutningen**

De vurderede effekter af skattepolitiske tiltag afhænger af, hvilket mål der antages at være bestemmende for deltagelsesbeslutningen. Det skyldes, at forskelsbeløbet (og deltagelsesskatten) afhænger af den *absolutte* forskel mellem indkomsten efter skat som beskæftiget og som overførselsmodtager, mens nettokompensationsgraden afhænger af den *relative* indkomstforskel. Eksempelvis vil en stigning i personfradraget føre til, at beskæftigede og overførselsmodtagere får den samme absolutte indkomstfremgang, hvorfor deltagelsesbeslutningen ikke burde blive påvirket, hvis forskelsbeløbet antages at være det relevante mål. Dette svarer til, at der antages ikke at være indkomsteffekter i deltagelsesbeslutningen. Hvis nettokompensationsgraden i stedet benyttes som det relevante incitamentsmål, vil der derimod være en indkomsteffekt på deltagelsesbeslutningen, fordi overførselsmodtagere oplever den største relative indkomstfremgang. Et højere personfradrag fører således til en større stigning i nettokompensationsgraden for overførselsmodtagere end for beskæftigede.

## BOKS IV.1 MÅL FOR DEN ØKONOMISKE GEVINST VED ARBEJDE

Forskelsbeløbet angiver forskellen i indkomst efter skat mellem at være i beskæftigelse og være udenfor beskæftigelse

$$\text{forskelsbeløb} = I_A - T_A - (I_U - T_U)$$

Her angiver  $I_A$  indkomsten før skat, hvis vedkommende er i beskæftigelse, mens  $T_A$  angiver skattebetalingen i dette tilfælde.  $I_U$  angiver tilsvarende indkomsten før skat i tilfælde af, at vedkommende er udenfor beskæftigelse (f.eks. i form af indkomstoverførsler) og  $T_U$  angiver skattebetalingen i dette tilfælde. En stigning i forskelsbeløbet svarer til et *styrket* incitament til deltage på arbejdsmarkedet. Det kan eksempelvis være resultatet af en stigning i det generelle beskæftigelsesfradrag, da indkomsten efter skat kun forøges for personer i beskæftigelse. Omvendt vil en stigning i f.eks. personfradraget ikke påvirke forskelsbeløbet da indkomsten efter skat både stiger for en person i beskæftigelse og en person udenfor beskæftigelse (som modtager indkomsterstattende ydelser i et omfang, der overstiger personfradraget).

Deltagelsesskatten defineres som skattebetalingen for en beskæftiget tillagt indkomsten efter skat for en person udenfor beskæftigelse sat i forhold til indkomsten før skat ved beskæftigelse:

$$\text{Deltagelsesskat} = \frac{T_A + I_U - T_U}{I_A}$$

Ideen bag dette udtryk er, at såvel beskatning af arbejdsindkomst som tilstedeværelsen af indkomstoverførsler svækker incitamentet til deltage på arbejdsmarkedet. I empiriske studier anvendes ofte målet:

$$1 - \text{Deltagelsesskat} = \frac{I_A - T_A - I_U + T_U}{I_A} = \frac{\text{Forskelsbeløb}}{I_A}$$

der omvendt er et udtryk for *gevinsten* ved at deltage på arbejdsmarkedet.

Endelig anvender ministerierne i deres regneprincipper et tredje mål, nettokompensationsgraden, som angiver forholdet mellem den disponible indkomst som fuldtidsbeskæftiget og den disponible indkomst udenfor beskæftigelse:

$$\text{Nettokompensationsgrad} = \frac{I_U - T_U}{I_A - T_A}$$

En stigning i nettokompensationsgraden svarer til et *svækket* incitament til deltage på arbejdsmarkedet.

## DESIGN AF REGNEPRINCIPPER

### Simpel modelramme for indregning af deltagelseseffekter

I det følgende diskuteres det, hvordan man kan opbygge en regneregul for deltagelseseffekter ved skatteændringer. Der tages udgangspunkt i en relativt simpel overordnet modelramme for indregning af deltagelseseffekter, hvor der indregnes effekter på antallet af beskæftigede ud fra tre forhold:

- En adfærdsparameter, der beskriver, hvor sandsynligt det er, at en person ind- eller udtræder af beskæftigelse ved ændringer i de økonomiske incitament
- Et mål for, hvordan en given reform påvirker incitamentet til at være i beskæftigelse (f.eks. nettokompensationsgraden)
- Størrelsen af gruppen der indregnes adfærdseffekter for.

Det præcise design af en regneregul afhænger af, hvor mange typer af skatteændringer reglen skal kunne anvendes til at indregne effekter af, og hvor mange effekter man vil kunne indregne.

### Regneregul med en samlet beskæftigelseseffekt ...

Er formålet at opgøre en samlet beskæftigelseseffekt ved f.eks. en ændring i det generelle beskæftigelsesfradrag eller ved ændringer i bundskatten, behøver en regneregul kun at specificere en samlet adfærdsparameter for den betragtede målgruppe (eks. arbejdsstyrken eller personer i den erhvervsaktive alder eksklusive førtidspensionister mv.), jf. boks IV.2. Denne kan eventuelt tage højde for indkomsthængighed i de centrale adfærdsparametre, da det som nævnt tidligere er naturligt at forvente, at adfærdsreaktionerne aftager med det gennemsnitlige indkomstniveau.

### ... eller forskellige effekter for forskellige grupper

Alternativt kan en regneregul tage form af en opgørelse af deltagelses-effekter for forskellige grupper. Det kan eksempelvis være forskellige overførselsmodtagere såsom ledige dagpengemodtagere, ledige kon-tanthjælpsmodtagere, efterlønsmodtagere og personer der ikke mod-tager indkomstoverførsler, jf. boks IV.2. Dermed vil der eksplicit kunne tages højde for, at virkningen på de offentlige finanser ved deltagel-seseffekter afhænger af, hvilken type indkomstoverførsel den enkelte modtager inden ændringen (hvis der er tale om, at en person overgår til beskæftigelse) eller efter ændringen (hvis der er tale om, at en per-son overgår fra at være beskæftiget til at være udenfor beskæftigelse). Omvendt stiller det også højere krav til at kunne fastlægge adfærdspa-rametre for mere specifikke grupper, jo flere grupper der inddrages.

I det følgende afsnit præsenteres resultater fra den empiriske litteratur vedrørende deltagelseseffekter for såvel et større udsnit af befolkning-som for specifikke grupper.

**BOKS IV.2 DESIGN AF REGNEREGLER FOR DELTAGELSESEFFEKTER***Simpel modelramme*

En regnerregel baseret på en samlet beskæftigelseseffekt af indkomstskatteændringer kan se ud som følger:

$$\frac{\Delta E}{E} = \varepsilon \cdot \frac{\Delta K}{K}$$

Her repræsenterer  $\Delta E/E$  den procentvise ændring i antallet af beskæftigede,  $\Delta K/K$  angiver, hvordan en given reform påvirker incitamentet til at være i beskæftigelse (f.eks. opgjort ved nettokompensationsgraden) i pct. for den gruppe, der indregnes effekter for, og  $\varepsilon$  er den centrale adfærdsparameter (i dette tilfælde en deltagelseselasticitet).

*Simpel modelramme med indkomstafhængighed*

Regnerreglen kan desuden tage højde for, at deltagelseseffekten kan forventes at aftage med indkomstniveauet. I dette tilfælde er den samlede beskæftigelseseffekt:

$$\Delta E = P_1 \cdot \frac{\Delta K_{op \text{ til indkomstniveau}}}{K_{op \text{ til indkomstniveau}}} \varepsilon_1 + P_2 \cdot \frac{\Delta K_{over \text{ indkomstniveau}}}{K_{over \text{ indkomstniveau}}} \varepsilon_2$$

hvor  $P_1$  er antallet af personer i den betragtede gruppe med en relativt lav indkomst og  $P_2$  er antallet af personer med relativt høj indkomst.  $\varepsilon_1$  og  $\varepsilon_2$  er de tilhørende deltagelseselasticiteter.

*Modelramme opdelt på overførselsmodtagere*

En regnerregel for indregning af deltagelseseffekter, der muliggør at virkningen på de offentlige finanser kan opgøres, kan se ud som følger:

$$\Delta E = E \cdot \frac{\Delta K_{beskæftigede}}{K_{beskæftigede}} \varepsilon_E + P_{dagpenge} \cdot \frac{\Delta K_{dagpenge}}{K_{dagpenge}} \varepsilon_1 + P_{kontanthjælp} \cdot \frac{\Delta K_{kontanthjælp}}{K_{kontanthjælp}} \varepsilon_2 + P_{efterløn \text{ mv}} \cdot \frac{\Delta K_{efterløn \text{ mv}}}{K_{efterløn \text{ mv}}} \varepsilon_3 + P_{uden \text{ overførsel}} \cdot \frac{\Delta K_{uden \text{ overførsel}}}{K_{uden \text{ overførsel}}} \varepsilon_4$$

Her repræsenterer  $\varepsilon$ -parametrene de centrale deltagelseselasticiteter for de enkelte grupper af overførselsmodtagere og  $\varepsilon_E$  er elasticiteten for beskæftigede. Som ovenfor kan disse evt. afhænge af indkomstniveauerne. Endelig kan det også være relevant at indregne et bidrag i ændringer fra ind- og udvandring af arbejdskraft.

## IV.3

# RESULTATER FRA DEN EMPIRISKE LITTERATUR

### Afsnittets indhold

I dette afsnit præsenteres resultater fra den empiriske litteratur vedrørende deltagelseeffekter. Der fokuseres i afsnittet primært på nyere udenlandske studier vedrørende deltagelseeffekter af skatteændringer, men i enkelte af de studier der omtales, indgår også ændringer i overførsler. Overordnet findes der kun få studier af deltagelseeffekter af skatteændringer for Danmark.<sup>1</sup> Danmark indgår i nogle af de studier, hvor der estimeres deltagelseeffekter for en større gruppe af lande, jf. nedenfor.

### Ideelt bør studier være velidentificerede og foretaget for Danmark

Ideelt set bør regneprincipper bygge på empiriske studier, der har en høj intern validitet, dvs. en troværdig identifikation af de årsagssammenhænge, som regneprincipperne bygger på, jf. diskussionen i *Dansk Økonomi, efterår 2021* og boks IV.3. Ligeledes bør studierne ideelt være foretaget for Danmark eller i hvert fald for lande, der minder om Danmark på relevante parametre.

### Første delafsnit: Studier for en større del af befolkningen

For at kunne vurdere effekterne af generelle tiltag, f.eks. ændringer i det generelle beskæftigelsesfradrag og bundskatten, skal en regneregulering være baseret på estimerede deltagelseeffekter for en stor del af befolkningen. Der er imidlertid metodemæssige udfordringer forbundet med at fastlægge disse, og studierne giver ikke svar på, om der er forskelle i deltagelseeffekterne på tværs af grupper. I det første delafsnit præsenteres resultaterne af studier for en større del af befolkningen.

### Andet delafsnit: Studier for specifikke grupper

Et alternativ er at basere adfærdseffekterne på studier af specifikke grupper. Disse typer af studier har typisk en relativt høj intern validitet, men der er samtidig udfordringer med at opgøre de samlede effekter på tværs af forskellige grupper ud fra disse. I det andet delafsnit diskuteres muligheden for at beregne deltagelseeffekter med udgangspunkt i enkelte grupper.

1) Udover de studier, der nævnes i afsnittet, findes der, som nævnt i *Dansk Økonomi, efterår 2018*, studier for Danmark af en midlertidig skattefri jobpræmie til langtidsledige, hvilket lidt har karakter af et beskæftigelsesfradrag. Derudover findes der et upubliceret studie af deltagelsesvirkningerne af en skattereform fra 1987, jf. Graversen (1997), og et upubliceret arbejdspapir, der dog primært har fokus på deltagelsesvirkningerne ved overførselsændringer, jf. le Maire og Scheuer (2005).

### BOKS IV.3 VALIDITET AF REGNEGLER

Som beskrevet i *Dansk Økonomi, efterår 2021* er det væsentligt, at regneregler indeholder en deklARATION af validiteten. Der er i den forbindelse to typer af validitet.

*Intern validitet* angiver kvaliteten af de underliggende analyser, som en regneregel bygger på. Det drejer sig blandt andet om, i hvor høj grad disse analyser kan siges troværdigt at identificere de relevante årsagssammenhænge. Den interne validitet kan eksempelvis være høj, hvis studier bygger på, at reformer tilfældigvis påvirker forskellige grupper forskelligt, således at nogle grupper får en betydelig incitamentspåvirkning, mens andre kun får en beskedne påvirkning (og dermed kan betragtes som en kontrolgruppe). Den interne validitet er omvendt lav ved rene korrelationsstudier, dvs. studier der udelukkende betragter samvariationen mellem forskellige mål.

*Samlet validitet* er et udtryk for den samlede validitet af beregningsgangen. Dette involverer både den interne validitet og hvordan de enkelte regneregler anvendes. Det drejer sig blandt andet om, hvor tæt de sammenhænge, regnereglerne beskriver, er på de forhold, som ligger til grund for de analyser, som regnereglen bygger på. Hvis der eksempelvis anvendes analyser på problemstillinger, som kun meget fjernt er relateret til de årsagssammenhænge, regnereglen beskriver, trækker det i retning af en lav samlet validitet. Ligeledes trækker det i retning af lav samlet validitet, hvis en regneregel udelukkende er baseret på teoretiske begrundelser.

### DELTAGELSESEFFEKTER FOR EN STØRRE DEL AF BEFOLKNINGEN

Forskellige empiriske mål for deltagelseseffekter

I empiriske studier af deltagelseseffekter undersøges det typisk, hvordan beskæftigelsesfrekvensen påvirkes af den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse fremfor at modtage indkomstoverførsler. De empiriske studier anvender forskellige mål for størrelsen af deltagelseseffekterne, som beskrevet nærmere i bilag IV.1. I det følgende afrapporteres resultaterne ud fra elasticiteten i beskæftigelsen *med hensyn til forskelsbeløbet*, som er det gængse mål i den internationale litteratur, jf. Lundberg og Norell (2020).<sup>2</sup>

To empiriske studier finder elasticitet omkring 0,1 for Danmark ...

Der findes tre internationale studier af deltagelseseffekter for en større del af befolkningen, som afrapporterer specifikke estimater for Danmark, jf. boks. IV.4. I to af studierne, Jäntti mfl. (2015) og Bartels og Shupe (2023), anvendes variation over tid og på tværs af forskellige

2) Det lægges generelt til grund, at denne elasticitet er identisk med elasticiteten med hensyn til 1 minus deltagelsesskatten, jf. bilag IV.1.



grupper til at identificere virkningerne af ændringer i skatter og overførsler for en stor del af befolkningen i den erhvervsaktive alder. Bartels og Shupe (2023) estimerer eksempelvis deltagelseeffekter for et bredt udsnit af befolkningen bestående af alle mellem 25 og 54 år, som ikke er selvstændige, studerende, førtidspensionister, værnepligtige eller på barselsorlov. I de to studier rapporteres deltagelseselasticiteter i omegnen af 0,1 for Danmark, jf. figur IV.1. Dette svarer til, at en stigning i forskelsbeløbet på 1 pct. forøger den generelle beskæftigelsesfrekvens i befolkningen med 0,1 pct.

**... og nogenlunde samme effekter findes i et modelbaseret studie**

Det sidste af de tre studier, Bargain mfl. (2014), anvender en modelbaseret tilgang, og der er kun data for et år for Danmark (1998). Det har som konsekvens, at den interne validitet af dette studie må betragtes som værende relativt lav. Omregnes resultatet for Danmark til en elasticitet, der er sammenlignelig med de ovenstående studier, finder Bargain mfl. (2014) imidlertid også en deltagelseselasticitet i omegnen af 0,1 for Danmark, jf. bilag IV.1.

**Betydelig usikkerhed knyttet til estimerne, ...**

De to studier, Jäntti mfl. (2015) og Bartels og Shupe (2023), bygger som nævnt på variation i forskelsbeløbet over tid og mellem grupper, og identifikationen af de estimerede effekter kommer dermed delvist fra reformer. Det trækker imidlertid i retning af en lavere intern validitet, at der er tale om studier for et større antal lande, som ikke har specifikt fokus på virkningen af reformer i Danmark. Der er desuden en betydelig statistisk usikkerhed knyttet til de estimerede effekter. I begge studier er de estimerede deltagelseeffekter for Danmark således kun lige på grænsen til at være statistisk signifikante på et 95-pct. signifikansniveau, jf. figur IV.1. Den røde prik viser estimatet for de to studier, mens stregerne angiver konfidensintervallet. Da den nedre del af konfidensintervallet er tæt på 0, er estimerne på grænsen til at være statistisk signifikante.

**... men den gennemsnitlige usikkerhed er lavere**

Hvis det antages, at de to studier er uafhængige, kan variansen af den gennemsnitlige estimator beregnes. Udregningerne viser, at konfidensintervallet er 0,04 til 0,16 og hermed er estimatet statistisk signifikant. Det større vidensgrundlag, som to (eller flere) studier giver i forhold til den viden, som er indeholdt i et enkelt studie, medfører dermed, at der bliver mindre usikkerhed knyttet til estimatet. Dette gælder dog kun, hvis de to studier, som nævnt, er uafhængige af hinanden og eksempelvis ikke har sammenfaldende tidsperiode eller population. Denne antagelse holder ikke helt i praksis, da der må forventes at være et vist overlap mellem de to studier, som begge er estimeret for Danmark. Forventeligt vil estimatet af den sande parameter befinde sig et sted mellem yderpunkterne angivet ved usikkerhedsbåndet for de enkelte studier og det gennemsnitlige usikkerhedsbånd, vist i figur IV.1.

## BOKS IV.4 RESULTATER FRA DEN EMPIRISKE LITTERATUR

### *Studier hvor Danmark indgår*

Der findes tre internationale studier af deltagelseeffekter, hvor der afrapporteres specifikke deltagelseselasticiteter for Danmark.

I *Bargain mfl. (2014)* estimeres for USA og EU-lande arbejdsudbudselasticiteter ud fra en fælles strukturel modelramme. For Danmark anvendes kun data for et enkelt år, 1998. Der findes for Danmark en deltagelseselasticitet opgjort i forhold til ændringer i lønindkomsten efter skat på 0,2. Som beskrevet i bilag IV.1 kan dette omregnes til en elasticitet i forhold til ændringer i forskelsbeløbet på ca. 0,1. For særligt Danmark er den empiriske identifikation dog relativt svag i dette studie, da der ikke anvendes variation over tid som følge af reformer og den estimerede effekt må derfor i høj grad betragtes som et resultat af den teoretiske modelramme, der anvendes.

I *Jäntti mfl. (2015)* indeles befolkningen i de enkelte lande i grupper ud fra alder, køn og uddannelsesniveau, og dernæst anvendes variationen i deltagelsesskatten over tid mellem grupper (såkaldt "gentagen tværsnitsestimation"). Der foretages en IV-estimation, hvor den afhængige variabel er den enkeltes sandsynlighed for at være i beskæftigelse, og hvor den enkelte persons deltagelsesskat instrumenteres ud fra gennemsnittet for den gruppe, den enkelte tilhører. Dermed kommer den identificerende variation fra forskelle på tværs af grupper og over tid. Der anvendes data for personer mellem 25 og 64 år. For Danmark indgår data for årene 1987, 1992, 1995, 2000 og 2004, og der anvendes dermed variation i deltagelsesskatten over tid som følge af reformer (både skattereformer og ydelsesændringer). Derudover anvendes også variation over tid i den potentielle indkomst, der kan opnås på arbejdsmarkedet.

Jäntti mfl. (2015) finder for Danmark en deltagelseselasticitet på 0,12 mht. ændringer i (1 minus) deltagelsesskatten og en lidt større elasticitet for kvinder end for mænd (0,16 versus 0,10). Estimaterne er dog ikke signifikante for kvinder, men signifikante for mænd på 5 pct. niveau og for hele gruppen på 10 pct. niveau.

*Bartels og Shupe (2023)* anvender en tilsvarende estimationsstrategi for 12 EU-lande i perioden 2008-14, idet der fokuseres på personer i alderen 25-54 år. I dette studie tages der højde for, at følsomheden overfor ændrede økonomiske incitamenter kan afhænge af, om den enkelte er forsørger eller ægtefælle til en forsørger i stedet for den mere traditionelle opdeling baseret på den enkeltes køn.

For Danmark estimerer Bartels og Shupe (2023) en deltagelseselasticitet på ca. 0,1 mht. (1 minus) deltagelsesskatten for såvel ægtefæller som forsørgere. For forsørgere er dette i den lave ende sammenlignet med de øvrige lande og den estimerede effekt er i øvrigt ikke statistisk signifikant på et 95 pct. konfidensniveau. Forfatterne påpeger, at det kan skyldes, at erhvervsfrekvensen blandt ægtefæller til forsørgerne er relativt høj i Danmark.

**BOKS IV.4 RESULTATER FRA DEN EMPIRISKE LITTERATUR, FORTSAT**

Endelig indgår Danmark i studiet i *Kalískova (2018)*, der fokuserer på kvinder i 26 europæiske lande i perioden 2005-10. Estimationen foretages kun for gruppen af lande under ét og altså ikke for det enkelte land. Der findes en elasticitet ( $\varepsilon_\tau$ ) på 0,08 mht. deltagelsesskatten. Dette kan omregnes til en elasticitet med hensyn til 1 minus deltagelsesskatten ud fra følgende:

$$\varepsilon_2 = -\varepsilon_\tau \cdot (1 - \tau)/\tau$$

Med en deltagelsesskat ( $\tau$ ) på 70 pct. fås eksempelvis at  $\varepsilon_2 = 0,03$ , altså en elasticitet der er noget lavere end hvad der estimeres for Danmark i de ovenfor nævnte studier, på trods af, at man typisk finder større deltagelseselasticiteter for kvinder end for mænd. *Kalískova (2018)* finder endvidere, at effekten er større for enlige mødre, for kvinder i midten af uddannelsesfordelingen og for lande, hvor kvinder har relativt lav erhvervsfrekvens.

*Internationalt metastudie*

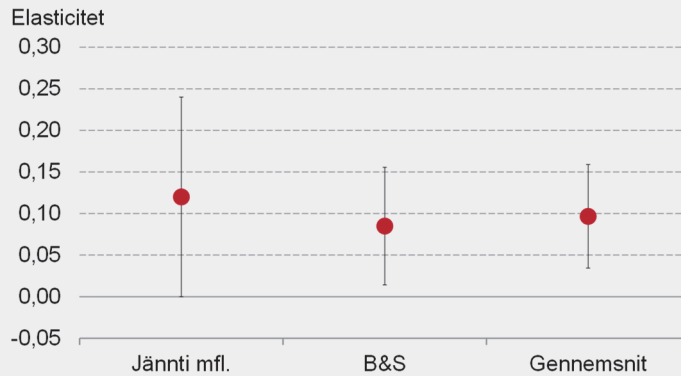
Lundberg og Norell (2020) foretager et internationalt metastudie af "kvasi-eksperimentielle" studier af deltagelseeffekter som følge af ændringer i skatter og overførsler. I metastudiet indgår 35 studier, hvoraf de 19 gælder USA eller Canada. Termen kvasi-eksperimentiel dækker her over, at studierne empiriske identifikation baserer sig på reformer, IV-estimation eller regressionsdiskontinuitetsdesign. Der medtages dermed ikke studier, der primært baserer sig på strukturelle modeller såsom Bargain mfl. (2014). På baggrund af de 35 studier finder Lundberg og Norell (2020) en gennemsnitlig deltagelseselasticitet på 0,36. Derudover nævnes nogle generelle pointer fra litteraturen:

- De højeste deltagelseselasticiteter findes blandt grupper med relativt lav arbejdsmarkedstilknytning
- Deltagelseselasticiteterne er faldet over tid, hvilket formentlig afspejler den øgede arbejdsmarkedsdeltagelse blandt kvinder
- Deltagelseselasticiteterne er højere i studier for USA end i studier for europæiske lande

Forfatterne pointerer endvidere, at den gennemsnitlige elasticitet på 0,36 kan overvurdere den elasticitet, der er relevant ved eksempelvis et generelt beskæftigelsesfradrag, fordi mange af studierne fokuserer på netop de grupper, hvor elasticiteten må forventes at være størst (dvs. grupper med relativt lav arbejdsmarkedstilknytning). Derfor beregnes også et gennemsnit på baggrund af studier, der fokuserer på en større del af befolkningen, og her findes en elasticitet på 0,1. Endelig fremhæver forfatterne, at denne deltagelseselasticitet på 0,1 generelt ikke gælder for de ældste personer på eller i omegnen af arbejdsmarkedet, og at elasticiteten for denne gruppe ser ud til at være højere. Derfor konkluderer forfatterne på baggrund af de anvendte internationale studier, at den gennemsnitlige deltagelseselasticitet for den generelle befolkning må forventes at befinde sig i intervallet 0,1-0,2.

**FIGUR IV.1 ESTIMEREDE DELTAGELSESEFFEKTER**

I to internationale studier estimeres deltagelseselasticiteter for Danmark omkring 0,1.



Anm.: I figuren angiver "B&S" gennemsnittet for ægtefæller og forsørgere i Bartel og Schupe (2023). "Gennemsnit" er udregnet som et uvægtet gennemsnit af de to viste estimater til venstre. For de to studier er deltagelseselasticiteten opgjort som elasticiteten i beskæftigelsen med hensyn til 1 minus deltagelsesskatten. Konfidensintervallerne for "B&S" og for "Gennemsnit" er opgjort ved at beregne standardafvigelsen som kvadratroden af summen af varianserne divideret med antallet af estimater.

Kilde: Jäntti mfl. (2015), Bartels og Shupe (2023) og egne beregninger.

**Resultater i tråd med pointer fra nyere, internationalt metastudie**

De ovennævnte resultater for Danmark er i rimelig tråd med de generelle resultater fra litteraturen vedrørende størrelsen af deltagelseseffekter ifølge et metastudie fra 2020, jf. Lundberg og Norell (2020). Mens der er betydelig variation i resultaterne på tværs af studier og lande, finder Lundberg og Norell (2020), at når der fokuseres på resultater for en større del af befolkningen, peger litteraturen i retning af en deltagelseselasticitet i intervallet 0,1-0,2. Den høje erhvervsfrekvens i Danmark taler for, at deltagelseselasticiteten for Danmark er relativt lav i sammenligning med andre lande.

**Studier kan overvurdere deltagelseselasticitet ...**

Det ene af de to studier, Jäntti mfl. (2015), er estimeret på baggrund af personer i alderen 25 og 64 år. De senere år er der sket en betydelig stigning i beskæftigelsen i Danmark, særligt for personer over 60 år. Det trækker isoleret set i retning af, at de præsenterede elasticiteter kan overvurdere den gennemsnitlige deltagelseselasticitet, der gør sig

gældende i dag. Alt andet lige må det forventes, at deltagelseselasticiteterne bliver mindre, jo større en andel af befolkningen, der er i beskæftigelse.

... men der er også forhold, der trækker i den modsatte retning

Modsat er der også forhold der trækker i retning af, at studierne kan undervurdere deltagelseeffekterne. Det andet studie, Bartels og Shupe (2023), estimerer deltagelseeffekterne for personer mellem 25 og 54 år. Dermed ses der bort fra personer omkring folkepensionsalderen, som potentielt kan have relativt høje deltagelseselasticiteter, jf. næste underafsnit. Dertil kommer, at studierne i litteraturen generelt er mest velegnede til at estimere de kortsigtede effekter af ændringer i skatter og overførsler. For nogle grupper kan der være forhold, der gør, at deres adfærd og sandsynlighed for at være i beskæftigelse kun ændres gradvist over tid, hvorfor de effekter, der typisk estimeres, undervurderer de langsigtede konsekvenser af skatteændringer. Dertil kommer, at der typisk ikke tages højde for, at skatteændringer kan påvirke ind- og udvandring af arbejdskraft. Såfremt disse effekter er væsentlige, kan de gængse estimationsmetoder ligeledes undervurdere de reelle konsekvenser af skatteændringer.

### DELTAGELSEEFFEKTER FOR FORSKELLIGE GRUPPER

Indikationer af særligt store effekter for visse grupper

Afsnittet har indtil nu diskuteret resultaterne fra den empiriske litteratur vedrørende effekter af generelle skattetiltag på den samlede beskæftigelse. I den internationale litteratur er der også indikationer af, at deltagelseeffekterne kan være særligt store for specifikke grupper, jf. boks IV.5. Det drejer sig om grupper med relativt lav indkomst, enlige forsørgere og ældre. Generelt peger resultaterne i retning af, at deltagelseselasticiteterne er størst for grupper med lave beskæftigelsesfrekvenser, jf. Lundberg og Norell (2020).

## BOKS IV.5 DELTAGELSESEFFEKTER FOR FORSKELLIGE GRUPPER

I det følgende diskuteres det med udgangspunkt i den internationale litteratur, for hvilke grupper der er tegn på særligt store deltagelseseffekter.

### *Forskelle på tværs af indkomstniveau*

Ud fra teoretiske argumenter kan deltagelsesvirkningerne ved skatteændringer rettet mod lavindkomstgrupper forventes at være større end effekterne ved skatteændringer rettet imod højindkomstgrupper, jf. afsnit IV.2. Der er også visse indikationer i den empiriske litteratur af, at dette er tilfældet. Det er eksempelvis tilfældet i Bastani (2021), der fokuserer på gifte kvinder med børn i Sverige og finder, at deltagelseselasticiteten aftager med det potentielle indkomstniveau. Studier for USA og Storbritannien har også fundet relativt store deltagelseselasticiteter for grupper med lav indkomst, såsom personer med kort uddannelse og enlige forsørgere, jf. nedenfor.

### *Enlige forsørgere*

Generelt peger resultaterne i den internationale litteratur på, at enlige forsørgere har højere deltagelseseffekter ved skatteændringer end befolkningen generelt, jf. f.eks. metastudiet i Lundberg og Norell (2020). En undtagelse er Kleven (2019), der kun finder relativt små deltagelseseffekter for denne gruppe i USA. Mens størstedelen af studierne for enlige forsørgere gælder USA, findes der også studier for blandt andet Storbritannien og Holland, der peger i retning af relativt store deltagelseselasticiteter for denne gruppe, jf. f.eks. Blundell mfl. (2016) og Mastrogiacomo mfl. (2017).<sup>a)</sup> En mulig forklaring er, at der for enlige forsørgere er relativt store faste omkostninger ved at deltage på arbejdsmarkedet, og at en stor andel af gruppen har en begrænset nettogevinst ved at være i beskæftigelse.

For Danmark findes der et studie af virkningerne af det særlige beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere, der blev indført i 2014, jf. Carstensen og Schultz (2016). I studiet nås der ved hjælp af en differences-in-differences-tilgang frem til, at det særlige beskæftigelsesfradrag forøgede beskæftigelsesfrekvensen med 3-5 pct. for enlige forsørgere, når der sammenlignes med en kontrolgruppe bestående af enlige uden børn, dannet ud fra en matchningsanalyse. I studiet rapporteres ikke en egentlig deltagelseselasticitet.

a) De opgjorte elasticiteter i Blundell mfl. (2016) og Mastrogiacomo mfl. (2017) er estimeret på baggrund af en strukturel model, så selvom der i studierne anvendes variation over tid, blandt andet drevet af skatte- og velfærdsreformer, er størrelsen af de estimerede elasticiteter også et resultat af de teoretiske antagelser, der ligger til grund for de anvendte modeller.

**BOKS IV.5 DELTAGELSESEFFEKTER FOR FORSKELLIGE GRUPPER, FORTSAT***Ældre*

I den internationale skattelitteratur er der nogle indikationer af, at deltagelseselasticiteterne er relativt store for ældre. I Laun (2017) analyseres for Sverige to tiltag fra 2007 rettet mod at forøge arbejdsmarkedsdeltagelsen blandt personer over 65 år: et ekstra beskæftigelsesfradrag til disse og en reduktion i arbejdsgivernes lønsumsafgift (payroll tax).<sup>b)</sup>

Til identifikation af effekterne udnytter Laun (2017), at personer, der fyldte 65 år lige efter nytår først fik gavn af tiltagene et helt år efter personer, der fyldte 65 år lige før nytår. Herudfra findes en deltagelseselasticitet omkring 0,2 for personer i året efter 65-årsfødselsdagen, der var i beskæftigelse fire år tidligere.

