



FINANSMINISTERIET

# Opdaterede finanseffekter: dokumentationsnotat

December 2017

# 2017

# Indhold

---

<b>1. Finanspolitikens aktivetsvirkning</b>	<b>3</b>
1.1 Indledning	3
1.2 Aktuel vurdering af finanspolitikens aktivetsvirkning	5
1.3 Nulpunkter og direkte provenuer	8
1.4 Multiplikatorer	11
<b>2. Nulpunkter for finanspolitikken</b>	<b>13</b>
2.1 Strukturel beskæftigelse	13
2.2 Strukturel produktivitet	15
2.3 Indkomstoverførsler	16
2.4 Prisivækst for offentligt varekøb og investeringer	17
2.5 Offentlig løn og satsregulering	18
<b>3. Estimation af multiplikatorer</b>	<b>20</b>
3.1 Offentlige udgifter	22
3.2 Offentlige indtægter	23
<b>4. Historiske finanseffekter og usikkerhed i opgørelsen</b>	<b>24</b>
<b>Bilag A. Flerårige multiplikatorer</b>	<b>27</b>
Offentlige udgifter	27
Offentlige indtægter	29

---

# 1. Finanspolitikens aktivitetsevirkning

---

## 1.1 Indledning

Finansministeriet har siden 1980'erne opgjort en beregning af finanspolitikens aktivitetsevirkning, de såkaldte finanseffekter. Formålet har primært været at beskrive finanspolitikens virkning på kapacitetspresset målt ved den diskretionære finanspolitikens bidrag til BNP-væksten.

Finanseffekten måler alene virkningen af aktiv finanspolitik, og afspejler dermed ikke virkningen af de automatiske stabilisatorer. Det betyder, at den samlede finanspolitik vil have en mere dæmpende virkning i højkonjunkturer, end den beregnede finanseffekt tilsiger (set i forhold til en hypotetisk situation, hvor de automatiske stabilisatorer var fraværende). Tilsvarende vil virkningen i lavkonjunkturer være mere aktivitetsskabende.

I disse og mange år fremover er den økonomiske udvikling i høj grad påvirket af strukturpolitiske reformer, som øger væksten og kapaciteten i økonomien. Samtidig stiger befolkningen år for år, både i de mest erhvervsaktive aldre og samlet set. Det betyder, at finanspolitikens diskretionære bidrag til BNP-væksten som hidtil beregnet ikke i samme grad er en retvisende beskrivelse af den samlede virkning på kapacitetspresset i økonomien.

Samtidig er dansk økonomi på vej ind i en højkonjunktur med stigende kapacitetspres på arbejdsmarkedet, og fornyet risiko for overophedning af økonomien. Det skærper hensynet til at føre en politik som er afstemt med konjunktursituationen, og øger betydningen af en samlet beregning af finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetspresset.

Disse overvejelser har givet anledning til at justere metoden til beregning af finanseffekterne, for at give et så dækkende billede som muligt af finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetspresset.

Den opdaterede metode til beregning af virkningen på kapacitetspresset beskriver, hvorvidt den planlagte finans- og strukturpolitik samlet set bidrager til at øge eller dæmpe kapacitetspresset i økonomien. Den samlede virkning på kapacitetspresset kan tolkes som finans- og strukturpolitikens isolerede bidrag til output- og beskæftigelsesgabet.

Den samlede virkning på kapacitetspresset med den justerede metode kan groft opdeles i to bidrag: dels et bidrag fra *finanspolitikens* efterspørgselsvirkning på BNP-væksten og dels et bidrag fra *strukturpolitikens* virkning på kapacitetspresset, *jf. boks 1.1.*

Bidraget fra *finanspolitik*ens virkning på BNP-væksten måler med den justerede metode, hvor meget den planlagte finanspolitik bidrager til efterspørgselsvæksten efter indenlandsk produktion. Beregningen svarer derfor i princippet til den hidtidige beregning af finanspolitikens aktivitetsvirkning, om end der også her er gennemført metodejusteringer, primært ved at der tages højde for den demografiske udvikling i metoden.

Forskellen mellem den samlede virkning på kapacitetspresset og finanspolitikens isolerede virkning på BNP-væksten dækker over et bidrag fra *strukturpolitik*ens virkning på kapacitetspresset. Dette bidrag er beregnet residualt. Strukturreformer vil typisk ikke dæmpe kapacitetspresset lige så meget på kort sigt, som de øger produktionskapaciteten. Det afspejler, at øget udbud af arbejdskraft også i sig selv vil medføre forbedrede indkomstudsigtter og en øget efterspørgsel, hvormed udbudsvirkningen ikke vil omsætte sig én-til-én i lavere kapacitetspres.

#### Boks 1.1

##### Opgørelser og definitioner i den opdaterede metode – oversigt

**Finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetspresset:** Den samlede virkning af finans- og strukturpolitikken på efterspørgslen i forhold til udbuddet. Neutral politik svarer til at de offentlige udgifter og indtægter vokser i takt med økonomiens vækspotentiale målt ved strukturelt BNP. Hvis fx den strukturelle beskæftigelse vokser med 1 pct., vil uændret skattebelastning mv. og en vækst i den offentlige arbejdskraftefterspørgsel på 1 pct. indebære uændret ledighed og være neutralt for kapacitetspresset.

**Finanspolitikens virkning på BNP-væksten:** Finanspolitikens virkning på efterspørgselsvæksten efter indenlandsk produktion. Neutral politik svarer til, at de offentlige udgifter og indtægter vokser i takt med den demografisk betingede vækst i beskæftigelsen og BNP, dvs. ekskl. udbudsvirkning af strukturreformer. Hvis fx den demografiske vækst i beskæftigelsen er ½ pct., vil en højere vækst i den offentlige arbejdskraftefterspørgsel (ved uændret skattebelastning mv.) isoleret set indebære et opadgående pres på kapaciteten.

**Strukturpolitikens virkning på kapacitetspresset:** Strukturreformer dæmper presset via øget udbud, men kan også i sig selv medvirke til stigende efterspørgsel. Nettovirkningen er beregnet residualt som forskellen mellem finans- og strukturpolitikens samlede virkning på kapacitetspresset henholdsvis den isolerede virkning af finanspolitikken på efterspørgselsvæksten.

Finanseffekten i et givent år beregnes med udgangspunkt i finanspolitikens direkte provenuer og de finanspolitiske multiplikatorer. De direkte provenuer beskriver hvor meget de enkelte udgifts- og indtægtsposter afviger fra et neutralt scenarie, jf. nedenfor, mens multiplikatorerne beskriver de enkelte budgetposters virkning på BNP og beskæftigelsen som beregnet på ADAM-modellen.

$$\text{Finanseffekt} = \sum_i \frac{\text{Direkte provenu}_i \cdot \text{Multiplikator}_i}{\text{BNP}}$$

Finanspolitikens nulpunkter gennemgås overordnet i afsnit 1.3, mens de finanspolitiske multiplikatorer er beskrevet i afsnit 1.4. De mere detaljerede forudsætninger og overvejelserne bag gennemgås i afsnit 2 og 3.

## 1.2 Aktuel vurdering af finanspolitikens aktivitetsvirkning

Finans- og strukturpolitikken vurderes i *Økonomisk Redegørelse*, december 2017 at have en dæmpende virkning på kapacitetspresset. Virkningen skønnes i gennemsnit til ca. -0,25 pct. om året i 2015-2017 og ca. -0,1 i 2018-2019 (ét-årige effekter), jf. tabel 1.1, række 3.

Den dæmpende virkning afspejler primært, at gennemførte strukturpolitiske reformer øger arbejdsudbuddet, og dermed reducerer kapacitetspresset med et bidrag på ca. 0,1 pct. af BNP årligt i hele perioden, jf. tabel 1.1, række 2.

Hertil kommer, at den førte finanspolitik i 2015-17 har en dæmpende virkning på efterspørgselsvæksten, hvilket yderligere reducerer kapacitetspresset, jf. række 1. I 2018 og 2019 skønnes det isolerede bidrag fra finanspolitikken at have en positiv eller neutral virkning på BNP-væksten. Det afspejler blandt andet ekstraordinære engangsudbetalinger i forbindelse med *Aftale om flere år på arbejdsmarkedet og Tryghed om boligbeskatningen*, maj 2017.

Den samlede virkning på kapacitetspresset er som nævnt nul eller negativ i de to år, da strukturpolitikken bidrager til at dæmpe kapacitetspresset. Samlet set bidrager den gennemførte og planlagte politik henover 2015-19 dermed til at mindske kapacitetspresset, hvilket reducerer risikoen for en overophedning af økonomien i de kommende år.

**Tabel 1.1**  
Finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetspresset (ét-årige effekter)

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Pct. af BNP</b>					
Finanspolitikens virkning på BNP-vækst	-0,3	-0,1	-0,1	0,2	0,0
Strukturpolitikens virkning på kapacitetspres	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
<b>Samlet virkning på kapacitetspres</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>
<b>1.000 fuldtidspersoner</b>					
Finanspolitikens virkning på BNP-vækst	-7	-5	-3	2	-1
Strukturpolitikens virkning på kapacitetspres	-2	-2	-3	-3	-4
<b>Samlet virkning på kapacitetspres</b>	<b>-9</b>	<b>-7</b>	<b>-6</b>	<b>-1</b>	<b>-5</b>

- 1) I 2018 forudsættes de offentlige forbrugsudgifter at svare til det budgetterede. I 2017 skønnes de offentlige forbrugsudgifter at være ca. 3,2 mia. kr. lavere end budgetteret. Denne forskel bidrager isoleret set til at hæve virkningen på BNP-vækst og kapacitetspres med ca. 0,15 pct. i 2018 og beskæftigelsesvirkningen med ca. 4.000 fuldtidspersoner.

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2017 og egne beregninger.

Finanseffekterne i tabel 1.1 afspejler alene den *ét-årige* virkning på kapacitetspresset af den førte finans- og strukturpolitik. Finans- og strukturpolitikken har dog også konsekvenser for de efterfølgende år. En stram finanspolitik i et enkelt år vil typisk også have en dæmpende virkning på væksten i det følgende år.

Derfor opgøres også en beregning af finans- og strukturpolitikens *flerårige* virkning på kapacitetspresset. Den flerårige virkning på kapacitetspresset er noget mere usikker, men beskriver finans- og strukturpolitikens niveaumæssige virkning på output- og beskæftigelsesgabets målt i forhold til en situation, hvor der i en årrække var ført en neutral finanspolitik.

Beregningen tager udgangspunkt i 2014, hvor finanspolitikken var relativt lempelig målt ved den strukturelle saldo. Den førte finans- og strukturpolitik, målt i forhold til en situation med neutral politik siden 2014, vurderes samlet set at have reduceret kapacitetspresset med ca. 0,9 pct. af BNP i 2017, *jf. tabel 1.2*.

Den dæmpende virkning afspejler bl.a., at der siden 2014 er ført en tilbageholdende udgiftspolitik, som har dæmpet efterspørgslen. Hertil kommer, at den strukturelle beskæftigelse gradvist øges, hvilket reducerer kapacitetspresset.

