KAPITEL II

OFFENTLIGE FINANSER

II.1 Indledning

Finanspolitiske rammer i Danmark

De finanspolitiske rammer i Danmark er blandt andet bestemt af budgetloven, der trådte i kraft den 1. januar 2014. Med budgetloven er der indført udgiftslofter, der lægger loft over størstedelen af de offentlige udgifter. Samtidig fastlægges det i budgetloven, at den planlagte finanspolitik årligt skal overholde en underskudsgrænse på ½ pct. af BNP for den strukturelle saldo. Finanspolitikken skal endvidere planlægges indenfor rammerne af Stabilitets- og Vækstpagten, hvor der er fastsat en grænse for det faktiske offentlige underskud på 3 pct. af BNP. Derudover skal finanspolitikken være holdbar.

Rolle som "finanspolitisk vagthund"

Som led i budgetloven er formandskabet for Det Økonomiske Råd tildelt rollen som "finanspolitisk vagthund". Ifølge loven om Det Økonomiske Råd har formandskabet fået til opgave årligt at vurdere den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser og den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo. Formandskabet skal også vurdere, om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger, og om de vedtagne udgiftslofter overholdes. Dette kapitel beskriver udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2025, mens perioden efter 2025 og den finanspolitiske holdbarhed beskrives i kapitel III.

Vurdering afspejler ikke 2025-plan

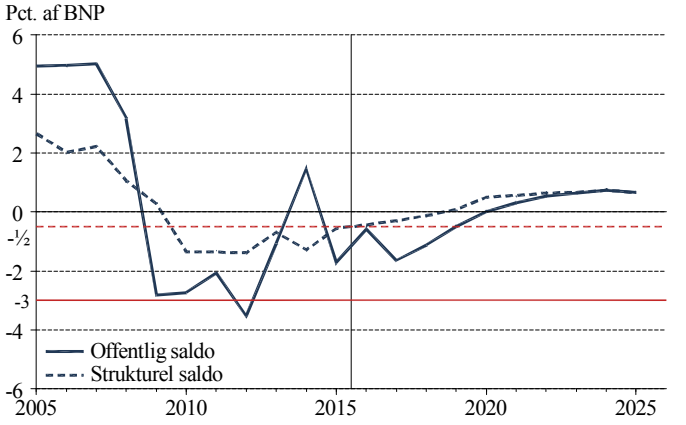
Vurderingen af de finanspolitiske målsætninger tager udgangspunkt i en fremskrivning af de offentlige finanser, der er baseret på vedtagen politik. Det betyder, at regeringens politiske initiativer fra *Helhedsplan – for et stærkere Danmark* ikke er lagt til grund for vurderingen af de offentlige finanser.

Kapitlet er færdigredigeret den 26. september 2016.

Strukturel saldo tæt på grænsen i 2017, …

Den strukturelle saldo beregnet efter budgetlovens metode forventes at udvise et underskud på 0,3 pct. af BNP i 2017, jf. figur II.1. Underskuddet på den strukturelle saldo er dermed tæt på budgetlovens ½ pct.-grænse. I 2018 skønnes et strukturelt underskud på 0,1 pct. af BNP.

Figur II.1 Den offentlige saldo



Anm.: Den strukturelle saldo er beregnet ud fra budgetlovens metode. Den lodrette linje markerer overgangen til prognoseperiode. De røde linjer markerer underskudsgrænserne på 3 pct. af BNP for den faktiske saldo og ½ pct. af BNP for den strukturelle saldo.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

… men gradvis forbedring og overskud i 2020

De efterfølgende år forbedres den strukturelle saldo gradvist, og der ventes et overskud på 0,5 pct. af BNP i 2020 og 0,7 pct. af BNP i 2025. Forbedringen af den strukturelle saldo kan blandt andet henføres til, at det offentlige forbrug udgør en faldende andel af BNP frem mod 2020. Hertil kommer stigende tilbagetrækningsaldre, som øger arbejdsudbuddet og dermed BNP, og samtidig reducerer udgifterne til indkomstoverførsler.

Faktisk underskud mindre end 3 pct. af BNP

Underskuddet på den faktiske saldo vurderes at udgøre 0,6 pct. af BNP i 2016, hvilket er indenfor EU's underskudsgrænse på 3 pct. af BNP. I 2017 skønnes underskuddet at udgøre 1,6 pct. af BNP. Stigningen i underskuddet skal ses i lyset af, at der ventes en stor reduktion i indtægterne fra

pensionsafkastskatten fra 2016 til 2017. Fra 2017 til 2025 forventes en gradvis forbedring af den faktiske offentlige saldo, som til dels skal ses i lyset af en forventet normalisering af konjunktursituationen. Forbedringen skyldes dog også den strukturelle forbedring, som er nævnt ovenfor.

Omtrent samme saldoskøn som regeringen i 2016 og 2017, …

Regeringen skønner i *Økonomisk Redegørelse, august 2016*, at underskuddet på den faktiske saldo vil udgøre 0,9 pct. af BNP i 2016 og 1,9 pct. af BNP i 2017. For så vidt angår den strukturelle saldo skønner regeringen et underskud på 0,4 pct. af BNP i 2017. Regeringens vurdering af de offentlige finanser på kort sigt svarer derfor omtrent til vurderingen i nærværende prognose.

… men mere positiv vurdering på lang sigt

På lang sigt skønnes et større overskud end i regeringens grundforløb, der ikke indeholder initiativerne i 2025-planen. Regeringen skønner således, at den strukturelle saldo vil udvise balance i 2020 og 2025, hvor formandskabet som nævnt skønner et strukturelt overskud på 0,5 pct. af BNP i 2020 og 0,7 pct. af BNP i 2025. Forskellen skyldes blandt andet, at der skønnes en højere beskæftigelse og et større privat forbrug og dermed højere indtægter fra moms og afgifter end regeringen.

2025-plan med lavere skatter og udgifter

Regeringen har i slutningen af august fremlagt *Helhedsplan – for et stærkere Danmark*. Heri fremlægger regeringen forslag til en række nye politiske initiativer, herunder lavere skatter samt en reduktion af udgifterne til offentlig forbrug og lavere SU. Regeringens beregninger viser, at forslagene i 2025-planen styrker arbejdsudbuddet med ca. 31.000 personer, og at en større produktivitetsvækst isoleret set øger BNP i 2025 med ca. 20 mia. kr.

Nyt mål om balance i 2025 …

I planen fastsætter regeringen blandt andet et mål om strukturel balance i 2025, som ifølge regeringen vil udgøre den overordnede ramme i planlægningen af finanspolitikken i de kommende år. Målsætningen om balance i 2020, som har været et politisk mål siden 2020-planen fra 2011, lempes samtidig til -¼ pct. af BNP.

… som skal balancere hensyn til holdbarhed og afstand til ½ pct.-grænsen

Målet for saldoen i 2025 skal fastsættes, så det balancerer hensynet til, at finanspolitikken skal være omtrent holdbar, samtidig med at der er afstand til ½ pct.-grænsen for den strukturelle saldo. Med afsæt i regeringens skøn er finanspolitikken overholdbar. Det kan tale for, at der godt kan styres efter underskud i 2025. Omvendt er målet om strukturel balance i 2025 fastsat i overensstemmelse med et forløb, hvor regeringen skønner strukturelle underskud helt frem til 2023. Det vil sige, at der kun skal ske små justeringer i skønnene for den strukturelle saldo, før ½ pct.-grænsen overskrides. Det kan tale for et mere stramt mål.

Regeringens plan går lige til grænsen i 2017-19

På baggrund af en fremskrivning, som indregner konsekvenserne af forslagene i 2025-planen, skønnes det, at det strukturelle underskud i 2017 til 2019 er meget tæt på at overskride budgetlovens grænse på ½ pct. af BNP.

Overskud fra 2020 indikerer et økonomisk råderum, …

Efter 2019 reduceres underskuddene gradvist, og der skønnes et overskud på den strukturelle saldo fra 2020 og en offentlig saldo i 2025 på 0,9 pct. af BNP, hvor regeringens fremskrivning som nævnt udviser balance. Med afsæt i skønnene i denne fremskrivning er der derfor et økonomisk råderum til nye initiativer på lang sigt.

… men er baseret på usikre forudsætninger

Overskuddet i 2025 er dog baseret på en række usikre forudsætninger. Det gælder blandt andet forudsætningen om, at beskæftigelsen stiger med 230.000 personer frem mod 2025. Herudover er størrelsen af de dynamiske virkninger af 2025-planen forbundet med en vis usikkerhed. Dertil kommer, at regeringen forudsætter en gennemsnitlig årlig vækst i det offentlige forbrug på 0,5 pct. fra 2016 til 2025. Til sammenligning udgør et neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb en vækstrate på ca. 1,2 pct. Det bemærkes dog, at regeringen har afsat en reserve efter 2021, som blandt andet kan anvendes til højere offentlige forbrugsudgifter.

Kapitlets indhold

Kapitlet består samlet set af fire afsnit. Afsnit II.2 indeholder en fremskrivning af de offentlige finanser frem til 2025 samt en vurdering af overholdelsen af de finanspolitiske mål. I afsnit II.3 afrapporteres en fremskrivning, hvor regeringens 2025-plan er lagt til grund. Endelig indeholder afsnit II.4 en sammenfatning og en række anbefalinger.

II.2 Offentlige finanser frem mod 2025

Grundlag for vurderingen

I dette afsnit præsenteres en fremskrivning af de offentlige finanser frem mod 2025, som er baseret på den makroøkonomiske fremskrivning, der er beskrevet i kapitel I. Fremskrivningen tager udgangspunkt i gældende lovgivning samt de principper, der er beskrevet i boks II.1. De politiske tiltag i *Helhedsplan – for et stærkere Danmark* fra august 2016 er dermed ikke indarbejdet i prognosen. I afsnit II.3 afrapporteres resultaterne af en fremskrivning, hvor disse politiske tiltag er lagt til grund.

Indhold i afsnittet

Afsnittet indledes med en gennemgang af den forventede udvikling i den offentlige saldo frem mod 2025. Afsnittet indeholder også en vurdering af den strukturelle saldo og en vurdering af finanspolitikkens aktivitetsvirkning. Til sidst i afsnittet afrapporteres formandskabets samlede vurderinger af de finanspolitiske mål.

Stillingen på den offentlige saldo frem mod 2025

Underskud på den offentlige saldo på 1,7 pct. af BNP i 2015

Underskuddet på den offentlige saldo er i 2015 foreløbigt opgjort til ca. 34¼ mia. kr., svarende til 1,7 pct. af BNP, jf. tabel II.1. I 2015 er den offentlige saldo blandt andet påvirket af rabatordningen i forbindelse med Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) og omlægninger af kapitalpensionerne, som har medført ekstraordinært høje skatteindtægter. I fravær af disse indtægter ville underskuddet have været over 3 pct. af BNP, og underskuddet ville dermed have overskredet EU's grænse for den offentlige saldo, jf. *Dansk Økonomi, forår 2016*.

Boks II.1 Fremskrivningsprincipper

Fremskrivningen af de offentlige finanser tager afsæt i vedtagen politik. Det vil overordnet set sige den gældende lovgivning vedrørende skattepolitikken, overførselssatser mv. og udgiftslofterne, som beskrevet nedenfor.

Centrale forudsætninger

- I 2016 og 2017 forudsættes det offentlige forbrug at følge regeringens skøn fra *Økonomisk Redegørelse, august 2016*. Skønnet afspejler dermed regeringens finanslovsforslag for 2017, hvor de offentlige forbrugsudgifter er budgetteret til at være 0,7 mia. kr. under loftet. Det offentlige forbrug forudsættes at følge de vedtagne udgiftslofter for 2018-19. Regeringen har fremsat et lovforslag om et nyt udgiftsloft i 2020, der afspejler en offentlig forbrugsvækst på 0,3 pct., og dette er ligeledes indarbejdet i prognosen. Herefter følger det offentlige forbrug et neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb, der indebærer en vækstrate på ca. 1,2 pct.
- I 2016 og 2017 forudsættes de offentlige investeringer at følge regeringens skøn fra *Økonomiske Redegørelse, august 2016*. Niveauet for de offentlige investeringer i bygninger og anlæg i 2017 følger dermed Danmarks Statistiks opgørelse af økonomiaftalerne med kommuner og regioner samt finanslovsforslaget for 2017. Herefter følger de et beregningsteknisk forløb, hvor det reale offentlige kapitalapparat vokser i takt med det offentlige forbrug.
- Indkomstoverførslerne fremskrives med afsæt i den lovgivning, der er vedtaget af Folketinget. Det betyder blandt andet, at en række overførselsindkomster årligt mindrereguleres frem til 2023 som konsekvens af skattereformen fra 2012.
- Provenuet fra skatter og afgifter er fremskrevet ud fra de lovbestemte satser. Det forudsættes, at nominalprincippet for ejendomsværdiskatten og en række punktafgiftssatser fastholdes efter 2020, idet Folketinget ikke har besluttet at ophæve nominalprincippet.

