



SKATTEMINISTERIET

Notat

14. september 200707
J.nr. 2007-348-029999

Forudsætninger i 2015-planen

2015-planen – ”Mod nye mål – Danmark 2015” fastlægger de overordnede linjer og sigtepunkter for den økonomiske politik frem mod 2015. Planen sikrer en holdbar linje i finanspolitikken. Kravet til en holdbar finanspolitik er, at den planlagte økonomiske politik kan fastholdes på lang sigt – uden at det på et senere tidspunkt bliver nødvendigt at gennemføre finanspolitiske stramminger. Den samlede plan indebærer, at den langsigtede finanspolitiske holdbarhedsindikator er 0, dvs. at finanspolitikken i udgangspunktet lige netop er holdbar.

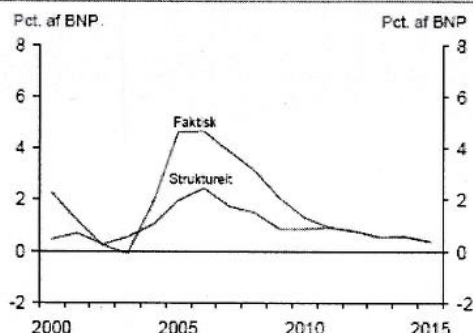
Det samfundsøkonomiske forløb i 2015-planen tager udgangspunkt i konjunkturvurderingen i Økonomisk Redegørelse, august 2007, der beskriver den økonomiske udvikling 2007-2008. Fra 2009 og frem til 2015 hviler det samfundsøkonomiske forløb i 2015-planen på forskellige beregningstekniske antagelser samt politiske prioriteringer. Jo tættere forløbet kommer på 2015, i jo højere grad er der tale om et rent struktur-mæssigt forløb. Efter 2015 fremskrives udviklingen i de offentlige finanser efter såkaldte neutrale og beregningstekniske forudsætninger, der bl.a. medfører uændret skattebelastning og kompensationsgrader i forhold til 2015 samt at den offentlige sektor udgør en konstant andel af økonomien.

Dette notat indledes med at give et overblik over udviklingen i centrale variable, hvis 2015-planen ”går op”. Herefter kommer et afsnit om den finanspolitiske prioritering af ressourcerne og til sidst et afsnit om forudsætningerne for planens finansiering.

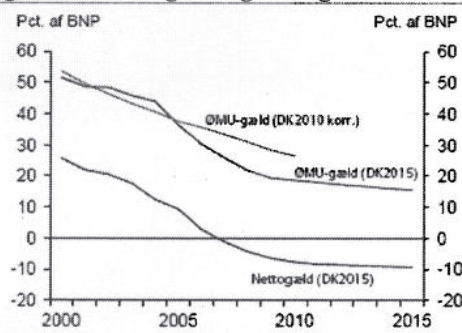
Konsekvenser for centrale makroøkonomiske variable, hvis planen ”går op”

En opfyldelse af 2015-planen sikrer en holdbar udvikling i de offentlige finan-

Figur 1 – Faktisk og strukturelt overskud



Figur 2 – ØMU-gæld og nettogæld



Kilde: "Mod nye mål – Danmark 2015" side 12

Planens centrale forudsætninger – udgifter

På udgiftssiden identificerer 2015-planen en række offentlige investeringer og udgifter, der skal sikre en fortsat fremgang i velstand og velfærd umiddelbart såvel som på sigt. Afkastet af investeringerne er i flere tilfælde afgørende for, at planens finansieringsmæssige forudsætninger omkring arbejdsudbud og produktivitet går i opfyldes.

Tabel 1 – Oversigt over de finanspolitiske prioriteringer i 2015-planen

Tabel 1. Prioriteringer i finanspolitikken		
	Pct. af BNP	Mia. kr. (2007)
Prioriteringer i finanspolitikken (1-6)	3,0	51
1. Flere ressourcer til offentlig service	1,8	31
- heraf globaliseringspulje	0,4	7
2. Større offentlige investeringer	0,4	7
3. Skattestop fra 2007 til 2015 uden indeksering af energifgifter	0,4	7
4. Energi strategi (især lavere afgiftsprovener)	0,3	5
5.a) Lavere skat på arbejde ¹⁾	0,6	10
<i>finansieret inden for skattestoppet via:</i>		
5.b) Afledte merindtægter fra moms mv.	-0,1	-2
5.c) Uændret realværdi af energifgifter	-0,2	-4
5.d) Afskaffelse af arbejdsmarkedsfond	-0,2	-3
5.e) Løft i arbejdsudbud	-0,1	-1
6. Forøgelse af overførselsindkomster	0,1	1
Bidrag til prioriteringsråderum (A-B)	3,0	51
A. Råderum ekskl. nye initiativer/krav	2,2	37
B. Krav til beskæftigelse og arbejdstid	0,8	14

