

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL I **AKTUEL ØKONO-** **MISK POLITIK**

KAPITEL I

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

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

Formandskabet vurderer, at der er gode argumenter for beslutningen om at sænke underskudsgrænsen i budgetloven fra ½ pct. af BNP til 1 pct. af BNP. Den aktuelle finanspolitik bør dog ikke lempes, da finanspolitikken ud fra konjunktursyn allerede er for lempelig.

I kapitlet peges endvidere på, at en reduktion i rentefradraget vil give et mere neutralt skattesystem.

Regeringens udspil til en grøn skattereform indeholder en CO₂-afgift, som vil bringe udledningerne tættere på 70 pct. på målsætningen, men afgiften er uensartet på tværs af brancher mv., og det gør klimapolitikken dyrere.

Et eftersyn af ministeriernes konsekvensvurderinger fører til en opfordring om, at ministerierne følger formandskabets tidligere anbefalinger om god skik og gentænker regneprincipperne på dagpengeområdet.

I.1

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

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

- Finanspolitik og offentlige finanser
- Arbejdsmarked
- Anbefalinger fra kommissioner
- Kapitalindkomstbeskatning
- Låneregulering på boligmarkedet
- Klima- og energipolitik
- Hjælpepakker ved fremtidige epidemier
- Ministeriernes konsekvensvurderinger

Finanspolitik og budgetlov i første afsnit, ...

I kapitlet fokuseres først på formandskabets vurdering af, hvordan krigen i Ukraine har påvirket konjunkturudsigterne og de offentlige finanser, og om finanspolitikken er afstemt til den nye situation. Efterfølgende diskuteres den indgåede aftale om ændring af underskudsgrænsen i budgetloven. Denne del trækker især på kapitel II.

... mens de næste afsnit har fokus på strukturpolitik

I de næste fem afsnit afrapporteres vurderinger og anbefalinger relateret til en række strukturelle emner vedrørende arbejdsmarkedet, beskatning af kapitalindkomst og låneregulering af boligmarkedet, og der foretages en vurdering af udvalgte anbefalinger fra Reformkommissionen og Pensionskommissionen. I afsnittet om klima- og energipolitik er fokus på de seneste politiske udspil fra regeringen om en grøn skatte-reform og uafhængighed af russisk gas.

Hjælpepakker ved fremtidige epidemier

Hjælpepakker til virksomheder og lønmodtagere har under covid-19-epidemien udgjort et vigtigt tiltag til at afbøde epidemiens økonomiske omkostninger. I afsnittet afrapporteres formandskabets anbefalinger til brugen af sådanne ordninger i lyset af en arbejdsgruppe har fremlagt anbefalinger og principper for hjælpepakker ved fremtidige epidemier.

Vurdering af ministeriernes konsekvensvurderinger

Sidst i kapitlet vurderer formandskabet elementer i konsekvensvurderingerne af *En ny reformpakke for dansk økonomi*, som blev indgået i januar 2022. Afsnittet skal ses i sammenhæng med, at formandskabet har fået til opgave at vurdere ministeriernes konsekvensvurderinger og adfærdsforudsætninger, som lægges til grund for økonomisk-politiske tiltag. I afsnittet er der fokus på, om ministeriernes konsekvensvurderinger lever op til formandskabets anbefalinger til god skik for conse-

kvensvurderinger, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*, og der er en stillingtagen til de anvendte beregningsforudsætninger i vurderingen af beskæftigelseseffekter af ændringer i dagpengeregler, som er baseret på konklusioner fra kapitel IV.

FINANSPOLITIK OG OFFENTLIGE FINANSER

Finanspolitikken er for lempelig trods svækkede vækstudsigter

Finanslovsforslaget for 2022 indebar en lempelse af finanspolitikken i forhold til 2019, hvor kapacitetspresset var mindre udtalt, og siden har der været flere finanspolitiske tiltag. I begyndelsen af året blev udgifterne til test, vaccine mv. øget på grund af en kraftig stigning i antallet covid-19-smittede. Efter Ruslands invasion af Ukraine er det besluttet at udbetale varmecheck til hårdt ramte familier, og der er bevilget et løft i forsvarsudgifterne. Endelig indebærer tilstrømningen af flygtninge et endnu ukendt løft i de offentlige udgifter. De vedtagne merudgifter er hovedsageligt ufinansierede og har dermed lempet den i forvejen lempelige finanspolitik. Samlet skønnes finanspolitikken at øge aktivitetsniveauet i 2022 med ca. 1¼ pct. i forhold til 2019. Selvom krigen i Ukraine og den stigende inflation udgør en negativ impuls til væksten, er der udsigt til en fortsat høj beskæftigelse. Det er derfor vurderingen, at finanspolitikken burde være strammere, end den aktuelt ser ud til at blive, jf. også diskussionen i kapitel II.

Overskridelse af grænse for strukturel saldo i år tilladt, da den kan tilskrives covid-19

Det strukturelle underskud ventes i år at blive på 0,6 pct. af BNP, og der er dermed udsigt til en lille overskridelse af den gældende saldo-grænse i budgetloven. Håndtering af covid-19 i starten af året vurderes at være knyttet til en exceptionel omstændighed i form af en sundhedskrise, og det vurderes derfor, at overskridelsen af grænsen for den strukturelle saldo i 2022 af denne årsag alene kan henføres til en exceptionel omstændighed, jf. vurderingen i kapitel II.

Varmecheck vurderes derimod ikke at være begrundet i exceptionelle omstændigheder

For at kunne undtage udgifter fra grænsen for den strukturelle saldo skal udgifterne både være direkte knyttet til den exceptionelle begivenhed, være væsentlige og være midlertidige. Formandskabet vurderer, at øgede udgifter til flygtninge, nødhjælp og våbenleverancer til Ukraine direkte er knyttet til krigen i Ukraine, og at de dermed kan undtages fra saldo-grænsen begrundet i exceptionelle omstændigheder. Derimod vurderer formandskabet, at varmechecken er udtryk for et fordelingspolitisk valg, som kun indirekte er knyttet til krigen i Ukraine, og at sådanne udgifter derfor ikke bør kunne undtages fra saldo-grænsen med henvisning til exceptionelle omstændigheder.

Nationalt kompromis og underskudsgrænse

Aftale om en underskudsgrænse på 1,0 pct. af BNP i budgetloven

Et flertal i folketinget har i marts 2022 indgået en aftale om et nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik. Udover et løft af forsvarsudgifterne lægger aftalen op til, at der skal udarbejdes en 2030-plan, der skal fremlægges til efteråret. Partierne er enige om at revidere budgetloven med henblik på at øge underskudsgrænsen for den strukturelle saldo til 1 pct. af BNP, hvor den hidtidige grænse i budgetloven er ½ pct. af BNP. Endelig er partierne enige om, at det vil være hensigtsmæssigt at sigte efter et offentligt underskud på omkring ½ pct. af BNP i 2030.

