Diskussionsoplæg

Udarbejdet af formandskabet for De Økonomiske Råd til

Møde i Det Økonomiske Råd
tirsdag den 31. maj 2016

Klausuleret
indtil tirsdag den 31. maj 2016 kl. 12.00

KLAUSULERET

Konjunkturvurdering

Offentlige finanser

Dansk vækst siden krisen

Ejerboligbeskatning

De Økonomiske Råd
Formandskabet

De Økonomiske Råd
Sekretariatet
Amaliegade 44
1256 København K

Tlf.: 33 44 58 00
E-post: dors@dors.dk
Hjemmeside: www.dors.dk

Som følge af afrundinger kan summen af tallene i tabellerne afvige fra totalen.

INDHOLD

	Resumé		**1**
Kapitel I	**Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik**		**17**
	I.1	Indledning	17
	I.2	Dansk økonomi	21
	I.3	Finansielle forhold	53
	I.4	International økonomi	66
	I.5	Aktuel økonomisk politik	85
Kapitel II	**Offentlige finanser**		**97**
	II.1	Indledning	97
	II.2	Offentlige finanser frem mod 2025	100
	II.3	Flygtninge og offentlige finanser	126
	II.4	Sammenfatning og anbefalinger	150
	Litteratur		155
Kapitel III	**Dansk vækst siden krisen**		**157**
	III.1	Indledning	157
	III.2	Dansk BNP-vækst i internationalt perspektiv	160
	III.3	Aldersfordelingens betydning for væksten i BNP pr. indbygger	173
	III.4	Perspektiver på væksten i dansk produktion og velstand	186
	III.5	Sammenfatning og perspektivering	200
	Litteratur		210
	Bilag		211
Kapitel IV	**Ejerboligbeskatning: Principper og erfaringer**		**215**
	I.1	Indledning	215
	I.2	De danske boligskatter	217
	I.3	Principper i boligbeskatningen	232
	I.4	Ejendoms- og grundvurderinger	248
	I.5	Grundskyld	256
	I.6	Ejendomsværdiskat	270
	I.7	Skat på kapitalgevinster	290
	I.8	Sammenfatning og anbefalinger	297
	Litteratur		309

RESUME

Formandskabets diskussionsoplæg til mødet i Det Økonomiske Råd den 31. maj 2016 indeholder fire kapitler, der omhandler følgende emner:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik
- Offentlige finanser
- Dansk vækst efter krisen
- Ejerboligbeskatning: Principper og erfaringer

I kapitel I præsenteres en fremskrivning af dansk og international økonomi til 2025. Kapitlet afsluttes med en vurdering af en række aktuelle økonomiske problemstillinger. Kapitel II omhandler de offentlige finanser, og kapitlet indeholder udover den sædvanlige vurdering af den finanspolitiske målopfyldelse blandt andet en vurdering af konsekvensen for de offentlige finanser af den øgede tilstrømning af flygtninge. Kapitel III fokuserer på den danske vækst siden krisen. I kapitlet præsenteres en sammenligning af væksten i Danmark med væksten i udlandet, og aspekter af den lave danske vækst undersøges. Endelig indeholder kapitel IV en diskussion og en række analyser af den danske beskatning af ejerboliger og jord.

Vurderinger og anbefalinger i diskussionsoplægget er alene formandskabets. I den endelige rapport vil rådsmedlemmernes kommentarer blive optrykt.

Kapitel I: Konjunkturvurdering

Lavere international vækst i 2016

Siden efteråret har den globale økonomi været præget af en forøget uro, og de internationale vækstudsigter i 2016 er forværret noget henover vinteren. Uroen er blandt andet kommet til udtryk ved store udsving på aktiemarkederne og større interesse for mere sikre statsobligationer. I Europa skaber den store indstrømning af flygtninge og indvandrere samt Storbritanniens mulige udmeldelse af EU politisk usikkerhed. Det er dog forventningen, at usikkerheden

Resumeet er færdigredigeret den 17. maj 2016.

gradvist aftager og ikke afsporer det igangværende, forsigtige opsving i international økonomi.

Udsigt til dansk BNP-vækst på ca. 1 pct. i 2016, men højere derefter

Også i Danmark er der udsigt til relativt lav vækst i BNP i 2016, selvom der forventes fremgang i aktiviteten igennem året. Den relativt lave vækst fra 2015 til 2016 på godt 1 pct. skal således i vid udstrækning ses som et resultat af, at BNP faldt i andet halvår 2015. De kommende år forventes fremgangen i aktiviteten at føre til en vækst i overkanten af 2 pct. om året, jf. tabel A.

Fremgang i det private forbrug

BNP-væksten i 2015 blev primært drevet af fremgang i det private forbrug. Flere år med tilbageholdenhed i forbruget har bidraget til en genopbygning af husholdningernes finansielle formue. Sammen med stigende beskæftigelse, reallønsfremgang som følge af en meget lav inflation og et fortsat lavt renteniveau bidrager dette til en forventning om fortsat stigende forbrug og dermed til fremgang i den samlede efterspørgsel og produktion.

Tabel A Hovedtal i prognosen

	2015	2016	2017	2018	2025[a)]
BNP (realvækst i pct.)	1,2	1,1	2,0	2,3	1,8
BVT i priv. byerhverv (realvækst i pct.)	1,7	1,4	2,4	2,9	2,1
Output gap (pct. af strukturelt BNP)	-2,1	-2,1	-1,7	-1,0	0,0
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	28	36	32	33	19
Inflation (pct.)	0,6	0,6	1,6	1,7	2,1
Timeløn (pct.)	1,8	2,0	2,3	2,7	3,1
Offentlig saldo (pct. af BNP)	-2,1	-2,1	-2,0	-1,0	0,4
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,7	-0,7	-0,3	0,0	0,4
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,2	2,1	2,2	2,2	2,3

a) Den sidste søjle viser den gennemsnitlige årlige vækst fra 2018 til 2025. For output gap og faktisk såvel som strukturel offentlig saldo vises dog niveauet i 2025, og for beskæftigelsen vises den gennemsnitlige årlige ændring fra 2018 til 2025.

Anm.: Den strukturelle saldo, der er vist i tabellen, er beregnet efter budgetlovens metode.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Macrobond og egne beregninger.

Kraftig stigning i beskæftigelsen

Mens BNP kun er steget svagt de senere år, er beskæftigelsen vokset med ca. 75.000 personer siden slutningen af 2012. Beskæftigelsesfremgangen har reduceret ledigheden, men er primært kommet til udtryk ved en stigning i arbejdsstyrken. Det seneste halve års tid er ledighedsfaldet dog accelereret, og nettoledigheden er aktuelt på lige godt 90.000 personer. Den svage BNP-vækst og den betydelige beskæftigelsesfremgang betyder, at produktiviteten har udviklet sig relativt svagt de seneste år.

Ny vurdering af den strukturelle arbejdsstyrke

Med nærværende prognose revideres vurderingen af den strukturelle arbejdsstyrke og dermed af den ledige produktionskapacitet i dansk økonomi. Som følge af en ændring i nogle af antagelserne bag beregningen af den strukturelle arbejdsstyrke samt indarbejdelse af nye historiske data og ny befolkningsfremskrivning er det strukturelle niveau for arbejdsstyrken nedjusteret med 41.000 personer i 2015 og 32.000 personer i 2016. Med den nye vurdering, er den faktiske arbejdsstyrke aktuelt omkring 30.000 personer lavere end den strukturelle arbejdsstyrke.

Output gap er nedjusteret til -2 pct. i 2015

Med den nye vurdering af strukturel arbejdsstyrke vurderes output gap at være ca. -2 pct. i 2015. Dermed er output gap mindsket med godt 1¼ pct.point i forhold til den seneste vurdering, jf. *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*.

Gradvis normalisering af konjunkturerne de kommende år

Med den forventede udvikling i efterspørgsel og produktion forventes output gap at være omtrent uændret fra 2015 til 2016. I de efterfølgende år ventes en gradvis normalisering af konjunktursituationen. Stigende forbrugs- og investeringsefterspørgsel og fremgang på de danske eksportmarkeder ventes at bidrage til fremgangen i produktion og beskæftigelse. Det er lagt til grund for prognosen for international økonomi, at den seneste tids negative signaler ikke manifesterer sig i en betydelig vækstnedgang de kommende år.

Kraftig beskæftigelsesfremgang frem mod 2025

De seneste års beskæftigelsesfremgang forventes at fortsætte de kommende år dels som følge af normaliseringen af konjunktursituationen, dels som følge af en underliggende stigning i arbejdsstyrken. Frem mod 2025 forventes beskæf-

tigelsen samlet at stige med 230.000 personer i forhold til niveauet i 2015, hvoraf omkring en fjerdedel kan tilskrives normalisering af konjunkturerne, mens den resterende og primære del af stigningen skyldes en stigning i den strukturelle beskæftigelse. Den kraftige strukturelle stigning i beskæftigelsen skal primært ses som resultat af reformer, der er vedtaget i løbet af de seneste ti år, herunder ikke mindst forhøjelsen af efterløns- og folkepensionsalderen.

Aktuel økonomisk politik

Finanspolitikken strammes de kommende år

Med den økonomiske politik regeringen har lagt op til, blandt andet med vedtagelsen af udgiftslofterne frem til 2019, vurderes finanspolitikken at bidrage negativt til den økonomiske aktivitet de kommende år. Finanspolitikken skønnes således isoleret at reducere den årlige vækst med mellem ¼ og ½ pct.point i perioden 2016-19. Det skyldes i særdeleshed en afdæmpet udvikling i det offentlige forbrug.

Stramning af finanspolitikken nødvendig …

Den planlagte stramning af finanspolitikken vurderes at være hensigtsmæssig. Opstramningen vurderes at være nødvendig af hensyn til udviklingen på den offentlige saldo på mellemlang og lang sigt, herunder at budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP for den strukturelle saldo ikke overskrides de kommende år.

… og passende afstemt med vækstudsigterne

Den planlagte finanspolitiske stramning vurderes samtidig at være passende afstemt med den forventede konjunkturudvikling. Uden den finanspolitiske stramning ville der være risiko for, at beskæftigelsesfremgangen kan blive så kraftig, at der opstår mangelsituationer og deraf følgende lønpres på arbejdsmarkedet. De relativt svage og usikre udsigter for væksten i den internationale økonomi taler omvendt for, at der ikke gennemføres større finanspolitiske stramninger end allerede planlagt.

Regeringen lægger op til skattereform til efteråret

Regeringen har lagt op til forhandlinger om en skattereform til efteråret og annonceret, at den vil fremlægge en mellemfristet økonomisk plan frem mod 2025, der vil kortlægge råderummet i forbindelse med skattereformen. Man bør være forsigtig med at vedtage ufinansierede skattelettelser i den nuværende situation, hvor der er betydelig usikkerhed

om udviklingen i de offentlige finanser de kommende år. Dette bør imidlertid ikke hindre skatteomlægninger, der er fuldt finansierede. Hvad enten skattereformens finansieringselementer kommer til at bestå i en forøgelse af nogle skatter, reformer eller reduktioner af offentlige udgifter, bør de være konkret specificerede.

Regeringen foreslår omlægning af PSO-afgift

Regeringen har for nyligt foreslået at omlægge PSO-afgiften, der i dag opkræves som et tillæg til elprisen og anvendes til at finansiere støtte til vedvarende energi (VE). Regeringen foreslår, at udgifterne til støtte af vedvarende energi i stedet kommer til at indgå på den årlige finanslov.

PSO-afgift kan ikke begrundes ud fra provenuhensyn eller VE-målsætning

Formandskabet vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt at omlægge PSO-afgiften til en øget bundskat. Dette vil flytte afgiften over på en bredere skattebase og eliminere de negative effekter på virksomhedernes sammensætning af produktionsinput og på husholdningernes forbrugssammensætning. Formandskabet finder det endvidere svært at se, at PSO-afgiften skal kunne begrundes ud fra en VE-målsætning. Ønskes en reduktion i de samlede drivhusgasudledninger i Europa, kan det reelt kun ske ved at EU reducerer antallet af kvoter i det europæiske kvotemarked.

Kapitel II: Offentlige finanser og vurdering af de finanspolitiske målsætninger

Målsætninger vurderes overholdt …

Formandskabets vurderinger af overholdelsen af de finanspolitiske mål er sammenfattet i tabel II.7 i afsnit II.2. Overordnet set vurderes de finanspolitiske målsætninger at være overholdt, og på lang sigt vurderes de offentlige finanser grundlæggende at være sunde.

… men strukturelt underskud tæt på grænsen i 2017

Underskuddet på den strukturelle saldo forventes at udgøre 0,3 pct. af BNP i 2017. Der skal dermed kun ske små justeringer i forudsætningerne før, budgetlovens underskudsgrænse bliver brudt ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for 2017. Der kan derfor opstå et behov for at justere finanspolitikken for at overholde budgetlovens krav. Dette illustrerer udfordringerne ved, at de offentlige finanser ligger så tæt på grænserne, som tilfældet er.

Underskud under 3 pct. grænsen – men ændrede forudsætninger kan ændre billedet

Underskuddet på den faktiske saldo ventes at udgøre ca. 2,1 pct. af BNP i 2016 og 2,0 pct. af BNP i 2017, og der er dermed afstand til EU's underskudsgrænse på 3 pct. af BNP. Ændrede forudsætninger for eksempelvis pensionsafkastskatten, udgifter til flygtninge og asylansøgere eller konjunktursituationen kan dog føre til et brud på 3 pct.-grænsen.

Fra 2018 afstand til grænser for de offentlige finanser

I 2018 skønnes det faktiske underskud at blive 1 pct. af BNP, og der ventes omtrent balance på den strukturelle saldo. I de følgende år forbedres den strukturelle saldo yderligere, og der er udsigt til et strukturelt overskud på 0,4 pct. af BNP i 2020. Forbedringen af de offentlige finanser skal udover den forventende konjunkturnormalisering blandt andet ses i lyset af Tilbagetrækningsreformen og en beskeden vækst i de offentlige udgifter i årene dækket af udgiftslofterne, dvs. frem til 2019.

Strukturel saldo

Ny viden og nye data ændrer synet på den strukturelle saldo

I takt med ny viden og nye data foretager formandskabet løbende revurderinger af det strukturelle niveau for beskæftigelse, arbejdsstyrke og BNP. Disse revisioner fører til ændringer i den strukturelle saldo, som ikke kan forklares med ændringer i den økonomiske politik eller andre fundamentale forhold. Ændringerne kan virke forstyrrende for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik, men det må tillægges større værdi, at skønnet for den strukturelle saldo hele tiden giver et retvisende billede af de offentlige finansers sundhedstilstand.

Strukturel saldo nær grænsen giver udfordringer

Budgetlovens grænse for strukturel saldo udgør -½ pct. af BNP, og både i 2014, 2015 og 2016 har det fremlagte finanslovsforslag afspejlet en strukturel saldo tæt på underskudsgrænsen. Den grundlæggende usikkerhed om det præcise niveau for den strukturelle saldo gør, at det er problematisk, at denne størrelse tillægges stor værdi ved vurderingen af råderummet for det enkelte års finanspolitik.

Forværring af strukturel saldo som følge af ny arbejdsstyrke

Den omtalte revurdering af den strukturelle arbejdsstyrke har isoleret set bidraget til en forværring af den strukturelle saldo på lang sigt på omkring 0,4 pct. af BNP. Trods nedrevisionen af arbejdsstyrken skønnes stadig en højere strukturel beskæftigelse end regeringen. Dette bidrager til, at vurderingen af den strukturelle saldo i 2020 fortsat er mere positiv end regeringens, der forventer balance på de offentlige finanser.

Den anvendte metode overvurderer effekten på kort sigt

På helt kort sigt har revurderingen af den strukturelle arbejdsstyrke haft større betydning for den strukturelle saldo. Den strukturelle saldo i 2016 er forværret med 0,9 pct. af BNP som følge af nedrevisionen af arbejdsstyrken. Den store forværring skal ses i lyset af den metode, der ifølge Budgetloven skal anvendes til at beregne den strukturelle saldo. Metoden bygger blandt andet på en række forsimplende antagelser, hvor det blandt andet antages, at der er en fast sammenhæng mellem ændringer i beskæftigelses- og output gap og den offentlige saldo. I den konkrete situation vurderes denne antagelse at føre til, at den kortsigtede effekt af den ændrede vurdering af den strukturelle arbejdsstyrke overvurderes, når budgetlovens metode anvendes.

Flygtninge og offentlige finanser

Flere flygtninge svækker de offentlige finanser

Siden 2014 er antallet af asylansøgere, flygtninge og familiesammenførte i Danmark steget markant. Dette indebærer isoleret set højere udgifter til asylmodtagelse, overførsler, børnepasning mv. Ved udgangen af 2016 skønnes de offentlige udgifter på den baggrund at være øget med godt 9 mia. kr. Nogle flygtninge kommer i arbejde, hvilket kan bidrage til at finansiere en del af de øgede udgifter, men beregninger præsenteret i kapitlet viser, at flere flygtninge vil svække de offentlige finanser ikke bare på kort, men også på lang sigt.

Udfordringens størrelse afhænger af det fremtidige asylantal

Regeringen forudsætter, at finanslovsforslaget for 2017 vil afspejle nulvækst i det offentlige forbrug. Nulvækst kan blive en udfordring at overholde, hvis antallet af asylansøgere fortsætter på det høje niveau i 2016 og 2017. Regeringen skønner, at der kommer 25.000 nye asylansøgere til Danmark i 2016, men de første måneder af 2016 viser et relativt beskedent antal ansøgere. Dette taler for at se tiden

an, før der foretages ændringer i den økonomiske politik som følge af flere flygtninge.

Håndtering i forhold til de offentlige finanser

Såfremt antallet af asylansøgere også de kommende år fortsætter på det høje niveau, kan udfordringerne for de offentlige finanser håndteres på forskellige måder. Regeringen har valgt en strategi, hvor udgiftslofterne – og dermed det offentlige forbrug – fastholdes frem mod 2019, selvom der forventes flere flygtninge. Dette betyder, at serviceniveauet pr. bruger alt andet lige reduceres. Et alternativ ville være at hæve udgiftslofterne. Højere udgiftslofter skal som udgangspunkt finansieres gennem højere skatter eller afgifter (eller gennem lavere udgifter uden for udgiftslofterne), men man kan principielt også vælge at lade de højere udgifter slå ud i et større underskud, især hvis svækkelsen kan antages at have midlertidig karakter. Der er både politiske og økonomiske argumenter for og imod de forskellige muligheder, hvorfor der ikke er nogen fagøkonomisk bedste mulighed at pege på.

Kapitel III: Dansk vækst siden krisen

Svag genopretning siden 2009 …

Danmark blev ramt hårdt af finanskrisen og det medfølgende internationale tilbageslag i 2009. Tilbageslaget skete oven på en højkonjunktur, hvor både boligmarkedet og arbejdsmarkedet blev overophedede. Trods fremgang har den danske vækst siden 2009 været beskeden, og seks år efter krisen ligger dansk BNP pr. indbygger fortsat under førkriseniveauet.

… og lav vækst internationalt set

Den danske vækst siden finanskrisen er også lav i en international sammenhæng. Blandt 26 EU- og OECD-lande har kun seks lande haft en lavere vækst i BNP pr. indbygger, og flere af disse har modsat Danmark været ramt af den europæiske statsgældskrise. Den relativt lave vækst er dog ikke et fænomen, der begrænser sig til perioden efter krisen. Den danske vækst har også været lav i forhold til andre lande i hvert fald siden 2000.

Den svage vækst siden 2009 er drevet af timebeskæftigelsen

Den lave vækst siden 2009 afspejles i en svag udvikling i beskæftigelsen og et fald i erhvervsfrekvensen. En del af dette fald kan forklares med stigende uddannelsesaktivitet blandt unge, hvilket blandt andet skal ses i sammenhæng med skærpede uddannelsesmålsætninger. Det kan dog også hænge sammen med, at flere har søgt mod uddannelsessystemet i forbindelse med de forringede beskæftigelsesmuligheder ovenpå tilbageslaget.

Lav vækst kan skyldes såvel konjunktur som struktur

Det kan ikke klart afgøres, i hvilken grad den svage danske vækst skyldes en svag konjunkturgenopretning eller en lav strukturel vækst. Der kan dog identificeres mindst et væsentligt strukturelt forhold, som har bidraget til en svagere vækst i Danmark end i andre lande, nemlig ændringer i befolkningens aldersfordeling.

Betydning af aldersforskydninger

Stigning i andelen af unge i Danmark ift. andre lande

Sammenholdes ændringer i befolkningens aldersfordeling i Danmark med andre lande ses blandt andet, at andelen af 20-29-årige er steget i Danmark, mens den er faldet i mange andre lande. Samtidig er andelen af 30-34-årige faldet i Danmark, mens den er steget eller faldet mindre i udlandet. Disse og andre mindre markante forskydninger i aldersfordelingen er væsentlige for væksten, fordi der er store forskelle i arbejdstid, arbejdsmarkedstilknytning og produktivitet på tværs af aldersgrupper.

Aldersfordeling bidrager til at forklare den lave vækst

Effekten på BNP-væksten af ændringer i aldersfordelingen i Danmark og andre lande kan anslås ved at beregne, hvad væksten i Danmark ville have været, hvis den danske aldersfordeling havde udviklet sig som i andre lande, og alle andre forhold havde været uforandrede. Beregningen viser, at den årlige danske vækst ville have været 0,4 pct.point højere i perioden 2009-14, hvis aldersfordelingen i Danmark havde udviklet sig som i gennemsnittet af en række andre lande. Dermed bidrager udviklingen i befolkningernes aldersfordeling til at forklare, hvorfor Danmark har haft en relativt lav vækst.

Økonomisk politik

Finanspolitikken kan ikke forklare den relativt lave vækst …

På efterspørgselssiden er den førte finanspolitik en mulig forklaring på den relativt lave danske vækst. Danmark strammede finanspolitikken i årene 2010-13, blandt andet fordi EU-kommissionen gav Danmark en henstilling herom. Andre lande har imidlertid også strammet finanspolitikken og i mange tilfælde mere end i Danmark. Selvom den førte finanspolitik efter krisen ikke er en sandsynlig forklaring på den relativt svage danske vækst, ændrer det ikke ved, at finanspolitikken inden krisen kunne have været bedre afstemt med konjunkturudviklingen. I særdeleshed burde finanspolitikken have været strammere i årene frem mod 2007.

… og det samme gælder fastkurspolitikken

Den danske fastkurspolitik har også været nævnt som en forklaring på den svage BNP-vækst. Fastkurspolitikken tvang i 2008 Nationalbanken til at hæve den pengepolitiske rente for at modvirke et markedspres for en svagere krone. Det var dog et kortvarigt fænomen, og i de efterfølgende år har Danmark haft et lavere renteniveau end euroområdet. På valutakurssiden oplevede Danmark en styrkelse af den effektive kronekurs i forbindelse med finanskrisen og tilbageslaget, men efterfølgende er den effektive kronekurs svækket. Samlet set kan udviklingen i den effektive valutakurs siden 2008-09 ikke siges at have været særlig ugunstig for Danmark.

Forskellige mål for vækst og velstand

Velstand afhænger ikke kun af BNP

Den svage danske vækst trækker i retning af, at velstandsfremgangen i Danmark har været langsommere end i andre lande. Velstanden afhænger imidlertid ikke kun af BNP, men også af andre forhold herunder udviklingen i bytteforhold og formueindkomst mv. fra udlandet. I perioden siden 2009 har disse forhold i betydeligt omfang kompenseret for den svage BNP-vækst.

Danmark har vundet på bytteforholdet

Siden 2009 har Danmark således oplevet en forbedring af bytteforholdet, hvilket har øget forbrugs- og investeringsmulighederne. Da udenrigshandlen spiller en stor rolle for dansk økonomi, har bytteforholdsforbedringen i mærkbart

omfang bidraget til den danske velstandsfremgang. Det bytteforholdskorrigerede danske BNP er således set over perioden 2009-14 årligt vokset med 0,2 pct.point mere end BNP i sig selv. Kun få andre lande har oplevet en så positiv udvikling i bytteforholdet.

Højere vækst i BNI end i BNP

Et andet forhold, som har bidraget til en positiv velstandsudvikling i Danmark, er nettoindkomsten fra udlandet. Danmark har i årene siden 2009 haft store overskud på betalingsbalancen. Det har øget den danske nettoudlandsformue fra knap 3 pct. af BNP i 2009 til godt 46 pct. i 2014. Den stigende udlandsformue har ført til stigende renteindtægter fra udlandet, hvilket har bidraget til, at den danske nationalindkomst, BNI, er vokset hurtigere end BNP med 0,7 pct.point årligt. Det er en usædvanlig udvikling, som ikke ses i samme størrelsesorden i andre lande.

Vigtigt at se på mere end blot BNP …

Samlet set stiller inddragelsen af befolkningens aldersfordeling, bytteforholdet og indkomsten fra udlandet udviklingen i dansk produktion og velstand i et noget bedre lys end en sammenligning af den reale BNP-vækst på tværs af lande. Det understreger, at det er for unuanceret at vurdere de senere års udvikling i dansk økonomi alene ud fra BNP – selvom BNP selvfølgelig er en vigtig størrelse, der med rette indtager en central plads i den offentlige debat.

… og at øge forståelsen af bl.a. bytteforholdet

Der er oplagt et behov for at øge forståelsen af baggrunden for den vedvarende bytteforholdsforbedring og den stigende nettoindkomst fra udlandet – og ikke mindst om denne udvikling kan forventes at fortsætte. Hvis det ikke er tilfældet, øger det behovet for en høj vækst i timeproduktiviteten, hvis Danmark skal fastholde sin position som et af verdens rigeste lande. Ligeledes er det vigtigt at forstå baggrunden for den svage beskæftigelsesvækst og faldet i erhvervsfrekvensen.

Kapitel IV: Ejerboligbeskatning, principper og erfaringer

Jord og fast ejendom en hensigtsmæssig skattekilde

Beskatning af jord og fast ejendom har i århundreder udgjort en væsentlig del af det danske skattesystem og er en vigtig og hensigtsmæssig skattekilde. Det skyldes, at den normalt skader den samfundsøkonomiske effektivitet mindre end andre skatter. De to danske hovedskatter på fast ejendom i dag er grundskylden og ejendomsværdiskatten. De to skatter har forskellige roller, som er vigtige for at sikre, at det samlede skattesystem fungerer hensigtsmæssigt.

Skattestop har givet geografisk ulighed

Skattestoppet for ejendomsværdiskatten har imidlertid bidraget til at skævvride skattesystemet. Skattestoppets nominalprincippet har fastlåst ejendomsværdiskatten i kroner og øre, og i takt med de stigende ejendomspriser er den reelle ejendomsværdiskattesats blevet udhulet. Gevinsten ved skattestoppet er geografisk skævt fordelt, idet det er boligejerne i de dele af Danmark, der har oplevet den stærkeste økonomiske fremgang og stærkeste stigning i boligpriserne, der er blevet favoriseret.

Grundskyld er en forvridningsfri skat

Grundskyld og jordskatter generelt har to bemærkelsesværdige egenskaber. For det første udgør de et eksempel på en skat, der i princippet ikke påvirker den samfundsøkonomiske aktivitet, fordi det samlede udbud af jord ikke påvirkes af skattens størrelse. Det betyder, at skatten på jord ud fra et samfundsøkonomisk effektivitetssynspunkt er en af de bedste beskatningsformer.

Grundskyld nedvæltes i salgsprisen

For det andet må grundskyld forventes at blive nedvæltet i jordværdierne. Da salgsværdien af en grund afspejler værdien af den forventede anvendelse af jorden fratrukket de fremtidige skattebetalinger, er det de nuværende jordejere der i praksis bærer hele byrden ved en stigning i grundskyldspromillen i form af en lavere grundværdi. Fremtidige købere af grunden bliver dermed fuldt ud kompenseret for deres skattebetalinger i form af en tilsvarende lavere grundpris. Omvendt vil de nuværende jordejere høste hele gevinsten ved en nedsættelse af grundskylden i form af en stigning i grundens værdi, mens fremtidige købere reelt ikke vil få nogen gevinst.

Empirisk analyse bekræfter kapitalisering

En empirisk analyse præsenteret i kapitlet bekræfter denne kapitaliseringseffekt. I analysen undersøges, hvordan salgspriserne for enfamiliehuse har ændret sig i forbindelse med ændringer i den kommunale grundskyld ved sammenlægningen af en række kommuner i 2007. Størrelsesordenen af den efterfølgende prisudvikling på enfamiliehuse understøtter formodningen om, at ændringer i grundskyldspromillen fuldt ud overvæltes i salgsprisen.

Hensigtsmæssigt at lægge større vægt på grundskylden …

Fordelen ved at begrænse den samlede forvridning i skatteopkrævningen betyder, at det vil være hensigtsmæssigt, at grundskylden får en større rolle i det samlede skattesystem på længere sigt. Det gælder ikke mindst, hvis stigende globalisering fremover lægger større pres på andre beskatningstyper, herunder skat på arbejds- og kapitalindkomster. Modelberegninger i kapitlet bekræfter, at en omlægning fra skat på arbejdsindkomst til grundskyld vil give en samfundsøkonomisk gevinst. På længere sigt vil en forøgelse af grundskyld, eksempelvis i form af en statslig grundskyld som supplement til den nuværende kommunale skat, dermed bidrage til et mere effektivt skattesystem.

… men ændringer skal ske langsomt

Skattepolitik handler dog ikke kun om effektivitet, men også om fordeling. Kapitaliseringseffekterne taler for, at ændringer i beskatningen af fast ejendom og især af jord indfases gradvist.

Ejerboliger bør beskattes som andre aktiver

Et vigtigt element i en effektiv og retfærdig skattepolitik er, at alle personer og alle aktiver beskattes ens. Dette princip omtales ofte som det vandrette lighedsprincip. Det vandrette lighedsprincip indebærer, at afkastet fra ejerboliger som udgangspunkt bør beskattes på niveau med indkomster fra andre reale eller finansielle investeringer. Dette niveau kan betegnes som den neutrale ejendomsværdiskat.

1,2 pct. vurderes som en neutral ejendomsværdiskat

Størrelsen af den neutrale ejendomsværdiskat vil afhænge af, hvor højt man vurderer størrelsen af afkastet ved at have en ejerbolig, og hvilken skattesats man bruger som referencepunkt. Det er svært at måle det samlede afkast af ejerboliger direkte, og andre former for kapitalafkast beskattes desuden forskelligt. Det vurderes imidlertid, at en ejendoms-

værdiskattesats på 1,2 pct. er et godt bud på det neutrale niveau.

Den effektive ejendomsværdiskat er kun 0,6 pct. i dag

Skattestoppets nominalprincip har gjort, at den effektive skattesats for ejendomsværdiskatten de senere år er reduceret, og i 2014 var den effektive skattesats for ejerboliger 0,6 pct. Det betyder, at ejerboliger er beskattet mærkbart lavere end andre aktiver. Dette er i strid med det vandrette lighedsprincip, og det bidrager til en uheldig sammensætning af investeringer og formue, idet befolkningen populært sagt ender med at forbruge for mange mursten og for få andre goder.

Neutral skat bør indføres og særordninger fjernes

Formandskabet anbefaler på denne baggrund at ophæve nominalprincippet, så skattebetalingen igen følger boligernes værdi. Det anbefales også, at niveauet for den almindelige ejendomsværdiskattesats gradvist hæves til det neutrale niveau på omkring 1,2 pct., og at en række særordninger i ejendomsværdibeskatningen fjernes. Det drejer sig om rabatten for personer, der har købt deres ejerbolig før 1. juli 1998, og den særlige pensionistrabat. En reduktion af skattesatsen for de højeste ejendomsværdier fra 3,0 til 1,8 pct. vil bringe progressionen i beskatningen af ejer boliger på niveau med andre former for kapitalindkomstbeskatning.

Muligheder for indefrysning af skattebetalinger bør forbedres

Betalingen af jord- og ejendomsskatter belaster boligejernes økonomi, og kan give anledning likviditetsproblemer. Det bør derfor overvejes at forbedre mulighederne for at kunne udskyde en del af betalingen af såvel grundskyld som ejendomsværdiskat, hvis den opkrævede skat stiger hurtigere end eksempelvis lønniveauet. Pensionister kan allerede i dag vælge at indefryse grundskylden, og denne mulighed kan eventuelt udvides til andre befolkningsgrupper, ligesom indfrysningsmulighed kunne udbredes til også at gælde for ejendomsværdiskatten. I tilfælde af større ændringer i skattesystemet vil det være naturligt med en overgangsordning, der indebærer en midlertidig egentlig rabat.

Større ændringer bør indfases tilpas langsomt

Vigtigt at rette op på skævheder i ejendomsvurderingerne

En effektiv ejendomsbeskatning forudsætter, at der foretages en vurdering af værdien af grundarealer og ejendomme, som i rimelig grad afspejler den forventede handelspris i fri handel. Det danske vurderingssystem har historisk været

anset for ganske godt i international sammenhæng, men i de senere år er der konstateret en række problemer i den nuværende praksis. Det er vigtigt at få rettet op på disse skævheder, blandt andet ved at inddrage nye og bedre data i vurderingsprocessen og få skabt større gennemskuelighed i vurderingerne. Et nyt vurderingssystem er under opbygning, som bør tage hånd om disse problemstillinger.

Afvigelser mellem vurdering og handelspris kan ikke undgås

Samtidig er det vigtigt at slå fast, at selv det bedste vurderingssystem aldrig vil kunne forudsige handelspriserne fuldstændig. Derfor vil der i fri handel normalt altid være en vis spredning omkring vurderingerne. Det skyldes, at boliger er meget forskellige, boligmarkedet er præget af mangelfuld information, og købere og sælgere kan handle under indtryk af særlige forhold. Vurderingerne bør ramme den gennemsnitlige markedspris for en bolig med bestemte karakteristika, og en observeret handelspris, der afviger herfra, afspejler ikke nødvendigvis en fejl i vurderingen.

Skat på kapitalgevinster er et alternativ til højere ejendomsværdiskat

Det diskuteres somme tider at indføre en særskilt beskatning af kapitalgevinster på ejerboliger. Kapitalgevinsternes størrelse afhænger af tidspunktet for køb og salg, og gevinsterne svinger dermed meget over tid og mellem boligejere. En beskatning af kapitalgevinsterne vil dermed bidrage til at mindske de betydelige mere eller mindre tilfældige omfordelinger, der sker på boligmarkedet. Samtidig vil en beskatning af kapitalgevinster mindske konsekvenserne af, at ejendomsvurderingerne i praksis aldrig kan blive fuldt retvisende. Indførelse af en kapitalgevinstbeskatning bør derfor opfattes som et alternativ til en forøgelse af den løbende ejendomsværdisskat, hvis der ikke er politisk vilje til at hæve denne fra det nuværende lave niveau.

KAPITEL I

KONJUNKTURVURDERING OG AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I.1 Indledning

Svagere internationale vækstudsigter for 2016

De internationale vækstudsigter er forværret noget henover vinteren, og olieprisfaldet siden 2014 ser endnu ikke ud til at have omsat sig i stigende international vækst. Det amerikanske opsving er gået ned i tempo, og store økonomier som Rusland og Brasilien er fortsat i direkte tilbagegang. I Kina er væksten stadig høj, men den afdæmpning, som har stået på de senere år, fortsætter. I euroområdet fortsætter det moderate opsving, og væksten tiltog endda i første kvartal 2016. De negative tendenser dominerer dog billedet, og blandt andre OECD og IMF har nedjusteret vækstskønnene for 2016. Fra 2017 ventes tiltagende vækst.

Flere mulige usikkerheds-elementer for den internationale økonomi

Nedjusteringen af de internationale vækstudsigter for 2016 skal blandt andet ses i lyset af, at de finansielle markeder siden efteråret har været præget af forøget uro. Dette er blandt andet kommet til udtryk ved store udsving på aktiemarkederne og større interesse for mere sikre statsobligationer. Uroen afspejler flere forhold herunder vækstnedgangen i Kina og konflikten mellem Rusland og Vesten. I Europa lader statsgældskrisen til at være et overstået kapitel, men den store indstrømning af flygtninge og indvandrere samt Storbritanniens mulige udmeldelse af EU har formentlig bidraget til den forøgede usikkerhed. Det er forventningen, at disse usikkerhedsmomenter gradvist aftager i styrke og ikke afsporer det igangværende, forsigtige opsving i international økonomi.

Kapitlet er færdigredigeret den 17. maj 2016.

Udsigt til dansk BNP-vækst på ca. 1 pct. i 2016, men højere derefter

Også i Danmark er der udsigt til relativ lav vækst i BNP i 2016 på omkring 1 pct. Den lave vækst fra 2015 til 2016 skal dog i vid udstrækning ses som et resultat af, at BNP faldt i andet halvår 2015. Det er således forventningen, at aktiviteten vil stige igennem året. De kommende år forventes fremgangen i aktiviteten at føre til vækstrater på omkring 2 pct., jf. tabel I.1.

Fremgang i det private forbrug

Væksten i 2015 blev primært drevet af fremgang i det private forbrug. Flere år med tilbageholdenhed i det private forbrug har forøget formuen i den private sektor og muliggjort en betydelig forbrugsfremgang. Denne er hjulpet på vej af stigende beskæftigelse og reallønsfremgang som følge af en meget lav inflation. Det fortsat lave renteniveau har desuden holdt hånden under forbruget. Også de kommende år ventes en fortsat fremgang i beskæftigelsen at bidrage til stigende privat forbrug og dermed til fremgangen i efterspørgsel og produktion.

Kraftig stigning i beskæftigelsen

Mens produktionen kun er steget svagt de senere år, er beskæftigelsen øget med ca. 75.000 personer siden slutningen af 2012. Beskæftigelsesfremgangen har reduceret ledigheden med ca. 25.000 personer, mens arbejdsstyrken er steget med ca. 50.000 personer. Det seneste halve års tid er ledighedsfaldet taget til, og nettoledigheden er aktuelt på lige godt 90.000 personer. Den svage BNP-vækst og den betydelige beskæftigelsesfremgang betyder, at produktiviteten har udviklet sig relativt svagt de seneste år.

Ny vurdering af den strukturelle arbejdsstyrke

Med nærværende prognose revideres vurderingen af den strukturelle arbejdsstyrke og dermed af den ledige produktionskapacitet i dansk økonomi. Som følge af en ændring i nogle af antagelserne bag beregningen af strukturel arbejdsstyrke, indarbejdelsen af nye data og Danmarks Statistiks nye befolkningsfremskrivning er det strukturelle niveau for arbejdsstyrken nedjusteret med 41.000 personer i 2015 og 32.000 personer i 2016. Med den nye vurdering er den faktiske arbejdsstyrke aktuelt omkring 30.000 personer lavere end den strukturelle arbejdsstyrke.[1]

1) Revurderingen af den strukturelle arbejdsstyrke er nærmere beskrevet i notatet *Beregning af strukturel arbejdsstyrke*, der kan fås ved henvendelse til sekretariatet.

Tabel I.1 Hovedtal i prognosen

	2015	2016	2017	2018	2025[a)]
BNP (realvækst i pct.)	1,2	1,1	2,0	2,3	1,8
BVT i priv. byerhverv (realvækst i pct.)	1,7	1,4	2,4	2,9	2,1
Output gap (pct. af strukturelt BNP)	-2,1	-2,1	-1,7	-1,0	0,0
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	28	36	32	33	19
Inflation (pct.)	0,6	0,6	1,6	1,7	2,1
Timeløn (pct.)	1,8	2,0	2,3	2,7	3,1
Offentlig saldo (pct. af BNP)	-2,1	-2,1	-2,0	-1,0	0,4
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,7	-0,7	-0,3	0,0	0,4
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,2	2,1	2,2	2,2	2,3

a) Den sidste søjle viser den gennemsnitlige årlige vækst fra 2018 til 2025. For output gap og faktisk såvel som strukturel offentlig saldo vises dog niveauet i 2025, og for beskæftigelsen vises den gennemsnitlige årlige ændring fra 2018 til 2025.

Anm.: Den strukturelle offentlige saldo, der er vist i tabellen er beregnet efter budgetlovens metode.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Macrobond og egne beregninger.

Output gap på ca. -2 pct. i 2016

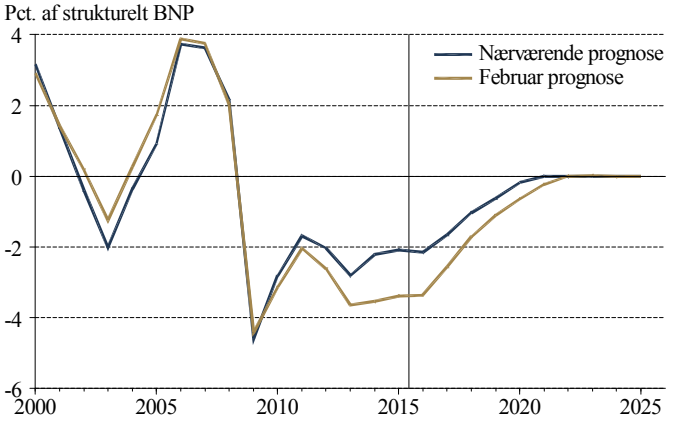
Med den nye vurdering af den strukturelle arbejdsstyrke, vurderes output gap at være ca. -2 pct. i 2015. Dermed er output gap mindsket med godt 1¼ pct.point i forhold til *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*. Med den forventede udvikling i efterspørgsel og produktion forventes output gap at være omtrent uændret fra 2015 til 2016, jf. figur I.1. I de efterfølgende år ventes en gradvis normalisering af konjunktursituationen. Stigende forbrugs- og investeringskvoter samt fremgang på de danske eksportmarkeder ventes at bidrage til efterspørgselsfremgangen. Det er lagt til grund for prognosen for international økonomi, at den seneste tids negative signaler ikke manifesterer sig i en betydelig vækstnedgang de kommende år.

Kraftig beskæftigelses-fremgang frem mod 2025

Frem mod 2025 forventes beskæftigelsen samlet at stige med 230.000 personer i forhold til niveauet i 2015. Heraf forventes de forbedrede konjunkturudsigter isoleret at føre til en stigning på knap 60.000 personer, mens den resterende stigning på ca. 170.000 personer skyldes en stigning i den strukturelle beskæftigelse. Den kraftige strukturelle stigning i beskæftigelsen skal primært ses som resultat af reformer, der er vedtaget i løbet af de seneste ti år, herunder

ikke mindst forhøjelsen af efterløns- og folkepensionsalderen. Den forventede beskæftigelsesstigning er stor, men ikke uset i en historisk sammenhæng.

Figur I.1 Output gap



Anm.: Den lodrette streg angiver overgang til prognoseperiode. Kurven benævnt "Februar prognose" angiver vurderingen i *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, og egne beregninger.

Underskud på den offentlige saldo på godt 2 pct. af BNP i år

Den offentlige saldo forventes i år at udvise et underskud på godt 2 pct. af BNP. De kommende år forventes de offentlige finanser at blive forbedret både som resultat af den forbedrede konjunktursituation og som følge af en underliggende forbedring af den offentlige saldo. Den underliggende forbedring skyldes både virkningen af forskellige reformer og at finanspolitikken strammes, blandt andet via en afdæmpet udvikling i det offentlige forbrug. I 2020 forventes den faktiske offentlige saldo at udvise et overskud på 0,1 pct. af BNP, og i 2025 forventes et overskud på 0,4 pct. af BNP. Udviklingen i de offentlige finanser er nærmere beskrevet i kapitel II.

Flere mulige risikoelementer

Der er flere potentielle risikoelementer for den nærværende konjunkturprognose. Situationen på de internationale finansielle markeder kan vise sig at have mere alvorlige realøkonomiske konsekvenser end lagt til grund for prognosen.

Dette kan ramme dansk økonomi via lavere eksport og muligvis også via lavere indenlandsk efterspørgsel. Det er også en mulighed, at potentialet for fremgang i den private indenlandske efterspørgsel er overvurderet i nærværende prognose. Et tredje risikoscenarie er, at kapacitetspresset i dansk økonomi er større end vurderet, og at den stigende beskæftigelse giver sig udslag i højere vækst i det generelle lønniveau end lagt til grund. Disse risikoscenarier er nærmere behandlet i afsnit I.2.

Kapitlets indhold

I afsnit I.2 præsenteres den nærværende prognose for udviklingen i dansk økonomi. Afsnittet redegør også nærmere for den revurdering af den strukturelle arbejdsstyrke, der er foretaget. Afsnit I.3 omhandler udviklingen på de finansielle markeder. I afsnit I.4 beskrives udviklingen i international økonomi, og der fokuseres særligt på effekterne af en lavere oliepris. Kapitlet afsluttes med en behandling af aktuelle emner i den økonomiske politik i afsnit I.5.

I.2 Dansk økonomi

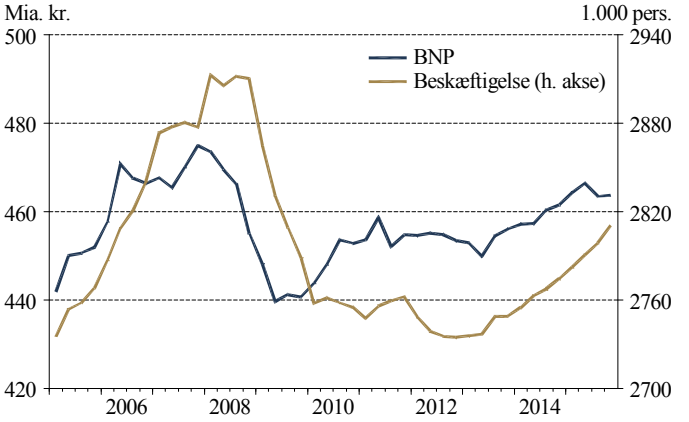
Fortsat vækst i BNP

I 2015 voksede BNP med 1,2 pct., hvilket var nogenlunde på niveau med året før. Væksten blev holdt oppe af en pæn vækst gennem sidste halvdel af 2014 og et stærkt første halvår i 2015. Produktionsniveauet faldt imidlertid tilbage i andet halvår, jf. figur I.2. Tilbagegangen var blandt andet drevet af et fald i industriproduktionen. Over året har aktiviteten i økonomien dog været stærk nok til at sikre en beskæftigelsesstigning på ca. 28.000 personer. Dermed er beskæftigelsen steget med ca. 75.000 personer siden 4. kvartal 2012.

Svag fremgang i dansk økonomi

I 2016 skønnes BNP at stige med 1,1 pct., svarende til en gennemsnitlig kvartalvis vækst på ca. 0,5 pct. Dermed forventes væksten at være på niveau med den strukturelle vækst, hvilket holder output gap nogenlunde uændret. I 2017 forventes væksten at øges til ca. 2 pct. Beskæftigelsen ventes på den baggrund at stige med knap 70.000 personer fra 2015 til 2017.

Figur I.2 Produktion og beskæftigelse



Anm.: Beskæftigelsen er nationalregnskabsbeskæftigelsen inkl. personer på orlov fra beskæftigelse. Seneste observation er 4. kvartal 2015.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Omtrent uændrede vækstudsigter på kort sigt

Prognosen for de kommende år er omtrent uændret i forhold til *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*.[2] Prognosens hovedtal fremgår af tabel I.2, og de centrale forudsætninger fremgår af boks I.1.

Ændret vurdering af strukturel arbejdsstyrke

Til denne prognose er vurderingen af den strukturelle arbejdsstyrke ændret. Denne er nedjusteret med godt 30.000 personer i 2016, hvilket påvirker output gap samt den mellemfristede prognose i væsentlig grad. Den ændrede vurdering samt øvrige væsentlige ændringer i forhold til seneste prognose er beskrevet i boks I.2.

2) Vækstskønnet for 2016 er nedjusteret med ca. 1 pct.point i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2015*, jf. boks I.2, mens den faktiske vækst i 2015 blev ca. ½ pct.point lavere end ventet i samme prognose.

Boks I.1 Centrale forudsætninger

Prognosen bygger på en række forudsætninger om udviklingen i udlandet, penge- og finanspolitikken. De væsentligste forudsætninger er præsenteret i denne boks. Forudsætningerne er uddybet i afsnit I.3, afsnit I.4 og kapitel II.

Udland og finansielle forhold

Med udgangspunkt i prognosen for international økonomi i afsnit I.4 forventes fremgangen på de danske eksportmarkeder at være ca. 2¼ pct. årligt i 2016-18.

I prognosen lægges til grund, at Den Europæiske Centralbank (ECB) påbegynder normaliseringen af den pengepolitiske rente i 2017, og at den amerikanske centralbank fortsætter den allerede påbegyndte gradvise stramning af pengepolitikken. Den danske 10-årige statsobligationsrente ventes at nå et årsgennemsnit på ca. ½ pct. i 2016, stigende til knap 1 pct. i 2017. På længere sigt antages renten at stige gradvist, således at den er 4 pct. i 2025, jf. afsnit I.3.

Olieprisen forventes at nå et årsgennemsnit på 42 dollar pr. tønde i 2016, hvorefter den forventes at stige jævnt. Olieprisen tilpasses mod Verdensbankens prognose fra april, hvilket indebærer en oliepris på 63 dollar pr. tønde i 2020 og 85 dollar pr. tønde i 2025. Valutakurser forudsættes konstante fra niveauet i april 2016.

Finanspolitiske forudsætninger

Prognosen lægger den planlagte finanspolitik til grund, herunder finansloven for 2016. Udviklingen i de offentlige finanser er nærmere beskrevet i kapitel II.

Den forudsatte udvikling medfører en svagt kontraktiv finanspolitik i årene 2016-19 med et negativt vækstbidrag mellem ¼ og ½ pct.point årligt. I årene 2020-25 forudsættes finanspolitikken at være omtrent neutral for væksten.

Tabel I.2 Hovedtal i konjunkturvurderingen

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2025**[a)]
	Mia. kr.	------	Realvækst, pct.		------
Privat forbrug	952	2,0	2,3	2,3	2,3
Offentligt forbrug	520	1,1	0,4	0,9	1,0
Offentlige investeringer	74	-3,8	1,1	0,9	2,0
Boliginvesteringer	81	0,6	3,1	4,7	3,3
Erhvervsinvesteringer	224	2,8	4,7	5,8	2,6
heraf private byerhverv	181	2,2	5,0	6,2	2,7
Lagerinvesteringer	10	0,2	0,0	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.860	1,8	2,1	2,4	2,0
Eksport i alt	1.058	-0,5	2,8	4,2	4,7
Vareeksport	645	-1,4	2,4	4,4	4,7
heraf industrivarer	606	-0,1	2,2	4,4	5,0
Tjenesteeksport	413	1,0	3,6	3,9	4,6
Efterspørgsel i alt	2.917	1,0	2,3	3,1	3,0
Import i alt	932	0,7	3,1	4,7	5,3
Vareimport	586	1,4	3,6	5,1	5,0
heraf industrivarer	522	2,1	3,5	5,2	5,1
Tjenesteimport	346	-0,6	2,3	4,0	5,8
Bruttonationalprodukt	1.986	1,1	2,0	2,3	1,8
BVT i private byerhverv	1.116	1,4	2,4	2,9	2,1
		----------	Pct.	----------	
Forbrugerpriser		0,6	1,6	1,7	2,1
Timelønsomkostninger		2,0	2,3	2,7	3,1
Kontantpris på enfamiliehuse		2,8	1,8	1,9	3,1

Tabel I.2 Hovedtal i konjunkturvurderingen, fortsat

	2015	2016	2017	2018	2025[a)]
BNP i aftagerlande	2,2	2,1	2,2	2,2	2,3
Udlandets timelønomkostninger	2,0	2,1	2,5	2,8	3,6
Timeproduktivitet i private byerhverv	0,3	-0,8	0,8	1,2	1,4
Real disponibel indkomst	2,2	1,8	1,9	1,5	1,5
10-årig statsobligationsrente	0,7	0,5	0,9	1,5	4,0
	------ Ændring i 1.000 pers. ------				
Strukturel arbejdsstyrke	24	26	29	25	13
Arbejdsstyrke	24	26	29	30	17
Privat beskæftigelse	31	35	31	32	11
Offentlig beskæftigelse	-3	1	1	1	7
	---------- 1.000 pers. ---------				
Nettoledighed	103	92	89	87	72
Bruttoledighed	124	115	113	111	96
	---------- Pct. ----------				
Output gap	-2,1	-2,1	-1,7	-1,0	0,0
Timebeskæftigelsesgap	-2,2	-1,7	-1,5	-1,3	0,0
	---------- Pct. af BNP --------				
Betalingsbalance	7,0	6,0	5,4	5,0	4,4
Offentlig saldo	-2,1	-2,1	-2,0	-1,0	0,4
ØMU-gæld	40,2	41,7	42,4	41,9	30,1

a) 2025-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækst fra 2018-25 til og med rækken "Offentlig beskæftigelse". Resten af 2025-søjlen samt "10-årig obligationsrente" er de respektive værdier i 2025.

Anm.: Realvækst i "Lagerinvesteringer" angiver vækstbidraget til BNP. Output gap og beskæftigelsesgap angiver procentvise afvigelser i forhold til de strukturelle niveauer. Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved deflatoren for det private forbrug. Det er antaget, at ændringen i den offentlige gæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige saldo.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, DA's lønstatistik, OECD, Macrobond og egne beregninger.

Boks I.2 Væsentlige ændringer siden seneste prognose

Denne boks beskriver den vigtigste nye information samt de væsentligste metodemæssige ændringer i forhold til *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016* og *Dansk Økonomi, efterår 2015*. Informationerne er nærmere beskrevet i *Bilag til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, forår 2016*, der kan fås ved henvendelse til De Økonomiske Råds Sekretariat.

Ændret vurdering af konjunktursituationen

Den forventede vækst i BNP i 2016 er nedjusteret fra godt 2 pct. i *Dansk Økonomi, efterår 2015*, til godt 1 pct. i nærværende prognose. Denne nedjustering skyldes primært tre forhold. For det første var væksten i 2015 knap ½ pct.point mindre end ventet i efterårsprognosen. For det andet fandt hele stigningen i 2015 sted i første halvår 2015, hvormed der ikke bæres noget vækst med over til 2016. For det tredje har konjunkturindikatorerne udviklet sig en anelse svagere, end der var lagt til grund i efteråret. Samlet set resulterer det i en nedjustering på ca. 1 pct.point. Vurderingen af konjunktursituationen er stort set den samme som i prognosen fra februar.

Ændret vurdering af strukturel arbejdsstyrke

Der er i denne prognose lagt en ny vurdering af den strukturelle arbejdsstyrke til grund, jf. boks I.4. I 2015 er den strukturelle arbejdsstyrke nedrevideret med godt 40.000 personer, mens den i 2025 kun er nedrevideret med knap 15.000 personer som følge af ny befolkningsprognose.

Ny befolkningsprognose

På baggrund af Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsfremskrivning fra maj 2016 har DREAM udarbejdet en ny socioøkonomisk fremskrivning, som er lagt til grund for denne prognose. Fremskrivningen indebærer, at befolkningen vokser med knap 80.000 personer mere i perioden 2015-25 end forudsat i både efterårets samt februars prognose. Ligeledes vokser den strukturelle arbejdsstyrke med godt 25.000 personer mere fra 2015 til 2025, mens væksten i antallet af personer på overførselsindkomst frem mod 2025 er omtrent uændret.

Højere vækstforventninger end i Konvergensprogrammet

Regeringen har i slutningen af april offentliggjort *Konvergensprogram 2016*, som indeholder en langsigtet fremskrivning af dansk økonomi.[3] Generelt er væksten i nærværende prognose en smule højere end væksten i Konvergensprogrammet både på kort og lidt længere sigt, jf. boks I.3.

Forskelle blandt andet i forbrugsvækst, output gap og produktivitetsantagelser

Den højere vækst i nærværende prognose skal blandt andet ses som et resultat af, at det private forbrug forventes at vokse hurtigere, og at forbruget dermed vil udgøre en større andel af BNP. Hertil kommer, at output gap i 2015 vurderes at være større end vurderet i konvergensprogrammet. Dette giver alt andet lige anledning til højere vækstrater i den periode, hvor konjunktursituationen normaliseres. Endelig skal den lidt højere vækst i BNP ses i sammenhæng med, at den gennemsnitlige vækst i produktiviteten er antaget at være lidt højere i nærværende prognose.

3) Fremskrivningen i *Konvergensprogram 2016* tager udgangspunkt i konjunkturvurderingen fra *Økonomisk Redegørelse, december 2015*, men er justeret med nye oplysninger, herunder nye nationalregnskabstal for 3. og 4. kvartal samt ændrede forudsætninger om væksten i udlandet, olieprisen og renter.

Boks I.3 Sammenligning med Konvergensprogram 2016

Regeringen har i april 2016 udgivet *Konvergensprogram 2016*. Konvergensprogrammet indeholder en langsigtet økonomisk prognose og en vurdering af den finanspolitiske holdbarhed. Hovedtallene fra nærværende prognose og fra konvergensprogrammet fremgår af tabel A.

I konvergensprogrammet er væksten i BNP og i det private forbrug lidt lavere end i nærværende prognose. I de førstkommende år er væksten i både eksport, investeringer, import og boligpriser dog højere i konvergensprogrammet.

Tabel A Hovedtal i fremskrivning hhv. Konvergensprogram 2016

	DØR		**Konvergensprogram**	
	2016-20	**2021-25**	**2016-20**	**2021-25**
	---------- Realvækst, pct. ----------			
Bruttonationalprodukt	2,0	1,6	1,8	1,5
Privat forbrug	2,5	2,1	2,0	1,7
Eksport	3,2	4,6	3,7	3,4
Import	3,9	5,2	4,8	3,7
Investeringer[a)]	3,7	2,0	4,7	1,9
Boligpriser	2,0	3,7	4,9	2,3
	---------- Ændring i 1.000 personer ----------			
Beskæftigelse	34	12	29	16
	2016	**2020**	**2016**	**2020**
	---------- Pct. ----------			
Output gap	-2,1	-0,2	-1,2	0,0

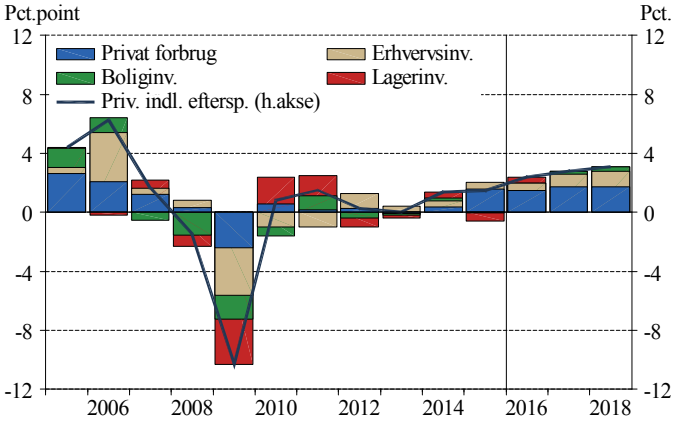
a) Investeringer er her defineret som faste bruttoinvesteringer.
Anm.: Tallene angiver den gennemsnitlige vækst i perioden 2016 til 2020 hhv. 2021 til 2025. For output gap er vist niveauet i 2016 og 2020.
Kilde: *Konvergensprogram 2016* og egne beregninger.

Privat indenlandsk efterspørgsel

Fremgang i efterspørgsel drevet af det private forbrug

Den private indenlandske efterspørgsel voksede med 1,5 pct. i 2015, udelukkende som følge af stigende privat forbrug, jf. figur I.3. De private investeringer inkl. lagre faldt svagt og bidrog dermed negativt til væksten i efterspørgslen. Det forventes, at det private forbrug de kommende år vil yde omtrent samme vækstbidrag som i 2015, mens investeringernes vækstbidrag ventes at øges. Dermed ventes væksten i den private indenlandske efterspørgsel at stige fra knap 2½ pct. i 2016 til ca. 2¾ pct. i 2017 og godt 3 pct. i 2018.

Figur I.3 Privat indenlandsk efterspørgsel



Anm.: Søjlerne angiver vækstbidrag til privat indenlandsk efterspørgsel.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Normalisering af det private forbrug i 2015

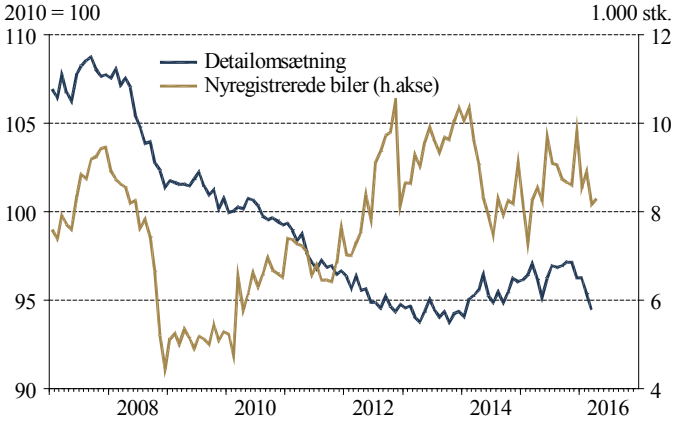
Det private forbrug steg med 2,1 pct. i 2015. Væksten skyldes særligt, at forbruget af energi samt bilkøbet blev normaliseret i 2015 efter at have haft lave vækstrater i 2014. Væksten i det private forbrug blev herudover drevet af en pæn fremgang i forbruget af tjenester.

Negative indikatorer for 2016

Indikatorerne for de første måneder af 2016 tyder på, at fremgangen i det private forbrug aftager i 2016. Detailomsætningen faldt med 1,5 pct. i 1. kvartal i forhold til kvartalet før, mens bilkøbet har udvist en nedadgående tendens det seneste halve år, jf. figur I.4. På den anden side er infla-

tionen fortsat lav, hvilket giver øget reallønsfremgang, og den forventede beskæftigelsesfremgang trækker den disponible indkomst op. Det private forbrug ventes på den baggrund at stige med ca. 2 pct. i 2016 og godt 2¼ pct. i 2017 og 2018.

Figur I.4 Detailomsætning og nyregistrerede biler



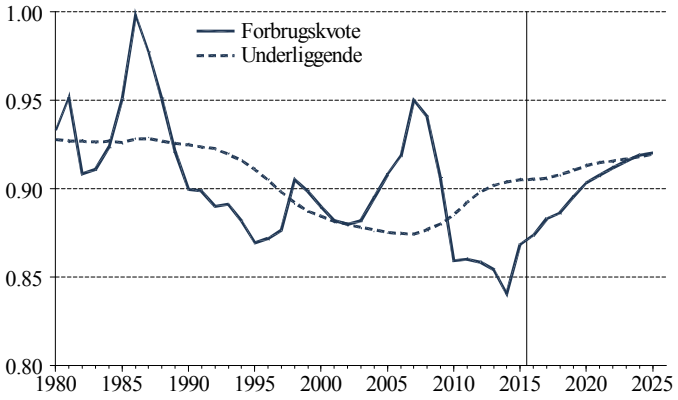
Anm.: Detailomsætningen er et mængdeindeks, og nyregistrerede biler angiver nyregistrerede biler til husholdningerne. Seneste observation for detailomsætningen er marts 2016 og april 2016 for nyregistrerede biler.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Fortsat forbrugsstigning

Forbrugskvoten har i en årrække ligget lavt, jf. figur I.5. Dette skyldes, at den faktiske forbrugskvote har været faldende fra 2007-14, og samtidig er den underliggende forbrugskvote er steget i samme periode. Stigningen i den underliggende forbrugskvote kan tilskrives en stigende formue, blandt andet som følge af øget opsparing samt demografisk vækst indenfor aldersgrupper med høj forbrugstilbøjelighed. Den faktiske forbrugskvote steg i 2015, og det forudsættes, at stigningen vil fortsætte i takt med, at den øgede formuekvote smitter af på forbrugstilbøjeligheden. Det antages, at forbrugskvoten er tilbage på dens underliggende niveau i 2025.

Figur I.5 Forbrugskvote



Anm.: Forbrugskvoten er defineret som forholdet mellem det private forbrug og den langsigtede disponible indkomst i SMEC. Den modelberegnede, underliggende forbrugskvote afhænger af formuekvoten (udglattet) og demografi.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

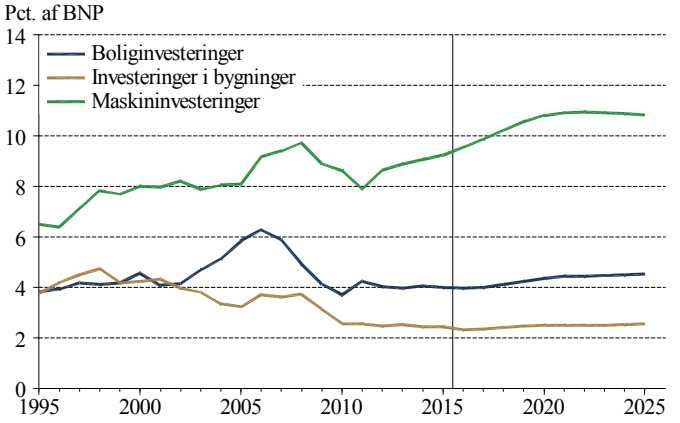
Private investeringer drevet af maskiner

De samlede private investeringer steg med 1,8 pct. i 2015. Den største stigning kom fra maskininvesteringerne, mens boliginvesteringerne faldt lidt. Maskininvesteringerne er steget som andel af BNP siden 2010, jf. figur I.6. Boliginvesteringerne har derimod ligget relativt stabilt på et lidt højere niveau end i 2010, og investeringerne i bygninger og anlæg har, som andel af BNP, været svagt faldende. De kommende år forventes særligt maskininvesteringerne at have en højere stigningstakt end BNP, så den historiske trend fortsættes.

K/L-forhold på langsigtet niveau i 2015

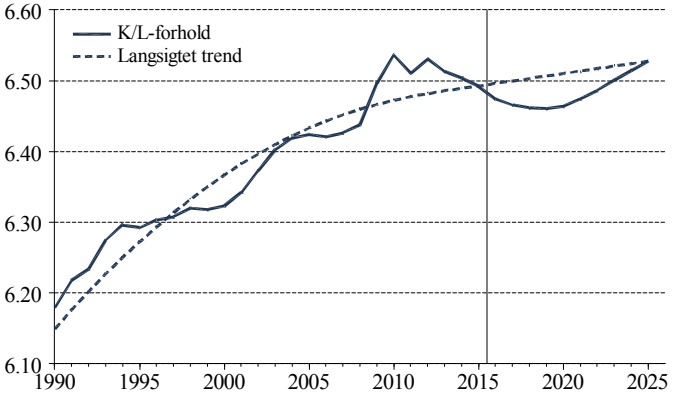
Den lave vækst i de private investeringer skal ses i lyset af, at forholdet mellem kapital og arbejdskraft i de private byerhverv (K/L-forholdet) har ligget over sit vurderede trendmæssige niveau siden 2009, jf. figur I.7. K/L-forholdet befinder sig aktuelt tæt på det vurderede trendmæssige niveau. Beskæftigelsesfremgangen indebærer, at der gradvist vil opstå et behov for at øge kapitalapparatet. Det forventes, at investeringerne derfor vil stige, men da tilpasningen af kapitalapparatet tager tid, kan der i de kommende år imødeses et fald i K/L-forholdet. På sigt forudsættes det, at K/L-forholdet vil tilpasse sig mod det vurderede trendmæssige niveau.

Figur I.6 Private investeringer



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Figur I.7 K/L-forhold



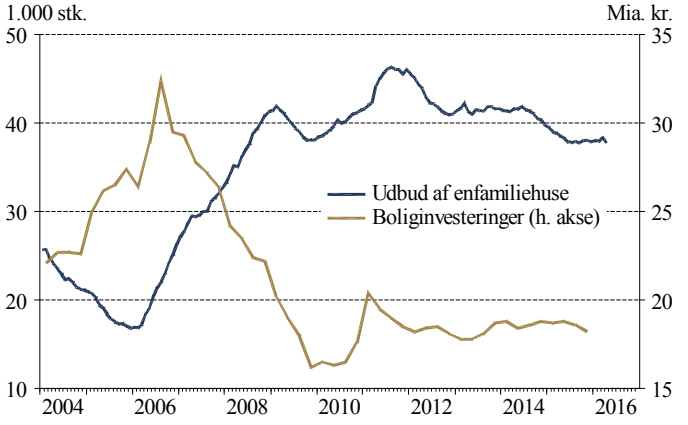
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Højt boligudbud og lave boliginvesteringer

Boliginvesteringerne faldt med 0,5 pct. i 2015 på trods af stigende huspriser. Normalt vil boliginvesteringerne stige, når huspriserne er høje, da der så er en større gevinst ved at bygge nyt. De senere år har boliginvesteringerne primært reageret, når der er opstået mangel på eller overudbud af boliger, jf. figur I.8. Siden slutningen af 2008 har udbuddet af boliger til salg ligget højt, hvilket formentlig har været en

medvirkende årsag til det relativt lave niveau for boliginvesteringerne. Gennem andet halvår 2014 og første halvår 2015 er antallet af boliger til salg faldet, hvilket kan bidrage positivt til udviklingen i boliginvesteringerne. I 2016 forventes boliginvesteringerne at stige med godt ½ pct., stigende til godt 3 pct. i 2017.

Figur I.8 Boligudbud og -investeringer

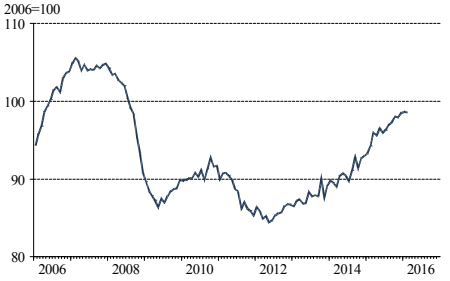


Anm.: Seneste observation for udbuddet af boliger (antal enfamiliehuse til salg) er april 2016 og 4. kvartal 2015 for boliginvesteringerne.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og Realkreditrådet.

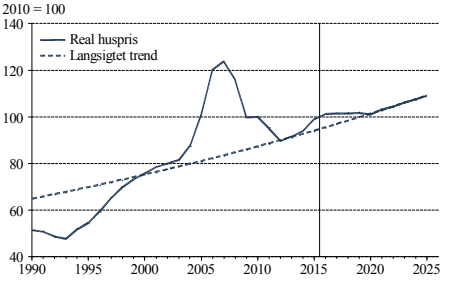
Fortsat stigende huspriser

Huspriserne steg med 6,0 pct. i 2015. En stor del af stigningen skete i første halvår, hvor renterne var meget lave grundet presset på den danske krone. Efterfølgende er stigningstakten aftaget, men tendensen er fortsat opadgående, jf. figur I.9. Stigningen er fortsat mest udtalt i hovedstadsområdet, men hele landet havde stigende huspriser i 2015. Det forventes, at det generelle niveau for huspriserne vil stige omtrent 3 pct. i 2016, vigende til knap 2 pct. i 2017, efterhånden som renterne så småt normaliseres, og overhænget fra 2015 forsvinder. På længere sigt antages de reale huspriser at følge deres langsigtede trend, jf. figur I.10.

Figur I.9 Pris på enfamiliehuse



Figur I.10 Real huspris



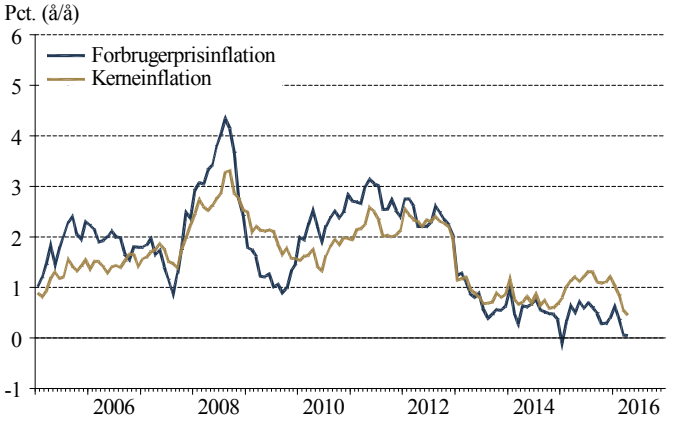
Anm.: Seneste observation for prisindekset for enfamiliehuse er februar 2016. Den reale huspris er defineret som kontantprisen på enfamiliehuse deflateret med deflatoren for det private forbrug. Den langsigtede trend er estimeret over perioden 1955-2015, dog ekskl. årene 2006-07.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, ADAM's databank og egne beregninger.

Lav oliepris påvirker fortsat inflationen

Inflationen, målt ved prisudviklingen for det private forbrug, var 0,6 pct. i 2015. Den lave vækst skyldes primært faldende priser på energi og benzin afledt af den faldende oliepris, og væksten i kerneinflationen, dvs. inflation ekskl. energi og ikke-forarbejdede fødevarer, var derfor klart højere, jf. figur I.11. Selvom såvel forbrugerpriser som kerneinflation er faldet i begyndelsen af året, forventes inflationen at tage til i løbet af 2016 i takt med, at det negative bidrag fra oliepriserne bortfalder. Inflationen ventes på den baggrund at blive godt ½ pct. i 2016, stigende til godt 1½ pct. i 2017.

