

Analyse | kraka

10. august 2016

Hvor stort er råderummet for skattelettelser?

Af Jens Hauch og Hans Jørgen Whitta-Jacobsen

I efteråret 2016 indledes forhandlingerne om en skattepakke. Det såkaldte "finanspolitiske råderum", som man kan vælge at bruge til skattelettelser, men som allerede indebærer en skrabet udvikling i det offentlige forbrug, opgøres i dag til 10 mia. kr. i 2020, hvilket sætter snævre grænser for pakkens størrelse. Det kan friste til "kreative" beregninger af råderummets størrelse. I notatet vurderes, hvordan finanspolitikens holdbarhed påvirkes, hvis man for at puste råderummet for skattelettelser op bliver for kreativ i fortolkningen af budgetloven.

Derudover analyseres den manko i det offentlige serviceniveau, der vil følge, hvis man omsætter det såkaldte råderum til skattelettelser.

- Budgetloven fastlægger et loft over det offentlige forbrug i fire såkaldte "loftsår" frem i tid. Den økonomiske politik tilrettelægges efter en mellemfristet plan (p.t. 2020-planen, som snart ændres til en 2025-plan), der opstiller et mål for den konjunkturrensede offentlige saldo i planens slutår – det såkaldte "mellemfristede år" – således at finanspolitikken samlet set er holdbar. I årene mellem det sidste loftsår i budgetloven og det mellemfristede år bør man ud fra budgetlovens hensigt fremskrive de offentlige udgifter med det fulde såkaldte demografiske træk. Dermed tages højde for, at en ændret størrelse og sammensætning af befolkningen samt den almindelige velstandsudvikling kan øge de udgifter, der er nødvendige for at opretholde offentlig service på niveau med den generelle velstand.
- Det finanspolitiske råderum er forskellen mellem det offentlige forbrug, der er plads til ifølge den mellemfristede plan, og det offentlige forbrug, der følger ved nulvækst i den offentlige sektor. Selv hvis råderummet fuldt ud reserveres til offentligt forbrug vil serviceniveauet ikke kunne opretholdes. Det vil derfor være helt forkert at opfatte råderummet som "frie midler", der uden konsekvenser kan anvendes efter politisk ønske.
- Med den forestående overgang fra 2020-planen til en 2025-plan bliver der flere år, hvor der kan "optjenes" et råderum via offentlig nulvækst. Men det vil stride mod budgetlovens hensigt på forhånd at anvende råderummet efter 2020 til skattelettelser, da man så ikke har fremskrevet med det demografiske træk efter loftsårene. Da udgiftslofterne kun rækker fire år frem i tid, er det ikke muligt for folketinget at træffe beslutning om, hvordan det offentlige forbrug skal udvikle sig mere end fire år frem. At lægge en vækst

i det offentlige forbrug, som er lavere end det demografiske træk i årene efter loftsårene, til grund for finansieringen af skattelettelser besluttet her og nu, vil ikke være i overensstemmelse med hensigten i budgetloven. Det er indlysende, at man ikke skaber reel finansiering blot ved en teknisk udskydelse af det mellemfristede år fra 2020 til 2025.

- Hvis hele råderummet frem til 2025 ikke desto mindre omsættes i skattelettelser, så betyder det ifølge en beregning, der følger budgetlovens principper, at den finanspolitiske holdbarhed forringes med 0,85 pct. af BNP, eller ca. 16 mia. kr., og den strukturelle offentlige saldo svækkes med knap 1 pct. af BNP eller 20 mia. kr. frem mod 2025 og med godt 2 pct. af BNP eller 40 mia. kr. frem mod 2050. Dermed sættes holdbarheden over styr, og det strukturelle underskud kommer over lange tidsforløb langt på den forkerte side af ½ pct.-grænsen.
- Der kan tilsvarende "kreativt" beregnes et råderum frem til 2020 på knap 20 mia. kr., når kravet til den offentlige saldo skydes fra 2020 til 2025. Udgangspunktet er her, at den stigning i det offentlige forbrug, der er plads til frem til 2025 efter de sædvanlige regneprincipper, fordeles jævnt ud over perioden fra 2017 til 2025. Det vil som udgangspunkt tillade en stigning i det offentlige forbrug på ca. 0,9 pct. om året. svarende til knap 20 mia. kr. frem til 2020. Nulvækst i det offentlige forbrug frem til 2020, altså kun i de fire loftsår, leder til, at det opgjorte råderum til fx skattelettelser frem til 2020 pludselig stiger til 20 mia. kr. Men finansiering af skattelettelser i den størrelsesorden ville kræve, at stigningen i det offentlige forbrug i de fem år fra 2021 til 2025, holdes nede på ca. 0,9 pct. om året i stedet for de ca. 1,2 pct. om året, det demografiske træk tilsiger. En sådan finansiering fra 2021 til 2025 er ikke i overensstemmelse med hensigten i budgetloven, fordi der ikke er nogen udgiftslofter at bygge den ind i. Eksperimentet vil derfor i henhold til en beregning efter budgetlovens principper forværre holdbarheden med knap 6 mia. kr. Den offentlige saldo vil forværres med 6 mia. kr. i 2025 stigende til over 20 mia. kr. i 2050, og det strukturelle underskud vil være langt på den forkerte side af ½ pct.-grænsen over lange stræk.
- Rammeværket om finanspolitikken er bygget op over årtier og har skabt høj troværdighed om Danmarks offentlige finanser. Skattelettelser vedtaget her og nu, men finansieret af et teoretisk råderum efter 2020, vil bidrage til at nedbryde troværdigheden omkring den danske finanspolitik.
- Råderummet opgøres med offentlig nulvækst som udgangspunkt, hvor nulvækst er defineret som konstante reale udgifter. Den demografiske udvikling betyder, at offentlig nulvækst vil betyde væsentligt færre offentligt ansatte i forhold til brugerne af den offentlige service.
- Selv hvis man tager udgangspunkt i offentlig nulvækst opgjort pr. ydelsesmodtager, vil de offentlige serviceydelser med tiden fremstå stadigt mere pauvre – de skal nemlig sammenlignes med et privat forbrugsniveau, der er stigende pga. den generelt stigende velstand.

Anbefalinger:

- Politikere kan fristes til at bruge flere penge, end der er finanspolitisk dækning for, fx til skattelettelser eller højere offentlige udgifter. Budgetloven skal modvirke dette og sikre, at den finanspolitiske disciplin bevares. Vi anbefaler, at budgetloven efterleves fuldt ud – aktuelt ved efterårets forhandlinger om en skattepakke – og at man ikke indlader sig på "kreative" fortolkninger af budgetloven med risiko for reelt at sætte holdbarheden og Danmarks finanspolitiske troværdighed over styr.

- Konkret betyder dette, at det må frarådes at overtræde budgetlovens hensigt ved at lægge en vækst i det offentlige forbrug, som er lavere end det fulde demografiske træk efter loftsårene til grund for finansieringen af skattelettelser besluttet her og nu.
- Råderummet opgøres på baggrund af konstante reale offentlige udgifter. Det vil pga. det demografiske træk føre til lavere serviceniveau per ydelsesmodtager. Brugen af midlerne i råderummet er alene et politisk valg, men valget bør ske med bevidstheden om den underliggende udvikling i det offentlige serviceniveau og i overensstemmelse med budgetlovens hensigt.

Kontakt

Vicedirektør
Jens Hauch, PhD
Tlf. 3140 7715
E-mail je@kraka.org

**Lavere skat
forhandles i
efteråret 2016****1. Indledning**

I efteråret 2016 indledes forhandlingerne om en skattepakke, der skal forbedre tilskyndelsen til beskæftigelse. Udgangspunktet er regeringsgrundlaget, hvoraf det fremgår:

"Dels vil regeringen sænke skatten for de laveste arbejdsindkomster, så gevinsten ved lavtlønnet arbejde bliver større. Derudover har regeringen en ambition om at sænke skatten på den sidst tjente krone med 5 pct.point, så flere vil arbejde mere, og så danske virksomheder får nemmere ved at rekruttere og fastholde også vellønnede medarbejdere."

**Begrænsede
finanserings-
muligheder**

Samtidig er det en del af regeringsgrundlaget, at de offentlige udgifter skal holdes i ro. Og endelig er det en del af regeringsgrundlaget, at der indføres et skatte- og byrdestop, således at regeringen ikke vil hæve nogen skat eller afgift i regeringsperioden. Tilsammen betyder dette, at der næppe kan findes finansiering i nævneværdigt omfang via lavere offentlige udgifter eller forøgede skatter på andre områder, end der er mulighed for i den mellemfristede plan for dansk økonomi, som definerer et såkaldt råderum, der forudsætter nulvækst i det offentlige forbrug.

**Umiddelbart
begrænset råderum**

I foråret blev det finanspolitiske råderum på baggrund af en vurdering af strukturelt lavere oliepriser reduceret til 10 mia. kr. Da der ikke umiddelbart kan hentes finansiering hverken via lavere offentlige udgifter eller højere indtægter, vil de 10 mia. kr. som udgangspunkt danne rammen for efterårets forhandlinger.

**Topskattegrænse og
beskæftigelsesfra-
drag bedst i hhv. top
og bund**

Finansministeriet har tidligere opgjort, at beskæftigelsesfradraget er blandt de mest effektive instrumenter til at øge tilskyndelsen til beskæftigelse for lavtlønnede, dvs. et instrument der giver relativt meget ekstra arbejdsudbud pr. kronens mistet provenu. En lavere topskattesats vil generelt være et af de mest effektive instrumenter til at forøge arbejdsudbuddet. Hvis der fx anvendes 5 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd på at øge beskæftigelsesfradraget, kan det forøge arbejdsudbuddet med knap 2.500 fuldtidspersoner, og hvis der tilsvarende anvendes 5 mia. kr. på at sænke topskattesatsen, vil det forøge arbejdsudbuddet med ca. 6.100 fuldtidspersoner, jf. Finansministeriet og egne beregninger.¹ Den umiddelbare provenueffekt er betydeligt større for begge instrumenter.

Der er dog den yderligere væsentlige forskel mellem de to instrumenter, at arbejdsudbuddet med beskæftigelsesfradraget primært forøges ved, at flere personer kommer i beskæftigelse, mens arbejdsudbuddet ved højere topskattegrænse primært forøges ved, at allerede beskæftigede arbejder mere.

**Begrænset arbejds-
udbudsforøgelse in-
den for råderummet**

Med et råderum på 10 mia. kr. vil arbejdsudbuddet således, hvis fx halvdelen anvendes på hhv. beskæftigelsesfradrag og topskattesats, kunne forøges med ca. 8.600 fuldtidspersoner. Det er en relativt lille effekt, og skatteomlægningerne vil også i sig selv af nogle blive betragtet som for små til, at man kan tale om en egentlig skattereform.

**Kreativ fortolkning
af budgetlov frister**

Denne udfordring kan føre til et politisk ønske om, at man ved lidt "kreative" fortolkninger af budgetloven kan opgøre et større råderum og derved gennemføre en større skattereform, der kan forøge arbejdsudbuddet yderligere. Det er bestemt samfundsøkonomisk ønskværdigt at forøge arbejdsudbuddet – det vil i en periode kunne forøge den økonomiske vækst, der opgjort i mængder i årtier har været lav. Men det er en farlig kurs, hvis et politisk

¹ Finansministeriet (2016): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 121 (Alm. del) af 6. januar 2016 stillet efter ønske fra Pelle Dragsted (EL). <http://www.ft.dk/samling/20151/alm-del/fiu/spm/121/svar/1297828/1596640.pdf>. Samt: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 123 (Alm. del) af 6. januar 2016 stillet efter ønske fra Pelle Dragsted (EL). <http://www.ft.dk/samling/20151/alm-del/fiu/spm/123/svar/1297833/1596652.pdf>. Samt egne beregninger.

