

De Økonomiske Råd   
Formandskabet

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

## **KAPITEL I**

### **AKTUEL ØKONOMISK POLITIK**

Kapitlet præsenterer formandskabets vurderinger af aktuelle økonomisk-politiske tiltag af relevans for produktiviteten.

Først diskuteres tiltag i relation til udenlandsk arbejdskraft, herunder regeringens forslag om midlertidigt at gøre det lettere for danske virksomheder at rekruttere udenlandsk arbejdskraft. Dernæst kommenteres regeringens forslag om en forhøjet selskabsskat for finansielle selskaber.

Håndteringen af coronavirus og udformningen af hjælpepakker i forbindelse med fremtidige epidemier tages dernæst op. Herefter følger en diskussion af den nylige aftale om udflytning af uddannelsespladser.

Endelig behandles den nødvendige drivhusgasbeskatning, der skal til for at opnå 70 pct.-målsætningen. I forbindelse hermed kommenteres den første delrapport fra Ekspertgruppen for en grøn skattereform.

## AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I det følgende vurderes aktuelle økonomisk-politiske tiltag af relevans for produktiviteten indenfor følgende områder:

- Udenlandsk arbejdskraft
- Forhøjet selskabsskat for finansielle selskaber
- Håndteringen af coronavirus og hjælpepakker
- Udflytning af uddannelsespladser
- Klimapolitik

### UDENLANDSK ARBEJDSKRAFT

Regeringen vil gøre det lettere at tilgå udenlandsk arbejdskraft ...

Den aktuelle mangel på arbejdskraft i dansk økonomi har øget opmærksomheden i den politiske debat på tiltag, der giver virksomhederne bedre adgang til udenlandsk arbejdskraft. 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.

... blandt andet ved at sænke beløbsgrænsen

Udspillet indebærer blandt andet en midlertidig reduktion af beløbsgrænsen i beløbsordningen på knap 75.000 kr. fra lige knap 450.000 kr. i to år gældende fra juli 2022, jf. boks I.1. Ordningen regulerer virksomhedernes muligheder for at ansætte personer fra et land udenfor EU. I en undersøgelse finder Dam (2021), at en forøgelse af beløbsgrænsen på 25.000 kr. i 2016 førte til et fald i tilgangen af udenlandsk arbejdskraft på ca. 200 personer over en treårig periode svarende til ca. 15 pct. af den samlede tilgang som følge af beløbsordningen. Det tyder på, at en sænkning af beløbsgrænsen vil kunne føre til en tilgang af udenlandsk arbejdskraft om end af en begrænset størrelsesorden.

## BOKS I.1 UDSPIL TIL STYRKET INTERNATIONAL REKRUTTERING

Regeringen har sammen med en række partier foreslået flere lempelser af mulighederne for at tilgå international arbejdskraft fra tredjelande (lande, der ikke er medlemmer af EU). Forslaget indeholder blandt andet følgende elementer:

- Reduktion af beløbsordningens beløbsgrænse fra 448.000 kr. (i 2022-niveau) til 375.000 kr. i perioden fra 1. juli 2022 til 1. juli 2024
- Udvidelse af positivlisten for personer med en videregående uddannelse, således at ordningen kommer til at omfatte flere stillingsbetegnelser
- Flere virksomheder får adgang til *fast-track* ordningen, som giver en hurtigere mulighed for at ansætte. Blandt andet sænkes kravet for, at en virksomhed kan anvende ordningen fra 20 til 10 fuldtidsansatte.

De lempede regler vil kunne give opholds- og arbejdstilladelser i fem år. Nye opholdstilladelser i relation til de lempede krav kan imidlertid kun gives, så længe gennemsnittet af de forudgående tre måneders sæsonkorrigerede bruttoledighed ikke overstiger 3,75 pct.

### Øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft kan øge produktiviteten

En øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft kan bidrage til at øge produktiviteten. Udenlandske arbejdere kan medbringe ny viden og nye ideer, som kan føre til nye og mere effektive måder at organisere arbejdet på. Endvidere kan mere udenlandsk arbejdskraft føre til, at den indfødte arbejdskraft kan anvende sine kvalifikationer mere effektivt. Det vil være tilfældet, hvis der er komplementaritet mellem indfødtes og den udenlandske arbejdskrafts kvalifikationer, eksempelvis på grund af forskelle i uddannelsesniveau og kompetencer. Udenlandsk arbejdskraft kan desuden føre til, at indfødt arbejdskraft med tilsvarende uddannelse og kompetencer flytter væk fra job med et højt indhold af manuelt arbejde og over mod andre typer af job med mere komplekse krav og højere lønninger, jf. Foged og Peri (2016).

### I nogle tilfælde kan udenlandsk arbejdskraft reducere løn og beskæftigelse

En øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft kan imidlertid risikere at reducere beskæftigelse og lønninger blandt indfødte med tilsvarende kvalifikationer og dermed have fordelingsmæssige konsekvenser. Det vil være tilfældet, hvis de kvalifikationer, den udenlandske arbejdskraft medbringer, er nære substitutter for den indfødte arbejdskrafts kvalifikationer, således at udenlandsk arbejdskraft i et vist omfang vil fortrænge den indenlandske arbejdskraft. I det omvendte tilfælde, hvor kvalifikationerne er komplementære til den indenlandske arbejdskrafts, kan øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft forventes at have positive afsmittende effekter på den indfødte arbejdskrafts lønninger og beskæftigelse.

