

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL I
AKTUEL ØKONO-
MISK POLITIK

KAPITEL I

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I kapitlet afrapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik. Disse tager udgangspunkt i rapportens kapitel II og fra tidligere analyser fra formandskabet.

De første to afsnit har fokus på håndteringen af coronakrisen og den førte finanspolitik. To hovedbudskaber er, at hjælpepakkerne bør udfases i takt med, at restriktionerne lempes, og at der på nuværende tidspunkt bør være en forsigtig linje i finanspolitikken.

De sidste to afsnit har fokus på strukturpolitiske områder. Der argumenteres blandt andet for, at den bedste måde at nå målsætningen om reduktioner af drivhusgasudledningen er ved at indføre en generel CO₂e-afgift.

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

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

- Covid-19 og dansk økonomi
- Finanspolitik
- Klimapolitik
- Uddannelse og dagpengesystem

Covid-19 behandles i det første afsnit

Dansk og international økonomi har siden det tidlige forår i 2020 været domineret af udviklingen i den globale covid-19-pandemi. I kapitlet fokuseres først på, hvordan Danmark har håndteret pandemien, hvor der er særlig fokus på den økonomiske håndtering i form af hjælpe- og likviditetspakker.

Finanspolitik og de offentlige finanser diskuteres i det andet afsnit

Afsnittet om finanspolitik indeholder formandskabets vurdering af behovet for finanspolitiske lempelser på kort sigt, og en diskussion af om budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo kan overskrides med henvisning til exceptionelle omstændigheder. Derudover diskuteres, hvorvidt udviklingen på boligmarkedet går så hurtigt, at der kan være behov for indgreb.

To afsnit om strukturpolitiske problemstillinger

I de følgende to afsnit afrapporteres vurderinger og anbefalinger relateret til strukturelle emner. Afsnittet om klimapolitik har fokus på betydningen af, at en ensartet afgift på drivhusgasser annonceres hurtigst muligt samt betydningen af den danske genopretningsplan for den førte klimapolitik. Afsnittet om uddannelse og dagpengesystem diskuterer den aktive beskæftigelsesindsats, bevillinger til ungdomsuddannelser og konjunkturfølsomhed i dagpengesystemet.

COVID-19 OG DANSK ØKONOMI

To aspekter af håndteringen af epidemien

Covid-19 har sat dybe spor i dansk økonomi, og det har også været det væsentligste tema i den økonomiske politik det seneste år. Der er to aspekter af håndteringen af sundhedskrisen, som diskuteres i dette afsnit. Dels er der selve håndteringen af epidemien med test, isolation og smitteopsporing. Dels er der håndteringen af de afledte økonomiske konsekvenser.

Håndtering af coronavirus

Aktuel status på epidemien

Danmark blev som det meste af verden hårdt ramt af pandemien, men sammenlignet med en del af de andre europæiske lande og USA er Danmark kommet rimeligt nådigt igennem pandemien indtil nu. Det gælder både, når der ses på antallet af døde pr. indbygger og på faldet i BNP i løbet af 2020, jf. kapitel II.

I Danmark er benyttet den såkaldte hammer og dans

Den danske regering har siden marts 2020 valgt at anvende en undertrykkelsesstrategi for at reducere smittespredningen: Den såkaldte hammer og dans. Den første del af denne strategi – hammeren – består af en hurtig og aggressiv reaktion i form af betydelige restriktioner og nedlukning af dele af økonomien, jf. Pueyo (2020). Når smitten er nedbragt følger den anden del af strategien – dansen – hvor smittespredningen holdes nede med målrettede tiltag, indtil der kommer tilstrækkelige mængder af en effektiv vaccine eller en effektiv behandling.

Der bør være et beredskab til håndtering af en mulig ny bølge af covid-19

I efteråret 2020 kom en anden bølge af covid-19, hvor det viste sig, at den nuværende strategi med at holde smitten nede ikke fungerede optimalt. Der er en risiko for, at Danmark igen senere på året vil blive ramt af en tredje bølge af smitteudbrud, der kan kræve en respons. Erfaringen fra den anden bølge viser, at det er vigtigt, at der er et tilstrækkeligt beredskab, der hurtigt kan sættes i værk. Det er ikke oplagt, hvordan dette beredskab skal designes. At fastholde den nuværende testindsats i længere tid vil være meget omkostningsfyldt, hvorfor det er vigtigt, at et kommende beredskab er skalerbart, så indsatsen hurtigt kan øges i tilfælde af en ugunstig smitteudvikling. Det bør være en prioritet for regeringen at udarbejde en opdateret beredskabsplan i løbet af sommeren, så den er klar i tilfælde af et større smitteudbrud til efteråret eller vinteren.