ønske om mere finansiering opfyldes ved at presse budgetlovens rammer. Det gælder uanset, om man politisk fx ønsker at forøge arbejdsudbuddet vha. lavere skatter, eller om man ønsker at forbedre det offentlige serviceniveau via højere offentlige udgifter. Hvis kreativiteten bliver så stor, at man går på kompromis med hensigten bag budgetloven, kan det for det første sætte Danmarks finanspolitiske troværdighed over styr. For det andet reduceres budgetlovens disciplinerende effekt, hvilket øger risikoen for en gentagelse af det uheldige forløb med økonomisk overophedning, som vi oplevede op mod finanskrisens udbrud. Og endelig må politikere, der i dag ønsker at presse budgetlovens grænser, acceptere, at andre politikere senere gør det samme, men for at nå andre politiske mål.

Giver overgang til 2025-plan større råderum?

I dette notat analyseres vha. den makroøkonomiske model, DREAM, hvorledes bl.a. holdbarheden påvirkes, hvis der gennemføres en skattereform baseret på finansiering opnået ved gå på kompromis med hensigten i budgetloven. I forbindelse med overgangen fra en 2020 plan til en 2025 plan kan man fristes til opgøre råderummet helt frem til 2025 under antagelse om offentlig nulvækst, og derved skabe plads til en større skattereform. En sådan manøvre vil dog ikke være i overensstemmelse med målsætningen bag budgetloven.

Presset på det finanspolitiske rammeværk

I Afsnit 2 gennemgås det finanspolitiske rammeværk, der over en årrække er opbygget for at sikre en ansvarlig finanspolitik. Den praktiske fremgangsmåde i form af den mellemfristede plan fremgår af Afsnit 3. Der er jævnligt politiske ønsker om at presse de finanspolitiske rammer for derved at opnå et råderum, der kan give finansiere politiske mål. Det kan give anledning til forskellige "kreative" fortolkninger af det finanspolitiske rammeværk. Vi analyserer to forskellige kreative fortolkninger, disse omtales i Afsnit 4.

Effekter af eftergiveness beregnes

Dernæst præsenteres tre forskellige beregninger på den makroøkonomiske model, DREAM, der illustrerer holdbarhedseffekterne af kreative fortolkninger af det finanspolitiske rammeværk samt effekterne af nulvækst i det offentlige forbrug frem til 2025.²

1. Råderum til 2025 anvendes til skattelettelser

I den første beregning, der præsenteres i afsnit 5, gives der skattelettelser svarende til hele det teoretiske råderum frem til 2025, dvs. det råderum på 40 mia. kr., der ville være, hvis der var nulvækst i det offentlige forbrug fra i dag og helt frem til 2025. Beregningen forudsætter, at der faktisk er nulvækst i det offentlige forbrug frem til 2020, da det er muligt for Folketinget at beslutte dette her og nu via budgetlovens fireårige budgetlofter. Efter 2020 forudsættes det offentlige forbrug imidlertid at stige med det demografiske træk. Dermed er de samlede skattelettelser underfinansieret med omkring 30 mia. kr. Den finanspolitiske holdbarhed bliver da forværret med godt 0,8 pct. af BNP, når de afledte økonomiske effekter af skattelettelserne tages i betragtning.

2. Råderum til 2020 anvendes til skattelettelser

Med udgangspunkt i offentlig nulvækst frem til 2020 en vækst på 1,2 pct. herefter er den gennemsnitlige opgjorte vækst 0,9 pct. p.a. i hele perioden. Med 2025 som mellemfristet år kan der derved lidt kreativt opgøres et råderum på knap 20 mia. kr. frem til 2020. I den anden beregning opgøres holdbarhedseffekterne af at anvende dette råderum fremfor det hidtil opgjorte råderum på 10 mia. kr. til skattelettelser. Forskellen mellem 10 og de 20 mia. kr. er rent teknisk betinget og forklares nærmere nedenfor, men den illustrerer ganske godt den fiktion, der ligger i forestillingen om, at der skulle ligge noget reel finansiering i at se frem til 2025 snarere end til 2020. Denne beregning præsenteres i Afsnit 6. Skattelettelserne er delvist finansieret med nulvækst i det offentlige forbrug frem til 2020. Dermed er de samlede skattelettelser underfinansieret med omkring 10 mia. kr. Den finanspolitiske holdbarhed forværres med knap 0,3 pct. af BNP, når de økonomiske effekter af skattelettelserne tages i betragtning.

² Disse afsnit er i høj grad baseret på Dream (2016): "Finanspolitisk holdbarhed, skattelettelser og det såkaldte råderum".

3. Effekter af offentlig nulvækst

Slutteligt i Afsnit 7 regnes der på den offentlige sektors beskæftigelse og varekøb, hvis nulvæksten i det offentlige forbrug fastholdes helt frem til 2025. Her konkluderes det, at en fastholdelse af nulvæksten frem til 2025 vil betyde omkring 40.000 færre offentligt ansatte i forhold til grundforløbet, hvor den offentlige beskæftigelse følger det demografiske træk efter 2020, og omkring 22 mia. kr. mindre til offentligt varekøb sammenlignet med grundforløbet.

Finanspolitisk rammeværk opbygget over årtier

2. Det finanspolitiske rammeværk

Rammeværket om Danmarks finanspolitik er bygget op over årtier. Rammerne består af EU's stabilitets- og vækstpagt, EU's finanspagt, Danmarks mellemfristede finanspolitiske plan – pt. 2020-planen – samt Danmarks budgetlov. Budgetloven og den mellemfristede plan udgør de primære finanspolitiske rammer, da budgetloven i høj grad implementerer og i nogen grad forstærker krav fra EU-pagterne.

Kravene til finanspolitikken

Finanspolitikken skal således leve op til flere krav:³

- Det faktiske offentlige underskud må i henhold til Stabilitets- og Vækstpagten højst udgøre 3 pct. af BNP.
- Den strukturelle saldo skal i henhold til budgetloven være større end $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP.
- De offentlige udgifter skal hele tiden holdes inden for de udgiftslofter, Folketinget i henhold til budgetloven har vedtaget.
- Finanspolitikken skal være holdbar.

$\frac{1}{2}$ pct.-kravet er direkte anført i budgetloven, mens holdbarhedskravet kun er indirekte og upræcist omtalt i loven. Kravet om holdbarhed er derimod definerende for hele den til enhver tid gældende mellemfristede plan, jf. beskrivelsen nedenfor.

Krav til strukturel saldo i planlægning og regnskab

Budgetlovens krav om et strukturelt underskud på højst $\frac{1}{2}$ pct. af BNP skal gælde både i planlægning og regnskab, men det er særligt i planlægningen, det har relevans. Finansloven og kommuneaftalerne skulle ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for 2016 sikre, at det forventede strukturelle underskud i 2016 ikke overskred $\frac{1}{2}$ pct. af BNP.

Relevante omvurderinger er OK

Hvis underskuddet alene pga. relevante omvurderinger efterfølgende viser sig at bryde med $\frac{1}{2}$ pct.-kravet og blive fx $\frac{3}{4}$ pct. af BNP, er det acceptabelt. Det kunne fx være, at den strukturelle udvinding fra Nordsøen eller den strukturelle oliepris er nedvurderet. Det må derimod ikke skyldes finanspolitiske beslutninger truffet efter finanslovens fremlæggelse.

Udgifter kan hæves, hvis kravene er opfyldt

Hvis finanspolitikken forbliver inden for rammerne, kan man hæve udgifterne eller sænke skatterne, uden at dette kræver særskilt finansiering. Hvis det fx vurderes, at den strukturelle saldo fremover vil ligge omkring $+\frac{1}{4}$ pct. af BNP, og HBI (holdbarhedsindikatoren) er +1 pct. af BNP, så kan man uden finansieringsinitiativer vedtage skattelettelser op til det punkt, hvor den planlagte finanspolitik støder på grænserne.

Holdbarhedsvurderinger er helt centrale

Vurderingen af holdbarheden og den strukturelle saldo får således central betydning for de finanspolitiske rammer. Hensigten med Budgetloven og lovens forsigtighedsprincip er at udstikke retningslinjer for, hvordan de relevante instanser – Finansministeriet (FM) og Det Økonomiske Råd (DØR) – skal lave disse vurderinger, så finansiering af udgiftskrævende initiativer også reelt lever op til rammerne.

³ Såvel 3 som $\frac{1}{2}$ pct.-kravet omtalt nedenfor kan fraviges ved særlige omstændigheder, fx større konjunkturtillageslag. Det har dog ikke betydning i nærværende sammenhæng, hvor det alene skal handle om strukturel finansiering. Det antages i det følgende, at konjunktoren er normal, hvorfor 3 pct.-kravet ikke nævnes yderligere.

Der er tidligere eksempler på, at finanspolitikken ikke har levet op til det nuværende forsigtighedsprincip, jf. Boks 1.

Boks 1 Tidligere anvendelser af holdbarhed

Længe før Budgetloven kom til verden, har vurderinger af den finanspolitiske holdbarhed været inde i den makroøkonomiske og finanspolitiske planlægning.

Tilbage under Fogh Rasmussens regeringer, og inden Velfærdsforliget blev vedtaget i 2006, vurderedes finanspolitikken at være stærkt uholdbar (også af FM), når man lagde vedtagen finanspolitik til grund.

Regeringen havde dog som målsætning at få vedtaget strukturreformer, der ville hæve arbejdsudbuddet så meget, at finanspolitikken ikke bare ville blive netop holdbar, men overholdbar. Planer for sådanne reformer var dog ikke fremlagt, og de var slet ikke vedtaget af Folketinget; de havde karakter af, at man nævnte med hvor mange personer, arbejdsstyrken skulle forøges. Men hvis planerne skulle blive til virkelighed, så ville der altså være en overholdbarhed og dermed et råderum for skattelettelser. På denne baggrund vedtog Folketinget skattelettelser på omkring 10 mia. kr. finansieret af det, man da kaldte råderummet, altså overholdbarheden.

**Finansiering skal
være vedtaget af
Folketinget**

Budgetlovens forsigtighedsprincip sigter netop på at eliminere en sådan praksis ved at fastslå, at en finansiering kun kan betragtes som gyldig, hvis den er vedtaget af Folketinget, jf. bl.a. Finansministeriets formuleringer i Boks 2.

Boks 2 Finanspolitikens rammer

- ”De overordnede rammer for finanspolitikken i Danmark udgøres af budgetloven og 2020-planen. Rammerne sætter konkrete mål for den offentlige økonomi i form af mindst finanspolitisk holdbarhed, mindst strukturel offentlig balance i 2020, årlige strukturelle underskud på højst ½ pct. af BNP og overholdelse af udgiftslofterne ...”
- ”Med det i budgetloven indbyggede forsigtighedsprincip kan den planlagte udvikling i de offentlige udgifter udelukkende baseres på de reformer og finansieringstiltag, der er fundet flertal for i Folketinget. Det er et vigtigt disciplinerende element i planlægningen af udgiftspolitikken ...”
- ”Med budgetloven er der indført et budgetbalancekrav, hvor det årlige strukturelle offentlige underskud højst må udgøre ½ pct. af BNP ...”
- ”Med virkning fra 2014 er der indført udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne skal bidrage til at bryde tidligere tiders tendens til løbende budgetoverskridelser ...”

Kilde: Boks 7.1, s. 310, Finansredegørelse 2014.