Regeringen har fremlagt en række politiske tiltag i forbindelse med *Helhedsplan – for et stærkere Danmark*, som er nærmere beskrevet i afsnit II.3. De nye politiske tiltag er ikke indarbejdet i fremskrivningen af de offentlige finanser og formandskabets vurdering af de finanspolitiske målsætninger. Regeringen har i forbindelse med 2025-planen også fremlagt et grundforløb for de offentlige finanser, der ikke afspejler de nye politiske tiltag. De politiske forudsætninger i nærværende prognose svarer dermed omtrent til regeringens grundforløb, hvorfor der sammenlignes med grundforløbet, når der refereres til regeringens skøn i dette afsnit.

Tabel II.1 Offentlige indtægter og udgifter

	2015	2016	2017	2018	2020	2025
	---------- Pct. af BNP ----------					
Personskatter[a)]	26,3	25,9	25,8	25,5	25,2	24,3
Selskabsskat ekskl. Nordsø	2,6	2,4	2,4	2,2	2,3	2,2
Pensionsafkastbeskatning	1,1	2,2	0,5	0,5	0,7	1,1
Nordsøindtægter	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3
Afgifter	16,6	16,7	16,6	16,9	16,9	16,9
Øvrige indtægter	5,1	5,2	5,2	5,3	5,3	5,0
Indtægter i alt[b)]	52,0	52,5	50,7	50,7	50,5	49,8
Offentligt forbrug	26,1	26,5	26,3	26,0	25,5	25,1
Offentlige investeringer[c)]	3,7	3,6	3,5	3,5	3,3	3,3
Indkomstoverførsler	17,8	17,7	17,5	17,3	16,7	15,9
Øvrige udgifter	5,3	4,8	4,7	4,7	4,6	4,5
Udgifter i alt[b)]	52,9	52,6	52,0	51,5	50,2	48,9
Primær saldo	-0,9	-0,1	-1,3	-0,8	0,4	0,9
Nettorenteindtægter	-0,8	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
Offentlig saldo[d)]	-1,7	-0,6	-1,6	-1,1	0,0	0,7
Offentlig bruttogæld[e)]	40,2	40,4	40,8	40,5	37,9	28,1
	---------- Mia. kr. ----------					
Offentlig saldo	-34,3	-11,6	-34,0	-24,0	0,1	19,2

a) Personskatter omfatter kildeskatter, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatter, som omfatter beskatning af kapitalpension. I 2015 afspejler personskatterne ekstraordinære indtægter fra omlægningen af kapitelpensioner og fremrykningen af skatteindtægter vedrørende Lønmodtagernes Dyrtidsfond.

b) Indtægter og udgifter i alt er ekskl. renter.

c) Offentlige investeringer inkl. udgifter til forskning og udvikling.

d) Den faktiske saldo afviger fra opgørelsen af den strukturelle saldo, der beskrives senere i afsnittet. Den faktiske og strukturelle saldo er dog sammenfaldende i 2025.

e) Det er antaget, at ændringen i den offentlige formue i fremskrivningsperioden svarer til den offentlige saldo.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

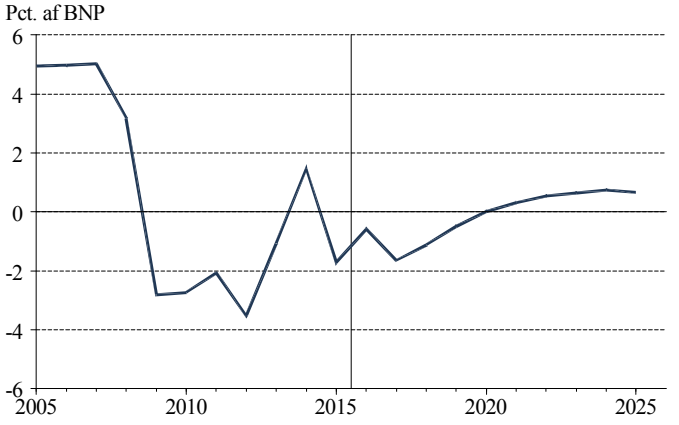
Forventet underskud på 0,6 pct. af BNP i 2016

I 2016 bortfalder de midlertidige indtægter fra omlægningen af kapitalpension og LD. På trods af dette ventes underskuddet at blive lavere end i 2015. Det skyldes blandt andet, at indtægterne fra pensionsafkastskatten (PAL) ventes at stige med ca. 1,0 pct. af BNP på grund af lavere rentestigninger gennem 2016 i forhold til 2015. Hertil kommer, at de forventede indtægter fra indkomstskatter og arbejdsmarkedsbidrag stiger med ca. 0,7 pct. af BNP. Opjusteringen kan blandt andet henføres til en stigende beskæftigelse og en højere lønkvote. Samlet vurderes den offentlige saldo at udvise et underskud på 0,6 pct. af BNP i 2016.

Konjunkturnormalisering forbedrer offentlig saldo

I 2017 ventes underskuddet på den offentlige saldo at udgøre 1,6 pct. af BNP. Forværringen fra 2016 til 2017 skyldes primært, at der ventes lavere indtægter fra PAL-skatten. I de efterfølgende år forbedres stillingen på den faktiske saldo. Det skyldes blandt andet, at den økonomiske aktivitet i øjeblikket skønnes at befinde sig på et forholdsvist lavt niveau i forhold til en normal konjunktursituation. Frem mod 2025 ventes beskæftigelsen at stige, og aktiviteten normaliseres gradvist. Det medfører flere indtægter fra skatter og afgifter og færre ledighedsrelaterede udgifter, hvilket bidrager til, at den offentlige saldo forbedres. Den offentlige saldo ventes således at udvise et overskud på 0,7 pct. af BNP i 2025, jf. figur II.2.

Figur II.2 Den offentlige saldo



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Større overskud i 2025 end sidste vurdering

Den offentlige saldo i 2025 er opjusteret med ca. 0,3 pct. af BNP i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2016*. Det kan primært henføres til, at der i nærværende prognose er indarbejdet regeringens foreløbige forslag til udgiftslofter for 2020, som er fastsat på baggrund af en offentlig forbrugsvækst på 0,3 pct. Det afspejler en lavere vækst i det offentlige forbrug end et neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb, som var udgangspunktet for fremskrivningen i *Dansk Økonomi, forår 2016*. Det lavere forbrugsniveau i 2020 reducerer også udgifterne de efterfølgende år. I modsat retning trækker, at den strukturelle ledighed er opjusteret med godt 10.000 personer, jf. kapitel I.

Strukturel forbedring frem mod 2025

Forbedringen af de offentlige finanser frem mod 2025 kan, udover konjunkturnormaliseringen, henføres til en underliggende strukturel forbedring, jf. tabel II.2. Den præsenterede beregning af den strukturelle saldo afviger fra den metode, der skal anvendes ifølge budgetloven, jf. boks II.2. Det skyldes, at den strukturelle saldo ikke kan opdeles på udgifts- og indtægtsposter med budgetlovens metode.

Tabel II.2 Strukturelle offentlige indtægter og udgifter

	2016	2020	2025
	Pct. af strukturelt BNP		
Personskatter[a)]	24,0	24,2	24,4
Selskabsskat ekskl. Nordsø	2,2	2,2	2,2
Pensionsafkastbeskatning	1,2	1,1	1,1
Nordsøindtægter	0,4	0,3	0,3
Afgifter	16,9	17,0	16,8
Øvrige indtægter	5,2	5,2	5,0
Indtægter i alt[b)]	49,9	49,9	49,9
Offentligt forbrug	25,8	24,7	25,1
Offentlige investeringer[c)]	3,5	3,3	3,3
Indkomstoverførsler	17,4	16,0	16,0
Øvrige udgifter	4,6	4,5	4,5
Udgifter i alt[b)]	51,2	48,6	48,9
Primær saldo	-1,3	1,3	0,9
Nettorenteindtægter	-0,4	-0,3	-0,3
Offentlig saldo[d)]	-1,7	1,0	0,7
Budgetlovens metode	-0,4	0,5	0,7

a) Personskatter omfatter kildeskatter, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgifter og andre personlige indkomstskatter.
b) Indtægter og udgifter i alt er ekskl. renter.
c) Offentlige investeringer inkl. udgifter til forskning og udvikling.
d) Den strukturelle offentlige saldo er beregnet efter en disaggregeret tilgang, der afviger fra budgetlovens metode. De to forskellige metoder er nærmere beskrevet i boks II.2.

Kilde: Egne beregninger.

Boks II.2 Metoder til beregning af strukturel saldo

Formandskabet for De Økonomiske Råd foretager to forskellige beregninger af den strukturelle saldo. Den ene metode er udviklet af De Økonomiske Råd og følger en disaggregeret tilgang. Den anden metode er udarbejdet af Finansministeriet og følger en mere aggregeret tilgang. Der er fordele og ulemper ved begge metoder, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2015*.

Disaggregeret metode

Beregningen af den disaggregerede strukturelle saldo tager udgangspunkt i afgrænsningen af de offentlige udgifter og indtægter i den makroøkonomiske model SMEC. I beregningen bestemmes et strukturelt niveau for de enkelte udgifter (U_j^*) og indtægter (I_j^*). Den strukturelle saldo (B^*) fås som de strukturelle indtægter fratrukket de strukturelle udgifter tillagt de strukturelle nettorentebetalinger $(i \cdot D^*)$:

$$B^* = \sum I_j^* - \sum U_j^* + i \cdot D^*$$

Budgetlovens metode

Efter budgetlovens metode beregnes den strukturelle saldo ved at rense den faktiske saldo (B) for konjunktursituationen. Det sker ved at fratrække et konjunkturgap (gap) ganget med en budgetelasticitet (e), som er ca. ¾. Herudover korrigeres for en række særlige poster (S_i), hvor der særskilt fastlægges et strukturelt niveau (S_i^*). Det drejer sig blandt andet om Nordsøindtægterne og indtægterne fra PAL-skatten. Herudover foretages en række korrektioner for andre midlertidige forhold (k_i).

$$B^* = B - e \cdot gap - (S_i - S_i^*) - k_i$$

Budgetelasticiteten er udtryk for, hvor følsomme de offentlige finanser er overfor konjunkturudsving. Konjunkturgappet er et vægtet gennemsnit af BVT- og beskæftigelsesgap og er et udtryk for, hvor meget den nuværende konjunktursituation afviger fra en normal situation.

Strukturelle indtægter udgør uændret andel af BNP

De offentlige indtægter ventes at udgøre en uændret andel af BNP frem mod 2025. Det afspejler blandt andet, at de strukturelle indtægter fra personskatter mv. stiger som følge af en stigning i pensionsudbetalingerne, der øger grundlaget for indkomstskatterne. I modsat retning trækker, at nominalprincippet for ejendomsværdiskatten og en række punktafgifter reducerer de offentlige indtægterne som andel af BNP. Hertil kommer, at de strukturelle Nordsøindtægter i 2025 er lavere end niveauet i 2016.

Udgiftslofter bidrager til saldoforbedring

Det strukturelle offentlige forbrug reduceres fra 25,8 pct. af BNP i 2016 til 25,1 pct. af BNP i 2025. Det skal ses i lyset af, at de vedtagne udgiftslofter afspejler en relativt beskeden offentlig forbrugsvækst på godt 0,7 pct. årligt fra 2016 til 2020. Efter 2020 er det lagt til grund i fremskrivningen, at det offentlige forbrug følger et neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb. Det neutrale forløb indebærer en årlig vækstrate på ca. 1,2 pct. fra 2021-25.

