

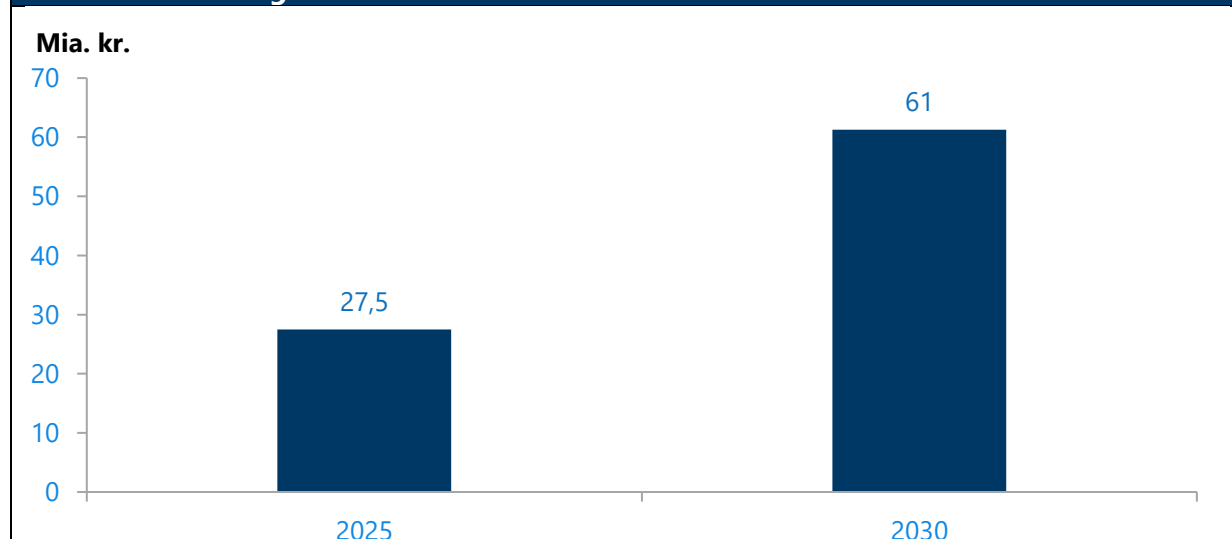
## Råderummet vokser til 61 mia. kr. i 2030

01-11-2018

Af cheføkonom Mads Lundby Hansen (21 23 79 52) og  
chefkonsulent Jørgen Sloth Bjerre Hansen

