

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Sammenfatning og anbefalinger giver et overblik over konklusionerne i rapportens to kapitler. Derudover præsenterer formandskabet centrale vurderinger og anbefalinger af tiltag, der kan påvirke produktiviteten.

INDHOLD

Denne produktivetsrapport fra De Økonomiske Råds formandskab, der udgør Produktivetsrådet, består af to kapitler.

PRODUKTIVITETSRAPPORTEN 2020

- Kapitel I Udviklingen i produktiviteten
- Kapitel II Investeringer i infrastruktur

I det følgende gives en kort præsentation af rapportens konklusioner. Dernæst præsenteres formandskabets vurderinger af aktuelle økonomisk-politiske tiltag, der kan forventes at påvirke produktiviteten.

RAPPORTENS KONKLUSIONER

Nationalregnskabsrevision løftede produktiviteten med 5 pct. i de private byerhverv

Kapitel I giver et overblik over produktivetsudviklingen. Revisionen af Nationalregnskabet i november 2019 indebar blandt andet en opjustering af fremgangen i produktiviteten siden 2016. Timeproduktivetsniveauet i de private byerhverv blev i den anledning løftet 5 pct. i 2019. Revisionen skyldes primært nye oplysninger om de store danske koncerners globale aktiviteter.

Globaliseringen gør produktivetsudviklingen vanskeligere at fortolke

I kapitel I diskuteres det også, hvordan den opgjorte produktivitet påvirkes af det øgede omfang af eksport af varer, der ikke krydser den danske grænse. Som led i globaliseringen har danske virksomheder i stigende omfang flyttet dele af produktionsprocessen til udlandet. De fragmenterede produktionsprocesser betyder blandt andet, at produktionsaktiviteter, der finder sted i udlandet bidrager til dansk BNP. Det gør det mere komplekst at vurdere og fortolke udviklingen i produktivitet og konkurrenceevne. Det illustreres i kapitlet, at det øgede omfang af eksport, der ikke krydser den danske grænse ikke har en entydig effekt på den opgjorte produktivitet.

Tegn på forringede konkurrenceforhold i USA

I kapitel I beskrives også en nyere fagøkonomisk debat om udviklingen i konkurrenceforhold. Udviklingen i graden af konkurrence på vare- og arbejdsmarkeder er et af de vigtige elementer, der kan påvirke produktivetsudviklingen. I de seneste år er der kommet stor opmærksomhed herpå blandt økonomiske forskere som følge af

forskellige tegn på, at konkurrencen er blevet forringet i mange brancher i USA. I Europa er indikationerne mere blandede.

Stigende amerikansk profitkvote

Blandt andet har en amerikansk undersøgelse fokuseret på den funktionelle indkomstfordeling for den ikke-finansielle selskabssektor i USA, jf. Barkai (2019). Den finder, at såvel lønindkomsten som den ordinære kapitalindkomst er faldet som andel af sektorens værditilvækst i perioden 1984-2014. Den resterende del, som kan betragtes som profitindkomst, er modsat steget betragteligt. Analysen finder også tegn på, at profitten især er steget i de sektorer, hvor der er sket en stigende koncentration af virksomheder, sådan at den stigende profit kan være en indikation af forringet konkurrence.

Tegn på stigende overnormalt kapitalafkast i Danmark – men årsagen uvis

En tilsvarende undersøgelse af den funktionelle indkomstfordeling for den ikke-finansielle selskabssektor i Danmark finder overordnet, at den samme udvikling har fundet sted her: Det overnormale kapitalafkast er steget siden 1995. Det kan potentielt skyldes ringere konkurrenceforhold eller andre former for stigende knaphedsrenter. Blandt andet på grund af forskellige usikkerheder om kapitalapparatets størrelse og den relevante kapitalomkostning, der er forbundet med beregningen, er det dog ikke muligt ud fra denne undersøgelse alene at drage nogen håndfaste konklusioner om de bagvedliggende årsager. Det vil kræve grundigere undersøgelser, eksempelvis om sammenhængen mellem profitkvote og konkurrenceforhold at komme frem til en mere definitiv forklaring på den afdækkede udvikling i den funktionelle indkomstfordeling.

Transportinfrastruktur er vigtig for økonomisk vækst og velfærd

Et velfungerende transportsystem fremmer handel, mobilitet på arbejdsmarkedet og vidensdeling mellem virksomheder og husholdninger. Dermed spiller investeringer i infrastruktur en vigtig rolle for produktiviteten i den private sektor. Infrastrukturinvesteringer har også betydning for offentlig produktivitet, idet investeringernes effektivitet kan måles ved de gavnlige virkninger for samfundet set i forhold til omkostningerne. I kapitel II ses der nærmere på gevinsterne, der er forbundet med større offentlige investeringer i transportinfrastrukturen, herunder effekterne på økonomisk aktivitet og produktivitet.

Cost-benefit-analyser er vigtige for beslutninger om infrastruktur

Gevinsterne og omkostningerne ved infrastrukturprojekter opgøres i såkaldte *cost-benefit*-analyser. Transportministeriet fastlægger en række regnemetoder, som har til formål at sikre, at *cost-benefit*-analyser af forskellige infrastrukturprojekter er sammenlignelige. Analyserne leverer et vigtigt bidrag til at sikre, at de politiske prioriteringer af infrastruktur foretages på et økonomisk velfunderet grundlag.

Traditionelle opgørelsesmetoder fanger nogle gevinster ved produktiviteten – men ikke alle

De traditionelle opgørelsesmetoder til *cost-benefit*-analyser, som også anbefales af Transportministeriet, vil opfange nogle af produktivetsgevinsterne ved investeringer i infrastruktur, men formentlig ikke dem alle. Opgørelsen af gevinsterne afspejler brugernes direkte fordele ved brugen af infrastrukturen – altså de fordele, brugeren har en betalingsvillighed for. Hvis infrastrukturen skaber samfundsøkonomiske fordele herudover i form af eksterne effekter på produktiviteten for andre end brugerne, vil dette imidlertid ikke være indregnet.