Overgang til fjernundervisning kan medføre læringstab, ...

For at reducere smittespredningen har der det seneste år været restriktioner på aktiviteter, hvor mennesker mødes. Det har også gjort sig gældende på undervisningsområdet, hvor skoler i perioder har været helt eller delvist lukket for fysisk fremmøde. Nedlukninger af skoler kan medføre et læringstab for eleverne i grundskolen. Det er usikkert, hvor stort læringstab er for den enkelte elev, men da nedlukningen af undervisningen har påvirket alle elever, så kan det samlede læringstab være stort. Det kan særligt gælde for fagligt udfordrede elever, som samtidig ikke har forældre, der er i stand til at hjælpe dem med skolearbejdet. Læringstab er dog mindsket af, at der har været fjernundervisning, og der er også mulighed for at indhente hele eller dele af et

læringstab efter genåbningen af skolevæsenet. Det er derfor på nuværende tidspunkt vanskeligt at sige, hvad de langsigtede konsekvenser af fjernundervisningen vil være.

... og derfor bør nationale test forblive sammenlignelige med tidligere års test

Det er derfor meget vigtigt, at overvåge om der er opstået et vedvarende læringstab for større grupper af elever. I givet fald kan der være behov for en målrettet indsats for at løfte de pågældende elever. For at kunne overvåge, om der er et læringstab blandt visse grupper af elever, er det nødvendigt at bedømme elevernes faglige niveau. Her kan de nationale test spille en rolle. Der pågår aktuelt et arbejde med at revidere de nationale test. Det er vigtigt, at testresultaterne fortsat er sammenlignelige over tid efter de kommende justeringer.

Hjælpepakker

Hjælpepakker holdt hånden under dansk økonomi i starten af krisen, ...

Der opstod stor usikkerhed i økonomien i takt med coronakrisen tiltog i foråret 2020, og der blev besluttet betydelige nedlukninger af dansk økonomi. Her hjalp indførelsen af hjælpepakker til at reducere antallet af konkurser og begrænsede stigningen i ledigheden. Et væsentligt større antal konkurser og afskedigelser kunne have ledt til større tilbageholdenhed blandt forbrugere og virksomheder, og det ville have forstærket den økonomiske krise.

... men har uundgåelige bivirkninger

En uheldig egenskab ved hjælpepakkerne er imidlertid, at de kun yder støtte til eksisterende virksomheder, mens nye virksomheder ikke har adgang til dem. Derved er hjælpepakkerne med til at fastlåse den eksisterende erhvervsstruktur, og den normale proces, hvor eksisterende lavproduktive virksomheder lukker og erstattes af nye virksomheder med en højere produktivitet, er sat ud af kraft.

Den helt klare hovedregel: Hjælpepakkerne bør udfases, når der genåbnes

Denne bivirkning ved hjælpepakkerne er dog begrænset, så længe der er pålagt så omfattende restriktioner, at virksomhederne reelt er nedlukkede. Når der er omfattende begrænsninger for den økonomiske aktivitet, så kan nye virksomheder alligevel ikke vinde markedsandele fra de eksisterende virksomheder. Når branchen genåbner, selv om det sker under restriktioner, vokser denne negative effekt ved hjælpepakker, hvis de fastholdes. Det klare udgangspunkt bør derfor være, at genåbning og udfasning af hjælpepakker går hånd i hånd, selvom der stadig er restriktioner for den økonomiske aktivitet.

Aftale om midlertidig forlængelse, hvis omsætningsfald er stort

Det er i maj 2021 besluttet at udfase de eksisterende generelle hjælpeordninger med virkning fra 1. juli. Der kan dog stadig gives kompensation til tvangslukkede virksomheder. Det er endvidere besluttet, at der indføres en midlertidig ny kompensationsordning for særligt ud-

satte virksomheder, der gælder i 3 måneder. Der kræves dog et omsætningsfald på minimum 45 pct. set i forhold til omsætningen i 2019, hvis der skal kunne modtages støtte.

Gevinster og omkostninger ved kortvarig målrettet forlængelse ...