I Lundberg og Norell (2020) henvises også til tre studier for USA, der ligeledes tyder på, at ældre personer kan have større deltagelseeffekter end befolkningen generelt.

Tidligere har formandskabet præsenteret analyseresultater for Danmark, der peger i retning af, at personer omkring efterløns- og folkepensionsalderen har reageret på de gradvise stigninger heri ved at blive længere på arbejdsmarkedet, jf. *Dansk Økonomi, forår 2021*. Dette skyldes delvist, at stigningerne i pensionsalderen gav store økonomiske incitamentter til at udskyde tilbagetræknings-tidspunktet, og er dermed en indikation af, at der for ældre kan være betydelige deltagelseeffekter ved at ændre de økonomiske incitamentter til at forblive i beskæftigelse.

b) Resultatet i Laun (2017) er en del af det empiriske grundlag for ministeriernes indregning af beskæftigelse-effekter af seniorpræmien, som er et særligt beskæftigelsesfradrag for personer et og to år efter folkepensionsalderen, jf. Finansministeriet (2023).

**Der forventes en vis sammenhæng mellem ydelses- og skatteændringer**

Hidtil har fokus i afsnittet primært været på studier af ændringer i forskelsbeløbet. Der findes også en række af studier af effekten af ændringer i overførsler, som kan være relevant at inddrage. I den økonomiske litteratur lægges det ofte til grund, at adfærdsreaktionen ved en reduktion i skatten på arbejdsindkomst er den samme som ved en reduktion i overførselsniveauet. Som forklaret i boks IV.6 kan der imidlertid være flere årsager til, at deltagelseeffekterne er forskellige i de to tilfælde.

## BOKS IV.6 SKATTEÆNDRINGER OG ÆNDRINGER I OVERFØRSLER

I den økonomiske litteratur lægges det ofte til grund, at en reduktion i skatten på arbejdsindkomst påvirker deltagelsesbeslutningen på samme måde som en reduktion i overførselsniveauet. Man kan dog også forestille sig tilfælde, hvor adfærdsreaktionen ikke er lige stor i de to tilfælde.

Hvis husholdningernes marginalnytte ved øget forbrug aftager med indkomstniveauet, vil velfærdstab for den enkelte ved at miste en kr. i indkomst i tilfældet, hvor denne er udenfor beskæftigelse, være større end velfærdsgevinsten ved at opnå en stigning i indkomsten efter skat på en kr. som beskæftiget, da indkomsten typisk er højere for beskæftigede. Derfor vil en reduktion i indkomstoverførslerne styrke den enkeltes indsats for at opnå beskæftigelse mere end en reduktion i skattebetalingen for en beskæftiget jf. Kleven og Kreiner (2006c). Det har også været påpeget i den økonomiske litteratur, at nogle husholdninger kan være karakteriseret ved såkaldt tabsaversion, dvs. at omkostningen ved at miste indkomst er større end, og fundamentalt forskellig fra, gevinsten ved at opnå en højere indkomst, jf. f.eks. Blake mfl. (2021). Dette kan ligeledes trække i retning af, at adfærdseffekterne ved at reducere overførsler er forskellig fra effekterne af at reducere beskatningen af arbejdsindkomst.

Derudover kan der være forskelle i hvilke grupper, der reagerer på de to typer af tiltag. Ved en reduktion i beskatningen af arbejdsindkomst kan man eksempelvis forestille sig, at personer, der ikke modtager overførsler (men som forsørges af f.eks. en ægtefælle), reagerer og indtræder på arbejdsmarkedet, mens disse personer ikke på samme måde kan forventes at ville reagere på en reduktion i overførslerne.

Endvidere kan man forestille sig, at nogle personer i praksis reagerer mere på ændringer i overførsler end på ændringer i skatter, af den årsag, at skatteændringer er mindre synlige og mindre gennemskuelige for den enkelte sammenlignet med ændringer i indkomstoverførsler. Denne pointe har blandt andet været fremført i en kontekst af USA i Kleven (2019) og i Bettendorf mfl. (2014) i relation til Holland. Hvor vigtigt dette forhold er afhænger af, hvor komplekst det enkeltes lands skatte- og overførselssystem er og hvor meget viden befolkningen generelt har herom.

Endelig kan der være en forskel mellem ændringer i overførsler og skatter, fordi indkomsterstatende overførsler kan virke som en forsikring for den enkelte imod ugunstige forhold. Det kan bidrage til, at forbedre kvaliteten i jobmatches og til, at folk i højere grad vælger at tage job i brancher og virksomheder, hvor der er et stort vækstpotentiale, men hvor der samtidig er en større risiko for at blive afskediget, jf. f.eks. Nekoei og Weber (2017) og Acemoglu og Shimer (2000). Ligeledes kan det føre til et bedre psykisk arbejdsmiljø, jf. Dahl og Knepper (2021). Derigennem kan højere overførsler potentielt bidrage til en højere risikovillighed og en højere aggregeret produktivitet.



**Betydelig forskel på tværs af overførselsmodtagere**

Arbejdsevnen er vidt forskellig blandt forskellige typer af overførselsmodtagere, og der er dermed også forskelle i, hvor meget de forskellige grupper af overførselsmodtagere kan forventes at reagere på ændringer i beskattningen af arbejdsindkomst. Eksempelvis kan førtidspensionister og andre med meget begrænset arbejdsevne ikke (eller kun i meget begrænset omfang) forventes at reagere. Antallet af f.eks. SU-modtagere og personer på barseldagpenge kan formentlig påvirkes i nogen grad særligt på længere sigt. For efterlønsmodtagere er der indikationer af, at disse reagerer på økonomiske incitamer. Det er dog vanskeligt at bestemme en egentlig deltagelseselasticitet ud fra de empiriske undersøgelser for disse grupper.

**Studier peger i retning af, at ledige reagerer på ændrede incitamer**

Ledige må forventes at være en af de grupper, som i høj grad reagerer på ændringer i de økonomiske incitamer til at arbejde. Dette kan enten være skatteændringer eller ydelsesændringer, som begge påvirker, hvorvidt den enkelte ledige vælger at deltage på arbejdsmarkedet. For ledige er der en række studier for Danmark såvel som for andre lande, der indikerer, at niveauet for ledighedsunderstøttelse og perioden, hvor man kan modtage denne, påvirker overgangen til beskæftigelse, jf. f.eks. Andersen mfl. (2015) og Andersen mfl. (2021). Elasticiteterne fra studierne vurderes dog ikke direkte at kunne anvendes i en generel regneregul for deltagelses effekter af skatteændringer.<sup>3</sup>

**OPSUMMERING**

Der er en betydelig international litteratur om deltagelses effekter ved ændringer i skatter. For Danmark findes der dog kun enkelte studier hvor der estimeres deltagelses effekter for en større del af befolkningen.

Ud fra studier for forskellige grupper vurderes det ikke på nuværende tidspunkt at være muligt at udarbejde en regneregul for generelle skattelettelser ud fra en *bottom-up* tilgang. I det følgende afsnit vurderes ministeriernes regneprincipper derfor ud fra studierne for en større del af befolkningen.

3) Ministerierne omregner midtpunktet af de fundne elasticiteter i Andersen mfl. (2015) på 0,75 til en adfædsparameter i forhold til nettokompensationsgraden på 0,18, jf. Finansministeriet og Skatteministeriet (2024b). Der er dog tale om en illustrativ beregning, som blandt andet tager udgangspunkt i, at den gennemsnitlige adfærdsvirkning fra Andersen mfl. (2015) er repræsentativ for alle de ikke-beskæftigede i målgruppen.

## IV.4

# VURDERING AF MINISTERIERNES REGNEPRINCIPPER

### Indhold i afsnittet

I dette afsnit beskrives ministeriernes regneprincipper for deltagelses-effekter af skattetiltag, og der foretages en vurdering af disse. Derud- over diskuteres en række øvrige forhold, blandt andet ministeriernes anvendelse af regneprincipperne til at beregne deltagelseseffekter som følge af ændringer i forbrugsskatter. Afsnittet tager udgangspunkt i de regneprincipper, ministerierne offentliggjorde d. 13. maj 2024, jf. Finansministeriet og Skatteministeriet (2024a).

### MINISTERIERNES OPDATEREDE REGNEPRINCIPPER

### Ministeriernes deltagelseseffekter ved skattetiltag

Ministerierne har hidtil anvendt et regneprincip fra 2002 til at beregne deltagelseseffekter ved generelle skattetiltag, jf. Finansministeriet (2002). I maj 2024 har ministerierne offentliggjort et nyt regneprincip, som vil blive anvendt fremover, jf. Finansministeriet og Skatteministe- riet (2024a). Deltagelseseffekterne ved generelle skattetiltag, eksem- pelvis ændringer i beskæftigelsesfradraget, beregnes ud fra ændringer i nettokompensationsgraden for personer i alderen 18 år til folkepensi- onsalderen, jf. boks IV.7. Nettokompensationsgraden er baseret på forholdet mellem den disponible indkomst som ledig og den disponible indkomst som beskæftiget, som forklaret i afsnit IV.2. De opdaterede regneprincipper indebærer, at et fald i nettokompensationsgraden med 1 pct.point forøger beskæftigelsesfrekvensen med 0,15 pct.point. Ad- færdsparameteren var i det gamle regneprincip omtrent 0,1, hvorfor adfærdsparameteren er opjusteret med ca. 50 pct.

**BOKS IV.7 MINISTERIERNES REGNEREGEL FOR DELTAGELSESEFFEKTER**

Ministeriernes regneprincipper indebærer, at de samlede deltagelseseffekter beregnes som produktet af tre forhold, jf. Finansministeriet og Skatteministeriet (2024a):

- Størrelsen af målgruppen for deltagelseseffekter
- Den gennemsnitlige ændring i det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse
- En adfærdsparameter, der omsætter ændringer i incitamentet til at være i beskæftigelse til en beskæftigelsesvirkning målt i fuldtidspersoner

I beregningerne antages det implicit, at der ikke er nogen effekt fra ind- og udvandring af arbejdskraft.

*Målgruppen* for ministeriernes regneprincip er beskæftigede, ledige (dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere), syge- og barselsdagpengemodtagere, samt personer på ikke-visiterede tilbagetrækningsordninger (efterløn og tidlig pension) i alderen 18 år til folkepensionsalderen. Studerende indgår dermed eksempelvis ikke i målgruppen.

Som *incitamentsmål* anvendes nettokompensationsgraden, som beregnes ud fra forholdet mellem den disponible indkomst som ikke-beskæftiget og beskæftiget. Disse beregninger foretages i ministeriernes forskelsbeløbsmodel. Ministerierne antager, at ikke-beskæftigede samt personer med lav indkomst reagerer mest på ændringer i forskelsbeløbet, hvilket afspejles i beregningen af nettokompensationsgraden. Ændringen i nettokompensationsgraden opgøres først på individniveau. Derefter beregnes et vægtet gennemsnit for hhv. gruppen af beskæftigede og ikke-beskæftigede, hvor personer med høje (faktiske eller potentielle) lønindkomster vægtes lavere end personer med lavere (faktiske eller potentielle) lønindkomster, jf. bilag IV.2. Derefter beregnes et simpelt gennemsnit af de beregnede nettokompensationsgrader for grupperne af ikke-beskæftigede og beskæftigede. Ved at tage et simpelt gennemsnit får den enkelte ikke-beskæftigede en større vægt end den enkelte beskæftigede, da gruppen af ikke-beskæftigede udgør omtrent 10 pct. af den samlede målgruppe.

*Adfærdseffekten*, som ministerierne anvender, er ikke givet som en elasticitet, men derimod som en adfærdsparameter. Denne er fastsat til 0,15, hvilket betyder, at et fald i kompensationsgraden på 1 pct.point fører til en stigning i beskæftigelsesfrekvensen for målgruppen på 0,15 pct.point:

$$\Delta e = -0,15 \cdot \frac{\Delta K^l + \Delta K^b}{2}$$

hvor  $\Delta e$  angiver ændringen i beskæftigelsesfrekvensen (ændringen i fuldtidsbeskæftigelsen som andel af målgruppen) i pct.point og  $\Delta K^l$  og  $\Delta K^b$  angiver ændringen i nettokompensationsgraden for gruppen af ikke-beskæftigede henholdsvis beskæftigede i pct.point.

Ministerierne begrundet valget af en adfærdsparameter på 0,15 ud fra en samlet vurdering af de empiriske resultater fra skatte- og overførselslitteraturen.

## VURDERING AF MINISTERIERNES REGNEPRINCIPPER

### Regneprincippers udgangspunkt

Som beskrevet i afsnit IV.2 kan en simpel overordnet modelramme for indregning af deltagelseeffekter tage udgangspunkt i tre forhold:

- En målgruppe
- Et incitamentsmål
- En adfærdsparameter

I det følgende vurderes ministeriernes valg af målgruppe, incitamentsmål og adfærdsparameter. Der foretages til gengæld ikke en vurdering af de konkrete beregningsforudsætninger i ministeriernes forskelsbølsmodel, som anvendes til at beregne ændringer i incitamentsmålet (nettokompensationsgraden).

### Ministeriernes målgruppe vurderes overordnet i tråd med litteraturen

Målgruppen, der indregnes deltagelseeffekter for, bør så vidt muligt være konsistent med den gruppe, som adfærdsparameteren er estimeret på baggrund af. Ministerierne baserer ikke deres valg af adfærdsparameter på et enkelt studie, men derimod på en helhedsvurdering ud fra forskellige studier af ændringer i skatter og overførsler for europæiske lande. I studierne for generelle skatteændringer, som blev nævnt i afsnit IV.3, estimeres effekterne typisk for personer i de erhvervsaktive aldre, bortset fra særlige grupper, såsom personer på førtidspension. Dermed bør målgruppen være baseret på tilsvarende grupper. Ministerierne anvender en målgruppe, som består af beskæftigede, ledige, personer på syge- og barseldagpenge, samt personer på efterløn og tidlig pension. Dermed vurderes ministeriernes valg af målgruppe overordnet at være i tråd med litteraturen. Der er dog også andre grupper, der potentielt kan reagere ved skatteændringer, herunder eksempelvis hjemmegående og personer lige over folkepensionsalderen ligesom der også kan være effekter på beskæftigelsen som følge af ind- og udvandring af arbejdskraft.

### Gode argumenter for at anvende nettokompensationsgrad som incitamentsmål ...

I ministeriernes regneprincipper anvendes ændringen i nettokompensationsgraden som incitamentsmål. I studierne i den internationale litteratur indgår incitamentsvirkninger som oftest via ændringer i forskelsløbet eller deltagelsesskatten, jf. afsnit IV.3. Når der tages udgangspunkt i ændringer i forskelsløbet antages det implicit, at der ikke er indkomsteffekter forbundet med deltagelsesbeslutningen, jf. afsnit IV.2. Resultaterne i kapitel III indikerer, at modtagelsen af arv reducerer arbejdsmarkedsdeltagelsen, og det er dermed sandsynligt, at der mere generelt vil være indkomsteffekter på arbejdsmarkedsdeltagelsen. Dette taler for at anvende nettokompensationsgraden som det centrale incitamentsmål.

**... men indkomsteffekter er reelt ikke baseret på empiriske resultater**

Man bør imidlertid være opmærksom på, at opgørelsen af deltagelses-effekter ved skatteændringer, hvor størstedelen af effekterne er drevet af indkomsteffekter, i højere grad hviler på beregningstekniske antagelser end empiriske resultater. Det gør sig eksempelvis gældende ved ændringer i personfradraget, hvor deltagelses-effekterne udelukkende kan betragtes som værende resultat af en indkomsteffekt (da forskelsløbet ikke påvirkes). I dette tilfælde er de vurderede deltagelses-effekter altså i højere grad et resultat af de implicite antagelser, ministerierne har gjort i forbindelse med, at de har omregnet resultaterne i litteraturen end de underliggende empiriske resultater. Ideelt bør opdelingen i indkomst- og substitutionseffekter være baseret på empiriske resultater. Det kan eksempelvis være med udgangspunkt i studier af effekterne af at vinde i et lotteri, jf. Cesarini mfl. (2017), eller studier af arv, jf. analyserne i kapitel III.

**Ministerierne lægger en adfærdsparameter på 0,15 til grund**

Ministerierne lægger som nævnt en adfærdsparameter på 0,15 til grund for deres indregning af deltagelses-effekter ved skatteændringer. Denne vurdering er baseret på en helhedsbetragtning ud fra en række skatte- og overførselsstudier for europæiske lande samt en omregning af disse resultater til den nævnte adfærdsparameter.

**Resultatet i to studier peger på en adfærdsparameter mellem 0,2 og 0,3 ...**

Da ministeriernes valg af adfærdsparameter er baseret på en generel vurdering af den internationale skatte- og overførselslitteratur, fokuseres der ikke specifikt på de tilgængelige resultater for Danmark. Som beskrevet i afsnit IV.3 indikerer to studier, Jäntti mfl. (2015) og Bartels og Shupe (2023), at den generelle deltagelseselasticitet opgjort i forhold til ændringer i forskelsløbet er omkring 0,1 for Danmark.<sup>4</sup> Dette svarer til en adfærdsparameter mellem 0,2 og 0,3 afhængigt af, hvordan elasticiteten omregnes til adfærdsparameteren i ministeriernes regneprincip, jf. bilag IV.3. Dermed peger de to studier i retning af, at der bør anvendes en større adfærdsparameter, end ministerierne lægger til grund.

**... men forskel til ministeriernes adfærdsparameter er indenfor den statistiske usikkerhed**

Der er som nævnt i afsnit IV.3 en vis usikkerhed knyttet til de estimerede deltagelses-effekter i de to studier, og der blev i afsnittet opgjort et 95 pct. konfidensinterval for deltagelseselasticiteten mellem 0,04 og 0,16. Når der tages højde for usikkerheden ved de estimerede deltagelses-effekter i Jäntti mfl. (2015) og Bartels og Shupe (2023), fås et 95 pct. konfidensinterval for adfærdsparameteren mellem 0,1 og 0,5. Ministeriernes valgte parameter på 0,15 ligger dermed indenfor, men i

4) I ministeriernes helhedsvurdering af resultaterne fra den empiriske litteratur indgår Jäntti mfl. (2015) og Bartels og Shupe (2023) også. Her anvender ministerierne imidlertid estimerne på tværs af lande, og ikke de specifikke estimer for Danmark. Derudover indregner ministerierne en effekt på 0 for studier, hvor den estimerede effekt ikke er statistisk signifikant.

den nedre del af usikkerhedsbåndet. Forskellen til ministeriernes valgte adfærdsparameter er altså indenfor den statistiske usikkerhed.<sup>5</sup>

### SAMMENLIGNING AF DELTAGELSESEFFEKTER

#### Betydning af antagelser om adfærdseffekter

Betydningen af at anvende en adfærdsparameter baseret på de to studier, Jäntti mfl. (2015) og Bartels og Shupe (2023), i stedet for ministeriernes antagelser fremgår af figur IV.2, der viser beskæftigelseseffekten ved en lempelse af forskellige skatter på ca. 1 mia. kr. (målt på den umiddelbare virkning på de offentlige finanser). Figuren viser desuden beskæftigelseseffekterne givet ministeriernes hidtidige regneprincip. Anvendes resultaterne i Jäntti mfl. (2015) og Bartels og Shupe (2023) fås der større (absolutte) effekter end ministeriernes (hidtidige og nuværende) regneprincipper tilsiger.

#### Størst effekt af ændringer i beskæftigelsesfradrag

Ændringer i beskæftigelsesfradraget fører til de største ændringer i deltagelseseffekterne. Med ministeriernes nye regneprincip fører en lempelse af beskæftigelsesfradraget på ca. 1 mia. kr. (i form af en stigning i både sats og maksimum for beskæftigelsesfradraget) til en stigning i beskæftigelsen på omtrent 240 fuldtidspersoner. Hvis det i stedet lægges til grund, at adfærdsparameteren er i intervallet 0,2 til 0,3 som beskrevet ovenfor, findes en stigning i beskæftigelsen på mellem 340 og 550 fuldtidspersoner. Effekterne er stadig relativt beskedne sammenlignet med eksempelvis tiltag på overførselsområdet, da beskæftigelsesfradraget gives til alle i arbejde. Dermed tilfalder det ikke kun personer, som reagerer ved at ændre sin deltagelsesbeslutning, men i høj grad også personer, hvor et ændret beskæftigelsesfradrag kun har beskedne effekt på beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet.<sup>6</sup>

#### Ændringer i AM-bidrag påvirker ikke deltagelse, ...

Som det fremgår af figur IV.2, påvirker ændringer i arbejdsmarkedsbidraget ikke deltagelsen på arbejdsmarkedet. Det skyldes, at regneprincipperne bygger på ændringer i nettokompensationsgraden. En ændring i arbejdsmarkedsbidraget indebærer en så godt som ens ændring i indkomsten for både beskæftigede og ikke-beskæftigede, hvorfor nettokompensationsgraden er omtrent uændret, jf. Skatteministeriet (2023).

---

5) Det nedre punkt i dette interval svarer til den nævnte nedre grænse i intervallet for elasticiteten mht. forskelsbeløbet (0,04) ganget med 2,2, jf. bilag IV.3. Den øvre grænse svarer til den øvre grænse for elasticiteten mht. forskelsbeløbet (0,16) ganget med 3,4, jf. bilag IV.3.

6) Til sammenligning vil en reduktion i dagpengeniveauet med omtrent samme umiddelbare provenuvirkning (med omvendt fortegn) føre til en beregnet stigning i den strukturelle beskæftigelse på over 12.000 personer, jf. Finansministeriet (2021).

**... og kun beskeden effekt ved ændringer i bundskatten**

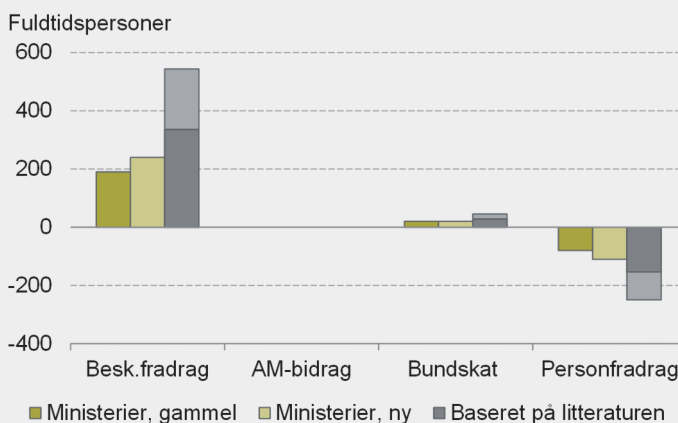
En reduktion i bundskatten har en beskeden positiv effekt på deltagelsen, da den øger den disponible arbejdsindkomst mere end overførselsindkomsten efter skat og mindsker dermed nettokompensationsgraden. For begge skatteændringer er der dog ingen eller kun en beskeden forskel mellem deltagelseseffekterne for forskellige adfærdsparametre. Det skyldes, at selvom der er forskel i adfærdsparametrene, er ændringen i kompensationsgraden lille.

**Øget personfradrag mindsker deltagelse på arbejdsmarkedet**

Af figuren ses også, at en forøgelse af personfradraget vil mindske deltagelsen på arbejdsmarkedet. Deltagelseseffekter som følge af ændringer i personfradraget er rene indkomsteffekter, da personfradraget gives til alle, uanset beskæftigelsesstatus eller omfang. Årsagen er, at indkomsten stiger lige meget for en person i beskæftigelse og på indkomstoverførsler i kroner og øre, og dermed forøges kompensationsgraden (den relative forskel mellem beskæftigelse og overførselsindkomst mindskes). Som beskrevet tidligere i afsnittet, er denne effekt dog ikke baseret på empiriske studier, men antaget som følge af valget af incitamentsmål. Størrelsen af deltagelseseffekten som følge af personfradraget er dog i samme størrelsesorden, som tilsvarende indkomsteffekter som følge af ændringer i arveafgiften, jf. kapitel III. I kapitel III estimeres det, at indkomsteffekter giver anledning til en deltagelseseffekt på ca. 150 personer ved ændringer i arveafgiften på 1 mia. kr., mens ministeriernes opdaterede regneprincip medfører en deltagelseseffekt på omtrent 110 personer, og intervallet for adfærdsparameteren baseret på litteraturen medfører en deltagelseseffekt mellem 150 og 250 fuldtidspersoner.

**FIGUR IV.2 DELTAGELSESEFFEKT VED SKATTELEMPelser PÅ 1 MIA. KR.**

Deltagelseeffekter baseret på to studier, der inkluderer Danmark, fører til større (absolutte) effekter end både ministeriernes hidtidige og nuværende regneprincipper tilsiger.



Anm.: For alle skattetiltag betragtes lempelser på ca. 1 mia. kr. målt på den umiddelbare virkning på de offentlige finanser. For beskæftigelsesfradraget vises deltagelseeffekten, hvor både det maksimale beskæftigelsesfradrag og satsen for beskæftigelsesfradraget øges. "Ministerier, gammel" hhv. "Ministerier, ny" viser ministeriernes beregnede deltagelseeffekter med det tidligere hhv. det opdaterede regneprincip. "Baseret på litteraturen" er opgjort ud fra en deltagelseelasticitet i forhold til forskelsbeløbet på 0,1, som der findes i Jäntti mfl. (2015) og Bartels og Shupe (2023). Det lysegrå felt angiver intervallet for deltagelseeffekterne, som er hhv. 2,3 og 1,4 gange større end ministeriernes nye deltagelseeffekter afhængigt af, om resultaterne i de to studier omregnes med en faktor 2,2 eller 3,4, jf. bilag IV.3 (eksempelvis er  $0,1 \cdot 3,4 / 1,5 = 2,3$ ).

Kilde: Finansministeriet og Skatteministeriet (2024a), Skatteministeriet (2023) og egne beregninger.

### ØVRIGE OVERVEJELSER

Det følgende indeholder overvejelser om heterogenitet i regneprincipper og hvorvidt regneprincipperne kan anvendes til at beregne deltagelseeffekter af eksempelvis forbrugsskatter.



### Heterogene effekter

**Deltagelseeffekter må forventes at afhænge af indkomst**

Der er, som nævnt i afsnit IV.3, indikationer i den internationale litteratur af, at deltagelseeffekterne er størst for grupper med relativt lav indkomst. Den empiriske litteratur giver imidlertid ikke præcise svar på, hvordan adfærdsparameteren varierer på tværs af indkomstniveauer. I ministeriernes regneprincipper er incitamentsvirkningerne og deltagelseeffekterne størst ved tiltag, der påvirker personer med relativt lave indkomster.<sup>7</sup> I tillæg hertil antages det, at adfærdsparameteren er uændret op til en bruttoindkomstniveau på 400.000 kr. for derefter at aftage lineært, jf. bilag IV.2. Dette er en beregningsteknisk antagelse, som ikke er funderet på empirisk evidens.

**Deltagelseeffekter kan også skyldes ændret adfærd blandt beskæftigede**

Ved ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst vil størstedelen af effekten på antallet af beskæftigede formentlig komme fra, at det bliver mere eller mindre gunstigt for personer udenfor beskæftigelse at overgå til beskæftigelse. Dertil kan der også være en effekt for de beskæftigede, eksempelvis fordi det bliver mere eller mindre fordelagtigt at forblive i beskæftigelse fremfor at overgå til at være udenfor beskæftigelse. Der findes empiriske studier, der bakker op om, at de beskæftigedes adfærd påvirkes af tilskyndelsen til at forblive i beskæftigelse, jf. *Dansk Økonomi, forår 2022*. Det er imidlertid uklart ud fra litteraturen, hvor vigtig denne effekt er i forhold til effekten blandt personer, der i udgangspunktet er udenfor beskæftigelse.

**Ministeriernes opdeling er ikke empirisk funderet**

I ministeriernes regneprincipper indgår som nævnt ændringen i den gennemsnitlige nettokompensationsgrad. Denne opgøres som et gennemsnit af nettokompensationsgraden for beskæftigede og personer udenfor beskæftigelse. Da gruppen af beskæftigede er betydeligt større end gruppen af ikke-beskæftigede, antages der dermed at være en væsentligt større adfærdsreaktion for personer uden beskæftigelse end for beskæftigede – implicit kan adfærdsparameteren således tolkes som værende ca. 10 gange større for ikke-beskæftigede end for beskæftigede.<sup>8</sup> Den præcise beregningsantagelse er ikke funderet på empirisk evidens.

7) Det skyldes, at et givet skattetiltag vil påvirke nettokompensationsgraden mest for personer med lave indkomster.

8) Dette skyldes, at ministerierne lægger til grund, at personer udenfor beskæftigelse udgør ca. 10 pct. af den samlede population, jf. Finansministeriet og Skatteministeriet (2024a). Der er dermed omtrent 10 gange så mange i beskæftigelse som udenfor beskæftigelse.

**Den valgte heterogenitet ser ud til at spille en begrænset rolle ...**

Ministerierne har i deres dokumentation af regneprincipperne præsenteret følsomhedsanalyser, der indikerer, at deres antagelser om forskelle på tværs af indkomstniveauer, samt at ikke-beskæftigede reagerer mere end beskæftigede, kun har lille betydning for de opgjorte deltagelseeffekter ved forskellige skatteændringer, jf. Finansministeriet og Skatteministeriet (2024a). Dette tyder på, at den heterogenitet i adfærdseffekterne på tværs af indkomster og i forhold til beskæftigede og ikke-beskæftigede, som ministerierne har indarbejdet, i praksis ikke spiller nogen væsentlig rolle.

**... og det bør overvejes, om den skal bevares**

Da den indarbejdede heterogenitet ikke er baseret direkte på empirisk evidens og den komplicerer regneprincippet uden at have stor betydning, bør det derfor overvejes, om det er mere hensigtsmæssigt at undlade at medtage denne heterogenitet. Det kan også overvejes, om heterogenitet i stedet bør fremgå mere eksplicit i form af forskellige adfærdsparemetre, jf. boks IV.2 i afsnit IV.2, i stedet for den nuværende beregningsgang, hvor heterogeniteten fremgår implicit af den måde, den gennemsnitlige nettokompensationsgrad opgøres på.

#### **Udbredelse til andre områder**

**Ikke empirisk evidens for deltagelseeffekter af forbrugsskatter ...**

Udover at anvende regneprincipperne til at beregne deltagelseeffekter af indkomstskatteændringer, udbredes regneprincipperne til at indregne deltagelseeffekter af ændringer i eksempelvis forbrugsskatter. Ud fra økonomisk teori virker det rimeligt, at forbrugsskatter kan påvirke deltagelsesbeslutningen, men der er ikke fundet empiriske studier, der peger i retning af, at dette skulle gøre sig gældende i praksis. Ministerierne indregner deltagelseeffekter som følge af ændringer i forbrugsskatter baseret på rent teoretiske begrundelser ud fra de såkaldte analogiantagelser, jf. bilag IV.4.

**... og datamæssige udfordringer**

På grund af datamæssige begrænsninger hviler ministeriernes beregnede virkninger af forbrugsskatter desuden på nogle antagelser, som yderligere forøger usikkerheden ved opgørelsen af disse effekter. Ideelt kunne beregningerne tage udgangspunkt i data for forbrugsmønstre blandt personer på og udenfor arbejdsmarkedet. Hermed ville ændringen i den enkelte persons købekraft som følge af den pågældende afgiftsændring kunne opgøres. Grundet manglende data tager beregningerne af arbejdsudbudseffekter i stedet udgangspunkt i ændringer i personbeskatningen med samme provenu- og fordelingsvirkninger. Det er uklart, hvorvidt en sådan beregningsgang giver et retvisende billede af deltagelseeffekterne af forbrugsafgifter.

## IV.5

# SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

I kapitlet vurderes deltagelseeffekter ved skatteændringer

De økonomiske ministerier har d. 13. maj 2024 præsenteret nye principper for, hvordan der indregnes deltagelseeffekter ved personskatteændringer. De hidtidige regneprincipper har været gældende siden 2002, og har været anvendt i forbindelse med ændringer af arbejdsindkomstbeskatningen, men også ved ændringer i eksempelvis forbrugsskatter. I dette kapitel vurderes ministeriernes regneprincipper for deltagelseeffekterne.

