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 underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP for den strukturelle saldo. Finanspolitikken skal endvidere planlægges indenfor rammerne af Stabilitets- og Vækstpagten, hvor grænsen for det faktiske offentlige underskud er 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.

Strukturel saldo tæt på ½ pct.-grænsen i 2017

Formandskabets vurderinger af overholdelsen af de finanspolitiske målsætninger og grænser afrapporteres i afsnit II.2. Det strukturelle underskud beregnet efter budgetlovens metode forventes at være indenfor underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP fra 2017 og frem, jf. figur II.1. I 2017 vurderes den strukturelle saldo dog at være tæt på grænsen, idet den vurderes at udvise et underskud på 0,3 pct. af BNP. De efterfølgende år forventes den strukturelle saldo gradvist at blive forbedret til et overskud i 2020. Forbedringen af den strukturelle saldo kan blandt andet henføres til, at det offentlige forbrug udgør en faldende andel af BNP i de år, hvor forbruget er underlagt udgiftslofter. Hertil kommer en stigen-

Kapitlet er færdigredigeret den 17. maj 2016.

de tilbagetrækningsalder, som reducerer udgifterne til indkomstoverførsler. Skønnet for den strukturelle saldo er dog i alle år forværret siden den seneste prognose hovedsageligt som følge af ændrede antagelser og nye data i beregningen af den strukturelle arbejdsstyrke, jf. kapitel I.

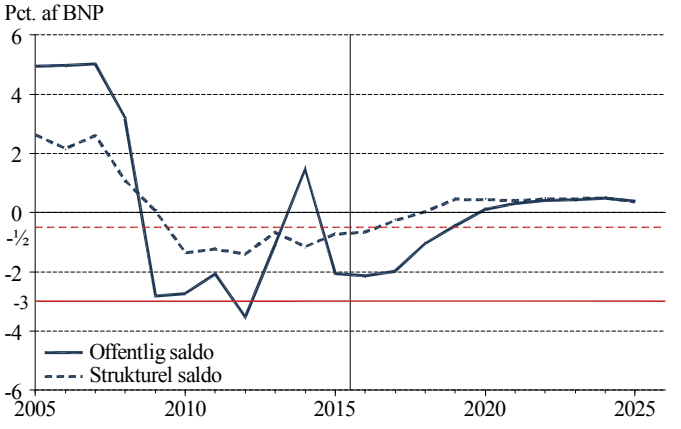
Faktisk underskud mindre end 3 pct. af BNP

Underskuddet på den faktiske saldo vurderes at udgøre 2,1 pct. af BNP i 2016. I 2017 vurderes underskuddet at udgøre 2,0 pct. af BNP. På mellemlang sigt forventes en yderligere 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 vurdering af saldi som regeringen

Regeringen skønner i *Konvergensprogram 2016*, at underskuddet på den faktiske saldo vil udgøre 2,3 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 stillingen for de offentlige finanser svarer derfor omtrent til vurderingen i nærværende prognose.

Figur II.1 Den offentlige saldo



Anm.: Den strukturelle saldo er beregnet ud fra budgetlovens metode. Den lodrette linje markerer overgangen til prognoseperiode.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Grænser kan overskrides i både 2016 og 2017

Der er betydelig usikkerhed forbundet med vurderingen af både den faktiske og strukturelle offentlige saldo. Der skal derfor kun små ændringer i forudsætningerne til, før grænserne overskrides i 2016 og 2017. Der er derfor grund til særlig opmærksomhed omkring de offentlige finanser på kort sigt.

Udgiftslofter overholdt i 2015, …

Siden 2011 har de kommunale udgifter i mange kommuner været lavere end det budgetterede niveau. Dette mindreforbrug er dog gradvist blevet reduceret, og ca. halvdelen af alle kommuner og regioner overskred driftsbudgettet i 2015. De offentlige regnskaber viser dog, at de offentlige udgifter samlet set var lavere end budgetteret, og at udgifterne dermed lå under udgiftslofterne i 2015.

… men kommende udfordringer pga. flygtninge og høje investeringer

Ses der samlet på anlægs- og driftsudgifterne i kommuner og regioner, svarer budgettet omtrent til regnskabet i 2015. De kommende år er der en særlig udfordring i kommunerne, som skal integrere et stort antal flygtninge og familiesammenførte. Dertil kommer, at der ifølge *Konvergensprogram 2016* er planlagt flere offentlige investeringer i de kommende år end der er finansieret i den offentlige investeringsramme. Overholdelse af udgiftslofter og mål for offentlige investeringer er en vigtig forudsætning for at overholde de finanspolitiske målsætninger for blandt andet den strukturelle saldo.

Antallet af flygtninge er et stort usikkerhedsmoment

Specielt antallet af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge og den efterfølgende integration på arbejdsmarkedet er en stor usikkerhedsfaktor for de offentlige finanser i de kommende år. Det vil være en stor udfordring for de offentlige finanser, hvis antallet af asylansøgere fortsætter på et højt niveau, og der ikke sker forbedringer af flygtningenes beskæftigelsesgrad.

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 præsentereres konsekvenserne af et stigende antal flygtninge for de offentlige finanser, og forskellige finanspolitiske handlemuligheder gennemgås. Endelig indeholder afsnit II.4 en sammenfatning og en række anbefalinger.

II.2 Offentlige finanser frem mod 2025

Grundlag for vurderingen og indhold i afsnittet

I dette afsnit præsenteres en fremskrivning af de offentlige finanser frem mod 2025. Fremskrivningen er baseret på den makroøkonomiske fremskrivning, der er beskrevet i kapitel I samt den vedtagne politik. Afsnittet indledes med en gennemgang af den forventede udvikling i den faktiske saldo frem mod 2020, hvorefter den forventede udvikling i de offentlige finanser fra 2020 til 2025 beskrives. Afsnittet indeholder også en vurdering af den strukturelle saldo, en vurdering af udgiftslofterne samt en vurdering af finanspolitikkens aktivitetsvirkning. Til sidst i afsnittet afrapporteres formandskabets samlede vurderinger af de finanspolitiske mål.

Stillingen på den faktiske saldo 2015-20

Underskud på den offentlige saldo på 2,1 pct. af BNP i 2015

Underskuddet på den offentlige saldo er i 2015 foreløbigt opgjort til ca. 41 mia. kr., svarende til 2,1 pct. af BNP, jf. tabel II.1, der viser udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter frem mod 2020. I 2015 er den offentlige saldo blandt andet påvirket af rabatordningen i forbindelse med Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) og omlægninger af kapitalpensionerne, som har medført ekstraordinære skatteindtægter for ca. 27 mia. kr. i 2015, svarende til ca. 1,4 pct. af BNP, jf. boks II.1. 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.

Tabel II.1 Offentlige indtægter og udgifter

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	---------- Pct. af BNP ----------					
Personskatter[a)]	26,0	25,0	25,1	25,1	25,0	24,8
Heraf kapitalpension mv.[b)]	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Selskabsskat ekskl. Nordsø	2,4	2,5	2,4	2,2	2,2	2,2
Pensionsafkastbeskatning	1,1	1,4	0,7	0,9	0,8	0,9
Nordsøindtægter	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3
Afgifter	16,5	16,6	16,7	16,7	16,8	16,9
Øvrige indtægter	5,2	5,2	5,2	5,3	5,2	5,2
Indtægter i alt[c)]	51,6	51,0	50,4	50,5	50,2	50,3
Offentligt forbrug	26,2	26,4	26,2	25,9	25,6	25,4
Offentlige investeringer	3,7	3,6	3,5	3,4	3,4	3,4
Indkomstoverførsler	17,8	17,8	17,5	17,2	16,8	16,5
Øvrige udgifter	5,3	4,9	4,7	4,6	4,5	4,5
Udgifter i alt[c)]	52,9	52,6	51,9	51,1	50,3	49,8
Primær saldo	-1,3	-1,6	-1,5	-0,6	0,0	0,5
Nettorenteindtægter	-0,8	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4
Offentlig saldo	-2,1	-2,1	-2,0	-1,0	-0,4	0,1
Offentlig bruttogæld[d)]	40,2	41,7	42,4	41,9	40,6	38,8
	---------- Mia. kr. ----------					
Offentlig saldo	-41,1	-42,9	-41,0	-22,5	-9,9	2,6

a) Personskatter omfatter kildeskatter, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatter, som omfatter beskatning af kapitalpension.

b) Kapitalpension mv. dækker over de skatteindtægter, som følger af muligheden for at omlægge kapitalpensioner til alderspensioner med en skatterabat samt, at alle over 60 år med en opsparing i LD får mulighed for at betale skatten i 2015 med en skatterabat.

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

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

Anm.: Udviklingen efter 2020 fremgår af tabel II.3 senere i afsnittet.

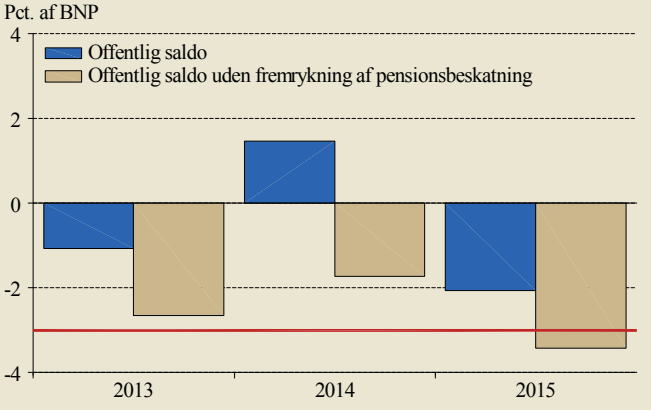
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Boks II.1 Kapitalpensionsomlægningerne i 2013-15

I forbindelse med *Aftale om skattereform*, der blev indgået i juni 2012, blev fradragsretten for indbetalinger til kapitalpension afskaffet med virkning fra 2013. Samtidigt blev der indført en rabatordning, så afgiftssatsen blev sænket fra 40 til 37,3 pct., hvis man i 2013 valgte at få udbetalt sin eksisterende kapitalpension eller omlægge den til en ikke fradragsberettiget ordning (alderspension). Med *Vækstplan DK* fra april 2013 blev rabatordningen forlænget til også at gælde i 2014, og ordningen blev yderligere forlænget til 2015 med *Pensionspakken* fra oktober 2014. Med *Pensionspakken* blev det også muligt for alle over 60 år med en pensionsopsparing i Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) at betale skatten med det samme med en skatterabat.

Konsekvensen af dette har været fremrykninger af beskatningen af pensioner for et betydeligt beløb. Samlet set skønnes rabatordningen i forbindelse med kapitalpensionsomlægningerne og LD at have øget skatteindtægterne med ca. 121 mia. kr. i perioden 2013-15, jf. Danmarks Statistik. Uden disse ekstraordinære indtægter ville stillingen på den faktiske offentlige saldo have været tæt på eller over EU's grænse for underskuddet på 3 pct. af BNP i 2013 og 2015, jf. figur A.

Figur A Den offentlige saldo 2013-15



Anm.: De brune søjler angiver den offentlige saldo i fraværet af de ekstraordinære indtægter fra omlægningen af kapitalpensioner (inkl. LD i 2015).

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

Skøn for underskud på 2,1 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 på niveau med 2015. Det skyldes blandt andet, at indtægterne fra pensionsafkastskatten (PAL) ventes at stige med ca. 0,3 pct. af BNP på grund af lavere rentestigninger gennem 2016 i forhold til 2015. Dertil kommer en stigning i personskatter mv. (ekskl. kapitalpensioner) fra 2015 til 2016 på 0,4 pct. af BNP. Det skyldes blandt andet, at lønsummen ventes at stige som andel af BNP, idet der forventes moderate lønstigninger, men lave prisstigninger. Samlet vurderes den offentlige saldo at udvise et underskud på 2,1 pct. af BNP i 2016. Det er omtrent på niveau med regeringens skøn for det offentlige underskud i *Konvergensprogram 2016*.

… er væsentligt mindre end hidtil skønnet pga. højere PAL-indtægter

Skønnet for den offentlige saldo i 2016 er opjusteret med godt 1,0 pct. af BNP siden *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*. Det kan næsten udelukkende tilskrives et højere forventet PAL-provenu, jf. tabel II.2. Det højere PAL-provenu skyldes lavere forventede rentestigninger gennem 2016 end lagt til grund i februar. I den anden retning trækker, at Nordsøindtægterne er nedjusteret som følge af en nedjustering af olieproduktionen.[1]

Tabel II.2 Dekomponering af ændringen i skøn for den faktiske saldo

	2016
	Pct. af BNP
Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016	-3,2
Ændret indtægt fra PAL-skatten	1,1
Ændret indtægt fra Nordsø	-0,1
Øvrige ændringer	0,0
Dansk Økonomi, forår 2016	-2,1

Kilde: Egne beregninger.

1) Ændringer siden *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016* og forskelle til *Konvergensprogram 2016* er nærmere beskrevet i et dokumentationsnotat, der kan fås ved henvendelse til De Økonomiske Råds sekretariat.

De offentlige finanser forbedres frem mod 2020

I 2017 ventes underskuddet på den offentlige saldo at udgøre 2,0 pct. af BNP, og frem mod 2020 ventes underskuddet at blive vendt til omtrent balance. De store underskud på kort sigt afspejler, at den økonomiske aktivitet skønnes at befinde sig på et forholdsvist lavt niveau i forhold til en normal konjunktursituation. Frem mod 2020 ventes beskæftigelsen at stige, og aktiviteten normaliseres gradvist. Det medfører flere indtægter fra skatter og afgifter og færre ledighedsrelaterede udgifter. Sammen med en beskeden vækst i de offentlige udgifter, jf. nedenfor, er det med til at forbedre den offentlige saldo.

Lavere udgifter til overførsler frem mod 2020

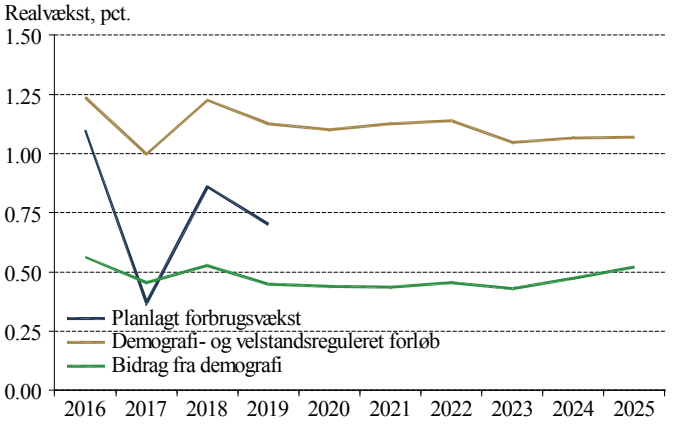
De offentlige udgifter til indkomstoverførsler ventes at blive reduceret fra godt 17,8 pct. af BNP i 2016 til 16,5 pct. af BNP i 2020. Reduktionen kan blandt andet henføres til, at efterløns- og folkepensionsalderen gradvist hæves i medfør af Tilbagetrækningsreformen fra 2011. Hertil kommer, at en række indkomstoverførsler mindrereguleres fra 2016 og frem, som konsekvens af *Aftale om skattereform* fra 2012.[2]

Lavere forbrugsvækst i 2016-19 end ved neutralt forløb

Det offentlige forbrug reduceres fra 26,4 pct. af BNP i 2016 til 25,4 pct. af BNP i 2020. Det skal ses i lyset af, at der med udgiftslofterne er forudsat en relativ beskeden offentlig forbrugsvækst på knap 0,8 pct. årligt fra 2016 til 2019. Efter 2019 er det lagt til grund for fremskrivningen, at det offentlige forbrug følger et neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb, jf. boks II.2. I perioden 2017-19 er væksten i det offentlige forbrug lavere end et neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb, jf. figur II.2. Det indebærer, at de offentlige serviceudgifter pr. indbygger stiger mindre end velstandsudviklingen i Danmark som helhed.

