

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL I
AKTUEL
ØKONOMISK
POLITIK

KAPITEL I

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

RESUME

Kapitlet præsenterer formandskabets vurderinger af den aktuelle økonomiske politik. Der tages afsæt i analyser i såvel denne som tidligere rapporter.

De første tre afsnit omhandler håndteringen af den aktuelle coronakrise, hvor der dels er fokus på håndteringen af sundhedskrisen og dels fokus på de tiltag, der er foretaget til at afhjælpe de økonomiske konsekvenser. Det anbefales, at hjælpepakkerne udfases i takt med, at nedlukningerne ophæves.

Kapitlet har desuden fokus på generelle økonomiske emner af særlig betydning for produktiviteten og indeholder en vurdering af den aktuelle klimapolitik og den politiske aftale om grøn omstilling af personbilerne. Endelig indgår politikanbefalinger baseret på analysen i rapportens kapitel IV om byers betydning for produktiviteten.

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

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

- Håndteringen af coronavirus
- Hjælpepakker
- Likviditetspakker
- Generel økonomisk politik
- Klimapolitik
- Grøn omstilling af personbiler
- Byer og produktivitet

HÅNDBEREGNINGEN AF CORONAVIRUS

Den danske regering har benyttet sig af den såkaldte hammer og dans

Det seneste års tid har dansk økonomi været stærkt påvirket af det globale udbrud af coronavirus. For at reducere smittespredningen har den danske regering siden marts 2020 anvendt en undertrykkelsesstrategi i form af den såkaldte hammer og dans. Første del af denne strategi – hammeren – indebærer en hurtig og aggressiv reaktion i form af betydelige restriktioner og nedlukning af dele af økonomien, jf. Puyeyo (2020). Når smitten er nedbragt overgås til anden del af strategien – dansen – hvor det med forskellige tiltag forsøges at holde smittespredningen nede, indtil en vaccine eller en effektiv behandling er tilgængelig.

Effektive vacciner trækker i retning af, at undertrykkelsesstrategier kan være fordelagtige

En række epidemiologiske og økonomiske forhold er afgørende for, om en undertrykkelsesstrategi eller en afbødningsstrategi med en større grad af smittespredning er den samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssige respons på et virusudbrud, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2020b). Forhold, der vil trække i retning af, at en undertrykkelsesstrategi som den danske er fordelagtig, inkluderer blandt andet en hurtig fremkomst af effektive vacciner, høj dødelighed og betydelige senfølger ved virus samt en høj værdiansættelse af menneskeliv.

Essentielt med tilstrækkelig testkapacitet, effektiv kontaktopsporing, og at smittede isolerer sig

Givet strategien bør begrænsningen af smittespredningen ske med så få samfundsøkonomiske omkostninger som muligt. Det er i denne sammenhæng essentielt, at behovet for at anvende hammeren begrænses mest muligt. Det forudsætter, at beredskabet, der løbende skal begrænse smittespredningen (dansen), er så effektivt som muligt. Tre forhold er essentielle for, at dansen med coronavirus sker så effektivt som mulig. For det første er det afgørende, at testkapaciteten er tilstrækkelig. For det andet må der ske en effektiv kontaktopsporing af de personer, der tester positive, således at smittedes nære kontakter findes, og smittekæderne dermed kan optrævles og brydes. Dette kræver både, at der anvendes en tilstrækkelig mængde ressourcer på kontaktopsporing, samt at kontaktopsporingen følger principper for *best practice*. For det tredje er det nødvendigt at sikre, at personer, der tester positive, efterfølgende går i isolation. En stor del af de smittede vil gøre dette af sig selv, men for nogle personer besværliggøres dette af, at man bor tæt sammen med andre og har vanskeligt ved at afskærme sig. Derfor er et vigtigt element i den samlede strategi, at der er en let tilgængelighed af offentlige isolationsfaciliteter, og at befolkningen informeres herom.

Restriktioner, der begrænser friheden for nogle grupper, øger friheden for andre

I den nuværende situation ville nogle borgere, i fravær af restriktioner, være villige til at fortsætte deres levevis fra tiden før virusudbruddet, eksempelvis fordi de ikke opfatter deres risiko for alvorlig sygdom som stor. Andre, der oplever sig mere udsatte, hvis de smittes, vil derimod begrænse deres aktiviteter. Set for befolkningen under ét påfører virusudbruddet dermed en indskrænkning af friheden – også i fravær af intervention fra myndighederne. Myndighedernes efterfølgende reaktion er i betydelig grad et spørgsmål om, hvordan den indskrænkede frihed fordeles mellem forskellige persongrupper. Hvis borgerne har frihed til at fravælge test, til at undgå at blive registreret i relation til kontaktopsporing og til at undlade at isolere sig i tilfælde af smitte, kan det føre til, at smittespredningen kommer ud af kontrol. Det vil særligt gå ud over sårbare befolkningsgrupper. Samtidig kan en vidtrækkende nedlukning af samfundet blive nødvendig, hvilket begrænser friheden for alle berørte befolkningsgrupper.