**Empiriske resultater peger ikke i en entydig retning**

Resultaterne fra empiriske undersøgelser af konsekvenserne for løn og beskæftigelse af udenlandsk arbejdskraft i Danmark er ikke entydige. Malchow-Møller mfl. (2012) finder eksempelvis, at lønnen faldt for ufaglærte danskere, når andelen af indvandrere steg på en arbejdsplads. Foged og Peri (2016) finder omvendt, at såvel løn som beskæftigelse for relativt lavtuddannede unge danskere steg, når andelen af ufaglærte flygtninge steg i en kommune. Det findes imidlertid også, at beskæftigelsen faldt for ældre ufaglærte. I en analyse i De Økonomiske Råds formandskab (2017) findes det, at der særligt på kort sigt er en negativ sammenhæng mellem stigninger i andelen af indvandrere generelt på arbejdsmarkedet og beskæftigelsen blandt ufaglærte indfødte i Danmark. Til gengæld peger resultaterne i De Økonomiske Råds formandskab (2017) på, at lønnen ikke reduceres for indfødte med en relativt lav løn, mens lønnen for indfødte i den midterste og øverste del af lønfordelingen kan stige lidt. I Malchow-Møller mfl. (2019) findes en positiv lønafsmitningseffekt af udenlandske eksperter. I årene efter, en virksomhed har ansat en højt specialiseret udlænding, sker der således en stigning i lønningerne til de øvrige højtuddannede medarbejdere.

**Reduktion af beløbsgrænse er positivt, men det bør ske permanent**

Mens det er vanskeligt at vurdere de fordelingsmæssige konsekvenser af en generelt øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft, kan der ikke forventes at være betydelige indkomstfordelingsmæssige konsekvenser af en øget indvandring af personer med mellemhøje og høje indkomster, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2017). Da beløbsordningens beløbsgrænse i udgangspunktet er på knap 450.000, vil den foreslåede reduktion kunne øge tilgangen af udenlandsk arbejdskraft med mellemhøje indkomster. Det er derfor positivt, at beløbsgrænsen reduceres i en periode, men formandskabet anbefaler fortsat, at reduktionen gøres permanent og ikke kun gælder en toårig periode.

**Regeringens forslag indeholder konjunkturafhængigt element**

I tillæg til at tiltagene, som regeringen lægger op til, er midlertidige, skal de også kun være gældende så længe den sæsonkorrigerede bruttoledighed i gennemsnit over de tre forudgående måneder ikke overstiger 3,75 pct., jf. boks I.1. Dermed indeholder forslaget et element af konjunkturafhængighed.

**Ikke oplagt, at konjunkturafhængige regler er hensigtsmæssige**

I formandskabets forslag om en permanent reduktion af beløbsgrænsen, er der ikke lagt op til et sådant konjunkturafhængigt element, da dette ikke forekommer hensigtsmæssig. En reduktion af beløbsgrænsen har en strukturforbedrende karakter og bør ikke forstyrres af konjunkturudsvingene. Hertil kommer, at det nuværende system i forvejen indeholder væsentlige konjunkturdæmpende elementer. I perioder med stærk efterspørgsel og gode beskæftigelsesmuligheder i dansk økonomi, vil der således automatisk ske en øget tilgang af udenlandsk

arbejdskraft, hvilket vil lægge en dæmper på virksomhedernes mangel på arbejdskraft. Eksempelvis finder Basso mfl. (2018), at udenlandsk arbejdskraft udgør en væsentlig buffer i arbejdsstyrken i euroområdet – i den forstand at udenlandsk arbejdskraft er langt mere mobil og reagerer mere på lokale økonomiske udsving end den indfødte arbejdskraft.

**Krigen i Ukraine kan påvirke tilgangen af udenlandsk arbejdskraft i Danmark**

Krigen i Ukraine kan påvirke tilgangen af udenlandsk arbejdskraft. Der kan forventes et betydeligt antal ukrainske flygtninge til Danmark den kommende tid. Der blev i marts 2022 vedtaget en særlov i Folketinget, som skal give mulighed for, at flygtninge fra Ukraine hurtigt opnår opholdstilladelse. Dermed kan de også hurtigt få mulighed for at deltage på det danske arbejdsmarked.

**Jobtræning løfter beskæftigelsen – i hvert fald på kort sigt**

I et nyere studie af de seneste 40 års integrationspolitik peges der blandt andet på, at tidlig jobtræning kan få flygtninge hurtigere i beskæftigelse, jf. Arendt mfl. (2022). Merbeskæftigelsen forsvinder imidlertid efter en periode, og de personer, der har været i jobtræning, opnår i den periode svagere dansk kundskaber. Dette kan påvirke deres langsigtede beskæftigelsesmuligheder, så den langsigtede nettoeffekt på beskæftigelsen af jobtræning er usikker.

**Branchepakker kan være relevante i forhold til integration af ukrainske flygtninge**

Endvidere kan der med fordel hentes inspiration i de såkaldte branchepakker, der i perioden 2013-18 blev indført i 30 kommuner. Hensigten med disse var at matche nytilkomne flygtninge med lokale brancher (eksempelvis rengøring og pleje), hvor der var rekrutteringsudfordringer. Med branchepakkerne blev flygtingene også givet basale færdigheder rettet mod at kunne arbejde i den pågældende branche. Foged mfl. (2022) finder, at branchepakkerne bidrog til en betydelig forbedring af flygtingenes beskæftigelsesmuligheder. Et år efter ankomst var de berørte flygtinges beskæftigelsesrate således 5-6 pct.point højere sammenlignet med de flygtninge, der kom til landet, før ordningen blev indført. Efter to år var denne forskel på 10 pct.point. Dette svarer til en stigning i flygtingenes beskæftigelsesgrad på ca. 50 pct.

