

Den omfattende nedlukning af det danske samfund og dele af økonomien som følge af pandemien COVID-19 vil medføre en markant reduktion af produktionen i år, som sandsynligvis vil medføre en kraftigere recession end i 2009 under finanskrisen (Brøns-Petersen 2020; Danmarks Nationalbank 2020; De Økonomiske Råds Sekretariat 2020; Finansministeriet 2020). Som udgangspunkt ventes den årlige økonomiske vækst at falde med knap 1½ procentpoint for hver måned nedlukning (men med en vis efterfølgende indhentning ved kortvarig nedlukning).

Nedlukningen er et såkaldt midlertidigt udbudschock, som efterspørgselsbaseret konjunkturpolitik ikke kan gøre meget ved. Det er til gengæld muligt, at økonomien vil rette sig relativt hurtigt efter et sådan chok.

Der har allerede været overvejelser om behovet for en finanspolitisk lempelse efter nedlukningen. Dette notat forholder sig ikke til behovet, men gennemgår mulige lempelser samt tiltag, der kan lette en tilbagevenden til normale konjunkturer.

Formålet er at indkredse de mulige initiativer, der vil virke bedst og dårligst. En dårligt tilrettelagt finanspolitik vil kunne virke modsat hensigten om at forbedre den økonomiske fremgang efter krisen og vil i værste fald kunne skade den langsigtede økonomiske vækst gennem forringede økonomiske strukturer. Den økonomiske politik i 1970'erne er et eksempel på, hvordan en uhensigtsmæssig håndtering af et udbudschock (olieprisstigninger) medførte alvorlige strukturproblemer og uligevægt, som krævede årtiers reformindsats at genoprette.

KRAV TIL EVENTUELLE FINANSPOLITISKE TILTAG

De finanspolitiske tiltag bør leve op til følgende betingelser:

- **Bør ikke forringe, men forbedre de økonomiske strukturer.** Det afgørende for den langsigtede vækst er gode strukturer med incitamenter til at udbyde arbejdskraft, investere og spare op. Det er vigtigt, at kortsigtede tiltag også bidrager til at løse de langsigtede udfordringer.
- **Bør ikke have et langt eller usikkert time lag.** Det har traditionelt været en udfordring at time finanspolitikken, så den virker på det rigtige tidspunkt og ikke i værste fald først får effekt, når konjunkturerne er vendt. Tiltag som offentlige investeringer kan tage lang tid at gennemføre og med stor usikkerhed om tidshorizonten.
- **Bør ikke øge reguleringsbyrden.** Reguleringsbyrden er øget kraftigt gennem de seneste årtier og kan have betydelig negativ effekt på den økonomiske vækst. Byrden bør ikke øges yderligere, men tværtimod helst reduceres i forbindelse med finanspolitiske krisetiltag.
- **Bør være generelle og ikke selektive.** Selektive ordninger skaber forvriddinger, sårbarhed over for lobbyisme og administrative byrder. Der kan dog undtagelsesvist være grund til midlertidige selektive ordninger, hvis de adresserer særlige problemer for virksomheder, der har været omfattet af obligatorisk nedlukning. Midlertidige ordninger har det med at

blive permanente, og det er vigtigt, at denne risiko adresseres, for eksempel med solnedgangsklausuler.