Gode argumenter for at sænke underskudsgrænsen

Formandskabet har tidligere vurderet, at der er gode argumenter for at sænke budgetlovens underskudsgrænse til 1 pct. af BNP, jf. blandt andet *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Vurderingen bygger på, at finanspolitikken med de nuværende beregningsforudsætninger vurderes at være mere end holdbar. Dertil kommer, at en lavere underskudsgrænse i en situation med udsigt til en demografisk betinget stigning i det offentlige underskud mindsker risikoen for, at der opstår behov for at gennemføre stramninger af finanspolitikken alene ud fra hensynet om at overholde underskuds målet.

Nationalt kompromis om sikkerhedspolitik

Aftalen om dansk sikkerhedspolitik indebærer et løft af forsvarsudgifterne til 2 pct. af BNP i 2033. Af aftalen fremgår det imidlertid ikke tydeligt, hvordan de øgede forsvarsudgifter skal finansieres. Givet en målsætning om et underskud i 2030 på ½ pct. af BNP kan de samlede offentlige forbrugsudgifter vokse svarende til det demografiske og velstandskorrigerede træk, som ligger bag de langsigtede fremskrivninger fra regeringen og formandskabet, men hvis forsvarsudgifterne skal stige som andel af BNP, vil det for en given samlet forbrugsvækst fortrænge andre typer af offentlige forbrugsudgifter frem mod 2030. Hvis denne fortrængning ikke er politisk acceptabel, vil der være behov for at gennemføre reformer eller hæve skatterne. Det er positivt, at regeringen nu er på vej med en 2030-plan, hvilket vil skabe større klarhed om konsekvensen af de ændrede forsvarsudgifter.

ARBEJDSMARKED

Reformpakke for dansk økonomi

Aftale om reformpakke ...

Regeringen har i januar 2022 sammen med Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Kristendemokraterne indgået aftale om *En ny reformpakke for dansk økonomi*. Aftalen tager udgangspunkt i regeringsudspillet *Danmark kan mere I* fra september 2021. Med aftalen afsættes midler til uddannelse, grøn omstilling og forskning, og derudover er et centralt mål med reformpakken at øge den strukturelle beskæftigelse blandt andet ved ændringer i dagpenge- og pensionsbeskatningsregler.

... skal øge beskæftigelsen, ...

Ministerierne skønner, at reformpakken samlet set vil øge beskæftigelsen med godt 12.000 personer. Heraf kommer et bidrag på ca. 8.000 personer fra ændringer i dagpengereglerne for dimittender, men et væsentlig bidrag stammer også fra lempeligere modregningsregler i pensionssystemet, henholdsvis afskaffelse af modregning af egen arbejdsindtægt og partners indkomst i pensioner. Disse tiltag vil øge ældres tilskyndelse til beskæftigelse. Grundlaget for skønnet er ministeriernes konsekvensvurderinger og adfærdsforudsætninger, som indtager en vigtig rolle i vurderingen af, hvad den konkrete politik "koster" at gennemføre.

... men hviler på adfærdsvirkninger af svag validitet

Sidst i kapitlet er en gennemgang af konsekvensvurderingerne af tiltagene i reformpakken med særligt fokus på beregningsforudsætningerne for ændringerne i dagpengereglerne. En særskilt vurdering i kapitel IV af regnereglerne for tilgangen til dagpengeledighed ved ændringer af dagpengeregler finder, at adfærdsforudsætningerne bag tilgangseffekten har svag validitet. Derfor udgør de ikke et pålideligt grundlag for tilgangseffekten af ændringer i dagpengesystemet.

Beløbsordning og udenlandsk arbejdskraft

En reduktion af beløbsgrænse, ...

Regeringen har i januar 2022 sammen med Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Kristendemokraterne foreslået forskellige tiltag, der skal gøre det lettere for virksomhederne at rekruttere udenlandsk arbejdskraft. Baggrunden er blandt andet den aktuelle mangel på arbejdskraft i dansk økonomi. Udspillet indebærer blandt andet en midlertidig reduktion af beløbsgrænsen i beløbsordningen, som regulerer virksomhedernes muligheder for at ansætte personer fra et land udenfor EU. Beløbsgrænsen reduceres med knap 75.000 kr. fra lige knap 450.000 kr. til 375.000 kr. i en toårig periode.

... kan bidrage til øget beskæftigelse, ...

Der er grund til at forvente, at en lavere beløbsgrænse vil føre til en øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft om end af en begrænset størrelsesorden, og mere generelt kan det forventes, at øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft vil bidrage til at øge produktiviteten, jf. *Produktivitet 2022*. En øget indvandring af udenlandsk arbejdskraft kan også have fordelingsmæssige konsekvenser f.eks. ved at påvirke løn og beskæftigelse for herboende danskere, men da beløbsordningen efter ændringerne fortsat vil omfatte udenlandsk arbejdskraft med mellemhøje indkomster, vurderes der ikke at være betydelige, varige fordelingsmæssige konsekvenser af at sænke beløbsgrænsen, jf. *Dansk Økonomi, forår 2017*. Det er derfor positivt, at beløbsgrænsen sænkes i en periode. En reduktion af beløbsgrænsen må anses for at være af strukturforbedrende karakter, og på den baggrund anbefaler formandskabet, at reduktionen gøres permanent.

... men bør ske permanent for at opnå en strukturforbedring

ANBEFALINGER FRA KOMMISSIONER

Reformkommissionen

Reformkommissionens anbefalinger på uddannelses- og erhvervsområdet

I april 2022 præsenterede Reformkommissionen *Nye Reformveje 1* med en række anbefalinger på uddannelses- og erhvervsområdet. Anbefalingerne har til formål at øge produktiviteten ved at reformere de videregående uddannelser og voksen- og efteruddannelsessystemet samt at gøre det lettere at drive virksomhed.

Forslag om kortere uddannelser med højere kvalitet og relevans

Kommissionen foreslår en omlægning af uddannelsessystemet med det formål, at knap halvdelen af kandidaterne skal uddannes i kortere tid, samtidig med at uddannelserne skal have højere kvalitet og større erhvervsrelevans. En kortere uddannelseslængde vil alt andet lige mindske læringen og produktiviteten, men det vil øge arbejdsudbudet. Med det formål at mindske produktivitetstabt lægger kommissionen op til, at omlægningen primært skal finde sted på generalistuddannelser og i mindre grad specialiserede uddannelser såsom læge og tandlæge. For at kompensere for læringstabt foreslår kommissionen desuden en række tiltag for at øge kvaliteten og erhvervsrelevansen af uddannelserne, herunder en forøgelse af taxametertilskuddene, et større økonomisk incitament til at uddanne dimittender til beskæftigelse, en fond til udvikling af nye uddannelser og indførelsen af erhvervs-kandidater. Kommissionen foreslår også, at tilskuddene til de videregående efteruddannelser øges, så det bliver billigere og dermed mere attraktivt at efteruddanne sig. Dette forslag indebærer, sammen med afkortningen af kandidatuddannelserne, at flere må forventes at udskyde en del af deres uddannelse til senere i livet.