Empirisk evidens for deltagelseeffekter ...

Formandskabet vurderer overordnet, at det er hensigtsmæssigt, at ministerierne indregner deltagelseeffekter ved ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst. Der er betydelig empirisk evidens for, at forskellen mellem indkomsten efter skat som beskæftiget og overførselsmodtager påvirker beslutningen om at deltage på arbejdsmarkedet.

... og valg af mål for incitamentsændringer er fornuftigt

Ministeriernes beregningsgang tager udgangspunkt i ændringer i nettokompensationsgraden. Selvom det ikke er normen i litteraturen, er en fordel ved denne tilgang, at der tages højde for, at der kan være indkomsteffekter på arbejdsmarkedsdeltagelsen. Kapitel III finder i denne sammenhæng, at der er indkomsteffekter af at modtage arv, og at disse er af samme størrelsesorden, som deltagelseeffekterne præsenteret i dette kapitel.

Hensigtsmæssigt, at der nu fokuseres på effekter på beskæftigelse

Ministerierne er med de opdaterede regneprincipper for deltagelseeffekter overgået til at opgøre en effekt af skatteændringer på beskæftigelsesgraden, det vil sige antallet af beskæftigede i forhold til den betragtede målgruppe, fremfor som tidligere at indregne en effekt via ledigheden. Det er hensigtsmæssigt, at der nu fokuseres på beskæftigelsesændringer, da deltagelseeffekter både kan opstå som følge af ændringer i ledigheden og som følge af effekter på arbejdsstyrken. Derudover er det i højere grad i tråd med litteraturen, idet de fleste studier undersøger effekten på beskæftigelsen. Den nye tilgang gør det lettere at sammenligne adfærdsforudsætningerne i ministeriernes regneprincipper med resultaterne fra empiriske studier.

**Ministerier har opjusteret adfærdsparameteren til 0,15**

Ministerierne har med det nye sæt af regneprincipper opjusteret den centrale adfærdsparameter fra ca. 0,1 til 0,15. Ministeriernes valg af adfærdsparameter er baseret på en samlet vurdering af den empiriske skatte- og overførselslitteratur og fokuserer dermed ikke specifikt på de tilgængelige resultater for Danmark.

**To studier peger på en parameter mellem 0,2 og 0,3**

Fokuseres der i stedet på to studier, der har estimeret deltagelseffekter for Danmark, fås en adfærdsparameter mellem 0,2 og 0,3 afhængig af, hvordan elasticiteterne fra litteraturen omregnes til adfærdsparameteren i ministeriernes regneprincip. Vurderet herudfra lægger ministerierne dermed en for lille deltagelseeffekt til grund. Der er imidlertid betydelig usikkerhed knyttet til størrelsesordenen af de estimerede effekter, og forskellen til ministeriernes antagelse er indenfor den statistiske usikkerhed forbundet med de to studier.

**Ideelt vil en beregningsmodel eksplicit inddrage heterogenitet**

Der kan forventes at være en vis forskel på adfærdsreaktionerne på tværs af forskellige grupper. Ideelt set kunne en regneregulering eksplicit afspejle disse forskelle i form af forskellige adfærdsparametre. Gevinsten ved en sådan detaljeret beregningsmodel skal imidlertid vejes op imod, at der også er fordele ved en relativt simpel model, ligesom en mere kompleks beregningsmodel stiller større krav til tilstedeværelsen af empiriske resultater.

**Det bør overvejes, om forskelle i adfærdsreaktioner bør bevares**

Ministeriernes regneprincipper indeholder de facto forskellige adfærdsreaktioner for forskellige grupper. I beregningen af den gennemsnitlige nettokompensationsgrad lægges det således til grund, at lavtlønnede reagerer mere end højtlønnede, og at ikke-beskæftede reagerer mere end beskæftede, uden at de konkrete regneantagelser er specifikt begrundet i empiriske resultater. Ministerierne har selv præsenteret følsomhedsanalyser, der viser, at disse antagelser ikke spiller en væsentlig rolle i forhold til de opgjorte effekter af skattetiltag. I lyset heraf bør det overvejes helt at se bort fra disse forskelle på tværs af indkomstniveauer og på tværs af ledige og beskæftede. Det vil have den fordel, at beregningsgangen bliver mindre kompleks og lettere at gennemskue for udenforstående.

**Det bør tydeligt deklareres, når regneprincipper udbredes til andre områder**

Regneprincipperne for deltagelseffekter er designet til at kunne indregne effekter af indkomstskatteændringer og ændringer i den generelle satsreguleringsprocent, som direkte ændrer nettokompensationsgraden. Det bør derfor fremgå tydeligt i lovforslag, folketings svar mv, når regneprincipperne anvendes i en helt anden kontekst end den, der ligger til grund for de studier, som regneprincipperne bygger på. Dette gælder eksempelvis, når regneprincipperne anvendes i forbindelse med ændringer i afgifter. Formandskabet har tidligere foreslået, at der indføres kvalitetsdeklarationer af regnereglerne, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

## DOKUMENTATION OG KOMMENDE OPDATERINGER

**Positivt, at der er fremlagt en samlet dokumentation ...**

I forbindelse med opdateringen af regneprincipperne har ministerierne fremlagt en samlet dokumentation af de beregningsforudsætninger, der ligger til grund for opgørelsen af deltagelseeffekter og en gennemgang af det empiriske grundlag. Det er positivt, at der nu er præsenteret en samlet dokumentation, og at den fremlagte dokumentation er grundig i sin gennemgang af både beregningstekniske antagelser og empirisk grundlag. Blandt andet præsenteres konsekvenserne af at ændre nogle af de underliggende beregningsantagelser, som formandskabet tidligere har efterlyst i forbindelse med konsekvensvurderinger, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

**... men adfærdseffekt bør omregnes til gængse elasticiteter**

Mens det centrale incitamentsmål i ministeriernes regneregler er ændringer i nettokompensationsgraden, er de empiriske studier i litteraturen baseret på andre incitamentsmål, i særdeleshed ændringer i forskelsbeløbet eller deltagelsesskatten. Det gør det vanskeligt at sammenligne de adfærdsforudsætninger, der ligger til grund for ministeriernes regneregler, med resultaterne fra den empiriske litteratur. Det er muligt ud fra dokumentationen af regneprincipperne at omregne adfærdspareparameteren på 0,15, som ministerierne lægger til grund, til eksempelvis en elasticitet med hensyn til forskelsbeløbet på 0,04. Det ville dog være hensigtsmæssigt, at denne omregning fremgik mere eksplicit af dokumentationen.

**Empirisk grundlag bør forbedres**

Der er som nævnt et meget begrænset empirisk grundlag for størrelsesordenen af deltagelseeffekter ved skatteændringer for Danmark. Der bør derfor arbejdes i retning af at forbedre det empiriske grundlag og inddrage det i ministeriernes regneprincipper. Ligeledes bør man arbejde i retning af en empirisk funderet opdeling i indkomst- og substitutionseffekter i relation til deltagelseeffekter.

## LITTERATUR

Acemoglu, D. og R. Shimer (2000): Productivity gains from unemployment insurance. *European Economic Review*, 44 (7), s. 1195-1224.

Andersen, T., M. Svarer og R. Vejlin (2015): Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer. Beskæftigelsesministeriet.

Andersen, T., M. Simonsen, L. Skipper, M. Svarer og R. Vejlin (2021): Litteratursurvey af effekter af kontanthjælpslignende ydelser.

Bargain, O., K. Orsini, og A. Peichl (2014): Comparing labor supply elasticities in Europe and the United States: New results. *Journal of Human Resources*, 49(3), s. 723-838.

Bartels, C. og C. Shupe (2023): Drivers of participation elasticities across Europe: gender or earner role within the household? *International tax and public finance*, 30(1), s. 167-214.

Bastani, S., Y. Moberg og H. Selin (2021): The anatomy of the extensive margin labor supply response. *The Scandinavian Journal of Economics*, 123(1), s. 33-59.

Bettendorf, L.J., K. Folmer og E.L. Jongen (2014): The dog that did not bark: The EITC for single mothers in the Netherlands. *Journal of Public Economics*, 119, s. 49-60.

Blake, D., E. Cannon og D. Wright (2021): Quantifying loss aversion: evidence from a UK population survey. *Journal of Risk and Uncertainty*, 63(1), s. 27-57.

Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir og J. Shaw (2016): Female labor supply, human capital, and welfare reform. *Econometrica*, 84(5), s. 1705-1753.

Carstensen, C.L. og E.A. Schultz (2016): Evaluering af ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere. Udarbejdet af Højbjerg Brauer Schultz for Skatteministeriet.

Cesarini, D., E. Lindqvist, M.J. Notowidigdo og R. Östling (2017): The Effect of Wealth on Individual and Household Labor Supply: Evidence from Swedish Lotteries, *American Economic Review*, 107(12), s. 3917-3946.

Dahl, G.B. og M.M. Knepper (2021): Why is workplace sexual harassment underreported? The value of outside options amid the threat of retaliation. National Bureau of Economic Research. Working Paper No. 29248.

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

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

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

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

Finansministeriet (2002): *Fordeling og incitamenter*.

Finansministeriet (2021): *Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet*.

Finansministeriet (2023): *Regneprincipper for de økonomiske konsekvenser ved seniorpræmien*. Dokumentationsnotat.

Finansministeriet og Skatteministeriet (2024a). *Regneprincipper på personskatteområdet*.

Finansministeriet og Skatteministeriet (2024b). *Regneprincipper på personskatteområdet. Baggrundsnotat 3. Litteraturgennemgang af arbejdsudbudsvirkninger på den ekstensive margin*.

Foldspang og Andersen (2010): En panelmodel for timeløn i Danmark: Ny metode til imputering af skyggelønninger i Finansministeriets forskelsbeløbsmodel. Finansministeriet. Arbejdsrapport nr.: 22/2010

Graversen, E.K. (1997): Labor Supply and Work Incentives among Danish married men and women. Centre for Labour Market and Social Research. Working Paper 97-09.

Jääntti, M., J. Pirttilä og H. Selin (2015): Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates? *Journal of Public Economics*, 127, s. 87-99.

Kalíšková, K. (2020): Tax and transfer policies and the female labor supply in the EU. *Empirical Economics*, 58(2), s. 749-775.

Kleven, H.J. (2019): The EITC and the extensive margin: A reappraisal. National Bureau of Economic Research. Working Paper No. 26405.

Kleven, H.J. og C.T. Kreiner (2006a): The marginal cost of public funds: Hours of work versus labor force participation. *Journal of Public Economics*, 90(10-11), 1955-1973.

Kleven, H.J. og C.T. Kreiner (2006b): Beskatning af arbejdsindkomst i Danmark. I *Skat, arbejde og lighed – en undersøgelse af det danske skatte- og velfærdssystem*. Rockwool fondens forskningsenhed.

Kleven, H.J. og C.T. Kreiner (2006c): Evaluating the Trade-Offs in Tax and Transfer Policy: Theory and Danish Evidence. Arbejdspapir, Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Laun, L. (2017): The effect of age-targeted tax credits on labor force participation of older workers. *Journal of Public Economics*, 152, s. 102-118.

le Maire, D. og C. Scheuer (2005): Determinants of labour force participation for selected groups with weak labour market attachment: A panel data analysis for Denmark. Copenhagen University and Copenhagen Business School.

Lehmann, E. og B. Van der Linden (2013): Optimal redistributive taxation with both extensive and intensive responses. *Journal of Economic Theory*, 148(5), s. 1770-1805.

Lundberg, J. og J. Norell (2020): Taxes, benefits and labour force participation: A survey of the quasi-experimental literature. *Journal of the Finnish Economic Association*, 1(1), s. 60-77.

Mastrogiacomo, M., N.M. Bosch, M.D. Gielen og E.L. Jongen (2017): Heterogeneity in labour supply responses: Evidence from a major tax reform. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 79(5), s. 769-796.

Nekoei, A. og A. Weber (2017): Does extending unemployment benefits improve job quality?. *American Economic Review* 107 (2), s. 527-561.



Piketty, T. og E. Saez (2013): Optimal labor income taxation. I *Handbook of public economics* (Vol. 5, pp. 391-474). Elsevier.

Skatteministeriet (2018): *Skatteøkonomisk Redegørelse 2018*.

Skatteministeriet (2021): *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021*.

Skatteministeriet (2023): *Skatteøkonomisk Redegørelse 2023*.

Økonomiministeriet (2024): *Dokumentation af forskelsbeløbsmodellen*. Notat.

## BILAG IV.1 FORSKELLIGE ELASTICITETSBEGREBER

Der findes forskellige definitioner af deltagelseselasticiteten. Den oftest anvendte definition i nyere studier er elasticiteten mht. til en ændring i forskelsbeløbet, jf. Lundberg og Norell (2020), dvs.:

$$\varepsilon_1 = \frac{\partial \theta}{\partial F} \frac{F}{\theta} \quad (1)$$

idet  $\theta$  er et mål for beskæftigelsen (f.eks. beskæftigelsesfrekvensen eller sandsynlighed for at være i beskæftigelse). Et andet ofte anvendt mål er elasticiteten mht. *1 minus deltagelsesskatten*, dvs.:

$$\varepsilon_2 = \frac{\partial \theta}{\partial (1 - \tau_p)} \frac{1 - \tau_p}{\theta} \quad (2)$$

Deltagelsesskatten er nærmere defineret i boks IV.1 i afsnit IV.2. Elasticitetsdefinitionen i ligning (2) er blandt andet anvendt i Saez og Piketty (2013) og Kleven (2019). Så længe indkomsten før skat for personer i beskæftigelse ikke påvirkes i betydeligt omfang, er de to elasticiteter,  $\varepsilon_1$  og  $\varepsilon_2$ , tilnærmelsesvist identiske. I afsnittet er gennemgående anvendt denne antagelse.

I særligt ældre studier af virkningerne af beskæftigelsesfradrag anvendes ofte en tredje definition:

$$\varepsilon_3 = \frac{\partial \theta}{\partial (I_A - T_A)} \frac{I_A - T_A}{\theta} \quad (3)$$

Denne angiver elasticiteten mht. ændringer i indkomsten efter skat for en beskæftiget ( $I_A - T_A$ ). Lundberg og Norell (2020) viser, at der gælder følgende sammenhæng mellem  $\varepsilon_3$  og  $\varepsilon_1$ :

$$\varepsilon_3 = \varepsilon_1 \cdot \frac{1}{1 - K}$$

hvor  $K$  er nettokompensationsgraden. Det ses altså, at  $\varepsilon_3$  rent *mekanisk* er større end  $\varepsilon_1$ . Hvis eksempelvis nettokompensationsgraden er 50 pct. fås:

$$\varepsilon_3 = \varepsilon_1 \cdot \frac{1}{1 - 0,5} = 2 \cdot \varepsilon_1$$

Dermed er elasticiteten opgjort ud fra ændringen i indkomst efter skat for en beskæftiget dobbelt så stor som elasticiteten mht. forskelsbeløbet, selvom adfærdsreaktionen er den samme. I afsnittet anvendes generelt dette taleksempl til at omregne elasticiteter mht. indkomsten efter

skat for en beskæftiget (elasticiteter af typen  $\varepsilon_3$ ) til elasticiteter mht. forskelsbeløbet (elasticiteter af typen  $\varepsilon_1$ ). Lundberg og Norell (2020) pointerer dog, at der kan være grupper, for hvem de to typer af elasticiteter er omtrent identiske – eksempelvis for ægtefæller, der på grund af partnerens indkomst ikke modtager offentlige overførsler, såfremt de står uden for arbejdsmarkedet.

## BILAG IV.2 MINISTERIERNES REGNEPRINCIPPER

I det følgende beskrives både ministeriernes hidtidige og nuværende regneprincip for deltagelseeffekter ved personskatteændringer, jf. Finansministeriet (2002) og Finansministeriet og Skatteministeriet (2024a).

Ministeriernes nye og hidtidige regneprincipper hviler begge på opgørelsen af ændringer i nettokompensationsgraden på makroniveau. Beregningsgangen kan illustreres som i figuren nedenfor.



### Beregning af forskelsbeløb

For at opgøre ændringerne i nettokompensationsgraden på makroniveau, beregnes først ændringerne i de individuelle kompensationsgrader. Det gøres ved at anslå, hvilken indkomst efter skat en person har henholdsvis i beskæftigelse og som ikke-beskæftiget. Derefter beregnes effekten af en given skatteændring på forholdet mellem den disponible indkomst som beskæftiget og ikke-beskæftiget.

Disse beregninger foretages i ministeriernes forskelsbeløbsmodel. For personer i beskæftigelse kan lønindkomsten opgøres på baggrund af registeroplysninger, mens den potentielle overførselsindkomst kan beregnes blandt andet på baggrund af de gældende regler for overførselsindkomster, oplysninger om medlemskab af en a-kasse, eventuel ægtefælles indkomst mv. For ikke-beskæftigede opgøres overførselsniveauet ligeledes på baggrund af registeroplysninger. For visse ikke-beskæftigede er det muligt at opgøre den potentielle lønindkomst ved hjælp af registeroplysninger, eksempelvis hvis personen har haft en lønindkomst dele af året. For andre ikke-beskæftigede imputeres lønindkomsten ud fra lønestimationer, jf. Foldspang og Andersen (2010). Beregningen tager desuden højde for blandt andet transportudgifter og aftrapning af indkomstafhængige ydelser, jf. Økonomiministeriet (2024).

### Opgørelse af effekt på nettokompensationsgrad på makroniveau

Efter at have beregnet lønindkomst og overførselsindkomst, beregnes effekten af en skatteændring på den gennemsnitlige nettokompensationsgrad for henholdsvis ikke-beskæftede og personer i beskæftigelse. I det nye regneprincip indgår personer med en (potentiel eller faktisk) lønindkomst under 400.000 kr. med en vægt på 100 pct., hvorefter vægten aftrappes lineært op til en indkomst på omkring 670.000 kr., hvorefter den er nul, jf. figuren nedenfor. Det betyder, at personer med en (potentiel eller faktisk) lønindkomst over 670.000 kr. ikke indgår i beregningen af de gennemsnitlige ændringer i nettokompensationsgraden. I det hidtidige regneprincip indgik alle personer med en (faktisk eller potentiel) lønindkomst over 400.000 kr. med en vægt på 0. Sammenvejningen af nettokompensationsgrader foretages ud fra følgende relation:

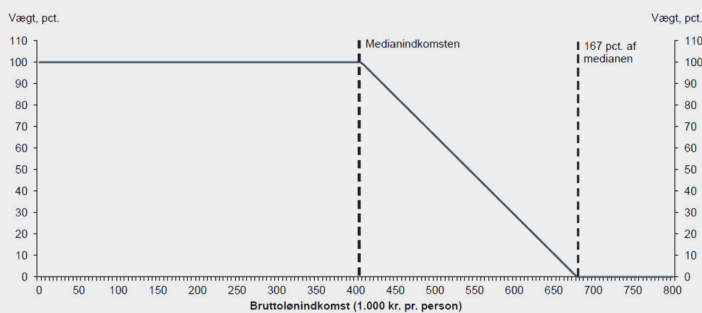
$$\Delta K = \frac{1}{2} \frac{\sum_{i=1}^I \omega(\hat{w}_i) \cdot \Delta K_i}{\sum_{i=1}^I \omega(\hat{w}_i)} + \frac{1}{2} \frac{\sum_{b=1}^B \omega(\hat{w}_b) \cdot \Delta K_b}{\sum_{b=1}^B \omega(\hat{w}_b)} = \frac{1}{2} \Delta K^I + \frac{1}{2} \Delta K^B$$

hvor de individuelle vægte baseret på (faktisk eller potentiel) lønindkomst er givet ved  $\omega(\hat{w}_i)$  og  $\Delta K^I$  hhv.  $\Delta K^B$  er den vægtede gennemsnitlige ændring i nettokompensationsgraden for ikke-beskæftede hhv. beskæftede.

Til slut beregnes effekten af den givne skatteændring på den gennemsnitlige kompensationsgrad som et simpelt gennemsnit mellem ændringen i kompensationsgraden for henholdsvis ikke-beskæftede og beskæftede.

#### FIGUR VÆGTNING EFTER LØNINDKOMST

Personer med en lønindkomst op til 400.000 kr. indgår med en vægt på 100 pct., hvorefter den aftrappes lineært op til ca. 670.000 kr., hvorefter den er 0.



Kilde: Finansministeriet og Skatteministeriet (2024a).

### Opgørelse af adfærdseffekter givet effekt på nettokompensationsgrad

Givet den samlede gennemsnitlige kompensationsgrad opgøres i det nye regneprincip en effekt på beskæftigelsesfrekvensen i målgruppen ud fra følgende, jf. Finansministeriet og Skatteministeriet (2024a):

$$\Delta \text{beskæftigelsesfrekvens} = -0,15 \cdot \frac{\Delta K^I + \Delta K^B}{2}$$

hvor  $\Delta K^I$  hhv.  $\Delta K^B$  er den vægtede gennemsnitlige ændring i nettokompensationsgraden for ikke-beskæftigede hhv. beskæftigede.

Det hidtidige regneprincip indebar, at der blev opgjort en effekt på ledighedsfrekvensen ud fra følgende relation:

$$\Delta U^S = 0,07 \cdot \frac{\Delta K^I + \Delta K^B}{2}$$

hvor  $\Delta U^S$  angiver ændringen i den strukturelle ledighed som andel af arbejdsstyrken i pct.point og  $\Delta K^I$  hhv.  $\Delta K^B$  som ovenfor er den vægtede gennemsnitlige ændring i nettokompensationsgraden for ikke-beskæftigede hhv. beskæftigede.

Derudover indgik i det hidtidige regneprincip en effekt på erhvervsfrekvensen for personer i efterlønsalderen ud fra følgende:

$$\Delta E^S = -0,1 \cdot \Delta K^{\text{efterløn}}$$

hvor  $\Delta E^S$  angiver ændringen i den strukturelle erhvervsfrekvens i pct.point og  $\Delta K^{\text{efterløn}}$  angiver ændringen i nettokompensationsgraden på makroniveau i pct.point for gruppen af personer i efterlønsalderen.

I det hidtidige regneprincip blev den samlede beskæftigelseseffekt som følge af en given skatteændring dermed beregnet som ændringen i den strukturelle ledighedsgrad plus bidraget fra ændringen i erhvervsfrekvensen blandt personer i efterlønsalderen.

## BILAG IV.3 OMREGNING TIL ADFÆRDSPARAMETER

I Finansministeriet og Skatteministeriet (2024b) foretages en omregning af de elasticiteter, der estimeres i litteraturen, til den adfærdsparameter, der indgår i ministeriernes regneregul. For at gøre dette, betragtes der en stigning i beskæftigelsesfradraget (både satsen og det maksimale fradrag) svarende til en umiddelbar provenuvirkning på 1 mia. kr. Under en række antagelser beregnes det, at dette tiltag:

- reducerer nettokompensationsgraden med 0,07 pct.point
- forøger gevinsten ved at arbejde (forskelsbeløbet) med 0,3 pct.

Derudover lægges det til grund for omregningen, at beskæftigelsesfrekvensen for den betragtede population er 90 pct. Endelig korrigeres der for, at studierne ikke estimerer effekten på antallet af fuldtidsbeskæftigede. Ministerierne anslår ud fra Arbejdsmarkedsregnskabet, at denne korrektion reducerer den reelle elasticitet med 15 pct. (dvs. der ganges med 0,85). Ud fra disse forhold kan man omregne en elasticitet estimeret med hensyn til ændringer i forskelsbeløbet ( $\varepsilon^{est}$ ) til den implicite adfærdsparameter i ministeriernes regneregul ud fra følgende:

$$\alpha = \frac{\Delta F/F \cdot 0,9 \cdot 0,85}{\Delta K} \cdot \varepsilon^{est} = \frac{0,3 \cdot 0,9 \cdot 0,85}{0,07} \cdot \varepsilon^{est} = 3,4 \cdot \varepsilon^{est}$$

I dette udtryk angiver 0,9, at beskæftigelsesfrekvensen antages at være 90 pct. og 0,85 er korrektionen for, at ikke alle er fuldtidsbeskæftigede.  $\Delta F/F$  angiver den procentvise ændring i forskelsbeløbet (0,3 pct.) og  $\Delta K$  angiver ændringen i kompensationsgraden (0,07 pct.point).

Ud fra ministeriernes omregning vil en elasticitet i forhold til ændringer i forskelsbeløbet på 0,1 dermed svare til, at den centrale adfærdsparameter ( $\alpha$ ) er 0,34.

Det er imidlertid vigtigt at bemærke, at man generelt vil få en anden omregningsfaktor, hvis man tager udgangspunkt i et andet tiltag end en ændring i beskæftigelsesfradraget, som det illustreres i næste underafsnit.

### Alternativ omregningsmetode

I det følgende illustreres en alternativ måde hvorpå man kan nå frem til en omregning af de elasticiteter, der typisk estimeres i litteraturen, til den adfærdsparameter, som ministerierne anvender i deres regneregul.

Der tages i dette underafsnit udgangspunkt i marginale ændringer til forskel fra ministeriernes omregning i forrige underafsnit. Ved en ændring i beskæftigelsesfradraget nås stort set samme omregningsfaktor som præsenteret ovenfor. Ved en ændring i indkomstoverførslerne efter skat

opnås en omregningsfaktor omkring 2, som altså er noget lavere end omregningsfaktoren ved en ændring i beskæftigelsesfradraget.

I den empiriske litteratur estimeres ofte elasticiteten i beskæftigelsen med hensyn til forskelsbeløbet:

$$\varepsilon = \frac{dE}{dF} \frac{F}{E} \quad (1)$$

hvor  $E$  er antallet af beskæftigede og  $F$  er forskelsbeløbet. Ofte er det beskæftigelsesfrekvensen der indgår i empiriske studier, men da nævneren i udtrykket for beskæftigelsesfrekvensen (f.eks. befolkningen i de erhvervsaktive aldre) typisk ikke påvirkes ved en skatteændring, er den procentvise ændring i beskæftigelsesfrekvensen identisk med den procentvise ændring i beskæftigelsen.

Et andet ofte benyttet mål er elasticiteten i beskæftigelsen med hensyn til 1 minus deltagelsesskatten:

$$\varepsilon_{1-\tau} = \frac{dE}{d(1-\tau)} \frac{1-\tau}{E} \quad (2)$$

Deltagelsesskatten kan skrives som:

$$1 - \tau = \frac{F}{I_A} \quad (3)$$

hvor  $I_A$  er indkomsten før skat i tilfælde af, at den betragtede person er i beskæftigelse. Ved hjælp af ligning (3) kan det vises, at de to elasticitetsbegreber i ligning (1) og (2) er identiske, så længe  $I_A$  ikke påvirkes. Man kan godt forestille sig, at  $I_A$  kan blive påvirket af skattereformer, men så længe disse effekter er af en beskeden størrelsesorden, begås der kun en mindre fejl ved at lægge til grund, at de to elasticitetsbegreber er identiske.

De økonomiske ministerier anvender derimod i deres regneregler en adfærdsparameter givet ved:

$$\alpha = - \frac{d(E/A)}{dK} \quad (4)$$

hvor  $A$  er den betragtede målgruppe og  $K$  er nettokompensationsgraden. I det følgende anvendes denne definition samt ligning (1) til at udlede forholdet mellem den adfærdsparameter, der indgår i ministeriernes regneregler og den elasticitet, der typisk estimeres i litteraturen.

Nettokompensationsgraden er defineret som:

$$K = \frac{\hat{I}_U}{I_A - T_A} \quad (5)$$

hvor  $\hat{I}_U$  er overførselsindkomsten efter skat og  $I_A - T_A$  er indkomsten efter skat som beskæftiget.



Forskelsbeløbet er givet ved:

$$F = I_A - T_A - \hat{I}_U \quad (6)$$

Først betragtes en ændring i beskæftigelsesfradraget. Dette påvirker kun indkomsten efter skat som beskæftiget, men ikke overførselsindkomsterne, hvorfor der ved en sådan ændring gælder, at forskelsbeløbet påvirkes tilsvarende:

$$dF = -dT_A \quad (7)$$

Ved en stigning i beskæftigelsesfradraget gælder det eksempelvis, at  $dT_A < 0$  og at forskelsbeløbet dermed forøges ( $dF > 0$ ).

Ud fra ligning (5) kan der udledes en sammenhæng mellem ændringen i nettokompensationsgraden og ændringen i skattebetalingen for en person i beskæftigelse ved ændring i beskæftigelsesfradraget:

$$dK = \frac{\hat{I}_U}{(I_A - T_A)^2} dT_A \Rightarrow dT_A = \frac{I_A - T_A}{K} dK \quad (8)$$

Ved at dividere begge sider af ligning (1) med  $A$  (målgruppen), flytte rundt og anvende (7) fås:

$$\frac{d(E/A)}{dT_A} = -\varepsilon \cdot \frac{E}{A} \cdot \frac{1}{F}$$

idet det anvendes, at  $A$  antages at være upåvirket. Ved at indsætte udtrykket for  $dT_A$  fra (8) kan dette omskrives til:

$$\frac{d(E/A)}{dK} = -\varepsilon \cdot \frac{1}{K} \cdot \frac{E}{A} \cdot \frac{I_A - T_A}{F} \quad (9)$$

Endelig fås ved at benytte definitionen af forskelsbeløbet i ligning (6):

$$\frac{d(E/A)}{dK} = -\varepsilon \frac{1}{K} \cdot \frac{E}{A} \cdot \frac{I_A - T_A}{I_A - T_A - \hat{I}_U} = -\varepsilon \cdot \frac{1}{K} \cdot \frac{E}{A} \cdot \frac{1}{1 - K} \quad (10)$$

Den adfærdsparameter, der indgår i ministeriernes regeregel kan dermed identificeres som:

$$\alpha = -\frac{d(E/A)}{dK} = \varepsilon \cdot \frac{E}{A} \cdot \frac{1}{K} \cdot \frac{1}{1 - K} \quad (11)$$

For at omregne fra elasticiteten  $\varepsilon$  til adfærdsparameteren  $\alpha$  anvender ministerierne  $K = 0,646$  og  $E/A = 0,9$  svarende til en kompensationsgrad på 64,6 pct. og en beskæftigelsesfrekvens på 90 pct. Desuden korrigeres der for, at ikke alle er fuldtidsbeskæftigede, så:

$$\varepsilon = \varepsilon^{est} \cdot 0,85$$

Dermed fås:

$$\alpha = \varepsilon^{est} \cdot 0,85 \cdot 0,9 \cdot \frac{1}{0,646} \frac{1}{1 - 0,646} = 3,3 \cdot \varepsilon^{est}$$

hvilket er meget tæt på den omregningsfaktor, som ministerierne anvender (3,4), jf. forrige underafsnit.

Hvis man i stedet anvender de estimerede effekter i litteraturen til at indregne effekter af en ændring i overførslerne, ændres ligning (7) til følgende:

$$dF = -d\hat{I}_U \quad (12)$$

idet forskelsbeløbet reduceres lige så meget, som indkomsten efter skat ved at være udenfor beskæftigelse forøges.

Ændringen i nettokompensationsgraden er nu givet ved:

$$dK = \frac{1}{I_A - T_A} d\hat{I}_U \Rightarrow d\hat{I}_U = (I_A - T_A)dK \quad (13)$$

Herudfra kan det, ved at indsætte (12) og (13) i ligning (1), vises at:

$$\frac{d(E/A)}{dK} = -\varepsilon \cdot \frac{E}{A} \cdot \frac{1}{1 - K}$$

I dette tilfælde kan den adfærdsparameter, der indgår i ministeriernes regeregel, identificeres som:

$$\alpha = -\frac{d(E/A)}{dK} = \varepsilon \cdot \frac{E}{A} \cdot \frac{1}{1 - K}$$

Anvendes igen ministeriernes antagelser ( $K = 0,646$ ,  $E/A = 0,9$  og  $\varepsilon = \varepsilon^{est} \cdot 0,85$ ) fås:

$$\alpha = \varepsilon^{est} \cdot 0,85 \cdot 0,9 \cdot \frac{1}{1 - 0,646} = \varepsilon^{est} \cdot 2,2$$

I dette tilfælde er omregningsfaktoren altså noget lavere end i tilfældet, hvor der betragtes en ændring i beskæftigelsesfradraget.