Svært, men vigtigt at opgøre alle gevinster ved infrastruktur

De eksterne gevinster ved infrastruktur er vanskelige at opgøre. Selv hvis det skulle være muligt at opgøre en samlet effekt af infrastruktur på produktiviteten, er det derfor vanskeligt at udskille den del, som skyldes eksterne effekter og andre markedsfejl. Ikke desto mindre er det en vigtig opgave at forbedre metoderne, så alle gevinsterne ved infrastruktur indregnes.

Eksisterende studier indikerer positive effekter på produktiviteten

Eksisterende undersøgelser peger på, at transportinfrastruktur har positiv effekt på økonomisk aktivitet. Der er mindre viden om effekten på produktiviteten, men også her findes overvejende en positiv effekt. Der eksisterer kun få danske undersøgelser, men mange erfaringer fra udlandet. Undersøgelserne giver ikke et klart billede af størrelsen af den positive effekt. Dette hænger sammen med, at der er metodiske udfordringer forbundet med at opgøre effekterne. Disse består eksempelvis i at finde den rette årsagssammenhæng, i at sammenligne infrastrukturprojekter af forskellig størrelse og type samt i at adskille, hvor stor en del af en given effekt på lokalområdet, som skyldes omflytning af ressourcer fra andre steder i landet, og hvor stor en del, som skyldes, at der er skabt ny økonomisk aktivitet. Derudover er der de førnævnte udfordringer ved at opgøre de eksterne effekter.

Analyse i kapitel II peger på positiv effekt af motorveje

I analysen, der præsenteres i kapitel II, konkluderes det, at færdiggørelsen af motorvejsstrækninger i Østjylland i 1990'erne har haft en positiv effekt på den samlede indkomst i landet. Der estimeres en positiv effekt på lokalområdenes erhvervsindkomst og beskæftigelse, som indikerer, at motorvejene har haft en positiv effekt på den samlede indkomst. Det er ikke muligt at foretage en håndfast beregning af størrelsen af effekten på landsplan. Det skyldes, at det er vanskeligt at afgøre, hvor stor en del af den estimerede effekt i lokalområderne, som skyldes omflytning af beskæftigelse og andre ressourcer fra andre områder, og hvor stor en del, som skyldes ny økonomisk aktivitet.

Vigtigt at kende fordele og ulemper ved infrastruktur

Når der træffes beslutninger om infrastruktur, er det vigtigt, at fordele og ulemper er velbelyste. Infrastruktur har mange påvirkninger på samfundet, og gevinsterne kan blandt andet udmønte sig i øget pro-

duktivitet. Udover udgifterne til anlæg og vedligehold kan infrastruktur også medføre øget belastning af miljøet, herunder effekter på klimaet. Derfor er det vigtigt, at metoderne til opførelse af fordele og ulemper ved infrastruktur løbende forbedres og videreudvikles.

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I det følgende vurderes aktuelle økonomisk-politiske tiltag, der kan påvirke produktiviteten. Tiltagene er inddelt i syv overordnede områder:

- Aktuelle tiltag vedrørende COVID-19
- Klima- og miljøpolitik
- Skattepolitik
- Tiltag rettet mod udenlandsk arbejdskraft
- Tiltag der påvirker effektiviteten i den offentlige sektor
- Ændring af lejeloven
- Uddannelse og opkvalificering

AKTUELLE TILTAG I RELATION TIL COVID-19

Udbrud af COVID-19

Det globale udbrud af COVID-19 i begyndelsen af 2020 vil i en periode få betydelige konsekvenser for hele verdensøkonomien. Der kan som følge af forhold relateret til både økonomiens udbuds- og efterspørgselsside ses frem til væsentligt lavere aktivitet i 2020.

Virus udsprang fra Kina ...

Spredningen af virus havde sit afsæt i Kina i slutningen af 2019 og førte i løbet af januar i år til, at dele af den kinesiske produktion blev lukket ned. Dette svækkede de internationale forsyningskæder og gjorde det vanskeligere for producenter i resten af verden at få adgang til halvfabrikata fra Kina.

... men har nu fået hårdt fat i Europa

Efterfølgende har virus spredt sig til resten af verden og herunder Europa, hvor Italien er særligt hårdt ramt. I Danmark og i mange andre lande har en lang række tiltag rettet mod at begrænse smittespredningen reduceret det effektive arbejdsudbud. I Danmark drejer det sig blandt andet om lukningen af daginstitutioner og skoler, der reducerer forældres arbejdsudbud som følge af manglende pasningsmuligheder. Men herudover påvirkes arbejdsudbuddet direkte af sygdom, karantæne, hjemsendelsen af ansatte i den offentlige sektor

og opfordringen fra regeringen om at hjemsende medarbejdere i den private sektor.

Negativt udbudsstød forstærkes af sundhedspolitiske tiltag ...

Det negative udbudsstød, som havde sit afsæt i Kina, er dermed blevet forstærket af udbredelsen af virus og af de forskellige initiativer, der skal begrænse den. Det indebærer i stigende grad, at virksomheder risikerer ikke at have adgang til halvfabrikata fra andre brancher, og effekterne kan dermed sprede sig som ringe i vandet. Senest er de europæiske grænser blevet lukket mellem flere lande, hvilket yderligere vil sætte forsyningskæderne under pres. I det omfang virksomhederne afskediger medarbejdere kan de miste virksomhedsspecifik viden, som vil påvirke produktiviteten negativt i perioden, der følger efter det akutte virusudbrud.