- **Bør ikke skabe fremtidige *moral hazard*-problemer gennem forventning om fremtidige tiltag i en lignende situation.** Fremtidige kriser vil blive værre, hvis virksomheder og andre får et incitament til at ruste sig mindre mod tab og lignende, fordi der skabes forventninger og præcedens for politiske redningstiltag. I værste fald kan sådanne forventninger skabe en selvopfyldende profeti.
- **Bør ikke forringe de offentlige finanser permanent, medmindre der er tale om disponering af råderum til strukturpolitiske forbedringer.** Råderummet i dansk økonomi bør reserveres til strukturelle forbedringer, såsom sænkelse af de mest forvridende skatter. I modsat fald vil coronakrisen kunne få permanente negative væksteffekter.
- **Bør ikke øge de offentlige udgifter permanent eller den offentlige beskæftigelse.** Permanente udgiftsforhøjelser vil enten lægge beslag på råderum eller kræve finanspolitisk efterfølgende konsolidering i form af øgede skatter, som vil svække de økonomiske strukturer. Øget offentlig beskæftigelse vil typisk få permanente udgiftskonsekvenser.
- **Bør ikke øge de automatiske stabilisatorer.** Danmark har i forvejen større automatiske stabilisatorer i form af høje overførselsindkomster og marginalskatte end de fleste lande. Fastkurspolitikken indebærer, at vi fører samme pengepolitik som eurolandene. Fastkurspolitikken vanskeliggøres, hvis finanspolitikken varierer mere end i de øvrige lande.
- **Bør ikke indebære skjult risikoopbygning eller -overførsel til staten.** Større risikoeksponering i form af f.eks. statslige garantier eller udlån til institutioner og virksomheder er skjulte offentlige subsidier og kan øge risikotagningen.
- **Bør ikke skabe afhængighed af forlængelse eller fremtidige ordninger.** Midlertidige ordninger bør designes, så de udløber til tiden og ikke skaber incitamenter til lobbyisme for forlængelser.
- **Bør ikke være maskerede (eller åbne) erhvervstilskud.** Subsidier til erhvervslivet skaber divergens mellem samfundsøkonomi og erhvervsøkonomiske incitamenter. Subsidier og afgifter bør kun forefindes, når der er klare eksternaliteter (henholdsvis positive og negative).
- **Bør lette generelle byrder på virksomheder ramt af obligatorisk nedlukning.** Selv hvor staten ikke er juridisk erstatningspligtig kan der være grundlag for at kompensere for tvungen nedlukning ved at reducere de pågældende virksomheders skatte- og reguleringsmæssige byrder.
- **Bør ikke øge statens ejerskab af erhvervslivet på kort eller lang sigt.** Politisk ejerskab er ikke økonomisk effektivt og skaber usunde incitamenter for virksomhedsledelserne. Såfremt der er politisk ønske om "tilbagebetaling" ved erhvervspolitiske initiativer bør det være i form af lån mv. og ikke ejerandele.
- **Bør fremme hurtig genåbning af økonomien.** Det isoleret set vigtigste bidrag til at fremme væksten vil være ved at afvikle nedlukning så hurtigt som sundhedsmæssigt forsvarligt.
- **Kan eventuelt afstemmes efter effekt på smitterisiko.** Så længe krisen står på, vil det være vigtigt at holde lukket, hvor effekten på at begrænse smittespredningen er størst i forhold til de økonomiske og andre menneskelige omkostninger. Tilsvarende bør genåbningen udvælges efter, hvor de økonomiske gevinster er størst i forhold til den øgede smitterisiko.

HVILKE TILTAG LEVER MEST OG MINDST OP TIL KRITERIERNE?

I det følgende er en kort oversigt og sortering af forslag til finanspolitiske initiativer. For en nærmere analyse af egenskaber og provenumæssige konsekvenser mv. henvises til andre kilder.

Mest hensigtsmæssige tiltag

- **Lavere selskabsskattesats.** Lavere selskabsskat fremmer vækst, produktivitet og investeringer. Satsen er desuden udsat for skattekonkurrence på baggrund af især den amerikanske skattereform.
- **Fremrykning af planlagte skatte- og afgiftslettelser.** PSO- og elafgiften samt en række mindre afgifter er som følge af gældende forlig under af- og nedtrækning. Det kunne fuldføres med det samme.
- **Nedsættelse af mest forvridende afgifter.** De mest forvridende afgifter bør nedsættes eller helt afskaffes. Det gælder registreringsafgiften, el- og elvarmeafgifter (ned til EU-minimumsafgift), spiritusafgiften, arbejdsskadeafgiften og tinglysningsafgiften.
- **Indkomstskatterabat på f.eks. 10 pct. af samlet indkomstskat i 2020/2021.** En hurtig impuls til privatforbruget kan opnås ved lavere indkomstskat. En midlertidig indkomstskattelættelse kunne enkelt udformes som et procentnedslag på den samlede beregnede skat ("udskrivningsprocent"), som kan fraregnes allerede ved arbejdsgivernes skatteberegning. Rabatten er fordelingsmæssig neutral.
- **Ensartet skat på aktie- og kapitalindkomst.** Kapitalskatterne i Danmark er høje, uensartede og forvridende. En nedsættelse til f.eks. 25 pct. er omtrent provenuneutral. Lavere kapitalbeskatning vil fremme investeringerne i små og risikoprægede virksomheder, hvoraf en betydelig andel vil rammes af konkurser og have behov for nye ejere for at kunne videreføres.
- **Afskaffelse af broafgifterne.** Trængselselementet i Storebæltsafgiften er så beskedent, at det ikke modsvarer de administrative omkostninger ved at opkræve afgiften. Afgifterne på broerne over Øresund og Roskilde Fjord er formentlig ikke samfundsøkonomisk hensigtsmæssige.
- **Udbetaling af indefrosne feriedagpenge.**
- **Genindføre patientrettigheder, der giver adgang til at anvende privathospitaler, samt genindføre skattebegunstigelse af arbejdsgiverbetalte sundhedsforsikringer.** Ordningerne vil kompensere privathospitalerne for en del af omkostningerne ved ulovhjemlet nedlukning, bidrage til at afvikle patientpukler oparbejdet under COVID-19, samt aflaste de offentlige sundhedsudgifter på længere sigt.
- **Hurtig markedsadgang for nedlukkede virksomheder, der kan dokumentere smittesikkert miljø.** Virksomheder i brancher ramt af lukning gives lov til at åbne efter indsendelse af plan for smittesikkert miljø. Virksomheder med utilstrækkelige planer eller praksis kan lukkes igen. Kontrolressourcer flyttes midlertidigt fra fødevarekontrol, veterinærmyndigheder og arbejdstilsyn til at føre kontrol med sikker genåbning.
- **Ophæve kapitalkrav til små selskaber.** Såfremt selskaberne ikke har tilstrækkelig kapital, hæfter ejerne personligt. Tiltaget vil forbedre mulighederne for at skaffe kapital og ejere til små- og risikofyldte virksomheder, hvoraf mange vil blive konkursramt og ikke vil kunne videreføres uden ejerskifte eller kapitaltilførsel. Det vil samtidig gøre det lettere at stifte nye virksomheder efter krisen.
- **Afskaffe loft over det offentliges brug af konsulenttydelser.** Ophævelsen vil forbedre det offentliges muligheder for effektiv drift og vil kunne hjælpe konsulentvirksomheder ramt under nedlukningen.