Nytænkende udspil med gevinster for produktivitet og velstand, hvis ambitionerne indfries, ...

Kommissionens forslag er nytænkende og ambitiøse og kan få betydelige konsekvenser for produktiviteten og velstanden for de mere end 25 pct. af arbejdsstyrken, som på sigt forventes at få en lang videregående uddannelse, jf. Børne- og Undervisningsministeriet (2022). Kommissionen anslår – i hvad den betegner som et regneeksempel – at dens forslag kan hæve produktiviteten med 2 pct. for færdiguddannede kandidater grundet forbedringer i kvalitet, erhvervsrelevans og uddannelsesvalg, jf. Reformkommissionen (2022). Forkortelsen af uddannelser foreslås at påvirke knap halvdelen af alle kandidatuddannede, som fremover skal læse en etårig kandidatuddannelse. I regneeksemplet vurderer Reformkommissionen, at produktivitetstabet ved kortere uddannelse delvist opvejes af, at de et-årige kandidater kommer tidligere ud på arbejdsmarkedet og dermed optjener mere erhvervs erfaring.

... men også risici for tab af produktivitet og velstand

Da der er tale om forslag, som påvirker en stor andel af en ungdomsårgang, og hvor erfaringerne med lignende reformer er begrænsede, er der imidlertid også risici forbundet herved. Kommissionen bemærker, at estimaterne af gevinsterne for produktiviteten ikke bygger på konkrete erfaringer og derfor er usikre. Kommissionen bemærker også, at der ikke er erfaringer med forkortelser af længden af kandidatuddannelserne, hvilket gør det vanskeligt at forudsige produktivitetstabet forbundet herved. Denne pointe understreges i et baggrundsnotat tilknyttet nærværende rapport, som i et regneeksempel illustrerer, at der er risiko for, at produktivitetstabet ved kortere uddannelse bliver større end anslået af kommissionen, jf. *Baggrundsnotat om Reformkommissionens udspil, forår 2022*.

Risikoen mindskes, hvis et lille antal uddannelser ændres på forsøgsbasis

En mindre omfattende reform, som på forsøgsbasis påvirker færre studerende, vil mindske risikoen for negative konsekvenser. Hvis det viser sig, at tiltagene har de ønskede virkninger, kan reformerne efterfølgende udbredes til flere uddannelser. Samtidig vil det være muligt at tilpasse planerne, efterhånden som erfaringer høstes.

Omlægning af SU til lån på kandidatdelen er hensigtsmæssigt

Kommissionen foreslår desuden at erstatte SU-stipendiatet på kandidatdelen med et lån og samtidig forhøje lånesatsen på kandidatuddannelserne. Formandskabet har tidligere stillet et forslag om helt eller delvist at omlægge SU til lån på kandidatdelen, jf. *Dansk Økonomi, forår 2018*. Vurderingen er, at et sådant tiltag vil øge den samfundsøkonomiske effektivitet, da det sandsynligvis ikke vil føre til et lavere uddannelsesniveau, og samtidig reduceres de offentlige udgifter. Derudover mindskes uligheden i livstidsindkomster, da personer med kandidatuddannelser typisk har høje livstidsindkomster.

Pensionskommissionen

Pensionskommissionen har aflagt rapport

I maj 2022 afsluttede Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning (Pensionskommissionen) sit arbejde med udgivelsen af rapporten *Fremtidssikring af et stærkt pensionssystem*. Kommissionen skulle blandt andet undersøge virkningerne af en lempeligere levetidsindeksering af folkepensionsalderen og undersøge muligheder for forenklinger i pensionssystemet. Kommissionen har fremsat en række anbefalinger om ændringer i det samlede pensionssystem.

Anbefaler, at folkepensionsperioden udgør konstant andel af livet

Kommissionen foreslår en ændret indeksering af folkepensions- og efterlønsaldrene fra 2045, så andelen af livet, som en gennemsnitsperson vil kunne få folkepension, fra dette år vil forblive omtrent konstant, når levealderen stiger. Det er en lempeligere indeksering end den i dag gældende, hvor grundprincippet er, at aldersgrænsen for folkepension stiger med et år, hver gang restlevetiden for 60-årige stiger med et år. I kommissionens konkrete udformning fører det til, at aldersgrænsen for tildeling af folkepension kan forventes at stige fra 70 til 74 år i perioden 2040-2100 i stedet for til 77 år, som forventes under de nuværende regler. Den lempeligere indeksering vil reducere dansk økonomis nuværende overholdbarhed, idet holdbarhedsindikatoren ifølge kommissionen isoleret set mindskes med 0,7 pct. af BNP som følge af lempelsen. Forslaget minder meget om en tilsvarende beregning i *Dansk Økonomi, efterår 2021* af en indekseringsregel, hvor pensionsperioden udgør en konstant andel af livet. Her var effekten på holdbarhedsindikatoren i nogenlunde samme størrelsesorden. Pensionskommissionens konkrete forslag indebærer dog en lidt større lempelse, nemlig et halvt års lavere aldersgrænse i de fleste år.

Forslag giver anledning til at diskutere fremtidens finanspolitiske prioriteringer

De Økonomiske Råds formandskab har flere gange tidligere bemærket, at den nuværende målte overholdbarhed i de gængse beregninger naturligt før eller siden vil give anledning til en prioriteringsdiskussion af udsigterne for de langsigtede offentlige finanser. Populært sagt kan problemstillingen udtrykkes som et spørgsmål om, hvordan overholdbarheden skal bruges. Den foreslåede lempelse af indekseringsreglen indenfor en fortsat holdbar ramme er ét bud i denne prioriteringsdiskussion. Den adresserer en del af usikkerheden om overholdbarheden med hensyn til, hvor langt et arbejdsliv de forskellige personer i arbejdsstyrken hver især kan udholde og har lyst til, og kan i hvert fald ud fra nogle parametre opfattes som intergenerationelt mere fair end den nuværende indeksering. Forslaget har endvidere den egenskab, at lempelsen tidsmæssigt først falder i perioden efter 2045, hvilket er den periode, hvor de store saldoforbedringer ifølge de nuværende finanspolitiske fremskrivninger forventes at finde sted. Det betyder

blandt andet, at lempelsen ikke bringer Danmark i konflikt med krav til de offentlige underskud fra EU.

Også omkostninger ved lempelse af indekseringsregler

Den foreslåede lempelse af indekseringsreglerne og tilhørende fremtidige relative forringelse af den offentlige saldo vil dog samtidig indebære, at der bliver tilsvarende færre midler til overs til brug for beslutninger om skattelettelser eller nye offentlige udgifter, som der i øvrigt måtte være politiske ønsker om. Samtidig vil en svækkelse af holdbarhedsindikatoren alt andet lige gøre det mere sandsynligt, at man på et fremtidigt tidspunkt skal foretage en finanspolitisk stramning, hvis den fremtidige udvikling viser sig at blive mærkbart mere negativ for de offentlige finanser, end de nuværende beregningsforudsætninger peger på. Deri består den grundlæggende finanspolitiske afvejning.