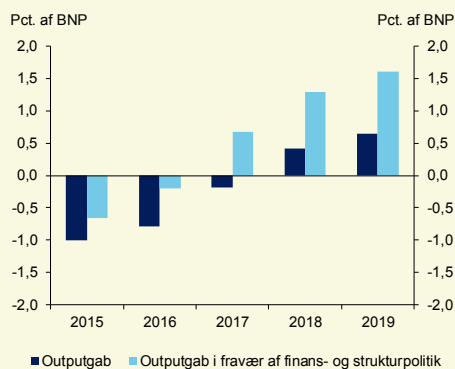
**Tabel 1.2**  
Flerårig virkning på kapacitetspres

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Pct. af BNP</b>					
Virkning på outputgab, niveau	-0,3	-0,6	-0,9	-0,9	-1,0
<b>1.000 fuldtidspersoner</b>					
Virkning på beskæftigelsesgab, niveau	-9	-18	-23	-24	-27

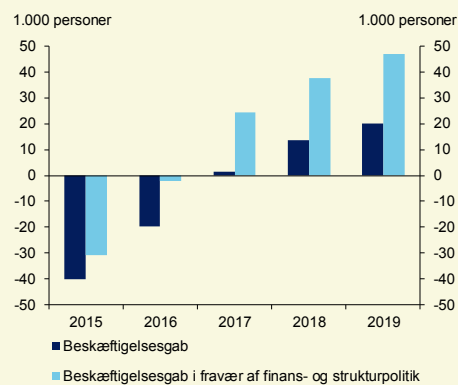
Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2017 og egne beregninger.

I en hypotetisk situation, hvor der var ført en neutral finans- og strukturpolitik siden 2014, ville både efterspørgslen og beskæftigelsen ligge noget over det strukturelle niveau allerede i 2017, *jf. figur 1.1. og 1.2*.

**Figur 1.1**  
Finans- og strukturpolitikens virkning på outputgabets



**Figur 1.2**  
Finans- og strukturpolitikens virkning på beskæftigelsesgabets



Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2017 og egne beregninger.

I *Økonomisk Redegørelse*, december 2017 vurderes finanspolitikens direkte provenuer at svare til ca. ½ pct. af BNP om året fra 2015 til 2017, *jf. tabel 1.4*. Den gradvise stramning kan overordnet tilskrives, at de offentlige udgifter vokser langsommere end væksten i strukturelt BNP.

**Tabel 1.3**  
**Finanspolitikens direkte provenuer**

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Pct. af BNP</b>					
<b>Offentlige udgifter</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>
Offentligt forbrug	0,3	0,4	0,3	0,0	0,3
Offentlige investeringer	0,2	-0,1	0,1	0,1	0,0
Indkomstoverførsler	0,1	0,2	0,0	0,2	0,2
Øvrige udgifter	-0,0	0,0	0,2	-0,2	-0,2
<b>Offentlige indtægter</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
<b>Direkte provenu i alt</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>

Anm.: De direkte provenuer er opgjort i forhold til finanspolitikens virkning på kapacitetspresset. Et positivt direkte provenu angiver en stram finanspolitik.

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2017 og egne beregninger.

Det generelt negative direkte provenu fra de offentlige indtægter afspejler tidligere aftaler som sænker skatten, herunder *Skattereform 2012* og lempelsen af registreringsafgiften i forbindelse med finansloven for 2016 og 2017. Da tiltagene er gennemført som led i fuldt finansierede aftaler, vil de samlet set være neutrale for de direkte provenuer, og således alene påvirke fordelingen mellem indtægter og udgifter<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Det bemærkes, at de indgåede politiske aftaler har været finansierede målt i forhold til strukturel saldo, dvs. efter adfærd og tilbageløb. Virkningen på de direkte provenuer korrigerer ikke for adfærd og tilbageløb.

### 1.3 Nulpunkter og direkte provenuer

Udgangspunktet for beregningen af finans- og strukturpolitikens aktivitetsvirkning er de direkte provenuer, som beskriver hvor meget finanspolitikken lempes eller strammes i mia. kr. De direkte provenuer beregnes som forskellen mellem finanspolitikken og de såkaldte nulpunkter, som afspejler en neutral finanspolitik.

Finansministeriets opdaterede metode til beregning af finanseffekterne indebærer, at der udarbejdes to forskellige mål, der beskriver hhv. finans- og strukturpolitikens virkning på *kapacitetspresset* samt finanspolitikens virkning på *efterspørgslen*. De to opgørelser er baseret på forskellige definitioner af neutral politik, hvorfor der defineres to forskellige nulpunkter.

#### *Nulpunkt til beregning af finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetspresset*

Nulpunkterne for virkningen på kapacitetspresset beskriver et scenarie, hvor finans- og strukturpolitikken hverken bidrager positivt eller negativt til kapacitetspresset, og de enkelte udgifts- og skatteprovenuer udvikler sig svarende til vækstpotentialet i økonomien. Definitionen for neutral finanspolitik tager derfor udgangspunkt i, at *udgifter og indtægter skal udgøre en konstant andel af (strukturelt) BNP, jf. tabel 1.3*. Det betyder, at neutral finanspolitik målt i forhold til virkningen på kapacitetspresset som udgangspunkt vil svare til en uændret strukturel saldo<sup>2</sup>.

Hvis den offentlige efterspørgsel efter arbejdskraft afledt af offentligt forbrug eller offentlige investeringer stiger hurtigere end det strukturelle arbejdsudbud, vil dette bidrage til øget kapacitetspres i økonomien. Tilsvarende vil finanspolitikken bidrage til at reducere kapacitetspresset, hvis den offentlige efterspørgsel efter arbejdskraft vokser langsommere end arbejdsudbuddet. Det samme er tilfældet for de øvrige offentlige udgifter og indtægter.

Når kapaciteten i økonomien udvides som følge af en strukturpolitisk reform, vil væksten i nulpunktet stige tilsvarende. Det afspejler, at strukturreformen ”skaber plads” til et mere efterspørgselsstimulerende bidrag fra selve finanspolitikken uden at kapacitetspresset øges.

---

<sup>2</sup> Herudover kan ændringer i fx olie- og gasproduktionen i Nordsøen eller pensionsformuen mv. medføre ændringer i det strukturelle Nordsøprovenu eller det strukturelle PAL-provenu, som betyder, at den samlede strukturelle saldo i praksis kan ændre sig af ikke-finanspolitiske årsager.



**Tabel 1.4**  
**Nulpunkter til beregning af direkte provenuer – oversigt**

	<b>Nulpunkt for virkning på kapacitetspresset</b>	<b>Nulpunkt for efterspørgselsvirkning</b>
<b>Offentlige udgifter</b>		
Off. beskæftigelse	Strukturel beskæftigelse	Demografisk beskæftigelse
Off. løn	Løn i privat sektor	Løn i privat sektor
Off. varekøb (real)	Produktivitet og str. beskæftigelse	Produktivitet og dem. beskæftigelse
Off. varekøb (pris)	Nettoprisudvikling	Nettoprisudvikling
Off. investeringer (real)	Produktivitet og str. beskæftigelse	Produktivitet og dem. beskæftigelse
Off. investeringer (pris)	Nettoprisudvikling	Nettoprisudvikling
Konjunkturfølsomme indkomstoverførsler	Privat løn, str. beskæftigelse og udvikling i beskæftigelsesgab	Privat løn, dem. beskæftigelse og udvikling i beskæftigelsesgab
Øvrige indkomstoverførsler	Privat løn og str. beskæftigelse	Privat løn og dem. beskæftigelse
Subsidier	Nettopriser, produktivitet og str. beskæftigelse	Nettopriser, produktivitet og dem. beskæftigelse
Øvrige udgifter	Nettopriser, produktivitet og str. beskæftigelse	Nettopriser, produktivitet og dem. beskæftigelse
<b>Offentlige indtægter</b>		
Persoonskatter	Uændrede satser og fradragsregler	Uændrede satser og fradragsregler
Øvrige direkte skatter	Uændrede satser	Uændrede satser
Regulering af progressionsgrænser	Løn i privat sektor	Løn i privat sektor
Moms	Uændret sats	Uændret sats
Stykafgifter	Uændret real sats	Uændret real sats
Øvrige indirekte skatter	Uændrede satser	Uændrede satser

Anm.: Den demografiske vækst i beskæftigelsen defineres som beskæftigelsesvæksten hvis beskæftigelsesfrekvensen for de enkelte aldersgrupper holdes konstant.

Væksten i nulpunktet for de offentlige udgifter kan opdeles i vækstbidrag fra strukturel beskæftigelse, strukturel produktivitet samt (for nominelle udgiftsdele) løn og priser. Hertil kommer, at konjunkturfølsomme overførsler korrigeres for konjunkturudviklingen med sigte på, at det direkte provenu kun afspejler aktiv finanspolitik, og ikke konjunkturudsving. De anvendte nulpunkter er beskrevet nærmere i afsnit 2.

For de offentlige indtægter vil uændrede regler i økonomisk forstand betyde, at de strukturelle indtægter udgør en konstant andel af strukturelt BNP. Uændrede regler i økonomisk forstand afspejler, at skatte- og afgiftssatser i pct. fastholdes uændret, afgiftssatser i kroner fastholdes realt konstante, mens progressionsgrænser for indkomstskatter reguleres svarende til lønnen.

De direkte provenuer fra offentlige indtægter beregnes som hidtil med udgangspunkt i de umiddelbare provenuer fra de diskretionære politiske tiltag som påvirker de offentlige indtægter.

Hertil kommer, at visse punktafgifter er underlagt et skattestop, som betyder, at afgiftssatsen fastholdes nominelt i fraværet af nye politiske tiltag. For disse afgifter beregnes et direkte provenu fra, at afgiftssatsen ikke reguleres med prisudviklingen. Tilsvarende beregnes et direkte provenu, hvis den besluttede regulering af progressionsgrænserne i personbeskatningen ikke vokser svarende til lønudviklingen.

#### *Nulpunkt for finanspolitikens efterspørgselsvirkning*

Den supplerende beregning af *finanspolitikens efterspørgselsvirkning* på BNP-væksten beskriver, i hvor høj grad den førte finanspolitik styrker efterspørgslen i økonomien. Beregningen tager udgangspunkt i et scenarie, hvor der hverken føres aktiv finans- eller strukturpolitik.

Hvis der ikke føres strukturpolitik rettet mod at øge arbejdsudbuddet, vil udviklingen i den strukturelle beskæftigelse udelukkende afspejle den underliggende demografiske udvikling. Den rene demografiske beskæftigelsesvækst beregnes som den vækst, der havde været i beskæftigelsen, hvis de aldersfordelte beskæftigelsesfrekvenser holdes uændret.

Hvis fx de offentlige udgifter vokser hurtigere end dette hypotetiske scenarie, vil finanspolitikken styrke efterspørgslen, og dermed have en positiv finanseffekt målt ved efterspørgselsvirkningen på BNP-væksten<sup>3</sup>.