- **Omdannelse af hoteller mv. til smitteisoleringshoteller.** Der etableres offentlig finansiering af smitteisoleringshoteller, hvor ikke- eller mildt behandlingskrævende COVID-19-smittede patienter kan isoleres, hvis de ikke har gode muligheder for hjemmeisolation. Opgaven sendes i udbud blandt eksisterende hoteller.

Mindre hensigtsmæssige tiltag

- **Midlertidig momsreduktion.** En hurtig, midlertidig stimulering af privatforbruget kan opnås ved midlertidigt at sænke momsen. Det vil fremrykke forbruget og er neutralt over for forbrugsvalget (men ikke over tid).
- **Midlertidig forhøjelse af personfradrag.** Såkaldte "helikopterpenge" i form af en ensartet kontant overførsel til alle kan gennemføres ved en midlertidig forhøjelse af personfradraget ved skatteberegningen hos arbejdsgiverne. Alternativt kan beløbet indsættes direkte på folks Nemkonti. Indkomstskattelettelsen har ingen positive adfærdseffekter (men en svag negativ arbejdsudbudseffekt).
- **Midlertidig fremrykning af skattemæssige afskrivninger på driftsmidler og bygninger.** Forslaget vil tilføre likviditet til selskaber og selvstændige, der har skattemæssigt overskud (se dog næste punkt).
- **Adgang til midlertidigt at få skatteværdien af skattemæssige underskud udbetalt.** Virksomhederne vil få tilført likviditet frem for som nu at måtte vente med at kunne udnytte underskud, når de har overskud at modregne i. Ved et dybt tilbageslag kan adgangen til at udnytte underskud ellers blive meget forsinket. Underskudsudbetaling gøres betinget af, at selskabet har været i skatteposition i et af de seneste fire år.
- **Andel af moms-, lønsumsafgift- og a-skatteudskyldelse ændres til skattemæssigt.** Som led i krisehåndteringen er indført forlængede betalingsfrister for moms, lønsumsafgift og a-skatter. For oveni i likviditetstilførslen også at øge soliditeten i virksomhederne, der i mange tilfælde er hårdt ramt af nedlukning, ændres en del af udskyldelsen til en engangsskattelettelse. Virksomhederne skal således ikke indbetale hele den skyldige skat og moms. Ordningen vil muligvis skulle EU-notificeres.
- **Udbygning af ladestationer til elbiler.** Afgiftsreduktion til elbiler er en samfundsøkonomisk meget dyr måde at nedbringe drivhusgasudledningen på. Såfremt overgangen til elbiler alligevel ønskes fremmet, er der bedre samfundsøkonomisk begrundelse for at give tilskud til opførelse af infrastruktur i form af ladestander.
- **Tilskud til sænkning af smitterisici i erhverv med tæt personkontakt.** Det kan overvejes at indføre en tilskudspulje til at etablere smittesikre miljøer i virksomheder med tæt personkontakt.
- **Fradrag i skatten for COVID-19-test.** Der er store positive eksternaliteter ved, at borgerne tester sig for smitte og immunitet. Der kan indføres fuld fradrag i indkomstskatten for udgifter til godkendte test op til et givent maksimumsbeløb. Der indføres en hurtig og ubureaukratisk godkendelsesordning for testudstyr.
- **Fuld afløftning af moms ved restaurantbesøg.** Begrænsningen i virksomhedernes adgang til at afløfte moms ved restaurationsbesøg fjernes. Begrænsningen er et værn mod afholdelse af private omkostninger som repræsentation.
- **Suspension af ATP-bidrag.** De obligatoriske indbetalinger til ATP suspenderes i en periode.