Udgiftslofterne

For at klargøre præcis hvad man kan betragte som vedtaget af Folketinget, indeholder budgetloven udgiftslofter, som gælder for dels det offentlige forbrug⁴, dels for de statslige indkomstoverførsler. Lofterne lægges frem for fire år. I forbindelse med finansloven for 2017 vil Folketinget skulle vedtage lofter, der dækker årene 2017,⁵ 2018, 2019 og 2020. Ifølge hensigten med budgetloven er hele idéen med udgiftslofterne, at først når en planlagt udvikling i udgifterne er vedtaget af Folketinget, kan den betragtes som gældende. Med budgetloven kan udviklingen i det offentlige forbrug altså kun fastlægges fire år frem i tid. Derefter tilsiger en neutral betragtning om uændret servicestandard, at det offentlige forbrug fremskrives med det fulde demografiske træk, der groft sagt indebærer et uændret antal offentligt ansatte pr. borger inden for de enkelte personkategorier, fx pr. 60-årig kvinde med dansk baggrund, jf. den uddybende fremstilling i Afsnit 3.

3. Konstruktion af den mellemlistede plan**Omfattende beregninger bag strukturelle saldo**

Der ligger omfattende beregninger bag opgørelsen af holdbarheden og den strukturelle saldo. FM foretager beregningerne på regeringens vegne, mens DØR fungerer som uafhængig ”vagthund”. Budgetloven beskriver ikke fremgangsmåden i detaljer, hvorfor sædvaner og praksis bliver af stor betydning. Loven siger dog, at den strukturelle saldo skal beregnes efter FM’s metode – men ikke nødvendigvis på basis af FM’s vurderinger af de bagvedliggende talstørrelser. Derfor kan FM og DØR være uenige om størrelsen af den strukturelle saldo.

Lang økonomisk fremskrivning nødvendig

For at vurdere holdbarhed og udvikling i strukturel saldo udarbejdes først en fremskrivning af de offentlige indtægter og udgifter, fra det sidst opgjorte år, hvor disse kendes, og meget langt frem i tid. Det kræver en langsigtet generel økonomisk fremskrivning bl.a. baseret på en befolkningsfremskrivning og en socioøkonomisk fremskrivning:

⁴ Et loft for kommunale driftsudgifter, to for regionernes udgifter, og et for det statslige forbrug.

⁵ Indbygget i selve finansloven.

- For at vurdere de fremtidige skatteindtægter vurderes skattegrundlagene, fx samlet lønindkomst (for indkomstskatten), samlet pensionsafkast (for at vurdere PAL-skat), samlet selskabsindkomst (for selskabsskatten), samlet selskabsindkomst fra Nordsøerhvervet (for kulbrinteskatt) osv.
- For at vurdere udgifterne til indkomstoverførsler som fx folke- eller førtidspension skal antallet af folkepensionister og førtidspensionister vurderes. Det kræver vurderinger af, hvor mange mennesker, der vil være af forskellige aldre, køn og herkomst, og hvor stor en andel af disse personer, der vil trække på de forskellige overførselsordninger.

Alle vedtagne regler lægges til grund

Når det gælder skatteindtægter og udgifter til overførsler, er grundprincippet, at man lægger alle af Folketinget vedtagne regler til grund.⁶ Disse forhold betragtes som gældende i al fremtid. Folketinget kan naturligvis lave dem om, men så vil der ligge et nyt sæt af regler, der kan lægges til grund for en ny beregning, der rækker vilkårligt langt frem i tid.

For de ledighedsrelaterede overførselsindkomster, er det af betydning, hvad ledigheden vurderes at ville være det enkelte år. For de langsigtede vurderinger lægges her til grund, at ledigheden vil ligge på strukturelt niveau og altså hverken være særligt høj eller lav af konjunkturmæssige grunde.

Med den økonomiske fremskrivning og med princippet om vedtagne regler, kan man principielt fremskrive de offentlige indtægter og udgifterne til overførsler fra det senest opgjorte år og så langt frem, man har brug for. For visse kategorier foretages særlige, mere håndholdte vurderinger (fx Nordsøskat og PAL-skat), men det ændrer ikke på princippet om, at med vedtagne regler kan man fremskrive udviklingen så langt frem, man ønsker efter bedste evne og lægge denne fremskrivning af indtægter og udgifter til grund for en vurdering af den fremtidige udvikling i strukturel saldo og af holdbarhed.

Fremskrivninger og det "demografiske træk"

- For at lægge den mellemfristede plan kræves ud over fremskrivning af skatteindtægter og overførselsindkomster en fremskrivning af udgifterne til offentligt forbrug, dvs. til offentlig service frembragt af offentligt ansatte og af offentligt varekøb primært inden for social forsyning, uddannelse og sundhed. Det offentlige forbrug kan ikke bare fremskrives på basis af gældende regler. Der eksisterer fx ikke vedtagne satser for fx antal lærere pr. elev, antal hofteoperationer pr. 80-årig kvinde eller antal jagerfly pr. indbygger. Her baseres fremskrivningen på følgende principper: For det individualiserede forbrug er grundprincippet, at udgiften pr. person – fordelt efter alder, køn og herkomst – fra udgangsårets niveau skal følge den almindelige lønudvikling. For den del af udgiften, som består af løn til offentligt ansatte, svarer denne forudsætning til, at antallet af offentligt ansatte pr. borger i de forskellige grupper holdes konstant, og at de offentligt ansatte får samme lønstigning som de privatansatte. For den del af udgiften, som består af varekøb, svarer det ligeledes til, at udgiften følger med lønudviklingen. Der tages dog højde for, at de aldersbetingede sundhedsudgifter faktisk falder som følge af højere levelader.
- Det kollektive offentlige forbrug antages at følge BNP.
- Stigninger i det offentlige forbrug kan således skyldes demografiske forskydninger eller velstandsudvikling. Når forbruget samlet antages at udvikle sig som beskrevet, siger man, at det udvikler sig med det "fulde demografiske træk".⁷

⁶ , Dvs. alle skattesatser og beløbsgrænser og disses reguleringer med priser og lønninger samt alle gældende satser for overførsler og disses reguleringer.

⁷ Når der tales om det "fulde" demografiske træk, skyldes det, at betegnelsen det "demografiske træk" (uden "fulde") nogle gange bruges om en situation, hvor ændringerne i det offentlige forbrug alene afspejler demografiske forskydninger og ikke indeholder velstandsregulering. Der er dog bred enighed om, at den relevante "neutralantagelse" for udviklingen i det offentlige forbrug er,

kraka

Finanspolitikken skal være holdbar

Hvis man fra det sidst opgjorte år og fremad blot fremskriver indtægter og udgifter efter de ovennævnte retningslinjer, kan finanspolitikken imidlertid vise sig uholdbar, dvs. at der ikke er en sådan langsigtet balance mellem indtægter og udgifter, at den offentlige gæld i pct. af BNP holdes stabilt under en vis overgrænse. Men finanspolitikken må i henhold til rammeværket ikke være uholdbar.

Det mellemfristede år

Derfor er praksis hos FM følgende: Man udnævner som sigtepunkt et år 8-10 år ude i fremtiden. Dette er "det mellemfristede år", som man holder fast igennem en årrække, så det bliver ikke ved med at ligge 8-10 år fremme. I øjeblikket er dette år 2020, men det vil snart blive skudt frem til 2025.

Fra mellemfristet år fremskrives med fulde demografiske træk

Efter det mellemfristede år skal det offentlige forbrug fremskrives med det fulde demografiske træk – det er alle enige om. Og for hele perioden helt tilbage fra senest opgjorte år skal skatteindtægter og udgifter til overførsler fremskrives som beskrevet ovenfor. Niveauet for det offentlige forbrug i selve det mellemfristede år sættes så sådan, at den samlede finanspolitik fra det mellemfristede år og frem lige netop bliver holdbar.⁸ Det indebærer en bestemt strukturel saldo i det mellemfristede år. Den "tilladte" udvikling i det offentlige forbrug fra det senest opgjorte år og frem til det mellemfristede år følger derfor residualt og lægges efter almindelig praksis ind i fremskrivningen som en jævn vækst, dvs. med samme procentvise stigning hvert år. Den mellemfristede plan udgøres af den samlede fremskrivning af de offentlige finanser, der følger af alle de beskrevne fremskrivningsprincipper.

Regeringernes planer

På dette grundlag har både den nuværende og foregående regering opsat målet om præcis balance i strukturel saldo i 2020, og at det offentlige forbrug må vokse med en halv pct. om året frem til og med 2020, jf. også Finansministeriets formuleringer refereret i Boks 3.

Boks 3 Strukturel balance og finanspolitisk holdbarhed

- "Et helt overordnet mål for finanspolitikken er, at denne er forenelig med en langsigtet holdbar udvikling i de offentlige finanser – herunder en stabil udvikling i den offentlige gæld. Den såkaldte holdbarhedsindikator (HBI) skal derfor altid være mindst nul ..."
- "Målet om, at der skal være strukturel balance mellem de offentlige indtægter og udgifter i 2020, svarer med de nuværende udsigter til en operationalisering af kravet om finanspolitisk holdbarhed. Det gælder, når der tages udgangspunkt i den vedtagne politik og de neutrale fremskrivningsprincipper efter 2020 ..."
- "Forenklet sagt er strukturel balance i 2020 det krav, som den offentlige økonomi skal opfylde, hvis de offentlige servicestandarder – målt ved udgifter pr. bruger – skal kunne opretholdes i årene efter 2020, givet at de offentlige indtægter og udgifter følger en række beregningstekniske (neutrale) fremskrivningsprincipper ..."

Kilde: Uddrag af Finansredegørelse 2014, s. 313-14.

Den halve pct. er væsentligt under det demografiske træk

Denne halve pct. i offentlig forbrugsvækst ligger betydeligt under det fulde demografiske træk, som i disse år er på omkring 1,2 pct. pr. år. Det kræver altså reducerede offentlige

at dette følger det fulde demografiske træk. I nærværende fremstilling skal det demografiske træk overalt forstås som det fulde træk.

⁸ Den vil så også være holdbar fra starten af, da få år ikke betyder noget særligt i holdbarhedsberegningen.

udgifter pr. person frem til 2020 i forhold til et neutralt forløb at realisere målsætningerne.⁹ I årene efter 2020 ligger det fulde demografiske træk stadig omkring 1,2 pct. om året, men for disse år ligger det altså i prognosen, at det offentlige forbrug faktisk vil stige med disse ca. 1,2 pct. hvert år.

Finanspolitik bliver pr. konstruktion holdbar

Med den beskrevne procedure vil finanspolitikken pr. konstruktion være holdbar. DØR kan godt evt. være uenig i vurderingen, men det vil så skyldes afvigende vurderinger af fx de fremtidige skatteindtægter, ikke proceduren.

Resulterende offentligt forbrug lægges ind i lofterne

Den vækst i det offentlige forbrug frem mod det mellemfristede år, som den samlede procedure resulterer i, lægges ind i udgiftslofterne for det offentlige forbrug for de fire loftsår. Folketinget vedtager lofterne, og der kan således siges at være et folketingsflertal bag finansieringen af de offentlige udgifter, hvis ellers fremskrivningen er lavet sådan, at den offentlige forbrugsvækst kun i loftsårene afviger fra det demografiske træk, idet disse udgifter er i overensstemmelse med holdbarhed og budgetlovens krav til den offentlige saldo, når alene vedtagen finansiering medregnes. Dette er præcis budgetlovens hensigt.

Det demografiske træk bør være grundlag i de mellemliggende år ...

Hvis det mellemfristede år ligger mere end fire år ude i fremtiden, er der imidlertid nogle år efter loftsårene, men før det mellemfristede år. Hvilken udvikling i det offentlige forbrug skal man lægge til grund for disse "mellemliggende"? FM har under 2020-planerne – fx ved vurderinger foretaget i 2014 – opereret med den residualberegne, lave vækst på ca. ½ pct. årligt også i 2019 og 2020, selv om disse år lå efter loftsårene. DØR lægger derimod altid det fulde demografiske træk til grund i de mellemliggende år, hvilket harmonerer med budgetlovens hensigt: Kun når tiltag er vedtaget af Folketinget, kan de betragtes som finansierende.