Udgangspunktet bør som nævnt være, at hjælpepakkerne udfases med mindre, at virksomhederne er tvangslukkede. Den aftalte midlertidige forlængelse af hjælpepakkerne vil indebære fortsat støtte til virksomheder, som er ramt af restriktioner, men som ikke er nedlukket. En midlertidig forlængelse af støtten kan mindske antallet af konkurser blandt virksomheder, der ville være levedygtige i fravær af krisen. Der kan derfor være et argument for støtte i en begrænset periode i løbet af efteråret. Overfor det står, at støtten til de eksisterende virksomheder mindsker dynamikken i dansk økonomi.

... kan være vanskelig at opføre

Det er ikke muligt at vurdere hvor mange virksomheder, der faktisk undgår konkurs som følge af en midlertidig forlængelse af hjælpepakkerne, hvorfor gevinsten ved at forlænge dem ikke kan opgøres. Tilsvarende kan det heller ikke opgøres, hvor stort tabet ved manglende dynamik vil blive. Det kan altså ikke entydigt fastslås, om det er samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssigt at udfase alle hjælpepakker straks den 1. juli eller videreføre dem i 3 måneder. En forlængelse af hjælpepakkerne bør i alle tilfælde være kortvarig, da tabet afledt af mangel på dynamik i samfundet stiger, jo længere tid hjælpepakkerne fastholdes.

Der bør ikke skabes forventning, der mindsker incitament til at gøre økonomien robust, ...

En anden ulempe ved at fastholde hjælpepakkerne for længe er, at det sender et signal om stor politisk villighed til at hjælpe alle eksisterende virksomheder under en pandemi. Det kan give erhvervslivet en forventning om, at staten også i fremtiden vil træde til med støtte. Det mindsker virksomhedernes tilskyndelse til at lave tilpasninger af deres forretningsmodel, der indebærer omkostninger her og nu, men gør virksomhederne mere robuste overfor fremtidige smitteudbrud. En sådan situation bør så vidt muligt undgås.

... og dette bør være centralt i epidemilovens kompensationsordning

Det er derfor også vigtigt at den kommende kompensationsordning i epidemiloven ikke afgørende svækker incitamentet til, at virksomhederne bidrager til at gøre deres forretningsmodel mere robust. I forbindelse med epidemiloven blev det aftalt, at en arbejdsgruppe forankret i Erhvervsministeriet skal udarbejde en model for kompensationsordninger ved indgreb, der ikke har karakter af ekspropriation. Det er en samfundsøkonomisk fordel at reducere usikkerheden om, hvordan virksomhederne kan forvente at blive kompenseret ved fremtidige epidemier, der kræver væsentlige restriktioner. Det er dog vigtigt, at kompensationsordningen udformes så den i mindst muligt omfang svækker

virksomhedernes tilskyndelse til allerede nu at foretage potentielt omkostningsfulde tilpasninger, der gør dem mere robuste overfor fremtidige epidemier.

Likviditetsordninger

Der er indført en række midlertidige lån fra staten til virksomheder

Der er i forbindelse med coronakrisen indført en række tiltag, hvor staten sikrer virksomhederne adgang til likviditet. Det blev besluttet at forlænge kredittider for betaling af blandt andet moms og A-skat. Disse forlængende kredittider er aktuelt ved at blive normaliseret, men de er blevet erstattet af en mulighed for, at virksomhederne rentefrit kan låne nogle af de skatter og den moms de har indbetalt. De nye låneordninger har relativt lange løbetider, og de sidste skal først tilbagebetales i 2023.

Likviditets- og låneordninger anvendes bredt

De forlængede kredittider og låneordninger skulle have været en hjælpende hånd til trængte brancher. De har dog ikke været målrettet mod brancher, der var særligt påvirket af restriktioner, da virksomheder i alle brancher kunne anvende ordningerne. De nye låneordninger er også blevet anvendt af brancher, der ikke har været omfattet af væsentlige restriktioner. For eksempel har bygge og anlæg anvendt mulighederne for lån på linje med de fleste andre brancher, og industrien hører til blandt de brancher, der har den største anvendelsesgrad af ordningerne. Der er altså givet likviditetsstøtte til virksomheder, der kun i beskedent omfang er påvirket af restriktioner. Denne støtte kan være givet til virksomheder, der også ville have økonomiske problemer uden pandemien, eller også er der blot givet en gratis likviditet til i forvejen velfungerende virksomheder, der har valgt at spare de normale finansieringsomkostninger.

Kreditvurderinger bør vende tilbage til pengeinstitutter ...

