

SAMMENLIGNING AF REFORMER UNDER THORNING OG LØKKE

Dette notat gennemgår effekten på de offentlige finanser af reformer gennemført, siden finanskrisen indtræf i 2008. Siden 2008 er der gennemført en række reformer, der forbedrer de offentlige finanser med 2¾ pct. af BNP eller 52 mia. kr. Det fremgår, at der er gennemført reformer under VK-regeringen, der forbedrer de offentlige finanser med 2½ pct. af BNP eller 47,6 mia. kr. Under Thorning er der gennemført reformer, der forbedrer de offentlige finanser med ¼ pct. af BNP eller 4,8 mia. kr. Der var stort set finanspolitisk holdbarhed, da Thorning overtog regeringsansvaret. Hvis reformers eneste formål er at forbedre de offentlige finanser, er det derfor naturligt, at Thorning-regeringen ikke har gennemført særligt omfattende reformer. Imidlertid kan der være andre væsentlige formål med reformer, herunder at øge vækstpotentialiet i økonomien eller skabe råderum til lavere skat eller offentlige investeringer.

Siden finanskrisen brød ud i 2008, er der gennemført en række reformer og skatteforhøjelser med henblik på at forbedre de offentlige finanser. Dette notat gennemgår de reformer, der er gennemført under VK- og Thorning-regeringerne. Notatet bygger på et svar fra Finansministeren til Folketinget¹. Det fremgår, at der i alt er gennemført reformer, der forbedrer de offentlige finanser med 2¾ pct. af BNP på den strukturelle saldo i 2020. 2¾ pct. af BNP svarer til en budgetforbedring på ca. 52 mia. kr. før indeksering og 66,8 mia. kr. inklusive indeksering. Reformerne har medvirket til, at Finansministeriet og de økonomiske vismænd skønner, at der i 2020 er balance på den strukturelle saldo.

Det fremgår af tabel 1, at VK-regeringen har gennemført reformer, der tilsammen forbedrer den strukturelle saldo med 2½ pct. af BNP (47,6 mia. kr.) i 2020, mens Thorning-regeringen har gennemført reformer, der forbedrer den strukturelle saldo med ¼ pct. af BNP (4,8 mia. kr.).

Tabel 1. Effekten på strukturel saldo i 2020 fra reformer af velfærds- og skattesystemet siden 2008		
Reform (Aftale- og forligspartier)	pct. af BNP	mia. kr.
Forårspakke 2.0 (nedsættelse af topmarginalskat fra 63 til 56 pct.), 2009 (V, K og DF)	0,30	5,7
Genopretningsaftalen (offentlig nulvækst, reduktion af dagpengeperiode til 2 år og skattestigninger), 2010 (V, K og DF)	1,20	22,8
Aftale om senere tilbagetrækning, 2011 (V, K, DF, RV, S og SF)	1,00	19,0
Skattereform (ændret regulering af overførelsesindkomster, øget jobfradrag og højere topskattegrænse), 2012 (S, RV, SF, V og K)	0,15	2,9
Reform af førtidspension og fleksjob, 2012 (S, RV, SF, V, K og LA)	0,10	1,9
Aftale om Vækstplan DK, inkl. reform af SU og konstanthjælp, 2013 (S, RV, SF, V, K og LA)	0,00	0,0
I alt	2,75	52,3

Kilde: FIU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 388 2013-14, Økonomisk Redegørelse august 2014 samt egne beregninger

¹ Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 388 af 14. august 2014

VK-regeringens reformer: 2½ pct. af BNP eller 47,6 mia. kr.

VK-regeringen gennemførte i 2009 en skattereform, der bl.a. sænkede den øverste marginalskat med 7 pct.point (fra 63 til 56 pct.). Reformen øgede arbejdsudbuddet og derigennem blev de offentlige finanser forbedret med 0,3 pct. af BNP eller 6 mia. kr.

Desuden blev der i forbindelse med Forårspakke 2.0 indført indeksering af energifgifterne fra 2019 og frem, hvilket forbedrede den finanspolitiske holdbarhed med 14,9 mia. kr.² Før skattereformen var afgifterne, herunder energifgifterne, ikke indekseret, men det var forudsat i de tekniske fremskrivninger, at der ville blive foretaget skatteforhøjelser svarende til virkningen af indeksering. Med skattereformen blev denne forhøjelse gennemført. Denne indeksering er ikke indeholdt i svaret fra Finansministeren.