... ellers smuldrer rammeværkets målsætning ...

For år, der ligger mere end fire år ude i fremtiden, kan man derfor ikke i en holdbarhedsberegning eller fremskrivning af den strukturelle saldo lægge andet end det fulde demografiske træk til grund. Ellers smuldrer hele rammeværkets målsætning om holdbarhed.

Som FM udtrykker det: *"Med det i budgetloven indbyggede forsigtighedsprincip kan den planlagte udvikling i de offentlige udgifter udelukkende baseres på de reformer og finansieringstiltag, der er fundet flertal for i Folketinget"*, jf. Boks 2.

... og en uholdbar finanspolitik kan fremstå som holdbar

Dvs. at man også i årene mellem loftsårene og det mellemfristede år bør lægge det fulde demografiske træk til grund for at få en vurdering af finansloven, der lever op til budgetlovens hensigt – Folketinget kan jo ikke vedtage lofter længere end fire år frem. Finanspolitikken fejl vurderes, hvis man i stedet tager udgangspunkt i en lavere offentlig vækst i mellemårene, idet man så forudsætter en fremtidig nedskæring i den offentlige service, som der ikke er konstateret flertal for i Folketinget. Og hvis finanspolitikken med en sådan lavere offentlig forbrugsvækst i mellemårene kun lige netop fremstår som holdbar, så er den ud fra en mere korrekt vurdering uholdbar.

Råderummet

Den besluttede vækst i det offentlige forbrug på 0,5 pct. om året svarer årligt til ca. 2,5 mia. kr.¹⁰ Bemærk, at denne årlige vækst i det offentlige forbrug på en halv pct. er fastlagt, så finanspolitikken lige netop er holdbar. Hvis man lægger sammen henover årene 2017-2020, vil det offentlige forbrug altså ligge 10 mia. kr. højere i 2020 end i 2016 ifølge fremskrivningen. Det er disse 10 mia. kr., man nu kalder "råderummet" i 2020. Definitionen af råderummet diskuteres grundigere i Boks 4.

⁹ Dertil kommer, at stigende udgifter til asylansøgere og flygtninge med opholdstilladelse, skal holdes inden for udgiftslofterne og dermed fortrænger andre udgifter.

¹⁰ Det offentlige forbrug er ca. 500 mia. kr. om året.

Boks 4 Det finanspolitiske råderum

Det finanspolitiske råderum, i sin nuværende form, er et relativt nyt begreb. Råderummet defineres i forbindelse med regeringens mellemfristede fremskrivninger. I disse fremskrives offentlige indtægter og offentlige udgifter til indkomstoverførsler, investeringer, subsidier mm. ifølge de gældende og vedtagne regler. Endvidere fremskrives det offentlige forbrug således, at budgetloven overholdes, og finanspolitikken er holdbar. Råderummet defineres som forskellen mellem det offentlige forbrug i fremskrivningen og den størrelse, som det offentlige forbrug ville have, hvis det reale offentlige forbrug (forbrugsudgiften rensset for løn- og prisstigninger) blev fastholdt på et uændret niveau. Man kan også sige, at råderummet er det beløb, man har til overs i slutåret for den mellemfristede plan, såfremt man har nulvækst i det offentlige forbrug igennem hele fremskrivningen.

I definitionen af det finanspolitiske råderum har man dermed valgt nulvækst i det reale offentlige forbrug som det "naturlige" grundscenario. Dette politiske valg har stor betydning for råderummets udvikling og størrelse. Valget indebærer fx, at et stigende antal ældre ikke må slå ud i øgede offentlige udgifter, men i stedet må føre til en sænkning af den offentlige servicestandard inden for sundheds- og ældreplejen eller i andre dele af den offentlige service. Et alternativt valg af grundscenario kunne være at lade det reale offentlige forbrug følge det demografiske træk. Hvis man valgte dette, ville det såkaldte råderum være væsentligt mindre og i nogle tilfælde – f.eks. i 2020 – være negativt.

Da regeringens mellemfristede fremskrivning på nuværende tidspunkt går til 2020, er det finanspolitiske råderum dermed også kun defineret frem til 2020. Råderummet i 2025 afhænger af en række faktorer, som endnu ikke officielt er fastlagt, og kan derfor ikke opgøres præcist på nuværende tidspunkt. Det vurderes dog, at råderummet i 2025 vil ligge imellem 30 og 45 mia. kr. målt i 2016-niveau. I dette notat antages det, at råderummet i 2025 vil være på 40 mia. kr. 2016-niveau.

Hvis råderummet skal anvendes som et operationelt planlægningsværktøj er det afgørende, at det giver et dækkende billede af de midler, der reelt kan anvendes til fx skattelettelser eller til offentligt forbrug. Det betyder også, at det opgjorte råderum ikke bør ændre sig blot fordi det beregningstekniske mellemfristede år ændres fra 2020 til 2025. Det er indlysende, at et skift af et beregningsteknisk år ikke ændrer på de reelle økonomiske ressourcer, der er til rådighed. For at sikre beregningsteknisk konsistens, bør råderummet således opgøres under antagelse af, at de offentlige udgifter følger det fulde demografiske træk i de år, der ligger mellem de fire budgetår og det mellemfristede år. Gør man ikke dette, åbner skift af mellemfristet år en ladeport for at "oppuste" det opgjorte råderum fx ved at antage nulvækst i disse mellemliggende år. Det har aldrig været hensigten med budgetloven at tillade sådanne kreative beregninger.

OK at bruge råderummet frem til 2020, ...

Råderummet skal således forstås som det beløb, der er til rådighed til fx skattelettelser, hvis man kan fastholde det offentlige forbrug helt uændret. Hvis råderummet anvendes til skattelettelser, betyder det demografiske træk, at det offentlige serviceniveau vil blive betydeligt lavere end i dag målt i forhold til det generelle velstandsniveau. Men det er i fuld overensstemmelse med budgetlovens spilleregler at anvende disse 10 mia. kr. i råderummet frem til 2020 til skattelettelser, hvis ellers Folketinget beslutter at fastholde det offentlige forbrug uændret i loftsårene, netop fordi denne finansiering via lavere offentligt forbrug kun omfatter loftsårene.

... men svært i praksis at holde nulvækst i off. forbrug

Det kan dog i praksis være svært, fordi den halve pct. i udgiftsvækst allerede er langt under det fulde demografiske træk, og udgifter til flygtninge endda lægger beslag på en større del af de 10 mia. kr., end der oprindeligt var budgetteret med.

4. Pres på det finanspolitiske rammeværk

Overgang til nyt mellemfristet år

Det mellemfristede år vil snart blive skudt ud til 2025, men for perioden 2021-2025 har det fulde demografiske træk været udgangspunktet for 2020-planen. Da trækket er på ca. 1,2 pct. om året, ligger der her en årlig vækst i det offentlige forbrug på godt 6 mia. kr. Lagt sammen over perioden 2021-2025 bliver stigningen på over 30 mia. kr.

Kan nulvækst til 2025 så lægges til grund?

Selvom denne stigning blot svarer til uændret offentligt serviceniveau, når der er justeret for det demografiske træk, kan man fristes til at forudsætte nulvækst i det offentlige forbrug helt frem til 2025, når slutåret for den mellemfristede plan skydes til 2025. Hvis man gør det, er der pludselig over 40 mia. kr. at give skattelettelse for, de 10 fra perioden frem til 2020 og de godt 30 for perioden 2021-2025. I nogle udlægninger af idéen er man mere moderat og reserverer halvdelen, altså godt 20 mia. kr., til stigning i det offentlige forbrug og nøjes med at give skattelettelse for de andre godt 20 mia. kr. I begge versioner af idéen er det tanken, at skattelettelserne vedtages her og nu (men til gradvis indfasning), mens finansieringen hænger på, at det offentlige forbrug holdes langt under det demografiske træk også i årene efter budgetlovens loftsår, altså årene efter 2020.

Modstrid med budgetlovens hensigt ...

Dermed strider idéen mod budgetlovens hensigt. Ifølge hensigten med budgetloven bør man jo netop tage udgangspunkt i det fulde demografiske træk i årene mellem loftsårene og det mellemfristede år, eftersom Folketinget ikke har vedtaget en lavere udgiftsvækst for disse år. Selv om denne finansiering ifølge en budgetlovstankegang er fiktiv, må man dog sige, at den i nogen grad understøttes af FM's hidtidige praksis med at lægge den (lave) residualberegnete vækst i det offentlige forbrug ind i de mellemliggende år, dvs. årene mellem loftsårene og det mellemfristede år. Denne praksis ligger ikke i naturlig forlængelse af tankegangen i budgetloven.

... også ved gradvis indfasning

Man kan måske hævde, at hvis skattelettelserne indfases gradvist over de ni år frem til 2025, kommer de i takt med, at besparelserne gennemføres. Men dette er stadig et brud med budgetlovstankegangen og særligt med forsigtighedsprincippet: Selv om de er til gradvis indfasning frem mod 2025, så er skattelettelserne stadig besluttede her og nu af Folketinget, men det er finansieringen ikke – den kan nemlig kun vedtages for loftsårene.

Ladeport for andre kreative ideer

Hvis man ikke opererer med det fulde demografiske træk fra det sidste loftsår frem til slutåret for den mellemfristede plan, åbnes en ladeport for "kreativ" tænkning, der reelt undergraver holdbarheden. Hvis man fx gerne vil øge råderummet til skattelettelser på kort sigt endnu mere, så kan man blot skyde slutåret for den mellemfristede plan ud til eksempelvis 2030 – så er der straks endnu 30 mia. kr. til skattelettelser.

Et andet eksempel på kreativ tænkning

I den nuværende 2020-plan forudsættes en årlig vækst i det offentlige forbrug på 0,5 pct. frem til 2020 og en årlig vækst svarende til det demografiske træk på 1,2 pct. frem til 2025. Det svarer til en samlet vækst i det offentlige forbrug på 8 pct. for hele perioden fra i dag til 2025. Når det mellemfristede år flyttes til 2025, så bortfalder det særskilte mål for den offentlige saldo i 2020, idet målet flyttes frem til 2025. Den samlede vækst i det offentlige forbrug på 8 pct. frem til 2025, som man hidtil har kalkuleret med, kan så fordeles ligeligt ud på alle de ni år fra i dag til 2025, svarende til en årlig vækst på $8/9 \approx 0,9$ pct., fordi der nu ikke længere behøver at være balance på den strukturelle offentlige saldo i 2020, men kun et underskud på højst 0,5 pct. af BNP. Dermed bliver der pludselig plads til en årlig offentlig forbrugsvækst på ca. 0,9 pct. fra 2016 til 2020, hvor der i 2020-planen kun er plads til en vækst på 0,5 pct. Hvis man holder nulvækst i det offentlige forbrug frem til 2020, har man dermed pludselig skaffet sig et råderum til skattelettelser på godt 18 mia. kr., hvor det i dag er beregnet til 10 mia. kr. Men igen vil alle lempelser udover de 10 mia. kr. reelt være at

betragte som ufinansierede, fordi de hviler på en antagelse – og ikke en folketingsvedtagelse – om, at det offentlige forbrug vokser med mindre end det demografiske træk fra 2021 til 2015.

Men den går altså ikke

Denne kreative råderumsmanøvre ville ikke være mulig, hvis man fastholdt budgetlovens hensigt om, at det offentlige forbrug skal fremskrives med det fulde demografiske træk efter det sidste loftsår. I eksemplet ovenfor ville den forudsatte vækst i det offentlige forbrug da fortsat være 1,2 pct. om året efter 2020, også selvom kravet til den offentlige saldo blev udskudt til 2025. Dermed ville der stadig kun være plads til en årlig offentlig forbrugsvækst på 0,5 pct. frem til 2020, hvis den samlede offentlige forbrugsvækst for perioden 2016-2025 skal holdes inden for rammen på 8 pct.