Afskaf rent aldersbetingede særordninger

I flere af pensionskommissionens øvrige forslag afskaffes eller omlægges en række aldersbetingede særordninger, der giver ældre en økonomisk særstilling alene på grund af deres alder, som eksempelvis et særligt nedslag i boligbeskatningen for lavindkomstgrupper over folkepensionsalderen. Det er på linje med tidligere anbefalinger fra De Økonomiske Råds formandskab, jf. *Dansk økonomi, efterår 2001*. Særordninger bør målrettes personer med særlige indkomstmæssige eller andre behov og ikke alene ud fra alder.

KAPITALINDKOMSTBESKATNING

Neutralitet og fordeling blandt de vigtige hensyn i beskatningen af kapitalindkomst

Kapitalindkomstbeskatning udgør en væsentlig del af det danske indkomstkattesystem. Samtidig er området mere komplekst end det andet hovedelement, beskatningen af arbejdsindkomst. Det skyldes ikke mindst, at kapitalindkomst består af mange forskellige specifikke indkomsttyper – eksempelvis renteindtægter og -udgifter, aktieudbytte, kapitalgevinster, pensionsafkast og lejeværdien af ejerboliger. Der er en række forskellige forhold at tage hensyn til i indretningen af kapitalindkomstbeskatningen af både fordelings- og efficiensmæssig karakter. Et vigtigt princip er hensynet til neutralitet, dvs. en ensartet effektiv beskatning af realindkomsten. Princippet om neutralitet gælder både i forhold til beskatningen af arbejdsindkomst og imellem de enkelte former for kapitalindkomstskatter indbyrdes.

Rentefradraget

Lavere rentefradrag vil give mere neutralt skattesystem

I kapitel III er problemstillingerne forbundet med en regulering af låntagningen på boligmarkedet beskrevet. Markedsfejl på de finansielle markeder kan bevirke, at låntagningen i fravær af regulering er for omfangsrig. Ligeledes udgør det nuværende rentefradrag et subsidium til

låntagning, som kan medføre en uhensigtsmæssig balanceoppustning hos husholdningerne. Beregninger i *Dansk Økonomi, forår 2019* viser, at såvel rentefradragets høje som lave sats (henholdsvis ca. 33 og ca. 25 pct.) under rimelige beregningsforudsætninger implicerer en real effektiv skattesats, der er højere end beskatningen af arbejdsindkomst, afkast fra boliger og afkast på pensionsopsparing. En reduktion af rentefradragets skatteværdi vil således medføre et mere neutralt indkomstskattesystem.

Fradrag kan eksempelvis sænkes til 22 pct.

Der er generelt stor forskel på den effektive beskatning af såvel positiv som negativ kapitalindkomst. Det nuværende skattesystem er således langt fra neutralt, og der ville være fordele ved en mere generel ensartning af de effektive reale skattesatser, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*. En reduktion af begge de nuværende rentefradragssatser til eksempelvis 22 pct., som svarer til niveauet for selskabsskatten i dag, vil uden ændringer i andre skattesatser trække i retning af mere neutralitet. En sådan reduktion skønnes at give knap 5 mia. kr. i umiddelbart provenu. En reduktion af rentefradraget bør dog indføres over en årrække for at give skatteyderne tid til at tilpasse sig. Ligeledes bør en evt. reduktion afpasses med konjunktursituationen, da den vil mindske den disponible indkomst og dæmpe boligpriserne og derigennem økonomiens aktivitetsniveau.

Nuværende bevægelser i inflationen bør ikke påvirke satserne for rentefradraget

En højere inflation ledsaget af en tilsvarende stigning i den nominelle rente vil yderligere forøge den effektive skatteværdi af rentefradraget. Overvejelser om det rette niveau for rentefradraget bør dog foretages ud fra en vurdering af, hvilke inflations- og rentesatser der er rimelige i et mere langsigtet perspektiv. De aktuelle store bevægelser i inflation og renteniveauer bør derfor ikke påvirke overvejelserne om, hvilke skattesatser der mere strukturelt vil være fornuftige. Kun hvis man ændrer forventninger til, hvilke inflations- og rentesatser der mere permanent kan tænkes at være gældende, vil det være relevant at genvurdere de reale skattesatser, som det nuværende kapitalindkomstskattesystem giver anledning til.

Sænkning af sats for højeste renteudgifter mindsker uligheden i disponibel indkomst ...

Fordelingsmæssigt vil den umiddelbare effekt af en reduktion af den høje sats fra ca. 33 pct. til 22 pct. for renteudgifter op til 50.000 kr. pr. person være omtrent fordelingsmæssig neutral, mens en reduktion af den lavere sats fra 25 pct. til 22 pct. for udgifter over dette niveau vil medføre en udjævning af indkomstfordelingen (en lavere Gini-koefficient), jf. analysen i *Dansk økonomi, forår 2019*. Det skyldes, at det typisk er familier med høje indkomster, der har de største lån, ikke mindst fordi de køber de dyreste ejerboliger. Et lavere rentefradrag må ventes at have afledte effekter i retning af større opsparing, jf. blandt andet

Gruber mfl. (2021). Det vil alt andet lige medføre højere kapitalindkomster på længere sigt, hvilket også vil påvirke indkomstfordelingen.

**... også
intergenerationelt**

Med hensyn til fordelingen mellem generationerne er renteudgifterne i det lange løb typisk højest for nye boligkøbere og dermed for yngre generationer. Et lavere rentefradrag vil i sagens natur derfor også påvirke yngre og kommende boligejere mere end de nuværende ældre boligejere. Der er ikke lige så regelmæssige opgørelser af den samlede intergenerationelle fordeling over livet som af indkomstfordelingen på tværs af befolkningsgrupper i et enkelt år, men i *Dansk Økonomi, forår 2014* blev der foretaget en samlet beregning af de forskellige fødselsårganges skønnede historiske og forventede fremtidige livsindkomster og nettobetalingen til det offentlige over livet. Ifølge denne kunne de yngste aldersgrupper forvente den højeste livsindkomst, samtidig med at de havde de laveste (nemlig negative) nettobetalingen overfor det offentlige. I forhold til denne opgørelse vil en reduktion af rentefradraget altså trække i retning af en mere ligelig indkomstfordeling mellem de forskellige generationer.

Tonnageskat og DIS-ordning

**Tonnageskat
forvrider fortsat
investeringer i søfart**

I den offentlige debat har der på det seneste været en diskussion af beskattningen af danske rederier og tonnageskatteordningen. Tonnageskatten er en særligt lav selskabsskat på rederier, som blev indført i Danmark i 2002. Den indebærer ifølge Skatteministeriet en skattebegunstigelse på ca. 630 mio. kr. i 2021. Tonnageskatten blev indført i sin tid efter inspiration fra andre lande, hvor den også er udbredt, og som led i en erhvervspolitisk indsats for at fremme søfartserhvervet. I *Dansk Økonomi, forår 2006* anbefalede formandskabet at ændre denne skattebegunstigelse, da den medfører en forvridding ved at gøre det privatøkonomisk rentabelt at investere i dette erhverv, selvom kapitalen kan opnå et større afkast før skat i andre erhverv. Dermed hæmmer den produktiviteten. Nyere nationalregnskabstal peger på, at rederierhvervet fortsat har et relativt lavt gennemsnitligt afkast før skat, sådan at skattebegunstigelsen fortsat i dag virker forvriddende.