For de offentlige indtægter er det fortsat tilfældet, at uændrede regler i økonomisk forstand vil betyde, at indtægterne udgør en konstant andel af BNP i det rent demografiske scenarie. Neutral finanspolitik i forhold til BNP-væksten betyder dog ikke nødvendigvis, at den strukturelle saldo er uændret (ligesom det heller ikke var tilfældet ved den tidligere nulpunktsdefinition), *jf. boks 1.1*.

#### **Boks 1.2**

##### **Strukturel saldo ved neutral finanspolitik i det demografiske scenarie**

Ved uændrede regler i økonomisk forstand vil de offentlige indtægter udgøre en konstant andel af BNP i et rent demografisk forløb. En strukturreform som øger beskæftigelsen i forhold til det neutrale scenarie vil have en positiv virkning på indtægterne, som øges i mia. kr., men fortsat udgør en konstant andel af BNP. Dette betragtes som neutralt for efterspørgslen, *jf. tabel 1.3*.

De offentlige udgifter vil med neutral politik udgøre et givet beløb i mia. kr. Hvis den strukturelle beskæftigelse øges som følge af en reform vil udgifterne fortsat udgøre det samme beløb i mia. kr., hvormed de vil udgøre en faldende andel af BNP. Dette betragtes ligeledes som neutralt i det demografiske scenarie, da udgifterne måles i forhold til det hypotetiske scenarie uden strukturreformer.

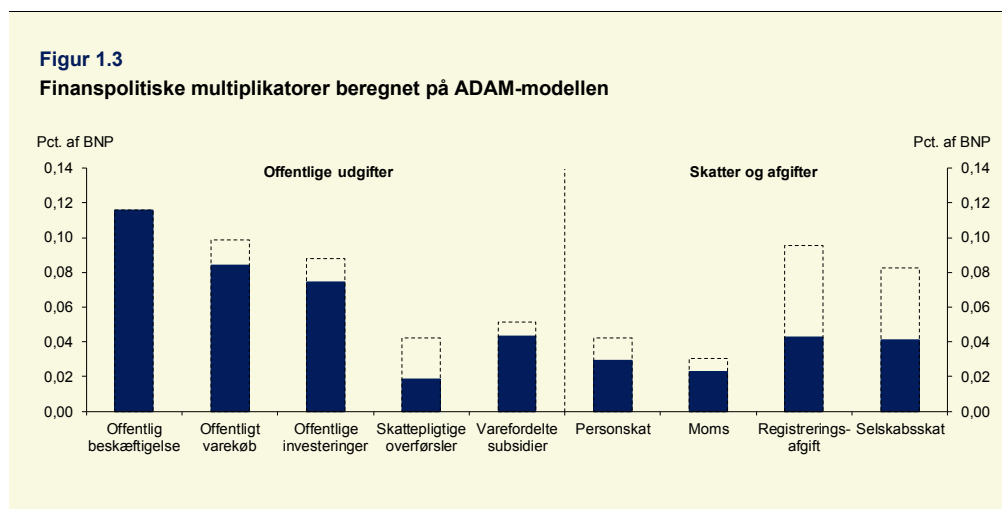
Ved neutral finanspolitik målt i forhold til finanspolitikens efterspørgselsvirkning på BNP vil strukturreformer dermed betyde, at den strukturelle saldo forbedres. Det skyldes at udgifterne falder i pct. af BNP, mens indtægterne udgør en uændret andel af BNP.

<sup>3</sup> Det bemærkes, at det udelukkende er reformvirkninger på den strukturelle beskæftigelse, som ikke indgår i dette scenarie. Evt. ændringer i fx udgifter til overførsler har fortsat efterspørgselsvirkning i opgørelsen.

## 1.4 Multiplikatorer

En finanspolitisk lempelse målt ved de direkte provenuer vil styrke efterspørgslen i økonomien, og dermed øge kapacitetspresset, mens en finanspolitisk stramning vil dæmpe efterspørgslen. Størrelsesordenen af efterspørgselsvirkningen beskrives af de finanspolitiske multiplikatorer som beregnet i ADAM-modellen.

Forskellige budgetposter har en forskellig virkning på efterspørgslen og kapacitetspresset i økonomien, som blandt andet afhænger af, hvorvidt efterspørgselsvirkningen kommer til udtryk ved øget offentlig eller privat efterspørgsel. Den planlagte finanspolitik er dermed ikke nødvendigvis neutral, selvom summen af de direkte provenuer er nul.



Anm.: Multiplikatorerne afspejler en umiddelbar lempelse på 0,1 pct. af BNP. De stiplede linjer angiver multiplikatorerne for en illustrativ lempelse på 0,1 pct. af BNP efter tilbageløb og adfærd. Multiplikatorerne afhænger i sidstnævnte tilfælde af selvfinansieringsgraden, som afhænger af den konkrete lempelse. For persoonskatter og indkomstoverførsler er der til illustration forudsat adfærdsvirkninger svarende til en lempelse af beskæftigelsesfradraget. Multiplikatorerne for registreringsafgiften og selskabsskatten afspejler selvfinansieringsgraden ved en lempelse af den generelle sats.

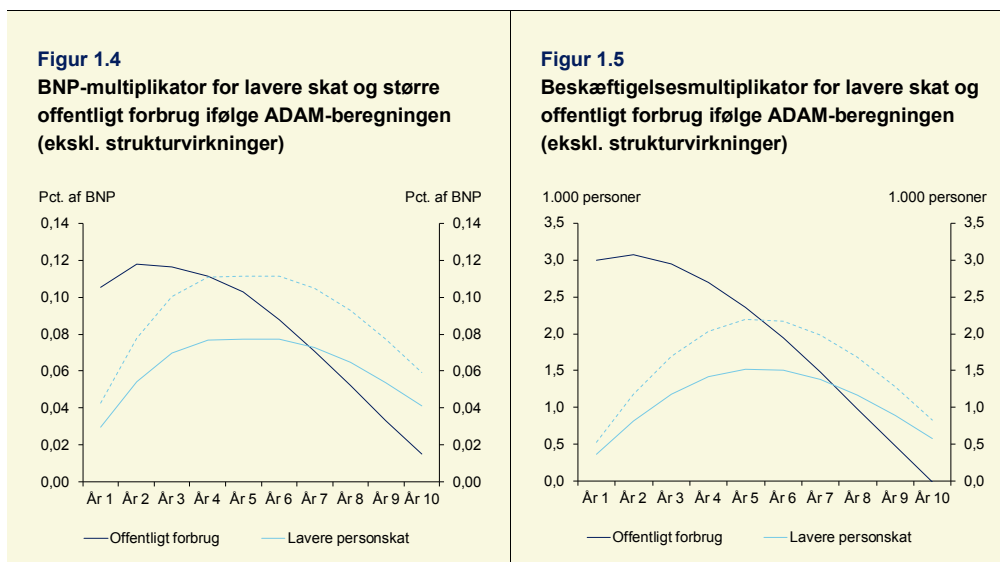
Kilde: Egne beregninger.

Det er generelt tilfældet, at multiplikatorerne er større på udgiftssiden end på indtægtssiden, *jf. figur 1.3*. Eksempelvis udgør efterspørgselsvirkningen af en lempelse af det offentlige forbrug på 0,1 pct. af BNP ifølge ADAM-beregningen godt 0,1 pct. af BNP i år 1, mens en tilsvarende umiddelbar lempelse af persoonskatterne (før tilbageløb mv.) har en virkning på ca. 0,03 pct. af BNP.

Denne forskel skyldes blandt andet, at det offentlige forbrug indgår direkte i BNP, hvormed lempelsen slår fuldt igennem på efterspørgslen allerede i år 1. En lempelse af persoonskatterne vil derimod have en mere gradvis effekt, da skattelettelsen ikke omsættes fuldt ud til privatforbrug i år 1. Hertil kommer, at privat efterspørgsel har et større importindhold end offentlig efterspørgsel, hvilket re-

ducerer virkningen på BNP. For begge lempelser er multiplikatoren beregnet som et rent efterspørgselsstød<sup>4</sup>. Forskellen mellem multiplikatoren på udgifts- og indtægtssiden reduceres generelt, når der ses på en ensartet lempelse målt ved virkningen på den strukturelle saldo, dvs. efter tilbageløb og adfærd, *jf. de stiplede linjer i figur 1.3*. En lempelse af fx beskæftigelsesfradraget på 0,1 pct. af BNP efter tilbageløb og adfærd vil således have en efterspørgselsvirkning på ca. 0,04 pct. af BNP.

Til brug for de flerårige finanseffekter beregnes endvidere en virkning på efterspørgslen over en længere årrække. BNP- og beskæftigelsesvirkningen af lavere skat (ekskl. struktureffekter) er i ADAM-beregningen mindre end virkningen af større offentligt forbrug i de første ca. 7 år og større derefter, *jf. figur 1.4 og 1.5*.



Anm.: Multiplikatoren for offentligt forbrug er opgjort som et vægtet gennemsnit af multiplikatoren for beskæftigelse og realt varekøb. Multiplikatoren for personskat er ekskl. mulige struktureffekter. Multiplikatoren afspejler et direkte provenu på 0,1 pct. af BNP (for tilbageløb). De stiplede kurver for personskat illustrerer virkningen af en lempelse af beskæftigelsesfradraget på 0,1 pct. af BNP efter tilbageløb og adfærd. De flerårige virkninger er beregnet med forhøjede elasticiteter i udenrigshandlen fra år 2 og frem.

Kilde: Egne beregninger.

Der er foretaget en genberegning af de 24 forskellige multiplikatorer, som indgår i beregningen af finanspolitikens aktivitetsevirkning. Sigtet er, at multiplikatorerne skal afspejle virkningen på kapacitetspresset, og der er derfor foretaget en korrektion for de virkninger af sektorforskydninger og produktivitetsevirkninger, som ikke afspejler et ændret kapacitetspres. Den anvendte metode til estimation af multiplikatorer er beskrevet i afsnit 3, mens en oversigt over de enkelte resultater er illustreret i bilag A.

<sup>4</sup> I praksis vil lempelser af eksempelvis personskatter typisk medføre et øget arbejdsudbud, og vil dermed have en positiv virkning på strukturelt BNP. Multiplikatoren beskriver dog udelukkende efterspørgselsvirkningen af lempelserne. Dermed vil udbudsvirkningen inkluderes i beregningen af virkningen på kapacitetspresset via nulpunktet, men ikke i beregningen af selve multiplikatoren.

## 2. Nulpunkter for finanspolitikken

---

På indtægtssiden er udgangspunktet for neutral skattepolitik en uændret skattebelastning, herunder som nævnt i afsnit 1.3 uændrede procentsatser, uændrede reale stykafgifter mv. og regulering af progressionsgrænser (pgf. 20-regulering) på linje med lønudviklingen. De direkte provenuer består således af diskretionære beslutninger samt afvigelser fra den nævnte neutrale regulering.