Der er kun få krav, som virksomhederne skal opfylde for at få adgang til låneordninger for moms og A-skat, og der foretages ingen egentlig kreditvurdering. Det indebærer, at staten har påtaget sig en kreditrisiko. Det kan være hensigtsmæssigt i en helt særlig situation, men kreditvurderinger og risici bør vende tilbage til pengeinstitutterne.

... og betalingsfrister bør ikke forlænges yderligere

Som udgangspunkt bør betalingsfristerne ikke forlænges yderligere, og de statslige låneordninger bør ophøre, når de aktuelle tilbagebetalingstidspunkt nås. Dette er også anbefalingen fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker II. Herefter skal den statslige finansiering igen erstattes af en markedsmæssig finansiering i pengeinstitutterne baseret på konkrete kreditvurderinger.

FINANSPOLITIK

Indhold i afsnittet	Vurderinger af finanspolitikken bygger på beskrivelserne i kapitel II, hvor der er en gennemgang af konjunktursituationen og de offentlige finanser.
	Finanspolitikken i 2021 og 2022
Vanskeligt at planlægge den økonomiske politik	Tilrettelæggelsen af den overordnede økonomiske politik er særlig udfordret som følge af den ekstraordinære situation, som dansk økonomi befinder sig i, og finanspolitikken bør tilrettelægges, så den så vidt muligt tager højde for den store usikkerhed.
Umiddelbart ikke behov for finanspolitisk justering i 2021 ...	Med afsæt i fremskrivningen i kapitel II vurderes det ikke, at der på nuværende tidspunkt er behov for nye finanspolitiske initiativer, der har virkning i 2021. Der er afsat betydelige offentlige midler til hjælpepakker, testning og vaccination. Finanspolitikken må derfor aktuelt karakteriseres som stærkt ekspansiv, og det i en situation, hvor ledigheden kun ligger lidt over niveauet, før pandemien slog igennem på dansk økonomi.
... og konflikt med budgetlov, ...	Argumentet mod yderligere generelle lempelser i 2021 er primært af konjunktursyn, men der er også en potentiel konflikt med budgetloven. Det strukturelle underskud i 2021 overstiger således klart underskudsgrænsen i budgetloven, og den primære årsag til dette er, at finanspolitikken er lempet markant siden finanslovsforslaget for 2021 blev fremlagt. Lempelserne afspejler blandt andet udgifter til test, vacciner og forlængelser af hjælpepakker. Dette er tilladt ifølge budgetloven, hvis Danmark befinder sig i exceptionelle omstændigheder. Exceptionelle omstændigheder kan enten være økonomiske i form af en dyb lavkonjunktur eller force majeure i form af begivenheder uden for statens kontrol. Det er kun det sidste, i form af en global pandemi, der p.t. gør sig gældende. Reglerne tilsiger da, at nye tiltag der øger udgifter eller mindsker indtægter skal være fuldt finansierede i 2021, med mindre tiltaget direkte kan begrundes i hensyn i force majeure begivenheden, der aktuelt vedrører folkesundheden. Stabiliseringspolitiske hensyn kan ikke godtgøre lempelser, i henhold til reglerne.
... hvis lempelser ikke har rod i sundhedskrise	
Behov for forsigtig linje i finanspolitik i 2022	Det er endnu for tidligt at vurdere, om der er behov for at justere finanspolitikken for 2022. I lyset af usikkerheden er det dog relevant at anlægge en forsigtig linje i finanspolitikken for næste år. I praksis er det væsentligt nemmere at lempe finanspolitikken, hvis der opstår behov for det, end at stramme, hvis politikken i udgangspunktet er for lempelig. Hvis økonomien udvikler sig som forventet, så bør finanspolitikken ikke bidrage til at øge efterspørgslen i 2022. I lyset af de tiltag, der er

vedtaget under coronakrisen, og som i et vist omfang bærer ind i 2022, bør finanspolitikken ikke være lempeligere end det forløb, der ligger i *Danmarks Konvergensprogram, 2021*. Formandskabets vurdering er, at det strukturelle underskud i 2022 vil være lidt større end budgetlovens grænse, og vil være i konflikt med budgetlovens grænse, hvis det lægges til grund, at de exceptionelle omstændigheder er ophørt i 2022. I fravær af exceptionelle omstændigheder giver den nuværende budgetlov ikke muligheder for, at underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP overskrides, når finanslovsforslaget for 2022 skal fremlægges til august.