Genopretningspakken fra 2010 indebar en reduktion i dagpengeperioden, offentlig nulvækst i årene 2011-2013 samt diverse skattestigninger, herunder fastfrysning af skattegrænser i skattesystemet (dvs. real udhuling af skattegrænserne). Budgetforbedringen udgjorde 1,2 pct. af BNP eller 23 mia. kr. Endelig gennemførtes en tilbagetrækningsreform, hvor efterløns- og folkepensionsalderen blev forhøjet, ligesom efterlønsordningen blev reduceret fra en 5-årig til en 3-årig ordning. Tilbagetrækningsreformen forbedrede de offentlige finanser med 1 pct. af BNP eller ca. 19 mia. kr.

Thorning-regeringens reformer: ¼ pct. af BNP eller 4,8 mia. kr. i forbedring af offentlig saldo

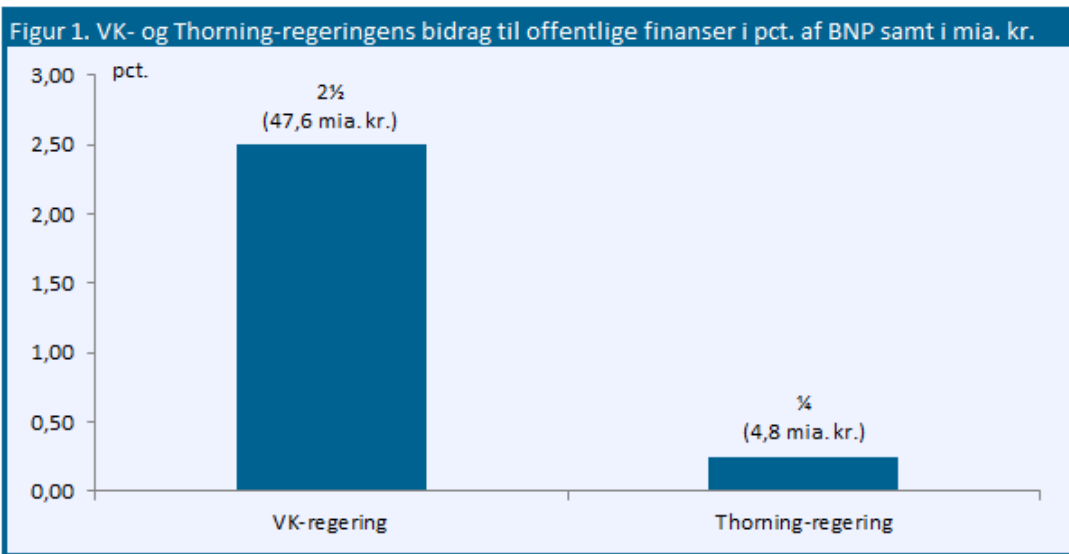
Thorning-regeringen har gennemført reformer, der forbedrer de offentlige finanser med ¼ pct. af BNP svarende til knap 5 mia. kr. Thornings reformer, der har medvirket til at styrke de offentlige finanser, er skattereformen fra 2012 og reformen af førtidspension og fleksjob også fra 2012. Skattereformen reducerede den årlige regulering af dagpenge, kontanthjælp og andre overførselsindkomster for derigennem at finansiere lavere personskat. Finansministeriet vurderer, at reformen forbedrer de offentlige finanser med 0,15 pct. af BNP eller 3 mia. kr. Reformen af førtidspension og fleksjob medførte bl.a. en lavere ydelse til personer, der tidligere kom på førtidspension. Finansministeriet vurderer, at reformen forbedrer de offentlige finanser med 0,1 pct. af BNP eller 2 mia. kr.

Når Thorning-reformen har gennemført færre reformer, der forbedrer de offentlige finanser, hænger det sammen med, at der grundlæggende var finanspolitisk holdbarhed³ på de offentlige finanser, da Thorning-regeringen tiltrådte. I Konvergensprogram 2012 (der blev udarbejdet, inden Thornings reformer var gennemført), anføres det, at "I KP12 er der beregningsteknisk lagt til grund for den mellemlistede fremskrivning, at realvæksten i det offentlige forbrug er 0,6 pct. årligt, hvilket indebærer strukturel balance på de offentlige finanser i 2020, og at holdbarhedsindikatoren er positiv, som målsat i regeringsgrundlaget. En højere realvækst i det offentlige forbrug vil kræve yderligere reformer."⁴

² L 195 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af personskatteloven og forskellige andre love. (Forårspakke 2.0 - Vækst, klima, lavere skat).