På udgiftssiden er udgangspunktet tilsvarende en vækst i de nominelle udgifter, der overordnet svarer til væksten i nominelt strukturelt BNP. Nulpunkterne for neutral aktivitetsvirkning består af dels reale elementer (vækst i strukturel timebeskæftigelse og produktivitet), dels nominelle (priser og løn). For den offentlige beskæftigelse er nulpunktet således udviklingen i strukturel timebeskæftigelse. I nulpunktet for realt offentligt varekøb og realt offentlige investeringer indgår derudover den strukturelle produktivitetsvækst. Endelig indgår udviklingen i løn og priser i visse nulpunkter, *jf. tabel 1.3*. Fx er nulpunktet for en neutral efterspørgselsvirkning af udgifterne til overførsler, at disse udvikler sig med den strukturelle vækst i beskæftigelsen og den generelle lønudvikling, *jf. nedenfor*.

Sigtet med nulpunkterne er, at de direkte provenuer alene afspejler aktiv finanspolitik. I det følgende gennemgås de forskellige elementer i nulpunkterne.

### 2.1 Strukturel beskæftigelse

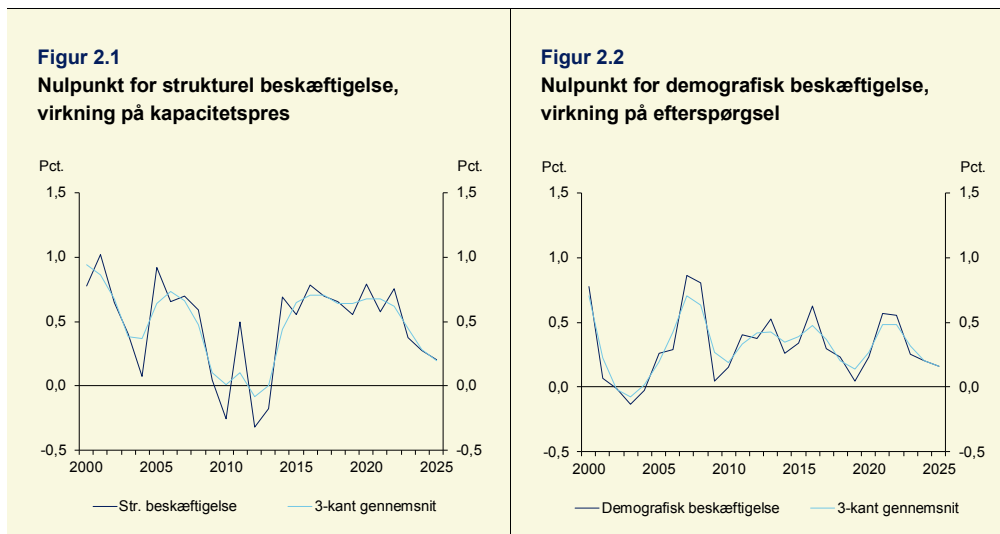
Den strukturelle beskæftigelse, som beskriver den strukturelle kapacitet på arbejdsmarkedet i et givent år, indgår i nulpunktet for alle reale udgifter.

Strukturreformer har en én-til-én virkning på den strukturelle beskæftigelse i det år, reformen indføres. I praksis kan der dog være en vis tilpasningsperiode før det faktiske arbejdsudbud tilpasser sig det nye strukturelle niveau. Samtidig kan det også være tilfældet, at arbejdsudbuddet reagerer før en reform træder i kraft, hvis den er annonceret på forhånd.

Dette forhold taler for, at der foretages en vis udglatning af den strukturelle beskæftigelse i beregningen af nulpunktet. Nulpunktet for den strukturelle beskæftigelse beregnes derfor på baggrund af et udglattet mål<sup>5</sup> for den strukturelle beskæftigelse, *jf. figur 2.1*.

---

<sup>5</sup> Konkret anvendes et treårigt 3-kant gennemsnit, dvs. et gennemsnit, som vægter år t med 50 pct. og år t-1 og t+1 med 25 pct. hver.



Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2017 og egne beregninger.

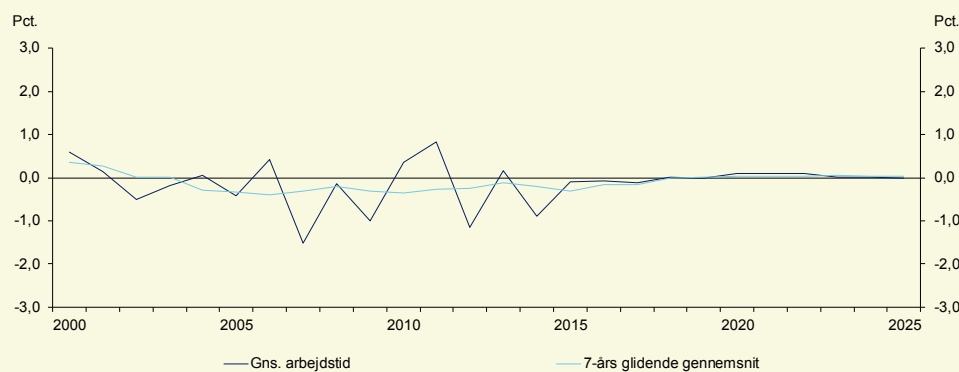
Nulpunktet for den *demografiske* udvikling i beskæftigelsen (i forbindelse med den supplerende opgørelse af finanspolitikens efterspørgselsvirkning) er beregnet som et kædet indeks, hvor beskæftigelsesfrekvensen for de enkelte aldersgrupper holdes konstant:

$$\Delta Q_t^{Dem} = \sum_i (u_{i,t} - u_{i,t-1}) \varphi_{i,t-1}$$

Hvor  $u_i$  er befolkningen i en given aldersgruppe og  $\varphi_i$  angiver beskæftigelsesfrekvensen for aldersgruppen. For den demografiske beskæftigelse regnes ligeledes et udglattet (3-kant) gennemsnit, *jf. figur 2.2*.

Det er arbejdsudbuddet i fuldtidspersoner som er afgørende for kapaciteten på arbejdsmarkedet. Finansministeriet udarbejder imidlertid ikke på nuværende tidspunkt eksplicite skøn for den strukturelle gennemsnitlige arbejdstid. Nulpunktet for den gennemsnitlige arbejdstid beregnes derfor som et 7-års glidende gennemsnit af den faktiske gennemsnitlige arbejdstid, *jf. figur 2.3*.

**Figur 2.3**  
**Nulpunkt for gennemsnitlig arbejdstid og faktisk arbejdstidsændring**



Anm.: Det beregnede 7-års glidende gennemsnit anvendes i nulpunktet for både strukturel og demografisk timebeskæftigelse.

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2017 og egne beregninger.

I *Økonomisk Redegørelse*, december 2017 er der kun udarbejdet skøn for den gennemsnitlige arbejdstid og den strukturelle beskæftigelse frem til 2019. Beregningen af nulpunktet for den strukturelle og demografiske beskæftigelse tager derfor fra 2020 og frem udgangspunkt i vækstraterne fra den seneste mellemfristede fremskrivning fra *Opdateret 2025-forløb*, august 2017.

## 2.2 Strukturel produktivitet

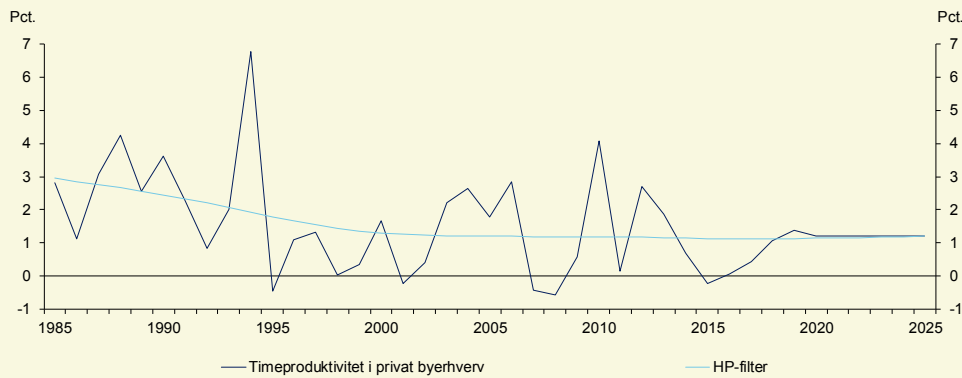
Produktivitetsvæksten i de private byerhverv indgår i nulpunktet for bl.a. det reale offentlige varekøb og de reale offentlige investeringer.

Det reale offentlige varekøb og investeringer er politisk bestemte størrelser. Nulpunktet skal ikke være påvirket af konjunkturudviklingen, og sigtet er, at det direkte provenu alene vil afspejle politiske prioriteringer.

Den faktiske vækst i timeproduktiviteten i private byerhverv afhænger i høj grad af konjunkturudviklingen, jf. figur 2.4. Nulpunktet for produktiviteten tager derfor udgangspunkt i et mål for den strukturelle produktivitetsvækst i private byerhverv, målt ved en HP-filtrering af den faktiske vækst i timeproduktiviteten i private byerhverv.

HP-filtret er konstrueret med en lambda-værdi på 400, som er valgt for at sikre at den filtrerede værdi ikke afhænger af konjunktursituationen, men stadig vil tilpasse sig udviklingen over længere perioder.

**Figur 2.4**  
**Vækst i produktivitet**



Anm.: Den HP-filtrerede produktivitetsvækst afspejler i årene omkring 1985 at filtreringen ikke er pålagt nogle endepunktsrestriktioner. Dette vurderes ikke at påvirke resultaterne i nævneværdig grad, da der kun beregnes finanseffekter fra 1993 og frem.

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2017 og egne beregninger.

Den strukturelle produktivitet har i de senere år indgået i nulpunktet for Finansministeriets direkte provenuer med en fast vækstrate på 1,2 pct. Denne metode indebærer dog, at nulpunktet ikke ville afspejle mere permanente ændringer i produktivitetsvæksten.

I *Økonomisk Redegørelse*, december 2017 er der udarbejdet skøn for timeproduktiviteten i byerhvervene frem til 2019. I beregningen af HP-filtret forudsættes en konstant produktivitetsvækst på 1,2 pct. årligt fra 2020 og frem, hvilket er på linje med forudsætningen i de mellemlistede fremskrivninger.

## 2.3 Indkomstoverførsler

Nulpunktet for indkomstoverførsler svarer til udviklingen i den strukturelle beskæftigelse og private løn. I et neutralt forløb vil antallet og købekraften af overførselsmodtagere dermed udvikle sig parallelt med den strukturelle beskæftigelse og købekraften for beskæftigede.