2) Normalt reguleres indkomstoverførslerne årligt med satsreguleringsprocenten, dvs. med lønudviklingen med fradrag på 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 mindrereguleringen samlet set at udgøre 5,1 pct.point over hele perioden.

Figur II.2 Offentlig forbrugsvækst



Anm.: Den planlagte realvækst for det offentlige forbrug i 2017 afviger fra regeringens planlagte niveau. Det skyldes, at regeringen planlægger et lavere forbrug end de vedtagne udgiftslofter i 2017, mens det er lagt til grund for nærværende prognose, at udgiftslofterne anvendes fuldt ud. Det demografi- og velstandsregulerede forløb og bidraget fra demografi er nærmere forklaret i boks II.2.

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

Beregning af neutralt forløb afviger fra Finansministeriet

På baggrund af Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning for 2016 er væksten i det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb opjusteret i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2015*. Det bemærkes, at DØR's beregning af det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb på visse punkter afviger fra den beregning, som Finansministeriet lægger til grund for deres holdbarhedsberegninger. Det gælder eksempelvis for fremskrivningen af det kollektive offentlige forbrug. I Finansministeriets beregning antages det kollektive offentlige forbrug at følge befolkningen, mens det kollektive offentlige forbrug i DØR-beregningen antages at følge væksten i strukturelt BNP.

Boks II.2 Neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb for det offentlige forbrug

Det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb for det offentlige forbrug beskriver et neutralt forløb, hvor det offentlige serviceniveau pr. bruger holdes konstant. Der tages således højde for udviklingen i befolkningens demografiske sammensætning og produktivitetsudviklingen i den private sektor. Det beskrives nedenfor, hvordan det neutrale forløb beregnes i de mellemfristede fremskrivninger.

I beregningen af det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb skelnes der mellem det individuelle og det kollektive offentlige forbrug. Det individuelle offentlige forbrug dækker over den del af forbruget, som er målrettet enkelte personer, og udgør ca. 70 pct. af det samlede offentlige forbrug. Det individuelle offentlige forbrug dækker eksempelvis over udgifter til undervisning og sundhed. Det neutrale forløb for det individuelle offentlige forbrug tager højde for det såkaldte demografiske træk på de offentlige ydelser. Det demografiske træk kan for eksempel både afspejle, at befolkningen bliver større, eller at aldersammensætningen af befolkningen ændres.

Det demografiske træk beregnes, så de offentlige forbrugsudgifter pr. person i en given demografisk gruppe holdes realt konstante. De demografiske grupper dækker over alder, køn og herkomst. Der tages således højde for, at for eksempel flere ældre personer vil øge efterspørgslen efter læger, mens flere børn vil øge efterspørgslen efter pædagoger. Det demografiske træk på det individuelle offentlige forbrug øger gennemsnitligt set den reale forbrugsvækst i det neutrale forløb med 0,5 pct.point om året frem mod 2020, fordi befolkningen gradvist bliver ældre og større.

Herudover forudsættes det, at den andel af det individuelle offentlige forbrug, der består af varekøb, bliver velstandsreguleret, så den offentlige sektor gradvist tilføres nye midler til at købe den nyeste teknologi. Det betyder, at det individuelle offentlige varekøb i den private sektor forudsættes at vokse i takt med produktivitetsudviklingen i den private sektor. Det individuelle offentlige varekøb bliver derfor både demografi- og velstandsreguleret. Velstandsreguleringen af varekøbet øger gennemsnitligt set den samlede realvækst i det offentlige forbrug med 0,2 pct.point årligt.

Boks II.2 Neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb for det offentlige forbrug, fortsat

Det kollektive offentlige forbrug dækker over den del af det offentlige forbrug, der ikke er målrettet individer, og udgør ca. 30 pct. af det samlede offentlige forbrug. Det drejer sig eksempelvis om udgifter til politi, forsvar og administration. Det forudsættes i beregningen af det neutrale forløb, at de nominelle udgifter til det kollektive offentlige forbrug stiger med væksten i strukturelt nominelt BNP. Frem mod 2020 øger denne effekt realvæksten i det neutrale offentlige forbrug med ca. 0,4 pct.point årligt. Det bemærkes, at den demografiske udvikling også indirekte vil øge det kollektive offentlige forbrug, da en større befolkning vil medføre en større BNP-vækst.

Den samlede realvækst for det demografi- og velstandsregulerede forløb beregnes som summen af det demografiske træk på det individuelle offentlige forbrug, velstandsreguleringen af det individuelle varekøb og bidraget fra reguleringen af det kollektive forbrug. Samlet set indebærer det neutrale forløb en gennemsnitlig realvækst i det offentlige forbrug på ca. 1,1 pct. årligt fra 2016 til 2020.

Planlagt fald i investeringer

I denne prognose forudsættes det, at de offentlige investeringer følger et beregningsteknisk forløb fra 2017 og frem. Det beregningstekniske forløb indebærer, at investeringsniveauet reduceres fra 2,6 pct. af BNP i 2016 til 2,5 pct. af BNP i 2020. Det betyder, at investeringerne i 2020 vurderes at ligge knap 0,1 pct. af BNP over regeringens planlagte niveau. I *Konvergensprogram 2016* forudsættes det, at de offentlige investeringer i bygninger og anlæg mv. reduceres fra 2,6 pct. af BNP i 2016 til 2,4 pct. af BNP i 2020. Reduktionen af de offentlige investeringer er en vigtig forudsætning for, at Regeringen opnår målet om balance i 2020. Det fremgår dog af *Konvergensprogram 2016*, at det skønnede niveau for de offentlige investeringer ligger over det niveau, der er finansieret i den offentlige investeringsramme. Det kan betyde, at allerede planlagte investeringer skal udskydes eller aflyses i løbet af de kommende år.

Udvikling fra 2020 til 2025

Forløbet efter 2020

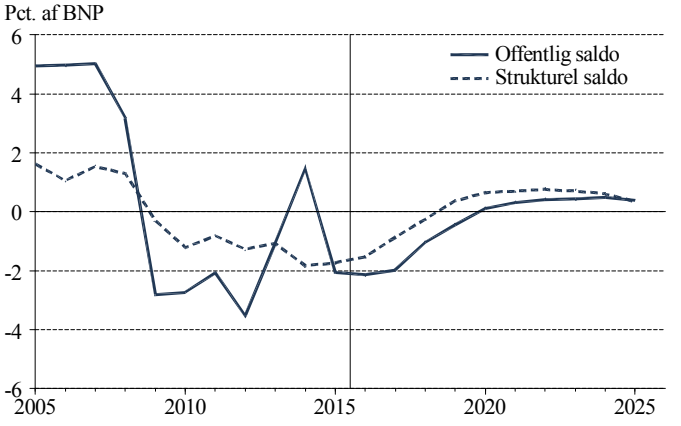
I perioden efter 2020 tager fremskrivningen udgangspunkt i den vedtagne politik og et beregningsteknisk forløb for det

offentlige forbrug og de offentlige investeringer. Det betyder blandt andet, at skattesatser fremskrives med afsæt i gældende regler, at skattegrundlagene afhænger af udviklingen i de makroøkonomiske størrelser, og at det offentlige forbrug følger et neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb.

Overskud i 2025

Den offentlige saldo ventes at udvise et overskud på 0,4 pct. af BNP i 2025, jf. figur II.3. Den præsenterede beregning af den strukturelle saldo afviger fra den metode, der skal anvendes ifølge budgetloven. Det skyldes at, den strukturelle saldo ikke kan deles op på udgifts- og indtægtsposter med budgetlovens metode. For at kunne gøre dette er der her anvendt en anden metode, udviklet af DØR, jf. boks II.3. Denne metode viser, at de strukturelle personskatter stiger som andel af BNP fra 2020 til 2025, hvilket skyldes en stigning i de strukturelle nettopensionsudbetalinger, jf. tabel II.3. Dette modvirkes dog af en stigning i det offentlige forbrug afledt af det demografiske træk. Det demografiske træk afspejler blandt andet, at udgifterne til sundhed stiger i takt med, at befolkningen bliver ældre og større. Dette er medvirkende til, at den strukturelle offentlige saldo falder lidt fra 2020 til 2025.

Figur II.3 Den offentlige saldo



Anm.: Den strukturelle saldo er beregnet efter en disaggregeret tilgang, som afviger fra budgetlovens metode, jf. boks II.3. Denne metode er dokumenteret på De Økonomiske Råds hjemmeside.

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

Boks II.3 Disaggregeret beregning af strukturel saldo

I De Økonomiske Råd foretages en disaggregeret beregning af den strukturelle saldo som supplement til budgetlovens metode. Denne beregning er nærmere dokumenteret på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Beregningen 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^*), og den strukturelle saldo (B^*) fås som de strukturelle indtægter fratrukket de strukturelle udgifter tillagt de strukturelle nettorentebetalinger ($i \cdot D^*$):

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

Denne metode afviger fra budgetlovens metode, som følger en mere aggregeret tilgang. Her beregnes den strukturelle saldo ved at trække et beregnet konjunkturbidrag fra den faktiske saldo, og dertil korrigeres der for andre midlertidige forhold, jf. også boks II.5.

Strukturel beskæftigelse stiger frem mod 2025 pga. reformer

Fra 2020 til 2025 ventes en stigning i den strukturelle beskæftigelse. Det væsentligste bidrag kommer fra Tilbagetrækningsreformen, som betyder, at efterlønsalderen hæves med et halvt år om året fra 2014 til 2017, hvormed efterlønsalderen i 2017 vil være 62 år. Derefter hæves efterlønsalderen med et halvt år i 2018, 2019, 2022 og 2023, og efterlønsperioden forkortes gradvist fra fem til tre år over samme periode. Dermed er efterlønsalderen 64 år i 2023. Ligeledes sættes folkepensionsalderen gradvist op med et halvt år om året fra 2019 til 2022, således at denne er 67 år i 2022. Med Velfærdsaftalen fra 2006 blev det ligeledes besluttet, at efterløns- og folkepensionsalderen levetidsindekseres, hvilket for efterlønsalderen sker første gang i 2027 og for folkepensionsalderen i 2030.

Tabel II.3 Strukturelle offentlige indtægter og udgifter

	2015	2020	2025
	---------- Pct. af strukturelt BNP		----------
Personskatter[a)]	24,0	24,1	24,4
Selskabsskat ekskl. Nordsø	2,3	2,2	2,2
Pensionsafkastbeskatning	1,2	1,1	1,1
Nordsøindtægter	0,6	0,3	0,3
Afgifter	16,9	16,9	16,7
Øvrige indtægter	5,2	5,2	5,1
Indtægter i alt[b)]	50,3	49,7	49,8
Offentligt forbrug	25,7	24,9	25,3
Offentlige investeringer[c)]	3,6	3,4	3,5
Indkomstoverførsler	17,3	16,0	15,9
Øvrige udgifter	4,9	4,4	4,4
Udgifter i alt[b)]	51,5	48,6	49,1
Primær saldo	-1,2	1,1	0,7
Nettorenteindtægter	-0,5	-0,4	-0,4
Offentlig saldo	-1,7	0,6	0,4

a) Personskatter omfatter kildeskatter, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatter.
b) Indtægter og udgifter i alt er ekskl. renter.
c) Offentlige investeringer inkl. udgifter til forskning og udvikling.

Anm.: Tabellen angiver den beregnede strukturelle stilling på de offentlige finanser i pct. af strukturelt BNP. Den strukturelle saldo er beregnet efter en disaggregeret tilgang, som afviger fra budgetlovens metode, jf. boks II.3.

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

Beskeden stigning i de strukturelle indtægter fra 2020-25

De offentlige indtægter ventes at vokse lidt hurtigere end BNP fra 2020 til 2025. Det afspejler blandt andet en forventet stigning i de strukturelle indtægter fra personskatter mv. som følge af en stigning i nettopensionsudbetalingerne. Stigningen i personskatterne modsvares dog næsten af et fald i indtægterne fra moms og afgifter. En forklaring på de faldende afgiftsindtægter er, at det er lagt til grund, at nominalprincippet for giftskatter mv. fortsætter efter 2020.

Forbrugsvækst afhænger af forudsætninger

Fremskrivningen af det offentlige forbrug følger frem til 2019 de udgiftslofter, der er vedtaget af folketinget. Herefter foreligger der ikke nogen politisk beslutning, hvorfor fremskrivningen af forbruget følger et neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb, som er beskrevet i den tidligere boks II.2. Hvis man i stedet forudsatte, at den gennemsnitlige realvækst i perioden 2016 til 2019 fastholdes fra 2020 og frem, vil det offentlige forbrugsniveau isoleret set reduceres med ca. 0,5 pct. af BNP i 2025, jf. boks II.4.

Boks II.4 Lavere offentlig forbrugsvækst efter 2019

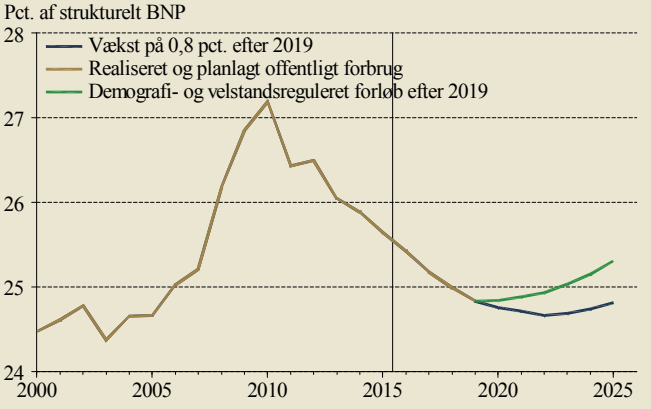
Det offentlige forbrug er underlagt udgiftslofter til og med 2019. Efter 2019 forudsættes det, at det offentlige forbrug følger et neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb, som beskrevet i boks II.2.