Underskudsgrænse kan ændres til 1 pct. af BNP

Vurderingen af, at den strukturelle saldo i 2022 kan forventes at ligge lige på den ene eller den anden side af grænsen illustrerer, at usikkerheden i beregningen er betydelig og formandskabet har tidligere anbefalet, at små og midlertidige overskridelser af den strukturelle saldo ikke bør føre til ændringer i den planlagte finanspolitik. Hvis budgetlovens underskudsgrænse var 1 pct. af BNP, som formandskabet anbefalede allerede i *Dansk Økonomi, efterår 2020*, så ville det strukturelle underskud ligge inden for reglerne. En underskudsgrænse på 1 pct. af BNP vil også mindske behovet for stramninger af finanspolitikken i de kommende år, hvor der må forventes en demografisk betinget forringelse af de offentlige finanser, som vil bringe den strukturelle saldo i konflikt med den nuværende underskudsgrænse.

Risici på boligmarkedet

Vurdering: Ikke akut behov for stramning, ...

Boligpriserne er steget det seneste år, og en række institutioner har italesat behovet for at gribe ind. Formandskabet vurderer imidlertid, at der på nuværende tidspunkt ikke er et akut behov for at gribe ind på boligmarkedet. Dette skal blandt andet ses på baggrund af, at boligbyrden som følge af et fortsat lavt renteniveau er relativt lav, samtidig med at der allerede i dag er gennemført er række opstramninger i forhold til situationen før finanskrisen.

... men indgreb kan dog hurtigt komme på tale

Udviklingen bør dog følges nøje. Boligpriserne stiger hurtigt, og de kan om relativt kort tid komme mere grundlæggende ud af trit med de økonomiske forhold. En konkret mulighed vil i givet fald være at stramme adgangen til afdragsfrie lån, som har udgjort en svagt stigende andel af det samlede udlån i og omkring København og Århus. Begrænsning i muligheden for afdragsfrihed vil udgøre en ulempe for boligkøbere, der benytter afdragsfriheden til at tilbagebetale dyrere banklån, men vil omvendt bidrage til at polstre boligkøberne og begrænse gældsætningen. En begrænsning af muligheden for afdragsfrihed vil dermed være velegnet til at adressere risikoen for, at en priskorrektion kan trække forbruget med ned.

KLIMAPOLITIK

Ensartet beskatning af drivhusgasudledninger

Ensartet beskatning af alle drivhusgasudledninger er den billigste måde at nå 2030-målet

Den mest omkostningseffektive måde at nå 70-pct.-målet i 2030 på er gennem en ensartet beskatning af alle drivhusgasudledninger. Analyser præsenteret i *Økonomi og miljø, 2020* sandsynliggør, at reduktionsmålet på 70 pct. kan nås ved at erstatte eksisterende energiafgifter med en ensartet drivhusgasafgift på 1.200 kr. pr. ton CO₂e. De samfundsøkonomiske omkostninger vurderes at være omkring 4 mia. kr. årligt i 2030.

Meromkostninger ved tilskudsvejen er betydelige

En ensartet drivhusgasbeskatning er en væsentlig billigere måde at nå reduktionsmålet på end gennem tilskud. En ensartet beskatning betyder, at forbrugerne kommer til at stå overfor priser, der afspejler klimabelastningen, mens det vil ikke være tilfældet ved tilskud. Tilskud er vanskelige at målrette de tiltag, der vil sikre de billigste CO₂-reduktioner, og i praksis er det svært at undgå, at tilskud kommer til at belønne en teknologi frem for andre. Beregninger i *Økonomi og miljø, 2020* indikerer, at tilskudsvejen samfundsøkonomisk vil være omkring fire gange så dyr som afgiftsvejen. I praksis vil meromkostningen sandsynligvis blive væsentlig større.

Praktiske udfordringer ved en afgift for landbruget

For udledninger, der skyldes fossile brændsler og industrielle processer, er det teknisk uproblematisk at måle udledningen og pålægge en afgift. I landbruget er det derimod forbundet med betydelige udfordringer at måle udledningerne af metan og lattergas. Udfordringerne vil formentlig kunne løses, men der foreligger ikke en operationel model på nuværende tidspunkt. Det er derfor positivt, at Ekspertgruppen for grøn skattereform er blevet bedt om at udarbejde et forslag til, hvordan landbrugets ikke-energirelaterede udledninger kan afgiftspålægges.

Annoncering og implementering af en ren CO₂-afgift bør ikke udskydes

Måleusikkerheden knyttet til dele af landbrugets udledninger bør dog ikke udskyde en udmelding om en CO₂-afgift. Der bør derfor hurtigt udmeldes et afgiftsniveau for udledninger fra fossile brændsler og industrielle processer frem til 2030. Det udmeldte afgiftsniveau kan fastsættes under forudsætning af, at landbruget bidrager svarende til en afgiftspålæggelse, men med den tilføjelse at afgiften bliver højere i den udstrækning landbruget pålægges mindre reduktioner eller helt friholdes.