En elasticitet i forhold til ændringer i forskelsbeløbet på 0,1 vil dermed svare til, at den centrale adfærdsparameter ( $\alpha$ ) er 0,22.

## BILAG IV.4 DELTAGELSESEFFEKTER AF FORBRUGSAFGIFTER

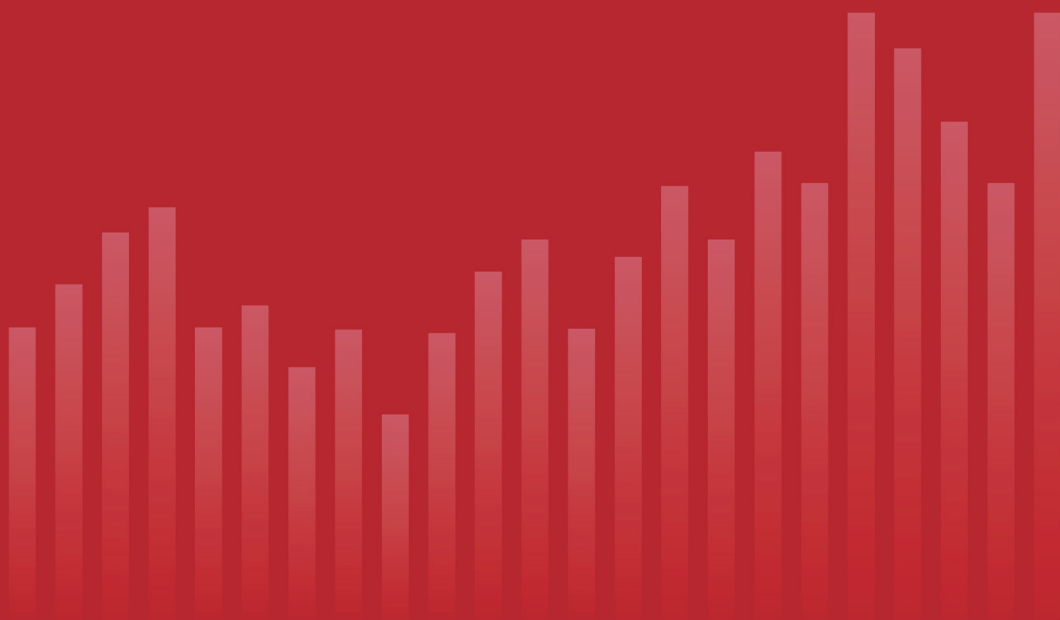
Udover at beregne deltagelseseffekter af generelle tiltag relateret til beskatning af arbejdsindkomst, anvendes ministeriernes regneprincipper også til at beregne deltagelseseffekter af ændringer i forbrugsafgifter.

Det generelle regneprincip tager som nævnt udgangspunkt i forholdet mellem indkomsten efter skat som beskæftiget og overførselsmodtager. For at beregne deltagelseseffekterne af forbrugsafgifter anvendes et analogi- eller konsistensprincip, som begrundes med, at en ændring i forbrugsafgifterne påvirker personers købekraft og dermed har betydning for afvejningen mellem forbrugsmuligheder og fritid. Opgørelsen af arbejdsudbudsvirkningerne sker ud fra virkningerne af en provenuækvivalent ændring af indkomstkatterne, der har samme fordelingsvirkning, jf. Skatteministeriet (2021). Det betyder, at ministerierne beregner effekten på følgende måde:

1. Der tages udgangspunkt i en ændring i indkomstkatterne eller en kombination af forskellige ændringer i indkomstkatterne
2. Ændringen påvirker de offentlige finanser med det samme provenu, målt ved de direkte provenuvirkninger som ændringen i forbrugsafgiften eller kapitalindkomstkatten.
3. Ændringen i indkomstkatterne har samme virkning på indkomstfordelingen som forbrugsafgiften eller kapitalindkomstkatten.

Konkret betyder det, at der for en given afgiftsændring findes en (kombination af) indkomstskatteændring(er), som har samme provenu- og fordelingsvirkning. Deltagelseseffekten af den givne afgiftsændring fastlægges derefter som deltagelseseffekten for kombinationen af indkomstskatteændringerne. Eksempelvis betyder det, at der ikke regnes deltagelseseffekter af momsændringer, da det antages at have samme fordelingsprofil som ændringer i arbejdsmarkedsbidraget, jf. Skatteministeriet (2021). Da ændringer i arbejdsmarkedsbidraget ikke vurderes at påvirke kompensationsgraden og derfor har en deltagelseseffekt på nul, regnes der også med, at der ikke er nogen deltagelseseffekt af at ændre moms.

For specifikke forbrugsafgifter indregnes der dog arbejdsudbudsvirkninger, da fordelingsvirkningerne af disse er analoge til andre indkomstskatter eller kombinationer af flere af disse. Eksempelvis skønnes en hypotetisk reduktion af cigaret- og tobaksafgiften at have samme fordelingsprofil som personfradraget, jf. Skatteministeriet (2018). Dermed skønnes deltagelseseffekterne for en reduktion af cigaret- og tobaksafgiften ved at beregne arbejdsudbudseffekterne for en reduktion af personfradraget med samme provenuvirkning.



De Økonomiske Råd   
Formandskabet

**SKRIFTLIGE  
INDLÆG FRA  
DET ØKONOMISKE  
RÅDS MEDLEMMER**

## **SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER**

På de følgende sider er gengivet skriftlige indlæg fra medlemmer af Det Økonomiske Råd. Følgende medlemmer har ønsket at give skriftlige bidrag:

Finansministeriet  
Økonomiministeriet  
Danmarks Nationalbank  
Dansk Arbejdsgiverforening  
FH – Fagbevægelsens Hovedorganisation  
3F - Fagligt Fælles Forbund  
Dansk Metal  
Akademikerne  
DI – Dansk Industri  
SMVdanmark  
Landbrug & Fødevarer  
Dansk Erhverv  
CEPOS  
Finans Danmark  
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd  
Særligt sagkyndig Anna Piil Damm  
Særligt sagkyndig Maria Knoth Humlum  
Særligt sagkyndig Torben M. Andersen

## FINANSMINISTERIET

### Kapitel I og II: Aktuel økonomisk politik og Konjunktur og offentlige finanser

#### *Finanspolitikken*

Finansministeriet skønner den ét-årige finanseffekt til 0,3 pct.-point i 2024 og 0,4 pct.-point i 2025, *jf. Økonomisk Redegørelse*, maj 2024. Finansministeriet vurderer, at den samlede finans- og strukturpolitik siden 2019 har en dæmpende virkning på kapacitetspresset i dansk økonomi i både 2024 og 2025, idet den flerårige finanseffekt skønnes til henholdsvis -0,6 og -0,2 pct.-point, *jf. Økonomisk Redegørelse*, maj 2024. Finanspolitikken bliver derfor gradvist mindre stram fra 2023 til 2025, hvor der er udsigt til, at kapacitetspresset gradvist dæmpes. Dette er i tråd med almindelige principper for finanspolitisk stabilisering.

Aktuelt er der betydelige afvigelser mellem Finansministeriet og formandskabets opgørelser af finanspolitikens aktivitetsvirkning, hvor Finansministeriets skøn for finanseffekterne er lavere end formandskabets. Det afspejler blandt andet forskellige forudsætninger vedrørende tilbagebetalingen af for meget betalt boligskat og afløbet af de øgede forsvarsbevillinger. Disse forskelle øger isoleret set formandskabets finanseffekt i 2024 med ca. 0,3 pct.-point i forhold til Finansministeriets skøn. Derudover skønner Finansministeriet også en højere vækst i den strukturelle beskæftigelse i 2024 (og i mindre grad i 2025), hvilket øger kapaciteten i økonomien og isoleret set dæmper kapacitetspresset. Hertil kommer en række øvrige forskelle i antagelser og metoder<sup>1</sup>. Finansministeriet finder ikke anledning til at ændre ministeriets skøn for hverken de ét-årige eller de flerårige finanseffekter.

Finansministeriet er enig med formandskabet i, at der er betydelig usikkerhed omkring aktivitetsvirkningen af de øgede forsvarsudgifter, hvoraf en betydelig andel må forventes at blive anvendt på anskaffelser i udlandet. Med de nuværende antagelser for udmøntningen af forsvarsudgifterne udgør skønnene for finanspolitikens aktivitetsvirkning derfor overkantsskøn.

Finansministeriet vurderer, at international arbejdskraft har været en stor del af fremgangen i beskæftigelsen, hvilket dæmper kapacitetspresset i dansk økonomi. Sammen med udviklingen i en række arbejdsmarkedsindikatorer bidrager det til, at ministeriernes skøn for presset på arbejdsmarkedet er lavere end formandskabets for 2024 og 2025. Finansministeriet er enig med formandskabet i, at udviklingen i den strukturelle beskæftigelse er blevet vanskeligere at skønne over som følge af den øgede betydning af udenlandsk arbejdskraft.

Finansministeriet bemærker desuden, at der er overskud på den strukturelle offentlige saldo, og at finanspolitikken helt overordnet set tilrettelægges ud fra en gradvis tilpasning frem mod balancetkravet om en strukturel saldo på -0,5 pct. af BNP i 2030.

---

1) I formandskabets opgørelse af kumulerede finanseffekter er der fx ikke taget højde for, at virkningen på kapacitetspresset af finanspolitiske tiltag typisk aftager over nogle år, i modsætning til de flerårige finanseffekter

#### *Statsstøtte til virksomheder*

Finansministeriet noterer sig formandskabets bemærkninger vedrørende Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøttes anbefalinger.

Finansministeriet deler formandskabets vurdering af, at statsstøtte i udgangspunktet må forventes at forvride allokeringen af ressourcer u hensigtsmæssigt ud fra et produktivitetshensyn, men bemærker også, at midlertidig statsstøtte kan være et redskab til at understøtte andre hensyn, fx understøtte særligt kritiske teknologier. Det er dog hverken i Danmarks eller Europas interesse, at der konkurreres på baggrund af statsstøtte.

#### *Ekspertgruppe for grøn skattereform*

Finansministeriet noterer sig formandskabets bemærkninger vedrørende Ekspertgruppen for en grøn skattereform.

Formandskabet peger på muligheden for at basere bundfradraget på produceret enhed fremfor produktionsinput, som foreslået af Ekspertgruppen. Finansministeriet bemærker, at Ekspertgruppens udformning af fradraget ikke kræver yderligere indberetninger fra landbrugerne, mens formandskabets forslag vil skabe en administrativ byrde, da produktionsoutput ikke i forvejen indgår i bedriftsregnskabet. Hertil kommer, at der er en positiv sammenhæng mellem produktionen pr. dyr og dyrets drivhusgasudledning. Drivhusgasreguleringen bliver derfor mindre målrettet.

Formandskabet peger endvidere på, at bundfradraget alternativt kan baseres på historiske udledninger. Finansministeriet bemærker, at bundfradrag baseret på historiske udledninger kan være vanskeligt at indrette på en hensigtsmæssig måde. Det drejer sig både om udviklingen af bundfradraget over tid – herunder ved overdragelse af ejerskabet – og behandlingen af bundfradrag for landbrugere, der omlægger deres produktion, da den konkrete udformning risikerer at hindre hensigtsmæssige strukturtilpasninger. Endelig vil et bundfradrag baseret på historiske udledninger have den ulempe, at det primært vil tilgodese de landmænd, som historisk ikke tidligere har ydet en indsats for at reducere deres CO<sub>2</sub>e-udledninger.

#### *Ministeriernes konsekvensvurderinger*

Finansministeriet har i fællesskab med Skatteministeriet arbejdet på at gennemgå anbefalingerne i *Dansk Økonomi, forår 2023* vedrørende regneprincipper for selskabsskatten grundigt og forventer snarligt at kunne fremsende et svar efter følg-eller-forklar princippet, der gennemgår og responderer på formandskabets anbefalinger. Finansministeriet anerkender vigtigheden af følg-eller-forklar-princippet og vil tilstræbe at reagere betimeligt.

### **Kapitel III: Arv og arbejdsudbud**

Finansministeriet vil gerne kvittere for kapitlet om arvens rolle for arbejdsudbuddet og andre samfundsøkonomiske forhold. Kapitlet giver en grundig analyse af området og bidrager med vigtig ny viden om arvens betydning for opsparingsadfærden, formue- og indkomstfordelingen i Danmark samt potentielle arbejdsudbudseffekter for de personer, som modtager en arv.



Finansministeriet har noteret sig formandskabets overvejelser om virkningerne af ændringer i bo- og gaveafgiften, samt deres generelle opbakning til ministeriernes beregninger af indkomsteffekter. Ministeriet vil gennemgå analysen grundigt i samarbejde med Skatteministeriet og respondere på anbefalingen efter "følg-eller-forklar"-princippet.

Det bemærkes, at opskaleringen af estimationsresultaterne, således at størrelsesordenen omtrent svarer til ministeriernes regneprincipper for personfradraget, forekommer intuitiv, men ikke hviler på et direkte empirisk grundlag. Finansministeriet anerkender, at der kan være tilfælde, hvor der må anlægges mere bredt funderede overvejelser for at opnå retvisende skøn, i situationer hvor der ikke foreligger direkte og konkret empiri, fx ved at antage parallelitet til lignende tiltag.

Som formandskabet også noterer sig, udestår en kvantificering af eventuelle arbejdsudbudseffekter for de personer, som efterlader arv, ved ændring i bo- og gaveafgiften. Det er umiddelbart Finansministeriets vurdering, at et samlet og middelret skøn over arbejdsudbudseffekterne ved ændringer i bo- og gaveafgiften ideelt set bør indregne effektskøn ikke kun for arvemodtagere, men også arvegivere.

#### **Kapitel IV: Skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse**

Tilsvarende vil Finansministeriet gerne kvittere dels for den positive modtagelse af ministeriernes opdaterede regneprincipper for personskatteændringer, dels for kapitlet, der bidrager med yderligere viden til formandskabets eftersyn af ministeriernes regneprincipper.

Finansministeriet deler ikke formandskabets vurdering af, at den økonomiske litteratur tilsiger større deltagelseeffekter, end hvad ministerierne indregner på baggrund af de opdaterede beregningsforudsætninger. Formandskabet fokuserer primært på to studier, der efter Finansministeriets vurdering ikke leverer overbevisende empirisk evidens for størrelsesordenen af effekterne i Danmark. Det skal blandt andet ses i lyset af, at de betragtede studier er tværlandestudier baseret på internationalt standardiseret data, at der anvendes den samme empiriske metode i begge studier, samt at de estimerede effekter knap nok er statistisk signifikante for Danmark.

Samtidig vurderer Finansministeriet i modsætning til formandskabet, at det er relevant at inddrage empiri fra litteraturen for adfærdsvirkninger af ændringer i ydelser. Ministerierne vurderer, at der er belæg for omtrent parallelitet i adfærdsvirkningerne af skatte- og ydelsesændringer, idet de som udgangspunkt påvirker det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse gennem de samme kanaler. Det er eksempelvis muligt at designe skatteændringer således, at incidensen er identisk med ydelsesændringer. Dette uddybes i Finansministeriet og Skatteministeriet (2024): *Baggrundsnotat 3: Litteraturgennemgang af arbejdsudbudsvirkninger på den ekstensive margin.*

Formandskabet foreslår at udelade vægtning i opgørelsen af den samlede ændring i nettokompensationsgraden ved personskatteændringer. Finansministeriet vurderer heroverfor, at sammenvægtningen er både retvisende og væsentlig at bevare. Sammenvægtningen bidrager til, at der fx er højere deltagelseeffekter blandt grupper med lavere beskæftigelsesgrad i udgangspunktet i tråd med litteraturen, samt at der er meget begrænsede deltagelseeffekter af personskatteændringer, der primært påvirker grupper med høje indkomster (fx mellem- og topskat).

## ØKONOMIMINISTERIET

### Kapitel I og II: Aktuel økonomisk politik og Konjunktur og offentlige finanser

Økonomiministeriet deler overordnet set vurderingen af udsigterne for dansk økonomi. Aktiviteten og beskæftigelsen ligger fortsat højt, men dansk økonomi er også på vej ind i en periode, hvor moderat vækst vil trække i retning af, at kapacitetspresset dæmpes.

Økonomiministeriet er også enig i mange af de usikkerheder, der er knyttet til prognosen, herunder i forhold til geopolitiske spændinger, der allerede påvirker og potentielt kan føre til nye forstyrrelser i den globale økonomi, og usikkerheden om det videre forløb i beskæftigelsen, givet det fald i produktiviteten, der er resultatet af en fortsat stigning i beskæftigelsen de seneste år samtidig med en opbremsning i efterspørgslen.

De største afvigelser i synet på konjunktursituationen er vurderingen af for det første styrken af presset på arbejdsmarkedet og for det andet påvirkningen på kapacitetspresset af den planlagte finans- og strukturpolitik. I Økonomisk Redegørelse fra maj er det vurderingen, at presset på arbejdsmarkedet er aftaget over det seneste år, og at beskæftigelsesgabets i 2025 vil udgøre 1,4 pct. Det er væsentligt mindre end formandskabets vurdering.

Samtidig er det vurderingen, at de flerårige virkninger af finans- og strukturpolitikken – sammen med pengepolitikken – bidrager til at dæmpe kapacitetspresset, også i år og næste år. Det dæmpende bidrag bliver gradvist mindre, i takt med at kapacitetspresset også gradvist bliver mindre. Det anser Økonomiministeriet som et sundt stabiliseringspolitisk princip.

Det ville derfor have været ønskeligt med en tydeligere og mere uddybende argumentation for, hvorfor formandskabet p.t. vurderer, at finans- og strukturpolitikken i et flerårigt perspektiv – altså i niveau og ikke på marginalen – øger kapacitetspresset, og derfor anbefaler en stramning af finanspolitikken i forhold til det planlagte. Det ville også have været nyttigt med en nærmere vurdering af samspillet mellem finans- og strukturpolitikken i forhold til pengepolitikken, altså rentestigningernes, dæmpende virkning på kapacitetspresset.

### Kapitel III: Arv og arbejdsudbud

Kapitlet bidrager med indsigtfuld ny viden angående sammenhængen mellem arv og arbejdsudbud og præsenterer velfunderede teoretiske, såvel som empiriske, argumenter for, at der eksisterer arbejdsudbudseffekter af arv. Selve effektens størrelse er dog behæftet med stor usikkerhed, og det kunne være interessant med en grundigere undersøgelse af størrelsen af forventningseffekten samt tidshorisonten, for hvilken den gør sig gældende.

### Kapitel IV: Skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse

Økonomiministeriet kvitterer for formandskabets arbejde med gennemsyn af ministeriernes regneprincipper for deltagelseeffekter ved personskatteændringer. Økonomiministeriet noterer sig, at formandskabet vurderer, at ministerierne lægger en relativt lille deltagelseeffekt til grund, men at forskellen til formandskabets estimater er inden for den statistiske usikkerhed.

## DANMARKS NATIONALBANK

Danmarks Nationalbank deler grundlæggende formandskabets vurdering af udsigterne for dansk økonomi og risikobilledet. Renterne er de seneste år steget kraftigt i forlængelse af den høje inflation og den strammere pengepolitik, der har dæmpet væksten i dansk og international økonomi. Ligesom formandskabet vurderer Nationalbanken, at udviklingen i dansk økonomi har været præget af en todeling af økonomien de seneste år. På den ene side har der været en afdæmpning i væksten i de fleste dele af den hjemlige økonomi, mens der på den anden side har været fremgang i produktionen i udlandet under dansk ejerskab, såkaldt merchanting og processing. De seneste års fremgang i medicinalindustrien har drevet væksten i de danske merchanting- og processing-aktiviteter, men har også givet anledning til en betydelig forøgelse af beskæftigelse og produktion inden for landets grænser, hvilket har bidraget til at holde presset oppe i dansk økonomi. Nationalbanken vurderer ligesom formandskabet, at merchanting- og processing-aktiviteter i sig selv kun i mindre grad påvirker den hjemlige konjunktursituation.

Formandskabet vurderer, at dansk økonomi aktuelt i endnu højere grad end de seneste år befinder sig i en højkonjunktur med stort pres på arbejdsmarkedet målt ved beskæftigelsesgabet. Danmarks Nationalbank deler vurderingen af, at der stadig er et betydeligt pres på arbejdsmarkedet, men vurderer dog, at presset generelt er aftaget de seneste år, til trods for at beskæftigelsen er fortsat med at stige. Samtidig er inflationen i Danmark faldet kraftigt efter flere år med høj inflation.

Danmarks Nationalbank deler formandskabets forventninger om høje lønstigninger de kommende år som resultat af et fortsat pres på arbejdsmarkedet. Nationalbanken forventer dog i højere grad, at de højere lønstigninger vil have et vist opadgående pres på inflationen i en længere periode. Lønvæksten påvirker typisk kerneinflationen og især tjenestepriiserne med en vis forsinkelse.

Formandskabet bemærker, at finanspolitikken siden efteråret er lempet, og den vurderes ekspansiv de kommende år. Med afsæt i vurderingen af beskæftigelsesgabet vurderer formandskabet, at finanspolitikken bør strammes, men nævner ikke i hvilket omfang. Formandskabet bemærker dog, at vurderingen af beskæftigelsesgabet er behæftet med betydelig usikkerhed, og at andre indikatorer for pres på arbejdsmarkedet viser lidt mindre kapacitetspres i økonomien.

Danmarks Nationalbank vurderer ligesom formandskabet, at der fortsat er behov for, at penge- og finanspolitikken samlet set holder inflationspresset nede. Overvejelser om pengepolitikken i Danmark og euroområdet lader imidlertid ikke til at indgå i formandskabets anbefaling til finanspolitikken. Nationalbanken har siden sommeren 2022 sat renterne markant op som følge af de stramninger af pengepolitikken, som Den Europæiske Centralbank, ECB, har gennemført i euroområdet for at bringe inflationen ned. Finanspolitikken i Danmark bør tilrettelægges med henblik på at tage hånd om eventuelle afvigelser i konjunktursituationen mellem Danmark og euroområdet, da pengepolitikken i euroområdet qua Danmarks fastkurspolitik sikrer en stabil løn- og prisudvikling på mellemlang sigt, når konjunktursituationen er omtrent ens.

Danmarks Nationalbank vurderer, at kapacitetspresset i dansk økonomi ikke afviger væsentligt fra konjunktursituationen i euroområdet. Løn- og prisstigningerne i dansk økonomi har overordnet set ikke afvejet nævneværdigt fra euroområdet, og de forventes også de kommende år at være omtrent ens. Vurderingen understøttes af, at andre indikatorer som fx kapacitetsudnyttelse eller mangel på arbejdskraft i Danmark ikke afviger nævneværdigt fra euroområdet. Der er på nuværende tidspunkt en vis usikkerhed om aktivitetseffekten af forsvarsforliget. I den nuværende konjunktursituation, hvor der efter en periode med meget høj inflation fortsat er et mærkbart pres på arbejdsmarkedet og udsigter til et vist inflationspres fra høje lønstigninger, bør finanspolitikken ikke skubbe til efterspørgslen. Hvis politiske prioriteter, såsom øgede forsvarsudgifter, øger kapacitetspresset nævneværdigt, bør de derfor modgås af tiltag, som dæmper kapacitetspresset andre steder i økonomien.

Endelig er Danmarks Nationalbank enig med formandskabet i, at en ensartet CO<sub>2</sub>e-afgift for udledninger i udgangspunktet sikrer de samfundsøkonomisk billigste reduktioner. Herudover bemærker Nationalbanken, at forudsigelighed om fremtidige afgiftsniveauer bidrager til pris-mæssig og finansiell stabilitet ved at tydeliggøre risici forbundet med udledningsintensive forretningsmodeller.

## DANSK ARBEJDSGIVERFORENING

### Kapitel I: Aktuel økonomisk politik

#### *Lønløft til udvalgte faggrupper i den offentlige sektor*

Ifølge Formandskabet fører den offentlige løndannelse til misallokering af beskæftigelsen. DA er enige i, at den manglende fleksibilitet i løndannelsen er en stærkt medvirkende årsag til de rekrutteringsudfordringer, som den offentlige sektor står med i dag. DA er derfor også enige i Formandskabet i, at løndannelsen i den offentlige sektor skal være mere fleksibel.

Trepartsaftalen om offentlig løn og arbejdsvilkår var en meget uheldig politisk indblanding i løndannelsen. Der er intet til hinder for, at rekrutteringsudfordringerne kan håndteres inden for den økonomiske ramme, som ligger til grund for overenskomstforhandlingerne. Der er brug for et opgør med den fastlåste lønstruktur, så lønrammen i højere grad kan målrettes de faggrupper, som de offentlige arbejdsgivere har størst behov for.

Samtidig er der brug for, at en større del af lønudviklingen bestemmes lokalt mellem arbejdsgiver og arbejdstager. Det vil understøtte en mere dynamisk løndannelse på de offentlige arbejdspladser, hvor de bedste medarbejdere får de største lønstigninger. Stærkere økonomiske incitamenter til at gøre en ekstra indsats for de offentligt ansatte, vil også kunne bidrage til en bedre produktivitetsudvikling i den offentlige sektor.

Selv om der er elementer i trepartsaftalen, som trækker i den rigtige retning, vil initiativerne næppe føre til gennemgribende strukturelle ændringer i den offentlige løndannelse. DA deler derfor formandskabets bekymring for, om initiativerne løser de grundlæggende problemer med løndannelsen i den offentlige sektor.

### *Økonomisk råderum*

Det finanspolitiske råderum er blevet opjusteret markant i løbet af det seneste år, og i slutningen af maj 2024 opjusterede Finansministeriet endnu en gang deres skøn for det økonomiske råderum med 11 ¼ mia. kr. Til sammenligning har Formandskabet i denne rapport opjusteret råderummet med 9 mia. kr.

Opjusteringen skyldes en stigning i den strukturelle beskæftigelse, som blandt andet er drevet af flere internationale medarbejdere. Men selvom den strukturelle beskæftigelse er øget, er beskæftigelsesgabets – forskellen mellem den faktiske og strukturelle beskæftigelse – ikke faldet, hvilket Formandskabets udregninger også viser. Det vidner om, at efterspørgslen efter arbejdskraft fortsat er stor.

Som Formandskabet påpeger, er der naturligvis usikkerhed om råderummet og den stigning i den strukturelle beskæftigelse, som har drevet opjusteringerne. Det ændrer dog ikke på, at de offentlige finanser er stærke. Det er altså ikke penge, som politikerne mangler for at gennemføre deres politiske prioriteringer. Derimod er medarbejdere – både i dag og i fremtiden – den knappe ressource. Det er manglen på medarbejdere, som står i vejen for den grønne omstilling, bedre offentlige velfærd og gode vækstbetingelser for virksomhederne.

Når det økonomiske råderum skal udmøntes, er det derfor oplagt at bruge en del af råderummet på skattelettelser, som kan styrke incitamentet til at arbejde og forbedre virksomhedernes rammevilkår. Det vil øge arbejdsudbuddet og styrke produktivitetsudviklingen.

Men skattelettelser kan ikke stå alene og bør understøttes af reformer, som letter adgangen til internationale medarbejdere, og som får flere af de danskere, der står uden for arbejdsmarkedet, i beskæftigelse. Derfor vil det også have styrket Formandskabets afrapportering, hvis Formandskabets havde adresseret behovet for yderligere reformer, særligt når regeringen fortsat har et reformudstående på 16.000 fuldtidspersoner i forhold til at opfylde sine reformambitioner.

Samtidig er der et hensyn til konjunktursituationen, som Formandskabet også anfører i rapporten. DA deler Formandskabets anbefaling om, at finanspolitikken for 2025 bør strammes. Aktivitetsvirkningen på bruttonationalproduktet (BNP) og beskæftigelsen på kort sigt er lavere ved en skattenedsættelse end ved øget offentligt forbrug. Når man tager højde for, at beskæftigelsen fortsat vil være høj de kommende år, er det således mere hensigtsmæssigt at udmønte opjusteringen af råderummet til lavere skat end som øget offentligt forbrug. Af den grund er det også et skridt i den forkerte retning, at regeringen allerede næste år lægger op til at udmønte ca. 4 mia. kr. af det forhøjede råderum til en udvidelse af den offentlige sektor.

## **FH – FAGBEVÆGELSENS HOVEDORGANISATION**

### **Kapitel I: Aktuell økonomisk politik**

#### *Finanspolitik og offentlige finanser*

Vismændene anbefaler fortsat en stramning af finanspolitikken i 2024. FH deler ikke denne vurdering. Det skal ses i lyset af, at inflationen i Danmark og euro-området er ved at være normaliseret. Derudover kan en stor del af Vismændenes opførelse af finanseffekten henføres til øgede forsvarsudgifter, hvor Vismændene selv peger på, at aktivitetsvirkningen af forsvarsudgifterne er yderst usikker.

Skal der stramninger til, vil FH gerne fremhæve, at Vismændene selv peger på muligheden for at udskyde skattelettelser.

#### *Statsstøtte til virksomheder*

FH noterer sig Formandskabets vurdering af de nævnte forslag om sanering af erhvervsstøtteordninger. FH deler Formandskabets vurdering af, at landbrugsjord bør beskattes med samme skattesats som andre anvendelser af jorden.

Formandskabet vurderer, at det for Danmark som udgangspunkt er en samfundsøkonomisk gevinst at undlade at deltage i kapløbet på statsstøtte. Formandskabet vurderer endvidere, at statsstøtte kan begrundes, hvis der er såkaldte sideeffekter, og at støtten derfor må ventes at udløse en samfundsøkonomisk gevinst.

FH finder, at vismændenes korrekte, teoretiske argument om indkøb af forsvarsmateriel ikke tager tilstrækkeligt højde for den nye geopolitiske situation med Ruslands angrebskrig på europæisk jord og spændinger mellem Kina og Vesten. FH finder samlet set, at det er fornuftigt med muligheden for at kunne forpligte udenlandske leverandører af forsvarsmateriel til at indgå i samarbejder med danske virksomheder. På den måde kan sikkerhed og dansk og europæisk forsvars-industriell kapacitetsopbygning gå hånd i hånd.

#### *Folkeskolens kvalitetsprogram*

Formandskabet bemærker, at en lempelse af kravet om kompetencedækning i indskolingen kan frigøre ressourcer, men at det også kan føre til dårligere læring. FH er enige med Formandskabet og bemærker herudover, at kvalitetsprogrammet indeholder en række markante initiativer såsom obligatorisk erhvervspraktik, juniormesterlære, og et styrket fokus på praksisfaglighed i lærerplanerne, som FH forventer vil være gavnlige for elevernes læring.

FH bemærker desuden, at kvalitetsprogrammet indeholder et forslag om en målrettet indsats for de mest udfordrede elever i dansk og matematik, hvor der er afsat 0,5 mia. kr. årligt. Beløbet er politisk fastsat, og det kunne være interessant, hvis Formandskabet ville vurdere, hvad det ville koste at løfte denne gruppe. FH har sammen med AE udarbejdet en analyse, som viser et stort potentiale ved at løfte de svageste elever i dansk og matematik.

#### *Forkortelse af SU-perioden for videregående uddannelser*

Formandskabet bemærker, at en kortere SU-periode primært vil berøre studerende på kandidatuddannelser, der har både en bachelor- og en kandidatdel, hvilket er i tråd med en af Formandskabets tidligere anbefalinger, som vedrører omlægning af stipendier på kandidatdelen.

FH bemærker, at aftalen om en kortere SU-periode i høj grad rammer unge fra hjem med de højeste indkomster, fordi denne gruppe fylder meget blandt unge, der i dag tager en kandidatuddannelse. Men blandt dem som rammes, så mister unge fra hjem med de laveste indkomster mest, da disse unge i dag i højere grad bruger flere SU-klip. I forhold til sidstnævnte gruppe kan en kortere SU-periode således skade den sociale mobilitet, hvilket FH finder kritisk.

FH bemærker herudover, at der kan være en risiko for, at den nye aftale vil gøre det sværere at rekruttere til professionsuddannelserne på velfærdsområdet, hvilket vil være u hensigtsmæssigt, idet der er stor mangel på eksempelvis lærere, pædagoger og sygeplejersker.