Budgetloven udelukker ikke lille offentlig sektor

Det betyder dog ikke, at man med budgetloven har lavet en demokratisk problematisk konstruktion, der umuliggør, at Folketinget kan vedtage en omlægning til en væsentligt mindre offentlig sektor og lavere skatter, jf. Boks 5.

Boks 5 Budgetloven udelukker ikke en væsentligt mindre offentlig sektor

- For der første kan man finansiere lavere skatter langt frem i tid med lavere overførsler. Her kan de nødvendige regelændringer jo lægges fast i dag.
- For det andet kan man godt finansiere lavere skatter med lavere offentligt forbrug; forbrugsreduktionen skal blot gennemføres i loftsårene. Hvis man fx gerne vil have et uændret offentligt forbrug i 2025 i forhold til 2016 (som jo kan skabe grundlag for skattelettelser på godt 40 mia. kr.), så skal man ifølge budgetloven gennem loftsårene, dvs. frem til og med 2020, sænke det offentlige forbrug med så meget, at det igen når op på 2016-niveauet i 2025, hvis det får lov at vokse med det demografiske træk fra 2021 og frem. Da det demografiske træk er på ca. 1,2 pct. om året ville det kræve, at man gennem loftsårene sænkede det offentlige forbrug med ca. 1½ pct. årligt. Den halve løsning ville kræve et årligt fald på omkring ¾ pct.

DREAM-beregninger

I de følgende afsnit illustrerer vi effekterne af at puste råderummet op vha. kreative fortolkninger af budgetloven:

- Først ser vi på effekterne af at anvende det oppustede råderum, der teoretisk opstår ved at antage nulvækst i det offentlige forbrug helt frem til 2025. Effekterne analyseres med anvendelse af den makroøkonomiske model, DREAM.
- Dernæst ses på effekterne af den anden kreative ide beskrevet ovenfor: At give skattelettelser svarende til det råderum, der opstår frem til 2020 ved at forudsætte en offentlig vækst på 0,9 pct. p.a. i alle årene frem til 2025 i stedet for at følge budgetlovens princip om, at det offentlige forbrug efter det sidste loftsår (2020) bør fremskrives med det demografiske træk på 1,2 pct. p.a. Som nævnt ovenfor vil dette give et oppustet råderum frem til 2020 på næsten 20 mia. kr. Virkningerne af at omsætte dette til skattelettelser analyseres i DREAM.
- Endelig anvendes DREAM til at illustrere konsekvenserne for den offentlige service af at holde nulvækst i det offentlige forbrug uanset det demografiske træk.

5. Råderummet frem til 2025 anvendes til skattelettelser

I dette og de følgende afsnit beskrives de samfundsøkonomiske konsekvenser af at anvende det såkaldte råderum til skattelettelser. Hovedfokus er på, hvordan den finanspolitiske holdbarhed påvirkes, hvis hele eller dele af det teoretiske råderum bruges på skattelettelser, selvom det rent faktisk ikke lykkes at holde væksten i det offentlige forbrug lavere end det demografiske træk efter de år, der er omfattet af budgetlovens udgiftslofter. Udgangspunktet for beregningerne er det såkaldte grundforløb i DREAM, jf. Appendiks.

Den første kreative ide analyseres

Vi regner først på de makroøkonomiske effekter af et politiktiltag, hvor hele råderummet frem til 2025 anvendes til skattelettelser, men hvor der rent faktisk kun holdes nulvækst i det offentlige forbrug frem til budgetlovens sidste loftsår, dvs. 2020, hvorefter udgifterne fremskrives med det demografiske træk. Dette svarer til den første kreative ide beskrevet ovenfor: At man i årene mellem loftsårene og det mellemfristede år forudsætter uændret offentligt forbrug uden at kompensere for det demografiske træk. Alle beløb i det følgende opgøres i 2016-priser.

Lavere topskat og højere beskæftigelsesfradrag

Skattelettelserne består af en sænkning af topkattesatsen og en stigning i beskæftigelsesfradraget:

- Topskatten sænkes 5 pct.point frem til 2025 således, at topkattesatsen i 2025 vil være på 10 pct.
- Beskæftigelsesfradragssatsen (samt grænsen for det maksimale beskæftigelsesfradrag) øges gradvist frem mod 2025 således, at hele råderummet anvendes til skattelettelser. Beskæftigelsesfradraget bliver dermed godt tredoblet fra 10,65 pct. i dag til 33,80 pct. i 2025. Det svarer til en stigning på 217 pct.

Samlet set anvendes godt 10 pct. af råderummet til topskattelettelser, og knap 90 pct. af råderummet bruges på øget beskæftigelsesfradrag. Det mekaniske provenutab ved at sænke topskatten til 10 pct. er dermed godt 4 mia. kr. inkl. tilbageløb, hvor det mekaniske provenutab ved at hæve beskæftigelsesfradraget med 217 pct. er på knap 36 mia. kr. inkl. såkaldt "tilbageløb".¹¹

Nulvækst i loftsår, derefter demografisk træk

Frem til og med 2020 nedjusteres udgifterne til det offentlige forbrug med 10 mia. kr. i forhold til DREAMs grundforløb. Dette svarer til nulvækst i det offentlige forbrug frem til og med 2020. I forbindelse med Finansloven bestemmes det offentlige forbrug for det kommende år, og for de efterfølgende 3 år fastsættes rammerne for det offentlige forbrug via udgiftslofterne. Der er dermed i efteråret 2016 muligt for Folketinget at vedtage udgiftsniveauet for det offentlige forbrug til og med 2020. Det offentlige forbrug efter 2020 bestemmes dog først senere af det til den tid sammensatte Folketing. Efter 2020 følger det offentlige forbrug det demografiske træk på samme måde som i DREAMs grundforløb – altså blot fra et lavere niveau.

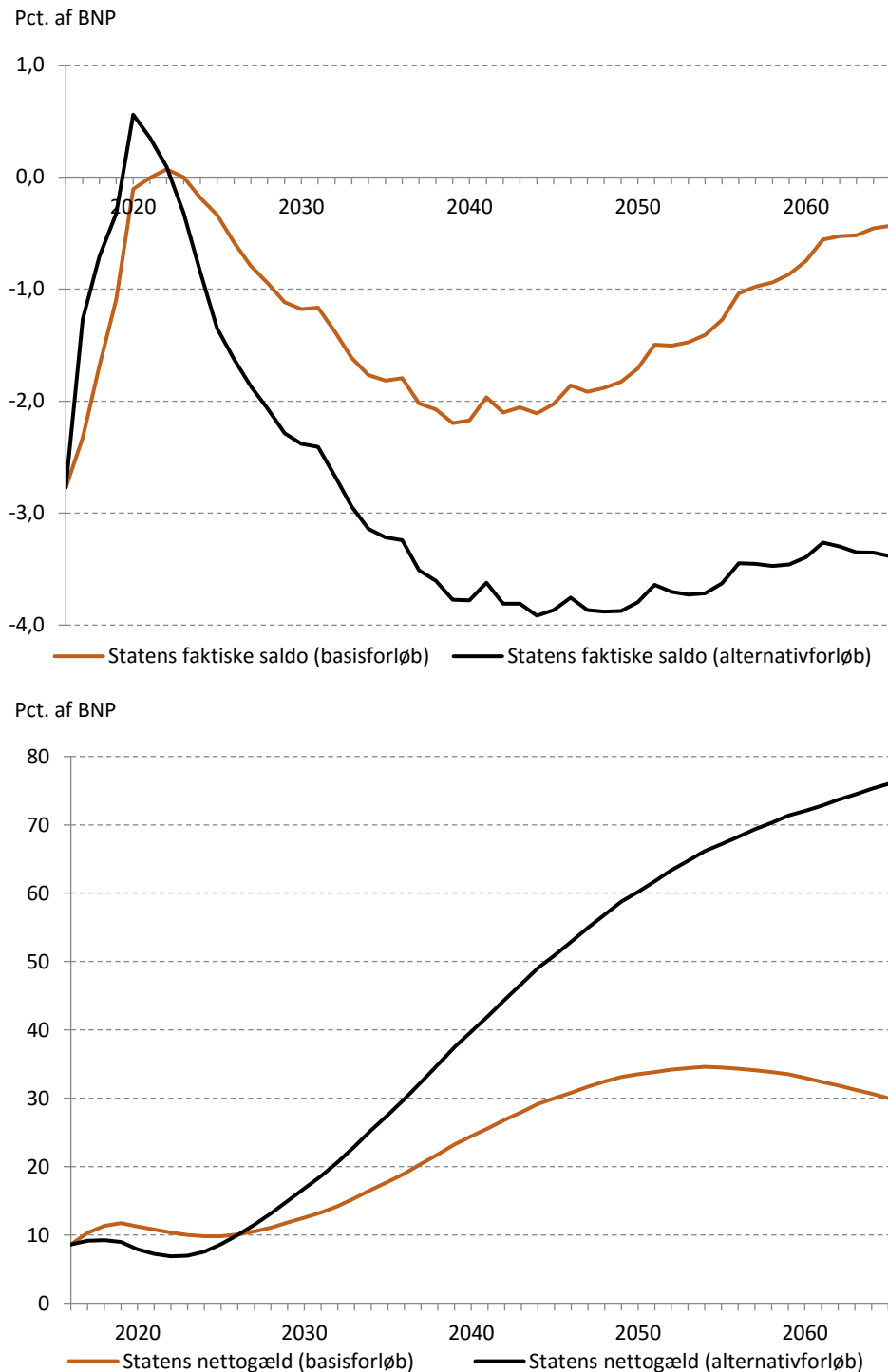
Samlet underfinansiering med 30 mia. kr.

Den samlede effekt er, at skattelettelserne er fuldt finansieret frem til og med 2020, hvor den negative mekaniske effekt fra lavere skatter modsvares af en tilsvarende positiv mekanisk effekt fra lavere offentligt forbrug. Efter 2020 er skattelettelserne ufinansierede. Dermed er skattelettelserne samlet set underfinansieret med 30 mia. kr.

Effekten på den offentlige saldo og nettogæld fremgår af Figur 1 .

¹¹ Der regnes med et "tilbageløb" på 24,5 pct. fra indirekte skatter. Det samlede provenu fra tilbageløb er de ekstra statsindtægter fra moms og punktafgifter, der automatisk kommer ind, når skattelettelserne omsættes i højere privat forbrug.

Figur 1 Den offentlige saldo og nettogæld



Kilde: DREAM (2016): "Finanspolitisk holdbarhed, skattelettelser og det såkaldte råderum".

Der vil, jf. figuren opstå en betydeligt underskud på den offentlige saldo på op 4 pct. af BNP, hvilket understreger at udviklingen ikke holdbar. Et betyder også, at man før eller siden vil komme i konflikt med fx budgetlovens 0,5 pct. krav, og at man derfor vil være nødt stramme finanspolitikken, så udviklingen i figuren undgås.

Holdbarhed forværret med 0,85 pct. af BNP

Den samlede effekt på den finanspolitiske holdbarhed vurderes til at være negativ med 0,85 pct. af BNP. Den finanspolitiske holdbarhedsindikator vurderes dermed til at være -0,5 pct. af BNP, såfremt der indføres skattelettelser på 40 mia. kr. frem til 2025, som ikke er finansieret af et lavere offentligt forbrug efter 2020. En holdbarhedsindikator på -0,5 betyder, at der er behov for en permanent finanspolitisk stramning på 0,5 pct. af BNP for at forhindre, at den offentlige gæld eksploderer på længere sigt.¹²

Forbedret offentlig saldo på kort sigt ...