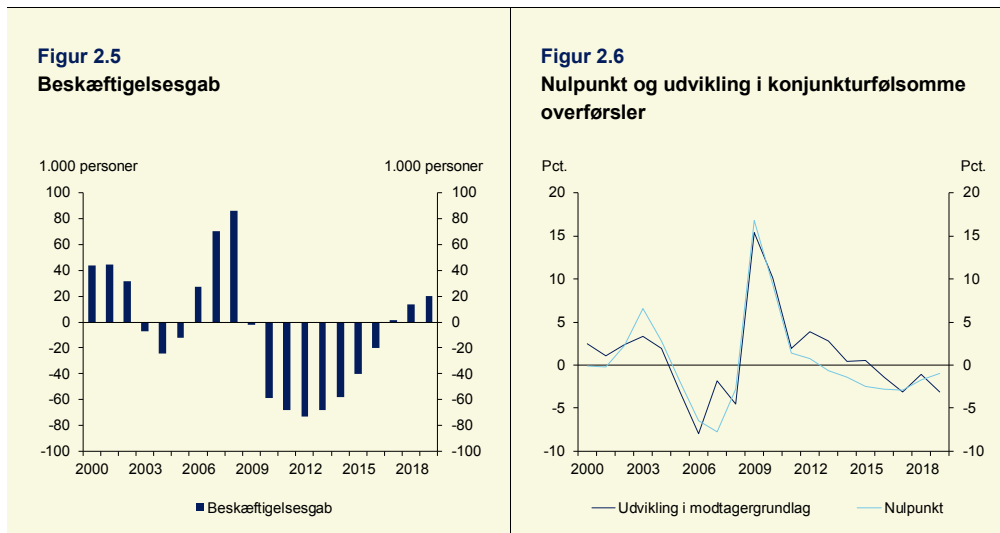
Udgifterne til en række indkomstoverførsler afhænger imidlertid af konjunktursituationen. Det drejer sig primært om udgifter til dagpenge og kontanthjælp og i mindre grad om udgifter til sygedagpenge, ledighedsydelse, aktivering og SU.

Finanseffekten og de direkte provenuer bør som nævnt ikke afspejle de automatiske stabilisatorer. Det betyder, at konjunkturudviklingens påvirkning af udgifterne til de konjunkturfølsomme indkomstoverførsler ikke skal give sig udslag i det direkte provenu.



Nulpunktet for konjunkturfølsomme indkomstoverførsler korrigeres derfor med udviklingen i beskæftigelsesgab. Når beskæftigelsesgab øges, vil antallet af modtagere af konjunkturfølsomme overførsler isoleret set blive reduceret.

I perioder med stigende (positivt) beskæftigelsesgab, har der typisk været et fald i antal modtagere af konjunkturfølsomme overførsler og omvendt i perioder med faldende (negativt) beskæftigelsesgab, jf. figur 2.5-2.6.



Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2017 og egne beregninger.

Forskellen mellem den faktiske udvikling i modtagergrundlaget og det konjunkturrigerede nulpunkt kan til dels afspejle ændret politik, men også andre forhold. Forskellen kan også skyldes demografiske forskydninger, som øger antallet af modtagere af overførsler som fx SU. Sådanne forskydninger vil have en virkning på de direkte provenuer og finanseffekten, da de repræsenterer en strukturel ændring i det offentlige udgiftsniveau.

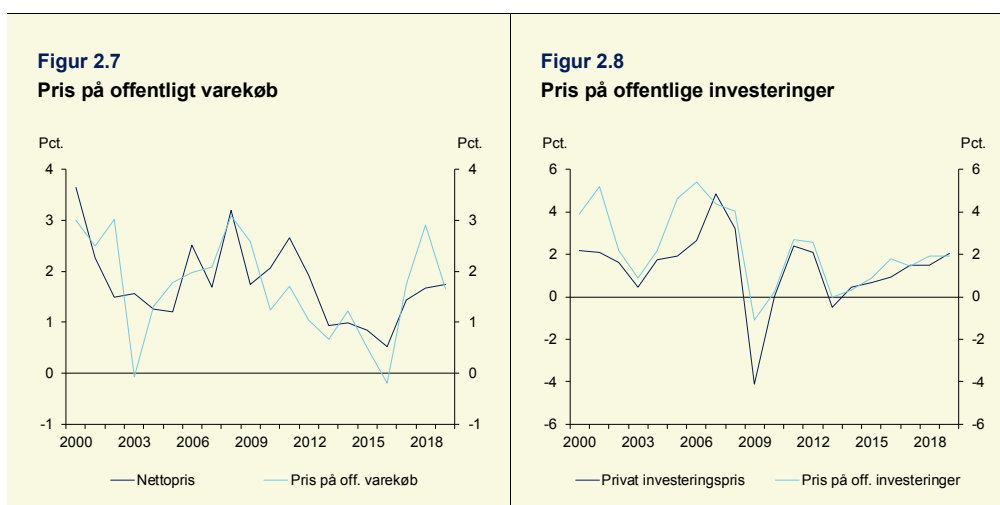
## 2.4 Præsvækst for offentligt varekøb og investeringer

Nettoprisinflationen indgår i nulpunktet for præsvæksten i det offentlige varekøb, mens den private investeringspris indgår i nulpunktet for de offentlige investeringer. Udsving i disse præsvækstrater fra år til år er ikke (eller kun i beskedent omfang) under politisk kontrol, dvs. som udgangspunkt anses de ikke for et finanspolitisk instrument. Hvis det offentlige betaler priser, som afviger fra de private priser, kan det dog have en vis efterspørgselsvirkning, om end den er mindre end for det *reale* varekøb og investeringer<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Efterspørgselsvirkningen i år 1 af udsving i de offentlige varekøbs- og investeringspriser er ca. halvt så stor som for det reale varekøb og investeringer.

Nettoprisudviklingen udviser betydelige udsving fra år til år, hvilket blandt andet kan tilskrives konjunkturudsving, importpriser og støj fra eksempelvis sammensætningseffekter. I vidt omfang slår disse fluktuationer også igennem på den offentlige varekøbspris, *jf. figur 2.7*. Tilsvarende gælder, at udsving i den private investeringspris i vidt omfang slår direkte igennem på den offentlige investeringspris, *jf. figur 2.8*.

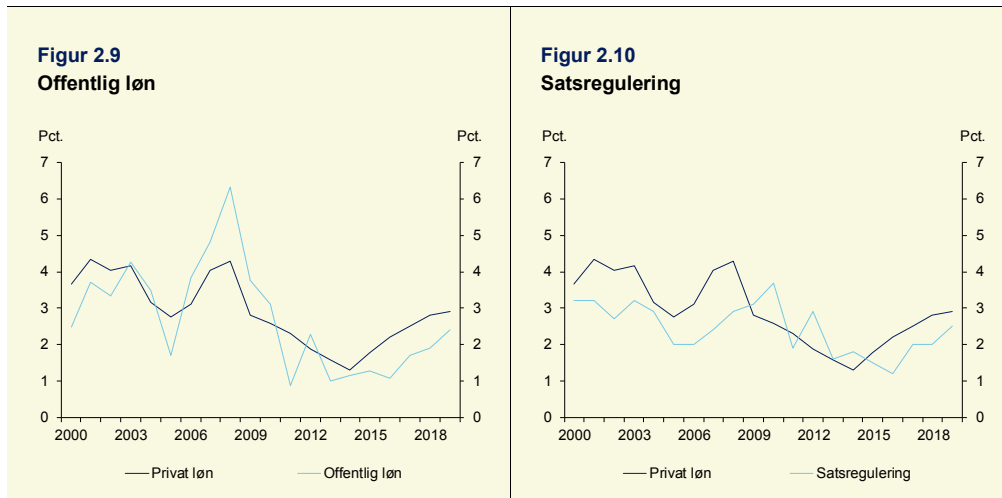
Afvigelser i de offentlige priser fra de tilsvarende private priser påvirker den strukturelle offentlige saldo og efterspørgslen, og de indgår derfor i de direkte provenuer.



Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2017 og egne beregninger.

## 2.5 Offentlig løn og satsregulering

Over tid udvikler den offentlige løn sig generelt på linje med den private sektor, men der kan være forskelle i lønstigningstakten fra år til år, *jf. figur 2.9 og 2.10*. Sådanne årlige udsving i den offentlige lønstigningstakt kan have en efterspørgselsvirkning og påvirker også den strukturelle offentlige saldo. Disse udsving indgår derfor i de direkte provenuer og finanseffekten. Det samme gør sig gældende, hvis satsreguleringen af offentlige overførsler afviger fra den private lønstigningstakt.



Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2017 og egne beregninger.

Det valgte nulpunkt indebærer, at afvigelser i satsreguleringen fra den private lønstigningstakt, bl.a. som følge af, at reguleringsprocenten bestemmes på baggrund af lønstigningen to år forinden, tæller med som aktiv finanspolitik i det enkelte år. Det flugter med, at købekraften for indkomstoverførselsmodtagere i det tilfælde udvikler sig asynkront med den øvrige reallønsudvikling, og også påvirker den strukturelle saldo.

### 3. Estimation af multiplikatorer

---

Multiplikatorerne for finanspolitikken er beregnet på baggrund af 24 marginalkørsler på ADAM-modellens juli 2017-version. Marginalkørslerne afspejler en permanent finanspolitisk lempelse med et umiddelbart provenu på 0,1 pct. af BNP, hvilket svarer til ca. 2,2 mia. kr. (2018-niveau).<sup>7</sup>

Hovedformålet med multiplikatorerne er at beskrive virkningen på output- og beskæftigelsesgabet af de forskellige finanspolitiske instrumenter. Det er derfor vigtigt, at størrelsen på multiplikatoren ikke afspejler forhold, som er neutrale for kapacitetspresset. Det har ført til, at der som del af den justerede metode er foretaget tre korrektioner af de umiddelbare multiplikatorer:

- *Korrektion for realt afgiftsindhold i BNP vs. BVT:* Et stød til afgifterne flytter på den gennemsnitlige afgiftsbelastning, som indgår i BNP (og udgør forskellen mellem realt BNP og realt BVT). Et eksempel er stødet til registreringsafgiften, som har betydelig BNP-virkning (fordi BNP er inkl. reale afgifter), men ikke stor BVT-virkning (fordi bilkøb ekskl. afgift mest er import). Ændringer i de reale nettoafgifter er som udgangspunkt neutrale for kapacitetspresset, hvormed de ikke bør indgå i multiplikatoren. Af samme grund er Finansministeriets outputgab også målt med udgangspunkt i BVT-udviklingen, ikke BNP. Multiplikatorerne for afgifterne beregnes derfor med udgangspunkt i BVT-virkningen af de pågældende marginalkørsler.
- *Korrektion for afskrivninger på offentligt kapitalapparat:* I stødet for de offentlige investeringer øges det offentlige kapitalapparat over tid. Når kapitalapparatet øges, vil de offentlige afskrivninger, som indgår i BNP, ligeledes stige. Det betyder, at selv når der ikke længere er noget øget kapacitetspres på arbejdsmarkedet tilbage (efter 10 år i beregningen, jf. bilag A), er der fortsat en regnskabs teknisk virkning på BNP. Denne vil tilsvarende også indgå i strukturelt BNP. For at multiplikatoren kan afspejle kapacitetspresset, snarere end BNP-niveauet, fratrækkes bidraget fra afskrivningerne i multiplikatoren<sup>8</sup>.
- *Korrektion for sammensætningseffekter på produktivitet, som ikke påvirker kapacitetspres:* Sektorforskydninger i produktionen kan betyde, at den aggregerede timeproduktivitet bliver påvirket, uden at dette er udtryk for et ændret kapacitetspres i økonomien. Dette er bl.a. tilfældet for multiplikatoren for offentlig beskæftigelse. Den offentlige sektor har i Nationalregnskabet en lavere produktivitet end den private, bl.a. fordi der ikke indgår et BVT-bidrag fra det kapitalapparat, der anvendes i den offentlige produktion. En negativ pro-

---

<sup>7</sup> Principielt er det ikke god modelskik at regne på permanente ufinansierede stød, der som udgangspunkt ikke er mulige i praksis. I forhold til finanseffekterne vil det dog generelt være tilfældet, at eventuelle midlertidigt ufinansierede lempelser modgås af andre tiltag, således at den samlede finanspolitik er finansieret inden for de mellemfristede sigtpejlinger for finanspolitikken.