Figur I.11 Inflation



Anm.: Kerneinflationen er inflationen ekskl. energi og ikke-forarbejdede fødevarer. Seneste observation er april 2016.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Udenrigshandel og konkurrenceevne

Stigning i vareeksporten i 1. kvartal 2015

Vareeksporten steg med 1,6 pct. i 2015. Dette dækker over en voldsom stigning i 1. kvartal 2015 og fald i de efterfølgende kvartaler. Faldet i de sidste tre kvartaler af 2015 bærer over til 2016, hvor vareeksporten ventes at falde med knap 1¼ pct., hvorefter væksten forventes at blive positiv med knap 2½ pct. i 2017.

Industriens konkurrenceevne er markant forbedret

Industriens lønkonkurrenceevne, målt ved den relative lønkvote, blev forbedret i 2015 og fortsatte en positiv tendens siden 2008, jf. figur I.12. Lønkvoten angiver, hvor stor en andel af virksomhedernes værdiskabelse der går til aflønning af ansatte. Det kan være en indikation af, at danske virksomheder aktuelt har en relativt stærk konkurrenceevne. Den relative lønkvote er siden 2008 faldet markant, og dermed er den styrkelse af konkurrenceevnen, de danske virksomheder oplevede efter finanskrisen, tilsyneladende fortsat.

Figur I.12 Relativ lønkvote i industrien

Anm.: Den relative lønkvote måler lønkvoten i industrien i Danmark relativt til en sammenvejning af Danmarks 10 vigtigste konkurrentlande. Sammenvejning er foretaget med Nationalbankens kronekursvægte. Et fald i den relative lønkvote svarer til en forbedring af konkurrenceevnen. Der mangler data for 2015 for Belgien, Frankrig, Japan, Norge og USA, samt for 2014 for Japan. Det er derfor antaget, at lønkvoten var konstant fra 2013 til 2015 for Japan og fra 2014 til 2015 for de resterende fire lande.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Eurostat og OECD.

Forventet tab af markedsandele i 2016

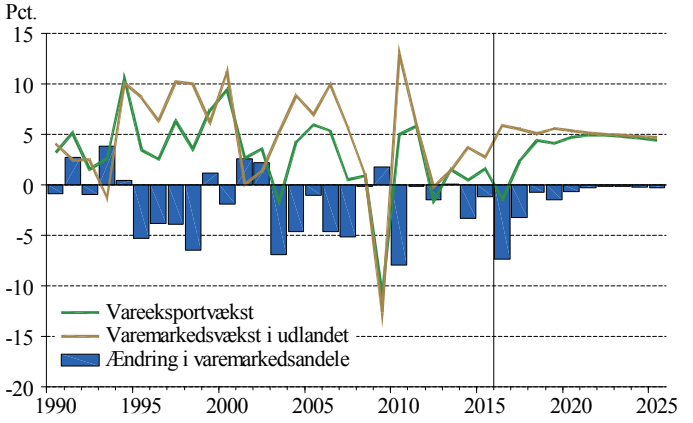
I fremskrivningen af de danske varemarkedsandele forudsættes det, at den relative lønkvote er nogenlunde konstant, hvilket svarer til en antagelse om, at der ikke sker nogen svækkelse eller styrkelse af konkurrenceevnen. De danske virksomheder ventes i betydelig grad at miste markedsandele i 2016, jf. figur I.13. Dette er delvist en konsekvens af den svage eksportvækst i slutningen af 2015, som blandt andet skal ses i lyset af styrkelsen af den effektive kronekurs siden midten af 2015.

Fortsat stort overskud på betalingsbalancen

Overskuddet på vare- og tjenestebalancen steg med godt 8 mia. kr. i 2015. Et stort fald i nettorenteindtægterne fra udlandet medførte dog et fald i overskuddet på betalingsbalancens løbende poster på godt 10 mia. kr. Dermed udgør overskuddet på betalingsbalancen ca. 7 pct. af BNP, hvilket historisk set fortsat er en høj andel. Faldet i overskuddet på betalingsbalancen skyldes, at opsparingen er faldet. De

kommende år ventes overskuddet på handelsbalancen at blive nedbragt, hvilket blandt andet skyldes en forventning om stigende investeringer.

Figur I.13 Varemarkedsandele



Anm.: Markedsandele er beregnet ved at sætte væksten i den danske vareeksport i forhold til væksten i et vejet gennemsnit af 14 aftagerlandes vareimport.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Produktion og arbejdsmarked

Vækst omkring 1 pct. i 2014-16

BNP steg med 1,2 pct. i 2015. Den svage udvikling i 2015 skyldes primært et negativt vækstbidrag fra eksporten, jf. figur I.14. I 2016 forventes væksten i BNP også at ligge på godt 1 pct. Bag denne forholdsvis svage årsvækst ligger kvartalsvise vækstrater svarende til en annualiseret vækst på ca. 2 pct.

Vækst holdt nede af søfart og Nordsø

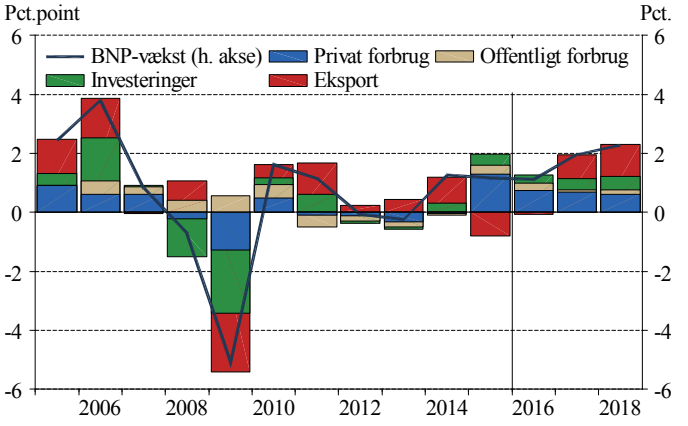
Væksten blev i 2015 holdt nede af Nordsø- og søfartserhvervene. Uden disse to erhverv steg BVT med 1,6 pct., hvilket svarer til forventningen i *Dansk Økonomi, efterår 2015*. Antallet af beskæftigede i de to erhverv udgør kun en meget lille del af den samlede beskæftigelse, hvorfor markante ændringer i deres produktion kun i meget begrænset omfang kan ses i den samlede beskæftigelse. Derimod udgør deres værdiskabelse en noget større andel af den

samlede værdiskabelse, hvorfor markante fald, som i 2015, vil slå igennem på BNP.

Fuldt tryk på beskæftigelsen

Væksten i BVT renset for Nordsø- og søfartserhvervene er bedre i tråd med beskæftigelsen, der fortsat stiger kraftigt. Siden beskæftigelsen ramte bunden i 4. kvartal 2012, er ca. 75.000 flere personer blevet beskæftigede. Heraf kommer de ca. 25.000 fra nettoledighed, mens den resterende del er kommet fra personer udenfor arbejdsstyrken. Det betyder, at to tredjedele af beskæftigelsesfremgangen siden 4. kvartal 2012 kommer fra en stigning i arbejdsstyrken.

Figur I.14 Importrensede vækstbidrag til BNP



Anm.: Figuren viser vækstbidrag til BNP fra de importrensede efterspørgselskomponenter.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Svag produktivitetsudvikling

Bagsiden af den stærke beskæftigelsesudvikling er en svag, grænsende til negativ, produktivitetsudvikling. Som nævnt skyldes den beskedne BNP udvikling i høj grad Nordsø- og søfartserhvervene. Uden disse erhverv fås en noget bedre produktivitetsudvikling, hvor væksten i timeproduktiviteten opgøres til 0,7 pct. i 2015 fremfor 0 pct. Serviceerhvervene havde dog også en meget svag produktivitetsvækst i 2015.

Output gap reduceres i 2017

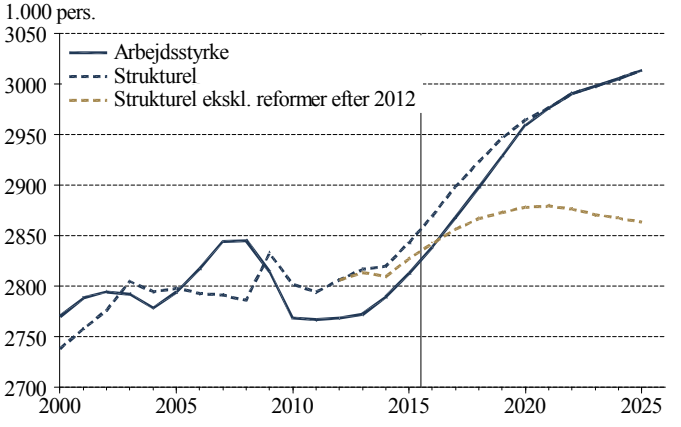
Den forventede vækst i BNP i 2016 vurderes ikke at være stærk nok til at indsnævre output gap nævneværdigt. I 2017

ventes væksten i BNP at stige til ca. 2 pct., hvilket vurderes at være nok til at reducere output gap med godt ½ pct.point. Det forudsættes, at output gap vil lukkes frem mod 2021.

Reformer udvider den strukturelle arbejdsstyrke

Arbejdsstyrkegap vurderes i 2015 at være knap -30.000 personer. Den strukturelle arbejdsstyrke vurderes at stige markant de kommende år, jf. figur I.15. Dette skyldes en række reformer. Heraf vurderes tilbagetrækningsreformen at have haft den største effekt. Reformen har blandt andet betydet en højere efterlønsalder. Den højere efterlønsalder har dog ikke givet udslag i højere ledighed for de berørte grupper. Uden rækken af reformer de senere år ville arbejdsstyrkegap være markant mindre. Det forudsættes, at arbejdsstyrkegap lukkes frem mod 2021.

Figur I.15 Arbejdsstyrke



Anm.: Forskellen mellem de stiplede kurver viser de forudsatte reformeffekter efter 2012.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Kapaciteten i dansk økonomi

Ny vurdering af den strukturelle arbejdsstyrke …

Der er til denne fremskrivning af dansk økonomi udarbejdet en opdateret vurdering af den strukturelle arbejdsstyrke. Den strukturelle arbejdsstyrke er en hypotetisk størrelse, der anslår, hvor mange personer der ville have været i arbejdsstyrken, hvis økonomien havde befundet sig i en konjunk-

turmæssig neutral tilstand, dvs. en situation, som hverken kan karakteriseres som lav- eller højkonjunktur.

… med betydning for stabiliserings-behov og offentlige finanser

Vurderingen af den strukturelle arbejdsstyrke er central for vurderingen af vækst og lønpres på den korte bane såvel som for den langsigtede vurdering af de offentlige finanser. Da den strukturelle arbejdsstyrke samtidig indgår centralt i beregningen af konjunkturgap, har den væsentlig betydning for vurderingen af den strukturelle saldo – ikke mindst når denne opgøres på baggrund af budgetlovens metode, jf. afsnit II.2.

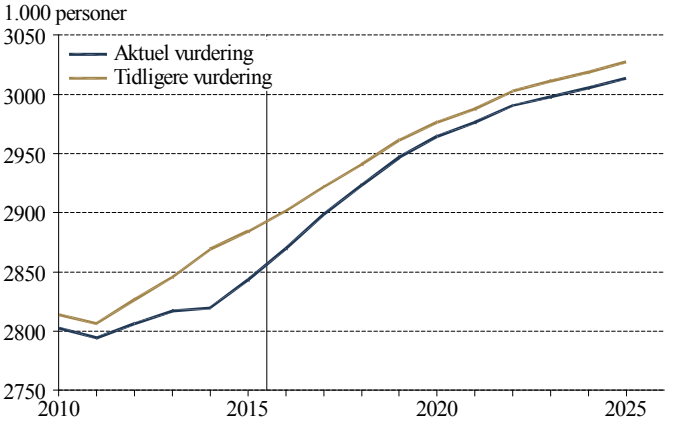
Strukturel arbejdsstyrke nedjusteret markant …

I forhold til *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*, der opdaterede fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2015*, er den strukturelle arbejdsstyrke i 2015 nedjusteret med 41.000 personer og med 32.000 personer i 2016.

… som følge af ændrede antagelser, nye data og ny befolknings-fremskrivning

Nedjusteringen er begrundet i flere forhold. For det første er der ændret i to tekniske antagelser, der ligger bag beregningen, jf. boks I.4. Resultatet heraf er en nedjustering af den strukturelle arbejdsstyrke på 29.000 personer, jf. figur I.16. Desuden er der offentliggjort nye data i form af RAS-statistikken for 2014 samt nationalregnskabet for 2015. Det nye datagrundlag bidrager til nedjusteringen med yderligere 12.000 personer. I modsatgående retning trækker inddragelsen af DREAM's og Danmarks Statistisk nyligt opdaterede befolkningsfremskrivning, der betyder, at nedjusteringen er mindre i 2016 end i 2015. Frem mod 2025 løfter den nye befolkningsfremskrivning arbejdsstyrken med 27.000 personer, og samlet set er der i 2025 tale om en nedjustering af arbejdsstyrken på 14.000 personer.

Figur I.16 Revision af strukturel arbejdsstyrke



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger

Baggrunden for revurderingen

Revurderingen af arbejdsstyrken er betydelig, men afspejler også usikkerheden ved beregninger, der skal fastslå hypotetiske størrelser, der aldrig vil kunne observeres. De ændrede antagelser, der isoleret set bidrager med en reduktion af den strukturelle arbejdsstyrke på 29.000 personer, vurderes at have ført til et mere retvisende bud. Beregningen er baseret på en stor mængde data, der beskriver forskellige grupper af overførselsmodtagere på 1-års alderstrin. Fælles for disse data er imidlertid, at de hver især dækker en relativt kort tidshorisont, idet der ikke findes data før 1996. De nye antagelser er mere datakrævende, men hensynet til beregningens robusthed begrunder ændringen. De tekniske aspekter heraf uddybes i boks I.4.

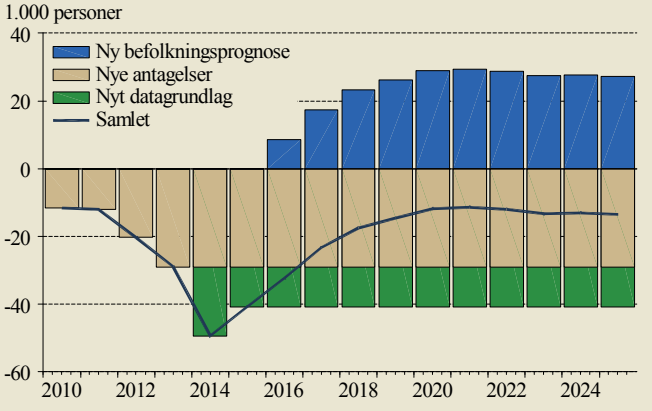
Boks I.4 Revision af den strukturelle arbejdsstyrke

Der er ændret i antagelser i beregningen af den strukturelle arbejdsstyrke i forhold til tidligere. De nye antagelser lå bag beregningen i alternativ-scenariet i *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*, og de umiddelbare konsekvenser ved at ændre antagelser beskrives i notatet *Alternativ beregning af strukturel arbejdsstyrke*, der findes på De Økonomiske Råds hjemmeside. Den aktuelle beregningsgang er endvidere dokumenteret i notatet *Beregning af strukturel arbejdsstyrke*, der kan fås ved henvendelse til sekretariatet.

Samlet set er arbejdsstyrken i 2015 nedjusteret med 41.000 personer. De nye antagelser trækker 29.000 personer ud af arbejdsstyrken, mens tilgængeligheden af nye data fører til en yderligere revision på 12.000 personer, jf. figur A. Fra og med 2016 bidrager Danmarks Statistiks og DREAM's nye befolkningsprognose positivt til den ændrede vurdering af arbejdsstyrken.

Beregningen af den strukturelle arbejdsstyrke går grundlæggende ud på at rense størrelserne af grupperne udenfor arbejdsstyrken for midlertidige konjunkturforhold. Herved opnås en opdeling af, hvor stor en andel af f.eks. aktiverede kontanthjælpsmodtagere der varigt befinder sig i denne gruppe, og hvor stor en andel af gruppen der kan forventes at vende tilbage til arbejdsstyrken, når konjunkturerne normaliseres.

Figur A Revision af strukturel arbejdsstyrke



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Boks I.4 Revision af den strukturelle arbejdsstyrke, fortsat

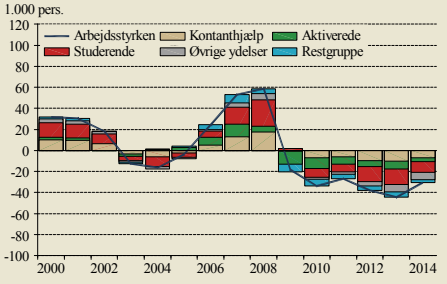
Der er ændret følgende to antagelser i beregningen:

1. Der er inddraget en fleksibel trend ved konjunkturrensningen af de forskellige overførselsgrupper. Hidtil har der været anvendt en lineær trend, som er mere rigid og bevirker større konjunkturudsving i arbejdsstyrken. Brugen af en fleksibel trend kræver flere observationer end en lineær trend, men den bidrager til at øge estimationens robusthed, og det er vurderet, at datagrundlaget er tilstrækkeligt til, at det er muligt at gøre trenden mere fleksibel
2. Ved konjunkturrensningen af hver enkelt gruppe udenfor arbejdsmarkedet opstår en såkaldt statistisk residual. Denne er som følge af metodens antagelser af midlertidig karakter, men ikke konjunkturrelateret. For overførselsgrupperne har der været lagt vægt på, at den ikke er konjunkturrelateret, og som konsekvens heraf af varig karakter. Omkring restgruppen, der blandt andet dækker selvforsørgende og grænsearbejdere, har der hidtil været lagt vægt på dens midlertidige karakter. Efter overvejelser og analyser om robusthed af metoden, inddragelse af nye data samt hensyn til en symmetrisk behandling af alle grupperne udenfor arbejdsmarkedet, er det besluttet at overgå til at behandle restgruppens residual som værende af varig karakter

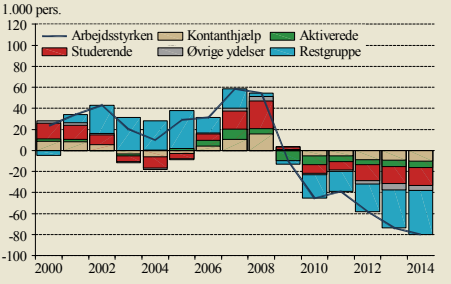
Ændringerne fører reelt kun til en ny vurdering af arbejdskraftreserven fra restgruppen. Dette ses ved at sammenligne det aktuelle arbejdsstyrkegap (figur B nedenfor) med det arbejdsstyrkegap, der blev beregnet til prognoseopdateringen i februar (figur C). Stort set alle øvrige kategorier har samme størrelse som hidtil.

Arbejdsstyrkegap

Figur B Ny beregning



Figur C Hidtidig beregning



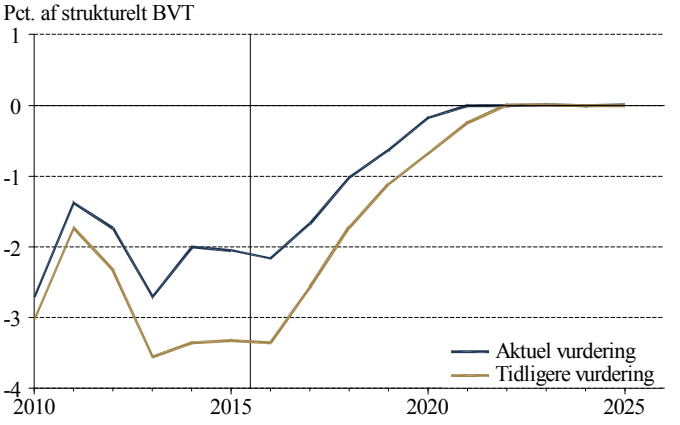
Anm.: Et negativt tal angiver, at der er flere personer i den pågældende kategori udenfor arbejdsstyrken end i en normal konjunktursituation.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Output gap på -2,1 pct. i 2015

Den ændrede vurdering af den strukturelle arbejdsstyrke har direkte konsekvenser for vurderingen af størrelsen på output gap, dvs. vurderingen af, hvor mange procent den aktuelle produktion ligger fra sit konjunkturneutrale niveau, jf. boks I.5. I 2015 er vurderingen af output gap samlet ændret fra -3,4 pct. til -2,1 pct., jf. figur I.17, helt overvejende på grund af den ændrede vurdering af strukturel arbejdsstyrke.

Figur I.17 Revision af output gap



Anm.: Output gap er her opgjort som den relative forskel mellem faktisk og strukturelt BVT.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Boks I.5 Revision af output gap

Vurderingen af output gap er nedjusteret i forhold til *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*. For 2015 er output gap anslået til -2,1 pct. mod tidligere -3,4 pct., jf. figur A og figur B.

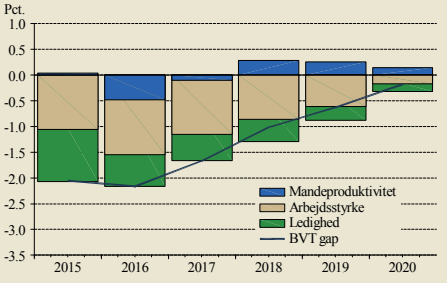
Årsagen er altovervejende revisionen af den strukturelle arbejdsstyrke, jf. boks I.4. Dette fremgår også ved sammenligning af de to figurer.

Hverken produktivitets- eller ledighedsgap er revideret i en grad, så det påvirker output gap nævneværdigt de kommende år.

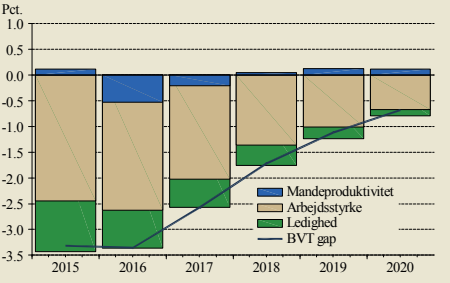
Synet på den strukturelle ledighedsprocent er opretholdt, men i lyset af, at den strukturelle arbejdsstyrke er revideret, indeholder fremskrivningen denne gang et lavere strukturelt nettoledighedsniveau i personer på 75.000 personer i 2015 mod 77.000 personer i prognoseopdateringen i februar.

BVT gap

Figur A Ny beregning



Figur B Hidtidig beregning



Anm.: De tre gaps summerer omtrent til BVT-gap.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

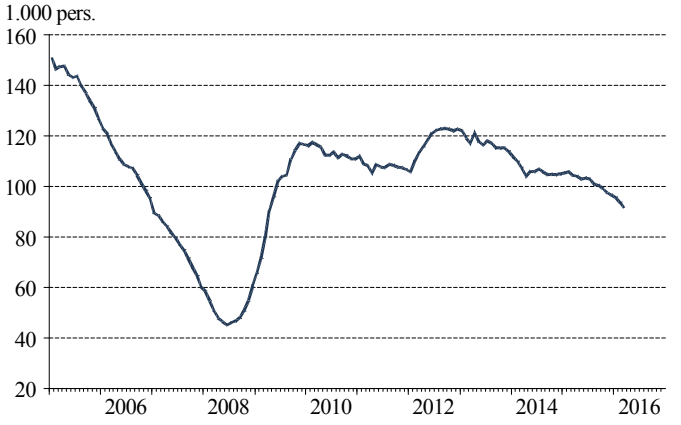
Færre ledige ressourcer

Den ændrede vurdering af den strukturelle arbejdsstyrke betyder, at det nu vurderes, at der er mindre ledig kapacitet på arbejdsmarkedet, der også er nedjusteret. Med færre ledige ressourcer på arbejdsmarkedet kan der nemmere opstå mangel på arbejdskraft og dermed øget lønpres.

Hastigt faldende ledighed og stigende realløn

Et tegn på begyndende pres på arbejdsmarkedet er, at nettoledigheden er begyndt at falde i et hurtigere tempo, jf. figur I.18. Siden medio 2015 er nettoledigheden faldet med mere end 10.000 personer, hvormed ledighedsfaldet er kraftigt accelereret. Samtidig er reallønnens stigningstakt øget gennem andet halvår 2015. Den stigende realløn skyldes dog primært faldende vækstrater for inflationen, mens den nominelle lønstigningstakt kun er steget lidt. Den nominelle timeløn i industrien steg samlet med 1,8 pct. i 2015.

Figur I.18 Nettoledighed

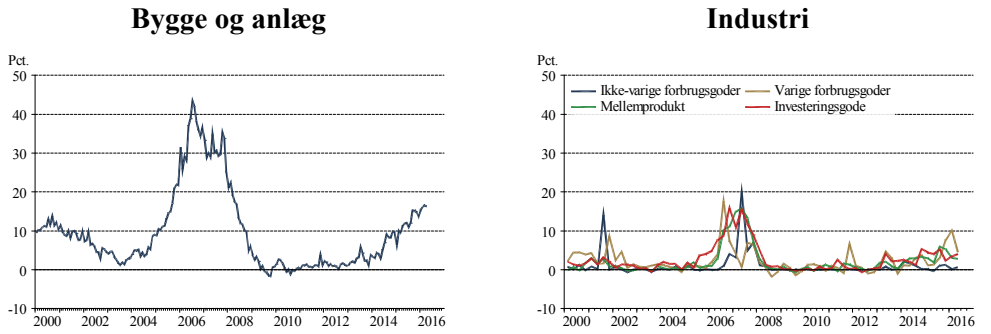


Anm.: Seneste observation er marts 2016.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Stigende mangel på arbejdskraft i enkelte brancher

Med faldende ledighed og stigende beskæftigelse er der meget bevægelse på arbejdsmarkedet. Det har medført, at der i nogle brancher begynder at opstå mangel på arbejdskraft, jf. figur I.19. Manglen på arbejdskraft er således tiltagende, men ligger fortsat et godt stykke under niveauet fra højkonjunkturen samtidig med, at væksten sker i et roligere tempo.

Figur I.19 Mangel på arbejdskraft



Anm.: Figurerne angiver andelen af virksomheder, der svarer, at de oplever mangel på arbejdskraft som en produktionsbegrænsning i Danmarks Statistiks konjunkturbarometer. Seneste observation er april 2016 for bygge og anlæg, mens den er 2. kvartal 2016 for industrien.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Risikoscenarier

Mulige risikoscenarier for prognosen

Der er flere typer af risici forbundet med den nærværende prognose. I fremskrivningen er det lagt til grund, at ingen af disse fuldt ud materialiserer sig. I det følgende præsenteres tre alternative scenarier, der illustrerer de forventede konsekvenser for BNP, ledighed og offentlige finanser, hvis omstændighederne udarter sig anderledes end lagt til grund for prognosen. De tre beregninger illustrerer:

- Lavere udenlandsk vækst
- Lavere vækst i det private forbrug
- Øget kapacitetspres på arbejdsmarkedet

Lavere vækst i udlandet …

Væksten i den internationale økonomi er aftaget siden sidste halvdel af 2015, og generelt har institutioner som blandt andet OECD og IMF nedjusteret deres forventninger til de globale vækstudsigter i 2016, jf. afsnit I.4. Der er tillige bekymring for den finansielle stabilitet i Kina, ligesom en britisk udmelding af EU kan få betydning, der er vanskelig at vurdere på forhånd. I det omfang at den udenlandske vækst bliver lavere end lagt til grund, vil det have en direkte effekt på danske virksomheders eksportmuligheder.

… vil reducere BNP med op mod 1 pct.

Beregninger foretaget på den makroøkonometriske model SMEC indikerer, at hvis den årlige eksportvækst i 2016-18 bliver 0,5 pct.point lavere end lagt til grund, vil det have en negativ effekt på BNP på op mod 1 pct. når den fulde effekt er indtruffet, jf. tabel I.3. Dette skyldes primært virkningerne af en lavere eksport. Ledigheden vil blive forøget med godt 20.000 personer, og den lavere aktivitet vil forværre den faktiske offentlige saldo med godt ½ pct. af BNP. Beregningerne tager ikke højde for, at en forværring af de internationale vækstudsigter kan have en effekt på den indenlandske efterspørgsel som følge af en lavere tillid til den økonomiske situation. Dette trækker i retning af, at de viste beregninger undervurderer de negative aktivitetseffekter af et globalt vækstfald. Omvendt tager beregningerne heller ikke højde for, at det internationale renteniveau i en sådan situation formentlig vil forblive lavt i længere tid.

Lavere vækst i det private forbrug

En mindre efterspørgsel kan også forekomme som konsekvens af indenlandske forhold. Såfremt der fremkommer flere svaghedstegn fra den udenlandske økonomi, eller den aktuelle fremgang på det danske arbejdsmarked ophører eller stilner af, kan det resultere i en lavere vækst i det private forbrug. Hvis den årlige vækst i privatforbruget bliver 0,5 pct.point lavere i 2016-18 end lagt til grund, vil det have en negativ effekt på BNP på omkring ½ pct. og medføre, at ledigheden vil være omkring 10.000 personer højere end i prognosen, jf. tabel I.4. Det vil forværre den offentlige saldo med knap ½ pct. af BNP.

Tabel I.3 Effekt af 0,5 pct.point lavere vækst i udlandet, 2016-2018

	2016	2017	2018	2019	2020
BNP, realvækst i pct.	-0,2	-0,5	-0,8	-0,9	-0,9
Nettoledighed, 1.000 pers.	5	13	21	24	22
Offentlig saldo, pct. af BNP	-0,1	-0,3	-0,5	-0,6	-0,6

Anm.: Tabellen viser forskellen til grundfremskrivningen. Den første række viser niveaueffekten på BNP i det enkelte år.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

Tabel I.4 Effekt af 0,5 pct.point lavere vækst i det private forbrug, 2016-2018

	2016	2017	2018	2019	2020
BNP, realvækst i pct.	-0,2	-0,4	-0,5	-0,4	-0,3
Nettoledighed, 1.000 pers.	4	8	12	10	7
Offentlig saldo, pct. af BNP	-0,1	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3

Anm.: Tabellen viser forskellen til grundfremskrivningen. Den første række viser niveaueffekten på BNP i det enkelte år.
Kilde: Egne beregninger på SMEC.

Højere lønstigninger og tab af konkurrenceevne …

Der er aktuelt ikke stærke tegn på, at arbejdsmarkedet er præget af et kapacitetspres, der kan have som konsekvens, at store lønstigninger på nogle områder af arbejdsmarkedet spreder sig til andre områder, hvor den internationale konkurrence er intens. Omvendt kan en sådan situation hurtigt opstå, og i lyset af den lave ledighed er det relevant at følge situationen nært. Samtidig kan det blandt andet være vanskeligt med sikkerhed at fastslå det præcise niveau for den strukturelle ledighed og den strukturelle arbejdsstyrke, og et kapacitetspres på arbejdsmarkedet kan derfor være mere nært forestående end vurderet. I tabel I.5 er vist de modelberegnede effekter af et større kapacitetspres på arbejdsmarkedet, hvilket kommer til udtryk ved, at de årlige lønstigninger er ½ pct.point højere i 2016-18 end i prognosen.

… kan forøge ledigheden med godt 10.000 personer

Modelberegningerne peger på at BNP-effekterne er negative, og at effekten når op på knap ½ pct. over tid. På kort sigt vil den højere lønsum trække i retning af et øget privat forbrug, men samtidig vil højere lønninger svække konkurrenceevnen og dermed reducere eksport og BNP. Modelberegningerne peger på, at den sidste effekt dominerer. Som følge af den svækkede eksport vil ledigheden over tid stige med godt 10.000 personer. Dette vil isoleret set forværre den offentlige saldo, men omvendt trækker de højere lønninger i retning af et større beskatningsgrundlag. Effekten på den offentlige saldo er derfor beskeden i 2016-17, men bliver med tiden negativ som følge af den lavere beskæftigelse.

Tabel I.5 Effekt af 0,5 pct.point højere vækst i lønningerne, 2016-2018

	2016	2017	2018	2019	2020
BNP, realvækst i pct.	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4
Nettoledighed, 1.000 pers.	2	5	10	12	13
Offentlig saldo, pct. af BNP	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,3

Anm.: Tabellen viser forskellen til grundfremskrivningen. Den første række viser niveaueffekten på BNP i det enkelte år.
Kilde: Egne beregninger på SMEC.

Alternativt scenarie med neutral finanspolitik

Finanspolitisk opstramning vurderes med alternativ beregning

I fremskrivningen lægges det til grund, at finanspolitikken strammes frem mod 2020, jf. kapitel II. For at vurdere om den finanspolitiske opstramning er hensigtsmæssigt afstemt med konjunktursituation og udviklingen på de offentlige finanser, foretages en beregning, hvor det antages, at finanspolitikken er aktivitetsmæssigt neutral, jf. boks I.6.

Neutral finanspolitik er mindre stram på kort sigt end den planlagte politik

Finanspolitikken giver i den fremskrivning, der er præsenteret i det foregående, et vækstbidrag til BNP på mellem -¼ og -½ pct. af BNP i perioden 2016-19. I den efterfølgende periode frem mod 2025 er finanspolitikken omtrent neutral for væksten. I alternativet med neutral finanspolitik antages det, at der ikke er noget negativt vækstbidrag i perioden 2016-2018, mens det i perioden efter 2019 antages, at finanspolitikken gradvist bliver strammet, således at den strukturelle saldo i 2025 svarer til hovedscenariet. Finanspolitikken i alternativet er dermed mere lempelig i perioden frem til og med 2018 og lidt strammere i perioden derefter.

Boks I.6 Alternativt scenarie med neutral finanspolitik i 2016-18

I prognosen er det lagt til grund, at finanspolitikken strammes gradvist frem mod 2020. Den planlagte finanspolitik er nærmere beskrevet i kapitel II. Finanspolitikken skønnes isoleret set at dæmpe væksten i BNP med ¼-½ pct.point årligt frem mod 2019.

I nedenstående tabel sammenlignes med modelberegnede effekter af at føre en finanspolitik, der er neutral frem mod 2018, og fra 2019 strammes gradvist, så der i 2025 opnås samme strukturelle saldo som i hovedscenariet.

Tabel A Hovedtal i fremskrivning hhv. alternativ

	2016	2017	2018	2019	2025[a)]
Fremskrivning					
Finanseffekt, pct.point [b)]	-0,3	-0,4	-0,4	-0,2	0,1
Offentlig saldo, pct. af BNP	-2,1	-2,0	-1,0	-0,4	0,4
Strukturel saldo, pct. af struk. BNP[c)]	-0,7	-0,3	0,0	0,5	0,4
BNP-vækst, pct.	1,1	2,0	2,3	2,2	1,7
Output gap, pct. af struk. BNP	-2,2	-1,7	-1,0	-0,6	0,0
Beskæftigelsesændring, 1.000 pers.	36	32	33	35	16
Alternativ med neutral finanspolitik					
Finanseffekt, pct.point [b)]	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,1
Offentlig saldo, pct. af BNP	-2,6	-2,5	-1,6	-0,6	-0,3
Strukturel saldo, pct. af struk. BNP[c)]	-1,2	-1,1	-1,1	-0,3	0,4
BNP-vækst, pct.	1,3	2,4	2,6	2,1	1,5
Output gap, pct. af struk. BNP	-1,9	-1,1	-0,2	0,1	-0,5
Beskæftigelsesændring, 1.000 pers.	43	45	43	33	7

a) 2025-søjlen viser den gennemsnitlige vækst eller ændring fra 2019 til 2025. For offentlig saldo, strukturel saldo og output gap vises niveauet i 2025.

b) Den etårige finanseffekt angiver finanspolitikkens aktivitetsvirkning, målt som finanspolitikkens vækstbidrag til BNP i forhold til en situation med neutral finanspolitik. Med neutral finanspolitik forstås bl.a., at indkomstskattesatserne holdes konstante, at punktafgiftssatserne realt er uændrede, at satserne for indkomstoverførsler følger satsreguleringen, og at offentlig beskæftigelse udgør en fast andel af den strukturelle beskæftigelse.

c) Strukturel saldo er beregnet i budgetlovens forstand, jf. beskrivelse i kapitel II.

Kilde: Egne beregninger med SMEC.

Brud på budgetlovens underskuds-grænse

Det alternative scenarie viser, at det er muligt at lempe finanspolitikken uden, at den faktiske saldo bryder med underskudsgrænsen på 3 pct., jf. figur I.20. Set i forhold til den strukturelle saldo er der derimod ikke plads til at lempe, da budgetlovens underskudsgrænse brydes i alle år fra 2016-18 og kun netop overholdes i 2019.

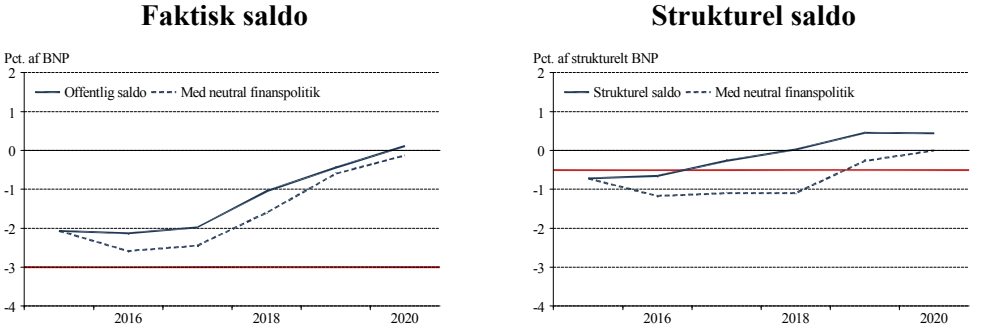
Hurtigere konjunktur-normalisering …

Holdes finanspolitikkens effekt på BNP på et neutralt niveau, vil der ske en hurtigere konjunkturnormalisering end forudsat i hovedscenariet, og output gap forventes at være stort set lukket i 2018, jf. figur I.21. Den hurtige konjunkturnormalisering vil øge beskæftigelsen, og den årlige beskæftigelsesfremgang vil i dette tilfælde kunne blive op mod 45.000 personer. En sådan fremgang i beskæftigelsen er kun overgået i de markante højkonjunkturer i midten af 1980'erne og midten af 00'erne. Niveauet for beskæftigelsen er i 2019 mere end 30.000 personer højere i det alternative scenarie end i hovedscenariet.

… skaber øget risiko for flaskehalse

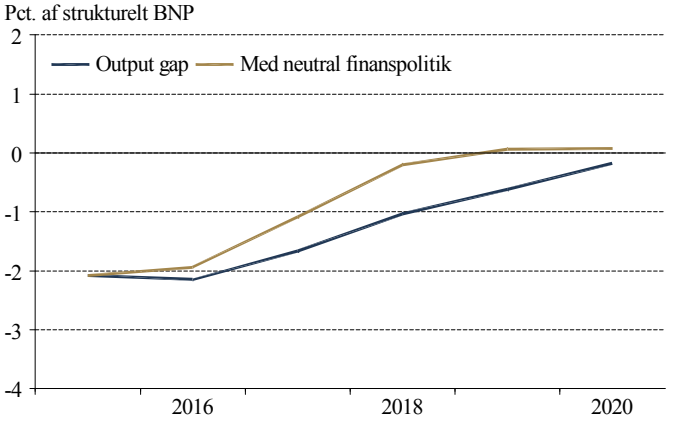
Den markante beskæftigelsesfremgang skaber øget pres på arbejdsmarkedet med stigende lønninger og en forværret konkurrenceevne til følge. Den forværrede konkurrenceevne mindsker eksporten, hvilket sammen med den senere finanspolitiske opstramning bidrager til, at væksten i perioden efter 2020 reduceres i forhold til hovedscenariet.

Figur I.20 Offentlige saldi



Anm.: Den strukturelle saldo er beregnet i budgetlovens forstand, jf. kapitel II.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger

Figur I.21 Output gap



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

I.3 Finansielle forhold

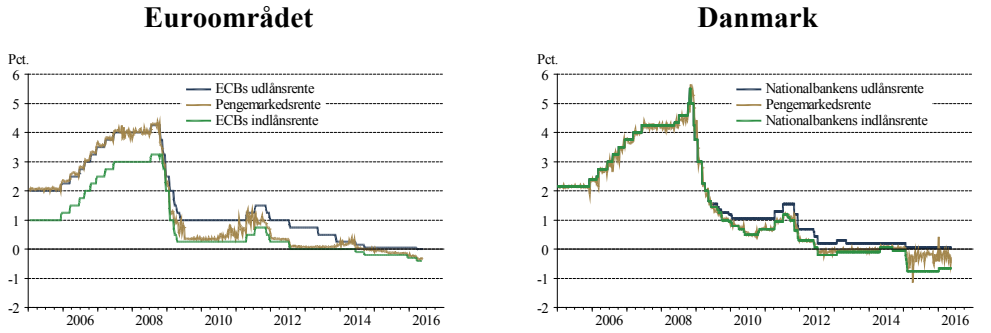
Lempelig pengepolitik og store udsving på de finansielle markeder

De finansielle markeder er præget af den særdeles lempelige pengepolitik i blandt andet Europa, som bidrager til meget lave markedsrenter. Samtidig er der usikkerhed om de globale vækstudsigter, jf. afsnit I.4, hvilket er kommet til udtryk i form af store kursudsving på aktiemarkedet og markedet for realkreditobligationer.

Udsigt til lempelig pengepolitik i en længere periode

Den danske pengepolitik er overordnet set bestemt af euroområdet igennem fastkurspolitikken. Den Europæiske Centralbank (ECB) lempede pengepolitikken i december og marts, og har samlet sænket indlånsrenten fra -0,2 pct. til -0,4 i denne periode, jf. figur I.22. Den lempelige pengepolitik ventes at fortsætte i en rum tid.

Figur I.22 Pengepolitiske renter og pengemarkedsrenter



Anm.: Nationalbankens indlånsrente er renten på indskudsbeviser, og den danske pengemarkedsrente er dag-til-dag pengemarkedsrenten. ECB's udlånsrente er renten på de løbende refinansieringsauktioner (*Main Refinancing Operations,* MRO's), og pengemarkedsrenten i euroområdet er dag-til-dag pengemarkedsrenten. Seneste observation er medio maj 2016.

Kilde: Macrobond.

Indsnævring af rentespændet til ECB

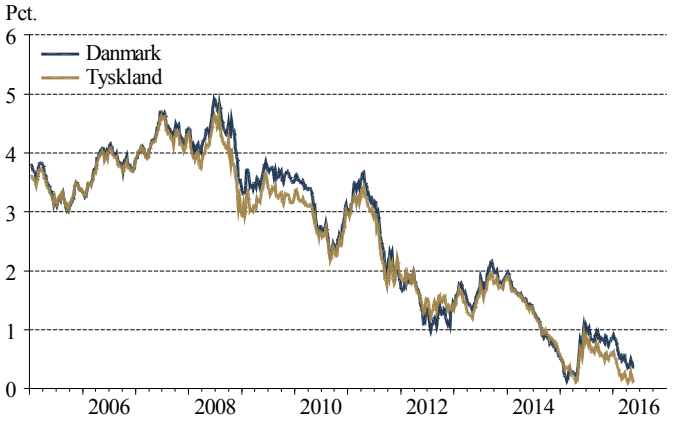
I Danmark hævede Nationalbanken i januar indlånsrenten fra -0,75 pct. til -0,65 pct. Dermed er forskellen mellem de danske og europæiske indlånsrenter mindsket, hvilket har bidraget til at afdæmpe udstrømningen af udenlandsk valuta. Valutareserven er nu nede omkring niveauet fra begyndelsen af 2015, og kronekursen ligger stabilt, omend en smule til den stærke side, i forhold til centralkursen overfor euro.

Kapitalmarkeder

Faldende statsobligationsrenter

Siden sommeren 2015 er renterne på såvel danske som tyske statsobligationer faldet og ligger aktuelt på samme niveau som i foråret 2015, jf. figur I.23. Faldet afspejler ECB's seneste lempelser af pengepolitikken og formentlig også de meget lave inflationsforventninger i euroområdet. Samtidig kan rentefaldet formentligt tilskrives stigende global usikkerhed med en forøget interesse for mere sikre formueplaceringer, såsom statsobligationer.

Figur I.23 Statsobligationsrenter



Anm.: Figuren viser renteniveauet på danske og tyske 10-årige statsobligationer. Seneste observation er medio maj 2016.
Kilde: Macrobond.

Forøget rentespænd til Tyskland

De danske statsobligationsrenter er faldet mindre end de tyske siden foråret 2015, og rentespændet mellem danske og tyske tiårige statsobligationer er dermed øget. Forskellen mellem den danske og tyske statsobligationsrente var i midten af maj på ca. 0,25 pct.point, og rentespændet er dermed tilbage på et historisk set mere normalt niveau. Dette afspejler, at de senere års særligt store efterspørgsel efter danske statsobligationer er stilnet af.

Udsigt til moderat stigende statsobligationsrenter

Med udsigten til en meget lempelig pengepolitik i en rum tid forventes kun moderate stigninger i markedsrenterne de kommende år. Den tiårige tyske statsobligationsrente skønnes at nå et årsniveau på godt ¼ pct. i år, stigende til godt ½ pct. og ca. 1¼ pct. i 2017-18. Den danske statsobligationsrente ventes at følge den tyske med et positivt spænd på ca. ¼ pct.point, jf. tabel I.6.

Tabel I.6 Hovedtræk af renteprognosen

	2015	2016	2017	2018	2025
	----------	----------	Pct.	----------	----------
ECB	0,1	0,0	0,1	0,5	3,0
Dansk statsobligation	0,7	0,5	0,9	1,5	4,0
Tysk statsobligation	0,5	0,3	0,6	1,3	3,8
Dansk realkreditrente	2,8	2,7	3,0	3,5	5,3

Anm.: Tabellen viser årsgennemsnittet for renterne. Statsobligationsrenterne er på 10-årige obligationer. Realkreditrenten er på 30-årige obligationer. For ECB vises udlånsrenten ved de primære markedsoperationer (*Main Refinancing Operations,* MRO's).

Kilde: Macrobond, Danmark Statistik, ADAM's databank og egne skøn.

Meget lave realkreditrenter

Den 30-årige realkreditrente har været svagt faldende siden efteråret, mens den korte realkreditrente har svinget mellem -0,25 og 0 pct., jf. figur I.24. Samtidig udviste både den korte og den 30-årige realkreditrente større udsving sammenlignet med den historiske udvikling. Den 30-årige realkreditrente ventes, ligesom den tiårige statsobligationsrente, kun at stige langsomt fra sit nuværende niveau. I 2016 forventes et årsniveau på ca. 2¾ pct. stigende til ca. 3 pct. og ca. 3½ pct. i 2017-18.

Højere renter på længere sigt

På længere sigt ventes markedsrenterne at stige mod mere vante niveauer. Det lægges til grund, at den danske tiårige statsobligationsrente gradvist vil bevæge sig mod 4 pct., mens den 30-årige realkreditrente forudsættes at stige mod 5¼ pct.

Større usikkerhed på aktiemarkedet

Efter flere år med kraftige stigninger har det danske aktiemarked siden sommeren 2015 været kendetegnet ved kraftige udsving. OMXC20-indekset, som består af de 20 mest omsatte aktier på Københavns Fondsbørs, udviste i denne periode store stigninger og fald. Niveauet medio maj var omtrent uændret i forhold til sommeren 2015, jf. figur I.25.

Figur I.24 Realkreditobligationsrenter

Anm.: Den korte realkreditrente er en sammenvejning af renter på realkreditobligationer med en løbetid på mellem et og to år. Seneste observation er ultimo april 2016.

Kilde: Realkreditrådet.

Figur I.25 Danske aktier

Anm.: Figuren viser prisudviklingen på OMXC20, der er et indeks over de 20 mest omsatte aktier på Københavns Fondsbørs. Seneste observation er medio maj 2016.

Kilde: Macrobond.

Udlånsrenter og kreditgivning

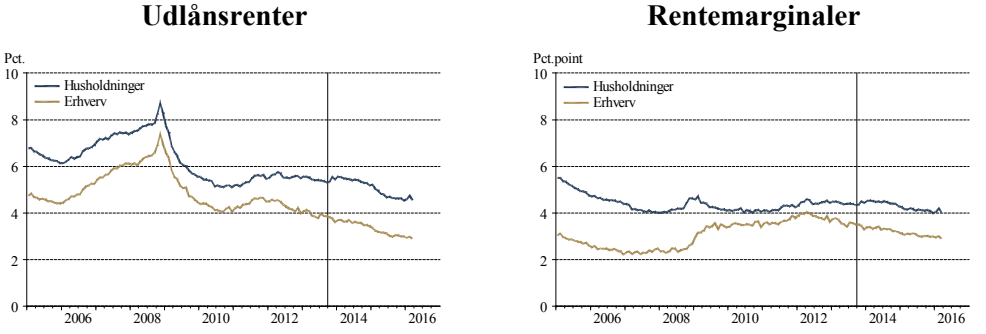
Lempelig pengepolitik afspejles fortsat i udlånsrenter

Pengeinstitutternes gennemsnitlige udlånsrenter har de senere år udvist en faldende tendens og ligger i dag på et meget lavt niveau. Udlånsrenten for husholdningerne er nogenlunde uændret siden midten af 2015, mens erhvervskunderne har kunnet opleve et svagt fald i renten over det seneste år, jf. figur I.26. Dermed afspejles de senere års meget lempelige pengepolitik nu i højere grad i pengeinstitutternes udlånsrenter. For både husholdningerne og erhvervene har rentemarginalen været svagt faldende de senere år, hvilket kan afspejle en skærpet konkurrence.

Moderat fald i realkredittens udlånsrenter

De senere års fald i realkreditinstitutternes udlånsrenter eksklusive bidragssatser er fortsat siden efteråret 2015, jf. figur I.27. Bidragssatserne har ligget stabilt på et historisk set højt niveau og i forhold til foråret 2009 ligger de gennemsnitlige bidragssatser i dag ca. 0,4 pct.point højere. De gennemsnitlige bidragssatser må forventes at stige, når et af Nykredits realkreditinstitutter, Totalkredit, i juli hæver bidragssatserne med 0,1-0,4 pct.point.

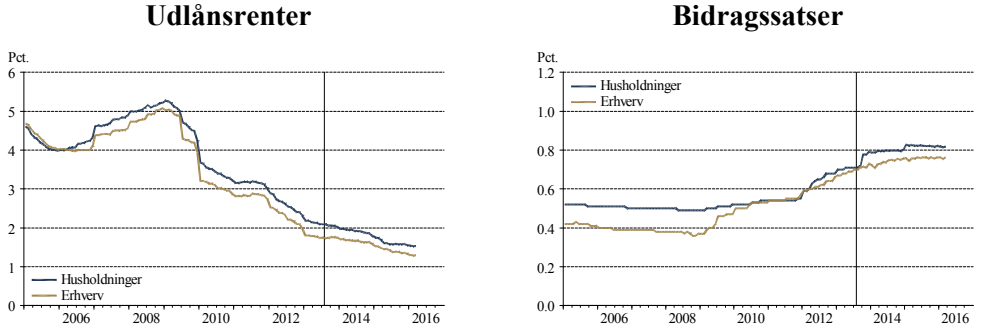
Figur I.26 Pengeinstitutternes udlånsrenter og rentemarginaler



Anm.: Figuren viser gennemsnitlige udlånsrenter og rentemarginaler for pengeinstitutternes indenlandske udlån. Rentemarginalen angiver forskellen mellem de gennemsnitlige udlåns- og indlånsrenter. Seneste observation er marts 2016. De lodrette streger angiver databrud.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Figur I.27 Realkreditinstitutternes udlånsrenter og bidragssatser



Anm.: Figuren viser gennemsnitlige udlånsrenter og bidragssatser for realkreditinstitutternes indenlandske udlån. Udlånsrenterne er eksklusive bidragssatser. Seneste observation er marts 2016. De lodrette streger angiver databrud.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

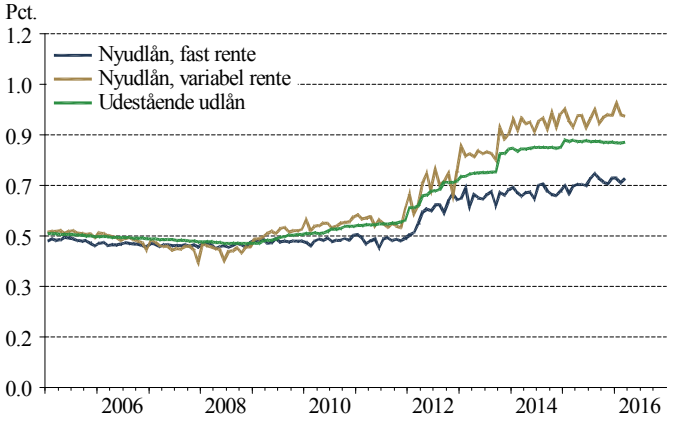
Øget differentiering af bidragssatserne

Stigningen i de gennemsnitlige bidragssatser siden 2012 er i høj grad drevet af en stigning i bidragssatserne på variabelt forrentede realkreditudlån. Bidragssatserne på nyudstedte lån med variabel rente har det seneste år været ca. 30 pct. højere end på fastforrentede lån, jf. figur I.28.

Uændret niveau for udlån til husholdninger og erhverv

Det samlede udlån fra penge- og realkreditinstitutterne til husholdninger og erhverv har været nogenlunde konstant det seneste år, jf. figur I.29. For husholdningerne har de samlede udlån udgjort en faldende andel af BNP de senere år og svarede i marts til ca. 120 pct. af BNP. Andelen af realkreditudlån i forhold til de samlede udlån har været stigende og udgjorde i marts ca. 75 pct. For erhvervene ser det ud til, at den stigende tendens i udlånene, som begyndte i sommeren 2013, er ophørt. Dette skal ses i lyset af, at låneefterspørgslen og kreditstandarderne er faldet de seneste kvartaler.

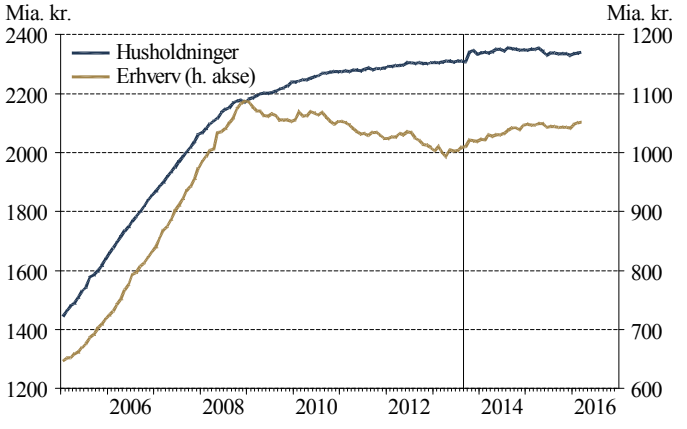
Figur I.28 Bidragssatser for husholdningerne



Anm.: Figuren viser bidragssatser for husholdningerne opdelt på udestående lån, nyudlån med variabel rente og nyudlån med fast rente. Variabel rente dækker over lån med rentefiksering op til 10 år, mens fast rente er lån med en rentefiksering på over 10 år. Seneste observation er marts 2016.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Figur I.29 Udlån til husholdninger og erhverv



Anm.: Figuren viser det samlede udlån fra penge- og realkreditinstitutter til indenlandske husholdninger og erhverv. Seneste observation er marts 2016. Egen sæsonkorrektion. De lodrette streger angiver databrud.

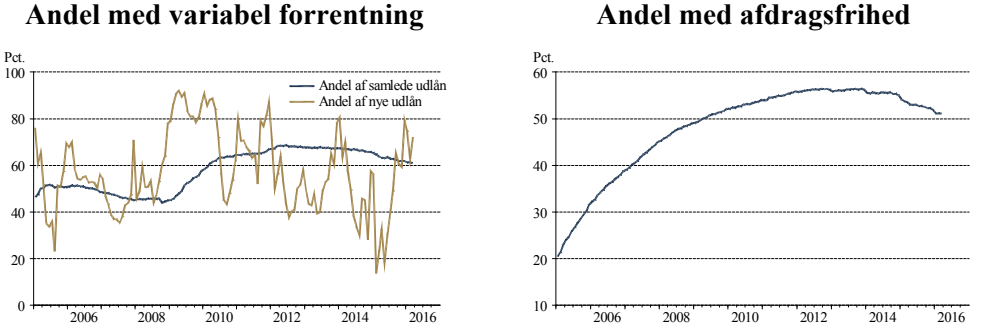
Kilde: Danmarks Nationalbank.

Finansiel stabilitet

Faldende andel af realkreditlån med variabel rente i husholdningerne

Andelen af realkreditudlån til ejerboliger og fritidshuse med variabel rente er faldet de senere år og var godt 60 pct. i marts, jf. figur I.30. Faldet skyldes formentlig både differentieringen af bidragssatserne, og at mange husholdninger har valgt at udnytte den seneste tids rentefald til at omlægge deres gæld til fastforrentede lån. Trods et stadigt højt niveau betyder faldet i andelen af variabelt forrentede lån, at husholdningerne er mindre eksponeret overfor rentestigninger end tidligere. Faldet udelukker dog ikke, at den enkelte husholdnings rentefølsomhed stadig kan være høj. I *Dansk Økonomi, efterår 2014* blev det vist, at husholdninger med variabelt forrentede realkreditlån typisk har større gæld og mindre nettoformue i forhold til indkomst end husholdninger med fastforrentede lån. Samtidig er andelen af nyoptagne lån med variabel forrentning steget betragteligt, så de udgjorde godt 70 pct. i marts mod godt 20 pct. et år tidligere. Hvis dette fortsætter, kan det bremse faldet i den samlede andel af variabelt forrentede lån.

Figur I.30 Realkreditudlån



Anm.: Figuren viser procentdelen af det samlede realkreditudlån til ejerboliger og fritidshuse, der er med henholdsvis variabel rente og afdragsfrihed. For variabel forrentning vises andelen også for nyudlån. Seneste observation er marts 2016.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Faldende andel af afdragsfrie lån

Andelen af realkreditlån med afdragsfrihed er også faldet de senere år og var godt 50 pct. i marts. Det kan ses som et resultat af, at de første lån med ti års afdragsfrihed udløb i starten af 2014, samtidig med at andelen af nyoptagne lån med afdragsfrihed er faldet. En lavere andel af lån med afdragsfrihed øger isoleret set realkreditsystemets robusthed, fordi det trækker i retning af en lavere belåningsgrad.

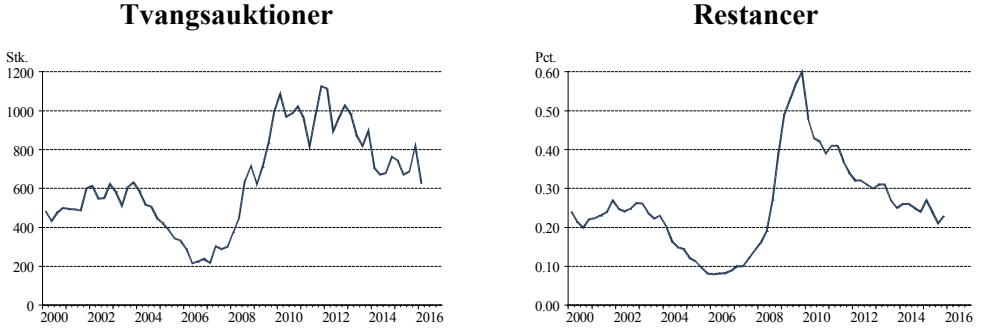
Finanstilsynets regler for god skik strammer lånekravene

Finanstilsynet fornyede i efteråret 2015 bestemmelserne for god skik for finansielle virksomheder. De nye bestemmelser skal bidrage til at øge tilliden til de finansielle markeder. Blandt andet indeholdt bestemmelserne en stramning af kravene til lånegodkendelse af husholdningerne, jf. boks I.7.

Fald i tvangsauktioner og restancer

Antallet af tvangsauktioner er faldet fra knap 1.150 i fjerde kvartal 2011 til godt 600 i første kvartal 2016, jf. figur I.31. Den faldende tendens gør sig også gældende for restanceprocenten, som viser, hvor stor en andel af de samlede ydelser til realkreditinstitutterne der ikke er betalt senest 3½ måned efter terminen. Det tyder på, at færre husholdninger har vanskeligheder ved at servicere deres boliggæld.

Figur I.31 Restancer og overtagede ejerboliger for husholdningerne



Anm.: Figuren viser tvangsauktioner og restanceprocenter for alle private ejerboliger og indeholder dermed både parcel- og rækkehuse, ejerlejligheder og fritidshuse. Restanceprocenten viser, hvor stor en andel af de samlede ydelser, der ikke er betalt senest 3½ måned efter terminen. Seneste observation er 1. kvartal 2016 for tvangsauktioner og 4. kvartal 2015 for restancer.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og Realkreditrådet.

Boks I.7 Bestemmelserne om god skik for finansielle virksomheder

Finanstilsynet opdaterede i efteråret 2015 bestemmelserne for god skik for finansielle virksomheder. Bestemmelserne skal sikre en større tillid til det finansielle marked, hvor institutionerne i højere grad informerer deres kunder om risici og omkostninger forbundet med finansielle transaktioner. Samtidig indfører bestemmelserne en stramning af, hvilke kunder der kan blive godkendt til boliglån. De nye bestemmelser omhandlende boliglån består blandt andet af følgende elementer:

- Penge- og realkreditinstitutterne må som udgangspunkt kun tilbyde variabelt forrentede og afdragsfrie lån med pant i fast ejendom til kunder, som ville kunne finansiere deres bolig med et 30-årigt fastforrentet lån med afdrag
- Pengeinstituttet skal som udgangspunkt sikre sig, at kunden lægger en udbetaling svarende til 5 pct. af den samlede købesum
- Ændringer i gebyrer og bidrag for boliglån skal varsles med 3 måneder. Samtidig skal ændringen begrundes, så kunderne ved, hvilke forhold der danner grundlag for ændringen

I samme anledning udarbejdede Finanstilsynet bestemmelser om forsigtighed i kreditvurderingen ved belåning af boliger i områder med særligt høje prisniveauer og store prisstigninger på ejerboliger. Bestemmelserne skal bidrage til, at boligejere kan modstå både rentestigninger og værditab på boligen. Bestemmelserne omfatter blandt andet følgende forhold:

- For at blive kreditgodkendt skal køber som hovedregel kunne finansiere et fastforrentet lån med afdrag til den aktuelle 30-årige realkreditrente plus 1 pct.point, dog minimum 4 pct. Dette gælder både almindelig boliggæld og gæld ved køb af andelsbolig
- Som udgangspunkt må en købers boliggæld ikke være mere end 4 gange så stor som købers årlige indkomst før skat. Der er dog undtagelser, hvor banken kan tage hensyn til alder og formue
- Ved køb af en andelsbolig, hvor andelsforeningen har variabelt forrentede lån, skal køber kunne finansiere sin andel af de fælles renteudgifter, hvis disse i stedet er faste med den nuværende 30-årige realkreditrente plus 1 pct.point, dog minimum 4 pct.
- Ved besiddelse af to boliger skal låntager som hovedregel fortsat have en positiv nettoformue, hvis boligerne falder 40 pct. i værdi

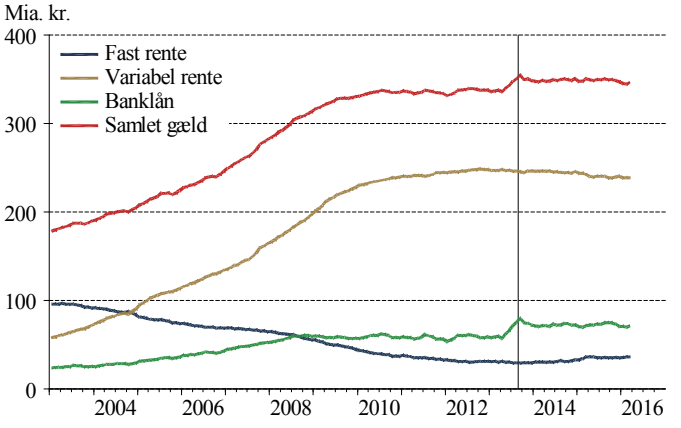
Højt variabelt forrentet gældsniveau i landbruget

Landbrugets samlede gæld til penge- og realkreditinstitutterne har været på et nogenlunde konstant niveau på ca. 350 mia. kr. siden 2010, jf. figur I.32. Dette svarer til, at gælden udgør omkring 420 pct. af landbrugets produktionsværdi i 2015. Størstedelen af landbrugets gæld består af variabelt forrentede realkreditlån, og sammen med banklån udgør de i dag ca. 90 pct. af landbrugssektorens samlede lån.

Lavere renteudgifter

Landbrugene har opnået store besparelser gennem de lave renter på især variabelt forrentede lån, hvilket har haft en positiv effekt på deres økonomi. Den gennemsnitlige rente på landbrugets samlede gæld faldt fra 5,2 pct. i 2008 til 2,6 pct. i 2014. Omvendt bidrager den større andel af variabelt forrentede lån til, at de danske landbrug i højere grad end tidligere er eksponeret overfor rentestigninger.

Figur I.32 Landbrugets gæld



Anm.: Figuren viser landbrugets gæld opdelt på forskellige låntyper. Fast og variabel rente angiver landbrugets gæld med hhv. fast og variabel forrentning. Seneste observation er marts 2016. De lodrette streger angiver databrud.

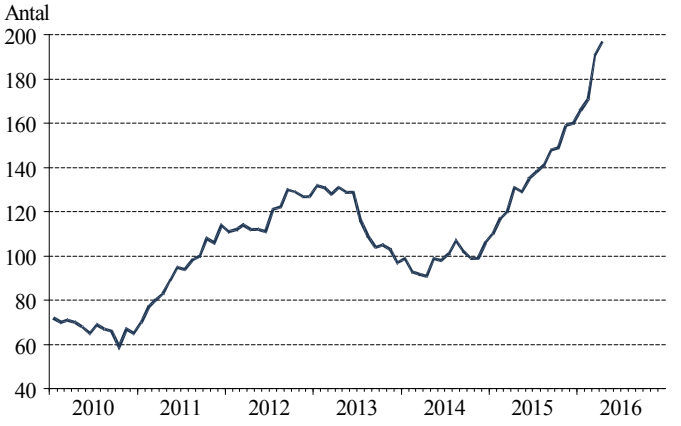
Kilde: Danmarks Nationalbank.

Stigende antal konkurser

Trods de lavere renteudgifter er antallet af konkurser i landbruget steget betragteligt. Dermed fortsætter en stærkt stigende tendens, der startede i midten af 2013, og som

dermed kommer til udtryk i den 12 måneders løbende sum i 2014, jf. figur I.33.

Figur I.33 Antal konkurser i landbruget



Anm.: Figuren viser den løbende sum over 12 måneder af erklærede konkurser i landbruget. Seneste observation er april 2016.
Kilde: Danmarks statistik, Statistikbanken.

Landbruget vurderes ikke som en trussel for finansiel stabilitet

Selvom antallet af konkurser er steget, har nedskrivningerne på landbrugene de senere år samlet set været større for pengeinstitutterne end de realiserede tab.[4] Det er positivt for den finansielle stabilitet, at pengeinstitutternes tab på landbrugsudlån er blevet mindre end forventet. Dette kan dog skyldes, at bankerne i nogle tilfælde har incitament til at lade landbrug med negative resultater fortsætte driften på kort sigt for ikke at påvirke priserne på landbrugsejendomme kraftigt. Ifølge Danmarks Nationalbank har de små og mellemstore penge- og realkreditinstitutter en betydeligt højere andel af udlån til landbruget, men de har samtidig nedskrevet mere på disse lån end de systemiske institutter. Igennem en stresstest af bankerne, vurderer Danmarks Nationalbank dog ikke, at yderligere og meget høje nedskrivninger på lånene til landbruget vil true den finansielle stabilitet.[5]

[4] Danmarks Nationalbank, Finansiel stabilitet, 2. halvår 2015, s. 28

[5] Danmarks Nationalbank, Finansiel stabilitet, 2. halvår 2015, s. 29

Opsummering

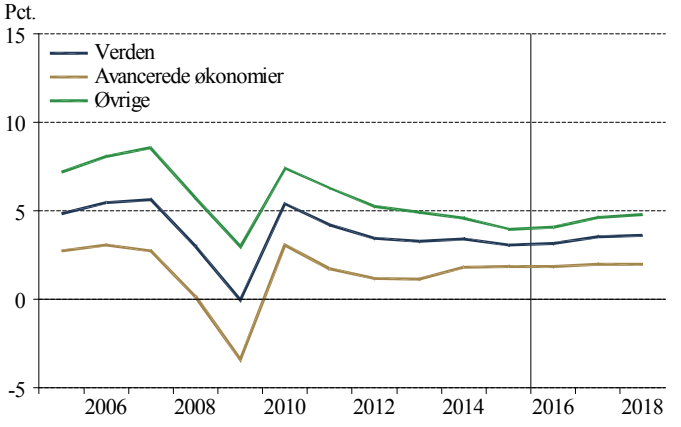
Husholdningerne og landbrugene er begge karakteriseret ved høje gældsniveauer og en stor rentefølsomhed. Uventet store rentestigninger vil dermed kunne have en betydelig negativ effekt på de enkelte husholdninger og landbrug, men vurderes i mindre grad at være en trussel for den finansielle stabilitet.

I.4 International økonomi

Moderate vækstudsigter for international økonomi i år

Væksten i globalt BNP aftog fra 3,3 pct. i 2014 til 2,9 pct. i 2015. Det globale vækstfald var især drevet af en afdæmpning i flere af de store vækstøkonomier. I OECD-landene har fremgangen i USA og aftrapningen af den europæiske statsgældskrise bidraget til en langsomt tiltagende vækst siden 2013, jf. figur I.34. Flere indikatorer, herunder forbruger- og erhvervstilliden, peger for de toneangivne økonomier dog i retning af, at fremgangen i international økonomi også bliver behersket i år. Vækstudsigterne for 2016 er således forringet henover vinteren.

Figur I.34 BNP-vækst



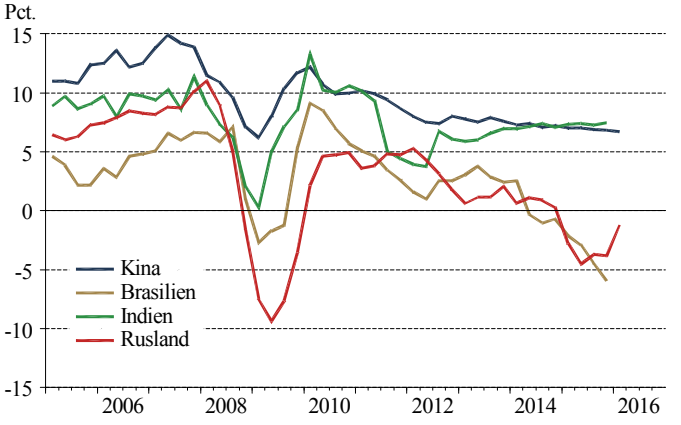
Anm.: I de avancerede økonomier indgår 39 lande, hvoraf hovedparten er OECD-medlemmer.

Kilde: IMF, *World Economic Outlook,* april 2016.

Aftagende vækst i flere store vækstøkonomier

I flere af de store vækstøkonomier er væksten faldet de seneste år. I Brasilien og Rusland er der decideret tilbagegang som følge af blandt andet de faldende råvarepriser og politisk ustabilitet. I Kina bidrager omstillingen af økonomien til et gradvist fald i væksten fra et højt niveau. Fremover forventes den kinesiske vækst i højere grad at komme fra servicesektoren og give mulighed for større privat forbrug. Blandt de såkaldte BRIK-lande (Brasilien, Rusland, Indien og Kina) er det kun Indien, der ikke har oplevet et fald i væksten, jf. figur I.35.

Figur I.35 BNP-vækst i BRIK-landene

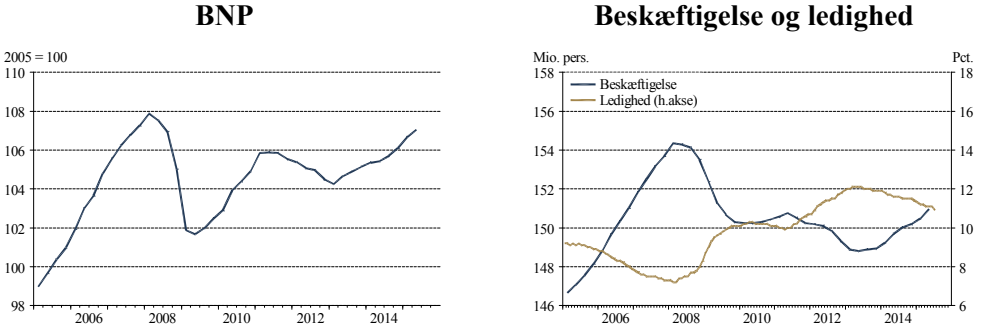


Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2015 for Brasilien, Indien og Rusland og 1. kvartal 2016 for Kina.
Kilde: Macrobond.