Overgang til fjernundervisning kan medføre læringstab, ...

For at begrænse aktivitet og smittespredning i samfundet har der gennem det seneste år været periodevise lukninger af fysiske uddannelsesinstitutioner, herunder skoler. Det er på nuværende tidspunkt vanskeligt at sige, hvad de langsigtede konsekvenser heraf vil være. For nogle elever kan der være en gevinst ved at modtage undervisning hjemme, men der er også risiko for, at overgangen til fjernundervisning medfører et permanent læringstab for andre elever. Det kan særligt dreje sig om fagligt udfordrede elever, som samtidig ikke har forældre, der er i stand til at hjælpe dem med skolearbejdet. Alle typer af elever,

også fagligt stærke, kan desuden blive ramt af den manglende sociale omgang.

... og derfor meget vigtigt, at nationale test forbliver sammenlignelige med tidligere års test

Da den midlertidige overgang til fjernundervisning indebærer en risiko for læringstab for nogle grupper af elever, er det i de kommende år vigtigt at være særligt opmærksom på, om elevernes faglige niveau er blevet forringet. Dermed kan der sættes ind med målrettede indsatser over for de grupper, hvor der ser ud til at være sket et læringstab. Det taler blandt andet for at drage gavn af den viden, man får fra de nationale test. Børne- og Undervisningsministeriet har meldt ud, at man regner med at foretage justeringer af de nationale test i løbet af 2021. Såfremt dette sker, er det vigtigt, at man sørger for, at testresultaterne fortsat er sammenlignelige med de forudgående år.

HJÆLPEPAKKER

Hjælpepakker har hjulpet dansk økonomi i starten af krisen

I takt med at coronakrisen tiltog i foråret 2020, blev der indført en række hjælpepakker. De bidrog til at reducere den usikkerhed, krisen udløste, og hjælpepakkerne reducerede antallet af konkurser og begrænsede stigningen i ledigheden. Et væsentligt større antal konkurser og afskedigelser kunne have ledt til et betydeligt tab af immaterielle aktiver i form af eksisterende kunderelationer, virksomhedsspecifik humankapital samt evt. forsknings- og udviklingsresultater. Et sådant scenarie ville ikke blot have reduceret produktiviteten på den korte bane, men kunne også have haft længerevarende konsekvenser.

Der er uundgåeligt uheldige bivirkninger af hjælpepakkerne

Hjælpepakkerne yder støtte til eksisterende virksomheder, mens nye virksomheder ikke har adgang til dem, hvilket er en uundgåelig del af designet. En uheldig bivirkning er imidlertid, at det dermed skaber en tendens til, at erhvervsstrukturen fastlåses. Den normale proces, hvor eksisterende lavproduktive virksomheder lukker og erstattes af nye virksomheder med højere produktivitet, sættes ud af kraft. Dette produktivitetstab vokser med varigheden af hjælpepakkerne.

Argument for hjælpepakker afhænger af varigheden af sundhedskrisen

En beslutning om at indføre hjælpepakker i forbindelse med en pandemi som den aktuelle skal ses som en afvejning af flere hensyn. Det kan være hensigtsmæssigt med omfattende hjælpepakker, særligt hvis der er tale om en sundhedskrise af sjælden karakter, der ville give anledning til en betydelig stigning i ledigheden og antallet af konkurser i fravær af offentlige tiltag. Argumentet for hjælpepakker gør sig især gældende, hvis der er udsigt til, at sundhedskrisen slutter i løbet af en relativt kort periode. Modsat er argumentet for hjælpepakker svagere, hvis der er udsigt til en meget langvarig sundhedskrise. I så fald vil hjælpepakker have betydelige omkostninger i form af at svække de

nødvendige strukturelle tilpasninger. Under alle omstændigheder er det en fordel, hvis hjælpepakkerne fokuseres mod de dele af økonomien, der er ramt af en sundhedskrise ved at være nedlukket *de facto* eller *de jure*.

Den helt klare hovedregel: Hjælpepakkerne bør udfases, straks økonomien genåbnes

Fra set belastningen af de offentlige finanser, er problemet med hjælpepakkerne begrænsede, så længe omfattende restriktioner forhindrer den økonomiske aktivitet. Når økonomien genåbnes, forøges problemerne ved en fastholdelse af hjælpepakkerne til gengæld betydeligt. Det klare udgangspunkt bør derfor være, at udfasning af hjælpepakker og genåbning går hånd i hånd. Der kan være enkelte undtagelser for brancher, hvor det kan dokumenteres, at etablering af aktiviteten er forbundet med store faste omkostninger, og hvor aktiviteten er forbundet med positive eksternaliteter for samfundet.

