



FINANSMINISTERIET

Økonomisk Analyse: Reformer har styrket dansk økonomi

November 2018

2018

Økonomisk Analyse:
Reformer har styrket dansk økonomi
November 2018

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Denne publikation er udarbejdet af
Finansministeriet
Kontor for økonomisk politik
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Elektronisk publikation:
ISBN: 978-87-93531-56-7
Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside
fm.dk

Reformer har styrket dansk økonomi

De reformer, der er gennemført fra og med Velfærdsaftalen, 2006, har styrket beskæftigelsen og vækstpotentialet i dansk økonomi markant. Samtidig har de styrket de offentlige finanser, svarende til 3³/₄ pct. af BNP i 2025.

Hvis Danmark havde fravalgt ”reformvejen”, ville det i stedet have været nødvendigt at konsolidere de offentlige finanser ved fx højere skat, lavere offentligt forbrug, eller en kombination heraf for at have uændret sunde offentlige finanser i dag og frem mod 2025.

Hvis hele konsolideringen skulle være sket ved højere skat, ville det svare til en forhøjelse af bundskatten med ca. 9 pct. point i 2025. For en LO-familie ville det – i kombination med fravær af øvrige virkninger af de gennemførte reformer – svare til en reduktion af den disponible indkomst på i størrelsesordenen 65.000 kr. i 2025.

Hvis forbedringen af de offentlige finanser i stedet skulle være sket gennem lavere udgifter, ville det fx kræve en reduktion af det offentlige forbrug på i størrelsesordenen 77 mia. kr. i 2025, svarende til ca. 13.000 kr. pr. dansker. Tallene illustrerer, at reformer har banet vejen for, at Danmark – i modsætning til en række andre lande – har undgået højere skatter eller et betydeligt fald i den offentlige service for at modvirke virkningerne af stigende levetid, store ældre årgange, faldende olie- og gasindvinding i Nordsoen samt eftervirkningerne af den globale økonomiske krise.

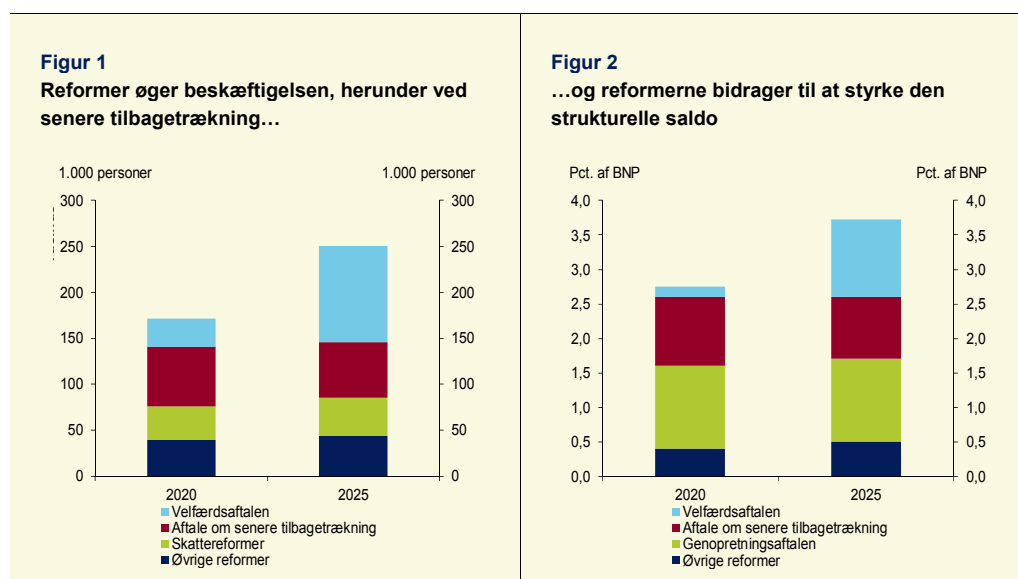
Gennemførte reformer styrker vækst, beskæftigelse og de offentlige finanser
 Vurderet på centrale samfundsøkonomiske nøgletal står dansk økonomi i dag stærkt. Velstanden er høj – målt ved købekraften af nationalindkomsten pr. indbygger er Danmark aktuelt det 8. rigeste land i OECD ekskl. Luxembourg (2017). Beskæftigelsen er høj og fortsat stigende, og ledigheden er lav. Fortidens udlandsgæld er afløst af udlandsformue, og der er et overskud på betalingsbalancen. Den offentlige nettogæld er tæt på nul, selv efter krisen, og de offentlige finanser vurderes at være holdbare over det lange sigt med de beregningsantagelser, der lægges til grund. De finanspolitiske rammer er blevet styrket med blandt andet udgiftslofterne i budgetloven, og Danmark har som et af få lande i verden den højeste internationale kreditvurdering.

Dansk økonomis gode form afspejler grundlæggende, at der siden begyndelsen af 1980'erne har været ført en stabilitets- og reformorienteret økonomisk politik.

Alene de reformer, der er gennemført siden 2006, svarer samlet set til et løft i den strukturelle beskæftigelse med ca. 170.000 personer i 2020 og ca. 250.000 personer i 2025, *jf. figur 1*¹. Endvidere har tiltagene styrket den strukturelle offentlige saldo svarende til ca. 2¾ pct. af BNP i 2020 og ca. 3¾ pct. af BNP i 2025², *jf. figur 2*.