Stabil fremgang i euroområdet …

I euroområdet voksede BNP med 0,5 pct. (k/k) i første kvartal 2016, hvilket er noget højere end de foregående kvartalers vækst på ca. 0,3 pct. Genopretningen af konjunktursituationen har nu stået på siden sommeren 2013, og selvom væksten ikke har været høj, har den været tilstrækkelig til at reducere ledigheden og løfte beskæftigelsen mærkbart, jf. figur I.36.

Figur I.36 BNP, beskæftigelse og ledighed i euroområdet



Anm.: Ledigheden er opgjort i procent af arbejdsstyrken. Seneste observation for BNP er 1. kvartal 2016. Seneste observation for beskæftigelsen er 4. kvartal 2015, og seneste observation for ledigheden er marts 2016.

Kilde: Macrobond.

… og udsigt til indsnævring af output gap

I år og næste år er der udsigt til en vækst i euroområdet på omkring 1½ pct. En sådan vækst vil ifølge OECD's vurdering af strukturelt BNP reducere det negative output gap i euroområdet til omkring 1 pct. i 2017. Hvis Storbritannien vælger at melde sig ud af EU, eller deflationen bider sig fast i euroområdet, er der dog risiko for, at væksten bliver noget lavere end forventet.

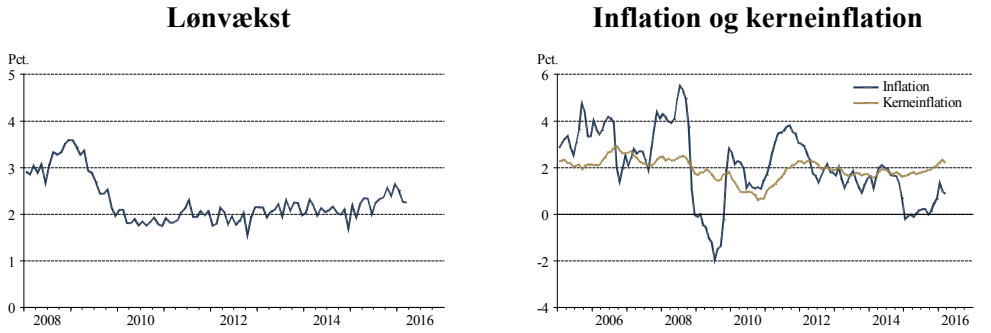
Fortsat fremgang i amerikansk økonomi …

I USA er det moderate opsving, der har stået på siden 2009, gået ned i tempo. Væksten aftog i andet halvår 2015, og i første kvartal 2016 voksede BNP kun med 0,1 pct. (k/k). Årsvæksten i 2015 blev med 2,4 pct. dog noget højere end den af OECD vurderede strukturelle vækst, så der sker fortsat en indsnævring af output gap, der hurtigt nærmer sig 0 pct. Vækstudsigterne vurderes at være rimelige, om end de økonomiske indikatorer tegner et blandet billede. I 2016-17 forventes en fremgang i BNP på ca. 2 og ca. 2½ pct.

… som nærmer sig det strukturelle niveau

Der er flere tegn på, at amerikansk økonomi nærmer sig det strukturelle niveau. Fremgangen fortsætter på arbejdsmarkedet, hvor ledigheden nu er under OECD's bud på det strukturelle niveau. Indtrykket af en begrænset ledig kapacitet bekræftes af, at lønvæksten og inflationen er stigende. Samtidig ligger kerneinflationen, dvs. inflationen eksklusive bidrag fra rå- og fødevarer, nu over 2 pct., jf. figur I.37.

Figur I.37 Lønvækst og inflation i USA



Anm.: Seneste observation for lønvæksten er april 2016, og seneste observation for inflationen og kerneinflation er marts 2016.

Kilde: Macrobond.

Udsigt til renteforhøjelser senere på året

På baggrund af fremgangen i amerikansk økonomi hævede den amerikanske centralbank (FED) i december 2015 den pengepolitiske rente fra at ligge i intervallet 0-0,25 pct. til at ligge i intervallet 0,25-0,5 pct. Renteforhøjelsen var den første siden 2008. Den pengepolitiske rente er dog fortsat på et meget lavt niveau. Det er usikkert, hvornår FED vil hæve renten igen, men den fremskredne genopretning af økonomien og de trods alt rimelige vækstudsigter taler for, at centralbanken vil hæve renten igen i andet halvår.

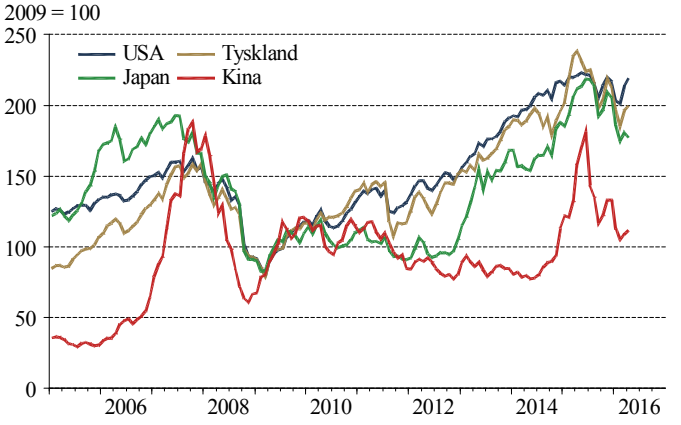
Forøget global økonomisk usikkerhed

De globale vækstudsigter er blevet mere usikre henover vinteren og foråret. Usikkerheden udspringer blandt andet af uvisheden om konsekvenserne af omstillingen i kinesisk økonomi, udsvingene i olieprisen, den fortsat truende deflation i euroområdet og konsekvenserne af de forestående rentestigninger i USA. Dertil kommer den forøgede politiske usikkerhed i Europa som følge af konflikten med Rusland, den forøgede indstrømning af flygtninge fra blandt andet Syrien samt Storbritanniens mulige udmeldelse af EU. På den positive tæller, at den europæiske statsgældskrise fortsat synes at være under kontrol, og at Grækenland trods betydelig usikkerhed herom lader til at forblive i eurosamarbejdet.

Bratte fald og store udsving i aktiekurserne

Den forøgede usikkerhed i verdensøkonomien kan blandt andet aflæses på aktiemarkederne, hvor kurserne har udvist store udsving og en aftagende tendens. I februar blev markederne ramt af et brat fald, hvor særligt det kinesiske og det japanske aktieindeks faldt kraftigt. Det generelle fald på aktiemarkederne sker dog efter flere år med markante stigninger, jf. figur I.38.

Figur I.38 Aktiekurser



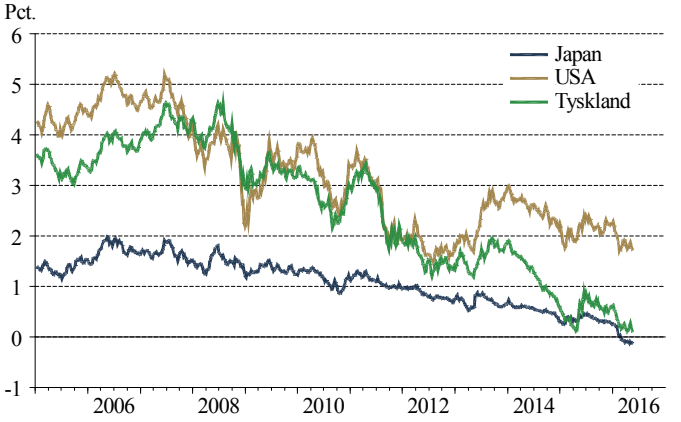
Anm.: Seneste observation er medio maj. De viste aktieindeks er for USA S&P 500, for Tyskland DAX, for Japan Nikkei 225 og for Kina FTSE A 600.

Kilde: Macrobond.

Tegn på en formindsket risikoappetit

På obligationsmarkederne er renterne faldet betydeligt siden efteråret. Satsobligationsrenterne er på niveau med eller lavere end i foråret 2015, hvor ECB's lempelse af pengepolitikken bidrog til et meget lavt renteniveau, jf. figur I.39. Det seneste rentefald understøtter indtrykket af, at øget usikkerhed om udviklingen i international økonomi har dæmpet investorernes risikoappetit. Den afdæmpede inflation og den seneste pengepolitiske lempelse i euroområdet har givetvis også bidraget til rentefaldet.

Figur I.39 Obligationsrenter



Anm.: Figuren viser renter på tiårige statsobligationer. Seneste observation er medio maj.
Kilde: Macrobond.

Prognosen for international økonomi

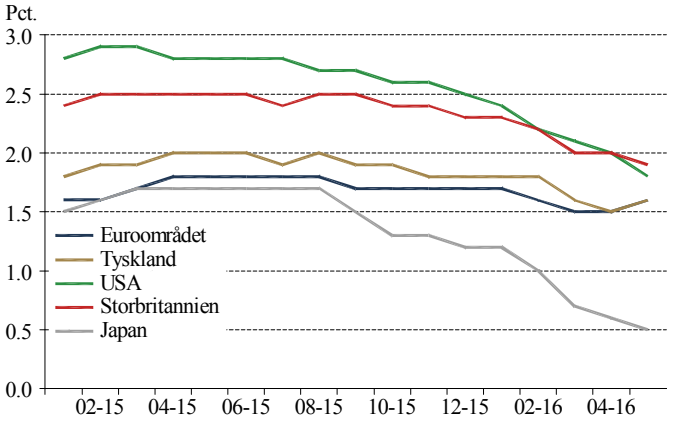
Vigende vækstskøn

Henover vinteren og foråret har blandt andre OECD og IMF generelt nedjusteret deres forventninger til væksten i international økonomi. Fra januar til april har IMF således nedjusteret prognosen for væksten i globalt BNP fra 3,4 til 3,2 pct. i 2016 og fra 3,6 til 3,5 pct. i 2017. For de toneangivende avancerede økonomier ses desuden en klar negativ tendens i vækstskønnene for 2016 i *Consensus Forecasts*, jf. figur I.40.

Nedjustering af vækstprognosen

Prognosen for væksten i international økonomi er nedjusteret betydeligt i forhold til *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*. Nedjusteringerne vedrører både 2016 og 2017 og er markante for flere af landene. Prognosen ligger tæt op ad IMF's prognose fra april. Hovedtrækkene af den internationale konjunkturprognose fremgår af boks I.8.

Figur I.40 Vækstskøn



Anm.: Figuren viser skønnet for BNP-væksten i 2016 i *Consensus Forecasts* på det angivne tidspunkt. Skønnene i *Consensus Forecasts* er et gennemsnit af skønnene fra et panel af analyseinstitutter og store banker.

Kilde: Consensus Economics.

Risiko for lavere vækst

Usikkerheden ved prognosen vurderes primært at bestå i risiko for lavere vækst end forventet. Som omtalt er den globale usikkerhed forøget, hvilket blandt andet ses på de finansielle markeder. Uroen på aktiemarkedet har dog været aftagende på det seneste.

Potentielt store negative BNP-effekter af "Brexit"

I Europa bidrager indstrømningen af flygtninge og indvandrere til politisk ustabilitet i EU-samarbejdet, og der er en reel mulighed for, at Storbritannien vil melde sig ud af EU. Deltagerne i *Consensus Forecasts* vurderede i april, at sandsynligheden for en britisk udmeldelse af EU er godt 40 pct. De britiske deltagere i *Consensus Forecasts* vurderede, at en udmeldelse vil reducere den britiske BNP-vækst med 0,3 pct.point i 2016 og 0,6 pct.point i 2017. Deltagerne fra euroområdet vurderede, at en britisk udmeldelse vil dæmpe væksten i euroområdet med 0,1 pct.point og 0,4 pct.point i 2016-17. Både for Storbritannien og euroområdet må de skønnede effekter af en udmeldelse betegnes som ganske store.

Boks I.8 Den internationale konjunkturprognose

Konjunkturprognosen for væksten i international økonomi tager udgangspunkt i IMF's prognose *World Economic Outlook* fra april 2016 og OECD's vurdering af strukturelle niveauer. Vækstskønnene for udvalgte, store økonomier er vist herunder. For årene efter 2018 tilpasses væksten, så BNP er på det af OECD vurderede strukturelle niveau senest i 2025.

Tabel A Vækstskøn

	2015	2016	2017	2018	2025[a)]
Euroområdet	1,5	1,5	1,6	2,0	2,0
USA	2,4	2,0	2,5	2,6	2,6
Japan	0,5	1,0	0,3	0,7	1,2
Kina	6,6	6,5	6,2	6,0	4,7
Globalt BNP[b)]	3,1	3,2	3,5	-	-

a) "2025-søjlen" viser den gennemsnitlige årlige vækstrate fra 2018 til 2025.

b) IMF, *World Economic Outlook* fra april 2016.

Yderligere information om prognosen for international økonomi kan findes i *Bilag til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, forår 2016*.

Pengepolitiske forudsætninger

I prognosen forventes den Europæiske Centralbank (ECB) at fastholde den primære pengepolitiske rente omkring det nuværende meget lave niveau frem til sommeren 2017, hvor de ekstraordinære opkøb af primært statsobligationer ventes at ophøre. Herefter forudsættes en forsigtig normalisering af renten fra 0 pct. medio 2017 til ca. ¾ pct. medio 2018, hvorefter renten antages gradvist at blive hævet til et årsgennemsnit på 3 pct. inden udgangen af 2022.

I USA er genopretningen af økonomien fremskreden, og kerneinflationen er over 2 pct. Derfor forventes den amerikanske centralbank (FED), trods de seneste svaghedstegn i amerikansk økonomi, at hæve renten i løbet af andet halvår. Herefter forudsættes centralbanken gradvist at normalisere renten, så den når 3 pct. ultimo 2018.

(fortsættes)

Boks I.8 Den internationale konjunkturprognose, fortsat

Finanspolitiske forudsætninger

Finanspolitikken vurderes at være omtrent neutral for væksten i euroområdet og USA de kommende år. For USA forventer OECD således en mindre forbedring af den strukturelle primære saldo på knap ¼ pct. af BNP i både 2016 og 2017. For euroområdet forventer OECD, at den strukturelle saldo vil være stort set uændret i 2016 og 2017. Ændringen i den strukturelle primære saldo kan tages som udtryk for den diskretionære ændring af finanspolitikken.

Øvrige forudsætninger

De kommende år forventes olieprisen kun at stige behersket fra det nuværende niveau omkring 45 dollar pr. tønde. Der forventes årsniveauer på 42, 53 og 56 dollar pr. tønde i 2016-18. I årene efter 2018 fremskrives olieprisen mod niveauerne i Verdensbankens langsigtede prognose fra april. I dette scenarie rammer olieprisen 63 dollar i 2020 og 85 dollar i 2025. Denne prognose ligger tæt op af scenariet med lav oliepris i IEA's prognose fra november 2015. I fremskrivningen holdes valutakurser konstante på niveauet i april.

Euroområdet

Inflationen er fortsat meget lav

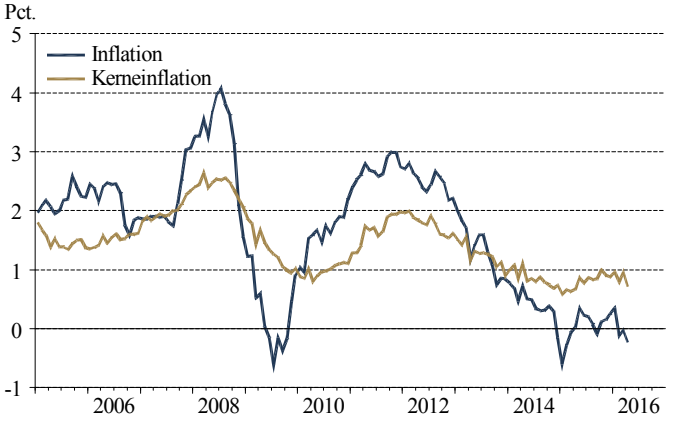
På trods af de seneste års realøkonomiske fremgang befinder euroområdet sig fortsat på kanten af deflation, dvs. faldende priser. Det kan i høj grad tilskrives de seneste års prisfald på olie og andre råvarer, men også den underliggende inflation er lav. Kerneinflationen, der ser bort fra bidrag fra energi og ikke-forarbejdede fødevarer, har således befundet sig under 1 pct. de seneste par år, jf. figur I.41. Siden begyndelsen af 2015 har kerneinflationen dog været svagt stigende, hvilket kan skyldes et tiltagende løn- og prispres som følge af den delvise genopretning af konjunktursituationen.

Lav inflation kan indlejres i inflations-forventningerne

Der er en risiko for, at den nuværende lave inflation indlejres i inflationsforventningerne og på denne vis bidrager til at gøre den lave inflation til en længerevarende tilstand, der hæmmer pengepolitikkens stabiliseringspotentiale. Ifølge ECB's oversigt over analytikernes langsigtede inflationsforventninger faldt disse fra 1,9 til 1,8 pct. i første kvartal 2016, jf. figur I.42. Det er ikke ude af trit med ECB's pen-

gepolitiske målsætning om en inflation i underkanten af 2 pct., men et yderligere fald i de langsigtede inflationsforventninger vil være bekymrende. De kortsigtede inflationsforventninger har haft en stigende tendens siden begyndelsen af 2015, men det afspejler formodentlig, at olieprisfaldet ophører med at bidrage negativt til inflationen over tid.

Figur I.41 Inflation i euroområdet

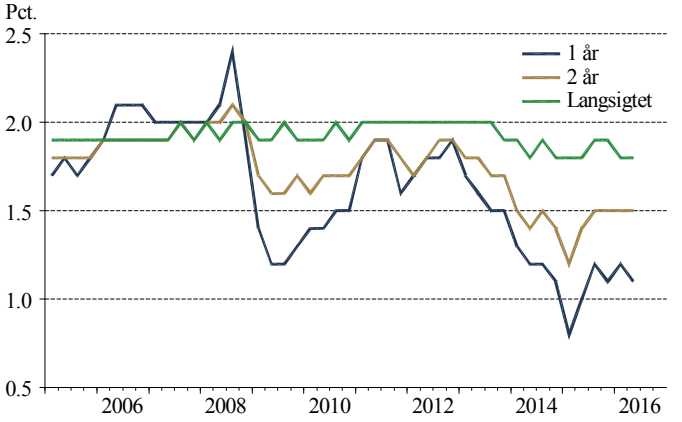


Anm.: Kerneinflationen er inflationen eksklusive bidrag fra energi- og uforarbejdede fødevarer. Seneste observation er april 2016.
Kilde: Macrobond.

Forventning om lempelig pengepolitik i lang tid

Siden efteråret er der sket et fald i euroområdets rentekurve, der viser renten for forskellige løbetider. Faldet er sket både for korte og lange løbetider, jf. figur I.43. Faldet i rentekurven indikerer, at markedsaktørerne i betydelig grad har nedjusteret deres forventninger til niveauet for de pengepolitiske renter på længere sigt. Det kan i et vist omfang tilskrives vigende inflationsforventninger hos markedsdeltagerne.

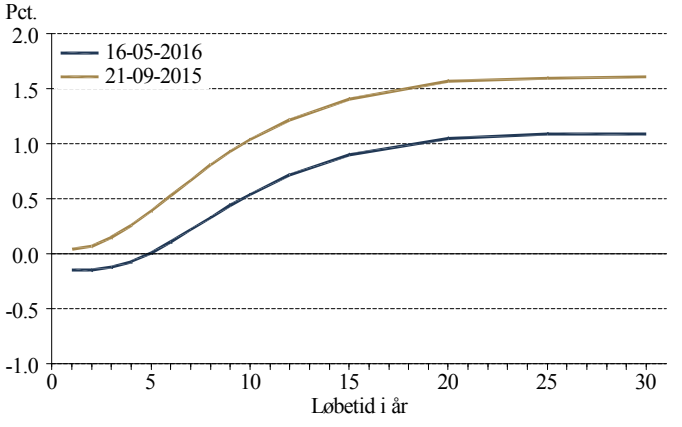
Figur I.42 Inflationsforventninger



Anm.: Inflationsforventningerne er fra ECB's *Survey of Professional Forecasters*. Langsigtet dækker over en periode på fem år. Seneste observation er 1. kvartal 2016.

Kilde: Macrobond.

Figur I.43 Rentekurve



Anm.: Rentekurven viser den faste rente i en renteswap for løbetider mellem 1 og 30 år, hvor den variable rente er euroområdets pengemarkedsrente (EURIBOR) med en løbetid på seks måneder. Swap-renten er en indikator for markedsaktørernes forventninger til den gennemsnitlige pengemarkedsrente i renteswap'ens løbetid. Pengemarkedsrenten følger normalt de pengepolitiske renter tæt.

Kilde: Macrobond.

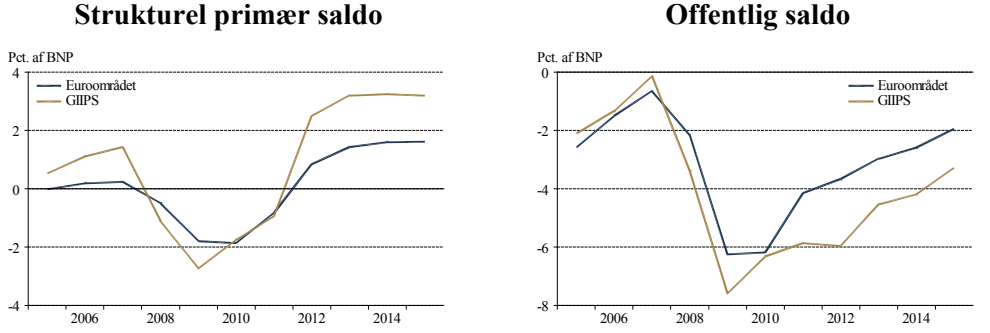
Lempelse af pengepolitikken i euroområdet

På baggrund af den fortsat lave inflation i euroområdet har Den Europæiske Centralbank (ECB) lempet pengepolitikken siden efteråret. Centralbanken har sænket de pengepolitiske renter samt forlænget og udvidet sit ekstraordinære opkøbsprogram (*Asset Purchase Programme*, APP). Opkøbsprogrammet forventes nu at løbe frem til marts 2017, og det månedlige opkøb er øget fra 60 til 80 mia. euro. ECB har også annonceret en ny serie af fireårige likviditetstildelinger og, som et nyt pengepolitisk instrument, opkøb af virksomhedsobligationer. Dermed fokuseres pengepolitikken nu mere direkte på at stimulere kreditgivningen til den private sektor. De nye tiltag indebærer samlet set en betydelig lempelse af pengepolitikken, jf. boks I.9.

Kraftige finanspolitiske opstramninger i euroområdet

Finanspolitikken i euroområdet er blevet opstrammet kraftigt de senere år. For det samlede euroområde er den strukturelle primære saldo forbedret fra -1,9 pct. af strukturelt BNP i 2010 til 1,6 pct. i 2015. Opstramningen har været særlig kraftig i GIIPS-landene (Grækenland, Irland, Italien, Portugal og Spanien), jf. figur I.44. Opstramningerne har bidraget til, at underskuddet på den offentlige saldo nu er under 3 pct. af BNP i euroområdet under ét. I GIIPS-landene er underskuddet kraftigt reduceret, men er fortsat større end 3 pct. af BNP.

Figur I.44 Offentlig saldo i euroområdet



Anm.: Figuren viser den strukturelle primære saldo for euroområdet og GIIPS-landene (Grækenland, Irland, Italien, Portugal og Spanien). Ændringen i den strukturelle primære saldo kan anvendes som en indikator for ændringer i den diskretionære finanspolitik.

Kilde: OECD, *Economic Outlook 98*.

Boks I.9 Pengepolitisk lempelse i euroområdet

Den Europæiske Centralbank (ECB) lempede pengepolitikken i december 2015 og igen i marts 2016. Lempelserne vedrører de pengepolitiske renter, opkøbsprogrammet og de længerevarende likviditetstildelinger til bankerne i euroområdet.

De pengepolitiske renter

Siden november 2015 er den primære pengepolitiske rente (udlånsrenten ved de løbende likviditetstildelinger, *main refinancing operations*) reduceret fra 0,05 pct. til 0 pct. Indlånsrenten er reduceret fra -0,20 pct. til -0,40 pct., og renten på den marginale udlånsfacilitet er reduceret fra 0,30 til 0,25 pct. ECB har meddelt, at de pengepolitiske renter vil blive fastholdt på de nuværende niveauer eller lavere, så længe banken foretager nettoopkøb under opkøbsprogrammet og muligvis endnu længere.

Opkøbsprogrammer

ECB's samlede opkøbsprogram APP (*Asset Purchase Programme*) består af en række opkøbsprogrammer for kapitalmarkedsaktiver, herunder statsobligationer, dækkede obligationer (så som realkreditobligationer) og ABS'er (*Asset-Backed Securities*). I december forlængede ECB den forventede frist for opkøbenes ophør fra september 2016 til marts 2017. ECB har annonceret, at opkøbene under alle omstændigheder vil fortsætte, indtil centralbanken ser en vedvarende ændring i inflationsudviklingen, som svarer til den pengepolitiske målsætning om en inflation på knap 2 pct. på mellemlang sigt. ECB har også besluttet at geninvestere afdragene på de opkøbte aktiver. I marts blev opkøbsprogrammet udvidet, så den fremadrettede opkøbsindsats øges fra 60 til 80 mia. euro månedligt. Ved samme lejlighed besluttede banken at inkludere virksomhedsobligationer i opkøbsprogrammet (et såkaldt *Corporate Sector Purchase Programme*, CSPP).

Længerevarende likviditetstildelinger

I marts annoncerede ECB en ny serie af kvartalsvise længerevarende målrettede likviditetstildelinger (*Targeted longer-term refinancing Operation II*, TLTRO II) begyndende i juni. Likviditetstildelingerne har hver en løbetid på fire år og har en fast rente, der er den samme som den primære pengepolitiske rente ved tildelingstidspunktet. Bankerne har mulighed for at optage lån svarende til op mod 30 pct. af deres udlånsportefølje til husholdninger og virksomheder. Likviditetstildelingerne giver dermed bankerne mulighed for at opnå længerevarende, billig finansiering af udlån til den private sektor.

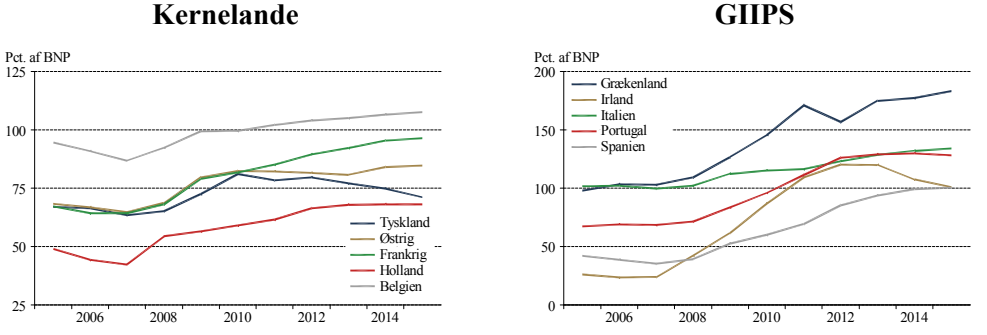
Gældskvoterne stiger fortsat, men i svagere tempo

På trods af bestræbelserne på at stramme finanspolitikken er den offentlige gældskvote steget i mange eurolande. Tyskland og Irland er eneste markante undtagelser herfra, jf. figur I.45. Den stigende gæld afspejler dels, at de offentlige underskud stadig er forholdsvis store i mange lande, og dels at de finanspolitiske opstramninger har hæmmet væksten i BNP. Særligt for lande med høj gæld kan en finanspolitisk opstramning, der hæmmer væksten på kort sigt, midlertidigt føre til en stigende gældskvote.

Stabile eller faldende gældskvoter de kommende år

Af eurolandenes stabilitetsprogrammer fremgår det, at flere af landene forventer at forbedre den strukturelle saldo de kommende år, jf. tabel I.7. For den faktiske offentlige saldo er det kun Frankrig og Spanien, der forventer at overskride 3 pct.-grænsen betydeligt i år. Kombinationen af forbedringerne af de strukturelle saldi og konjunkturudviklingen forventes at føre til stabile eller faldende gældskvoter. I Tyskland, Italien, Portugal og Irland forventes endda betydelige reduktioner af de offentlige gældskvoter.

Figur I.45 Offentlig gæld i euroområdet



Anm.: Figuren viser den offentlige bruttogæld i pct. af BNP.
Kilde: OECD, *Economic Outlook 98*.

Tabel I.7 Offentlig gæld og saldo i udvalgte eurolande

	2015	2016	2017	2018
	---------- Pct. af BNP ----------			
Tyskland				
Gæld	71,2	68,1	65,8	63,5
Faktisk offentlig saldo	0,7	-0,1	0,0	-0,1
Strukturel saldo	0,8	0,0	0,0	0,0
Frankrig				
Gæld	96,3	97,0	96,9	95,5
Faktisk offentlig saldo	-3,8	-3,3	-2,7	-1,9
Strukturel saldo	-1,6	-1,3	-0,8	-0,3
Holland				
Gæld	65,1	65,4	64,1	61,6
Faktisk offentlig saldo	-1,8	-1,7	-1,2	-0,4
Strukturel saldo	-1,0	-1,6	-1,2	-0,6
Finland				
Gæld	63,1	65,0	66,7	-
Faktisk offentlig saldo	-2,5	-2,3	-1,4	-1,4
Strukturel saldo	-1,3	-1,5	-1,4	-1,4
Spanien				
Gæld	99,2	99,1	99,0	97,9
Faktisk offentlig saldo	-5,1	-3,6	-2,9	-2,2
Strukturel saldo	-1,8	-1,8	-1,7	-1,9
Italien				
Gæld	129,1	129,0	127,5	124,7
Faktisk offentlig saldo	-2,6	-2,3	-1,8	-0,9
Strukturel saldo	-0,6	-1,2	-1,1	-0,8
Portugal				
Gæld	129,0	124,8	122,3	118,7
Faktisk offentlig saldo	-4,4	-2,2	-1,4	-0,9
Strukturel saldo	-2,0	-1,7	-1,3	-0,8
Irland				
Gæld	93,8	88,2	85,5	81,3
Faktisk offentlig saldo	-2,3	-1,1	-0,4	0,4
Strukturel saldo	-2,4	-2,0	-0,8	0,1
Grækenland				
Gæld	176,9	182,8	178,8	-
Faktisk offentlig saldo	-7,2	-3,1	-1,8	-
Strukturel saldo	0,5	0,0	-0,6	-

Anm.: Tallene er fra de enkelte landes stabilitetsprogrammer med undtagelse af Grækenland, Portugal og Finland, hvor tallene helt eller delvist er fra EU-Kommissionens *European Economic Forecast Spring 2016*. Strukturel saldo er i pct. af strukturelt BNP. "-" angiver, at data ikke er tilgængelig.

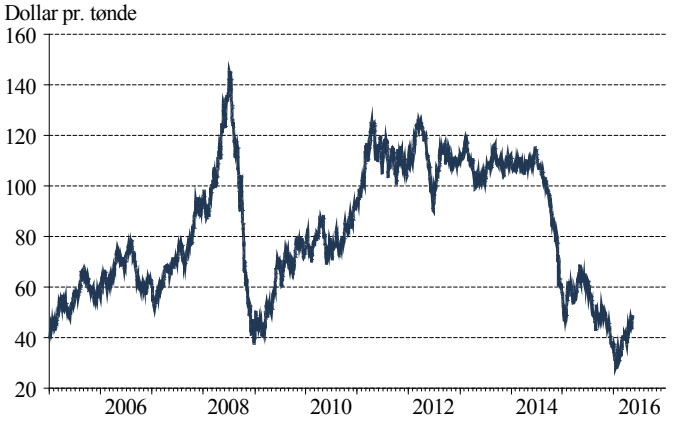
Kilde: Landenes stabilitetsprogrammer.

Effekter af olieprisfaldet

Kraftigt prisfald siden efteråret 2014

Fra efteråret 2014 til begyndelsen af 2016 faldt olieprisen fra ca. 105 dollar pr. tønde til knap 30 dollar. Siden er olieprisen steget, og den befandt sig medio maj på ca. 45 dollar. Dermed ligger olieprisen fortsat på et markant lavere niveau end i 2011-13, jf. figur I.46.

Figur I.46 Oliepris



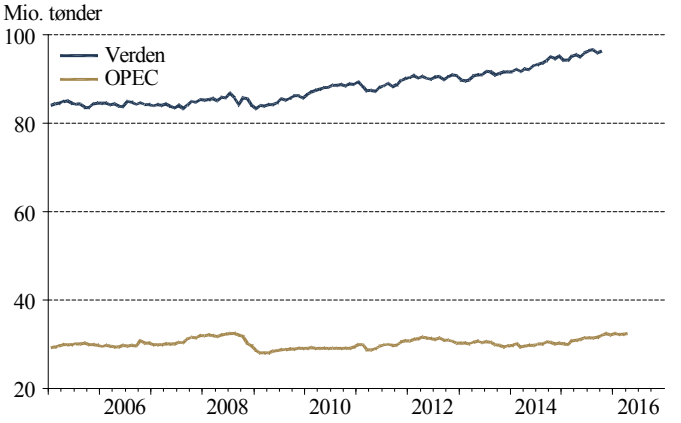
Anm.: Seneste observation er medio maj 2016.
Kilde: Macrobond.

Høj produktion også fra OPEC-lande

Olieproduktionen er vokset støt siden 2012, jf. figur I.47. Den stigende olieproduktion afspejler blandt andet fremkomsten af skifergasindustrien i Nordamerika og et relativt stort udbud fra OPEC-landene. OPEC har tidligere reageret på faldende oliepriser ved at begrænse produktionen, men har siden november 2014 forsøgt at fastholde deres markedsandel fremfor at begrænse prisfaldet, jf. Verdensbanken (2015).[6] OPEC's olieproduktion er derfor relativ høj og over den annoncerede kvote.

6) Verdensbanken (2015): *Understanding the Plunge in Oil Prices: Sources and Implications.*

Figur I.47 Olieproduktion



Anm.: Seneste observationer er oktober 2015 for olieproduktionen i verden og april 2016 for OPEC.
Kilde: Macrobond.

Kontrafaktisk forløb med oliepris på 100-110 dollar i 2014-18

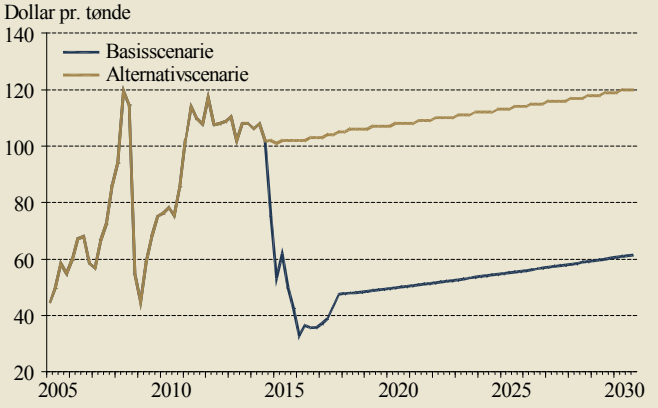
Effekten af olieprisfaldet er her kvantificeret med en beregning på den globale makroøkonometriske model NiGEM. I modellen regnes på et scenarie, hvor olieprisen antages at befinde sig på omkring 100-110 dollar pr. tønde i årene 2014-18, hvorefter den stiger behersket til ca. 120 dollar pr. tønde i 2030, jf. boks I.10. Dette kan fortolkes som om, at oliemarkedet rammes af et permanent, positivt udbudsstød i basisscenariet, mens dette ikke er tilfældet i alternativscenariet. Dermed kan beregningen opfattes som en kvantificering af, hvordan økonomien ville have udviklet sig i fravær af olieprisfaldet.

Boks I.10 Alternativt olieprisscenarie

Effekterne af olieprisfaldet siden efteråret 2014 er kvantificeret med en beregning på den globale økonometriske model NiGEM (*National Institute Global Econometric Model*). Modellen indeholder et stort antal økonomier, som er forbundet via handelskanaler. Olie indgår sammen med anden energi som et produktionsinput i de enkelte økonomier.

Konkret er regnet på et scenarie, hvor olieprisen i stedet for at falde i efteråret 2014 antages at forblive på en bane, hvor den stiger fra ca. 100 dollar pr. tønde i 2014 til 120 dollar i 2030. For årene efter 2017 svarer det til en parallelforskydning opad af modellens grundforløb med ca. 60 dollar, jf. figur A. Beregningen foretages under modellens standardantagelser om aktørernes adfærd, herunder forventningsdannelse og finans- og pengepolitiske reaktionsmønstre.

Figur A Olieprisscenarie



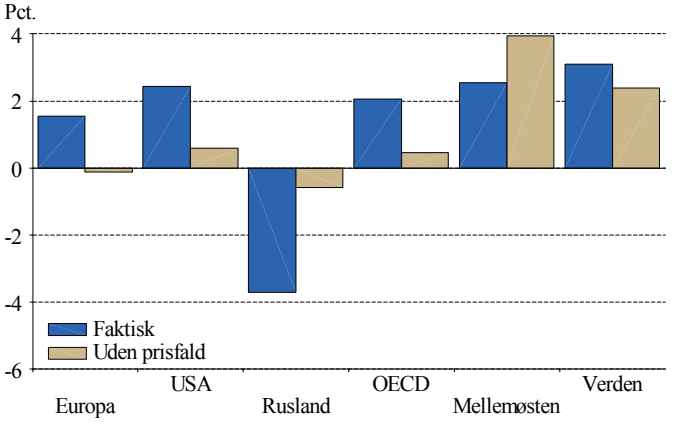
Anm.: Figuren viser modellens grundforløb og det alternative scenarie.
Kilde: Egne beregninger med NiGEM.

Store effekter af olieprisfald

Ifølge modelberegningen ville væksten i global økonomi have været 0,7 pct.point lavere i 2015, hvis olieprisen ikke var faldet. For OECD-landene ville væksten have været 1,6 pct.point lavere i 2015, så disse lande har i stort omfang nydt godt af olieprisfaldet ifølge beregningen. En række af de olieeksporterende økonomier er blevet stillet ringere af olieprisfaldet. I Rusland og Mellemøsten ville væksten

således have været henholdsvis 3,1 og 1,4 pct.point højere i fravær af prisfaldet, jf. figur I.48.

Figur I.48 BNP-vækst i 2015 med og uden olieprisfald



Anm.: Figuren viser den faktiske vækst i BNP i 2015 og den beregnede BNP-vækst i fravær af olieprisfaldet.
Kilde: Egne beregninger med NiGEM.

De positive effekter har formentlig været mindre end beregnet

Da BNP-væksten var behersket i 2015, implicerer de store beregnede effekter af olieprisfaldet, at væksten i Europa ville have været svagt negativ i 2015, hvis olieprisen ikke var faldet. I både USA og i det samlede OECD-område ville væksten have været ca. 0,5 pct. Det er meget lave vækstrater, og det indikerer, at det store olieprisfald ikke har haft så store positive effekter på disse økonomier, som beregningen viser.

Prisfald formentlig drevet af både udbud og efterspørgsel

Det kan ikke afgøres med sikkerhed, om udviklingen på oliemarkedet primært er påvirket af forhold på udbuds- eller efterspørgselssiden. Hvis olieprisfaldet skyldes en svag efterspørgsel afledt af den globale vækstafdæmpning, vil olieprisfaldet blot afbøde afdæmpningen fremfor at øge væksten i global økonomi. Misforholdet mellem det store olieprisfald og det tilsyneladende fravær af en signifikant vækstimpuls til verdensøkonomien tyder umiddelbart på, at dette er tilfældet. Der er dog en række forhold, herunder fremkomsten af skiftergasindustrien i Nordamerika, det

store udbud fra OPEC-landene og Irans genindtræden på oliemarkedet, som taler for, at gunstige forhold på udbudssiden også spiller en væsentlig rolle for prisfaldet. Udbudsforholdenes betydning betones også af blandt andre Verdensbanken (2015) og Obstfeld mfl. (2016).[7]

Forøget usikkerhed kan have dæmpet vækstimpuls …

Den tilsyneladende beskedne effekt af de gunstige forhold på udbudssiden kan skyldes flere forhold. Olieprisfaldet reducerer virksomhedernes produktionsomkostninger, men det vil først omsætte sig i stigende produktion, når den generelle efterspørgsel stiger. Det er sandsynligt, at den forøgede usikkerhed om udviklingen på oliemarkedet og i verdensøkonomien generelt har fået husholdninger og virksomheder til at være tilbageholdende med at øge forbruget og investeringerne.

… og den økonomiske politik har ikke bidraget til at øge efterspørgslen yderligere

Generelt kan den økonomiske politik ikke siges at have stimuleret efterspørgslen yderligere i forbindelse med olieprisfaldet. Pengepolitikken er generelt meget lempelig i OECD-landene, men i mange lande har centralbankerne ikke lempet yderligere i forbindelse med olieprisfaldet – blandt andet fordi renterne i forvejen befinder sig tæt ved 0 pct. og dermed ikke kan sænkes meget mere. Derfor har olieprisfaldet bidraget til at øge realrenten via den negative effekt på inflationen, jf. Obstfeld mfl. (2016). Samtidig er finanspolitikken blevet strammet de senere år i både USA og Europa. Dermed har hverken finans- eller pengepolitikken i nævneværdigt omfang bidraget til at skabe den forøgelse af den samlede efterspørgsel, som er nødvendig for, at de positive effekter af olieprisfaldet materialisere sig.

I.5 Aktuel økonomisk politik

Konjunkturerne ventes at blive normaliseret de kommende år

Efter et første halvår med økonomisk fremgang, indebar andet halvår 2015, og i særdeleshed tredje kvartal, en svag udvikling i efterspørgsel og produktion. Som følge af udviklingen i andet halvår 2015, forventes væksten i BNP i år kun

7) Verdensbanken (2015): *Understanding the plunge in oil prices: Sources and implications* og Obstfeld, Maurice, Arezki, Rabah, og Milesi-Feretti, Gian Maria (2016): *Oil prices and the global economy: It's complicated.*

at blive omkring 1 pct. Den økonomiske fremgang forventes imidlertid at tage til igennem 2016, og fra og med 2017 forventes væksten i BNP at være omkring 2 pct. Det private forbrug ventes, ligesom i år, at yde et betydeligt bidrag til aktivitetsfremgangen de kommende år. Den samlede aktivitetsfremgang ventes at føre til, at konjunktursituationen gradvist vil blive normaliseret.

Risiko for lavere global vækst

Der er imidlertid en risiko for, at konjunkturnormaliseringen bliver langsommere end lagt til grund for prognosen, eksempelvis i tilfælde af at den internationale økonomi udvikler sig svagere end forventet. I løbet af foråret er forøget usikkerhed blandt andet kommet til udtryk ved betydelige aktiekursfald, særligt i Kina. De internationale vækstskøn for 2016 er desuden nedjusteret den seneste tid. En mærkbar, yderligere opbremsning af den globale økonomi vil ramme Danmark via lavere eksport og muligvis også via lavere indenlandsk efterspørgsel som følge af mindre tillid til den økonomiske situation.

Finanspolitikken strammes de kommende år

Med den økonomiske politik regeringen har lagt op til, herunder fastlæggelsen af udgiftslofterne frem til 2019, vil finanspolitikken bidrage negativt til den økonomiske aktivitet de kommende år. Ifølge vurderingen i nærværende prognose indebærer finanspolitikken isoleret set en reduktion i den årlige BNP-vækst med mellem ca. ¼ og ½ pct.point i perioden 2016-19. Det skyldes i særdeleshed en afdæmpet udvikling i det offentlige forbrug.

Ny vurdering af strukturel arbejdsstyrke

Med nærværende prognose lægger formandskabet en ny vurdering af den ledige produktionskapacitet i dansk økonomi til grund som følge af ændrede antagelser bag beregningen og et opdateret datagrundlag. Med den nye vurdering er det strukturelle niveau reduceret med ca. 40.000 personer i forhold til *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*. Dette har bidraget til, at vurderingen af output gap i 2015 er justeret fra -3,4 pct. til -2,1 pct. Med den nye vurdering af strukturel arbejdsstyrke skønnes arbejdsstyrken at være omkring 30.000 personer lavere end det strukturelle niveau.

Ikke tydelige tegn på kapacitetspres på arbejdsmarkedet

Selvom økonomien som helhed har en ledig produktionskapacitet, kan der godt opstå mangel på arbejdskraft og lønpres på dele af arbejdsmarkedet. Der er imidlertid ikke tydelige tegn på dette aktuelt. Selvom indikatorerne for mangel på arbejdskraft har udvist en stigende tendens i enkelte erhverv, er de fortsat på lave niveauer. Og på trods af at ledigheden er faldet markant det seneste års tid, har dette ikke givet sig udslag i betydeligt højere lønstigningstakter.

Budgetlovens metode overvurderer kortsigtet effekt på strukturel saldo

Nedjusteringen af det strukturelle niveau for arbejdsstyrken har isoleret set forværret den strukturelle saldo, beregnet efter budgetlovens anvisninger, med 0,9 pct. af BNP på kort sigt. Formandskabets egen vurdering af effekten på de offentlige finanser af at nedjustere det strukturelle niveau for arbejdsstyrken er imidlertid kun en forværring på ca. 0,4 pct. af BNP, altså mindre end halvt så stort som den justering budgetlovens metode lægger op til, jf. kapitel II. Dette illustrerer, at budgetlovens metode til at opgøre strukturel saldo bygger på en række forsimplende antagelser, blandt andet om en fast sammenhæng mellem ændringer i beskæftigelses- og output gap og den offentlige saldo.

Forbedring af de offentlige finanser de kommende år

Blandt andet som konsekvens af nedjusteringen af strukturel arbejdsstyrke indebærer nærværende prognose, at der i 2016 vil være et underskud på den strukturelle offentlige saldo på 0,7 pct. af BNP vurderet ud fra budgetlovens anvisninger. Stramningen af finanspolitikken de kommende år bidrager til, at den strukturelle saldo forventes at blive gradvist forbedret, og i 2017 forventes et underskud på 0,3 pct. af BNP vurderet ud fra budgetlovens metode. Den faktiske offentlige saldo ventes i 2016 at udvise et underskud på godt 2 pct. Såvel stramningen af finanspolitikken som normaliseringen af konjunktursituationen forventes at føre til en forbedring af den faktiske offentlige saldo. I 2020 forventes således et overskud på 0,1 pct. af BNP på den faktiske offentlige saldo, og i 2025 forventes et overskud på 0,4 pct. af BNP.

Stramning af finanspolitikken nødvendig

Den finanspolitiske stramning, der er lagt op til, vurderes at være passende afstemt med den forventede konjunkturudvikling. Hvis finanspolitikken alternativt havde været neutral for væksten frem mod 2019, ville output gap blive lukket hurtigere, hvorved der vil være større risiko for kapa-

citetspres på arbejdsmarkedet og accelererende lønninger. Med den aktuelle vurdering af konjunktursituationen og de offentlige finanser er den planlagte stramning desuden nødvendig for, at budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP for den strukturelle saldo ikke overskrides de kommende år. Den senere tids forøgede usikkerhed i international økonomi og risikoen for lavere global vækst taler imidlertid for, at de finanspolitiske stramninger ikke forceres.

Vanskeligt at styre den kortsigtede økonomiske politik efter strukturel saldo

Den betydelige nedjustering af strukturel saldo illustrerer usikkerheden omkring opgørelsen af denne. Med budgetloven er den strukturelle saldo blevet et centralt måltal, som en indikator for de offentlige finansers aktuelle, underliggende sundhedstilstand. Det er som udgangspunkt hensigtsmæssigt, at den økonomiske politik baseres på en vurdering af, hvor sunde de offentlige finanser underliggende er. Med den betydelige usikkerhed, der er forbundet med at opgøre strukturel saldo, er der imidlertid også vanskeligheder forbundet med at styre den kortsigtede økonomiske politik efter denne. Det er uundgåeligt, at opgørelsen af strukturel saldo ændres, i takt med der offentliggøres ny statistik og metoderne til at opgøre strukturelle niveauer løbende forbedres.

Treparts-forhandlinger har fokuseret på integration på arbejdsmarkedet

Siden 2014 har der været en betydelig stigning i tilgangen af asylansøgere. Det er ligeledes sandsynligt, at der i 2016, og muligvis også de kommende år, vil komme relativt mange ikke-vestlige flygtninge til Danmark. I lyset af den lave erhvervsdeltagelse blandt personer fra ikke-vestlige lande og de udfordringer dette kan medføre de kommende år, er det positivt, at regeringen og arbejdsmarkedets parter har gjort integration af flygtninge til en del af forårets treparts-drøftelser.

Mulighed for lavere løn og uddannelses-forløb

I forbindelse med drøftelserne er der indgået aftale om, at virksomheder i en periode på op til to år kan ansætte flygtninge mellem 18 og 40 år i et uddannelsesforløb med en timeløn på ned til 49 kr. Dette er under halvdelen af de normale overenskomstfastsatte mindstelønninger. Virksomheder, der ansætter flygtninge eller familiesammenførte, vil desuden modtage en bonus, hvis størrelse afhænger af, hvor længe ansættelsen varer. Til gengæld forpligtes virksom-

hederne til at give den enkelte flygtning 20 ugers integrationsuddannelse i løbet af de to år.

Hensigtsmæssigt supplement til reduktion i overførsels-niveauet

Ydelserne for nytilkomne indvandrere og flygtninge blev reduceret i efteråret med indførelsen af integrationsydelsen. Med forårets trepartsdrøftelser flyttes fokus fra udbuddet af arbejdskraft til efterspørgslen efter arbejdskraft for denne gruppe. Generelt vil en ydelsesreduktion mindske indkomstgrundlaget og dermed gøre det mere attraktivt at komme i beskæftigelse, hvilket vil få nogle af de berørte i beskæftigelse. Det er imidlertid problematisk, hvis de berørte grupper har kvalifikationer, der ikke modsvarer de mindstelønninger, arbejdsmarkedets parter har forhandlet sig frem til. I så fald hindres disse grupper i at reagere på ydelsesnedsættelsen og dermed i at deltage på arbejdsmarkedet. Det vurderes derfor at være hensigtsmæssigt, at en reduktion i ydelsesniveauet ledsages af muligheden for lavere mindstelønninger.

Mulighed for påvirkning af andre dele af arbejdsmarkedet

Muligheden for, at en særlig gruppe kan arbejde til en løn, der ligger under de normale mindstelønninger, kan dog potentielt have konsekvenser for andre dele af arbejdsmarkedet. På kort sigt er der mulighed for, at tiltaget vil reducere beskæftigelsen blandt andre grupper med relativt begrænsede indtjeningsevner, som ikke er omfattet af muligheden for at blive lønnet under de almindelige mindstelønninger. På længere sigt forventes en eventuel beskæftigelsesnedgang dog at forsvinde via løntilpasning. Det er desuden muligt, at tiltaget på længere sigt vil reducere lønniveauet for mere produktiv arbejdskraft, som udfører lignende eller nært beslægtede arbejdsfunktioner. Størrelsen af gennemslaget til den øvrige del af arbejdsmarkedet er vanskelligt at vurdere præcist, og man bør derfor løbende overvåge udviklingen.

Regeringen lægger op til skattereform til efteråret

Regeringen har lagt op til forhandlinger om en skattereform til efteråret og annonceret, at der i den forbindelse vil blive fremlagt en 2025-plan, der vil klargøre råderummet i forbindelse med skattereformen. Man bør være forsigtig med at vedtage ufinansierede skattelettelser i den nuværende situation, hvor der er betydelig usikkerhed om udviklingen i de offentlige finanser de kommende år. Dette bør imidlertid

ikke hindre effektivitetsfremmende skatteomlægninger, der er fuldt finansierede. Hvad enten skattelettelser finansieres ved at forøge andre skatter eller afgifter, via strukturreformer eller ved reduktioner af offentlige udgifter, bør disse finansieringstiltag blive konkret specificerede i forbindelse med reformen.

Fokus på effektiviteten i det videregående uddannelses-system

De seneste år har der været fokus på effektiviteten i det videregående uddannelsessystem, blandt andet i form af fremdriftsreformen og nedsættelsen af en arbejdsgruppe, der skal vurdere det såkaldte taxametersystem, som styrer tildelingen af midler til universiteterne. Der har derimod været mindre fokus på at ændre systemet i retning af at skærpe de studerendes tilskyndelse til at vælge uddannelser med et højt samfundsøkonomisk afkast.

Omlægning af SU-stipendier overvejes som led i skattereform …

Regeringen har tidligere meldt ud, at den ønsker en nedsættelse af topskatten som en del af skattereformen. En sådan topskattenedsættelse vil i overvejende grad komme kandidater, dvs. personer med en lang videregående uddannelse, til gode. I den anledning er det blevet foreslået, at en del af topskatreduktionen finansieres ved at omlægge SU-stipendiet til kandidatstuderende til SU-lån. Fordelingsmæssigt har SU-stipendiet til kandidatstuderende den særlige egenskab, at selvom det reducerer uligheden i årsindkomster, bidrager det til at øge uligheden i indkomsterne set over et livsforløb.[8] Samlet set vil skattereduktionen og en sådan SU-omlægning skærpe de studerendes tilskyndelse til at vælge uddannelser med et højt privat- og samfundsøkonomisk afkast.

… men fagøkonomien giver ikke entydige anbefalinger herfor

Set over et livsforløb vil en sådan reduktion af topskatten og en omlægning af SU-stipendiet øge den disponible indkomst blandt store grupper af kandidater, men der vil på den anden side også være store grupper af kandidater, der vil opnå en lavere livsindkomst som følge af tiltaget. Dette er især tilfældet for humanistisk uddannede kandidater, idet en betydelig del af denne gruppe ikke har udsigt til at betale ret

8) Dette er påpeget af Det Økonomiske Råds formandskab i *Dansk Økonomi, efterår 2001* og af Økonomi og Indenrigsministeriet i *Fordeling og incitamenter 2013*.

meget topskat i løbet af karrieren. De vil dermed ikke opnå en kompensation for SU-bortfaldet. Af samme årsag findes ikke en ren fagøkonomisk begrundelse for at foreslå omlægningen, som dermed til syvende og sidst er en politisk afvejning.

Lav dansk BNP-vækst siden 2009 relativt til andre lande …

Dansk økonomi har siden 2009 været præget af lavere økonomisk vækst end i en lang række andre lande. Dette kommer til udtryk ved en svag udvikling i beskæftigelsen, som igen kan henføres til en svag udvikling i den danske erhvervsfrekvens. Det er sandsynligt, at en stigende tilgang til uddannelsessystemet er en del af forklaringen på den svage udvikling i erhvervsfrekvensen og dermed i BNP. Hertil kommer, at forskydninger i aldersfordelingen ligeledes trækker i retning af en lavere vækst i Danmark end i mange andre lande, jf. kapitel III.

… men mere positiv velstandsudvikling

I perioden siden 2009 har Danmark imidlertid opnået bytteforholdsgevinster på eksportmarkederne og haft en høj nettoindkomst fra udlandet. Derfor har udviklingen i den samlede danske velstand været væsentlig mere positiv end udviklingen i BNP.

Vigtigt at holde et fokus på beskæftigelse, produktivitet og bytteforhold

Set over en længere periode har såvel udviklingen i produktiviteten som beskæftigelsen været svag i Danmark relativt til andre lande. Det er vigtigt, at der også fremover fokuseres på denne udvikling. Desuden er det vigtigt at få klargjort, hvad der ligger bag den gunstige udvikling i det danske bytteforhold, og om denne udvikling kan forventes at fortsætte fremover. Er dette ikke tilfældet, er det essentielt, at den danske produktivitetsvækst løftes, hvis Danmark ikke fremover skal opleve en relativ tilbagegang i velstanden.

Debat om højere bidragssatser

Nykredit har annonceret, at bidragssatserne i dets realkreditselskab Totalkredit hæves som et led i en kommende børsnotering. Tiltaget er en reaktion på forventede stramninger af kapitalkravene til udlån mod lav risiko. Udmeldingen om de forøgede bidragssatser har udløst en betydelig offentlig debat. Nykredit har selv påpeget, at den valgte model skal ses som et alternativ til at reducere dets omkostninger igennem lavere udlånsaktivitet.

Højere låneomkostninger kan afspejle øget finansiel regulering …

De generelle stramninger af kapitelkravene har i regi af Basel III-komiteen fundet sted siden 2010, hvor finanskrisen havde tydeliggjort behovet for en strammere regulering af den finansielle sektor. Øgede omkostninger for forbrugerne kan være en sideeffekt ved strammere finansiel regulering og skal derfor afvejes mod gevinsten i form af en mindre risikofyldt finansiel sektor.

… men kan være problematisk, hvis der er mangelfuld konkurrence

Det er positivt, at Nykredit og andre SIFI'er (systemisk vigtige finansielle institutter) har muligheden for at polstre sig, når det er nødvendigt. Forøgelsen af bidragssatserne er imidlertid problematisk, hvis der er barrierer, der hindrer kunderne i at skifte til et andet realkreditinstitut eller til et banklån. Omkostningerne herved kan for forbrugerne være betydelige, hvilket kan være en hindring for at skifte til en anden långiver. Som udgangspunkt bør den samlede pris for at skifte til en anden långiver afspejle de reelle omkostninger, der er forbundet herved, herunder omkostninger til tinglysning. Er prisen højere end det, udgør det et samfundsøkonomisk effektivitetsproblem. Det er derfor positivt, at Erhvervs- og Vækstministeriet har bedt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om at igangsætte en analyse af konkurrencesituationen på realkreditmarkedet, der blandt andet skal klargøre, hvordan konkurrencen kan forbedres.

Boligbeskatning: Nominalprincippet bør ophæves

Nominalprincippet, der har været en del af skattestoppet siden 2002, har bidraget til en reduktion af den effektive beskatning af ejerboliger, især i de områder af landet, hvor boligpriserne er steget mest. Dermed er det boligejerne i de områder af landet, hvor fremgangen har været størst, og hvor boligpriserne i udgangspunktet var højest, der har fået de største gevinster. Udhulingen af den effektive beskatning af ejerboliger har belastet de offentlige finanser og mindsket muligheden for at sænke andre mere skadelige skatter. Formandskabet anbefaler på baggrund af analyser præsenteret i kapitel IV, at nominalprincippet ophæves, så ejendomsværdiskatten opkræves på baggrund af de aktuelle ejendomsvurderinger.

Ejendomsværdiskat bør forøges

For at sikre et mere hensigtsmæssigt skattesystem anbefaler formandskabet endvidere, at den eksisterende ejendomsværdisskat hæves. Provenuet fra en sådan forhøjelse kan

eksempelvis indgå som en del af finansieringen af den skattereform, der er lagt op til. De umiddelbart negative virkninger af en forøgelse af ejendomsværdiskatten kan delvis modvirkes gennem gradvis indfasning og overgangsordninger og en udvidelse af den nuværende mulighed for udvalgte persongrupper at indefryse ejendomsskatten. Hvis det vurderes, at det trods disse muligheder er uacceptabelt at hæve ejendomsværdiskatten, bør det alternativt overvejes at supplere den nuværende ejendomsværdiskat med en beskatning af kapitalgevinster på ejerboliger.

Grundskylden bør bevares og på sigt hæves

Endelig fraråder formandskabet en reduktion af den nuværende beskatning af jord (grundskylden). Mængden af jord er givet, og grundskylden er dermed nedvæltet fuldt ud i jordprisen. Det betyder, at grundskyld er en af de få skatter, der praktisk talt ikke forvrider samfundsøkonomien. Med et stigende pres på de øvrige skattekilder bør grundskylden derfor snarere udgøre en større andel af de samlede skatter i fremtiden. På grund af de potentielt kraftige kapitaliseringseffekter bør ændringer i grundskyldspromillen indføres gradvist.

Støtte til udvinding i Nordsøen bør ikke forøges

Den seneste tids fald i olieprisen har udløst en debat, om virksomhederne i Nordsøen bør opnå mere favorable vilkår i beskatningen af afkastet ved olie- og gasudvindingen. Formandskabet har tidligere, senest i *Dansk Økonomi forår 2013*, argumenteret for, at beskatningen af den ekstraordinære indtjening i Nordsøen omvendt er for lav. Det skyldes, at staten har ejendomsretten til naturressourcerne og derfor også bør indtjene den altovervejende del af det overnormale afkast ved udvindingen. At blandt andet lavere oliepriser gør selve afkastet mindre og dermed naturligt fører til en lavere produktion, ændrer ikke herved. Det er ikke noget mål i sig selv at opretholde så stor en udvinding i Nordsøen som muligt, uanset om den er rentabel eller ej. Tværtimod er det uhensigtsmæssigt at give subsidier til at opretholde en produktion, der i udgangspunktet ikke er rentabel.

Regeringen foreslår af PSO-afgiften omlægges

Regeringen har for nyligt foreslået at omlægge PSO-afgiften, der i dag opkræves som et tillæg til elprisen og anvendes til at finansiere støtte til vedvarende energi (VE) via garanterede mindstepriser. Regeringen foreslår, at udgif-

terne til støtte af vedvarende energi i stedet kommer til at indgå på den årlige finanslov.

PSO-afgiften kan ikke begrundes ud fra provenuhensyn …

Hvis begrundelsen for PSO-afgiften er, at den skal skabe et provenu til at finansiere støtte til VE, vil det, som formandskabet tidligere har anbefalet, være hensigtsmæssigt at omlægge afgiften til bundskatten. Dette vil flytte afgiften over på en bredere skattebase og eliminere de negative effekter på virksomhedernes sammensætning af produktionsinput og på husholdningernes forbrugssammensætning. Nylige beregninger udført i forbindelse med afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet bekræfter, at der kan være en betydelig samfundsøkonomisk gevinst ved at omlægge PSO-afgiften til personskatter. Samtidig kan man ved at lægge udgifterne til støtte til vedvarende energi over på finansloven bidrage til, at disse indgår i den løbende prioritering af de offentlige midler.

… og heller ikke ud fra VE-målsætning

Klimarådet har fremført det synspunkt, at den nuværende PSO-afgift bør fastholdes. Klimarådet vurderer således, at en særlig VE-målsætning for elsektoren er hensigtsmæssig, og at PSO-afgiften dermed afspejler de stigende VE-omkostninger, der følger af et øget elforbrug. Formandskabet deler ikke vurderingen af, at en særskilt VE-målsætning for elsektoren er hensigtsmæssig. Det er velbegrundet at have en generel målsætning om at reducere udledningen af drivhusgasser, og det er hensigtsmæssigt at forfølge en sådan målsætning ved at pålægge alle drivhusgasudledninger en ensartet afgift. Dette sker i dag indenfor kvotesektoren, hvor EU's CO_2-kvotesystem regulerer udledningen af drivhusgasudledninger, herunder i elsektoren. Forfølgelse af et mål om mindre udledning af drivhusgasser gennem kvotesystemet kan resultere i en højere VE-andel indenfor såvel kvotesektoren som andre sektorer. Det er imidlertid ikke hensigtsmæssigt at have selvstændige målsætninger for VE-andele for bestemte sektorer under kvotesystemet eller at forfølge sådanne målsætninger gennem særlige tilskudsordninger. I så fald risikeres det, at VE-investeringerne forvrides mellem de sektorer der dækkes af kvotesystemet og at omkostningerne ved at nå en given målsætning om drivhusgasudledninger forøges.

VE-mål nås bedst gennem reduktion i antallet af kvoter på EU-niveau

Formandskabet har tidligere frarådet en særlig dansk indsats indenfor kvotesektoren, fordi en sådan indsats er uden effekt på de samlede drivhusgasudledninger fra Europa. En reel reduktion af drivhusgasudledningerne inden for kvotesektoren forudsætter i stedet, at EU reducerer antallet af kvoter, der udbydes i det europæiske kvotemarked.

KAPITEL II

OFFENTLIGE FINANSER

II.1 Indledning

Finanspolitiske rammer i Danmark

De finanspolitiske rammer i Danmark er blandt andet bestemt af budgetloven, der trådte i kraft den 1. januar 2014. Med budgetloven er der indført udgiftslofter, der lægger loft over størstedelen af de offentlige udgifter. Samtidig fastlægges det i budgetloven, at den planlagte finanspolitik årligt skal overholde underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP for den strukturelle saldo. Finanspolitikken skal endvidere planlægges indenfor rammerne af Stabilitets- og Vækstpagten, hvor grænsen for det faktiske offentlige underskud er 3 pct. af BNP. Derudover skal finanspolitikken være holdbar.

Rolle som "finanspolitisk vagthund"

Som led i budgetloven er formandskabet for Det Økonomiske Råd tildelt rollen som "finanspolitisk vagthund". Ifølge loven om Det Økonomiske Råd har formandskabet fået til opgave årligt at vurdere den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser og den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo. Formandskabet skal også vurdere, om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger, og om de vedtagne udgiftslofter overholdes.

Strukturel saldo tæt på ½ pct.-grænsen i 2017

Formandskabets vurderinger af overholdelsen af de finanspolitiske målsætninger og grænser afrapporteres i afsnit II.2. Det strukturelle underskud beregnet efter budgetlovens metode forventes at være indenfor underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP fra 2017 og frem, jf. figur II.1. I 2017 vurderes den strukturelle saldo dog at være tæt på grænsen, idet den vurderes at udvise et underskud på 0,3 pct. af BNP. De efterfølgende år forventes den strukturelle saldo gradvist at blive forbedret til et overskud i 2020. Forbedringen af den strukturelle saldo kan blandt andet henføres til, at det offentlige forbrug udgør en faldende andel af BNP i de år, hvor forbruget er underlagt udgiftslofter. Hertil kommer en stigen-

Kapitlet er færdigredigeret den 17. maj 2016.

de tilbagetrækningsalder, som reducerer udgifterne til indkomstoverførsler. Skønnet for den strukturelle saldo er dog i alle år forværret siden den seneste prognose hovedsageligt som følge af ændrede antagelser og nye data i beregningen af den strukturelle arbejdsstyrke, jf. kapitel I.

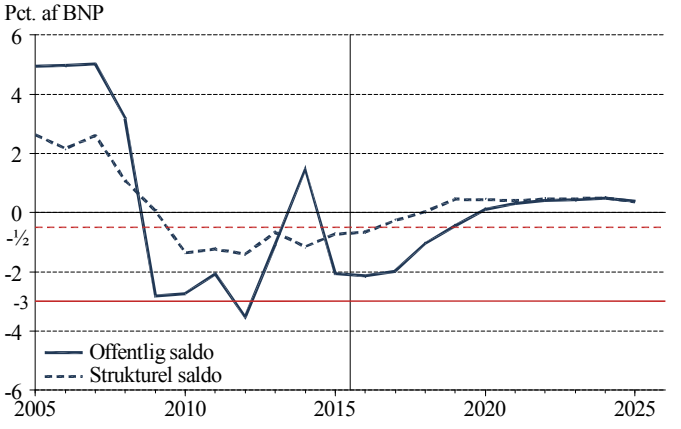
Faktisk underskud mindre end 3 pct. af BNP

Underskuddet på den faktiske saldo vurderes at udgøre 2,1 pct. af BNP i 2016. I 2017 vurderes underskuddet at udgøre 2,0 pct. af BNP. På mellemlang sigt forventes en yderligere forbedring af den faktiske offentlige saldo, som til dels skal ses i lyset af en forventet normalisering af konjunktursituationen. Forbedringen skyldes dog også den strukturelle forbedring, som er nævnt ovenfor.

Omtrent samme vurdering af saldi som regeringen

Regeringen skønner i *Konvergensprogram 2016*, at underskuddet på den faktiske saldo vil udgøre 2,3 pct. af BNP i 2016 og 1,9 pct. af BNP i 2017. For så vidt angår den strukturelle saldo, skønner regeringen et underskud på 0,4 pct. af BNP i 2017. Regeringens vurdering af stillingen for de offentlige finanser svarer derfor omtrent til vurderingen i nærværende prognose.

Figur II.1 Den offentlige saldo



Anm.: Den strukturelle saldo er beregnet ud fra budgetlovens metode. Den lodrette linje markerer overgangen til prognoseperiode.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Grænser kan overskrides i både 2016 og 2017

Der er betydelig usikkerhed forbundet med vurderingen af både den faktiske og strukturelle offentlige saldo. Der skal derfor kun små ændringer i forudsætningerne til, før grænserne overskrides i 2016 og 2017. Der er derfor grund til særlig opmærksomhed omkring de offentlige finanser på kort sigt.

Udgiftslofter overholdt i 2015, …

Siden 2011 har de kommunale udgifter i mange kommuner været lavere end det budgetterede niveau. Dette mindreforbrug er dog gradvist blevet reduceret, og ca. halvdelen af alle kommuner og regioner overskred driftsbudgettet i 2015. De offentlige regnskaber viser dog, at de offentlige udgifter samlet set var lavere end budgetteret, og at udgifterne dermed lå under udgiftslofterne i 2015.

… men kommende udfordringer pga. flygtninge og høje investeringer

Ses der samlet på anlægs- og driftsudgifterne i kommuner og regioner, svarer budgettet omtrent til regnskabet i 2015. De kommende år er der en særlig udfordring i kommunerne, som skal integrere et stort antal flygtninge og familiesammenførte. Dertil kommer, at der ifølge *Konvergensprogram 2016* er planlagt flere offentlige investeringer i de kommende år end der er finansieret i den offentlige investeringsramme. Overholdelse af udgiftslofter og mål for offentlige investeringer er en vigtig forudsætning for at overholde de finanspolitiske målsætninger for blandt andet den strukturelle saldo.

Antallet af flygtninge er et stort usikkerhedsmoment

Specielt antallet af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge og den efterfølgende integration på arbejdsmarkedet er en stor usikkerhedsfaktor for de offentlige finanser i de kommende år. Det vil være en stor udfordring for de offentlige finanser, hvis antallet af asylansøgere fortsætter på et højt niveau, og der ikke sker forbedringer af flygtningenes beskæftigelsesgrad.

Kapitlets indhold

Kapitlet består samlet set af fire afsnit. Afsnit II.2 indeholder en fremskrivning af de offentlige finanser frem til 2025 samt en vurdering af overholdelsen af de finanspolitiske mål. I afsnit II.3 præsentereres konsekvenserne af et stigende antal flygtninge for de offentlige finanser, og forskellige finanspolitiske handlemuligheder gennemgås. Endelig indeholder afsnit II.4 en sammenfatning og en række anbefalinger.

II.2 Offentlige finanser frem mod 2025

Grundlag for vurderingen og indhold i afsnittet

I dette afsnit præsenteres en fremskrivning af de offentlige finanser frem mod 2025. Fremskrivningen er baseret på den makroøkonomiske fremskrivning, der er beskrevet i kapitel I samt den vedtagne politik. Afsnittet indledes med en gennemgang af den forventede udvikling i den faktiske saldo frem mod 2020, hvorefter den forventede udvikling i de offentlige finanser fra 2020 til 2025 beskrives. Afsnittet indeholder også en vurdering af den strukturelle saldo, en vurdering af udgiftslofterne samt en vurdering af finanspolitikkens aktivitetsvirkning. Til sidst i afsnittet afrapporteres formandskabets samlede vurderinger af de finanspolitiske mål.

Stillingen på den faktiske saldo 2015-20

Underskud på den offentlige saldo på 2,1 pct. af BNP i 2015

Underskuddet på den offentlige saldo er i 2015 foreløbigt opgjort til ca. 41 mia. kr., svarende til 2,1 pct. af BNP, jf. tabel II.1, der viser udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter frem mod 2020. I 2015 er den offentlige saldo blandt andet påvirket af rabatordningen i forbindelse med Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) og omlægninger af kapitalpensionerne, som har medført ekstraordinære skatteindtægter for ca. 27 mia. kr. i 2015, svarende til ca. 1,4 pct. af BNP, jf. boks II.1. I fravær af disse indtægter ville underskuddet have været over 3 pct. af BNP, og underskuddet ville dermed have overskredet EU's grænse for den offentlige saldo.