... og fører til fald i efterspørgslen

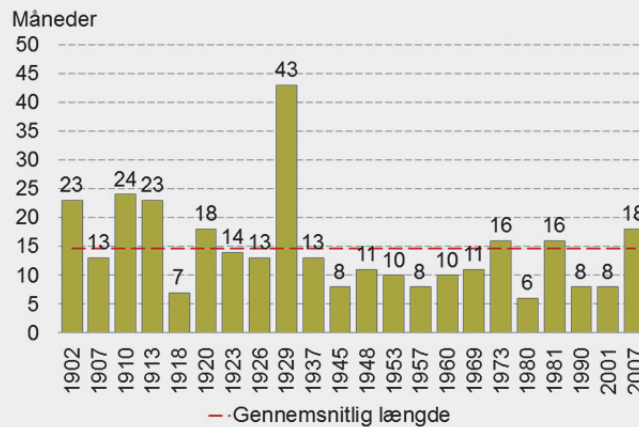
De afledte effekter på efterspørgselssiden er også markante. Faldet er særligt udtalt i mange serviceerhverv, herunder hoteller, restauranter, rejsebureauer og transportbranchen, som påvirkes meget direkte af et fald i sociale aktiviteter, rejseaktivitet og turisme. Efterspørgselsfaldet vil dog med tiden ramme bredere. Faldende efterspørgsel i udlandet, og særligt hos vores væsentligste samhandelspartnere i form af EU, Storbritannien og USA, vil reducere eksportmulighederne, og øget usikkerhed vil potentielt svække forbrugsefterspørgslen.

Tilbageslag er i sin natur midlertidigt

Aktivitetsfaldet og stigningen i ledigheden vil med stor sikkerhed blive markant. Virusudbruddet er i sin natur midlertidigt, men det er uvist, hvor længe det vil vare ved. Det er ikke formandskabets vurdering, at dansk økonomi aktuelt er præget af væsentlige ubalancer relateret til eksempelvis arbejdsmarkedet eller boligmarkedet, sådan som det eksempelvis var tilfældet i forbindelse med konjunkturtilbageslaget i 2008-09. Det taler for, at genopretningen sandsynligvis kan ske hurtigt, når tilbagegangen er ophørt. Historiske erfaringer fra USA peger endvidere på, at tilbageslaget efter influenzaudbruddet i 1918-19 (den spanske syge) var relativt kortvarigt sammenlignet med øvrige tilbageslag, jf. figur 1.

FIGUR 1 LÆNGDEN AF TILBAGESLAG I USA

I USA var længden af tilbageslaget efter influenzaudbruddet i 1918-19 relativt kort sammenlignet med andre tilbageslag.



Anm.: X-aksen angiver året for det respektive tilbageslags begyndelse.

Kilde: NBER Business Cycle Dating Committee, (<https://www.nber.org/cycles/cyclesmain.html>).

Tiltag, der holder hånden under økonomien, kan have gavnlige effekter på produktiviteten

Der er imidlertid risiko for, at et større tilbageslag, selv om det er relativt kortvarigt, kan få konsekvenser for produktivets- og velferdsudviklingen. Det vil eksempelvis være resultatet, hvis virksomheder må lukke, og der sker tab af virksomhedsspecifik kapital. Et eksempel herpå er, hvis en virksomhed må afskedige medarbejdere med særlig viden indenfor virksomhedens område, som den efterfølgende ikke kan ansætte igen. Ligeledes kan forsyningskæderne virke mindre effektivt hvis de kræver interaktion mellem nye forretningspartnere, da dette involverer relationsspecifik kapital. For den enkelte kan en periode med højere ledighed desuden føre til varige tab af humankapital. Herudover vil kvaliteten af den offentlige sektors tilbud falde mht. blandt andet uddannelse og øvrig sundhedsservice. Derfor er det hensigtsmæssigt, at regeringen og Folketinget har gennemført en række tiltag, der har til formål at begrænse de økonomiske skadesvirkninger af virusudbruddet. Det drejer sig blandt andet om:¹

1) Kapitlet er færdigredigeret d. 18. marts 2020.

- Udskydelse af virksomheders moms- og skattebetalinger
- Frigivelse af den kontracykliske kapitalbuffer, hvilket giver mulighed for øgede bankudlån
- Ændring af sygedagpengesystemet, så der kan opnås refusion fra dag ét, når medarbejderen er syg af COVID-19 (eller er i karantæne)
- Indførelse af lønkomensation, der under visse kriterier dækker op til 75 pct. af fyringstruede fuldtidsansattes løn op til en grænse på 23.000 kr. og 90 pct. af timelønnedes løn op til en grænse på 26.000 kr.
- Selvstændige kan opnå en kompensation fra staten på 75 pct. af sit omsætningstab, dog maksimalt 23.000 kr.
- En kompensationsordning målrettet de faste udgifter i virksomheder, som har oplevet fald i omsætning på mere end 40 pct. Kompensationen vil udgøre mellem 25 og 80 pct. af virksomhedens faste udgifter

Relevante tiltag, men kompensationsordninger bør særligt rettes mod udsatte brancher

Disse tiltag kan begrænse antallet af opsigelser og antallet af virksomhedslukninger. Formandskabet vurderer, at tiltagene er meget relevante. I forhold til kompensationsordningerne (bortset fra lønkomensationen) er det imidlertid vigtigt, at de i særlig grad har fokus på de brancher, der ikke på et senere tidspunkt kan "indhente" den tabte omsætning. Det drejer sig f.eks. om brancher som transport, hoteller og restaurationer; taxachaufføren kan eksempelvis ikke køre 48 timer i døgnet, når sygdoms-krisen er overstået, og restauranten har en maksimal kapacitet.