Reformerne skønnes samlet at øge strukturelt BNP med ca. 7½ pct. i 2020 og ca. 10 pct. i 2025, dvs. i forhold til, hvis reformerne ikke var gennemført. Det er først og fremmest stigende beskæftigelse, der bidrager til øget BNP, men flere af reformerne øger også BNP via højere produktivitet, *jf. bilagstabel 1*.

Den stigning, der har været i arbejdsudbuddet frem til i dag, har været fulgt af stigende beskæftigelse, og beskæftigelsen vurderes i 2018 at ligge lidt over det skønnede strukturelle niveau.



Anm.: Styrkelsen af beskæftigelsen og de offentlige finanser fra 2020 til 2025 skal bl.a. ses i lyset af, at Velfærdsaftalen indebærer et løft i både efterløns- og folkepensionsalderen med 1 år i perioden.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er navnlig *Velfærdsaftalen*, 2006 og *Aftalen om senere tilbagetrækning*, 2011, der øger beskæftigelsen ved gradvis forhøjelse af tilbagetrækningsalderen fra arbejdsmarkedet. To tredjedele af de samlede reformeffekter – svarende til ca. 165.000 personer i 2025 – stammer herfra. Hertil kommer virkninger af blandt andet dagpengereformen i *Genopretningsaftalen*, 2010 (med senere justeringer) og

¹ Der er selvsagt usikkerhed om skønnene. Det bemærkes endvidere, at de konkrete tal, som indgår i beregningerne, svarer til henholdsvis ca. 171.000 og 251.000 personer.

² I bilagstabel 2 er vist de enkelte reformers effekt på strukturel saldo i 2020 og 2025.

de fire gennemførte skattereformer i perioden (2007, 2009, 2012 og 2018). Skattereformerne yder skønsmæssigt et samlet bidrag svarende til godt 40.000 personer til øget beskæftigelse i 2020 og 2025 (inklusive arbejdstidsvirkninger).

Et fælles træk ved reformerne er, at de øger beskæftigelsen og vækstpotentialet i dansk økonomi. Navnlig reformer, der øger tilbagetrækningsalderen, har derudover haft som vigtigt formål at styrke de offentlige finanser for at sikre råd til fortsat god offentlig service, herunder for at håndtere pres på udgifter til sundhed og ældrepleje, i takt med at levetiden stiger og en større andel af befolkningen er i de ældre aldersgrupper.

Dagpengereformen i Genopretningsaftalen (2010) havde ligeledes til sigte at styrke og genoprette de offentlige finanser, efter at finanspolitikken var blevet lempet markant som reaktion på det økonomiske tilbageslag, der fulgte i kølvandet på den globale finanskrisen. Øvrige reformer siden 2006 bidrager også til øget arbejdsudbud, hvilket isoleret set medvirker til at styrke de offentlige finanser. Som hovedregel er afledte gevinster heraf blevet disponeret i forbindelse med de konkrete aftaler, fx til offentlig forbrugsvækst, offentlige investeringer eller lavere skat.

Hvis reformerne ikke var blevet gennemført, ville det isoleret set svække den strukturelle saldo i forhold til det nuværende udgangspunkt, og for at holde en uændret stilling på de offentlige finanser ville det have været nødvendigt at stramme finanspolitikken på andre måder. Det kunne være sket ved fx højere skatter, lavere offentlige udgifter til service eller investeringer, eller en kombination heraf. Samtidig ville beskæftigelsen og velstandsniveauet i Danmark være væsentligt lavere i dag, ligesom vækstudsigterne fremadrettet havde været mere afdæmpede.

I fravær af reformer skulle fx bundskatten hæves med ca. 9 pct. point

Det finanspolitiske konsolideringskrav i fravær af reformer kan illustreres ved, hvor meget højere bundskatten hypotetisk skulle være i 2020 og 2025 for at tilvejebringe et provenu svarende til reformernes forbedring af den strukturelle saldo i de pågældende år. Konkret beregnes, hvor meget højere fx bundskatten skulle være, hvis ikke reformerne var blevet gennemført, for at finansiere det samme niveau for offentligt forbrug og de offentlige investeringer i 2020 og 2025, som der i dag skønnes at være råd til givet de gennemførte reformer.

I denne vurdering skal der tages højde for, at nogle af de gennemførte reformaftaler har indeholdt ændringer af det offentlige forbrug og de offentlige investeringer som en del af finansieringen eller som nye prioriteringer. Det gjorde sig fx gældende i forbindelse med Genopretningsaftalen (2010), hvor en del af finansieringen blev tilvejebragt ved en reduktion af den planlagte realvækst i det offentlige forbrug. Disse bidrag tæller ikke med, når målet er at opgøre, hvor meget højere bundskatten skulle være for at finansiere det *samme niveau* for offentligt for-

brug og de offentlige investeringer i 2020 og 2025, som planlægges i dag, jf. boks 2 "Metode – Sådan har vi gjort" sidst i analysen.