De vedtagne udgiftslofter afspejler en realvækst for det offentlige forbrug på knap 0,8 pct. årligt fra 2016 til 2019. Realvæksten for det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb udgør ca. 1,1 pct. årligt fra 2019 til 2025, dvs. godt 0,3 pct.point mere end den realvækst, der er lagt til grund for udgiftslofterne i 2016 til 2019.

Det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb medfører, at det offentlige forbrug udgør en stigende andel af strukturelt BNP fra 2019 til 2025, jf. figur A. Det står i modsætning til perioden fra 2009 til 2019, hvor det offentlige forbrug ventes gradvist reduceret som andel af strukturelt BNP.

Hvis man i stedet lagde den gennemsnitlige realvækst fra 2016 til 2019 på knap 0,8 pct. til grund for perioden fra 2020 og frem, ville det offentlige forbrug i stedet udgøre en stort set uændret andel af strukturelt BNP. Dette vil isoleret set medføre, at det offentlige forbrug reduceres med ca. 0,5 pct. af BNP i 2025, svarende til knap 12 mia. kr. i 2016-priser.

Figur A Offentligt forbrug



Boks II.4 Lavere offentlig forbrugsvækst efter 2019, fortsat

Det bemærkes, at forbrugsvæksten alt andet lige vil være ca. 0,1 pct.point højere i år, hvor de nominelle lønstigninger er over 2,0 pct. Det skal ses i lyset af, at der i år med lønstigninger på over 2,0 pct. overføres op til 0,3 pct.point af reguleringen til satspuljen. Satspuljeordningen indebærer, at indkomstoverførslerne årligt reguleres med satsreguleringsprocenten, som fastsættes på baggrund af lønudviklingen i den private sektor. Satspuljen anvendes ofte til offentlige forbrugsudgifter, men indgår rent teknisk under de offentlige indkomstoverførsler i fremskrivningen. Eventuelle satspuljer bliver lagt oveni de besluttede udgiftslofter og øger dermed den finansierede offentlige forbrugsvækst.

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. Ifølge budgetloven skal den strukturelle saldo overholde en underskudsgrænse 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 (DØR's) vurdering af de offentlige finanser, konjunktursituationen og strukturelle niveauer lægges til grund for beregningen.

Strukturelle underskud i 2016 og 2017

I 2016 skønnes den strukturelle saldo efter budgetlovens metode at udvise et underskud på 0,7 pct. af BNP, mens der i 2017 ventes et underskud på 0,3 pct. af BNP, jf. tabel II.4. Det strukturelle underskud ventes således at ligge lidt over ½ pct.-grænsen i 2016 og tæt på grænsen i 2017. Den strukturelle saldo ventes gradvist at blive forbedret til et overskud på 0,4 pct. af BNP i 2020. Dermed er det strukturelle underskud lidt større end vurderet af Finansministeriet i 2016, mens DØR på sigt skønner en bedre strukturel saldo. Forskelle til Finansministeriet gennemgås senere i afsnittet.

Tabel II.4 Strukturel saldo, budgetlovens metode

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	----------	----------	Pct. af BNP	----------	----------	
DØR	-0,7	-0,7	-0,3	0,0	0,5	0,4
Finansministeriet	-0,6	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	0,0
Forskel	-0,1	-0,2	0,1	0,3	0,6	0,4

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Konvergensprogram 2016* og egne beregninger.

Markant forværring af strukturel saldo …

Vurderingen af den strukturelle saldo er markant forværret siden *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*, jf. boks II.5. Underskuddet er således øget med 1,2 pct. af BNP i 2016, 1,1 pct. af BNP i 2017 og 0,7 pct. af BNP i 2020.

… skyldes især ny vurdering af strukturel arbejdsstyrke

Forværringen er ikke udtryk for ændret politik. Ændringen skyldes derimod primært ændrede antagelser samt et nyt datagrundlag for beregningen af den strukturelle arbejdsstyrke, jf. kapitel I. De ændrede antagelser og nye data medfører samlet en nedjustering af den strukturelle beskæftigelse på ca. 40.000 personer. Isoleret set medfører dette en forværring af den strukturelle saldo på budgetlovens metode på ca. 0,9 pct. af BNP i 2016 og ca. 0,4 pct. af BNP på lang sigt. Dertil kommer en nedjustering af de strukturelle niveauer for Nordsø og PAL-indtægterne på omkring 0,2 pct. af BNP.

Boks II.5 Reviderede skøn for den strukturelle saldo

Efter budgetlovens metode beregnes den strukturelle saldo, B^*, ved at rense den faktiske saldo, B, for konjunktursituationen via et konjunkturgap gange en budget-elasticitet, e, som er godt ¾. Budgetelasticiteten er udtryk for, hvor følsom de offentlige finanser er overfor konjunkturudsving. Konjunkturgapet er et vægtet gennemsnit af outputgap og beskæftigelsesgap og er et udtryk for, hvor meget den nuværende situation afviger fra en normal situation. Herudover korrigeres for en række særlige poster, S, hvor der særskilt fastlægges et strukturelt niveau, S^*. Det drejer sig blandt andet om Nordsøindtægterne og PAL-indtægterne [a)].

$$B^* = B - e \cdot konjunkturgap - (S - S^*)$$

Den strukturelle saldo efter budgetlovens metode er blevet forværret siden *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*, jf. tabel A. Det skyldes primært en nedrevision af den strukturelle beskæftigelse og derudover lavere Nordsø- og PAL-indtægter, jf. nedenfor.

Tabel A Strukturel saldo efter budgetlovens metode

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
	----------	----------	Pct. af BNP	----------	----------	----------
Nuværende vurdering	-0,7	-0,7	-0,3	0,0	0,5	0,4
Februarvurderingen	0,3	0,5	0,8	1,1	1,4	1,2
Forskel	-1,1	-1,2	-1,1	-1,0	-0,9	-0,7

Anm.: Februarvurderingen er *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*.

Nedrevision af den strukturelle beskæftigelse

En nedjustering af den strukturelle beskæftigelse på ca. 40.000 personer som følge af ændrede antagelser og nye data i beregningen af den strukturelle arbejdsstyrke er den væsentligste årsag til, at den strukturelle saldo er nedjusteret. På lang sigt indebærer dette isoleret set, at den faktiske beskæftigelse i denne prognose nedjusteres med ca. 40.000 personer, hvilket forværrer saldoen med 0,4 pct. af BNP i 2025.

fortsættes

a) Se De Økonomiske Råds hjemmeside og Finansministeriets hjemmeside for en nærmere beskrivelse af budgetlovens metode til beregning af strukturel saldo.

Boks II.5 Reviderede skøn for den strukturelle saldo, fortsat

Dette resultat understøttes blandt andet af beregningerne præsenteret i kapitel I i *Dansk Økonomi, efterår 2011*. Ifølge disse modelberegninger vil den offentlige saldo permanent blive forværret med ca. 0,4 pct. af BNP, hvis arbejdsstyrken mindskes permanent med 40.000 personer (som ikke kommer på en offentlig indkomstoverførsel). Effekten på den strukturelle saldo i DØR's disaggregerede metode til beregning af den strukturelle saldo viser et tilsvarende resultat på kort og på lang sigt.

Nedjusteringen i den strukturelle beskæftigelse forværrer i 2016 den strukturelle saldo (budgetlovens metode) med ca. 0,9 pct. af BNP – altså mere end dobbelt så meget, som den langsigtede effekt. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at der med budgetelasticiteten antages en fast sammenhæng mellem ændringer i gaps og den strukturelle saldo. I dette tilfælde er justeringen af den strukturelle saldo større, end man vil forvente. En forklaring på dette kan være, at budgetelasticiteten er en gennemsnitlig elasticitet, der blandt andet tager højde for, at en nedjustering af den strukturelle beskæftigelse i gennemsnit vil medføre flere på indkomstoverførsler. Dette er imidlertid ikke tilfældet med nedjusteringen af den strukturelle beskæftigelse i nærværende prognose, da justeringen vedrører restgruppen, som ikke modtager indkomstoverførsler.

Nedrevision af renter og Nordsøindtægter

Det strukturelle niveau for renterne er nedjusteret, jf. kapitel I, hvilket samlet set forværrer den strukturelle saldo med omkring 0,1 pct. af BNP. Nedjusteringen reducerer de strukturelle PAL-indtægter, hvilket dog delvist modgås af lavere offentlige nettorenteudgifter og højere personskatter, som forbedrer saldoen.

De strukturelle Nordsøindtægter er også nedjusteret med ca. 0,1 pct. af BNP på kort sigt og knap 0,2 pct. af BNP på mellemlang sigt, hvilket forværrer strukturel saldo tilsvarende. Det skyldes en nedjustering af olieprisen og olieproduktionen.

Dårligere strukturel saldo i 2016 end Finansministeriet

Den strukturelle saldo for 2016 vurderes lidt dårligere end regeringens skøn i *Konvergensprogram 2016*, jf. tabel II.5. Den væsentligste forklaring på forskellen er håndteringen af Nordsøindtægterne i beregningen af den strukturelle saldo, jf. boks II.6. I modsat retning trækker, at DØR stadig skønner et højere niveau for den strukturelle beskæftigelse og dermed et større konjunkturbidrag.

Tabel II.5 Strukturel saldo i 2016 og 2020, pct. af BNP

	2016	2020
Det Økonomiske Råd	-0,7	0,4
Finansministeriet	-0,4	0,0
Forskel	-0,2	0,4
Bidrag til forskel:		
Beskæftigelse	0,4	0,5
Privat forbrug	0,1	0,2
Nordsøindtægter og restancer	-0,5	0,1
Offentligt forbrug og investeringer	0,0	-0,2
Øvrige	-0,2	-0,2

Anm.: Bidrag til forskel er beregnet som den isolerede effekt på den offentlige saldo af forskelle i beskæftigelse og gennemsnitlig arbejdstid, privat forbrugskvote samt offentligt forbrug og investeringer. Dertil er der en forskel i beregningen af de strukturelle Nordsøindtægter, og DØR foretager ikke en korrektion for afskrivninger af offentlige restancer på 18 mia. kr. Øvrige forhold dækker over en række modsatrettede effekter.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Konvergensprogram 2016* samt egne beregninger.

Forbedring mod 2020

Frem mod 2020 ventes den strukturelle saldo at blive forbedret til et overskud på 0,4 pct. af BNP blandt andet under forudsætning af, at udgifterne til flygtningene håndteres indenfor udgiftslofterne. Fra 2018 og frem mod 2020 skønner DØR en bedre strukturel saldo end Finansministeriet, som i 2020 skønner balance på den strukturelle saldo. Den relative forbedring i DØR's fremskrivning i forhold til Finansministeriet skyldes primært, at Finansministeriets strukturelle Nordsøprovenu er omtrent på linje med DØR's i 2020. Dertil kommer, at det private forbrug stiger mere som andel af BNP i DØR's fremskrivning end i Finansministeriets. Det indebærer, at afgiftsindtægterne som andel af BNP stiger mere i DØR's fremskrivning. Derudover skønner DØR en højere strukturel beskæftigelse. I den modsatte retning trækker et højere skøn for det offentlige forbrug og de offentlige investeringer.

Boks II.6 Hovedforskelle mellem DØR's og Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo

Strukturel beskæftigelse

DØR skønner 16.000 flere strukturelt beskæftigede i 2016 og 38.000 flere i 2020 i forhold til Finansministeriet. Dertil kommer, at DØR skønner en lidt højere gennemsnitlig arbejdstid. Gennemslaget på den strukturelle saldo på budgetlovens metode af ændringer i den strukturelle beskæftigelse er større på kort sigt end på lang sigt, jf. boks II.5. Som følge heraf bidrager den højere strukturelle beskæftigelse samlet med ca. ½ pct. af BNP til forskellen i både 2016 og 2020.

Privat forbrugskvote

DØR skønner, at det private forbrug udgør en større andel af BNP i 2020 end Finansministeriet. Den højere private forbrugskvote medfører flere indtægter fra moms og afgifter, da det private forbrug har en højere gennemsnitlig beskatningsgrad end andre efterspørgselskomponenter. I 2016 bidrager denne forskel isoleret set med ca. 0,1 pct. af BNP og med godt 0,2 pct. af BNP i 2020.

Strukturelle Nordsøindtægter

De strukturelle Nordsøindtægter beregnes som et 7 års centreret glidende gennemsnit af de faktiske Nordsøindtægter. DØR foretager beregningen med udgangspunkt i de aktuelle skøn for de faktiske Nordsøindtægter, mens Finansministeriet anvender skøn fra tidligere mellemfristede planer, som dog korrigeres for den varige virkning af nye skøn. Olieprisen er faldet markant de sidste par år, hvilket har medført en nedjustering af de faktiske skønnede indtægter. DØR's strukturelle Nordsøindtægter er derfor lavere end Finansministeriets. Finansministeriet skønner således strukturelle Nordsøindtægter på godt 0,8 pct. af BNP i 2016, hvor DØR skønner godt 0,4 pct. af BNP. I 2020 tager Finansministeriet afsæt i de aktuelle skøn for Nordsøindtægterne (dvs. samme metode som DØR), og Finansministeriet skønner lavere faktiske Nordsøindtægter end DØR. Derfor er Finansministeriet strukturelle Nordsøindtægter lavere end DØR's i 2020, svarende til ca. 0,1 pct. af BNP.

Finanspolitikkens aktivitetsvirkninger

Finanspolitisk stramning i 2015 …

Finanspolitikkens bidrag til BNP-væksten i 2015 er foreløbigt opgjort til -0,4 pct. målt ved den etårige finanseffekt, jf. tabel II.6. Det negative vækstbidrag kan især henføres til, at den offentlige beskæftigelse vokser langsommere end den private beskæftigelse, jf. boks II.7.

… fortsætter i 2016

I 2016 vurderes den planlagte finanspolitik at give et negativt vækstbidrag på ca. 0,3 pct. Opstramningen af finanspolitikken kan også i 2016 henføres til, at den offentlige beskæftigelse vokser langsommere end den private.

Udgiftslofter medfører negativt vækstbidrag

Finanspolitikken vurderes også i 2017-19 at bidrage negativt til væksten med en gennemsnitlig årlig finanseffekt på ca. -¼ pct.point. Det negative vækstbidrag kan især henføres til, at de vedtagne udgiftslofter afspejler en offentlig forbrugsvækst, der er lavere end ved et finanspolitisk neutralt forløb.

Tabel II.6 Finanseffekt 2012-20

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Pct.								
Udgifter i alt	0,3	-0,3	0,0	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	0,0
Heraf offentligt forbrug	0,0	-0,3	-0,1	-0,3	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	0,0
offentlige investeringer	0,2	0,0	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
øvrige	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Indtægter i alt	-0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Heraf personlige skatter	-0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
øvrige	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	0,1	-0,3	0,3	-0,4	-0,3	-0,4	-0,4	-0,2	0,0

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. I 2020 er det offentlige forbrug ikke underlagt udgiftslofter, hvorfor forbruget antages at følge det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb.