#### *Offentlig løn*

Formandskabet gentager kritikken fra Produktivitetsrapporten 2024 hvor de mener, at den offentlige løndannelse er for ufleksibel, og at dette ikke er ændret med Løntreparten fra december 2023.

Formandskabet anerkender, at Trepartsaftalen afsætter 1 mia. kr. til bæredygtig og fleksibel løndannelse, og at der nedsættes partsudvalg, som skal drøfte løndannelsen. De er dog fortsat kritiske over for, at overenskomstaftalen fra 2024 fortsætter tendensen til ensarterede lønstigninger.

FH er glade for at være en del af en historisk trepart, der afhjælper rekrutteringsudfordringer, og hvor lønløftet indfases hurtigere, end regeringen oprindeligt lagde op til. FH understreger fortsat, at Trepartsaftalen om løn og arbejdsvilkår (2023) og OK24 i høj grad indeholder spor om den offentlige løndannelse, der peger fremad, men hvor de konkrete resultater må afvente parternes drøftelser. FH understreger, at Treparten ikke kan ses uafhængigt af OK24. Derudover indgår der i treparten en række spor: et udvalg for bæredygtig og fleksibel løndannelse, et statistikudvalg på det offentlige område, suspension af garantiordninger i OK24, 1 mia. kr. til bæredygtig og fleksibel løndannelse i OK 26. Derudover indeholdt OK24 historisk store organisations-puljer, som Treparten anerkender som bæredygtig og fleksibel løndannelse.

#### *Kontanthjælpsaftaler*

FH er enig med Vismændene i, at beskæftigelseseffekten af en arbejdspligt, der bygger på nytteindsats, er uklar. I stedet bør der i arbejdspligten lægges stor vægt på opkvalificering, dansk og småjob, som Vismændene påpeger, vil have en større positiv beskæftigelseseffekt. FH er også enig i, at en ydelsesreduktion kan have store utilsigtede negative konsekvenser, som udsættelse af bolig og øget marginalisering.

#### *Øvrig klimapolitik*

FH bakker op om anbefalingen om at nedsætte et ekspertudvalg, hvilket flugter med FH's egen anbefaling om et Klimatilpasningsråd fra FH's udspil Klimatilpasning til tiden (2022).

FH bemærker, at lokale klimaindsatser kan fungere som pilotprojekter, eller som foregangs-kommuner.

#### *Ministeriernes konsekvensvurderinger*

FH enige i, at der bør indregnes arbejdsudbudseffekter af at sænke boafgiften på baggrund af det nye grundlag om effekter af arv.

Når Formandskabet skal vurdere regnereglerne, er det vigtigt at anbefalingerne har betydning, og at der bliver fulgt op. FH bakker op om en tidsfrist for at følge eller forholde sig til de anbefalinger, som Vismændene foreslår.

### **Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser**

#### *Aktuelle udsigter for dansk økonomi*

FH er enig i, at dansk økonomi klarer sig bedre end ventet. Arbejdsmarkedet viser fortsat fremgang, og der er ikke længere tale om afmatning eller sågar en blød landing for økonomien. FH deler ikke vurderingen af, at finanspolitikken bør strammes op. Det skal ses i lyset af, at inflationen i Danmark og euro-området er ved at være normaliseret. Derudover kan en stor del af Vismændenes opgørelse af finanseffekten henføres til øgede forsvarsudgifter, hvor Vismændene selv peger på, at aktivitetsevirkningen af forsvarsudgifterne er yderst usikker.

Skal der stramminger til, vil FH gerne fremhæve, at Vismændene selv peger på muligheden for at udskyde skattelettelser.

FH vurderer ikke, at de høje aftalte lønstigninger behøver føre til et nævneværdigt forøget indenlandsk inflationspres. Den hidtidige inflation har i høj grad været drevet af udefra kommende prishok, og reallønnen er fortsat lavere end niveauet fra 2022. Samtidig er produktiviteten steget.

#### *Offentlige finanser frem mod 2030*

FH kvitterer for, at formandskabet igen opgør råderummet, og at der er fokus på det tilbageværende råderum efter demografi- og velstandskorrektion af det offentlige forbrug samt forsvar. FH undrer sig dog over beregningen af demografi- og velstandskorrektion, da beløbet hertil er markant lavere, end det Finansministeriet forudsætter. Derudover er det uklart, hvad der indgår i opgørelsen, og uklart hvilke kriterier der anvendes, for at inkludere udvalgte politiske aftaler. Eksempelvis er lønløftet inddraget som brug af råderum, men det er jo finansieret andetsteds.

### **Kapitel III: Arv og arbejdsudbud**

Det er et relevant og interessant kapitel med gode analyser. FH hæfter sig ved, at arv øger indkomstuligheden, mens boafgiften dæmper indkomstuligheden. FH kunne godt have ønsket en mere detaljeret fordelingsanalyse, da forskellene indenfor det 10. indkomst og formuedecil



må forventes at være meget store. Det ville således have været relevant også at vise effekten af arv på arbejdsudbud særskilt for top 1 pct.

Samtidig har arv en negativ virkning på arvtagerens arbejdsudbud, hvilket dæmpes af boafgiften, der reducerer arvens størrelse.

Det er helt rigtig set af Vismændene, at virkningen på arbejdsudbuddet bør indgå i ministeriernes effektberegninger af ændringer i boafgiften. Det giver mere retvisende beregninger og mulighed for en bedre politisk prioritering. Boafgiften lempes som led i den aftalte personskattereform med 80 mio. kr. i 2026 stigende til 200 mio. kr. i 2030. Skattetabet er imidlertid undervurderet, da der ikke er taget højde for, at lempelsen vil have en negativ effekt på arbejdsudbuddet. FH vil opfordre regeringen til at efterleve Vismændenes anbefalinger fremover, så de økonomiske konsekvensberegninger bliver mere fyldestgørende på det område.

#### **Kapitel IV: Skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse**

Overordnet vurderer Formandskabet, at der er empirisk grundlag for at indregne deltagelseffekter ved ændringer i beskattningen af arbejdsindkomst, men at der er betydelig usikkerhed forbundet med at opgøre den præcise størrelsesorden.

Formandskabet fokuserer på to internationale studier, der estimerer deltagelseffekter for bl.a. Danmark, og som finder højere adfærdseffekter end dem, ministerierne indregner i sine regnearter. Formandskabet beskriver dog, at studierne resultater hver for sig ikke er statistisk signifikante.

FH kvitterer for, at Vismændene gennemgår regnearterne på området. FH er dog kritiske overfor, at Vismændene finder det retvisende at beregne en adfærdspareparameter ud fra to studier, hvor resultaterne ikke er statistisk signifikante. Særligt når Vismændene selv understreger, at der er stor usikkerhed om størrelsesordenen af adfærdspareparameteren.

FH mener derudover, at det er problematisk når adfærdspareparameteren for arbejdsindkomst i vid udstrækning overføres til andre områder, herunder afgiftsområdet, når der ikke er empirisk evidens for det. Vismændene påpeger problemstillingen, men nøjes med at anbefale, at ministerierne i højere grad og mere eksplicit bør deklarere, når regnearterprincippet på et område overføres til et andet.

FH er enig med Formandskabet i, at det empiriske grundlag vedrørende deltagelseffekten i Danmark skal styrkes.

### **3F – FAGLIGT FÆLLES FORBUND**

#### **Kapitel I og II: Aktuel økonomisk politik og Konjunktur og offentlige finanser**

Vismændenes anbefaling om en strammere finanspolitik for 2025, end der er lagt op til, står især på deres vurdering om et stigende kapacitetspres på arbejdsmarkedet fra 2023 til 2024. Desuden af den høje finanseffekt i 2024. Det er svært at finde andre faktorer, der viser at, at

kapacitetspresset i vores økonomi skulle være vokset svarende til Vismændenes vurdering. Godt nok er lønstigningerne accelereret, men det afspejler overenskomstforhandlingerne fra 2023 og den aftalte indhentning af den foregående periodes reallønstab, snarere end et overophedet arbejdsmarked. Både den samlede og 3F's ledighed har været stigende siden foråret 2022. Det er også en klar indikation på et aftagende pres på arbejdsmarkedet. Vi er derfor ikke enige i Vismændenes vurdering af et voksende kapacitetspres i dansk økonomi og noterer i den forbindelse, at både Finansministeriet og Nationalbanken vurderer, at presset på arbejdsmarkedet har været aftagende efter 2022.

Mener Vismændene virkelig, der skal strammes næste år, burde de anbefale, at de skattelettelser, man begynder at dele ud, annulleres. Den offentlige velfærd har ifølge Finansministeriet de sidste 10 år ikke en gang kunnet følge den demografiske udvikling, og væksten i velfærden har gennemsnitlig ligget på 1/3 af den stigning, der kræves, hvis velfærden både skal følge demografi og velstanden og dermed tiden. Der er derfor ikke noget at sige til, hvis danskerne føler, at velfærden halter, og det er oplagt ikke her der skal spares.

Den markante forværring af den faktiske offentlige saldo virker noget mystisk i lyset af den opjusterede konjunktursituation. At den strukturelle saldo i udgangsåret 2023 ikke er opjusteret mere end ¼ procent af BNP er også overraskende i lyset af dels den opjusterede strukturelle beskæftigelse (cirka 30.000 personer), samt at det offentlige forbrug sidste år landede mange milliarder under det, der blev skønnet i efteråret.

Selvom det er svært at forholde sig meget præcist til Vismændenes opgørelse af råderummet og af det "frie råderum", peger den på, at der er relativt mange frie penge frem mod 2030. Det er glædeligt, og det bekræfter, at det krisebillede, som regeringsgrundlaget blev skrevet på, var forfejlet.

Finanseffekten af forsvarsudgifterne virker noget spekulativ, og det kan konstateres, at Finansministeriet har en markant lavere opgørelse af finanseffekten i 2024, mens 2025 er identisk. At det offentlige forbrug i år skulle vokse med 35 milliarder 2024-kroner svarende til 5,2 procent, virker helt ekstremt. Det kan ikke forklares alene af øgede forsvarsudgifter. Det kalder på en nærmere forklaring, da det må være en afgørende faktor for, at Vismændenes har så stor en finanseffekt. Det understreger samtidig, at der er brug for finanspolitiske opgørelser, der renser for de øgede udgifter til forsvar og Ukraine, så den underliggende udvikling bliver mere synlig. Det gælder både det offentlige forbrug, den faktiske og den strukturelle saldo.

De store opjusteringer, vi har set af den strukturelle beskæftigelse i år, kommer kun i beskeden grad fra nye store reformer eller lempet adgang for arbejdskraft fra 3. lande. De kommer i stedet, fordi grænserne på arbejdsmarkedet flytter sig, når det går godt, og der er pres på. Og fordi vi har gode løn- og arbejdsvilkår, der gør det attraktivt at komme til Danmark for at arbejde. Der mangler således en bredere erkendelse af, at vores arbejdsmarked er som en sportsudøver, der kommer i bedre og bedre form, i takt med at der trænes hårdt, og kapacitetsgrænsen testes af. Vi skal derfor også passe på med at bremse økonomien. Beskæftigelsen er steget 11.000 personer alene i årets først tre måneder. Det rækker i det hele taget langt ud over de vildeste drømme i dansk erhvervsliv, at der har været adgang til så meget arbejdskraft, som vi har set

de senere år, helt uden nye reformer eller større lempelser for adgang for arbejdskraft fra 3. lande. Det er tankevækkende.

Er der en faktor, der tilsyneladende har bremset væksten i dansk økonomi de senere år, er det produktiviteten. Det dokumenteres i vismandsrapporten og Nationalbanken har også for nylig vist det i en større analyse af det danske arbejdsmarked. Nationalbanken mener paradoksalt nok, at det er de lave lønstigninger efter Corona, der har været med til at begrænse produktivtetsvæksten. Så i stedet for at blive ved med at beklage sig over, at der mangler arbejdskraft, bør erhvervslivet skifte fokus til investeringer i ny teknologi, innovation og omstillinger af arbejdsgange – forhold der øger produktivtetsvæksten.

### **Kapitel III: Arv og arbejdsudbud**

3F vil gerne kvittere for et spændende og relevant kapitel, hvor særligt hovedanalysen omkring arvens indflydelse på beskæftigelsesfrekvens og arbejdstid er interessant. At analysen peger på signifikante fald i både løn, beskæftigelse og arbejdstid for folk, der arver, vidner om stærke og robuste resultater. På samme måde synes resultaterne at være klare i forhold til, at personer, der modtager den største arv, også er dem, der reagerer mest. Der er således større beskæftigelseseffekter for arvinger til de største efterladte formuer. Man vil alt andet lige kunne forstærke arbejdsudbudseffekterne ved en progressiv arvebeskatning, der som afledt effekt vil give et endnu større provenu.

3F har tidligere foreslået en progressiv bo- og gaveafgift, hvor dem, der arver mest, også betaler en højere skat. Med resultaterne fra rapporten vil det ikke alene give et provenu til statskassen. Det vil også reducere uligheden og det vil samtidig sikre et større arbejdsudbud.

Vi er også enige i, at man ud fra ministeriernes generelle konsistensprincip bør indregne boafgiften på samme måde, som man i dag indregner ændringer i personfradraget. Det vil samtidig give mere nøjagtige beregninger og muliggør en bedre politisk prioritering.

### **Kapitel IV: Skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse**

Det er et meget relevant kapitel, men den konkrete anvendelse fra de to fremhævede studier i kapitlet er meget kritisabel. Vismændene fremhæver selv "validitet" som afgørende for at vurdere en regneregulering. Det gælder blandt andet, at regneprincipperne skal bygge på empiriske studier, der har en høj "intern validitet" med en troværdig identifikation af årsagssammenhænge. Ligeledes at studierne ideelt set bør være foretaget for Danmark eller i hvert fald for lande, der minder om Danmark på relevante parametre. Begge de to studier, Vismændene bruger, indeholder resultater for Danmark, det ene dog for en periode der ligger længere tilbage i tiden. Den interne validitet er – som Vismændene selv angiver – lav i begge tilfælde, og resultaterne for Danmark i det nyeste studie er ikke engang signifikante. Validiteten må derfor samlet betegnes som lav, og Vismændene burde derfor have holdt sig fra at anvende dem til konkrete beregninger, da det giver indtryk af, at ministerierne regner for konservativt. Det er der ikke belæg for at konkludere, og spørgsmålet er i det hele taget, om der, givet manglende fokuserede, danske studier, er tilstrækkelig empirisk evidens for at lave beregninger af deltagelses-effekter.

## DANSK METAL

### *Konjunkturer*

Vismændene har opjusteret deres prognose for dansk økonomi. Væksten i år ventes at lande på 2,6 procent. I efterårsrapporten forventede vismændene en vækst på blot 1,3 procent. Tilsvarende er væksten opjusteret til 1,5 procent i 2025 mod tidligere 0,6 procent.

Beskæftigelsen ventes i hele prognoseperioden at ligge over sit strukturelle niveau, som groft sagt er beskæftigelsen i en normal konjunktursituation. På trods af afmatningen, vil der altså fortsat være stor rift om arbejdskraften de kommende år.

Det afspejler sig også i lønstigningerne, og samtidig forventer vismændene, at reallønstabt fra 2022 bliver indhentet i 2024.

På trods af de højere lønstigninger forventer vismændene ikke noget stort inflationspres. Vismændene påpeger, at virksomhederne ikke nødvendigvis overfører de højere lønomkostninger fuldt ud i salgspriserne.

*Dansk Metal deler denne optimisme. Lønstigningerne er accelereret i den private sektor, men inflationen og kerneinflationen er fortsat faldende.*

*Selvom lønstigningerne aktuelt er de højeste i 25 år, er reallønnen dog ikke genskabt endnu. Reallønnen ligger fortsat ca. 2,5 procent under niveauet, før priserne gik amok.*

*Lønningerne får dog endnu et boost i år, fordi fritvalgslønkontoen er blevet øget fra 7 til 9 procent. Det kan dog først ses i tallene fra andet kvartal 2024.*

*Meget kommer til at afhænge af de lokale lønforhandlinger, men lønmodtagernes forhandlingsposition er fortsat rigtig god.*

*Arbejdsløsheden er meget lav, og antallet af nyopslåede stillinger er lige så højt som i tiden før coronakrisen, hvor arbejdsgiverne også klagede over mangel på arbejdskraft.*

*Dansk Metal mener, at manglen på arbejdskraft skaber en sund konkurrence.*

*Konkurrencen sikrer, at lønmodtagerne kommer hen til de mest produktive virksomheder, som har råd til at betale bedre lønninger. Og det er en vigtig markedsmekanisme, som er med til at gøre os mere velstående, fordi vi får et bedre match. Det øger ikke bare omsætningen hos de virksomheder, som har held til at tiltrække flere medarbejdere, og derfor kan tage flere ordrer ind, men lønmodtagerne oplever også en højere velstand, fordi de får en bedre løn.*

*Trods de højere lønstigninger er konkurrenceevnen ikke i fare. Lønstigningerne i udlandet har i en lang periode været højere end i Danmark, og den danske industri har i en lang årrække haft en højere produktivitetsvækst end sine udenlandske konkurrenter.*

*Mange i debatten om mangel på arbejdskraft glemmer også, at den store appetit på medarbejdere har betydet, at flere fra kanten af arbejdsmarkedet har fået foden inden for døren. For eksempel er antallet af langtidsledige historisk lavt, og det samme er antallet af kontanthjælpsmodtagere. Og aldrig før har så mange ikkevestlige indvandrere været i arbejde som i dag. Det er en kæmpe succes, og vi havde næppe fået så mange mennesker fra kanten af arbejdsmarkedet i arbejde, hvis det ikke havde været for manglen på arbejdskraft.*

*Endelig er manglen på arbejdskraft også en god anledning til, at man i virksomheden overvejer, om der er nogle arbejdsgange, der kan automatiseres eller digitaliseres. Det vil ikke bare frigøre arbejdskraft, det vil også øge produktiviteten og dermed gøre virksomheden mere konkurrencedygtig, så den i fremtiden bedre kan tiltrække nye medarbejdere gennem bedre løn og arbejdsforhold.*

Den høje beskæftigelse betyder også, at stillingen på de offentlige finanser er rigtig god.

Finansministeriet har opjusteret råderummet med yderligere 11 mia. kr. Vismændene mener dog, at det ekstra råderum ikke skal bruges nu.

*Det er Dansk Metal ikke enige i. Vores erhvervshavne har brug for en kærlig hånd. Opførelsen af havvindmølleparkerne kræver, at sejlrenderne i vores erhvervshavne gøres dybere, og havnekajerne kan flere steder ikke bære de store elementer til havvindmøller.*

*Samtidig er der brug for initiativer til at øge investeringerne i robotter og anden ny teknologi i de små og mellemstore virksomheder.*

## **Kapitel I: Aktuel økonomisk politik**

### *Forsvarsindkøb*

Vismændene udtrykker endnu engang deres skepsis over for modkøbsaftaler med udenlandske leverandører af forsvarsmateriel, hvilket er en indirekte form for statsstøtte til danske underleverandører.

Dansk metal mener, at det i en tid med krig i Europa giver god mening at have en forsvarsindustri.

*Hele lovkomplekset, som omgiver forsvarsindustripolitikken, bygger på netop præmissen om, at der er et sikkerhedsaspekt af forsvarsindustripolitikken. EU-retten er for eksempel designet, således (Lissabontraktatens artikel 346), at lande netop helt kan undgå udbud og de normale konkurrenceretlige spilleregler og tildele nationale virksomheder ordrer, hvis det involverer spørgsmål om national sikkerhed. I dette ligger jo netop en erkendelse af, at det er en præmie for et lands sikkerhed, at man har kritisk forsvarsindustri på egne hænder.*

### *Offentlig løn*

Vismændene mener, at den offentlige løndannelse er for ufleksibel, og at dette ikke er ændret med Løntreparten fra december 2023.

De henviser til Lønstrukturkomitéen, der viser, at offentligt ansatte indbyrdes igennem tiden har haft stort set samme procentuelle lønstigning. Det indebærer, at lønnen ikke kan medvirke til at løse rekrutteringsudfordringer der, hvor der er mangel på arbejdskraft.

Vismændene er samtidig kritiske over for, at overenskomststafalen fra 2024 fortsætter tendensen til ensarterede lønstigninger.

*Det er Dansk Metal helt enige i. Man bør i den offentlige sektor arbejde for en mere decentral løndannelse med flere lokale og individuelle lønforhandlinger.*

### **Kapitel III: Arv og Arbejdsudbud**

Vismændene viser i deres analyse, at arv reducerer arbejdsudbuddet, fordi den, der arver, vil købe sig mere fritid med den nye formue.

*Dansk Metal takker vismændene for gennemgangen, som tydeligt viser de negative effekter på arbejdsudbuddet af arv. Derfor er det også en dårlig idé, når politikerne vil sænke arveafgiften. Det gælder også arveafgiften for virksomhedsarvinger, hvor vismændene sammen med OECD tidligere har påpeget, at en lavere arveafgift for virksomhedsarvinger kan skade produktiviteten.*

*Vismændenes anbefaler desuden, at ministerierne fremover inddrager effekter på arbejdsudbuddet ved beregninger på ændringer i arveafgiften. Det bakker Dansk Metal op om.*

### **Kapitel IV: Skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse**

De økonomiske ministerier har i foråret 2024 præsenteret nye principper for indregning af deltagelseeffekter ved personskatter. DØRS har til formål at vurdere regneprincipperne.

DØRS roser, at principperne bliver taget til revision, og der nu fokuseres mere på beskæftigelseeffekterne og ikke ledighedseffekterne, da det er mere i tråd med litteraturen.

Ministerier opjusterer adfærdsparametrene fra 0,1 til 0,15, hvilket betyder, at folk reagerer mere ved at ændre i indkomstskatterne end før antaget. DØRS mener, at de 0,15 er for lavt, men anerkender, at de to studier, der peger på højere deltagelseeffekt, ikke er statistisk signifikante.

*Dansk Metal takker for gennemgangen. Dansk Metal er dog kritiske over for, at resultaterne i vid udstrækning overføres til andre områder, herunder afgiftsområdet, når der ikke er empirisk evidens for det. Vismændene påpeger problemstillingen, men nøjes med at anbefale, at ministerierne i højere grad og mere eksplicit bør dokumentere, når regneprincipper på ét område overføres til et andet.*

## AKADEMIKERNE

### Kapitel I: Aktuel økonomisk politik

#### *Det økonomiske råderum og finanspolitikken*

Formandskabet opfordrer til at stramme finanspolitikken i lyset af konjunktursituationen, og fordi finanspolitikken i forvejen bidrager positivt til aktiviteten i samfundet. Samtidig opfordrer formandskabet til at være varsomme med at bruge det økonomiske råderum.

Vi er på linje med formandskabets hensyn til finanspolitisk tilbageholdenhed. Vi bakker også op om opfordringen til, at det økonomiske råderum forvaltes forsigtigt. Det er dog ikke ensbetydende med, at man ikke kan forvalte råderummet, så længe det gøres ansvarligt.

Vi mener, det er oplagt at prioritere tiltag, der ikke giver øget økonomisk aktivitet på kort sigt, men øger produktiviteten på langt sigt. Uddannelse og forskning bør prioriteres i den økonomiske politik. På kort sigt mener vi, det er relevant at se på følgende tiltag:

- Fradrag for virksomhedernes investeringer i forskning og udvikling hæves til 130 pct. Vi vil i den forbindelse henvise til OECD's seneste notat om skatteincitamenter ift. forskning og udvikling, som viser, at Danmark ligger helt i bund i forhold til alle andre OECD-lande inkl. Sverige og Norge.<sup>2</sup>
- Modregning af EU-midler i det nationale budget for offentlig forskning fjernes. Den nuværende ordning med modregning giver forkerte incitamenter.
- Målsætningen for niveauet af investeringer i offentlig forskning hæves til 1,5 pct. af BNP. Det bør være en langsigtet målsætning at få hævet niveauet, så Danmark kan indtage en førerposition.

#### *Offentlige lønninger*

Vi deler formandskabets bekymring om den offentlige lønmodel, som på nogle punkter er mere rigid, end den kunne være. Men vi mener, at formandskabet mangler fokus på den allerstørste udfordring for den offentlige løndannelse, nemlig politisering.

Det fremhæves i rapporten, at trepartsaftalen fra efteråret 2023 havde til formål at håndtere rekrutteringsmæssige udfordringer. Men det er en eftertænkning. Trepartsaftalen kom i stand, fordi nogle grupper i den offentlige sektor mente at blive underbetalt, og fordi man politisk ønskede at hæve lønnen for disse grupper – dette var et valgkampsløfte. Argumentet om rekruttering kom først for alvor i spil, fordi Lønstrukturkomiteen viste, at de pågældende grupper faktisk ikke ligger lavt lønmæssigt. Det virker til, at man manglede et argument, og det blev så rekruttering.

Vi skal i den kommende tid arbejde med at genformulere lønmodellen i den offentlige sektor i de udvalg, der blev etableret med trepartsaftalen. Vi mener, at formandskabet i den sammenhæng

---

2) <https://www.oecd.org/innovation/tax-incentives-rd-innovation/rntax-incentives-highlights-april-2024.pdf>

bør have fokus på at forhindre yderligere centralisering og politisering af løndannelsen. Det gælder både situationer, hvor man fra politisk hold fordeler lønkronerne som i treparten, men også andre former for centralisering, hvor pengene fordeles efter dessiner og retningslinjer, som fastsættes centralt. Vi mener ikke, at central planlægning vil gavne den offentlige sektor.

#### *Forkortelse af SU-perioden*

Formandskabet mener, at SU-reformen fra december 2023, hvor det sjette SU-år fjernes, er udmærket. Vi deler ikke formandskabets vurdering af tre grunde:

- Vi kan, at det sjette SU-år overvejende benyttes af personer, der skifter studie.<sup>3</sup> Det er bekymrende, hvis en kortere SU-periode indebærer flere ikke-færdiggjorte uddannelser. Og det er selvfølgelig også et problem, hvis unge fastholdes på uddannelser, som de ikke ønsker.
- Det er uhensigtsmæssigt at indføre reformer af denne type med tilbagevirkende kraft. Det betyder, at unge, der er forsinket eller har skiftet studie, bliver straffet økonomisk på en måde, som de ikke har kunnet forudse.
- Som det er nu, bidrager de universitetsuddannede klart mest til fælleskassen, også når der tages højde for udgifter til SU og uddannelse. Det er vigtigt, at der er opbakning til denne omfordeling, og det kræver, at der er fordele for den gruppe også.

## **Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser**

### *Udenlandsk arbejdskraft*

Formandskabet pointerer, at en stor del af beskæftigelsesfremgangen de senere år skyldes højere beskæftigelse blandt udenlandske statsborgere. Det synes vi, er glædeligt.

For de højtuddannede ser vi kun i mindre grad problemer med social dumping og ringe integration. Den primære udfordring er nærmere at få gjort det attraktivt for højtuddannede at være og arbejde i Danmark. Dette er også relateret til de forhold omkring beskatning, som behandles i rapportens kapitel 4.

Som det er nu, er det vanskeligt at arbejde for at gøre det attraktivt for udenlandske højtuddannede at bo og arbejde i Danmark, fordi modstanden mod udenlandsk arbejdskraft er stor på andre dele af arbejdsmarkedet. Vi har derfor foreslået, at der udarbejdes en national strategi for international arbejdskraft, så vi kan tiltrække højtuddannede, uden at vi samtidig får flere udfordringer med social dumping og integration.

---

3) <https://www.akademikerne.dk/ekstra-su-bruges-i-hoej-grad-af-studerende-der-skifter-studie-3/>



### *Beskæftigelsesfremgang i medicinalindustrien*

Formandskabet pointerer, at industrien er den branche i Danmark, som tegner sig for den største antalsmæssige beskæftigelsesfremgang de senere år, og at medicinalindustrien har haft et særdeles positivt bidrag til BNP-væksten.

Vi mener, det er vigtigt at pointere, at medicinalindustrien er videnstung, og at den vækst, som den har bibragt de seneste år, i høj grad afspejler forskning, udvikling og et højt vidensniveau.

Industrien er generelt i stigende grad afhængig af højtuddannede medarbejdere. Siden 2008 er antallet af akademikere i industrien vokset med 25.000 årsværk, herunder knap 10.000 i medicinalindustrien. I samme periode er antallet af faglærte i industrien reduceret med 26.000, og antallet af ufaglærte er reduceret med 47.000.

Vi mener, det bør rejse en debat om, hvilke faggrupper der er behov for i den konkurrenceudsatte del af økonomien, og hvordan vi skal indrette arbejdsmarkedspolitikken og den økonomiske politik for at håndtere disse realiteter.

## **DI – DANSK INDUSTRI**

### **Kapitel I: Aktuel økonomisk politik**

Vismændene vurderer et behov for en strammere finanspolitik i 2024. I 2025 anbefaler Vismændene, at kommune- og regionsforhandlinger samt finanslovsforslaget bør tilrettelægges med en mindre aktivitetsvirkning end lagt til grund for nærværende vurdering. Efter vurderingens afslutning har SVM-regeringen annonceret, at de forventer at lempe finanspolitikken med yderligere 4 mia. kr. i 2025. Denne lempelse vil øge aktivitetsniveauet yderligere, og DI deler derfor klart Vismændenes anbefaling om en strammere finanspolitik.

I lyset af konjunktursituationen fraråder Vismændene, at der indgås såkaldte modkøbsaftaler i forbindelse med indkøb af forsvarsmateriel for at nedbringe aktiviteten i Danmark. DI mener, at der er andre og mere målrettede konjunkturværktøjer, som vil være mere relevante at bringe i spil. Fx at reducere væksten i det offentlige forbrug i 2025.

Vismændene forventer en opjustering af det finanspolitiske råderum som følge af, at den strukturelle beskæftigelse opjusteres med godt 30.000 personer. DI mener, at udmøntningen naturligvis skal tilrettelægges i forhold til konjunktursituationen, men at det er ansvarligt at udmønte det ekstra råderum frem mod 2030. Det skal især ses i lyset af, at der i forvejen er en buffer på ca. 6 mia. kr. samt at der ventes en yderligere opjustering af det frie råderum, når der kommer en ny befolkningsprognose.

DI er uenige i Vismændenes anbefaling om at afvikle både DIS-ordningen og tonnageskatten, da de ignorerer de uoprettelige skader, det vil have på Danmark som én af verdens førende søfartsnationer. Det relevante sammenligningsgrundlag for danske rederivirksomheder er ikke

det øvrige danske erhvervsliv, men derimod rammevilkårene i resten af verdens førende søfartsnationer. Derfor er det afgørende, at der ikke pilles ved hverken DIS-ordningen eller tonnageskatten.

DI vil gerne tilslutte sig Vismændenes roser af Skatteministeriets og Finansministeriets præsentation af nye og veldokumenterede regneprincipper for ændringer i personskatten. DI vil samtidigt tilslutte sig Vismændenes vurdering af, at deltagelseeffekterne fortsat må forventes at være for beskedne i ministeriernes regnemodeller. DI tilslutter sig også vismændenes forslag om et "Følg-eller-forklar-princip", hvormed de økonomiske ministerier skal afgive deres faglige redegørelse for, at deres regnemetoder er retvisende, hvis ny forskning skulle udfordre dem.

### **Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser**

Vismændene skønner, at dansk økonomi vil vokse med 2,6 pct. i 2024 og 1,5 pct. i 2025. Vismændene finder, at en stor del af væksten har været og vil være drevet *merchanding og processing*. DI vil gerne rose Vismændene for at sætte fokus på virksomhedernes udenlandske aktiviteter (koncentreret på meget få virksomheder), da disse har stor betydning for fortolkningen af udviklingen i dansk økonomi.

DI er meget enig i Vismændenes vurdering af konjunktursituationen. DI forventer dog lidt højere vækst, og vi venter, at beskæftigelsen vil stige svagt i 2025 frem for at falde, som Vismændene skønner. DI mener dermed, at der er et større pres på arbejdsmarkedet næste år.

Samlet set er det vismændenes vurdering, at der er behov for en strammere finanspolitik, når finanspolitikken for 2025 skal udmøntes i forbindelse med økonomiaftalerne og finanslovsforslaget i august. DI er enige med Vismændene i, at finanspolitikken skal strammes.