Når der tages højde for dette forhold, betyder det, at den finanspolitiske konsolidering i fravær af reformer og ved uændret niveau for det offentlige forbrug og de offentlige investeringer i henholdsvis 2020 og 2025 ville svare til ca. 2½ pct. af BNP i 2020 og ca. 3¼ pct. af BNP i 2025, jf. tabel 1. Det svarer i 2018-niveau til ca. 54 mia. kr. i 2020 og ca. 73 mia. kr. i 2025.

Tabel 1
Finanspolitisk tilpasningskrav i fravær af reformer

	2020	2025
Pct. af BNP		
Samlet virkning på strukturel saldo af reformaftaler	2,75	3,75
- Heraf isoleret bidrag fra ændret offentligt forbrug og investeringer frem mod 2020 og 2025	0,30	0,45
Finanspolitisk tilpasningskrav i fravær af reformer (ved samme offentlige forbrug og investeringer i 2020/2025 som med reformer)	2,45	3,30

Anm: Tallene er afrundede til nærmeste 0,05 pct. af BNP.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

På den baggrund kan det skønnes, at bundskatten skulle hæves med ca. 6,7 pct. point i 2020 og ca. 9,1 pct. point i 2025, hvis den strukturelle saldo i de pågældende år skulle være uforandret i fravær af de gennemførte reformer siden 2006 og ved uændret niveau for offentligt forbrug og offentlige investeringer³.

For LO-familien ville den disponible indkomst være 65.000 kr. lavere

I det følgende gennemgås for forskellige familietyper, hvordan virkningen på den disponible indkomst ville være, hvis man forestiller sig, at man ikke havde gennemført – eller man tilbagerullede – de gennemførte reformer siden 2006 og hævede bundskatten for at fastholde samme offentlige saldo og samme niveau for offentligt forbrug og offentlige investeringer i årene 2020 og 2025.

Tilbagerulning af de gennemførte reformer ville i nogle tilfælde påvirke familietypernes disponible indkomst direkte. Det ville fx gælde ved en tilbagerulning af gennemførte ændringer i skatter og satser for offentlige indkomstoverførsler. Det afspejler navnlig de gennemførte skattereformer, Genopretningsaftalen (2010) og SU-reformen (2013).

Hertil kommer reformvirkninger, der gennem en større strukturel beskæftigelse har styrket de offentlige finanser. Det gælder fx reformer af adgangen til eller

³ Beregningen er foretaget med udgangspunkt i stilleskruer for skattesatserne, som indebærer, at en forhøjelse af bundskatten med 1 pct. point styrker den offentlige saldo efter tilbageløb og adfærd med ca. 8 mia. kr. i 2018-niveau. Ved store skatteændringer er der usikkerhed knyttet til vurderingen.

varigheden af indkomstoverførsler – fx højere tilbagetrækningsalder og kortere dagpengeperiode. Disse reformer påvirker ikke direkte familietypernes disponible indkomst, men i fravær af reformerne ville det være nødvendigt med fx en stigning i bundskatten for at holde den strukturelle saldo uændret i 2020 og 2025. Det påvirker familietypernes samlede disponible indkomst negativt.

For en LO-familie ville en tilbagerulning af reformer gennemført siden 2006 betyde en direkte effekt i form af en reduktion af den disponible indkomst på ca. 16.000 kr. i 2020, grundlæggende fordi skatterne ville være højere i fravær af skattereformer siden 2006. Hertil kommer, at en stigning i bundskatten med 6,7 pct.-point, for at holde uændret strukturel saldo i 2020, ville betyde en reduktion af LO-familiens disponible indkomst på ca. 36.000 kr. (2018-niveau). Samlet ville tilbagerulningen af reformer og den hypotetiske forhøjelse af bundskatten betyde en reduktion af LO-familiens disponible indkomst på i størrelsesordenen 52.000 kr. i 2020 (2018-niveau), *jf. tabel 2*. Det kan også omvendt udtrykkes som familietypernes reformgevinst⁴.

Tabel 2**Reformers virkning på udvalgte familietyperes disponible indkomst i 2020 (2018-niveau)**

	Direkte virkning af reformer siden 2006	Bundskat i 2020 ¹⁾	Samlet virkning af reformer ¹⁾
	Kroner		
LO-familie ²⁾	16.300	36.100	52.400
Funktionær-familie ²⁾	49.000	56.200	105.200
Dagpengemodtager ²⁾	-6.100	11.600	5.600
Pensionist med ATP ²⁾	900	9.200	10.000
SU-modtager ²⁾	-900	4.700	3.900

Anm.: Den direkte virkning omfatter ændringer i skatter, overførsler, grundskyld og ændringen i medielicensen ifbm. Mediaaftalen fra 2018.

- 1) I forhold til et kontrafaktisk forløb, hvor bundskatten hæves for at sikre uændret strukturel saldo i 2020. Det skrå skatteloft hæves parallelt med bundskatten.
- 2) Opgørelsen er foretaget på baggrund af familietypermodellen fra februar 2018, hvor forudsætninger afspejler Økonomisk Redegørelse fra december 2017. Der er taget udgangspunkt i standard familietyper, hvor der er tilføjet pension (herunder aldersopsparing) for LO- og Funktionær-familierne på samme måde, som det blev gjort i forbindelse med skatteaftalen fra 2018 og siden er gjort i de seneste familietypermodeller. Det er antaget, at den studerende (i forhold til den almindelige studerende i familietypermodellen) har en løn ved siden af SU på 50.800 kr. (2018-niveau), hvilket omtrent svarer til medianlønnen for studerende på videregående uddannelser, som modtager SU i 2016. LO-familien og funktionærfamilien består af to voksne, som bor i ejerbolig og har to børn, mens de resterende familietyper er enlige og bor i lejebolig. Tallene er afrundet til nærmeste 100 kr. For de bagvedliggende beregningstekniske forudsætninger for de pågældende familietyper henvises til bilagstabel 3.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Økonomi- og Indenrigsministeriets familietypermodel.