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

Boks II.7 Finanspolitisk aktivitetsvirkning af offentligt forbrug

Finanspolitikkens samlede aktivitetsvirkning beregnes ved den såkaldte finanseffekt. Finanseffekten beskriver forskellen mellem den planlagte finanspolitik og et finanspolitisk neutralt forløb. Den samlede finanseffekt beregnes som summen af en række underkomponenter, herunder det offentlige forbrug. Finanseffekten for det offentlige forbrug beskriver forskellen mellem den planlagte realvækst og en finanspolitisk neutral situation, hvor væksten i det offentlige forbrug ikke påvirker BNP. Som grundlæggende princip anses det for finanspolitisk neutralt, at det offentlige forbrug følger udviklingen i den private sektor.

I beregningen af finanseffekten for det offentlige forbrug skelnes mellem offentlige lønudgifter og offentligt varekøb. For den offentlige beskæftigelse anses det for neutralt, hvis antallet af offentlige ansatte udgør en konstant andel af den strukturelle beskæftigelse. Da den strukturelle private beskæftigelse er stigende, indebærer dette, at den offentlige beskæftigelse også skal stige i et finanspolitisk neutralt forløb. Herudover antages de offentlige timelønninger at følge de private timelønninger i et neutralt forløb. Det offentlige varekøb anses for neutralt, hvis det udvikler sig i takt med strukturelt realt BNP.

Bemærk, at det finanspolitisk neutrale forløb for det offentlige forbrug afviger fra beregningen af det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb for det offentlige forbrug, som er omtalt i boks II.2. Det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb vil derfor ikke nødvendigvis svare til et finanspolitisk neutralt forløb. Man kan eksempelvis forestille sig en situation, hvor antallet af ældre stiger, uden at der sker en tilsvarende stigning i den strukturelle beskæftigelse. I denne situation vil det finanspolitisk neutrale forløb for det offentlige forbrug være uændret, mens det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb for det offentlige forbrug vil stige.

Vurdering af aktivitetsvirkning adskiller sig fra Finansministeriet …

Vurderingen af finanspolitikkens aktivitetsvirkning i denne prognose adskiller sig fra Finansministeriets seneste vurdering fra *Økonomisk Redegørelse, december 2015*. I nærværende prognose skønnes der gennemsnitligt årlige negative finanseffekter på 0,4 pct. fra 2015 til 2017. Finansministeriet skønner i samme periode, at finanspolitikken bidrager negativt til væksten med ca. 0,1 pct. årligt. I 2015 og 2016 tager vurderingerne udgangspunkt i omtrent den samme finanspolitik. I 2017 skønnes det offentlige forbrug

og de offentlige investeringer i nærværende prognose som nævnt højere end Finansministeriets planlagte niveau.

… hvilket skyldes forskel i metode

Forskellen skyldes derfor primært en forskel i antagelsen om, hvordan neutral finanspolitik defineres. En væsentlig forskel findes i beregningen af aktivitetsvirkningen af den offentlige beskæftigelse. I Finansministeriets beregning anses det for neutralt, at den offentlige beskæftigelse er uændret i forhold til året før, mens DØR betragter det som neutralt, at den offentlige beskæftigelse følger den private strukturelle beskæftigelse. Der er en markant vækst i den strukturelle private beskæftigelse i de kommende år, mens den offentlige beskæftigelse er omtrent uændret. Denne forskel medfører derfor isoleret set, at DØR's vurdering af finanspolitikkens aktivitetsvirkning er 0,2 pct.point lavere end Finansministeriets.

Udgiftslofter

Regnskaber for 2015 overholder udgiftslofter

Regnskabstallene for 2015 viser, at både stat, kommuner og regioner overholder de lovfastsatte udgiftslofter. Regionerne brugte næsten hele budgettet, mens der var et mindreforbrug i staten og kommunerne.

Mindreforbrug de senere år …

De offentlige regnskaber har de senere år været kendetegnet ved, at de budgetterede udgifter ikke har været brugt fuldt ud. Det er det modsatte billede af 00'erne, hvor den offentlige økonomi var karakteristeret ved budgetoverskridelse og manglende overholdelse af de planlagte målsætninger for det offentlige forbrug.

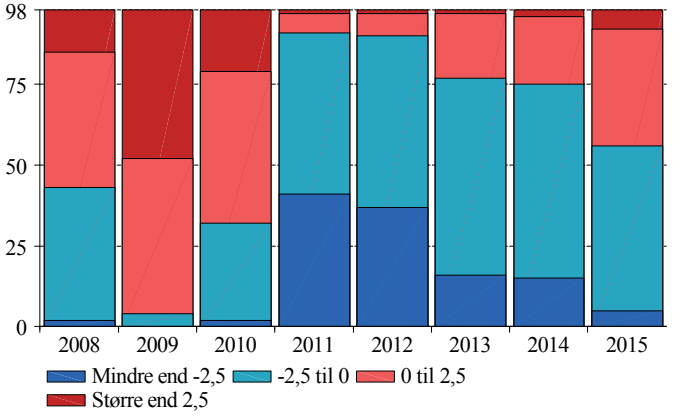
… bliver gradvist reduceret

Der er dog en tendens til, at mindreforbruget de senere år er blevet mindre, og regnskaberne for kommuner og regioner i 2015 viser en fortsættelse af denne udvikling. Regionernes regnskab for 2014 lå stort set på linje med budgettet, og det gør sig også gældende for 2015. I kommunerne er mindreforbruget siden 2013 gradvist reduceret, og denne tendens fortsætter med regnskabet for 2015. Hvis der ses på den samlede økonomi for drift og anlæg i kommuner og regioner, er der stort set balance mellem budgetterede og realiserede udgifter i 2015.

Næsten halvdelen af kommunerne brugte mere end budgettet i 2015

Udviklingen kan illustreres med figur II.4, som viser antallet af kommuner med henholdsvis mer- eller mindreforbrug. I 2009 og 2010 brugte de fleste kommuner mere end budgettet. I 2011 skete der et markant skift således, at størstedelen af kommunerne havde et mindreforbrug. Fra 2011 ses en tendens til, at der gradvist bliver flere kommuner, som bruger mere end budgettet, og samtidig færre kommuner som har mindreforbrug. Denne tendens videreføres i regnskabet for 2015, hvor næsten halvdelen af kommunerne brugte mere end budgetteret.

Figur II.4 Antal kommuner med mer- og mindreforbrug



Anm.: Figuren viser antallet af kommuner med et merforbrug (udgifter i regnskab større end budget) hhv. et mindreforbrug (budgetterede udgifter større end regnskab). De budgetterede udgifter er korrigeret for ændrede pris- og lønforudsætninger samt opgaveændringer i medfør af DUT mv. Disse korrektioner er skønsmæssigt fordelt på de enkelte kommuner via befolkningsandele. I 2013 er budgettet endvidere korrigeret for aftalen mellem regeringen og KL om at veksle 2 mia. kr. fra service til anlæg. Denne korrektion er fordelt på de enkelte kommuner via årets budgetandele.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet og egne beregninger.

Udgiftslofter skal kunne bruges fuldt ud ved vedtagelsen

Formandskabet har udover vurderinger af budgetter og regnskaber også til opgave at vurdere sammenhængen mellem udgiftslofter og de finanspolitiske målsætninger, herunder målene for den strukturelle saldo. Det indebærer

blandt andet, at udgiftslofterne ved vedtagelsen skal kunne bruges fuldt ud, uden at den strukturelle saldo kommer i konflikt med underskudsgrænsen.

Statslige overførsels-udgifter ca. 2-4 mia. kr. under loftet

På baggrund af nærværende prognose vurderes det, at de statslige overførselsudgifter vil ligge under delloftet for indkomstoverførsler med godt 2½ mia. kr. i 2016, knap 3¾ mia. kr. i 2017, knap 1¾ mia. kr. i 2018 og godt 2½ mia. kr. i 2019. De statslige indkomstoverførselsudgifter kan dermed blive højere end skønnet uden at bryde med loftet. Det er imidlertid ikke nødvendigvis det samme som, at der er plads til at hæve udgifterne op til loftet uden at være i konflikt med underskudsgrænsen for den strukturelle saldo.

Over grænsen, hvis udgiftslofter udnyttes fuldt ud i 2016 og 2017

Med betydelig usikkerhed skønnes det, at hvis de statslige udgifter til indkomstoverførsler hæves op til loftet, vil det strukturelle underskud udgøre 0,9 pct. af BNP i 2016 og 0,6 pct. af BNP i 2017. Med andre ord vil den strukturelle saldo udvise et underskud på 0,7 pct. af BNP i 2016, hvis driftslofterne udnyttes fuldt ud, men hvis det statslige delloft for indkomstoverførsler ligeledes udnyttes fuldt ud, vil den strukturelle saldo forværres yderligere med ca. 0,2 pct. af BNP i 2016. I 2018 og 2019 holder den strukturelle saldo sig indenfor underskudsgrænsen, selv hvis det statslige indkomstoverførselsloft udnyttes fuldt ud.

Vurdering af overholdelse af finanspolitiske målsætninger

Målsætninger opfyldt, men strukturel saldo over grænsen i 2016 …

Formandskabets vurdering af overholdelsen af de finanspolitiske målsætninger er sammenfattet i tabel II.7. Generelt vurderes målsætningerne at blive overholdt. Den strukturelle saldo efter budgetlovens metode vurderes dog at være over grænsen i 2016. Grænsen for den strukturelle saldo skal imidlertid kun overholdes ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for det kommende år, og underskuddet var under ½ pct. af BNP i både Finansministeriets og DØR's vurdering af forslaget til finansloven for 2016 i september 2015. Med et strukturelt underskud på over 0,5 pct. af BNP i 2016 kan der dog ikke gennemføres nye diskretionære tiltag, som svækker den strukturelle saldo i 2016.

… og tæt på grænsen i 2017

I 2017 vurderes det strukturelle underskud at være 0,3 pct. af BNP. Dermed er det strukturelle underskud tæt på budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP. Efter 2018 vurderes den strukturelle saldo at være i afstand af underskudsgrænsen, og i 2020 forventes den strukturelle saldo at udvise et overskud på 0,4 pct. af BNP. I perioden fra 2020 til 2025 skønnes den strukturelle saldo også at være på den rigtige side af ½ pct. grænsen.

Faktisk saldo i afstand af grænsen

Den faktiske offentlige saldo forventes at holde sig på den rigtige side af EU's underskudsgrænse på 3 pct. af BNP i hele fremskrivningsperioden. I *Dansk Økonomi, forår 2015* var det vurderingen, at finanspolitikken var holdbar, og nærværende prognose giver ikke anledning til at revidere denne vurdering.

Regnskaberne for 2015 overholder lofterne

Regnskaberne for 2015 viser, at både stat, kommuner og regioner har overholdt de respektive budgetter og dermed udgiftslofterne. Regionerne brugte næsten hele budgettet, mens der var et mindreforbrug i staten og kommunerne. De vedtagne budgetter for 2016 viser, at alle udgiftslofter overholdes i budgetteringsfasen.

Strukturel saldo over grænsen, hvis udgiftslofter udnyttes fuldt ud i 2016 og 2017

Det vurderes, at underskuddet på den strukturelle saldo vil udgøre 0,9 pct. af BNP i 2016 og 0,6 pct. i 2017 og dermed bryde med underskudsgrænsen, hvis de statslige udgifter til indkomstoverførsler hæves til loft. I 2018 og 2019 holder den strukturelle saldo sig indenfor underskudsgrænsen, selv hvis det statslige indkomstoverførselsloft udnyttes fuldt ud.

Tabel II.7 Vurdering af overholdelse af finanspolitiske målsætninger

Målsætning	**Vurdering**
Holdbarhed	● Finanspolitikken er holdbar, jf. *Dansk Økonomi, forår 2015*
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
	● Strukturel balance overholdt i 2020
	Faktisk saldo
	● Underskud under 3 pct. af BNP fra 2016-25
Udgiftslofter overholdt i planlægningsfasen	*Udgiftslofter*
	● Budgetterne for 2016 overholder udgiftslofterne
Udgiftslofter overholdt i regnskabet	● Regnskaberne for stat, kommuner og regioner for 2015 overholder budgetter og udgiftslofter

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 Flygtninge og offentlige finanser

Stigning i antallet af flygtninge …

Siden 2014 er antallet af asylansøgere i Danmark steget markant, og i 2015 blev ca. 19.000 personer tildelt asyl eller familiesammenført til en flygtning. Det er det højeste antal i 20 år. Der er betydelig usikkerhed omkring, hvordan udviklingen bliver de kommende år, men alene den større befolkning afledt af asylansøgerne i 2014 og 2015 vil påvirke de offentlige finanser.

… øger de offentlige udgifter

Stigningen i antallet af flygtninge medfører et øget pres på de offentlige udgifter og dermed de offentlige finanser. På kort sigt dækker de ekstra udgifter blandt andet over udgifter til den fase, hvor asylansøgningen behandles, og udgifter forbundet med integration af nyligt ankomne flygtninge. På lang sigt vil flygtninges beskæftigelsesfrekvens også have betydning for, hvordan flygtninge påvirker stillingen på de offentlige finanser.

Afsnit beregner konsekvenser for de offentlige finanser

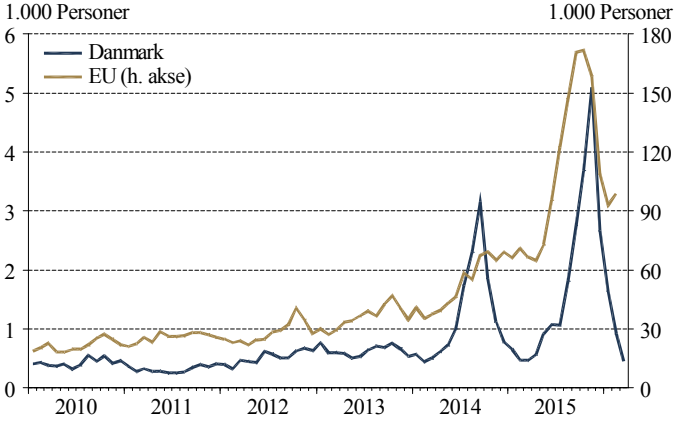
I dette afsnit beregnes konsekvenserne for de offentlige finanser af flere flygtninge. På kort sigt kan nogle udgifter opgøres med afsæt i oplysninger på finansloven, mens andre kan baseres på skøn. På lang sigt afhænger beregningerne af, hvorvidt antallet af asylansøgere fortsat vil være højt, og i hvor høj grad det lykkes at integrere flygtningene på arbejdsmarkedet, hvilket i sagens natur er svært at skønne over. Det er derfor vigtigt at se beregningerne i det lys. Til sidst diskuteres de politiske muligheder for at håndtere udfordringen.

Asylansøgere og flygtninge

Stor stigning i antallet af asylansøgere i 2014 og 2015 …

Antallet af asylansøgere i Danmark voksede kraftigt i både 2014 og 2015, jf. figur II.5. I alt søgte godt 21.000 personer asyl i Danmark i løbet af 2015, hvilket er en stigning på godt 15.500 i forhold til niveauet i 2010-13. I samme periode er der sket en væsentlig stigning i antallet af asylansøgere i hele EU. I både 2014 og 2015 er størstedelen af asylansøgerne ankommet i løbet af efteråret.