Lavere udgifter til overførsler frem mod 2025

De strukturelle offentlige udgifter til indkomstoverførsler ventes at blive reduceret fra ca. 17,4 pct. af BNP i 2016 til 16,0 pct. af BNP i 2025. Denne reduktion kan blandt andet henføres til, at efterløns- og folkepensionsalderen gradvist hæves i medfør af Tilbagetrækningsaftalen fra 2011, der samtidig ventes at bidrage til en stigende strukturel beskæftigelse. Hertil kommer, at en række indkomstoverførsler mindreguleres fra 2016 til 2023, som konsekvens af *Aftale om skattereform* fra 2012.[1]

Strukturel saldo efter budgetlovens metode

Strukturel saldo beregnet efter metode i budgetloven

Budgetloven angiver, at det er finansministeren, der fastsætter metoden til beregning af den strukturelle saldo indenfor rammerne af loven. Budgetlovens metode til beregning af strukturel saldo er nærmere beskrevet i boks II.2. Ifølge budgetloven skal den strukturelle saldo overholde en under-

1) Normalt reguleres indkomstoverførslerne årligt med satsreguleringsprocenten, dvs. med lønudviklingen fratrukket op til 0,3 pct.point til satspuljen. Med aftalen bliver opreguleringen mindsket for en række indkomstoverførsler i perioden 2016-23. På baggrund af *Aftale om skattereform* skønnes mindreguleringen samlet set at udgøre 5,1 pct.point over hele perioden.

skudsgrænse på ½ pct. af BNP hvert år. I dette afsnit foretages en beregning af den strukturelle saldo efter budgetlovens metode, men hvor formandskabet for De Økonomiske Råds vurdering af de offentlige finanser, konjunktursituationen og strukturelle niveauer lægges til grund for beregningen.

EU har genberegnet mindstekrav

Budgetlovens underskudsgrænse er beregnet på baggrund af kriterier fastsat i EU's finanspagt, jf. boks II.3. Da budgetloven blev vedtaget i 2012 estimerede Finansministeriet, at en underskudsgrænse på ½ pct. af BNP var i overensstemmelse med kravet om, at 3 pct.-grænsen skal overholdes i en normal lavkonjunktur, jf. blandt andet *Finansredegørelse 2014*. På samme tidspunkt udgjorde EU's mindstekrav netop -½ pct. af BNP. Siden 2012 har EU genberegnet Danmarks landespecifikke mindstekrav, som aktuelt udgør -1 pct. af BNP, jf. blandt andet Kommissionens vurdering af *Konvergensprogram 2016*.[2]

2) Kommissionens vurdering er offentliggjort i notatet *Assessment of the 2016 Convergence Programme for Denmark*, der kan findes på Kommissionens hjemmeside.

Boks II.3 Beregning af underskudsgrænse for den strukturelle saldo

Danmark er med tilslutningen til EU's finanspagt forpligtet til at indskrive en grænse for den strukturelle saldo i den nationale lovgivning, også kendt som et medium term objective (MTO). Dette er gjort med budgetlovens ½ pct.-grænse. Danmark kan selv fastsætte niveauet for grænsen, der dog skal overholde EU's beregnede landespecifikke mindstekrav. EU's regler indebærer, at den danske MTO:

a) skal tage højde for Danmarks holdbarheds- og gældsudfordringer.
b) skal sikre, at Stabilitets- og Vækstpagtens underskudsgrænse på 3 pct. af BNP ikke bliver brudt i en normal lavkonjunktur.
c) ikke må være lavere end -1 pct. af BNP.

Danmark har ingen aktuelle gælds- og holdbarhedsudfordringer, men derimod meget konjunkturfølsomme offentlige finanser. Det bindende krav for fastsættelsen af det nationale MTO er derfor kravet om, at underskudsgrænsen skal sikre overholdelse af 3 pct.-grænsen for det faktiske underskud i en normal lavkonjunktur. Minimumskravet til den danske MTO kan dermed beregnes ud fra nedenstående ligning, hvor ε beskriver den samlede konjunkturfølsomhed for de offentlige finanser, mens *gap* dækker over størrelsen af en normal lavkonjunktur.

$$MTO = 3 - \varepsilon \cdot gap$$

Finansministeriet beregner konjunkturfølsomheden af de offentlige finanser på baggrund af den makroøkonomiske model ADAM. Størrelsen af en normal lavkonjunktur defineres som, at den ikke er værre end den tredje værste lavkonjunktur i løbet af de seneste 25 år. Størrelsen på en lavkonjunktur måles i Finansministeriets beregning med et sammenvejet BVT- og beskæftigelsesgap, mens Kommissionens beregning tager udgangspunkt i et BNP-gap.

Budgetlovens ½ pct.-grænse kan potentielt ændres

Det betyder, at budgetlovens underskudsgrænse kan sænkes fra ½ til 1 pct. af BNP uden at bryde EU's regler. Dette kræver dog, at det også er Finansministeriets vurdering, at en lavere underskudsgrænse er i overensstemmelse med kravet om, at 3 pct.-grænsen for den faktiske saldo overholdes i en normal lavkonjunktur. Herudover kan der også være politiske eller troværdighedsmæssige argumenter, der taler for at fastholde den nuværende underskudsgrænse på ½ pct. af BNP.

Strukturel saldo tæt på grænsen i 2017

I 2017 skønnes den strukturelle saldo efter budgetlovens metode at udvise et underskud på 0,3 pct. af BNP, jf. tabel II.3. Det strukturelle underskud skønnes dermed at være tæt på budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP. Vurderingen af den strukturelle saldo er i 2017 omtrent uændret i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2016*. Det dækker blandt andet over en opjustering af den strukturelle ledighed på ca. 10.000 personer, jf. kapitel I. I modsat retning trækker større forventede indtægter fra personskatterne. I de efterfølgende år forbedres den strukturelle saldo gradvist frem mod et strukturelt overskud fra 2019-25. Det strukturelle underskud svarer omtrent til Finansministeriets vurdering på kort sigt, mens der på lang sigt skønnes en bedre strukturel saldo.

Tabel II.3 Strukturel saldo, budgetlovens metode

	2016	2017	2018	2019	2020	2025
	----------	----------	Pct. af BNP	----------	----------	----------
Det Økonomiske Råd	-0,4	-0,3	-0,1	0,1	0,5	0,7
Finansministeriet	-0,3	-0,4	-0,2	0,0	0,0	0,0
Forskel	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,5	0,7

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Helhedsplan – for et stærkere Danmark* (grundforløb) og egne beregninger.

Omtrent samme strukturelle saldo som Finansministeriet i 2017, …

Den strukturelle saldo for 2017 vurderes at udvise omtrent samme underskud som regeringens skøn fra *Økonomisk Redegørelse, august 2016*, jf. tabel II.4. De ens skøn dækker over flere modsatrettede effekter. Formandskabet skønner et højere niveau for den strukturelle beskæftigelse og dermed et større konjunkturbidrag. I modsat retning trækker, at Nordsøindtægterne håndteres forskelligt i de to beregninger, jf. *Dansk Økonomi, forår 2016*.

… men Nordsøindtægter håndteres forskelligt

Formandskabet anvender et 7-års glidende gennemsnit af de aktuelle skøn for Nordsøindtægterne. Finansministeriets beregning af de strukturelle Nordsøindtægter til og med 2019 er baseret på gamle skøn, hvor olieprisen blev vurderet væsentligt højere. Såfremt Finansministeriet anvendte aktuelle skøn til beregningen af de strukturelle Nordsøindtægter ville ½ pct.-grænsen med deres vurdering være overskredet i 2017.

Tabel II.4 Strukturel saldo

	2017	2020	2025
	Pct. af strukturelt BNP		
Det Økonomiske Råd	-0,3	0,5	0,7
Finansministeriet	-0,4	0,0	0,0
Forskel	0,1	0,5	0,7
Bidrag til forskel:			
Beskæftigelse	0,3	0,4	0,2
Privat forbrug	0,1	0,3	0,5
Offentligt forbrug og investeringer	0,0	-0,1	-0,3
Nordsøindtægter	-0,3	0,1	-0,1
Offentlige nettorenter	0,0	-0,1	0,1
Øvrige forhold	0,0	-0,1	0,3

Anm.: Bidrag til forskel er beregnet som den isolerede effekt på den strukturelle saldo af forskelle i den strukturelle beskæftigelse, privat forbrugskvote, offentligt forbrug og investeringer samt offentlige nettorenter. Dertil er der en forskel i beregningen af de strukturelle Nordsøindtægter. Øvrige forhold dækker over en række modsatrettede effekter, herunder forskellige skøn for udviklingen i de relative priser og forskellige skøn for strukturelt BNP.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Helhedsplan – for et stærkere Danmark* (grundforløb) og egne beregninger.

Mere positiv strukturel saldo i 2020 og 2025 …

Fra 2018 og frem forbedres den strukturelle saldo gradvist, og ventes at udvise et overskud på 0,5 pct. af BNP i 2020 og 0,7 pct. af BNP i 2025. Dermed skønnes en mere positiv strukturel saldo end Finansministeriet, der i deres grundforløb skønner strukturel balance i både 2020 og 2025.

… skyldes blandt andet beskæftigelse …

I tabel II.4 fremgår den isolerede betydning af, at beskæftigelse, privat forbrug mv. er forskelligt i de to fremskrivninger. For beskæftigelsen og det private forbrug er der derudover foretaget følsomhedsberegninger i SMEC, jf. kapitel I. I den ene reduceres den strukturelle beskæftigelse med ca. 62.000 personer, svarende til halvdelen af arbejdsudbudsvirkningen fra strukturreformer frem mod 2025. Dette forværrer den primære offentlige saldo med 0,7 pct. af BNP i 2025. Til sammenligning udgør forskellen til regeringens skøn for beskæftigelsen ca. 15.000 personer i 2025.

… og privat forbrug

I en anden modelberegning skønnes en reduktion i det private forbrug til regeringens niveau at forværre den primære offentlige saldo med 0,3 pct. af BNP i 2025, jf. kapitel I. Det er en lidt mindre effekt end den isolerede virkning, der er vist i tabel II.4. Når effekten er lidt mindre, skal det blandt andet ses i sammenhæng med, at modelberegningen også tager højde for, at opsparingen øges, når det private forbrug reduceres, hvilket øger skatteindtægterne fra kapitalindkomstskatter og sænker rentefradraget.

Finanspolitikkens aktivitetsvirkninger

Finanspolitisk stramning

Finanspolitikkens bidrag til BNP-væksten i 2015 er opgjort til -0,4 pct. målt ved den etårige finanseffekt, jf. tabel II.5. Det negative vækstbidrag kan især henføres til, at den offentlige forbrugsvækst i perioden er relativ beskeden i forhold til væksten i den private sektor. I 2016-17 vurderes den planlagte finanspolitik ligeledes at bidrage negativt til væksten med ca. 0,4 pct.

Udgiftslofter medfører negativt vækstbidrag

Finanspolitikken vurderes at give et negativt vækstbidrag på ca. -¼ pct. årligt fra 2018-20. Det negative vækstbidrag kan især henføres til, at udgiftslofterne afspejler en offentlig forbrugsvækst, der er lavere end ved et finanspolitisk neutralt forløb.

Mere kontraktiv vurdering end Finansministeriet

Vurderingen af finanspolitikkens aktivitetsvirkning i denne prognose adskiller sig fra Finansministeriets seneste vurdering. I *Økonomisk Redegørelse, august 2016* skønnes der således en negativ aktivitetsvirkning på ca. 0,1 pct. årligt fra 2015-17. Forskellen i vurderingen kan primært henføres til en metodemæssig forskel, der relaterer sig til den offentlige beskæftigelses aktivitetsvirkning. I Finansministeriets beregning anses det for neutralt, at den offentlige beskæftigelse er uændret i forhold til året før. Formandskabet betragter det imidlertid som neutralt, at den offentlige beskæftigelses andel af den private strukturelle beskæftigelse er uændret.

Tabel II.5 Finanseffekt 2013-20

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	---------- Pct. ----------							
Udgifter i alt	-0,3	0,1	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	-0,2	-0,3
Heraf offentligt forbrug	-0,3	0,0	-0,3	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1	-0,3
offentlige investeringer	0,0	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
øvrige	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
Indtægter i alt	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Heraf personlige skatter	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
øvrige	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	-0,2	0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	-0,2	-0,3

Anm.: Den etårige finanseffekt angiver finanspolitikkens aktivitetsvirkning målt som finanspolitikkens vækstbidrag til BNP sammenholdt med en situation med neutral finanspolitik i forhold til året før. Offentlige investeringer er opgjort ekskl. udgifter til forskning og udvikling, som er indeholdt i det offentlige forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Vurdering af overholdelse af finanspolitiske målsætninger

Målsætninger vurderes at blive overholdt

Formandskabets vurdering af overholdelsen af de finanspolitiske målsætninger er sammenfattet i tabel II.6. Generelt vurderes målsætningerne at blive overholdt, og finanspolitikken vurderes at være holdbar, jf. kapitel III.