<sup>8</sup> Dette vil ikke være strengt korrekt i forhold til den tentative opdeling i de to bidrag fra henholdsvis finans- og strukturpolitik, men dette forbehold er i praksis uden nævneværdig betydning.

duktivtets- og BNP-effekt fra ændret branchesammensætning (ved en given samlet beskæftigelse) er imidlertid ikke udtryk for reduceret kapacitetspres. Derfor foretages en korrektion for sammensætningseffekter på produktivtetsniveauet<sup>9</sup>.

For de flerårige finanseffekter er det endvidere valgt at basere multiplikatorerne fra år 2 og frem på en version af ADAM-modellen med forhøjede elasticiteter i udenrigshandlen på langt sigt. Dette skal ses i lyset af to forhold. For det *første* er det Finansministeriets vurdering, at den samlede empiri vedrørende udenrigshandelselasticiteter peger på højere langsigtelasticiteter end det har været muligt at estimere på relativt aggregerede danske tidsseriedata, som ikke kan skelne tilstrækkeligt mellem midlertidige og varige stød, jf. bl.a. *Finansredogørelse 2014*. For det *andet* er tilpasningshastigheden i ADAM-modellen til permanente (ufinansierede) stød relativt langsom i forhold til anden empiri og andre modeltyper, jf. også *Finansredogørelse 2014*. På den baggrund er forudsætningen om højere langsigtelasticiteter lagt til grund, hvilket bidrager til at afkorte tilpasningshastighederne i beregningerne (som dog fortsat er forholdsvis lang, jf. *bilag A*). Dette har som nævnt ikke betydning for de ét-årige finanseffekter, men derimod for de flerårige.

I praksis gør det ikke stor forskel for de flerårige effekter – som givet usikkerheden typisk kun beregnes over en ikke alt for lang årrække – om der anvendes forhøjede elasticiteter eller ej. Uden forhøjede elasticiteter skønnes en marginalt større dæmpende virkning frem mod 2019 af ændringer i finans- og strukturpolitikken siden 2014, jf. *tabel 3.1*.

**Tabel 3.1**

**Virkning af forhøjede elasticiteter eller ej for den flerårige finanseffekt, 2015-2019**

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Pct. af BNP</b>					
Flerårig finanseffekt	-0,3	-0,6	-0,9	-0,9	-1,0
Flerårig finanseffekt ekskl. forhøjede elasticiteter	-0,3	-0,6	-0,9	-0,9	-1,1

Kilde: *Økonomisk Redogørelse*, december 2017 og egne beregninger.

Multiplikatorerne for de enkelte budgetposters efterspørgselsvirkning er illustreret i bilag A.

<sup>9</sup> En sådan korrektion er også tidligere anvendt i en analyse af finanspolitikens rolle som konjunkturstabilisator i *Finansredogørelse 2014*.

### 3.1 Offentlige udgifter

En række af de offentlige udgifter indgår som nævnt direkte i BNP. Det gælder udgifter til offentligt forbrug og offentlige investeringer. Disse udgifter vil derfor have en høj multiplikator i år 1.<sup>10</sup> I de efterfølgende år vil den øgede offentlige efterspørgsel gradvis fortrænge privat efterspørgsel, hvormed aktivitetsvirkningen falder.

Andre offentlige udgifter, herunder eksempelvis indkomstoverførsler, påvirker den private efterspørgsel via en øget disponibel indkomst. Det betyder, at de har en mere begrænset virkning på BNP og beskæftigelse i år 1. Det skyldes blandt andet, at en del af den umiddelbare virkning på den private efterspørgsel kommer til udtryk i øget import, hvilket ikke påvirker BNP.

En lempelse af den offentlige beskæftigelse medfører en direkte øget offentlig efterspørgsel efter arbejdskraft, hvormed beskæftigelsesvirkningen kommer hurtigt. Lempelser af øvrige udgifter påvirker beskæftigelsen gennem øget aktivitet, som skaber en større privat efterspørgsel efter arbejdskraft. Det betyder, at beskæftigelsesvirkningen generelt er lavere og indfinder sig mere gradvist.

**Tabel 3.2**  
Multiplikator for kapacitetspres, udgifter

	Ar 1	Ar 2	Ar 3	Ar 4	Ar 5	Ar 1	Ar 2	Ar 3	Ar 4	Ar 5
	Outputgab (pct. af BNP)					Arbejdsmarkedsgab (1.000 fuldtidspersoner)				
Off. beskæftigelse	0,12	0,13	0,13	0,12	0,12	4,0	3,9	3,6	3,3	2,8
Off. løn	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4
Off. varekøb (real)	0,08	0,10	0,09	0,09	0,07	1,0	1,5	1,6	1,6	1,4
Off. investeringer (real)	0,07	0,09	0,08	0,08	0,07	1,3	1,6	1,7	1,6	1,4
Skattepligtige overførsler	0,02	0,03	0,04	0,04	0,04	0,2	0,5	0,7	0,8	0,9
Ikke-skattepligtige overførsler	0,03	0,05	0,07	0,08	0,08	0,4	0,8	1,2	1,4	1,5
Varefordelte subsidier	0,04	0,07	0,09	0,11	0,11	0,6	1,2	1,8	2,2	2,5
Ikke-varefordelte subsidier	0,03	0,08	0,11	0,12	0,13	0,5	1,3	2,0	2,5	3,0
Overførsler til privat sektor	0,03	0,05	0,07	0,08	0,08	0,4	0,8	1,2	1,4	1,5
Overførsler til udlandet	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Anm.: Multiplikatorerne afspejler et direkte provenu på 0,1 pct. af BNP.  
Kilde: Egne beregninger.

<sup>10</sup> Multiplikatoren for offentlige udgifter tager ikke højde for, at det i praksis kan tage tid før en politisk beslutning om øgede udgifter reelt er implementeret og får virkning. Eventuelle implementeringslags vil som udgangspunkt være afspejlet i de konkrete skøn for offentligt forbrug og investeringer mv.

## 3.2 Offentlige indtægter

Efterspørgselsvirkningen af de offentlige indtægter kommer til udtryk gennem øget privat efterspørgsel, som kan henføres til en øget disponibel indkomst i den private sektor. Det betyder, at aktivitetsvirkningen på både BNP og beskæftigelse er relativt begrænset i år 1. Det skyldes dels, at den umiddelbare lempelse er regnet før tilbageløb mv., og dels, at en betydelig del af indkomstfremgangen spares op i de første år i ADAM-beregningen. Hertil kommer, at privat efterspørgsel som nævnt har et større importindhold end offentlig efterspørgsel.

I beregningen er der ikke taget højde for, at permanente skattelempelser som udgangspunkt må ventes at have en større forbrugsvirkning fra starten end midlertidige lempelser. ADAM-modellens standardegenskaber er som nævnt lagt til grund i beregningen af første-års multiplikatorerne. Efterspørgselsvirkningen af (permanente) skattelempelser kan derfor være undervurderet. Endvidere er de viste multiplikatorer som nævnt udelukkende udtryk for efterspørgselsvirkningen og ser bort fra adfærdseffekter i form af fx større arbejdsudbud (som der i beregningen af finanseffekten på kapacitetspresset tages højde for via nulpunkterne).

**Tabel 3.3**  
**Multiplikator for kapacitetspres, indtægter**

	Ar 1	Ar 2	Ar 3	Ar 4	Ar 5	Ar 1	Ar 2	Ar 3	Ar 4	Ar 5
	Outputgab (pct. af BNP)					Arbejdsmarkedsgab (1.000 fuldtidspersoner)				
Personskat	0,03	0,05	0,07	0,08	0,08	0,4	0,8	1,2	1,4	1,5
Arbejdsmarkedsbidrag	0,02	0,04	0,06	0,06	0,06	0,3	0,7	1,0	1,1	1,2
Moms	0,02	0,05	0,06	0,07	0,07	0,4	0,8	1,2	1,5	1,7
Selskabsskat	0,04	0,06	0,07	0,08	0,08	0,5	0,9	1,3	1,6	1,9
Registreringsafgift	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,6	0,9	1,0	1,1	1,0
Ejendomsskat	0,01	0,06	0,09	0,11	0,12	0,2	1,0	1,6	2,1	2,4
Aktieskat	0,03	0,05	0,07	0,08	0,08	0,4	0,8	1,2	1,4	1,5
PAL-skat	0,01	0,02	0,02	0,03	0,03	0,1	0,2	0,4	0,5	0,6
AUD-bidrag	0,03	0,07	0,09	0,11	0,12	0,7	1,3	1,9	2,4	2,8
Vægtafgift	0,05	0,08	0,10	0,11	0,10	0,8	1,5	2,1	2,4	2,4
Erhvervenes energifgifter	0,05	0,09	0,12	0,14	0,14	0,8	1,7	2,5	3,1	3,5
Erhvervenes materialeafgifter	0,05	0,09	0,12	0,13	0,14	0,7	1,6	2,4	3,0	3,4
Forbrugsafgift på benzin og olie	0,03	0,05	0,06	0,07	0,07	0,4	0,9	1,3	1,6	1,8
Forbrugsafgift på energi	0,02	0,05	0,07	0,08	0,08	0,3	0,8	1,3	1,7	1,9
Øvrige forbrugsafgifter	0,02	0,05	0,07	0,09	0,09	0,3	0,9	1,5	2,0	2,3

Anm.: Multiplikatorerne afspejler et direkte provenu på 0,1 pct. af BNP. Til beregningen af aktivitetsvirkningen af en lempelse af selskabsskatten er det forudsat, at virkningen på virksomhedernes ønskede kapitalapparat indfinder sig i år 1, svarende til beregningen i *Teknisk baggrundsrapport til Vækstplan DK*.

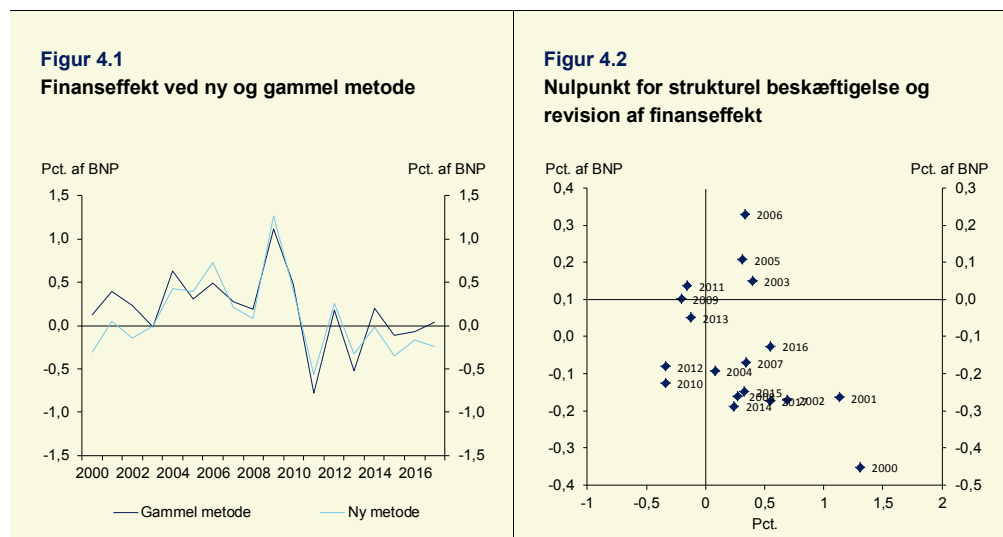
Kilde: Egne beregninger.