Tabel II.1 Offentlige indtægter og udgifter

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	---------- Pct. af BNP ----------					
Personskatter[a)]	26,0	25,0	25,1	25,1	25,0	24,8
Heraf kapitalpension mv.[b)]	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Selskabsskat ekskl. Nordsø	2,4	2,5	2,4	2,2	2,2	2,2
Pensionsafkastbeskatning	1,1	1,4	0,7	0,9	0,8	0,9
Nordsøindtægter	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3
Afgifter	16,5	16,6	16,7	16,7	16,8	16,9
Øvrige indtægter	5,2	5,2	5,2	5,3	5,2	5,2
Indtægter i alt[c)]	51,6	51,0	50,4	50,5	50,2	50,3
Offentligt forbrug	26,2	26,4	26,2	25,9	25,6	25,4
Offentlige investeringer	3,7	3,6	3,5	3,4	3,4	3,4
Indkomstoverførsler	17,8	17,8	17,5	17,2	16,8	16,5
Øvrige udgifter	5,3	4,9	4,7	4,6	4,5	4,5
Udgifter i alt[c)]	52,9	52,6	51,9	51,1	50,3	49,8
Primær saldo	-1,3	-1,6	-1,5	-0,6	0,0	0,5
Nettorenteindtægter	-0,8	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4
Offentlig saldo	-2,1	-2,1	-2,0	-1,0	-0,4	0,1
Offentlig bruttogæld[d)]	40,2	41,7	42,4	41,9	40,6	38,8
	---------- Mia. kr. ----------					
Offentlig saldo	-41,1	-42,9	-41,0	-22,5	-9,9	2,6

a) Personskatter omfatter kildeskatter, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatter, som omfatter beskatning af kapitalpension.

b) Kapitalpension mv. dækker over de skatteindtægter, som følger af muligheden for at omlægge kapitalpensioner til alderspensioner med en skatterabat samt, at alle over 60 år med en opsparing i LD får mulighed for at betale skatten i 2015 med en skatterabat.

c) Indtægter og udgifter i alt er ekskl. renter.

d) Det er antaget, at ændringen i den offentlige formue i fremskrivningsperioden svarer til den offentlige saldo.

Anm.: Udviklingen efter 2020 fremgår af tabel II.3 senere i afsnittet.

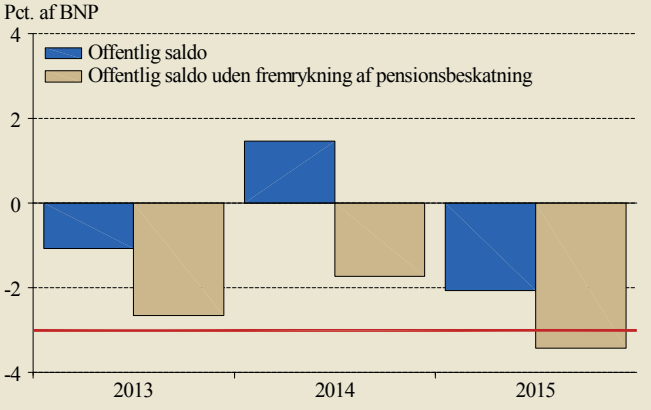
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Boks II.1 Kapitalpensionsomlægningerne i 2013-15

I forbindelse med *Aftale om skattereform*, der blev indgået i juni 2012, blev fradragsretten for indbetalinger til kapitalpension afskaffet med virkning fra 2013. Samtidigt blev der indført en rabatordning, så afgiftssatsen blev sænket fra 40 til 37,3 pct., hvis man i 2013 valgte at få udbetalt sin eksisterende kapitalpension eller omlægge den til en ikke fradragsberettiget ordning (alderspension). Med *Vækstplan DK* fra april 2013 blev rabatordningen forlænget til også at gælde i 2014, og ordningen blev yderligere forlænget til 2015 med *Pensionspakken* fra oktober 2014. Med *Pensionspakken* blev det også muligt for alle over 60 år med en pensionsopsparing i Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) at betale skatten med det samme med en skatterabat.

Konsekvensen af dette har været fremrykninger af beskatningen af pensioner for et betydeligt beløb. Samlet set skønnes rabatordningen i forbindelse med kapitalpensionsomlægningerne og LD at have øget skatteindtægterne med ca. 121 mia. kr. i perioden 2013-15, jf. Danmarks Statistik. Uden disse ekstraordinære indtægter ville stillingen på den faktiske offentlige saldo have været tæt på eller over EU's grænse for underskuddet på 3 pct. af BNP i 2013 og 2015, jf. figur A.

Figur A Den offentlige saldo 2013-15



Anm.: De brune søjler angiver den offentlige saldo i fraværet af de ekstraordinære indtægter fra omlægningen af kapitalpensioner (inkl. LD i 2015).

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Skøn for underskud på 2,1 pct. af BNP i 2016 …

I 2016 bortfalder de midlertidige indtægter fra omlægningen af kapitalpension og LD. På trods af dette ventes underskuddet at blive på niveau med 2015. Det skyldes blandt andet, at indtægterne fra pensionsafkastskatten (PAL) ventes at stige med ca. 0,3 pct. af BNP på grund af lavere rentestigninger gennem 2016 i forhold til 2015. Dertil kommer en stigning i personskatter mv. (ekskl. kapitalpensioner) fra 2015 til 2016 på 0,4 pct. af BNP. Det skyldes blandt andet, at lønsummen ventes at stige som andel af BNP, idet der forventes moderate lønstigninger, men lave prisstigninger. Samlet vurderes den offentlige saldo at udvise et underskud på 2,1 pct. af BNP i 2016. Det er omtrent på niveau med regeringens skøn for det offentlige underskud i *Konvergensprogram 2016*.

… er væsentligt mindre end hidtil skønnet pga. højere PAL-indtægter

Skønnet for den offentlige saldo i 2016 er opjusteret med godt 1,0 pct. af BNP siden *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*. Det kan næsten udelukkende tilskrives et højere forventet PAL-provenu, jf. tabel II.2. Det højere PAL-provenu skyldes lavere forventede rentestigninger gennem 2016 end lagt til grund i februar. I den anden retning trækker, at Nordsøindtægterne er nedjusteret som følge af en nedjustering af olieproduktionen.[1]

Tabel II.2 Dekomponering af ændringen i skøn for den faktiske saldo

	2016
	Pct. af BNP
Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016	-3,2
Ændret indtægt fra PAL-skatten	1,1
Ændret indtægt fra Nordsø	-0,1
Øvrige ændringer	0,0
Dansk Økonomi, forår 2016	-2,1

Kilde: Egne beregninger.

1) Ændringer siden *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016* og forskelle til *Konvergensprogram 2016* er nærmere beskrevet i et dokumentationsnotat, der kan fås ved henvendelse til De Økonomiske Råds sekretariat.

De offentlige finanser forbedres frem mod 2020

I 2017 ventes underskuddet på den offentlige saldo at udgøre 2,0 pct. af BNP, og frem mod 2020 ventes underskuddet at blive vendt til omtrent balance. De store underskud på kort sigt afspejler, at den økonomiske aktivitet skønnes at befinde sig på et forholdsvist lavt niveau i forhold til en normal konjunktursituation. Frem mod 2020 ventes beskæftigelsen at stige, og aktiviteten normaliseres gradvist. Det medfører flere indtægter fra skatter og afgifter og færre ledighedsrelaterede udgifter. Sammen med en beskeden vækst i de offentlige udgifter, jf. nedenfor, er det med til at forbedre den offentlige saldo.

Lavere udgifter til overførsler frem mod 2020

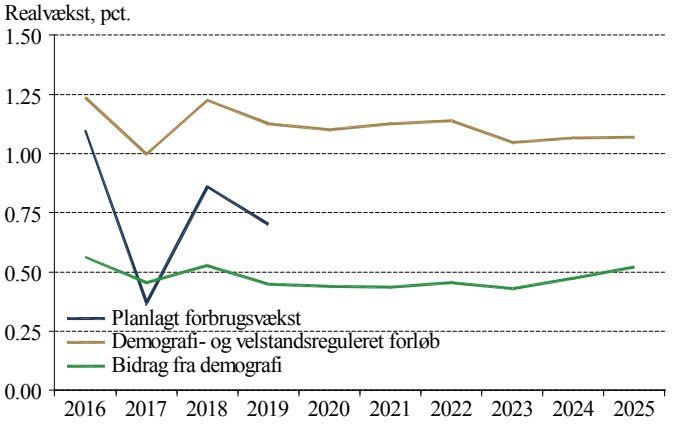
De offentlige udgifter til indkomstoverførsler ventes at blive reduceret fra godt 17,8 pct. af BNP i 2016 til 16,5 pct. af BNP i 2020. Reduktionen kan blandt andet henføres til, at efterløns- og folkepensionsalderen gradvist hæves i medfør af Tilbagetrækningsreformen fra 2011. Hertil kommer, at en række indkomstoverførsler mindrereguleres fra 2016 og frem, som konsekvens af *Aftale om skattereform* fra 2012.[2]

Lavere forbrugsvækst i 2016-19 end ved neutralt forløb

Det offentlige forbrug reduceres fra 26,4 pct. af BNP i 2016 til 25,4 pct. af BNP i 2020. Det skal ses i lyset af, at der med udgiftslofterne er forudsat en relativ beskeden offentlig forbrugsvækst på knap 0,8 pct. årligt fra 2016 til 2019. Efter 2019 er det lagt til grund for fremskrivningen, at det offentlige forbrug følger et neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb, jf. boks II.2. I perioden 2017-19 er væksten i det offentlige forbrug lavere end et neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb, jf. figur II.2. Det indebærer, at de offentlige serviceudgifter pr. indbygger stiger mindre end velstandsudviklingen i Danmark som helhed.

2) Normalt reguleres indkomstoverførslerne årligt med satsreguleringsprocenten, dvs. med lønudviklingen med fradrag på op til 0,3 pct.point til satspuljen. Med aftalen bliver opreguleringen mindsket for en række indkomstoverførsler i perioden 2016-23. På baggrund af *Aftale om skattereform* skønnes mindreregulering en samlet set at udgøre 5,1 pct.point over hele perioden.

Figur II.2 Offentlig forbrugsvækst



Anm.: Den planlagte realvækst for det offentlige forbrug i 2017 afviger fra regeringens planlagte niveau. Det skyldes, at regeringen planlægger et lavere forbrug end de vedtagne udgiftslofter i 2017, mens det er lagt til grund for nærværende prognose, at udgiftslofterne anvendes fuldt ud. Det demografi- og velstandsregulerede forløb og bidraget fra demografi er nærmere forklaret i boks II.2.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Beregning af neutralt forløb afviger fra Finansministeriet

På baggrund af Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning for 2016 er væksten i det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb opjusteret i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2015*. Det bemærkes, at DØR's beregning af det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb på visse punkter afviger fra den beregning, som Finansministeriet lægger til grund for deres holdbarhedsberegninger. Det gælder eksempelvis for fremskrivningen af det kollektive offentlige forbrug. I Finansministeriets beregning antages det kollektive offentlige forbrug at følge befolkningen, mens det kollektive offentlige forbrug i DØR-beregningen antages at følge væksten i strukturelt BNP.

Boks II.2 Neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb for det offentlige forbrug

Det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb for det offentlige forbrug beskriver et neutralt forløb, hvor det offentlige serviceniveau pr. bruger holdes konstant. Der tages således højde for udviklingen i befolkningens demografiske sammensætning og produktivitetsudviklingen i den private sektor. Det beskrives nedenfor, hvordan det neutrale forløb beregnes i de mellemfristede fremskrivninger.

I beregningen af det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb skelnes der mellem det individuelle og det kollektive offentlige forbrug. Det individuelle offentlige forbrug dækker over den del af forbruget, som er målrettet enkelte personer, og udgør ca. 70 pct. af det samlede offentlige forbrug. Det individuelle offentlige forbrug dækker eksempelvis over udgifter til undervisning og sundhed. Det neutrale forløb for det individuelle offentlige forbrug tager højde for det såkaldte demografiske træk på de offentlige ydelser. Det demografiske træk kan for eksempel både afspejle, at befolkningen bliver større, eller at aldersammensætningen af befolkningen ændres.

Det demografiske træk beregnes, så de offentlige forbrugsudgifter pr. person i en given demografisk gruppe holdes realt konstante. De demografiske grupper dækker over alder, køn og herkomst. Der tages således højde for, at for eksempel flere ældre personer vil øge efterspørgslen efter læger, mens flere børn vil øge efterspørgslen efter pædagoger. Det demografiske træk på det individuelle offentlige forbrug øger gennemsnitligt set den reale forbrugsvækst i det neutrale forløb med 0,5 pct.point om året frem mod 2020, fordi befolkningen gradvist bliver ældre og større.

Herudover forudsættes det, at den andel af det individuelle offentlige forbrug, der består af varekøb, bliver velstandsreguleret, så den offentlige sektor gradvist tilføres nye midler til at købe den nyeste teknologi. Det betyder, at det individuelle offentlige varekøb i den private sektor forudsættes at vokse i takt med produktivitetsudviklingen i den private sektor. Det individuelle offentlige varekøb bliver derfor både demografi- og velstandsreguleret. Velstandsreguleringen af varekøbet øger gennemsnitligt set den samlede realvækst i det offentlige forbrug med 0,2 pct.point årligt.

Boks II.2 Neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb for det offentlige forbrug, fortsat

Det kollektive offentlige forbrug dækker over den del af det offentlige forbrug, der ikke er målrettet individer, og udgør ca. 30 pct. af det samlede offentlige forbrug. Det drejer sig eksempelvis om udgifter til politi, forsvar og administration. Det forudsættes i beregningen af det neutrale forløb, at de nominelle udgifter til det kollektive offentlige forbrug stiger med væksten i strukturelt nominelt BNP. Frem mod 2020 øger denne effekt realvæksten i det neutrale offentlige forbrug med ca. 0,4 pct.point årligt. Det bemærkes, at den demografiske udvikling også indirekte vil øge det kollektive offentlige forbrug, da en større befolkning vil medføre en større BNP-vækst.

Den samlede realvækst for det demografi- og velstandsregulerede forløb beregnes som summen af det demografiske træk på det individuelle offentlige forbrug, velstandsreguleringen af det individuelle varekøb og bidraget fra reguleringen af det kollektive forbrug. Samlet set indebærer det neutrale forløb en gennemsnitlig realvækst i det offentlige forbrug på ca. 1,1 pct. årligt fra 2016 til 2020.

Planlagt fald i investeringer

I denne prognose forudsættes det, at de offentlige investeringer følger et beregningsteknisk forløb fra 2017 og frem. Det beregningstekniske forløb indebærer, at investeringsniveauet reduceres fra 2,6 pct. af BNP i 2016 til 2,5 pct. af BNP i 2020. Det betyder, at investeringerne i 2020 vurderes at ligge knap 0,1 pct. af BNP over regeringens planlagte niveau. I *Konvergensprogram 2016* forudsættes det, at de offentlige investeringer i bygninger og anlæg mv. reduceres fra 2,6 pct. af BNP i 2016 til 2,4 pct. af BNP i 2020. Reduktionen af de offentlige investeringer er en vigtig forudsætning for, at Regeringen opnår målet om balance i 2020. Det fremgår dog af *Konvergensprogram 2016*, at det skønnede niveau for de offentlige investeringer ligger over det niveau, der er finansieret i den offentlige investeringsramme. Det kan betyde, at allerede planlagte investeringer skal udskydes eller aflyses i løbet af de kommende år.

Udvikling fra 2020 til 2025

Forløbet efter 2020

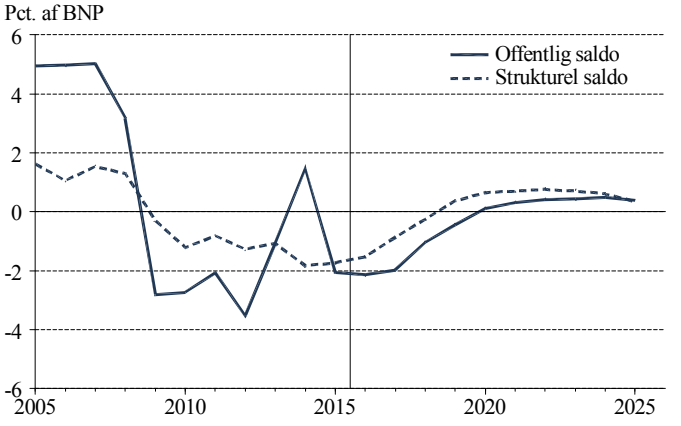
I perioden efter 2020 tager fremskrivningen udgangspunkt i den vedtagne politik og et beregningsteknisk forløb for det

offentlige forbrug og de offentlige investeringer. Det betyder blandt andet, at skattesatser fremskrives med afsæt i gældende regler, at skattegrundlagene afhænger af udviklingen i de makroøkonomiske størrelser, og at det offentlige forbrug følger et neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb.

Overskud i 2025

Den offentlige saldo ventes at udvise et overskud på 0,4 pct. af BNP i 2025, jf. figur II.3. Den præsenterede beregning af den strukturelle saldo afviger fra den metode, der skal anvendes ifølge budgetloven. Det skyldes at, den strukturelle saldo ikke kan deles op på udgifts- og indtægtsposter med budgetlovens metode. For at kunne gøre dette er der her anvendt en anden metode, udviklet af DØR, jf. boks II.3. Denne metode viser, at de strukturelle personskatter stiger som andel af BNP fra 2020 til 2025, hvilket skyldes en stigning i de strukturelle nettopensionsudbetalinger, jf. tabel II.3. Dette modvirkes dog af en stigning i det offentlige forbrug afledt af det demografiske træk. Det demografiske træk afspejler blandt andet, at udgifterne til sundhed stiger i takt med, at befolkningen bliver ældre og større. Dette er medvirkende til, at den strukturelle offentlige saldo falder lidt fra 2020 til 2025.

Figur II.3 Den offentlige saldo



Anm.: Den strukturelle saldo er beregnet efter en disaggregeret tilgang, som afviger fra budgetlovens metode, jf. boks II.3. Denne metode er dokumenteret på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Boks II.3 Disaggregeret beregning af strukturel saldo

I De Økonomiske Råd foretages en disaggregeret beregning af den strukturelle saldo som supplement til budgetlovens metode. Denne beregning er nærmere dokumenteret på De Økonomiske Råds hjemmeside.

Beregningen tager udgangspunkt i afgrænsningen af de offentlige udgifter og indtægter i den makroøkonomiske model SMEC. I beregningen bestemmes et strukturelt niveau for de enkelte udgifter (U_j^*) og indtægter (I_j^*), og den strukturelle saldo (B^*) fås som de strukturelle indtægter fratrukket de strukturelle udgifter tillagt de strukturelle nettorentebetalinger ($i \cdot D^*$):

$$B^* = \sum I_j^* - \sum U_j^* + i \cdot D^*$$

Denne metode afviger fra budgetlovens metode, som følger en mere aggregeret tilgang. Her beregnes den strukturelle saldo ved at trække et beregnet konjunkturbidrag fra den faktiske saldo, og dertil korrigeres der for andre midlertidige forhold, jf. også boks II.5.

Strukturel beskæftigelse stiger frem mod 2025 pga. reformer

Fra 2020 til 2025 ventes en stigning i den strukturelle beskæftigelse. Det væsentligste bidrag kommer fra Tilbagetrækningsreformen, som betyder, at efterlønsalderen hæves med et halvt år om året fra 2014 til 2017, hvormed efterlønsalderen i 2017 vil være 62 år. Derefter hæves efterlønsalderen med et halvt år i 2018, 2019, 2022 og 2023, og efterlønsperioden forkortes gradvist fra fem til tre år over samme periode. Dermed er efterlønsalderen 64 år i 2023. Ligeledes sættes folkepensionsalderen gradvist op med et halvt år om året fra 2019 til 2022, således at denne er 67 år i 2022. Med Velfærdsaftalen fra 2006 blev det ligeledes besluttet, at efterløns- og folkepensionsalderen levetidsindekseres, hvilket for efterlønsalderen sker første gang i 2027 og for folkepensionsalderen i 2030.

Tabel II.3 Strukturelle offentlige indtægter og udgifter

	2015	2020	2025
	Pct. af strukturelt BNP		
Personskatter[a)]	24,0	24,1	24,4
Selskabsskat ekskl. Nordsø	2,3	2,2	2,2
Pensionsafkastbeskatning	1,2	1,1	1,1
Nordsøindtægter	0,6	0,3	0,3
Afgifter	16,9	16,9	16,7
Øvrige indtægter	5,2	5,2	5,1
Indtægter i alt[b)]	50,3	49,7	49,8
Offentligt forbrug	25,7	24,9	25,3
Offentlige investeringer[c)]	3,6	3,4	3,5
Indkomstoverførsler	17,3	16,0	15,9
Øvrige udgifter	4,9	4,4	4,4
Udgifter i alt[b)]	51,5	48,6	49,1
Primær saldo	-1,2	1,1	0,7
Nettorenteindtægter	-0,5	-0,4	-0,4
Offentlig saldo	-1,7	0,6	0,4

a) Personskatter omfatter kildeskatter, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatter.
b) Indtægter og udgifter i alt er ekskl. renter.
c) Offentlige investeringer inkl. udgifter til forskning og udvikling.

Anm.: Tabellen angiver den beregnede strukturelle stilling på de offentlige finanser i pct. af strukturelt BNP. Den strukturelle saldo er beregnet efter en disaggregeret tilgang, som afviger fra budgetlovens metode, jf. boks II.3.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Beskeden stigning i de strukturelle indtægter fra 2020-25

De offentlige indtægter ventes at vokse lidt hurtigere end BNP fra 2020 til 2025. Det afspejler blandt andet en forventet stigning i de strukturelle indtægter fra personskatter mv. som følge af en stigning i nettopensionsudbetalingerne. Stigningen i personskatterne modsvares dog næsten af et fald i indtægterne fra moms og afgifter. En forklaring på de faldende afgiftsindtægter er, at det er lagt til grund, at nominalprincippet for giftskatter mv. fortsætter efter 2020.

Forbrugsvækst afhænger af forudsætninger

Fremskrivningen af det offentlige forbrug følger frem til 2019 de udgiftslofter, der er vedtaget af folketinget. Herefter foreligger der ikke nogen politisk beslutning, hvorfor fremskrivningen af forbruget følger et neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb, som er beskrevet i den tidligere boks II.2. Hvis man i stedet forudsatte, at den gennemsnitlige realvækst i perioden 2016 til 2019 fastholdes fra 2020 og frem, vil det offentlige forbrugsniveau isoleret set reduceres med ca. 0,5 pct. af BNP i 2025, jf. boks II.4.

Boks II.4 Lavere offentlig forbrugsvækst efter 2019

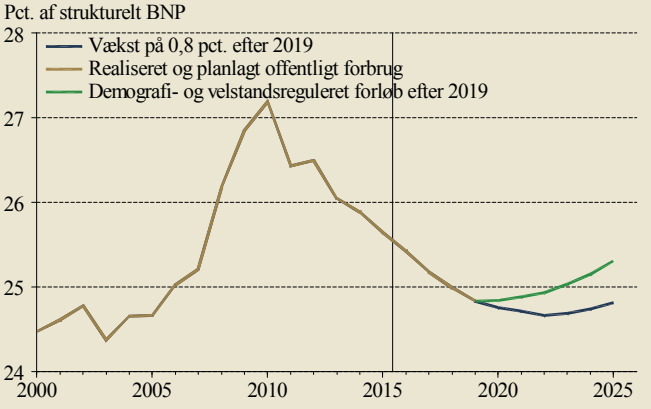
Det offentlige forbrug er underlagt udgiftslofter til og med 2019. Efter 2019 forudsættes det, at det offentlige forbrug følger et neutralt (demografi- og velstandsreguleret) forløb, som beskrevet i boks II.2.

De vedtagne udgiftslofter afspejler en realvækst for det offentlige forbrug på knap 0,8 pct. årligt fra 2016 til 2019. Realvæksten for det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb udgør ca. 1,1 pct. årligt fra 2019 til 2025, dvs. godt 0,3 pct.point mere end den realvækst, der er lagt til grund for udgiftslofterne i 2016 til 2019.

Det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb medfører, at det offentlige forbrug udgør en stigende andel af strukturelt BNP fra 2019 til 2025, jf. figur A. Det står i modsætning til perioden fra 2009 til 2019, hvor det offentlige forbrug ventes gradvist reduceret som andel af strukturelt BNP.

Hvis man i stedet lagde den gennemsnitlige realvækst fra 2016 til 2019 på knap 0,8 pct. til grund for perioden fra 2020 og frem, ville det offentlige forbrug i stedet udgøre en stort set uændret andel af strukturelt BNP. Dette vil isoleret set medføre, at det offentlige forbrug reduceres med ca. 0,5 pct. af BNP i 2025, svarende til ca. 15 mia. kr.

Figur A Offentligt forbrug



Boks II.4 Lavere offentlig forbrugsvækst efter 2019, fortsat

Det bemærkes, at forbrugsvæksten alt andet lige vil være ca. 0,1 pct.point højere i år, hvor de nominelle lønstigninger er over 2,0 pct. Det skal ses i lyset af, at der i år med lønstigninger på over 2,0 pct. overføres op til 0,3 pct.point af reguleringen til satspuljen. Satspuljeordningen indebærer, at indkomstoverførslerne årligt reguleres med satsreguleringsprocenten, som fastsættes på baggrund af lønudviklingen i den private sektor. Satspuljen anvendes ofte til offentlige forbrugsudgifter, men indgår rent teknisk under de offentlige indkomstoverførsler i fremskrivningen. Eventuelle satspuljer bliver lagt oveni de besluttede udgiftslofter og øger dermed den finansierede offentlige forbrugsvækst.

Strukturel saldo efter budgetlovens metode

Strukturel saldo beregnet efter metode i budgetloven

Budgetloven angiver, at det er finansministeren, der fastsætter metoden til beregning af den strukturelle saldo indenfor rammerne af loven. Ifølge budgetloven skal den strukturelle saldo overholde en underskudsgrænse på ½ pct. af BNP hvert år. I dette afsnit foretages en beregning af den strukturelle saldo efter budgetlovens metode, men hvor formandskabet for De Økonomiske Råds (DØR's) vurdering af de offentlige finanser, konjunktursituationen og strukturelle niveauer lægges til grund for beregningen.

Strukturelle underskud i 2016 og 2017

I 2016 skønnes den strukturelle saldo efter budgetlovens metode at udvise et underskud på 0,7 pct. af BNP, mens der i 2017 ventes et underskud på 0,3 pct. af BNP, jf. tabel II.4. Det strukturelle underskud ventes således at ligge lidt over ½ pct.-grænsen i 2016 og tæt på grænsen i 2017. Den strukturelle saldo ventes gradvist at blive forbedret til et overskud på 0,4 pct. af BNP i 2020. Dermed er det strukturelle underskud lidt større end vurderet af Finansministeriet i 2016, mens DØR på sigt skønner en bedre strukturel saldo. Forskelle til Finansministeriet gennemgås senere i afsnittet.

Tabel II.4 Strukturel saldo, budgetlovens metode

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	----------	----------	Pct. af BNP	----------	----------	
DØR	-0,7	-0,7	-0,3	0,0	0,5	0,4
Finansministeriet	-0,6	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	0,0
Forskel	-0,1	-0,2	0,1	0,3	0,6	0,4

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Konvergensprogram 2016* og egne beregninger.

Markant forværring af strukturel saldo …

Vurderingen af den strukturelle saldo er markant forværret siden *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*, jf. boks II.5. Underskuddet er således øget med 1,2 pct. af BNP i 2016, 1,1 pct. af BNP i 2017 og 0,7 pct. af BNP i 2020.

… skyldes især ny vurdering af strukturel arbejdsstyrke

Forværringen er ikke udtryk for ændret politik. Ændringen skyldes derimod primært ændrede antagelser samt et nyt datagrundlag for beregningen af den strukturelle arbejdsstyrke, jf. kapitel I. De ændrede antagelser og nye data medfører samlet en nedjustering af den strukturelle beskæftigelse på ca. 40.000 personer. Isoleret set medfører dette en forværring af den strukturelle saldo på budgetlovens metode på ca. 0,9 pct. af BNP i 2016 og ca. 0,4 pct. af BNP på lang sigt. Dertil kommer en nedjustering af de strukturelle niveauer for Nordsø og PAL-indtægterne på omkring 0,2 pct. af BNP.

Boks II.5 Reviderede skøn for den strukturelle saldo

Efter budgetlovens metode beregnes den strukturelle saldo, B^*, ved at rense den faktiske saldo, B, for konjunktursituationen via et konjunkturgap gange en budget-elasticitet, e, som er godt ¾. Budgetelasticiteten er udtryk for, hvor følsom de offentlige finanser er overfor konjunkturudsving. Konjunkturgapet er et vægtet gennemsnit af outputgap og beskæftigelsesgap og er et udtryk for, hvor meget den nuværende situation afviger fra en normal situation. Herudover korrigeres for en række særlige poster, S, hvor der særskilt fastlægges et strukturelt niveau, S^*. Det drejer sig blandt andet om Nordsøindtægterne og PAL-indtægterne [a)].

$$B^* = B - e \cdot konjunkturgap - (S - S^*)$$

Den strukturelle saldo efter budgetlovens metode er blevet forværret siden *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*, jf. tabel A. Det skyldes primært en nedrevision af den strukturelle beskæftigelse og derudover lavere Nordsø- og PAL-indtægter, jf. nedenfor.

Tabel A Strukturel saldo efter budgetlovens metode

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
	----------	----------	Pct. af BNP	----------	----------	----------
Nuværende vurdering	-0,7	-0,7	-0,3	0,0	0,5	0,4
Februarvurderingen	0,3	0,5	0,8	1,1	1,4	1,2
Forskel	-1,1	-1,2	-1,1	-1,0	-0,9	-0,7

Anm.: Februarvurderingen er *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*.

Nedrevision af den strukturelle beskæftigelse

En nedjustering af den strukturelle beskæftigelse på ca. 40.000 personer som følge af ændrede antagelser og nye data i beregningen af den strukturelle arbejdsstyrke er den væsentligste årsag til, at den strukturelle saldo er nedjusteret. På lang sigt indebærer dette isoleret set, at den faktiske beskæftigelse i denne prognose nedjusteres med ca. 40.000 personer, hvilket forværrer saldoen med 0,4 pct. af BNP i 2025.

fortsættes

a) Se De Økonomiske Råds hjemmeside og Finansministeriets hjemmeside for en nærmere beskrivelse af budgetlovens metode til beregning af strukturel saldo.

Boks II.5 Reviderede skøn for den strukturelle saldo, fortsat

Dette resultat understøttes blandt andet af beregningerne præsenteret i kapitel I i *Dansk Økonomi, efterår 2011*. Ifølge disse modelberegninger vil den offentlige saldo permanent blive forværret med ca. 0,4 pct. af BNP, hvis arbejdsstyrken mindskes permanent med 40.000 personer (som ikke kommer på en offentlig indkomstoverførsel). Effekten på den strukturelle saldo i DØR's disaggregerede metode til beregning af den strukturelle saldo viser et tilsvarende resultat på kort og på lang sigt.

Nedjusteringen i den strukturelle beskæftigelse forværrer i 2016 den strukturelle saldo (budgetlovens metode) med ca. 0,9 pct. af BNP – altså mere end dobbelt så meget, som den langsigtede effekt. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at der med budgetelasticiteten antages en fast sammenhæng mellem ændringer i gaps og den strukturelle saldo. I dette tilfælde er justeringen af den strukturelle saldo større, end man vil forvente. En forklaring på dette kan være, at budgetelasticiteten er en gennemsnitlig elasticitet, der blandt andet tager højde for, at en nedjustering af den strukturelle beskæftigelse i gennemsnit vil medføre flere på indkomstoverførsler. Dette er imidlertid ikke tilfældet med nedjusteringen af den strukturelle beskæftigelse i nærværende prognose, da justeringen vedrører restgruppen, som ikke modtager indkomstoverførsler.

Nedrevision af renter og Nordsøindtægter

Det strukturelle niveau for renterne er nedjusteret, jf. kapitel I, hvilket samlet set forværrer den strukturelle saldo med omkring 0,1 pct. af BNP. Nedjusteringen reducerer de strukturelle PAL-indtægter, hvilket dog delvist modgås af lavere offentlige nettorenteudgifter og højere personskatter, som forbedrer saldoen.

De strukturelle Nordsøindtægter er også nedjusteret med ca. 0,1 pct. af BNP på kort sigt og knap 0,2 pct. af BNP på mellemlang sigt, hvilket forværrer strukturel saldo tilsvarende. Det skyldes en nedjustering af olieprisen og olieproduktionen.

Dårligere strukturel saldo i 2016 end Finansministeriet

Den strukturelle saldo for 2016 vurderes lidt dårligere end regeringens skøn i *Konvergensprogram 2016*, jf. tabel II.5. Den væsentligste forklaring på forskellen er håndteringen af Nordsøindtægterne i beregningen af den strukturelle saldo, jf. boks II.6. I modsat retning trækker, at DØR stadig skønner et højere niveau for den strukturelle beskæftigelse og dermed et større konjunkturbidrag.

Tabel II.5 Strukturel saldo i 2016 og 2020, pct. af BNP

	2016	2020
Det Økonomiske Råd	-0,7	0,4
Finansministeriet	-0,4	0,0
Forskel	-0,2	0,4
Bidrag til forskel:		
Beskæftigelse	0,4	0,5
Privat forbrug	0,1	0,2
Nordsøindtægter og restancer	-0,5	0,1
Offentligt forbrug og investeringer	0,0	-0,2
Øvrige	-0,2	-0,2

Anm.: Bidrag til forskel er beregnet som den isolerede effekt på den offentlige saldo af forskelle i beskæftigelse og gennemsnitlig arbejdstid, privat forbrugskvote samt offentligt forbrug og investeringer. Dertil er der en forskel i beregningen af de strukturelle Nordsøindtægter, og DØR foretager ikke en korrektion for afskrivninger af offentlige restancer på 18 mia. kr. Øvrige forhold dækker over en række modsatrettede effekter.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Konvergensprogram 2016* samt egne beregninger.

Forbedring mod 2020

Frem mod 2020 ventes den strukturelle saldo at blive forbedret til et overskud på 0,4 pct. af BNP blandt andet under forudsætning af, at udgifterne til flygtningene håndteres indenfor udgiftslofterne. Fra 2018 og frem mod 2020 skønner DØR en bedre strukturel saldo end Finansministeriet, som i 2020 skønner balance på den strukturelle saldo. Den relative forbedring i DØR's fremskrivning i forhold til Finansministeriet skyldes primært, at Finansministeriets strukturelle Nordsøprovenu er omtrent på linje med DØR's i 2020. Dertil kommer, at det private forbrug stiger mere som andel af BNP i DØR's fremskrivning end i Finansministeriets. Det indebærer, at afgiftsindtægterne som andel af BNP stiger mere i DØR's fremskrivning. Derudover skønner DØR en højere strukturel beskæftigelse. I den modsatte retning trækker et højere skøn for det offentlige forbrug og de offentlige investeringer.

Boks II.6 Hovedforskelle mellem DØR's og Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo

Strukturel beskæftigelse

DØR skønner 16.000 flere strukturelt beskæftigede i 2016 og 38.000 flere i 2020 i forhold til Finansministeriet. Dertil kommer, at DØR skønner en lidt højere gennemsnitlig arbejdstid. Gennemslaget på den strukturelle saldo på budgetlovens metode af ændringer i den strukturelle beskæftigelse er større på kort sigt end på lang sigt, jf. boks II.5. Som følge heraf bidrager den højere strukturelle beskæftigelse samlet med ca. ½ pct. af BNP til forskellen i både 2016 og 2020.

Privat forbrugskvote

DØR skønner, at det private forbrug udgør en større andel af BNP i 2020 end Finansministeriet. Den højere private forbrugskvote medfører flere indtægter fra moms og afgifter, da det private forbrug har en højere gennemsnitlig beskatningsgrad end andre efterspørgselskomponenter. I 2016 bidrager denne forskel isoleret set med ca. 0,1 pct. af BNP og med godt 0,2 pct. af BNP i 2020.

Strukturelle Nordsøindtægter

De strukturelle Nordsøindtægter beregnes som et 7 års centreret glidende gennemsnit af de faktiske Nordsøindtægter. DØR foretager beregningen med udgangspunkt i de aktuelle skøn for de faktiske Nordsøindtægter, mens Finansministeriet anvender skøn fra tidligere mellemfristede planer, som dog korrigeres for den varige virkning af nye skøn. Olieprisen er faldet markant de sidste par år, hvilket har medført en nedjustering af de faktiske skønnede indtægter. DØR's strukturelle Nordsøindtægter er derfor lavere end Finansministeriets. Finansministeriet skønner således strukturelle Nordsøindtægter på godt 0,8 pct. af BNP i 2016, hvor DØR skønner godt 0,4 pct. af BNP. I 2020 tager Finansministeriet afsæt i de aktuelle skøn for Nordsøindtægterne (dvs. samme metode som DØR), og Finansministeriet skønner lavere faktiske Nordsøindtægter end DØR. Derfor er Finansministeriet strukturelle Nordsøindtægter lavere end DØR's i 2020, svarende til ca. 0,1 pct. af BNP.

Finanspolitikkens aktivitetsvirkninger

Finanspolitisk stramning i 2015 …

Finanspolitikkens bidrag til BNP-væksten i 2015 er foreløbigt opgjort til -0,4 pct. målt ved den etårige finanseffekt, jf. tabel II.6. Det negative vækstbidrag kan især henføres til, at den offentlige beskæftigelse vokser langsommere end den private beskæftigelse, jf. boks II.7.

… fortsætter i 2016

I 2016 vurderes den planlagte finanspolitik at give et negativt vækstbidrag på ca. 0,3 pct. Opstramningen af finanspolitikken kan også i 2016 henføres til, at den offentlige beskæftigelse vokser langsommere end den private.

Udgiftslofter medfører negativt vækstbidrag

Finanspolitikken vurderes også i 2017-19 at bidrage negativt til væksten med en gennemsnitlig årlig finanseffekt på ca. -¼ pct.point. Det negative vækstbidrag kan især henføres til, at de vedtagne udgiftslofter afspejler en offentlig forbrugsvækst, der er lavere end ved et finanspolitisk neutralt forløb.

Tabel II.6 Finanseffekt 2012-20

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Pct.								
Udgifter i alt	0,3	-0,3	0,0	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	0,0
Heraf offentligt forbrug	0,0	-0,3	-0,1	-0,3	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	0,0
offentlige investeringer	0,2	0,0	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
øvrige	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Indtægter i alt	-0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Heraf personlige skatter	-0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
øvrige	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	0,1	-0,3	0,3	-0,4	-0,3	-0,4	-0,4	-0,2	0,0

Anm.: Den etårige finanseffekt angiver finanspolitikkens aktivitetsvirkning målt som finanspolitikkens vækstbidrag til BNP sammenholdt med en situation med neutral finanspolitik i forhold til året før. Offentlige investeringer er opgjort ekskl. udgifter til forskning og udvikling, som er indeholdt i det offentlige forbrug. I 2020 er det offentlige forbrug ikke underlagt udgiftslofter, hvorfor forbruget antages at følge det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Boks II.7 Finanspolitisk aktivitetsvirkning af offentligt forbrug

Finanspolitikkens samlede aktivitetsvirkning beregnes ved den såkaldte finanseffekt. Finanseffekten beskriver forskellen mellem den planlagte finanspolitik og et finanspolitisk neutralt forløb. Den samlede finanseffekt beregnes som summen af en række underkomponenter, herunder det offentlige forbrug. Finanseffekten for det offentlige forbrug beskriver forskellen mellem den planlagte realvækst og en finanspolitisk neutral situation, hvor væksten i det offentlige forbrug ikke påvirker BNP. Som grundlæggende princip anses det for finanspolitisk neutralt, at det offentlige forbrug følger udviklingen i den private sektor.

I beregningen af finanseffekten for det offentlige forbrug skelnes mellem offentlige lønudgifter og offentligt varekøb. For den offentlige beskæftigelse anses det for neutralt, hvis antallet af offentlige ansatte udgør en konstant andel af den strukturelle beskæftigelse. Da den strukturelle private beskæftigelse er stigende, indebærer dette, at den offentlige beskæftigelse også skal stige i et finanspolitisk neutralt forløb. Herudover antages de offentlige timelønninger at følge de private timelønninger i et neutralt forløb. Det offentlige varekøb anses for neutralt, hvis det udvikler sig i takt med strukturelt realt BNP.

Bemærk, at det finanspolitisk neutrale forløb for det offentlige forbrug afviger fra beregningen af det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb for det offentlige forbrug, som er omtalt i boks II.2. Det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb vil derfor ikke nødvendigvis svare til et finanspolitisk neutralt forløb. Man kan eksempelvis forestille sig en situation, hvor antallet af ældre stiger, uden at der sker en tilsvarende stigning i den strukturelle beskæftigelse. I denne situation vil det finanspolitisk neutrale forløb for det offentlige forbrug være uændret, mens det neutrale (demografi- og velstandsregulerede) forløb for det offentlige forbrug vil stige.

Vurdering af aktivitetsvirkning adskiller sig fra Finansministeriet …

Vurderingen af finanspolitikkens aktivitetsvirkning i denne prognose adskiller sig fra Finansministeriets seneste vurdering fra *Økonomisk Redegørelse, december 2015*. I nærværende prognose skønnes der gennemsnitligt årlige negative finanseffekter på 0,4 pct. fra 2015 til 2017. Finansministeriet skønner i samme periode, at finanspolitikken bidrager negativt til væksten med ca. 0,1 pct. årligt. I 2015 og 2016 tager vurderingerne udgangspunkt i omtrent den samme finanspolitik. I 2017 skønnes det offentlige forbrug

og de offentlige investeringer i nærværende prognose som nævnt højere end Finansministeriets planlagte niveau.

… hvilket skyldes forskel i metode

Forskellen skyldes derfor primært en forskel i antagelsen om, hvordan neutral finanspolitik defineres. En væsentlig forskel findes i beregningen af aktivitetsvirkningen af den offentlige beskæftigelse. I Finansministeriets beregning anses det for neutralt, at den offentlige beskæftigelse er uændret i forhold til året før, mens DØR betragter det som neutralt, at den offentlige beskæftigelse følger den private strukturelle beskæftigelse. Der er en markant vækst i den strukturelle private beskæftigelse i de kommende år, mens den offentlige beskæftigelse er omtrent uændret. Denne forskel medfører derfor isoleret set, at DØR's vurdering af finanspolitikkens aktivitetsvirkning er 0,2 pct.point lavere end Finansministeriets.

Udgiftslofter

Regnskaber for 2015 overholder udgiftslofter

Regnskabstallene for 2015 viser, at både stat, kommuner og regioner overholder de lovfastsatte udgiftslofter. Regionerne brugte næsten hele budgettet, mens der var et mindreforbrug i staten og kommunerne.

Mindreforbrug de senere år …

De offentlige regnskaber har de senere år været kendetegnet ved, at de budgetterede udgifter ikke har været brugt fuldt ud. Det er det modsatte billede af 00'erne, hvor den offentlige økonomi var karakteristeret ved budgetoverskridelse og manglende overholdelse af de planlagte målsætninger for det offentlige forbrug.

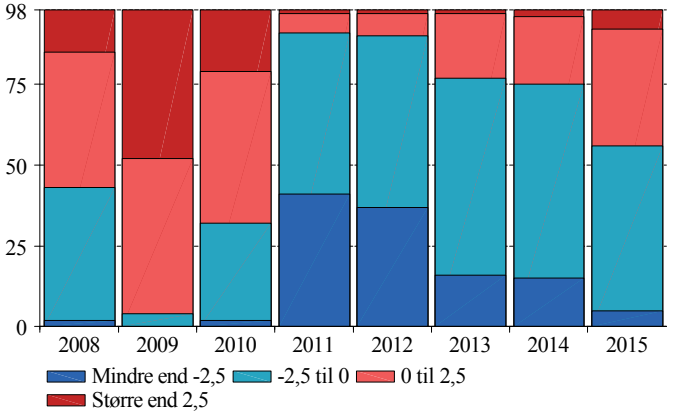
… bliver gradvist reduceret

Der er dog en tendens til, at mindreforbruget de senere år er blevet mindre, og regnskaberne for kommuner og regioner i 2015 viser en fortsættelse af denne udvikling. Regionernes regnskab for 2014 lå stort set på linje med budgettet, og det gør sig også gældende for 2015. I kommunerne er mindreforbruget siden 2013 gradvist reduceret, og denne tendens fortsætter med regnskabet for 2015. Hvis der ses på den samlede økonomi for drift og anlæg i kommuner og regioner, er der stort set balance mellem budgetterede og realiserede udgifter i 2015.

Næsten halvdelen af kommunerne brugte mere end budgettet i 2015

Udviklingen kan illustreres med figur II.4, som viser antallet af kommuner med henholdsvis mer- eller mindreforbrug. I 2009 og 2010 brugte de fleste kommuner mere end budgettet. I 2011 skete der et markant skift således, at størstedelen af kommunerne havde et mindreforbrug. Fra 2011 ses en tendens til, at der gradvist bliver flere kommuner, som bruger mere end budgettet, og samtidig færre kommuner som har mindreforbrug. Denne tendens videreføres i regnskabet for 2015, hvor næsten halvdelen af kommunerne brugte mere end budgetteret.

Figur II.4 Antal kommuner med mer- og mindreforbrug



Anm.: Figuren viser antallet af kommuner med et merforbrug (udgifter i regnskab større end budget) hhv. et mindreforbrug (budgetterede udgifter større end regnskab). De budgetterede udgifter er korrigeret for ændrede pris- og lønforudsætninger samt opgaveændringer i medfør af DUT mv. Disse korrektioner er skønsmæssigt fordelt på de enkelte kommuner via befolkningsandele. I 2013 er budgettet endvidere korrigeret for aftalen mellem regeringen og KL om at veksle 2 mia. kr. fra service til anlæg. Denne korrektion er fordelt på de enkelte kommuner via årets budgetandele.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet og egne beregninger.

Udgiftslofter skal kunne bruges fuldt ud ved vedtagelsen

Formandskabet har udover vurderinger af budgetter og regnskaber også til opgave at vurdere sammenhængen mellem udgiftslofter og de finanspolitiske målsætninger, herunder målene for den strukturelle saldo. Det indebærer

blandt andet, at udgiftslofterne ved vedtagelsen skal kunne bruges fuldt ud, uden at den strukturelle saldo kommer i konflikt med underskudsgrænsen.

Statslige overførsels-udgifter ca. 2-4 mia. kr. under loftet

På baggrund af nærværende prognose vurderes det, at de statslige overførselsudgifter vil ligge under delloftet for indkomstoverførsler med godt 2½ mia. kr. i 2016, knap 3¾ mia. kr. i 2017, knap 1¾ mia. kr. i 2018 og godt 2½ mia. kr. i 2019. De statslige indkomstoverførselsudgifter kan dermed blive højere end skønnet uden at bryde med loftet. Det er imidlertid ikke nødvendigvis det samme som, at der er plads til at hæve udgifterne op til loftet uden at være i konflikt med underskudsgrænsen for den strukturelle saldo.

Over grænsen, hvis udgiftslofter udnyttes fuldt ud i 2016 og 2017

Med betydelig usikkerhed skønnes det, at hvis de statslige udgifter til indkomstoverførsler hæves op til loftet, vil det strukturelle underskud udgøre 0,9 pct. af BNP i 2016 og 0,6 pct. af BNP i 2017. Med andre ord vil den strukturelle saldo udvise et underskud på 0,7 pct. af BNP i 2016, hvis driftslofterne udnyttes fuldt ud, men hvis det statslige delloft for indkomstoverførsler ligeledes udnyttes fuldt ud, vil den strukturelle saldo forværres yderligere med ca. 0,2 pct. af BNP i 2016. I 2018 og 2019 holder den strukturelle saldo sig indenfor underskudsgrænsen, selv hvis det statslige indkomstoverførselsloft udnyttes fuldt ud.

Vurdering af overholdelse af finanspolitiske målsætninger

Målsætninger opfyldt, men strukturel saldo over grænsen i 2016 …

Formandskabets vurdering af overholdelsen af de finanspolitiske målsætninger er sammenfattet i tabel II.7. Generelt vurderes målsætningerne at blive overholdt. Den strukturelle saldo efter budgetlovens metode vurderes dog at være over grænsen i 2016. Grænsen for den strukturelle saldo skal imidlertid kun overholdes ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for det kommende år, og underskuddet var under ½ pct. af BNP i både Finansministeriets og DØR's vurdering af forslaget til finansloven for 2016 i september 2015. Med et strukturelt underskud på over 0,5 pct. af BNP i 2016 kan der dog ikke gennemføres nye diskretionære tiltag, som svækker den strukturelle saldo i 2016.

… og tæt på grænsen i 2017

I 2017 vurderes det strukturelle underskud at være 0,3 pct. af BNP. Dermed er det strukturelle underskud tæt på budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP. Efter 2018 vurderes den strukturelle saldo at være i afstand af underskudsgrænsen, og i 2020 forventes den strukturelle saldo at udvise et overskud på 0,4 pct. af BNP. I perioden fra 2020 til 2025 skønnes den strukturelle saldo også at være på den rigtige side af ½ pct. grænsen.

Faktisk saldo i afstand af grænsen

Den faktiske offentlige saldo forventes at holde sig på den rigtige side af EU's underskudsgrænse på 3 pct. af BNP i hele fremskrivningsperioden. I *Dansk Økonomi, forår 2015* var det vurderingen, at finanspolitikken var holdbar, og nærværende prognose giver ikke anledning til at revidere denne vurdering.

Regnskaberne for 2015 overholder lofterne

Regnskaberne for 2015 viser, at både stat, kommuner og regioner har overholdt de respektive budgetter og dermed udgiftslofterne. Regionerne brugte næsten hele budgettet, mens der var et mindreforbrug i staten og kommunerne. De vedtagne budgetter for 2016 viser, at alle udgiftslofter overholdes i budgetteringsfasen.

Strukturel saldo over grænsen, hvis udgiftslofter udnyttes fuldt ud i 2016 og 2017

Det vurderes, at underskuddet på den strukturelle saldo vil udgøre 0,9 pct. af BNP i 2016 og 0,6 pct. i 2017 og dermed bryde med underskudsgrænsen, hvis de statslige udgifter til indkomstoverførsler hæves til loft. I 2018 og 2019 holder den strukturelle saldo sig indenfor underskudsgrænsen, selv hvis det statslige indkomstoverførselsloft udnyttes fuldt ud.

Tabel II.7 Vurdering af overholdelse af finanspolitiske målsætninger

Målsætning	**Vurdering**
Holdbarhed	● Finanspolitikken er holdbar, jf. *Dansk Økonomi, forår 2015*
Udvikling i offentlig saldo	*Strukturel saldo*
	● Strukturel saldo tæt på grænsen i 2017
	● Strukturel saldo på den rigtige side af ½ pct. grænsen i 2018-25
	● Strukturel balance overholdt i 2020
	Faktisk saldo
	● Underskud under 3 pct. af BNP fra 2016-25
Udgiftslofter overholdt i planlægningsfasen	*Udgiftslofter*
	● Budgetterne for 2016 overholder udgiftslofterne
Udgiftslofter overholdt i regnskabet	● Regnskaberne for stat, kommuner og regioner for 2015 overholder budgetter og udgiftslofter

Anm.: Overholdelsen af de finanspolitiske målsætninger vurderes ud fra den givne politik:
Rød: Formel grænse eller målsætning vurderes ikke at blive overholdt.
Gul: Formel grænse eller målsætning vurderes tæt på ikke at blive overholdt.
Grøn: Formel grænse eller målsætning vurderes at blive overholdt.

II.3 Flygtninge og offentlige finanser

Stigning i antallet af flygtninge …

Siden 2014 er antallet af asylansøgere i Danmark steget markant, og i 2015 blev ca. 19.000 personer tildelt asyl eller familiesammenført til en flygtning. Det er det højeste antal i 20 år. Der er betydelig usikkerhed omkring, hvordan udviklingen bliver de kommende år, men alene den større befolkning afledt af asylansøgerne i 2014 og 2015 vil påvirke de offentlige finanser.

… øger de offentlige udgifter

Stigningen i antallet af flygtninge medfører et øget pres på de offentlige udgifter og dermed de offentlige finanser. På kort sigt dækker de ekstra udgifter blandt andet over udgifter til den fase, hvor asylansøgningen behandles, og udgifter forbundet med integration af nyligt ankomne flygtninge. På lang sigt vil flygtninges beskæftigelsesfrekvens også have betydning for, hvordan flygtninge påvirker stillingen på de offentlige finanser.

Afsnit beregner konsekvenser for de offentlige finanser

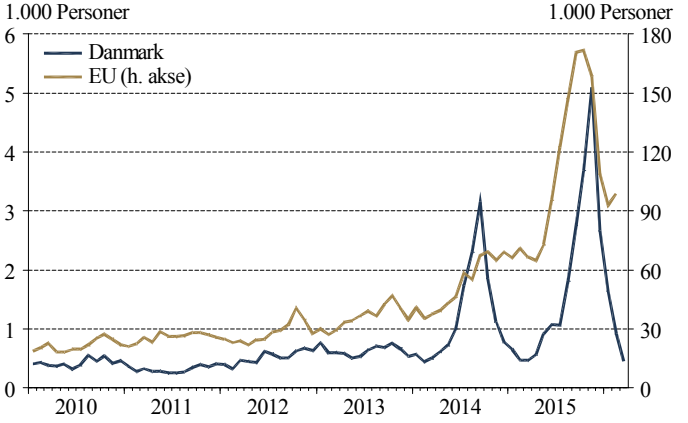
I dette afsnit beregnes konsekvenserne for de offentlige finanser af flere flygtninge. På kort sigt kan nogle udgifter opgøres med afsæt i oplysninger på finansloven, mens andre kan baseres på skøn. På lang sigt afhænger beregningerne af, hvorvidt antallet af asylansøgere fortsat vil være højt, og i hvor høj grad det lykkes at integrere flygtningene på arbejdsmarkedet, hvilket i sagens natur er svært at skønne over. Det er derfor vigtigt at se beregningerne i det lys. Til sidst diskuteres de politiske muligheder for at håndtere udfordringen.

Asylansøgere og flygtninge

Stor stigning i antallet af asylansøgere i 2014 og 2015 …

Antallet af asylansøgere i Danmark voksede kraftigt i både 2014 og 2015, jf. figur II.5. I alt søgte godt 21.000 personer asyl i Danmark i løbet af 2015, hvilket er en stigning på godt 15.500 i forhold til niveauet i 2010-13. I samme periode er der sket en væsentlig stigning i antallet af asylansøgere i hele EU. I både 2014 og 2015 er størstedelen af asylansøgerne ankommet i løbet af efteråret.

Figur II.5 Asylansøgere i Danmark og EU pr. måned



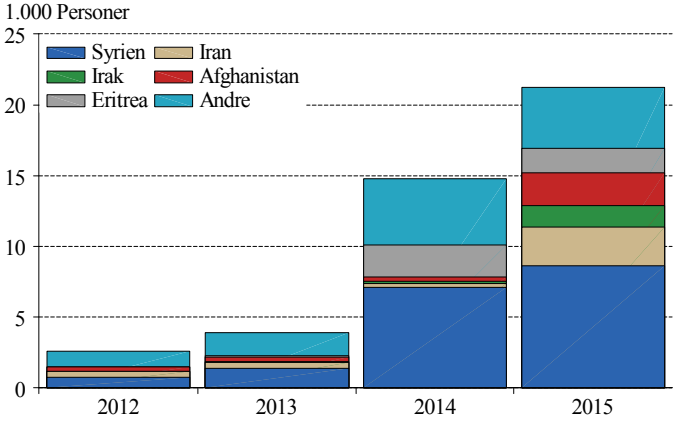
Anm.: Figuren viser bruttoansøgertallet. Bruttoansøgertallet angiver samtlige personer, som søger om asyl i Danmark, uanset om deres ansøgning kommer i realitetsbehandling eller ej. Der kan i bruttoansøgertallet også indgå personer, som er familiesammenført til en flygtning, og som efterfølgende vælger at søge asyl.

Kilde: Nyidanmark.dk og Eurostat.

… fra blandt andet Syrien

Godt 40 pct. af asylansøgerne i 2015 var fra Syrien, jf. figur II.6. Derudover udgør ansøgere fra Eritrea, Afghanistan, Irak og Iran også relativt store andele af det samlede antal asylansøgere. I hele perioden fra 2012 til 2015 har ansøgere fra Syrien udgjort ca. 40 pct. af det samlede antal ansøgere.

Figur II.6 Asylansøgere fordelt på nationalitet



Anm.: Figuren angiver bruttoansøgertallet.
Kilde: Nyidanmark.dk.

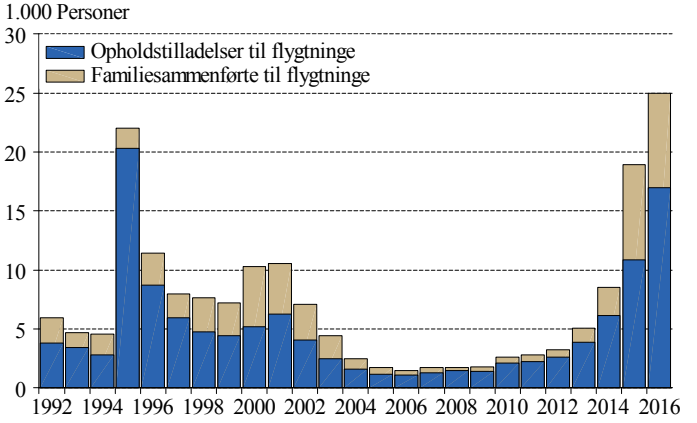
Tilsvarende stigning i antal opholdstilladelser

Når en asylansøger får tildelt en opholdstilladelse, får asylansøgeren ret til at søge om familiesammenføring, jf. boks II.8. I takt med at flere asylansøgere bliver tildelt opholdstilladelse, vil antallet af familiesammenførsler også forventes at stige. I 2015 blev ca. 19.000 personer tildelt asyl eller familiesammenført til en flygtning, jf. figur II.7. Det er det højeste antal siden 1995. I 1995 var langt størstedelen af flygtningene fra Bosnien-Hercegovina.

Regeringen skønner 25.000 opholdstilladelser i 2016

Regeringen skønner i forbindelse med finansloven for 2016, at ca. 25.000 personer vil modtage opholdstilladelse som flygtning eller blive familiesammenført til en flygtning i løbet af 2016. Hvis dette tal holder, vil der samlet over perioden 2014-16 være ca. 52.500 personer, der modtager opholdstilladelse som flygtning eller familiesammenført.

Figur II.7 Meddelte opholdstilladelser



Anm.: Opholdstilladelser omfatter afgørelser vedrørende ansøgninger om asyl fra asylansøgere og kvoteflygtninge samt afgørelser om humanitær opholdstilladelse og opholdstilladelser på baggrund af ganske særlige grunde, herunder uledsagede mindreårige flygtninge og udsendelseshindrede. Familiesammenførte omfatter familiesammenførte til flygtninge.

Kilde: Nyidanmark.dk og Danmarks Statistisk. Tallene for 2016 angiver regeringens skøn, jf. blandt andet *Bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge*, marts 2016.

Samlet set ventes 45.000 ekstra flygtninge fra 2014 til 2016

Fra 2004 til 2013 udgjorde det gennemsnitlige antal opholdstilladelser ca. 2.500 personer årligt. Der ville derfor være givet ca. 7.500 opholdstilladelser fra 2014 til 2016, hvis den historiske udvikling var fortsat. Det ventede antal flygtninge og familiesammenførte på ca. 52.500 betyder således, at der ved udgangen af 2016 vil være givet ca. 45.000 ekstra opholdstilladelser til flygtninge og familiesammenførte i forhold til det historiske niveau.

Boks II.8 Fra asylansøgning til opholdstilladelse

En asylansøger er en person, der har søgt om asyl, men som endnu ikke har fået behandlet sin ansøgning. Hvis en asylansøger får sin ansøgning imødekommet, får vedkommende ret til at opholde sig i Danmark som flygtning.

En asylansøgning indgives til politiet, men det er Udlændingestyrelsen, der afgør, om den pågældende ansøgning skal realitetsbehandles i Danmark. Dette afgøres bl.a. efter Dublin-forordningen, der er en aftale mellem EU-landene, Norge, Schweiz, Island og Liechtenstein, som placerer ansvaret for asylansøgningen. En asylansøger kan også henvises til at få sin ansøgning behandlet i et andet sikkert land uden for EU, eksempelvis USA eller Canada.

Det er ikke alle asylansøgere, som overgår til realitetsbehandling, da nogle sendes til andre lande, og nogle rejser videre selv. Af de asylansøgninger, som undergik realitetsbehandling i 2015, blev 85 pct. godkendt. Anerkendelsesprocenten har været stigende siden 2011, hvor den lå på 33 pct.

En asylansøger kan tildeles opholdstilladelse, såfremt personen opnår enten konventionsstatus, beskyttelsesstatus eller midlertidig beskyttelsesstatus. Derudover er det muligt at få humanitær opholdstilladelse, og der kan opnås opholdstilladelse hvis særlige forhold gør sig gældende. Særlige forhold kan eksempelvis dække over mindreårige børn eller udsendelseshindrede.

Hovedparten, ca. 72 pct. i 2015, af de meddelte opholdstilladelser gives på baggrund af konventionsstatus. En asylansøger meddeles konventionsstatus, hvis vedkommende er omfattet af FN's Flygtningekonvention. Det vil sige, at der er tale om en person, som nærer en velbegrundet frygt for at blive forfulgt på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en social gruppe eller sine politiske holdninger, og som befinder sig uden for det land, hvor personen er statsborger. Ansøgere fra Syrien får hovedsageligt opholdstilladelse på baggrund af konventionsstatus.

Beskyttelsesstatus meddeles, hvis det vurderes, at asylansøgeren ved tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødstraf, tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. De fleste somaliere får eksempelvis meddelt beskyttelsesstatus.

Boks II.8 Fra asylansøgning til opholdstilladelse, fortsat

Midlertidig beskyttelsesstatus kan tildeles de asylansøgere, hvor en særlig alvorlig situation i hjemlandet giver dem behov for beskyttelse. Kravene svarer til kravene for at meddele beskyttelsesstatus.

En opholdstilladelse meddeles som udgangspunkt for to år for konventionsflygtninge og et år for flygtninge med beskyttelsesstatus. Efter opholdstilladelsens udløb vil flygtningen have mulighed for at søge om forlængelse. En forlængelse af opholdstilladelsen tildeles for højest to år ad gangen. Opholdstilladelse som konventionsflygtning eller ved beskyttelsesstatus giver mulighed for at søge om familiesammenføring med det samme.

Nogle flygtninge bliver tildelt midlertidig beskyttelsesstatus. En opholdstilladelse på dette grundlag gælder et år, hvorefter de kan søge om forlængelse. I første omgang forlænges tilladelsen med et år, hvorefter den kan forlænges med to år ad gangen. Flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus kan først søge om familiesammenføring efter tre års ophold i Danmark. I 2015 resulterede knap 10 pct. af godkendte asylansøgninger i, at ansøgeren fik tildelt midlertidig beskyttelsesstatus.

Danmark udsteder typisk kun familiesammenføringstilladelser mellem ægtefæller, herunder også faste sammenlevere gennem mindst to år, samt mellem forældre og mindreårige børn.

Kilde: NyiDanmark.dk

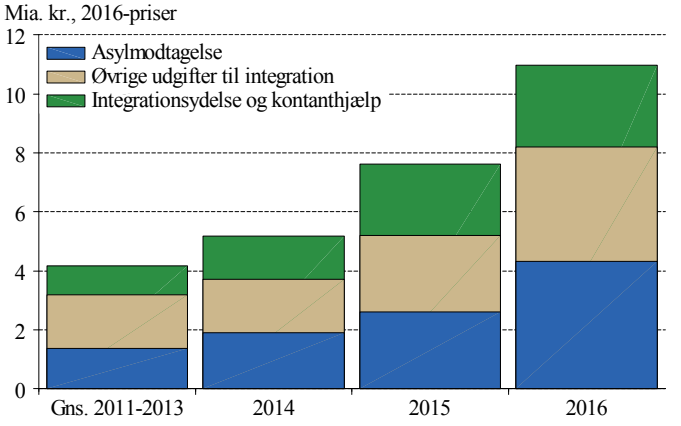
Konsekvenser for de offentlige udgifter i 2016

Stigning i udgifter på 7 mia. kr. til asylmodtagelse og integration

På kort sigt vil flere flygtninge belaste de offentlige finanser, da der skal afholdes udgifter i forbindelse med asylmodtagelse og integration. Disse udgifter er primært finansieret af staten, og de kan opgøres med udgangspunkt i informationer på finansloven. Der er i 2016 budgetteret med en stor stigning i udgifterne, jf. figur II.8. Udgifterne udgjorde ca. 4 mia. kr. i 2011-13 og ventes at stige til ca. 11 mia. kr. i 2016. Det svarer til en stigning på ca. 7 mia. kr. eller ca. 0,3 pct. af BNP. Den ventede stigning i udgifterne afspejler, at regeringen forventer et højt antal asylansøgere

og flygtninge i 2016. Det er dog stadig usikkert, hvorvidt det ventede niveau bliver realiseret.

Figur II.8 Udgifter til asylmodtagelse og flygtninge



Anm.: I 2016 viser figuren udgifterne til de angivne opgaver på Udlændinge-, Integration og Boligministeriets samt Social- og Indenrigsministeriets område i Finansloven for 2016. Dertil kommer den kommunale medfinansiering af udgifterne. I 2011 til 2015 er der taget afsæt i de samme udgifter på statsregnskabet, som dog blev afholdt af andre ministerier. Øvrige udgifter til integration omfatter udgifter i forbindelse med det 3-årige introduktionsprogram, herunder udgifter til danskuddannelse. Kontanthjælp dækker over udgifter i forbindelse med integrationsprogrammet.

Kilde: Finansloven for 2016, diverse statsregnskaber og DREAM.

Øget efterspørgsel efter offentligt forbrug kan ikke opgøres præcist

Flygtninge vil endvidere have behov for at benytte sig af daginstitutioner, skolevæsenet, sundhedssystemet osv., som er opgaver, der primært varetages af kommuner og regioner, jf. boks II.9. Der vil derfor være en større efterspørgsel efter udgifter på disse områder, da der er kommet flere personer i befolkningen. Der er dog betydelig usikkerhed omkring størrelsen af disse udgifter, da flygtninges andel af disse udgifter ikke kan opgøres præcist med udgangspunkt i de offentlige budgetter og regnskaber.

Boks II.9 Rettigheder for asylansøgere og flygtninge

En asylansøger får som udgangspunkt sit ophold finansieret af staten. Det betyder, at der udbetales kontante ydelser, der skal dække udgifter til tøj, mad og hygiejneartikler. Herudover betaler staten for indkvartering i et asylcenter. Asylansøgere har også mulighed for at finde egenfinansieret indkvartering, som eventuelt kan foregå hos flygtningens familie eller venner. Privat indkvartering skal dog godkendes af Udlændingestyrelsen.

En asylansøger har mulighed for at ansøge Udlændingestyrelsen om tilladelse til at arbejde, såfremt der er gået mere end 6 måneder, siden man søgte om asyl. En eventuel ansættelse skal godkendes af Udlændingestyrelsen, og skal følge normale løn- og ansættelsesvilkår.

Når en asylansøger får tildelt opholdstilladelse, bliver de anerkendt som flygtning, og skal flytte fra asylcentret. Flygtningene bliver fordelt mellem landets kommuner efter en fordelingsnøgle, der er udarbejdet af Udlændingestyrelsen. Modtagekommunen er forpligtiget til at anvise nyankomne flygtninge en permanent bolig i kommunen, som flygtningen selv skal finansiere. Hvis der ikke umiddelbart er nogle tilgængelige boliger, kan kommunen anvise en midlertidig bolig, som flygtningen kan anvende, indtil vedkommende kan flytte til en permanent bolig.

En flygtnings opholdstilladelse i Danmark er en tilladelse til at bo, arbejde og studere på lige fod med danske statsborgere. Det betyder blandt andet, at en flygtning har ret til at benytte den offentlige service, herunder at tage en uddannelse, bruge daginstitutioner og benytte sundhedsvæsenet. Ledige flygtninge modtager integrationsydelse, der erstatter kontanthjælpen for personer, der ikke har opholdt sig i EU i 7 ud af de seneste 8 år. Herudover har flygtninge ret til at søge om boligstøtte, børnepenge og andre ydelser på lige fod med danske statsborgere.

Kilde: NyiDanmark.dk

Demografisk træk viser merudgifter

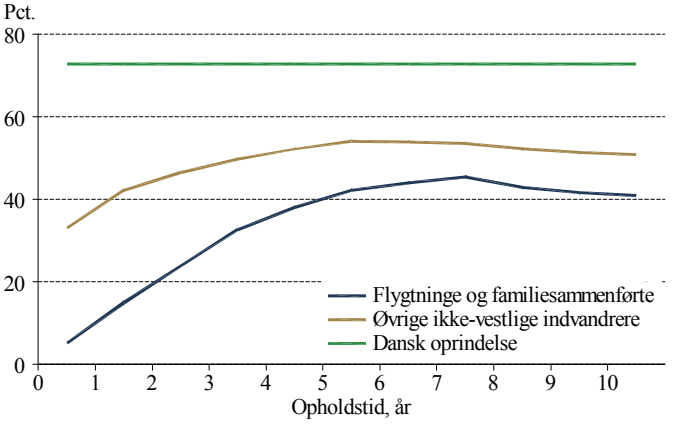
Samlet set vil den ventede ekstra tilgang af 45.000 flygtninge og familiesammenførte fra 2014 til 2016 medføre øgede offentlige forbrugsudgifter på godt 2 mia. kr. fra 2017 og frem. Denne beregning er baseret på det såkaldte demografiske træk, og tager udgangspunkt i den efterspørgsel efter uddannelse, sundhed, daginstitutioner mv., som ikke-

vestlige indvandrere historisk set har haft, og som blandt andet afhænger af den aldersmæssige sammensætning.

Lav beskæftigelse blandt nyankomne flygtninge

På lidt længere sigt afhænger konsekvenserne for de offentlige finanser i høj grad af, hvorvidt flygtningene kommer i beskæftigelse. Erfaringerne viser, at beskæftigelsesfrekvensen for nyankomne flygtninge er relativt lav, jf. figur II.9. Politiske tiltag, herunder oprettelsen af integrationsgrunduddannelsen, kan dog medvirke til, at den fremadrettede beskæftigelsesfrekvens for flygtninge bliver større end den historiske.

Figur II.9 Beskæftigelsesfrekvens



Anm.: Beskæftigelsesfrekvenserne angiver andelen af 17-64 årige, der er i beskæftigelse, og er beregnet som et vægtet gennemsnit over perioden 2008-13. De vil derfor delvist afspejle ændringer i den demografiske sammensætning internt i grupperne, ligesom resultaterne også kan afhænge af konjunktursituationen i perioden.

Kilde: DREAM samt egne beregninger.

Merudgifter udgør godt 9 mia. kr. på kort sigt

Samlet set skønnes stigningen i antallet af flygtninge og asylansøgere fra 2014 til 2016 at medføre årlige offentlige merudgifter på godt 9 mia. kr. fra 2017 og frem. I dette regnestykke er der dog ikke inkluderet udgifter til eksempelvis boligsikring, da det er vanskeligt at skønne over beløbenes størrelsesorden. I modsat retning trækker, at beskæftigede flygtninge også vil forbedre de offentlige finanser via øgede

skatteindtægter. I det følgende afsnit analyseres flygtningenes samlede påvirkning af de offentlige finanser på lang sigt, når der også tages højde for disse forhold.

Finanspolitisk udfordring på lang sigt

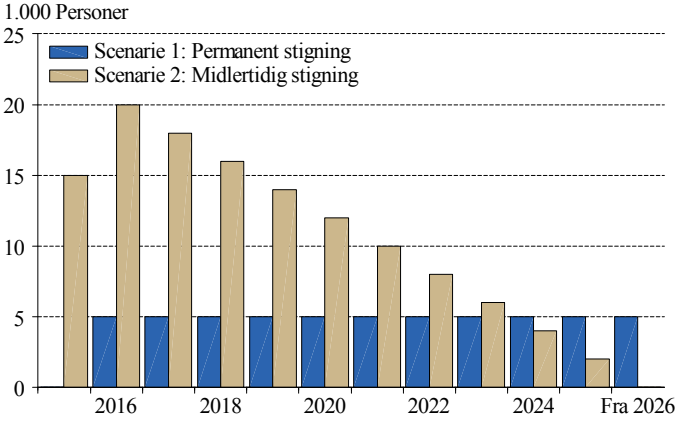
Fokus: Flygtninges betydning for holdbarheden

I det følgende præsenteres en række beregninger af den finanspolitiske holdbarhed på langt sigt, hvor det antages, at antallet af flygtninge og familiesammenførte øges, og at disse har en lavere arbejdsmarkedstilknytning mv. end ikke-vestlige indvandrere.

To scenarier med større stigning i antal flygtninge

Der tages afsæt i to scenarier beregnet på baggrund af den makroøkonomiske model DREAM. Den første beregning illustrerer effekten af en permanent stigning i antallet af flygtninge. Konkret antages det, at der fra 2016 og frem årligt kommer 5.000 ekstra flygtninge og familiesammenførte til landet, jf. figur II.10. Den anden beregning illustrerer effekten af en større – men mere midlertidig – stigning i antallet af flygtninge fra 2015-2025.