## **FORHØJET SELSKABSSKAT FOR FINANSIELLE SELSKABER**

**Regeringen har foreslået en særskat for finansielle selskaber**

Regeringen har i februar 2022 præsenteret et forslag 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.

**Skatter, der tjener provenuformål, bør pålægges brede skattebaser**

Hvis en særskat ikke kan begrundes i tilstedeværelsen af markedsfejl knyttet til den pågældende sektor eller en særbehandling af sektoren i andre dele af skattesystemet, vil den medføre forvriddinger, der svækker den samlede produktivitet.<sup>1</sup> Derfor bør skatter, der udelukkende tjener et provenumæssigt formål, pålægges så brede skattebaser som muligt og ikke være rettet mod særlige aktiviteter eller sektorer. En særskat kan eksempelvis føre til, at de finansielle ydelser bliver dyrere, og at virksomheder og forbrugere derfor mindsker deres forbrug af finansielle ydelser. Samlet set trækker det i retning af, at der ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt vil være et for lavt aktivitetsniveau i den finansielle sektor.

**En ACE-skat er mere målrettet i forhold til at beskatte det overnormale afkast**

En type af markedsfejl, der potentielt kan tale for en særlig skattemæssig behandling, er en svag konkurrencesituation, der giver sig udslag i overnormal profit i den pågældende sektor. Der er forskellige indikationer af, at der eksisterer overnormal profit i den finansielle sektor, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2020). En særlig selskabsskat er imidlertid ikke særligt målrettet i forhold til at reducere en eventuel overnormal profit. Uanset om der eksisterer overnormal profit i den finansielle sektor, vil det være mere hensigtsmæssigt at beskatte sektoren ud fra en såkaldt ACE-skat (ACE: *allowance for corporate equity*). En sådan skat indeholder et fradrag i beskatningen således, at det normale afkast ikke beskattes – kun eventuel overnormal profit indgår i det endelige beskatningsgrundlag. Dette vil medføre færre forvriddinger, end hvis særskatten udformes som en forhøjelse af den nuværende selskabsskat.

## HÅNDTERINGEN AF CORONAVIRUS OG HJÆLPEPAKKER

**Lær af erfaringerne fra covid-19**

Covid-19 betegnes ikke længere som en samfundskritisk sygdom, men der er risiko for, at den kan blive det igen, ligesom der kan opstå andre epidemier. Det er derfor vigtigt at anvende erfaringerne fra det seneste par år til at vurdere, hvordan epidemier håndteres, så de samfundsøkonomiske omkostninger bliver så begrænsede som muligt.

**Problematiske at test og kontaktopsporing stadig ikke kan evalueres**

Sammenlignet med andre lande har omfanget af test i Danmark været meget stort. Det har lagt beslag på mange ressourcer, men kan have været en hensigtsmæssig del af den overordnede smittebekæmpelse.

1) Det er ikke helt oplagt, om der samlet sker en over- eller underbeskatning af forbruget af finansielle tjenester. I De Økonomiske Råds formandskab (2020) peges der således på, at virksomheders forbrug af finansielle tjenester er overbeskattet, mens husholdningernes forbrug er underbeskattet.

sesstrategi, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2020). Det er imidlertid vigtigt, at disse tiltag såvel som de restriktioner, der indføres, løbende evalueres, så det sikres, at samfundet får størst mulig gavn af de ressourcer, der anvendes, og at de mest effektive restriktioner tages i anvendelse. I forbindelse med den aktuelle pandemi har tiltagene og dataindsamlingen imidlertid ikke været tilrettelagt sådan, at indsatserne har kunnet evalueres tilfredsstillende. Dette er uheldigt, og fremover bør indsatser og dataindsamling tilrettelægges, så effektstudier muliggøres. En tilsvarende anbefaling findes i De Økonomiske Råds formandskab (2020).

**Generelt kun få randomiserede forsøg**

Verden over er det kun et fåtal af de gennemførte tiltag i forbindelse med coronakrisen, der efterfølgende har kunnet evalueres. Et overigtsstudie fra 2022 finder eksempelvis, at der kun findes 41 randomiserede forsøg i relation til såkaldte ikke-farmaceutiske tiltag i forbindelse med coronapandemien, jf. Hirt mfl. (2022).

**Hjælpepakker kan være fordelagtige i akutte sundhedskriser, men indebærer omkostninger**

Der er gode argumenter for, at den offentlige sektor i tilfælde af akutte sundhedskriser, som fører til aktivitetsbegrænsende restriktioner, stiller hjælpepakker til rådighed for borgere og virksomheder – og det er vigtigt, at disse på forhånd kender rammebetingelserne ved en nedlukning. Der er imidlertid også samfundsøkonomiske omkostninger ved hjælpepakker. Hvis de fastholdes for længe – også efter aktivitetsbegrænsende restriktioner er ophørt – kan de svække virksomhedsdynamikken, da hjælpepakker reducerer sandsynligheden for, at mindre produktive virksomheder udkonkurreres af mere produktive virksomheder. Som illustreret i kapitel II har virksomhedsdynamik udgjort en væsentligt bestanddel af den samlede produktivitetsvækst. Forventningen om fremtidige hjælpepakker kan desuden føre til såkaldt *moral hazard*; hvis virksomhederne forventer, at de *de facto* er dækket af en forsikringsordning i tilfælde af en epidemi, svækkes deres incitamenter til at gøre sig modstandsdygtige over for sådanne episoder.