Anm.: Som følge af afrunding kan totalerne afvige fra summen af underkomponenterne.
 1) Direkte virkning.

Anm: Tabellen viser omkostningen/gevinsten målt som en konstant meromkostning/indtægt fra og med i dag. Der er derfor afvigelser fra de tal, de nævnes i teksten.

Kilde: "Mod nye mål – Danmark 2015" side 49.

Tabel 1 viser de finanspolitiske prioriteringer. Prioriteringerne opgøres i forhold til en situation, hvor skattebelastningen er konstant og de offentlige udgifter (målt i fast priser) holdes uændret fra 2007-2015.

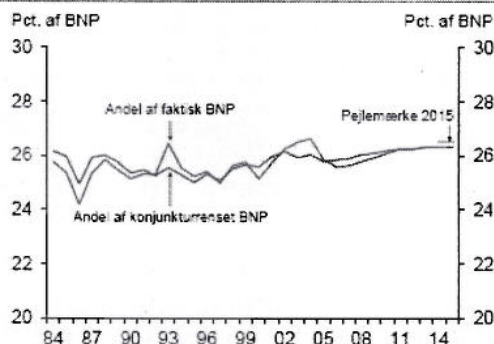
Flere ressourcer til offentlig service

Posten "flere ressourcer til offentlig service" er den dyreste prioritering. Ifølge denne post gives ressourcerne til offentlig service et varigt løft på 31 mia. kr. Der svarer til et løft på 7½ mia. kr. i 2008, 4½ mia. kr. om året i 2009-12 og 3½ mia. kr. i 2013-15¹. Niveauløftet skal bl.a. bruges til at indfase initiativer fra kvalitetsreformen og globaliseringsindsatsen.

Løftet betyder, at udgifterne til offentlig service i 2015 kan udgøre op til 26½ pct. af BNP. Det er knap 1 pct. enhed mere end gennemsnittet for perioden 1984-2007. Den planlagte vækst er større end i den oprindelige 2010-plan. Den højere vækst er mulig pga. lavere renteudgifter end forudsat (hurtigere gældsafvikling).

Endelig er det forventningen, at effektiviseringer som følge af bl.a. kommunalreformen, ændringerne i skattevæsnets struktur og ændringerne i universitets- og gymnasiumstrukturen vil frigøre ressourcer svarende til 1 mia. kr. om året i 2009-2013.

Figur 3 – Offentlige serviceudgifters andel af samfundsøkonomien



Kilde: "Mod nye mål – Danmark 2015" side 20.

Større offentlige investeringer

Ifølge planen kan de årlige offentlige investeringer øges gradvist fra i dag 28 mia. kr. årligt til 36 mia. kr. i 2015, svarende til en årlig merinvestering fra og med i dag på 7 mia. kr. Investeringsløftet er navnlig muligt i medfør af kvalitetsfonden. Ifølge kvalitetsreformen oprettes der således en kvalitetsfond på 50 mia. kr., som skal medfinansiere offentlige investeringer i bl.a. sundhedssektoren.

¹ Målt i løbende priser bliver merudgiften dermed ca. 37 mia. kr. svarende til et løft på 8 pct. I tabellen opgøres udgiften til 31 mia. kr. fordi udgiften som nævnt beregnes som en varig merudgift fra og med i dag, og den samlede udgift indfases gradvist frem mod 2015.

Energistrategien

Omkostningen ved energistrategien beregnes til 5 mia. kr. Energistrategien sigter bl.a. på at øge andelen af vedvarende energi, og påvirker bl.a. de offentlige finanser via tilskud til energibesparelser mv. og navnlig lavere afgiftsprovenuer når energiforbruget og dermed afgifterne reduceres.