Udbetalinger til brancher, der i kun ringe grad har haft forbud mod at fortsætte sine aktiviteter

Virksomheder, der opererer i brancher, der ikke er nedlukkede, bør som det klare udgangspunkt derfor ikke kunne opnå adgang til hjælpepakker, uanset om de har forøgede omkostninger som følge af forøgede afstandskrav eller andre tiltag til at reducere smitten. Der er imidlertid udbetalt væsentlig kompensation til virksomheder i brancher med begrænsede restriktioner; eksempelvis har virksomheder i industrien modtaget ca. 12 pct. af den samlede udbetalte lønkompensation og knap 5 pct. af kompensationen for faste omkostninger, på trods af, at industrien kun i ringe omfang har haft deciderede forbud mod at holde åbent.¹

En bivirkning ved hjælp er, at også urentable virksomheder støttes

Flere af hjælpepakkerne har været tilgængelige også for virksomheder, der ikke har været underlagt restriktioner. Det eneste krav for at opnå støtte til de faste omkostninger var, at faldet i omsætningen var tilstrækkeligt stort. Det er et brud med den normale danske politik, hvor der ikke ydes direkte erhvervsstøtte som følge af fald i efterspørgslen, som er en naturlig del af ethvert økonomisk tilbageslag. Når støtten udstedes til eksisterende virksomheder, der ikke, eller kun i ringe grad, er direkte påvirket af nedlukningen forøges risikoen for, at det offentlige understøtter virksomheder, der ville være gået konkurs selv i fravær af coronakrisen. Det er eksempelvis tilfældet, at det særligt er personer i jobkategorier, der var under pres før krisen, der er sendt på lønkompensation, jf. Mattana mfl. (2020). De virksomheder, som har modtaget hjælpepakker, er virksomheder, der i gennemsnit allerede før covid-19 blev vurderet til at have den største sandsynlighed for misligholdelse af lån, jf. Nationalbanken (2020).

1) Opgørelsen af kompensationer er foretaget af Erhvervsstyrelsen og stammer fra deres regneark fra uge 13.

Det bør undgås, at skabe forventninger, der svækker økonomiens fremtidige robusthed, ...

En yderligere konsekvens ved at fastholde hjælpepakkerne for længe er, at det sender uhensigtsmæssige signaler til virksomhederne om, at staten igen vil træde til med støtte, hvis en lignende situation skulle opstå. Det svækker virksomhedernes incitamenter til at påtage sig omkostningsfulde tilpasninger, der gør virksomhederne, og dermed økonomien som helhed, mere robust overfor fremtidige smitteudbrud. En sådan situation bør så vidt muligt undgås.

... og dette hensyn bør også tages i epidemilovens kompensationsordning

Det er også vigtigt at undgå at svække disse incitamenter i forbindelse med designet af den kompensationsordning for fremtidige indgreb, der er ved at blive udarbejdet i forbindelse med den nyligt vedtagne epidemilov. 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. Der er gode samfundsøkonomiske årsager til på forhånd at klargøre for virksomhederne, hvordan de kan forvente at blive kompenseret ved fremtidige epidemier, der kræver større, indgribende restriktioner. Det er imidlertid væsentligt, at det konkrete design i mindst muligt omfang svækker virksomhedernes tilskyndelse til at foretage tilpasninger, der gør dem mere robuste overfor fremtidige udbrud. Det er ikke en nem balancegang, men det er vigtigt at være opmærksom på, at der foreligger en sådan.

LIKVIDITETSPAKKER

Der er indført en række midlertidige låneordninger

I løbet af krisen er der givet forlængede kredittider for betaling af blandt andet moms og A-skat. Det har lettet virksomhedernes likviditetssituation på den korte bane. Staten har tillige givet mulighed for rentefrit at låne den moms, der er betalt i marts 2020 og marts 2021 samt den A-skat, der skulle have været betalt for august, september og december 2020 samt for januar og februar 2021.² Virksomhederne skal kun opfylde få betingelser for at opnå adgang til låneordningerne, og der bliver ikke foretaget en kreditvurdering af virksomhederne. Samlet set er det i lovforslagene vurderet, at der vil blive efterspurgt lån for godt 30 mia. kr. af disse låneordninger. Den 24. marts har regeringen præsenteret et forslag til yderligere at udvide låneordningerne for moms og A-skat, hvor de sidste lån skal tilbagebetales i maj 2023.