### **Kapitel III: Arv og arbejdsudbud**

Vismændene finder, at arv har en negativ effekt på arbejdsudbuddet ved både at reducere arvmottagers beskæftigelsesfrekvens og antal ydede arbejdstimer. Således anfører Vismændene, at ændringer i fx bo- og gaveafgiften vil påvirke både deltagelses- og timeeffekten og anbefaler på den baggrund, at ministerierne fremover indregner en arbejdsudbudseffekt af ændringer i boafgiften, som for timeeffekten størrelsesmæssigt svarer til effekten, der i forvejen anvendes ved ændringer i personfradraget mv.

DI mener, at det altid er fornuftigt, at ministerierne justerer deres regneprincipper i lyset af relevant forskning. I det lys bør en ændring i regnemetoderne som minimum basere sig på data fra Danmark eller de lande (i særligt Norden), der har arveafgifter, der minder om den danske.

Derudover mener DI, at der også kan være argumenter for, at ændringer i arveafgifter kan have en positiv bruttoeffekt for arbejdsudbuddet, som bør medtages i tilfælde af ændringer i renessemodellerne. Fx kan boafgiftens størrelse korrelere negativt med incitament til at opbygge formue, der kan arves. Dette kan både have en negativ effekt på opsparingen, men også på arbejdsudbuddet, fordi det kan have indflydelse på deres beslutning om at blive længere på arbejdsmarkedet eller forblive på et højt timetal.

Vismændenes analyse kan næppe bruges i forhold til det igangværende arbejde med at lempe skattereglerne i forbindelse med generationsskifte af egentlige virksomheder. Der er markant forskel mellem på den ene side at arve en formue, der er bundet op på let-omsættelige aktiver, og så at arve en egentlig driftsvirksomhed (uanset dennes værdi). Ændringer i bo- og gaveafgiften for virksomheder bør ikke sammenlignes 1:1 med den tilsvarende bo- og gaveafgift på almindelig arv.

#### **Kapitel IV: Skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse**

I sin gennemgang finder Vismændene generelt, at deltagelseeffekterne ved ændringer i personskatten undervurderes af centraladministrationen. DI er enige med Vismændene i, at der er grundlag for at foretage en yderligere opjustering af deltagelseeffekten ved ændringer i personskatten, idet beskæftigelseeffekten kan være kraftigt undervurderet og derfor kan give et misvisende billede af de konkrete skatteændrings effekt på beskæftigelsen. Beskæftigelseeffekten har relativt stor betydning for selvfinansierungsgraderne ved forskellige ændringer i personskatten. Et for lavt beskæftigelsesniveau kan medføre, at provenueeffekten ved en given ændring i personskatten kan hhv. over- eller undervurderes.

Vismændene påpeger, at der ikke medregnes den deltagelseeffekt, der kan være ved personskatteændringerens tendens til fx at fastholde og tiltrække udenlandsk arbejdskraft. DI anbefaler, at der også tages højde for personbeskatningens effekt på virksomhederne mulighed for at fastholde og tiltrække udenlandsk arbejdskraft, når der foretages beregninger af særligt top- og top-topskattens deltagelseeffekter.

## **SMVDANMARK**

### **Kapitel I: Aktuel økonomisk politik**

#### *Finanspolitik og offentlige finanser*

Formandskabet mener, at gunstige konjunkturodsigter og en i udgangspunktet lempelig finanspolitik tilsiger, at en strammere finanspolitik vil være passende.

Det fortjener gentagelse, at regeringen prioriterer en meget stor andel af sit finanspolitiske råderum frem mod 2030 på øget offentligt forbrug. Risikoen for, at den prioritering (alt andet lige) reducerer den samlede beskæftigelse, produktivitet og dermed kapacitet i økonomien er høj.

Samtidig er råderummet opjusteret gentagne gange. Lavere fødselstal må ventes at reducere det demografiske træk (og dermed også det velstandskorrigerede demografiske træk) med op til en femtedel frem mod 2030. Dermed opnår regeringen et "frit råderum" på mange flere milliarder, end hvad der var lagt op til i 2030-planen.

Når det finanspolitiske råderum skal udmøntes, er det efter SMVdanmarks mening derfor oplagt at lempe skattetrykket, således arbejde, produktivitet og opsparing ikke straffes i samme omfang som nu.

I modsætning til offentligt forbrug, så vil lavere beskatning af husholdningerne på den ene side øge økonomiens kapacitet, mens en del af besparelsen vil gå til import og opsparing. Den form for begavet strukturpolitik kan således også vise sig at være god konjunkturpolitik.

#### *Statsstøtte til virksomheder*

SMVdanmark er enig med formandskabet og regeringen i behovet for sanering af erhvervsstøtten og mener grundlæggende, at al erhvervsstøtte bør udfases. Derfor kan SMVdanmark acceptere, at små- og mellemstore virksomheders momskredittider forringes, forudsat at provenuet går til at forbedre vilkårene for alle danske virksomheder.

Derfor er det uheldigt, at hovedparten af de frigjorte midler fra saneringen skal anvendes til nye former for erhvervsstøtte i form af et permanent forhøjet FoU-fradrag og en særlig lav bo- og gaveafgift til bestemte former for arv.

Begge dele har formandskabet tidligere problematiseret. Ekspertudvalget har også påpeget de betydelige administrative omkostninger og det lave samfundsmæssige afkast ved nedsættelsen af arveafgiften ved generationsskifte. Fokus bør være på at afskaffe de ordninger, der har de dårligste økonomiske effekter og ikke de politisk mest belejlige.

Set i forhold til regeringens øvrige målsætninger om at understøtte iværksætteriet og løfte beskæftigelsen med 4.000 personer kunne formandskabet have foreslået en harmonisering af aktie- og kapitalindkomstbeskatningen som en oplagt vej hertil. Den nuværende høje beskatning af kapitalindkomst påvirker direkte individers incitament til at arbejde og spare op, hvilket igen reducerer deres fremtidige forbrugsmuligheder og dermed deres arbejdsudbud.

#### *Offentlige lønninger*

SMVdanmark er enig med formandskabet i, at manglende fleksibilitet i den offentlige løndannelse er dybt uhensigtsmæssigt. Lønninger er centrale for medarbejdernes motivation og rekruttering, og det er vanskeligt at optimere ressourceanvendelsen, hvis det ikke er muligt at tilpasse lønniveauet de faktiske behov. Produktivitetskommissionen problematiserede for et årti siden udfordringerne med løndannelsen i den offentlige sektor.

Manglende fleksibilitet i løndannelsen er en naturlig konsekvens af, at den offentlige sektor er et *de facto* monopol (og monopson), hvad velfærdsydelse angår. Det samme antyder formandskabet, når den påpeger at trepartsaftalen ikke løser de underliggende strukturelle udfordringer.

Et opgør med dette monopol er den oplagte vej til at sikre større fleksibilitet i løndannelsen.

## **Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser**

På trods af de gunstige konjunkturudsigter, er det en vigtig pointe, at SMV'erne har mere pessimistiske konjunkturforsventninger end de store indenfor en række forskellige brancher. Det gør sig særligt gældende indenfor byggeriet og industrien.

### **Kapitel III: Arv og arbejdsudbud**

Formandskabet anbefaler, at ministerierne indregner en indkomsteffekt på arbejdsudbuddet af ændringer i boafgiften, som størrelsesmæssigt svarer til effekten, der i forvejen anvendes ved ændringer i personfradraget mv.

SMVdanmark har svært ved at forstå, hvorfor formandskabet anbefaler indregning af en effekt på arvemodtagerens arbejdsudbud, mens der samtidig helt ses bort fra effekten af en formueskat på arveladerens arbejdsudbud og opsparingsadfærd – selvom fortegnet hvad sidstnævnte angår nødvendigvis trækker i anden retning.

Det er uklart, om god skik for Finansministeriets regneregler indebærer, at små effekter på én bestemt gruppe, der berøres af en skatteændring skal medregnes, mens effekten på den gruppe, som reelt har langt bedre muligheder for at tilrettelægge sin adfærd ud fra skattesatsen helt ignoreres. Formandskabet begrundet det ensidige fokus ud fra, at en effekt på arveladere er vanskelig at måle.

At den skulle være vanskelig at måle, er absolut ikke det samme som, at den ikke er uvæsentlig.

### **Kapitel IV: Skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse.**

Formandskabet vurderer, at størrelsen af den indregnede deltagelseeffekt meget vel er større end, hvad ministerierne selv indregner. SMVdanmark kvitterer for en spændende og relevant faglig diskussion.

## **LANDBRUG & FØDEVARER**

### **Kapitel I: Aktuel økonomisk politik**

#### *Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte*

DØRS-formandskabet er enige med Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte (Frigast-udvalget) i at udfase den såkaldte bondegårdsregel – en ordning, der medfører, at landbrugets produktionsjord vurderes lavere end værdien i fri handel. Landbrug & Fødevarer (L&F) er ikke enige i dette, da det vil svække konkurrenceevnen for danske landbrug, da andre lande ikke beskatter produktionsjord. Derudover er landbruget det eneste erhverv i Danmark, som beskattes af deres produktionsapparat, hvorfor der vil være en konkurrenceforvriddning til andre erhverv i Danmark, hvis reglen afskaffes. Ligeledes bevirker en udfasning af reglen en markant større skattebetaling, som vil belaste bedrifternes økonomi og likviditet og dermed begrænse mulighederne for at lave investeringer i tiltag, der fx fremmer den grønne omstilling.

Formandskabet anbefaler, at landbrugsjord beskattes med samme skattesats som andre anvendelser af jorden. Det er L&F ikke enig i, da højere ejendomsskatter vil medføre, at det bliver væsentligt dyrere at drive landbrug og derved sværere for landbrugsvirksomheder at videreudvikle bedriften til gavn for den grønne omstilling og bevaring af arbejdspladser i landdistrikterne. Derudover vil en højere grundskyldspromille svække konkurrenceevnen for danske landbrug, da andre lande ikke beskatter produktionsjord.

## Kapitel II: Konjunktur og offentlige finanser

### *Aktuelle udsigter for dansk økonomi*

L&F deler overordnet set formandskabets vurdering af den aktuelle konjunktursituation i Danmark og internationalt. Vækstbidraget fra merchanting og processing ventes stadig at have betydelig effekt på dansk økonomi – men bidraget har dog en begrænset effekt for den danske konjunktursituation og skal vurderes med en vis usikkerhed. Denne betragtning er L&F enig i.

Formandskabet vurderer, at den indenlandske efterspørgsel vil stige de kommende år, bl.a. på baggrund af højere reallønninger, stigende boligpriser og forventningen om et lavere renteniveau. Dette vil alt andet lige påvirke væksten positivt. Dette perspektiv deler L&F.

### *Beskæftigelsesudviklingen*

På trods af en afdæmpet efterspørgsel de seneste år er beskæftigelsen fortsat med at stige. Formandskabet skønner, at beskæftigelsen aktuelt er knap 3 pct. over det strukturelle niveau. L&F noterer, at beskæftigelsesgabet fortsat forventes at være på et højt niveau de kommende år, men at det dog vil blive reduceret til ca. 2½ pct. i 2025. Desuden har beskæftigelsesfremgangen været større end ventet i begyndelsen af 2024, hvilket fortsat øger presset på arbejdsmarkedet. L&F kvitterer for beskrivelsen af de mulige bagvedliggende forklaringer for dette.

### *Betalingsbalancen*

Siden 1990 har der i Danmark været en tendens til et stigende overskud på betalingsbalancens løbende poster, hvilket kan være et tegn på underliggende ubalancer i økonomien. L&F noterer sig formandskabets forklaring af de bagvedliggende kilder til overskuddet – som også forventes frem mod 2030 – og bakker op om, at årsagssammenhænge bør analyseres nærmere.

### *Finanspolitikken*

Formandskabet forventer, at efterspørgslen igen vil stige, hjulpet på vej af den aktuelt lempelige finanspolitik. Den kumulerede finanseffekt vurderes at løfte BNP med 0,4 procentpoint i 2024 ift. 2019. På baggrund af beskæftigelsesudviklingen og udsigterne til fremgang i økonomien anbefaler formandskabet, at finanspolitikken strammes - dog med usikkerhed om hvor meget, da effekterne af presset på arbejdsmarkedet er uvisse. L&F er enige i anbefalingen på baggrund af forudsætningerne, men også i betragtningen om usikkerhed, som løbende bør genvurderes.

### *Offentlige finanser frem mod 2030*

Formandskabet vurderer, at den strukturelle saldo vurderes at have et underskud på 0,1 pct. af BNP i 2030 med den forudsatte politik, hvilket er en forbedring ift. tidligere opgørelser. De finanspolitiske målsætninger er dermed opfyldt med en vis sikkerhedsmargin til underskudsgrensene for den offentlige saldo og den strukturelle saldo. L&F noterer, at dette viser, at statsfinanserne i udgangspunktet er ganske robuste.

## Kapitel III: Arv og arbejdsudbud

L&F har med interesse læst analysen om arv og arbejdsudbud, der undersøger påvirkningen af arv på beskæftigelsesfrekvensen og arbejdstiden hos børn af afdøde. L&F bemærker, at

analysen vedrører regneprincipper ift. arbejdsudbudseffekten ved personlig arv. Det er derfor væsentligt, at en eventuel ændring af regneprincippet for arbejdsudbudseffekten ved boafgiften alene gælder i den specifikke situation, som er undersøgt i kapitlet og ikke generelt for bo- og gaveafgiften. Det fremgår ikke af kapitlet, om der er en arbejdsudbudseffekt ved gaveafgiften eller ved generationsskifte af erhvervsvirksomheder.

L&F ser i øvrigt frem til, at bo- og gaveafgiften ved generationsskifte af erhvervsvirksomheder nedsættes, som skatteministeren også tidligere har tilkendegivet, da det vil have stor betydning for at øge antallet af generationsskifter i erhvervet.

#### **Kapitel IV: Skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse**

L&F har med interesse læst kapitlet om skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse. L&F mener kapitlet er et relevant bidrag i den løbende drøftelse, der finder sted om adfærdsforudsætninger og konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag.

### **DANSK ERHVERV**

#### *Positive konjunkturer øger behovet for kvalificeret arbejdskraft*

I Dansk Erhverv deler vi Rådets positive vurderinger af den aktuelle konjunktursituation. Det er glædeligt. Det tegner et billede af en økonomi, der nærmest har fået en perfekt landing, hvor inflationen er bragt ned uden, det har haft alvorlige konsekvenser for økonomien.

Det betyder også, at de demografiske udfordringer på arbejdsmarkedet de kommende år kommer til at fortsætte. Derfor er det mere end på høje tid at handle, så vi kan sikre, at Danmark fortsat har adgang til gode folk fra resten af verden. Der er behov for tiltag, der udbygger mulighederne for at rekruttere udenlandsk arbejdskraft. Og vi skal have endnu flere i Danmark ind i arbejdsstyrken.

#### *Behov for en stram finanspolitik i 2025*

I lyse af de gode konjunkturer, deler vi i Dansk Erhverv også rådets opfattelse af, at finanspolitikken bør være stram for 2025 og samlet set bidrage til at aktiviteterne dæmpes. Dansk Erhverv erkender, at usikkerheden er betydelig, men det er samtidig værd at have for øje, at usikkerheden går begge veje. Der er også en vis sandsynlighed for at beskæftigelsesgabene er større end Vismændene har estimeret. Konkret ser vi gerne, at opstramningen af finanspolitikken skal ske i det offentlige forbrug. Der vil aktivitetsvirkningen være hurtig.

Vi peger blandt andet på nedbringelse af de offentlige administrative ansatte. Og så peger vi på, at der bør være et øget fokus på at øge produktiviteten i den offentlige sektor – lige som det har gjort historisk.

Men vi peger også på, at det er mere end høje tid at investere i dansk konkurrenceevne og danske arbejdspladser. Det er kun rimeligt, at erhvervslivet får del i det råderum, som de har været med at skabe. Lige så snart der er plads til det inden for rammerne af en ansvarlig finanspolitik. Fx ved en sænkelse af selskabsskatten til 19 pct., et permanent F&U-fradrag på

130 pct. Og en flad kapitalsskat på 27 pct. I øvrigt forslag, vi i vores egen 2030 plan har finansieret 100 pct.

*Vi skal bekæmpe statsstøtte internationalt*

Vi er enige i mange af de pointer, Rådet fremhæver, herunder at der kan være en samfundsøkonomisk gevinst ved at lade være, selvom andre lande gør det. Og vi er enige i, at der er brug for en sanering. Det har vi faktisk også selv foreslået. Det er også med til at finansiere vores forslag om bedre, generelle rammevilkår for dansk erhvervsliv.

Samtidig kan vi heller ikke bare se til, når andre lande ødelægger den internationale konkurrence gennem statsstøtte og protektionisme. Vi er enige med rådet i, at Danmark ikke vinder et statsstøtteræs. Men det udfordrer jo konkurrenceevnen, og derfor må vi sikre, at erhvervslivet har de bedste rammevilkår, så vi på en retfærdig måde stadig kan deltage i den globale konkurrence og fastholde vores styrkepositioner.

*Deltagelses effekter ved skatteændringer bør være så præcise som muligt*

I Dansk Erhverv er vi meget enige i, at man bør arbejde på at forbedre det empiriske grundlag ift. effekterne af skatteændringer. Ingen er tjent med det nuværende forsigtighedsprincip (og det opdaterede forsigtighedsprincip). I det lys er vi meget glade for, at man i ministeriet har opdateret regneprincipperne, men vi mener også som formandskabet, at der bør foretages yderligere empiriske studier.

Ministerierne har haft – og har måske fortsat en tendens til at undervurdere de positive effekter af skattelettelser, hvilket gør det dyrere at lette i skatten og undervurderer de positive effekter ved at sænke skatten. Estimerne skal være så præcise som muligt, da det vil give det bedst mulige grundlag for at føre politik.

## **CEPOS**

### **Kapitel I: Aktuel økonomisk politik**

*Statsstøtte m.v.*

Det er fornuftigt, at vismændene advarer mod at deltage i en international konkurrence om statsstøtte, hvilket primært vil skade de pågældende lande selv samt at udvide eksisterende støtteordninger i form af bl.a. modkøbsaftaler.

Anbefalingen om at afvikle den såkaldte DIS-ordning er velbegrundet. Ordningen sænker produktiviteten i Danmark. Derimod er den såkaldte tonnageskatteordning velbegrundet, fordi skibe er et meget mobilt aktiv og vil blive udflaget til lande med lav beskatning. Det erkender vismændene da også, men foreslår en uspecifik stramning. Vismændene mener, at ordningerne kan sænke produktiviteten, men det vil ikke være tilfældet for Danmark isoleret, og globalt bør det endvidere tages i betragtning, at den internationale handel samlet er hæmmet af told og andre handelsrestriktioner, hvilket trækker skibsinvesteringerne i modsat retning.

Stormflodssystemet bør som foreslået omlægges til et aktuarisk forsikringssystem.



Grundlæggende set bør der ikke ydes statsstøtte, medmindre klare samfundsøkonomiske betingelser om forekomst af markedsfejl er opfyldt, at såvel markedsfejlen som indgrebs positive effekt er veldokumenteret, og at der ikke er alvorlig risiko for uhensigtsmæssige politiske incitament. Her kan man tage udgangspunkt i de kriterier, som Frigast-udvalget opstiller.

#### *Forkortelse af SU-perioden*

Vismændene anbefaler at omlægge SU på kandidatuddannelser til lån. Det er vi enige i. CEPOS' analyse tyder på, at de nuværende subsidier til videregående uddannelse overstiger den mulige eksterne gevinst, hvilket tilsiger en lånemodel fremfor stipendier. Den politisk aftalte forkortelse af SU-perioden for videregående uddannelser er i tråd med anbefalingen, men der er endnu plads til SU-reformer, hvilket vismændene fortsat bør understøtte.

#### *Offentlig løndannelse*

Det er positivt, at vismændene peger på, at trepartsaftalen om ekstraordinært lønløft til dele af den offentlige sektor ikke løser det underliggende problem med offentlig løndannelse. For at reducere allokeringsproblemerne på det offentlige arbejdsmarked bør den offentlige løndannelse i langt højere grad have form af differentieret lønudvikling baseret på knaphed og produktivitet.

#### *Kommentar til ekspertgruppen for grøn skattereform*

Ekspertgruppen for grøn skattereform har foreslået en række modeller, der skal bidrage til at reducere de biologiske drivhusgasudledninger i landbruget. Vismændene peger på flere elementer, hvor anbefalingerne kan forbedres. Vismændene er på linje med tidligere CEPOS-anbefalinger om, at eventuel kompensation til erhvervet ikke bør mindske det marginale incitament til at reducere udledningerne og dermed omkostningseffektiviteten. Det kan f.eks. ske ved at basere kompensationen på historiske udledninger fremfor påvirkelige udledninger i det pågældende år, som i model 2 og 3 i fra ekspertgruppen. CEPOS har tidligere givet et bud på en model med kompensation baseret på historiske udledninger. Denne model er udformet som et kvotesystem med henblik på godkendelse under EU's statsstøtteregler og dermed at undgå nogle af de problemer, som vismændene peger på i den forbindelse. Principperne i dette kvotesystem er i en vis udstrækning kendt fra EU's eget kvotesystem og kan derfor fungere som et springbræt til at inkludere landbruget i fremtidens EU's kvotesystem. Alternativt kan kompensation udmøntes gennem sænkning af jordskatter eller gennem øget landbrugsstøtte. Jordskatterne bør dog i princippet være neutrale, som vismændene ligeledes peger på, ligesom landbrugsstøtten principielt bør afvikles som led i en reform i EU, men lempelser kan være den bedst opnåelige måde at realisere politiske ønsker om kompensation.

#### *Deludmøntning af grøn fond*

Vismændene fremhæver, at tilskud til metanreducerende foder i landbruget fremfor en afgift øger de samfundsøkonomiske omkostninger og reducerer incitamentet til omlægning af produktionen. I den forbindelse savnes en diskussion af konsekvenserne af de øvrige tiltag i aftalen om deludmøntning af Grøn Fond, særligt elementet om forhøjelse af dieselafgiften. I Sverige sænkes dieselafgiften, inden transportsektoren inkluderes i ETS2 i 2027. Samme eksempel bør Danmark følge fremfor i sidste øjeblik at skrue dieselafgiften op for at nå nationale delklimamål.

### *Kommunale klimamål*

Det er yderst relevant, at vismændene understreger, at kommunale klimamål er fordyrende for den grønne omstilling. Konklusionen stemmer overens med tidligere CEPOS-analyser af de samfundsøkonomiske omkostninger ved lokale reduktioner af fartgrænser som klimatiltag. Man kan dog få det indtryk, at kommunerne har mulighed for at påvirke den samlede udledning af drivhusgasser, når vismændene foreslår interne CO<sub>2</sub>-afgifter i kommuner, der har højere ambitioner end den nationale klimapolitik. Det er ærgerligt, når det samtidig rigtig nok påpeges, at kommunerne ikke har mulighed for at indføre omkostningseffektive tiltag, samt at der sandsynligt er fuld lækage forbundet med kommunale tiltag, både pga. nationale mål, men også pga. EU's kvotesystem. Selv hvis kommunale klimamål kan have en afsmittende effekt på nationale klimamål, er det en uhenigtsmæssig dyr måde at påvirke politik på. I øvrigt hører sådan politik ikke under kommunernes kerneopgaver.

Det er positivt, at vismændene ligeledes advarer imod, at andre institutioner, som fx universiteter og folkekirken, fører selvstændig klimapolitik.

### **Kapitel III: Arv og arbejdsudbud**

Vismændene har udarbejdet et skøn over omfanget af arv i Danmark ud fra registerdata om formuer for afdøde personer. Der findes ikke registerdata for arv, så arveanalyser er behæftet med betydelig usikkerhed. Vismændenes overordnede tilgang til at skønne over omfanget af arv virker fornuftig.

Vismændene har analyseret fordelings effekterne af arv. De finder, at arv reducerer formueuligheden i Danmark. Det er i overensstemmelse med resultatet af tidligere undersøgelser herunder en CEPOS-analyse<sup>4</sup>. Der er en positiv sammenhæng mellem, hvor stor formue man har i forvejen, og hvor meget man arver. Formueuligheden reduceres dog alligevel, da arven udgør en mindre andel af formuen for personer med høj formue.

Vismændene finder desuden, at boafgiften ikke bidrager til at reducere formueuligheden.

Arv indgår ikke i sædvanlige indkomstopgørelser og påvirker dermed som udgangspunkt ikke den beregnede indkomstulighed. Vismændene argumenterer for, at hvis man skal se på effekten af arv ift. indkomstfordeling, er det mest retvisende at se på livstidsindkomster. Det er dog ikke muligt ud fra de tilgængelige data. Vismændene vælger så alligevel at lave en sammenligning ud fra 1-års indkomster og finder, at arv øger indkomstuligheden. Dette forekommer mærkværdigt, taget i betragtning af ellers overbevisende argumenter om, at dette ikke vil være særligt retvisende.

Mennesker modtager arv på forskellige tidspunkter i livet og i forskellige år. Når man kun ser på den arv, der modtages i et enkelt år, vil den fremstå mere ulige fordelt, end den vil være i et livsperspektiv. Når vismændene opgør Gini-koefficienter for effekten af arv, beregnes de med udgangspunkt i alle 18-75-årige. Det kunne være mere relevant kun at se på fordelingen blandt

---

<sup>4</sup> [https://cepos.dk/media/1938/20180702\\_notat\\_-\\_arv\\_reducerer\\_formueuligheden\\_28062018\\_mlh\\_davi-1.pdf](https://cepos.dk/media/1938/20180702_notat_-_arv_reducerer_formueuligheden_28062018_mlh_davi-1.pdf)

dem, der arver i det enkelte år. Den tilgang har vismændene valgt, når de beregner virkningen på deciler, men ikke når de beregner Gini-koefficienter.

Desuden er der et betydeligt aldersaspekt i størrelsen af indkomster og især formuer. Hvis man arver som ung, er det sandsynligt, at man har relativt lav formue på det tidspunkt, og arven vil således udgøre en betydeligt større andel af ens formue. Det kunne tale for, at det er mere relevant at sammenligne personer, der i højere grad er jævnaldrende.

#### *Arbejdsudbudseffekter af arv og arveafgift*

Kapitlet fortsætter med en summarisk teoretisk gennemgang af de realøkonomiske effekter af arv og beskatning af arv. Vismændene konkluderer, at der er gode teoretiske argumenter for, at skat på arv øger arvingernes arbejdsudbud.

Vismændene bemærker også, at det er sandsynligt, at beskatning af arv forvrider arveladerens opsparingsadfærd. Endelig anerkender vismændene, at der også kan være en negativ effekt på arveladers arbejdsudbud. Det indikeres dog, at de finder effekten usandsynlig, med henvisning til at det "(...) kræver en meget fremadskuende betragtning (...)". Bemærkningen er dog hverken dokumenteret eller sandsynliggjort.

Herefter præsenteres estimater af, hvor meget arv påvirker arvingernes arbejdsudbud. Vismændene finder en beskedent men signifikant effekt, nemlig at den samlede arv reducerer arvingernes lønindkomst med 1½ pct. Med visse proportionalitetsantagelser medfører vismændenes resultater, at en forhøjelse af boafgiften med 1 mia. kr. vil øge arbejdsudbuddet med 60 personer.

Vismændene anbefaler, at ministerierne i fremtiden regner med, at en forhøjelse af boafgiften med 1 mia. kr. har en positiv arbejdsudbudseffekt på 250 personer, dvs. mere end fire gange så stor effekt, som de selv finder. Denne anbefaling er af flere grunde yderst kritisabel.

Ministeriernes regneprincipper vedrørende dynamiske effekter påvirker den førte politik. Positive dynamiske effekter forøger sandsynligheden for, at en given politik gennemføres, mens negative dynamiske effekter gør det modsatte. Det er derfor vigtigt, at regneprincipperne giver politikerne et balanceret billede af de dynamiske effekter – både de positive og de negative. Udbygningen af ministeriets regneprincipper for en given politik bør derfor ikke foregå gradvist. Hvis der á priori er gode grunde til at tro, at der eksisterer både positive og negative dynamiske effekter, bør regneprincipperne medtage både de positive og de negative effekter. Ellers kan oplysning om de dynamiske effekter føre til et misvisende billede af politikkonsekvenserne.

Vismændenes analyse ser kun på, hvordan arv påvirker arvingernes arbejdsudbud, mens effekter på arveladerens adfærd er udeladt. Alene denne udeladelse forhindrer kapitlet i at godtgøre, at anbefalingen om at inkludere en positiv arbejdsudbudseffekt af boafgift bør følges. Hertil kommer, at effekten hos modtageren er en ren indkomsteffekt, mens arbejdsudbudseffekten hos arvelader skyldes en forvridding, ligesom boafgiften har en forvridende effekt på opsparingsbeslutningen hos arveladeren.

Dertil kommer, at anbefalingen på 250 personer ligger milevidt fra den effekt på 60 personer, som vismændene faktisk finder.

Den empiriske dokumentation, som benyttes for at understøtte firedoblingen, forekommer at være meget langt fra at opfylde kravet om "solid empirisk dokumentation", jf. nedenstående.

Der er to forhold, som hver især får vismændene til at fordoble det fundne resultat.

For det første anfører vismændene, at de kun har estimeret effekter for de første 5 år, efter arven er modtaget, og at de finder den største beskæftigelseseffekt i år 5 - det seneste år der estimeres. Det vurderes derfor sandsynligt, at der også er betydelige effekter efter år 5. Denne observation kombinerer vismændene med resultatet fra et norsk studie (Ling 2022), som finder signifikante effekter op til 10 år efter arv. På den baggrund konkluderer vismændene, at det er rimeligt at gange det estimerede resultat med to.

Om det norske studie er det værd at bemærke to ting. For det første ser det kun på store arve. Dvs. at der ikke er dokumentation for, at mindre arve har effekter ud over år 5. For det andet ser det norske studie på effekten på lønindkomst og ikke på beskæftigelse. Det havde derfor været naturligt, at vismændene også valgte at se på effekten på lønindkomst i vurderingen af, om effekten i år 5 er stor. Det er derfor bemærkelsesværdigt, at effekten på lønindkomst i vismændenes studie er mindst i år 5.

Det andet forhold som igen får vismændene til at fordoble deres resultat, er den såkaldte forventningseffekt. Hvis man kan forvente at modtage en arv inden for en kort årrække, kan det have effekter på ens arbejdsudbud, før man rent faktisk modtager arven.

Vismændene påpeger selv, at en af de centrale antagelser bag den valgte estimationsmetode ikke er opfyldt, hvis der er forventningseffekter. Alene derfor er det problematisk bagefter at inkludere forventningseffekter ad hoc.

Vismændene baserer deres fordobling på en tysk spørgeskemaundersøgelse, som finder, at forventningseffekten er af samme størrelsesorden som effekten efter arv. En udenlandsk spørgeskemaundersøgelse bør ikke anses som "solid dokumentation".

Desuden finder vismændene, at arv i forbindelse med uventede dødsfald har større effekt på arbejdsudbud end arv i forbindelse med ventede dødsfald. Det er konsistent med forventningseffekter. Vismændene peger dog selv på, at den store fundne effekt af arv sfa. uventet dødsfald kan skyldes en sorgeffekt ved uventede dødsfald, samt at der er så få uventede dødsfald, at det kan skyldes tilfældig variation. I vismændenes litteraturgennemgang er der et dansk studie, som finder relativt små effekter af store uventede arve. Vismændene lægger normalt stor vægt på danske studier, så det er overraskende, at det danske studie ikke inddrages i vurderingen af størrelsen på effekten af uventet arv.

Samlet set er det ikke et stærkt belæg for at 4-doble effekten på arbejdsudbuddet fra 60 til 250 personer ved en ændring af boafgiften på 1 mia. kr.

Samtidig er det kritisabelt at indregne arbejdsudbudseffekter af ændret boafgift, når der er udeladt effekter på både opsparing og arbejdsudbud for arvelader, særligt når det ikke er dokumenteret, at de ikke er væsentlige.