Strukturel saldo tæt på grænsen i 2017

Den strukturelle saldo efter budgetlovens metode vurderes at udvise et underskud på 0,3 pct. af BNP i 2017. Den strukturelle saldo er forbundet med væsentlig usikkerhed, hvilket betyder, at der kun skal små ændringer i forudsætningerne til, at budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP bliver brudt. Det er dog skønnet ved finanslovsforslaget, som er afgørende for vurderingen af ½ pct.-grænsen. Efterfølgende må grænsen godt overskrides, hvis det skyldes en justering af skønnene, mens det ikke er tilladt at overskride grænsen, hvis der gennemføres nye diskretionære tiltag, som forværrer den strukturelle saldo nævneværdigt.

Strukturelt overskud i 2020 og 2025

Regeringen har i *Helhedsplan – for et stærkere Danmark* foreslået at indføre et finanspolitisk mål om balance i 2025. Samtidig lempes det hidtidige mål om balance i 2020 til -¼ pct. af BNP. Begge målsætninger vurderes at blive overholdt, idet den strukturelle saldo ventes at udvise et overskud på 0,5 pct. af BNP i 2020 og 0,7 pct. af BNP i 2025.

Faktisk saldo i afstand af grænsen

Den faktiske offentlige saldo forventes at holde sig på den rigtige side af Stabilitets- og Vækstpagtens underskudsgrænse på 3 pct. af BNP i hele fremskrivningsperioden. Den faktiske saldo er dog forbundet med væsentlig usikkerhed, og et lavere provenu fra eksempelvis PAL-skatten eller en svækkelse af konjunktursituationen kan bringe saldoen i konflikt med 3 pct.-grænsen.

Endelige udgiftslofter endnu ikke fremlagt, …

Regeringen har fremsat et lovforslag for et nyt udgiftsloft i 2020, som er indarbejdet i nærværende prognose. Regeringen har tilkendegivet, at den på et senere tidspunkt vil fremsætte et nyt lovforslag om udgiftslofter for hele perioden fra 2017 til 2020. Det nye lovforslag vil afspejle en politisk aftale om en 2025-plan.

… hvorfor vurdering af lofter udskydes

Formandskabet skal vurdere, hvorvidt udgiftslofterne er fastsat i overensstemmelse med de finanspolitiske målsætninger. Denne vurdering foretages først, når det endelige forslag til udgiftslofter fra 2017 til 2020 foreligger.

Tabel II.6 Vurdering af overholdelse af finanspolitiske målsætninger

Målsætning	**Vurdering**
Holdbarhed	● Finanspolitikken vurderes at være holdbar, jf. kapitel III
Udvikling i offentlig saldo	*Strukturel saldo* ● Strukturel saldo tæt på grænsen i 2017 ● Strukturel saldo på den rigtige side af ½ pct.-grænsen i 2018-25 ● Strukturelle overskud fra 2019-25 *Faktisk saldo* ● Faktisk saldo på afstand af 3 pct.-grænsen fra 2016-25
Udgiftslofterne afstemt med de finanspolitiske målsætninger	Vurderes, når det endelige forslag til et nyt udgiftsloft i 2020 foreligger
Udgiftslofter overholdt i planlægningsfasen	Vurderes, når det endelige forslag til udgiftslofter for 2017-19 foreligger
Udgiftslofter overholdt i regnskabet	Vurderes, når regnskab for 2016 foreligger

Anm.: Overholdelsen af de finanspolitiske målsætninger vurderes ud fra den givne politik:
Rød: Formel grænse eller målsætning vurderes ikke at blive overholdt.
Gul: Formel grænse eller målsætning vurderes tæt på ikke at blive overholdt.
Grøn: Formel grænse eller målsætning vurderes at blive overholdt.

II.3 Dansk økonomi med 2025-planen

2025-plan med lavere skatter og udgifter …

Regeringen præsenterede i slutningen af august *Helhedsplan – for et stærkere Danmark*, 2025-planen. I planen lægger regeringen rammerne for den økonomiske politik frem mod 2025 og fastsætter et mål om strukturel balance i 2025, mens målet om strukturel balance i 2020 lempes til -¼ pct. af BNP. Derudover foreslår regeringen en række nye politiske tiltag og initiativer, herunder en reduktion i det offentlige forbrug, lavere skatter, en reform af SU-systemet samt en forøgelse af pensionsalderen for visse aldersgrupper.

… påvirker BNP og offentlige finanser

I dette afsnit vurderes udviklingen i strukturelt og faktisk BNP samt de offentlige finanser, når de politiske tiltag i 2025-planen er lagt til grund for fremskrivningen. Det har ikke været muligt at foretage egne vurderinger af effekterne af de enkelte initiativer. Derfor er det en forudsætning for vurderingen, at tiltagenes virkning på blandt andet arbejdsudbud og produktivitet bliver som skønnet af regeringen. 2025-planens tiltag beskrives i det første afsnit. Derefter følger formandskabets vurdering af planens virkning på blandt andet ledig kapacitet og offentlig saldo frem mod 2025, givet regeringens vurderinger af effekten på arbejdsudbud mv. realiseres. Til sidst i afsnittet beskrives, hvordan 2025-planen påvirker usikkerheden om forløbet, og det diskuteres, hvorvidt målet om balance i 2025 er hensigtsmæssigt.

Regeringens vurdering af 2025-planen

Lavere udgifter i 2025-plan …

Regeringen foreslår med 2025-planen en række nye initiativer og tiltag. I dette afsnit er fokus på regeringens vurderinger af planens betydning for offentlige finanser, beskæftigelse og produktivitet. Regeringens vurdering af effekten på de offentlige finanser er efter tilbageløb og adfærdsvirkninger.[3] Samlet set indebærer regeringens forslag et finansieringsbidrag fra lavere udgifter, justeringer af pensionsområdet mv. på 6 mia. kr. i 2017 stigende til 27½ mia. kr. i 2025, jf. tabel II.7.

3) Direkte provenuvirkninger er med få undtagelser ikke angivet for 2025-planens tiltag.

Tabel II.7 Regeringens vurdering af de offentlige finanser i 2025-planen

	2017	2018	2019	2020	2025
	---------- Mia. kr. ----------				
Finansiering:	**5,8**	**8,8**	**5,9**	**8,4**	**27,4**
Ændring i udgiftspolitisk ramme	0,4	1,1	-1,3	0,2	13,9
Lavere overførselsindkomster mv.	4,0	4,3	4,2	5,3	8,4
Reserver fra tidligere politiske udspil	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2
Pensionsområdet	0,0	2,1	1,8	1,7	3,9
Nye initiativer:	**5,9**	**11,7**	**12,4**	**13,6**	**27,4**
Skatter og afgiftslettelser, netto	5,9	11,7	12,4	13,6	14,0
Reserve til nye initiativer	0,0	0,0	0,0	0,0	13,4
Saldovirkning	**0,0**	**-2,8**	**-6,5**	**-5,3**	**0,0**

Anm.: Skønnene for de offentlige finanser er baseret på regeringens skøn for provenuvirkningerne af initiativerne. Virkningen på de offentlige finanser er opgjort efter tilbageløb og adfærdsvirkninger. I forhold til opstillingen i 2025-planen omfatter *ændring i de udgiftspolitiske rammer* råderum i grundforløb uden nye tiltag, vækst i udgifterne til offentlig service og løft af offentlige investeringer samt billiggørelse af vedvarende energi. *Lavere indkomstoverførsler mv.* omfatter afskaffelse af grøn check, beskæftigelsesfremmende justeringer af overførselssystemet og omlægning af SU-systemet. *Reserver fra tidligere politiske udspil* omfatter reserveret finansiering fra jobreform fase 1 mv. og ramme til lempelser for erhvervslivet. *Pensionsområdet* omfatter forøgelse af pensionsalderen med 6 måneder og styrket pensionsopsparing. *Skatte- og afgiftslettelser* vedrører jobreform fase II herunder lavere topskattesats, jobfradrag, pensionsbonus og afskaffelse af PSO-afgift, fortsat skattestop for punktafgifter, *Et stærkere Danmark - vækst* 2016 og tryghed om boligskatten.

Kilde: *DK2025 - Helhedsplan for et stærkere Danmark, bilagstabel 2B og 2C, august 2016.*

… finansierer skattelettelser

De lavere offentlige udgifter mv. finansierer skatteinitiativer, som svækker de offentlige finanser med 14 mia. kr. i 2025. Dertil kommer, at der er afsat en reserve på 13½ mia. kr. i 2025 til nye initiativer. Samlet skønner regeringen, at gennemførelse af planen ikke påvirker den offentlige saldo i 2025, hvis reserven løbende disponeres til nye initiativer. Planen er imidlertid underfinansieret på kort sigt, hvilket svækker de offentlige finanser frem mod 2025. Planens væsentligste forslag gennemgås nedenfor.

Reduktion af de udgiftspolitiske rammer

Regeringens forslag indebærer samlet set, at rammerne for offentligt forbrug og investeringer er omtrent uændrede i 2020. I perioden fra 2021-25 reduceres den årlige offentlige forbrugsvækst til 0,4 pct., hvor regeringen tidligere beregningsteknisk har forudsat en vækst på knap 1,2 pct., svarende til den demografi- og velstandsregulerede vækst. Den lavere forbrugsvækst indebærer isoleret set en forbedring af de offentlige finanser på 18 mia. kr. i 2025. Dertil kommer, at støtten til vedvarende energi foreslås reduceret. De offentlige investeringer hæves i forslaget med 5 mia. kr. i 2025 i forhold til investeringsniveauet i regeringens forløb uden 2025-planen.

Lavere indkomstoverførsler

Regeringen foreslår at reducere indkomstoverførslerne frem mod 2025, hvilket samlet bidrager til at forbedre de offentlige finanser med 8½ mia. kr. Besparelsen på indkomstoverførsler omfatter blandt andet en afskaffelse af den grønne check, der i nationalregnskabet opgøres som en indkomstoverførsel. Regeringen vurderer, at afskaffelsen af den grønne check vil forbedre de offentlige finanser med knap 3 mia. kr. i 2025. Hertil kommer, at den mindreregulering af en række indkomstoverførsler frem til 2023, der blev aftalt i forbindelse med *Aftale om skattereformen* fra juni 2012, foreslås videreført i 2024 og 2025.

SU-stipendiet reduceres

Derudover foreslår regeringen en række ændringer i SU-systemet, herunder en reduktion i SU-stipendiet med 20 pct. og en begrænsning af SU'en til normeret tid. Samtidig foreslår regeringen at give adgang til rentefrie studielån under uddannelsen og højere fribeløb for studerende ved erhvervsarbejde. Regeringen vurderer, at ændringerne på SU-området isoleret forbedrer de offentlige finanser med 3¼ mia. kr. i 2025. Forbedringen dækker både over de direkte besparelser på SU'en og over øgede skatteindtægter fra en forventet stigning i de studerendes erhvervsdeltagelse og hurtigere færdiggørelse.

Pensionsreform med tre formål

Regeringen er ligeledes kommet med en række forslag på pensionsområdet. For det første ønsker regeringen at reducere den såkaldte restgruppe, der kun i begrænset omfang eller slet ikke sparer op til pension. For det andet ønsker regeringen at reducere det såkaldte samspilsproblem, som

opstår, fordi flere typer af pensionsudbetalinger modregnes i offentlige ydelser. For det tredje ønsker regeringen at gardere sig mod, at den nye Aldersopsparing, der blev indført i 2012, i for stor udstrækning kommer til at erstatte andre pensionsordninger. Ifølge regeringen vil dette kunne øge de offentlige udgifter markant, da denne type opsparing ikke modregnes i offentlige ydelser ved udbetaling.

Obligatorisk pensions-opsparing på 2 pct.

For at reducere restgruppen foreslår regeringen at indføre en obligatorisk pensionsopsparing på 2 pct. af indkomsten for overførselsmodtagere, lønmodtagere og selvstændige, som indfases frem mod 2025 startende med 0,25 pct. i 2018. Selvstændige og lønmodtagere, der i forvejen opsparer 2 pct. hhv. 6 pct. af indkomsten, bliver ikke omfattet af ordningen. Regeringen skønner, at dette forslag forværrer de offentlige finanser med ca. 2 mia. kr. i 2025.