2) Muligheden for at låne den betalte moms og A-skat for august 2020 gælder kun for de små og mellemstore virksomheder, mens de øvrige lånemuligheder gælder alle virksomheder.

Der kan være argumenter for at staten hjælper med likviditeten

Der kan være gode principielle argumenter for offentlige tiltag, der bidrager til at modvirke udsving i likviditeten i den private sektor. Under visse omstændigheder vil virksomhederne i den private sektor under ét ikke være i stand til selv at tilvejebringe tilstrækkelig likviditet til at dække eget behov, når de rammes af makroøkonomiske stød, jf. Holmstrom og Tirole (1998). Det kan derfor være hensigtsmæssigt, at den offentlige sektor stiller likviditet til rådighed for virksomhederne. Staten kan herved yde en forsikring, som det private marked ikke selv er i stand til tilvejebringe.

Let adgang til rentefri statslig kredit ...

Den lette adgang til ekstra rentefri kredit var tænkt som et supplement til virksomhedernes normale finansiering, der skulle sikre dem tilstrækkeligt med likviditet. I Nationalbankens udlånsundersøgelse har pengeinstitutterne angivet et fald i virksomhedernes efterspørgsel efter udlån. Det er oplagt, at en del af dette fald skyldes, at de private investeringer i maskiner mv. er blevet reduceret som følge af den generelt lave aktivitet og den forøgede usikkerhed.

... lader til at have fortrængt privat finansiering

Det er imidlertid nærliggende at tro, at den gratis statslige likviditet, som virksomhederne har opnået, også spiller en rolle for nedgangen i likviditetsefterspørgslen hos bankerne. Med betydelig usikkerhed, skønnes det, at virksomhederne har opnået en ekstra likviditet fra forlængede kredittider og lån på mellem 70 og 90 mia. kr. ultimo 2020. Samtidigt med denne store tildeling af likviditet er udlån fra pengeinstitutterne faldet med ca. 14 mia. kr. fra februar 2020 til februar 2021, mens indlån steg med knap 45 mia. kr.

Staten har påtaget sig en potentielt stor risiko

Overgangen fra finansiering på markedsvilkår, foretaget af banker med kreditekspertise, til en generel og rentefri låneordning i statsligt regi, indebærer, at staten har påtaget sig en betydelig kreditrisiko. Mens dette kan være hensigtsmæssigt i helt særlige situationer, bør kreditvurderinger og risici hurtigst muligt vende tilbage til pengeinstitutterne.

Den statslige finansiering bør tilbagerulles ...

Som udgangspunkt bør betalingsfristerne normaliseres hurtigst muligt, og de ekstraordinære statslige låneordninger bør ophøre som planlagt. Den statslige finansiering bør igen erstattes af en markedsfølsom finansiering i pengeinstitutterne baseret på konkrete kreditvurderinger. Pengeinstitutterne vurderes aktuelt at have tilstrækkeligt med reserver til at kunne håndtere en forøget efterspørgsel efter kredit fra virksomhederne. Det vil ikke være alle berørte virksomheder, der fortsat vil blive vurderet som kreditværdige på normale vilkår i pengeinstitutterne. Kan virksomhederne ikke opnå kredit, må de som udgangspunkt lukke, men der kan opstå en situation, hvor et meget stort antal virksomheder risikerer at lukke samtidigt.

... og erstattes af finansiering i den finansielle sektor

Resultaterer tilbagerulningen af den statslige finansiering i en overhængende risiko for, at et betydeligt antal virksomheder går konkurs samtidigt, kan det føre til tab for andre virksomheder med risiko for større spredningseffekter i økonomien. Pengeinstitutterne vil formentlig ikke tage højde for disse afledte tab, og der kan være et argument for, at staten midlertidigt yder en garanti til pengeinstitutterne for en del af de tab, pengeinstitutterne måtte opleve, for at øge andelen af virksomheder, der kreditgodkendes. Der vil i så fald fortsat være et element af statslig støtte, men det sikres, at der foretages en egentlig kreditvurdering af virksomhederne, før der ydes en fortsat kredit.