**Arbejdsgruppe har fremlagt anbefalinger om hjælpepakker ved nye epidemier**

I december 2021 fremlagde en arbejdsgruppe under Erhvervsministeriet, *Principper for hjælpepakker ved nye epidemier*, en rapport med anbefalinger inden for fire overordnede områder:

- Brug af hjælpepakker
- Design af hjælpepakker
- Hurtig effekt af hjælpepakker
- Reetablering af velfungerende markeder

Arbejdsgruppens anbefalinger inden for de fire områder præsenteres i boks I.2.



**Hjælpepakker bør forbeholdes situationer med væsentlige aktivitetsbegrænsende tiltag**

Formandskabet er enig i flere af arbejdsgruppens vurderinger, herunder at hjælpepakker bør forbeholdes situationer, hvor der som følge af en akut sundhedskrise gennemføres tiltag af væsentlig aktivitetsbegrænsende karakter. Ligeledes er formandskabet enig i, at hjælpepakker ikke bør anvendes ved almindelige konjunkturtilbageslag, ligesom hjælpepakker ikke bør kompensere for strukturelle ændringer i økonomien.

**Formandskabet vurderer, at målrettede ordninger er at foretrække frem for generelle ...**

Arbejdsgruppen peger også på, at generelle støtteordninger er at foretrække frem for mere målrettede ordninger. Dette begrundes af arbejdsgruppen med, at generelle ordninger er nemmere at anvende og administrere, og at der automatisk tages hånd om virksomheder, der ikke umiddelbart er nedlukkede, men som er underleverandører til aktører i de berørte brancher. Formandskabet deler imidlertid ikke arbejdsgruppens vurdering af, at generelle kompensationsordninger er den mest hensigtsmæssige måde at yde støtte på. Generelle kompensationsordninger har en række omkostninger, som ikke i samme grad forekommer ved målrettede ordninger og som gør, at målrettede ordninger i almindelighed er mest hensigtsmæssige.

**... blandt andet fordi generelle ordninger risikerer at hindre strukturelle omstillinger**

Blandt andet risikerer man ved generelle ordninger at støtte virksomheder og brancher, der ikke er berørt af sundhedskrisen, men som af andre årsager oplever faldende efterspørgsel. Dermed kan hjælpepakker komme til at svække strukturelle tilpasninger i økonomien. Generelle ordninger forstærker desuden problemet med, at støtteordninger har en tendens til at tilskynde virksomhederne til at holde lukket for derved at kunne modtage kompensation. Endelig kan generelle hjælpepakker forstærke det tidligere nævnte *moral hazard*-problem i form af, at virksomhederne i mindre grad påtager sig omkostningsfulde investeringer for at gøre deres forretningsmodeller modstandsdygtige overfor fremtidige epidemier.

**Studier peger på, at kompensationsordninger kan have negative sideeffekter**

At kompensationsordninger kan have negative sideeffekter – i form af at de underliggende tilpasninger i økonomien svækkes, og af at virksomhedernes adfærd påvirkes i en uhensigtsmæssig retning – understøttes af to empiriske studier. Mattana mfl. (2020) finder, at lønkompensationsordningerne i forbindelse med den første nedlukning i 2020 særligt blev anvendt af personer i jobkategorier, der allerede før coronakrisen oplevede svækkede beskæftigelsesmuligheder. Resultaterne i Borgensgaard (2022) peger på, at lønkompensationsordningen også blev anvendt af lønmodtagere, som virksomhederne ikke planlagde at afskedige.

## BOKS I.2 PRINCIPPER FOR HJÆLPEPAKKER VED NYE EPIDEMIER

I december 2021 blev rapporten fra arbejdsgruppen *Principper for hjælpepakker ved nye epidemier* offentliggjort.<sup>a)</sup> Rapporten indeholder 18 anbefalinger fordelt på fire overordnede temaer:

### 1. Brug af hjælpepakker

Arbejdsgruppen peger på, at hjælpepakker bør anvendes ved pludseligt opståede sundhedskriser af midlertidig karakter, hvor der er behov for restriktioner, som i betydeligt omfang begrænser aktiviteten i samfundet. Omvendt bør smitteforebyggende tiltag, såsom coronapas og mundbind, der ikke i betydeligt omfang begrænser muligheden for at drive forretning ikke i sig selv give adgang til hjælpepakker.

Hjælpepakker bør desuden ikke kompensere for strukturelle forandringer og er ikke velegnede ved traditionelle konjunkturtilbageslag eller ved gentagne epidemier. Hjælpepakker bør desuden have karakter af "hjælp til selvhjælp" i den forstand, at de tilskynder virksomhederne til at vende tilbage til et normalt aktivitetsniveau.

Arbejdsgruppen nævner også, at private aktører selv bør sørge for at have oparbejdet finansielle "stødpuder" for at undgå likviditetsmangel ved sundhedskriser. Endvidere betoner arbejdsgruppen, at såfremt epidemier viser sig at blive et fast tilbagevendende fænomen, bør det undersøges, om man i højere grad kan overgå til at lade private forsikringsordninger håndtere de økonomiske konsekvenser.