⁴ Det skal bemærkes, at familietyperne for given beskæftigelse og overførselsindkomst er statiske, og at de derfor ikke afspejler virkningerne henover livet af fx færre år på pension eller kortere ydelsesperioder. Tilsvarende opgør tager familietyperberegningerne heller ikke værdien af fritid, herunder, at skattereformer, der øget incitamentet til arbejde, mindsker mængden af fritid for de, der vælger at arbejde mere.

En funktionær-familie påvirkes i vidt omfang af de samme ændringer som LO-familien. Funktionær-familien ville få en tilbagegang i disponibel indkomst på godt 105.000 kr., hvor den større tilbagegang end for LO-familien bl.a. afspejler betydningen af funktionær-familiens højere indkomst.

For SU-modtagere og dagpengemodtagere ville der være modsatrettede virkninger af en tilbagerulning af reformer. På den ene side ville der isoleret set være en fremgang i disponibel indkomst som følge af, at den afdæmpede regulering af disse overførselsindkomster i medfør af skatteaftalen (2012) og SU-reformen (2013) ikke var gennemført.

På den anden side ville denne isolerede fremgang i disponibel indkomst ved tilbagerulning af reformerne dog blive mere end opvejet af den højere bundskat i regneeksemplet. Dagpengemodtageren ville således miste ca. 6.000 kr. om året, hvis reformerne ikke var gennemført og bundskatten i stedet sat op. SU-modtageren med supplerende arbejdsindkomst ville tilsvarende miste ca. 4.000 kr. Hertil kommer, at personen efter endt uddannelse nu har udsigt til en væsentligt højere disponibel indkomst som beskæftiget end i scenariet uden reformer.

For en folkepensionist – der ikke berøres af den afdæmpede regulering af overførselssatserne i medfør af skatteaftalen 2012 på grund af kompensation herfor – ville den disponible indkomst blive reduceret med ca. 10.000 kr., hvis ikke reformerne var gennemført og bundskatten var sat op.

I 2025, hvor kravet til bundskattestigningen øges fra ca. 6,7 pct. point til ca. 9,1 pct. point, vil reduktionen i LO-familiens disponible indkomst stige til i størrelsesordenen 65.000 kr. (2018-niveau), *jf. tabel 3*. Også for de øvrige persontyper er de positive virkninger på disponibel indkomst generelt noget højere i 2025 end i 2020⁵.

⁵ For enkelte familietyper er den *direkte* effekt af reformer på den disponible indkomst lidt mindre i 2025 end i 2020, på trods af at de samlede virkninger er større. For LO-familien skyldes det bl.a., at grøn check er lavere i 2025 end i 2020.

Tabel 3**Reformers virkning på udvalgte familietypers disponible indkomst i 2025 (2018-niveau)**

	Direkte virkning af reformer siden 2006	Bundskat i 2025 ¹⁾	Samlet virkning af reformer ¹⁾
Kroner			
LO-familie ²⁾	16.100	49.100	65.200
Funktionær-familie ²⁾	49.400	76.300	125.600
Dagpengemodtager ²⁾	-8.800	15.800	7.000
Pensionist med ATP ²⁾	1.000	12.400	13.500
SU-modtager ²⁾	-700	6.400	5.700

Anm.: Den direkte virkning omfatter ændringer i skatter, overførsler, grundskyld og ændringen i medicinelicensen ifbm. Medieaftalen fra 2018.

- 1) I forhold til et kontrafaktisk forløb, hvor bundskatten hæves for at sikre uændret strukturel saldo i 2020. Det skrå skatteloft hæves parallelt med bundskatten.
- 2) Opgørelsen er foretaget på baggrund af familietypemodellen fra februar 2018, hvor forudsætninger afspejler Økonomisk Redegørelse fra december 2017. Der er taget udgangspunkt i standard familietyper, hvor der er tilføjet pension (herunder aldersopsparing) for LO- og Funktionær-familierne på samme måde, som det blev gjort i forbindelse med skatteaftalen fra 2018 og siden er gjort i de seneste familietypemodeller. Det er antaget, at den studerende (i forhold til den almindelige studerende i familietypemodellen) har en løn ved siden af SU på 50.800 kr. (2018-niveau), hvilket omtrent svarer til medianlønnen for studerende på videregående uddannelser, som modtager SU i 2016. LO-familien og funktionærfamilien består af to voksne, bor i ejerbolig og har to børn, mens de resterende familietyper er enlige og bor i lejebolig. Tallene er afrundet til nærmeste 100 kr. For de bagvedliggende beregningstekniske forudsætninger for de pågældende familietyper henvises til bilagstabel 3.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Økonomi- og Indenrigsministeriets familietypemodel.