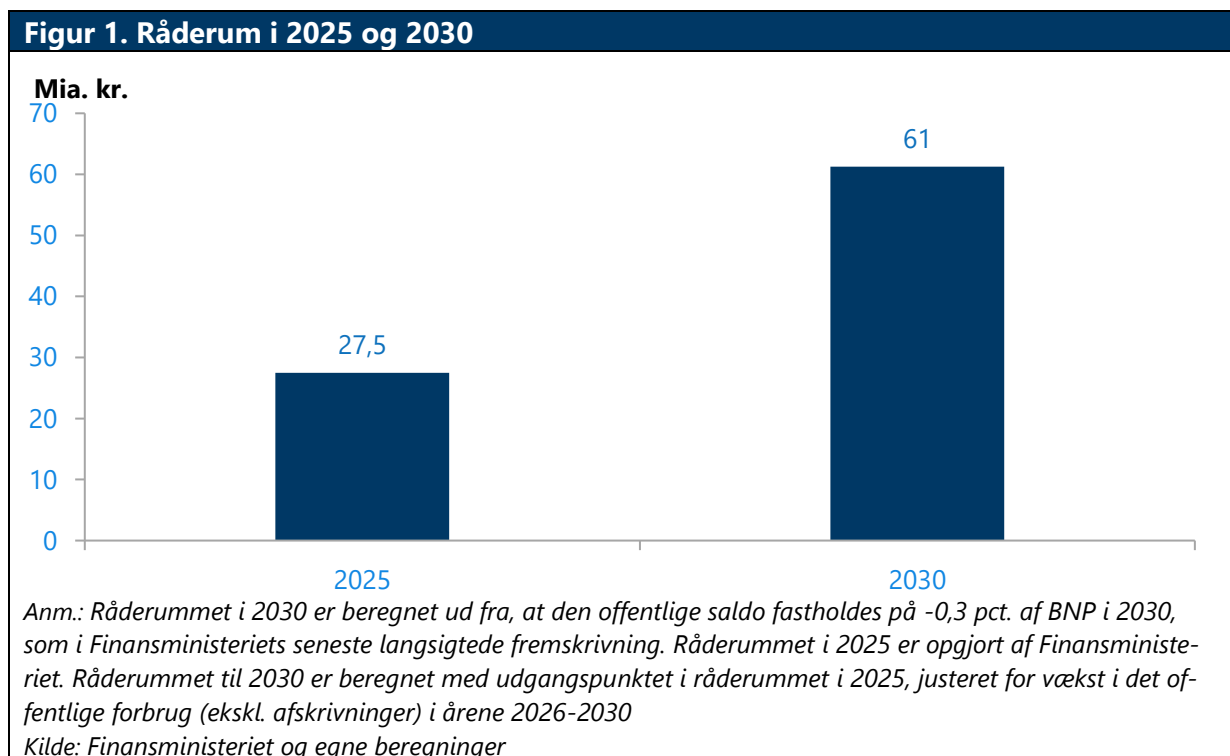
Frem til 2025 vokser råderummet for politikerne til 27½ mia. kr. Ser man frem mod 2030 vokser råderummet til 61 mia. kr. årligt. Stigningen i råderummet skal ses i lyset af, at der er langsigtet holdbarhed på de offentlige finanser, og fordi der er forventning om stigende strukturel beskæftigelse bl.a. pga. højere efterløns- og pensionsalder de kommende år. Råderummet kan anvendes til øget offentligt forbrug eller til lavere skat. Anvendes hele råderummet på lavere skat kan man få en flad marginalsat på 40 pct., selskabsskat på 12 pct., aktieskat på 25 pct., bortfald af registreringsafgift og arveafgift og mange øvrige lettelser (på en og samme tid). I Finansministeriets fremskrivning opereres med et underskud på 0,3 pct. af BNP i 2030. Såfremt man i den næste mellemfristede fremskrivning for 2030 opererer med balance på de offentlige finanser i 2030, så reduceres råderummet til 54 mia. kr. Det såkaldte demografiske træk udgør ca. 42 mia. kr. frem til 2030 ifølge Finansministeriet. I perioden 2007- 2017 vurderes produktivitetsvæksten i det offentlige forbrug at have været ½ pct. om året ud fra et groft skøn fra Danmarks Statistik. Såfremt det kan leveres frem til 2030, kan det håndtere en stor del af det demografiske træk. Dermed reduceres det demografiske træk finansieringsmæssigt til 12 mia. kr. Dermed er der 42 mia. kr. til andre tiltag, såfremt man budgetterer med balance på den offentlige saldo i 2030. Budgetteres der med balance på de offentlige finanser i 2030, vil det såkaldte hængekøje problem (det offentlige underskud er større end Budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP) være væk. Finansministeriet forventer en vækst i BNP pr. indbygger på kun ca. 1 pct. årligt i perioden 2019-30. Det er ca. halvdelen af den vækst der var i Danmark i årene 1971-2017. De svage vækstudsigt er et argument for, at man anvender en stor del af råderummet frem mod 2030 på tiltag, der øger vækstpotentialet.

Råderum i 2025 og 2030



Kilde: Finansministeriet og egne beregninger

Frem til 2025 vokser råderummet ifølge Finansministeriet til 27½ mia. kr. Ser man frem mod 2030, stiger råderummet til 61 mia. kr., jf. figur 1.



## Anvendelse af råderum

Et råderum på 61 mia. kr. kan – alt efter politisk overbevisning - anvendes på enten højere offentlige udgifter eller skattelettelser. Anvendes råderummet på skattelettelser, kan man på en og samme tid få en flad skat på 40 pct., en afskaffelse af registreringsafgiften, nedsættelse af selskabsskatten til 12 pct., aktionærskat på 25 pct., afskaffelse af arveafgift samt afskaffelse af række afgifter mv., jf. tabel 1.

**Tabel 1. Anvendelse af råderummet på lavere skat**

	<u>Mia.</u> <u>kr.</u>
<b>Indkomstskatter</b>	<b>15,6</b>
Flad skat på 40 pct.	15,4
Afskaffe indkomstaftrapning af børnecheck	0,2
<b>Kapitalskatter</b>	<b>19,2</b>
Selskabsskat på 12 pct.	13,4
PAL-skat sænkes til 15 pct.	0,2
Aktionærskat på 25 pct.	2,3
Positiv kapitalindkomstbeskatning på 25 pct.	0,8
Arveafgift afskaffes	2,5
<b>Afgifter</b>	<b>18,6</b>
Registreringsafgift afskaffes	8,3
Tinglysningsafgift afskaffes	5,2
Chokolade- og slikafgift afskaffes	2,1
Afgift på konsum-is afskaffes	0,3
Kaffeafgift afskaffes	0,3
Ølafgift sænkes til EU's minimumssats	0,6
Vinafgift afskaffes	1,5
Arbejdsskadeafgift afskaffes	0,3
<b>I alt</b>	<b>53,3</b>
Reserve	7,7
<b>I alt inkl. reserve</b>	<b>61,0</b>
<i>Anm.: En flad skat på 40 pct. fremkommer ved at afskaffe topskatten samt fjerne loftet over beskæftigelsesfradraget.</i>	
<i>Kilde: Finansministeriet og Skatteministeriet</i>	

Provenutabet ved den samlede skattepakke udgør ca. 53 mia. kr. Derved er der en reserve på 8 mia. kr., som kan finansiere yderligere skattelettelser. Reserven kan også finansiere stigningen i forsvarsudgifterne inden for det offentligt forbrug, som er aftalt i forsvarsforliget (2½ mia. kr.)<sup>1</sup>.