Usikkert om synergien mellem støtte og likviditetstiltag er tilstrækkelig

Det er usikkert, om der vil opstå tilstrækkelige synergier mellem støtten på den ene side og likviditetstiltag på den anden. Hvor hurtigt, støttemidlerne kan indfries her og nu, er altafgørende for om tab og afskedigelser kan undgås. Lånemuligheder kan udfylde behovet i mellemtiden, indtil udbetalingerne er modtaget, men det kræver klare og gennemskuelige kompensationsregler. Regeringens forslag gælder kun i 3 måneder, men et længere eller tilbagevendende kriseforløb kan ikke udelukkes. Endelig er det vigtigt, at tiltagene baseres på administrativt simple regler og implementering, samt at det i videst muligt omfang sikres at kun de, som virkelig har brug for det, får støtten.

Gode manøvrer muligheder i Danmark

Som formandskabet tidligere har påpeget, er de offentlige finanser solide i Danmark. Det betyder, at der er gode manøvrer muligheder i den økonomiske politik. Da tilbageslaget må forventes at være midlertidigt, er det naturligt, at de tiltag, der anvendes ligeledes har midlertidig karakter.

KLIMA- OG MILJØPOLITIK

Danmark får en ny klimalov, ...

I december 2019 blev der indgået en politisk aftale om en ny klimalov. Ifølge aftalen skal Danmark reducere drivhusgasudledningerne i 2030 med 70 pct. i forhold til 1990 og være klimaneutral i 2050.

... der er mere ambitiøs end den gældende

Aftalen om den nye klimalov er mere ambitiøs end den gældende lov fra 2014. I klimaloven er målsætningen om klimaneutralitet i 2050 defineret ved, at der ikke udledes flere drivhusgasser i Danmark, end der optages. 70 pct.-målet for 2030 svarer til, at der skal reduceres næsten lige så meget i tiårsperioden fra i dag til 2030, som blev reduceret i 30-årsperioden siden 1990.

Skærpet ambitionsniveau vil reducere fremgangen i produktiviteten

Et skærpet ambitionsniveau i klimapolitikken må forventes at føre til, at produktiviteten i hvert fald i en periode vokser langsommere, end den ellers ville have gjort. Det skyldes i særdeleshed, at en ambitiøs klimapolitik begrænser virksomhedernes muligheder for at anvende deres produktionsfaktorer på den mest effektive måde.

Konsekvenserne afhænger af, hvordan reduktionerne opnås

De økonomiske effekter og størrelsen af produktivitetstab ved det skærpede ambitionsniveau afhænger af en række forhold, herunder den teknologiske udvikling. Samtidig afhænger omkostningerne af den konkrete udformning af klimapolitikken.

Målsætninger bør opnås via afgifter

Målsætningerne i klimapolitikken bør opnås via målrettede afgifter, eksempelvis i form af en ensartet afgift på drivhusgasudledninger på tværs af alle brancher.² Målrettede afgifter er den mest effektive måde at påvirke borgernes og virksomhedernes adfærd på. Dermed får den enkelte borger og virksomhed mulighed for at vælge den løsning, der er mest hensigtsmæssig for dem selv i en situation, hvor priserne i højere grad afspejler de klimamæssige omkostninger ved produktion og forbrug. Det vil sikre, at reduktioner af udledninger opnås fleksibelt og omkostningseffektivt. Klimarådet vurderer eksempelvis, at en generel drivhusgasafgift på omkring 1.500 kr. pr. ton i 2030 er et centralt virkemiddel i forhold til at nå målet om 70 pct. reduktion af drivhusgasudledninger i 2030, jf. Klimarådet (2020). Hvis man samtidig søger at påvirke borgeres og virksomheders adfærd gennem regler, egentlige forbud eller anden regulering svækkes fleksibiliteten, og det vil forøge omkostningerne ved at nå et givet klimapolitisk mål.

2) Der skal dog tages hensyn til prisen på CO₂-kvoter i kvotesektoren. Afgiften skal reduceres med prisen på CO₂-kvoter, så der ikke sker "dobbelt-regulering". Det er her forudsat at afgiften vil være større end prisen på CO₂-kvoter.

Bindende sektormål kan øge omkostningerne	Formandskabet har anbefalet, at en afgift på drivhusgasudledninger stiger frem mod 2050, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2018a). Det vil tilskynde til, at de billigste reduktioner gennemføres først, hvilket giver den billigst mulige omstilling. Det er derfor hensigtsmæssigt, at klimaloven ikke indeholder sektorspecifikke målsætninger. Ligeledes er det vigtigt for omkostningseffektiviteten, at den kommende klimahandlingsplan ikke fastlægger bindende sektormål, men tilskynder til en omkostningseffektiv fordeling af indsatsen mellem sektorer.
Klimaindsatsen kan medføre lækage	En stramning af den danske klimapolitik, der giver anledning til færre danske udledninger, kan føre til <i>lækage</i> , dvs. at noget af produktionen, og dermed udledningerne, flytter til udlandet. Lækage kan modvirkes ved at give et bundfradrag i drivhusgasafgiften til virksomheder, der er udsat for international konkurrence, eksempelvis efter samme princip som tildelingen af gratis kvoter i EU's kvotesystem. En langsom indfasning af afgiften, der giver virksomhederne tid til omstilling, vil også modvirke lækage. Hvis den danske klimapolitik skal tage hensyn til lækage og dermed de samlede klimaeffekter af indsatsen, bliver det dyrere for Danmark at nå reduktionsmålene.
Klimaindsatsen kan have fordelingsvirkninger	Klimapolitikken kan have fordelingsmæssige konsekvenser, da udgifter til energi og fødevarer typisk optager en større andel af budgettet i en lavindkomsthussituation end i en højindkomsthussituation. En stigning i disse udgifter som følge af eksempelvis en højere afgift på drivhusgasudledninger vil derfor reducere forbrugsmulighederne relativt mest blandt de lavtlønnede. Hvis der er et politisk ønske om at modvirke de fordelingsmæssige konsekvenser af klimapolitiske tiltag, håndteres det mest hensigtsmæssigt via skatte- og overførselssystemet. De fordelingsmæssige konsekvenser vil desuden blive modereret, hvis der samtidig reduceres andre energiafgifter i forbindelse med indførelsen af en ensartet drivhusgasafgift. ³
Fond skal bidrage til grøn omstilling	Finansloven 2020 indeholder en såkaldt grøn fremtidsfond med en samlet investeringsramme på op til 25 mia. kr. Fonden skal <i>“bidrage til en national og global grøn omstilling, herunder udvikling og udbredelse af nye teknologier, omlægning af energisystemer til vedvarende energi, lagring og effektiv anvendelse af energi mv. og fremme af global eksport af grøn teknologi, særligt inden for vind”</i> . Fondens virke sker via en forøget investeringsramme af allerede etablerede ordninger som EKF (Danmark Eksportkredit) (14 mia. kr.), Vækstfon-