En række af reformerne siden 2006 har indeholdt afgiftsændringer. Stigende afgifter påvirker priserne og dermed realværdien af familiernes indkomst. Disse afgiftsændringer indgår ikke familietypeberegningerne. Reforme, der øger produktiviteten og dermed lønnen, indgår heller ikke i de viste familietypeberegninger. Betydningen af disse to forhold for familiernes indkomst, som i vist omfang opvejer hinanden, er illustreret i *boks 1*.

Boks 1**Betydning af højere afgifter og produktivitet for familietypeberegningerne**

De viste familietypeberegninger indeholder alene ændringer i skattesatser og satser for overførselsindkomster, mens virkningerne af ændrede afgifter og øget produktivitet ikke indgår. De to forhold opvejer i vist omfang hinanden.

Samlet set har reformerne siden 2006 indeholdt afgiftsstigninger for ca. 5 mia. kr. (efter tilbageløb). Det dækker over en række afgiftsforhøjelser, der i årene frem til 2012 ved flere lejligheder blev anvendt til finansiering af lavere skat på arbejdsindkomst. Omvendt er en række afgifter – bl.a. energiafgifter – i de efterfølgende år nedsat, hvilket bl.a. er finansieret ved forhøjelse af bundskattesatsen og nedsættelse af personfradraget. De stigende afgifter øger priserne og reducerer dermed købekraften af familiernes indkomst.

Betydningen af den samlede afgiftsstigning for familiernes disponible indkomst i 2025 er her groft illustreret ved at lægge den ind proportionalt i forhold til familietypernes disponible indkomst (hvilket omtrent svarer til at opgøre effekten ved at hæve arbejdsmarkedsbidraget svarende til det samlede provenu ved afgiftsstigningen), *jf. tabel B.1.*

For LO-familien svarer afgiftsstigningen siden 2006 opgjort på denne måde til en reduktion i den disponible indkomst på ca. 3.300 kr. i 2025, svarende til ca. 5 pct. af den samlede fremgang i disponibel indkomst som følge af reformerne. Afgiftsstigningen vil også reducere reformernes virkning for de øvrige familietyper.

I familietypeberegningerne er der desuden ikke taget højde for de reformer, der øger produktivitet og dermed lønnen samt (via satsreguleringen) overførselsindkomsterne. Det drejer sig fx om Vækstplan DK, Vækstpakke 2014, Forsyningsstrategi mv. Disse reformer øger samlet set strukturelt BNP og lønsummen med ca. 1 pct.

For LO-familien vil en stigning i lønnen med 1 pct. svare til en forøgelse af den disponible indkomst med 4.400 kr. i 2025. Det forhold trækker – sammen med afgiftsstigningerne – i retning af, at familietypeberegningerne undervurderer reformernes virkning på LO-familiens disponible indkomst. Det samme gør sig gældende for funktionær-familien. For de øvrige familietyper opvejer virkningen af stigende produktivitet omtrent virkningen af stigende afgifter.

Tabel B.1**Reformers virkning på udvalgte familietypers disponible indkomst i 2025 (2018-niveau)**

	Samlet virkning af reformer	Korrektion for stigende afgifter ved forhøjelse af AM-bidraget ¹⁾	Korrektion for stigende produktivitet ved forhøjelse af løn ²⁾	Samlet virkning af reformer, inkl. korrektion for stigende afgifter og produktivitet
LO-familie	65.200	-3.300	4.400	66.300
Funktionær-familie	125.600	-4.300	5.900	127.300
Dagpengemodtager	7.000	-1.200	1.400	7.300
Pensionist med ATP	13.400	-1.100	1.000	13.300
Studerende	5.700	-700	900	5.900

1) Effekten er lagt ind proportionalt i forhold til familietypernes disponible indkomst, hvilket omtrent svarer til at beregne effekten via en ændring af arbejdsmarkedsbidraget.

2) Bruttolønnen (og indkomstoverførslerne via satsreguleringen) hæves med 1 pct. svarende til reformernes forøgelse af strukturelt BNP ved højere produktivitet.

Anm.: Se bemærkninger mv. til tabel 2.

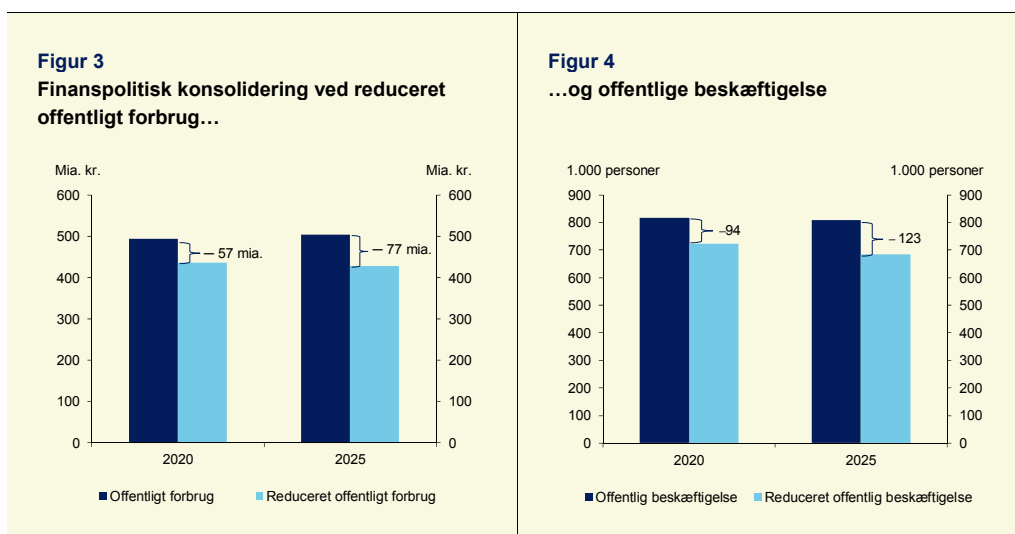
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Økonomi- og Indenrigsministeriets familietypermodel.