#### **Kapitel IV: Vurdering af ministeriernes regneprincipper**

Vismændene er blevet pålagt at overse centraladministrationens konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag. Som en del af denne opgave har vismændene lavet en god gennemgang af Finansministeriets regneprincipper vedrørende deltagelses effekter ved skatteændringer.

Finansministeriets regneprincipper blev opdateret i maj 2024. Dokumentationen af de nye regneprincipper har fået et betydeligt løft. Vismændene har tidligere påtalt en mangelfuld dokumentation af ministeriernes regneprincipper. Det er derfor nærliggende at tildele vismændene en del af æren for denne fremgang, og det viser det nyttige i at have tildelt vismændene rollen som vagthund ift. ministeriernes regneprincipper.

Kapitlet viser, at der er empirisk evidens for, at højere skatter har en negativ effekt på at komme i arbejde, og at de nye regneprincipper overordnet set er konsistente med den internationale forskning på udenlandske data.

Vismændene lægger betydelig vægt på de to studier, som benytter danske data. Disse studier peger på en adfærdsparameter på mellem 0,2 og 0,3. Det er højere end de 0,15, som gælder for Finansministeriets nye regneprincipper. Vismændene konkluderer dog, at det er rimeligt, fordi Finansministeriets parameter er inden for den empiriske usikkerhed af estimerne baseret på danske data.

Såfremt vismændene mener, at der bør lægges afgørende vægt på studier baseret på danske data, er det kritisabelt, at vismændene ikke tager den fulde konsekvens af studierne fund om en parameter på 0,2 og 0,3 og på den baggrund kritiserer Finansministeriet for at bruge et for lavt skøn.

Den økonomiske politik bør baseres på det bedst mulige skøn, ikke på estimer, der blot er inden for usikkerheden. Vismændene finder, at et 95 pct. konfidensinterval er på mellem 0,1 og 0,5 – og vismændenes logik tilsiger dermed, at de både ville være tilfredse, hvis FM havde valgt 0,1 og 0,5 – altså en faktor 5 til forskel. Det er uheldigt og kritisabelt.

Vismændene peger derudover på, at der kan være forskel på størrelsen af deltagelses effekten for forskellige grupper, fx kan de være større end gennemsnittet for enlige forsørgere og ældre. Selv om dette er tilfældet, bør det ikke have konsekvenser for skattesystemet. CEPOS anbefaler en ensartet flad skat for alle, og at der ikke bør være særregler for fx enlige forsørgere og ældre. Det sikrer et simpelt og letforståeligt skattesystem. Skattereglerne bør være ens for alle, uanset om man er ung eller gammel; og om man bor på Fyn, Sjælland eller i Jylland. Hertil kommer, at et skattesystem, der er søgt fine-tunet efter historiske karakteristika, ikke er robust, hvis datagrundlaget er usikkert og ikke stabilt over tid.

Ministerierne benytter kun de omhandlede regneprincipper ved skatteændringer og ikke i forbindelse med ændringer i ydelsesniveauet. Ministeriernes regneprincipper bør baseres på økonomiske incitamenter. Som udgangspunkt bør det derfor ikke have betydning for adfærdseffekterne for en given gruppe, om en given ændring i de økonomiske incitamenter sker via en ændring i ydelsesniveau eller via ændringer i skattesystemet.

Kapitlet mangler derfor en vurdering af, om der er en rimelig konsistens mellem de regneregler, som benyttes ved skatteændringer, og de regneregler, som benyttes ved ændringer i fx dagpengesatserne.

## FINANS DANMARK

### *Konjunktursituation og finanspolitik*

Finans Danmark deler grundlæggende formandskabets vurdering af den aktuelle konjunktursituation. Det gælder også, at risikobilledet fremstår mere balanceret end længe. Vi vurderer således, at beskæftigelsen meget vel kan udvikle sig stærkere end i formandskabets prognose, hvilket sammen med udsigten til fornyet reallønsfremgang vil understøtte den indenlandske efterspørgsel. Omvendt kan udmøntningen af de geopolitiske risici trække i den modsatte retning, ligesom man heller ikke kan udelukke, at vi stadig har kontraktive effekter af rentestigningerne til gode.

Samlet set er Finans Danmark enig med formandskabet i, at der er behov for en stramning af finanspolitikken; rådet om at holde igen med udmøntningen af det finanspolitiske råderum virker i den sammenhæng fornuftigt.

Finans Danmark er desuden enig med formandskabet i, at man i tilrettelæggelsen af finanspolitikken bør se bredt på konjunkturindikatorerne med særlig vægt på arbejdsmarkedet – dette understreges af den markant øgede betydning af merchanting og processing for dansk værditilvækst samt de store kvartalsvise udsving i BNP-opgørelserne, som i vidt omfang synes at have teknisk karakter. Vi bemærker i den forbindelse, at vi ikke kan genkende billedet af et markant fald i produktiviteten i den finansielle sektor.

Vi kvitterer for formandskabets diskussion af udviklingen i den naturlige (eller neutrale) rente. Vi undrer os dog over, at diskussionen udelader vægtige forskningsbidrag, som argumenterer for, at det estimerede fald i den naturlige rente i 2000'erne og 2010'erne var overvurderet eller i hvert fald overfortolket, bl.a. fordi afkastet på privat realkapital ikke fulgte med faldet i den sikre rente på statsgæld – tværtimod har den private kapitals afkast været omtrent uændret, som formandskabet selv omtalte i sin rapport i efteråret 2019. Det kan tale for, at sandsynligheden for et fremtidigt renteniveau omkring eller under nul kan være begrænset. Tematikken kunne med fordel belyses yderligere og mere balanceret i kommende rapporter fra formandskabet.

### *Erhvervsstøtte og særskatter*

Finans Danmark er grundlæggende enig med formandskabet i, at selskabsbeskatning i udgangspunktet bør være neutral, så der gælder samme beskatningsforhold i alle brancher. Vi kunne have ønsket os, at formandskabet havde lagt større vægt på dette sunde princip, da man indførte en særskat på finanssektoren for at kunne finansiere ordningen for tidlig pension uden at fremføre økonomiske argumenter for en sådan særskat.

### *Klimapolitik og erhvervsstøtte*

Landbruget skal omstilles til en klimamæssigt mere bæredygtig produktion, og Finans Danmark finder det afgørende, at dette sker ved en model, som understøtter den bæredygtige omstilling af landbruget, men som også er økonomisk bæredygtig for erhvervet. Vi opfordrer derfor til en balanceret tilgang, der sikrer en tilstrækkelig omstillingsperiode og reel mulighed for, at dansk landbrug fortsat kan være konkurrencedygtigt. Det er samtidig af afgørende betydning, at landbruget når i mål med indsatsen med at udtage lavbundsjord, ligesom det er vigtigt at have fokus på de teknologiske udviklingsmuligheder for mere bæredygtige biologiske processer.

Formandskabet foreslår en højere beskatning af landbrugsjord ved at udfase den særlige ordning om landbrugets produktionsjord, kendt som bondegårdsreglen. Finans Danmark mener, at det er meget vigtigt, at den bæredygtige omstilling af landbruget sker på en måde, som er økonomisk bæredygtig for erhvervet. Det er på den baggrund ikke hensigtsmæssigt at foreslå en stramning af beskatningen af landbrugsjord ved ændringer af bondegårdsreglen, mens landbruget er ved at blive underlagt en CO<sub>2</sub>-afgift, der også vil kunne påvirke værdien af landbrugets produktionsjord og erhvervets økonomiske bæredygtighed.

Danmark er et land, som er særlig udsat for ekstreme vejrbegebenheder, der f.eks. medfører voldsomme mængder regn og en markant stigning i havniveauet eller i grundvandet som følge af klimaforandringerne. Finans Danmark støtter formandskabets anbefaling om, at der nedsættes et ekspertudvalg med viden om forsikring og kystbeskyttelse, som kan se nærmere på de gældende ordninger om stormflodsordningen og kystbeskyttelse.

### *Arv og arbejdsudbud*

Formandskabet fremlægger en analyse af sammenhængen mellem arv og arbejdsudbud hos arvemodtagerne, der indikerer, at arbejdsudbuddet kan blive reduceret hos arvemodtager. Formandskabet anbefaler bl.a. med det udgangspunkt, at ministerierne indregner en indkomsteffekt på arbejdsudbuddet af ændringer i boafgiften, som svarer til effekten, der anvendes ved ændringer i personfradraget mv.

Finans Danmark vurderer, at det – trods analysernes usikkerhed – kan være rimeligt at indregne en sådan indkomsteffekt af ændringer i boafgiften, hvis der samtidig indregnes en traditionel modsatrettet substitutionseffekt. Den skal afspejle, at forhøjelser af boafgiften reducerer gevinster ved og derved incitamentet til at foretage kapitalopbygning. Det gælder både erhvervsmæssige og finansielle aktiver.

Finans Danmark noterer sig, at formandskabet – trods enkelte tilløb – ikke belyser sammenhængen mellem boafgift og gevinsten ved kapitalopbygning. Formandskabet nævner dog, at

“[d]et er derfor sandsynligt, at arvebeskatning forvrider opsparingsadfærden, men i mindre omfang end almindelig kapitalbeskatning, jf. OECD (2018) og Dansk økonomi, forår 2019”. En sådan konklusion kan være et godt udgangspunkt for at fastlægge en substitutionseffekt, som giver mulighed for på balanceret vis samtidig at anvende en indkomsteffekt fra boafgiften.

#### *Skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse*

Formandskabet gennemgår i sin analyse af skattesystemets effekt på arbejdsmarkedsdeltagelse de nyligt opdaterede regneprincipper for deltagelseeffekter ved skatteændringer, som de økonomiske ministerier har offentliggjort den 13. maj 2024. De opdaterede regneprincipper indebærer, at adfærdsparameteren er opjusteret fra 0,1 til 0,15.<sup>5</sup>

Indregning af deltagelseeffekter er helt centrale, når konsekvenser af (skatte)politiske forslag skal vurderes, og Finans Danmark vil derfor gerne kvittere for en god og grundig gennemgang af det teoretiske og empiriske grundlag for indregning af deltagelseeffekter.

Formandskabet finder, at vurderet alene ud fra de empiriske resultater indregner ministerierne en for lille adfærdsparameter, idet der nævnes to konkrete studier, som estimerer en adfærdsparameter på mellem 0,2 og 0,3. I den forbindelse bemærker Finans Danmark, at det er vigtigt, at man ikke undervurderer størrelsen af økonomiske incitament.

Finans Danmark mener i den sammenhæng, at det er ærgerligt – og øger usikkerheden – at det nuværende empiriske grundlag er spinkelt, hvorfor vi bakker op om formandskabets anbefaling om, at det empiriske grundlag bør forbedres. Dermed kunne den mulige undervurdering af deltagelseeffekten forhåbentlig afklares. Nye empiriske undersøgelser bør, som formandskabet nævner, også fokusere på en opdeling af den samlede deltagelseeffekt i indkomst- og substitutionseffekter.

## **ARBEJDERBEVÆGELSENS ERHVERVSRÅD**

### **Kapitel I og II: Aktuel økonomisk politik og Konjunktur og offentlige finanser**

Formandskabet forventer, at der vil være fremgang i både eksport og indenlandsk efterspørgsel de kommende år.

AE er enig i vurderingen af den generelle konjunktursituation.

Formandskabet forventer ikke længere et beskæftigelsesfald fra 2023 til 2025, vurderet ud fra årsdata. Samtidig har formandskabet igen opjusteret den strukturelle beskæftigelse – denne gang med 30.000 personer. Beskæftigelsesgab er dog fortsat på ca. 85.000 personer ved indgangen til 2024.

---

5) Fortolkningen bag adfærdsparameteren er, at hvis nettokompensationsgraden falder med 1 procentpoint, så stiger beskæftigelsesfrekvensen med 0,15 procentpoint.



Formandskabets ændrede syn på beskæftigelsessituationen i 2024 og 2025 har bragt dem tættere på AE's vurdering. AE er dog fortsat kritisk over for størrelsen af det beskæftigelsesgab, som Formandskabet anslår. Da Formandskabet selv angiver, at presset på arbejdsmarkedet er aftagende, virker et beskæftigelsesgab på 85.000 personer til at være for højt. Til sammenligning er beskæftigelsesgabets i Nationalbankens prognose fra marts ca. 50.000 personer, mens det er ca. 67.000 i Finansministeriets skøn fra tidligere i maj.

AE vil dog gerne kvittere for den grundige gennemgang af, hvilke effekter der kan trække i retning af både en under- og en overvurdering af den strukturelle beskæftigelse, samt at Formandskabet understreger den fortsatte betydelige usikkerhed på vurderingen af den strukturelle beskæftigelse.

Den højere strukturelle beskæftigelse giver isoleret set anledning til en opjustering af råderummet på 9 mia. kr., mens øvrige faktorer, trækker den samlede opjustering ned på 4 mia. kr. Samlet set vurderer Formandskabet, at der er et råderum på 68 mia. kr. for perioden 2024-2030, før nye politiske aftaler siden efteråret indregnes. Efter nye politiske aftaler er indregnet, lyder den nye vurdering på 56 mia. kr.

AE mener overordnet, at råderumsvurderingen ligger på et fornuftigt niveau.

Formandskabet opgør det velstandskorrigerede demografiske træk for perioden 2024-2030 til 26 mia. kr.

AE bemærker, at det er en meget stor afvigelse i forhold til Finansministeriets opgørelse, der viser et velstandskorrigeret demografisk træk på 35,5 mia. kr. frem mod 2030.

Formandskabet mener, at finanspolitikken bør strammes.

Som tidligere nævnt finder AE, at Formandskabet undervurderer den strukturelle beskæftigelse og dermed overvurderer det aktuelle beskæftigelsesgab. AE finder derfor den nuværende finanspolitik passende.

Formandskabet opfordrer til, at der ikke udmøntes yderligere råderum pga. stor usikkerhed omkring strukturelle niveauer.

AE er enig i, at råderummet ikke bør udmøntes fuldt ud. Der er stor usikkerhed omkring råderummet, men også usikkerhed omkring udgiftsposter, herunder udgifter til forsvar.

### **Kapitel III: Arv og arbejdsudbud**

Formandskabet viser, at høje arveladninger er koncentreret i toppen af både indkomst- og formuefordelingen.

AE kvitterer for en fin gennemgang.

I anden del af kapitlet undersøges arvs betydning for arbejdsudbuddet. Formandskabet gennemgår den økonomiske teori og eksisterende empiri på området, og begge dele peger på, at arv sænker arbejdsudbuddet. Deraf følger, at arvebeskatning øger arbejdsudbuddet. Formandskabet anbefaler, at arbejdsudbudseffekter af ændringer i boafgiften indregnes i ministeriernes regneprincipper, og nævner, at effekten kan være svarende til personfradraget.

AE finder litteraturgennemgangen relevant og er enig i, at litteraturen generelt finder negative effekter af arv på arbejdsudbuddet. AE opfordrer til, at Finansministeriet indarbejder disse negative effekter i deres regnemodeller, når der foretages konsekvensberegninger af ændringer i arvebeskatning.

Herefter estimerer Formandskabet deres eget bud på, hvilken effekt arv har på danskernes arbejdsudbud. Formandskabet finder, at adfærdseffekterne er markant højere blandt personer, der arver over 600.000 kr.

AE kvitterer for en god og relevant analyse. AE finder det særligt relevant, at arvinger, som arver høje beløb, reagerer mere. Dette taler for, at det kan være fornuftigt at indføre en progressiv arvebeskatning. Et provenuneutralt forslag kunne være at hæve bundgrænsen for arveafgift og indføre øget progression.

#### **Kapitel IV: Skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse**

Formandskabet gennemgår og diskuterer det teoretiske grundlag for deltagelseeffekter.

Formandskabet finder i deres gennemgang af litteraturen, at kun få studier af deltagelseeffekter af skatteændringer omfatter Danmark.

AE mener ikke, at de studier, som Formandskabet henviser til, udgør den type af solid empirisk evidens, der bør være udgangspunktet for generelle regneprincipper. De rapporterede estimater i studierne er insignifikante for Danmark på et 95-pct.-konfidensniveau. Formandskabet vælger dog at beregne et ad-hoc-sammenvejet estimat, der bliver signifikant på et 95-pct.-konfidensniveau. Det er tvivlsomt, om denne sammenvejning er valid.

Formandskabet diskuterer en typisk antagelse i den økonomiske litteratur om parallelitet mellem skatteændringer og ydelsesændringer. Der findes en række adfærdsøkonomiske argumenter imod denne sidestilling.

AE kvitterer for gennemgangen af de adfærdsøkonomiske argumenter, der generelt taler for, at adfærdsreaktioner på skatteændringer er mindre end for ydelsesændringer.

Formandskabet gennemgår ministeriernes regneprincipper for deltagelseeffekter.

AE mener, at Formandskabet overser et større problem i ministeriernes model for deltagelseeffekter. For de ikke-forsikrede, hvis eneste mulige overførselsscenarie indebærer kontant-

hjælp, er det en forudsætning for at modtage understøttelse, at man ikke har formue. Ministerierne ses dog ikke at behandle dette alternative scenarie. Der må formodes at være væsentlig forskel på adfærdsreaktioner for beskæftigede af ændringer i incitamenterne til beskæftigelse, hvis det alternative overførselsscenarie er ingen understøttelse sammenlignet med at modtage kontanthjælp.

Formandskabet diskuterer valget af nettokompensationsgraden som målvariabel, da der med dette mål for tilskyndelsen til beskæftigelse indgår indkomsteffekter. De henviser til, at der findes indkomsteffekter af modtagen arv i forhold til deltagelsen på arbejdsmarkedet, hvilket taler for at bruge nettokompensationsgraden som incitamentsmål.

AE mener, at det er problematisk, at ministerierne baserer deres regneprincipper for deltagelses effekter på målvariablen nettokompensationsgraden, når den empiriske litteratur ikke anvender denne målvariabel og målvariablene har forskellige egenskaber (f.eks. indkomsteffekter).

Formandskabet går desværre lidt galt i byen, når de henviser til indkomsteffekter af modtagen arv i relation til ministeriernes regneprincipper for deltagelses effekter. Regneprincipperne baserer sig nemlig på overførselsindkomst som det alternative scenarie til beskæftigelse. Samtidig er indkomsteffekterne i ministeriernes deltagelsesmodel ikke funderet i den empiriske litteratur, men alene en konsekvens af, at man omregner estimater fra én modelkontekst i litteraturen til sin egen.

Formandskabet påpeger, at hvis ministerierne lagde de to studier, som Formandskabet omtaler, til grund og alene anvendte parameterestimaterne for Danmark burde adfærdsparameteren i deltagelsesmodellen opjusteres fra 0,15 til mellem 0,2 og 0,3 afhængig af omregningsmetoden.

AE mener ikke, at resultaterne fra de to studier bør lægges til grund for de generelle regneprincipper, da identifikationen er svag, estimaterne for Danmark i bund og grund er insignifikante, og incitamentsmålet afviger grundlæggende fra ministeriernes valg af incitamentsmål.

## **SÆRLIGT SAGKYNDIG ANNA PIIL DAMM**

### **Kapitel I og II: Aktuel økonomisk politik og Konjunktur og offentlige finanser**

Analysen af konjunkturudviklingen og udviklingen i de offentlige finanser indtil 2030 anvender en god økonomisk model, et godt datagrundlag, herunder de bedst tilgængelige eksterne prognoser for renteutviklingen og den internationale konjunkturudvikling, fx ECB. Øvrige centrale forudsætninger for fremskrivningen er det strukturelle aktivitetsniveau, som hovedsageligt er bestemt af strukturel beskæftigelse og strukturel produktivitet. Der er desuden usikkerhed om lønstigningernes gennemslag i forbrugerpriserne. Beskæftigelsesfremgangen har overrasket positivt.

Som beskrevet i kap. II kan en betydelig del af den fortsatte beskæftigelsesfremgang tilskrives stigende beskæftigelse blandt udenlandske statsborgere, som står for ca. 2/3 af den samlede beskæftigelsesfremgang på ca. 40.000 personer siden udgangen af 2022. Beskæftigelsesfremgangen skyldes en kombination af nytildgang af arbejdskraft og øget beskæftigelse blandt allerede herboende indvandrere, herunder flygtninge.

Det er positivt, at beskæftigelsen blandt indvandrere er steget, i særdeleshed i den nuværende situation, hvor presset på arbejdsmarkedet er højere end normalt. Det er vigtigt at bemærke, at indvandreres beskæftigelse er meget konjunkturfølsom, jf. fx Azlor, Damm og Schultz-Nielsen (2020). Undersøgelsen af Damm, Hassani, Jensen og Schultz-Nielsen (2022) viser desuden, at flygtninge skruer ned for danskundervisningen, i takt med at de kommer i job. Forbedret sprogundervisning ser ud til at have en positiv beskæftigelseeffekt, jf. fx Foged m. fl. (forthcoming). Det understreger behovet for initiativer, der kan fastholde indvandrere på arbejdsmarkedet, når konjunkturerne vender, såsom kurser i dansk og teknologi-forståelse. På kort sigt kan opkvalificering af indvandrere desuden øge deres produktivitet, hvilket vil bidrage til at afhjælpe kapacitetspresset. Jeg deler derfor Formandskabets vurdering af, at det ikke er hensigtsmæssigt, at en del finansieringen til den nye ordning om arbejdspligt for en bestemt gruppe af personer i kontanthjælpssystemet findes ved en omlægning af danskuddannelsen, så niveauet for undervisningen sænkes.

#### **Kapitel III+IV: Arv og arbejdsudbud og Skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse**

En række indikatorer peger på et højere end normalt pres på arbejdsmarkedet, jf. kap. II. Det underbygger relevansen af kap. III og kap. IV, som begge omhandler arbejdsudbudseffekter af skatteændringer. På grundlag af analyserne i kapitlerne kommer Formandskabet med anbefalinger om, hvorvidt regneprincipperne i de økonomiske ministerier angående effekter af skatteændringer på arbejdsudbud kan forbedres.

Kapitel III undersøger betydningen af arv fra forældre for de efterladte børns arbejdsudbud for at vurdere, om en eventuel ændring af arveafgiften (også kaldet boafgiften) vil påvirke arbejdsudbuddet i et omfang, så økonomiske ministerier bør indregne effekten. Undersøgelsen viser, at de efterladte børn i snit er 58 år, når deres sidste forælder går bort. Et tæt relateret spørgsmål, som kapitlet kort omtaler, er de adfærdsøkonomiske effekter af en ændring af boafgiften for fremtidige arveladere, herunder mulige effekter på deres arbejdsudbud, opsparingstilbehøjelighed og inter vivos-gaver, dvs. værdier, som videregives fra forældre til børn, mens mindst en af forældrene fortsat lever. Det nævnes, at det er sandsynligt, at arvebeskatningen forvrider opsparingsadfærden, men i mindre grad end almindelig kapitalbeskatning, at der ikke findes undersøgelser af effekter af arvebeskatning på arveladers eget arbejdsudbud, og at datagrundlaget for at vurdere størrelsen af inter vivos-gaver i Danmark er endnu ringere end det gælder for arvens vedkommende.

Kapitlet giver et godt overblik over arveloven, register-baserede skøn over størrelsen af afdødes formuer i Danmark og sammensætningen af den afdødes nettoformue i 2021, opdelt i reale aktiver (herunder boligformue), finansielle aktiver og pensionsformue og gæld. Reale aktiver udgjorde ca. 39 % af nettoformuen (Figur III.2). Desuden giver kapitlet et overblik over tidligere

empiriske studier af effekter af arv efter forældre på individets arbejdsudbud. Endelig præsenterer kapitlet Formandskabets egne estimater af sådanne effekter, som er beregnet ved at sammenligne arbejdsudbuddet mellem arvinger og jævnaldrende personer som først arver senere i de første fem år efter modtagelse af arven uanset om dødsfaldet var forventet eller uventet i perioden 2015-2021. I 2021 udgjorde proventet fra bo- og gaveafgiften 6,7 mia. kr., og boafgiften i Danmark er på 15 %. Formandskabets analyse viser, at arbejdsudbuddet er lavere for arvinger i alle fem år og falder mere for personer, som modtager en større arv. Antallet af arbejdstimer og beskæftigelsesfrekvensen reduceres begge med ca. 0,5 pct. årligt. Estimationsresultaterne indikerer, at en stigning i boafgiften på 1 mia. kr. (2024-priser) – svarende til en stigning i boafgiften fra 15 til 18 pct - vil reducere arbejdsudbuddet med lidt mere end 60 personer. Der er tale om en lille effekt. Der argumenteres for, at der er tale om et underkantsskøn pga. mulige forventningseffekter. Derfor forhøjes estimatet til, at en stigning i boafgiften på 1 mia. vil reducere arbejdsudbuddet med 250 personer. Effekten er stadig lille. Formandskabet fortolker resultatet som en indkomsteffekt på arbejdsudbuddet, og henviser til relateret litteratur, som finder, at modtagere af en stor lotterigevinst reducerer arbejdsudbuddet. Formandskabet anbefaler, at de økonomiske ministerier bør indregne en effekt på arbejdsudbuddet af ændringer i boafgiften, modsat hvad tilfældet er i dag.

Det er svært at opgøre arvens størrelse, blandt andet fordi de offentlige ejendomsvurderinger er blevet mindre og mindre retvisende siden man ophørte med at opdatere dem efter 2011. Der har været tale om en systematisk undervurdering af ejendomsværdier i de større byer og systematisk overvurdering af ejendomsværdier i yderområderne. For at undgå systematisk selektion i opgørelsen af arvens størrelse som følge af dette problem, anvender analysen i stedet den offentlige vurdering reguleret for den observerede difference mellem vurderingen og de faktiske salgspriser for den pågældende boligtype, størrelse, område osv. Det må formodes at være et godt datagrundlag, i hvert fald i områder med mange salg af lignende boliger, dvs. i byområder.

Estimaterne er ikke nødvendigvis et underkantsskøn. For det første kan reduktionen i arbejdsudbud til dels skyldes sorg samt processen med at opgøre og fordele boet mellem arvingerne fremfor en indkomsteffekt i stil med uventet modtagelse af en lotterigevinst. Andelen af arvinger i analysen, som modtager arv på et uventet tidspunkt er lav. Og figur III.2 viser, at boligformue og andre reale aktiver udgør en betydelig andel af den afdødes nettoformue. Figur III.6, s. 125, antyder, at det især er tilfældet for arv efter afdøde i Hovedstadsområdet, Aarhus, Odense og Aalborg. Her bor pensionisterne i boliger med høje friværdier. Boet efter dem indeholder derfor typisk en ejerbolig, som skal tømmes, gøres salgbar og holdes i pæn stand indtil salg. Der må forventes betydelige transaktionsomkostninger i penge og tid i forb. m. salg af reale aktiver.

Kapitlet nævner også, at studiet af Druedahl og Martinello (2022), som anvender danske data til at undersøge effekterne af uventet arv på arvingernes arbejdsudbud finder, at der kun er en midlertidig reduktion af arvingernes arbejdsudbud, i de første to år efter et uventet dødsfald. Det er et stærkere empirisk design, da det undgår skæve estimater som følge af forventningseffekter.

Efter min vurdering er der behov for yderligere studier af adfærdsmæssige effekter af beskatning på arv for såvel arvelader og arvingen før økonomiske ministerier begynder at indregne en effekt på arbejdsudbuddet af ændringer i boafgiften

Kapitel IV anvender økonomisk teori om effekter af personskatter på individets arbejdsudbud og resultater fra den empiriske litteratur om effekter af skattereformer til at vurdere, om de økonomiske ministeriers regneprincipper for arbejdsmarkedsdeltagelseeffekter (forkortet deltagelseeffekter herefter) bør justeres. Kapitlet viser, at empiriske studier om deltagelseeffekter af personskatteændringer typisk undersøger effekter på beskæftigelsesfrekvensen fremfor at modtage indkomstoverførsler. Formandskabet finder derfor, at det er hensigtsmæssigt, at de økonomiske ministerier med de opdaterede regneprincipper for deltagelseeffekter er overgået til at opgøre en effekt af skatteændringer på beskæftigelsesgraden fremfor som tidligere at indregne en effekt via ledigheden.

Kapitlet viser også, at deltagelseeffekterne af personskatteændringer er højere for visse alders- og indkomstgrupper. Det leder mig til et relateret spørgsmål om, hvorvidt der er heterogene effekter afhængigt af konjunkturerne, jf. begrebet "skjult ledighed" og strukturelle ændringer på arbejdsmarkedet, fx "skill-biased technological change". Hvad viser økonomisk teori og empiriske studier om betydningen af efterspørgselssiden for størrelsen af deltagelseeffekterne af personskatteændringer? Det kunne måske belyses i en kommende rapport.

## Litteratur

Azlor, L., A. P. Damm og M. L. Schultz-Nielsen, "Local Labour Demand and Immigrant Employment", *Labour Economics* 2020, 63, 101808 (<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101808>)

Damm, A. P., A. Hassani, T. H. S. Jensen og M. L. Schultz-Nielsen, "Co-Ethnic Neighbors and Investment in Host-Country Language Skills", ROCKWOOL Study Paper 169, 2022, Co-Ethnic Neighbors and Investment in Host-Country Language Skills - ROCKWOOL Fonden.

Foged, M., L. Hasager, G. Peri, J. N. Arendt og I. Bolvig. "Language Training and Refugees' Integration", forthcoming in *Review of Economics and Statistics*.

## SÆRLIGT SAGKYNDIG MARIA KNOTH HUMLUM

### Kapitel III: Arv og arbejdsudbud

I kapitel III præsenteres en økonometrisk analyse af effekterne af at modtage en arv på forskellige arbejdsmarkedsudfald (lønindkomst, beskæftigelse og antal timer arbejdet). Effekterne af at modtage arv findes ved at sammenligne modtagere af arv i et givet år med modtagere af arv i de 1-6 følgende år. Der findes negative effekter af at modtage arv på både lønindkomst, beskæftigelse og antal arbejdstimer. Disse effekter kan anvendes til at beregne effekter af en ændret boafgift på arbejdsudbud.

Kapitlet indeholder relevante analyser, der illustrerer effekter af boafgiften på arbejdsudbud. Disse effekter medregnes ikke i ministeriets eksisterende beregninger og på baggrund af analysen anbefales det at man gør dette fremadrettet, hvilket vil være fornuftigt givet de fundne resultater.

I analyserne undersøges endvidere om de fundne effekter er ens for arvinger med forskellig alder og køn. Hvor der findes nogle forskelle på tværs af arvemodtagere af forskellig alder, er effekterne for mænd og kvinder meget ens. Eftersom især yngre arvemodtagere reducerer deres arbejdstid som følge af arv og især de ældste arvemodtagere reducerer deres beskæftigelse kunne det yderligere være interessant at undersøge, hvorvidt der er et samspil mellem alder og køn. Det kunne fx være, at yngre kvinder reagerer anderledes på modtagelse af arv end yngre mænd.

Den periode, der undersøges, indeholder årene 2020 og 2021, som var specielle ud fra et arbejdsmarkedsperspektiv. Der er dog ikke foretaget en analyse af, hvorvidt effekterne på for eksempel beskæftigelse var anderledes i 2020 og 2021. Det er muligt, at nogle personer vil have været mere tilbøjelige til fx at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet i disse år.

Der præsenteres både analyser, hvor der fokuseres på effekter af at modtage en arv på den ekstensive margin (beskæftigelsesfrekvensen) og den intensive margin (antal timer arbejdet). Antal timer arbejdet er udelukkende observeret for personer, der er i beskæftigelse. Hvis det ikke er tilfældigt, hvilke personer, der er i beskæftigelse efter modtagelse af arv, kan dette resultere i, at gruppen af arvemodtagere og personer, der endnu ikke har modtaget arv, er mindre sammenlignelige i denne analyse.

Den centrale antagelse om ingen forventningseffekter diskuteres en del i rapporten. Udover de nævnte problematikker, kunne det også diskuteres, hvorvidt forventningseffekter kan tænkes at være større for kontrolgruppen (personer, der endnu ikke har modtaget arv) end for behandlingsgruppen (arvemodtagerne). I gennemsnit vil kontrolgruppen være ældre, når de modtager arv. Forventningseffekter kunne tænkes at afhænge af alder af flere årsager, for eksempel da helbredet typisk forværres med alderen og en højere alder betyder, at man er tættere på tilbagetrækningsalderen.