Figur II.10 Scenarier for ekstra antal flygtninge og familiesammenførte



Anm.: Figuren viser, hvor mange ekstra flygtninge og familiesammenførte der antages at komme til Danmark fra 2015 og frem i de to beregninger. I scenarie 1 antages det, at der årligt kommer 5.000 ekstra flygtninge og familiesammenførte i hele fremskrivningen. I scenarie 2 antages det, at antallet af ekstra flygtninge og familiesammenførte til flygtninge er stoppet i 2026.

Antagelser om flygtninges adfærd

I begge beregninger er det som udgangspunkt forudsat, at de ekstra flygtninge og familiesammenførte har samme karakteristika som flygtninge og familiesammenførte, der er i landet, jf. boks II.10.

Boks II.10 Antagelser om flygtninge og familiesammenførte til flygtninge

I indeværende afsnit præsenteres resultaterne af en række beregninger af konsekvenserne på den finanspolitiske holdbarhed på langt sigt af flere flygtninge og familiesammenførte foretaget af DREAM. I beregningerne er de ekstra flygtninge og familiesammenførte i udgangspunktet tillagt samme adfærd som ikke-vestlige indvandrere. Dog er det antaget, at de ekstra flygtninge og familiesammenførte adskiller sig fra ikke-vestlige indvandrere på en række væsentlige punkter. Således adskiller de ekstra flygtninge og familiesammenførte sig fra den gennemsnitlige ikke-vestlige indvandrer med hensyn til arbejdsmarkedstilknytning (erhvervsfrekvens), køns- og alderssammensætning, fertilitet og genudvandring:

I beregningerne antages det, at erhvervsfrekvensen fordelt på køn, alder og opholdstid svarer til flygtninge og familiesammenførte, som har fået opholdstilladelse i perioden fra 2008 til 2013. Flygtninge og familiesammenførte har historisk set haft en lavere erhvervsfrekvens end ikke-vestlige indvandrere. Erhvervsdeltagelse for efterkommere af de ekstra flygtninge og familiesammenførte antages at svare til den gennemsnitlige ikke-vestlige efterkommer.

Flygtninge og familiesammenførtes køns- og aldersfordeling antages i beregningerne at svare til et gennemsnit for de flygtninge og familiesammenførte, der er indvandret i 2012-14. De ekstra flygtninge og familiesammenførtes aldersfordeling adskiller sig således fra gruppen af ikke-vestlige indvandrere ved, at der er flere børn og unge og færre 20-40-årige. Til gengæld svarer kønssammensætningen for flygtninge og familiesammenførte stort set til kønsfordelingen for ikke-vestlige indvandrere i fremskrivningen.

De aldersbetingede fertilitetskvotienter angiver, hvor mange børn 1000 kvinder i hver af aldersgrupperne 15 til 49 år føder på et givet tidspunkt. De aldersbetingede fertilitetskvotienter er beregnet på baggrund af data for fødsler i 2012-14 for flygtninge og familiesammenførte, som er indvandret i 1997 eller senere. Den samlede aldersbetingede fertilitetskvotient for flygtninge og familiesammenførte er på ca. 2,9 børn. Til sammenligning er den samlede aldersbetingede fertilitetskvotient for ikke-vestlige indvandrere på knap 1,9 børn.

fortsættes

Boks II.10 Antagelser om flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, fortsat

I beregningerne antages andelen af flygtninge og familiesammenførte på de enkelte alderstrin, der udvandrer i et år, at svare til gennemsnittet over flygtninge og familiesammenførtes udvandring i årene 2012-14. De er beregnet med afsæt i data over flygtninge og familiesammenførte, som er indvandret i 1997 eller senere. Det svarer til, at andelen af flygtninge og familiesammenførte, der antages at udvandre i et givent år, er betydeligt lavere – og tæt på nul – end for gruppen af ikke-vestlige indvandrere.

I beregningerne følger det individuelle offentlige forbrug det demografiske træk. Det er lagt til grund, at flygtninge og familiesammenførtes individuelle offentlige forbrug svarer til en gennemsnitlig ikke-vestlige indvandrers individuelle offentlige forbrug. Dermed tager beregningerne ikke højde for, at flygtninge de første år i Danmark deltager i integrationsprogrammer mv. og dermed kan have et lidt større træk på det individuelle offentlige forbrugsniveau. Derudover tages der ikke højde for udgifter til asylansøgere, som ikke får opholdstilladelse. Dette har især betydning i en situation, hvor anerkendelsesprocenten er lav, hvorfor der er mange asylansøgere i forhold til antallet af givne opholdstilladelser.

Permanent stigning på 5.000: Holdbarhed svækkes med ca. ½ pct. af BNP

Den finanspolitiske holdbarhed sammenfatter de langsigtede udfordringer for finanspolitikken. Denne skønnes med de givne antagelser i beregningen at blive svækket med ca. ½ pct. af BNP, som følge af den øgede befolkning der følger af, at der fra 2016 og frem årligt kommer 5.000 ekstra flygtninge og familiesammenførte, jf. tabel II.8. Effekterne på økonomien ved en årlig stigning på 5.000 flygtninge og familiesammenførte til flygtninge er nærmere uddybet i boks II.11.

Tabel II.8 Effekt på den finanspolitiske holdbarheds-indikator (HBI) af flere flygtninge

	Pct. af BNP	Mia. kr. pr. år
Permanent stigning på 5.000 flygtninge årligt	-0,46	-9¼
Midlertidig stigning i antal flygtninge		
- ved uændret serviceniveau pr. bruger	-0,13	-2¾
- ved lavere serviceniveau pr. bruger	0,08	1½

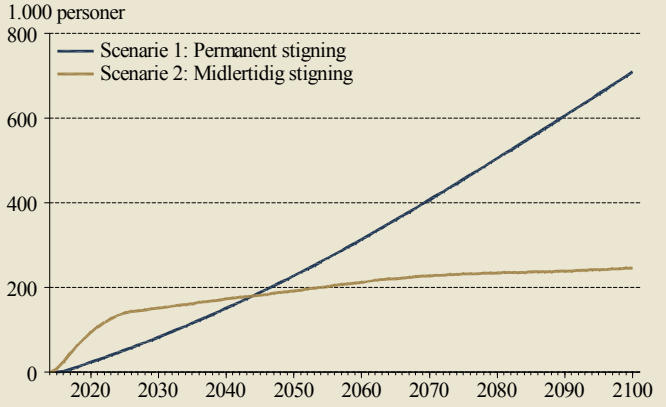
Anm.: Tabellen viser effekten på den finanspolitiske holdbarhed på langt sigt af flere flygtninge ved hhv. en permanent og midlertidig stigning i antal flygtninge. Effekterne i mia. kr. pr. år er i forhold til nominelt BNP i 2016.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Boks II.11 Effekter på økonomien af en stigning i antal flygtninge

Befolkningen vil stige ved en stigning i antallet af flygtninge og familiesammenførte, jf. figur A. Ved en permanent stigning på 5.000 ekstra flygtninge og familiesammenførte årligt vokser befolkningen isoleret set med ca. 700.000 ekstra personer i år 2100. Ved en midlertidig stigning i antallet af flygtninge og familiesammenførte, som antaget i figur II.10, stiger befolkningen med ca. 250.000 ekstra personer i 2100. Stigningen i befolkningen skyldes i begge scenarier, at flygtninge og familiesammenførte antages at have høj fertilitet.

Figur A Effekt på befolkning af ekstra flygtninge



Anm.: Figuren angiver den marginale effekt på befolkningens størrelse af de to scenarier.
Kilde: DREAM og egne beregninger.

Hvis antallet af flygtninge og familiesammenførte stiger permanent, vil BNP vokse med den større befolkning, der kommer af en permanent årlig stigning på 5.000 flygtninge og familiesammenførte. Til gengæld falder BNP pr. indbygger blandt andet som følge af en antagelse om, at de ekstra flygtninge og familiesammenførte har en lavere arbejdsmarkedstilknytning end alle andre befolkningsgrupper.

I de to scenarier er der ikke taget højde for mulige effekter på produktivitet og lønninger blandt personer med dansk oprindelse. I det omfang der er en sådan effekt, kan det have betydning for BNP og BNP pr. indbygger på lang sigt. Nyere litteratur peger på, at der kan være en lille positiv effekt på produktivitet og lønninger for den oprindelige befolkning på lang sigt, jf. Peri (2014).

Flere flygtninge i beskæftigelse kan afhjælpe svækkelse af HBI

Effekten på den finanspolitiske holdbarhed afhænger blandt andet af, i hvor høj grad nytilkomne flygtninge og familiesammenførte samt deres efterkommere kommer i beskæftigelse. I udgangspunktet er den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens blandt flygtninge og familiesammenførte godt 40 pct. i fremskrivningen.[3] I det tilfælde, at det vil være muligt omtrent at fordoble andelen flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse, vil den finanspolitiske holdbarhed være neutral ved en permanent såvel som midlertidig stigning i antallet af flygtninge og familiesammenførte. Det svarer til, at flygtninge og familiesammenførtes beskæftigelsesfrekvens omtrent skal øges til niveauet for personer med dansk oprindelse på knap 80 pct.

Midlertidig stigning: Holdbarhed svækkes med godt 0,1 pct. af BNP

I det andet scenarie antages der at komme 20.000 ekstra flygtninge og familiesammenførte i 2016 faldende til nul i 2026. Det skønnes at svække den finanspolitiske holdbarhed med godt 0,1 pct. af BNP. I dette scenarie forværres holdbarheden derfor væsentligt mindre end i det første scenarie, selvom der på kort sigt vil være en væsentlig saldoforværring. Denne beregning indikerer, at såfremt den ekstraordinære indstrømning af flygtninge er midlertidig, så er de langsigtede konsekvenser heraf beskedne.

Udgiftslofter forudsættes ikke at blive overholdt

Svækkelsen af holdbarheden afspejler, at det lægges til grund, at de offentlige forbrugsudgifter til børnepasning, sundhed mv. frem mod 2019 øges udover de vedtagne udgiftslofter. Det er i beregningen derfor implicit antaget, at udgiftslofterne ikke overholdes frem mod 2019, og de offentlige forbrugsudgifter vil være ca. 6 mia. kr. højere i 2019 end planlagt, svarende til godt ¼ pct. af BNP.

Overholdelse af udgiftslofter vil påvirke offentligt serviceniveau

Holdbarheden forbedres omvendt med knap 0,1 pct. af BNP i et scenarie, hvor stigningen er midlertidig og den planlagte vækst i det offentlige forbrug med udgiftslofterne lægges til grund for fremskrivningen frem mod 2019. Det betyder, at

3) Beskæftigelsesfrekvensen er defineret som antallet af personer i beskæftigelse blandt personer i den erhvervsaktive alder i perioden 2016 til 2100 divideret med det samlede antal personer i den erhvervsaktive alder i perioden 2016 til 2100. Den erhvervsaktive alder er defineret fra 17 år og op til folkepensionsalderen, som i fremskrivningen er stigende.

det øgede demografiske træk frem mod 2019 ikke medfører større offentlige forbrugsudgifter. En forudsætning for forbedringen af holdbarheden i dette scenarie er derfor, at der findes permanente besparelser på de offentlige forbrugsudgifter på ca. 6 mia. kr., jf. boks II.12.

Opsamling: Flere flygtninge vil svække de offentlige finanser

Samlet set viser DREAM's beregninger af virkningen på den finanspolitiske holdbarhed af en stigning i antallet af flygtninge og familiesammenførte, at det er afgørende om stigningen i antal flygtninge og familiesammenførte er midlertidig eller permanent. En midlertidig stigning har begrænsede konsekvenser for den finanspolitiske holdbarhed. Med en mere permanent stigning viser beregningerne, at der kan være en udfordring for den finanspolitiske holdbarhed. Det afhænger dog også af, hvorvidt det vil lykkes at få flygtninge og familiesammenførte i beskæftigelse.

Boks II.12 Udgiftslofter og flygtninge

Påvirkningen af de offentlige finanser af nye flygtninge og familiesammenførte afhænger i høj grad af, hvorvidt flygtningenes påvirkning af udgifterne til det offentlige forbrug og indkomstoverførsler er større end skattebetalingerne fra de beskæftigede flygtninge.

I scenarie 2 antages en stigning i antallet af flygtninge og familiesammenførte på 83.000 frem til 2019. Dette vil øge efterspørgslen efter offentlige forbrugsudgifter med ca. 6 mia. kr. i 2019. Hvis det offentlige serviceniveau skal opretholdes på trods af denne befolkningsstigning, skal det offentlige forbrug derfor øges med ca. 6 mia. kr. En overholdelse af de eksisterende udgiftslofter vil dermed medføre, at det offentlige serviceniveau pr. indbygger permanent bliver reduceret, da der skal findes permanente besparelser på andre offentlige forbrugsudgifter på ca. 6 mia. kr.

I et scenarie med uændrede udgiftslofter vil påvirkningen af de offentlige finanser derfor primært afhænge af, hvorvidt de ydelser flygtninge modtager i integrationsydelse og øvrige udgifter til indkomstoverførsler er større end skattebetalingerne fra flygtninge, som kommer i beskæftigelse.

Med nedsættelse af integrationsydelsen til SU-niveau er udgifterne til indkomstoverførsler til nye flygtninge relativt begrænsede i løbet af de første 7 års ophold i Danmark. På lang sigt antages flere flygtninge at få fodfæste på arbejdsmarkedet, hvilket betyder, at skatteindtægterne fra beskæftigede flygtninge gradvist vil stige. I den konkrete beregning stiger skatteindtægterne mere end indkomstoverførslerne, hvorfor den finanspolitiske holdbarhed forbedres.

Finanspolitiske muligheder

Udgifter til flygtninge og asylansøgere underlagt lofter

Stigningen i antallet af asylansøgere og flygtninge fra 2014 til 2016 forventes som nævnt at øge de offentlige udgifter med godt 9 mia. kr. fra 2017 og frem. Størstedelen af disse udgifter er underlagt de statslige og kommunale udgiftslofter. Hvis det høje antal asylansøgere fortsætter, vil der være yderligere udfordringer i de kommende år. Der er flere forskellige muligheder for at håndtere denne stigning. I det følgende gennemgås forskellige konkrete eksempler på, hvordan udgifterne til flygtninge og asylansøgere kan håndteres.

Håndtering ved omprioriteringer

En mulighed er, at finansiere udgifterne til flygtninge og asylansøgere via omprioriteringer under udgiftslofterne. De vedtagne udgiftslofter for offentlige driftsudgifter repræsenterer et udgiftsniveau, der er i overensstemmelse med de finanspolitiske målsætninger for den strukturelle og faktiske saldo, som både i 2016 og 2017 er tæt på de finanspolitiske grænser, jf. afsnit II.2. Hvis de eksisterende udgiftslofter bliver overholdt, vil man således kunne håndtere de ekstra udgifter uden at komme i konflikt med de finanspolitiske grænser og uden at skulle finde yderligere finansiering. Denne strategi følger regeringen.

Omprioriteringer kan påvirke serviceniveau

Det kræver dog, at der spares på andre områder under udgiftslofterne. En ulempe ved denne strategi er derfor, at man kan få nogle store udsving i det offentlige serviceniveau pr. bruger. I år med store flygtningeudgifter må der skæres i andre udgifter, mens det offentlige serviceniveau kan øges i år med lave flygtningeudgifter.

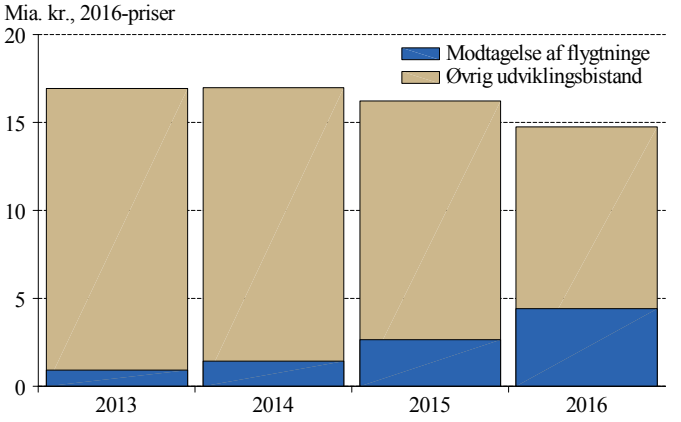
Asyludgifter er finansieret via udviklingsbistand, …

De seneste år er de statslige merudgifter til asylmodtagelse delvist finansieret ved omprioriteringer under udgiftslofterne. Omprioriteringen dækker over en reduktion i udviklingsbistanden, der også er underlagt det statslige udgiftsloft for driftsudgifter. Regeringen har en målsætning om at efterleve FN's målsætning om at yde mindst 0,7 pct. af BNI i udviklingsbistand, svarende til knap 15 mia. kr. I dette regnestykke kan der medregnes visse udgifter til asylansøgere i løbet af det første år, de opholder sig i Danmark. Der er derfor tale om en midlertidig omprioriteringsmulighed, med mindre asyltallet forbliver højt. Kriterierne for hvilke udgifter, der må opgøres som udviklingsbistand, bliver fastsat af den såkaldte Development Assistance Committee (DAC), der hører under OECD.

… som er reduceret med 5 mia. kr. fra 2014 til 2016

På finansloven for 2016 er omkring 10¼ mia. kr. af udviklingsbistanden målrettet udlandet, mens 4½ mia. kr. er øremærket udgifter til asylansøgere i Danmark, jf. figur II.11. I 2014 var de tilsvarende tal 15½ og 1½ mia. kr. På baggrund af de stigende asyludgifter samt et politisk ønske om at reducere udviklingsbistanden skønnes udviklingsbistanden målrettet udlandet reduceret med godt 5 mia. kr. fra 2014 til 2016.

Figur II.11 Anvendelse af udviklingsbistand



Kilde: Statsregnskabet for 2013, 2014 og 2015 samt Finansloven for 2016.

Reduktion i kommunalt serviceniveau pr. indbygger

En alternativ mulighed for omprioriteringer under lofterne er at reducere det offentlige serviceniveau pr. indbygger. Kommunerne modtager et stort antal nye flygtninge og familiesammenførte i disse år, og dette indebærer, at der er flere brugere af de kommunale daginstitutioner, skoler mv. En anden måde at løse de kortsigtede udfordringer for de offentlige finanser er derfor, at kommunerne sparer på serviceniveauet pr. indbygger.

Håndtering ved højere udgiftslofter

En anden mulighed er, at hæve de eksisterende udgiftslofter. Ved at hæve de vedtagne udgiftslofter, kan man håndtere de offentlige merudgifter til flygtninge og asylansøgere uden at reducere de offentlige forbrugsudgifter per indbygger eller udviklingsbistanden til udlandet. Normalt vil det være nødvendigt at anvise konkret finansiering for at hæve udgiftslofterne.

Skattestop forhindrer højere udgiftslofter ved skattestigninger

Med skattestoppet har regeringen fravalgt muligheden for at finansiere højere udgiftslofter gennem en midlertidig stigning i skatterne. Der er dog andre muligheder for at finansiere højere udgiftslofter. Det kan eksempelvis gøres ved at reducere udgifterne til de offentlige investeringer. Der er dog begrænsede muligheder for at reducere de offentlige investeringer på kort sigt, jf. afsnit II.2.

Håndtering ved underskudsfinansiering kan bryde finanspolitiske grænser

Alternativt kan man vælge at underskudsfinansiere en stigning i udgiftslofterne. Det vil ikke bringe den finanspolitiske holdbarhed i fare, hvis merudgifterne er midlertidige. I 2017 er underskuddet på den strukturelle saldo dog tæt på ½ pct.-grænsen, og underskuddet på den faktiske saldo kan også bryde med 3 pct.-grænsen i Stabilitets- og Vækstpagten, hvis for eksempel konjunktursituationen udvikler sig mere negativt end antaget. Der er derfor en risiko for, at en eller begge underskudsgrænser brydes, hvis udgifterne til flygtninge og asylansøgere ikke bliver fuldt finansierede.

Afvigelse fra saldokrav under exceptionelle omstændigheder

Der kan ifølge budgetloven afviges fra ½ pct.-grænsen i tilfælde af exceptionelle omstændigheder, der ligger udenfor statens kontrol. Der er ligeledes mulighed for, at EU-kommissionen accepterer en overskridelse af 3 pct.-grænsen, hvis overskridelsen skyldes exceptionelle og midlertidige forhold, der ligger udenfor statens kontrol[4].

Undtagelser fra saldokrav kræver klare retningslinjer

Regeringen kan vælge at hæve udgiftslofterne uden at finansiere det, da de ifølge budgetloven kan begrunde et brud på de finanspolitiske grænser med exceptionelle omstændigheder udenfor statens kontrol. Denne løsning vil dog kræve, at regeringen konkret definerer, hvad der forstås ved exceptionelle omstændigheder, og i hvilke tilfælde denne bestemmelse kan tages i brug.

Italien og Østrig søger om undtagelse fra saldokrav

EU-kommissionen har i forbindelse med deres årlige vurdering af Eurolandenes budgetter for 2016 vurderet, at Italien og Østrig afviger væsentligt fra deres mellemfristede målsætninger for den strukturelle saldo. Såfremt man tager højde for landenes udgifter til flygtninge og asylansøgere, vurderer kommissionen dog, at afvigelsen ikke længere er væsentlig, jf. *2016 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment*. Italien og Østrig har derfor indtil videre undgået at få igangsat en procedure for uforholdsmæssigt store underskud (EDP) på basis af Stabilitets- og Vækstpagtens undtagelsesklausul.

4) Kilde: artikel 126 af *Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmetode* samt *Vade mecum on the Stability and Growth pact (2016)*.

Svært at sammenligne udgifter med andre lande

Italien estimerer i deres budget for 2016, at de exceptionelle udgifter til flygtninge og asylansøgere udgør ca. 0,2 pct. af BNP. Denne opgørelse inkluderer blandt andet udgifter til uddannelse, lægehjælp samt husning af flygtninge og asylansøgere. Herudover er også inkluderet udgifter til redning af flygtninge til søs. Østrig beregner i budgettet for 2016 de ekstraordinære udgifter til 0,3 pct. af BNP. Der er dog ikke offentliggjort nogen nærmere dekomponering. Til sammenligning kan udgifterne i Danmark som nævnt være øget med godt 9 mia. kr. svarende til ½ pct. af BNP som følge af stigningen i flygtninge og familiesammenførte. Denne opgørelse dækker dog over andre udgifter end de italienske og østrigske beregninger, hvorfor beløbene ikke direkte kan sammenlignes.

Håndtering ved lavere udgifter til flygtninge

En sidste måde at håndtere presset på de offentlige finanser af det stigende antal flygtninge og familiesammenførte er ved at reducere de offentlige ydelser, der bliver givet til flygtninge. Det kan både ske gennem en reduktion i niveauet for indkomstoverførsler til flygtninge, men også gennem besparelser på integrationsindsatsen.

Aftale mellem regeringen og KL mindsker behov for besparelser

Regeringen indgik i marts 2016 en aftale med KL om en række justeringer af integrationsindsatsen. Et element i aftalen var at lempe de krav, der stilles til kommunernes integrationsindsats, herunder klasseloftet for modtagerklasser, antallet af helbredsvurderinger og samtaler med kommunen mv. Dette vil alt andet lige reducere de udgifter, der specifikt kan relateres til nye flygtninge, og dermed også mindske besparelsen på øvrige kommunale serviceudgifter. Hvis besparelserne på dette område skader integrationen, kan man dog risikere, at beskæftigelsesfrekvensen for flygtninge reduceres, hvilket kan øge udfordringen på lang sigt.

Stigning i beskæftigelsen kan løse udfordringen

En væsentlig del af de finanspolitiske udfordringer skyldes, at flygtninge og familiesammenførte til flygtninge har en beskeden beskæftigelsesgrad. De negative konsekvenser for de offentlige finanser vil derfor blive mindsket, hvis man via arbejdsmarkedspolitiske tiltag kan hæve beskæftigelsesfrekvensen for flygtninge.

Trepartsaftale giver mulighed for arbejde til lav løn

Regeringen har sammen med arbejdsmarkedets parter indgået en trepartsaftale, der har til formål at gøre det nemmere for flygtninge at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Aftalen inkluderer blandt andet oprettelsen af den såkaldte integrationsgrunduddannelse, der gør det muligt for flygtninge at blive ansat i midlertidige stillinger til en lav løn. Til gengæld forpligtiger arbejdsgiverne sig til at give flygtningene opkvalificering og uddannelse i 20 uger i løbet af ansættelsen.

Politisk påvirkning af antallet af asylansøgere

Politiske stramninger af flygtninges vilkår

Danmark har i de seneste år foretaget en række stramninger af udlændinge- og asyllovgivningen. Regeringen har i regeringsgrundlaget tilkendegivet, at formålet med stramningerne er at gøre Danmark til et mindre attraktivt land at søge asyl i. Stramningerne dækker blandt andet over indførslen af integrationsydelsen og strammere regler for familiesammenføring.

Ny integrationsydelse erstatter kontanthjælp

Med virkning fra september 2015 har folketinget indført den såkaldte integrationsydelse, som indebærer et lavere ydelsesniveau end kontanthjælp for ledige flygtninge. Integrationsydelsen er på SU-niveau og erstatter kontanthjælpen for nyankomne personer, der har opholdt sig udenfor EU i mindst et af de seneste otte år. I marts 2016 blev det vedtaget, at integrationsydelsen fra 1. juli 2016 også skal gælde for personer, der allerede opholdte sig i Danmark inden integrationsydelsen blev vedtaget. Det drejer sig både om flygtninge, øvrige indvandrere og danskere, der ikke lever op til opholdskravet for normal kontanthjælp.

Begrænset ret til familiesammenføring for nogle flygtninge

Dertil kommer, at flygtninge kan tilkendes såkaldt midlertidig beskyttelsesstatus. Det betyder, at deres opholdstilladelse kun gælder i 1 år, og at de først har mulighed for at ansøge om familiesammenføring efter 3 års ophold.

Tyrkiet overtager asylansøgere fra EU

EU har i marts 2016 indgået en politisk aftale med Tyrkiet om håndtering af asylansøgere. Aftalen betyder, at Tyrkiet fremover vil overtage nogle af de personer, der ankommer til Grækenland for at søge om asyl. Deres ansøgning vil herefter blive behandlet i Tyrkiet efter de gældende EU-regler. EU forpligtiger sig til gengæld til at modtage nogle

af de asylansøgere, der får deres ansøgning godkendt, samt til at bidrage til finansieringen af asylansøgernes ophold i Tyrkiet.

Mange faktorer påvirker asylstrømme

Det er i sagens natur vanskeligt præcist at sige, hvordan disse politiske tiltag påvirker antallet af asylansøgere i Danmark. I den økonomiske litteratur er der foretaget en række empiriske undersøgelser, der kortlægger hvilke faktorer, der har størst indflydelse på asylstrømninger. Dette kan ikke estimeres præcist, men konsensus i litteraturen er, at faktorer i både oprindelses- og modtagerlandet påvirker beslutningen om at søge asyl.

Asyltal afhænger primært af uro i oprindelseslande, …

Ifølge Hatton (2009) skal de væsentligste forklaringer findes i asylansøgernes oprindelseslande. Krig, undertrykkelse og fattigdom i asylansøgernes hjemlande betyder, at antallet af asylansøgere stiger.

… men muligt for modtagerlande at påvirke asyltallet

Faktorer i modtagerlandet kan imidlertid også påvirke antallet af asylansøgere. Det gælder både for økonomiske, kulturelle og politiske forhold i modtagerlandet, jf. blandt andet Hatton (2009) og Brekke, Røed og Schøne (2016). Flygtninge søger i højere grad mod rige lande samt mod lande, hvor der i forvejen bor mange mennesker fra deres hjemland.

Tiltag reducerer antallet af asylansøgere, …

Herudover er der en klar tendens til, at flygtninge søger mod de lande, hvor de nemmest kan få tilkendt asyl for dem selv og deres familie. Derfor må de politiske tiltag i Danmark samlet set antages at have påvirket antallet af asylansøgere i en negativ retning. Det er dog vanskeligt at estimere størrelsesordenen af den effekt, som de konkrete stramninger har haft og vil få på antallet af asylansøgere til Danmark.

… men svært at kvantificere effekten

Der findes flere forskellige analyser, der kvantificerer effekten af strammere lovgivning på antallet af asylansøgninger. Hatton (2009) estimerer, at asylstramninger i en række vestlige lande isoleret set sænkede antallet af asylansøgere med ca. 110.000 personer i 2006, når der sammenlignes med niveauet i 2001. Det skal ses i forhold til, at der samlet set var ca. 600.000 personer, der søgte asyl i de analyserede lande i 2001.

Asyltal påvirkes også af politik i nabolande

Antallet af asylansøgere i Danmark bliver dog også påvirket af den politik, der bliver ført i vores nabolande. Når et land strammer asylpolitikken, vil nogle flygtninge vælge at søge asyl i nabolandene i stedet, mens andre vil blive i deres hjemland, jf. Brekke, Røed og Schøne (2016). Det betyder for eksempel, at stramninger i Sverige isoleret set vil øge tilstrømningen til Danmark. Hvis alle lande i en region strammer asylpolitikken betyder det, at der samlet set vil komme færre asylansøgere til regionen.

Andre kilder viser samme billede

Flere andre kilder i litteraturen finder tilsvarende en sammenhæng mellem politiske stramninger af asyl- og udlændingepolitikken og antallet af asylansøgere i et land, jf. eksempelvis Thielemann (2003) og Neumayer (2004). Det er dog svært at sige noget generelt om hvilke typer stramninger, der har den største effekt på basis af den eksisterende litteratur.

II.4 Sammenfatning og anbefalinger

Vurdering af finanspolitiske målsætninger

Målsætninger vurderes overholdt, …

Formandskabets vurderinger af overholdelsen af de finanspolitiske mål er sammenfattet i tabel II.7 i afsnit II.2. Overordnet set vurderes de finanspolitiske målsætninger at være overholdt, og på lang sigt vurderes de offentlige finanser grundlæggende at være sunde. Men specielt i 2016 og 2017 er de offentlige finanser tæt på de finanspolitiske grænser, og der kan være et pres på de udgiftspolitiske rammer på grund af et stigende antal flygtninge. Nye initiativer i 2016 og 2017 bør derfor være fuldt finansierede.

… men strukturelt underskud tæt på ½ pct.-grænsen i 2017

Underskuddet på den strukturelle saldo opgjort efter budgetlovens metode forventes at udgøre ca. 0,3 pct. af BNP i 2017. Der skal derfor kun ske små justeringer i forudsætningerne før, budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP bliver brudt ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for 2017.

Underskud på faktisk saldo på ca. 2 pct. af BNP i 2016 og 2017

Underskuddet på den faktiske saldo ventes at udgøre 2,1 pct. af BNP i 2016 og 2,0 pct. af BNP i 2017, og det er dermed lavere end EU's underskudsgrænse på 3 pct. af BNP. Udviklingen på den faktiske saldo er dog forbundet med betydelig usikkerhed, og ændrede forudsætninger for eksempelvis pensionsafkastskatten, udgifter til flygtninge og asylansøgere eller konjunktursituationen kan føre til et brud på 3 pct.-grænsen.

Udgifter til flygtninge presser de offentlige budgetter

De offentlige regnskaber for 2015 viser, at udgiftslofterne er overholdt. Der er dog en række udfordringer i udgiftspolitikken i 2016 og 2017. Et stigende antal flygtninge og familiesammenførte til flygtninge medfører, at der er en større efterspørgsel efter børnepasning, skolegang og øvrige offentlige serviceudgifter under udgiftslofterne. Dette vil med de givne udgiftslofter føre til et pres for at finde besparelser andre steder på de offentlige budgetter. En anden udfordring i udgiftspolitikken er, at der er forudsat et fald i de offentlige investeringer i 2016 og 2017, hvor der allerede er planlagt mange konkrete investeringsprojekter. De seneste år har det vist sig vanskeligt at realisere en reduktion i de offentlige investeringer.

Fra 2018 afstand til grænser for de offentlige finanser

I 2018 skønnes det faktiske underskud at blive 1,0 pct. af BNP, og der ventes omtrent balance på den strukturelle saldo. I de følgende år forbedres den strukturelle saldo yderligere, og der er udsigt til et strukturelt overskud på 0,4 pct. af BNP i 2020 og 2025. Forbedringen af de offentlige finanser skal udover den forventede normalisering af konjunkturerne blandt andet ses i lyset af Tilbagetrækningsreformen og en beskeden vækst i de offentlige udgifter i årene dækket af udgiftslofterne, dvs. frem til 2019.

Strukturel saldo

Ny viden og nye data ændrer synet på den strukturelle saldo

I takt med ny viden og nye data foretager formandskabet løbende revurderinger af det strukturelle niveau for beskæftigelse, arbejdsstyrke og BNP. Disse revurderinger fører til udsving i den strukturelle saldo, som ikke kan forklares med ændringer i politik eller andre fundamentale forhold. Ændringerne kan virke forstyrrende for tilrette-

lægelsen af den økonomiske politik, men det må tillægges større værdi, at skønnet for den strukturelle saldo hele tiden giver et retvisende billede af de offentlige finansers sundhedstilstand.

Strukturel saldo nær grænsen giver udfordringer

Budgetlovens underskudsgrænse udgør ½ pct. af BNP, og i 2014, 2015 og 2016 har det fremlagte finanslovsforslag afspejlet en strukturel saldo tæt på underskudsgrænsen. Den grundlæggende usikkerhed om det præcise niveau for den strukturelle saldo gør, at det er problematisk, at denne størrelse tillægges stor værdi ved vurderingen af råderummet for det enkelte års finanspolitik.

Forværring af strukturel saldo som følge af ny arbejdsstyrke

Revurderingen af den strukturelle arbejdsstyrke som følge af ændrede antagelser og nye data, der er omtalt i kapitel I, har isoleret set bidraget til en forværring af den strukturelle saldo på lang sigt på omkring 0,4 pct. af BNP. Trods nedrevisionen af arbejdsstyrken skønnes stadig en højere strukturel beskæftigelse end regeringen. Dette bidrager til, at vurderingen af den strukturelle saldo i 2020 fortsat er mere positiv end regeringens, der forventer balance på de offentlige finanser.

Den anvendte metode overvurderer effekten på kort sigt

På helt kort sigt har revurderingen af den strukturelle arbejdsstyrke som følge af ændrede antagelser og nye data haft større betydning for den strukturelle saldo beregnet efter budgetlovens metode, som af denne grund er forværret med ca. 0,9 pct. af BNP i 2016. Den store forværring skal ses i lyset af den metode, der ifølge budgetloven skal anvendes til at beregne den strukturelle saldo. Metoden bygger på en række forsimplende antagelser, hvor det blandt andet antages, at der er en fast sammenhæng mellem ændringer i beskæftigelses- og output gap og den offentlige saldo. I den konkrete situation vurderes denne antagelse at føre til en overvurdering af den kortsigtede effekt af den ændrede vurdering af den strukturelle arbejdsstyrke.

Strukturel saldo må ikke overskrides efter finanslovsforslag

Underskudsgrænsen for den strukturelle saldo har i forhold til loven kun betydning i de fremadrettede år. Revisioner af den strukturelle saldo i de historiske år har derfor ikke konsekvenser i forhold til lovgivningen. Efter fremlæggelsen af finanslovsforslaget må underskuddet godt overstige ½ pct. af BNP, hvis det skyldes, at ny information giver anledning

til at ændre skønnene for de strukturelle niveauer mv. Derimod må saldoen ikke ændres som følge af nye diskretionære tiltag.

Definition af og oversigt over tiltag nødvendig for troværdighed

Denne bestemmelse betyder, at der er behov for en afklaring af, hvad der forstås ved et diskretionært tiltag, og hvad der forstås ved ændrede skøn. Uden en sådan definition er det ikke muligt at afdække, om der er gennemført ufinansierede tiltag efter finanslovsforslagets fremlæggelse. Den manglende kontrolmulighed begrænser troværdigheden af den strukturelle saldo som et finanspolitisk styringsmål. Formandskabet skal derfor gentage anbefalingen om, at budgetlovens bestemmelser på dette område klargøres, samt at der offentliggøres en oversigt på Finansministeriets hjemmeside, hvor konsekvenserne af tiltag dokumenteres.

Flygtninge og offentlige finanser

Flere flygtninge presser de offentlige finanser

Siden 2014 er antallet af asylansøgere, flygtninge og familiesammenførte i Danmark steget markant. Dette indebærer isoleret set højere udgifter til asylmodtagelse, integration, overførsler, børnepasning mv. Fra 2013 til 2016 skønnes de offentlige udgifter på den baggrund at være øget med godt 9 mia. kr. Nogle flygtninge kommer i arbejde, hvilket kan bidrage til at finansiere en del af de øgede udgifter, men beregninger præsenteret i kapitlet viser, at flere flygtninge i sig selv vil svække de offentlige finanser. Det gælder ikke bare på kort, men også på lang sigt.

Uændrede udgiftslofter fører til lavere serviceudgifter, når der kommer flere flygtninge

Regeringen har valgt en strategi, hvor udgiftslofterne - og dermed det offentlige forbrug - fastholdes frem mod 2019 på trods af en forventning om, at stigningen i antallet af flygtninge fortsætter de kommende år. Beregninger i dette kapitel viser, at den finanspolitiske holdbarhed i den situation kan forbedres. Det skyldes, at de samlede offentlige forbrugsudgifter ikke får lov til at stige på trods af stigningen i antallet af flygtninge, og dermed stigningen i antallet af personer som den offentlige service dækker. I det omfang flygtninge kommer i arbejde og betaler skat, bidrager de positivt til de offentlige finanser. Prisen for denne holdbarhedsforbedring er imidlertid, at de offentlige serviceudgifter pr. bruger reduceres permanent.

Regeringen forudsætter nulvækst i 2017

Regeringen forudsætter, at finanslovsforslaget for 2017 vil afspejle et mindreforbrug under udgiftslofterne på 2 mia. kr. Dermed forudsætter regeringen nulvækst i det offentlige forbrug i 2017, hvor udgiftslofterne afspejler en vækst på 0,4 pct. Nulvækst kan blive en udfordring at overholde, hvis antallet af asylansøgere fortsætter på det høje niveau i 2016 og 2017. Regeringen skønner, at der kommer 25.000 nye asylansøgere til Danmark i 2016, men de første måneder af 2016 viser dog et relativt beskedent antal ansøgere. Dertil kommer, at de offentlige finanser er tæt på de finanspolitiske grænser i både 2016 og 2017. Dette taler for at se tiden an, før der foretages ændringer i den økonomiske politik som følge af flere flygtninge.

Politisk valg hvordan udfordring håndteres

Såfremt antallet af asylansøgere også de kommende år fortsætter på det høje niveau, kan udfordringerne for de offentlige finanser håndteres på forskellige måder. En mulighed er at fastholde udgiftslofterne, så de ekstra udgifter håndteres via en reduktion i det offentlige serviceniveau pr. bruger. En anden mulighed er at hæve udgiftslofterne, så de højere udgifter til flygtninge ikke forudsætter en reduktion af udgifterne til offentlig service pr. bruger. En sådan stigning skal som udgangspunkt finansieres, hvilket eksempelvis kan ske gennem en midlertidig forhøjelse af skatterne. Alternativt kan man reducere udgifterne til flygtninge, eksempelvis ved at reducere de offentlige ydelser de har krav på eller via stramninger i asyl- og udlændingepolitikken. Der er både politiske og økonomiske argumenter for og imod de forskellige muligheder, hvorfor der ikke er nogen fagøkonomisk bedste mulighed at pege på.

Litteratur

Brekke, J.P., M. Røed og P. Schøne (2016): Reduction or only Deflection? The Policy Effect on Interconnected Asylum Flows. *(Kommende)*

Hatton, T.J.(2009): The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why? *The Economic Journal* 119 (February), s. F183-F213.

Neumayer, E. (2004): Asylum destination choice – what makes some West European countries more attractive than others? *European Union Politics* 5, s. 155-180.

Peri, G. (2014): Do Immigrant Workers Depress the Wages of Native Workers? *IZA World of Labor* (42).

Thielemann, E.R. (2003): Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration. *Institute for International Integration Studies Discussion Paper Series* No. 09.

KAPITEL III

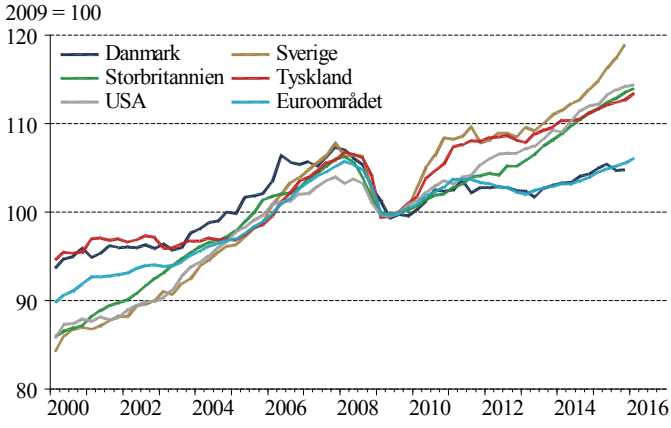
DANSK VÆKST SIDEN KRISEN

III.1 Indledning

BNP i Danmark fortsat lavere end før krisen

Danmark blev som de fleste andre vestlige lande ramt af et markant økonomisk tilbageslag i 2008-09. De foregående år var præget af en overophedning af økonomien, som det også var tilfældet i andre lande. I det danske tilfælde kom det særligt til udtryk på arbejdsmarkedet og på boligmarkedet. I forbindelse med finanskrisen og det medfølgende tilbageslag faldt boligpriser, beskæftigelse og produktion derfor kraftigt. Den økonomiske genopretning begyndte i 2010, men seks år senere er dansk BNP fortsat under førkriseniveauet, jf. figur III.1. BNP er vokset væsentligt mere i flere af de lande, Danmark normalt sammenlignes med.

Figur III.1 BNP



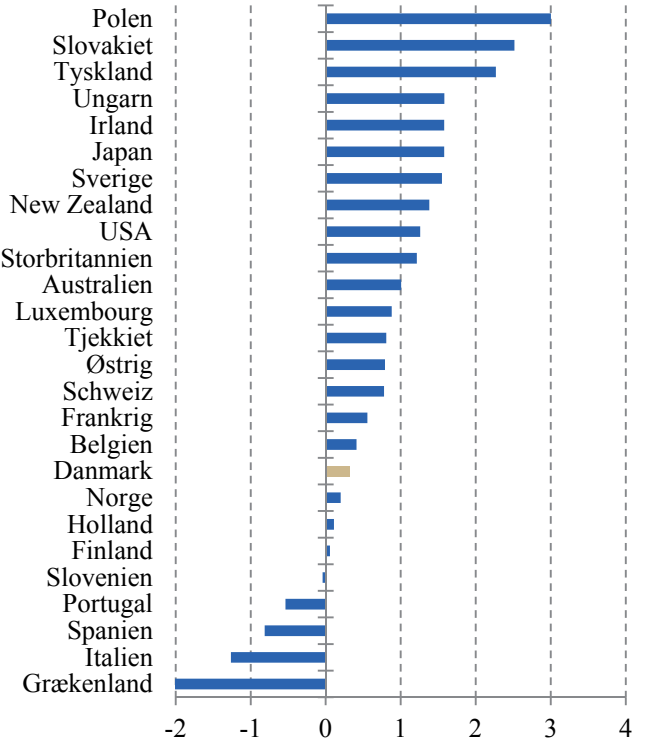
Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2015 for Danmark og Sverige og 1. kvartal 2016 for de øvrige.
Kilde: Macrobond.

Kapitlet er færdigredigeret den 17. maj 2016.

Dansk BNP-vækst i den lavere ende

Aktivitetsfremgangen i Danmark siden 2009 er ikke kun afdæmpet, når der sammenlignes med udviklingen i Sverige, Storbritannien, Tyskland og USA. Også når der sammenlignes med en større gruppe af lande, har væksten i BNP pr. indbygger været lav siden 2009, jf. figur III.2. Det er imidlertid vigtigt at bemærke, at udviklingen ikke nødvendigvis afspejler en særlig udvikling i Danmark i årene efter 2009. Væksten i Danmark var også lavere end i flere andre lande i en længere periode før 2008. Kun i 2004-06, under højkonjunkturen, har væksten i dansk BNP fulgt med sammenligningslandene.

Figur III.2 Årlig vækst i BNP pr. indbygger, 2009-14



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige årlige vækst over perioden.
Kilde: OECD, *Economic Outlook 98*.

Kapitlets hovedfokus er på udviklingen siden 2009

Formålet med nærværende kapitel er at se nærmere på den danske aktivitets- og velstandsudvikling siden 2009, hvor BNP i Danmark nåede et lavpunkt, og at kvantificere, i hvor høj grad denne har adskilt sig fra andre lande. Kapitlet ser også på, der også kan spores svaghedstegn længere tilbage end 2009.

Svag udvikling kan skyldes både strukturelle og konjunkturelle forhold

Den svage aktivitetsudvikling i dansk økonomi kan både være udtryk for, at den strukturelle vækst har været lav i Danmark, og at konjunkturgenopretningen har været svag. Kapitlet tager ikke endegyldigt stilling til, om den svage udvikling primært afspejler strukturelle eller konjunkturelle forhold, men der er indikationer af, at den svage vækst i nogen grad er udtryk for strukturelle forhold.

Aldersforskydninger har reduceret dansk BNP-vækst …

Beregninger præsenteret i kapitlet peger således på, at generelle forskydninger i befolkningens aldersfordeling har reduceret den danske vækst i BNP pr. indbygger. Disse forskydninger består blandt andet i, at gruppen af 15-29-årige nu udgør en større andel af befolkningen, mens gruppen af 30-44-årige udgør en mindre andel. Dette har betydning for BNP-væksten, fordi arbejdsmarkedstilknytning, produktivitet og arbejdstid er højere for den sidstnævnte aldersgruppe end for den førstnævnte.

… også relativt til andre lande

Aldersforskydninger har også trukket i retning af lavere vækst i andre lande, men forskydningerne har været særlig ugunstige i Danmark. Dermed bidrager de også til at forklare, hvorfor den danske BNP-vækst i den betragtede periode har været lavere end i en række andre lande.

Positiv udvikling i den samlede velstand

Indbyggernes forbrugsmuligheder og velfærd afhænger imidlertid ikke blot af udviklingen i BNP, men også af en række andre forhold. I kapitlet illustreres det, at når der tages højde for nogle af de forhold, der bestemmer den samlede velstandsudvikling, tegner der sig et mindre negativt billede af udviklingen i dansk økonomi. Dette skyldes en relativ gunstig udvikling i det danske bytteforhold og nettoindkomst fra udlandet. Disse forhold udgør en væsentlig nuancering af billedet af udviklingen i dansk økonomi de senere år.

Kapitlets opbygning

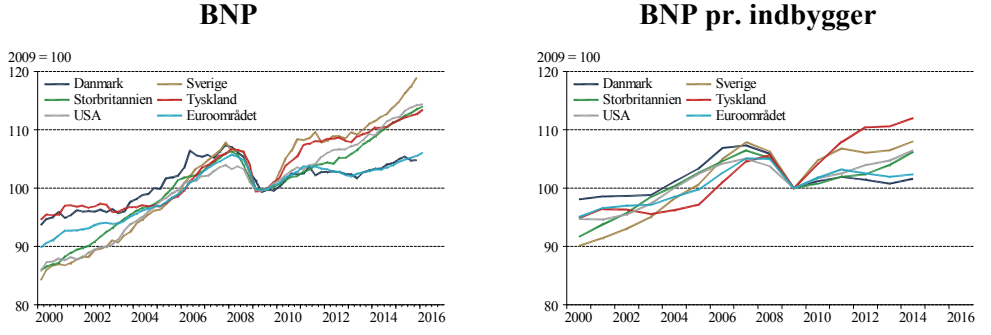
I afsnit III.2 sammenlignes BNP-udviklingen i Danmark med et bredt udvalg af lande. Der foretages desuden en opdeling af BNP-væksten i bidrag fra produktivitet, erhvervsfrekvens, arbejdstid mv. I afsnittet undersøges det også, om Danmark de senere år er vokset langsommere, end hvad der kunne forventes på baggrund af udviklingen i andre lande. I afsnit III.3 undersøges det, i hvor høj grad ændringer i befolkningens aldersfordeling kan bidrage til at forklare den relativt svage danske aktivitetsudvikling. I afsnit III.4 belyses udviklingen i den samlede velstand, når der tages højde for såvel indkomst fra udlandet, aldersforskydninger og bytteforholdsændringer. I afsnit III.5 sammenfattes kapitlet.

III.2 Dansk BNP-vækst i internationalt perspektiv

Lav vækst i Danmark …

Væksten i dansk BNP og BNP pr. indbygger har været væsentligt lavere i årene efter finanskrisen end i de lande, Danmark ofte sammenlignes med, jf. figur III.3. Væksten var også lav i årene før krisen – kun i årene 2004-06, hvor dansk økonomi blev overophedet, formåede væksten i Danmark at følge med væksten i udlandet.

Figur III.3 BNP og BNP pr. indbygger

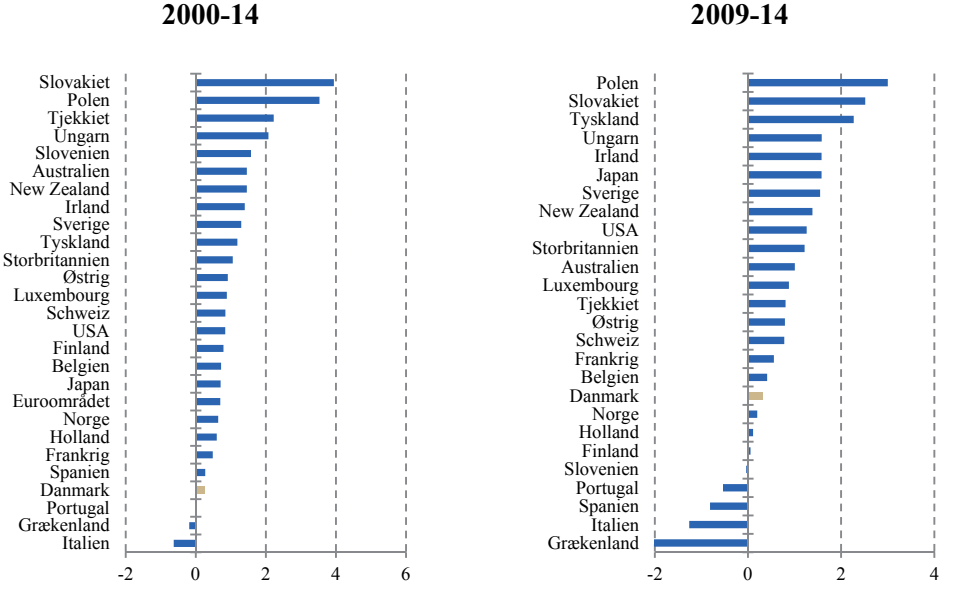


Kilde: Macrobond og Verdensbanken, *World Development Indicators*.

… også i en bred sammenligning med andre lande

Den danske vækst fremstår også lav, når den sammenlignes med et bredere udvalg af lande. Blandt 26 EU- og OECD-lande har kun seks lande haft en lavere vækst i BNP pr. indbygger i perioden 2009-14. De 26 EU- og OECD-lande er vist i figuren herunder. Landene er udvalgt ud fra en formodning om, at EU- og OECD-lande generelt ligner Danmark og ud fra et hensyn til datatilgængelighed, da de indgår i analysen nedenfor. Med undtagelse af Finland og Holland er det kun de alvorligt statsgældskriseplagede lande, der har klaret sig dårligere end Danmark. Den danske vækst hører også til blandt de laveste i perioden 2000-14, jf. figur III.4. Det er således uomtvisteligt, at den danske vækst har været meget lav i en årrække.

Figur III.4 Vækst i BNP pr. indbygger, pct.



Anm.: Figuren viser gennemsnitlig årlig vækst.
Kilde: OECD, *Economic Outlook 98* og Verdensbanken, *World Development Indicators*.

Høj vækst kan ikke forventes, da Danmark er på højt niveau

Det kan imidlertid ikke uden videre forventes, at den danske vækst ligger helt i toppen blandt de 26 lande. En årsag hertil er, at BNP pr. indbygger er noget lavere i nogle af sammenligningslandene, blandt andet fordi uddannelsesniveauet, kapitalmængden pr. arbejder og anvendelse af ny teknologi befinder sig på et lavere niveau. Dermed er potentialet for forbedringer af produktiviteten større i disse lande end i Danmark. Flere af de østeuropæiske lande, herunder Polen, Tjekkiet og Slovakiet, er eksempler herpå. Det er derfor naturligt, at den danske vækst fremstår svag i forhold til disse lande.

Forskelle i bl.a. erhvervsstruktur kan føre til vækstforskelle

Dertil kommer, at der selv overfor lande med omtrent samme niveau for BNP pr. indbygger, eksempelvis Tyskland og Sverige, kan være betydelige forskelle i blandt andet erhvervsstruktur, demografi og konjunkturforløb. Det kan føre til betydelige vækstforskelle, så det er ikke indlysende, hvilke af landene det reelt er mest rimeligt at sammenligne Danmark med.

Sammenligning med syntetisk land

Syntetisk kontrolmetode …

I det følgende anvendes en statistisk metode til at afgøre, hvilke lande Danmark bør sammenlignes med. Metoden kaldes *den syntetiske kontrolmetode*, jf. Abadie mfl. (2003). Metoden tager højde for forskelle i udvalgte økonomiske karakteristika mellem landene og det historiske forløb for BNP pr. indbygger.

… konstruerer et "syntetisk land"

Den syntetiske kontrolmetode går ud på at foretage en sammenvejning af BNP pr. indbygger blandt et udvalg af sammenligningslande, så der konstrueres et "syntetisk Danmark". Konstruktionen sker, så det syntetiske land ligner Danmark mest muligt på en række økonomiske karakteristika i en given sammenvejningsperiode. Hvis det syntetiske land formår at gengive den historiske udvikling i BNP pr. indbygger, kan det anvendes som pejlemærke for den forventelige udvikling i årene efter sammenvejningsperioden. Hvis dansk BNP pr. indbygger har udviklet sig svagere end i det syntetiske land, er fortolkningen, at Danmark har klaret sig dårligere, end det kunne forventes.

Syntetisk land dannes ud fra 25 sammenlignings-lande

Det syntetiske land beregnes ved en sammenvejning af BNP pr. indbygger i de 25 EU- og OECD-lande, som indgik i sammenligningen i forrige delafsnit. Blandt de 25 lande indgår Holland, New Zealand, Norge og Sverige med store vægte i det syntetisk Danmark, jf. boks III.1. I henhold til metoden udgør en sammenvejning af netop disse lande et relevant sammenligningsgrundlag for Danmark. Det skal understreges, at der er betydelig usikkerhed ved metoden. Resultatet er således relativt følsomt overfor valget af sammenligningslande, sammenvejningsperioden og de økonomiske karakteristika, der vælges som sammenvejningskriterie.

Boks III.1 Beregning med den syntetiske kontrolmetode

Den syntetiske kontrolmetode er en statistisk metode, som kan anvendes til at konstruere et "syntetisk land", der er en sammenvejning af en række sammenligningslande. Det syntetiske land kan fungere som pejlemærke for den forventelige udvikling i et givet faktisk land. Metoden anvendes her til at konstruere et syntetisk land, der tjener som pejlemærke for udviklingen i dansk BNP pr. indbygger. Metoden kan opfattes som et supplement til en subjektiv udvælgelse af sammenligningslande. Den er beskrevet og anvendt af blandt andre Abadie mfl. (2003) og Abadie mfl. (2015).

Metoden består i at finde de landevægte for en gruppe af sammenligningslande, der resulterer i en sammenvejning, som ligner Danmark mest muligt på udvalgte økonomiske karakteristika i en given periode. I den konkrete sammenhæng anvendes perioden 2000-08 til at finde vægtene. Som økonomiske karakteristika kan vælges såvel strukturelle som konjunkturelle forhold, der formodes at være af betydning for niveauet for og udviklingen i BNP pr. indbygger. Konkret er foruden BNP pr. indbygger valgt fremstillingssektorens størrelse, graden af åbenhed (målt ved gennemsnittet af import- og eksportkvoterne) samt udbredelse af internet.

I tabel A herunder er vist vægtene for de lande, der indgår i sammenvejningen med en vægt på mindst 3 pct. Beregningen af det syntetiske land er beskrevet nærmere i dokumentationsnotatet *Beregning af syntetisk land*, der kan fås ved henvendelse til De Økonomiske Råds sekretariat.

Tabel A Landevægte i sammenvejningerne

	Syntetisk Danmark
	---------- Pct. ----------
Holland	30,0
New Zealand	13,2
Norge	25,8
Sverige	29,0
Øvrige	2,0

a) I sammenvejningen indgår 25 EU- og OECD-lande. I tabellen vises kun vægte for de lande, som indgår i det syntetiske Danmark med vægte på mindst 3 pct.

Boks III.1 Beregning med den syntetiske kontrolmetode, fortsat

Metodens styrke består i, at den identificerer relevante sammenligningslande på baggrund af på forhånd valgte kriterier. Det sikrer, at udvælgelsen af sammenligningslandene hviler på objektive kriterier.

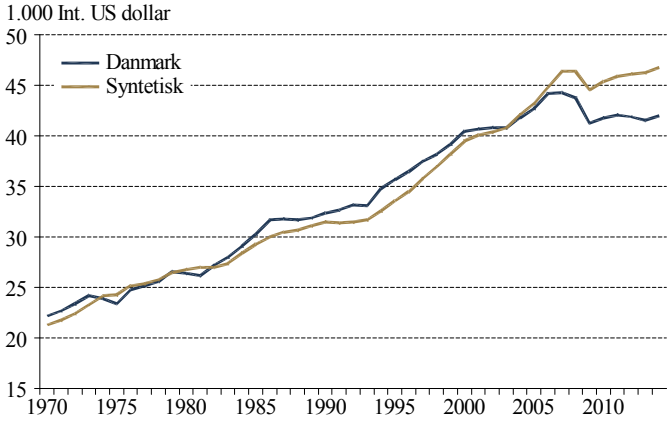
Metoden har imidlertid også en række svagheder, som det er vigtigt at være opmærksom på:

- Resultaterne er følsomme overfor valget af, hvilke økonomiske karakteristika sammenvejningen baseres på. Problemet opstår, når flere forskellige sammenvejninger af lande resulterer i næsten ens gennemsnitlige værdier for de økonomiske karakteristika i sammenvejningsperioden. I så fald vil metoden identificere en helt anden landesammensætning, hvis der for eksempel udskiftes et enkelt af de økonomiske karakteristika
- Resultaterne er følsomme overfor, hvilke lande der medtages blandt sammenligningslandene. Det kan ske, at metoden sammenvejer landene helt anderledes, hvis blot ét land tilføjes eller fjernes fra gruppen af sammenligningslande
- Fortolkningen af en afvigelse mellem dansk og syntetisk BNP pr. indbygger er, at udviklingen i dansk økonomi har været særlig. Men hvis enkelte af sammenligningslandene vejer tungt i sammenvejningen, kan en sådan afvigelse også være drevet af særlige forhold i disse lande fremfor i Danmark.

Historisk vækstforløb gengives i grove træk

Det beregnede syntetiske land ligner Danmark godt på de valgte økonomiske karakteristika, jf. dokumentationsnotatet *Beregning af syntetisk land*, der kan fås ved henvendelse til De Økonomiske Råds Sekretariat. BNP pr. indbygger i det syntetiske land ligger tæt på niveauet i Danmark i perioden 2000-08, som er den periode, der er anvendt til at fastlægge sammenvejningen af de betragtede lande. Som en kontrol af, at det konstruerede lands udvikling kan anvendes som et pejlemærke for udviklingen i Danmark efter krisen, er sammenvejningen ført tilbage til 1970. Set over hele perioden fra 1970 har BNP-niveauet og dermed den gennemsnitlige vækst i det syntetiske land svaret til udviklingen i Danmark, jf. figur III.5. Det vurderes derfor, at det syntetiske land udgør et relevant sammenligningsgrundlag for udvikling i Danmark efter krisen.

Figur III.5 Dansk og syntetisk BNP pr. indbygger



Anm.: Figuren viser BNP pr. indbygger i Danmark og i det syntetiske land. BNP er omregnet til internationale dollar ved brug af OECD's PPP-kurser i 2010. Ved denne omregning er væksten i det købekraftskorrigerede BNP den samme som realvæksten i BNP i nationalregnskabet.

Kilde: OECD, *Economic Outlook 98*, Penn World Tables og Verdensbanken, *World Development Indicators*.

Danmark har haft lavere vækst efter krisen

I årene 2009-14 var den årlige vækst i dansk BNP pr. indbygger i gennemsnit 0,2 pct. Det er 0,4 pct.point lavere end i det syntetiske land. Den lavere vækst i Danmark har bidraget til, at dansk BNP pr. indbygger er ca. 10 pct. lavere end i det syntetiske land i 2014. Selv i betragtning af usikkerheden ved metoden er dette en markant forskel, der tydeligt indikerer, at den danske vækst i perioden efter krisen har været svagere, end der kunne forventes. Metoden giver ikke noget bud på, hvorfor dette er tilfældet.

Dansk vækst også lav i et længere perspektiv

Beregningen er som nævnt baseret på udviklingen til og med 2008. Det skal understreges, at beregningen ikke kan tages som udtryk for, at den svagere danske vækst er indtrådt på netop dette tidspunkt. Det er veldokumenteret, at Danmark international set har haft en relativ lav vækst i såvel BNP pr. indbygger som i timeproduktiviteten i en længere årrække. Den lavere vækst i dansk økonomi har været analyseret af blandt andet Produktivitetskommis-

sionen (2014) og af Det Økonomiske Råds Formandskab (2010).

Dekomponering af BNP-vækst

Dekomponering af BNP-vækst

For at undersøge nærmere, hvad der kan ligge bag den lave vækst i Danmark, foretages her en dekomponering af BNP-væksten i Danmark og i de 25 EU- og OECD-lande. Dekomponeringen bygger på, at BNP kan opdeles i følgende bestanddele:

- Timeproduktiviteten (BNP pr. arbejdstime)
- Den gennemsnitlige arbejdstid
- Beskæftigede i andel af arbejdsstyrken (ledigheden)
- Erhvervsfrekvensen (arbejdsstyrken i andel af 15-64-årige)
- Andelen af 15-64-årige i befolkningen
- Befolkningens størrelse

Dekomponeringen er foretaget for perioderne 2000-14 og 2009-14. Dekomponeringen er beskrevet nærmere i boks III.2, og resultatet er vist for samtlige 26 lande i bilag. Man skal holde sig for øje, at dekomponeringen alene anvender definitionsmæssige sammenhænge og dermed ikke direkte siger noget om årsagssammenhængene bag udviklingen. Den siger heller ikke noget om, hvorvidt forskellene afspejler strukturelle eller konjunkturelle forhold.

Boks III.2 Dekomponering af BNP-vækst

BNP kan definitorisk udtrykkes:

$$Y = \frac{Y}{H} \cdot \frac{H}{L} \cdot \frac{L}{LF} \cdot \frac{LF}{NA} \cdot \frac{NA}{N} \cdot N$$

hvor *Y* er BNP, *H* er beskæftigelsen opgjort i timer, *L* er antal personer i beskæftigelse, *LF* er antal personer i arbejdsstyrken (dvs. summen af beskæftigede og ledige opgjort i personer), *NA* er antal 15-64-årige, og *N* er befolkningen.

Af udtrykket ovenfor følger, at væksten i BNP kan udtrykkes:

$$g_Y = g_{Y/H} + g_{H/L} + g_{L/LF} + g_{LF/NA} + g_{NA/N} + g_N$$

Herved opsplittes væksten i BNP (g_Y) i bidrag fra væksten i følgende størrelser:

- Timeproduktiviteten ($g_{Y/H}$)
- Den gennemsnitlige arbejdstid ($g_{H/L}$)
- De beskæftigede i andel af arbejdsstyrken ($g_{L/LF}$)
- Erhvervsfrekvensen ($g_{LF/NA}$)
- Andel 15-64-årige ($g_{NA/N}$)
- Befolkningsvæksten (g_N)

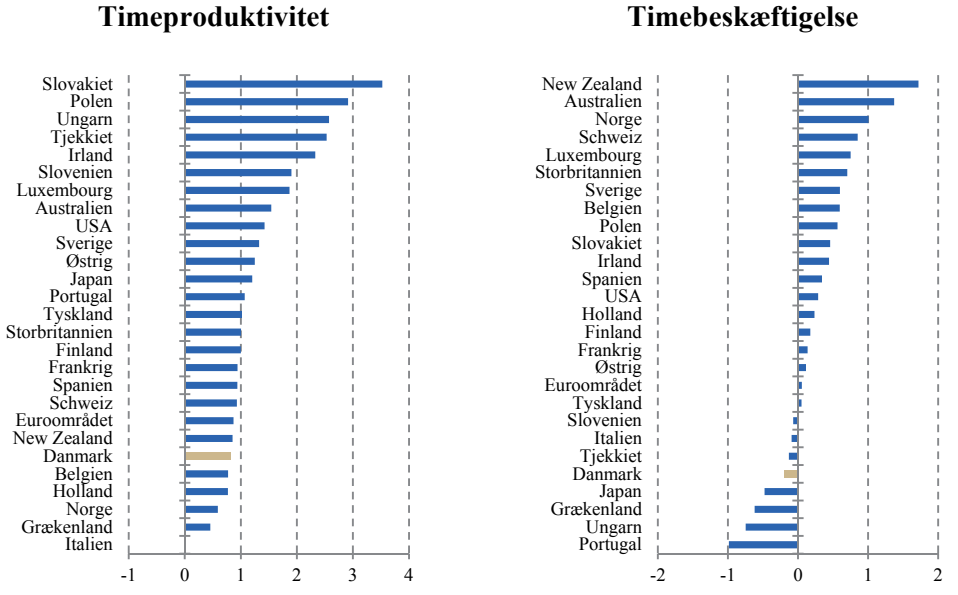
Bidragene fra de sidste fem elementer udgør til sammen væksten i timeproduktiviteten.

Dekomponeringen kan benyttes til at kaste lys over, på hvilke områder udviklingen i Danmark har adskilt sig fra udviklingen i andre lande. Dekomponeringen bygger alene på definitionsmæssige sammenhænge og siger dermed ikke noget om de bagvedliggende årsagssammenhænge.

Svaghed i både produktivitet og beskæftigelse

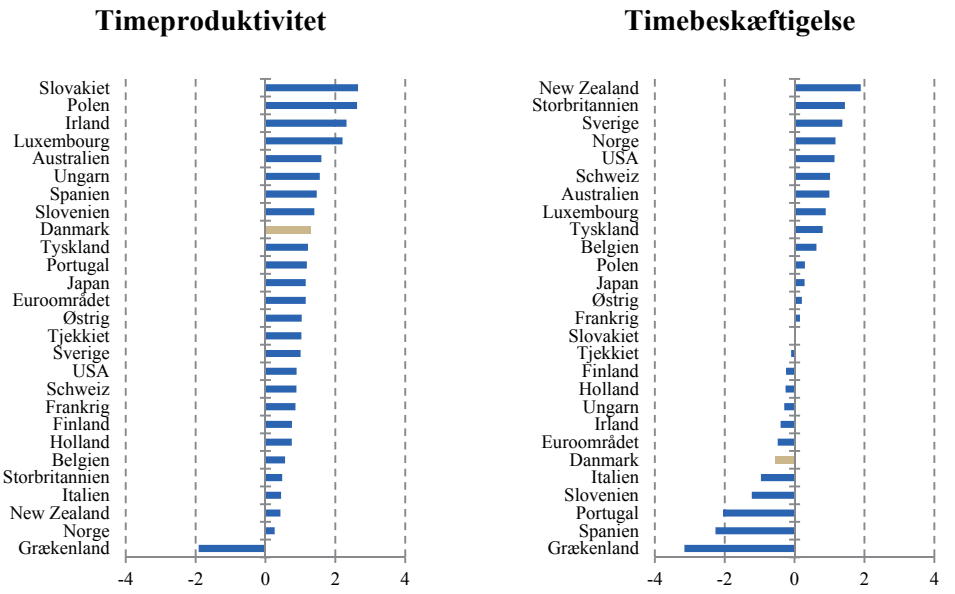
Dekomponeringen viser, at den lave danske BNP-vækst i perioden 2000-14 omtrent ligeligt kan tilskrives en svag vækst i timeproduktiviteten henholdsvis timebeskæftigelsen, jf. figur III.6. Timebeskæftigelsen dækker over summen af de øvrige bestanddele i dekomponeringen, dvs. den gennemsnitlige arbejdstid, andelen af beskæftigede i arbejdsstyrken (ledigheden), erhvervsfrekvensen, andelen af 15-64-årige i befolkningen og befolkningen. I perioden 2009-14 er timebeskæftigelsen også svag, mens timeproduktiviteten fremstår noget stærkere, jf. figur III.7. Sidstnævnte er dog drevet af en meget stærk genopretning af timeproduktiviteten i 2010.

Figur III.6 Vækst i 2000-14, pct.



Anm.: Figuren viser gennemsnitlig årlig vækst.
Kilde: Macrobond og OECD, *Economic Outlook 98*.

Figur III.7 Vækst i 2009-14, pct.

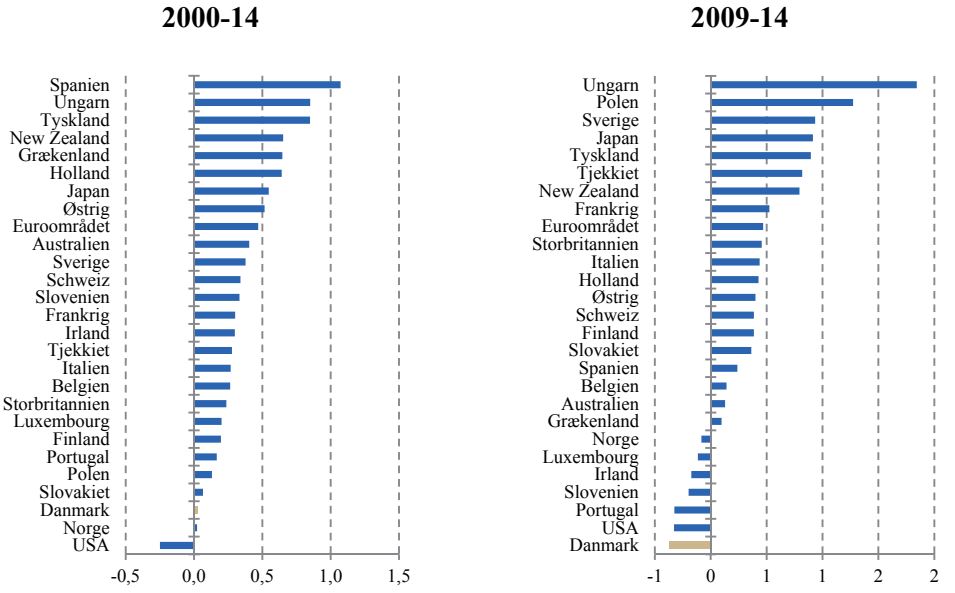


Anm.: Figuren viser gennemsnitlig årlig vækst.
Kilde: Macrobond og OECD, *Economic Outlook 98*.

Svag beskæftigelse skyldes særligt erhvervsfrekvensen

Der er bidrag til den svage vækst i timebeskæftigelsen i Danmark fra flere af de komponenter, som indgår heri. Udvikling i erhvervsfrekvensen er særligt iøjnefaldende. I perioden 2000-14 havde Danmark den fjerde svageste udvikling i erhvervsfrekvensen, og i årene 2009-14 havde Danmark den svageste udvikling blandt sammenlignings-landene, jf. figur III.8.

Figur III.8 Vækst i erhvervsfrekvensen, pct.

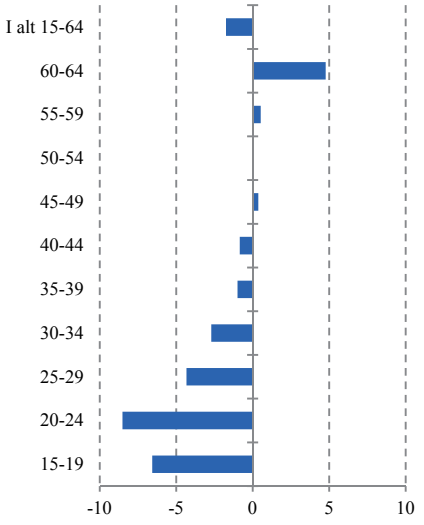


Anm.: Figuren viser gennemsnitlig årlig vækst.
Kilde: Macrobond og OECD, *Economic Outlook 98*.