Alternativt skulle fx det offentlige forbrug sænkes med 13.000 kr. pr. dansker I fravær af reformer kunne det nævnte finanspolitiske konsolideringskrav alternativt indfris ved en reduktion af det offentlige forbrug.

Det finanspolitiske konsolideringskrav svarer til en reduktion af det offentlige forbrug med ca. 57 mia. kr. i 2020 og ca. 77 mia. kr. i 2025⁶ (2018-niveau), jf. figur 3. Det svarer til en reduktion af det offentlige forbrug eksklusiv afskrivninger på ca. 11½ pct. i 2020 og ca. 15¼ pct. i 2025.

Beløbene svarer til en reduktion i de offentlige forbrugsudgifter på ca. 9.700 kr. pr. indbygger i 2020 og ca. 12.800 kr. i 2025 (2018-niveau). For en familie på fire svarer det fx i 2025 til en reduktion på godt 51.000 kr.

Det kan beregningsteknisk illustreres, hvor stor betydning ovenstående reduktionen i det offentlige forbrug ville have for den offentlige beskæftigelse. Hvis det lægges til grund, at det offentlige forbrug reduceres ved en proportional reduktion af de offentlige lønudgifter og det offentlige varekøb, ville den offentlige beskæftigelse skulle reduceres med ca. 94.000 personer i 2020 og ca. 123.000 personer i 2025, jf. figur 4.



Anm.: I figur 3 er vist offentligt forbrug ekskl. afskrivninger. I figur 4 er antaget, at den offentlige beskæftigelse falder proportionalt med det offentlige forbrug ekskl. afskrivninger.

Kilde: Danmarks Statistik, Danmarks Konvergensprogram 2018 og egne beregninger.

De gennemførte reformer har således ikke alene betydning for beskæftigelse og velstand i Danmark. Reformerne har også stor betydning for sunde offentlige finanser og den offentlige service. Beregningerne illustrerer, at reformerne i høj grad har banet vejen for, at Danmark i modsætning til flere andre europæiske

⁶ Reduktionen af det offentlige forbrug er lidt større end det umiddelbare finanspolitiske konsolideringskrav. Forskellen afspejler, at et lavere offentligt forbrug vil være ledsaget af et lavere afgiftsprovener. Det skyldes, at det offentlige forbrug – foruden lønudgifter til offentligt ansatte – også udgøres af køb af vare- og tjenesteydelser.

lande har undgået højere skatter eller et betydeligt fald i den offentlige service for at modvirke effekterne af stigende levetid, flere ældre, faldende olie- og gasindvinding i Nordsøen samt eftervirkningerne af den globale økonomiske krise.

Boks 2

Metode – sådan har vi gjort

Reformerne omfatter alle større reformer gennemført fra og med *Velfærdsaftalen, 2006*, jf. *bilagstabel 1*. Der er også medtaget elementer fra finanslovsaftaler mv., hvori der har været aftalt politikændringer med mærkbare virkninger på strukturel beskæftigelse og/eller produktiviteten. Denne afgrænsning af reformer betyder, at der kan være mindre politikændringer i perioden med virkning på den strukturelle beskæftigelse, der ikke er medtaget i analysen.

Reformernes effekter på strukturel beskæftigelse, strukturel offentlig saldo og BNP tager udgangspunkt i de vurderinger, der blev lagt til grund ved de respektive aftalers indgåelse, jf. *aftaletekster*. Der blev dog foretaget genberegninger af arbejdsudbudseffekterne af skattereformerne i 2007 og 2009 i forbindelse med *Reformpakke 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd, 2011* (der gav anledning til små ændringer), ligesom der er foretaget en efterfølgende genberegning af beskæftigelsesvirkningen af tilbagetrækningselementerne i *Velfærdsaftalen*. I forbindelse med *Vækstplan DK, 2013* blev der opstillet en separat målsætning for vækst i strukturelt BNP. Der er derfor efterfølgende systematisk beregnet BNP-effekter af alle reformer og større politikændringer, jf. *Teknisk baggrundsrapport til Vækstplan DK – stærkere virksomheder, flere job, 2013*. For enkelte reformer før 2013 har det været nødvendigt at skønne over BNP-effekter på baggrund af beskæftigelseseffekter. Der er i den forbindelse anvendt stilleskruer for BNP-effekt pr. fuldtidsbeskæftiget.