GENEREL ØKONOMISK POLITIK

Investeringsvindue kan forvride investeringsbeslutninger

For at hjælpe dansk økonomi i gang igen er der indgået en aftale om en grøn skattereform, der blandt andet indeholder et investeringsvindue. Det giver virksomhederne mulighed for forhøjede afskrivninger for de fleste investeringer, der gennemføres før udgangen af 2022. På den ene side vil det fremrykke aktivitet til en periode, hvor dansk økonomi har ledig kapacitet. På den anden side er der aktuelt en stor usikkerhed om den fremtidige udvikling, hvorfor det kan være rationelt for virksomheder at udskyde investeringer til et tidspunkt, hvor der foreligger en hel eller delvis afklaring. Ved at give incitament til at gennemføre investeringer i en usikker periode risikeres det, at der foretages investeringer, der efterfølgende viser sig at være urentable. I så fald opstår der et samfundsøkonomisk tab, som i yderste instans bæres af skatteyderne. En tilskyndelse til at fremskynde private investeringer via statslig støtte, er således ikke en ubetinget gevinst.

Øget omfang af hjemmearbejde er formentlig et vedvarende fænomen

I forbindelse med coronakrisen er udbredelsen af hjemmearbejde blandt såvel offentligt ansatte som ansatte i den private sektor steget. Det er sandsynligt, at det forøgede omfang af hjemmearbejde er et varigt fænomen. Der er derfor en anledning til at overveje, hvilke afvejninger anvendelse af hjemmearbejde indebærer, og om den eksisterende lovgivning, der påvirker mulighederne for at arbejde hjemmefra, er hensigtsmæssig.

Hjemmearbejde kan indebære øget effektivitet

Flere internationale empiriske studier indikerer, at hjemmearbejde kan indebære produktivetsgevinster. Det kan eksempelvis skyldes, at den enkelte medarbejder i højere grad kan udføre sit arbejde i rolige og vante omgivelser uden afbrydelser og selv kan strukturere sin arbejdsdag. Det kan både øge den enkeltes effektive arbejdstid og effektivitet i opgaveløsningen.

Det kan være relevant at overveje arbejdsmiljøregler med hensyn til hjemmearbejde

Derfor er det vigtigt at sikre sig imod lovgivning, der lægger unødige hindringer i vejen for anvendelse af hjemmearbejde. Det kan blandt andet være relevant at give arbejdsmiljølovgivningens bestemmelser med hensyn til hjemmearbejde et gennemsyn. Arbejdsmiljølovgivningen har til formål at sikre, at forhold på arbejdspladserne, herunder hjemmearbejdspladserne, har en standard, der er tilfredsstillende ud fra et sundhedsmæssigt hensyn. Såfremt arbejdsmiljølovgivningen indeholder unødigt strenge krav til oprettelsen af hjemmearbejdspladser, vil det begrænse virksomheder og medarbejderes muligheder for at opnå effektivitetsgevinster.

Hjemmearbejde kan også påvirke vidensspredning, klima og trængsel

I tillæg til de nævnte effekter af et øget omfang af hjemmearbejde, kan der også være bredere samfundsøkonomiske effekter som medarbejdere og virksomheder ikke tager højde for i deres valg af arbejdsform. Eksempelvis kan mindre fysisk tilstedeværelse på arbejdspladserne føre til, at vidensspredningen reduceres. Dette trækker i retning af at svække den samlede produktivitet i samfundet. Øget hjemmearbejde kan desuden have miljø- og klimaeffekter og påvirke trængslen i trafikken. I det omfang, at disse såvel positive som negative eksternaliteter ved hjemmearbejde viser sig at være substantielle, giver det principielt begrundelser for at søge at påvirke omfanget af hjemmearbejde fra politisk side. Eksternaliteterne bør imidlertid reguleres så direkte som muligt. Eksempelvis er trængselsafgifter det instrument, der er mest målrettet i forhold til at regulere trængsel i trafikken.

Tidlig pension delvist finansieret via en skat på den finansielle sektor

I forbindelse med aftalen om ret til tidlig pension blev det aftalt at indføre en ny skat på den finansielle sektor som en del af finansieringen. Skatter, der tjener et provenuformål, bør være baseret på brede og ensartede skattebaser. Hvis en særskat på en enkelt sektor skal kunne begrundes ud fra hensynet til økonomisk effektivitet, skal der derfor kunne peges på, at skatten korrigerer for andre forhold, der stiller sektoren særligt skattemæssigt, eller på egentlige markedsfejl relateret til sektoren. Sidstnævnte kan eksempelvis bestå i overnormal profit som følge af en svag konkurrencesituation.

ACE-skat mere målrettet mod eventuel overnormal profit

Uanset om der er overnormal profit i den finansielle sektor eller ej, vil det være mere hensigtsmæssigt at beskatte selskaber ud fra en såkaldt ACE-skat (*ACE Allowance for Corporate Equity*). Med denne gives der et fradrag i beskatningen for en normal forrentning af egenkapitalen i virksomhederne, så den afledte skattebase kun udgøres af den rene profit i sektoren – modsat hvad der er gældende ved selskabsskatten, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2019b). En sådan skat vil kunne beskatte overnormal profit og være neutral i forhold til virksomhedernes investeringsbeslutninger. En særlig selskabsskat

på den finansielle sektor, som der er lagt op til, er omvendt ikke målrettet mod at reducere en overnormal profit i sektoren. Selskabsskatten medfører desuden en række forvriddinger, herunder risiko for en uhenigtsmæssig høj låntagning og derved en lav soliditet i den finansielle sektor.