3) I en nylig undersøgelse findes det eksempelvis, at en reform, der indebærer en ensartet afgift på drivhusgasudledninger kombineret med reduktion af energiafgifterne med 75 pct., er fordelingsmæssig neutral, jf. Kraka-Deloitte (2020).

den (4 mia. kr.), Danmarks Grønne Investeringsfond (6 mia. kr.) og Investeringsfonden for Udviklingslande (1 mia. kr.).

Fonden kan være relevant, hvis der er markedsfejl, ...

Fonden skal operere på markedsvilkår. Låneomkostningerne ved den risikovillige kapital skal dermed afspejle såvel markedsrenten som det risikotillæg ved de konkrete projekter, der vil gælde på et velfungerende finansielt marked. Det økonomiske rationale for en sådan fond er eksistensen af markedsfejl. Evans og Oye (2001) nævner en række potentielle markedsfejl såsom asymmetrisk information, skalaeffekter, miljømæssige eksternaliteter og afhjælpning af unfair konkurrence fra udenlandske virksomheder, som modtager offentlig støtte fra deres hjemlande. Andre studier, f.eks. Sørensen (2019) og Weimfl. (2017), fokuserer på, at der er stordriftsfordele forbundet med at skaffe information omkring handelsmæssige barrierer. Det taler for, at det offentlige tilvejebringer og stiller denne type viden til rådighed.

... men regeringen har ikke leveret dokumentation herfor

I fravær af markedsfejl er der derimod ikke grund til at forvente, at fonden vil bidrage til den grønne omstilling. Samtidig løber staten en risiko ved at drive den slags finansieringsvirksomhed. Derfor burde der med forslaget om etableringen af fonden følge dokumentation af hvilke markedsfejl, der gør sig gældende, og hvordan den foreslåede fondskonstruktion bidrager positivt i forhold hertil.

SKATTEPOLITIK

I forbindelse med finanslovsaftalen fra december 2019 blev der aftalt forskellige ændringer i skattesystemet, som kan påvirke produktiviteten.

Ensretning af arvebeskatningen er hensigtsmæssig

Et af disse består i en forøgelse af bo- og gaveafgiften for virksomhedsarvinger. Beskatningen af arv ved generationsskifte af familieejede virksomheder kommer dermed til at ligge på samme niveau som beskatningen af andre typer af arv, hvilket også var tilfældet før 2016. En sådan ensretning af arvebeskatningen er hensigtsmæssig, da de samlede forvriddningseffekter ved beskatningen hermed kan mindskes, jf. blandt andet De Økonomiske Råds formandskab (2019) og Produktivitetsrådet (2017). Hvis bo- og gaveafgiften for virksomhedsarvinger er lavere end den generelle beskatning af arv, vil skattesystemet bidrage til, at familieejede virksomheder i særlig grad overdrages til næste generation fremfor at blive solgt til udenforstående. Det kan svække erhvervslivets indtjening og produktivitet.

Forlængelse af henstandsordning

Der har i den økonomisk-politiske debat været påpeget flere udfordringer forbundet med bo- og gaveafgiften for virksomhedsarvinger.

Blandt andet kan den svække virksomhedernes likviditet på tidspunktet for virksomhedsoverdragelsen. Hvis der eksisterer markedesfejl på lånemarkederne, kan det føre til, at arvingerne til ellers sunde og rentable virksomheder kan være nødsaget til at foretage frasalg af vigtige aktiver og droppe gavnlige investeringer efter et generationsskifte. I forbindelse med forøgelsen af bo- og gaveafgiften, er det imidlertid blevet muligt, at virksomheden kan afdrage afgiftsbetalingen i forbindelse med generationsskifte over 30 år i stedet for 15 år, som det hidtil har været tilfældet. En udvidelse af mulighederne for henstand er en mere direkte måde at tage hånd om eventuelle lånemarkedsfejl på, og samtidig undgås forvriddningseffekterne ved en egentlig skattemæssig særbegunstigelse.

**Ekspertgruppe
med fokus på
værdiansættelse**

En anden udfordring består i, at det i praksis kan være vanskeligt, at foretage en nøjagtig værdiansættelse af familieejede virksomheder. I det store flertal af sådanne sager, kan værdiansættelsen afgøres ud fra ret enkle retningslinjer. I nogle tilfælde, eksempelvis hvis en virksomhed ejer væsentlige immaterielle aktiver, kan værdiansættelsen imidlertid være mere kompliceret. Regeringen har i december 2019 besluttet at nedsætte en ekspertgruppe, der skal se nærmere på udfordringerne ved værdiansættelsen af familieejede virksomheder og komme med forslag til modeller for værdifastsættelsen i forbindelse med generationsskifte. Formandskabet bakker op om nedsættelsen af denne ekspertgruppe.