### 2. Design af hjælpepakker

Arbejdsgruppen peger blandt andet på, at hjælpepakker bør udfases så hurtigt som muligt, så de ikke holder hånden under virksomheder, der ikke er levedygtige på normale vilkår. De nævner endvidere, at garanti- og låneordninger kan være hensigtsmæssige instrumenter i nogle typer af sundhedskriser, mens det i andre kan være mere relevant med kompensationsordninger.

Arbejdsgruppen konkluderer desuden, at generelle kompensationsordninger baseret på objektive kriterier er at foretrække frem for mere målrettede ordninger. Arbejdsgruppen begrundet dette med, at generelle ordninger er nemmere at anvende og administrere, og at de har den fordel, at der også tages hånd om virksomheder, der ikke umiddelbart begrænses af restriktioner, men som er underleverandører til aktører i de berørte brancher.

a) Arbejdsgruppen bestod af personer fra ministerier og faglige eksperter.

**BOKS 1.2 PRINCIPPER FOR HJÆLPEPAKKER VED NYE EPIDEMIER, FORTSAT****3. Hurtig effekt af hjælpepakker**

Arbejdsgruppen anbefaler blandt andet, at der udarbejdes en tværministeriel plan, der skitserer ansvarsfordelingen mellem de forskellige myndigheder og beskriver *best practice* i forhold til administrationen af hjælpepakkerne. Det betones desuden, at hjælpepakker bør være gennemskuelige og indebære kortest mulig sagsbehandlingstid, samt at der benyttes velkendte IT-systemer.

Arbejdsgruppen pointerer endvidere, at der skal foretages en afvejning mellem hensynet om hurtig udbetaling af kompensation og hensynet til kontrol. Jo mere akut en krise desto mere vægt bør det første hensyn tillægges.

**4. Reetablering af velfungerende markeder**

Arbejdsgruppen betoner blandt andet, at hjælpepakker ikke bør fastholdes længere end nødvendigt, og at der allerede ved udarbejdelsen af hjælpepakkerne tages stilling til en *exit strategi*. En sådan kan blandt andet specificere, hvordan hjælpepakkerne afvikles, herunder i form af udløbsdatoer og regler for tilbagebetaling af eventuelle lån.

Endelig nævner arbejdsgruppen, at hjælpepakker med adgangskrav i form af et givet omsætningsfald automatisk bidrager til, at hjælpepakkerne afvikles i takt med, at aktiviteten i samfundet stiger.

**Hjælpepakker bør forbeholdes virksomheder, der *de facto* eller *de jure* er nedlukkede**

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. De medfølgende omkostninger ved kompensationsordningerne var at betragte som en slags nødvendige krigsskadeomkostninger. Nu er situationen imidlertid en anden – der er tid til at forberede sig på eventuelle fremtidige epidemier. Princippet bør derfor være, at hjælpepakker fremover forbeholdes de virksomheder, der *de jure* er nedlukkede som følge af en sundhedskrise og de virksomheder, der er det *de facto* – eksempelvis fordi en stor del af deres forretning består i at være underleverandører til aktører, der *de jure* er nedlukkede. De administrative systemer bør forberedes således, at dette vil være muligt.

**Staten har påtaget sig en betydelig kreditrisiko under coronapandemien**

I forbindelse med coronapandemien blev der indført en række tiltag, der havde til formål at sikre virksomhederne adgang til likviditet; Blandt andet blev frister for moms- og skattebetalinger udskudt, og senere

blev der indført rentefri låneordninger. Der blev ikke foretaget kreditvurderinger i forbindelse med ordningerne, og staten påtog sig dermed en kreditrisiko.

**Vigtigt at sikre hurtig overgang til markedsvilkår**

Arbejdsgruppen peger på, at sådanne ordninger kan være hensigtsmæssige – særligt i begyndelsen af en sundhedskrise, hvor der kan være stor usikkerhed og under nedlukninger. Arbejdsgruppen betoner imidlertid også, at der derefter er behov for en gradvis tilbagevenden til, at virksomhederne låner på mere normale markedsvilkår. Formandskabet er enig i, at likviditets- og lånordninger kan være hensigtsmæssige i særlige situationer, men at der hurtigt bør overgås til låntagning på markedsvilkår. I særdeleshed bør muligheden for at kunne opnå rentefrie lån forbeholdes særlige situationer, hvor de finansielle markeder ikke fungerer som normalt.

## **UDFLYTNING AF UDDANNELSESPLADSER**

**Aftale om udflytning af uddannelser**

I juni 2021 indgik regeringen en politisk aftale med Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Nye Borgerlige, Alternativet og Kristendemokraterne om flere uddannelsespladser udenfor landets fire største byer. Der er tale om både udflytning af eksisterende uddannelsespladser og oprettelse af nye. Aftalen indeholder en målsætning om at udflytte eller nedskalere 10 pct. af pladserne på de videregående uddannelser i de største byer. For de såkaldte velfærdsuddannelser til pædagog, lærer, sygeplejerske og socialrådgiver indeholder aftalen desuden en ambition om, at 60 pct. af pladserne på sigt skal ligge udenfor de fire største byer. Efter aftalens indgåelse har uddannelsesinstitutionerne fremlagt planer for implementeringen, som indebærer, at der samlet set skal udflyttes eller nedskaleres 6,4 pct. af pladserne. Aftaleparterne har i en tillægsaftale fra marts 2022 vurderet, at dette er indenfor den politiske målsætning med den oprindelige aftale.