Nyt produkt: Aldersopsparings-livrente

Derudover ønsker regeringen at indføre en aldersopsparingslivrente for personer, der højst har fem år til folkepensionsalderen, hvor der vil være mulighed for at indbetale op til 50.000 kr. årligt. Der vil ikke være fradragsret på indbetalinger, mens udbetalingerne vil være skattefrie. Derudover modregnes udbetalingerne ikke i offentlige ydelser. Regeringen vurderer, at den nye aldersopsparingslivrente samlet set vil forbedre de offentlige finanser med ca. 2¼ mia. kr. i 2025.

Omlægning til alderspensioner gav betydelige skatteindtægter i 2013-15 …

Aldersopsparing blev indført i forbindelse med *Aftale om skattereform* fra juni 2012. Samtidig blev der indført en rabatordning, så afgiftssatsen blev sænket fra 40 til 37,3 pct. ved omlægning af kapitalpensioner til alderspensioner eller ved udbetaling af kapitalpensioner i 2013. Denne mulighed blev senere udvidet til 2014 og 2015. Samlet vurderes disse ændringer at have øget skatteindtægterne med mere end 120 mia. kr. i 2013-15. Uden disse indtægter ville underskuddet på den faktiske offentlige saldo have været tæt på eller over EU's grænse på 3 pct. af BNP, jf. *Dansk Økonomi, forår 2016*.

… og regeringen foreslår nu at begrænse ordningen

Regeringen foreslår nu et loft for indbetalinger til aldersopsparing på 5.000 kr. årligt for personer med mere end fem år til folkepensionsalderen, mens personer med mindre end fem år til pension ikke kan indbetale på ordningen. Regeringen skønner, at indførelsen af loftet ikke vil påvirke de offentlige finanser nævneværdigt.

Stigning i pensionsalder

Udover justeringerne af pensionsopsparingen foreslår regeringen også at øge efterløns- og pensionsalderen med ½ år fra 2025. Forhøjelsen, der er begrænset til personer født mellem 1958 og 1978, bidrager ifølge regeringen til at øge beskæftigelsen og forbedre de offentlige finanser med 3¾ mia. kr. i 2025.

Lavere skatter for 14 mia. kr.

Regeringen lægger op til en række skatteinitiativer, der samlet svækker de offentlige finanser med 14 mia. kr. i 2025. Dette afspejler i overvejende grad skattenedsættelser, mens en reduktion i rentefradraget styrker de offentlige finanser.

Lavere topskattesats, jobfradrag og pensionsbonus

Et af elementerne på skatteområdet er forslaget om at sænke topskatten med 5 pct.point for årsindkomster under 1 mio. kr. og fastholde en topskat på 15 pct. for de højeste indkomster. Dermed vil indkomstbeskatningen fremover bestå af tre trin. Regeringen vurderer, at topskattelettelsen svækker de offentlige finanser i 2025 med godt 1½ mia. kr. Derudover foreslår regeringen, at der indføres et ekstra jobfradrag på 30 pct. af arbejdsindkomster over 150.000 kr. med et maksimalt fradrag på 17.000 kr. Fradraget aftrappes gradvist for indkomster over 300.000 kr., hvor der imidlertid gives et tilsvarende fradrag, *PensionsBonus*, betinget af, at der indbetales til pension. Regeringen skønner, at Jobfradraget og den såkaldte *PensionsBonus* svækker de offentlige finanser med 6,6 mia. kr. i 2025.

PSO afskaffes og skattestop for punktafgifter videreføres

På afgiftsområdet foreslår regeringen en gradvis afskaffelse af PSO-afgiften fra 2017-22, samt at skattestoppet for visse punktafgifter videreføres fra 2021-25. Samlet skønnes tiltagene at svække de offentlige finanser med godt 4¾ mia. kr. i 2025.

Kapital- og aktieindkomst-skatten lempes

Som en del af 2025-planen foreslår regeringen at lempe beskatningen af kapital- og aktieindkomsten. Konkret foreslås det at lade positiv nettokapitalindkomst, som overstiger 42.800 kr., udgå af topskattegrundlaget. Samtidig lægges der op til en reduktion af den laveste skattesats på aktieindkomst fra 27 pct. til 25 pct. Den maksimale skattesats fastholdes på 42 pct., mens der indføres et ekstra progressionstrin på 35 pct. for aktieindkomster i intervallet 51.700-150.000 kr. Endelig foreslår regeringen at nedsætte rentefradraget med 1 pct.point årligt fra 2021-25, hvor det i dag er muligt at fratrække op til 33 pct. af renteudgifter under 50.000 kr. i skattegrundlaget.

24 mia. kr. i kompensation til boligejere

I 2025-planen afsætter regeringen samtidig i alt 24 mia. kr. til kompensation til boligejere blandt andet som følge af nye ejendomsvurderinger. Heraf har regeringen afsat 17 mia. kr. fra 2018 til 2025, som indgår i opgørelsen af skatte- og afgiftslettelser i *Helhedsplan – for et stærkere Danmark*. Det fremgår ikke af planen, hvornår de resterende 7 mia. kr. forventes udbetalt. I beregningerne præsenteret nedenfor forudsættes beregningsteknisk, at de 7 mia. kr. udbetales i 2019.

Regeringen: BNP øges med godt 40 mia. kr.

Regeringen vurderer, at 2025-planen påvirker den samlede produktivitet og beskæftigelse positivt. Samlet set skønner regeringen, at planen øger BNP med godt 40 mia. kr. i 2025, hvoraf halvdelen skønnes at komme fra, at produktiviteten øges, mens den anden halvdel afspejler, at den strukturelle beskæftigelse forventes at blive øget med 31.000 fuldtidspersoner.

Tiltag rettet mod øget produktivitet

Produktivitetsgevinsten skyldes primært to initiativer, jf. tabel II.8. Det drejer sig om indførslen af et egenkapitalfradrag for nye investeringer i selskabsbeskatningen, et såkaldt ACE-fradrag (Allowance for Corporate Equity), samt om effektiviseringer i forsyningssektoren.

Tabel II.8 Bidrag til BNP-niveau fra øget produktivitet

	2025
	--- Mia. kr. ---
Fradrag for egenkapital (ACE)	12,0
Mere effektiv forsyningssektor	5,5
Afskaffelse af PSO-afgiften	1,5
Øvrige tiltag	1,0
I alt	20,0

Anm.: Tabellen viser regeringens vurdering af effekten på BNP som følge af øget produktivitet.
Kilde: *Helhedsplan - for et stærkere Danmark, august 2016.*

Skatte-begunstigelse ved gældsfinansiering

Med de nuværende regler for beskatning af virksomheder, kan virksomheder trække renteudgifter fra i skat, hvis de har finansieret deres investeringer med fremmedkapital (optagelse af gæld), hvorimod der ikke er fradrag for omkostninger ved egenkapitalfinansiering. Det skaber et incitament til finansiering med fremmedkapital fremfor egenkapital.

ACE: Fradrag for virksomheders egenkapital-finansiering …

Regeringen foreslår et fradrag for egenkapitalfinansiering, et ACE-fradrag, der beregnes som normalafkastet ganget med grundlaget for ACE, som er virksomhedens skattemæssige egenkapital.[4] Normalafkastet kan maksimalt udgøre 3 pct. Forslaget gælder kun ny egenkapital, dvs. egenkapital opbygget efter reformtidspunktet. Det forudsættes, at ACE-systemet vil være gældende fra 2019.

… giver flere investeringer

ACE beskatter i princippet kun afkast af overnormal karakter ("ren profit") og fjerner dermed skatten på virksomhedens marginale investering, der kun lige akkurat giver normalafkastet. Således bliver den marginale effektive selskabsskattesats nul, hvilket tilskynder til flere investeringer, jf. Produktivitetskommissionen 2014.[5]

4) Den skattemæssige egenkapital kan beregnes som aktivernes værdi efter skattemæssige afskrivninger fratrukket forpligtelser (hensættelser og gæld).

5) Produktivitetskommissionen: *Skat og produktivitet, baggrundsrapport*, marts 2014.

ACE øger produktivitet i 2025

Regeringen venter, at egenkapitalfradraget vil øge investeringerne og bidrage til, at produktiviteten øges. Herunder forventer regeringen, at tiltaget vil medføre flere udenlandske direkte investeringer, som kan fremme teknologiske fremskridt og overførsel af teknologi, viden mv. Regeringen skønner, at tiltaget øger BNP med 12 mia. kr. i 2025 og 16 mia. kr. på lang sigt.

Effektiviseringer i forsynings-sektoren vil bidrage med 5½ mia. kr.

Regeringen vurderer endvidere, at der er et potentiale for effektivisering af forsyningssektoren, som kan øge BNP med ca. 5½ mia. kr. Det skal blandt andet realiseres igennem en såkaldt forsyningsstrategi. Strategien bygger på at konkurrenceudsætte flere opgaver (eksempelvis affaldshåndteringen) og lave en mere ensartet og incitamentsbaseret regulering. Den øgede konkurrence skal være med til at øge produktiviteten og mindske priserne. Dette venter regeringen blandt andet vil give lavere omkostninger for produktionsvirksomheder.

Stigning i beskæftigelse på ca. 31.000 …

Regeringen skønner, som nævnt, at den samlede beskæftigelse øges med ca. 31.000 fuldtidspersoner i 2025, jf. tabel II.9. Stigningen dækker primært over en stigning i den strukturelle arbejdsstyrke, men der forventes også et mindre bidrag fra en lille reduktion i den strukturelle ledighed og fra en forøgelse af den gennemsnitlige arbejdstid.

Tabel II.9 Beskæftigelsesvirkning af 2025-plan

	2025
Højere efterløns- og pensionsalder	12.000
SU-reform	8.000
Lavere overførselsindkomster, skatter mv.	11.000
I alt	31.000

Anm.: Beskæftigelsesvirkningen er målt i fuldtidsbeskæftigede.
Kilde: *Helhedsplan - for et stærkere Danmark, august 2016.*

… blandt andet på grund af flere ældre og studerende på arbejdsmarkedet

Regeringen forudsætter, at forøgelsen af tilbagetrækningsalderen fra 2025 vil øge arbejdsstyrken med 12.000 fuldtidspersoner i 2025, mens SU-reformen vurderes at bidrage med ca. 8.000 fuldtidspersoner, dels som følge af, at flere studerende antages at søge deltidsbeskæftigelse, dels som følge af hurtigere færdiggørelse. Den resterende del af stigningen i den strukturelle beskæftigelse vedrører ændringer i overførselssystemet samt skatte- og afgiftslettelser. Samlet ventes disse ændringer at bidrage til at øge den strukturelle beskæftigelse med 11.000 fuldtidspersoner. Dette dækker blandt andet over den forventede effekt af lavere topskat, beskæftigelsesfradrag samt tiltag på overførselsområdet, herunder afskaffelse af den grønne check og en videreførelse af mindrereguleringen af overførselsesindkomsterne frem til 2025.

Kapacitetspres og offentlig saldo med 2025-plan

Udgangspunktet er regeringens vurderinger af planens udbudseffekter …

Regeringens 2025-plan sigter, som nævnt, mod at øge beskæftigelsen, styrke produktiviteten og forbedre de offentlige finanser på lang sigt. På kort sigt er planen imidlertid underfinansieret, hvilket isoleret set betyder, at de offentlige finanser forværres, samtidig med at efterspørgslen øges. I det følgende vurderes det med udgangspunkt i regeringens skøn for 2025-planens udbudsvirkninger, hvorvidt planen øger risikoen for kapacitetspres på kort sigt, og om gennemførelse af planen kan føre til, at EU's underskudsgrænse for den offentlige saldo eller budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo overskrides.

… og egne beregninger i den makroøkonometriske model SMEC

Vurderingerne baseres på beregninger i den makroøkonometriske model SMEC, jf. boks II.4. Der er en række model- og metodemæssige årsager til, at formandskabets vurdering af effekterne afviger fra regeringens. Det gælder særligt på kort sigt, hvor underfinansieringens påvirkning af den indenlandske efterspørgsel og den hastighed, hvormed arbejdsmarkedet kan absorbere øget arbejdsudbud, har betydning.