Vigtigt at følge udviklingen i konkurrencen tæt

Debatten om beskatning af den finansielle sektor understreger behovet for en grundig analyse af konkurrenceforholdene i sektoren, så politiske beslutninger kan træffes på et oplyst grundlag. Også mere generelt er det vigtigt at følge konkurrenceudviklingen i samfundet tæt. Det skyldes, at effektiv konkurrence er en væsentlig drivkraft for produktivitetsudviklingen, og dermed velstandsudviklingen, på længere sigt. I De Økonomiske Råds formandskab (2020a) fandtes der tegn på, at den rene profit i danske, ikke-finansielle virksomheder er steget de seneste år, hvilket kan indikere, at konkurrencen på tværs af danske brancher er svækket. Det er væsentligt at få afdækket, om dette er tilfældet, så der kan sættes ind i brancher, der eventuelt er præget af konkurrenceproblemer. Det er et arbejde, som naturligt har konkurrencemyndighedernes fokus, men som også vil blive taget op i kommende rapporter fra formandskabet.

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 er det besluttet at tilbageføre omprioriteringsbidraget fra 2019 til ungdomsuddannelserne. I princippet kan et løft af bevillingerne styrke kvaliteten af undervisningen gennem ansættelse af flere og dygtigere lærere.

... vil nok have begrænset effekt på eleverne i de almene gymnasiers gennemførsel, karakterer og videre uddannelse

Det er tvivlsomt, om dette løft af bevillingen vil have nogen nævneværdig effekt på eleverne i de almene gymnasiers læringsudbytte målt ved karaktergennemsnit, gennemførsel og om eleverne efterfølgende starter på en uddannelse. I De Økonomiske Råds formandskab (2019a) blev der således ikke fundet en effekt af ændringer i de almene gymnasiers bevillinger på de førnævnte mål for læringsudbytte. Analysen konkluderede også, at bevillingerne til gymnasierne på daværende tidspunkt var i bunden af det hidtidige erfaringsområde, hvorfor det var usikkert, om yderligere besparelser fortsat ville kunne gennemføres, uden at kvaliteten af undervisningen ville blive påvirket. Med den foreslåede forøgelse af bevillingerne til ungdomsuddannelserne bevæger bevillingen sig op i det historiske erfaringsområde, hvorfor der ikke er grund til at formode, at det vil have en væsentlig effekt på de nævnte mål for læringsudbytte.

Effekter på andre kvalitetsmål og på de øvrige ungdomsuddannelser kan ikke udelukkes

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at bevillingsløftet kan have andre gavnlige konsekvenser. Det er eksempelvis muligt, at trivslen vil blive påvirket, da mål for denne ikke indgik i undersøgelsen fra 2019. Hvis der eksisterer en effekt på trivslen eller andre forhold, der ikke er inkluderet i analysen, må det imidlertid gælde, at disse forhold ikke i udtalt grad påvirker de mål for læringsudbytte, som indgik i analysen. Undersøgelsen beskæftigede sig alene med det almene gymnasium, og erfaringen fra dette område kan ikke umiddelbart overføres til erhvervs-gymnasierne og erhvervsuddannelserne.

KLIMAPOLITIK

CO₂e-afgiften skal være troværdig for at virke efter hensigten

Formandskabet har flere gange anbefalet, senest i De Økonomiske Råds formandskab (2021), at der indføres en ensartet CO₂e-afgift på alle udledninger af drivhusgasser, og at denne skal være drivkraften i klimaomstillingen. Der bør hurtigst muligt annonceres et niveau for afgiften, herunder stigningstakten frem mod klimamålene i 2030 og 2050. Det er imidlertid ikke en nødvendighed, at en høj og ensartet drivhusgasbeskatning indføres med det samme. Så længe annonceringen er troværdig, har virksomhederne og husholdningerne incitament til at tage hensyn til afgiften, når der foretages investeringer inden den faktiske indførelse af beskatningen. CO₂e-afgiften giver virksomheder og husholdninger de rette tilskyndelser i deres investeringsbeslutninger, og i det omfang virksomheder og husholdninger anser planen for indførelsen af CO₂e-afgiften for troværdig og tilstrækkelig til, at målet nås, vil investeringer i teknologier med lavt drivhusgasindhold ikke blive udskudt pga. usikkerhed om den fremtidige CO₂e-regulering.