Finanspolitiske prioriteringer vedrørende det skattepolitiske område

De resterende finanspolitiske prioriteringer vedrører det skattepolitiske område. Fortsat skattestop fra 2007 til 2015 reducerer isoleret set skattebelastningen med 7 mia. kr. i forhold til en situation med uændret realbeskatning, og under forudsætning af at energiafgifterne ikke indekseres. Omkostningen reduceres til 3 mia. kr. når energiafgifterne, som det er besluttet i omlægningen af skat på arbejdsindkomst af 3. september, indekseres.

Den finanspolitiske prioritering indeholder endeligt Regeringens oprindelige skatteomlægning "lavere skat på arbejde". Ændringerne er, som det ses i tabellen finansieret inden for skattestoppet, det gælder vel og mærket kun, hvis løftet i arbejdsudbuddet (dvs. adfærdsændringer) medregnes som finansiering, og hvis forøgelsen af overførselsindkomsterne ikke medregnes.

Siden "Mod nye mål – Danmark 2015" blev udarbejdet er Regeringens oprindelige skatteomlægning blevet ændret på et par væsentlige punkter. Den aftale, der med støtte fra DF blev indgået den 3. september, og som pt. bliver behandlet i Folketinget indeholder således i forhold til den oprindelige omlægning ikke en forøgelse af grænsen for topskatten samt en mindre forøgelse af beskæftigelsesfradraget samt overførslerne end oprindeligt planlagt. Til gengæld øges grænsen for betaling af mellemskat mere end i det oprindelige forslag. Ifølge aftalen af 3. september 2007 lempes indkomstskatten således med 9½ mia. kr. Aftalen er ifølge FM's beregninger fortsat finansieret inden for rammerne af skattestoppet, og påvirker derfor ikke umiddelbart den finanspolitiske prioritering i 2015-planen, jf. dog diskussionen nedenfor vedrørende konsekvenserne af, at antallet af topskatteydere ifølge den nye aftale ikke må stige ud over niveauet i 2007.

Planens centrale forudsætninger - finansiering

Arbejdsmarkedet

De mest centrale finansieringsforudsætninger i fremskrivningen vedrører arbejdsmarkedet. Tabel 1 viser, at kravene til beskæftigelse og arbejdstid årligt finansierer 14 mia. kr. svarende til knap 30 pct. af de prioriterede udgifter.

Konkret forudsættes det, at over perioden 2007-2015:

- Vil den strukturelle beskæftigelse øges med 15.000 personer.
- Vil den gennemsnitlige arbejdstid være uændret eller stigende.
- Vil den strukturelle ledighed fra og med 2010 falde til 4 pct.

Den samlede stigning i den strukturelle beskæftigelse er sammensat af et negativt demografisk bidrag på 30.000 personer, betydningen af allerede gennemførte reformer på 25.000 personer² samt endeligt et krav om nye initiativer på arbejdsmarkedet, der isoleret skal øge den samlede beskæftigelse med 20.000 personer.

Tabel 2 – Udviklingen i antal beskæftigede

	2005-2007	2007-2015	2005-2015
Ændring i strukturel beskæftigelse	25	15	40
- Nye initiativer	0	20	20
- Vedrørende allerede gennemførte reformer	45	25	70
- Demografisk betydning	-20	-30	-50

Anm: Allerede gennemførte reformer: Velfærdsaftalen, øget uddannelsesniveau, øget opholdstilladelse for udlændinge, efterlønsreformen (1999) mv.
 ”Mod nye mål – Danmark 2015”

At fastholde den gennemsnitlige arbejdstid uændret kræver ligeledes en række nye initiativer på arbejdsmarkedet, idet den demografiske udvikling mod flere ældre samt konjunkturerne trækker i retning af lavere arbejdstid. Det vurderes, at disse forhold isoleret set vil medføre en reduktion i arbejdstiden på 2,1 pct. Under forudsætning af, at ”nedsættelsen af skatten på arbejdsindkomst” skønnes at løfte den gennemsnitlige arbejdstid med 0,3 pct. er forudsætningen om uændret arbejdstid dermed ensbetydende med et krav om, at arbejdstiden for de beskæftigede skal stige med 1,8 pct.