Klare rammebetingelser i klimapolitikken mindsker omkostningerne ved at nå klimamålet

En hurtig og troværdig annoncering af en ensartet drivhusgasbeskatning frem imod 2030 vil understøtte de nødvendige klimainvesteringer, fordi det vil reducere usikkerheden om den fremtidige klimaregulering. Så længe der er usikkerhed om vejen og instrumenterne frem mod 2030 og videre mod 2050, giver det virksomhederne et incitament til at

udskyde både investeringer og teknologisk udviklingsindsats til et tidspunkt, hvor der er større klarhed. Jo længere tid, der går, før rammevilkårene for den grønne omstilling fastlægges, jo dyrere bliver omstillingen. I værste fald kan denne usikkerhed medføre så store udskydelser af nødvendige klimainvesteringer og innovationsindsatser, at man op mod 2030 kommer til at vælge mellem at gennemføre meget dyre tiltag for at nå 70 pct.-målet eller at udskyde målopfyldelsen.

Omkostninger ved uklarhed øges med investeringsvinduet

Omkostningerne ved den manglende klarhed om klimapolitikken er aktuelt forøget. I forbindelse med den grønne skattereform blev der indført et såkaldt investeringsvindue, som giver mulighed for forhøjede afskrivninger for de fleste investeringer, der gennemføres før udgangen af 2022. De højere afskrivninger opmuntrer virksomhederne til at øge deres investeringer i en situation med usikkerhed om klimapolitikken. Virksomhederne får dermed et øget incitament til at gennemføre investeringer, der efterfølgende kan vise sig at være urentable. Det kan medføre et samfundsøkonomisk tab, der bæres af skatteyderne, selvom det kan øge aktiviteten her og nu. En tilskyndelse til at fremskynde private investeringer via statslig støtte har således forhøjede samfundsøkonomiske omkostninger, så længe usikkerheden om klimapolitikken består.

Regeringen foreslår tilskud til landbrugs- forskning

I regeringens oplæg til grøn omstilling af landbruget fra april 2021 lægges op til betydelige tilskud til forskning og udvikling af nye reduktionsteknologier til landbruget. Der er en risiko for, at disse reduktionspotentialer ikke realiseres, hvis landmændene ikke har et tilstrækkeligt incitament til at tage de pågældende teknologier i brug og tilpasse dem, så de bliver effektive på den enkelte bedrift. En veludformet drivhusgasafgift i landbruget vil bidrage til, at det bliver rentabelt at både udvikle og benytte nye teknologier.

EU-tilskuddet målrettes grønne tiltag

Oplægget indebærer samtidig en øget målretning af EU-tilskuddet, så tilskud i højere grad betinges af konkrete grønne tiltag i landbruget. I dag tildeles EU-tilskud i høj grad som hektarstøtte, der er betinget af forskelligartede krav. En målretning af arealtilskuddet til udtagning af lavbundsjord kan være en fornuftig omlægning, der modvirker det incitament arealtilskuddet i dag giver til at dyrke disse jorde. En mere generel omlægning af arealtilskud til målretning mod grønne tiltag kan derimod være en samfundsøkonomisk dyrere metode til at opnå reduktioner i landbruget end en drivhusgasafgift. Det skyldes, at tilskud er svære at målrette udledningen præcist, samtidig med at forbrugerne ikke oplever, at prisen på drivhusgasintensive produkter øges.

Den danske genopretningsplan

Danmark modtager 11,6 mia. kr. fra genopretningsfond

EU's stats- og regeringschefer besluttede i juli 2020 en genopretningsfond på 750 mia. euro, som finansieres ved optagelse af fælles EU-lån. Midlerne overføres til EU-landene i perioden 2021 til 2026. Lande med et svagt økonomisk udgangspunkt og et stort fald i BNP i 2020 og 2021 modtager flest midler fra fonden, mens Danmark skønnes at modtage et relativt beskedent beløb på omkring 1½ mia. euro, svarende til 11,6 mia. kr. eller ca. 0,5 pct. af BNP. Selvom Danmark bliver nettobidragyder, så kan fonden vise sig at blive en fordel for Danmark og EU som helhed, hvis midlerne understøtter den økonomiske genopretning i lande med et dårligt økonomiske udgangspunkt, og fonden bliver en løftestang for reformer i disse lande. Omvendt kan fonden i sidste ende svække den finanspolitiske disciplin, hvis der opstår der en forventning om, at lande med et svagt økonomisk udgangspunkt også efter fremtidige kriser vil kunne modtage støtte.