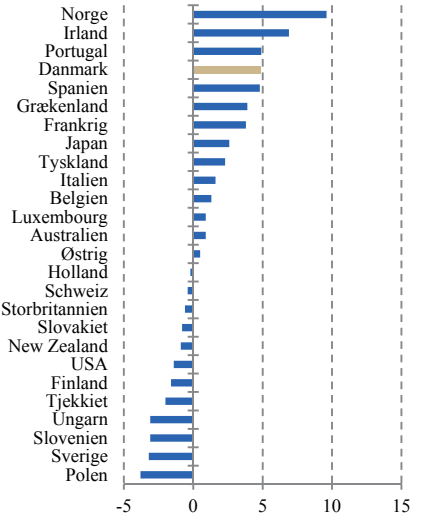
Uddannelse bidrager til at forklare fald i erhvervs-frekvensen

Faldet i den danske erhvervsfrekvens kan særligt tilskrives, at erhvervsfrekvensen blandt 15-29-årige er faldet, jf. figur III.9. Det kan i et vist omfang forklares med stigende uddannelsesaktivitet. Således er andelen af 15-29-årige under uddannelse steget ca. 5 pct.point i perioden 2010-14. Stigningen er højere end i hovedparten af sammenlignings-landene, jf. figur III.10. Dermed kan øget uddannelses-aktivitet også bidrage til at forklare, hvorfor ændringen i den danske erhvervsfrekvens fremstår svag i forhold til sammenligningslandene. Det stigende uddannelsesomfang indebærer på længere sigt formodentlig en opkvalificering af arbejdsstyrken, der vil give sig udslag i stigende er-hvervsfrekvens og BNP-vækst.

Figur III.9 Ændring i erhvervsfrekvensen i Danmark i 2009-14, pct.point



Figur III.10 Ændring i unges uddannelsesfrekvens i 2010-14, pct.point



Anm.: De unges uddannelsesfrekvens er defineret som andelen af 15-29-årige under uddannelse.
Kilde: OECD.

Opsummering: svag vækst i en international sammenhæng

Samlet viser ovenstående, at væksten i dansk BNP pr. indbygger har været lav i perioden 2009-14 i forhold til et bredt udvalg af EU- og OECD-lande. Væksten er også lavere end i det beregnede syntetiske land, der kan anvendes som et pejlemærke for den forventelige udvikling i Danmark. Den svage danske vækst skyldes en lav vækst i timebeskæftigelsen, der blandt andet skyldes et fald i erhvervsfrekvensen. Dette fald kan i et vist omfang henføres til øget uddannelsesaktivitet. Timeproduktiviteten voksede relativt hurtigt i perioden 2009-14 og bidrager dermed ikke til at forklare den relativt svage danske BNP-vækst i denne periode. I den længere periode 2000-14 skyldes den svage BNP-vækst dog omtrent ligeligt en svag vækst i timeproduktiviteten og timebeskæftigelsen.

III.3 Aldersfordelingens betydning for væksten i BNP pr. indbygger

Aldersfordelingen kan påvirke BNP-væksten

Danmark har haft en svag udvikling i BNP pr. indbygger de senere år sammenlignet med en række andre lande, jf. afsnit III.2. Udviklingen i befolkningens aldersfordeling er et strukturelt forhold, der har betydning for væksten i BNP pr. indbygger.

Afsnittets indhold

I dette afsnit undersøges derfor, hvordan ændringer over tid i befolkningens aldersfordeling har påvirket væksten i BNP pr. indbygger. Konkret undersøges fire spørgsmål:

1. Hvor meget har ændringer i andelen af befolkningen i de erhvervsaktive aldre (defineret som de 15-64-årige) betydet for væksten i BNP pr. indbygger?
2. Hvor meget har ændringer i aldersfordelingen blandt 15-64-årige påvirket væksten i BNP pr. indbygger?
3. Hvor meget større eller mindre ville væksten i dansk BNP pr. indbygger have været, hvis befolkningens aldersfordeling havde udviklet sig som i en række andre lande fremfor som i Danmark?
4. Hvor meget større eller mindre ville væksten i dansk BNP pr. indbygger blive fremover i en situation, hvor Danmark ville få en udvikling i aldersfordelingen som i andre lande?

I det følgende afsnit besvares spørgsmål 1 og 2. Herefter følger et afsnit, der besvarer spørgsmål 3, og endelig følger et afsnit, der besvarer spørgsmål 4. Afslutningsvist følger en opsummering.

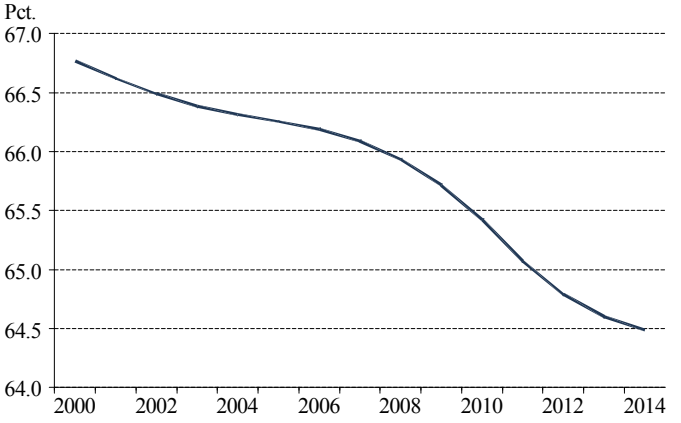
Aldersfordelingens betydning for vækst i dansk BNP pr. indbygger

I det følgende delafsnit ses nærmere på, hvordan den danske aldersfordeling har udviklet sig, og hvordan udviklingen har påvirket væksten i dansk BNP pr. indbygger.

Fald i 15-64-åriges andel af befolkningen

Andelen af befolkningen mellem 15 og 64 år har siden 2000 været faldende og lå i 2014 mere end 1 pct.point under niveauet i 2009, jf. figur III.11.

Figur III.11 15-64-åriges andel af befolkningen

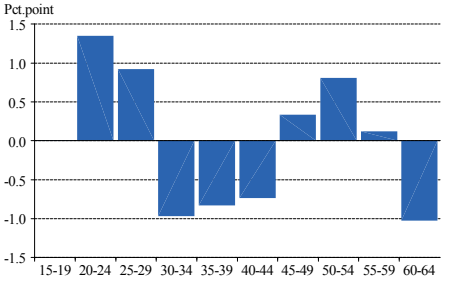


Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank samt egne beregninger.

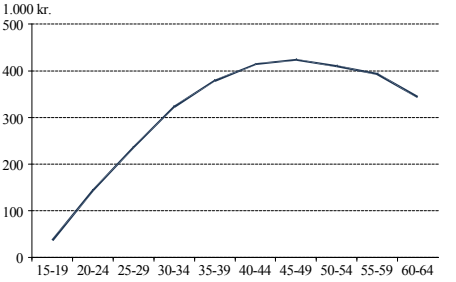
Ændringer i 15-64-åriges alders-fordeling …

Samtidig er der sket en række forskydninger i alders-fordelingen blandt 15-64-årige. Andelen af 30-44-årige er faldet over perioden 2009-14, og i samme periode er særligt andelen af 20-29-årige vokset, jf. figur III.12. Faldet i andelen af de 30-44-årige og stigningen i andelen af 20-29-årige er en konsekvens af den ændring i fertiliteten, der fandt sted i årene 1970-1994. I Danmark var fertiliteten således faldende fra 1970-1983, hvorefter den steg igen.

Figur III.12 Ændring i 15-64-åriges aldersfordeling, 2009-14



Figur III.13 Gns. indkomst fordelt på aldersgrupper, 2014



Anm.: Venstre figur viser, hvor meget de enkelte aldersgruppers andele af alle 15-64-årige har ændret sig over perioden 2009-14. Højre figur angiver den gennemsnitlige indkomst i de enkelte aldersgrupper.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og Statistikbanken samt egne beregninger.

… har medført stigning i aldersgrupper med lav indkomst

Ændringerne i aldersfordelingen blandt de 15-64-årige betyder, at der er sket et fald i andelen af personer med relativ høj indkomst og en stigning i andelen af personer med relativ lav indkomst, idet 20-29-årige har relativ lav indkomst i forhold til 30-44-årige, jf. figur III.13. Forskelle i aldersgruppernes indkomst skyldes blandt andet, at produktivitet, arbejdstid og arbejdsmarkedstilknytning varierer på tværs af aldersgrupper. Blandt andet finder Feyrer (2007), at aldersgruppen 40-49-årige har en signifikant højere produktivitet end både yngre og ældre aldersgrupper.[1] Således må det formodes, at udviklingen i aldersfordelingen har haft en betydning for udviklingen i BNP pr. indbygger.

Aldersfordelingen har bidraget til lavere vækst

I dette afsnit er der foretaget en beregning, som viser, at ændringer i aldersfordelingen isoleret set har haft en effekt på -0,3 pct.point på den gennemsnitlige årlige vækst i BNP pr. indbygger i perioden siden 2000, jf. tabel III.1. Effekten af forskydninger i aldersfordelingen er endnu større, hvis der udelukkende ses på perioden siden 2009. Den negative effekt skyldes både ændringer i andelen af befolkningen i aldrene 15-64 år og ændringer i aldersfordelingen blandt de

[1] Baseret på amerikanske data finder Feyrer (2007), at en 5 pct. stigning i andelen af 40-49-årige i en 10-årig periode kan øge produktivitetsvæksten med 1-2 pct. om året i de 10 år.

15-64-årige. Der er tale om en alt andet lige beregning af, hvad væksten i BNP pr. indbygger ville have været, hvis aldersfordelingen havde været uændret siden hhv. 2000 og 2009, jf. nærmere uddybning i boks III.3.

Tabel III.1 Aldersfordelingens betydning for den årlige vækst

	00-14	**09-14**
	---- Pct.point ----	
Samlet effekt	**-0,3**	**-0,5**
-heraf effekt af ændring i 15-64-åriges befolkningsandel	-0,2	-0,3
-heraf effekt af ændring i aldersfordelingen blandt de 15-64-årige	-0,1	-0,2

Anm.: Tabellen viser, hvor meget den årlige vækst i BNP pr. indbygger alt andet lige har været ændret i perioden 2000-14 og 2009-14 i forhold til en situation, hvor aldersfordelingen havde været uændret siden hhv. 2000 og 2009. Effekten er opdelt i et bidrag fra ændringer i 15-64-åriges andel af befolkningen og ændringer i aldersfordelingen blandt de 15-64-årige. De nærmere beregningsforudsætninger fremgår af boks III.3.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Statistikbanken og egne beregninger.

Boks III.3 Skøn over aldersfordelingens betydning for væksten

Udviklingen i befolkningens aldersfordeling påvirker væksten i BNP pr. indbygger.

Aldersfordelingens effekt på væksten i BNP pr. indbygger er i beregningen opdelt i to bidrag. Det ene bidrag vedrører ændringer i andelen af befolkningen, der befinder sig i den erhvervsaktive alder (defineret som de 15-64-årige). Det andet bidrag stammer fra, at der blandt de 15-64-årige løbende sker forskydninger på tværs af aldersgrupper. Begge bidrag er beregnet for perioden 2000-14 og 2009-14.

Effekten af ændringer i andelen af befolkningen i den erhvervsaktive alder fås ved at beregne vækstforskellen i BNP pr. indbygger og BNP pr. 15-64-årige. Med afsæt i en antagelse om, at væksten i BNP følger væksten i lønsummen i forholdet en-til-en, er der foretaget en beregning af, hvordan udviklingen i lønsummen (og dermed BNP) alt andet lige ville have været, hvis aldersfordelingen blandt 15-64-årige havde været uændret. På baggrund af denne beregning kan vækstbidraget fra ændringer i aldersfordelingen blandt 15-64-årige anslås. I beregningen er de 15-64-årige inddelt i 5-års aldersintervaller (15-19-årige, 20-24-årige og så fremdeles op til de 60-64-årige).

Der er endvidere lavet beregninger af, hvad væksten i dansk BNP pr. indbygger ville have været, hvis den danske aldersfordeling havde udviklet sig som i andre lande over en given periode, og alle andre forhold havde været uforandrede. Da udviklingen i aldersfordelingen varierer fra land til land, er der foretaget én beregning overfor hvert land, der sammenlignes med. Analogt til ovenstående er effekten delt op i to bidrag, og beregningerne følger samme tilgang, som beskrevet ovenfor.

Beregningerne er nærmere beskrevet i baggrundsnotatet *Aldersfordelingens betydning for væksten i BNP pr. indbygger*, som kan fås ved henvendelse til De Økonomiske Råds sekretariatet.

Vækstforskelle som følge af forskelle i udviklingen i Danmarks og andre landes aldersfordeling

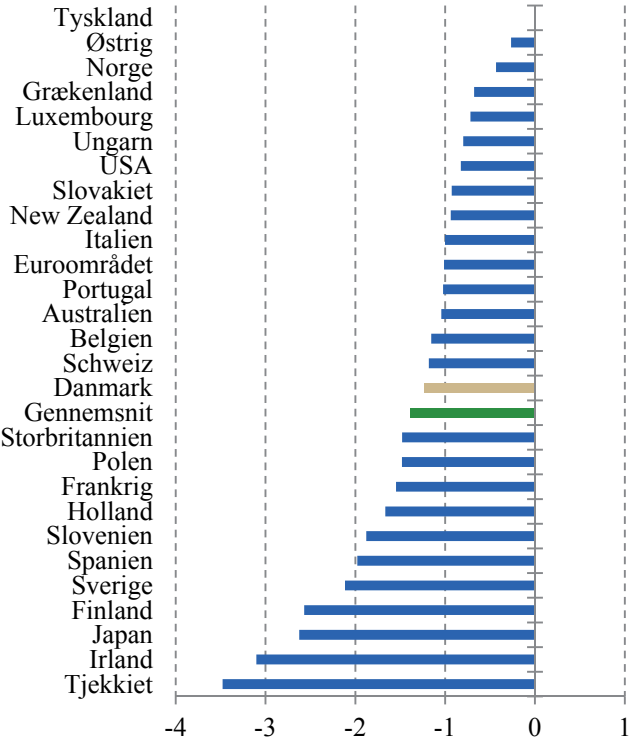
Vækst afhænger af aldersfordelingen

Selvom udviklingen i den danske aldersfordeling lader til at have dæmpet væksten i BNP pr. indbygger, kan den ikke nødvendigvis bidrage til at forklare, at den danske vækst i BNP pr. indbygger har været lavere end i mange andre lande. Det skyldes, at ændringen i andre landes aldersfordeling også kan have dæmpet væksten i disse lande. Nedenfor undersøges det derfor, hvordan aldersfordelingen i Danmark har udviklet sig relativt til andre lande og betydningen heraf for de vækstforskelle, der har været mellem Danmark og andre lande.

Fald i 15-64-åriges andel er en generel tendens …

I den vestlige verden har der været en generel demografisk tendens i retning af relativt flere ældre i kombination med fødselsårgange, der typisk er mindre end tidligere. Det har medvirket til, at en række lande i 2009-14 har oplevet et fald i andelen af 15-64-årige i befolkningen, og her skiller Danmark sig ikke ud, jf. figur III.14.

Figur III.14 Ændring i 15-64-åriges andel af befolkningen i 2009-14, pct.point



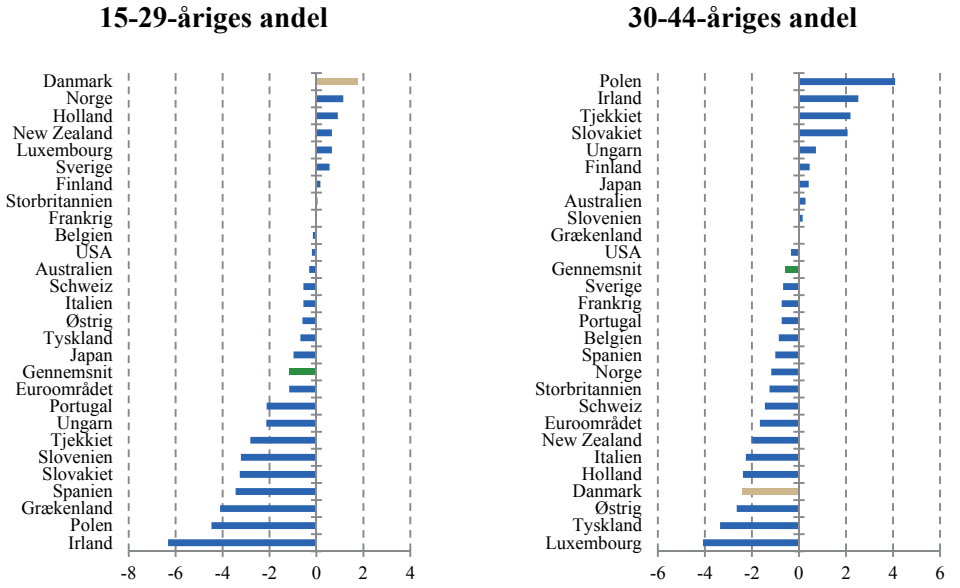
Anm.: Gennemsnit viser gennemsnittet for alle landene i figuren undtagen Euroområdet.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, OECD, Macrobond og egne beregninger.

... men forskelle i 15-64-åriges aldersfordeling

Til gengæld adskiller udviklingen i aldersfordelingen blandt de 15-64-årige i Danmark sig fra udviklingen i udlandet på to punkter i perioden 2009-14. For det første har mange lande oplevet et fald i andelen af 15-29-årige, mens Danmark har oplevet en stigning. For det andet har Danmark oplevet et relativt stort fald i andelen af 30-44-årige sammenlignet med andre lande, jf. figur III.15. Disse forhold trækker begge i retning af en lavere erhvervsdeltagelse i Danmark end i udlandet.

Figur III.15 Ændring i 15-64-åriges aldersfordeling i 2009-14, pct.point



Anm.: Gennemsnit viser gennemsnittet for alle landene i figuren undtagen Euroområdet.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, OECD, Macrobond og egne beregninger.

Aldersfordeling har reduceret væksten siden 2009 relativt til andre lande …

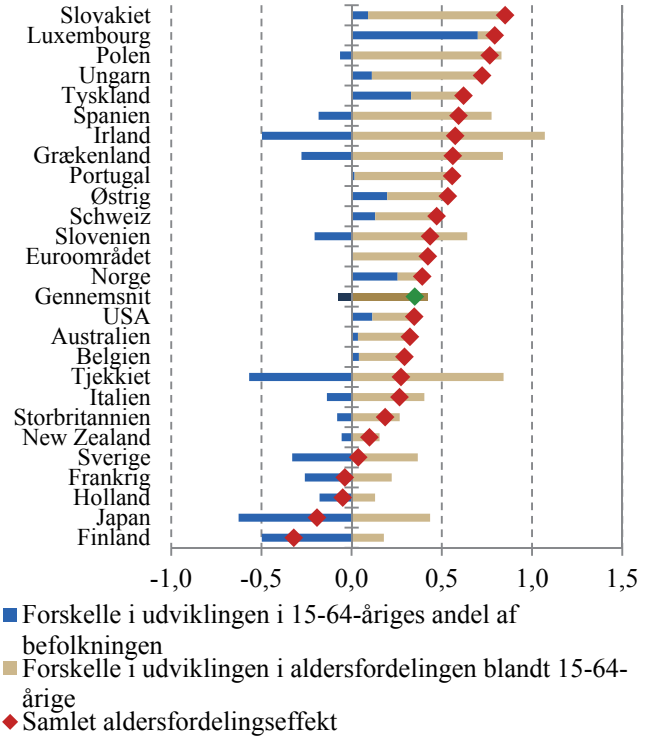
En beregning anslår, at hvis Danmark havde haft en udvikling i aldersfordelingen svarende til den gennemsnitlige udvikling i de lande, der sammenlignes med, ville den årlige vækst i BNP pr. indbygger have været ca. 0,4 pct.point højere i 2009-14, jf. figur III.16. Effekten er baseret på, at alle andre forhold havde været uforandrede.

… grundet forskelle i aldersfordelingen blandt de 15-64-årige

Dette resultat skyldes overvejende den relative udvikling i aldersfordelingen blandt 15-64-årige. Beregningen viser således, at den årlige vækst i dansk BNP pr. indbygger i 2009-14 alt andet lige ville have været godt 0,4 pct.point højere, såfremt udviklingen i aldersfordelingen blandt de 15-64-årige i Danmark havde udviklet sig som den gennemsnitlige udvikling i de lande, der sammenlignes med. I modsat retning trækker udviklingen i de 15-64-åriges andel af den samlede befolkning, som har trukket i retning af en højere vækst i Danmark relativt til andre lande. Danmark ville således have haft en lavere årlig vækst i BNP pr. indbygger på knap 0,1 pct.point i 2009-14, hvis Danmark

havde haft en udvikling i 15-64-åriges andel af befolkningen, som svarede til den gennemsnitlige udvikling for de lande, der sammenlignes med.

Figur III.16 Effekt på væksten i dansk BNP pr. indbygger, hvis aldersfordelingen havde udviklet sig som i udvalgte lande i 2009-14, pct.point



Anm.: Figuren viser, hvor meget den årlige vækst i dansk BNP pr. indbygger alt andet lige ville have ændret sig, hvis 15-64-åriges andel af befolkningen og aldersfordelingen blandt de 15-64-årige havde udviklet sig som i andre lande i 2009-14.

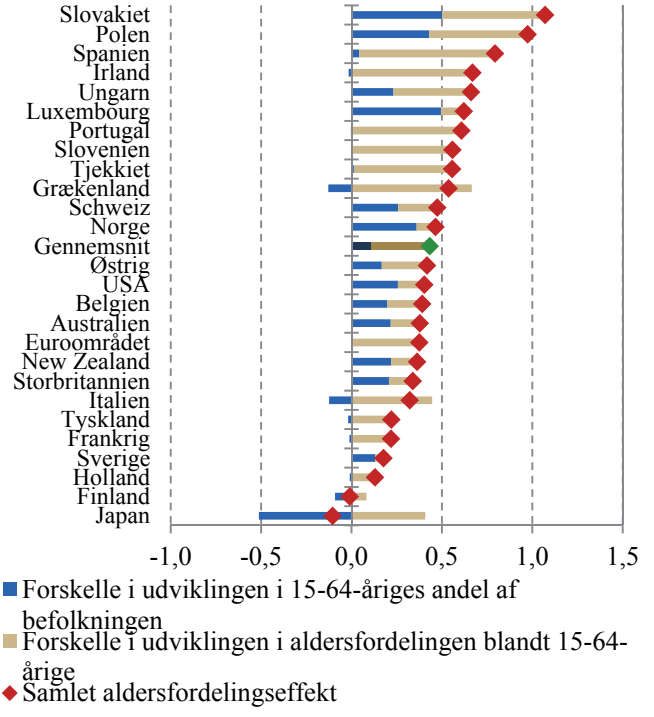
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og Statistiskbanken, OECD, Macrobond og egne beregninger.

Stort set samme billede siden 2000

Overordnet set tegner det samme billede sig for perioden 2000-14. Således ville den årlige vækst i BNP pr. indbyg-

ger også for perioden 2000-14 have været ca. 0,4 pct.point højere, hvis Danmark havde haft en udvikling i aldersfordelingen svarende til gennemsnittet af de viste lande, jf. figur III.17. Igen er det særligt forskelle i aldersfordelingen blandt de 15-64-årige, der har bidraget til dette resultat.

Figur III.17 Effekt på væksten i dansk BNP pr. indbygger, hvis aldersfordelingen havde udviklet sig som i udvalgte lande i 2000-14, pct.point



Anm.: Figuren viser, hvor meget den årlige vækst i dansk BNP pr. indbygger alt andet lige ville have ændret sig, hvis 15-64-åriges andel af befolkningen og aldersfordelingen blandt de 15-64-årige havde udviklet sig som i andre lande i 2000-14.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og Statistikbanken, OECD, Macrobond og egne beregninger.

Fremadrettede forskelle i aldersfordelingen i Danmark og en række lande

Usikkert hvordan aldersfordelingen påvirker væksten fremover

Det er usikkert, hvordan aldersfordelingen fremover vil påvirke væksten i BNP pr. indbygger. Det skyldes, at befolkningsfremskrivninger er forbundet med væsentlig usikkerhed, blandt andet fordi ind- og udvandringsmønstre kan ændre sig over tid. Således kan den betydelige indvandring til Europa, der finder sted i disse år, ændre de europæiske landes befolkningsfremskrivninger betydeligt de kommende år. Det er med denne usikkerhed in mente, at der nedenfor er foretaget en beregning af, hvordan forskelle i Danmarks og andre landes aldersfordelinger fremover vil kunne bidrage til vækstforskelle.

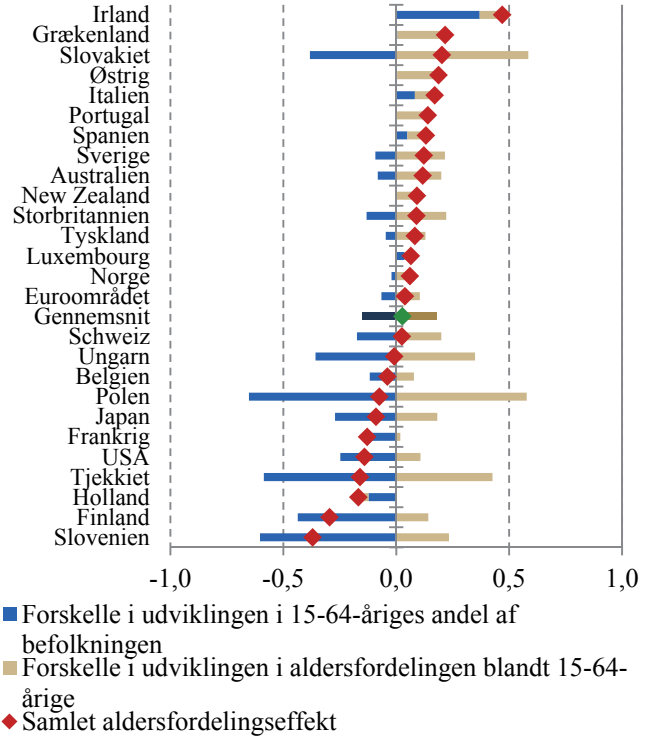
Fremover reducerer aldersfordelingen ikke væksten relativt til andre lande …

Ifølge nuværende befolkningsfremskrivninger er der ikke grund til at tro, at udviklingen i den danske aldersfordeling relativt til udviklingen i andre landes aldersfordelinger vil bidrage til en lavere vækst i dansk BNP pr. indbygger fremover. Således viser en beregning med afsæt i befolkningsfremskrivninger, at den årlige vækst i dansk BNP pr. indbygger ikke ville blive større i 2014-20, i en situation hvor den danske aldersfordeling ville udvikle sig som gennemsnittet af de viste lande, jf. figur III.18.

… hvilke skyldes modsatrettede bidrag

Dette resultat skyldes, at hvis Danmark ville få en udvikling i 15-64-åriges andel af befolkningen svarende til gennemsnittet af de viste lande, ville det medføre en relativt lavere årlig vækst i dansk BNP pr. indbygger på ca. 0,2 pct.point. Effekten heraf opvejes imidlertid af, at hvis Danmark ville få en udviklingen i aldersfordelingen blandt 15-64-årige svarende til gennemsnittet af de viste lande, ville det medføre en relativt højere årlig vækst i dansk BNP pr. indbygger på ca. 0,2 pct.point.

Figur III.18 Effekt på væksten i dansk BNP pr. indbygger, hvis udviklingen i aldersfordelingen ville blive som i udvalgte lande i 2014-20, pct.point



Anm.: Figuren viser, hvor meget den årlige vækst i dansk BNP pr. indbygger alt andet lige skønnes at ændre sig i perioden 2014-20, hvis Danmark fremover ville få en udvikling i aldersfordelingen som i andre lande. Beregningerne er lavet med afsæt i OECD's befolkningsfremskrivninger.

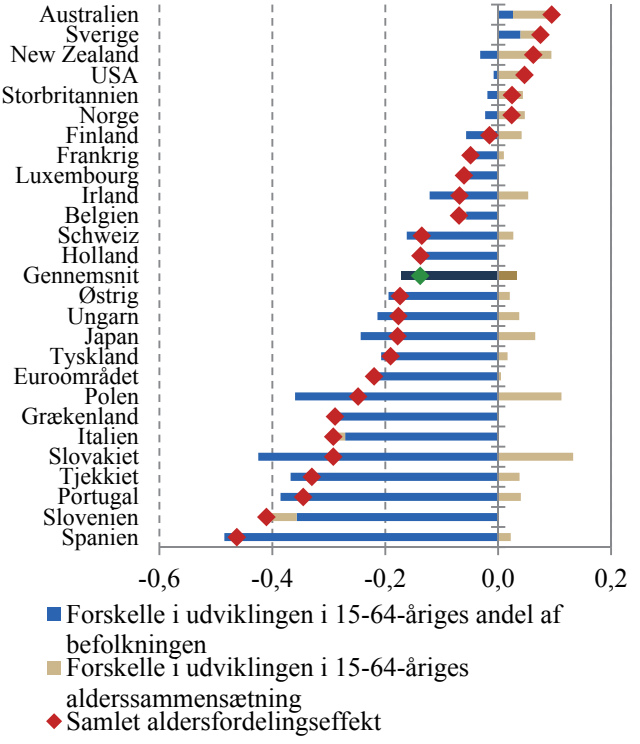
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og Statistikbanken, OECD, Macrobond og egne beregninger.

Frem til 2050 kan aldersfordelingen bidrage til lidt højere relativ vækst

Ses der på lidt længere sigt, vil forskydninger i aldersfordelingen i Danmark relativt til udviklingen i andre lande imidlertid have en lille positiv effekt på væksten i BNP pr. indbygger. Således anslås den årlige vækst frem til 2050 i dansk BNP pr. indbygger at ville blive godt 0,1 pct.point lavere, i en situation hvor den danske aldersfordeling ville udvikle sig som for gennemsnittet af de viste lande i stedet

for som den forventede udvikling i Danmark, jf. figur III.19. Det skyldes, at andre landes udvikling i 15-64-åriges andel af befolkningen ville trække i retning af en relativt lavere årlig vækst i BNP pr. indbygger, mens udviklingen i aldersfordelingen blandt 15-64-årige i disse lande kun i mindre grad ville trække i modsat retning.

Figur III.19 Effekt på væksten i dansk BNP pr. indbygger, hvis udviklingen i aldersfordelingen ville blive som i udvalgte lande i 2014-50, pct.point



Anm.: Figuren viser, hvor meget den årlige vækst i dansk BNP pr. indbygger alt andet lige skønnes at ændre sig i perioden 2014-50, hvis Danmark fremover ville få en udvikling i aldersfordelingen som i andre lande. Beregningerne er lavet med afsæt i OECD's befolkningsfremskrivninger.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og Statistikbanken, OECD samt egne beregninger.

Opsummering

Aldersfordeling har bidraget negativt til væksten …

Samlet set viser beregningerne præsenteret i dette afsnit, at den danske aldersfordeling har givet et negativt bidrag til væksten i dansk BNP pr. indbygger. Det gælder både i perioden 2000-14 og i perioden 2009-14. Resultatet kan både tilskrives ændringer i 15-64-åriges andel af befolkningen og ændringer i aldersfordelingen blandt de 15-64-årige.

… også relativt til andre lande …

Samtidig kan det konkluderes, at udviklingen i aldersfordelingen i Danmark i højere grad har påvirket væksten negativt i Danmark end i andre lande. Således ville Danmark have haft en årlig vækst i BNP pr. indbygger, der var 0,4 pct.point højere, hvis Danmark havde haft en udvikling i aldersfordelingen svarende til gennemsnittet for de lande, der sammenlignes med i afsnittet. Dette gælder både for perioden 2000-14 og 2009-14. Det er særligt forskelle mellem Danmarks og andre landes ændringer i aldersfordelingen blandt 15-64-årige, der har bidraget til dette resultat.

… men vil på sigt bidrage positivt til væksten relativt til andre lande

Fremover er der ikke udsigt til, at forskydninger i aldersfordelingen vil trække i retning af, at væksten i BNP pr. indbygger bliver lavere i Danmark end i en række andre lande. Således anslås det i en beregning, at den forventede udvikling i Danmarks aldersfordeling i 2014-20 alt andet lige hverken vil bidrage til en relativ høj eller relativ lav vækst i BNP pr. indbygger. På den længere periode 2014-50 vil udviklingen i aldersfordelingen ligefrem trække i retning af en højere vækst i Danmark end i udlandet.

III.4 Perspektiver på væksten i dansk produktion og velstand

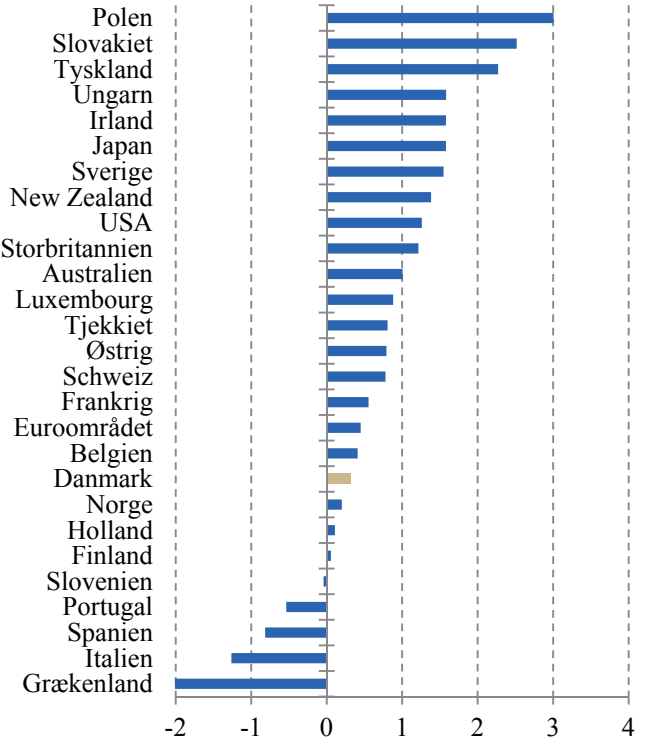
Afsnittets indhold

Som det fremgår af kapitlets foregående afsnit, har væksten i dansk BNP i en årrække været lavere end i et bredt udvalg af sammenligningslande, jf. figur III.20. I dette afsnit undersøges, hvordan udviklingen i dansk produktion og velstand tager sig ud i perioden 2009-14, når følgende forhold inddrages:

- Befolkningens aldersfordeling
- Bytteforholdet
- Nettoindkomst fra udlandet

Afslutningsvis undersøges, hvordan Danmark ligger niveaumæssigt i forhold til sammenligningslandene opgjort ved købekraftskorrigeret BNI pr. indbygger.

Figur III.20 Vækst i BNP pr. indbygger i 2009-14, pct.



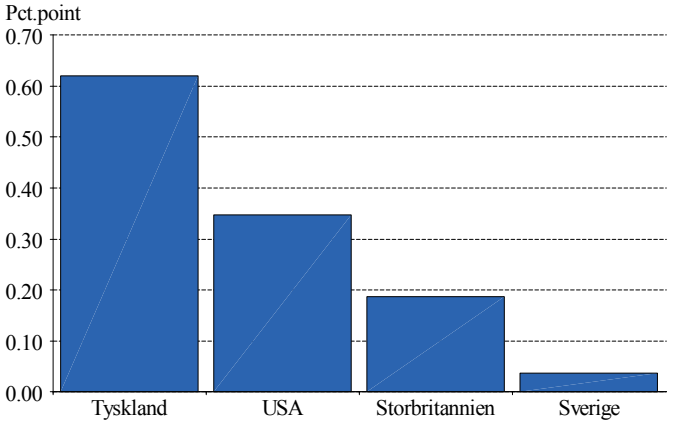
Anm.: Figuren viser gennemsnitlig årlig vækst. For Grækenland er tallet -4,7 pct.

Kilde: OECD, *Economic Outlook 98* og Verdensbanken, *World Development Indicators*.

Aldersfordelingen har bidraget til lavere vækst i Danmark

I afsnit III.3 blev det undersøgt, i hvilket omfang ændringer i befolkningens aldersfordeling har påvirket væksten i BNP pr. indbygger. Ifølge beregningen ville væksten i dansk BNP pr. indbygger have været 0,4 pct.point højere i perioden 2009-14, hvis befolkningens aldersfordeling havde udviklet sig som i gennemsnittet af sammenligningslandene. Det er en mærkbar effekt, der bidrager til at forklare, hvorfor væksten har været lavere i Danmark end i mange andre lande. Aldersfordelingens effekt på væksten i dansk BNP er vist i figur III.21 under antagelse af, aldersfordelingen i Danmark havde udviklet sig som i de viste lande.

Figur III.21 Aldersfordelingens effekt på væksten i dansk BNP pr. indbygger, 2009-14



Anm.: Figuren viser den beregnede ændring i væksten i dansk BNP pr. indbygger, hvis befolkningens aldersfordeling havde udviklet sig som i de viste lande, jf. afsnit III.3.

Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, ADAM's databank, DREAM, OECD og egne beregninger.

Velstand afhænger ikke kun af BNP

Den relativt lave vækst i dansk BNP pr. indbygger trækker i retning af, at velstandsfremgangen har været svagere i Danmark end i sammenligningslandene. Der er imidlertid også andre faktorer, der kan bidrage til stigende velstand, herunder udviklingen i bytteforholdet og indkomsten fra udlandet. Disse forhold kan i større eller mindre omfang have kompenseret for den svage BNP-vækst og ført til en

gunstig velstandsudvikling. I sammenligninger af velstandsudviklingen bør der i princippet også tages højde for en række andre forhold så som udtømningen af naturressourcer, nedslidning af kapitalapparatet og investering i humankapital. Der er imidlertid betydelig usikkerhed ved de statistiske opgørelser af disse forhold, herunder beregningen af nedslidningen af kapitalapparatet, så disse sammenligninger er vanskelige at foretage i praksis.

Bytteforhold spiller en rolle for velstanden

En forbedring af bytteforholdet, dvs. forholdet mellem eksport- og importpriserne, bidrager alt andet lige til at øge velstandsfremgangen. Forbedringen indebærer, at en given eksportmængde kan finansiere en større importmængde, hvilket giver mulighed for større forbrug og investeringer.

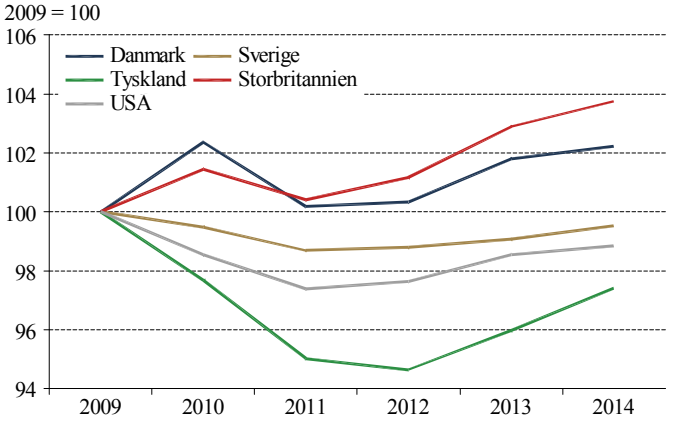
Bytteforholds-ændringer kan skyldes branche-struktur

En vedvarende ændring i bytteforholdet kan opstå, hvis lande har en stor produktion i brancher, der generelt oplever stigende eller faldende priser på deres varer. Medicinalindustrien er et eksempel på en branche, hvor en stigende efterspørgsel, kvalitetsforbedringer, produktdifferentiering og patentbeskyttelse har bidraget til en gunstig prisudvikling for producenterne. Modsat er IT-industrien et eksempel på en branche, hvor store produktivitetsstigninger og hård konkurrence generelt har ført til lave priser.

Danmark har oplevet en tydelig bytteforholds-forbedring

I årene 2009-14 er der en generel forbedring at spore i det danske bytteforhold, omend der er betydelige udsving fra år til år. Udviklingen står i kontrast til bytteforholdsforværringerne i Sverige, Tyskland og USA. Af de viste lande har kun Storbritannien haft en større bytteforholdsforbedring end Danmark, jf. figur III.22. Den danske bytteforholdsforbedring er ikke isoleret til perioden 2009-14. Betragtes perioden siden 2000 har Danmark også oplevet en vedvarende bytteforholdsforbedring, og den er større end i nogen af de viste sammenligningslande.

Figur III.22 Bytteforhold, 2009-14



Anm.: Figuren viser bytteforholdet, dvs. forholdet mellem eksportpriserne og importpriserne opgjort i nationalregnskaberne.
Kilde: OECD, *Economic Outlook 98*.

Bytteforholds-korrigeret BNP

Hvor stor en rolle bytteforholdsændringer spiller for udviklingen i velstanden afhænger af, hvor meget udenrigshandlen betyder for økonomien. Der kan skønnes over betydningen af bytteforholdsændringer ved at opgøre eksportmængden som den importmængde, den kan finansiere køb af. Derved fås et udtryk for de forbrugs- og investeringsmuligheder, eksporten giver anledning til. Der kan herefter beregnes et bytteforholdskorrigeret BNP, hvis vækst kan sammenlignes med væksten i BNP, jf. boks III.4. En bytteforholdsforbedring vil i så fald optræde som en højere vækst i det bytteforholdskorrigerede BNP.

Boks III.4 Bytteforholdskorrigeret BNP

Væksten i realt BNP giver ikke et dækkende billede af velstandsudviklingen, hvis den ledsages af en ændring i bytteforholdet (forholdet mellem eksport- og importpriserne). For eksempel vil en stigning i bytteforholdet indebære, at en given mængde eksport kan finansiere en større mængde import. Det forøger landets forbrugs- og investeringsmuligheder og dermed velstanden. Denne effekt medtages ikke i opgørelsen af realvæksten i BNP, der netop bortrenser priseffekter.

Der kan skønsvist tages højde for denne velstandseffekt ved at bytteforholdskorrigere eksportmængden ved at deflatere eksportværdien med importpriserne i stedet for med eksportpriserne, jf. *Nationalbanken, Kvartalsoversigt 4. kvartal 2006*. Konkret beregnes det bytteforholdskorrigerede BNP som:

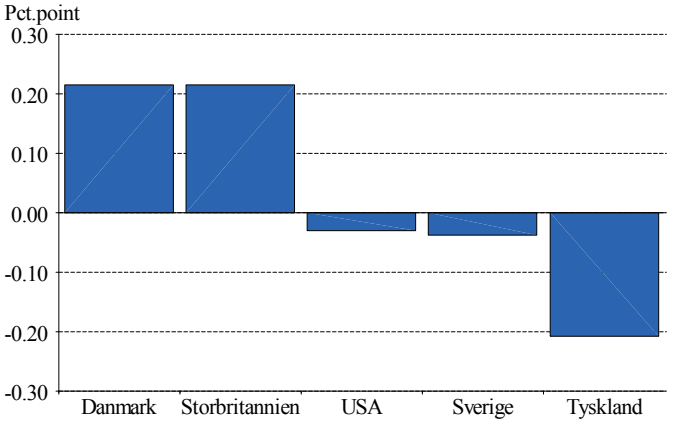
$$Y_k = Y - X + \frac{P_x}{P_m} X$$

Her er Y_k, Y og X henholdsvis bytteforholdskorrigeret BNP, BNP og eksporten, alle opgjort i mængder. P_X og P_M er nationalregnskabets deflatorer for henholdsvis eksporten og importen. Når der deflateres med eksportpriserne i stedet for importpriserne, opjusteres eksportmængden, hvis landet har oplevet en bytteforholdsforbedring.

Mærkbar effekt af bytteforholdskorrektion

Bytteforholdskorrektionen, udtrykt som mervæksten i bytteforholdskorrigeret BNP i forhold til BNP, er vist i figur III.23 for perioden 2009-14. Bytteforholdskorrektionen løfter den gennemsnitlige vækst i dansk BNP med godt 0,2 pct.point årligt. Det er en mærkbar effekt. Bytteforholdskorrektionen er gunstigere for Danmark end for hovedparten af sammenligningslandene og stiller derfor Danmark mere positivt i forhold til disse.

Figur III.23 Mervækst i bytteforholdskorrigeret BNP, 2009-14



Anm.: Figuren viser den årlige mervækst i bytteforholdskorrigeret BNP i forhold til BNP.
Kilde: OECD, *Economic Outlook 98* og egne beregninger.

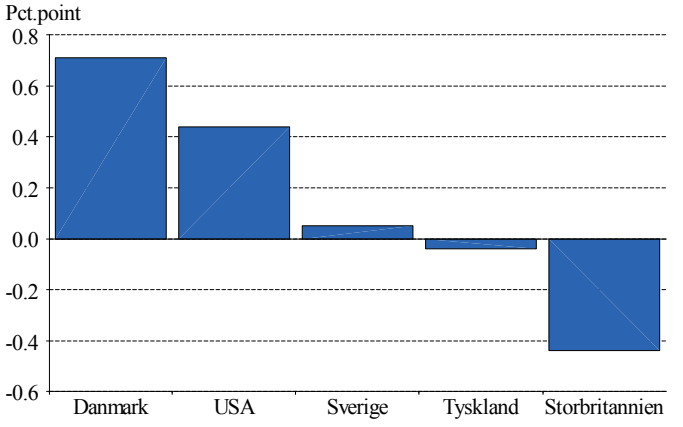
Velstand afhænger også af indkomst fra udlandet

I sammenligninger af levestandarden i forskellige lande er det ikke nok at se på den indkomst, der skabes i økonomierne, og som opgøres ved BNP. Den samlede indkomst, bruttonationalindkomsten (BNI), består af BNP og den løn- og kapitalindkomst, som økonomien modtager netto fra udlandet. Eksempelvis vil en stor nettoudlandsformue løbende skabe kapitalindkomst og bidrage til, at BNI overstiger BNP. Da denne indkomst kan finansiere forbrug og investeringer, bør den i en velstandsmæssig sammenhæng indgå på lige fod med indkomsten skabt ved produktionen i økonomien.

Dansk BNI er vokset betydeligt hurtigere end BNP

I perioden 2009-14 var den gennemsnitlige årlige vækst i dansk BNI 0,7 pct.point højere end væksten i BNP. Derved er den danske indkomst vokset væsentligt hurtigere end produktionen. Mervæksten i BNI i forhold til BNP er højere i Danmark end i sammenligningslandene, jf. figur III.24.

Figur III.24 Mervækst i BNI, 2009-14

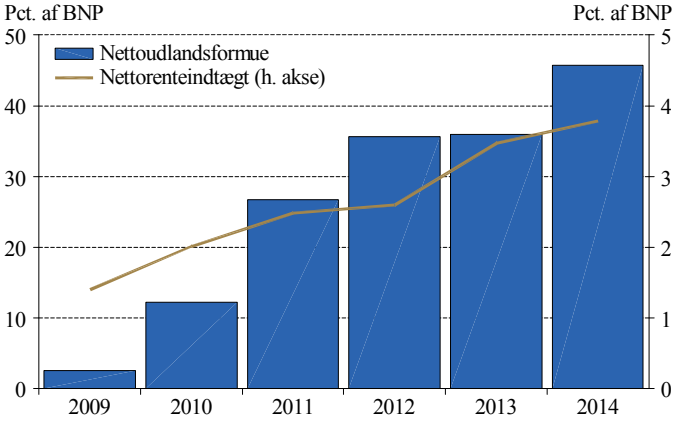


Anm.: Figuren viser den årlige mervækst i BNI i forhold til BNP.
Kilde: OECD.

Stor stigning i nettoudlands-formue bidrager til BNI-vækst

Væksten i den danske nettoindkomst fra udlandet kan i væsentlig grad henføres til stigende nettorenteindtægter fra den danske nettoudlandsformue. Fra 2009 til 2014 er renteindtægterne vokset fra 1,4 pct. af BNP til 3,8 pct., jf. figur III.25. De stigende renteindtægter skyldes i høj grad, at formuen er øget fra 2,6 pct. af BNP i 2009 til 45,7 pct. i 2014. Den kraftige forøgelse af formuen afspejler primært de store betalingsbalanceoverskud, som Danmark har haft i årene efter finanskrisen.

Figur III.25 Nettorenteindtægter og udlandsformue

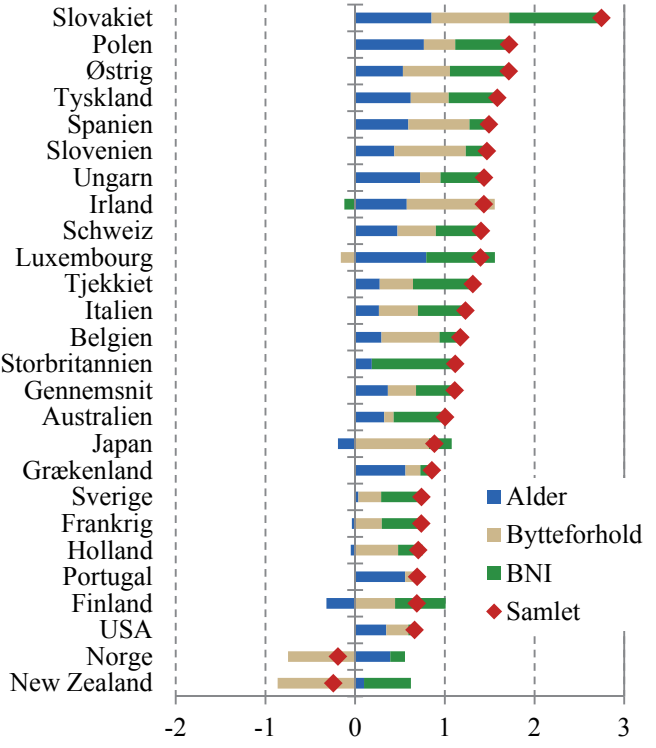


Anm.: Figuren viser Danmarks nettoudlandsformue og nettorentebetalinger fra udlandet i pct. af BNP.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank.

Alder, bytteforhold og indkomst fra udlandet spiller en betydelig rolle

Sammenlagt bidrager forskydninger i aldersfordelingen, ændringer i bytteforholdet og nettoindkomsten fra udlandet til et mere positivt billede af udviklingen i dansk produktion og velstand i forhold til sammenligningslandene. Størrelsen af de enkelte elementer fremgår af figur III.26. Elementerne bidrager til at forklare vækstforskellen i BNP og BNI mellem Danmark og de enkelte lande i årene 2009-14. Det fremgår tydeligt, at effekterne er positive og af betydelig størrelsesorden overfor hovedparten af sammenlignings-landene. Samlet bidrager effekterne til at forklare 1,1 pct.point af vækstforskellen i forhold til gennemsnittet af landene.

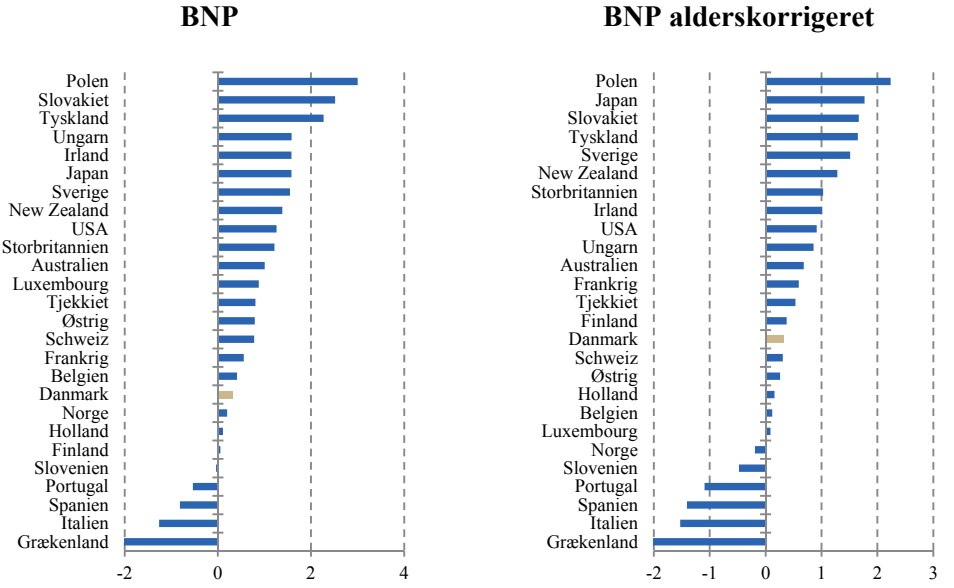
Figur III.26 Alder, bytteforhold og indkomst fra udlandet i 2009-14, pct.



Anm.: Figuren viser gennemsnitlig årlig vækst. Søjlen "Alder" viser, hvor meget højere den danske BNP-vækst ville have været, hvis befolkningens aldersfordeling havde været som i de enkelte lande. Søjlerne "Bytteforhold" og "Indkomst fra udlandet" viser den danske mervækst i disse i forhold til de enkelte lande. Dermed er "Samlet" er udtryk for, hvor meget aldersfordelingen, bytteforholdet og nettoindkomsten fra udlandet tilsammen har bidraget til en bedre udvikling i Danmark end i de enkelte lande.

Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, ADAM's databank, DREAM, OECD, Verdensbanken, *World Development Indicators* og egne beregninger.

Figur III.27 Vækst i BNP og alderskorrigeret BNP pr. indbygger i 2009-14, pct.



Anm.: Figurerne viser gennemsnitlig årlig vækst. For Grækenland er tallene i henholdsvis venstre og højre figur -4,7 pct. og -5,3 pct. Alderskorrektionen foretages ved for de enkelte lande at fratrække den mervækst, Danmark ville have haft, hvis den danske aldersfordeling havde udviklet sig som i landet, jf. afsnit III.3.

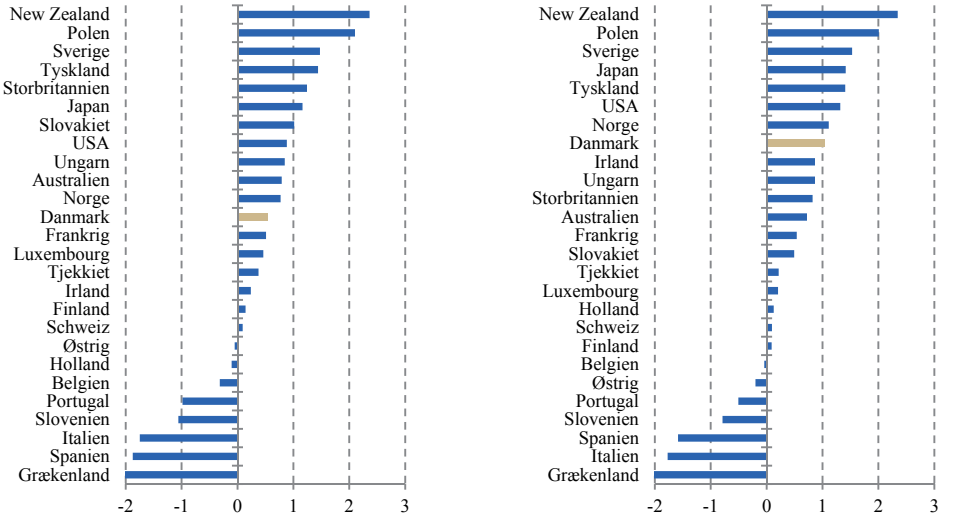
Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, ADAM's databank, DREAM, OECD, Verdensbanken, *World Development Indicators* og egne beregninger.

Vækstforskelle indsnævres

I figur III.27 og figur III.28 er vist, hvordan inddragelse af de ovenfor nævnte effekter påvirker billedet af den svage danske vækst i perioden 2009-14 overfor sammenlignings-landene. Det fremgår, at den danske BNP-vækst fremstår noget stærkere, når der tages højde for udviklingen i alders-fordelingen. Tilsvarende fremstår velstandsudviklingen forholdsvis positivt, når bytteforholdsændringer og netto-indkomsten fra udlandet medtages. Væksten i dansk bytte- og alderskorrigeret BNI pr. indbygger kan således ikke siges at være svag i forhold til de 25 sammenligningslande.

Figur III.28 Vækst i alders- og bytteforholdskorrigeret BNP og BNI pr. indbygger i 2009-14, pct.

BNP korr. for alder og bytteforhold **BNI korr. for alder og bytteforhold**



Anm.: Figurerne viser gennemsnitlig årlig vækst. For Grækenland er tallene i venstre og højre figur henholdsvis -5,2 pct. og -4,8 pct. Bytteforholdskorrektionen inddrages ved at tillægge mervæksten i bytteforholdskorrigeret BNP i forhold til BNP. Tilsvarende inddrages nettoindkomsten fra udlandet ved at tillægge mervæksten i BNI i forhold til BNP, hvorved det alders- og bytteforholdskorrigerede BNI fremkommer.

Kilde: Macrobond, Danmarks Statistik, ADAM's databank, DREAM, OECD, Verdensbanken, *World Development Indicators* og egne beregninger.

Købekrafts-korrigeret BNI pr. indbygger er på et højt niveau i Danmark

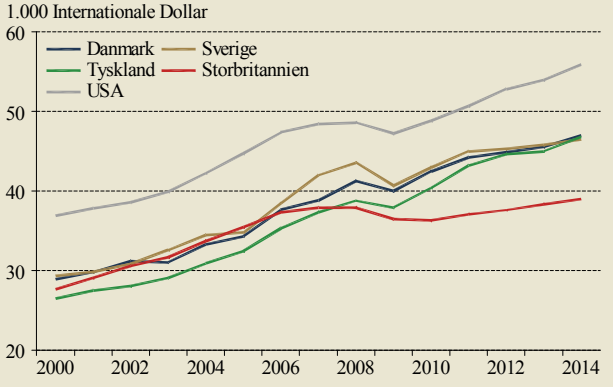
Et andet væsentligt forhold at have med i vurderingen af de senere års udvikling i dansk økonomi er, at dansk BNI pr. indbygger befinder sig på et relativt højt niveau og at dette har været tilfældet i en længere periode. I niveausammenligninger af BNP eller BNI er det hensigtsmæssigt at foretage en købekraftskorrektion, og når denne baseres på OECD's købekraftsfaktorer ses, at dansk BNI pr. indbygger befinder sig på omtrent samme niveau som i blandt andre Sverige og Tyskland, jf. boks III.5. Opgjort på denne vis er Danmark altså ikke sakket bagud. Det skal dog understreges, at der er betydelig usikkerhed forbundet med opgørelsen af købekraftsfaktoren.

Boks III.5 Købekraftskorrigeret BNI

Når den producerede mængde varer og tjenester skal sammenlignes på tværs af lande, er det nødvendigt at opgøre disse i sammenlignelige størrelser. En måde at opnå det på er at beregne *købekraftskorrigeret BNP*, jf. Eurostat (2012). Købekraftskorrektionen består i at omregne nominelt BNP til en fælles valuta ved hjælp af en købekraftskorrigeret valutakurs, en såkaldt PPP-kurs (*Purchasing Power Parity*). PPP-kursen omregner både til en fælles valuta og korrigerer for forskelle i prisniveauer mellem lande. Når nominelt BNP er opgjort i den fælles valuta, kan forskelle i såvel niveau som vækst tages som et udtryk for forskelle i opgørelsen af de producerede mængder af varer og tjenester. Den købekraftskorrigerede valutakurs muliggør også omregning af nominelt BNI til et købekraftskorrigeret BNI. Det svarer blot til at købekraftskorrigere BNP og nettoindkomsten fra udlandet.

Dansk købekraftskorrigeret BNI pr. indbygger har igennem en længere årrække ligget på højt niveau sammenlignet med andre EU- og OECD-lande, og der kan ikke spores nogen særlig svag tendens de senere år, jf. figur A. Det afspejler dels den danske mervækst i BNI i forhold til BNP, dels at Danmark har oplevet en relativ gunstig udvikling i købekraftsfaktoren i forhold til andre lande.

Figur A Købekraftskorrigeret BNI pr. indbygger



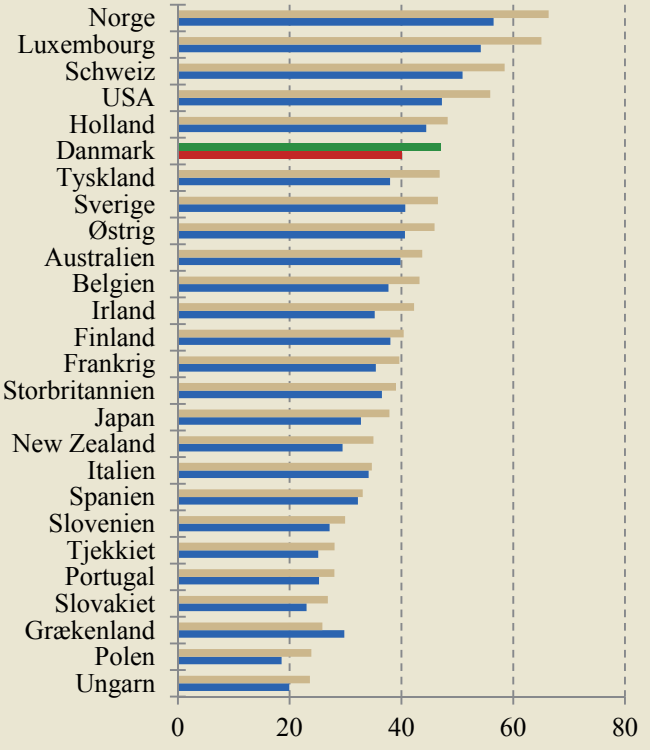
Anm.: Købekraftskorrektionen af BNI er foretaget med OECD's købekraftskorrigerede valutakurser. Korrektionen sker ved at anvende de enkelte års købekraftskorrigerede valutakurser.

Kilde: OECD.

Boks III.5 Købekraftskorrigeret BNI, fortsat

Der ses et tilsvarende billede i en bredere sammenligning. Både i 2009 og i 2014 lå dansk købekraftskorrigeret BNI pr. indbygger på et ganske højt niveau internationalt set. Blandt sammenligningslandene er det kun Norge og Luxembourg, der ligger på et markant højere niveau end Danmark. USA og Schweiz ligger dog også noget højere, jf. figur B.

Figur B Købekraftskorrigeret BNI pr. indbygger, 1000. Int. US dollar



Kilde: OECD.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at beregningen af købekraftsfaktorerne er forbundet med betydelige statistiske udfordringer. Der er derfor væsentlig usikkerhed forbundet med opgørelsen.

Opsummering: Dansk vækst og velstand tager sig mere positiv ud, når alder, bytteforhold mv. inddrages

Samlet set viser gennemgangen i dette afsnit, at væksten i dansk produktion og velstand siden 2009 tager sig væsentlig mere positiv ud i forhold til sammenligningslandene, når aldersfordelingen, bytteforholdet og indkomsten fra udlandet inddrages. Det er en væsentlig nuance at have med i en vurdering af de senere års vækst i dansk økonomi, og det understreger, at BNP-væksten ikke bør tillægges for stor betydning. Ligeledes er det væsentligt at bemærke, at det danske velstandsniveau målt ved købekraftskorrigeret BNI pr. indbygger fortsat er ganske højt i en international sammenhæng.

III.5 Sammenfatning og perspektivering

Dansk BNP-vækst har været lav siden krisen

Danmark blev som de fleste andre vestlige lande ramt af et betydeligt økonomisk tilbageslag i slutningen af forrige årti. Siden da har væksten i Danmark været lavere end i en lang række lande. En statistisk analyse i kapitlet finder, at den årlige danske BNP-vækst siden 2009 har været knap ½ pct.point lavere end i sammenlignelige lande. Kapitlet har haft fokus på perioden siden 2009, hvor den danske produktion nåede bunden efter tilbageslaget, men den danske vækst fremstår også lav i et længere perspektiv.

Svag relativ udvikling i beskæftigelsen siden 2009 …

Den relativt svage danske vækst siden 2009 kan i høj grad tilskrives en dårlig beskæftigelsesudvikling. Dette afspejles i en svag udvikling i arbejdsstyrken, mens ledighedsudviklingen omvendt har været relativ gunstig i Danmark. Bag udviklingen i arbejdsstyrken ligger navnlig en svag udvikling i den danske erhvervsfrekvens.

… men ikke så udtalt for produktiviteten

Produktivitetsudviklingen i perioden siden 2009 fremstår på niveau med udviklingen i mange andre lande. Dette skyldes i høj grad at produktivitetsvæksten i Danmark var særligt høj i 2010, og at produktivitetsvæksten har været lav i de fleste lande siden 2009. Det ændrer dog ikke ved indtrykket af en underliggende svag dansk produktivitetsudvikling, som fastslået af blandt andre Produktivitetskommissionen.

Betydning af demografi og uddannelsesvalg

Øget uddannelsestilgang mulig forklaring på svag udvikling i erhvervsfrekvens

Den relativt svage udvikling i erhvervsfrekvensen siden 2009 kan især tilskrives en mindre deltagelse på arbejdsmarkedet blandt 15-29-årige. Det indikerer, at en betydelig del af den svage udvikling i erhvervsfrekvensen skyldes en øget tilgang til uddannelse. Dette understøttes af, at antallet af studerende udenfor arbejdsstyrken er steget med 120.000 siden 2007. Tal fra OECD viser desuden, at stigningen i andelen af 15-29-årige under uddannelse over perioden 2010-14 er større i Danmark end i de fleste andre OECD-lande.

Vækst i dag eller i fremtiden?

Dette illustrerer et potentielt modsætningsforhold mellem vækst på kort sigt og på lang sigt: Personer under uddannelse har typisk en begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet, men til gengæld erhverver de kompetencer, der øger deres produktivitet og dermed væksten på lang sigt.

Ændret aldersfordeling kan have bidraget til lav BNP-vækst

Beregninger præsenteret i kapitlet tyder desuden på, at ændringer i befolkningens aldersfordeling yder et bidrag til at forklare den relativt svage udvikling i dansk BNP. Når ændringer i aldersfordelingen påvirker udviklingen i BNP, skyldes det blandt andet, at produktivitet og arbejdstid varierer på tværs af de enkelte aldersgrupper. I særdeleshed er andelen af 15-29-årige steget kraftigere i Danmark end i de fleste andre lande siden 2009. Denne aldersgruppe er set under ét kendetegnet ved en relativt lav værdiskabelse pr. person – blandt andet fordi en stor andel af gruppen er under uddannelse. Omvendt er andelen af personer i alderen 30-44 år, som udgør nogle af arbejdsmarkedets kernetropper, faldet mere end i andre lande.

Derfor lavere vækst-manko

Beregninger i kapitlet viser, at disse forskydninger har reduceret den årlige vækst i Danmark med 0,5 pct.point siden 2009. Aldersforskydninger har også reduceret væksten i BNP i mange andre lande, men i et mindre omfang end i Danmark. Udfordringen med at forstå baggrunden for Danmarks relativt lave vækst siden 2009 bliver derfor mindre, når der korrigeres for forskydninger i aldersammensætningen. Også set over en længere periode, eksempelvis siden 2000, har demografiske ændringer truk-

ket i retning af, at væksten i Danmark har været lavere end i en række andre lande.

Lav dansk BNP-vækst kan være et midlertidigt fænomen

At en del af forklaringen på den svage danske vækst skyldes forskydninger i aldersfordelingen er interessant af flere årsager. For det første betyder det, at den relativt lave danske vækst delvist er et midlertidigt, omend ikke kortvarigt, fænomen. For det andet betyder det, at den svage danske vækst delvist skyldes forhold, der er uden for den økonomiske politiks kortsigtede rækkevidde. Tværtimod kan fænomenet tilskrives en stigning i fertiliteten fra midt-80'erne og op igennem 90'erne.

Udviklingen i den samlede velstand

Mere positiv udvikling, når der tages højde for bytteforhold og indkomst fra udlandet

Udviklingen i BNP er af flere årsager en for snæver indikator for udviklingen i velstand og levestandard på tværs af lande. Blandt andet regnes udviklingen i bytteforhold og nettoindkomst fra udlandet ikke med i BNP. Når der tages højde for disse forhold samt de nævnte aldersforskydninger, forekommer den danske udvikling væsentlig mere positiv. Det afspejler blandt andet, at Danmark igennem en periode har oplevet en gunstig udvikling i bytteforholdet, og at stigende renteindtægter fra den voksende udlandsformue forøger danske borgeres forbrugsmuligheder.

Stadig vigtigt at forstå den svage reale BNP-vækst

Selvom den danske velstandsudvikling forekommer mere positiv, ændrer det ikke ved, at det stadig er vigtigt at forstå, hvorfor den reale danske BNP-vækst har været lav i forhold til mange andre lande, også efter der er korrigeret for aldersforskydninger. Dette er blandt andet interessant, fordi udviklingen i Danmark adskiller sig fra det typiske billede af, at bytteforholdsforbedringer er forbundet med stigninger i BNP, jf. Easterly mfl. (1993). Kapitlet har ikke præsenteret nogen endegyldige forklaringer på den svage danske BNP-udvikling, men der kan nævnes flere mulige årsager.

Øget tilgang til uddannelse

Naturligt at øget uddannelse reducerer produktionskapacitet på kort sigt

Som nævnt forklarer en øget tilgang til uddannelsessystemet formentlig en del af den svage udvikling i erhvervsfrekvensen og BNP. Udviklingen i retning af mere uddannelse er forventelig i lyset af, at uddannelsesmålsætningerne er blevet skærpet. Det reducerer produktionen på kort sigt, men bør helt eller delvist blive modsvaret af, at den gennemsnitlige erhvervsfrekvens og produktivitet forøges på længere sigt. Den øgede tilgang til uddannelse bør kun opfattes som et problem, hvis uddannelsesindsatsen ikke er samfundsøkonomisk rentabel.

Øget tilgang til uddannelse skyldes kun i beskeden grad konjunktursituationen

Det er imidlertid også en mulighed, at det øgede antal studerende udenfor arbejdsstyrken delvist afspejler, at nogle personer har reageret på den svage konjunktursituation ved at afstå fra at deltage på arbejdsmarkedet, eksempelvis ved at udskyde studiefærdiggørelsen. I det tilfælde kan faldet i erhvervsfrekvensen til en vis grad ses som et udslag af en svag efterspørgselsudvikling. Det taler imidlertid imod denne forklaring, at det generelle ledighedsniveau har været relativt lavt i Danmark. Beregningen af den strukturelle arbejdsstyrke, der præsenteres i kapitel I, peger således på, at kun en relativ lille del af stigningen i antallet af studerende udenfor arbejdsstyrken kan tilskrives konjunktursituationen: Af de 73.000 ekstra studerende udenfor arbejdsstyrken, der er kommet i perioden 2009-14, anslås 12.000 at være som følge af konjunktursituationen.

Finanspolitikkens betydning

Den førte finanspolitik …

En anden mulig forklaring på den svage udvikling i BNP kan være den førte finanspolitik. Blandt andet fulgte regeringen i 2010 EU-henstillingen om at stramme finanspolitikken over perioden 2010-13 som konsekvens af udsigten til, at det offentlige budgetunderskud ville overskride 3 pct. af BNP. Stramningen kom på et tidspunkt, hvor opsvinget var meget skrøbeligt.

… ser ikke umiddelbart ud til at være en forklaring …

Andre lande har dog også strammet finanspolitikken over perioden. Anvendes ændringen i OECD's vurdering af den primære strukturelle saldo som mål for den diskretionære finanspolitik er der ingen tegn på, at finanspolitikken er blevet strammet mere i Danmark end i andre OECD-lande. Tværtimod er Danmark et af de få lande, hvor den strukturelle saldo er blevet forværret samlet over perioden 2009-15, jf. bilagstabel III.3.[2] Billedet er omtrent det samme, hvis EU-kommissionens eller IMF's vurdering af de strukturelle saldi lægges til grund. Dermed er der ikke umiddelbart tegn på, at finanspolitikken udgør en forklaring på den relativt lave danske vækst de senere år.

… men timingen kunne have været bedre

Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at finanspolitikken i Danmark ikke kunne have været mere hensigtsmæssigt afstemt med konjunktursituationen i løbet af de seneste ti år. Formandskabet har tidligere vurderet, at finanspolitikken burde have været strammet mere end det var tilfældet under højkonjunkturen i perioden frem mod 2007. Dette ville have bidraget til at reducere de økonomiske ubalancer, der blev opbygget, og samtidig have muliggjort en mere aktiv diskretionær finanspolitik i perioden efter krisen.

Fastkurspolitikken

Danmarks valg af fastkurssystem har været nævnt som en forklaring

Danmarks fastkurspolitik overfor euroen har været nævnt som en anden mulig forklaring på den svage produktionsudvikling. En nylig undersøgelse finder således, at lande med en fast valutakurs har oplevet en markant lavere BNP-vækst over perioden 2007-13 end lande med flydende valutakurser, jf. Barnebeck mfl. (2015). Dette forklares primært med, at lande ved at vælge et fastkurssystem fraskriver sig muligheden for at tilpasse pengepolitikken til dets egne økonomiske forhold.