På kort sigt sker der en forbedring af den faktiske saldo i forhold til grundforløbet. Dette skyldes arbejdsudbudseffekter og andre ligevægtseffekter (ofte omtalt som dynamiske effekter). Det skal dog bemærkes, at disse effekter er strukturelle effekter, og man bør derfor betragte de kortsigtede effekter med varsomhed, da DREAM-modellen er en langsigtet strukturmodel, der ikke egner sig til at belyse de kortsigtede udsving i økonomien, jf. også Boks 6 i Appendiks.

... men forværret på længere sigt

I 2025 er den offentlige saldo forværret med ca. 1 pct. af BNP, svarende til knap 20 mia. kr. Underfinansieringen af skattelettelserne bliver dermed i nogen grad modvirket af generelle ligevægtseffekter og øget arbejdsudbud. Pga. underskuddet stiger statens nettogæld løbende, hvilket forøger nettorenteudgifterne. Dette betyder, at i 2050 er saldoen forværret betydeligt mere, nemlig med ca. 2 pct. af BNP eller omkring 40 mia. kr.¹³

Ligevægtseffekter

Ligevægtseffekterne på den offentlige saldo dækker over en lang række adfærdsændringer udløst af skattelettelserne, men inkluderer også den delvise finansiering via et lavere offentligt forbrug.

Arbejdsudbuds- effekter

Skattelettelserne påvirker arbejdsudbuddet ad to veje: For det første falder marginals-katten på arbejde pga. lavere topskattesats og højere beskæftigelsesfradrag. Det bevirker, at den gennemsnitlige arbejdstid stiger med 0,65 pct. For det andet medfører det højere beskæftigelsesfradrag, at den økonomiske gevinst ved at være i arbejde stiger. Den gennemsnitlige kompensationsgrad¹⁴ falder fra 43,5 pct. til 41 pct., hvilket medfører et fald i den strukturelle ledighed på 0,27 pct.point. Dermed stiger antallet af personer i beskæftigelse med knap 0,3 pct. Disse ganske kraftige effekter er som de øvrige resultater baseret på modelantagelser, der svarer til Finansministeriets standardberegningssantagelser. De to arbejdsudbudseffekter fører tilsammen til, at den samlede beskæftigelse målt i antal timer stiger med 0,9 pct. Dette får de offentlige indtægter og BNP til at stige. Effekterne på statens indtægter og udgifter fremgår af Tabel 1. Faldet i ledigheden medfører også et lille fald i indkomstoverførslerne til ledige personer.

Tabel 1 Finanspolitiske effekter, ændringer i forhold til grundforløbet

	2016 ¹⁾	2020	2030	2040	2050
	Pct. af BNP	Ændring i pct. af BNP			
Budgetoverskud	-2,8	0,7	-1,2	-1,6	-2,1
Primært budgetoverskud	-2,3	0,6	-1,1	-1,0	-0,9
Indtægter	49,9	-0,4	-2,5	-2,4	-2,4
Direkte skatter	28,4	-0,9	-2,8	-2,8	-2,7
Indirekte skatter	16,6	0,5	0,4	0,4	0,4

¹² Holdbarhedsindikatoren beskrives nærmere i DREAM (2015): Langsigtet økonomisk fremskrivning 2015. København.

¹³ Effekten på den såkaldte primære saldo, hvor der ikke medregnes renteudgifter og -indtægter, ligger derimod på længere sigt forholdsvis konstant på en forværring på ca. 1 pct. af BNP.

¹⁴ Forholdet mellem den disponible indkomst for en arbejdsløs og den disponible indkomst for en beskæftiget.

Anden indkomst	4,9	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Udgifter	52,2	-1,0	-1,4	-1,5	-1,5
Kollektivt forbrug	7,6	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Individuelt forbrug	18,5	-0,7	-0,8	-0,9	-0,9
Indkomstoverførsler	17,7	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Investeringer	3,6	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Andre udgifter	2,9	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Nettorenteudgifter	0,5	-0,1	0,1	0,7	1,2

1) Grundforløbsniveau.

Kilde: DREAM (2016): "Finanspolitisk holdbarhed, skattelettelser og det såkaldte råderum".

Makroøkonomisk effekt

En anvendelse af råderummet frem til 2025 til skattelettelser bevirker, at BNP i faste priser stiger med 1,7 pct. relativt til grundforløbet. Dette skyldes hovedsageligt øget arbejdsudbud.

Faktortilpasning

Investeringerne og dermed kapitalapparatet forøges som følge af faktortilpasning ad to veje. For det første flytter personer fra offentlig til privat beskæftigelse. Det skaber behov for et større kapitalapparat og dermed investeringsniveau, da kapitalintensiteten i den private produktion som udgangspunkt er højere end i den offentlige, og der er et forholdsvis fast K/L-forhold i den private produktion. Samtidig forøges det samlede arbejdsudbud pga. de lavere marginalsatter, hvilket alene slår ud i en yderligere forøget privat beskæftigelse. Også dette trækker pga. det forholdsvis faste K/L-forhold kapitalapparatet opad.

6. Råderummet frem til 2020 på 20 mia. kr. anvendes til skattelettelser

Den anden kreative ide analyseres

Som nævnt tidligere vil råderummet frem til 2020 stige til knap 20 mia. kr., når kravet til den offentlige saldo skydes fra 2020 til 2025, hvis man forudsætter, at det offentlige forbrug både i de fire år frem til 2020 og i de fem år fra 2021 til og med 2025 kun får lov at vokse med 0,9 pct. om året. I dette afsnit beregnes virkningerne af at omsætte disse 20 mia. kr. i skattelettelser. Ligesom i scenariet ovenfor forudsættes det, at der rent faktisk realiseres nulvækst i årene frem til og med 2020, der er dækket af budgetlovens udgiftslofter, men at udgifterne derefter stiger med det fulde demografiske træk, altså med omkring 1,2 pct. om året. Dermed er kun ca. halvdelen af skattelettelsen finansieret.

Lavere topskat og højere beskæftigelsesfradrag

Skattelettelserne består igen af en sænkning af topkattesatsen og en stigning i beskæftigelsesfradraget:

- Topskatten sænkes 5 pct.point frem til 2020 således, at topkattesatsen i 2020 vil være på 10 pct.
- Beskæftigelsesfradragssatsen samt grænsen for det maksimale beskæftigelsesfradrag øges gradvist frem mod 2020 således, at hele råderummet anvendes til skattelettelser. Beskæftigelsesfradraget bliver dermed næsten fordoblet i 2020 fra 10,65 pct. til 21,06 pct.

Samlet set anvendes godt 20 pct. af råderummet til topskattelettelser og knap 80 pct. af råderummet anvendes på øget beskæftigelsesfradrag. Det mekaniske provenutab ved at sænke topskatten til 10 pct. er dermed godt 4 mia. kr. inkl. tilbageløb, hvor det mekaniske provenutab ved at hæve beskæftigelsesfradraget med 98 pct. er på knap 16 mia. kr. inkl. tilbageløb.

**Offentlige forbrug
reduceres med 10
mia. kr.**

Frem til og med 2020 nedjusteres udgifterne til det offentlige forbrug med 10 mia. kr., i forhold til DREAM's grundforløb. Dette svarer til nulvækst i det offentlige forbrug frem til og med 2020. De offentlige investeringer fastholdes på samme niveau som i grundforløbet. Dermed er skattelettelserne samlet set underfinansieret med 10 mia. kr.

**Holdbarhed
forværres med 0,25
pct. af BNP**

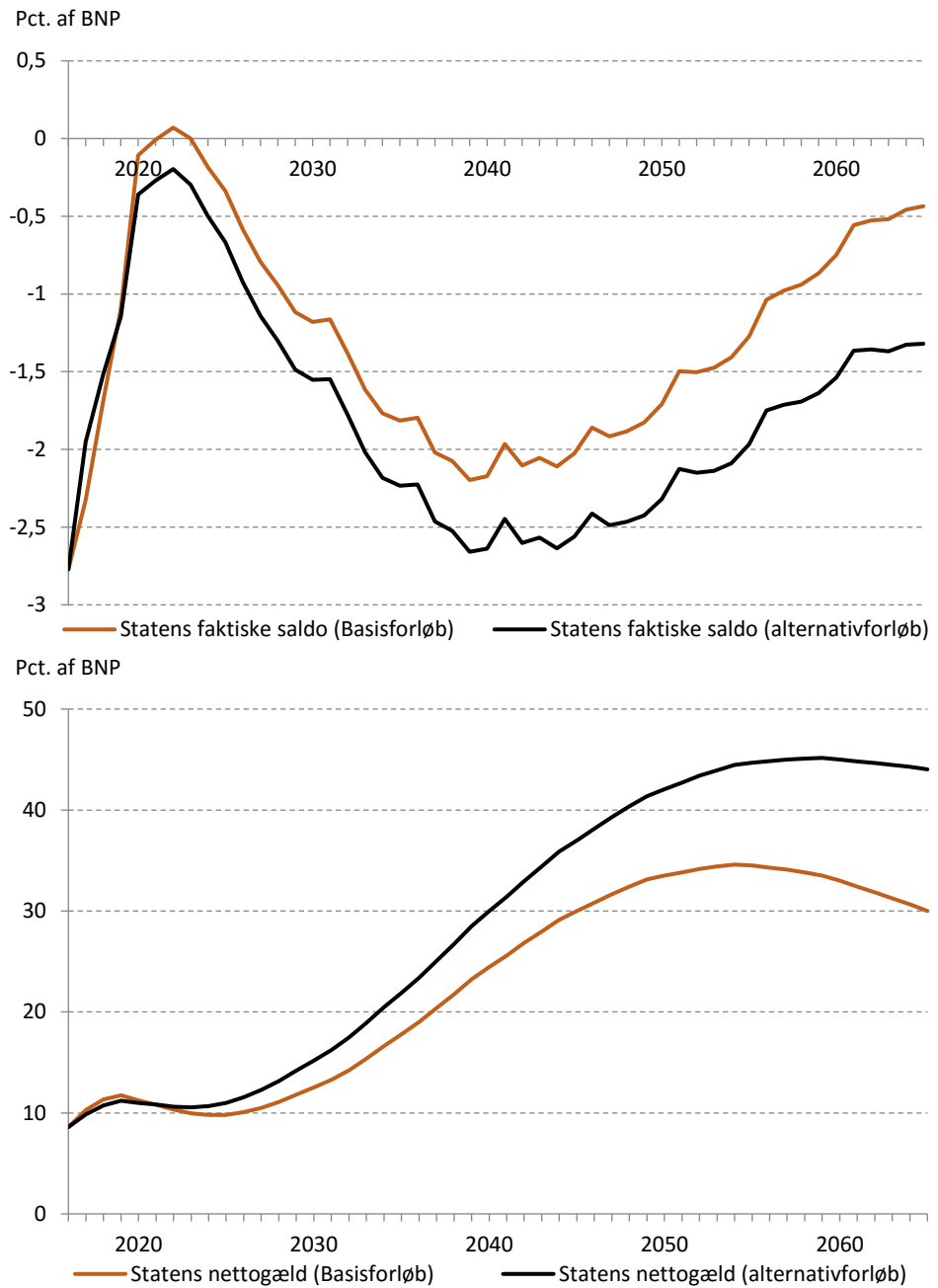
Den finanspolitiske holdbarhed forværres med 0,25 pct. af BNP (ifølge denne fremskrivning til et niveau på 0,05 pct. af BNP) svarende til små 6 mia. kr., såfremt der indføres skattelettelser på 20 mia. kr. frem til 2020, der som beskrevet kun er delvist finansierede via et lavere offentligt forbrug.

**Den offentlige saldo
forværres med 6
mia. kr.**

Den offentlige saldo forværres med ca. 0,3 pct. af BNP eller 6 mia. kr. i 2025 stigende til over 20 mia. kr. i 2050, jf. Figur 2.¹⁵

¹⁵ Den primære saldo forværres i dette tilfælde på længere sigt ret stabilt med 0,3 pct. af BNP eller ca. 6 mia. kr., hvor den umiddelbare mekaniske lempelse var på ca. 10 mia. kr. Underfinansieringen af skattelettelserne på 10 mia. kr. bliver dermed igen i nogen grad modvirket af generelle ligevægtseffekter og øget arbejdsudbud.