**Udflytningen kan skabe udvikling udenfor byerne på bekostning af produktiviteten ...**

I det omfang, at aftalens hensigt om at flytte studerende fra de største byer til resten af landet bliver til virkelighed, vil vurderingen af den samlede effekt bero på en politisk afvejning mellem effektivitet og ønsket om at skabe mere udvikling i områderne uden for de store byer, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2021b). På den ene side kan udflytningen fremme erhvervsudviklingen uden for de større byer. På den anden side kan det skade produktiviteten, hvis flere færdiguddannede bosætter sig uden for de store byer, da produktivetsgevinsterne ved at arbejde i byområderne dermed bortfalder, jf. De Økonomiske Råds formandskab (2021b).

... men de positive effekter mindskes, hvis pladserne beskæres i stedet for at blive udflyttet

Den gavnlige effekt på udviklingen i områderne uden for de største byer er kun til stede i det omfang, at aftalen forøger antallet af studerende i disse områder. Universiteternes foreløbige planer for implementeringen af aftalen tyder på, at de i et betydeligt omfang planlægger at reducere optaget i byerne fremfor at udflytte pladser, jf. Universiteterne (2022). Dette vil mindske de gavnlige effekter for yderområderne.

Begrænsning af optaget kan påvirke produktiviteten

En reduktion i optaget kan sænke uddannelsesniveaueet i befolkningen på sigt. Det er vanskeligt at drage en konklusion om påvirkningen af produktiviteten; Som udgangspunkt må effekten ventes at være negativ, men hvis de unge i stedet vælger andre uddannelser eller er i stand til at finde anden beskæftigelse med højere værdiskabelse til følge, kan effekten være positiv.

## KLIMAPOLITIK

### Politiske aftaler og 70 pct.-målsætningen

Nye fremskrivninger og højere kvotepris siden sidste års vurdering

I De Økonomiske Råds formandskab (2021a) analyserede formandskabet omkostningerne ved at opnå 70 pct.-målsætningen i 2030 gennem en ensartet drivhusgasbeskatning. Modelberegningerne indikerer, at afgiften skal udgøre omkring 1.200 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e i 2030 for at nå målsætningen, og at afgiftsniveaueet afhænger afgørende af potentialet for CCS (*Carbon Capture and Storage* – dvs. fangst og lagring af CO<sub>2</sub>) i 2030. Siden da har Energistyrelsen opdateret klimafremskrivningen, og den forventede kvotepris i 2030 er øget. Ligeledes er der indgået politiske aftaler, der reducerer udledninger fra skov og arealanvendelse (LULUCF) i 2030 og dermed reduktionsbehovet i forbindelse med 70 pct.-målsætningen. Opdaterede beregninger indikerer, at disse ændringer tilsammen ikke ændrer betydeligt på den påkrævede afgift, der skal være omkring 1.250 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e i 2030.<sup>2</sup>

Klimaafalter kan øge omkostningerne ved 70 pct.-målet ...

Desuden er der indgået en række andre klimapolitiske aftaler, der reducerer udledninger, der ellers ville blive afgiftsbelagt. Siden sommeren 2020 er der indgået aftaler, der tilsammen skønnes at reducere udledningerne i 2030 med 5,2 mio. ton CO<sub>2</sub>e, jf. tabel I.1. Med undtagelse af *Aftale om grøn skattereform* må de politiske aftaler ventes at øge de samfundsøkonomiske omkostninger ved at opnå 70 pct.-målsætningen, da aftalerne baserer sig på tilskud og andre tiltag, fremfor en ensartet drivhusgasbeskatning.

2) Jf. notatet *Opdaterede beregninger af dansk klimapolitik frem mod 2030*, der er tilgængelig fra De Økonomiske Råds hjemmeside.

**... men kan reducere den nødvendige afgift til ca. 1.000 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e**

Hvis reduktionerne i aftalerne er omkostningseffektive, har aftalerne ikke betydning for det påkrævede afgiftsniveau i 2030. Dette kan virke kontraintuitivt men skyldes, at aftalerne i så fald ikke ændrer på den marginale reduktion, og dermed den nødvendige afgift, der skal til for at nå 70 pct.-målsætningen. Hvis reduktionerne i aftalerne derimod ikke er omkostningseffektive, øges de samfundsøkonomiske omkostninger, men samtidig vil aftalerne betyde, at den marginale reduktion, der er nødvendig for at nå 70 pct.-målsætningen, bliver billigere, og dermed at den nødvendige afgift bliver lavere. Hvis det lægges til grund, at aftalerne leverer de målsatte reduktioner, jf. tabel I.1, og at to tredjedele af reduktionerne er dyrere end 1.250 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e, kræver det en ensartet drivhusgasafgift på ca. 1.000 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e i 2030 for at nå 70 pct.-målsætningen. Hvis aftalerne derimod kun leverer halvdelen af de målsatte reduktioner, kræver det en afgift på ca. 1.200 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e at nå 70 pct.-målet.