Danmark måtte hæve renten i 2008 …

Nationalbanken var eksempelvis nødsaget til at hæve renten i efteråret 2008, hvor der opstod et nedadgående pres på kronen. Dette faldt sammen med refinansieringen af korte rentetilpasningslån. Rentestigningen kan bidrage til at for-

2) En forbedring af strukturel saldo kan med visse forbehold fortolkes som en stramning af finanspolitikken og vice versa.

klare det store fald i det private forbrug i 2008-09. Det danske renteniveau faldt imidlertid kraftigt allerede i løbet af 2009, og ved udgangen af 2009 var de korte realkreditrenter på et lavere niveau end på noget i tidspunkt i 2008. Det er derfor ikke oplagt, at rentestigningen i 2008 kan forklare den svage udvikling i det private forbrug set over hele perioden 2009-14. Det er naturligvis en mulighed, at den midlertidige rentestigning i 2008 har haft en permanent adfærdseffekt eksempelvis i form af øget forsigtighedsopsparing. Der er imidlertid flere forhold, der kan have bidraget til en øget forsigtighedsopsparing. At rentestigningen i 2008 skulle have spillet en rolle forekommer usandsynlig i og med, at andelen af realkreditlån med variabel forrentning steg markant fra 2008 til 2012 og aktuelt er væsentligt højere end i 2008, jf. afsnit I.4.

… men har efterfølgende haft meget lave renter

I perioden efter 2009 er det svært at se, at aktivitetsudviklingen har været hæmmet af, at kronen har været bundet op på euroen. Den svage økonomiske udvikling i euroområdet har således betydet, at ECB's pengepolitiske rente blev reduceret markant efter tilbageslaget, og at den efterfølgende har ligget tæt på nul. Dette har slået igennem på de danske renter, der har været på historiske lave niveauer de senere år. Da de nominelle renter i praksis ikke kan bevæge sig betydeligt under nul, er det svært at forestille sig, at Danmark kunne have opnået lavere renter, hvis pengepolitikken havde været et nationalt anliggende. Det lave renteniveau har isoleret set holdt hånden under aktivitetsniveauet i dansk økonomi.

Kronen er blevet svækket siden 2010

I begyndelsen af tilbageslaget oplevede Danmark en kraftig styrkelse af kronen, blandt andet som konsekvens af, at den svenske krone og det britiske pund faldt kraftigt i værdi, jf. bilagsfigur III.1. Dette kan være en del af forklaringen på det store fald i BNP og den svage danske aktivitetsudvikling i den første periode efter 2008. I den henseende kunne Danmark potentielt have haft glæde af en fleksibel valutakurs. Fastkurspolitikken har imidlertid ikke umiddelbart været en hindring for aktiviteten siden 2010, da euroen i denne periode er faldet kraftigt i værdi. Dermed har Danmark via valutakursudviklingen fået et betydeligt posi-

tivt bidrag til udviklingen i eksporten og den samlede aktivitet i perioden siden 2010.

Boligmarkedet

Udviklingen på boligmarkedet kan have spillet en rolle

Udviklingen på boligmarkedet op gennem 00'erne udgør ligeledes en potentiel forklaring på den efterfølgende svage aktivitetsudvikling. Boligpriserne i Danmark voksede i nominelle termer med over 60 pct. i perioden 2003-07. Det kraftige boligprisfald, der fulgte i kølvandet på stigningerne, og den efterfølgende svage udvikling i boligpriserne de følgende år, medførte betydelige formuefald. Ifølge vurderingen i kapitel I, er det først de senere år, at tilpasningen i boligpriserne er tilendebragt. Det er sandsynligt, at dette fald i formuen har bidraget til den efterfølgende svage udvikling i det private forbrug, fordi husholdningerne har haft et ønske om at konsolidere deres formuer. Det er dog ikke forsøgt i kapitlet at kvantificere denne effekt.

Vigtigt at den økonomiske politik virker stabiliserende

Flere faktorer bidrog til boligprisernes voldsomme stigning frem mod 2007. Kraftig udlånsvækst i den finansielle sektor og en for lempelig finanspolitik var givetvis med til at skubbe til udviklingen. Nationalbanken (2011) peger på, at indførelsen af nye låneformer og den nominelle fastfrysning af ejendomsværdiskatten var medvirkende faktorer. Udviklingen illustrerer, at det er vigtigt at den økonomiske politik bevarer et stabilitetsorienteret fokus, og at det er helt essentielt, at den økonomiske politik ikke bliver konjunkturmedløbende.

Produktivitet og sektorspecifikke forhold

Svag produktivitetsudvikling over en længere periode

Det er også en mulighed, at den svage danske udvikling siden krisen skal ses som en fortsættelse af en længerevarende trend. I perioden siden 2000 har både beskæftigelses- og produktivitetsudviklingen i Danmark været svag relativt til andre lande. Den svage produktivitetsudvikling var årsag til, at regeringen i 2012 nedsatte en produktivitetskommission. Kommissionen pegede på, at Danmark siden midten af 1990'erne har oplevet en indkomstnedgang relativt til en lang række velstående lande som følge af en svag produktivitetsudvikling. Som forklaring på den svage

produktivitetsudvikling nævnte Produktivitetskommissionen (2014) blandt andet en svag konkurrence i servicesektoren, svagheder ved det danske uddannelsessystem, manglende produktivitetsforbedringer i den offentlige sektor og at den offentlige sektor aftager en stor andel af den højtuddannede arbejdskraft.

Svag dansk investeringsudvikling også en mulig forklaring

En svag dansk investeringsudvikling har også været nævnt som en mulig forklaring på den svage danske BNP-vækst, både siden krisen og over en længere periode. Med hensyn til udviklingen siden krisen er det ikke oplagt, at investeringsudviklingen har været svagere, end hvad konjunktursituationen tilsiger, jf. Nationalbanken (2015). Det svage investeringsomfang siden krisen er også en tendens i store dele af euroområdet. Det lave danske investeringsomfang over en længere periode skal både ses i lyset af gradvise sektorskift over tid i retning af, at servicesektoren er blevet mere betydningsfuld, og industrien er blevet relativt mindre, samt den svage vækst i totalfaktorproduktiviteten, jf. Produktivitetskommissionen (2013).

Lavere produktion i Nordsøen har spillet en rolle

En anden relevant udvikling at påpege i denne sammenhæng er udtømningen af olie- og gasressourcerne i Nordsøen. Produktionen eksklusiv Nordsøen er således steget mere end produktionen i hele økonomien siden 2009, svarende til at udtømningen har Nordsøen har reduceret den gennemsnitlige årlige vækst i BVT med omkring 0,2 pct.point. Det er svært at afgøre, hvor meget dette betyder i internationale sammenligninger, fordi der kan være andre særlige forhold i andre lande. Det vurderes dog, at en vækstpåvirkning af denne størrelsesorden er betydelig set i et internationalt perspektiv.

Satsning på brancher med gunstig prisudvikling

En mulig forklaring på den lave BNP-vækst er, at udviklingen afspejler, at danske virksomheder har lokaliseret sig i brancher, hvor prisudviklingen har været gunstig, men hvor der til gengæld har været begrænsede muligheder for at opnå produktivitetsforbedringer. I givet fald kan dette være en del af forklaringen på, at Danmark har opnået betydelige bytteforholdsgevinster. En tidligere analyse har vist, at danske eksportører de senere år har formået at rette deres produkter mod brancher, hvor prisudviklingen har været

relativt gunstig, jf. *Dansk Økonomi, forår 2013*. Hvis dette er forklaringen på den relativt svage danske BNP-vækst i reale termer, er det ikke oplagt, at det umiddelbart har nogen økonomisk-politiske implikationer. En svag produktivitetsudvikling er således ikke nødvendigvis et problem, hvis det ikke giver sig udslag i en svag udvikling i den samlede værdiskabelse.

Udvikling kan afspejle problemer med pris-mængde opdeling

Den svage produktionsudvikling kan således også afspejle, at der er statistiske vanskeligheder forbundet med at foretage en retvisende opdeling af den samlede værdiskabelse i prisudviklingen og den mængdemæssige udvikling, herunder at foretage passende justeringer for kvalitetsforbedringer. Denne opdeling er blandt andet vanskeliggjort af, at en stadig større del af den økonomiske aktivitet foregår i servicesektoren.

Konklusion

Analyserne i dette kapitel har fokuseret på at kvantificere i hvor høj grad, den danske aktivitets- og velstandsudvikling siden 2009 har været svagere end i andre lande.

Svag udvikling i BNP, men mere positiv udvikling i samlet velstand

Målt på udviklingen i BNP forekommer den danske udvikling svag i en international sammenligning, hvilket i særdeleshed skal ses i lyset af en svag dansk udvikling i erhvervsfrekvensen. Det er vigtigt at søge en forståelse af baggrunden for dette, men resultatet bør ikke stå alene: Betragtes i stedet udviklingen i den samlede velstand korrigeret for aldersforskydninger fremstår den danske udvikling markant bedre. Dette er en vigtig nuance i vurderingen af udviklingen i dansk økonomi, som typisk overses i den offentlige debat.

Vigtig at holde fokus på udviklingen i produktivitet, beskæftigelse …

Den danske BNP-vækst har også været svagere end i flere andre lande set over en længere periode. Dette hænger både sammen med, at produktiviteten gennem en længere årrække har udviklet sig svagt, og at den danske beskæftigelsesudvikling har været relativt dårlig. Disse forhold er væsentlige at holde fokus på fremover.

… og på bytteforholdet

Ligeledes er det vigtigt at forsøge at klargøre, hvad der ligger bag den gunstige udvikling i det danske bytteforhold og om denne udvikling kan formodes at fortsætte fremover. Er dette ikke tilfældet, øger det behovet for at sikre en højere dansk produktivitetsvækst.

Litteratur

Abadie, A, A. Diamond og J. Hainmueller (2015): Comparative Politics and the Synthethic Control Method, *American Journal of Political Science*, 2 (59) s. 495-510.

Abadie, A og J. Gardeazabal (2003): The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country, *The American Economic Review* 1 (93) s. 113-132.

Barnebeck, T., N. Malchow-Møller og J. Nordvig (2015): Inflation targeting and macroeconomic performance since the Great Recession, Oxford Economic Papers 67 (3), s. 598-613.

Danmarks Nationalbank (2006): Kvartalsoversigt 4. kvartal 2006.

Danmarks Nationalbank (2011): Kvartalsoversigt 1. kvartal 2011.

Danmarks Nationalbank (2015): Kvartalsoversigt 2. kvartal 2015.

Easterly, W., M. Kremer, L. Pritchett og L. Summers (1993): Good policy or good luck? Country growth performance and temporary shocks, *Journal of Monetary Economics* 3 (32) s. 459-483.

Eurostat (2012): *Eurostat-OECD Methodological Manual on Purchasing Power Parities*.

Feyrer, J. (2007): Demographics and Productivity, *Review of Economics and Statistics,* 1 (89), s. 100-109.

Produktivitetskommissionen (2013): Analyserapport 1. Danmarks produktivitet – hvor er problemerne?

Produktivitetskommissionen (2014): Slutrapport. Det handler om velstand og velfærd.

Bilag

Bilagstabel III.1 Dekomponering af BNP-vækst, 2000-14

	Y/N	Y	Y/H	H/L	L/LF	LF/NA	NA/N	N
Slovakiet	3,9	4,0	3,5	-0,2	0,3	0,1	0,3	0,0
Polen	3,5	3,5	2,9	-0,2	0,5	0,1	0,2	0,0
Tjekkiet	2,2	2,4	2,5	-0,5	0,1	0,3	-0,2	0,2
Ungarn	2,1	1,8	2,6	-0,6	-0,7	0,9	0,0	-0,2
Slovenien	1,6	1,8	1,9	-0,2	-0,2	0,3	-0,2	0,3
Australien	1,5	2,9	1,5	-0,5	0,0	0,4	0,0	1,5
New Zealand	1,5	2,6	0,9	-0,3	0,3	0,7	0,0	1,1
Irland	1,4	2,8	2,3	-0,4	-0,5	0,3	-0,3	1,4
Sverige	1,3	1,9	1,3	-0,1	-0,2	0,4	-0,1	0,6
Tyskland	1,2	1,1	1,0	-0,4	0,0	0,8	-0,3	-0,1
Storbrittanien	1,1	1,7	1,0	-0,1	-0,1	0,2	0,0	0,7
Østrig	0,9	1,4	1,2	-0,8	0,0	0,5	-0,1	0,5
Luxembourg	0,9	2,6	1,9	-1,1	-0,4	0,2	0,3	1,7
Schweiz	0,8	1,8	0,9	-0,4	0,0	0,3	0,0	0,9
USA	0,8	1,7	1,4	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,9
Finland	0,8	1,2	1,0	-0,4	0,3	0,2	-0,3	0,4
Belgien	0,7	1,4	0,8	-0,1	-0,1	0,3	0,0	0,6
Japan	0,7	0,7	1,2	-0,4	0,1	0,5	-0,8	0,0
Euroområdet	0,7	0,9	0,9	-0,4	-0,3	0,5	-0,4	0,2
Norge	0,6	1,6	0,6	-0,2	0,1	0,0	0,1	1,0
Holland	0,6	1,0	0,8	-0,2	-0,4	0,6	-0,3	0,4
Frankrig	0,5	1,1	0,9	-0,3	-0,2	0,3	-0,3	0,6
Spanien	0,3	1,3	0,9	-0,3	-1,3	1,1	-0,2	1,0
Danmark	**0,3**	**0,6**	**0,8**	**-0,3**	**-0,1**	**0,0**	**-0,2**	**0,4**
Portugal	0,0	0,1	1,1	-0,2	-0,8	0,2	-0,2	0,1
Grækenland	-0,2	-0,2	0,5	0,1	-1,0	0,6	-0,4	0,0
Italien	-0,6	-0,1	0,0	-0,5	0,0	0,3	-0,4	0,5

Anm.: Tabellens søjler viser den gennemsnitlige årlige vækstrate i BNP pr. indbygger (Y/N), BNP (Y), timeproduktiviteten (Y/H), den gennemsnitlige arbejdstid (H/L), beskæftigelsesgraden (L/LF), erhvervsfrekvensen (LF/NA), de 15-64-årige i andel af befolkningen (NA/N) og befolkningen (N).

Kilde: OECD, *Economic Outlook No. 98* og Verdensbanken, *World Development Indicators*.

Bilagstabel III.2 Dekomponering af BNP-vækst, 2009-14

	Y/N	Y	Y/H	H/L	L/LF	LF/NA	NA/N	N
Polen	3,0	2,9	2,6	-0,3	-0,2	1,3	-0,4	-0,1
Slovakiet	2,5	2,6	2,6	-0,2	-0,1	0,4	-0,2	0,1
Tyskland	2,3	2,0	1,2	-0,1	0,2	0,9	0,0	-0,2
Ungarn	1,6	1,3	1,6	-1,1	-0,5	1,8	-0,2	-0,3
Irland	1,6	1,9	2,3	0,1	0,2	-0,2	-0,8	0,3
Japan	1,6	1,4	1,2	0,2	0,3	0,9	-1,0	-0,1
Sverige	1,5	2,4	1,0	0,1	0,1	0,9	-0,7	0,8
New Zealand	1,4	2,3	0,4	0,2	0,4	0,8	-0,4	0,9
USA	1,3	2,0	0,9	0,2	0,7	-0,3	-0,2	0,8
Storbrittanien	1,2	1,9	0,5	0,4	0,3	0,5	-0,4	0,7
Australien	1,0	2,6	1,6	-0,3	-0,1	0,1	-0,3	1,6
Luxembourg	0,9	3,1	2,2	-1,2	-0,4	-0,1	0,4	2,2
Tjekkiet	0,8	0,9	1,0	-0,1	0,0	0,8	-0,9	0,1
Østrig	0,8	1,2	1,0	-0,7	0,2	0,4	-0,1	0,5
Schweiz	0,8	1,9	0,9	-0,5	0,2	0,4	-0,2	1,1
Frankrig	0,6	1,0	0,9	-0,2	-0,1	0,5	-0,6	0,5
Euroområdet	0,5	0,7	1,2	-0,3	-0,3	0,5	0,4	0,2
Belgien	0,4	1,2	0,6	0,1	-0,1	0,1	-0,3	0,8
Danmark	**0,3**	**0,7**	**1,3**	**-0,2**	**-0,1**	**-0,4**	**-0,3**	**0,4**
Norge	0,2	1,4	0,3	0,1	0,0	-0,1	-0,1	1,2
Holland	0,1	0,5	0,8	0,0	-0,5	0,4	-0,5	0,4
Finland	0,1	0,5	0,8	-0,2	0,0	0,4	-0,8	0,5
Slovenien	0,0	0,2	1,4	0,1	-0,8	-0,2	-0,5	0,2
Portugal	-0,5	-0,9	1,2	-0,2	-0,8	-0,3	-0,3	-0,3
Spanien	-0,8	-0,8	1,5	-0,4	-1,6	0,2	-0,5	0,0
Italien	-1,3	-0,5	0,4	-0,5	-1,2	0,4	-0,5	0,7
Grækenland	-4,7	-5,1	-1,9	1,1	-3,3	0,1	-0,6	-0,4

Anm.: Tabellens søjler viser den gennemsnitlige årlige vækstrate i BNP pr. indbygger (Y/N), BNP (Y), timeproduktiviteten (Y/H), den gennemsnitlige arbejdstid (H/L), beskæftigelsesgraden (L/LF), erhvervsfrekvensen (LF/NA), de 15-64-årige i andel af befolkningen (NA/N) og befolkningen (N).

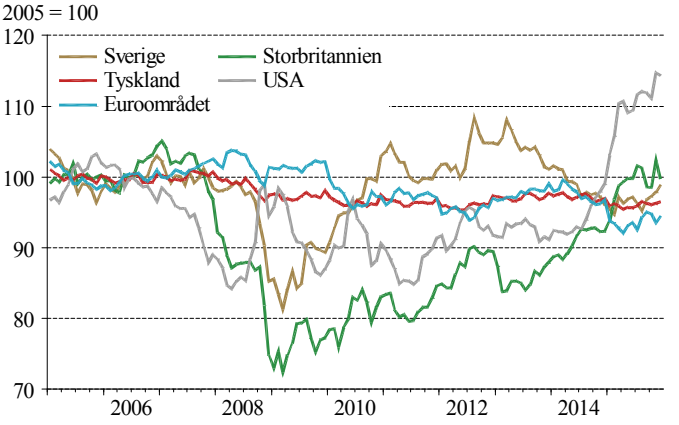
Kilde: OECD, *Economic Outlook No. 98* og Verdensbanken, *World Development Indicators*.

Bilagstabel III.3 Ændring i strukturel primær offentlig saldo, 2009-15, Pct.point

Grækenland	16,3
Portugal	9,7
Spanien	9,7
Irland	8,1
USA	5,9
Slovenien	5,5
Slovakiet	4,4
Tjekkiet	4,4
Polen	3,5
Euroområdet	3,4
Italien	3,4
New Zealand	3,4
Østrig	3,4
Australien	3,1
Holland	2,8
Frankrig	2,3
Storbritannien	2,2
Belgien	1,5
Japan	0,4
Tyskland	0,4
Finland	0,3
Ungarn	0,2
Luxembourg	0,2
Danmark	**-0,7**
Norge	-0,9
Schweiz	-1,3
Sverige	-3,7

Kilde: OECD, *Economic Outlook No. 98.*

Bilagsfigur III.1 Real effektiv valutakurs relativt til Danmark



Kilde: Macrobond.

KAPITEL IV

EJERBOLIGBESKATNING: PRINCIPPER OG ERFARINGER

IV.1 Indledning

Ejendomsværdiskatten fastlåst siden 2002

Siden 2002 har skattestoppets såkaldte nominalprincip betydet, at ejendomsværdiskatten har været fastlåst i kroner og øre. Fastlåsningen har i kombination med stigende boligpriser reduceret den effektive boligbeskatning. De største gevinster er gået til de boligejere, der har oplevet de største stigninger i værdien af deres bolig. Dermed er de største gevinster gået til boligejere i de dele af Danmark, der har oplevet den stærkeste økonomiske fremgang siden 2001.

Skattestoppet påvirker boligmarkedets funktionsmåde

Fastlåsningen af ejendomsværdiskatten har også påvirket boligmarkedets funktionsmåde mere generelt. En løbende effektiv ejendomsværdibeskatning på et passende niveau baseret på de aktuelle boligpriser bidrager til at stabilisere den finansielle og makroøkonomiske udvikling og dermed til at reducere risikoen for boligprisbobler. Fastlåsningen har mærkbart reduceret ejendomsværdiskattens samfundsøkonomisk gavnlige stabiliserende virkning.

Er den danske boligbeskatning hensigtsmæssigt indrettet?

Formålet med dette kapitel er at vurdere om indretningen af den danske ejerboligbeskatning er hensigtsmæssig med baggrund i økonomiske principper. Boliger har nogle attraktive egenskaber som skattekilde, idet udbuddet af boliger og især den jord, boligerne er opført på, ikke påvirkes af de pålagte skatter i samme grad som andre skattekilder. Der er således typisk en lavere forvridning af ejerboligskatter end eksempelvis skatter på arbejdsindkomst eller kapitalafkast. Korrekt indrettet vil skatter på ejerboliger kunne aflaste andre skattekilder og dermed bidrage til at forbedre den samfundsøkonomiske effektivitet. Som et eksempel på dette finder blandt Arnold mfl. (2008), Johansson mfl. (2008)

Kapitlet er færdigredigeret den 17. maj 2016.

samt Ormaechea og Yoo (2012), at løbende beskatning af fast ejendom er den beskatningsform, der virker mindst dæmpende på den økonomiske vækst.

Elementerne i den danske boligbeskatning er overordnet set fornuftige …

… men især skattestoppet er et problem

I kapitlet gennemgås de forskellige elementer af beskatningen af ejerboliger. I Danmark er de væsentligste elementer i ejerboligbeskatningen, at der er en løbende skat på grundværdier (grundskyld), og at der betales en løbende ejendomsværdiskat af ejendommens værdi. Kapitlets overordnede konklusion er, at grundstrukturen i den danske ejerboligbeskatning er relativ velindrettet og på flere områder mere hensigtsmæssig end i mange andre lande. Den effektive boligbeskatning er imidlertid blevet reduceret markant efter 15 år med skattestop, hvilket har bidraget til at gøre den danske boligbeskatning mindre hensigtsmæssig.

Troværdige vurderinger er afgørende

Grundlaget for at fastholde en velfungerende beskatning af ejerboliger med løbende beskatning af jord og ejendomme er, at der sker en troværdig værdifastsættelse. Det eksisterende vurderingssystem har været kritiseret for at have en for upræcis værdifastsættelse, jf. Rigsrevisionen (2013). Derfor er Skatteministeriet i færd med at udfærdige et nyt vurderingssystem, der forventes at blive præsenteret i løbet af efteråret 2016.

Beskatning af ejerbolig kan være forbundet med likviditetsproblemer

En særlig problemstilling ved løbende skatter af ejerboliger er, at de kan skabe likviditetsproblemer for den enkelte boligejer. Selvom boligejerne har en betydelig boligformue, har de ikke nødvendigvis en stor indkomst. Derfor kan betalingen af boligskatterne udgøre et problem i tilfælde af midlertidige eller permanente indkomstbortfald. Disse udfordringer kan løses på forskellig vis. En mulighed er at tillade boligejere at indefryse ejerboligskatterne, mens en anden mulighed er at lægge et loft over den årlige stigning i boligbeskatningen.

Ejendomsværdiskat skal ses i sammenhæng med beskatning af kapitalindkomst

Kapitlet fokuserer på beskatningen af ejerboliger, hvilket indebærer en række afgrænsninger og fravalg. Det bemærkes især, at reguleringen af lejemarkedet ikke er behandlet. I diskussionen af en hensigtsmæssig beskatning af ejerboliger tages beskatningen af anden kapitalindkomst desuden for givet. Dette er væsentligt, da udgangspunktet for analyserne

er, at ejerboliger kan opfattes som et kapitalgode, som giver ejeren forskellige typer af afkast af den investerede formue. Afkastet optræder i form af sparet husleje og muligvis kapitalgevinster. Et naturligt udgangspunkt, som der argumenteres for i kapitlet, er, at dette afkast bør beskattes på linje med andre opsparingsformer.

Kapitlets indhold

Kapitlet præsenterer i afsnit IV.2 et overblik over beskatningen af ejerboliger i Danmark og en kortfattet sammenligning med andre lande. I afsnit IV.3 diskuteres de grundlæggende økonomiske principper i ejerboligbeskatningen. I afsnit IV.4 indeholder en beskrivelse af, hvordan ejendomsvurderingerne foretages. De følgende afsnit IV.5-6 beskriver grundskyld hhv. ejendomsværdiskatten nærmere, og der vises en række beregninger, der illustrerer effekten af at ændre beskatningen. Afsnit IV.7 indeholder en diskussion af kapitalgevinstbeskatning. Endelig sammenfattes resultaterne af analyserne i afsnit IV.8, som også indeholder anbefalinger i relation til boligbeskatningen.

IV.2 De danske boligskatter

De vigtigste boligskatter er ejendomsværdiskatten og grundskylden

Beskatning af ejerboliger i Danmark sker først og fremmest gennem ejendomsværdiskat og beskatning af jord i form af den såkaldte grundskyld (ejendomsskatter). Grundskylden gælder i princippet al jord og ikke kun jord til ejerboliger, og ejendomsværdiskatten skal ses i sammenhæng med beskatning af øvrige positive såvel som negative kapitalindkomster og dermed blandt andet rentefradragsretten. Afgrænsningen mellem boligskatter og andre skatter er dermed ikke entydig. Vanskelighederne ved at afgrænse boligskatter betyder også, at der er betydelige vanskeligheder, når boligbeskatningen skal sammenlignes på tværs af lande.

Indholdet i afsnittet

I afsnittet beskrives de grundlæggende regler for de centrale boligskatter og afsnittet afsluttes med en kort sammenligning af skatterne i andre lande.

Udviklingen i boligskatter

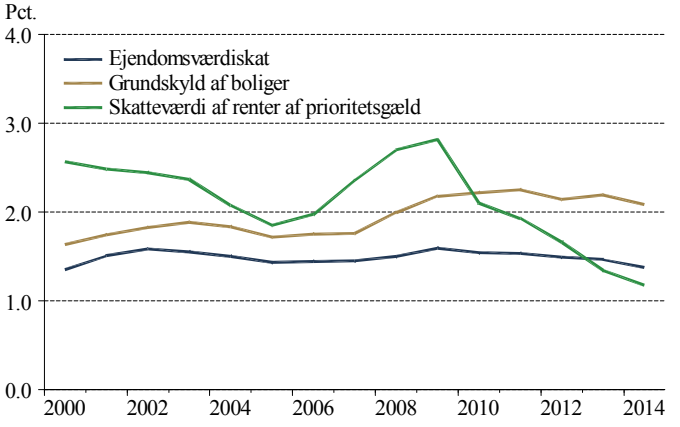
Provenuet fra grundskyld større end fra ejendomsværdiskat

Provenuet fra grundskylden på jord til boligformål var 18 mia. kr. i 2014 og udgjorde dermed godt 2 pct. af de samlede skatter, jf. figur IV.1. Ejendomsværdiskatten indbragte godt 13 mia. kr. i 2014 og udgjorde dermed knap 1½ pct. af de samlede skatter. Ejendomsværdiskatten har siden 2000 udgjort en relativ konstant andel af de samlede skatter, mens grundskylden er steget fra lidt over 1½ pct. i 2000 til godt 2 pct. af de samlede skatter.

Fald i rentefradraget

Skatteværdien af renteudgifterne er faldet siden 2000 fra at udgøre knap 3 pct. af de samlede skatter til knap 2 pct., hvilket bl.a. skyldes det kraftige rentefald, der har fundet sted i perioden.

Figur IV.1 Boligskatter og skatteværdien af renter af prioritetsgæld i pct. af de samlede skatter



Anm.: Prioritetsgæld er optaget i en realkreditinstitution med pant i fast ejendom.

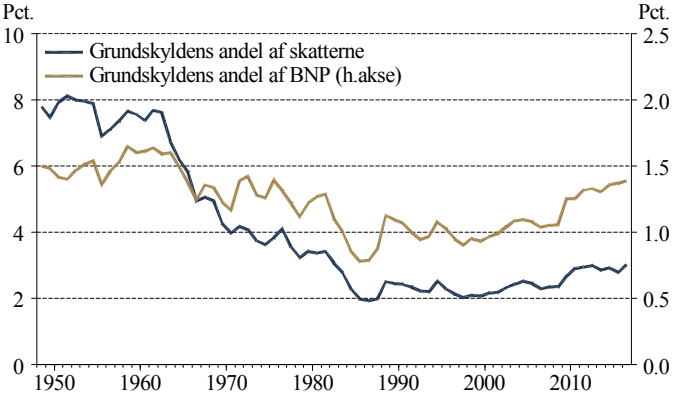
Kilde: Danmarks Statistik: *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger på baggrund af registerdata.

Grundskyld

Grundskylden udgjorde tidligere en større andel af skatterne

Den samlede grundskyld både fra jord til boliger og til anden anvendelse udgjorde tidligere en væsentlig større andel af de samlede skatter, jf. figur IV.2. Andelen faldt således fra 8 pct. i starten af 1950'erne til 2 pct. i slutningen af 1980'erne. Siden 2000 er grundskyldens andel af de samlede skatter steget og udgør nu ca. 3 pct. Opgjort som andel af BNP er faldet i grundskylden fra 1950 frem mod 1990'erne knap så udtalt, hvilket hænger sammen med, at det samlede skattetryk er steget i perioden. Faldet i grundskylden i 1960'erne skyldes, at den statslige grundskyld blev afviklet i den periode.

Figur IV.2 Grundskyld



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, ADAM's databank og egne beregninger.

Grundskylden er en kommunal skat på al jord

Grundskyld er en kommunal skat, som ejeren af grunde betaler. Der betales derfor grundskyld af al jord til ejerboliger, lejeboliger og andelsboliger samt jord til andre formål. Kommunalbestyrelsen fastlægger grundskyldspromillen, jf. boks IV.1.

Boks IV.1 Grundskyld

Grundskylden fastlægges på baggrund af den fastsatte grundværdi og grundskyldspromillen. Betaling af grundskyld er dog underlagt en stigningsbegrænsning, der indebærer, at den del af grundværdien, der beregnes grundskyld af, maksimalt kan stige 7 pct. fra år til år. Grundskyldspromillen skal minimum være 16 promille og kan maksimalt være 34 promille.

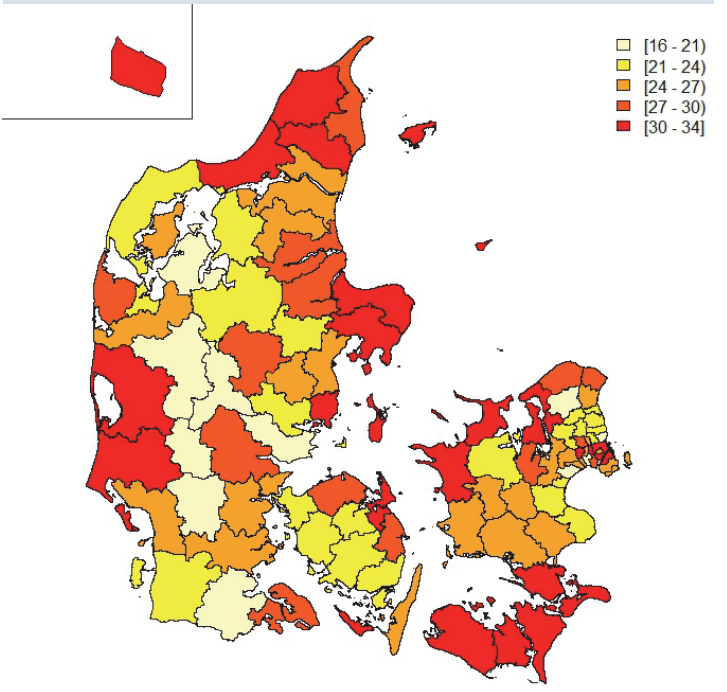
Personer fyldt 65 år, modtagere af sociale pensioner (førtidspension mv.) og efterlønsmodtagere kan få et kommunalt lån til betaling af grundskylden. Lånet tinglyses på ejendommen og tilbagebetales, når ejendommen sælges. Lånet forrentes med en årlig rente, der svarer til et gennemsnit af den effektive rente på alle udestående realkreditobligationer de 12 foregående måneder pr. 1. oktober det foregående år. Rentesatsen i 2016 er 1,41 pct. Lånet skal ligge indenfor den offentlige vurdering, når det optages.

Grundskyldspromillen varierer på tværs af kommuner, jf. figur IV.3. I gennemsnit er grundskylden 26,1 promille i 2016. For landbrug, skovbrug, gartneri og planteskoler må grundskyldspromillen dog maksimalt udgøre 8 promille.

Grundskylden påvirket af stignings-begrænsningen

Grundskylden beregnes på grundlag af den offentlige grundvurdering. Betaling af grundskyld er dog underlagt en stigningsbegrænsning, der indebærer, at den del af grundværdien, der beregnes grundskyld af, maksimalt kan stige 7 pct. fra år til år. Det betyder, at grundskylden i en årrække er steget mindre end grundvurderingerne. På grund af dette efterslæb er grundskylden steget de seneste år i en del kommuner, selvom grundværdierne ikke er steget. I 2016 er grundskylden for boligejere fastlåst på 2015 niveauet, men denne ekstraordinære fastlåsning gælder ikke for lejere og andre, der betaler grundskyld. I afsnit IV.5 er beregnet, hvordan gevinsten ved stigningsbegrænsningen for den afgiftspligtige del af grundværdierne er fordelt efter indkomster og geografisk.

Figur IV.3 Grundskyldspromille, 2016



Kilde: www.noegletal.dk.

Grundskyld og indkomst

Det er generelt sådan, at boligejere, der tjener mest, betaler mere i grundskyld. Dette fremgår af figur IV.4, der viser, at de boligejere, der har en indkomst blandt de 10 pct., som tjener mest, betaler omkring 8.000 kr., mens de boligejere, der ligger i bunden af indkomstfordelingen, betaler omkring det halve. Det er forventeligt, at boligejere med en højere indkomst betaler en højere grundskyld, da de også har råd til en dyrere grund. Blandt lejerne derimod er der væsentlig mindre variation i den gennemsnitlige grundskyld på tværs af indkomstdeciler end tilfældet er for boligejerne.

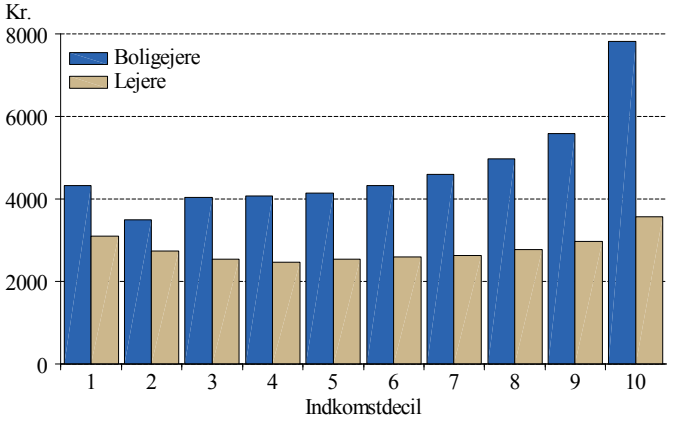
Lejere betaler mindre i grundskyld

Lejere betaler ikke direkte grundskyld, men belastes alligevel via huslejen. Generelt betaler lejerne en del mindre i grundskyld end ejerne, hvilket hænger sammen med, at lejer overvejende bor i etageejendomme, og den enkelte lejere derfor bebor et mindre jordstykke.

Reelt betales grundskylden af ejer

Det er værd at bemærke, at det kun er tilsyneladende, at omkostningerne ved grundskylden betales af lejerne og de nuværende ejere, som det er illustreret i figur IV.4. Det skyldes, at i realiteten påhviler grundskylden de personer, der ejede jorden ved indførelsen, fordi nutidsværdien af en ændret beskatning bliver fuldt nedvæltet i jordprisen på det tidspunkt, hvor skatteændringen bekendtgøres, jf. afsnit IV.3.[1] Selvom de nuværende ejere betaler den løbende grundskyld, betaler de tilsvarende mindre i renteudgifter, fordi selve boligen er tilsvarende billigere. På det uregulerede lejemarkedet vil ejerens lavere renteudgifter resultere i lavere husleje.

Figur IV.4 Grundskyld, 2014



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige grundskyld pr. person for henholdsvis boligejere og lejere fordelt efter disponibel indkomst.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

1) I huslejeregulerede boliger, almene boliger og andelsboliger er huslejen bestemt af de løbende omkostninger, og det derfor de nuværende lejere, der reelt betaler grundskylden.

Ejendomsværdiskat

Ejendomsværdiskatten en del af kapitalindkomstbeskatningen

Ejendomsværdiskatten er en integreret del af kapitalindkomstbeskatningen. Hensigten med ejendomsværdiskatten er, at afkastet ved at besidde en ejerbolig også beskattes, på linje med gevinsten ved andre former for investeringer, som en husholdning kan foretage, eksempelvis i værdipapirer eller i egen virksomhed.[2] Argumentationen for dette uddybes i afsnit IV.3.

Skattestop betyder lavere ejendomsværdiskat

Boligejere betaler ejendomsværdiskat. Det gør hverken andelsboligejere eller lejere. Grundlaget for ejendomsværdiskatten er den offentlige vurdering af ejendommen. Skattestoppet betyder, at ejendomsværdiskatten beregnes med udgangspunkt i ejendomsværdien i 2002, jf. boks IV.2. Den effektive ejendomsværdiskat, der er forholdet mellem ejendomsværdiskatten og de aktuelle offentlige ejendomsvurderinger, er 0,55 pct. af ejendomsvurderingen, hvilket både skyldes, at ejendomsværdiskatten for den enkelte ejerbolig er fastholdt med udgangspunkt i niveauet for ejendomsvurderingen i 2002, og at nogle grupper af personer får et nedslag i ejendomsværdiskatten. I afsnit IV.6 er beregnet, hvordan gevinsten ved skattestoppet for ejendomsværdiskatten er fordelt efter indkomster og geografisk.

2) Før ejendomsværdiskatten blev indført i 2000 var der en beskatning af den imputerede forrentning af ejendomsværdien, idet den såkaldte lejeværdi af egen bolig blev lagt til den skattepligtige indkomst.

Boks IV.2 Ejendomsværdiskat og fradrag for negativ kapitalindkomst

Ejendomsværdiskatten

Ejendomsværdiskatten beregnes som en andel af ejendomsværdien, som fremgår af den offentlige ejendomsvurdering. Ejendomsværdiskatten udgør som udgangspunkt 1 pct. af ejendomsværdien op til 3.040.000 kr. og 3 pct. af værdien derover, hvis værdien er højere.

Ejendomsværdibeskatningen er imidlertid underlagt et nominelt skattestop, sådan at grundlaget for ejendomsværdibeskatningen udgør det mindste af:

- 2001-vurderingen tillagt 5 pct.
- 2002-vurderingen
- Den aktuelle vurdering

Nedslag for ejendomme købt før 1. juni 1998

Personer, der har erhvervet deres ejendom før 1. juli 1998, får et nedslag på 0,2 pct. af ejendomsværdien, og ejerboliger bortset fra ejerlejligheder og fredede ejendomme får yderligere et nedslag i skatten på 1.200 kr. eller 0,4 pct. af ejendomsværdien, hvis det giver et lavere beløb.

Nedslag i ejendomsværdiskatten for personer over 65 år

Personer over 65 år, kan få en nedsættelse af den beregnede ejendomsværdiskat på 0,4 pct. af beregningsgrundlaget. Nedslaget kan maksimalt udgøre 6.000 kr. for helårsboliger og 2.000 kr. for sommerhuse. Nedslaget er indkomstreguleret. Nedslaget aftrappes ved en indkomst på 182.900 kr. for enlige og 281.300 kr. for ægtepar. Nedslaget nedsættes med 5 pct. af det, indkomsten overstiger de nævnte grænser, og nedslaget er dermed helt udfaset for enlige med en indkomst på 302.900 kr. og ægtepar med en indkomst på 401.300 kr. Grænserne er for 2016.

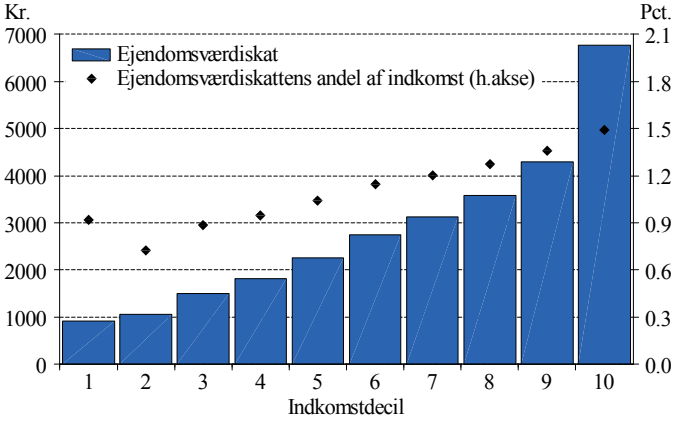
Fradrag for negativ kapitalindkomst

Fradraget for negativ kapitalindkomst kan opfattes som en del af boligbeskatningen, fordi størstedelen af private renteudgifter vedrører boliger Skattesatsen er 33,5 pct. for negativ kapitalindkomst under 50.000 kr. for enlige og 100.000 kr. for ægtepar. Skattesatsen er 28,5 pct. for negativ kapitalindkomst over disse grænser. Satsen for negativ kapitalindkomst over henholdsvis 50.000 kr. og 100.000 kr. nedsættes med 1 pct.point hvert år frem til 2019, hvor den bliver 25,5 pct. Den gennemsnitlige skattesats for negativ kapitalindkomst var 33,7 pct. i 2014. Beløbsgrænserne reguleres ikke med pris- eller lønudviklingen.

Høj indkomst og ejendomsværdiskat

Ejendomsværdiskatten samvarierer positivt med indkomsten, jf. figur IV.5. Fra 2. til 10. indkomstdecil udgør ejendomsværdiskatten en stigende andel af indkomsten. I 2. decil udgør ejendomsværdiskattens andel af indkomsten således i gennemsnit knap 0,8 pct., mens den i 10. decil udgør knap 1,5 pct. Det var også forventeligt, fordi indkomsten har betydning for, hvor dyr en bolig man har råd til at eje.

Figur IV.5 Ejendomsværdiskat, 2014

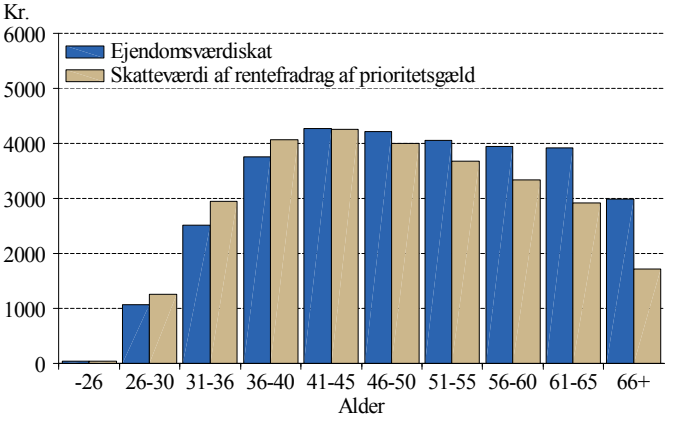


Anm.: Figuren viser ejendomsværdiskatten som gennemsnit for alle personer i hver indkomstdecil.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Rentefradraget falder med alderen

Ejendomsværdiskatten samvarierer med alderen op til 40 års alderen, hvorefter den er svagt faldende, jf. figur IV.6. Rentefradraget diskuteres ofte i sammenhæng med boligeskatning. Rentefradragets placering i boligbeskatningen uddybes nedenfor. Mønstret for skatteværdien af rentefradraget af prioritetsgæld er nogenlunde det samme som for ejendomsværdiskatten, idet værdien af rentefradragsretten for prioritetsgæld dog falder mere med alderen end ejendomsværdiskatten.

Figur IV.6 Ejendomsværdiskat og skatteværdi af rentefradrag, 2014



Anm.: Figuren viser ejendomsværdiskatten og skatteværdien af rentefradrag opgjort som gennemsnit for alle personer i hver aldersgruppe.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Andre elementer i boligbeskatningen

Negativ kapitalindkomst, kapitalgevinster og tinglysningsafgift

Der er flere andre elementer i de danske skatte- og afgiftsregler, der påvirker beskatningen af boliger. Det drejer sig først og fremmest om fradragsreglerne for negativ kapitalindkomst, som selvom de ikke er begrænset til boligejerne af flere årsager ofte diskuteres i sammenhæng med boligbeskatningen og især ejendomsværdiskatten. Et andet forhold, der har stor betydning for ejerboligområdet er undtagelsen fra den generelle regel for skattepligt, der er for kapitalgevinster. Tinglysningsafgiften på omsætning af fast ejendom og optagelse af lån er også noget, der har betydning for den samlede beskatning af ejerboliger. I det følgende beskrives de nævnte elementer i boligbeskatningen.

Symmetrisk skattesystem beskatter negativ og positiv kapitalindkomst

De fleste boligejere har optaget lån for at finansiere deres boliger. Negativ kapitalindkomst kan fradrages i den skattepligtige indkomst. Derfor kan fradraget ses som en del af boligbeskatningen, der nedsætter belastningen. Fradraget er ikke målrettet personer med ejerboliger, men boligejere har almindeligvis større negativ kapitalindkomst end personer,

der bor til leje. Rentefradragsretten i det danske skattesystem er en konsekvens af, at man beskatter kapitalindkomst, jf. afsnit IV.3. Et symmetrisk skattesystem indebærer, at man beskatter både positiv og negativ kapitalindkomst.

Andelsforeninger kan ikke fratrække renteudgifter

Andelsboligforeninger kan ikke fratrække renteudgifter, da de ikke er skattepligtige. Den enkelte andelshavers har ret til at fradrage egne renteudgifter herunder renteudgifter til finansiering af købet af andelen i andelsforeningen.

Boligejere undtaget fra skat på kapitalgevinster

Både boligejere og andelsbolighavere er undtaget fra den gennerelle regel, om at der betales skat af en eventuel kapitalgevinst. Ejere af private udlejningsejendomme betaler lige som andre ejere af fast eller finansiel kapital skat ved salg af aktivet. Ligeledes betaler den private udlejers skat af overskuddet ved udlejningen.

Tinglysningsafgift i forbindelse med salg og belåning af ejerboliger

I forbindelse med salg af ejerboliger betales en tinglysningsafgift på 0,6 pct. af ejerskiftesummen plus 1.660 kr. for tinglysning af ejerskiftedokumentet. Det svarer til, at en handel af et gennemsnitligt enfamiliehus udløser en udgift på knap 12.000 kr. i forbindelse med salg. Ved låntagning er der en tinglysningsafgift på 1,5 pct. af det pantsikrede beløb plus 1.660 kr. Det svarer til, at et gennemsnitligt enfamiliehus til 1,7 mio. kr. har en udgift på omkring 23.000 kr. i forbindelse med optagelse af lån ved en belåningsgrad på 95 pct., hvis der ikke er lån i boligen i forvejen. Statens indtægter af tinglysningsafgifter mv. var godt 5 mia. kr. i 2015. Dette dækker dog alle indtægter fra tinglysning.

International sammenligning

De fleste lande beskatter boliger

De fleste vestlige lande beskatter boliger i større eller mindre omfang. Der er dog stor forskel på, hvordan landene har indrettet boligbeskatningen og sammenligning er vanskelig at foretage. Generelt er oplysningerne om, at et land har en given beskatningsform af boliger, ikke et udtryk for hvor betydningsfuld den er. Eksempelvis kan undtagelsesregler medfører, at en skat der umiddelbart fremstår vigtig, reelt er en mindre vigtig skat.

Fuldt dækkende sammenligning ikke muligt

Det er imidlertid også vanskeligt at foretage en international sammenligning af provenuet baseret på landenes samlede beskatning af boliger. Det skyldes bl.a., at en del af boligskatterne i internationale statistikker klassificeres som indkomstskatter. Eksempelvis indgår den danske ejendomsværdiskat, skatteværdien af rentefradraget og skat på kapitalgevinster ved boligsalg som en del af indkomstskatterne i internationale statistikker.[3] I det følgende beskrives OECD og EU-kommissionens statistik til belysning af skat på boligskatter.

OECD-sammenligning af ejendomsskatter

OECD har udarbejdet en statistik, der er et bud på en sammenlignelig opgørelse af ejendomsskatter. Opgørelsen omfatter udover skat på jord, også formueskatter, arveafgifter, skatter på finansielle transaktioner og kapitaltransaktioner, der ikke kun men dog især pålægges fast ejendom. Opgørelsen omfatter derimod som nævnt ikke ejendomsværdiskat og heller ikke skat af kapitalgevinster.

Danske ejendomsskatter ligger på OECD gennemsnittet

Når ejendomsskatterne, som afgrænset af OECD, måles i forhold til BNP, udgør de danske ejendomsskatter 1,9 pct., hvilket svarer til gennemsnittet for OECD-landene, jf. tabel IV.1. Når det måles i forhold til de samlede skatter, ligger de danske ejendomsskatter på knap 4 pct., hvilket er lavere end OECD-gennemsnittet. I de anglesaksiske lande udgør ejendomsskatterne en relativ høj andel af skatterne med Storbritannien som topscorer med godt 12 pct. af de samlede skatter. USA, Belgien, Frankrig og Spanien ligger også noget højere end Danmark, når der måles i forhold til de samlede skatter.

3) Ejendomsværdiskatten klassificeres som indkomstskat, fordi de betragter den som en imputeret forrentning af et kapitalgode

Tabel IV.1 Ejendomsskatter, 2012

	OECD-opgørelse		EU-opgørelse	
	Pct. af BNP	Pct. af skat	Pct. af BNP	Pct. af skat
	---------- Pct. ----------			
Estland	0,3	1,0	0,3	1,0
Tjekkiet	0,5	1,4	0,5	1,3
Slovakiet	0,4	1,5	0,6	2,4
Slovenien	0,6	1,7	0,8	1,3
Østrig	0,7	1,7	0,6	1,3
Tyskland	0,9	2,5	0,9	2,3
Sverige	1,1	2,5	1,0	2,3
Portugal	1,1	3,3	1,4	4,3
Norge	1,2	3,0	1,1	2,5
Holland	1,2	3,4	1,2	3,1
Finland	1,3	2,9	1,2	2,8
Ungarn	1,3	3,4	1,3	3,1
Polen	1,4	4,4	1,3	3,9
Danmark	**1,8**	**3,9**	**2,6**	**5,3**
Irland	2,1	7,1	1,4	4,8
Spanien	2,2	6,7	2,2	6,7
Grækenland	2,6	7,6	2,1	6,2
Australien	2,6	9,4	•	•
Italien	2,7	6,2	2,6	5,9
Luxembourg	2,8	7,3	1,3	3,3
USA	2,9	11,3	•	•
Canada	3,2	10,4	•	•
Belgien	3,5	7,8	3,4	7,5
Frankrig	3,8	8,4	3,6	8,0
Storbritannien	4,1	12,3	4,1	11,7
OECD-gns.	1,9	5,5	•	•
EU-gns.	•	•	1,1	3,7

Anm.: Landene er listet ud fra størrelsen af ejendomsskatterne som andel af BNP baseret på OECD-opgørelsen. Den omfatter ejendoms-, formueskatter, arveafgifter, skatter på finansielle - og kapitaltransaktioner. EU-opgørelsen omfatter løbende skatter for ejendom og andre skatter.

Kilde: www.OECD.org og www.ec.europa.eu.

Men boligskatter over EU gennemsnittet

EU-kommissionen udarbejder også en statistik over boligskatterne, der omfatter løbende beskatning af boliger, hvilket for Danmark vil sige ejendomsværdiskatten og grundskylden, samt formueskatter, arve- og gaveafgifter, skatter på finansielle transaktioner og kapitaltransaktioner. EU-kommissionens opgørelse viser, at de danske boligskatter, både når der måles i forhold til de samlede skatter, og når der måles i forhold til BNP, ligger over EU-gennemsnittet.

Karakteristika ved boligbeskatning i andre lande

I det følgende gives en kort beskrivelse af en række karakteristika ved OECD-landenes boligbeskatning, som dækker mere end de grundskyldslignende ejendomsskatter, som indgår i OECD's statistiske opgørelse. Beskrivelserne er primært baseret på Almy (2013) og EU-kommissionen (2012).

Løbende skat af fast ejendom i de fleste europæiske lande

Stort set alle OECD-lande har en eller anden form for løbende skat på fast ejendom herunder erhvervsejendomme. I 80 pct. af de europæiske lande påhviler den løbende skat hele ejendommen, det vil sige både bygninger og jord m.m. I knap halvdelen af OECD-landene hviler den løbende beskatning kun på bygninger.

Beskatning af imputeret forrentning

I en række lande beskattes fast ejendom løbende i form af en imputeret forrentning af værdien af ejendommen, der lægges til indkomsten i stedet for direkte som en skat på ejendoms værdi. Det drejer sig om Spanien, Italien, Belgien, Schweiz, Island og Slovenien.

Kun få lande har formueskat

I nogle lande beskattes boliger i form af en formueskat. Da en væsentlig del af borgernes formue består af boligformue, er sådan en skat i høj grad en skat på ejendomsværdier. Frankrig, Norge og Schweiz har en formueskat.

Få lande har en jordskat

Danmark, Frankrig og en række central- og østeuropæiske lande har en jordskat. Jordskat findes også sporadisk i USA, især i delstaten Pennsylvania, en række byer og kommuner De central- og østeuropæiske indførte typisk en sådan skat i 1990'erne i forbindelse med omstruktureringen af skattesystemet efter sammenbruddet af de kommunistiske regimer.

Halvdelen har rentefradrag

Omkring halvdelen af EU-landene har fradrag i indkomstskatten for renteudgifter. I en række store EU-lande er der ikke fradrag i indkomstskatterne for renteudgifter f.eks. Tyskland, Frankrig og Storbritannien. I nogle lande er der loft over, hvor store renteudgifter, der må fratrækkes, og i nogle lande er perioden også begrænset. Danmark hører til blandt de lande, der har de mest favorable vilkår for fradrag af renteudgifter.

Provenuet fra kapitalgevinster begrænset

I princippet beskattes kapitalgevinster ved boligsalg i en lang række vestlige lande. Imidlertid er der i lovgivningen vigtige undtagelser, der betyder, at provenuet fra skatter på kapitalgevinster er meget begrænset i de fleste lande. Der er kun seks lande, der har et positivt provenu. Målt som andel af BNP har Sverige det største provenu. I 2014 udgjorde provenuet fra kapitalgevinstbeskatning på ejerboliger 1,2 pct. af BNP.

Afgift i forbindelse med salg i mange lande

I mange lande er der en skat i forbindelse med køb og salg af ejerboliger i form af stempelafgift eller lignende. Der betales ofte en andel af ejendommens handelsværdi. Blandt EU-landene er det kun de fem østeuropæiske lande: Estland, Slovakiet, Bulgarien, Litauen og Polen, der ikke har en form for stempelafgift i forbindelse med salg. Den danske omsætningsafgift hører til i den lave gruppe.

Den danske boligbeskatning er velindrettet

Samlet set vurderes det, at den danske boligbeskatning i en international sammenligning er relativ velindrettet, jf. EU-Kommissionen (2015). Danmark har således en selvstændig beskatning af jord, som kun få lande har, og en løbende beskatning af boligforbrug. Samtidig er den formodentlig meget forvridende skat, stempelafgiften, sammenlignet med andre lande, begrænset. I afsnit IV.3 uddybes argumenterne for, at en sådan indretning af boligbeskatningen er hensigtsmæssig.

IV.3 Principper i boligbeskatningen

Skat på fast ejendom vigtig offentlig indtægtskilde

Beskatning af jord og fast ejendom udgør i Danmark en betydelig kilde til skatteindtægter for det offentlige. Beskatningen skal ses i sammenhæng med det øvrige skattesystem, herunder ikke mindst beskatningen af kapitalindkomst. I det følgende diskuteres den rolle, beskatning af jord og fast ejendom indtager i et hensigtsmæssigt skattesystem. Et sådant system tager hensyn til, at de samlede skatter opkræves på en måde, så de forstyrrer samfundets økonomiske effektivitet mindst muligt, givet den indkomstfordeling som tilstræbes. Fokus i afsnittet er på virkningerne af de to vigtigste former for løbende boligbeskatning i det danske skattesystem: Grundskyld og ejendomsværdiskat. Selvom de to skatter til tider omtales som to sider af samme sag, er der væsentlige principielle og praktiske forskelle på de to beskatningsformer.

Grundskyld og ejendomsværdiskat er væsensforskellige

Grundskylden er udelukkende en skat på værdien af jordarealer, mens ejendomsværdiskatten beskatter værdien af at have rådighed over egen bolig. Det sidste omfatter værdien af såvel jorden som de bygninger, der er opført på jorden. Samtidig betales grundskyld af stort set alle former for jordarealer, inklusive jordarealer for andelsboliger og udlejningsejendomme samt produktionsvirksomheder (heriblandt landbrugsjord). Grundskylden er altså en skat på jord uanset ejerforholdet, mens ejendomsværdiskatten kun betales af boligejere. Da begrundelserne for de to skatter er forskellige, behandles de i det følgende hver for sig. Afsnittet omtaler desuden kapitalgevinstbeskatning og tinglysningsafgifter.

Retvisende vurderinger er en forudsætning

Fælles for ejendomsværdiskatten og grundskylden er, at de bygger på, at ejendoms- og jordværdierne kan vurderes (dvs. værdiansættes) med en rimelig grad af troværdighed. Som diskussionen om et nyt vurderingssystem illustrerer, er dette ikke uden problemer. Denne særskilte betingelse diskuteres dog ikke her, men i afsnit IV.4.

Grundskyld

Grundskyld forvrider ikke

Ideelt set bør skatter opkræves, så deres forvridning – også kaldet det samfundsøkonomiske effektivitetstab – alt andet lige er så lille som mulig. Set ud fra denne synsvinkel er beskatning af jord en af de bedste beskatningsformer. Da det danske jordareal grundlæggende er en fast størrelse, vil beskatningen principielt ikke påvirke udbuddet af jord, og dermed altså heller ikke forvride det. Det er i klar modsætning til beskatningen af arbejds- og kapitalindkomst, der må formodes at påvirke folks adfærd og dermed skabe en forvridning. Jordskatter er dermed noget så sjældent som en skat, der i princippet er forvridningsfri. Økonomer har derfor lige siden Adam Smith fremhævet beskatning af jord som en fordelagtig beskatningsform.[4]

Fuld grundskyld svarer til en handelspris for jorden på 0 kr.

Ud fra et synspunkt om at skabe færrest mulige forvridninger i skatteopkrævningen er grundskylden derfor en hensigtsmæssig skat. Skulle man udelukkende indrette skattesystemet ud fra hensyn til den samfundsøkonomiske effektivitet, ville det derfor være fordelagtigt at udnytte denne skat mest muligt. Den naturlige konsekvens heraf ville være at indføre det, der hedder *fuld grundskyld* – dvs. en situation, hvor hele det løbende afkast fra jorden (jordrenten) betales i skat. Konsekvensen af en sådan fuld grundskyld ville være, at handelsværdien af jorden ville falde til 0. En sådan skat ville indbringe det størst mulige forvridningsfrie provenu fra jorden, jf. Den af Finansministeren nedsatte kommission til undersøgelse af spørgsmål i forbindelse med gennemførelse af fuld grundskyld (1954).

Grundskyld påvirker jordprisen

Som nævnt handler skattepolitik dog ikke kun om at undgå forvridninger, men også om at fordele skattebyrden på en måde, som forekommer rimelig. Netop fordi udbuddet af jord er givet, har ændringer i grundskylden nogle kraftige kapitaliseringseffekter: I princippet vil nutidsværdien af en ændret beskatning blive fuldt nedvæltet i jordprisen på det tidspunkt, hvor skatteændringen bekendtgøres. Dermed

4) Beskatningen af jord kan sammenlignes med beskatningen af den ekstraordinære profit fra udvindingen af olie- og gasreserverne i Nordsøen, der – rigtigt indrettet – har samme egenskab, jf. De Økonomiske Råd (2012).

kommer den person, der ejer jorden på det tidspunkt, skatten ændres, til at bære hele den reelle byrde af skattebetalingerne i al fremtid via et kapitaltab.

Fremtidige købere påvirkes ikke af ændringer i grundskyld

En stigning i grundskylden vil derfor også medføre et kapitaltab for de nuværende grundejere. Omvendt bliver fremtidige boligkøbere reelt ikke påvirket af skattestigningen. De vil ganske vist skulle betale en højere løbende grundskyld, men vil til gengæld komme til at betale tilsvarende mindre i renteudgifter, fordi selve boligen bliver tilsvarende billigere. Forestiller man sig, at stigningen i grundskylden bruges til at finansiere højere offentlige serviceydelser eller lavere indkomstskatter, som også får betydning for de fremtidige boligkøbere, vil deres samlede forbrugsmuligheder blive forbedret. Det modsatte vil være tilfældet ved en nedsættelse af grundskylden. Større ændringer i grundskylden kan derfor også medføre en væsentlig omfordeling mellem forskellige generationer.

Både effektivitet og fordeling er vigtige i skattepolitik

Hvad den optimale sats for grundskylden er, vil - som i spørgsmål om andre skatter som topskat, beskæftigelsesfradrag mv. - afhænge af såvel effektivitets- som fordelingsmæssige overvejelser. De potentielt kraftige kapitaliseringseffekter taler for, at grundskyldsbetalinger generelt ikke bør ændres for hurtigt, hvis der lægges vægt på, at skatteydere ikke bør sættes i en situation, hvor deres privatøkonomi pludselig ændres drastisk af uventede ændringer i skattelovgivningen. Situationen adskiller sig dog ikke principielt fra andre former for beskatning, der også generelt vil medføre kapitaliseringseffekter. Ændringer i selskabsbeskatningen vil således påvirke selskabernes markedsværdi. Ligeledes vil ændringer i arbejdsindkomstskatten påvirke værdien af de beskæftigedes investeringer i humankapital, jf. Sørensen og Vastrup (2015).

Beskatning af samfundsskabte værdier

Et alternativt argument for grundskylden er, at værdistigninger på jord typisk er såkaldte samfundsskabte værdier. Eksempler er, at ændringer i planlovgivningen, udviklingen i bosætningsmønsteret eller etableringen af en ny jernbane eller motorvej gør, at nogle byggegrunde bliver mere attraktive og derfor stiger i værdi. Ligeledes medfører den generelle indkomstvækst i samfundet, at grundpriserne typisk

stiger over tid, jf. afsnit 7. Derfor kan det forekomme rimeligt, at gevinsten herved tilfalder samfundet via skatten, jf. George (1879). Det har således været en vigtig del af tankegangen bag den tidligere særskilte ejendomsskat *grundstigningsskylden*, der i perioden 1926-65 blev opkrævet i Danmark af grundværdistigninger over en vis grænse, jf. Danmarks Statistik (2012).

Indvinding af ny jord ændrer ikke problemstillingen

Det er blevet anført, at en jordskat skulle gøre det mindre attraktivt at indvinde ny jord, f.eks. nye arealer til landbrugsformål ved Vestkysten, jf. Skak (2014). Kvantitativt har en sådan potentiel forvridning dog næppe nogen væsentlig betydning. Den kan desuden elimineres ved at tillade fradrag i den afgiftspligtige grundværdi for udgifter til indvinding af ny jord, sådan at beslutningen om at investere ressourcer i nyindvinding ikke påvirkes, jf. Sørensen og Vastrup (2015).

Forskelle i grundskylds-promille forvrider

Derimod kan forskelle i grundskyldspromillen mellem forskellige former for anvendelse af jorden medføre en forvridning. I Danmark er grundskyldspromillen lavere for produktionsjord (primært landbrugsjord) end for jord til boligformål. Det kan tænkes at hæmme udbuddet af byggegrunde, fordi et givet jordstykke beskattes med en højere sats som boligjord. Denne forvridning skyldes, at man har valgt at bryde med det oprindelige neutralitetsprincip om, at grundskylden bør pålignes med samme sats på al jord, jf. Sørensen og Vastrup (2015). Det samme jordstykke kan have forskellig værdi for ejere og købere, alt efter planlovsreguleringens bestemmelser om, hvad jorden må bruges til (f.eks. boligbebyggelse eller agerdyrkning). Disse forskelle vil naturligt afspejle sig i vurderingen af jordens værdi, men bør ikke påvirke selve den skattesats, som benyttes ved skatteberegningen.

Ejendomsværdiskat

Det vandrette lighedsprincip vigtigt i et retfærdigt skattesystem

Også ejendomsværdiskatten kan begrundes med såvel fordelings- som samfundsøkonomiske effektivitetsmæssige argumenter. Uafhængigt af den gældende beskatning af jord bør et velfungerende skattesystem beskatte afkastet ved at besidde en ejerbolig på linje med gevinsten ved andre for-

mer for investeringer, som en husholdning kan foretage, eksempelvis i værdipapirer eller i egen virksomhed. Gør man ikke det, bryder man med et vigtigt princip for beskatningen, nemlig at personer, der modtager den samme reelle indkomst, bør beskattes ens, uanset hvordan indkomsten er erhvervet, og uanset om den i sidste ende udbetales som en kontant størrelse, som naturalier eller i form af sparede udgifter. Dette princip er kendt som det vandrette lighedsprincip.

To gevinster ved at eje sin bolig: Kapitalgevinster …

Det kan virke unaturligt at tale om et afkast eller en gevinst ved at bo i en ejerbolig, da man som boligejer ikke direkte får udbetalt penge for sin boliginvestering – i hvert fald ikke, inden man sælger boligen. Men ved at eje sin egen bolig opnår man to økonomiske gevinster i forhold til at bo til leje et tilsvarende sted. For det første vil man opnå en kapitalgevinst, hvis man på et tidspunkt sælger sin bolig for et større beløb, end man købte den for. Selvom boligpriserne i perioder falder, er det mest normale, at priserne på ejerboliger stiger, endda mere end den almindelige inflation, jf. afsnit IV.7. Da de fleste boligejere er på boligmarkedet i mange år, optjenes dermed typisk en meget betydelig nominel kapitalgevinst.

… og sparet husleje

For det andet sparer ejerne noget af huslejen, idet de løbende omkostninger for en boligejer under normale omstændigheder vil være lavere end det, hun eller han skulle betale i husleje for en tilsvarende bolig. Huslejen vil normalt dels dække de løbende omkostninger ved boligen, eksempelvis vedligeholdelsesomkostninger, dels indeholde en forrentning til udlejeren af den investerede kapital, dvs. boligens værdi. Er der i stedet tale om en ejerbolig, har ejeren på samme måde udgifter til løbende vedligeholdelse mv., men han sparer den del af huslejen, der ville bestå af udlejerens kapitalforrentning. Denne besparelse udgør en reel økonomisk gevinst i forhold til at bo til leje. Besparelsen omtales af og til som ”lejeværdi af egen bolig”, jf. boks IV.3.

Skat på ejerboliger bør svare til skat på anden kapitalindkomst

Ud fra det omtalte vandrette lighedsprincip bør boligejere derfor pålægges en skat på indtjeningen ved deres boliginvestering, som svarer til den skat, der betales af andre former for reale eller finansielle investeringer. I princippet gælder den samme betragtning også for alle andre varige forbrugsgoder, men af praktiske grunde er det naturligt at sætte en bagatelgrænse, så kun varige forbrugsgoder af høj værdi underkastes en sådan lejeværdiskat. I Danmark er ejerboliger langt det vigtigste varige forbrugsgode. Også for det næstvigtigste varige forbrugsgode, bilen, findes en skat (vægtafgift/ ejerafgift), som kan opfattes som et forsøg på at beskatte lejeværdien af bilen.

For lav skat på ejerboliger kan føre til uhensigtsmæssige investeringer

Hensyn til den samfundsøkonomiske effektivitet i indretningen af skattesystemet taler også for en beskatning af ejerboliger. Når den effektive skat på afkastet af ejerboliger er lavere end på andre kapitalanbringelser, vil det alt andet lige føre til for store boliginvesteringer og for små investeringer i andre aktiver i forhold til, hvad der er hensigtsmæssigt ud fra et samlet samfundsøkonomisk synspunkt. En effektiv ejendomsværdiskat på et niveau, der modsvarer beskatningen af andre former for kapitalindkomst, kaldes for en neutral ejendomsværdiskat, jf. boks IV.3.

Boks IV.3 Neutral ejendomsværdibeskatning

I denne boks beskrives, hvordan man kan sikre en neutral beskatning af ejerboliger, der hverken favoriserer eller diskriminerer mod kapitalanbringelse i ejerboliger. En neutral beskatning af ejerboliger vil ud fra en rent skattemæssig betragtning også indebære en ligestilling mellem ejere og lejere.

I ligevægt må det forventede boligafkast svare til det afkast, der alternativt kunne opnås ved at placere formuen på kapitalmarkedet, tillagt en passende risikopræmie som kompensation for, at ejerboliger kan være udsat for betydelige prisudsving. Betragtes en situation uden beskatning, må derfor gælde:

$$i + p = b - v + g, \qquad (1)$$

hvor i er den nominelle forrentning af en risikofri investering, p er den krævede risikopræmie ved investering i en ejerbolig, b er værdien af boligydelsen, v er udgifter til boligens vedligeholdelse, og g er den forventede nominelle kapitalgevinst på ejerboligen; b, v og g er opgjort i forhold til ejendomsværdien. Højresiden af (1) er det forventede nominelle afkast af ejerboligen, der består af værdien af boligydelsen fratrukket udgifter til vedligeholdelse og tillagt ejendommens forventede nominelle værdistigning. Bemærk, at (1) gælder, uanset om man har finansieret sit boligkøb kontant ud af egen formue eller ved at optage lån. Renten i på venstresiden vil i det første tilfælde betegne alternativomkostningen ved kapitalanbringelsen og i det andet tilfælde den faktiske rentebetaling til bank eller kreditforening.

Antag nu, at anden nominel kapitalindkomst beskattes med kapitalindkomstskattesatsen t, og at boligen pålægges en ejendomsværdiskat med den effektive sats e. En neutral beskatning indebærer, at skattesystemet ikke påvirker valget mellem investering i ejerboliger og andre kapitalplaceringer. Hvis det antages, at risikopræmien p er upåvirket af skattesystemet, kan den neutrale ejendomsværdiskattesats e findes ved at multiplicere med t i (1):

$$e = t(i + p) = t(b - v + g). \qquad (2)$$

Det bemærkes, at der ikke er inkluderet en grundskyldsbeskatning på højresiden af (2). Dette skyldes, at en grundværdiskat må antages at være fuldt kapitaliseret i grundværdien, da den hviler på en produktionsfaktor, der udbydes helt uelastisk (jord). Byrden ved en sådan skat bæres ikke af boligkøberen, men af den person, der ejer grunden ved skattens indførelse eller forhøjelse.

Det ses, at den neutrale ejendomsværdiskattesats i realiteten indebærer en beskatning af den *forventede* kapitalgevinst g. Den realiserede værdistigning kan dog godt afvige herfra og beskattes derfor ikke nødvendigvis særlig præcist med en samlet ejendomsværdiskat. Den tager således ikke højde for forskelle i prisstigninger for forskellige boligejere.

Skatten har også betydning for boligvalg

Beskatningen har også betydning for, om man vælger at købe en ejerbolig eller bo til leje. Det skyldes, at en lempeligere beskatning af en ejerbolig frem for en lejebolig vil gøre, at omkostningerne er lavere ved at eje frem for at leje en ejendom. Det gælder, uanset om man har belånt sin ejerbolig helt eller delvis eller har betalt alle lån ud, jf. boks IV.4.

Ejerboliger både investerings- og forbrugsgode

Et af de forhold, der komplicerer tankegangen om den rette beskatning af ejerboliger, er, at de på én gang udgør et investerings- og et varigt forbrugsgode, jf. Mirrlees mfl. (2011). Som investeringsgode genererer ejerboliger et kapitalafkast på linje med andre typer reale og finansielle investeringer, som bør beskattes på linje med andre former for kapitalindkomst. Som forbrugsgode udgør de løbende tjenester, man får ved at bo i sin egen bolig, samtidig en ikke uvæsentlig del af det private forbrug. I et land som Danmark, hvor såvel indkomst som forbrug beskattes, bør forbrugsværdien af ejerboligerne derfor også beskattes på lige fod med andre forbrugsgoder. I Danmark finder denne beskatning sted indirekte ved, at udgifter til byggeri er momsbelagte og overvæltes i kontantprisen.

Boks IV.4 Beskatning for ejere og lejere – et eksempel

Neutralitet i beskatning af ejerboliger indebærer blandt andet, at valg af boligform ikke må afhænge af den skattemæssige behandling af kapitalafkast. Et eksempel kan illustrere dette:

En person har en formue på 1 mio. kr. og kan vælge mellem at købe en lejlighed til 1 mio. kr. eller at bo til leje i en tilsvarende bolig og samtidig placere sin formue i værdipapirer (eksempelvis realkreditobligationer). Det antages, at obligationsrenten er 4 pct., skatten af både positiv og negativ kapitalindkomst er 30 pct., og ejendomsværdiskatten er 0,6 pct. af ejendommens værdi.