Figur II.5 Asylansøgere i Danmark og EU pr. måned



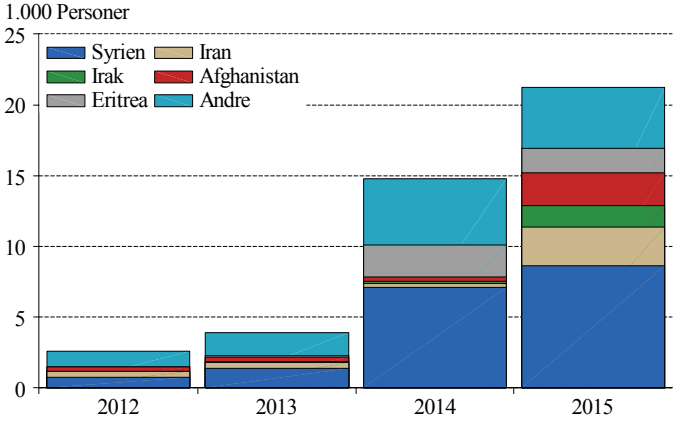
Anm.: Figuren viser bruttoansøgertallet. Bruttoansøgertallet angiver samtlige personer, som søger om asyl i Danmark, uanset om deres ansøgning kommer i realitetsbehandling eller ej. Der kan i bruttoansøgertallet også indgå personer, som er familiesammenført til en flygtning, og som efterfølgende vælger at søge asyl.

Kilde: Nyidanmark.dk og Eurostat.

… fra blandt andet Syrien

Godt 40 pct. af asylansøgerne i 2015 var fra Syrien, jf. figur II.6. Derudover udgør ansøgere fra Eritrea, Afghanistan, Irak og Iran også relativt store andele af det samlede antal asylansøgere. I hele perioden fra 2012 til 2015 har ansøgere fra Syrien udgjort ca. 40 pct. af det samlede antal ansøgere.

Figur II.6 Asylansøgere fordelt på nationalitet



Anm.: Figuren angiver bruttoansøgertallet.
Kilde: Nyidanmark.dk.

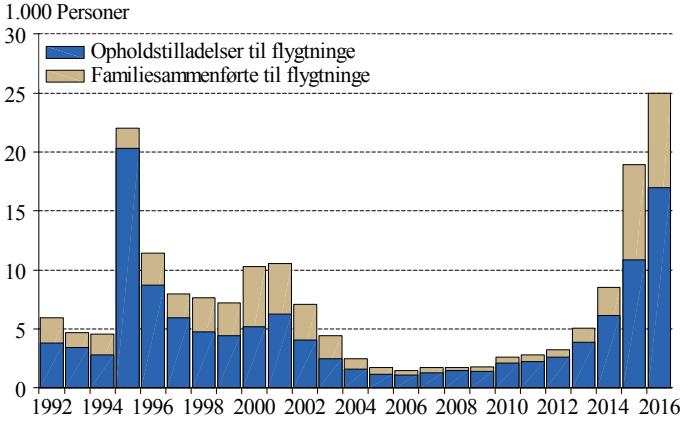
Tilsvarende stigning i antal opholdstilladelser

Når en asylansøger får tildelt en opholdstilladelse, får asylansøgeren ret til at søge om familiesammenføring, jf. boks II.8. I takt med at flere asylansøgere bliver tildelt opholdstilladelse, vil antallet af familiesammenførsler også forventes at stige. I 2015 blev ca. 19.000 personer tildelt asyl eller familiesammenført til en flygtning, jf. figur II.7. Det er det højeste antal siden 1995. I 1995 var langt størstedelen af flygtningene fra Bosnien-Hercegovina.

Regeringen skønner 25.000 opholdstilladelser i 2016

Regeringen skønner i forbindelse med finansloven for 2016, at ca. 25.000 personer vil modtage opholdstilladelse som flygtning eller blive familiesammenført til en flygtning i løbet af 2016. Hvis dette tal holder, vil der samlet over perioden 2014-16 være ca. 52.500 personer, der modtager opholdstilladelse som flygtning eller familiesammenført.

Figur II.7 Meddelte opholdstilladelser



Anm.: Opholdstilladelser omfatter afgørelser vedrørende ansøgninger om asyl fra asylansøgere og kvoteflygtninge samt afgørelser om humanitær opholdstilladelse og opholdstilladelser på baggrund af ganske særlige grunde, herunder uledsagede mindreårige flygtninge og udsendelseshindrede. Familiesammenførte omfatter familiesammenførte til flygtninge.

Kilde: Nyidanmark.dk og Danmarks Statistisk. Tallene for 2016 angiver regeringens skøn, jf. blandt andet *Bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge*, marts 2016.

Samlet set ventes 45.000 ekstra flygtninge fra 2014 til 2016

Fra 2004 til 2013 udgjorde det gennemsnitlige antal opholdstilladelser ca. 2.500 personer årligt. Der ville derfor være givet ca. 7.500 opholdstilladelser fra 2014 til 2016, hvis den historiske udvikling var fortsat. Det ventede antal flygtninge og familiesammenførte på ca. 52.500 betyder således, at der ved udgangen af 2016 vil være givet ca. 45.000 ekstra opholdstilladelser til flygtninge og familiesammenførte i forhold til det historiske niveau.

Boks II.8 Fra asylansøgning til opholdstilladelse

En asylansøger er en person, der har søgt om asyl, men som endnu ikke har fået behandlet sin ansøgning. Hvis en asylansøger får sin ansøgning imødekommet, får vedkommende ret til at opholde sig i Danmark som flygtning.

En asylansøgning indgives til politiet, men det er Udlændingestyrelsen, der afgør, om den pågældende ansøgning skal realitetsbehandles i Danmark. Dette afgøres bl.a. efter Dublin-forordningen, der er en aftale mellem EU-landene, Norge, Schweiz, Island og Liechtenstein, som placerer ansvaret for asylansøgningen. En asylansøger kan også henvises til at få sin ansøgning behandlet i et andet sikkert land uden for EU, eksempelvis USA eller Canada.

Det er ikke alle asylansøgere, som overgår til realitetsbehandling, da nogle sendes til andre lande, og nogle rejser videre selv. Af de asylansøgninger, som undergik realitetsbehandling i 2015, blev 85 pct. godkendt. Anerkendelsesprocenten har været stigende siden 2011, hvor den lå på 33 pct.

En asylansøger kan tildeles opholdstilladelse, såfremt personen opnår enten konventionsstatus, beskyttelsesstatus eller midlertidig beskyttelsesstatus. Derudover er det muligt at få humanitær opholdstilladelse, og der kan opnås opholdstilladelse hvis særlige forhold gør sig gældende. Særlige forhold kan eksempelvis dække over mindreårige børn eller udsendelseshindrede.

Hovedparten, ca. 72 pct. i 2015, af de meddelte opholdstilladelser gives på baggrund af konventionsstatus. En asylansøger meddeles konventionsstatus, hvis vedkommende er omfattet af FN's Flygtningekonvention. Det vil sige, at der er tale om en person, som nærer en velbegrundet frygt for at blive forfulgt på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en social gruppe eller sine politiske holdninger, og som befinder sig uden for det land, hvor personen er statsborger. Ansøgere fra Syrien får hovedsageligt opholdstilladelse på baggrund af konventionsstatus.

Beskyttelsesstatus meddeles, hvis det vurderes, at asylansøgeren ved tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødstraf, tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. De fleste somaliere får eksempelvis meddelt beskyttelsesstatus.

Boks II.8 Fra asylansøgning til opholdstilladelse, fortsat

Midlertidig beskyttelsesstatus kan tildeles de asylansøgere, hvor en særlig alvorlig situation i hjemlandet giver dem behov for beskyttelse. Kravene svarer til kravene for at meddele beskyttelsesstatus.

En opholdstilladelse meddeles som udgangspunkt for to år for konventionsflygtninge og et år for flygtninge med beskyttelsesstatus. Efter opholdstilladelsens udløb vil flygtningen have mulighed for at søge om forlængelse. En forlængelse af opholdstilladelsen tildeles for højest to år ad gangen. Opholdstilladelse som konventionsflygtning eller ved beskyttelsesstatus giver mulighed for at søge om familiesammenføring med det samme.

Nogle flygtninge bliver tildelt midlertidig beskyttelsesstatus. En opholdstilladelse på dette grundlag gælder et år, hvorefter de kan søge om forlængelse. I første omgang forlænges tilladelsen med et år, hvorefter den kan forlænges med to år ad gangen. Flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus kan først søge om familiesammenføring efter tre års ophold i Danmark. I 2015 resulterede knap 10 pct. af godkendte asylansøgninger i, at ansøgeren fik tildelt midlertidig beskyttelsesstatus.

Danmark udsteder typisk kun familiesammenføringstilladelser mellem ægtefæller, herunder også faste sammenlevere gennem mindst to år, samt mellem forældre og mindreårige børn.

Kilde: NyiDanmark.dk

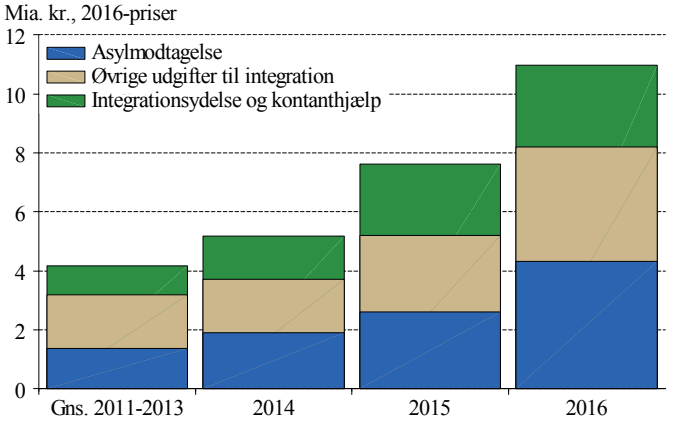
Konsekvenser for de offentlige udgifter i 2016

Stigning i udgifter på 7 mia. kr. til asylmodtagelse og integration

På kort sigt vil flere flygtninge belaste de offentlige finanser, da der skal afholdes udgifter i forbindelse med asylmodtagelse og integration. Disse udgifter er primært finansieret af staten, og de kan opgøres med udgangspunkt i informationer på finansloven. Der er i 2016 budgetteret med en stor stigning i udgifterne, jf. figur II.8. Udgifterne udgjorde ca. 4 mia. kr. i 2011-13 og ventes at stige til ca. 11 mia. kr. i 2016. Det svarer til en stigning på ca. 7 mia. kr. eller ca. 0,3 pct. af BNP. Den ventede stigning i udgifterne afspejler, at regeringen forventer et højt antal asylansøgere

og flygtninge i 2016. Det er dog stadig usikkert, hvorvidt det ventede niveau bliver realiseret.

Figur II.8 Udgifter til asylmodtagelse og flygtninge



Anm.: I 2016 viser figuren udgifterne til de angivne opgaver på Udlændinge-, Integration og Boligministeriets samt Social- og Indenrigsministeriets område i Finansloven for 2016. Dertil kommer den kommunale medfinansiering af udgifterne. I 2011 til 2015 er der taget afsæt i de samme udgifter på statsregnskabet, som dog blev afholdt af andre ministerier. Øvrige udgifter til integration omfatter udgifter i forbindelse med det 3-årige introduktionsprogram, herunder udgifter til danskuddannelse. Kontanthjælp dækker over udgifter i forbindelse med integrationsprogrammet.

Kilde: Finansloven for 2016, diverse statsregnskaber og DREAM.

Øget efterspørgsel efter offentligt forbrug kan ikke opgøres præcist

Flygtninge vil endvidere have behov for at benytte sig af daginstitutioner, skolevæsenet, sundhedssystemet osv., som er opgaver, der primært varetages af kommuner og regioner, jf. boks II.9. Der vil derfor være en større efterspørgsel efter udgifter på disse områder, da der er kommet flere personer i befolkningen. Der er dog betydelig usikkerhed omkring størrelsen af disse udgifter, da flygtninges andel af disse udgifter ikke kan opgøres præcist med udgangspunkt i de offentlige budgetter og regnskaber.

Boks II.9 Rettigheder for asylansøgere og flygtninge

En asylansøger får som udgangspunkt sit ophold finansieret af staten. Det betyder, at der udbetales kontante ydelser, der skal dække udgifter til tøj, mad og hygiejneartikler. Herudover betaler staten for indkvartering i et asylcenter. Asylansøgere har også mulighed for at finde egenfinansieret indkvartering, som eventuelt kan foregå hos flygtningens familie eller venner. Privat indkvartering skal dog godkendes af Udlændingestyrelsen.

En asylansøger har mulighed for at ansøge Udlændingestyrelsen om tilladelse til at arbejde, såfremt der er gået mere end 6 måneder, siden man søgte om asyl. En eventuel ansættelse skal godkendes af Udlændingestyrelsen, og skal følge normale løn- og ansættelsesvilkår.

Når en asylansøger får tildelt opholdstilladelse, bliver de anerkendt som flygtning, og skal flytte fra asylcentret. Flygtningene bliver fordelt mellem landets kommuner efter en fordelingsnøgle, der er udarbejdet af Udlændingestyrelsen. Modtagekommunen er forpligtiget til at anvise nyankomne flygtninge en permanent bolig i kommunen, som flygtningen selv skal finansiere. Hvis der ikke umiddelbart er nogle tilgængelige boliger, kan kommunen anvise en midlertidig bolig, som flygtningen kan anvende, indtil vedkommende kan flytte til en permanent bolig.

En flygtnings opholdstilladelse i Danmark er en tilladelse til at bo, arbejde og studere på lige fod med danske statsborgere. Det betyder blandt andet, at en flygtning har ret til at benytte den offentlige service, herunder at tage en uddannelse, bruge daginstitutioner og benytte sundhedsvæsenet. Ledige flygtninge modtager integrationsydelse, der erstatter kontanthjælpen for personer, der ikke har opholdt sig i EU i 7 ud af de seneste 8 år. Herudover har flygtninge ret til at søge om boligstøtte, børnepenge og andre ydelser på lige fod med danske statsborgere.