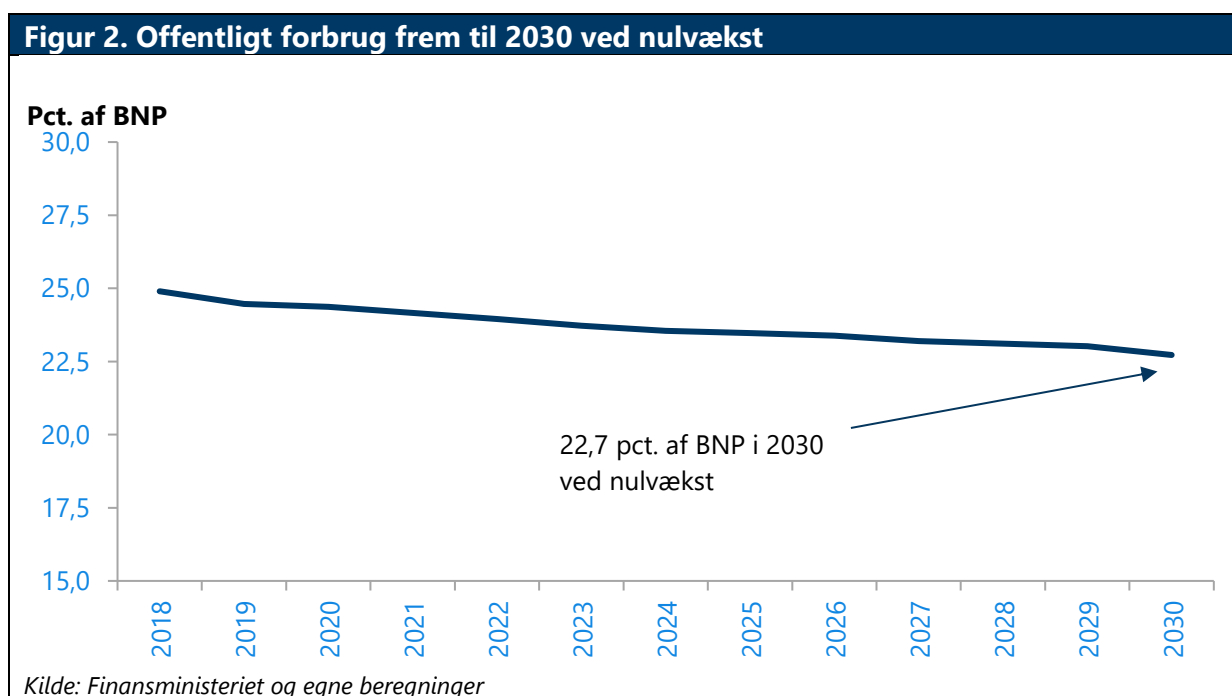
## Fortsat større offentligt forbrug end i Tyskland ved nulvækst frem til 2030

Hvis hele råderummet på 61 mia. kr. anvendelse på fx skattelettelser eller indkomstoverførsler, vil der ikke være nogen realvækst i det offentlige forbrug. Dvs. det offentlige forbrug i 2030 vil

<sup>1</sup> Dertil kommer, at der i 2025 udover råderummet på 27½ mia. kr. også er afsat 4½ mia. kr. til offentlige investeringer – disse 4½ mia. kr. kan også anvendes til andre prioriteringer, herunder skattelettelser.

være det samme som i 2018, renset for pris- og lønstigninger. Dvs. man vil kunne ansætte lige så mange offentligt ansatte og købe lige så mange kontorstole som i dag. Økonomien vokser imidlertid frem til 2030, og dermed vil det offentlige forbrug i 2030 udgøre en mindre andel af BNP end i dag. I dag udgør det offentlige forbrug således 24,9 pct. af BNP, mens det i 2030 vil udgøre 22,7 pct. af BNP, jf. figur 2.

Selv med nulvækst frem til 2030 vil Danmark fortsat have en stor offentlig sektor i en international sammenligning. I dag har Danmark den næststørste offentlige sektor blandt 35 OECD-lande. Med nulvækst frem til 2030 vil Danmark – alt andet lige – have den 8. største offentlige sektor på 22,7 pct. af BNP. Den vil fortsat være større end i Tyskland, hvor det offentlige forbrug udgør 19,5 pct. af BNP i dag.