Analysen viser, at modtagelse af arv reducerer arbejdsudbuddet. Per konstruktion vil modtagelse af arv være samtidig med døden af en nær pårørende, hvilket potentielt kan påvirke arbejdsudbuddet gennem for eksempel øget behov for pasning af den pårørende op til dødstidspunktet og arvemodtagers psykiske helbred. Hvis en del af de fundne effekter på arbejdsudbud skyldes døden af den pårørende og ikke selve modtagelsen af arven, vil en ændring i boafgiften potentielt have en mindre effekt end hvad rapportens beregninger tilsiger. Analysens resultater tyder på, at effekterne er større for arvemodtagere, der modtager store beløb, hvilket peger i retning af, at arvets størrelse er den primære drivkraft bag de fundne resultater. Uden yderligere analyser, kan det dog ikke udelukkes, at en del af effekten skyldes den pårørendes død og ikke arven i sig selv.

## SÆRLIGT SAGKYNDIG TORBEN M. ANDERSEN

Ifølge rapportens konjunkturvurdering vil der fortsat være en pæn økonomisk vækst med høj beskæftigelse og lav ledighed. Inflationen vil gradvist falde til 2%, og der er fortsat overskud på de offentlige finanser. Kapitlet giver en udmærket diskussion af udviklingen på arbejdsmarkedet og problemerne med at tolke beskæftigelsesgab. Betydningen af Merchanting and Processing giver en delvis afkobling mellem udviklingen i BNP og beskæftigelsen, og vandrende arbejdskraft er en medvirkende årsag til stigningen i beskæftigelsen og et beskæftigelsesgab på 3%. Kapitlet peger på en række forhold, der gør, at det er svært at tolke, om beskæftigelsesgab skal knyttes til strukturelle eller midlertidige forhold. Det konkluderes derfor, at der er et behov for en finanspolitisk stramning, men det er svært præcist at fastlægge, hvor stor stramningen skal være. I rapporten Foråret 2023 relancerede Formandskabet en finanspolitisk regel – oprindeligt introduceret i 2007 og defineret ved outputgab – der tilsiger en finanspolitisk reaktion ved ændring i de offentlige udgifter til forbrug og investeringer med omkring 1%, når beskæftigelsesgab er i størrelsesordenen 1%. Den finanspolitiske regel blev formuleret symmetrisk i forhold til positive og negative output gabs. Med et beskæftigelsesgab på 3% tilsiger reglen en markant finanspolitisk stramning. Konklusionerne i denne rapport må tolkes på den måde, at denne finanspolitiske regel ikke længere er retningsgivende for anbefalinger om finanspolitikken. Anbefalingen i den konkrete situation er velbegrundet, men rejser spørgsmålet, om arbejdsmarkedet fungerer på en anden måde primært som følge af udenlandsk arbejdskraft, og om dette mindsker behovet for finanspolitikken som stabiliseringsinstrument. Det kan tolkes som værende i overensstemmelse med, at det indre marked (Østafalen) – med en vis forsinkelse – nu har skabt en situation, hvor konjunkturudsving i stor udstrækning absorberes af udenlandsk arbejdskraft. Den ultimative test af, om der er skabt en ny situation med en sådan tilpasningsmekanisme, forudsætter at den er symmetrisk og vil derfor først blive testet i en nedgangskonjunktur.

I lyset af den geopolitiske udvikling er der sket en ændring i holdninger til og anvendelse af industripolitik og statsstøtte. Kapitlet indeholder en kort diskussion af statsstøtte, men i lyset af den aktuelle udvikling vil det være interessant i en fremtidig rapport at diskutere dette nærmere i forhold til ikke alene danske men også initiativer på EU-plan. Kapitlet indeholder kun en kort diskussion, herunder af energistøtte og forsyningssikkerhed, hvor det forsigtigt konkluderes, at dette “kan give anledning til overvejelse om støtte til fx danske energikilder”. Den seneste tids udvikling giver en ny betydning af forsyningssikkerhed, som ikke alene er knyttet til leverance-sikkerhed, men også til software indbygget i produkter, som giver mulighed for overvågning, dataadgang m.m. Det skaber en anden form for gensidig afhængighed og systemisk sårbarhed end traditionel international handel. Den senere tids geopolitiske situation udfordrer derfor også de traditionelle argumenter imod statsstøtte og industripolitik. Dette gælder også i forhold til forsvarsindustrien og opbygning af en kapacitet, hvor rapporten alene diskuterer modkøbsregler ud fra et konjunkturperspektiv og ikke berører spørgsmål om udvikling af kompetencer og produktionskapacitet. Omvendt er der også en betydelig risiko for, at den aktuelle geopolitiske situation bliver benyttet som argument for en række tiltag, som alene gavner særinteresser og som har samfundsøkonomiske omkostninger.



Kapitlet omtaler kort problemstillinger i forhold til statslig støtte til kystbeskyttelse. Det er en vigtig problemstilling, da klimaforandringer har påvirket frekvensen og omfanget af oversvømmelser. Den aktuelle stormflodsordning er en obligatorisk kollektiv ordning, hvor præmier opkræves fra alle boligejere via brandforsikringen. Præmien er således ikke afhængig af den reelle risiko for stormflodsskader og giver ikke incitamenter til at undgå byggeri i områder med høj risiko for oversvømmelse (ex ante moral hazard) eller mindske omfanget af skader (ex post moral hazard). Der er således, som påpeget i rapporten, et behov for at ændre forsikringsordningerne på området. Dette eksempel har også betydning for andre områder, som fx risiko for tørke, hvor udviklingen kan skabe nye behov, og hvor det er vigtigt at modvirke både et forsikringsgab og uheldige incitamenter. I fravær vil der være et yderligere pres på den offentlige sektor og finanspolitikken i forhold til sådanne hændelser.

Kapitel III indeholder analyser af betydningen af arv og arveafgifter for arbejdsudbuddet. Omfang, fordeling og betydning af arv er et vigtigt spørgsmål, og kapitlet er et interessant bidrag til denne diskussion, selvom analysemulighederne på området er begrænset af datamæssige udfordringer. Selvom fokus alene er på effekterne for de offentlige finanser, er det snævert alene at betragte effekterne for arbejdsudbuddet for arvemodtageren. For arvemodtageren kan arven have betydning ikke kun for arbejdsudbud, men også opsparing.

Kapitlet indeholder en kort diskussion af forskellige motiver til arv, men der savnes en bredere diskussion. Reelt står en potentiel arvemodtager over for et lotteri, hvor arvets størrelse og tidsmæssige udløsning afhænger af arvgivers bortgang. Kapitlet omtaler en mulig forventningseffekt, hvor adfærden for den potentielle arvemodtager påvirkes, før arven modtages. En sådan effekt er plausibel, men der vil tilsvarende være en effekt, hvis arven først modtages senere eller med et lavere beløb end forventet. Der kan således tænkes forskellige adfærdsreaktioner af forventninger til arv.

Der er en trendstigning i pensionsopsparingen, men en væsentlig del af denne sker i livrenteprodukter, og har dermed ikke direkte betydning for arv. Omtalen heraf i kapitlet er ikke helt fyldestgørende. Med et livrenteprodukt elimineres behovet for forsigtighedsopsparing for at afdække en usikker levetid. Dette giver en efficiensgevinst, og det mindre behov for forsigtighedsopsparing kan udnyttes til højere forbrug eller mindre arbejdsudbud (i fravær vil en større del af den risiko påhvile de offentlige finanser). Det gør det også muligt at give inter vivos arv (og mindske risikoen for arvets størrelse for arvemodtager).

En væsentlig del af arven udløst ved dødsfald er friværdi i bolig, hvilket enten kan afspejle en indlåsning af formue, habit persistence (ønske om at blive boende, selvom boligen er blevet for stor og kunne sælges for at frigøre friværdien og muliggøre større andet forbrug) eller være en tilsigtet del af den intergenerationelle kontrakt i familien. Det er således muligt, at man vælger at blive længere i eget hjem for dermed at skabe incitamenter for børnene til at yde uformel pleje og pasning (se fx D. Barczyk, S. Fahle, og M. Kredler, 2023, Save, Spend, or Give? A Model of Housing, Family Insurance, and Savings in Old Age, *Review of Economic Studies*, 90, 2116–2187). Der kan derfor være effekter både på udbud af arbejdskraft til markedet og til uformel pleje i familien. Både før og efter modtagelse af arv kan der tænkes forskellige reakti-

oner på de to typer af arbejdsudbud, som også afhænger af de offentlige pasnings- og plejetilbud. Effekterne kan således ikke nødvendigvis tilskrives arv i snæver forstand. Aktuelt er der en diskussion om, i hvilket omfang det offentlige kan tilvejebringe acceptable pasnings- og plejetilbud for ældre, og det kan påvirke opsparing, arv m.m.

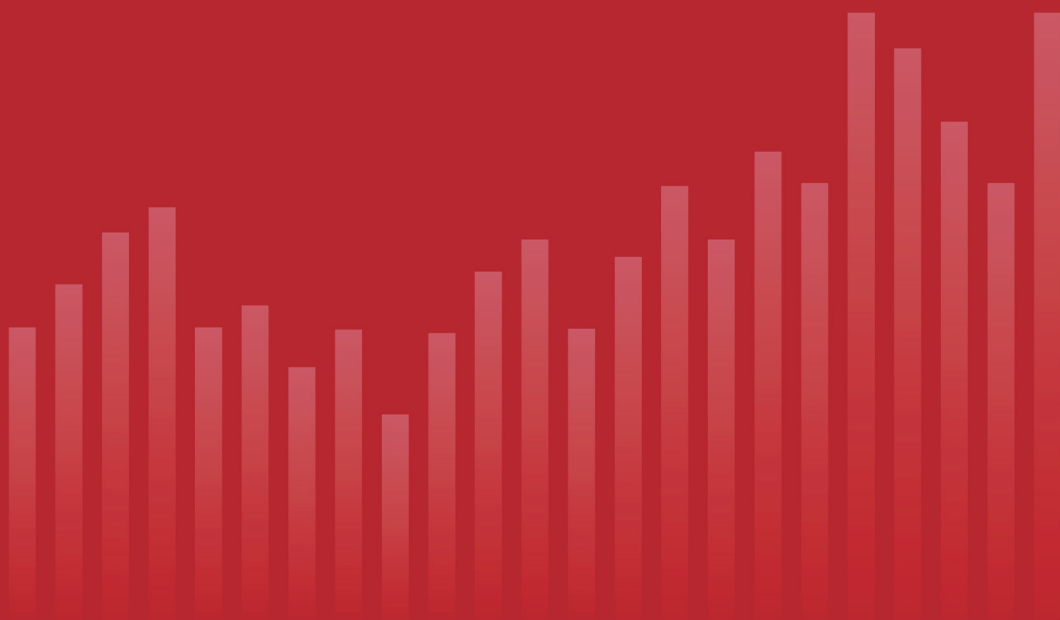
Inter vivo arv kan være motiveret af at give arven, hvor den kan gøre den største forskel (kreditbegrænsede børn, forældre køb af bolig, betale ferier m.m.) og fungere som en intergenerational forsikring (fx hjælp til børn med økonomiske problemer). Det kan også være motiveret i et ønske om at minimere betaling af arveafgift (og dermed øge værdien af arven til arvingerne). Samtidig peger en omfattende forskning på, at arv er medvirkende til at forstærke ulighed i indkomst og muligheder.

Effekterne af at modtage arv – enten forventet eller uforventet, inter vivos eller ved dødsfald – kan være meget forskellige, afhængig af den alder arvemodtageren har, når arven modtages (og med stigende "arvealder" kan effekterne i dag være anderledes end tidligere). Hvis det sker i en ung alder, hvor især likviditetsbegrænsninger kan være af betydning, kan det have en afgørende betydning for boligkøb, reduktion af gæld eller uddannelse (det er således ikke givet, at arv har en negativ produktivitetseffekt, som det hævdes på side 133).

Kapitel III omhandler Finansministeriets regneprincipper for skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse. Der gives en fin gennemgang af problemstillingen og vurdering af regneprincipperne. Analysen anlægger en statisk vinkel på deltagelsesbeslutningen i forhold til det aktuelle incitament til at være i beskæftigelse. Der kan imidlertid være en dynamisk betydning af arbejdsmarkedsdeltagelse i form af fremtidige jobs og lønninger. Selvom de her-og-nu økonomiske incitamenter til at være i beskæftigelse er lave (eller negative), kan nutidsværdien af at være i beskæftigelse være stor. I relation til diskussionen om dynamiske effekter ville det være interessant, hvis formandskabet kunne se nærmere på at inddrage sådanne forhold.

Der er nyligt gennemført økonomisk-politiske initiativer for at øge beskæftigelsesincitamenterne for personer tæt på pensionsalderen, og til fortsat at være i beskæftigelse efter pensionsalderen (øget skattefradrag, seniorpræmie og ændrede modregningsregler). Det ville også være interessant med en analyse af effekterne af sådanne tiltag.





De Økonomiske Råd   
Formandskabet

**DANISH ECONOMY  
SPRING 2024  
SUMMARY AND  
RECOMMENDATIONS**

## **SUMMARY AND RECOMMENDATIONS**

Chapter I comments on current economic policy, including government support for businesses, public sector wage formation and climate policy.

Chapter II presents a projection of the Danish economy, where renewed growth is expected, along with continued high employment and pressure on the labour market. Fiscal policy is assessed to contribute to increasing demand and thereby supporting employment. A favourable economic outlook and an initially loose fiscal policy indicate that a tighter fiscal policy is appropriate.

Chapter III analyses effects on the labour supply of receiving an inheritance. The analysis finds that recipients of an inheritance reduce their labour supply. For this reason, it is recommended that the ministries take into account the labour supply effects of changes in estate taxes.

Chapter IV assesses the finance and taxation ministries' assessment criteria for participation effects of personal tax changes. Two studies that include Denmark indicate that the ministries underestimate the participation effect. However, the difference is within the confidence interval.

## SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

This report by the Chairmanship of The Economic Councils contains four chapters:

- Current economic policy
- Economic outlook and public finances
- Inheritance and labour supply
- Tax and labour force participation

Trends in the labour market are central to this report in several ways. Thus, Chapter I comments on the employment consequences of government support for businesses, public sector wage formation and the green transition. The economic outlook in Chapter II shows that employment is expected to remain high and above the structural level in the coming years. Chapter III analyses the labour supply effects of receiving an inheritance, and finally Chapter IV examines the impact of the tax system on labour force participation. The main conclusions for each of the chapters of the report are summarized below.

### CHAPTER I, CURRENT ECONOMIC POLICY

Chapter I summarises the assessments of and recommendations for economic policy. The report's main conclusions related to fiscal policy and public finances appear in Chapter II.

#### **Government support scheme for shipping should be reduced**

The Expert Group for Future Business Support published its first report in February 2024. It recommends that the favourable tax arrangements for employees working on ships in the Danish International Ship Register (DIS scheme) be phased out. The Chairmanship agrees with the Expert Group's recommendation, as the scheme tends to reduce the productivity of these workers, as they will be retained in jobs with low productivity and pre-tax wages. Contrary to the Expert Group, it is the Chairmanship's assessment that the so-called tonnage tax should also be amended. The tonnage tax is a particularly low corporate tax on shipping companies. The low tonnage tax can lead to lower economy-wide productivity, as it encourages investment in the industry even when capital could earn a higher pre-tax return in other industries.

**Public sector wage formation leads to misallocation of employment**

In order to reduce staff shortages in some parts of the public sector, a tripartite agreement on wages and working conditions was concluded in December 2023. However, the agreement does not address the underlying trend towards uniform increases in wage rates for all public sector employees despite staff shortages in some parts of the public sector. In the absence of any changes in this policy, it must be expected that staff shortages will arise again in some parts of the public sector in the future.

**Coastal protection should be financed by those who gain the benefits**

In April 2024, a political agreement was reached on utilisation of some of the 'Green Fund'. This agreement has increased, by DKK 150 million, the pool of funds for which municipalities can apply for undertaking local coastal protection projects. However, as a basic principle, coastal protection projects that protect local assets should be financed by those who benefit from the projects. To address the increasing risk of storm surge, increased government funding is not required. The challenge can be addressed via new rules for *the storm surge scheme* (in Danish: stormflodsordningen) and coastal protection projects that ensure that property owners and municipalities have the right incentives when they make future decisions about building and coastal protection in risk areas.

**The Expert Group's model 1 leads to the cheapest reductions**

In February 2024, the Expert Group for Green Tax Reform presented models for how the non-energy-related greenhouse gas emissions in agriculture can be reduced. The Expert Group's model 1 includes a uniform tax on non-energy-related agricultural emissions of DKK 750 per tonne of CO<sub>2</sub>e by 2030. This corresponds to the level of the energy-related emissions from agriculture, industry etc. that are not covered by the EU's quota system. As a starting point, uniform taxation ensures the cheapest reductions.

**Historically conditioned compensation is significantly cheaper than models 2 and 3**

In the Expert Group's models 2 and 3, farmers are compensated according to their current number of livestock and hectares of land. Thus, labour that would otherwise go to less climate-damaging occupations is retained in agriculture. This makes these models more expensive for society. If the compensation is instead based on the farm's emissions before the introduction of the tax, labour moves to other professions, and the additional costs of the same compensation to the farmers are significantly reduced.

## **CHAPTER II, ECONOMIC OUTLOOK AND PUBLIC FINANCES**

Chapter II contains an assessment of the current economic situation and outlook as well as the evolution of public finances towards 2030.



**Merchanting and processing make up an increasing share of the economy**

An increasing share of Danish exports and value-added growth is made up of so-called merchanting and processing (M&P), where Danish-owned goods are exported from one foreign country to another without crossing the Danish border. M&P activities have increased significantly in recent years and are expected to make a significant contribution to growth in the next few years. It is estimated that M&P contributed almost 1½ percentage points to GDP growth in 2023, which is currently reported at 1.9 percent. This year the contribution from M&P is expected to be just over 1 percentage point. The development of the M&P activities thus has a major impact on exports and GDP growth in individual years, whereas the impact on the domestic economy is significantly smaller. This is particularly relevant when assessing pressure on the labour market in the Danish economy. This is due to the fact that the M&P activities are largely based on intangible capital and only to a limited extent on physical Danish production resources, see *Productivity, 2024*.

**Outlook for continued high employment**

After a certain moderation in demand in 2022-23 – partly as a result of high inflation and higher interest rates – demand is expected to pick up in the coming years. Fiscal policy is assessed to contribute to increasing demand. This supports employment, which is currently estimated to be approximately 3 percent above the estimated structural level. Employment is expected to remain high in the coming years, see Figure A. Next year, the employment gap is expected to be reduced slightly to approximately 2½ percent. This is a more positive assessment of the economic situation than presented in *Danish Economy, autumn 2023*, where the employment gap was estimated to be approximately 2¼ percent this year and approximately 1¼ percent next year. There is a degree of uncertainty in the estimated employment gap as it is challenging to determine exactly how much of the employment increase in recent years, which is permanent (structural) versus temporary (cyclical). For example, other labour market indicators suggest less pressure on the labour market than indicated by the estimated employment gap, and it is still unclear to what extent the influx of foreign labour is structural.

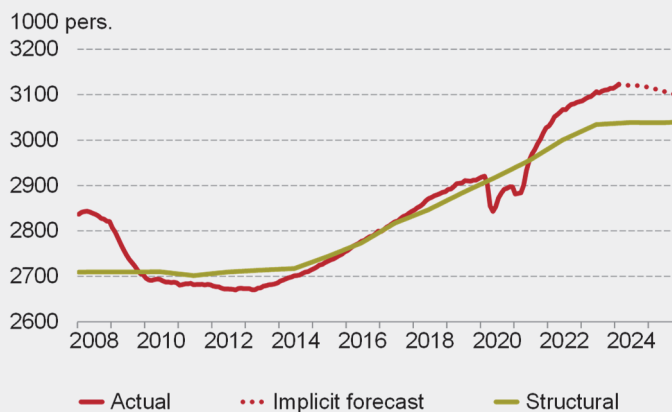
**The economic outlook suggests that fiscal policy should be tightened**

On the basis of the Finance Act proposal for 2024 and the agreed expenditure ceilings, the economic outlook presented in *Danish Economy, autumn 2023* was made under the assumption of a somewhat loose fiscal policy in 2024. Given the positive economic outlook mentioned above, the Chairmanship therefore recommended a tightening of fiscal policy, see *Danish Economy, autumn 2023*. Since then, fiscal policy has been relaxed further through increased defence spending. At the same time, the economic outlook is forecasted to be more pos-

itive. Both of these factors suggest that a tighter fiscal policy is appropriate given the economic outlook. However, it is challenging to quantify exactly how much fiscal policy should be tightened at this moment due to the uncertainty associated with the estimated pressure on the labour market. Nevertheless, there is sufficient certainty about the direction, namely a need for a tighter fiscal policy. When determining fiscal policy for 2025, the economic outlook dictates that the debate should place emphasis on achieving a smaller impact of fiscal policy on economic activity than assumed in the current assessment.

**FIGURE A EMPLOYMENT**

Employment is expected to remain high in the coming years, with an employment gap of almost 3 percent this year, which is expected to decline to approximately 2½ percent in 2025.



Notes: The figure shows monthly wage-earner employment adjusted to the national accounts annual figures for employment. The latest observation is February 2024. After that, an implicit monthly profile is shown, which is in line with the employment estimates at the annual level.

Source: Statistics Denmark, Statbank Denmark as well as the ADAM data bank, and own calculations.

### CHAPTER III, INHERITANCE AND LABOUR SUPPLY

**Inheritance affects the economy in a number of ways**

Inheritance plays an important role in private wealth in Denmark and the changes in it over time. In addition, inheritance also has conse-

quences for a number of other significant economic factors. This applies to savings, labour supply, public finances (e.g., via the importance of inheritance for taxation) and the distribution of consumption opportunities in the population. Chapter III of the report analyses the effects of receiving an inheritance on distribution and the labour supply of heirs.

**On average, approximately DKK 400,000 is inherited from the last parent – but big differences**

The analyses of inheritance in chapter III uses register data on the wealth of the deceased to estimate the size of inheritances left to their heirs. The average age of people who lose their last parent was 58 in 2022. On average, according to the assumptions made in the estimates, each beneficiary receives an inheritance of approximately DKK 400,000. This masks large differences, where approximately 40 percent of people do not receive any inheritance at all, while the average inheritance is DKK 2½ million for the 10 percent who receive the largest inheritance. The geographical distribution of the size of inheritances reflects the concentration of wealth in the country, as both net wealth and estimated inheritance amounts are greatest in the capital, its surrounding regions and the other major cities. The average inheritance is greatest in Hørsholm Municipality (DKK 2,000,000) and least in Struer Municipality (DKK 180,000).

**Analysis of effects of inheritance received in 2015-21 on labour supply**

The chapter's main analysis examines the influence of inheritance on the employment rate and working hours of the children of the deceased over the period 2015-21. In order to isolate the effect of inheritance, the labour supply of the heirs in question is compared with the labour supply of persons who instead received an inheritance a few years later. The analysis examines both changes in the employment rate and in the number of working hours for those who are employed, see Figure B.

**Employment and hours both fall by ½ percent in the first five years after receiving an inheritance**

According to the analysis, in the five years following receipt of an inheritance, the employment rate falls by ½ percent on average for those who inherit. In addition, there is an independent effect of the same size on hours worked by those who remain in employment after receiving an inheritance. The results are considered to be a lower bound estimate, which is partly because the effects are likely to last longer than the five years covered by the analysis. In addition, it is likely that the expectation of receiving an inheritance could already reduce the labour supply of potential heirs in the years before they actually receive their inheritance (expectation effect).

**FIGURE B EFFECT OF INHERITANCE ON EMPLOYMENT AND WORKING HOURS**

Individuals who receive an inheritance reduce their average employment rate, just as those heirs who remain in employment reduce their average hours worked.



Notes: The figure indicates the change in the employment rate and hours worked hours by those who remain in employment in the years before and after receiving the inheritance for people who receive an inheritance in year 0.

Source: Own calculations using register data.

**It is plausible that estate taxes increase the labour supply**

In their analyses, the finance and taxation ministries currently include income effects on the labour supply through changes in income tax, but not through changes in estate taxes. The results in the chapter indicate, however, that it would be more correct to also factor in an effect on the labour supply of the latter. Since estate taxes reduce the available inheritance, a higher estate tax is expected to lead to an increase in labour supply via a reduction in the income effect that causes the initial decrease in labour supply following receipt of the inheritance. The direct employment effect that can be estimated from the chapter is somewhat lower than the effects that the ministries use as a basis for estimating the effect of changes in, for example, the personal allowance (tax free threshold). However, there are various uncertainties and shortcomings associated with the data and estimation design in the chapter that are considered to cause the estimated employment effect to be a lower bound estimate.

**It is recommended that assessment criteria be introduced for the labour supply effect of estate taxes**

Therefore, it is recommended that the ministries take into account an income effect of changes in estate taxes on the labour supply that, in terms of size, correspond to the effect that is already used for changes in the personal allowance, etc. This effect corresponds to an assumption that the labour supply increases by around 250 full-time equivalent persons with an increase in estate taxes corresponding to DKK 1 bil-

lion. Setting such assessment criteria is also consistent with the ministries' general consistency principle, where assessment criteria in one area are transferred directly to other areas if there are theoretical arguments that they should be treated in the same manner.

## CHAPTER IV, TAXES AND LABOUR FORCE PARTICIPATION

**The chapter assesses the participation effects of tax changes**

As part of the Chairmanship's work is to assess the Danish ministries' ex ante assessment criteria of changes in economic policy, the chapter examines the assessment criteria for participation effects of personal tax changes. Up until now, the ministries have used a set of assessment criteria that had been in force since 2002, but in May 2024, the ministries have presented a new set of criteria for how participation effects will be included in analyses of the effects of personal tax changes.

**Appropriate updates in the ministries' new assessment criteria**

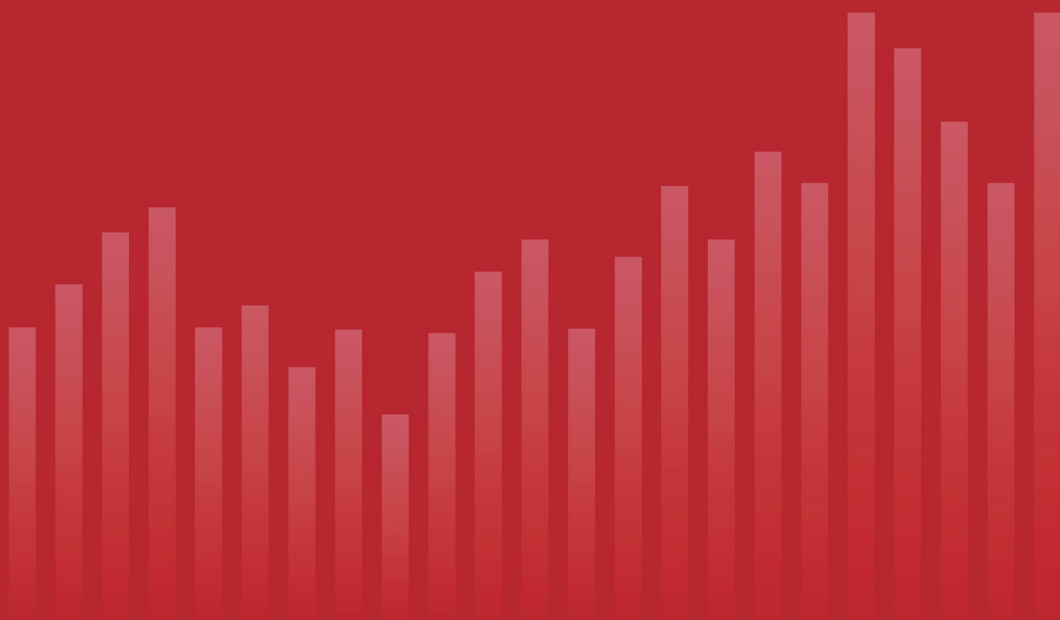
The Chairmanship generally considers that it is appropriate for the ministries to take into account participation effects for changes in the taxation of earned income, as there is empirical evidence for these effects. In addition, there are a number of appropriate changes in the ministries' updated assessment criteria, including a focus on effects on employment rather than unemployment. It is also positive that, in connection with the publication of the new assessment criteria, the underlying assumptions and the empirical bases have been thoroughly documented.

**Two studies point to a larger behavioural response parameter than the ministries use, ...**

In the updated assessment criteria, the ministries have decided to adjust the central behavioural response parameter upwards from approximately 0.1 to 0.15. This indicates how much the employment rate increases in percentage points when the net compensation rate is reduced by 1 percentage point. The ministries' choice of the size of the behavioural response parameter reflects an overall assessment of the international empirical tax and transfer literature. The Chairmanship focuses instead on two studies that have estimated participation effects for Denmark that can be converted into a behavioural response parameter of between 0.2 and 0.3.

**... but difference is within confidence intervals**

However, there is considerable uncertainty linked to the precise order of magnitude of the estimated effects, and the difference between the Chairmanship's and the ministries' behavioural response parameters is within the overlapping confidence intervals of the two studies.



## FORMANDSKABETS REDEGØRELSER

129. Dansk Økonomi, forår 2019. Konjunktur og offentlige finanser. Kapitalindkomstbeskatning. 175 kr.
130. Dansk Økonomi, efterår 2019. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Budgetloven og finanspolitiske rammer. Omkostninger ved konjunkturudsving. 175 kr.
131. Produktivitet, 2020. Udviklingen i produktiviteten. Investeringer i infrastruktur. 175 kr.
132. Dansk Økonomi, efterår 2020. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Konjunkturudsving og finanspolitik. Epidemiologi og økonomi. 175 kr.
133. Økonomi og Miljø, 2020. Dansk klimapolitik frem med 2030. 175 kr.
134. Produktivitet, 2021. Aktuel økonomisk politik. Udviklingen i produktiviteten. Langvarige effekter af coronakrisen. Byer og produktivitet. 175 kr.
135. Dansk Økonomi, forår 2021. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Tilbagetrækningsaftalen. Tidlig indsats. 175 kr.
136. Dansk Økonomi, efterår 2021. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Helbred og ældres beskæftigelse. Regneprincipper og konsekvensvurderinger. 175 kr.
137. Økonomi og Miljø, 2021. Beskatning af privatbilisme. Beskæftigelseseffekter af drivhusgasbeskatning. 175 kr.
138. Produktivitet, 2022. Aktuel økonomisk politik. Udviklingen i produktiviteten. Udviklingen i danske virksomheders markedsmagt. Forklaringer på udviklingen i virksomhedernes markedsmagt. 175 kr.
139. Dansk Økonomi, forår 2022. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Lånereguleringer på boligmarkedet. Tilgangseffekter ved ændrede dagpenge-regler. 175 kr.
140. Dansk Økonomi, efterår 2022. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Lærerbidrag i folkeskolen. 200 kr.
141. Økonomi og Miljø, 2022. Aktuelle miljøøkonomiske problemstillinger. Klimaregnskaber i landbruget. Fremstillingsvirksomheder og energipriser. 200 kr.
142. Produktivitet, 2023. Aktuel økonomisk politik. Udviklingen i produktiviteten. Automatisering i fremstillingssektoren. 200 kr.
143. Dansk Økonomi, forår 2023. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Velstand og velfærd. Virkninger af selskabsskat. 200 kr.
144. Dansk Økonomi, efterår 2023. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed. Regulering af private lejeboliger. Tidlig sundhedsindsats. 200 kr.
145. Økonomi og Miljø, 2023. Aktuelle miljøøkonomiske problemstillinger. Klimatilpasning i kystzonen. Kødfordbrug og drivhusgasafgifter. 200 kr.
146. Produktivitet, 2024. Aktuel økonomisk politik. Virksomhedernes brug af merchanting og processing. Betydningen af merchanting og processing for økonomien. 200 kr.
147. Dansk Økonomi, forår 2024. Aktuel økonomisk politik. Konjunktur og offentlige finanser. Arv og arbejdsudbud. Skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse. 200 kr.

De Økonomiske Råd  
Formandskabet