Kilde: NyiDanmark.dk

Demografisk træk viser merudgifter

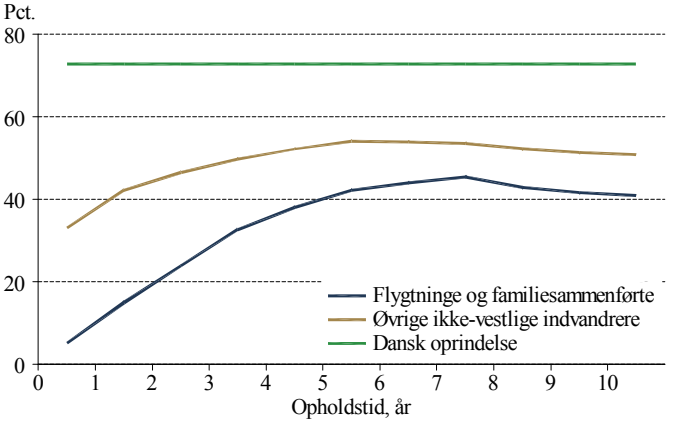
Samlet set vil den ventede ekstra tilgang af 45.000 flygtninge og familiesammenførte fra 2014 til 2016 medføre øgede offentlige forbrugsudgifter på ca. 2 mia. kr. i 2016. Denne beregning er baseret på det såkaldte demografiske træk, og tager udgangspunkt i den efterspørgsel efter uddannelse, sundhed, daginstitutioner mv., som ikke-vestlige indvandre-

re historisk set har haft, og som blandt andet afhænger af den aldersmæssige sammensætning.

Lav beskæftigelse blandt nyankomne flygtninge

På lidt længere sigt afhænger konsekvenserne for de offentlige finanser i høj grad af, hvorvidt flygtningene kommer i beskæftigelse. Erfaringerne viser, at beskæftigelsesfrekvensen for nyankomne flygtninge er relativt lav, jf. figur II.9. Politiske tiltag, herunder oprettelsen af integrationsgrunduddannelsen, kan dog medvirke til, at den fremadrettede beskæftigelsesfrekvens for flygtninge bliver større end den historiske.

Figur II.9 Beskæftigelsesfrekvens



Anm.: Beskæftigelsesfrekvenserne angiver andelen af 17-64 årige, der er i beskæftigelse, og er beregnet som et vægtet gennemsnit over perioden 2008-13. De vil derfor delvist afspejle ændringer i den demografiske sammensætning internt i grupperne, ligesom resultaterne også kan afhænge af konjunktursituationen i perioden.

Kilde: DREAM samt egne beregninger.

Merudgifter udgør ca. 9 mia. kr. på kort sigt

Samlet set skønnes stigningen i antallet af flygtninge og asylansøgere fra 2014 til 2016 at medføre årlige offentlige merudgifter på ca. 9 mia. kr. i 2016. I dette regnestykke er der dog ikke inkluderet udgifter til eksempelvis boligsikring, da det er vanskeligt at skønne over beløbenes størrelsesorden. I modsat retning trækker, at beskæftigede flygtninge også vil forbedre de offentlige finanser via øgede skatteindtægter. I

det følgende afsnit analyseres flygtningenes samlede påvirkning af de offentlige finanser på lang sigt, når der også tages højde for disse forhold.

Finanspolitisk udfordring på lang sigt

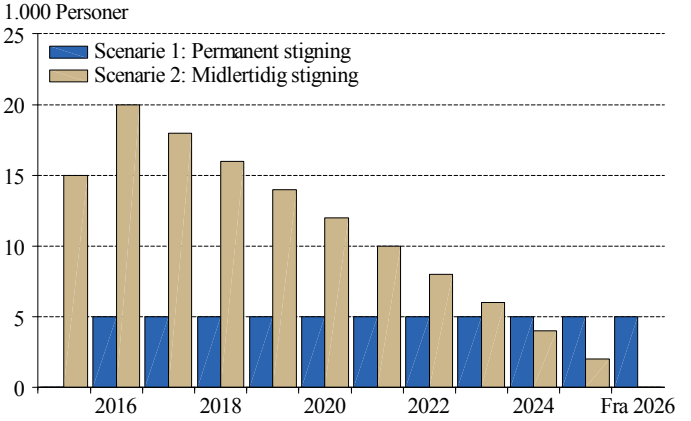
Fokus: Flygtninges betydning for holdbarheden

I det følgende præsenteres en række beregninger af den finanspolitiske holdbarhed på langt sigt, hvor det antages, at antallet af flygtninge og familiesammenførte øges, og at disse har en lavere arbejdsmarkedstilknytning mv. end ikke-vestlige indvandrere.

To scenarier med større stigning i antal flygtninge

Der tages afsæt i to scenarier beregnet på baggrund af den makroøkonomiske model DREAM. Den første beregning illustrerer effekten af en permanent stigning i antallet af flygtninge. Konkret antages det, at der fra 2016 og frem årligt kommer 5.000 ekstra flygtninge og familiesammenførte til landet, jf. figur II.10. Den anden beregning illustrerer effekten af en større – men mere midlertidig – stigning i antallet af flygtninge fra 2015-2025.

Figur II.10 Scenarier for ekstra antal flygtninge og familiesammenførte



Anm.: Figuren viser, hvor mange ekstra flygtninge og familiesammenførte der antages at komme til Danmark fra 2015 og frem i de to beregninger. I scenarie 1 antages det, at der årligt kommer 5.000 ekstra flygtninge og familiesammenførte i hele fremskrivningen. I scenarie 2 antages det, at antallet af ekstra flygtninge og familiesammenførte til flygtninge er stoppet i 2026.

Antagelser om flygtninges adfærd

I begge beregninger er det som udgangspunkt forudsat, at de ekstra flygtninge og familiesammenførte har samme karakteristika som flygtninge og familiesammenførte, der er i landet, jf. boks II.10.

Boks II.10 Antagelser om flygtninge og familiesammenførte til flygtninge

I indeværende afsnit præsenteres resultaterne af en række beregninger af konsekvenserne på den finanspolitiske holdbarhed på langt sigt af flere flygtninge og familiesammenførte foretaget af DREAM. I beregningerne er de ekstra flygtninge og familiesammenførte i udgangspunktet tillagt samme adfærd som ikke-vestlige indvandrere. Dog er det antaget, at de ekstra flygtninge og familiesammenførte adskiller sig fra ikke-vestlige indvandrere på en række væsentlige punkter. Således adskiller de ekstra flygtninge og familiesammenførte sig fra den gennemsnitlige ikke-vestlige indvandrer med hensyn til arbejdsmarkedstilknytning (erhvervsfrekvens), køns- og alderssammensætning, fertilitet og genudvandring:

I beregningerne antages det, at erhvervsfrekvensen fordelt på køn, alder og opholdstid svarer til flygtninge og familiesammenførte, som har fået opholdstilladelse i perioden fra 2008 til 2013. Flygtninge og familiesammenførte har historisk set haft en lavere erhvervsfrekvens end ikke-vestlige indvandrere. Erhvervsdeltagelse for efterkommere af de ekstra flygtninge og familiesammenførte antages at svare til den gennemsnitlige ikke-vestlige efterkommer.

Flygtninge og familiesammenførtes køns- og aldersfordeling antages i beregningerne at svare til et gennemsnit for de flygtninge og familiesammenførte, der er indvandret i 2012-14. De ekstra flygtninge og familiesammenførtes aldersfordeling adskiller sig således fra gruppen af ikke-vestlige indvandrere ved, at der er flere børn og unge og færre 20-40-årige. Til gengæld svarer kønssammensætningen for flygtninge og familiesammenførte stort set til kønsfordelingen for ikke-vestlige indvandrere i fremskrivningen.

De aldersbetingede fertilitetskvotienter angiver, hvor mange børn 1000 kvinder i hver af aldersgrupperne 15 til 49 år føder på et givet tidspunkt. De aldersbetingede fertilitetskvotienter er beregnet på baggrund af data for fødsler i 2012-14 for flygtninge og familiesammenførte, som er indvandret i 1997 eller senere. Den samlede aldersbetingede fertilitetskvotient for flygtninge og familiesammenførte er på ca. 2,9 børn. Til sammenligning er den samlede aldersbetingede fertilitetskvotient for ikke-vestlige indvandrere på knap 1,9 børn.

fortsættes

Boks II.10 Antagelser om flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, fortsat

I beregningerne antages andelen af flygtninge og familiesammenførte på de enkelte alderstrin, der udvandrer i et år, at svare til gennemsnittet over flygtninge og familiesammenførtes udvandring i årene 2012-14. De er beregnet med afsæt i data over flygtninge og familiesammenførte, som er indvandret i 1997 eller senere. Det svarer til, at andelen af flygtninge og familiesammenførte, der antages at udvandre i et givent år, er betydeligt lavere – og tæt på nul – end for gruppen af ikke-vestlige indvandrere.

I beregningerne følger det individuelle offentlige forbrug det demografiske træk. Det er lagt til grund, at flygtninge og familiesammenførtes individuelle offentlige forbrug svarer til en gennemsnitlig ikke-vestlige indvandrers individuelle offentlige forbrug. Dermed tager beregningerne ikke højde for, at flygtninge de første år i Danmark deltager i integrationsprogrammer mv. og dermed kan have et lidt større træk på det individuelle offentlige forbrugsniveau. Derudover tages der ikke højde for udgifter til asylansøgere, som ikke får opholdstilladelse. Dette har især betydning i en situation, hvor anerkendelsesprocenten er lav, hvorfor der er mange asylansøgere i forhold til antallet af givne opholdstilladelser.

Permanent stigning på 5.000: Holdbarhed svækkes med ca. ½ pct. af BNP

Den finanspolitiske holdbarhed sammenfatter de langsigtede udfordringer for finanspolitikken. Denne skønnes med de givne antagelser i beregningen at blive svækket med ca. ½ pct. af BNP, som følge af den øgede befolkning der følger af, at der fra 2016 og frem årligt kommer 5.000 ekstra flygtninge og familiesammenførte, jf. tabel II.8. Effekterne på økonomien ved en årlig stigning på 5.000 flygtninge og familiesammenførte til flygtninge er nærmere uddybet i boks II.11.

Tabel II.8 Effekt på den finanspolitiske holdbarheds-indikator (HBI) af flere flygtninge

	Pct. af BNP	**Mia. kr. pr. år**
Permanent stigning på 5.000 flygtninge årligt	-0,46	-9¼
Midlertidig stigning i antal flygtninge		
- ved uændret serviceniveau pr. bruger	-0,13	-2¾
- ved lavere serviceniveau pr. bruger	0,08	1½

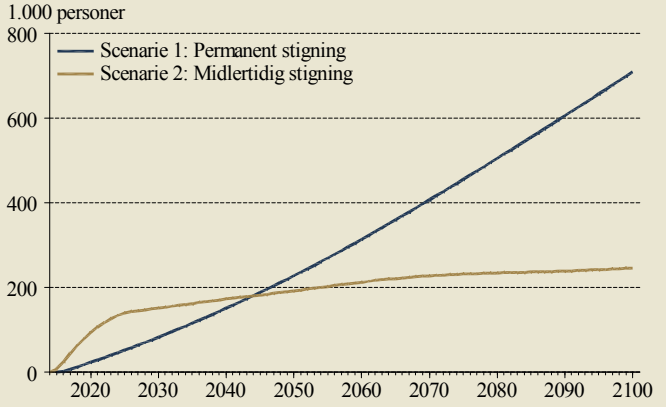
Anm.: Tabellen viser effekten på den finanspolitiske holdbarhed på langt sigt af flere flygtninge ved hhv. en permanent og midlertidig stigning i antal flygtninge. Effekterne i mia. kr. pr. år er i forhold til nominelt BNP i 2016.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Boks II.11 Effekter på økonomien af en stigning i antal flygtninge

Befolkningen vil stige ved en stigning i antallet af flygtninge og familiesammenførte, jf. figur A. Ved en permanent stigning på 5.000 ekstra flygtninge og familiesammenførte årligt vokser befolkningen isoleret set med ca. 700.000 ekstra personer i år 2100. Ved en midlertidig stigning i antallet af flygtninge og familiesammenførte, som antaget i figur II.10, stiger befolkningen med ca. 250.000 ekstra personer i 2100. Stigningen i befolkningen skyldes i begge scenarier, at flygtninge og familiesammenførte antages at have høj fertilitet.

Figur A Effekt på befolkning af ekstra flygtninge



Anm.: Figuren angiver den marginale effekt på befolkningens størrelse af de to scenarier.
Kilde: DREAM og egne beregninger.

Hvis antallet af flygtninge og familiesammenførte stiger permanent, vil BNP vokse med den større befolkning, der kommer af en permanent årlig stigning på 5.000 flygtninge og familiesammenførte. Til gengæld falder BNP pr. indbygger blandt andet som følge af en antagelse om, at de ekstra flygtninge og familiesammenførte har en lavere arbejdsmarkedstilknytning end alle andre befolkningsgrupper.

I de to scenarier er der ikke taget højde for mulige effekter på produktivitet og lønninger blandt personer med dansk oprindelse. I det omfang der er en sådan effekt, kan det have betydning for BNP og BNP pr. indbygger på lang sigt. Nyere litteratur peger på, at der kan være en lille positiv effekt på produktivitet og lønninger for den oprindelige befolkning på lang sigt, jf. Peri (2014).

Flere flygtninge i beskæftigelse kan afhjælpe svækkelse af HBI

Effekten på den finanspolitiske holdbarhed afhænger blandt andet af, i hvor høj grad nytilkomne flygtninge og familiesammenførte samt deres efterkommere kommer i beskæftigelse. I udgangspunktet er den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens blandt flygtninge og familiesammenførte godt 40 pct. i fremskrivningen.[3] I det tilfælde, at det vil være muligt omtrent at fordoble andelen flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse, vil den finanspolitiske holdbarhed være neutral ved en permanent såvel som midlertidig stigning i antallet af flygtninge og familiesammenførte. Det svarer til, at flygtninge og familiesammenførtes beskæftigelsesfrekvens omtrent skal øges til niveauet for personer med dansk oprindelse på knap 80 pct.

Midlertidig stigning: Holdbarhed svækkes med godt 0,1 pct. af BNP

I det andet scenarie antages der at komme 20.000 ekstra flygtninge og familiesammenførte i 2016 faldende til nul i 2026. Det skønnes at svække den finanspolitiske holdbarhed med godt 0,1 pct. af BNP. I dette scenarie forværres holdbarheden derfor væsentligt mindre end i det første scenarie, selvom der på kort sigt vil være en væsentlig saldoforværring. Denne beregning indikerer, at såfremt den ekstraordinære indstrømning af flygtninge er midlertidig, så er de langsigtede konsekvenser heraf beskedne.

Udgiftslofter forudsættes ikke at blive overholdt

Svækkelsen af holdbarheden afspejler, at det lægges til grund, at de offentlige forbrugsudgifter til børnepasning, sundhed mv. frem mod 2019 øges udover de vedtagne udgiftslofter. Det er i beregningen derfor implicit antaget, at udgiftslofterne ikke overholdes frem mod 2019, og de offentlige forbrugsudgifter vil være ca. 6 mia. kr. højere i 2019 end planlagt, svarende til godt ¼ pct. af BNP.