Fonden kan gøre EU-klimapolitikken mindre omkostningseffektiv

Landene skal indlevere såkaldte genopretningsplaner til EU for at modtage midler fra fonden. I forbindelse med de europæiske genopretningsplaner er der et krav om, at mindst 37 pct. af udgifterne skal gå til klimaområdet. Et krav om udgifter til et bestemt politikområde er udtryk for en målsætning om, at netop dette område prioriteres. Der kan være en risiko for, at det gør den grønne omstilling i Danmark og andre EU-lande uforholdsmæssigt dyr, hvis der i vid udstrækning anvendes tilskud frem for at sikre en grøn omstilling via indførelse af en CO₂e afgift. I den danske genopretningsplan er 60 pct. af midlerne prioriteret til områder, der efter EU's opgørelsesmetode klassificeres som grønne. De grønne initiativer i den danske genopretningsplan består primært af en række skatteinitiativer, hvor midlerne blandt andet anvendes til omlægningen af bilbeskatningen for at favorisere grønne biler, forøgede afskrivninger i virksomhederne og tilskud i form af en pulje til udfasning af oliefyr og støtte til energieffektivitet i industrien. Dette er tiltag, som gør den grønne omstilling i Danmark mindre omkostningseffektiv, blandt andet fordi det er svært at målrette disse tilskud direkte mod reduktioner i udledningerne af drivhusgasser.

UDDANNELSE OG DAGPENGE SYSTEM

Omstilling af arbejdskraften

Omstilling af
arbejdsstyrken de
kommende år ...

Den aktuelle krise har medført, at nogle brancher er blevet hårdt ramt, og virksomheder har haft behov for at reducere deres beskæftigelse. Beskæftigelsen vil ikke nødvendigvis vende tilbage til det historiske niveau i alle brancher, da efterspørgslen efter visse typer serviceydelser kan være permanent reduceret, mens efterspørgslen på andre områder kan være øget. Der vil altså sandsynligvis være behov for en omstilling, hvor en del af arbejdsstyrken har brug for at finde arbejde, uden for det område de tidligere har været beskæftiget inden for. Den grønne omstilling kan også skubbe på en udvikling af samfundet, hvor der bliver færre job inden for nogle områder, og arbejdskraften skal søge mod andre brancher, som er i vækst. Den løbende automatisering og globalisering er et tredje forhold, der kan øge tempoet i omstillingen af samfundet. Det var i øvrigt de samme typer af jobfunktioner, der blev ramt særligt ramt af nedlukningerne, der også bliver ramt af globalisering og automatisering, jf. Mattana mfl. (2020).

... kræver måske
et eftersyn af
efteruddannelses-
systemet

Et vigtigt element i den danske arbejdsmarkedsmodel er, at arbejdskraften er mobil på tværs af brancher. Et veludbygget system af arbejdsmarkedsuddannelser kan være med til at lette overgangen fra en branche til en anden. Arbejdsmarkedsuddannelserne sikrer, at der er adgang til efteruddannelse for ufaglærte og faglærte på det danske arbejdsmarked. Der er et væsentligt subsidieelement i efteruddannelsen, hvilket gør det mere attraktivt for virksomhederne at anvende muligheden for at sende deres medarbejdere på efteruddannelse. Virksomheden skal dog undvære medarbejderen, mens de er på efteruddannelse, så selvom det er relativt billigt for virksomheden, så indebærer det dog en vis omkostning. Det medfører, at virksomhederne har et ønske om at få et udbytte af medarbejdernes efteruddannelse i form af en højere produktivitet, der kommer virksomheden til gavn. Det kan være en medvirkende årsag til, at efteruddannelse primært er rettet mod den branche den beskæftigede allerede er ansat i. Der er faktisk en forøget tendens til, at ansatte, der får efteruddannelse forbliver i deres aktuelle virksomhed, jf. Humlum og Munch (2019). Derved er det ikke oplagt, at den nuværende udformning af systemet hjælper beskæftigede videre i en ny branche, hvor beskæftigelsesmulighederne er bedre.