## 4. Historiske finanseffekter og usikkerhed i opgørelsen

Den opdaterede metode til beregning af finanseffekterne, som både omfatter opdaterede multiplikatorer og ændrede nulpunkter, og som især vedrører omlægningen fra at måle en virkning på BNP-væksten (uden at inddrage strukturvirkninger mv. af reformer) til at måle virkningen på kapacitetspresset, medfører naturligt ændringer i den opgjorte finanseffekt for den historiske periode.

Overordnet vurderes finans- og strukturpolitikken at have en mere dæmpende virkning på kapacitetspresset i den aktuelle periode 2014-2017 og i årene 2000-2003 end den tidligere metode. I de mellemliggende år (2004-2013) er der ændringer i både den ene og anden retning, *jf. figur 4.1*.

Når virkningen på kapacitetspresset (ét-årige effekter) skønnes mindre i 2014-2017 og 2000-2003 skyldes det især, at der i disse år er relativt stor vækst i det strukturelle arbejdsudbud. Der er således en tendens til, at finanseffekten med den nye metode nedjusteres i år med høj vækst i den strukturelle beskæftigelse, som alt andet lige giver plads til mere efterspørgselsstimulerende finanspolitik, og modsat i år med uændret eller faldende strukturel beskæftigelse, *jf. figur 4.2*. At sammenhængen i figur 4.2 ikke er helt lineær skyldes primært de andre elementer i opdateringen, herunder justeringer af multiplikatorer med den nyeste ADAM-version mv.



Anm.: Figur 4.2 illustrerer sammenhængen mellem væksten i nulpunktet for den strukturelle beskæftigelse (x-akse) og ændringen i finanseffekterne som følge af den opdaterede metode (y-akse).

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2017 og egne beregninger.



Den hidtidige beregning af finanspolitikens aktivitetsvirkning kan siges at være målt i forhold til et hypotetisk forløb, hvor befolkningen og beskæftigelsen blev holdt konstant. Nulpunktet for de offentlige udgifter tog dermed blandt andet udgangspunkt i en vækst i den offentlige arbejdskraftefterspørgsel på nul.

I den opdaterede metode tages der højde for væksten i den strukturelle beskæftigelse i opgørelsen af virkningen på kapacitetspresset. Det betyder dog samtidig, at der tilføjes usikkerhed til beregningen af nulpunkterne.

I forhold til at måle virkningen på kapacitetspresset vil skønnet for væksten i den strukturelle beskæftigelse helt generelt være mere retvisende end en antagelse om nulvækst, også selv om der er usikkerhed forbundet med skønnet.

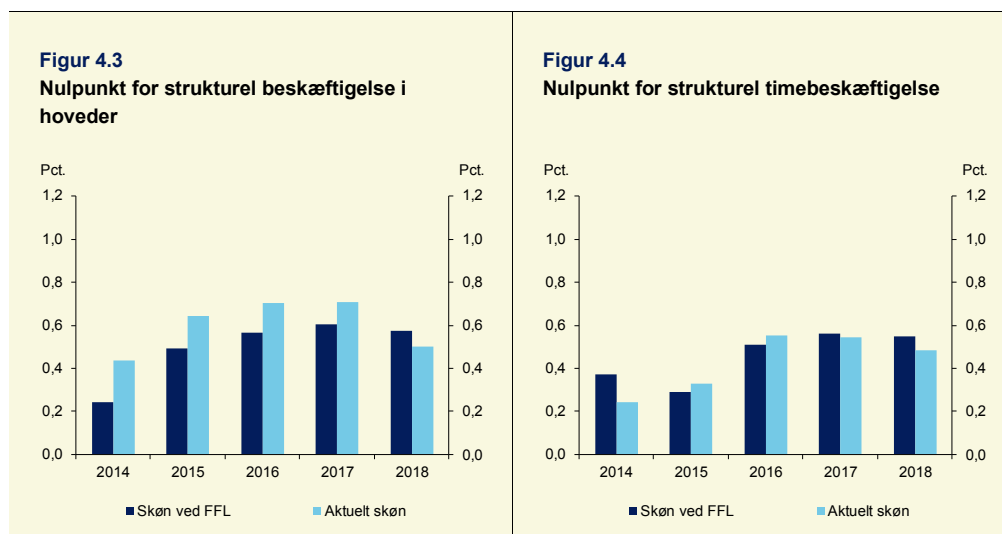
Samtidig introduceres imidlertid en ekstra kilde til revisioner af historiske finanseffekter – ud over de revisioner, der følger af, at den realiserede finanspolitik normalt vil afvige fra det forudsatte på finansloven, enten som følge af efterfølgende diskretionære beslutninger eller udgifter, der afviger fra det budgetterede.

Med den nye metode vil ændringer i skønnet for den strukturelle beskæftigelsesvækst i et givet år betyde en ændring i finanseffekten, også i fravær af nye tiltag. Dette vil som udgangspunkt være en retvisende afspejling af, at en given efterspørgselsvirkning af finanspolitikken kan have en mere eller mindre dæmpende virkning på kapacitetspresset afhængig af udviklingen i økonomiens kapacitet.

Der er som udgangspunkt to kilder til revisioner af skønnet for den strukturelle beskæftigelsesvækst (i fravær af nye tiltag). Den ene er uforudsete ændringer i befolkningsudviklingen i løbet af et givet år, som primært vil være relateret til ændringer i omfanget af beskæftigelsesrettet indvandring. Den anden er mulige ændringer i skønnet for den strukturelle beskæftigelse, når et år overgår fra at være et skønssår i *Økonomiske Redegørelse* til at være del af den historiske periode, som estimationerne af strukturel ledighed og arbejdsstyrke udføres på, eller ændringer i skønnene for antal modtagere af visse typer af overførsler i forbindelse med de Økonomiske Redegørelser.

Et indtryk af disse revisioner kan fås ved at betragte forskelle mellem den aktuelle vurdering af den strukturelle beskæftigelsesvækst og vurderingen ved fremsættelsen af finanslovsforslaget i årene siden 2014. Det aktuelle skøn for væksten i den strukturelle beskæftigelse i 2014-2017 er i hvert af årene højere end det forudsatte ved finanslovens fremsættelse – med ca. 0,1 pct.-point om året, *jf. figur 4.3* (i 2018 viser figuren, at den skønnede vækst er nedjusteret marginalt fra august- til decemberredøgørelsen).

Den generelt lidt højere vækst i 2014-17 afspejler primært lidt færre modtagere af overførsler (efterløn mv.) og en højere tilgang af udenlandsk arbejdskraft efterhånden som beskæftigelsen er taget til – en forøgelse af arbejdsstyrken, som i sig selv vurderes at være dæmpende for kapacitetspresset.



Anm.: "Ved FFL" angiver skønnet fra *Økonomisk Redegørelse* i august året forinden.

Kilde: *Økonomisk Redegørelser* fra 2013-2017 og egne beregninger.

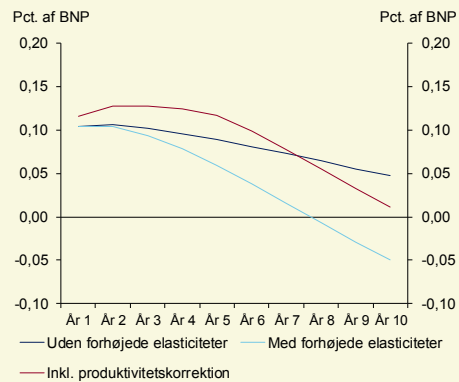
Omvendt har der været en tendens til flere deltidsbeskæftigede og aftagende gennemsnitlig arbejdstid de senere år. Samlet set har væksten i nulpunktet for den strukturelle timebeskæftigelse været marginalt højere i 2015-2016 end ventet ved finanslovsforslagets fremsættelse, og modsat i 2014, *jf. figur 4.4*.

Uanset revisionernes størrelse – som i de betragtede år er beskedne – er det centrale imidlertid, at der er et trade-off mellem at give det så dækkende billede som muligt af finanspolitikens efterspørgselsvirkninger i forhold til økonomiens kapacitet og den usikkerhed, der er forbundet med ændringer i skønnet for kapaciteten. Den nye metode opgør på den baggrund en given finanspolitik til at være mere dæmpende i forhold til kapacitetspresset, hvis arbejdsudbuddet stiger mere end forudsat, også i de tilfælde, hvor den bagvedliggende årsag ikke er direkte relateret til politiktiltag.

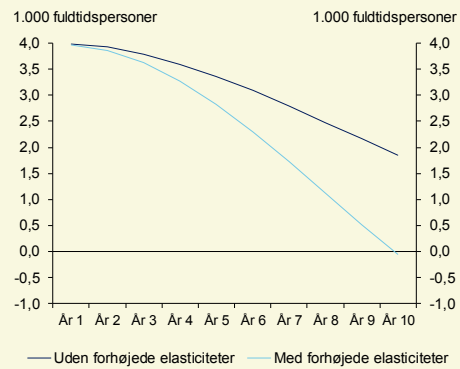
# Bilag A. Flerårige multiplikatorer

## Offentlige udgifter

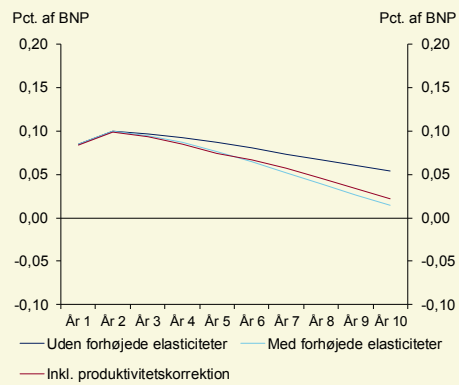
**Figur A.1**  
Offentlig beskæftigelse, virkning på outputgab



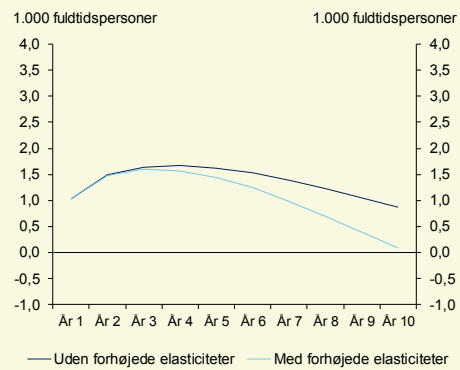
**Figur A.2**  
Offentlig beskæftigelse, beskæftigelsesvirkning



**Figur A.3**  
Offentligt varekøb, virkning på outputgab

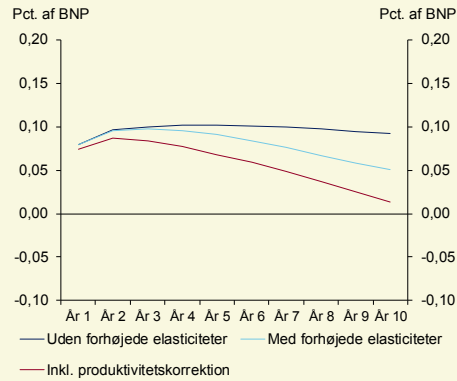


**Figur A.4**  
Offentligt varekøb, beskæftigelsesvirkning

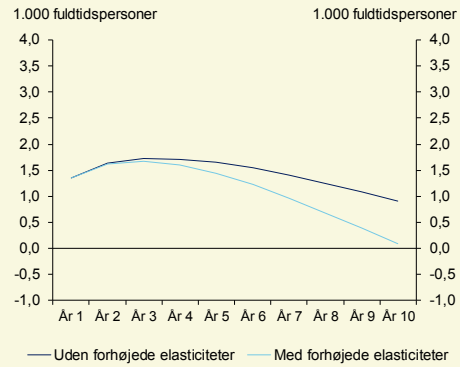


Kilde: Egne beregninger.