## Opgørelse af råderummet og valg af saldomål i 2030

I VLAK-regeringens 2025-plan er råderummet opgjort som den vækst i det offentlige forbrug, der er plads til, hvis der både skal være balance på den offentlige saldo i 2025, samtidig med at der er finanspolitisk holdbarhed.

Råderummet på 61 mia. kr. i 2030 er opgjort ved en saldo på -0,3 pct. af BNP i 2030, samtidig med at finanspolitikken er overholdbar med 1,2 pct. af BNP. Det svarer til, at de fremtidige skatteindtægter er 1,2 pct. af BNP (ca. 26 mia. kr.) højere end, hvad der skal til for at dække de fremtidige offentlige udgifter.

Hvilket saldomål, der bør vælges i 2030, er ikke entydigt. Det afhænger i høj grad af, hvorvidt man ønsker at håndtere den resterende hængekøjeudfordring før eller efter 2030. Hængekøjeudfordringen er i øvrigt blevet meget mindre end tidligere, jf. nedenfor.

I beregningen af de 61 mia. kr. er der taget udgangspunkt i Finansministeriets seneste fremskrivning fra august 2018, hvor saldoen er på -0,3 pct. af BNP i 2030. Alternativt kunne man have valgt at beregne råderummet ud fra, at der skal være balance i 2030. Det ville give et råderum på ca. 54 mia. kr. Dvs. under alle omstændigheder et stort råderum. Og dermed ville hængekøjeudfordringen være helt forsvundet.

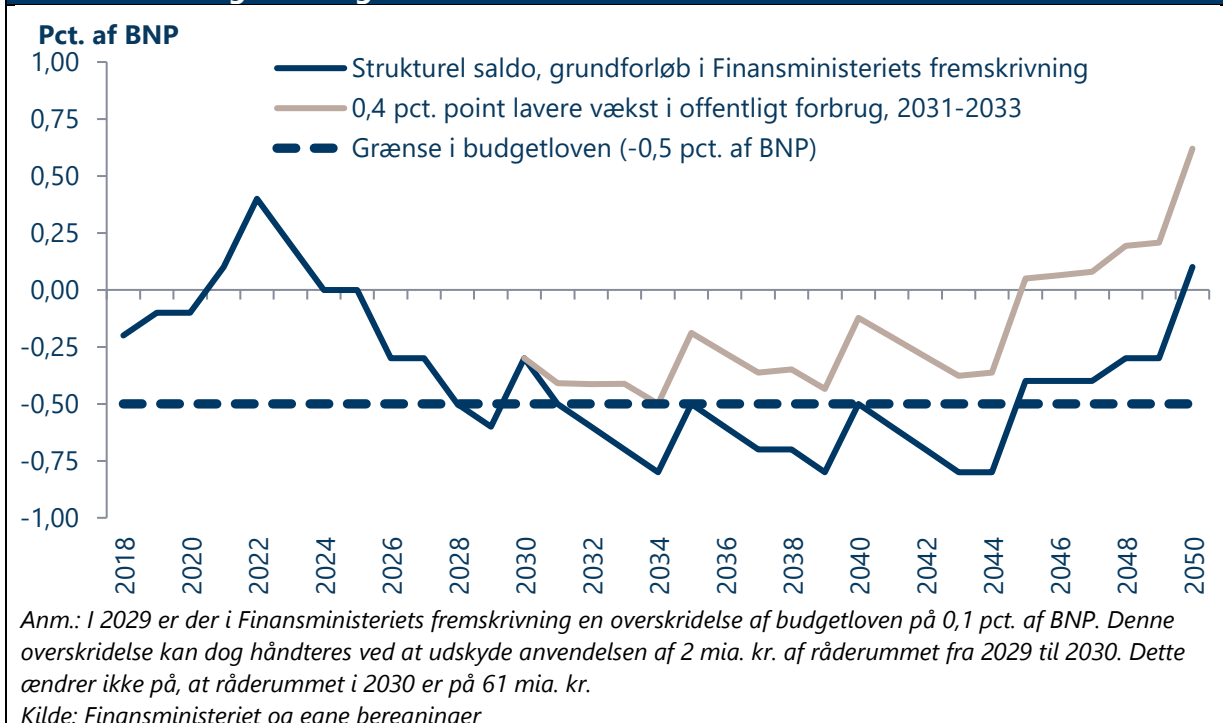
### Hængekøjeudfordringen er praktisk talt forsvundet – mindrevækst i offentligt forbrug på 0,4 pct. point i 3 år kan løse den resterende udfordring

Tidligere var der et stort fokus på hængekøjeudfordringen, dvs. det forhold, at underskuddet på den offentlige saldo i en årrække var markant større end de tilladte 0,5 pct. af BNP ifølge budgetloven. Tilbage i september 2015 vurderede Finansministeriet, at underskuddet på den offentlige saldo nåede op på næsten 2 pct. af BNP omkring 2045.