Usikkerheden er stor op til annonceringen

Usikkerheden om rammevilkårene for klimapolitikken vil omvendt give virksomheder og husholdninger et incitament til at afvente en nærmere afklaring. Jo længere tid der går, før rammevilkårene for den grønne omstilling frem mod 2030 fastlægges, jo dyrere bliver omstillingen. I værste fald kan denne usikkerhed medføre så store udskydelser af nødvendige grønne investeringer, 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. Omvendt vil en *udmelding* af et afgiftsforløb frem mod 2030, der troværdigt sikrer, at 70 pct. målet nås, kunne ske hurtigt. En sådan udmelding behøver ikke afvente detailudformningen af eventuelle regler for fradrag i afgiftsbetalingen af hensyn til lækage eller konkretisering af afgiftsberegningen i landbruget, så længe *implementeringen* afventer dette arbejde.

GRØN OMSTILLING AF PERSONBILER

Bilbeskatning bør målrettes eksternaliteterne ved kørsel

De eksterne effekter fra personbiler i form af trængsel, ulykker, luftforurening og CO₂-udledninger skyldes kørsel og brændstofforbrug. Derfor bør afgifter, der skal regulere disse eksternaliteter, pålægges brændstofforbrug og kørsel. En målrettet regulering af eksternaliteterne tilsiger således, at registrerings- og ejerafgifter bør erstattes med en kilometerafgift. En sådan bør pålægges kørsel i myldretiden i store byområder, så den svarer til eksternaliteterne ved kørsel i form af luftforurening, trængsel og ulykker mv. ved den foretagne kørsel, mens brændstofafgiften bør fastsættes, så den modsvarer de samfundsøkonomiske omkostninger ved udledning af CO₂ og anden luftforurening, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2018).

Politisk aftale fremmer antallet af elbiler

I december 2020 blev der indgået en politisk aftale om den fremtidige bilbeskatning. Aftalen øger forbrugernes incitamenter til at vælge nul- og lavemissionsbiler. Samlet skønnes det i aftalen, at der på baggrund af den vil være 775.000 nul- og lavemissionsbiler i 2030, hvilket er 375.000 flere, end skønnet var på baggrund af den hidtidige beskatning. Beskatningen af privatbilisme ligger også efter den indgåede politiske aftale i høj grad på køb og ejerskab af biler, som ikke i sig selv genererer negative eksternaliteter.

Bevarelse af registreringsafgift gør omlægning dyr

Afgifter og skatter, der inddrives primært af provenuhensyn, lægges mest hensigtsmæssigt på brede skattebaser for at undgå forvriddninger i husholdninger og virksomheders beslutninger. I den udstrækning der politisk ønskes at tage fordelingshensyn ved skatteopkrævningen, varetages disse mere målrettet gennem eksempelvis indkomstskattesystemet end gennem en progressiv registreringsafgift. Fastholdelsen af registrerings- og ejerafgifter risikerer dermed at fordyre den grønne omstilling af bilparken.

Tilskud til elbiler øger antal elbiler, ...

En reduktion af drivhusgasudledning forbundet med transport kan ske på flere måder. Drivmidlet kan udskiftes fra fossile brændsler (benzin og diesel) til el eller andre nulmissionsbrændsler (f.eks. biodiesel), og kørselsomfanget i konventionelle biler kan mindskes eller erstattes af andre transportmidler, f.eks. kollektiv transport. Tilskud til elbiler vil kun give incitament til at skifte til elbiler, mens en CO₂-afgift vil give incitament til, at alle reduktionsmuligheder udnyttes. Derfor giver en CO₂-afgift på brændsler incitamenter til en omkostningseffektiv grøn omstilling af transporten, mens dette ikke er tilfældet for tilskud til elbiler.

... men fordyrer den grønne omstilling

En CO₂-afgift på benzin og diesel til kørsel bør svare til en generel afgift på udledning af drivhusgasser. Tidligere analyser peger desuden på, at CO₂-reduktioner fra biler er væsentligt dyrere end i andre dele af

samfundet, f.eks. i landbruget, jf. blandt andet De Økonomiske Råds formandskab (2018). Særlige reduktionsmål for biler, der sikres gennem særlige regler, vil derfor kunne medføre en væsentlig fordyrelse af den grønne omstilling.