Overholdelse af udgiftslofter vil påvirke offentligt serviceniveau

Holdbarheden forbedres omvendt med knap 0,1 pct. af BNP i et scenarie, hvor stigningen er midlertidig og den planlagte vækst i det offentlige forbrug med udgiftslofterne lægges til grund for fremskrivningen frem mod 2019. Det betyder, at

3) Beskæftigelsesfrekvensen er defineret som antallet af personer i beskæftigelse blandt personer i den erhvervsaktive alder i perioden 2016 til 2100 divideret med det samlede antal personer i den erhvervsaktive alder i perioden 2016 til 2100. Den erhvervsaktive alder er defineret fra 17 år og op til folkepensionsalderen, som i fremskrivningen er stigende.

det øgede demografiske træk frem mod 2019 ikke medfører større offentlige forbrugsudgifter. En forudsætning for forbedringen af holdbarheden i dette scenarie er derfor, at der findes permanente besparelser på de offentlige forbrugsudgifter på ca. 6 mia. kr., jf. boks II.12.

Opsamling: Flere flygtninge vil svække de offentlige finanser

Samlet set viser DREAM's beregninger af virkningen på den finanspolitiske holdbarhed af en stigning i antallet af flygtninge og familiesammenførte, at det er afgørende om stigningen i antal flygtninge og familiesammenførte er midlertidig eller permanent. Beregningerne viser, at en midlertidig stigning har en varig effekt, men dog begrænsede konsekvenser for den finanspolitiske holdbarhed. Med en mere permanent stigning viser beregningerne, at der kan være en udfordring for den finanspolitiske holdbarhed. Det afhænger dog også af, hvorvidt det vil lykkes at få flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse.

Boks II.12 Udgiftslofter og flygtninge

Påvirkningen af de offentlige finanser af nye flygtninge og familiesammenførte afhænger i høj grad af, hvorvidt flygtningenes påvirkning af udgifterne til det offentlige forbrug og indkomstoverførsler er større end skattebetalingerne fra de beskæftigede flygtninge.

I scenarie 2 antages en stigning i antallet af flygtninge og familiesammenførte på 83.000 frem til 2019. Dette vil øge efterspørgslen efter offentlige forbrugsudgifter med ca. 6 mia. kr. i 2019. Hvis det offentlige serviceniveau skal opretholdes på trods af denne befolkningsstigning, skal det offentlige forbrug derfor øges med ca. 6 mia. kr. En overholdelse af de eksisterende udgiftslofter vil dermed medføre, at det offentlige serviceniveau pr. indbygger permanent bliver reduceret, da der skal findes permanente besparelser på andre offentlige forbrugsudgifter på ca. 6 mia. kr.

I et scenarie med uændrede udgiftslofter vil påvirkningen af de offentlige finanser derfor primært afhænge af, hvorvidt de ydelser flygtninge modtager i integrationsydelse og øvrige udgifter til indkomstoverførsler er større end skattebetalingerne fra flygtninge, som kommer i beskæftigelse.

Med nedsættelse af integrationsydelsen til SU-niveau er udgifterne til indkomstoverførsler til nye flygtninge relativt begrænsede i løbet af de første 7 års ophold i Danmark. På lang sigt antages flere flygtninge at få fodfæste på arbejdsmarkedet, hvilket betyder, at skatteindtægterne fra beskæftigede flygtninge gradvist vil stige. I den konkrete beregning stiger skatteindtægterne mere end indkomstoverførslerne, hvorfor den finanspolitiske holdbarhed forbedres.

Finanspolitiske muligheder

Udgifter til flygtninge og asylansøgere underlagt lofter

Stigningen i antallet af asylansøgere og flygtninge fra 2014 til 2016 forventes som nævnt at øge de offentlige udgifter med ca. 9 mia. kr. i 2016. Størstedelen af disse udgifter er underlagt de statslige og kommunale udgiftslofter. Hvis det høje antal asylansøgere fortsætter, vil der være yderligere udfordringer i de kommende år. Der er flere forskellige muligheder for at håndtere denne stigning. I det følgende gennemgås forskellige konkrete eksempler på, hvordan udgifterne til flygtninge og asylansøgere kan håndteres.

Håndtering ved omprioriteringer

En mulighed er, at finansiere udgifterne til flygtninge og asylansøgere via omprioriteringer under udgiftslofterne. De vedtagne udgiftslofter for offentlige driftsudgifter repræsenterer et udgiftsniveau, der er i overensstemmelse med de finanspolitiske målsætninger for den strukturelle og faktiske saldo, som både i 2016 og 2017 er tæt på de finanspolitiske grænser, jf. afsnit II.2. Hvis de eksisterende udgiftslofter bliver overholdt, vil man således kunne håndtere de ekstra udgifter uden at komme i konflikt med de finanspolitiske grænser og uden at skulle finde yderligere finansiering. Denne strategi følger regeringen.

Omprioriteringer kan påvirke serviceniveau

Det kræver dog, at der spares på andre områder under udgiftslofterne. En ulempe ved denne strategi er derfor, at man kan få nogle store udsving i det offentlige serviceniveau pr. bruger. I år med store flygtningeudgifter må der skæres i andre udgifter, mens det offentlige serviceniveau kan øges i år med lave flygtningeudgifter.

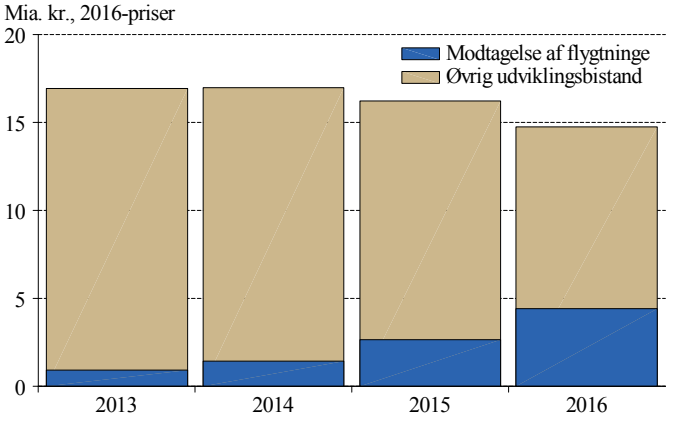
Asyludgifter er finansieret via udviklingsbistand, …

De seneste år er de statslige merudgifter til asylmodtagelse delvist finansieret ved omprioriteringer under udgiftslofterne. Omprioriteringen dækker over en reduktion i udviklingsbistanden, der også er underlagt det statslige udgiftsloft for driftsudgifter. Regeringen har en målsætning om at efterleve FN's målsætning om at yde mindst 0,7 pct. af BNI i udviklingsbistand, svarende til knap 15 mia. kr. I dette regnestykke kan der medregnes visse udgifter til asylansøgere i løbet af det første år, de opholder sig i Danmark. Der er derfor tale om en midlertidig omprioriteringsmulighed, med mindre asyltallet forbliver højt. Kriterierne for hvilke udgifter, der må opgøres som udviklingsbistand, bliver fastsat af den såkaldte Development Assistance Committee (DAC), der hører under OECD.

… som er reduceret med 5 mia. kr. fra 2014 til 2016

På finansloven for 2016 er omkring 10¼ mia. kr. af udviklingsbistanden målrettet udlandet, mens 4½ mia. kr. er øremærket udgifter til asylansøgere i Danmark, jf. figur II.11. I 2014 var de tilsvarende tal 15½ og 1½ mia. kr. På baggrund af de stigende asyludgifter samt et politisk ønske om at reducere udviklingsbistanden skønnes udviklingsbistanden målrettet udlandet reduceret med godt 5 mia. kr. fra 2014 til 2016.

Figur II.11 Anvendelse af udviklingsbistand



Kilde: Statsregnskabet for 2013, 2014 og 2015 samt Finansloven for 2016.

Reduktion i kommunalt serviceniveau pr. indbygger

En alternativ mulighed for omprioriteringer under lofterne er at reducere det offentlige serviceniveau pr. indbygger. Kommunerne modtager et stort antal nye flygtninge og familiesammenførte i disse år, og dette indebærer, at der er flere brugere af de kommunale daginstitutioner, skoler mv. En anden måde at løse de kortsigtede udfordringer for de offentlige finanser er derfor, at kommunerne sparer på serviceniveauet pr. indbygger.

Håndtering ved højere udgiftslofter

En anden mulighed er, at hæve de eksisterende udgiftslofter. Ved at hæve de vedtagne udgiftslofter, kan man håndtere de offentlige merudgifter til flygtninge og asylansøgere uden at reducere de offentlige forbrugsudgifter per indbygger eller udviklingsbistanden til udlandet. Normalt vil det være nødvendigt at anvise konkret finansiering for at hæve udgiftslofterne.

Skattestop forhindrer højere udgiftslofter ved skattestigninger

Med skattestoppet har regeringen fravalgt muligheden for at finansiere højere udgiftslofter gennem en midlertidig stigning i skatterne. Der er dog andre muligheder for at finansiere højere udgiftslofter. Det kan eksempelvis gøres ved at reducere udgifterne til de offentlige investeringer. Der er dog begrænsede muligheder for at reducere de offentlige investeringer på kort sigt, jf. afsnit II.2.

Håndtering ved underskudsfinansiering kan bryde finanspolitiske grænser

Alternativt kan man vælge at underskudsfinansiere en stigning i udgiftslofterne. Det vil ikke bringe den finanspolitiske holdbarhed i fare, hvis merudgifterne er midlertidige. I 2017 er underskuddet på den strukturelle saldo dog tæt på ½ pct.-grænsen, og underskuddet på den faktiske saldo kan også bryde med 3 pct.-grænsen i Stabilitets- og Vækstpagten, hvis for eksempel konjunktursituationen udvikler sig mere negativt end antaget. Der er derfor en risiko for, at en eller begge underskudsgrænser brydes, hvis udgifterne til flygtninge og asylansøgere ikke bliver fuldt finansierede.

Afvigelse fra saldokrav under exceptionelle omstændigheder

Der kan ifølge budgetloven afviges fra ½ pct.-grænsen i tilfælde af exceptionelle omstændigheder, der ligger udenfor statens kontrol. Der er ligeledes mulighed for, at EU-kommissionen accepterer en overskridelse af 3 pct.-grænsen, hvis overskridelsen skyldes exceptionelle og midlertidige forhold, der ligger udenfor statens kontrol[4].

Undtagelser fra saldokrav kræver klare retningslinjer

Regeringen kan vælge at hæve udgiftslofterne uden at finansiere det, da de ifølge budgetloven kan begrunde et brud på de finanspolitiske grænser med exceptionelle omstændigheder udenfor statens kontrol. Denne løsning vil dog kræve, at regeringen konkret definerer, hvad der forstås ved exceptionelle omstændigheder, og i hvilke tilfælde denne bestemmelse kan tages i brug.

Italien og Østrig søger om undtagelse fra saldokrav

EU-kommissionen har i forbindelse med deres årlige vurdering af Eurolandenes budgetter for 2016 vurderet, at Italien og Østrig afviger væsentligt fra deres mellemfristede målsætninger for den strukturelle saldo. Såfremt man tager højde for landenes udgifter til flygtninge og asylansøgere, vurderer kommissionen dog, at afvigelsen ikke længere er væsentlig, jf. *2016 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment*. Italien og Østrig har derfor indtil videre undgået at få igangsat en procedure for uforholdsmæssigt store underskud (EDP) på basis af Stabilitets- og Vækstpagtens undtagelsesklausul.

4) Kilde: artikel 126 af *Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmetode* samt *Vade mecum on the Stability and Growth pact (2016)*.

Svært at sammenligne udgifter med andre lande

Italien estimerer i deres budget for 2016, at de exceptionelle udgifter til flygtninge og asylansøgere udgør ca. 0,2 pct. af BNP. Denne opgørelse inkluderer blandt andet udgifter til uddannelse, lægehjælp samt husning af flygtninge og asylansøgere. Herudover er også inkluderet udgifter til redning af flygtninge til søs. Østrig beregner i budgettet for 2016 de ekstraordinære udgifter til 0,3 pct. af BNP. Der er dog ikke offentliggjort nogen nærmere dekomponering. Til sammenligning kan udgifterne i Danmark som nævnt være øget med godt 9 mia. kr. svarende til ½ pct. af BNP som følge af stigningen i flygtninge og familiesammenførte. Denne opgørelse dækker dog over andre udgifter end de italienske og østrigske beregninger, hvorfor beløbene ikke direkte kan sammenlignes.

Håndtering ved lavere udgifter til flygtninge

En sidste måde at håndtere presset på de offentlige finanser af det stigende antal flygtninge og familiesammenførte er ved at reducere de offentlige ydelser, der bliver givet til flygtninge. Det kan både ske gennem en reduktion i niveauet for indkomstoverførsler til flygtninge, men også gennem besparelser på integrationsindsatsen.

Aftale mellem regeringen og KL mindsker behov for besparelser

Regeringen indgik i marts 2016 en aftale med KL om en række justeringer af integrationsindsatsen. Et element i aftalen var at lempe de krav, der stilles til kommunernes integrationsindsats, herunder klasseloftet for modtagerklasser, antallet af helbredsvurderinger og samtaler med kommunen mv. Dette vil alt andet lige reducere de udgifter, der specifikt kan relateres til nye flygtninge, og dermed også mindske besparelsen på øvrige kommunale serviceudgifter. Hvis besparelserne på dette område skader integrationen, kan man dog risikere, at beskæftigelsesfrekvensen for flygtninge reduceres, hvilket kan øge udfordringen på lang sigt.

Stigning i beskæftigelsen kan løse udfordringen

En væsentlig del af de finanspolitiske udfordringer skyldes, at flygtninge og familiesammenførte til flygtninge har en beskeden beskæftigelsesgrad. De negative konsekvenser for de offentlige finanser vil derfor blive mindsket, hvis man via arbejdsmarkedspolitiske tiltag kan hæve beskæftigelsesfrekvensen for flygtninge.

Trepartsaftale giver mulighed for arbejde til lav løn

Regeringen har sammen med arbejdsmarkedets parter indgået en trepartsaftale, der har til formål at gøre det nemmere for flygtninge at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Aftalen inkluderer blandt andet oprettelsen af den såkaldte integrationsgrunduddannelse, der gør det muligt for flygtninge at blive ansat i midlertidige stillinger til en lav løn. Til gengæld forpligtiger arbejdsgiverne sig til at give flygtningene opkvalificering og uddannelse i 20 uger i løbet af ansættelsen.

Politisk påvirkning af antallet af asylansøgere

Politiske stramninger af flygtninges vilkår

Danmark har i de seneste år foretaget en række stramninger af udlændinge- og asyllovgivningen. Regeringen har i regeringsgrundlaget tilkendegivet, at formålet med stramningerne er at gøre Danmark til et mindre attraktivt land at søge asyl i. Stramningerne dækker blandt andet over indførslen af integrationsydelsen og strammere regler for familiesammenføring.