Boks II.4 Fremskrivning baseret på 2025-planen

Vurderingen af 2025-planen er baseret på en beregning i den makroøkonometriske model SMEC. Beregningen tager udgangspunkt i regeringens vurderinger af de enkelte tiltags provenuvirkning og regeringens skøn over tiltagenes påvirkning af det strukturelle timeudbud og den strukturelle produktivitet. Beregningerne bygger også på, hvordan planen forudsættes at påvirke arbejdsmarkedsdeltagelsen.

I modelberegningen bestemmes udviklingen i efterspørgslen, den faktiske beskæftigelse og de offentlige finanser som udgangspunkt af modellens beskrivelse af dansk økonomi. Beregningen er dog foretaget under den forudsætning, at de faktiske ændringer i beskæftigelse og ledighed mv. i 2025 svarer til den forudsatte ændring i de strukturelle størrelser. Herved bliver ændringerne i den faktiske beskæftigelse og produktion i beregningens slutår lig med ændringerne i de tilsvarende strukturelle størrelser, der antages at følge regeringens antagelser.

Antagelsen om, at effekten på den faktiske og strukturelle beskæftigelse er den samme i 2025, gælder også for effekten på produktiviteten og en række andre makroøkonomiske størrelser, såsom eksempelvis lønkvoten, den private forbrugskvote osv. Samlet indebærer disse antagelser, at effekten på outputgap og andre mål for uligevægten i økonomien pr. konstruktion er lig med nul i 2025.

På kort sigt indebærer 2025-planen, at arbejdsudbuddet øges, hvilket isoleret set øger output- og beskæftigelsesgap. I modsat retning trækker planens skattelettelser, der øger de disponible indkomster og isoleret set øger efterspørgslen. I beregningen påvirkes faktisk beskæftigelse og privat forbrug i det omfang, som modellens ligninger tilsiger. Dette giver blandt andet mulighed for at evaluere, hvordan presset på arbejdsmarkedet påvirkes af 2025-planen.

I beregningen forudsættes, at økonomien i perioden 2020-23 gradvist tilpasser sig til det strukturelle niveau for beskæftigelse, produktion mv. Dette sker i praksis ved at tilpasse udviklingen i eksporten, så den samlede efterspørgsel efterhånden tilpasser sig det øgede udbud.

Endelig forudsættes det i beregningen, at beskæftigelse og produktion er på deres respektive strukturelle niveauer i 2024 og 2025. Det betyder, at ændringen i de strukturelle størrelser i disse år slår øjeblikkeligt igennem på de faktiske størrelser. Beregningen kan i 2025 dermed fortolkes som planens strukturelle virkning forudsat, at regeringens forudsætninger om effekten på arbejdsudbud og produktivitet realiseres.

Små ændringer i outputgap i 2017 til 2020 …

Til trods for, at 2025-planen er underfinansieret på kort sigt, hvilket isoleret set trækker i retning af øget økonomisk aktivitet og pres på arbejdsmarkedet, viser beregningen, at outputgap er omtrent uændret i perioden frem til 2020, jf. tabel II.10. Det skyldes, at de strukturelle effekter, der forudsættes af regeringen, sikrer, at strukturelt BNP vokser med omtrent samme hastighed som faktisk BNP i perioden. Beregningen peger derfor ikke i retning af øget risiko for stigende kapacitetspres de kommende år.

… forudsat udbudsvirkninger realiseres …

Denne vurdering bygger imidlertid på, at arbejdsudbudseffekterne realiseres i det omfang og i det tempo, som forudsættes af regeringen. Som det diskuteres senere i afsnittet, er både størrelsen og timingen af udbudseffekterne usikre. Realiseres udbudseffekterne ikke som forudsat, øges risikoen for kapacitetspres.

… og efterspørgslen reagerer som forudsat

Usikkerheden om, hvorvidt kapacitetspresset øges, afhænger ikke kun af effekterne på udbudssiden af økonomien. Effekterne på efterspørgselssiden er også usikre, og de kan både blive større og mindre, end det fremgår af modelberegningen. Usikkerheden handler på kort sigt blandt andet om, hvor hurtigt 2025-planens skattelettelser omsættes til højere privat forbrug. En anden usikkerhedsfaktor vedrører den reserve på 7 mia. kr., der er afsat til kompensation til boligejere, som beregningsteknisk forudsættes udbetalt i 2019. Det er i beregningen forudsat, at udbetalingen ikke spiller direkte ind i det private forbrug. Hvis kompensationen har større aktivitetsvirkning end forudsat, øges risikoen for stigende pres på arbejdsmarkedet.

Tabel II.10 2025-planens virkning på BNP

	2017	2018	2019	2020	2025
	---------- Pct. ----------				
Strukturel timeproduktivitet	0,0	0,0	0,0	0,1	1,0
Strukturelt timeudbud	0,2	0,3	0,3	0,4	1,1
Strukturelt BNP	0,2	0,3	0,3	0,5	2,2
BNP	0,1	0,1	0,4	0,6	2,2
Outputgap:	---------- Pct. ----------				
Dansk økonomi, efterår 2016	-1,2	-0,5	-0,3	-0,3	0,0
Dansk økonomi med 2025-plan	-1,3	-0,6	-0,2	-0,2	0,0

Kilde: Egne beregninger.

2025-planen svækker den offentlige saldo først i forløbet, …

Planen er som nævnt underfinansieret de første år, og den offentlige saldo svækkes derfor set i forhold til forløbet uden 2025-planen. Svækkelsen er dog ifølge beregningen ikke så stor, at underskuddet kommer i nærheden af 3 pct.-grænsen, jf. figur II.3.

… og den strukturelle saldo er tæt på ½ pct.-grænsen frem til 2019

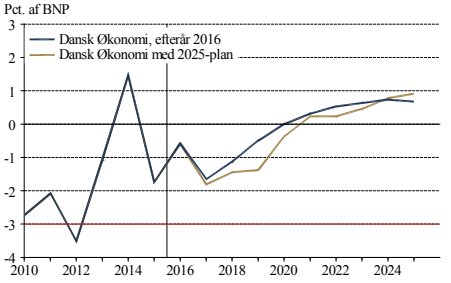
Underfinansieringen på den korte bane betyder også, at den strukturelle saldo svækkes i de første år. Svækkelsen udgør i beregningen 0,2 pct. af BNP i 2017, 0,3 i 2018 og 0,5 pct. af BNP i 2019. Denne svækkelse indebærer, at den resulterende strukturelle saldo vil komme til at ligge meget tæt på ½ pct.-grænsen i alle de nævnte tre år. Vurderingen af den strukturelle saldo i 2019 afhænger blandt andet af behandlingen af den forudsatte kompensation til boligejere på 7 mia. kr. I beregningen er det antaget, at kompensationen ikke påvirker den strukturelle saldo.[6] Svækkelsen af den strukturelle saldo udgør ca. 0,3 pct. af BNP i 2020, mens der er udsigt til en lille forbedring 2025, jf. figur II.3.[7]

6) Kompensationen til boligejerne fremgår ikke af *DK2025 – Et stærkere Danmark, bilagstabel 2C,* og der er ikke givet en eksplicit beskrivelse af, hvornår kompensationen udbetales eller hvordan den forudsættes at påvirke beregningen af den strukturelle saldo.

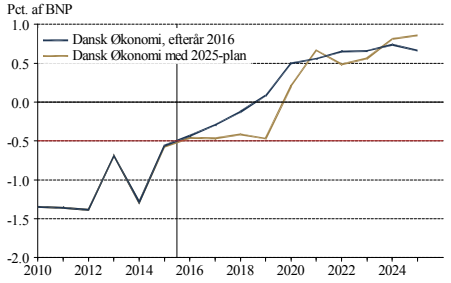
7) Regeringen vurderer, at den strukturelle saldo er uændret i 2017 og svækkes med hhv. 0,1, 0,3 og ¼ pct. af BNP i 2018, 2019 og 2020, mens den strukturelle saldo i 2025 vurderes at være upåvir-

Figur II.3 Offentlig saldo 2010-2025

Faktisk



Strukturel



Anm.: Strukturel saldo er opgjort efter budgetlovens metode. De røde linjer markerer underskudsgrænserne på 3 pct. af BNP for den faktiske saldo og ½ pct. af BNP for den strukturelle saldo.
Kilde: Danmarks Statisk, ADAM's databank og egne beregninger.

Usikkerhed i fremskrivningen

Sunde offentlige finanser på længere sigt

2025-planen ændrer ikke på konklusionen om, at de offentlige finanser er sunde på længere sigt, hvis den forudsatte beskæftigelsesstigning samt øvrige forudsætninger bag planen realiseres. Der er dog betydelige usikkerheder forbundet med forudsætningerne i fremskrivningen.

ket af 2025-planen. Når den strukturelle saldo her skønnes at blive forbedret lidt i 2025, skyldes det primært forskelle i behandlingen af de offentlige investeringer. I fremskrivningen præsenteret i kapitel I og II er niveauet for de offentlige investeringer *højere* end det investeringsniveau, der ligger til grund for 2025-planen. Dermed bidrager 2025-forløbet for de offentlige investeringer i nærværende fremskrivning til *en forbedring* af saldoen. I regeringens grundfremskrivning er de offentlige investeringer derimod *lavere* end det, der ligger i 2025-planen, og der bidrager ændringen i de offentlige investeringer til *en svækkelse* af saldoen hos regeringen.

Usikkerheder: Beskæftigelse, dynamiske virkninger og offentlig forbrugsvækst

Økonomiske fremskrivninger er altid forbundet med usikkerhed. Særligt hviler vurderingen af 2025-planens påvirkning af de offentlige finanser på, at en række usikre reformeffekter realiseres som forudsat, samt at den offentlige forbrugsvækst forløber som planlagt. For at de offentlige finanser kan udvikle sig som forudsat, er det centralt:

- at det strukturelle arbejdsudbud øges som forudsat blandt andet som følge af flere studerende og ældre i arbejdsstyrken, samt øget arbejdsudbud som følge af lavere skatter mv.
- at forøgelsen af det strukturelle arbejdsudbud øger den faktiske beskæftigelse frem mod 2025
- at produktivitetsgevinsterne afledt af ACE og forsyningssektorstrategien realiseres
- at reduktionerne i det offentlige forbrug ikke påvirker arbejdsudbud og produktivitet
- at forbrugsvæksten holdes inden for den planlagte ramme trods den i historisk perspektiv lave offentlige forbrugsvækst frem mod 2025

Usikkerhed: 2025-planen øger strukturelt arbejdsudbud

2025-planen ventes at øge det strukturelle arbejdsudbud med ca. 31.000 fuldtidspersoner i 2025. Stigningen kan tilskrives, at arbejdsstyrken øges som følge af senere tilbagetrækning, flere studerende på arbejdsmarkedet og kortere studietider samt et bidrag fra lavere overførsler mv. Hertil kommer en effekt på den strukturelle arbejdstid fra eksempelvis lavere topskat.

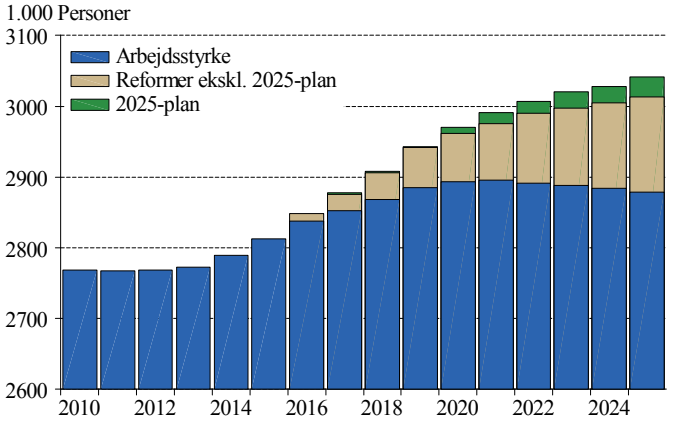
Usikkerhed om udviklingen i arbejdsstyrken ...

Samlet vurderer regeringen, at planen øger arbejdsstyrken med knap 30.000 personer hovedsageligt som følge af senere tilbagetrækning og flere studerende på arbejdsmarkedet. Vurderingerne af disse effekter er i sagens natur usikre. Usikkerheden betyder, at der er en risiko for, at bidraget fra senere tilbagetrækning kan blive mindre end forventet; det vil eksempelvis kunne skyldes, at flere end skønnet overgår til andre former for offentlig forsørgelse, f.eks. førtidspension, eller at flere trækker sig tilbage for egne midler. Tilsvarende er det usikkert, om de ændrede SU-regler vil få de studerende til at øge deres udbud af arbejdskraft i det forventede omfang.