Udrulning af opladningsinfrastruktur bør så vidt muligt ske på markedsvilkår

Kommissionen for grøn omstilling af personbiler offentliggjorde i februar 2021 sin anden og sidste delrapport. Kommissionen anbefaler så vidt muligt at lade udrulningen af infrastrukturen for opladning af elbiler ske på markedsvilkår. Formandskabet deler denne anbefaling. Offentlige tiltag, som f.eks. støtte til udrulning af infrastruktur for opladning af elbiler, bør begrundes i og rettes mod konkrete markedsfejl, der ikke er reguleret i udgangspunktet. Kommissionen anbefaler yderligere, at afgifter på el til opladning af elbiler ensrettes og gøres uafhængig af tilknytning til en erhvervsmæssig tjeneste og boligens opvarmningsform. Formandskabet deler denne anbefaling og har tidligere anbefalet, at elafgiften nedsættes til EU's minimumsgrænse.

På længere sigt bør road pricing indføres

Kommissionen anser det for nødvendigt at indføre regulering, der kan begrænse trængslen i de større byer som følge af en øget bilpark frem mod 2030. Kommissionen anbefaler på den baggrund, at der igangsættes et projektarbejde, der potentielt kan være trædesten for en national kilometerbaseret vejafgiftsordning, der kan sikre en mere effektiv udnyttelse af infrastrukturen gennem reduktion af trængsel, ulykker, støj og luftforurening mv. Formandskabet har tidligere anbefalet en kørselsafhængig afgift, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2018), og anbefaler på denne baggrund, at der igangsættes et arbejde med at vurdere forskellige modeller til kørselsafgifter i Danmark.

BYER OG PRODUKTIVITET

Regulering, der mindsker ejendomsudbuddet i byerne, har omkostninger for produktiviteten

Kapitel IV er dedikeret til en grundig analyse af *Byer og produktivitet*. Resultaterne indikerer, at regulering, der giver mindre plads til erhvervslivet, har produktivetsmæssige omkostninger, særligt i de store byer. Eksempelvis kan lokalplaner, planloven og anden regulering af ejendomsmassen i visse tilfælde begrænse udbuddet af erhvervsjendomme. Hvis en sådan regulering begrænser udbuddet af ejendomme generelt, vil der udover lavere produktivitet også være velfærdsmæssige omkostninger i form af mindsket boligudbud. Omkostningerne skal holdes op mod eventuelle fordele ved reguleringen. Lokalplaner i byerne sikrer eksempelvis, at æstetiske og historiske værdier bevares. Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning kan reguleringen af disse værdier begrundes i, at der er tale om eksternaliteter, idet besøgende og indbyggere har gavn af værdierne uden at betale direkte for dem.

Ligeledes er der en værdi i at bevare grønne områder, som tjener rekreative formål for byens indbyggere og besøgende.

Dækningsafgiften forvrider og mindsker produktiviteten

Brugen af ejendomme forvrides af den såkaldte dækningsafgift, som betales i visse kommuner, når en ejendom anvendes til de fleste typer erhverv. Dette indebærer, at bygningsmassen anvendes uhensigtsmæssigt lidt til erhverv relativt til bolig, hvilket mindsker produktiviteten. Dækningsafgiften er ikke ens på tværs af kommuner. Den er typisk højere i bykommuner og er nul i mange landkommuner. Dermed vil forvridningen typisk værre højest i bykommunerne.

Dækningsafgiften skal kompensere kommunen for udgifter, ...

Formålet med dækningsafgiften er at kompensere kommunen for en række udgifter forbundet med erhvervslivet – det kan eksempelvis være udgifter forbundet med brug af kommunens veje, parkeringspladser og øvrig infrastruktur.

... men en brugsafgift eller finansiering over de brede skattebaser vil være mere hensigtsmæssig

Hvis øget brug af infrastrukturen indebærer omkostninger for samfundet (eksempelvis støj, trængsel og slid), vil det imidlertid være mere hensigtsmæssig at lægge en afgift direkte på brugen af infrastruktur svarende til de øgede omkostninger forbundet hermed. Dette indebærer, at virksomheden og andre brugere tager højde for samfundets omkostninger ved at anvende infrastrukturen. Den del af udgifterne, som ikke afhænger direkte af brugen (eksempelvis anlæggelsesudgifterne til en ny vej), vil det være hensigtsmæssigt at finansiere ved beskatning af brede skattebaser (eksempelvis via bundskatten) og ikke ved brugsafhængige afgifter. Hvis det ønskes, at kompensere kommunerne for udgifter til infrastrukturen, der ikke er brugsafhængige, kan det eksempelvis ske gennem det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

LITTERATUR

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

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

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

De Økonomiske Råds formandskab (2020a): *Produktivitet 2020*.

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

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

Holmström, B. og J. Tirole (1998): Private and public supply of liquidity. *Journal of political Economy*, 106(1), s. 1-40.

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

Nationalbanken (2020): Finansiell Stabilitet – 2. halvår 2020 Bankerne bør holde krudtet tørt.

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