Ny integrationsydelse erstatter kontanthjælp

Med virkning fra september 2015 har folketinget indført den såkaldte integrationsydelse, som indebærer et lavere ydelsesniveau end kontanthjælp for ledige flygtninge. Integrationsydelsen er på SU-niveau og erstatter kontanthjælpen for nyankomne personer, der har opholdt sig udenfor EU i mindst et af de seneste otte år. I marts 2016 blev det vedtaget, at integrationsydelsen fra 1. juli 2016 også skal gælde for personer, der allerede opholdte sig i Danmark inden integrationsydelsen blev vedtaget. Det drejer sig både om flygtninge, øvrige indvandrere og danskere, der ikke lever op til opholdskravet for normal kontanthjælp.

Begrænset ret til familiesammenføring for nogle flygtninge

Dertil kommer, at flygtninge kan tilkendes såkaldt midlertidig beskyttelsesstatus. Det betyder, at deres opholdstilladelse kun gælder i 1 år, og at de først har mulighed for at ansøge om familiesammenføring efter 3 års ophold.

Tyrkiet overtager asylansøgere fra EU

EU har i marts 2016 indgået en politisk aftale med Tyrkiet om håndtering af asylansøgere. Aftalen betyder, at Tyrkiet fremover vil overtage nogle af de personer, der ankommer til Grækenland for at søge om asyl. Deres ansøgning vil herefter blive behandlet i Tyrkiet efter de gældende EU-regler. EU forpligtiger sig til gengæld til at modtage nogle

af de asylansøgere, der får deres ansøgning godkendt, samt til at bidrage til finansieringen af asylansøgernes ophold i Tyrkiet.

Mange faktorer påvirker asylstrømme

Det er i sagens natur vanskeligt præcist at sige, hvordan disse politiske tiltag påvirker antallet af asylansøgere i Danmark. I den økonomiske litteratur er der foretaget en række empiriske undersøgelser, der kortlægger hvilke faktorer, der har størst indflydelse på asylstrømninger. Dette kan ikke estimeres præcist, men konsensus i litteraturen er, at faktorer i både oprindelses- og modtagerlandet påvirker beslutningen om at søge asyl.

Asyltal afhænger primært af uro i oprindelseslande, …

Ifølge Hatton (2009) skal de væsentligste forklaringer findes i asylansøgernes oprindelseslande. Krig, undertrykkelse og fattigdom i asylansøgernes hjemlande betyder, at antallet af asylansøgere stiger.

… men muligt for modtagerlande at påvirke asyltallet

Faktorer i modtagerlandet kan imidlertid også påvirke antallet af asylansøgere. Det gælder både for økonomiske, kulturelle og politiske forhold i modtagerlandet, jf. blandt andet Hatton (2009) og Brekke, Røed og Schøne (2016). Flygtninge søger i højere grad mod rige lande samt mod lande, hvor der i forvejen bor mange mennesker fra deres hjemland.

Tiltag reducerer antallet af asylansøgere, …

Herudover er der en klar tendens til, at flygtninge søger mod de lande, hvor de nemmest kan få tilkendt asyl for dem selv og deres familie. Derfor må de politiske tiltag i Danmark samlet set antages at have påvirket antallet af asylansøgere i en negativ retning. Det er dog vanskeligt at estimere størrelsesordenen af den effekt, som de konkrete stramninger har haft og vil få på antallet af asylansøgere til Danmark.

… men svært at kvantificere effekten

Der findes flere forskellige analyser, der kvantificerer effekten af strammere lovgivning på antallet af asylansøgninger. Hatton (2009) estimerer, at asylstramninger i en række vestlige lande isoleret set sænkede antallet af asylansøgere med ca. 110.000 personer i 2006, når der sammenlignes med niveauet i 2001. Det skal ses i forhold til, at der samlet set var ca. 600.000 personer, der søgte asyl i de analyserede lande i 2001.

Asyltal påvirkes også af politik i nabolande

Antallet af asylansøgere i Danmark bliver dog også påvirket af den politik, der bliver ført i vores nabolande. Når et land strammer asylpolitikken, vil nogle flygtninge vælge at søge asyl i nabolandene i stedet, mens andre vil blive i deres hjemland, jf. Brekke, Røed og Schøne (2016). Det betyder for eksempel, at stramninger i Sverige isoleret set vil øge tilstrømningen til Danmark. Hvis alle lande i en region strammer asylpolitikken betyder det, at der samlet set vil komme færre asylansøgere til regionen.

Andre kilder viser samme billede

Flere andre kilder i litteraturen finder tilsvarende en sammenhæng mellem politiske stramninger af asyl- og udlændingepolitikken og antallet af asylansøgere i et land, jf. eksempelvis Thielemann (2003) og Neumayer (2004). Det er dog svært at sige noget generelt om hvilke typer stramninger, der har den største effekt på basis af den eksisterende litteratur.

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.7 i afsnit II.2. Overordnet set vurderes de finanspolitiske målsætninger at være overholdt, og på lang sigt vurderes de offentlige finanser grundlæggende at være sunde. Men specielt i 2016 og 2017 er de offentlige finanser tæt på de finanspolitiske grænser, og der kan være et pres på de udgiftspolitiske rammer på grund af et stigende antal flygtninge. Nye initiativer i 2016 og 2017 bør derfor være fuldt finansierede.

… men strukturelt underskud tæt på ½ pct.-grænsen i 2017

Underskuddet på den strukturelle saldo opgjort efter budgetlovens metode forventes at udgøre ca. 0,3 pct. af BNP i 2017. Der skal derfor kun ske små justeringer i forudsætningerne før, budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP bliver brudt ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for 2017.

Underskud på faktisk saldo på ca. 2 pct. af BNP i 2016 og 2017

Underskuddet på den faktiske saldo ventes at udgøre 2,1 pct. af BNP i 2016 og 2,0 pct. af BNP i 2017, og det er dermed lavere end EU's underskudsgrænse på 3 pct. af BNP. Udviklingen på den faktiske saldo er dog forbundet med betydelig usikkerhed, og ændrede forudsætninger for eksempelvis pensionsafkastskatten, udgifter til flygtninge og asylansøgere eller konjunktursituationen kan føre til et brud på 3 pct.-grænsen.

Udgifter til flygtninge presser de offentlige budgetter

De offentlige regnskaber for 2015 viser, at udgiftslofterne er overholdt. Der er dog en række udfordringer i udgiftspolitikken i 2016 og 2017. Et stigende antal flygtninge og familiesammenførte til flygtninge medfører, at der er en større efterspørgsel efter børnepasning, skolegang og øvrige offentlige serviceudgifter under udgiftslofterne. Dette vil med de givne udgiftslofter føre til et pres for at finde besparelser andre steder på de offentlige budgetter. En anden udfordring i udgiftspolitikken er, at der er forudsat et fald i de offentlige investeringer i 2016 og 2017, hvor der allerede er planlagt mange konkrete investeringsprojekter. De seneste år har det vist sig vanskeligt at realisere en reduktion i de offentlige investeringer.

Fra 2018 afstand til grænser for de offentlige finanser

I 2018 skønnes det faktiske underskud at blive 1,0 pct. af BNP, og der ventes omtrent balance på den strukturelle saldo. I de følgende år forbedres den strukturelle saldo yderligere, og der er udsigt til et strukturelt overskud på 0,4 pct. af BNP i 2020 og 2025. Forbedringen af de offentlige finanser skal udover den forventede normalisering af konjunkturerne blandt andet ses i lyset af Tilbagetrækningsreformen og en beskeden vækst i de offentlige udgifter i årene dækket af udgiftslofterne, dvs. frem til 2019.

Strukturel saldo

Ny viden og nye data ændrer synet på den strukturelle saldo

I takt med ny viden og nye data foretager formandskabet løbende revurderinger af det strukturelle niveau for beskæftigelse, arbejdsstyrke og BNP. Disse revurderinger fører til udsving i den strukturelle saldo, som ikke kan forklares med ændringer i politik eller andre fundamentale forhold. Ændringerne kan virke forstyrrende for tilrette-

lægelsen af den økonomiske politik, men det må tillægges større værdi, at skønnet for den strukturelle saldo hele tiden giver et retvisende billede af de offentlige finansers sundhedstilstand.

Strukturel saldo nær grænsen giver udfordringer

Budgetlovens underskudsgrænse udgør ½ pct. af BNP, og i 2014, 2015 og 2016 har det fremlagte finanslovsforslag afspejlet en strukturel saldo tæt på underskudsgrænsen. Den grundlæggende usikkerhed om det præcise niveau for den strukturelle saldo gør, at det er problematisk, at denne størrelse tillægges stor værdi ved vurderingen af råderummet for det enkelte års finanspolitik.

Forværring af strukturel saldo som følge af ny arbejdsstyrke

Revurderingen af den strukturelle arbejdsstyrke som følge af ændrede antagelser og nye data, der er omtalt i kapitel I, har isoleret set bidraget til en forværring af den strukturelle saldo på lang sigt på omkring 0,4 pct. af BNP. Trods nedrevisionen af arbejdsstyrken skønnes stadig en højere strukturel beskæftigelse end regeringen. Dette bidrager til, at vurderingen af den strukturelle saldo i 2020 fortsat er mere positiv end regeringens, der forventer balance på de offentlige finanser.

Den anvendte metode overvurderer effekten på kort sigt

På helt kort sigt har revurderingen af den strukturelle arbejdsstyrke som følge af ændrede antagelser og nye data haft større betydning for den strukturelle saldo beregnet efter budgetlovens metode, som af denne grund er forværret med ca. 0,9 pct. af BNP i 2016. Den store forværring skal ses i lyset af den metode, der ifølge budgetloven skal anvendes til at beregne den strukturelle saldo. Metoden bygger på en række forsimplende antagelser, hvor det blandt andet antages, at der er en fast sammenhæng mellem ændringer i beskæftigelses- og output gap og den offentlige saldo. I den konkrete situation vurderes denne antagelse at føre til en overvurdering af den kortsigtede effekt af den ændrede vurdering af den strukturelle arbejdsstyrke.

Strukturel saldo må ikke overskrides efter finanslovsforslag

Underskudsgrænsen for den strukturelle saldo har i forhold til loven kun betydning i de fremadrettede år. Revisioner af den strukturelle saldo i de historiske år har derfor ikke konsekvenser i forhold til lovgivningen. Efter fremlæggelsen af finanslovsforslaget må underskuddet godt overstige ½ pct. af BNP, hvis det skyldes, at ny information giver anledning

til at ændre skønnene for de strukturelle niveauer mv. Derimod må saldoen ikke ændres som følge af nye diskretionære tiltag.

Definition af og oversigt over tiltag nødvendig for troværdighed

Denne bestemmelse betyder, at der er behov for en afklaring af, hvad der forstås ved et diskretionært tiltag, og hvad der forstås ved ændrede skøn. Uden en sådan definition er det ikke muligt at afdække, om der er gennemført ufinansierede tiltag efter finanslovsforslagets fremlæggelse. Den manglende kontrolmulighed begrænser troværdigheden af den strukturelle saldo som et finanspolitisk styringsmål. Formandskabet skal derfor gentage anbefalingen om, at budgetlovens bestemmelser på dette område klargøres, samt at der offentliggøres en oversigt på Finansministeriets hjemmeside, hvor konsekvenserne af tiltag dokumenteres.

Flygtninge og offentlige finanser

Flere flygtninge presser de offentlige finanser

Siden 2014 er antallet af asylansøgere, flygtninge og familiesammenførte i Danmark steget markant. Dette indebærer isoleret set højere udgifter til asylmodtagelse, integration, overførsler, børnepasning mv. Fra 2013 til 2016 skønnes de offentlige udgifter på den baggrund at være øget med ca. 9 mia. kr. Nogle flygtninge kommer i arbejde, hvilket kan bidrage til at finansiere en del af de øgede udgifter, men beregninger præsenteret i kapitlet viser, at flere flygtninge i sig selv vil svække de offentlige finanser. Det gælder ikke bare på kort, men også på lang sigt.

Uændrede udgiftslofter fører til lavere serviceudgifter, når der kommer flere flygtninge

Regeringen har valgt en strategi, hvor udgiftslofterne - og dermed det offentlige forbrug - fastholdes frem mod 2019 på trods af en forventning om, at stigningen i antallet af flygtninge fortsætter de kommende år. Beregninger i dette kapitel viser, at den finanspolitiske holdbarhed i den situation kan forbedres. Det skyldes, at de samlede offentlige forbrugsudgifter ikke får lov til at stige på trods af stigningen i antallet af flygtninge, og dermed stigningen i antallet af personer som den offentlige service dækker. I det omfang flygtninge kommer i arbejde og betaler skat, bidrager de positivt til de offentlige finanser. Prisen for denne holdbarhedsforbedring er imidlertid, at de offentlige serviceudgifter pr. bruger reduceres permanent.

Regeringen forudsætter nulvækst i 2017

Regeringen forudsætter, at finanslovsforslaget for 2017 vil afspejle et mindreforbrug under udgiftslofterne på 2 mia. kr. Dermed forudsætter regeringen nulvækst i det offentlige forbrug i 2017, hvor udgiftslofterne afspejler en vækst på 0,4 pct. Nulvækst kan blive en udfordring at overholde, hvis antallet af asylansøgere fortsætter på det høje niveau i 2016 og 2017. Regeringen skønner, at der kommer 25.000 nye asylansøgere til Danmark i 2016, men de første måneder af 2016 viser dog et relativt beskedent antal ansøgere. Dertil kommer, at de offentlige finanser er tæt på de finanspolitiske grænser i både 2016 og 2017. Dette taler for at se tiden an, før der foretages ændringer i den økonomiske politik som følge af flere flygtninge.

Politisk valg hvordan udfordring håndteres

Såfremt antallet af asylansøgere også de kommende år fortsætter på det høje niveau, kan udfordringerne for de offentlige finanser håndteres på forskellige måder. En mulighed er at fastholde udgiftslofterne, så de ekstra udgifter håndteres via en reduktion i det offentlige serviceniveau pr. bruger. En anden mulighed er at hæve udgiftslofterne, så de højere udgifter til flygtninge ikke forudsætter en reduktion af udgifterne til offentlig service pr. bruger. En sådan stigning skal som udgangspunkt finansieres, hvilket eksempelvis kan ske gennem en midlertidig forhøjelse af skatterne. Alternativt kan man reducere udgifterne til flygtninge, eksempelvis ved at reducere de offentlige ydelser de har krav på eller via stramninger i asyl- og udlændingepolitikken. Der er både politiske og økonomiske argumenter for og imod de forskellige muligheder, hvorfor der ikke er nogen fagøkonomisk bedste mulighed at pege på.

Litteratur

Brekke, J.P., M. Røed og P. Schøne (2016): Reduction or only Deflection? The Policy Effect on Interconnected Asylum Flows. *(Kommende)*

Hatton, T.J.(2009): The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why? *The Economic Journal* 119 (February), s. F183-F213.

Neumayer, E. (2004): Asylum destination choice – what makes some West European countries more attractive than others? *European Union Politics* 5, s. 155-180.

Peri, G. (2014): Do Immigrant Workers Depress the Wages of Native Workers? *IZA World of Labor* (42).

Thielemann, E.R. (2003): Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration. *Institute for International Integration Studies Discussion Paper Series* No. 09.