Finanspolitisk konsolideringskrav i fravær af reformer er defineret som svækkelsen af den strukturelle saldo i 2020 og 2025 ved uændret beregningsteknisk niveau for det offentlige forbrug og de offentlige investeringer i 2020 og 2025. Visse af de gennemførte reformer har indeholdt ændringer af det offentlige forbrug og de offentlige investeringer som led i prioriteringer eller finansiering. Det gjorde sig fx gældende i forbindelse med *Genopretningsaftalen, 2010* og *Aftale om Vækstplan DK, 2013*, hvor en del af finansieringen blev tilvejebragt ved en reduktion af den planlagte realvækst i det offentlige forbrug. Den sidstnævnte aftale indeholdt desuden en forøgelse af de planlagte offentlige investeringer. Tilsvarende indeholdt *Velfærdsaftalen, 2006* en forøgelse af det offentlige forbrug til fx uddannelse og forskning, der blev udmøntet i Globaliseringspuljen. Samlet set ville det offentlige forbrug og de offentlige investeringer i fravær af de nævnte aftaler isoleret set være ca. 0,3 pct. af BNP højere i 2020 og ca. 0,45 pct. af BNP højere i 2025. Disse budgetvirkninger tages ud af vurderingen, således at den påkrævede bundskattestigning ved en tilbagerulning af reformer beregnes ved samme niveau for det offentlige forbrug, de offentlige investeringer og den offentlige saldo som lagt til grund i 2025-fremskrivningen fra august 2018. Det finanspolitiske konsolideringskrav i fravær af reformer er således mindre end den umiddelbare svækkelse af strukturel saldo i fravær af reformer, jf. *tabel 1 og bilagstabel 2*.

Reformers effekt på familiernes disponible indkomst omfatter ændringer af skatter, grundskyld, medielicens og satser for indkomstoverførsler ved tilbagerulning af reformer. De er beregnet i forhold til 2020- og 2025-regler. Afgiftsændringer indgår ikke i familietypeberegningerne. Det samme gælder reformer af adgangen til eller varigheden af indkomstoverførsler – fx højere tilbagetrækningsalder og kortere dagpengeperiode. Disse reformer påvirker ikke direkte familietypernes disponible indkomst, men i fravær af dem ville det være nødvendigt at konsolidere finanspolitikken. På linje med afgiftsændringer indgår produktivitetstigninger som følge af reformerne ikke i familietypeberegningerne. Betydningen af disse to forhold er illustreret i *boks 1*.

Bilagstabel 1**Effekt på strukturel beskæftigelse og strukturelt BNP af reformer gennemført siden 2006**

Reform	Beskæftigelse (1.000 personer)		BNP (pct. af BNP)	
	2020	2025	2020	2025
Velfærdsaftalen, 2006	30.000	105.000	1,1	3,4
Lavere skat på arbejde, 2007	7.600	7.600	0,3	0,3
Jobplanen, 2008	3.600	3.600	0,1	0,1
Aftale om nedbringelse af sygefraværet, 2008	4.000	4.000	0,1	0,1
Forårspakke 2.0, 2009	18.300	18.300	1,3	1,3
Genopretningsaftalen, 2010	12.300	12.300	0,5	0,5
Aftalen om senere tilbagetrækning, 2011	65.000	60.000	2,1	1,9
Finanslovsaftale 2012	-4.500	-4.500	-0,2	-0,2
Energiaftale, 2012	-500	-500	0,0	0,0
Skattereformen, 2012	11.000	15.800	0,5	0,7
Reform af førtidspension og fleksjob, 2012	4.700	7.000	0,1	0,2
Reform af SU-systemet, 2013	5.900	6.000	0,2	0,2
Aftale om reform af kontanthjælpssystemet, 2013	4.500	6.000	0,1	0,2
Aftale om Vækstplan DK (øvrige elementer bortset fra SU og kontanthjælp), 2013	1.300	1.300	0,4	0,4
Forlig om en reform af sygedagpengesystemet, 2013	1.300	1.300	0,0	0,0
Forlig om reform af beskæftigelsesindsatsen, 2014	800	800	0,0	0,0
Refusionsomlægning (Reform af beskæftigelsesindsatsen), 2014	3.000	3.000	0,1	0,1
Aftale om en vækstpakke, 2014	1.300	1.300	0,4	0,4
Finanslovsaftale 2015	-1.000	-1.000	0,0	0,0
Jobreform fase I (kontanthjælpsloft)	700	700	0,0	0,0
Ny integrationsydelse, 2015	500	500	0,0	0,0
Aftale om et tryggere dagpengesystem, 2015	-850	-850	0,0	0,0
Finanslovsaftale 2016	500	500	0,0	0,0
Finanslovsaftale 2017	350	350	0,0	0,0
PSO-aftale, 2016	750	750	0,0	0,0
Aftale om flere år på arbejdsmarkedet, 2017	0	700	0,0	0,0
Produktivitetstiltag (planlov mv.), 2017-18	0	0	0,2	0,2
Aftale om omlægning af bilafgifter, 2017	700	600	0,0	0,0
Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer, 2017	350	350	0,1	0,1
Aftale om ny ferielov, 2017	-1.400	-1.400	-0,1	-0,1
Forsyningsstrategi, 2017	0	0	0,2	0,2
Finanslovsaftale 2018	-100	-100	0,0	0,0
Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger, 2018	1.350	1.350	0,0	0,1

Bilagstabel 1 (fortsat)**Effekt på strukturel beskæftigelse og strukturelt BNP af reformer gennemført siden 2006**

Reform	Beskæftigelse (1.000 personer)		BNP (pct. af BNP)	
	2020	2025	2020	2025
Energiaftale 2018	200	200	0,0	0,0
Mediepolitisk aftale, 2018	-100	-100	0,0	0,0
Løft af ramme for offentlige investeringer, 2018	0	0	0,0	0,1
Regelforenkling af beskæftigelsesindsatsen, 2018	-200	-200	0,0	0,0
I alt	170.950	250.650	7,6	10,2

Anm.: En række reformer har en BNP-virkning på 0,0 pct. af BNP, hvilket typisk afspejler beskæftigelseseffekter, der er mindre end ca. 1.000 personer. Beskæftigelses- og BNP-effekterne er beregnet i forbindelse med de respektive reformer.