Ikke hensigtsmæssige tiltag

- **Tilskud eller yderligere særlige afgiftsbegunstigelser til grønne biler.** De samfundsøkonomiske omkostninger ved at reducere drivhusgasudledningen gennem særordninger for grønne biler er ekstra ordinært høje i forhold til andre reduktionstiltag, og effekten på udledningerne frem til 2030 er meget beskedne. Indkomsteffekten ved grønne subsidier er meget lille, hvilket svækker den konjunkturpolitiske effektivitet.
- **Konjunkturafhængigt dagpengeniveau.** Dagpenge, der varierer med konjunkturerne, kan reducere lønflexibiliteten og dermed forøge tilpasningstiden og -omkostningerne i et konjunkturtilbageslag.
- **Udvidelse af bolig-job-ordningen.** Boligjobordningen indebærer et forvriddingstab på grund af tilskuddet til udvalgte former for privatforbrug. Der er desuden ikke sandsynligt, at netop de brancher, der er omfattet af ordningen, også er udsat for det hårdeste tilbageslag. En udvidelse af hensyn til brancher hårdt ramt af nedlukning i f.eks. turistindustrien vil modvirke de politiske tiltag for at sænke smittetrykket og kan nødvendiggøre kompenserende nedlukning andre steder.

Tiltag der ikke bør accepteres

- **Højere kompensationsgrad for dagpenge.** Højere kompensationsgrad vil øge den strukturelle ledighed. Det vil samtidig svække lønflexibiliteten i navnlig i lavkonjunktur og dermed vanskeliggøre konjunkturgenopretningen.
- **Øget offentligt forbrug.** Øgede offentligt forbrug vil svække den private sektor yderligere, som er trængt af nedlukning (medmindre multiplikatoren urealistisk er større end én). Det indebærer samtidig en betydelig risiko for strukturelt højere offentlige udgifter og højere skattetryk.
- **Offentligt investeringer med utilstrækkelig samfundsøkonomisk gevinst og/eller længere implementeringstid.** Offentlige investeringer bør alene gennemføres, når der er et tilstrækkeligt samfundsøkonomisk afkast. Projekter med et utilstrækkeligt afkast vil svække den langsigtede velstand og produktivitet. Offentlige investeringer er erfaringsmæssigt vanskelige at time, så de får rettidig effekt.
- **Lempeligere kommunaftaler.** En forøgelse af det offentlige forbrug eller øgede offentlige investeringer bør heller ikke tage form af mere lempelige kommunaftaler. "Fluepapir"-effekten i kommunerne er erfaringsmæssigt meget stærkt, så nye driftsudgifterne bliver permanente, og timingen af anlægsinvesteringer f.eks. i forbindelse med finanskrisen har vist sig meget upræcis.
- **Varige subsidieordninger til erhvervene, herunder grønne tilskudsordninger.** Subsidieordninger har negativ struktureffekt. Det gælder også ved opfyldelse af 70 pct.-reduktionsmålsætningen for drivhusgas frem mod 2030, som bør realiseres med de mest omkostningseffektive redskaber, hvilket vil sige ensartet afgifter og anvendelse af kvotesystemet.
- **Øget byggeri af almene boliger.** Boligbyggeriet bør ske på markedsvilkår, og eventuelle subsidier bør ydes direkte til familier med lavindkomster frem for til en bestemt boligform. Landsbyggefondens midler bør anvendes til at medfinansiere infrastruktur i områder med almene boliger.

- **Køb af i private selskaber aktier.** Statsligt ejerskab medfører ineffektivitet og gør statskassen sårbar overfor at skulle dække tab, jf. f.eks. de statslige kapitalindskud i virksomheder som SAS og PostNord. Såfremt der er sikkerhedspolitiske grunde til at forhindre den kinesiske stat i at opkøbe danske virksomheder, bør det reguleres direkte.