Denne hængekøjeudfordring er imidlertid stort set forsvundet, jf. figur 3. Underskuddet kommer maksimalt op på 0,8 pct. af BNP, svarende til en overskridelse af grænsen i budgetloven på 0,3 pct. af BNP eller 6½ mia. kr.

Denne mindre tilbageværende hængekøjeudfordring kan håndteres ved at sænke vækstraten i det offentlige forbrug med 0,4 pct. point i 3 år (2031-2033) fra 1,2 pct. til 0,8 pct. årligt. Det vil fortsat være en højere vækst, end hvad der er blevet realiseret de seneste 10 år, hvor den gns. vækstrate i det offentlige forbrug har været på 0,6 pct. (fra 2007 til 2017). I årene 2034-2050 budgetteres med en offentlig forbrugsvækst på 0,9 pct. årligt.

**Figur 3. Strukturel saldo, grundforløb i Finansministeriets fremskrivning og ved lavere vækst i offentligt forbrug i 2031-2033**



Sænkes væksten i det offentlige forbrug med 0,4 pct. point i årene 2031-2033, betyder det samtidig, at den finanspolitiske holdbarhed forbedres med godt 0,2 pct. af BNP. I forvejen er de offentlige finanser meget sunde; den finanspolitiske holdbarhed er positiv på 1,2 pct. af BNP, jf. ovenfor.

Hængekøjeudfordringen kan også håndteres ved at kræve balance på den offentlige saldo i 2030, jf. ovenfor. Det vil håndtere udfordringen, samtidig med at der er et råderum på 54 mia. kr. frem til 2030.

## Demografisk træk

Det demografiske træk frem mod 2030 udgør ifølge Finansministeriet<sup>2</sup> 42 mia. kr.

Det demografiske træk på det offentlige forbrug er et udtryk for, at der fx kommer flere ældre, og at der dermed vil ske en stigning i udgifterne forårsaget af en ændring i befolkningens

<sup>2</sup> Kilde: Finansministeriets svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 524 af 28. august 2018.

aldersmæssige sammensætning, idet det antages, at udgiften pr. person på hvert alderstrin skal være konstant (fordi brugen af fx sygehuse og plejehjem stiger markant med alderen).

Det demografiske træk behøver dog ikke at blive dækket gennem udgiftsstigninger: Hvis serviceniveauet skal fastholdes, kan dette alternativt ske ved at øge produktiviteten. Den årlige vækst i det demografiske træk er på 0,7 pct. frem til 2030. Dvs. hvis produktiviteten i den offentlige service løftes med 0,7 pct. årligt, kan det stigende antal ældre få samme serviceniveau som i dag, uden at der er behov for at tilføre flere penge.

Det er svært at opgøre produktivitetsudviklingen i den offentlige sektor. Et groft udtryk for produktivitetsudviklingen kan dog beregnes ud fra Danmarks Statistiks opgørelse af væksten i det offentlige forbrug ved hhv. input- og outputmetoden. På denne baggrund udgør produktivitetsvæksten årligt ca. 0,5 pct. i det offentlige forbrug i årene 2008-2017<sup>3</sup>. Hvis denne produktivitetsvækst fortsættes frem til 2030, betyder det, at realvæksten i nye ressourcer kun skal være på 0,2 pct. årligt, for at man kan fastholde samme serviceniveau som i dag, samtidig med at der kommer flere ældre mv. En årlig vækst på 0,2 pct. svarer til ca. 12 mia. kr. Dermed resterer der ca. 49 mia. kr. af råderummet frem til 2030 til andre formål, herunder skattelettelser.

En måde at øge effektiviteten i den offentlige sektor er ved at øge konkurrenceudsættelsen af offentlige opgaver. Der er en række samfundsmæssige fordele ved et marked præget af konkurrence frem for monopoler. Både private og offentlige monopoler giver højere omkostninger (og et samfundsøkonomisk tab) samt mindre innovation sammenlignet med en situation med konkurrence. I det offentlige er der en udpræget grad af monopolproduktion, idet 3 ud af 4 udbudseggede opgaver ikke konkurrenceudsættes<sup>4</sup>. Empirien peger på, at der er en gevinst på i størrelsesordenen 10 pct. ved at udsætte offentlige opgaver for konkurrence.