Kilde: Diverse aftaletekster, *Reformpakke 2020*, 2011, *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 209 (Alm. del) af 15. februar 2013*, *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 474 (Alm. del) af 30. september 2014*, *Svar på Finansudvalget spørgsmål nr. 381 (Alm. del) af 29. juni 2016* og egne beregninger.

Bilagstabel 2**Skønnet effekt på strukturel saldo i 2020 og 2025 af reformer gennemført siden 2006**

	2020	2025
Procent af BNP		
Samlet virkning af reformer siden 2006	2,8	3,7
<i>Velfærdsaftalen, 2006</i>	<i>0,2</i>	<i>1,1</i>
<i>Forårspakke 2.0, 2009</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
<i>Genopretningsaftalen, 2010</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>
<i>Aftale om senere tilbagetrækning, 2011</i>	<i>1,0</i>	<i>0,9</i>
<i>Skattereform, 2012</i>	<i>0</i>	<i>0,1</i>
<i>Reform af førtidspension og fleksjob, 2012</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>
<i>Øvrige reformer ¹⁾</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>

1) De øvrige reformer har samlet set kun en beskedent effekt på den strukturelle saldo, hvilket både afspejler mindre positive og negative virkninger.

Kilde: Diverse aftaletekster og egne beregninger.

Bilagstabel 3**Forudsætninger for familietypeberegningerne, 2025-regler i 2018-niveau**

	LO-familie ¹⁾	Funktionær-familie ¹⁾	Dagpenge-modtager ²⁾	Pensionist med ATP ²⁾	SU-modtager ²⁾
Lønindkomstkomponenter					
Bruttoindkomst, heraf	794.100	1.207.650	0	0	51.550
Udbetalt løn	697.000	1.022.150	0	0	50.800
Indbetalinger til ATP ³⁾	6.800	6.800	0	0	1.150
Indbetalinger til aldersopsparing ³⁾	17.750	17.750	0	0	0
Indbetalinger til fradragberettiget pension	72.550	160.950	0	0	0
Indkomst og disponibel indkomst					
Udbetalt løn	697.000	1.022.150	0	0	50.400
+ Skattepligtige overførsler	0	0	210.600	173.700	71.500
+ Pensionsudbetalinger	0	0	0	15.000	0
- Skat og AM-bidrag	235.050	371.650	58.600	54.300	30.250
+ Børnefamilieydelse	25.500	25.500	0	0	0
+ Boligstøtte	0	0	7.500	28.300	5.650
= Disponibel indkomst	487.450	676.050	159.500	162.750	97.250
Familiemedlemmer					
Voksne	2	2	1	1	1
Børn, 3-6 år	1	1	-	-	-
Børn, 7-13 år	1	1	-	-	-
Bolig					
Ejer/lejer	Ejer	Ejer	Lejer	Lejer	Lejer

Anm.: Alle beløb er afrundet til nærmeste 50 kr. Pga. afrunding summer enkeltelementerne ikke nødvendigvis til totalen. Opgørelsen er foretaget på baggrund af familietypermodellen fra februar 2018, hvor forudsætninger afspejler Økonomisk Redegørelse fra december 2017. Der er taget udgangspunkt i standard familietyper, hvor der er tilføjet pension (herunder aldersopsparing) for LO- og Funktionær-familierne på samme måde, som det blev gjort i forbindelse med skatteaftalen fra 2018 og siden er gjort i de seneste familietypermodeller. Det er antaget, at den studerende (i forhold til den almindelige studerende i familietypermodellen) har en løn ved siden af SU på 50.800 kr. (2018-niveau), hvilket omtrent svarer til medianlønnen for studerende på videregående uddannelser, som modtager SU i 2016.

- 1) Det er antaget, at såvel LO-familien som funktionærfamilien udgøres af to voksne med ens indtjening. Endvidere er det antaget, at begge voksne er medlem af en a-kasse og en fagforening, men kun den ene er medlem af folkekirken og efterlønsordningen. Endeligt er det antaget, at begge voksne har mere end 15 år til folkepensionsalderen.
- 2) Det er antaget, at de pågældende familietyper er medlemmer af folkekirken. Endvidere er det antaget, at kun dagpengemodtageren er medlem af en a-kasse og en fagforening samt indbetaler til efterlønsordningen. Endeligt er det antaget, at Pensionisten er berettiget til fuld medicheck (og berettiget til nedsat licens).
- 3) Indbetalinger til ATP og aldersopsparing er opgjort for skat og AM-bidrag.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Økonomi- og Indenrigsministeriets familietypermodel.

fm.dk