Dagpengesystemet

**Dagpengesystem
indebærer afvejning
mellem forsikring og
incitament**

Indretningen af dagpengesystemet afspejler en afvejning mellem flere forskellige hensyn. Der kan være forskellige typer af markedsfejl, der gør, at forsikring imod ledighed ikke vil blive tilvejebragt i et tilstrækkeligt stort omfang, hvis det alene blev overladt til det private marked. Tilstedeværelsen af et dagpengesystem kan være forbundet med effektivitetsgevinster, fordi der derved stilles en delvis forsikring imod borttab af indkomst i tilfælde af ledighed til rådighed for borgerne. Det reducerer den usikkerhed borgerne står over for, og kan bidrage til bedre jobmatch, fordi den enkelte ledige kan søge i længere tid efter et godt jobtilbud. Det forhold, at ledige kan bruge længere tid på at søge efter et godt jobtilbud betyder imidlertid også, at en forsikring imod ledighed trækker i retning af længere søgetid blandt ledige og dermed højere strukturel ledighed.

**Forsikrings-
elementet kan
forøges ved at øge
den generelle sats**

En generel forøgelse af dagpengesatserne vil styrke forsikringselementet i dagpengesystemet. Men det vil samtidigt give tilskyndelse til en længere jobsøgningsproces, hvilket må ventes at øge strukturledigheden og dermed de offentlige udgifter. Om længere jobsøgning er samfundsøkonomisk velbegrunder vil blandt andet afhænge af konjunktursituationen - når der er få job kan længere jobsøgning være samfundsøkonomisk velbegrunder.

**Konjunktur-
afhængigt dagpenge
system kan forbedre
arbejdsmarkedets
strukturer**

Et konjunkturafhængigt dagpengesystem kan dermed være hensigtsmæssigt. Men hvis et sådan hensyn ønskes anlagt bør det være funderet i automatiske regelbaserede justeringer og ikke diskretionære tiltag, som har været tilfældet det seneste år. Dagpengeperioden er for eksempel blevet midlertidigt forlænget af flere omgange ved at undtage ledighed i specifikke perioder fra opgørelsen af dagpengeancieniteten. Et regelbaseret system kan eksempelvis bestå i et system, hvor dagpengeperioden automatisk forlænges i en lavkonjunktur og forkortes i en højkonjunktur. Et sådant system vil give en højere grad af forudsigelighed for den enkelte sammenlignet med diskretionære ændringer som reaktion på konjunkturændringer.

Ungdomsuddannelse

**Løft af bevilling til
gymnasier ...**

I forbindelse med finansloven for 2020 blev det besluttet at afskaffe omprioriteringsbidraget for ungdomsuddannelserne, og i forbindelse med finansloven for 2021 blev det besluttet, at tilbageføre omprioriteringsbidraget fra 2019 til ungdomsuddannelserne. Derved blev bevillingen øget, og det kan principielt set styrke kvaliteten af undervisningen, eksempelvis fordi der ansættes flere og dygtigere lærere.

**... vil nok have
begrænset effekt i
de almene
gymnasier**

De øgede bevillinger vil formentlig få begrænset effekt på læringsudbyttet for eleverne i de almene gymnasier målt ved karaktergennemsnit, gennemførelse og om eleverne efterfølgende starter på en videregående uddannelse. I De Økonomiske Råds formandskab (2019) blev der således ikke fundet en effekt af ændringer i de almene gymnasiers bevillinger på de førnævnte mål for læringsudbytte, og der er derfor ikke grund til at formode, at de ekstra bevillinger vil have en væsentlig effekt på de nævnte mål for læringsudbytte, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2021). Denne konklusion gælder så længe bevillingerne er på et niveau, som ligger indenfor det erfaringsområde, der ligger til grund for analysen fra 2019.

LITTERATUR

Andersen, T. M., M. Svarer og P. Schröder (2021): Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker II. 3. maj 2021.

De Økonomiske Råds formandskab (2019a): Produktivitet 2019.

De Økonomiske Råds formandskab (2020): Dansk Økonomi, efterår 2020.

De Økonomiske Råds formandskab (2021): Økonomi og Miljø 2020.

Humlum, A og J. R. Munch (2019): Globalization, Flexicurity and Adult Vocational Training in Denmark, I Making Globalization More Inclusive, WTO.

Mattana, E., V. Smeets og F. Warzynski (2020): Changing Skill Structure and COVID-19. *Covid Economics*, 45, s. 1-30, CEPR press.

Pueyo, T. (2020): Coronavirus: The hammer and the dance. Blogindlæg. Tilgængelig på <https://tomaspueyo.medium.com>.