Tabel 3 - Udvikling i arbejdstiden

	2008-2015
Ændring i arbejdstiden	-0,1
- Demografi	-1,3
- Lavere skat på arbejdsindkomst	0,3
- Andre forhold (konjunkturer)	-0,9
- Krav til ændring i arbejdstid for beskæftigede	1,8

Kilde: ”Mod nye mål – Danmark 2015”

Den gennemsnitlige arbejdstid i Danmark er steget siden midten af 90’erne, men ligger fortsat lavt i international sammenhæng. Det taler isoleret set for, at der er potentiale for yderligere øget arbejdstid. Omvendt vil øget velstand trække i den modsatte retning, idet efterspørgslen på fritid vil stige. I ”Mod nye mål – Danmark 2015” nævnes et lavere sygefravær, lavere skat på arbejde samt trepartsaf-talens mål vedrørende deltidsansatte som mulige metoder til øget arbejdstid.

Det planlægges endvidere at nedsætte en arbejdsmarkedskommission, der inden udgangen af 2008 skal præsentere sine anbefalinger til, hvordan kravene til beskæftigelse og arbejdstid kan opfyldes. I ”Mod nye mål – Danmark 2015” næv-

² Her hentydes til de senere års arbejdsmarkedsreform, bl.a. nævnes: velfærdsreformen (herunder en aftale om fremtidig indvandring), en forstærket integrationsindsats og en forbedring af fleksjobordningen. Endvidere vil et øget uddannelsesniveau øge beskæftigelsen. (jf. tiltag på det uddannelsespolitiske område med bindende mål for undervisningen i folkeskolen, gymnasie-reformen, flerårsaftale for erhvervsskolerne, flere praktikpladser, SU-reformen, flerårsaftalen for de videregående uddannelser samt reform af voksen og efteruddannelserne).

nes bl.a. tilgang af udenlandsk arbejdskraft, bedre visitering til ordninger, der er tiltænkt personer med nedsat arbejdsevne mv., en effektivisering af aktiveringsområdet, styrket beskæftigelse blandt indvandrere, efterkommere og ældre samt hurtigere uddannelse, som mulige metoder til øget beskæftigelse og arbejdstid.

2015-planen forudsætter endeligt, at ledigheden på sigt i gennemsnit vil udgøre 4 pct. svarende til strukturledigheden. For 2007 vurderes den strukturelle ledighed til knap 5 pct., men den forudsættes at falde til 4 pct. af arbejdsstyrken i 2010 som følge af initiativer fra Velfærdsaftalen. Det vil dog kræve en vedholdende arbejdspolitisk indsats at fastholde ledigheden på et så lavt niveau. Internationalt set er det kun ganske få lande, der har kunne reducere ledigheden til 4 pct. eller derunder, og det har typisk kun været for en kortvarig periode i en situation med særlig fordelagtige konjunkturer.

Andre forudsætninger

Udover forudsætningerne vedrørende arbejdsudbud er en anden vigtig forudsætning for den samlede plan, at produktiviteten forudsættes at stige med i gennemsnit 1,4 pct. årligt over perioden 2005-2015. Det betyder at væksten i produktiviteten i den private sektor i perioden er sat til 1,8 pct. årligt. Det er på niveau med det langsigtede historiske gennemsnit, men 0,7 pct. enheder mere end i perioden 1995-2005.

I "Mod nye mål – Danmark 2015" nævnes en række initiativer til at øge produktiviteten. Et af de vigtigste elementer i denne forbindelse er et øget uddannelsesniveau, endvidere nævnes øget forskning (øgede offentlige forskningsbevillinger) og endnu bedre konkurrencevilkår (globalisering). Initiativerne er prioriteret under posterne "flere ressourcer til offentlig service" samt "større offentlige investeringer" i tabel 1. Endvidere forventes øget produktivitet som følge af diverse allerede gennemførte ændringer, bl.a. kommunalreformen, forbedrede rammebetingelser for iværksættere, aftale om øget konkurrence vedrørende kommunale opgaver, ny og skærpet konkurrencelovgivning samt "en offensiv handelspolitisk strategi".