En anden måde at øge effektiviteten i den offentlige sektor er ved at øge udbredelsen af præstationsafhængig løn. I den private sektor er der generelt gode erfaringer med at aflønne efter præstationer. Det kan bidrage til at øge både produktivitet, medarbejdertilfredshed og motivation. Desuden kan præstationsafhængig løn medvirke til at nedbringe sygefraværet. I den offentlige sektor er præstationsafhængig løn langt mindre udbredt. Ifølge Produktivitetskommission udmøntes størstedelen af de offentlige lønkroner centralt, dvs. uafhængigt af den enkeltes præstationer. Dermed svækkes de offentligt ansattes incitament til at yde en ekstra indsats, fordi de kun i mindre omfang eller slet ikke belønnes herfor.

---

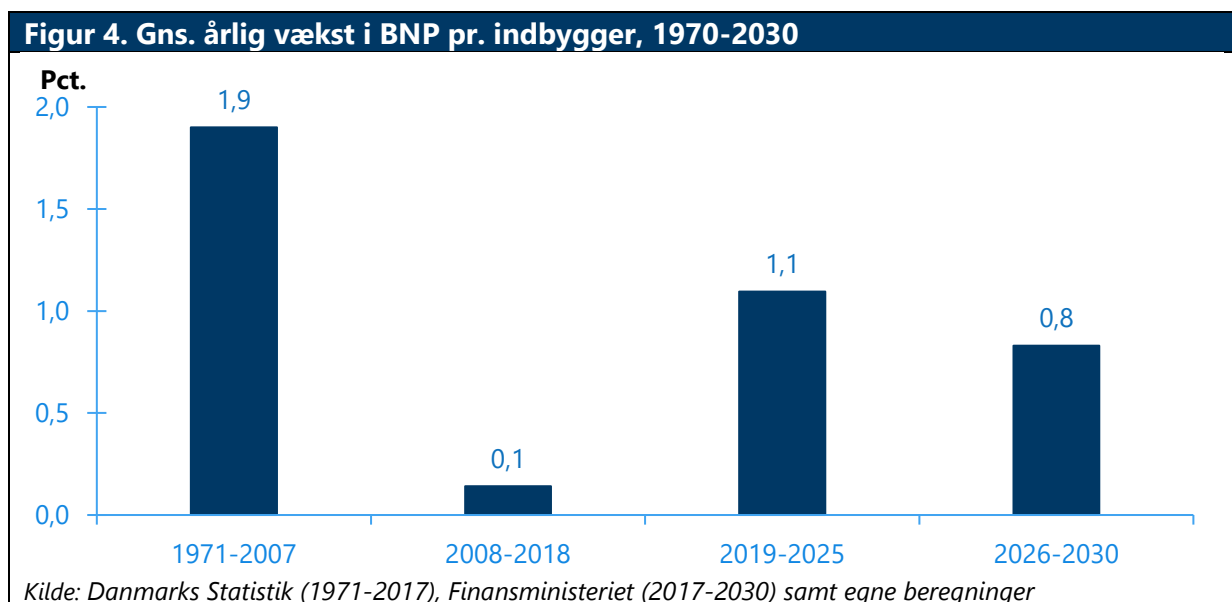
<sup>3</sup> Kilde: Finansministeriets [svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 441](#) af 26. juni 2018.

<sup>4</sup> Kilde: "[Mere konkurrence i det offentlige](#)", november 2016, rapport udarbejdet af konkurrenceraadgivning.dk for CEPOS

## Svage vækstudsigter kalder på reformer, der øger væksten

Historisk har danskerne været vant til en årlig velstandsstigning på ca. 2 pct. frem til finanskrisen ramte, jf. figur 4. I de 10 år efter finanskrisen fra 2008-2018 har der omtrent været nulvækst i dansk økonomi.

Frem mod 2030 er der ifølge Finansministeriet udsigt til lave vækstrater i levestandarden (BNP pr. indbygger). Frem mod 2025 er der ifølge Finansministeriet udsigt til en meget svag fremgang på kun godt 1 pct. i BNP pr. indbygger. Det er altså kun omkring halvdelen af, hvad vi historisk har været vant til. For perioden 2026-2030 er vækstudsigterne for BNP pr. indbygger endnu svagere på kun 0,8 pct. årligt.



Væksten frem til 2030 holdes endda oppe af, at både efterløns- og folkepensionsalder forhøjes. Folkepensionsalderen stiger gradvist til 67 år i 2022, og yderligere til 68 år i 2030. Efterlønsalderen i 2018 på 62½ år og stiger gradvist til 64 år i 2023 og yderligere til 65 år i 2027, jf. tabel 2. Forhøjelsen af efterløns- og folkepensionsalderen giver et væsentligt bidrag til at beskæftigelsen vokser med ca. 100.000 personer frem til 2025 og yderligere 30.000 frem til 2030.