**Finanslovsaftale
indebar også andre
gavnlige justeringer
af skattesystemet**

Finanslovsaftalen indebar også andre elementer med karakter af afskaffelse eller reduktion af skattemæssige begunstigelser, der ikke havde tydelig begrundelse i hensynet til økonomisk effektivitet. Det drejer sig blandt andet om afskaffelsen af det nedslag i skattebetalingen som hovedaktionærer, der har erhvervet deres aktier før 19. maj 1993, hidtil har opnået. Ligeledes indeholder finanslovsaftalen en reduktion i skattebegunstigelsen ved såkaldte forældrekøb af lejligheder. Denne ordning har betydet, at personer, der har benyttet sig heraf, har kunnet opnå et rentefradrag med en skatteværdi på op mod 56 pct., såfremt de har været topskatteydere. Dette er betydeligt højere end skatteværdien af fradraget for øvrige personer. Det har derfor betydet, at der i perioder med høje renter kan have været en skattemæssig begunstigelse af denne type af investeringer relativt til andre formueplaceringer, som den enkelte har kunnet foretage. Begge skattebegunstigelser kan have haft som konsekvens, at kapital ikke er blevet investeret der, hvor den har haft det største afkast før skat.

TILTAG RETTET MOD UDENLANDSK ARBEJDSKRAFT

Udenlandsk arbejdskraft kan være kilde til øget produktivitet

Finansloven indeholder forskellige tiltag, der er rettet mod at gøre det lettere for danske virksomheder at opnå adgang til udenlandsk arbejdskraft. Formandskabet har tidligere fremhævet, at udenlandsk arbejdskraft kan bidrage til at forøge produktiviteten blandt de indfødte danskere, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2017). Det skyldes blandt andet, at udenlandske arbejdere i nogle tilfælde medbringer nye ideer og viden, der fører til, at nye teknologier og ny organisering tages i anvendelse, jf. eksempelvis Malchow-Møller mfl. (2019). Endvidere kan udenlandske arbejdere besidde kvalifikationer, der komplementerer de indfødtes kvalifikationer, og bidrage til, at der sker en opkvalificering blandt disse.

Positivlisten anvendes kun i begrænset omfang

Det er usikkert i hvor høj grad tiltagene i finansloven i praksis bidrager til en højere produktivitet. Et af tiltagene består i en udvidelse af positivlisten, således at det bliver muligt at opnå opholds- og arbejdstilladelse for faglært arbejdskraft.⁴ Den nuværende positivliste anvendes imidlertid kun i meget begrænset omfang, blandt andet fordi det administrativt kan være lettere for udenlandske arbejdere i stedet at opnå arbejdstilladelse via den såkaldte beløbsordning.⁵ Det er derfor uvist, om tiltaget vil have en væsentlig effekt på mængden af udenlandsk arbejdskraft.

Udvidelse af etableringskortordningen

Finanslovsaftalen indeholder også en udvidelse af etableringskortordningen for nyuddannede udlændinge.⁶ Udvidelsen indebærer blandt andet, at også studerende, der har afsluttet en bachelor- eller professionsbachelorgrad i Danmark, kan anvende ordningen. Dertil udvides perioden også, hvori der kan indgives ansøgning om et etableringskort fra seks måneder til et år. Endelig indføres en mulighed for at forlænge etableringskortopholdet med et ekstra år for de personer, som er ansat i en stilling, der er relevant i forhold til den afsluttede uddannelse. Disse udvidelser af etableringskortordningen vurderes at

4) Positivlisten gør det muligt at opnå arbejds- og opholdstilladelse for udlændinge, som har et jobtilbud indenfor et beskæftigelsesområde, hvor der er mangel på særligt kvalificeret arbejdskraft. Hidtil har det kun været muligt at benytte sig af positivlisten hvis vedkommende har kvalifikationer på bachelor- eller kandidatniveau.

5) Beløbsordningen indebærer, at udlændinge, der er blevet tilbudt et arbejde med en årlig løn på minimum 436.000 kr. (2020-niveau), kan opnå opholds- og arbejdstilladelse uanset uddannelsesniveau og erhvervsområde.

6) Etableringskortordningen er målrettet udenlandske studerende, der kommer fra lande udenfor EU, og giver efter endt uddannelse mulighed for ophold i to år i Danmark, uden mulighed for at kunne modtage offentlige ydelser. Hensigten med ordningen er, at udlændinge efter de to år kan søge om opholdsgrundlag efter de øvrige ordninger, herunder særligt erhvervsordningerne. Ordningen har hidtil kun været gældende for personer med en kandidatgrad eller en ph.d.-uddannelse.

være gavnlige, idet udlændinge, der er uddannede i Danmark, får bedre mulighed for at blive her og arbejde efterfølgende.

Sænkning af beløbsgrænsen bør fortsat overvejes

Samlet er det tvivlsomt om de nylige tiltag vil have en betydelig effekt på tilgangen af udenlandsk arbejdskraft. Formandskabet har tidligere peget på, at en reduktion af beløbsgrænsen kan bidrage til at tiltrække mere udenlandsk arbejdskraft fra tredjelande og forøge velstanden, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2017). En sådan reduktion bør fortsat overvejes.

EFFEKTIVITET I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Tiltag kan reducere effektiviteten i den offentlige opgaveløsning

Finanslovsaftalen indeholder flere elementer, der påvirker effektiviteten i den offentlige sektors opgaveløsning. Det drejer sig blandt andet om indførelsen af minimumsnormeringer i daginstitutionerne frem mod 2025 samt begrænsninger på den offentlige sektors anvendelse af konsulentydelse. Begge disse elementer trækker i retning af, at den enkelte decentrale enhed i den offentlige sektor får mindre fleksibilitet til at prioritere sine ressourcer og løse opgaverne på den måde, den vurderer, gør størst gavn for borgerne.