³ En holdbar finanspolitik vil således opfylde, at fremtidige indtægter givet vedtagne regler for beskatning, offentlige overførsler og forbrug kan finansiere udgiftstrykket. Det betyder at den offentlige gæld som andel af BNP gradvist stabiliseres

⁴ Danmarks Konvergensprogram 2012 s. 44



Kilde: FIU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 388 2013-14

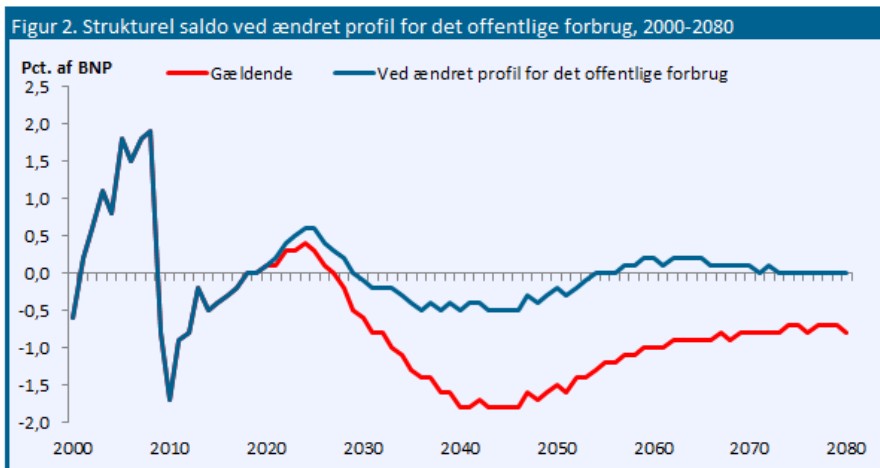
Finanspolitisk holdbarhed og "hængekøje-underskud" fra 2030

Som omtalt ovenfor er der med de vedtagne reformer siden 2008 ifølge Finansministeriet finanspolitisk holdbarhed på de offentlige finanser, ligesom der skønnes strukturel balance på de offentlige finanser i 2020⁵. Fra 2018 til og med 2027 skønner Finansministeriet, at der er strukturelt overskud på den strukturelle saldo. Herfra svækkes den offentlige saldo og fra 2030 og frem overstiger de offentlige underskud budgetlovens krav om, at det strukturelle underskud højst må være på 1/2 pct. af BNP. Det strukturelle underskud vokser frem mod 2040, hvor det udgør 2 pct. af BNP. I 2040 ventes det offentlige underskud at udgøre ca. 1,8 pct. af BNP, og det forbliver på det niveau frem til 2048 og fra da af forbedres den offentlige saldo, jf. figur 2.

Finansministeriet angiver to mulige løsninger på "hængekøje-problematikken": Lavere vækst i det offentlige forbrug eller højere bundskat: En løsning ifølge Finansministeriet⁶ er, at den årlige realvækst i det offentlige forbrug over perioden 2021-2041 sænkes med ca. 0,15 pct.point fra godt 1 pct. i gennemsnit til ca. 0,9 pct. Til sammenligning bemærkes det, at Thorning-regeringen budgetterer med en årlig vækst i det offentlige forbrug i årene 2014-2020 på 0,6 pct. Hvis væksten i det offentlige forbrug sænkes i perioden 2021-2041, vil den efterfølgende kunne hæves med 0,15 pct. i perioden 2042-2074.

⁵ Finansredegørelse 2014

⁶ Finansredegørelse 2014



Kilde: Finansregørelsen 2014

På tilsvarende vis kan budgetloven ifølge Finansministeriet⁷ overholdes, hvis det fx antages, at indkomstskatterne samlet set øges med 1 pct. af BNP i 2041. Det svarer til en samlet gradvis forhøjelse af fx bundskatten med op til 2,3 pct.-point i perioden 2021 til 2041 (der er taget højde for de afledte adfærdsvirkninger, dvs. at højere bundskat reducerer arbejdsudbuddet). En sådan skattestigning vil give mulighed for en efterfølgende lempelse af indkomstskatterne i perioden 2042-2074 med godt 1½ pct. af BNP uden at finanspolitikken bliver uholdbar.

Alternativt kan man søge at gennemføre strukturforandringer, der gør de offentlige finanser mindre følsomme over for den demografiske udvikling (f.eks. lavere folkepension og boligydelse samt udbredelse af sundhedsforsikringer til at dække de ældre).

⁷ Finansregørelse 2014