Betydningen af de nævnte finansieringsforudsætninger

Umiddelbart kan betydningen af de nævnte forudsætninger evalueres ud fra to forhold: 1) Hvordan påvirker forudsætningen den finanspolitiske holdbarhed?, og 2) hvordan påvirker forudsætningerne væksten i samfundet (BNP) og dermed den samlede velfærd?

Tabel 3 viser, hvordan udvalgte elementer i forslaget påvirker holdbarhedsindikatoren, tabel 4 hvordan forskellige elementer i planen påvirker BNP-væksten.

Tabel 3 – holdbarhedsindikatoren

Tabel a. Holdbarhedsindikator og saldo i 2015, pct. af BNP (2006)

	Holdbarhedsindikator	Saldo 2015
1. Konvergensprogram 2006	-0,2	-0,5
- Strukturel primær saldo i 2006	0,4	0,5
- Lavere gæld og rentebyrde	0,1	0,1
- Arbejdsmarkedsbidrag efter gældende regler	-0,2	-0,3
2. Opdateret 2010-forløb	0,1	-0,2
3. Prioriteringer og krav	0,0	0,4
- 3a. Kvalitetsfond (off. invest.)	-0,1	-0,2
- 3b. Offentligt service	-0,1	-0,1
- 3c. Skattestop til 2015 (uden indeksering af energiafgifter)	-0,3	-0,4
- 3d. Overførsler øges med 0,8 pct.	-0,1	-0,1
- 3e. Lavere skat på arbejde ¹⁾	-0,5	-0,8
<i>Finansieret inden for skattestoppet via:</i>		
- Afledte merindtægter fra moms mv.	0,1	0,2
- Indeksering af energiafgifterne	0,2	0,3
- Afskaffelse af arbejdsmarkedsfond	0,2	0,3
- Løft i arbejdsudbud	0,1	0,1
- 3f. Fortsat SP-suspension	0,0	0,3
- 3g. Energi strategi	-0,3	-0,2
- 3h. Krav til beskæftigelsen	0,3	0,3
- 3i. Krav om konstant arbejdstid	0,5	0,6
4. Metodeeftersyn	-0,1	0,2
5. 2015 fremskrivning (2+3+4)	0,0	0,4

Anm.: Som følge af afrunding kan totalele afvige fra summen af underkomponenterne.
1) Direkte virkning.
Kilde: ADAM databank samt egne beregninger.

Tabel 4 – Dekomponering af BNP-vækst

Tabel 1. Potentiel og faktisk BNP og bidrag hertil, 1995-2015, pct.

	1995-2005	2005-2015
Potentiel BNP	1,9	1,6
- Strukturel arbejdsstyrke	0,1	0,0
- Strukturel ledighed	0,4	0,2
- Arbejdstid	0,3	0,0
- Timeproduktivitet	1,1	1,4
Faktisk BNP	2,1	1,6
- Konjunkturbidrag	0,2	0,0

Kilde: "Mod nye mål – Danmark 2015"

Vedrørende forudsætningerne på arbejdsmarkedet

Tabel 3 viser hvordan forudsætningerne vedrørende arbejdsmarkedet påvirker den finanspolitiske holdbarhed. Som det fremgår øger kravene om øget beskæftigelse og konstant arbejdstid den langsigtede finanspolitiske holdbarhedsindikator med henholdsvis 0,3 og 0,5 pct. af BNP. På lidt kortere sigt (2015) er betydningen større, henholdsvis 0,3 og 0,6 pct. af BNP. Tilsvarende betyder det således, at hvis beskæftigelseskravene ikke opfyldes, vil finanspolitikken på lang sigt være uholdbar (holdbarhedsindikator $-0,8$), dvs. der vil opstå et krav om finanspolitiske stramminger. Til sammenligning reducerer skattestoppet uden indeksering af energiafgifterne holdbarhedsindikatoren med 0,3.

Opfyldes beskæftigelseskravene ikke vil det også påvirke væksten i samfundet. Det er vurderingen, at allerede gennemførte initiativer på arbejdsmarkedet og de nye krav til beskæftigelse og arbejdstid i perioden frem til 2015 samlet øger den økonomiske vækst med i gennemsnit 0,6 pct. point årligt. Den endelige betydning af forholdene på arbejdsmarkedet, når også den demografiske effekt indregnes er et vækstbidrag på i gennemsnit 0,2 pct. point årligt. Den resterende del af væksten kommer fra udviklingen i timeproduktiviteten.