**DIS-ordning
tilskynder danskere
til at tage mindre
produktivt arbejde**

Søfartserhvervet er også skattebegunstiget som følge af, at søfolk, der i øvrigt er skattepligtige i Danmark, ikke skal betale skat af deres aflønning som ansatte på skibe i Dansk Internationalt Skibsregister (DIS). Denne ordning betyder, at rederierne kan nøjes med at betale en nettoløn til deres danske søfolk og er dermed et subsidium til erhvervets brug af dansk arbejdskraft. Lempelsen udgjorde ifølge Skatteministeriet ca. 1 mia. kr. i 2021. På samme måde som tonnageskatten medfører den en forvridding, idet den giver tilskyndelse til at tage mindre produktivt arbejde.

Særskat for den finansielle sektor

Regeringen har foreslået en særskat for finansielle selskaber

Regeringen har i april 2022 fremsat lovforslag om en forhøjelse af selskabsskatten fra 22 pct. til 26 pct. for selskaber i den finansielle sektor. Forhøjelsen skal bidrage til at finansiere elementerne i aftalen om *En ny ret til tidlig pension fra 2020*.

Den finansielle sektor skattebegunstiget ifølge regeringen ...

En særskat kan begrundes i forskellige forhold, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2020* og *Produktivitet 2022*. Én potentiel begrundelse er tilstedeværelsen af markedsfejl knyttet til den pågældende sektor, som eksempelvis kan give anledning til overnormal profit. En anden potentiel begrundelse vil være positiv særbehandling af sektoren i andre dele af skattesystemet. Ifølge regeringens *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021* er den finansielle sektor i dag lempeligt beskattet som følge af de særlige regler om momsfratagelse af finansielle produkter. Selvom sektoren i stedet betaler lønsumsafgift, medførte disse særregler ifølge Skatteministeriet tilsammen en skattebegunstigelse på 890 mio. kr. i 2021. Det er dog ikke klart, om det er denne begunstigelse, der søges neutraliseret med særskatten. Det er heller ikke oplagt, at en højere selskabsskat er den bedste måde at neutralisere den nævnte formodede skattebegunstigelse på. En kombination af en lønsumsafgift og en skat på overnormal profit modsvarer i højere grad end en ren selskabsskat den eksisterende momsfratagelse af den finansielle sektor, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2020*.

... men uklart, om dette begrundes den nye særskat

LÅNEREGULERING PÅ BOLIGMARKEDET

Låneregulering på boligmarkedet diskuteres i kapitel III

Der foreslås sommetider stramninger i vilkårene for låntagning til boliglån, eksempelvis i form af flere restriktioner på adgangen til afdragsfri lån. Det er dog ofte ikke klart, hvad det egentlige formål med at pålægge sådanne yderligere begrænsninger skulle være. I kapitel III diskuteres problemstillingerne forbundet med låneregulering – især den såkaldte makroprudentielle regulering – på boligmarkedet, og en række resultater fra den empiriske litteratur om virkningen af begrænsninger på låntagningen præsenteres.

Vigtigt, at forslag til strammere låneregler er klart begrundet

Det er ikke oplagt, at gevinsterne ved yderligere regulering af kreditinstitutternes udlånsvirksomhed i form af større finansiel stabilitet opvejer omkostningerne i form af mindre fleksibilitet for låntagerne, og heller ikke oplagt, at en sådan yderligere regulering i givet fald bedst foretages ved at begrænse adgangen til boliglån for bestemte grupper af låntagere. Der kan dog være andre grunde til at påvirke långivningen på boligmarkedet. Det kan eksempelvis være hensyn til forbrugerbe-

skyttelse eller som et redskab til at stabilisere de generelle konjunkturer, hvor boligmarkedet spiller en vigtig rolle som transmissionsmekanisme. Det er imidlertid vigtigt, at begrundelsen for at foretage et givet indgreb er klart præsenteret. Det er forudsætningen for, at der kan foretages en nøgtern cost-benefit-analyse af forslagens implikationer.

KLIMA- OG ENERGIPOLITIK

Grøn skattereform – Et stærkere og grønnere Danmark i 2030

Udspil om grøn skattereform for industrien og andre erhverv

Regeringen har præsenteret *Grøn skattereform – Et stærkere og grønnere Danmark i 2030*, som følger op på ekspertgruppen for en grøn skattereform. Udspillet indeholder et forslag til en CO₂-afgift på 750 kr. pr. ton CO₂ med fradrag for 50 pct. af kvoteprisen pålagt industri og andre erhverv, og regeringen forventer, at afgiften vil føre til reduktioner på 3,7 mio. tons CO₂ i 2030. Udspillet reducerer mankoen i forhold til reduktionsmålet 70 pct. i 2030, så der ifølge regeringen udestår reduktioner på 5-7 mio. tons. i 2030, hvoraf langt hovedparten skal findes i landbruget.

Uensartet CO₂-afgift fordyrer klimapolitikken

Regeringen foreslår nedslag i afgiften for specifikke brancher, ligesom visse energiafgifter fastholdes. Derfor bliver den effektive CO₂-beskatning ikke ensartet på tværs af brancher eller anvendelse, hvilket fordyrer klimapolitikken betydeligt. For eksempel medfører den foreslåede lavere afgiftssats på udledninger fra mineralogiske processer en årlig samfundsøkonomisk meromkostning på 1 mia. kr. Rabatten forventes at kunne redde op mod 800 arbejdspladser i cementindustrien mfl., jf. Ekspertgruppen for en Grøn skattereform (2022), mod et tilsvarende tab af job andre steder i økonomien. Formandskabets vurdering er, at rabattens globale klimaeffekt er begrænset. Baggrunden er, at branchen er mindre konkurrenceudsat end andre danske industribrancher på grund af høje transportomkostninger, begrænset importkonkurrence og høje markupper, jf. *Produktivitet 2022*, samtidig med at den danske cementindustri er mere CO₂-intensiv end anden cementindustri i EU.

Tilskudsordninger og uklare rammer øger usikkerheden omkring klimapolitikken

Hvis der vedtages en CO₂-afgift svarende til regeringens udspil, reducerer det usikkerheden omkring den fremtidige afgifts- og kvotebetaling for CO₂-udledninger. Indførelse af en bundpris for kvotesektorens samlede afgiftsbelastning er også med til at reducere denne usikkerhed. Omvendt vil de annoncerede tilskudspuljer og uspecificerede krav til reel omstilling i virksomheder med mineralogiske processer kunne øge usikkerheden om de fremtidige rammevilkår for den grønne omstilling, da disse ordninger først konkretiseres på et senere tidspunkt. I

stedet for at den enkelte virksomhed tilpasser sig en kendt CO₂-afgift, vil virksomheden også skulle tage højde for, at det på et senere tidspunkt kan blive muligt at søge forskellige tilskud, og at den kan blive pålagt andre krav om klimatilpasning, hvilket kan betyde, at klimatilpasningen udskydes og dermed fordyres.