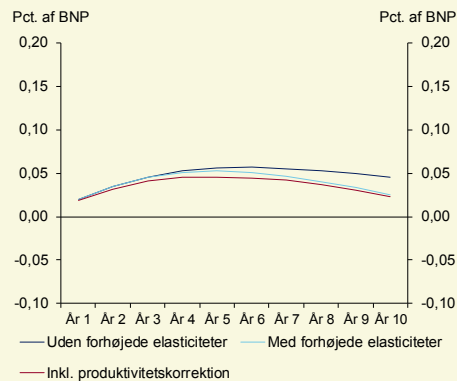
**Figur A.5**  
Offentlige investeringer,  
virkning på outputgab



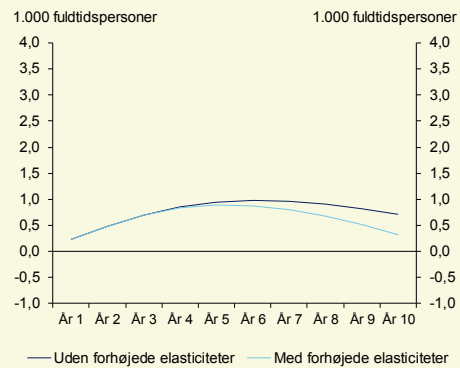
**Figur A.6**  
Offentlige investeringer,  
beskæftigelsesvirkning



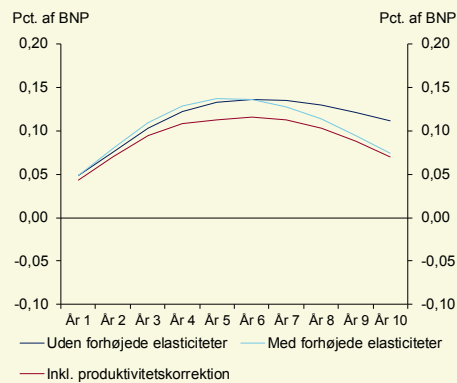
**Figur A.7**  
Skattepligtige indkomstoverførsler,  
virkning på outputgab



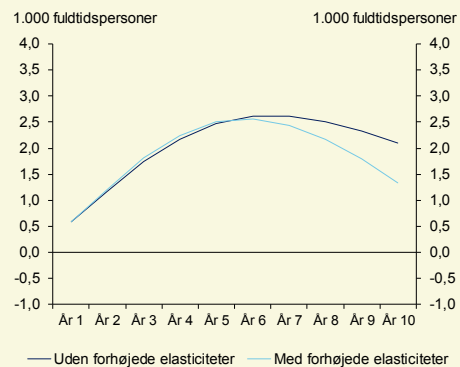
**Figur A.8**  
Skattepligtige indkomstoverførsler,  
beskæftigelsesvirkning



**Figur A.9**  
Varefordelte subsidier, virkning på outputgab



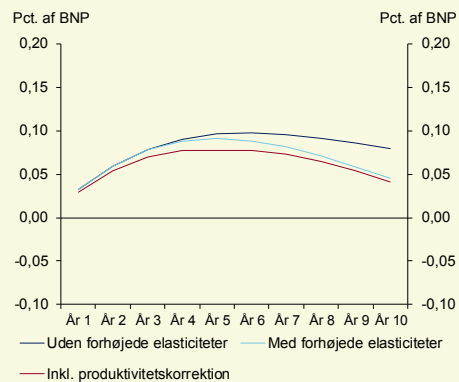
**Figur A.10**  
Varefordelte subsidier,  
beskæftigelsesvirkning



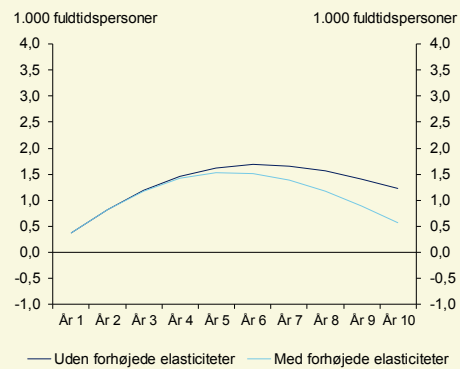
Kilde: Egne beregninger.

## Offentlige indtægter

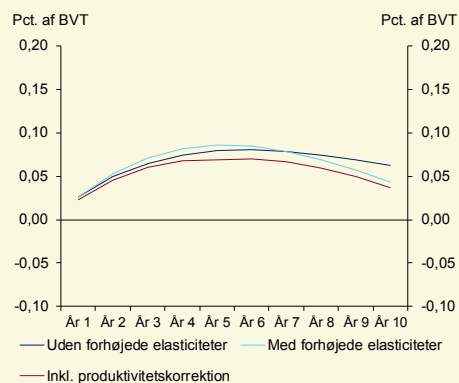
**Figur A.11**  
**Personskat, virkning på outputgab**



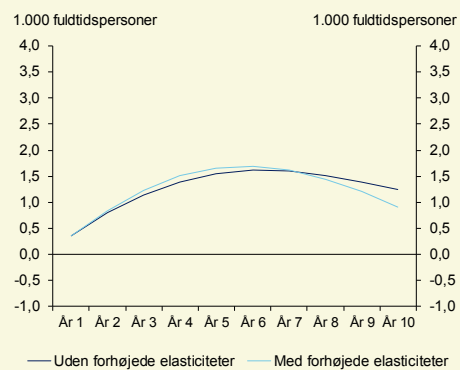
**Figur A.12**  
**Personskat, beskæftigelsesvirkning**



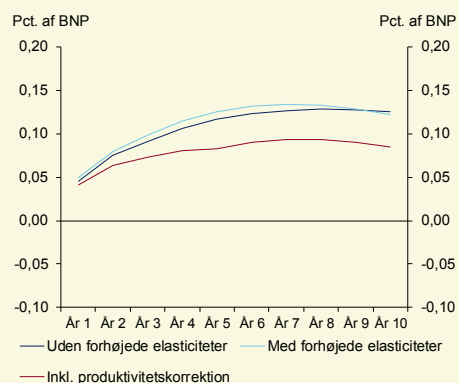
**Figur A.13**  
**Moms, virkning på outputgab**



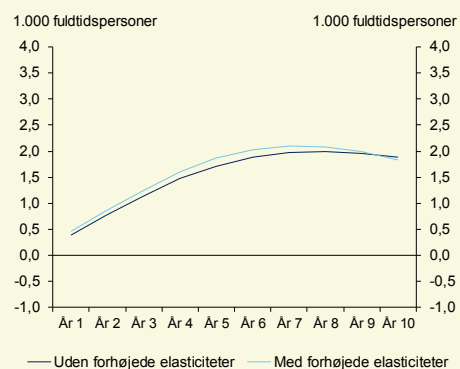
**Figur A.14**  
**Moms, beskæftigelsesvirkning**



**Figur A.15**  
**Selskabsskat, virkning på outputgab**

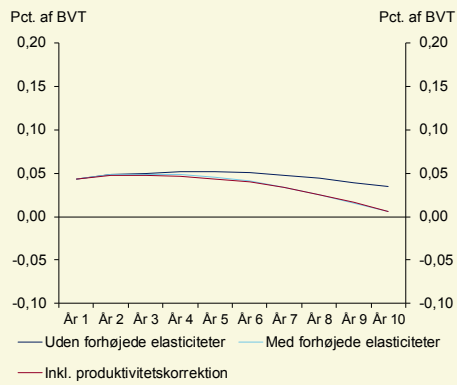


**Figur A.16**  
**Selskabsskat, beskæftigelsesvirkning**

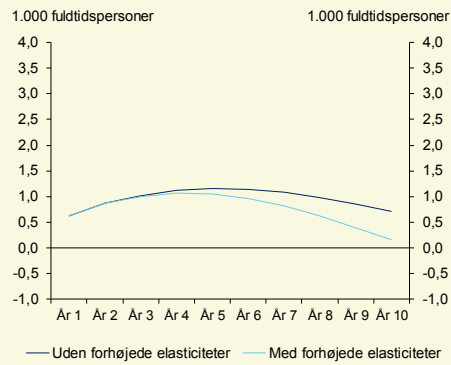


Kilde: Egne beregninger.

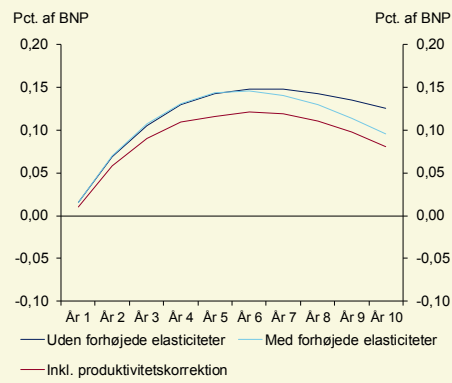
**Figur A.17**  
**Registreringsafgift, virkning på outputgab**



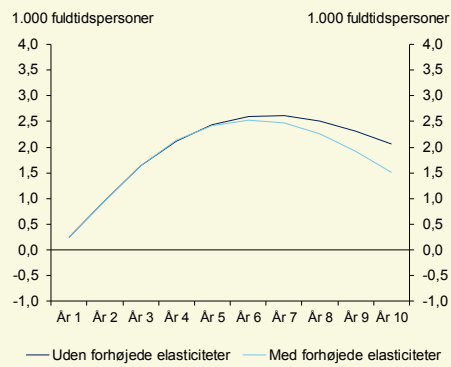
**Figur A.18**  
**Registreringsafgift, beskæftigelsesvirkning**



**Figur A.19**  
**Ejendomsskatter, virkning på outputgab**



**Figur A.20**  
**Ejendomsskatter, beskæftigelsesvirkning**



Kilde: Egne beregninger.

fm.dk