Politiske mål bør opnås via økonomiske incitament fremfor rigide regler

Bedre børnepasning er naturligvis en legitim politisk prioritering. Det er imidlertid vigtigt, at målsætningen nås på den mest omkostningseffektive måde. Generelt er det ud fra et effektivitetshensyn at foretrække, at de enkelte decentrale enheders adfærd påvirkes via incitament fremfor rigide krav og regler. Det kan eksempelvis ske ved at ændre tilskudssystemet, således at den enkelte enhed i højere grad gives tilskyndelse til at handle på en måde, der er bedre i tråd med de politiske målsætninger. Målsætningen om flere pædagoger i daginstitutionerne kunne eksempelvis tale for en ændring af det kommunale tilskudssystem, som præmierer kommuner med et højt antal pædagoger pr. barn. En anden mulighed kunne være at ændre på den andel som forældrenes egenbetaling må udgøre af de samlede driftsudgifter. En stigning i den tilladte egenbetalingsandel vil gøre det muligt for den enkelte institution at hæve lønomkostningerne og ansætte flere pædagoger, uden det kræver yderligere kommunale midler. Hvis forældrene skal holdes skadesfri, kan de eventuelt kompenseres for den øgede egenbetaling via børne- og ungeydelsen.

Snarlig evaluering af budgetloven

Budgetloven skal evalueres og revideres i foråret 2020. Budgetloven omfatter et system med udgiftslofter og sanktioner ved overskridelser af udgiftslofterne. Med budgetloven skal udgiftslofterne overholdes år for år.

**Budgetlov
kan bidrage til
uhensigtsmæssige
incitamenter**

Systemet med udgiftslofter og sanktioner bidrager til, at målene for væksten i de offentlige forbrugsudgifter overholdes. Det etårige perspektiv kan imidlertid også give incitamenter til uhensigtsmæssig adfærd. Systemet kan medvirke til, at offentlige myndigheder holder en vis sikkerhedsafstand til budgetterne i den første del af året og forbruger mere i slutningen af året, når der er sikkerhed for, at budgetterne ikke overskrides. En undersøgelse finder eksempelvis en mindre stigning i "pengeafbrænding" sidst på i året i kommuner i 2011-14 sammenlignet med perioden 2008-10, jf. Kora (2016).

**Investeringer kan
blive prioriteret på
bekostning af
serviceudgifter**

En anden problemstilling er den konkrete afgrænsning af udgiftslofterne og sanktioner. Kommunerne har igennem en årrække forbrugt mindre end budgetteret på servicebudgetterne, mens budgetterne for investeringer systematisk er overskredet. En årsag til dette kan være, at investeringer prioriteres på bekostning af serviceudgifter, da der ikke er nogen sanktion ved overskridelser af det aftalte niveau for investeringer.

**Mere omfattende og
flerårige lofter kan
være relevante at
overveje**

Det kan derfor være relevant, at overveje, om flere udgifter bør omfattes af udgiftslofterne og sanktionen samtidig bør opgøres på baggrund af udgiftslofterne over flere år. Det bør dog bemærkes, at det kan være vanskeligt at identificere, hvorvidt eventuelle incitamenter til højere forbrug i slutningen af året eller eventuelle incitamenter til at prioritere investeringer skyldes udgiftslofter og sanktioner eller andre elementer i den offentlige økonomistyring. Der er generelt behov for mere viden om, hvordan det etårige perspektiv for udgiftslofterne påvirker den offentlige økonomistyring.

LEJELOVEN

**Aftale om ændring
af lejeloven**

Der blev i januar 2020 indgået aftale i Folketinget om en ændring af lejeloven. Ændringen indebærer blandt andet, at det bliver sværere for udlejere af private udlejningsejendomme at hæve huslejen i forbindelse med gennemgribende boligforbedringer. Fremover kan dette først ske fem år efter forbedringen har fundet sted, medmindre forbedringen er tilstrækkeligt energiforbedrende.

**Karensperiode kan
hindre unødvendige
boligforbedringer ...**

Indførelsen af karensperioden er primært begrundet i bekymringen for såkaldte "kortsigtede investorer" på ejendomsmarkedet. Den hidtidige ordning kan således have givet nogle udlejere en tilskyndelse til at foretage unødvendige boligforbedringer med det ene formål for øje at kunne hæve huslejen. Denne tilskyndelse vil blive svækket med indførelsen af en karensperiode.

**... men også
reducere kvaliteten
af boligmassen**

Karensperioden vil imidlertid også svække incitamenterne til at foretage hensigtsmæssige investeringer med henblik på at vedligeholde boligmassen. Det kan dermed resultere i et lavere omfang af gavnlige investeringer og en boligmasse af ringere kvalitet. Muligheden for at undgå karensperioden ved at foretage tilstrækkeligt energiforbedrende investeringer kan desuden føre til, at der bliver foretaget unødvendige investeringer udelukkende med henblik på at undgå denne. En mere direkte måde at sikre drivhusgasreduktioner på kunne være at indføre en afgift på drivhusgasudledninger.

**Huslejeregulering
kan medføre
flere typer af
forvridninger ...**

I forbindelse med ændringen af lejeloven bør det overvejes, om den generelle huslejeregulering er hensigtsmæssigt indrettet. Reguleringen har flere uheldige konsekvenser. Den kan blandt andet medføre en uhensigtsmæssig udnyttelse af boligmassen, hvor nogle personer som følge af en kunstigt lav husleje opnår et ineffektivt stort boligforbrug på bekostning af andre personer med større boligbehov og betalingsvilje. Tidligere analyser har endvidere peget på, at det indenfor gruppen af lejere særligt er højtuddannede og personer med høj indkomst og formue, som gevinsten ved huslejereguleringen tilfalder.