Uafhængighed af russisk gas

Regeringens udspil om uafhængighed af russisk gas

Krigen i Ukraine har skabt usikkerhed om gasforsyningen i Europa og Danmark og fået energipriserne til at stige. Som en konsekvens af dette har regeringen i april lanceret udspillet *Danmark kan mere II – Uafhængighed af russisk gas. Danmark skal være grønne og sikrere*. Ifølge udspillet skal Danmark være uafhængig af russisk gas, og det skal ske ved tiltag, som understøtter en hurtigere udfasning af naturgas og omlægning til vedvarende energikilder.

Begrænsede muligheder for at øge forsyningsikkerhed ved danske tiltag

Usikkerhed om gasforsyningen og risikoen for en alvorlig forsyningskrise er en fælles europæisk trussel, og EU har også fremlagt et udspil til at mindske afhængigheden af russisk gas. Det skal ses i lyset af, at energimarkedet i Europa er tæt forbundet, og EU-lovgivning regulerer gasforsyningen mellem landene. Det indebærer blandt andet, at danske forbrugere ikke kan sikres en fortrinsret til dansk producerede gasforsyninger, da Danmark i tilfælde af en alvorlig forsyningskrise vil være forpligtet til at sende gas til sårbare og beskyttede gasforbrugere i andre medlemslande. Gasforsyningen i Danmark kan derfor ikke sikres gennem ensidige, nationale tiltag, men tiltagene kan være et dansk bidrag til forsyningsikkerhed i EU og landenes fælles målsætning om at blive mere uafhængige af russisk gas.

Fornuftigt med tiltag som fjerner lånebarrierer for omstilling

De aktuelt høje gaspriser giver allerede danske gasforbrugere et stærkt incitament til at reducere deres afhængighed af gas. Det danske regeringsudspil og den erklærede EU-målsætning om hurtigst muligt at blive uafhængige af russisk gas må imidlertid opfattes som udtryk for et ønske om en hurtigere udfasning, end den, der følger af nuværende markedssituation. Det danske regeringsudspil lægger blandt andet op til statsgaranterede lån og billigere lånemuligheder til at udskifte gasfyr ved at fjerne tinglysningsafgiften. Tinglysningsafgifter udgør generelt en barriere for låntagning, og en ophævelse af denne afgift fjerner dermed en forvriddende barriere. I det omfang lånebegrænsninger for nogle husholdninger udgør en ikke velbegrundet barriere for låntagning, kan en lettelse af deres lånemuligheder via en statsgaranti ligeledes reducere en markedsforvriddning. Både statsgarantien og ophævelsen af tinglysningsafgiften kan derfor ses som fornuftige tiltag i den nuværende situation.

Tilskud kan fremme hurtigere omstilling, ...

I udspillet lægges også op til at give tilskud til udskiftning af gas- og oliefyr for husstande med lave indkomster. Disse tilskud har et fordelingspolitisk sigte, men de vil samtidig påvirke incitamentet til at omstille. Tilskyndelsen til omstilling vil blive styrket for husstande, der opnår tilskud, men for husstande, der ikke opnår tilskud, kan forventningen om at opnå tilskud på et senere tidspunkt få dem til at udskyde en omstilling, de ellers ville have foretaget. Fordelingspolitiske mål nås generelt bedst gennem andre instrumenter med begrænset adfærdsvirkning, eksempelvis en midlertidig varmhjælp/grøn check baseret på historisk indkomst og historisk gasforbrug. Hvis der også er et politisk ønske om at fremskynde omstillingen gennem tilskud, bør disse tilstræbe en ensartet tilskyndelse til at bruge mindre gas. Dette taler for generelle omstillingstilskud, der ikke målrettes bestemte grupper. Omstillingstilskuddets størrelse bør så vidt muligt afhænge af den sparede gasmængde, og tilskud bør gøres tidsbegrænsede, men *ikke* være begrænset af afsatte midler.

... men kan også forsinke

HJÆLPEPAKKER VED FREMTIDIGE EPIDEMIER

Hjælpepakker bidrog til at afbøde omkostninger

Under covid-19-epidemien har hjælpepakker til virksomheder og lønmodtagere udgjort et vigtigt tiltag til at afbøde epidemiens økonomiske omkostninger.

Hjælpepakker indebærer omkostninger

Mens der er gode argumenter for at stille hjælpepakker til rådighed i perioder med nedlukninger, er der er imidlertid også samfundsøkonomiske omkostninger ved hjælpepakker. Hvis de fastholdes for længe – også efter aktivitetsbegrænsende restriktioner er ophørt – kan de svække virksomhedsdynamikken, da de reducerer sandsynligheden for, at mindre produktive virksomheder udkonkurreres af mere produktive virksomheder. Netop virksomhedsdynamikken kan redegøre for næsten halvdelen af den samlede produktivitetsvækst siden 2000, jf. *Produktivitet 2022*. Forventningen om fremtidige hjælpepakker kan også svække virksomhedernes incitament til at foretage tilpasninger, der kan gøre dem mindre sårbare over for fremtidige epidemier.

Arbejdsgruppe har set på hjælpepakker ved fremtidige epidemier

En arbejdsgruppe under Erhvervsministeriet har i december 2021 fremlagt anbefalinger og principper for hjælpepakker ved fremtidige epidemier.¹ Arbejdsgruppen peger blandt andet på, at generelle støtteordninger er at foretrække frem for mere målrettede ordninger.

1) I *Produktivitet 2022* er formandskabets vurdering af arbejdsgruppens anbefalinger og brugen af hjælpepakker ved fremtidige epidemier beskrevet.

Der var gode argumenter for generelle hjælpepakker i 2020

Da Danmark blev ramt af coronavirus i begyndelsen af 2020, var der stor usikkerhed om karakteren af sundhedskrisen såvel som den økonomiske situation. Der var derfor gode argumenter for hurtigt at stille hjælpepakker til rådighed, og administrative hensyn talte for at gøre dette i form af generelle ordninger i stedet for målrettede. Blandt andet tager generelle ordninger automatisk hånd om virksomheder, der er underleverandører til aktører i berørte brancher.

Generelle hjælpepakker har negative sideeffekter, ...

Med generelle ordninger risikerer man imidlertid at støtte virksomheder og brancher, der ikke er berørt af krisen, men som af andre årsager oplever faldende efterspørgsel. Dermed kan hjælpepakker komme til at svække strukturelle tilpasninger i økonomien, jf. *Produktivitet 2022*. Desuden kan udsigten til generelle hjælpepakker forstærke tendensen til, at virksomhederne i mindre grad påtager sig omkostningsfulde investeringer for at gøre deres forretningsmodeller modstandsdygtige overfor fremtidige epidemier.