**Tabel 2. Efterløns- og folkepensionsalder, 2018-2030**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Folkepensionsalder	65	65½	66	66½	67	67	67	67	67	67	67	67	68
Efterlønsalder	62½	63	63	63	63½	64	64	64	64	65	65	65	65

Kilde: Finansministeriet

De svage vækstudsigter kalder på, at politikerne gennemfører reformer, der kan øge væksten, så stigningen i levestandarden øges frem til 2030.

Væksten kan løftes gennem både arbejdsmarkedsreformer (fx dagpenge nedsættes med 10 pct., efterløn afskaffes, folkepensionsalder forhøjes med 1 år, SU-reform) og skattereformer (fx flad skat på 40 pct., afskaffelse af registreringsafgift og nedsættelse af selskabsskat til fx 12 pct.). Herudover kan deregulering øge vækstpotentialet, f.eks. ved at åbne for hypermarkeder i detailhandlen.

## Øvrige politikforslag, som kan lægge beslag på en del af råderummet

LO har foreslået at øge dagpenge med ca. 6 pct. i 2025 i forhold til det nuværende regelsæt. Forslaget svækker incitamentet til at være i beskæftigelse fremfor på overførsel. Derfor reducerer forslaget beskæftigelsen med 7.000 personer. Samtidig forringes de offentlige finanser med 2½ mia. kr. Dvs. forslaget trækker 2½ mia. kr. på råderummet<sup>5</sup>.

Dansk Folkeparti har foreslået at øge den årlige regulering af folkepensionen med 0,3 pct. point. Forslaget vil trække 1½ mia. kr. på råderummet i 2025<sup>6</sup>.

Løkkes forslag om 1 mio. elbiler i 2030 vurderes ifølge Finansministeriet at trække 6 mia. kr. på råderummet i 2025 og 17 mia. kr. i 2030<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Læs mere om effekterne af LO's dagpengeforslag i CEPOS-notatet "[LO-forslag om højere dagpenge reducerer beskæftigelsen med 7.000 personer og koster 2½ mia. kr.](#)", oktober 2018

<sup>6</sup> Se også CEPOS-notatet: "[Pensionister har haft større fremgang i levestandard end mange andre aldersgrupper de seneste 25 år](#)", september 2018

<sup>7</sup> Kilde: "Lavere bilskat er mulig", Børsen, d.12.oktober 2018

## Appendiks: Brug af råderummet til 2030 til grundlæggende reform af den personlige indkomstbeskatning

I ovenstående notat er det anvist, hvordan råderummet på 61 mia. kr. kan anvendes til at lave en større skattereform, der indfører en flad skat på 40 pct., sænker selskabsskatten til 12 pct., sænker aktionærskat til 25 pct., fjerner registreringsafgift, arveafgift samt en række andre afgifter mv.

Alternativt kunne råderummet også anvendes til en mere grundlæggende reform af den personlige indkomstbeskatning.

Siden 2003 er skattesystemet blevet mere og mere kompliceret gennem øget udbredelse af fradrag, herunder beskæftigelsesfradrag, jobfradrag, pensionsfradrag og boligjobfradrag<sup>8</sup>.

Dertil kommer, at arbejdsmarkedsbidraget komplicerer skatteberegningen. Blandt andet kan man ikke blot beregne sin egen marginalskat ved at lægge skattesatserne fra arbejdsmarkedsbidrag, kommuneskat, bundskat og topskat sammen. Det skyldes, at der er fradrag for arbejdsmarkedsbidraget i de øvrige skatter.