**... herunder
svækket mobilitet
på arbejdsmarkedet**

Huslejeregulering kan endvidere svække mobiliteten på arbejdsmarkedet, da det bliver mindre attraktivt at fraflytte en huslejereguleret bolig. I en undersøgelse for Danmark blev det eksempelvis fundet, at stærkere huslejeregulering i et område svækker sandsynligheden for at en lejer finder et job udenfor lokalområdet, jf. Svarer mfl. (2005). Disse negative sideeffekter ved huslejeregulering skal opvejes mod de fordele, der kan være, eksempelvis i form af at det potentielt kan bidrage til en varieret beboersammensætning.

UDDANNELSE OG OPKVALIFICERING

**Målsætning om
opkvalificering
af ufaglærte**

Regeringens forståelsespapir indeholder et mål om, at der sker en opkvalificering af ufaglærte, som kan bidrage til at øge lønmodtagerens produktivitet og kompetencer. Globalisering og automatisering kan øge behovet for løbende tilpasning af den enkeltes kompetencer. Analyser indikerer imidlertid, at ansatte i jobtyper, der forsvinder fra arbejdsmarkedet, i dag ikke modtager efteruddannelse i højere grad end andre beskæftigede, jf. Andersen mfl. (2018). I forståelsespapiret peges ikke på konkrete instrumenter til at sikre, at der sker en opkvalificering af ufaglærte, eller hvordan det sikres, at opkvalificeringen målrettes fremtidens arbejdsmarked.

Man bør være varsom med at indregne betydelige effekter af opkvalificering

Det er meget uklart, hvor stor en effekt der kan påregnes af tiltag rettet mod opkvalificering af ufaglærte generelt. Formandskabet har tidligere peget på, at der i de senere år har været et fald i andelen af ufaglærte i befolkningen, samt at gruppen af ufaglærte i højere grad end tidligere består af personer med karakteristika, der trækker i retning af en relativt lav beskæftigelsesandsynlighed, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2018b). Selv hvis man opnår en opkvalificering af denne gruppe, bør man derfor ikke forvente, at ufaglærte opnår samme beskæftigelsesgrad og produktivetsniveau som eksempelvis den nuværende gruppe af faglærte.

Uheldigt, at det tredje år af skolepuljen droppes

Med start i skoleåret 2017/18 igangsatte Børne- og undervisningsministeriet Skolepuljen. Puljen har en samlet størrelse på 500 mio. kr. og udbetaling af midlerne sker over tre år. Puljen belønner folkeskoler, som formår at give fagligt svage elever et karaktermæssigt løft. Forsøget kan potentielt afdække effekterne af at avende styrkede incitamenter i den offentlige sektor og i særdeleshed i uddannelsessystemet. En foreløbig evaluering fra TrygFondens Børneforskningscenter viser positive omend usikkert estimerede effekter, jf. Andersen mfl. (2019). Den endelige evaluering af forsøget bliver imidlertid vanskeliggjort af, at regeringen har valgt at droppe det sidste år af forsøgsordningen. Det er uheldigt, at puljen lukkes før ordningen er endeligt evalueret, navnlig da den øvrige forskning fra andre lande tyder på, at incitamentsstyring er et lovende instrument i forhold til at øge produktiviteten i uddannelsessektoren, jf. eksempelvis Burgess (2016).

LITTERATUR

Andersen, M. B., K. Vasiljeva, P. Henriks, R. Kornbek og C.L. Sørensen (2018): Efteruddannelse og tilpasningsomkostninger ved globalisering. Kraka og Deloitte, Small Great Nation.

Andersen, S. C., L.M. Andreassen, G.S. Harrits, U. Hvidman, M.V. Kristensen og S. Munkedal (2019): Evaluering af skolepuljen. 1. midtvejsrapport. Institut for Økonomi, Aarhus Universitet. TrygFondens Børneforskningscenter i samarbejde med VIA University College

Barkai, S. (2019): Declining Labor and Capital Shares. Kommer i *Journal of Finance*.

Burgess, S. (2016): Human capital and education: The state of the art in the economics of education. IZA Discussion Paper, No. 9885.

De Økonomiske Råds formandskab (2017): Dansk Økonomi, forår 2017.

De Økonomiske Råds formandskab (2018a): Økonomi og Miljø 2018.

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

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

Evans, P.C. og K.A. Oye (2001): International competition: Conflict and cooperation in government export financing. I Hufbauer, C. og R.M. Rodriguez, The Ex-Im bank in the 21st century: A new approach? Institute for international economics, Special Report 14,

Klimarådet (2020): Kendte veje og nye spor til 70 procents reduktion. Retning og tiltag for de næste ti års klimaindsats i Danmark. Marts 2020.

Kora (2016): Tendenser i stat-kommuneforholdet efter kommunalreformen – fokus på økonomiaftaler og sanktionssystemet. Politik nr. 2, årgang 19.

Kraka-Deloitte (2020): En klimareform der leverer de magiske 70 procent. Small great nation. Februar 2020.

Malchow-Møller, N., J.R. Munch og J.R. Skaksen (2019): Do foreign experts increase the productivity of domestic firms? *The Scandinavian Journal of Economics* 121 (2), s. 517-546.

Produktivetsrådet (2017): Produktivitet 2017.

Sørensen (2019): Export promotion and intra-industry reallocations. Kommer i *Review of International Economics*

Svarer, M., M. Rosholm og J.R. Munch (2005): Rent control and unemployment duration. *Journal of Public Economics* 89 (11/12), s. 2165-2181.

Wei, S., Z. Wei og J. Xu (2017): Sizing up market failures in export pioneering activities. NBER working paper nr. 23893.