Vedrørende de skattepolitiske forudsætninger

Som det fremgår af tabel 3 vurderes det, at det oprindelige forslag til en lettelse af skatten på arbejde ikke i betydelig grad påvirker den finanspolitiske holdbarhed. Det er den umiddelbare vurdering, at heller ikke den ændrede plan i nævneværdig grad vil påvirke holdbarheden, idet der i det store hele er tale om en nedskalering af den oprindelige plan.

Det skal dog bemærkes, at den nye aftale indeholder et tilsagn om, at antallet af topskatteydere fremover ikke må overstige antallet i 2007, med andre ord, at et eventuelt fremtidigt fiscal drag i topskatten skal imødegås ved at hæve topskattegrænsen.

En aftale om at hæve topskattegrænsen på sigt vil alt andet lige føre til øget arbejdsudbud, og dermed hjælpe til at opfylde 2015-planens krav til timeudbudet. Hvis aftalen overholdes kan det således ikke udelukkes, at aftalen af 3. september 2007 på sigt vil have større arbejdsudbudseffekter end den oprindelige plan. Relativt til den historiske udvikling i antallet af topskatteydere har betydningen af indkomstfremgang (fiscal drag) således været betydelig. Over perioden 1994-2005 er antallet af topskatteydere steget med 282.000 personer, heraf skyldes indkomststigninger 181.000 personer, den resterende del af stigningen skyldes lovændringer.

Ses der bort fra eventuelle arbejdsudbudseffekter, påvirker aftalen om, at antallet af topskatteydere ikke må stige, ikke i betydelig grad holdbarhedsberegningerne i 2015-planen. Således forudsættes skattebelastningen efter 2015 konstant, dvs. et positivt fiscal drag i bl.a. topskatten indgår ikke. Følgelig reduceres holdbarheden ikke ved at imødegå dette fiscale drag.

Vedrørende finansieringen frem til 2015 er det i ”Mod nye mål – Danmark 2015” side 20 anført, at den ene halvdel af ”kvalitetsfonden”, dvs. 25 mia. kr., skal finansieres med ”fremgang i de almindelige skatteindtægter”. Fremgangen i de almindelige skatteindtægter kan være en følge af den generelle indkomstfremgang, som planen må forventes at medføre pga. f.eks. øget produktivitet (timeløn), øget timearbejdsudbud pr. person, flere i beskæftigelse, øget konkurrenceevne, øget uddannelsesniveau mv. Derudover kommer andre ”normale” fiscal drag effekter, bl.a. øget anciennitet i arbejdsstyrken og forøgede skattepligtige pensionsudbetalinger. Den generelle indkomstfremgang må således forventes at øge provenuet fra de fleste skatte og afgifter, herunder også topskatten. Med den nye skatteaftale må tilsagnet om, at antallet af topskatteydere ikke må stige, derfor i nogen grad forventes, at svække planens holdbarhed frem mod 2015.

Tabel 3 viser endeligt, at SP-bidraget i 2015-planen forudsættes permanent suspenderet. Forudsætningen påvirker ikke holdbarheden, idet en suspension forøger den skattepligtige indkomst og dermed skatteindtægterne på kort sigt, hvormed den kortvarige holdbarhed forbedres, men reducerer skatteindtægterne på sigt relativt til at forløb, hvor større pensioner udbetales og beskattes.

Vedrørende produktivetsforudsætningen

En lavere produktivetsvækst end forudsat vil slå direkte igennem på det gennemsnitlige skøn for BNP-væksten i perioden. Det skønnes, at den årlige BNP vækst 2005-2015 i gennemsnit vil udgøre 1,6 pct.

I forhold til tidligere år er væksten i produktiviteten særlig vigtig for BNP-væksten og dermed velfærden, idet gevinsten ved øget arbejdsudbud som tidligere beskrevet er begrænset. Tabel 4 viser således, at ændringer i arbejdsudbudet over perioden 1995-2005 har bidraget med omkring 0,8 pct. point årligt svarende til over 40 pct. af den samlede BNP-vækst. Frem til 2015 er det forventningen af arbejdsudbuddet blot vil bidrage med 0,2 pct. point svarende til mindre end 15 pct. af den samlede vækst i BNP.