... og fremover bør hjælpepakker forbeholdes virksomheder, der de facto eller de jure er nedlukkede

Ved fremtidige epidemier bør princippet derfor være, at hjælpepakker forbeholdes de virksomheder, der enten er systemisk vigtige eller som de jure eller de facto er nedlukkede som følge af en sundhedskrise. Det sidstnævnte vil være tilfældet, hvis en stor del af virksomhedsforretning består i at være underleverandører til aktører, der de jure er nedlukkede. De administrative systemer bør forberedes således, at sådanne målrettede hjælpepakker vil være mulige ved fremtidige epidemier.

MINISTERIERNES KONSEVENSURDERINGER

Eftersyn af konsekvensvurderinger ...

Det Økonomiske Råds formandskab skal løbende foretage et eftersyn af de adfærdsvirkninger, som lægges til grund for ministeriernes konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag. Formandskabets kan på den baggrund komme med anbefalinger til finansministeren til justeringer af forudsatte adfærdsvirkninger eller påpege områder, hvor der med fordel kan tilvejebringes ny viden. Hvis finansministeren vælger ikke at følge anbefalinger, skal det forklares, hvorfor anbefalingen ikke følges. Det såkaldte følg-eller-forklar princip. Et lignende princip gælder også for formandskabets anbefalinger til de offentlige finanser i rollen som finanspolitisk råd.

... med udgangspunkt i et aktuelt økonomisk-politisk tiltag

I formandskabets vurderinger af ministeriernes konsekvensvurderinger tages i det følgende udgangspunkt i *En ny reformpakke for dansk økonomi*, som blev indgået i januar 2022. Det er en aktuel reform, hvor et centralt mål er at øge beskæftigelsen via afledte adfærdsvirkninger af ændringer i skatte- og overførselsregler. Ministerierne skønner, at

reformen samlet set kan øge beskæftigelsen med omkring 12.000 personer, hvilket er på linje med andre, store reformer i nyere tid.

Fokus på god skik og adfærdsvirkninger af ændringer af dagpengeregler

I det følgende fokuseres indledningsvist på, om ministeriernes konsekvensvurderinger af tiltagene i reformpakken lever op til formandskabets anbefalinger om god skik, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Dernæst ses nærmere på ministeriernes anvendte adfærdsforudsætninger bag de skønnede beskæftigelseseffekter ved ændringer i dagpengereglerne. Den forventede stigning i beskæftigelsen af tiltagene i reformpakken afspejler især adfærdsændringer som følge af ændringer i dagpengereglerne, hvilket er baggrunden for det specifikke fokus på disse forudsætninger.

God skik for konsekvensvurderinger

God skik for konsekvensvurderinger

I *Dansk Økonomi, efterår 2021* har formandskabet en række overvejelser om, hvad der er god skik for ministeriernes konsekvensvurderinger. Anbefalingerne om god skik handler især om, hvorvidt konsekvensvurderingen indeholder oplysninger om kvaliteten af regnereglerne og brugen af dem i den konkrete vurdering, om afrapportering af virkningen på centrale samfundsmål for at illustrere afvejninger mellem forskellige hensyn, om italesættelse af usikkerhed om beregningerne og om dokumentationen af regneregler, jf. boks I.1.

Virkning på strukturel saldo, beskæftigelse og fordeling belyses, ...

I regeringens udspil fra september 2021, *Danmark kan mere I*, og den endelige aftale til reformpakken rapporteres virkningen på flere relevante samfundsmål. Således rapporteres virkningen på den strukturelle saldo og den strukturelle beskæftigelse samt de fordelingsmæssige virkninger i form af tiltagenes betydning for gini-koefficienten. Det er centralt for beslutningsgrundlaget, da der ofte kan være både omkostninger og gevinster ved et tiltag, og der derfor kan være forskellige afvejninger, som skal gøres op, når der træffes en beslutning om tiltag.

BOKS 1.1 GOD SKIK FOR KONSEKVENSVURDERINGER

I *Dansk Økonomi*, efterår 2021 anbefalede formandskabet, at de økonomiske ministerier bør indføre kvalitetsdeklarationer både af konkrete konsekvensvurderinger og af de underliggende regneregler og metoder.

Kvalitetsdeklaration: Formålet med deklARATIONERNE er at signalere analysernes kvalitet over for beslutningstagerne. Ministerierne bør derfor indføre en deklARATION, der tydeligt kommunikerer validiteten af anvendte regneregler i konsekvensvurderingen opdelt på den interne validitet og samlede validitet. Hvor den interne validitet er en vurdering af, i hvilken grad den anvendte regneregler hviler på en identificeret årsagssammenhæng, omfatter den samlede validitet også en vurdering af, om de anvendte regneregler f.eks. den observerede sammenhæng er overførbare og anvendelige i den konkrete konsekvensvurdering – eller om der er forhold, der gør brugbarheden begrænset, f.eks. som følge af forskelle i målgruppe eller ændringer i de øvrige rammer.

Centrale samfundsmål: Der er ofte flere forskellige samfundsøkonomiske mål af interesse, og der kan være forskellige afvejninger, som skal gøres op, når der træffes en beslutning mellem forskellige tiltag. Det kan være virkning på de offentlige finanser, såvel den strukturelle som den faktiske virkning, virkning på velstand og produktivitet samt fordelings effekter og effekter for klima og miljø. I en konsekvensvurdering bør relevante mål belyses af hensyn til at opnå et bredt dækkende billede af gevinster og omkostninger ved tiltagene.

Usikkerhed: Graden af usikkerhed om de forventede virkninger i konsekvensvurderingen er en vigtigt beslutningsparameter. Derfor bør usikkerheder i konsekvensvurderinger præsenteres, og udeladte, men sandsynlige konsekvenser bør diskuteres. Følsomhedsanalyser, hvor alternative forudsætninger lægges til grund for de forventede virkninger af et tiltag, kan være en måde at illustrere usikkerheden.

Dokumentation: Konsekvensvurderinger bør være veldokumenterede med eksplicite henvisninger til anvendte regneregler og metoder, og man bør kunne følge alle beregningstrin. Dokumentationen af konsekvenserne af et tiltag bør indeholde relevante og dækkende henvisninger til anvendt teoretisk og empirisk litteratur og udformes, så der både er ikke-tekniske sammenfatninger og detaljeret teknisk dokumentation.