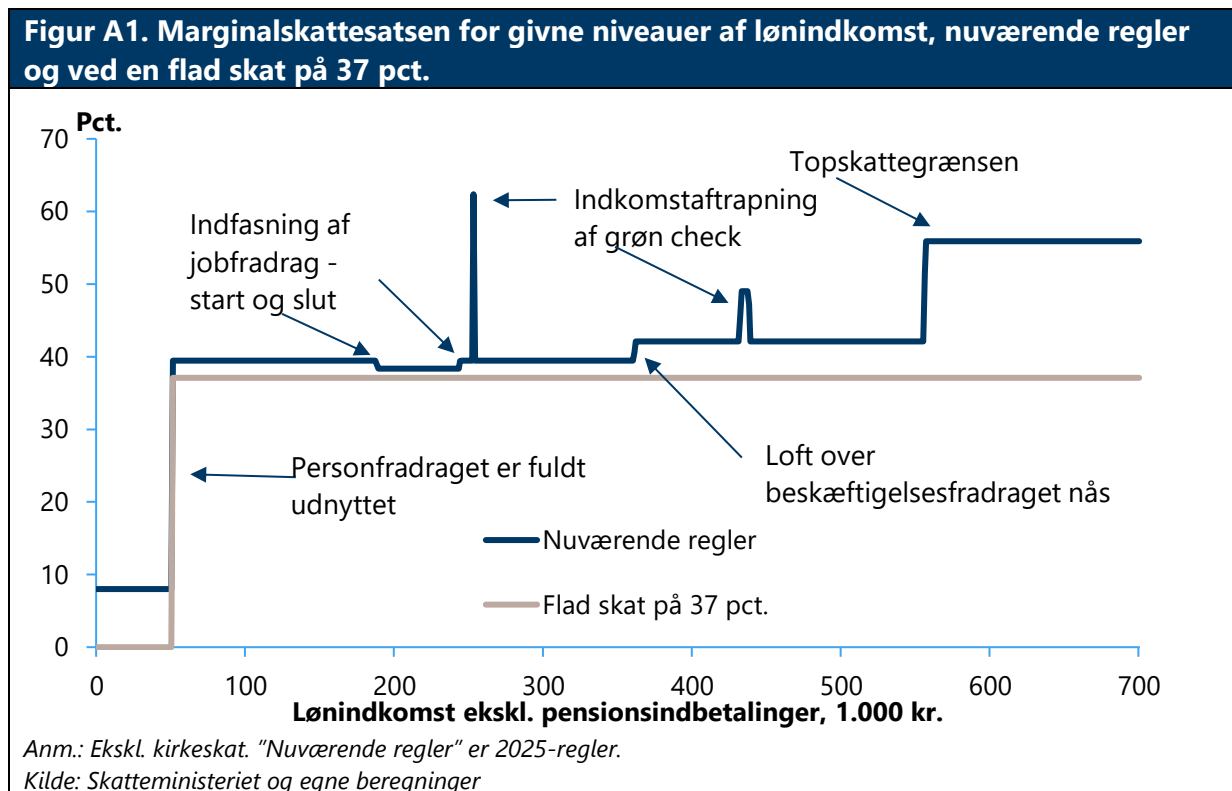
En mere grundlæggende reform af den personlige indkomstbeskatning tager hånd om disse udfordringer, jf. tabel A1.

<b>Tabel A1. Provenutab efter tilbageløb og adfærd, flad skat på 37 pct.</b>	
	<i>Mia. kr.</i>
Topskat afskaffes	9,4
Arbejdsmarkedsbidrag afskaffes	49,2
Beskæftigelsesfradrag afskaffes	-15,2
Jobfradrag afskaffes	-1,0
Boligjob afskaffes	-0,5
Pensionsfradrag afskaffes	-3,1
Grøn check afskaffes	-2,2
<b>I alt, flad skat på 37 pct.</b>	<b>36,7</b>

Kilde: Finansministeriet og Skatteministeriet

<sup>8</sup> Se CEPOS-notat, "[Fradragsjunglen er vokset og vokset](#)", oktober 2018

Ved at bruge 37 mia. kr. af råderummet på at forenkle og sænke skatterne, kan man få et langt mere enkelt skattesystem med en flad skat på 37 pct. for alle, der tjener over personfradraget (på ca. 50.000 kr.), jf. figur A1. Reformen indebærer, at både topskat og arbejdsmarkedsbidrag afskaffes<sup>9</sup>. Samtidig fjernes en række fradrag; både beskæftigelsesfradrag, jobfradrag og pensionsfradrag<sup>10</sup> afskaffes, ligesom boligjobordning og grøn check fjernes.



Anvendes 37 mia. kr. af råderummet på en flad skat på 37 pct., er der fortsat råderum til at fjerne registreringsafgift, sænke selskabsskatten til 12 pct. samt nedsætte aktionærskatten til 30 pct., jf. tabel A2.

<sup>9</sup> Arbejdsmarkedsbidraget afskaffes uden at regulere indkomstoverførslerne, så det bliver mere attraktivt at være i beskæftigelse

<sup>10</sup> Pensionsfradraget løser en del af samspilsproblemet i pensionssystemet. En bedre løsning på samspilsproblemet ville være at indføre en obligatorisk opsparing på fx 2.200 kr. om måneden og samtidig fjerne pensionstillæg og ældrecheck, se fx CEPOS-notat "[Et konkret bud på en obligatorisk pensionsopsparing](#)", 8. december 2014. Det er netop aftrapningen af offentlige ydelser i pensionsalderen, der skaber problemer i forhold til manglende incitament til pensionsopsparing.

**Tabel A2. Anvendelse af råderum til lavere skat ved flad skat på 37 pct.**

	<u>Mia. kr.</u>
Flad skat på 37 pct.	36,7
Registreringsafgift afskaffes	8,3
Selskabsskat nedsættes til 12 pct.	13,4
Aktionærskat nedsættes til 25 pct.	2,3
<b>I alt</b>	<b>60,7</b>

Kilde: Finansministeriet og Skatteministeriet