**Afgiften skal være højere, hvis landbruget friholdes**

Med *Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug* fra oktober 2021 fastsættes et reduktionsmål for land- og skovbrugssektorens drivhusgasudledninger i 2030 i forhold til udledningerne i 1990. Beregninger indikerer, at dette reduktionsmål opnås med en ensartet drivhusgasbeskatning på 1.000 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e, der også omfatter udledninger af metan og lattergas i landbruget. Hvis reduktionsmålet for landbruget opnås på anden vis, er det tilstrækkeligt med en ren CO<sub>2</sub>-afgift, der *ikke* omfatter udledninger af metan og lattergas i landbruget, på ligeledes ca. 1.000 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>. Hvis udledningerne i landbruget kun reduceres svarende til halvdelen af reduktionsbehovet, kræver det derimod en ren CO<sub>2</sub>-afgift på ca. 1.300 kr. pr. ton CO<sub>2</sub> at nå 70 pct.-målsætningen.

**En højere afgift forsikrer mod, at de politiske aftaler ikke leverer som antaget**

En afgift på 1.200-1.300 kr., der "sigter over målet", kan dermed opfattes som en forsikring, der reducerer risikoen for ikke at nå 70 pct.-målet. En højere afgift vil medføre en samfundsøkonomisk meromkostning i størrelsesordenen 1½-2 mia. kr., men omvendt øges sikkerheden for at nå målsætningen uden meget dyre reduktionstiltag i de sidste år frem mod 2030. Hvis de politiske aftaler alligevel leverer som antaget, og hvis landbruget opnår reduktionsmålet, vil reduktionerne med en afgift på 1.200-1.300 kr. overstige 70 pct.-målet. En højere afgift vil samtidig kunne reducere de samlede udledninger frem mod 2030 og formodentligt reducere de ekstra omkostninger, der er ved at nå klimaneutralitet i 2050.

**TABEL I.1 POLITISKE AFTALER PÅ KLIMAOMRÅDET**

Tabellen viser regeringens skøn for drivhusgasreduktionerne i 2030 som følge af aftaler, der er indgået siden sommeren 2020, og som derfor ikke blev medregnet i De Økonomiske Råds formandskab (2021a).

Aftale	Indhold	Udledninger i 2030, mio. ton CO <sub>2</sub> e
<i>Fremtiden for olie- og gasindvinding i Nordsøen</i> (december 2020)	Stop for olie- og gasindvinding i 2050 mm.	-0,01
<i>Grøn omstilling af vejtransporten</i> (december 2020)	Omlægning af bilafgifter, CO <sub>2</sub> -fortrængningskrav mm.	-2,1
<i>Finansloven for 2021 og Stimuli og grøn genopretning</i> (december 2020)	Tilskud til udfasning af olie- og gasfyr, boligforbedringer, energirenoveringer og udtagning af lavbundslande mm.	-0,2
<i>Grøn Skattereform</i> (december 2020)	Forhøjelse af energifgifter på erhvervenes processer mm.	-0,5
<i>Grøn omstilling af dansk landbrug</i> (oktober 2021)	Reduktionskrav for husdyrenes fordøjelse, krav til hyppigere udslusning af gylle, tilskud til udtagning af lavbundslande, kollektive virkemidler, privat skovrejsning mm.	-1,9
<i>Investeringer i et fortsat grønnere Danmark 2022</i> (december 2021)	Udbygning af havvind, tilskud til CO <sub>2</sub> -fangst mm.	-0,51
<b>Aftaler siden De Økonomiske Råds formandskab (2021a) i alt</b>		<b>-5,22</b>

Kilde: Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2021) og aftaleteksterne.

### Ekspertgruppen for en grøn skattereform

#### Ekspertgruppen foreslår tre modeller for en grøn skattereform

Ekspertgruppen for en grøn skattereform udgav i februar 2022 sin første delrapport. Heri foreslår ekspertgruppen tre modeller, der ifølge deres beregninger alle sikrer drivhusgasreduktioner fra industrien, ikke-vejgående transport og energirelaterede udledninger fra landbrug, skovbrug og affald på i alt 3,5 mio. ton CO<sub>2</sub> i 2030. Dette reduktionsbehov er blandt andet baseret på en antagelse om, at de politiske aftaler leverer reduktioner som forventet, og at landbruget lever op til reduktionsmålet.

**Risiko for meromkostninger ved sektorspecifik tilgang**

Afgrænsningen af ekspertgruppens anbefalinger følger af gruppens kommissorium, men formandskabet vurderer, at det ikke er hensigtsmæssigt at fastlægge reduktionsbehov og afgiftssatser for enkelte brancher. Dette risikerer at føre til, at reduktionsomfanget bliver for stort i nogle brancher og for lille i andre i forhold til den omkostningseffektive fordeling af indsatsen, som sikres af en ensartet drivhusgasbeskatning. Trods den sektorspecifikke tilgang er ekspertgruppens vurdering af niveauet for den nødvendige CO<sub>2</sub>-afgift af samme størrelsesorden som den gennemsnitlige CO<sub>2</sub>-afgift på de pågældende udledninger, der impliceres af formandskabets opdaterede beregninger.