Figur 2 Den offentlige saldo og nettogæld



Kilde: Dream (2016): "Finanspolitisk holdbarhed, skattelettelser og det såkaldte råderum".

Effekterne på statens indtægter og udgifter fremgår af Tabel 2.

Tabel 2 Finanspolitiske effekter, ændringer i forhold til grundforløbet

	2016 ¹⁾	2020	2030	2040	2050
	Pct. af BNP	Ændring i pct. af BNP			
Budget overskud	-2,8	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6

Primære budget overskud	-2,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Indtægter	49,9	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
Direkte skatter	28,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
Indirekte skatter	16,6	0,3	0,2	0,2	0,2
Anden indkomst	4,9	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Udgifter	52,2	-0,9	-1,0	-1,0	-1,0
Kollektivt forbrug	7,6	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Individuelt forbrug	18,5	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Indkomstoverførsler	17,7	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Investeringer	3,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Andre udgifter	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettorenteudgifter	0,5	0,0	0,1	0,2	0,4

1) Grundforløbsniveau i pct. af BNP.

Kilde: Dream (2016): "Finanspolitisk holdbarhed, skattelettelser og det såkaldte råderum".

Positiv effekt via arbejdsudbud

Arbejdsudbudseffekterne giver en positiv effekt på knap 3 mia. kr. Den gennemsnitlige arbejdstid stiger med 0,4 pct., og et fald i strukturledigheden bevirker, at antallet af personer i beskæftigelse stiger med godt 0,1 pct. Samlet stiger beskæftigelsen målt i antal timer med omkring 0,5 pct.

Makroøkonomisk effekt

En anvendelse af råderummet frem til 2020 til skattelettelser vil bevirke at BNP i faste priser samlet set vil stige med knap 1 pct. i forhold til grundforløbet. Dette skyldes både øget arbejdsudbud og et ændret forhold mellem kapital og arbejdskraft. Arbejdsudbudseffekterne er cirka halvt så store som i tiltaget analyseret i Afsnit 5, hvilket hænger sammen med, at de samlede skattelettelser er lavere.

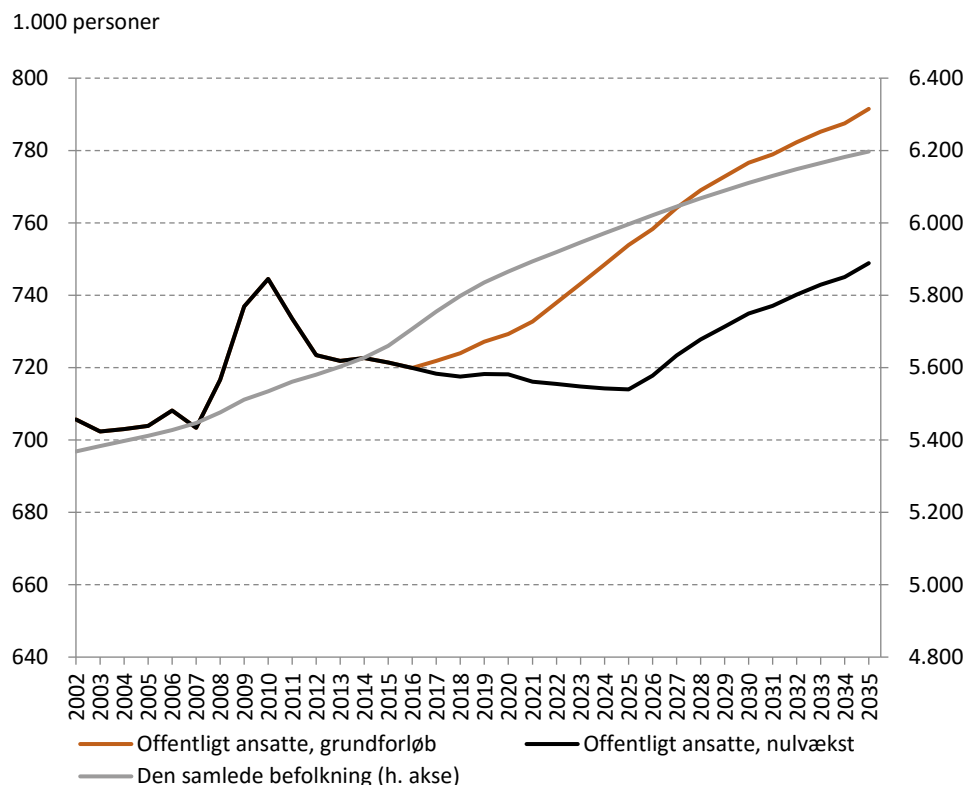
7. Den offentlige sektor ved nulvækst

Effekt af offentlig nulvækst

I dette afsnit beskrives konsekvenserne for den offentlige sektor, hvis offentlig nulvækst fastholdes helt frem til 2025. Nulvækst i det reale offentlige forbrug betyder i rendyrket form, at antallet af offentligt ansatte og deres sammensætning på personalegrupper holdes konstant, og at det offentlige køb af varer og tjenester fra den private sektor er uændret målt i faste priser. I dette afsnit regnes dog i stedet på et scenario, der indebærer et svagt fald i den offentlige beskæftigelse på 0,8 pct. og en lille stigning i det reale offentlige varekøb på i alt 3,6 pct. fra 2016 til 2025. Baggrunden er, at det må betragtes som urealistisk at holde det offentlige varekøb helt i ro frem til 2025 af grunde, som forklares nærmere nedenfor. Konkret analyserer vi effekten af at sænke det reale offentlige forbrug (forbrugsudgiften målt i faste priser og lønninger) med 40 mia. kr. i 2025 i forhold til DREAM's grundforløb. Det svarer til de samlede skattelettelser i det første af de to scenarier ovenfor og ligger meget tæt op ad den normale forståelse af nulvækst.

Udviklingen i antallet af offentlige ansatte og den samlede befolkning i DREAM's grundforløb og ved nulvækst ses i Figur 3.

Figur 3 Antal offentligt ansatte og den samlede befolkning, 1.000 personer



Kilde: Dream (2016): "Finanspolitisk holdbarhed, skattelettelser og det såkaldte råderum".

40.000 færre offentligt ansatte

Antallet af offentligt ansatte er 40.000 lavere i 2025 i forløbet med nulvækst end i DREAM's grundforløb, hvor det offentlige forbrug følger det demografiske træk efter 2020. Dette skal blandt andet ses i sammenhæng med, at den samlede befolkning stiger med 290.000 personer – en stigning på 5 pct. – i perioden fra 2016 til 2025, og at antallet af personer over 65 år, der trækker forholdsvis meget på de offentlige kasser, stiger.

Svag stigning i offentligt varekøb

Det offentlige varekøb stiger i faste priser med 27 mia. kr. i perioden fra 2016 til 2025 i DREAM's grundforløb, jf. Figur 4. Under nulvækst er stigningen kun på 5 mia. kr. Det offentlige varekøb er dermed 22 mia. kr. lavere i 2025, såfremt nulvæksten fastholdes frem til 2025. En "ren" nulvækst vil betyde, at det offentlige varekøb i faste priser vil være helt uændret fra det ene år til det næste. Det betyder populært sagt, at der i 2025 vil være det samme i medicinskabet som i 2016. Dette giver to udfordringer, en mængde- og en kvalitetsmæssig:

Mængdemæssig udfordring

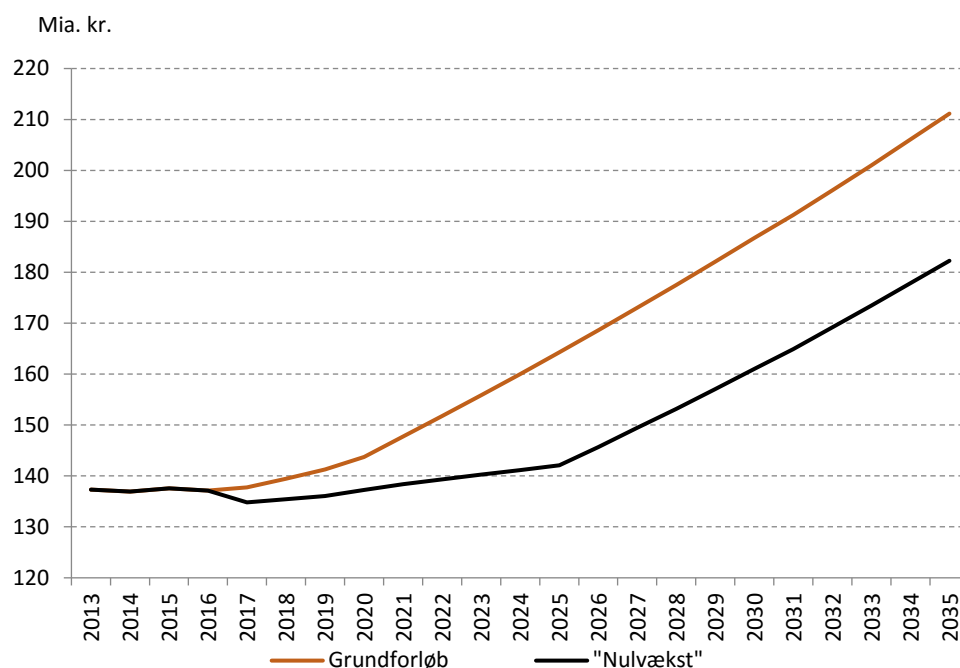
Den mængdemæssige udfordring ligger i, at der i perioden fra 2016 til 2025 sker en stigning i befolkningen på 5 pct. Dermed stiller det offentlige ikke den samme mængde varer til rådighed pr. person i 2025 som i 2016. Eksempelvis vil en stigning i antallet af kræftpatienter betyde, at der er brug for mere kemomedicin. Tilsvarende vil der ikke være råd til at stille samme antal kræftlæger til rådighed pr. kræftpatient som i dag. Det er der i udgangspunktet ikke afsat midler til under nulvækst, og man vil dermed være nødt til at finde midlerne andetsteds, hvis der fortsat skal være råd til at give alle patienter den samme medicin i 2025, som de fik i 2016.

Kvalitetsmæssig udfordring

Den kvalitetsmæssige udfordring ligger i, at der historisk, og formentlig også i fremtiden, bliver opfundet nye og bedre produkter, som kan give en højere værdi i den service, som det offentlige tilbyder til borgerne. Disse nye produkter er der dog ikke afsat midler til under

nulvækst. Det offentlige varekøb kan stige med priserne på de eksisterende varer i den offentlige "varekurv" under nulvækst, men nye produkter er altså ikke inkluderet. Historisk har man nogenlunde ladet det offentlige forbrug stige med den generelle vækst i økonomien. Dermed har produktivitetsvæksten i den private sektor bevirket, at der også har været råd til nye produkter i den offentlige sektor. Hvis man ønsker, at der fortsat skal være råd til nye produkter under nulvækst, vil det altså kræve, at man enten nedbringer det offentlige varekøb andetsteds, eller at man mindsker antallet af offentligt ansatte.

Figur 4 Det offentlige varekøb, mia. kr., 2016-priser



Kilde: Dream (2016): "Finanspolitisk holdbarhed, skattelettelser og det såkaldte råderum".

Det er baggrunden for, at vi i det her beskrevne nulvækstscenarie for den offentlige sektor opererer med et beskedent fald i antallet af offentligt ansatte på ca. 6.000 personer for at give plads til en lille stigning i det offentlige varekøb som fx medicin og hospitalsudstyr.