… øges af bidrag fra tidligere reformer

Usikkerheden bliver ikke mindre af, at det samlet lægges til grund, at arbejdsstyrken vokser med 230.000 personer fra 2015 til 2025, jf. figur II.4. Den forudsatte stigning skyldes udover tiltagene i 2025-planen demografi og konjunkturgenopretning, der bidrager med ca. 65.000 personer, og bidrag fra tidligere reformer, der forudsættes at øge arbejdsstyrken med ca. 135.000 personer. Den forudsatte vækst i arbejdsstyrken er central for, at de offentlige finanser kan udvikle sig som forudsat. Som en tommelfingerregel vil en reduktion i arbejdsstyrken på 10.000 personer svække de offentlige finanser med ca. 0,1 pct. af BNP.

Figur II.4 Arbejdsstyrke 2010 – 2025



Anm.: Reformer ekskl. 2025-plan vedrører effekter fra: *Aftale om et tryggere dagpengesystem* (2015), *Forlig om en reform af sygedagpengesystemet* (2013), *Aftaler om vækstplan DK* (2013), *Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob* (2012), *Aftaler om reformpakke 2020* (2011) og *Velfærdsaftalen* (2006).

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Effekt af skattelettelser er dokumenterede, men usikre

En del af virkningen på det strukturelle arbejdsudbud skyldes en forudsætning om, at lavere skatter og afgifter øger arbejdsudbuddet ved at øge den disponible realindkomst på marginalen. Konkret regner regeringen med en samlet arbejdsudbudselasticitet på 0,1. Det vil sige, at en stigning i realindkomsten efter skat på 1 procent øger arbejdsudbuddet med 0,1 procent. Baggrunden for elasticiteten er beskrevet

af Finansministeriet,[8] og elasticiteten er baseret på empiriske undersøgelser på danske data. Der er imidlertid fortsat usikkerhed om effektens størrelse, og om hvor hurtigt arbejdsudbuddet øges.

Usikkerhed om realisering af øget beskæftigelse

Et andet usikkerhedselement vedrører, hvor hurtigt stigningen i det strukturelle arbejdsudbud omsættes til beskæftigelse. I vurderingen af 2025-planen er det lagt til grund, at arbejdsmarkedet fuldt ud har absorberet forøgelsen af det strukturelle arbejdsudbud i 2025.

Beskæftigelsen skal stige med 220.000 frem mod 2025 …

Den forudsatte stigning i arbejdsudbuddet indebærer, at den samlede beskæftigelse skal øges med ca. 220.000 personer fra 2016-25, jf. figur II.5. Realiseres beskæftigelsesstigningen ikke fuldt ud, vil BNP og offentlige finanser udvikle sig svagere end forudsat.

… og af lav offentlig beskæftigelsesvækst

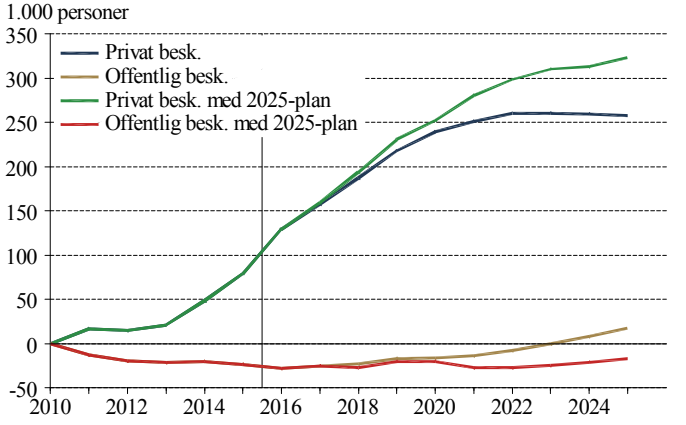
Den offentlige beskæftigelse forventes kun at vokse svagt fra 2016-25, når 2025-planens planlagte realvækst i det offentlige forbrug lægges til grund. Dermed forudsættes, at størstedelen af beskæftigelsestilvæksten frem mod 2025 finder sted i den private sektor. Realisering af forløbet forudsætter derfor blandt andet, at arbejdsudbuddets kompetencer modsvarer efterspørgslen i den private sektor, herunder også at uddannelsessystemet er indrettet efter den private sektors efterspørgsel.

Forudsætter et velfungerende arbejdsmarked

Det forudsætter et velfungerende arbejdsmarked at sikre en beskæftigelsesfremgang i den nævnte størrelsesorden. Udviklingen i beskæftigelsen fra 1994-2001, hvor beskæftigelsen voksede med ca. 210.000 personer, er imidlertid et eksempel på, at beskæftigelsen kan vokse betydeligt på relativt kort tid. Også udviklingen fra 2010 og frem til i dag indikerer, at de private virksomheder inden for en kort årrække er i stand til at øge beskæftigelsen betydeligt, hvis arbejdsudbuddet med de rette kvalifikationer er til stede, jf. figur II.5.

8) *Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet*, Finansministeriet, 2012.

Figur II.5 Beskæftigelsesudvikling 2010-2025



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Usikkerhed: Produktivitets-effekter

En tredje usikkerhed vedrører størrelsen af produktivitetsvirkningerne. Regeringen forudsætter i 2025-planen en forøgelse af produktiviteten svarende til, at BNP øges med ca. 20 mia. kr. i 2025. De primære tiltag, der skal føre til denne stigning i produktiviteten, er indførelsen af et fradrag for egenkapital (ACE) og en strategi for en mere effektiv forsyningssektor. Realiseringen af produktivitetseffekterne kan få betydning for de offentlige finanser, blandt andet fordi skattegrundlaget øges, mens det offentlige forbrug og investeringer er fastlagt med planen.

Uklart hvordan effekten af ACE opgøres

Mens der findes dokumentation for regneprincipper og empirisk evidens for, hvordan skatte- og afgiftsændringer påvirker arbejdsudbuddet, er det i 2025-planen mindre klart, hvilke forudsætninger og overvejelser der ligger til grund for vurderingen af effekterne på de offentlige finanser og BNP af et fradrag for egenkapital (ACE). Effektvurderingerne må dermed skønnes at være underlagt betydelig usikkerhed. Egenkapitalfradraget omtales af Produktivitetskommissionen (2014), men kommissionen kvantificerer ikke effekterne.

Usikkerhed: Regeringen ser bort fra dynamiske virkninger af offentlige udgifter

En fjerde usikkerhed vedrører i hvilket omfang offentligt forbrug og investeringer påvirker arbejdsudbud og produktivitet. I vurderingen af 2025-planen indregnes der ingen dynamiske effekter af offentligt forbrug eller investeringer, hvilket er i overensstemmelse med Finansministeriets sædvanlige regneprincipper. Det betyder konkret, at reduktionen i det offentlige forbrug på 18 mia. kr. i 2025 forudsættes ikke at påvirke arbejdsudbud eller produktivitet.

Vanskeligt at tage højde for de dynamiske effekter, …

Reelt er det heller ikke muligt at tage højde for dynamiske virkninger af offentlige udgifter, da det ikke er besluttet hvilke offentlige udgifter, der skal reduceres. Nogle typer af offentlige udgifter – eksempelvis til børnepasning, uddannelse og sundhed – må formodes at styrke arbejdsudbuddet og produktiviteten. Andre typer af offentlige udgifter må omvendt formodes at hæmme arbejdsudbuddet. De samlede dynamiske virkninger afhænger med andre ord af, hvordan reduktionen sammensættes. Hertil kommer, at det i sig selv er vanskeligt at kvantificere de dynamiske effekter for hver enkelt type udgift, da det empiriske grundlag herfor typisk er spinkelt.

… men ikke uproblematisk at lade være

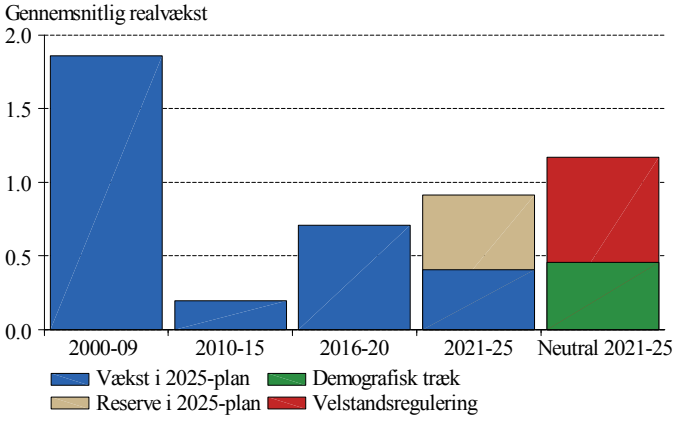
Det ændrer imidlertid ikke ved, at mange typer af offentlige udgifter må formodes at styrke arbejdsudbuddet og produktiviteten. Derfor er der en risiko for, at de samlede effekter af at sænke skatten og finansiere skattelettelsen med en reduktion af det offentlige forbrug kan være overvurderet, når man alene inddrager de dynamiske effekter, der skyldes skattelettelsen. Tager man ikke højde for de mulige effekter af lavere offentlige udgifter, risikerer man at overvurdere de fremtidige skatteindtægter.

Usikkerhed: Vækst i det offentlige forbrug på ½ pct.

En femte usikkerhed vedrører, hvorvidt den planlagte realvækst i det offentlige forbrug, der i 2025-planen i gennemsnit fra 2016-25 forudsættes at være ½ pct., bliver realiseret. Den forudsatte vækstrate dækker over en planlagt vækst i 2016-20 på ca. 0,7 pct. og en vækst på 0,4 pct. fra 2021-2025, jf. figur II.6. Det offentlige forbrug er underlagt udgiftslofter frem til 2019, og der skal vedtages et loft for 2020 i efteråret 2016. Det betyder, at et flertal i folketinget kan vedtage udviklingen i det offentlige forbrug ved lov frem til 2020. Perioden fra 2021 og frem er derimod ikke

dækket af udgiftslofter. Dermed vil det være op til fremtidige folketingsflertal at realisere politiske aftaler om den offentlige forbrugsvækst i 2021-25, hvilket øger usikkerheden om, hvorvidt den i historisk perspektiv relativt beskedne vækst kan realiseres.

Figur II.6 Offentlig forbrugsvækst, gennemsnitlig årlig vækstrate, pct.



Anm.: I hele perioden tages afsæt i den inputbaserede opgørelse af det offentlige forbrug. Realvæksten i 2016 – 2020 er beregnet på baggrund af *DK2025 – Et stærkere Danmark*.

Kilde: Danmarks Statistik, *DK2025 – Et stærkere Danmark, august 2016* og egne beregninger.

Planlagt vækst kan dække demografisk træk, …

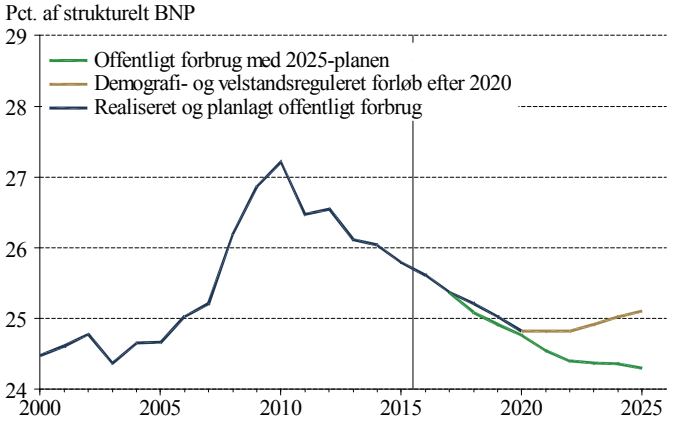
En realvækst på 0,4 pct. i 2021-25 vil omtrent dække det demografiske træk på det offentlige forbrug i perioden, jf. figur II.6. Den forudsatte realvækst er ca. ¾ pct. lavere end forudsat uden 2025-planen, hvor det offentlige forbrug følger et demografi- og velstandsreguleret forløb, der forudsætter en årlig vækst på knap 1,2 pct. Realisering af 2025-planens forbrugsvækst vil dermed reducere det offentlige forbrugs BNP-andel med ca. 0,8 pct. point, jf. figur II.7.