**... men mangler
virkning på
produktivitet ...**

Et andet centralt samfundsmål er produktivitet, da det er den primære kilde til velstand på længere sigt. Der er således god grund til at vurdere konsekvenser for produktiviteten af de forskellige tiltag. I grundlaget for aftalen belyses de forventede effekter af aftalen for BNP, men det er ikke særligt tydeligt, om det afspejler virkningen af øget beskæftigelse eller en stigning i produktivetsniveauet. Flere af tiltagene kan eksempelvis forventes at have en påvirkning af produktiviteten, men produktivitetseffekter belyses ikke i udspillet eller i grundlaget for aftalen. Det gælder blandt andet tiltaget om en lavere dagpengesats og kortere dagpengeperiode. På den ene side øger tiltaget lediges incitament til hurtigere at finde beskæftigelse. På den anden side kan det mindske incitamentet til at bruge tid på at finde det rette job og match mellem dimittend og arbejdsgiver. Studier peger på, at en forringet matchkvalitet kan have særligt store konsekvenser for produktiviteten, hvis det første job efter endt uddannelse har betydning for resten af arbejdslivet, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Der er dermed en potentiel afvejning mellem beskæftigelse og produktivitet – ligesom der kan være en afvejning mellem beskæftigelse og fordeling – som det er relevant for beslutningstagerne at forholde sig til, da det vil påvirke de forventede velstandsmæssige gevinster af en politikændringen.

**... og den faktiske
saldo**

I udspillet og aftalen er virkningen på den strukturelle offentlige saldo, som nævnt, angivet, men der er ikke en angivelse af virkningen på andre mål for de offentlige finanser f.eks. den faktiske saldo, som kan belyse de offentlige finansers tilpasning til det strukturelle niveau, eller den langsigtede virkning af reformen på holdbarheden af de offentlige finanser.

**Vurdering af
reformpakke
indeholder ikke
kvalitetsdeklaration
...**

Formandskabet har anbefalet, at konsekvensvurderinger tilføjes en kvalitetsdeklaration, som over for beslutningstagerne skal kommunikere kvaliteten af regneregler og konsekvensvurderinger efter en rangordning i en simpel og lettilgængelig form. Finansministeriet har dokumenteret flere regneprincipper og adfærdsforudsætninger, som finder anvendelse på beskæftigelses- og overførselsområdet, herunder for ændringer i dagpengeregler, jf. blandt andet Finansministeriet (2021). I udspillet eller i selve aftalen til reformpakken er der imidlertid ingen henvisning til regnereglerne og ingen deklaration af kvaliteten af konsekvensvurderingerne. Det kunne eksempelvis være en vurdering af, om de konkrete regneregler meningsfyldt kan anvendes i den konkrete sammenhæng. Det gør det vanskeligt for beslutningstagerne og offentligheden at vurdere, om de oplyste provenuer og beskæftigelseseffekter på tværs af tiltag er pålidelige, herunder om nogle tiltag er at foretrække frem for andre på grund af forskelle i de anslåede effekters pålidelighed.

... og diskussion af usikkerheder

Graden af usikkerhed om de forventede virkninger i konsekvensvurderingen kan være en vigtig beslutningsparameter. Der er generelt en sparsom og sporadisk behandling af usikkerhed om de forventede effekter af tiltagene i grundlaget for aftalen, og man får ikke et indtryk af, hvor der er tale om mere eller mindre usikre effekter. Der er f.eks. ikke en mere fundamental diskussion af usikkerheden på beskæftigelses-effekter af de forskellige tiltag, og eksempelvis hvilket usikkerhedsbånd beskæftigelses-effekterne kan variere mellem.

Anbefaling om god skik bør imødekommes

Gennemgangen af beslutningsgrundlaget for reformpakken viser, at der på flere områder er basis for en bedre efterlevelse af formandskabets anbefalinger til god skik for konsekvensvurderinger, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Der er især et forbedringspotentiale i forhold til at indføre kvalitetsdeklarationer af konsekvensvurderinger og underliggende regneregler for at tydeliggøre analysernes kvalitet og usikkerheden på beregninger over for beslutningstagerne og offentligheden.

Validitet af regneregler vedr. ændringer i dagpengeregler

Ændringer af dagpengeregler udgør stor del af beskæftigelses-virkning

Adfærdsvirkningerne i aftalen *En ny reformpakke for dansk økonomi* kommer især fra ændrede dagpengeregler. Ud af en beskæftigelsesstigning på 12.000 personer kommer godt 7.000 personer fra ændringer i dagpengereglerne. Konkret skønnes lavere satser og forkortet dagpengeperiode for dimittenddagpengemodtagere at øge beskæftigelsen med 8.000 personer, mens en højere dagpengesats i form af et beskæftigelsestillæg i de tre første måneder af dagpengeperioden skønnes at mindske beskæftigelsen med 800 personer.

Tilgangseffekt afspejler ikke den nyeste viden

I kapitel IV foretages en vurdering af de regneregler, der ligger bag opgørelsen af den såkaldte tilgangseffekt af ændrede dagpengeregler. Tilgangseffekten udgør en betydelig del af den samlede virkning af de nævnte dagpengeændringer. Gennemgangen af de anvendte regneregler til opgørelse af tilgangseffekten viser, at regnereglerne på flere områder ikke afspejler den nyeste forskningsmæssige viden.

Anvendelse af adfærdseffekter har svag validitet

Herudover vurderes det, at anvendelsen af de adfærdsforudsætninger, der ligger bag beregninger af tilgangseffekten, har en svag validitet og derfor ikke udgør et pålideligt grundlag for tilgangseffekten ved ændringer i dagpenge-systemet.

Behov for at gentænke regneprincipperne

Diskussionen i kapitel IV tillader ikke entydigt at konkludere, om den samlede virkning på den strukturelle beskæftigelse er over- eller undervurderet, men kapitlet peger på, at de enkelte elementer i ministeriernes beregning hver især må formodes at have en konkret bias. Det

vurderes således, at ministeriernes anvendte regneprincipperne trækker i retning af at overvurdere den negative effekt på beskæftigelsen af beskæftigelsestillægget i de første tre måneder af dagpengeperioden for personer med en relativt stærk beskæftigelsehistorik. Omvendt trækker regneprincipperne i retning af at overvurdere den positive beskæftigelsesvirkning, der kan forventes af en lavere dimittendsats. Endelig trækker regneprincipperne i retning af at undervurdere den positive beskæftigelsesvirkning som følge af forkortelsen af dagpengeperioden for dimittender. Konsekvensvurderingerne vedrørende dimittender er i udpræget grad baseret på ad hoc-antagelser, der betyder, at virkningerne må karakteriseres som værende meget usikre. Samlet set eksemplificerer dette behovet for at gentænke regneprincipperne på dagpengeområdet.

LITTERATUR

Børne- og Undervisningsministeriet (2022): Profilmodellen. Tilgået april 2022 via www.uddannelsesstatistik.dk.

Ekspertgruppen for en Grøn skattereform (2022): *Grøn skattereform. Første delrapport.*

Finansministeriet (2021): *Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet.*

Gruber, J., A. Jensen og H. Kleven (2021): Do People Respond to the Mortgage Interest Deduction? Quasi-experimental Evidence from Denmark. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13 (2): 273-303.

Reformkommissionen (2022): Dokumentation for Reformkommissionens vurdering af virkninger af nye kandidatuddannelsesveje. Notat til publikationen *Nye Reformveje 1.*