Off. serviceniveau halter også bagefter i grundforløb

Samlet vil nulvækst frem til 2025 altså betyde, at der bliver ca. 40.000 færre offentligt ansatte end det personale, der vil være nødvendigt, hvis antallet af offentligt ansatte efter 2020 får lov at stige i takt med antallet af borgere, der skal serviceres. Dette nulvækstscenario skal ses i lyset af flere forhold. For det første er der i årene efter finanskrisen allerede sket et mærkbart fald i personalenormeringen på fx børne- og ældreområdet. For det andet forudsætter DREAM's grundforløb, at den offentlige servicestandard målt som antal ansatte per borger fortsat falder frem til og med 2020 som følge af, at 2020-planen indebærer en offentlig forbrugsvækst, der er mindre end halvdelen af det demografiske træk. Det betyder, at den offentlige servicestandard i 2025, der er indbygget i DREAM's grundforløb, er lavere end den standard, vi har i dag. For det tredje betyder en offentlig forbrugsvækst svarende til det demografiske træk som sagt blot, at antallet af offentligt ansatte er uændret i forhold til antallet af borgere, der skal serviceres. Hvis produktiviteten i den offentlige sektor (serviceproduktionen per offentligt ansat) stiger langsommere end produktiviteten og reallønnen i den private sektor – hvilket synes at være tilfældet ifølge nationalregnskabet – så vil en udvikling i det offentlige forbrug svarende til DREAM's grundforløb medføre en

tendens til, at det private forbrug stiger hurtigere end den offentlige service. Alt i alt indebærer DREAM's grundforløb således en udvikling, hvor den offentlige servicestandard holder bagud i forhold til det private forbrug. Hvis man i stedet for grundforløbet fastholder nulvækst i det offentlige forbrug frem til 2025, vil denne tendens blive mærkbart forstærket.

8. Appendiks – grundforløbet i DREAM

DREAMs grundforløb beskrives nedenfor med hovedvægt på de emner, som er i fokus i analyserne. For en uddybning henvises til DREAM (2015). De tekniske forudsætninger for beregningerne fremgår af Boks 6.

Boks 6 Tekniske forudsætninger for beregningerne

DREAM-modellen er en langsigtet ligevægtsstrukturmodel, der har som hovedformål at analysere den langsigtede finanspolitiske holdbarhed, og politikændringers konsekvenser for denne. Når DREAM-modellen bruges til at analysere effekter af ændringer i den økonomiske politik, er det dermed de langsigtede strukturelle ændringer, der analyseres, hvorimod kortsigtede og konjunkturafhængige effekter ikke medtages i analysen.

Den nærværende DREAM-model er kalibreret via nationalregnskabet fra 2011, hvor nationalregnskabet inden kalibreringen er blevet rensset for konjunkturafhængige effekter. Den økonomiske krise er indarbejdet i modellen via Finansministeriets fremskrivning til 2020 ved at tillade, at en række af modellens parametre, der beskriver modellens økonomiske struktur og agenternes adfærd, må afvige fra deres strukturelle niveau. Fra 2020 tilpasses parametrene gradvist til DREAM's strukturelle niveauer. DREAM's grundforløb bygger på den nyeste udgave af DREAM modellen, se DREAM (2015)¹⁶, og medtager alt politik, der var vedtaget i august 2015. DREAM's grundforløb er tilpasset til FMs fremskrivning frem til 2020 fra august 2015.

Eksperimenterne afvikles som stød til økonomien fra og med år 2017, hvor udgangspunktet er DREAM's grundforløb. Herved danner eksperimenterne to alternativforløb, som vurderes op imod DREAM's grundforløb.

Den makro- økonomiske udvikling

I Tabel 3 ses vækstregnskabet for DREAM's grundforløb, som dekomponerer væksten i BNP i faste priser. Frem til 2025 forventes en gennemsnitlig vækst på knap 2 pct. om året. Derefter forventes væksten at falde en smule frem til 2045, hvorefter den igen forventes at stabilisere sig omkring 2 pct.

Tabel 3 Vækstregnskab for DREAMs grundforløb

	2015-2025	2025-2035	2035-2045	2045-2055	2055-2065
	----- Årlig vækst i pct. -----				
BNP i faste priser	1,98	1,70	1,76	2,03	1,98
Timeproduktivitet	1,30	1,47	1,47	1,44	1,51
Teknologiske fremskridt	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
Faktortilpasning	0,08	-0,10	-0,05	-0,07	-0,04
Demografiske effekter	-0,28	0,07	0,02	0,01	0,05
Samlet antal arbejdstimer	0,69	0,23	0,29	0,58	0,46
Gennemsnitlig arbejdstid	0,07	0,07	-0,30	0,05	0,05
Beskæftigelse	0,61	0,16	0,31	0,53	0,41
Beskæftigelsesandel	0,09	-0,01	0,00	-0,01	0,00
Arbejdsstyrken	0,52	0,16	0,31	0,53	0,41
Erhvervsfrekvens	0,11	0,07	-0,03	0,02	0,03
Forsørgelsesandel	0,05	-0,23	0,21	0,42	0,12

¹⁶ DREAM (2015): "Langsigtet økonomisk fremskrivning 2015". København.

Samlet befolkning	0,43	0,33	0,18	0,16	0,24
-------------------	------	------	------	------	------

Kilde: Dream (2016): "Finanspolitisk holdbarhed, skattelettelser og det såkaldte råderum".

Den underliggende trendvækst giver et konstant bidrag på 1,5 pct. Den konjunkturbetingedede produktivitet trækker dog den anden vej, da denne først forventes at være neutral omkring 2018.

Stigende arbejdsomfang

Det samlede arbejdsomfang målt ved antal arbejdstimer er konstant stigende i hele fremskrivningen. Stigningen er dog knap så kraftig fra 2025 til 2045, hvilket blandt andet hænger sammen med den aldrende befolkning. Endelig skal det bemærkes, at tabellen viser væksten i Danmarks samlede BNP i faste priser. BNP-væksten per indbygger er lavere, da der er en konstant befolkningsvækst i fremskrivningen. Væksten i BNP per indbygger kan udregnes ved, at trække væksten i befolkningen fra væksten i BNP i faste priser. Dermed bliver den gennemsnitlige årlige vækst i real BNP per indbygger på 1,55 pct. i perioden 2015 til 2025.

Øvrige makroøkonomiske udvikling

I Tabel 4 ses, hvorledes en række makroøkonomiske variable udvikler sig i forhold til BNP i DREAMs grundforløb. Det private forbrug forventes at stige svagt frem mod 2030 som andel af BNP, hvorefter det stabiliseres. Det offentlige forbrug forventes at falde frem mod 2020, hvorefter det individuelle offentlige forbrug igen forventes at stige, hvilket skyldes alderssammensætningen i befolkningen, samt at der i DREAMs grundforløb antages en mervækst i sundhedsudgifter og ældreomsorg frem mod 2040. Investeringerne forventes at stige frem mod 2020, hvorefter de stabiliseres. Nettoeksporten forventes at falde, hvilket skyldes, at de andre komponenter samlet set stiger, hvorved importen stiger, samt at der forbruges en større mængde af den samlede produktion i hjemlandet, hvilket mindsker eksporten.

Tabel 4 Makroøkonomiske variable for Dreams grundforløb

	2015	2020	2030	2040	2050
	-----Pct. af BNP-----				
Privat forbrug	48,3	48,6	50,7	50,5	50,5
Offentligt forbrug	26,5	25,2	26,2	27,2	26,9
Individuelt offentligt forbrug	18,8	17,9	18,9	19,9	19,6
Kollektivt offentligt forbrug	7,7	7,3	7,3	7,3	7,3
Nettoeksport	5,9	3,7	0,7	-0,1	0,0
Eksport	43,8	42,7	40,5	39,8	40,1
Import	37,9	39,0	39,8	39,9	40,1
Investeringer	19,3	22,5	22,5	22,4	22,6
Private investeringer	15,6	19,3	18,5	18,5	18,8
Offentlige investeringer	3,7	3,3	3,9	4,0	3,9
	-----1.000 personer-----				
Beskæftigelse	2.635	2.749	2.836	2.879	3.009
Private sektorer	1.833	1.940	1.974	1.981	2.078
Offentlige sektor	802	809	862	897	931
	-----Pct. af arbejdsstyrken-----				
Arbejdsløshed	3,6	2,7	2,7	2,8	2,8

Kilde: Dream (2016): "Finanspolitisk holdbarhed, skattelettelser og det såkaldte råderum".

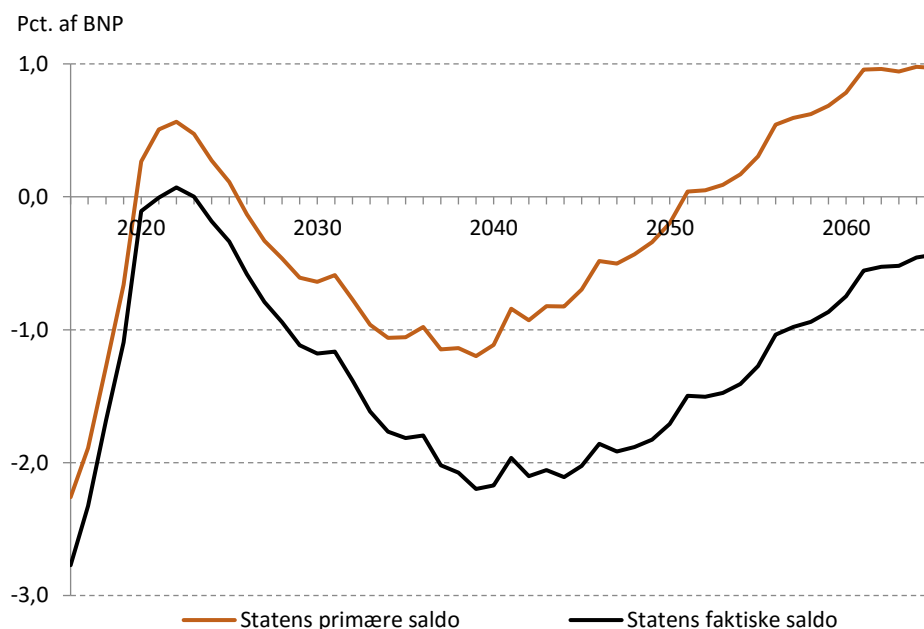
Stigende beskæftigelse pga. Stigende arbejdsstyrke

Beskæftigelsen stiger, hvilket skyldes stigningen i den samlede arbejdsstyrke. Beskæftigelsen stiger både i den private og den offentlige sektor. Stigningen i den offentlige sektor skyldes, at det reale offentlige forbrug stiger i DREAM's grundforløb, hvorved den offentlige sektor har brug for mere arbejdskraft. Nettoledigheden forventes at falde til 2,7 pct. af arbejdsstyrken i 2020, hvorefter ledigheden stabiliseres.

Finanspolitisk udvikling

Finanspolitikken vurderes til at være holdbar i DREAM's grundforløb med en holdbarhedsindikator på 0,3 pct. af BNP. Finanspolitikken er dog hovedsageligt holdbar pga. et overskud, som kommer efter 2050. I 2020 og 5-6 år frem forventes den primære saldo at være positiv. Derefter forventes den primære saldo at være negativ i en lang årrække. Deraf følger, at underskuddet på den faktiske saldo forventes at blive på mere end 1 % af BNP i en lang årrække. Dette er ikke i overensstemmelse med budgetlovens maksimale tilladte underskud på 0,5 pct. af BNP på statens faktiske strukturelle saldo. Udviklingen i statens primære og faktiske saldo kan ses i Figur 5. Fra 2020 og frem kan de to saldi betragtes som strukturelle.

Figur 5 Statens primære og strukturelle saldo i grundforløbet



Kilde: Dream (2016): "Finanspolitisk holdbarhed, skattelettelser og det såkaldte råderum".