**Formandskabet anbefaler et fuldt nedslag for kvoteprisen i afgiften**

Model 1 er den mest omkostningseffektive af ekspertgruppens tre modeller, men der er ikke tale om en fuldstændig ensartet CO<sub>2</sub>-beskatning. For det første foreslår ekspertgruppen, at der kun gives halvt nedslag for kvoteprisen. En ensartet CO<sub>2</sub>-beskatning indebærer imidlertid fuldt nedslag i afgiften for kvoteprisen mod, at alle gratiskvoter, der tildeles fra EU, afleveres til staten. Formandskabet vurderer, at et fuldt nedslag for kvoteprisen er mere konsistent med en foregangslandsstrategi. Et fuldt nedslag vil sikre, at tilskyndelsen til at gennemføre CO<sub>2</sub>-reduktioner bliver ens i kvotesektoren og de ikke-kvotefattede sektorer, hvilket er den mest omkostningseffektive incitamentsstruktur, som man kan håbe, at andre lande herunder i EU vil blive inspireret af. Samtidig bliver den effektive beskatning i kvotesektoren uafhængig af den markedsbestemte kvotepris, hvilket reducerer usikkerheden til gavn for investeringerne i sektoren.

**Ekspertgruppens model 1 er dyrere end en ensartet beskatning**

Desuden indebærer ekspertgruppens model 1, at eksisterende energifgifter ikke afvikles fuldt ud, og at eksisterende CCS-tilskud fastholdes. Det betyder, at den effektive CO<sub>2</sub>-beskatning (herunder af negative udledninger) i ekspertgruppens model 1 ikke er ensartet. Beregninger med formandskabets modelramme indikerer, at ekspertgruppens model 1 medfører meromkostninger på ca. 2 mia. kr. årligt sammenlignet med en ensartet CO<sub>2</sub>-beskatning, der sikrer samme reduktioner.

**Reduktionen i risikoen for lækage i model 2 og 3 er begrænset**

Model 2 og 3 adskiller sig primært fra model 1 ved en reduceret afgiftssats for cementindustri og højere tilskud til CCS. Dette øger ifølge ekspertgruppen de årlige samfundsøkonomiske omkostninger med ca. 1 mia. kr. i 2030. Til gengæld opnås ifølge ekspertgruppen en reduceret risiko for lækage og en fastholdelse af den eksisterende erhvervsstruktur, herunder af cementindustrien. Det er formandskabets vurdering, at den langsigtede reduktion af risikoen for lækage, som opnås ved model 2 og 3, er begrænset.



**Reduktioner via CCS  
medfører lækage via  
EU's kvotemarked**

Den begrænsede reduktion i risikoen for lækage skyldes for det første, at såvel cementindustrien som de CCS-tiltag, der i model 2 og 3 skal overtage en betydelig del af cementindustriens reduktioner, ligger i kvotesektoren. På lang sigt er lækagen i kvotesektoren tæt på 100 pct. uanset, hvordan reduktionen foretages. Der er således næppe nogen reduktion af lækagen af betydning ved model 2 og 3 på lang sigt. Frem mod 2030 kan det ikke afvises, at model 2 og 3 vil føre til en vis reduktion af lækagen, men det er formandskabets vurdering, at denne reduktion er usikker og formodentligt begrænset. Det skyldes, at der er høje transportomkostninger, begrænset importkonkurrence og høje markupper i cementindustrien, jf. beregninger i kapitel III i nærværende rapport. Det medfører, at afgiften i mindre omfang slår ud i prisstigninger på dansk cement, og at risikoen for lækage er mindre. Samtidig er dansk cementindustri mere CO<sub>2</sub>-intensiv end det europæiske gennemsnit og væsentligt mere CO<sub>2</sub>-intensiv end EU's benchmark for drivhusgasudledninger fra cementproduktion. Samlet set er den væsentligste gevinst ved ekspertgruppens model 2 og 3 derfor formodentligt ikke reduceret lækage, men primært mindskede tilpasningsomkostninger som følge af ændringer i erhvervsstrukturen.

## LITTERATUR

Arendt, J.N., C. Dustmann og H. Ku (2022): Refugee Migration and the Labor Market: Lessons from 40 Years of Post-arrival Policies in Denmark. The ROCKWOOL Foundation Research Unit. Study Paper No. 171.

Basso, G., F. D'Amuri og G. Peri (2018): Immigrants, Labor Market Dynamics and Adjustment to Shocks in the Euro Area. NBER Working Paper No. 25091.

Borgensgaard, P.V. (2022): Job Retention during the Covid-19 Pandemic. Working Paper. Danmarks Nationalbank.

Dam, G.C. (2021): Preferential Immigration Schemes and International Mobility of Labour: Evidence from Denmark. Speciale. Department of Economics and Business Economics. Aarhus Universitet.

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

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

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

De Økonomiske Råds formandskab (2021b): *Produktivitet 2021*.

Foged, M. og G. Peri (2016): Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data. *American Economic Journal: Applied Economics*, 8 (2), s. 1-34.

Foged, M., J. Kreuder og G. Peri (2022): Integrating Refugees by Addressing Labor Shortages? A Policy Evaluation. NBER Working Paper No. 29781.

Hirt, J., P. Janiaud og L.G. Hemkens (2022): Randomised trials on non-pharmaceutical interventions for COVID-19 as of August 2021: a scoping review. *BMJ Evidence-Based Medicine*.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2021): Redegørelse for klimaeffekter 2021.

Malchow-Møller, N., J.R. Munch og J.R. Skaksen (2012): Do Immigrants Affect Firm-Specific Wages? *Scandinavian Journal of Economics*, 114 (4), s. 1267-1295.

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

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

Universiteterne (2022): Institutionsplaner. Januar 2022. Tilgængelig på [ufm.dk](http://ufm.dk).