… og reserven kan disponeres til offentligt forbrug

Regeringen har i 2025-planen medregnet en reserve, der udgør 13½ mia. kr. i 2025. Reserven kan eventuelt disponeres til offentligt forbrug, hvis regeringens målsætning for det offentlige forbrug fra 2021-25 viser sig vanskelig at

realisere. Disponeres reserven til offentligt forbrug, vil forbrugsvæksten udgøre ca. 0,9 pct. årligt i perioden. Dette er ca. ¼ pct. mindre end i det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb.

Figur II.7 Offentligt forbrug



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Demografi- og velstandsreguleret vækst i det offentlige forbrug er et pejlemærke

Demografi- og velstandsreguleret vækst i det offentlige forbrug anvendes ofte som et pejlemærke for en neutral udvikling i det offentlige forbrug, fordi de offentlige udgifter pr. bruger i et sådant forløb er uændrede over tid. Dermed udgør det offentlige forbrug en konstant andel af BNP, hvis demografien fastholdes uændret. Blandt andet derfor anvendes demografi- og velstandskorrigeret vækst som en beregningsteknisk forudsætning i vurderinger af de offentlige finanser på længere sigt, hvor de økonomiske strukturer ønskes fastholdt, og der ikke er taget politisk stilling til udviklingen i det offentlige forbrug.

Målsætninger om forbrugsvækst har tidligere været vanskelige at realisere, …

Det har tidligere vist sig svært at realisere målsætninger om en lav vækst i det offentlige forbrug. Skattereformen i 2003 var eksempelvis delvist finansieret ved at sænke den offentlige forbrugsvækst til ca. 0,5 pct. årligt fra 2004-10. Denne målsætning blev dog ikke overholdt, idet det offentlige forbrug i gennemsnit steg med 1,7 pct. årligt over perioden.

… men udgiftsstyring er forbedret

I perioden efter 2010 har skærpet fokus på udgiftsstyring imidlertid ført til, at forbrugsmålsætningerne i højere grad overholdes. Væksten i det offentlige forbrug udgjorde i gennemsnit 0,2 pct. årligt i perioden 2010 til 2015. Dette indikerer, at væksten i det offentlige forbrug kan begrænses over en årrække, hvis det prioriteres politisk.

Vil forbruget stige i en højkonjunktur?

Væksten i den private sektor har imidlertid været relativ begrænset de seneste 5 år. Dette kan være en medvirkende årsag til, at det har været muligt at begrænse væksten i den offentlige sektor. Historisk set har det således været vanskeligt at begrænse den offentlige forbrugsvækst i højkonjunkturer, og på den baggrund kan vækstrater på ½ pct. i det offentlige forbrug vise sig svære at realisere, når væksten i den private sektor for alvor tager fart.

Mål om strukturel balance i 2025

Nyt mål om strukturel balance i 2025 …

Det finanspolitiske rammeværk ændres overordnet set ikke med 2025-planen. Underskudsgrænsen for den strukturelle saldo er fortsat ½ pct. af BNP, og 3 pct.-grænsen for det faktiske underskud skal stadig overholdes. Samtidig skal finanspolitikken være holdbar. Det hidtidige mål om balance på de offentlige finanser i 2020 lempes til -¼ pct. af BNP og suppleres af et mål om balance i 2025. Regeringen begrunder 2025-målet med, at det vil understøtte troværdigheden og sikre handlemuligheder i finanspolitikken i forbindelse med tilbageslag.

… ligger i forlængelse af mål i tidligere planer, som gradvist er blevet mere præcise

Der har i Danmark været en lang tradition for at udarbejde mellemfristede planer, hvor der fastsættes mål for den strukturelle saldo. I 2010- og 2015-planerne var sigtepunktet et strukturelt overskud på mellem ¾ og 1¾ pct. af BNP frem mod 2010. Målene for den strukturelle saldo er imidlertid gradvist blevet mere præcise. Intervaller for den strukturelle saldo er med budgetloven erstattet af et mål om, at de strukturelle underskud maksimalt må være ½ pct. af BNP årligt. Med 2020-planen og regeringens 2025-plan er de årlige mål ligeledes suppleret af mål om balance i 2020 og 2025.

Mål om balance i 2025 er stramt i forhold til holdbarhed, …

2020-målet var fastsat i overensstemmelse med et forløb, som sikrede finanspolitisk holdbarhed. Målet om balance i 2025 er imidlertid fastsat i overensstemmelse med et forløb, hvor regeringen vurderer holdbarheden til 0,8 pct. af BNP og formandskabet til 0,5 pct. af BNP. Det er ikke en målsætning, at finanspolitikken er overholdbar, jf. kapitel III. Målet om strukturel balance i 2025 er dermed stramt, når det vurderes alene ud fra hensynet til finanspolitisk holdbarhed.

… men sikrer en vis afstand til ½ pct.-grænse med regeringens skøn

Den strukturelle saldo er imidlertid en størrelse, som er forbundet med stor usikkerhed. Det kan derfor være fornuftigt, at målet for den strukturelle saldo holder en vis afstand til budgetlovens underskudsgrænse, så der ikke skal foretages pludselige tilpasninger i finanspolitikken, hvis skønnene for den strukturelle saldo ændres. Set ud fra hensynet til at sikre afstand til grænsen kan et mål om balance i 2025 dermed være hensigtsmæssigt. Ud fra samme hensyn kan det virke problematisk, at målet om balance i 2020 opgives, da det planlagte underskud i alle år frem mod 2019 nu er tæt på grænsen.

Usikkerhed taler for et stramt mål, …

Derudover er skønnet for den offentlige saldo og den finanspolitiske holdbarhed forbundet med en række usikre forudsætninger, jf. kapitel I og III. En forudsætning for overskuddet i 2025 er blandt andet, at arbejdsudbuddet stiger med 200.000 personer fra 2015 til 2025. Dette krav øges til 230.000 personer med 2025-planen. Dertil kommer, at der er forudsat en relativ beskeden realvækst i det offentlige forbrug på 0,4 pct. om året i 2021-25. Det kan derfor ikke udelukkes, at saldoen bliver dårligere end forudsat. Dette taler også for et relativt stramt mål om balance i 2025, indtil yderligere stigninger i beskæftigelsen og andre forudsætninger, som forbedrer de offentlige finanser, realiseres.

… og reserven på 13½ mia. kr. må ikke bruges nu

Tilsvarende vil det være hensigtsmæssigt, hvis reserven på 13½ mia. kr. ikke disponeres, før der er sikkerhed for, at forudsætningerne realiseres, og at de offentlige finanser udvikler sig som forudsat.

II.4 Sammenfatning og anbefalinger

Vurdering af finanspolitiske målsætninger

Målsætninger vurderes overholdt, …

Formandskabets vurderinger af overholdelsen af de finanspolitiske mål er sammenfattet i tabel II.6 i afsnit II.2. Vurderingen tager udgangspunkt i vedtagen politik, og afspejler dermed ikke regeringens politiske tiltag fra *Helhedsplan – for et stærkere Danmark*. Overordnet set vurderes de finanspolitiske målsætninger at være overholdt, og på lang sigt vurderes de offentlige finanser grundlæggende at være sunde.

… men strukturel saldo tæt på ½ pct.-grænsen i 2017

Underskuddet på den strukturelle saldo opgjort efter budgetlovens metode forventes at udgøre 0,3 pct. af BNP i 2017. Grænsen for den strukturelle saldo vurderes derfor overholdt ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for 2017. Beregningen af den strukturelle saldo er dog forbundet med væsentlig usikkerhed, og der skal derfor kun små ændringer i forudsætningerne til, før underskuddet vil bryde budgetlovens ½ pct.-grænse.

Faktisk underskud mindre end EU's grænse

Underskuddet på den faktiske saldo ventes at udgøre 0,6 pct. af BNP i 2016 og 1,6 pct. af BNP i 2017, og er dermed mindre end Stabilitets- og Vækstpagtens underskudsgrænse på 3 pct. af BNP. Udviklingen på den faktiske saldo er dog forbundet med betydelig usikkerhed, og ændrede forudsætninger for eksempelvis pensionsafkastskatten eller konjunktursituationen kan føre til et brud på 3 pct.-grænsen.

Strukturelt overskud i 2020 og 2025

I 2018 skønnes det faktiske underskud at udgøre 1,1 pct. af BNP, og det strukturelle underskud ventes at blive reduceret til 0,1 pct. af BNP. I de følgende år forbedres den strukturelle saldo yderligere, og der er udsigt til et strukturelt overskud på 0,5 pct. af BNP i 2020 og 0,7 pct. af BNP i 2025. Forbedringen skal både ses i lyset af en stigning i beskæftigelsen og en stigning i det private forbrug, som øger afgiftsindtægterne.

Regeringens 2025-plan

2025-plan med nye politiske tiltag

Regeringen har i slutningen af august fremlagt 2025-planen *Helhedsplan – for et stærkere Danmark*, som blandt andet indeholder forslag om skattelettelser, lavere offentlige udgifter og ændringer på pensionsområdet.

Strukturel saldo tæt på ½ pct.-grænsen frem mod 2019 …

Regeringen skønner, at initiativerne i 2025-planen er fuldt finansierede i 2017, mens den strukturelle saldo svækkes frem mod 2020, hvor skattelettelserne er større end planens finansieringsinitiativer. Regeringen ændrer 2020-målsætningen fra balance til et underskud på ¼ pct. af BNP, og der indføres et nyt mål om strukturel balance i 2025. På baggrund af en fremskrivning, hvor regeringens politiske tiltag er lagt til grund, skønnes det, at de strukturelle underskud vil være tæt på ½ pct.-grænsen frem mod 2019.

… hvilket øger risikoen for stramninger de kommende år

Den strukturelle saldo er en størrelse, som er forbundet med betydelig usikkerhed. Der er dermed risiko for, at der skal foretages finanspolitiske stramninger, hvis der kommer nye oplysninger om for eksempel skatteindtægterne, som forværrer den strukturelle saldo i de kommende år.

2025-plan er uproblematisk i forhold til konjunkturer, …

Dertil kommer, at det er væsentligt at være agtpågivende i forhold til en såkaldt flaskehalssituation, jf. kapitel I. Den i udgangspunktet planlagte finanspolitiske opstramning med negative aktivitetseffekter på gennemsnitligt ¼ pct. årligt frem mod 2020 vurderes at være afstemt med konjunktursituationen. 2025-planen indebærer dog kun en meget begrænset effekt på outputgappet. Det skal ses i lyset af, at efterspørgselsvirkningerne fra de finanspolitiske stramninger omtrent modsvares af forventede udbudsvirkninger fra højere arbejdsudbud.

… hvis dynamiske effekter realiseres

Dette er dog under forudsætning af, at de politiske tiltag i 2025-planen øger arbejdsudbuddet på kort sigt. Dette vil styrke de offentlige finanser og reducere kapacitetspresset på arbejdsmarkedet. Såfremt dette ikke er tilfældet, kan man stå i en situation, hvor ½ pct.-grænsen overskrides, og hvor der vil være behov for finanspolitiske stramninger både ud fra konjunkturhensyn og for at overholde budgetloven.

Plads til underfinansierede lempelser efter 2019, …

Efter 2019 bevæger den strukturelle saldo sig væk fra ½ pct.-grænsen. Derudover skønnes et strukturelt overskud på 0,9 pct. af BNP i 2025, og finanspolitikken skønnes overholdbar, jf. kapitel III. Set i dette lys er der efter 2019 plads til flere underfinansierede lempelser i 2025-planen.

… men råderum afhænger af usikre forudsætninger

Fremskrivningen frem mod 2025 indeholder imidlertid en række usikre forudsætninger. Det gælder blandt andet, at beskæftigelsen skal stige med 230.000 personer. Derudover forudsættes en relativ beskeden årlig vækst i det offentlige forbrug på ½ pct. fra 2016 til 2025. Råderummet efter 2019 og overholdbarheden afhænger derfor af en række usikre forudsætninger.

Fornuftigt ikke at bruge af råderummet før efter 2019

Regeringens plan går som nævnt lige til grænserne for den strukturelle saldo frem mod 2019, og den positive udvikling efter 2019 er forbundet med en række usikre forudsætninger. Det er derfor fornuftigt ikke at bruge af det langsigtede råderum de kommende år, før der er mere sikkerhed for, at disse usikre effekter rent faktisk realiseres.