Udlejeren har fastsat huslejen sådan, at han får samme afkast, uanset om han investerer sine penge i en udlejningsejendom, eller om han placerer sine penge i obligationer. Omkostninger til vedligeholdelse mv. antages i eksemplet at udgøre 1,5 pct. af ejendommens værdi, uanset om boligen anvendes som ejer- eller lejebolig. Som lejer vil man få en renteindtægt på 40.000 kr., men betale 12.000 kr. i skat heraf, og samtidig betale 55.000 kr. i husleje. De samlede nettoudgifter (husleje fratrukket renteindtægten efter skat) bliver dermed 27.000 kr. Ejeren kan nøjes med at betale vedligeholdelsesudgifter på 15.000 kr. og ejendomsværdiskat på 6.000 kr., i alt 21.000 kr., og slipper med den givne ejendomsværdiskat dermed samlet 6.000 kr. billigere end lejeren, jf. tabel A.

Tabel A Beskatning for ejere og lejere

	Formue på 1 mio. kr.		**Formue på 0 mio. kr.**	
	Lejer	**Ejer**	**Lejer**	**Ejer**
Husleje	-55.000	0	-55.000	0
Vedligehold	0	-15.000	0	-15.000
Renteindtægt	40.000	0	0	-40.000
Ejendomsværdiskat	0	-6.000	0	-6.000
Skat af rente	-12.000	0	0	12.000
Samlede netto-udgifter	-27.000	-21.000	-55.000	-49.000

Anm.: Positive tal angiver en gevinst for lejeren/ejeren, negative tal en omkostning.

Boks IV.4 Beskatning for ejere og lejere – et eksempel, fortsat

Betragter man alternativt det tilfælde, hvor personen starter med en formue på 0 kr. og derfor skal låne pengene til huset, forandrer det ikke fordelen for ejeren: Han sparer fortsat 6.000 kr. på grund af forskelsbehandlingen i skattesystemet i forhold til en lejer med samme boligforbrug og formue, jf. tabel A.

En neutral skattebetaling i forhold til valg mellem en lejebolig eller en ejerbolig ville med en skat på kapitalindkomst på 30 pct. indebære, at ejendomsværdiskatten skulle være 1,2 pct., altså dobbelt så høj som satsen i eksemplet.

Neutral kontra optimal beskatning

Der kan fremføres argumenter for, at det ikke er den ovenfor anførte neutrale ejendomsværdiskat, der minimerer de samfundsøkonomiske forvridninger. Indenfor optimal skatteteori vil den ejendomsværdiskat, der giver det mindste forvridningstab (givet de øvrige skatters niveau), afhænge af flere forskellige forhold. Blandt andet vil den afhænge af sammenhængen mellem boligforbrug og arbejdsudbud (eller udtrykt på en anden måde: efterspørgslen efter fritid), jf. boks IV.5.

Boks IV.5 Neutral kontra optimal beskatning

Ved neutral beskatning forstås her, at afkastet af forskellige former for investeringer beskattes med samme skattesats. Ved optimal beskatning forstås, at beskatningen af kapitalindkomster indrettes, så den forvrider mindst muligt for et givet provenu. Generelt kan man ikke være sikker på, at det neutrale beskatningsniveau er lig med det optimale niveau. Hvis de forskellige skattebasers følsomhed over for beskatningen er forskellig, vil optimal skatteteori normalt tilsige, at de mindst følsomme skattebaser skal beskattes med de højeste satser. Intuitivt kan sådan en tankegang tilsige, at afkastet fra boliger, der er relativt immobile, bør beskattes med en højere sats end afkastet af finansiel kapital, der normalt anses for at være en meget mobil skattekilde.

Tæt beslægtet hermed er de afledte effekter, som beskatningen af boligforbrug kan have på udbuddet af arbejdskraft og dermed størrelsen af forvridningen fra beskatningen af arbejdsindkomst. Man kan forestille sig, at dyrere boliger enten vil tilskynde til at substituere over mod mere forbrug af fritid (dvs. at boligforbrug og fritid er substituerende goder), eller omvendt at et større boligforbrug også medfører et ønske om større fritidsforbrug, så boligforbrug og fritid er komplementære goder.

I begge tilfælde vil ejendomsværdiskattens – og dermed boligomkostningernes – størrelse direkte påvirke arbejdsudbuddet, jf. Sørensen og Vastrup (2015). Komplementerer bolig- og fritidsforbrug hinanden, vil man via boligbeskatningen indirekte kunne beskatte fritidsforbruget. Det vil modvirke den forvridning af arbejdsudbuddet, som kommer fra skatten på arbejdsindkomst, og trække i retning af, at den ejendomsværdiskattesats, der er optimal ud fra et ønske om at minimere de samlede samfundsøkonomiske forvridninger, vil være højere end det neutrale niveau. Er de to forbrugskomponenter substitutter, bliver resultatet det omvendte.

Boligbeskatning kan medføre større arbejdsudbud

Der ser ikke ud til at være dansk empirisk viden om forholdet mellem fritids- og boligefterspørgsel. Analyser af amerikanske data tyder på, at bolig- og fritidsforbrug komplementerer hinanden, jf. Albouy (2015). I det tilfælde vil man altså få et mindre forvridende skattesystem ved at beskatte afkastet af ejerboliger med en højere sats end anden kapitalindkomst.

Boliger er en immobil beskatningskilde

Det anføres somme tider som et andet argument for en højere ejendomsværdiskat, at beskatning af boliger hviler på en relativt immobil kilde, jf. Albouy (2015). Det skyldes både, at en del af ejendomsværdiskatten pålægges selve grunden, som er helt immobil, og at udbuddet af den øvrige del (murstenene) kun er følsom overfor skatteændringer på længere sigt. Begge dele trækker i retning af at mindske forvridningen ved at beskatte boligkapital i forhold til f.eks. finansiel kapital. Også sådanne forhold medfører, at den efficiensmæssigt optimale ejendomsværdiskat vil afvige fra det neutrale niveau.

Vurderingspraksis kan forvride mellem forskellige typer boliginvesteringer

Et tredje forhold, som kan medføre, at den neutrale ejendomsværdiskat afviger fra det efficiensmæssigt optimale, hænger sammen med den måde, det danske vurderingssystem behandler nybyggeri og renovering. I tilfælde af nybyggeri og større renoveringer, der indebærer registrering af en byggesag hos kommunen, vil byggeriet medføre en ny og typisk højere vurdering hos kommunen. Løbende vedligeholdelse og andre boliginvesteringer, der ikke medfører oprettelse af en byggesag, vil derimod typisk ikke føre til en højere vurdering og friholdes dermed reelt fra ejendomsværdibeskatning. Denne forskelsbehandling kan tænkes at forvride boliginvesteringernes sammensætning på de to typer og trækker isoleret set i retning af, at det efficiente niveau for ejendomsværdiskatten er lavere end det neutrale niveau, jf. Frederiksen (2014).

Særskilt kapitalgevinstbeskatning

Kapitalgevinster ujævnt fordelt

Kapitalgevinster ved boligejerskab er mere synlige og svinger antagelig mere over tid end den sparede husleje, som boligejerne også har gavn af. I nogle perioder stiger boligpriserne kraftigt, mens de i andre perioder står stille eller ligefrem falder. Dermed bliver kapitalgevinsterne relativt tilfældigt fordelt. De, der køber og sælger deres ejerbolig på de helt rigtige tidspunkter, kan få en meget stor fortjeneste, mens andre, der køber og sælger på et uheldigt tidspunkt, risikerer at tabe. Det har ført til forslag om at indføre en særskilt kapitalgevinstskat for ejerboliger.

Andre former for kapitalgevinster beskattes direkte

En alternativ indretning af en neutral ejerboligbeskatning kan således bestå af en skat på kapitalgevinster kombineret med en løbende ejendomsværdiskat, der i det tilfælde kun skal beskatte den egentlige lejeværdi (gevinsten ved den sparede husleje) og dermed have et lavere niveau end før, jf. boks IV.6. Det ville i højere grad svare til behandlingen af kapitalgevinster fra andre aktiver som aktier og virksomheders køb og salg af fast ejendom, som eksplicit beskattes i det danske skattesystem. Det svarer også delvis til den måde, ejerboliger beskattes i Sverige, jf. afsnit IV.7. Kapitalgevinster på ejerboliger beskattes i princippet også i en række andre europæiske lande, men ofte er der bestemmelser, der i praksis undtager de fleste almindelige boligejere fra beskatningen, jf. EU-Kommissionen (2012).

Særskilt kapitalgevinstskat kan give mere retfærdig fordeling

En særskilt skat på kapitalgevinster vil have forskellige fordele. Den vil fordele skattebyrden mere retfærdigt, så de personer, der får de største kapitalgevinster, også kommer til at betale mest, mens de, som er så uheldige at få et kapitaltab på deres bolig, ikke kommer til at betale for en kapitalgevinst, som de aldrig har opnået. Samtidig er en skat på realiserede kapitalgevinster formentlig intuitivt nemmere at forstå end skatten på lejeværdi.

Opgørelse af den relevante gevinst eller tab

I Danmark og praktisk taget alle andre vestlige lande beskatter man nominel og ikke real kapitalindkomst. For at skabe symmetri skal det derfor også være de nominelle og ikke de reale kapitalgevinster, der beskattes. For boligejere, der oplever et samlet kapitaltab, bør tabet tilsvarende kunne trækkes fra i den skattepligtige indkomst. Ved beregning af skatten bør kapitalgevinsten korrigeres for eventuelle forbedringer foretaget siden overtagelsen af boligen, da det ellers bliver en ulempe at forbedre eksisterende boliger frem for at bygge nyt. Det er derfor nødvendigt, at ejeren holder regnskab med udgifterne til forbedringer, og at der sker en afskrivning af forbedringerne efter standardiserede regler. Derimod bør udgifter til almindelig vedligeholdelse ikke give fradrag, se boks IV.3.

Boks IV.6 Neutral ejendomsværdiskat kombineret med kapitalgevinstskat

Hvis man beskatter kapitalgevinster løbende med en selvstændig effektiv skattesats k, bør denne sats være lig med satsen på anden kapitalindkomst for at skabe neutralitet. Dermed følger det af ligning (2) i boks IV.3, at den neutrale ejendomsværdiskat e i dette tilfælde vil være:

$$e = t(i + p - g) = t(b - v) \text{ for } k = t.$$

I dette tilfælde svarer ejendomsværdiskatten altså alene til en beskatning af det løbende boligafkast b-v. Til gengæld bliver den *faktiske* kapitalgevinst på ejerboligen pålagt kapitalgevinstskat med samme sats som andet kapitalafkast.

Tre praktiske hovedvarianter:

Man kan forestille sig tre forskellige hovedformer for indretningen af en sådan kapitalgevinstskat. Man kan løbende beskatte den beregnede kapitalgevinst, uanset om boligen er blevet solgt og gevinsten dermed realiseret eller ej. Denne metode kan kaldes lagerbeskatningsprincippet og svarer til beskatningsmetoden for kapitalafkast på pensionskonti. Alternativt kan man beskatte kapitalgevinsten, når den realiseres, altså når boligen sælges (realisationsbeskatning). Endelig kan man indrette skatten sådan, at skattebetalingen udskydes, hvis boligejeren køber en ny ejerbolig, og kun forfalder, når boligejeren definitivt forlader boligmarkedet (udtrædelsesbeskatning).

Lagerbeskatning

Realisations-beskatning

Udtrædelses-beskatning

Lagerbeskatning giver likviditets-problemer

Hver af de tre nævnte beskatningsformer har fordele og ulemper. Lagerbeskatningen vil skulle hvile på en vurderet salgspris i stedet for faktiske priser med den usikkerhed, der kan ligge i vurderingsmetoden. Samtidig kan den medføre betydelige likviditetsproblemer for den enkelte skatteyder. Disse problemer vil dog evt. kunne afhjælpes ved en mulighed for indefrysning.

Realisationsskat giver indlåsnings-effekter

Realisationsskatten vil til gengæld medføre indlåsningseffekter. Det skyldes, at en boligejer, der har opnået en kapitalgevinst, kan udskyde betalingen af skatten, hvis vedkommende undlader at sælge boligen. Det kan hæmme mobiliteten på boligmarkedet og endvidere bidrage til lavere mobilitet på arbejdsmarkedet. Det kan eksempelvis gøre det vanskeligt for en boligejer i København, der har oplevet en væsentlig stigning i det generelle boligprisniveau, at sælge

sin bolig og købe en af tilsvarende værdi i Århus, hvis hun i forbindelse med dette boligskift skal betale en væsentlig kapitalgevinstskat. Det kan medføre, at hun enten undlader at søge job udenfor sit lokalområde eller vælger at pendle uforholdsmæssigt langt. Mere generelt kan indlåsningseffekter forhindre, at boligejerne tilpasser deres boligforbrug til deres behov.

Udtrædelsesskat et alternativ

Man kan også vælge at anvende princippet med udtrædelsesbeskatning, som det svenske system delvis bygger på. Her kan en eventuel gevinst ved boligsalg undgå beskatning, hvis købesummen bruges til at erhverve en ny bolig. Skattemyndighederne registrerer beløbet som udskudt gevinst og holder løbende regnskab hermed. Først når boligejeren helt forlader boligmarkedet, forfalder skatten til betaling. Hvis boligejeren forbliver i sin bolig til sin dødsdag, betales kapitalgevinstskatten af boet. Forslag til nærmere udformning af en sådan skat og særlige regler for midlertidig fraflytning mv. er nærmere beskrevet i De Økonomiske Råd (2008).

Administrative omkostninger

Udtrædelsesbeskatningens primære ulempe er, at den stiller betydelige administrative krav, idet den indebærer, at såvel myndigheder som borgere skal holde regnskab med de udskudte kapitalgevinster (herunder også fradrag for forbedringer) i en længere årrække. Hertil kommer, at også udtrædelsesskatten kan medføre indlåsningseffekter. Afhængigt af den konkrete udformning må disse dog formodes at være væsentligt mindre end ved en ren realisationsskat, jf. De Økonomiske Råd (2008).

Rentefradrag

Rentefradrag er ikke specielt målrettet boligejere

Rentefradraget opfattes ofte som en del af boligbeskatningen, idet de fleste rentebetalinger i Danmark skyldes lån med sikkerhed i ejerboliger. Rentefradragsretten i det danske skattesystem er dog ikke specielt målrettet boligejere, men er en naturlig konsekvens af, at man i det hele taget beskatter kapitalindkomst. Et symmetrisk skattesystem indebærer, at man beskatter både positiv og negativ kapitalindkomst, og nettorenteudgifter er netop negativ kapitalindkomst. Det foreslås somme tider at afskaffe både rente-

fradrag og ejendomsværdiskat samtidig. Det vil imidlertid kun skabe neutralitet i beskatningen i det ekstreme tilfælde, at en ejerbolig er fuldt belånt. I andre tilfælde vil det fortsat favorisere boligere, så længe positiv kapitalindkomst i øvrigt beskattes.

Likviditetsproblemer

Likviditetsproblemer et argument for indefrysning

En særlig problemstilling i forbindelse med løbende boligskatter - det være sig ejendomsværdiskat, grundskyld eller en løbende beskatning af (ikke-realiserede) kapitalgevinster - er, at de kan give anledning til likviditetsproblemer. Selvom en boligejer har en betydelig formue i form af friværdi i sin bolig, har han ikke nødvendigvis en stor løbende udbetalt indkomst. Det kan derfor være problematisk at skulle betale boligskatter, f.eks. hvis indkomsten bortfalder midlertidigt i tilfælde af arbejdsløshed eller mere permanent som følge af pensionering. Hvis kapitalmarkederne fungerede perfekt, ville boligejeren kunne tage lån i huset og dermed løse likviditetsproblemet. En sådan løsning vil dog ofte være forbundet med betydelige omkostninger. Disse omkostninger, der skyldes, at kreditmarkederne ikke er tilstrækkelig effektive, er et argument for at give mulighed for at kunne indefryse løbende boligskatter i visse tilfælde. En sådan ordning eksisterer allerede for pensionisters betaling af grundskyld, men argumentet gælder også for ejendomsværdiskatter og kan også tænkes at være relevant for andre grupper end pensionister. Samtidig er det dog vigtigt, at sådanne indefrysningsordninger ikke bør give anledning til skattetænkning. De bør derfor ledsages af en neutral forrentning af den udskudte skattebetaling.

Tinglysningsafgifter

Transaktionsafgifter kan forvride relativt meget

Såvel i Danmark som i mange andre lande opkræves afgifter ved køb og salg af fast ejendom. Sådanne stempel- eller tinglysningsafgifter forøger transaktionsomkostningerne ved omsætningen af boliger og anden fast ejendom. Det skaber indlåsningseffekter og hæmmer derfor mobiliteten på såvel arbejds- som boligmarkedet. Sådanne omsætningsafgifter regnes derfor almindeligvis for mere forvridende end løbende ejendomsskatter, jf. Mirrlees Review (2011), Nor-

regaard (2013) samt Best og Kleven (2015). I nogle lande kan sådanne transaktionsafgifter være meget betydelige og udgøre størsteparten af den samlede boligbeskatning. I Danmark udgør de dog en relativt beskeden andel, jf. afsnit IV.2.

IV.4 Ejendoms- og grundvurderinger

Behov for retvisende ejendoms-vurderinger

I Danmark betaler boligejere ejendomsværdiskat af hele ejendommens værdi og grundskyld af grundens værdi, jf. afsnit IV.2. Beskatningen sker med udgangspunkt i den offentlige vurdering af henholdsvis ejendomsværdien og grundværdien. Det er vigtigt, at de offentlige vurderinger er så retvisende som muligt, og der er derfor behov for både en vurdering af ejendomsværdierne og af grundværdierne.

Forslag fra Engbergudvalget til forbedringer

Der har i en længere årrække været kritik af præcisionen i de offentlige vurderinger, og Rigsrevisionen fandt i deres beretning om ejendomsvurderinger, at vurderingernes træfsikkerhed ikke var tilfredsstillende, jf. Rigsrevisionen (2013). I forlængelse af denne kritik blev Ekspertudvalget om ejendomsvurderinger – det såkaldte Engbergudvalg – nedsat. Udvalget skulle komme med forslag til, hvordan de offentlige ejendomsvurderinger kunne forbedres, jf. Ekspertudvalget om ejendomsvurderinger (2014).[5]

Indhold i afsnittet

I dette afsnit beskrives først hovedprincipperne bag den metode til fastlæggelse af offentlige vurdering af ejerboliger, der blev anvendt frem til 2011, og dernæst beskrives Engbergudvalgets forslag til en forbedring af metoden til at foretage offentlige ejendomsvurderinger.

Offentlige vurderinger

Hvad vil en fornuftig køber give for en ejendom?

Det fremgår af lovgivningen, at vurderingen af ejendomsværdien skal foretages på grundlag af, hvad en fornuftig køber vil betale for en ejendom ved handel på et frit marked, hvor sælger og køber er uafhængig af hinanden. For

5) I Engbergudvalgets rapport er også forslag til forbedring af vurderinger af erhvervs- og landbrugsejendomme. Disse forslag kommenteres ikke her.

ejerboliger gælder også, at vurderingen skal fastlægges med udgangspunkt i den gennemsnitlige handelspris for ejendomme af samme størrelse, alder, stand og beliggenhed i et sammenligneligt område i fri handel. I den juridiske vejledning for ejendomsvurderinger er nærmere beskrevet, hvordan vurderingerne er foretaget, jf. SKAT (2016).

Vurderingen kan adskille sig fra salgsprisen

Boliger handles ofte til priser, der afviger fra vurderingen, der afspejler den gennemsnitlige handelspris. Det afspejler bl.a., at der kan være sælgere, der ønsker at komme hurtigt af med deres bolig, og købere, der har særlige præferencer for en helt bestemt bolig. Der er også handler, der ikke er foregået i fri handel. Det gælder f.eks. ejendomme, som er handlet mellem personer, der har familiemæssige relationer. Boliger, der er solgt i forbindelse med et dødsfald, er et andet eksempel på boliger, der prisfastsættes lavere end den gennemsnitlige handelspris. Det skyldes, at køberne ofte ikke er mulighed for at rejse krav mod sælger for fejl og mangler.

Vurderingen sættes lavere

Når vurderingerne foretages, tages udgangspunkt i statistiske analyser af salgspriserne. Der vil dog altid være en vis usikkerhed i beregningerne af, hvad en fornuftig køber vil betale for en konkret bolig i fri handel. For at tage højde for usikkerheden ved vurderingerne skal de sættes i underkanten af den værdi, boligen kan forventes at blive solgt for, og konkret sættes vurderingerne 5 pct. lavere end den forventede handelspris.

Ingen regel for størrelsen af afvigelserne

Det fremgår ikke af loven eller vejledningen, hvor meget vurderingen for solgte ejendom må afvige fra den faktiske salgspris, men det vil være oplagt, at SKAT tilstræber at gøre vurderingerne så præcise som mulige. SKAT har udarbejdet en vejledning i, hvordan vurderingerne skal fastlægges.

Vurderingssystemet frem til 2011

Vurdering hvert andet år

I det følgende gives en overordnet beskrivelse af principperne for vurdering af ejerboliger, der var gældende frem til 2011. SKAT foretog frem til dette tidspunkt vurderinger af ejerboliger hvert ulige kalenderår. Vurderingerne var færdi-

ge 1. oktober og havde virkning fra 1. januar det følgende år.[6] Ved udarbejdelse af vurderingerne blev anvendt oplysninger om salgspriser samt Bygge- og boligregistret (BBR) og andre registeroplysninger om de fysiske karakteristika for de solgte ejendomme og grunde. Generelt er oplysningerne i BBR om de ydre karakteristika, f.eks. arealangivelse, mur- og tagtype relativt gode, og der er relativ få alvorlige fejl, jf. Ekspertudvalg om ejendomsvurdering (2014). Derimod er der ingen oplysninger om vedligeholdelsesstandarden og generelt er det svært at vurdere kvaliteten af oplysningerne om de indre forhold, f.eks. toilet- og badeforhold samt antal værelser.

Statistiske analyser og faglig viden

I det hidtidige vurderingssystem fastsættes værdierne ud fra en blanding af dataanalyser af salgspriserne på ejerboliger og medarbejdernes vurderingsfaglige erfaring. Det er derfor ikke muligt for andre at reproducere resultaterne af vurderingerne. De statistiske modeller, der anvendes i forbindelse med vurderingerne, betegnes også som forslagsmodeller. I det nuværende vurderingssystem ansættes både en værdi for hele ejendommen og en grundværdi.

Først en vurdering af grundværdien

Processen for ejendomsvurderinger starter med, at grundværdien fastsættes. Grundværdien skal ansættes ud fra en forudsætning om, at grunden er ubebygget, og at den vil kunne anvendes til det formål, der giver det bedste økonomiske afkast.

Vurdering af grundværdier er vanskelig

Vurderingen af grundværdierne er en særlig stor udfordring. Det skyldes, at vurderingerne principielt skal foretages, som om grundene er ubebygget, selvom mange områder er fuldt udbygget. Samtidigt kan salgspriserne i områder, der ikke er helt udbygget, i mange tilfælde være vanskelige at bruge som rettesnor for priserne i de fuldt udbyggede områder. De tilbageværende ubebyggede grunde vil ofte have karakteristika, som er med til at forklare, at de endnu ikke er bebygget.

[6] I lige år blev foretaget vurderinger af erhvervsejendomme.

Opdeling i grundværdi-områder

Som udgangspunkt for vurderingerne er Danmark opdelt i 57.000 såkaldte grundværdiområder. Opdelingen i grundværdiområder foretages, så grundene indenfor et område kan antages at have nogenlunde samme værdi, fordi de f.eks. har samme udsigt, støjforhold og er underlagt samme lokalplan. Opdelingen i grundværdiområder skal sikre, at der i vurderingen kan tages hensyn til både almindelige prisforskelle (f.eks. nye og gamle udstykninger), god og mindre god beliggenhed (f.eks. udsigt, motorvej) og kommunale rammevilkår (udnyttelsesgrad, krav til bygningernes udformning). Opdelingen af grundværdiområder er foretaget manuelt ud fra vurderingsfaglig viden og erfaring på baggrund af overordnede retningslinjer givet af SKAT, jf. SKAT(2016).

Grundsalg anvendes også til vurdering i fuldt udbyggede områder

For hvert grundværdiområde indsamler SKAT oplysninger om salgspriser for ubebyggede grunde. Disse oplysninger er udgangspunkt for vurderinger af alle grunde. For at kunne anvende salgspriser for områder, der er fuldt udbygget, beregnes det relative forhold mellem hele ejendommens pris og grundens pris i områder, hvor der både er solgt ubebyggede grunde og grunde med en bygning på. Det er dette forhold, der kan bruges til at bestemme grundens værdi i områder, hvor der kun er solgt bebyggede grunde. Imidlertid er forholdet mellem grundens værdi og hele ejendommens værdi ikke det samme i alle områder. Forholdet mellem ejendommens værdi og grundens værdi afhænger af niveauet for hele ejendommens værdi, idet et højere niveau for ejendomsværdien ikke henregnes fuldt ud til grunden. Det betyder, at et hus af samme størrelse og kvalitet vurderes højere i områder med høje vurderinger.

Statistiske beregninger suppleres med skøn

Når grundværdier er fastlagt, foretages analyser, hvor de beregnede grundværdier sammenlignes indenfor og på tværs af vurderingskredse. Disse analyser resulterer i, at der foretages individuelle tillæg og fradrag i forhold til de beregnede værdier.

Bygningsværdier fastlægges

Når grundværdierne er fastlagt fastlægges bygningsværdierne som forskellen mellem hele ejendommen og grundværdien (den såkaldte forskelsværdi). Det er langt henad vejen de samme data, der anvendes til at fastlægge

forskelsværdien, nemlig salgspriser og registeroplysninger for ejendommens karakteristika, bl.a. BBR, som blev anvendt i forbindelse med fastlæggelsen af grundværdier. I beregningerne tages udgangspunkt de seneste fire års salgspriser (indekseret).

Forslag til vurdering

Forslag til vurderingen af bygningernes værdi beregnes ved hjælp af regressionsanalyser, hvor bygningernes karakteristika som opførelses- og ombygningsår, størrelse, opvarmningsmåde, materiale for ydermur og tag indgår i forklaringen af prisen. I vurderingerne tages højde for, at kælder, 1. sal, udestue, udhuse og garager har forskellig værdi. Vurderingerne bliver efterfølgende justeret ud fra vurderingsfaglig ekspertise.

Ikke muligt at reproducere resultaterne pga. justeringer

Vurderingsprocessen for ejerboliger har således mange trin, hvor der foretages en række beregninger på baggrund af objektive data, samtidig med at der undervejs i processen foretages flere manuelle korrektioner, der baserer sig på subjektive skøn med udgangspunkt i vurderingsfaglig viden og erfaring. Denne proces gør det umuligt at rekonstruere og dokumentere, hvilke objektive og subjektive parametre i den samlede vurderingsproces, der har ført til den konkrete vurdering for den enkelte ejendom.

Klagemulighed

Hvis ejeren er uenig i vurderingen, er det muligt at få behandlet en klage enten i et vurderingsankenævn eller i landsskatteretten. Der betales et gebyr på 400 kr. for at få behandlet en klage over vurderingen. Adgangen til at klage er suspenderet frem til, der er indført et nyt vurderingssystem.

Hvis klagen resulterer i en ændring i vurderingen, så får det kun betydning for klagerens ejendom og ikke for andre ejendomme i området.

Engberg-udvalgets rapport

Vurderinger ud fra objektive kriterier så vidt muligt

Hovedprincippet i Engbergudvalgets forslag til vurderinger af ejendomme er, at de så vidt muligt skal foretages ud fra objektive kriterier. Det vil sige, at de så vidt muligt skal

foretages ved at anvende en statistisk model og de oplysninger, der er registreret om ejendommen.

BBR-oplysninger, salgspriser i nærområdet og geografiske data skal indgå i modellen for vurderinger

Engbergudvalget har haft fokus på at opstille en prototypemodel for, hvordan ejendomsvurderinger ud fra dette udgangspunkt kan foretages. De anbefaler, at skatteministeriet arbejder videre med en model, der bygger på oplysninger om ejendommene fra BBR-registret (opførelsesår, størrelse, materialer m.m.), geografiske data (afstand til motorvej, skov, strand m.m.) og nærområdepriser. Variablen for nærområdeprisen for parcelhuse er kvadratmeterprisen for de nærmeste 18 nabosalg og for ejerlejligheder samt rækkehuse er det de nærmeste 10 nabosalg. Antallet er valgt, så det giver den højeste præcision i vurderingerne. De nye typer af variabler, som Engbergudvalget har medtaget i fastlæggelsen af vurderingerne, er således geografiske data og nærområdepriser.

Bedre træfsikkerhed for prototypen end SKATs vurderinger

Udvalget har sammenlignet træfsikkerheden for udvalgets prototype med SKATs vurdering (de offentlige vurderinger) ved hjælp af forskellige mål. Et mål for træfsikkerhed er andelen af ejendomme, hvor vurderingen adskiller sig mindre end 20 pct. fra den realiserede handelspris. Engberg-udvalgets foreslåede model er ud fra dette mål lidt bedre for parcelhuse (67,5 pct. mod 62,9 pct. for SKATs vurderinger), noget bedre for rækkehuse (81,0 pct. mod 72,9 pct.) og markant bedre for ejerlejligheder (83,4 pct. mod 64,4 pct.). To andre mål for usikkerheden af vurderingen viser også, at udvalgets model har en lavere usikkerhed end SKATs vurderinger. Træfsikkerheden for Engberg-udvalgets prototype er sammenlignet med SKATs vurderinger overraskende god, når det tages i betragtning, at modellen helt mekanisk fastlægger vurderingerne, mens SKATs metode indebærer, at der sker omfattende manuel justering i de resultater, de statistiske analyser kommer frem med.

Ingen model for vurdering af grunde

Udvalget har ikke været i stand til at udarbejde en model til vurdering af grunde indenfor udvalgets tidsramme for arbejdet. De anbefaler på den baggrund, at grundens værdi skal udgøre en fast andel af ejendommens værdi. Andelen skal dog variere fra kommune til kommune. Hvis en sådan metode anvendes til vurderinger af grunde, vil det betyde, at

ens grunde (f.eks. nabogrunde) får forskellige grundværdier, hvis f.eks. bygningens størrelse er forskellig. Det vil resultere i, at grundværdien alt andet lige vil blive større, hvis der ligger et stort hus på grunden.

Der arbejdes videre

Efterfølgende er der nedsat en arbejdsgruppe i Skatteministeriet, som arbejder videre med at udvikle en ny model for ejendomsvurderinger.

Vurderingssystemet i andre lande

Forskellige vurderings-metoder

Beskatningen af boliger varierer meget mellem OECD-landene, jf. afsnit IV.2. Det er ligeledes meget forskelligt, hvordan værdifastsættelsen af fast ejendom foretages i de lande, der beskatter fast ejendom. I det følgende beskrives kort udvalgte landes vurderingssystemer.

Sverige og Hollands metoder minder om den danske

Metoden til vurdering af ejerboliger i Sverige og Holland minder om den tilgang, der anvendes i Danmark. I begge lande foretages statistiske analyser af priserne for solgte boliger, hvor der tages højde for ejendommenes objektive karakteristika. I Holland suppleres oplysninger fra registre med spørgeskemaer, så der også kan indgå oplysninger om ejendommens vedligeholdelse og kvalitet. I Sverige sættes vurderingen til 75 pct. af ejendommens estimerede værdi. Vurderingerne foretages årligt i begge lande.

Gammelt vurderings-grundlag i UK og Frankrig

I en række lande anvendes ikke statistiske analyser af priserne på solgte boliger. I disse lande foretages vurderingerne af vurderingsmænd. Det er tilfældet i Storbritannien og Frankrig. I disse lande foretages også kun meget sjældent egentlige ejendomsvurderinger. I Storbritannien svarer ejendomsværdien til en vurdering fra 1. april 1991. Der sker ingen indeksering, men de lokale myndigheder kan ændre den årlige vurdering. I Frankrig er lejeværdien fastlagt ud fra forholdene på boligmarkedet i 1970, ajourført i 1980 og derefter opskrevet årlig ud fra udviklingen i boligpriserne på nationalt niveau. Ulempen ved kun sjældent at foretage egentlige vurderinger for hele ejendomsmarkedet på en gang er, at salgspriserne i nogle områder vil komme til at adskille sig markant fra ejendomsvurderingerne og dermed

vil beskatningen af boligerne ikke ske ud fra ejendommens værdi.

Det danske system er velanset

Det danske vurderingssystem er i en international sammenhæng velanset, jf. OECD (2016) og Almy (2014). Det skyldes, at der i Danmark foretages vurderinger af samtlige ejendomme med korte tidsintervaller. Der anvendes også standardiserede metoder, og der bruges tilgængelige salgsoplysninger og offentlige oplysninger om bygningernes alder, størrelse og karakteristika. Endeligt er data offentligt tilgængelige, og skatteyderne bliver orienteret om, hvilke forhold der ligger til grund for vurderingen.

Opsummering

Behov for retvisende vurderinger

Det er nødvendigt at have retvisende offentlige ejendomsvurderinger, når ejendomsværdier og grundværdier skal beskattes. Vurderingerne vil dog altid være behæftet med usikkerhed.

Faglige vurderinger eller statistiske analyser

Vurderingssystemet, der blev anvendt frem til 2011, var en blanding af statistiske analyser og faglige vurderinger. Der var både en vurdering af grunden og hele ejendommen. Engbergudvalgets forslag til en ny model for vurderinger indebærer, at vurderinger i videst mulig udstrækninger skal ske mekanisk ud fra statistiske modeller for hele ejendommens værdi. Udvalget har ikke forslag til en metode til en egentlig vurdering af grundværdier.

Nødvendigt med en model til vurdering af grunde

Der er dog behov for, at der også opstilles en model for vurdering af grundværdier. Det skyldes, at en fornuftig beskatning af boliger indebærer, at der er en særskilt skat på ejendomsværdier og på grundværdier, jf. afsnit IV.3. En metode, hvor grundværdien fastlægges som en andel af ejendomsværdien, der varierer mellem kommuner, betyder reelt, at grundskylden bliver en skat på ejendommens værdi og ikke på grundens værdi. Grundskylden vil dermed ikke længere være en ikke-forvridende skat som beskrevet i afsnit IV.3.

IV.5 Grundskyld

Grundskyldens særlige karakter

Som nævnt i afsnit IV.3 adskiller grundskylden sig på flere afgørende punkter fra den anden betydelige danske boligskat, ejendomsværdiskatten. For det første pålægges den modsat ejendomsværdiskatten kun værdien af selve grunden og ikke værdien af bygningen. For det andet pålægges den ikke specifikt ejerboliger, men boliggrunde af alle slags, og for det tredje pålægges den ikke kun jord anvendt til boligformål, men alle former for jord inklusive grunde anvendt til erhvervsmæssig produktion. Det gælder også landbrugsjord, omend selve grundskyldspromillen er lavere for landbrugs- end for anden produktions- og for boligjord.

Konsekvenser af ændret grundskyld

Disse forskelle medfører, at grundskylden har en naturlig selvstændig plads i skattesystemet. Da det samlede danske jordareal udgør en praktisk taget konstant størrelse, har grundskylden nogle helt særlige egenskaber, idet den dermed er potentielt forvridningsfri i modsætning til stort set alle andre skatter. Samtidig må ændringer i grundskylden forventes at blive fuldt nedvæltet i priserne. I dette afsnit belyses først de fordelingsmæssige konsekvenser af stigningsbegrænsningen i grundskylden. Dernæst præsenteres en empirisk analyse af nedvæltningen i prisen på enfamiliehuse af ændringer i grundskylden. Afslutningsvis præsenteres en analyse af makroøkonomiske konsekvenser af at ændre på grundskyldspromillerne.

Gevinsten af stigningsbegrænsning i de skattepligtige grundværdier

Skattestoppet begrænser stigningstakten

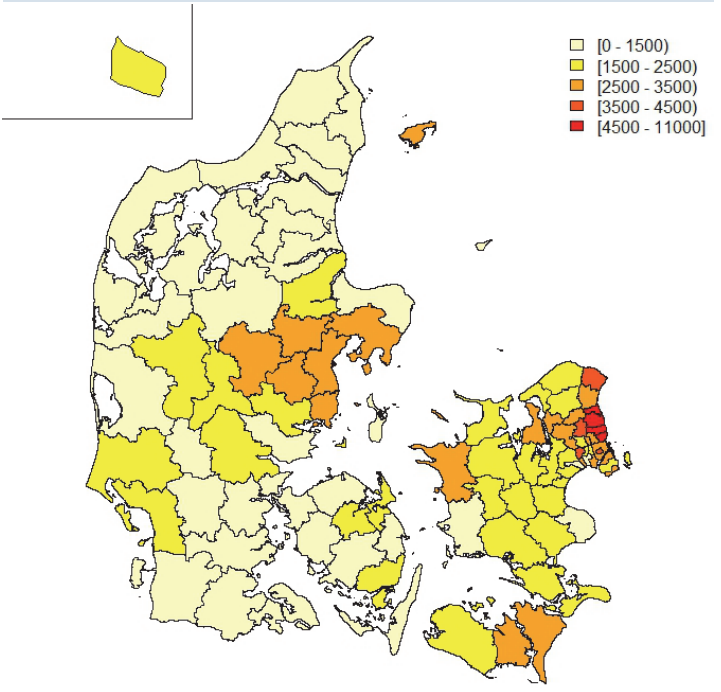
Skattestoppet betyder, at den skattepligtige del af grundværdien maksimalt må stige 7 pct. fra år til år, jf. afsnit IV.2. Hvis der ikke havde været denne begrænsning, ville grundskylden været steget mere, end den har gjort. Almindeligvis vil en ændring i grundskylden blive fuldt kapitaliseret i grundpriserne, jf. afsnit IV.3. Reglen betyder imidlertid alene, at stigningen fra år til år er begrænset, men ikke at der er et loft for grundskylden, så grundskylden vil på sigt stige med stigningen i grundværdierne. Det er i beregningerne antaget, at boligkøberne er klar over, at den lavere grundskyld kun er midlertidig, og derfor i beregningerne

forudsat, at ejendomspriserne ikke påvirkes af, at grundskylden er lavere, end hvis der ikke havde været denne begrænsning.

Store geografiske forskelle i gevinsten

I det følgende er gevinsten af stigningsbegrænsningen beregnet som forskellen mellem den grundskyld, ejere og lejere skulle have betalt i 2014, hvis der ikke havde været en begrænsning på 7 pct. i stigningen i de afgiftspligtige grundværdier, og den grundskyld, de betalte. Der er dog betydelig geografisk spredning i, hvor store gevinster borgerne i forskellige dele af landet har opnået, jf. figur IV.7. Størrelsen af gevinsten af stigningsbegrænsningen afhænger både af, hvilken grundskyldspromille der er i kommunen, hvor meget grundværdierne er steget og niveauet for grundværdierne. Kommunerne nord for København har de største gevinster af stigningsbegrænsningen. Det skyldes, at de har haft store stigninger i grundværdierne og fra et højt niveau.

Figur IV.7 Gevinster ved stigningsbegrænsninger, 2014



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige gevinsten pr. person ved stigningsbegrænsningen i de afgiftspligtige grundværdier. Gevinsten er beregnet som forskellen mellem den grundskyld, der skulle betales, hvis grundskylden var beregnet på de faktiske grundværdier fratrukket den betalte grundskyld i 2014. I figuren indgår både ejere og lejere.

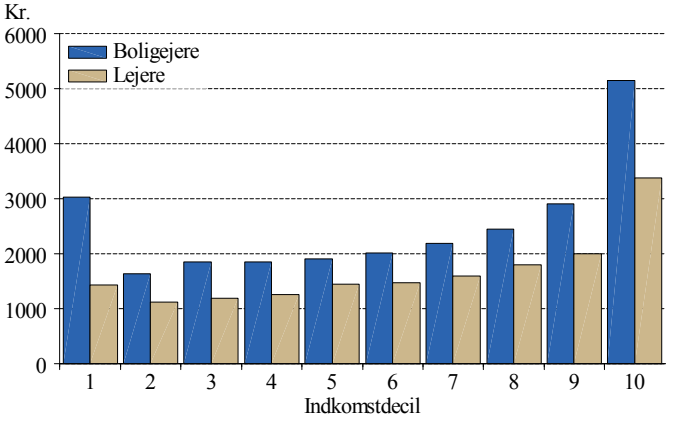
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Samvariation mellem gevinst og indkomst

Der har også været betydelige forskelle på størrelsen af gevinsterne fordelt efter indkomst. Gevinsten har været størst for både ejere og lejere med de største indkomster, jf. figur IV.8. Ejerne i 2. indkomstdecil har således i gennemsnit en gevinst på ca. 1.600 kr., mens gevinsten i 10. indkomstdecil er godt 5.000 kr. Lejernes gevinst er mindre end ejernes, hvilket hænger sammen med, at lejere overvejende bor i etageejendomme, og den enkelte lejer derfor bebor et mindre jordstykke. I 1. indkomstdecil er den gennemsnitlige gevinst for især ejerne også forholdsvis høj, hvilket primært skyldes, at der er en gruppe blandt personer i 1. indkomst-

decil, der både har en ejendom med en forholdsvis høj grundværdi og en forholdsvis høj negativ indkomst.

Figur IV.8 Gevinst ved stigningsbegrænsning, 2014



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige gevinst pr. person af stigningsbegrænsningen i de afgiftspligtige grundværdier. Gevinsten er beregnet som den grundskyld, der skulle betales, hvis grundskylden var beregnet på de faktiske grundværdier, fratrukket den reelt betalte grundskyld i 2014.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registeroplysninger.

Empirisk analyse: ændringer i grundskylden og boligpriserne

Strukturreformen i 2007 betød, at grundskyldspromillen i de fleste sammenlagte kommuner blev ændret. Denne ændring i grundskylden kan anvendes til at undersøge, om priserne på ejerboliger bliver påvirket af ændringer i grundskylden og i givet fald hvor meget.

Mange kommuner fik ændret grundskylden

I forbindelse med strukturreformen blev de oprindelige 270 kommuner omdannet til i alt 98 kommuner. Efter sammenlægningen fik de sammenlagte kommuner samme grundskyldspromille, hvilket betød, at borgerne i 139 områder fik en stigning i grundskylden, 105 områder fik et fald i grundskylden, mens grundskylden var uændret i seks områder, jf. tabel IV.2.

Forventning påvirker priserne inden sammenlægning

Allerede inden sammenlægningen havde borgerne en forventning om, at grundskylden ville blive ændret. I juni 2004 blev der indgået en politisk aftale om strukturreformen, der ville indebære, at kommuner ville blive sammenlagt. I løbet af 2005 blev det aftalt, hvilke kommuner der skulle lægges sammen, og i efteråret 2006 blev de nye satser for grundskylden fastlagt. Det må derfor forventes, at boligpriserne allerede inden sammenlægningen blev påvirket af ændringer i grundskylden.

Tabel IV.2 Grundskylden og strukturreformen

	Områder	**Grundskyld**		**Gennemsnitlig ændring**
		Før	**Efter**	
	-- Antal --	---------- Promille ----------		Promille point
Stigning	139	20,6	24,0	3,4
Uændret	6	28,0	28,0	0,0
Fald	105	26,1	23,5	-2,6
I alt	250	23,1	23,9	0,8

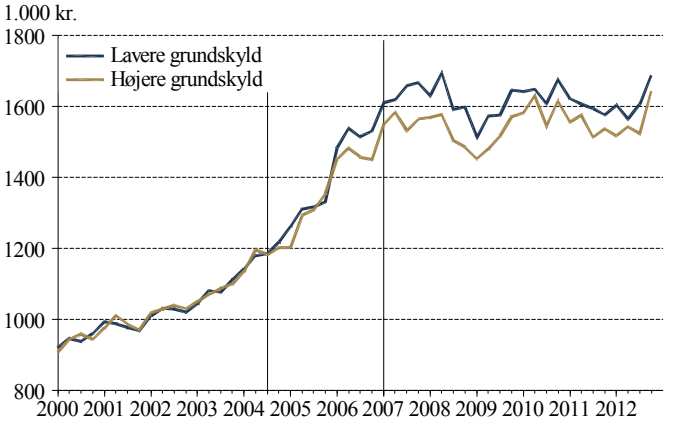
Anm.: De 250 områder omfatter 225 kommuner, der blev lagt sammen, mens 11 kommuner blev delt på to kommuner (22 områder) og én kommune blev delt på tre kommuner (tre områder).

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger på baggrund af registerdata.

Priserne stiger mere i områder, hvor grundskylden sættes ned

Man kan få et indtryk af, om ændringerne i grundskylden har påvirket ejendomspriserne, ved at sammenligne udviklingen i ejendomspriserne for de områder, der oplever en stigning i grundskylden, med de kommuner, som oplever et fald i grundskylden. Før slutningen af 2004 er udviklingen i priserne på enfamiliehuse stort set ens i de to grupper, jf. figur IV.9. Fra 2005 ses det, at ejendomspriserne stiger mindre i områder, hvor grundskyldspromillen sættes op, end i områder, hvor den sættes ned.

Figur IV.9 Priser på enfamiliehuse



Anm.: De lodrette linjer angiver henholdsvis tidspunktet for indgåelse af aftalen om en strukturreform og tidspunktet for sammenlægningen af kommunerne.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Argument for fuld kapitalisering

Som diskuteret i afsnit IV.3 forventes det, at ændringer i grundskylden bliver fuldt nedvæltet i grundprisen. Det betyder f.eks., at en permanent årlig forhøjelse af grundskylden på 1.000 kr. vil mindske grundprisen og dermed boligprisen med den tilbagediskonterede værdi af betalingen. Hvis diskonteringsrenten er 4 pct., falder grundens pris med 25.000 kr., hvis der er fuld kapitalisering.

Udenlandske undersøgelser finder fuld kapitalisering

Empiriske studier understøtter, at der sker en fuld kapitalisering i ejerboligpriserne af ændringer i boligskatter. Eksempelvis finder en norsk analyse, at der sker en fuld kapitalisering af en forhøjelse af boligskatter i ejendomspriserne, jf. Borge og Rattsø (2014). Tilsvarende resultater findes på amerikanske data, jf. Palmon og Smith (1998) samt Hilber (2011).

Boks IV.7 Estimation af overvæltningen af ændringer i grundskyld i ejendomspriser

Der er estimeret følgende model for 2004-2012:

$$\log(P_{t,h}) = \alpha_{t,j} D_{t,j} + \beta Z_h + \partial GR_{t,h} + \gamma SK_{t,h} + \varepsilon_{t,h,j}$$

Hvor:

$P_{t,h}$	Prisen på enfamiliehuse deflateret med et ejendomsprisindeks
$D_{t,j}$	Kommunedummy for kommuneopdeling før strukturreformen
Z_h	Ejendomsvurderingen gældende for 2001
$GR_{t,h}$	Ændring i grundskylden 1. år efter strukturreformen, normeret med forholdet mellem grundværdien og ejendomsværdien. Kun for kommuner, der bliver sammenlagt
$SK_{t,h}$	Ændringer i den kommunale udskrivningsprocent fratrukket 8 pct. som den kommunale udskrivningsprocent blev forhøjet med i forbindelse med strukturreformen

t er år, h er indeks for enfamiliehuse og j er kommuneopdelingen før strukturreformen.

Tolkning af koefficienten til $GR_{t,h}$:

Parameteren viser den procentvise ændring i boligpriserne af én promillepoints stigning i den effektive grundskyldssats.

Gennemsnitsprisen for et enfamiliehus i 2007 var ca. 1,6 mio. kr., hvilket betyder, at en stigning på ét promillepoint i den effektive grundskyldssats svarer til et fald på 0,0245 * 1,6 mio. kr. = 39.200 kr.

Stigningen i den årlige grundskyld på 1.600 kr. skal betales i al fremtid. Derfor implicerer det estimerede prisfald en diskonteringsrente på (1.600/39.200) = 4,1 pct. Sammenlignes med en rente på det mellemlange sigt på 4 pct., indikerer resultatet, at ændringer i grundskylden overvæltes fuldt i prisen på enfamiliehuse.

Boks IV.7 Estimation af overvæltningen af ændringer i grundskyld i ejendomspriser, fortsat

Tabel A. Estimationsresultater

Grundskyldsændring i 2007	**Parameter**	**Diskonterings-rente**
		------ Pct. ------
Virkning fra 2004	-0,0245 **	4,1
	(0,0104)	
R^2	0,881	
Antal observationer	390.405	

Anm.: ** p < 0,05. Standardfejlene er beregnet som clustered standardfejl på kommuneniveau. I estimationen indgår også de variabler, der er nævnt ovenfor. I et dokumentationsnotat er nærmere redegjort for estimationen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

I et dokumentationsnotat, som er tilgængelig fra De Økonomiske Råds sekretariat, beskrives analysen mere udførligt. Derudover foretages en række følsomhedsanalyser. Disse følsomhedsanalyser finder resultater, der kvalitativt er i overensstemmelse med resultatet i tabel A og som understøtter konklusionen om fuld kapitalisering af grundskyldsændringen

Mange forhold påvirker boligpriserne

Udover ændringer i grundskylden kan mange andre forhold påvirke prisen på boliger, f.eks. det kommunale serviceniveau, den lokale arbejdsmarkedsaktivitet og lokale infrastrukturændringer. Samtidig er det muligt, at ændringer i grundskyldspromillerne systematisk samvarierer med andre ændringer, som igen påvirker boligpriserne. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis kommunalbestyrelsen reagerer på vigende boligefterspørgsel og vigende boligpriser ved at nedsætte grundskyldspromillen.

Model for kapitalisering

Der er foretaget en empirisk analyse af salgspriser på ejerboliger for at vurdere effekten af ændringer i grundskylden. Analysen isolerer ændringen i grundskyldspromillen som følge af strukturreformen fra tidligere og senere ændringer i grundskylden, der følger af den løbende regulering eller eventuelle politiske beslutninger i kommunalbestyrelsen. Ændringerne i grundskyldspromillerne, der følger af struk-

turreformen, antages (i modsætning til andre ændringer) ikke at skyldes ændrede husprisudvikling i de enkelte kommuner. I analysen tages der endvidere højde for udviklingen i andre lokale forhold, der kunne forklare, at priserne på enfamiliehuse i de to kommunegrupper udvikler sig forskelligt, jf. boks IV.7. Analysen giver således et estimat på størrelsen af kapitaliseringen i prisen på enfamiliehuse som følge af en ændring i grundskylden.

Ændringer i priserne vil ske gradvis

Det må som nævnt forventes, at priserne på enfamiliehuse allerede begynder at blive påvirket, da det blev annonceret, at der skal ske en sammenlægning af kommuner, men at det fulde gennemslag på ejendomspriserne først vil være tilendebragt, når de nye grundskyldspromiller er vedtaget, og der derfor er helt klarhed om størrelsen af grundskyldspromillen. Derfor undersøges gennemslaget på priserne fra 2004 og frem.

Resultaterne indikerer fuld kapitalisering

Resultatet af analysen tyder på, at ændringer i grundskylden fuldt ud kapitaliseres i priserne på enfamiliehuse. Den beregnede parameter til variablen for grundskyldsændringen er et udtryk for, hvor meget priserne falder, når grundskylden stiger. Koefficientens størrelse kan omregnes til en implicit diskonteringsrente på 4,1 pct., jf. boks IV.7. Denne skal sammenlignes med, at renten på det mellemlange sigt antages at være 4 pct. Resultatet indikerer således, at grundskyldsændringen fuldt ud kapitaliseres i huspriserne.

Makroøkonomiske konsekvenser af en omlægning fra arbejdsindkomstskat til grundskyld

En AGL-model illustrerer virkningerne af skatteændringer

For at illustrere de makroøkonomiske effekter af at ændre på såvel grundskylden som andre former for skatter er der konstrueret en simpel dynamisk anvendt generel ligevægtsmodel, der demonstrerer virkningerne af forskellige typer skatter for størrelser som forbrug, opsparing, arbejdsudbud, huspriser, bruttonationalindkomst og samfundsøkonomisk effektivitet (samfundsvelfærd). Modellen er nærmere beskrevet i boks IV.8.

Boks IV.8 En anvendt generel ligevægtsmodel med et boligmarked

Til skatteeksperimenterne er der konstrueret en simpel dynamisk anvendt generel ligevægtsmodel for Danmark. Befolkningen har nytte af boligforbrug (opdelt på bygninger og jord) og forbrug af andre varer samt disnytte af arbejde. Aktørerne anvender deres indkomst til forbrug og opsparing med henblik på at opnå den højest mulige nytte over hele tidshorisonten. En produktionssektor fremstiller basisvarer ved hjælp af kapital og arbejdskraft. Basisvarerne bruges dels til forbrugsvarer, dels til investeringer i kapital i fremstillingssektoren og dels til boligbyggeri i en særlig bygge- og anlægssektor med konvekse installationsomkostninger. Der er tale om en lille åben økonomi, hvor såvel renten som prisen på basisvarer er bestemt i udlandet.

De private husholdninger kan placere deres formue i det indenlandske kapitalapparat, som står for produktionen af basisvarer, i jord, i den eksisterende bygningsmasse og i udenlandske værdipapirer. Der er en offentlig sektor, som opkræver arbejdsindkomstskat, skat på renteindtægter, afgifter på boliginvesteringer og andre forbrugsvarer, ejendomsværdiskat og grundskyld. Provenuet anvendes til offentligt forbrug og lumpsum-overførsler til husholdningerne. Den offentlige sektor overholder et balanceret budget i hver periode. De konvekse installationsomkostninger i boligbyggeriet medfører en vis træghed i udviklingen i boligmassen, men i øvrigt antages det, at der er fuld prisfleksibilitet og ikke andre træghedsskabende mekanismer i modellen.

Modellen er kalibreret til nationalregnskabstal for 2014, hvad angår kapital- og formuetal samt indenlandsk arbejdsindkomst. Kapitalindkomsten er kalibreret ud fra en antagelse om et nominelt afkast på 8 pct. af den investerede kapital i fremstillingssektoren. Det er antaget, at produktivitetsvæksten er 1½ pct. årligt, og at inflationen er 1,75 pct. Arbejdsudbuddets elasticitet med hensyn til den disponible realløn er 0,1. Udbuddet af jord er givet på forhånd og påvirkes dermed ikke af ændringer i salgspriserne. Dette medfører, at en grundskyldsændring nedvæltes fuldt ud i jordprisen.

Ændringer i den samfundsøkonomiske effektivitet måles ved et effektivitetsmål, der beregnes ved hjælp af den relative ændring i befolkningens samlede tilbagediskonterede nytte. Dette omregnes til et årligt monetært beløb ved at normere med realindkomsten. Stødenes annonceringstidspunkt kan afvige fra det tidspunkt, hvor stødene (f.eks. ændringer i skattesatser) rent faktisk effektueres. Derved kan annonceringseffekter, f.eks. i form af kapitalgevinster og –tab på boligformuen, belyses.

Højere beskæftigelse, produktion og forbrug

Modellen bruges til at illustrere effekterne under de givne antagelser af en provenuneutral skatteomlægning, hvor grundskylden hæves, og det opnåede merprovenu anvendes til at sænke skatten på arbejdsindkomst tilsvarende. Konkret antages, at den gennemsnitlige grundskyldspromille hæves med godt 3 promillepoint, hvilket for uændrede grundpriser ville svare til et mekanisk merprovenu på 5 mia. kr., jf. boks IV.9. Følgen af stødet bliver en stigning i beskæftigelsen som konsekvens af den lavere arbejdsindkomstbeskatning på ca. 1.000 personer, tilsvarende stigende investeringer i såvel boligbyggeri som erhvervsinvesteringer og en permanent stigning i det private forbrug.

Effektivitets-gevinst på godt 1 mia. kr.

Skatteomlægningen medfører lavere forvridninger på grund af den lavere beskatning af arbejdsindkomst. Den giver dermed under modellens forudsætninger en samfundsøkonomisk effektivitetsgevinst på 1,2 mia. kr. eller omkring en fjerdedel af det mekaniske merprovenu fra grundskyldsforhøjelsen. Den forbedrede effektivitet skyldes, at man med omlægningen erstatter en forvridende skat på arbejde med en ikke-forvridende skat på jord.

Bekræftes af udenlandske undersøgelser

Dette resultat stemmer overens med bl.a. forskellige amerikanske studier, der undersøger effekterne af at indføre eller forhøje en skat på jord og bruge provenuet til at sænke beskatningen af enten kapital eller arbejdskraft. De finder i en række tilfælde betydelige effektivitetsgevinster af at lægge relativt mere vægt på beskatningen af grundværdier, jf. oversigten i Cohen og Coughlin (2005).

Boks IV.9 Skatteeksperiment: Grundskylden hæves, og skatten på arbejdsindkomst sænkes

Der gennemføres et eksperiment, hvor den gennemsnitlige grundskyldspromille hæves svarende til et mekanisk merprovenu på 5 mia. kr. Merprovenuet anvendes til at sænke skatten på arbejdsindkomst, sådan at der fortsat er balance på den offentlige saldo i hver enkelt periode. Det indebærer, at skatten på arbejdsindkomst kan sænkes med godt 3 promillepoint.

Som følge af omlægningen, der forøger gevinsten ved at være i arbejde, stiger beskæftigelsen svarende til ca. 1.000 personer. Det højere arbejdsudbud gør det mere profitabelt at investere, hvorfor kapitalapparatet stiger tilsvarende. Kontantprisen på jordarealer falder øjeblikkeligt og permanent med godt 5 pct., når stødet annonceres, hvilket svarer til et fald i kontantprisen på boliger på godt 2 pct. Da den lavere boligkontantpris udelukkende hidrører fra udviklingen i jordpriserne, påvirker den imidlertid ikke boligbyggeriet negativt. Tværtimod fører stigningen i indkomsterne til større boligefterspørgsel, og bygge- og anlægsinvesteringerne stiger, hvilket efterhånden fører til en større bygningsmasse.

Faldet i kontantprisen på boliger er vedvarende, sådan at den nominelle værdi af boligbeholdningen gennem hele forløbet er godt 2 pct. lavere end i grundforløbet uden skatteomlægning. Som følge af reformen bliver husholdningernes nominelle formue permanent ca. 1 pct. lavere. Det private forbrug stiger imidlertid permanent med godt ½ promille. Såvel forbruget af ikke-varige forbrugsgoder som af byggede boliger ("mursten") bliver større, mens forbruget af boligjord pr. konstruktion er konstant. Skatteomlægningen ændrer således på sammensætningen af boligerne i retning af flere mursten pr. kvadratmeter grund ("højere boliger").

Skatteomlægningen medfører en effektivitetsgevinst på 1,2 mia. kr., som kan sættes i forhold til skatteomlægningens størrelse (en mekanisk provenuomlægning på 5 mia. kr.).

Tabel A. Virkninger af skatteomlægning

	År 1	**År 10**	**Lang sigt**
	---------- Personer ----------		
Beskæftigelse	990	1.040	1.050
	---------- Pct. ----------		
BFI	0,02	0,04	0,03
Privat forbrug	0,05	0,06	0,06
Kontantpris	-2,38	-2,40	-2,41

Model-beregninger er illustrative

En makroøkonomisk modelberegning som den ovenstående (og de efterfølgende i senere afsnit) er i sagens natur afhængig af de konkrete antagelser, der er indbygget i modellerne. Det absolutte niveau for såvel effektivitetsgevinster som BFI-effekter mv. vil typisk afhænge meget af de konkrete valg af parameterværdier og andre forudsætninger, som typisk kan diskuteres. Beregningen af de præcise konsekvenser af skatteomlægningen er derfor forbundet med betydelig usikkerhed. Beregningen giver dog et indtryk af størrelsesordenen og kan bruges til at få en bedre forståelse af, hvilke samfundsøkonomiske mekanismer der træder i kraft ved ændringer som den beskrevne skatteomlægning, og hvilke af forudsætningerne der er kritiske herfor.

Substitution mellem jord og mursten

Det er blevet nævnt, at hvis der er substitution mellem produktionsfaktorerne jord og kapital (bygninger) i produktionen af boliger, skulle grundskylden kunne give en samfundsøkonomisk forvridning ved at ændre på sammensætningen af boligmassen, sådan at der anvendes mindre jord og mere kapital, jf. Skak (2014). Ifølge Skak vil substitutionen mellem produktionsfaktorerne over mod anvendelse af mindre jord reducere nedvæltningen af den højere grundskyld i prisen på jord til boligformål. Imidlertid vil en skatteomlægning over mod større vægt på grundskylden fortsat forbedre effektiviteten, selv i en situation med substitutionsmuligheder i boligforbruget mellem jord og bygninger og et elastisk udbud af boligjord, jf. Sørensen og Vastrup (2015). I de her beskrevne modelberegninger er der ligeledes gode substitutionsmuligheder mellem grunde og bygninger i boligforbruget, og det relative forhold ændres derfor også i eksperimentet med skatteomlægningen, da det fører til større boligbyggeri, mens det samlede grundareal er givet. Det medfører imidlertid ikke nogen forvridning, men er alene en naturlig reaktion på, at befolkningen får større indkomster og dermed naturligt også ønsker et større forbrug, bl.a. i form af en større boligmasse.

Højere rente begrænser ændringen i kontantprisen

En af de faktorer, der påvirker størrelsen af de forskellige effekter, er renteniveauet. I det beskrevne eksperiment er der antaget en gennemsnitlig nominel kapitalforrentning i fremstillingssektoren på 8 pct., hvilket er godt 1½ pct.point

lavere, end en umiddelbar kalibrering ud fra data for bruttorestindkomst mv. ville tilsige. Anvender man i stedet Nationalregnskabets bruttorestindkomst, ville det medføre et lidt lavere kontantprisfald og dermed give mulighed for en lidt større lempelse af arbejdsindkomstskatten. Forskellen ville dog kun betyde, at beskæftigelsen steg med et par hundrede personer mere.

Afslutning

Jordskatter findes i en håndfuld lande – og i Østeuropa

Internationalt er skatter på grundværdier ikke så udbredte. Ifølge en opgørelse fra OECD findes der udover i Danmark særskilte jordskatter i Frankrig, Australien, New Zealand, Kina og Brasilien, jf. Almy (2014). Desuden findes sporadisk i USA, især i delstaten Pennsylvania, en række byer og kommuner med en differentieret ejendomsværdiskat, hvor grundværdien beskattes med en højere sats end værdien af bygningen, jf. Cohen og Coughlin (2005). Derudover er beskatning af jord blevet ret udbredt i Central- og Østeuropa, jf. Almy (2014). Det drejer sig om lande, hvor skattesystemerne er blevet helt nyindrettet i de seneste par årtier, blandt andet inspireret af moderne optimal skatteteori, som følge af overgangen til markedsøkonomier. Der er således forskellige former for beskatning af jord i Estland, Polen, Ungarn, Slovakiet, Slovenien og Rusland.

Opsummering

Et særkende ved en generel beskatning af jordværdier er, at skatten under normale omstændigheder nedvæltes (kapitaliseres) i salgsprisen på grunden. Det medfører, at den reelle byrde ved skatten ikke bæres af den, der officielt betaler skatten på et givet tidspunkt, men af den, der ejede jorden på det tidspunkt, hvor skatten blev indført. Senere købere af grunden kompenseres for deres skattebetalinger i form af en lavere købspris. En empirisk analyse af ændringer i husprisер som følge af den danske kommunesammenlægning i 2007 bekræfter denne nedvæltning. Illustrative modelberegninger i afsnittet bekræfter, at produktion, forbrug og den samfundsøkonomiske efficiens vil stige som følge af en omlægning fra skat på arbejde til skat på jordværdier.

IV.6 Ejendomsværdiskat

Ejendomsværdiskatten har været låst fast i kroner og øre siden 2002, jf. afsnit IV.2. Dette har ført til betydelige gevinster for boligejerne under et, men gevinsterne har været fordelt meget ulige. Samtidig har fastfrysningen reduceret den effektive ejendomsværdiskat, hvilket har bragt ejendomsværdiskatten længere væk fra sit neutrale niveau. I dette afsnit beskrives de fordelingsmæssige konsekvenser af skattestoppets nominalprincip i forhold til både indkomster og geografiske forskelle. Afsnittet indeholder endvidere en vurdering af det niveau for ejendomsværdiskatten, der vil svare til en neutral beskatning, og der præsenteres beregninger, der viser konsekvensen af en skatteomlægning fra arbejdsindkomst- til ejendomsværdiskat.

Betydningen af skattestoppets nominalprincip for ejendomsværdibeskatningen

Boligejerne har betalt mindre i ejendomsværdiskat

Ejendomsværdiskatten for den enkelte bolig har været fastlåst i kroner og øre siden 2002. Denne fastfrysning har betydet, at langt de fleste boligejere har betalt mindre i ejendomsværdiskat, end de ville have gjort, hvis ejendomsværdiskatten var blevet beregnet ud fra de aktuelle ejendomsvurderinger.

Skattestoppet har resulteret i kapitalgevinster

Skattestoppets nominalprincip har også betydet, at ejendomspriserne er blevet højere, end de ellers ville have været, hvilket har resulteret i, at boligejerne har fået en kapitalgevinst. I de efterfølgende beregninger af gevinsten ved skattestoppet er der ikke korrigeret for virkningen på boligpriserne af skattestoppet. Derfor er den beregnede gevinst af skattestoppet, der er opgjort som sparet ejendomsværdiskat, et overkantskøn, hvad angår ejendomsværdiskatten, men til gengæld er der ikke medtaget den del af gevinsten, som kapitalgevinsten udgør, jf. boks IV.10.

Boks IV.10 Beregning af gevinsten af fastfrysningen af ejendomsværdiskatten

Gevinsten af skattestoppet er beregnet ved at udregne, hvad ejendomsværdiskatten ville have været, hvis ejendomsværdiskatten blev beregnet som 1 pct. af ejendomsværdien i 2014 fratrukket den faktiske ejendomsværdiskat. Beregningerne er foretaget for 2014 og fremskrevet til prisniveauet i 2016. Beregningerne inddrager ikke, at boligpriserne er blevet højere, end de ellers ville have været, hvilket har resulteret i, at boligejerne har fået en kapitalgevinst. Den isolerede gevinst for boligejerne af fastfrysningen af ejendomsværdiskatten opgjort som en lavere betaling af ejendomsværdiskat er derfor et overkantskøn. Til gengæld betyder den manglende opgørelse af kapitalgevinster en undervurdering af boligejernes gevinst af skattestoppet.

I beregningerne er der taget højde for, at boligejere, der har købt en bolig før 1. juli 1998, og bl.a. personer, der er fyldt 65 år, får nedslag i ejendomsværdiskatten, ifølge gældende regler, jf. boks IV.2. Det er også antaget, at grænsen for den del af ejendomsværdien, der betales 3 pct. af, reguleres med satsreguleringen. Det betyder konkret, at der i beregningerne er antaget, at der i fravær af skattestoppet ville være betalt 3 pct. af den del af ejendomsværdien, der er over 4,25 mio. kr. i 2016.

Ejerboliger, der har en ejendomsværdi over grænsen for at betale 3 pct. i ejendomsværdiskat, har haft de største beregnede gevinster ved skattestoppet. Det skyldes både, at den højere sats giver en større absolut besparelse, da ejerboliger med en ejendomsværdi over grænsen i gennemsnit er steget mindst lige så meget i værdi som andre ejerboliger, og at flere ejerboliger i beregningen ville blive omfattet af 3 pct. satsen, hvis skattestoppet blev ophævet. Der er således en højere andel af boligerne, der får en værdi over grænsen, fordi grænsen reguleres med satsreguleringen, der er steget mindre end boligpriserne. I 2002 blev ca. 26.000 ejerboliger beskattet med 3 pct. af ejendomsværdien over grænsen. I 2016 ville ca. 70.000 ejerboliger blive beskattet med 3 pct. af ejendomsværdien over grænsen i fravær af skattestoppet. I disse beregninger er ikke indregnet, at skattestoppet i sig selv har betydet, at antallet af boliger med en ejendomsværdi over grænsen for at betale 3 pct. i ejendomsværdiskat er steget.

De højeste indkomster har de største gevinster

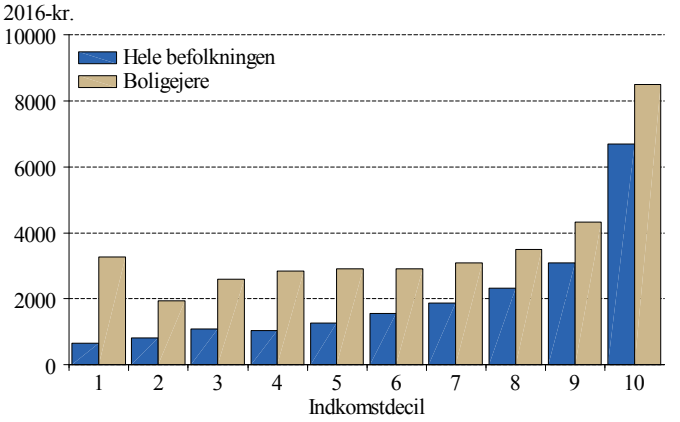
Gevinsterne af skattestoppet er kun beregnet for 2014, men der har været gevinster af skattestoppet i alle årene siden skattestoppet blev indført. Gevinsterne af skattestoppet for ejendomsværdiskatten er beregnet som forskellen mellem det, den enkelte boligejer skulle betale, hvis ejendoms-

værdiskatten blev beregnet med udgangspunkt i ejendomsvurderingerne, der var gældende for indkomståret 2014, og den faktisk betalte ejendomsværdiskat. Boligejernes gennemsnitlige gevinst af skattestoppet var i 2014 ca. 4.000 kr., men den har generelt været størst for borgere med de højeste indkomster, jf. figur IV.10. Eksempelvis har boligejere i 10. indkomstdecil i gennemsnit en gevinst på godt 8.000 kr., mens boligejere i 2. indkomstdecil har en gevinst på ca. 2.000 kr. Det skal ses i lyset af, at det almindeligvis gælder, at jo højere boligejernes indkomst er, jo større værdi har deres bolig.

Boligejere med lave indkomster har også gevinst

Der er dog også mange boligejere med lave indkomster, der har haft en gevinst ved skattestoppet. Gevinsten blandt boligejere med de laveste indkomster er således kun lidt mindre end gevinsten for gennemsnitlige boligejere. Denne gruppe af boligejere med meget lav indkomst dækker blandt andet over personer med en relativt høj boligværdi, der samtidig har en negativ kapitalindkomst. Når gevinsten af skattestoppet beregnes som gennemsnit af alle personer i hvert indkomstdecil i stedet for gennemsnittet for boligejere, så bliver de gennemsnitlige gevinster særligt for de lave indkomstdeciler betydeligt lavere, da relativt få personer med en lav indkomst har en ejerbolig.

Figur IV.10 Gevinst af skattestoppet



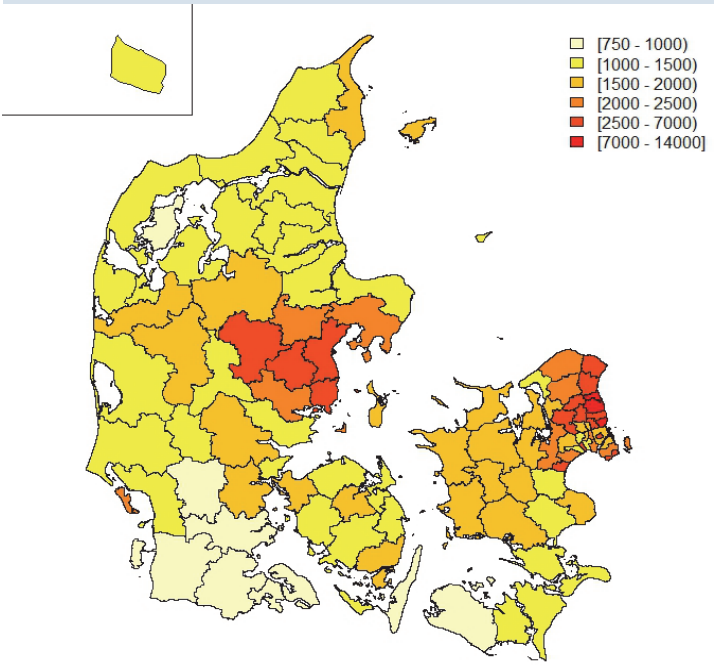
Anm.: Figuren viser forskellen mellem den ejendomsværdiskat, boligejerne skulle betale, hvis ejendomsværdiskatten blev beregnet med udgangspunkt i ejendomsvurderingerne, der var gældende for indkomståret 2014, og den faktisk betalte ejendomsværdiskat. Gevinsten er beregnet som gennemsnit pr. person i husholdninger. Indkomstdecilerne er beregnet ud fra indkomsten for hele befolkningen. Andelen af ejere er ikke den samme i alle indkomstdeciler, da der eksempelvis er færre boligejere i nederste decil end i øverste decil. Beregninger er foretaget på data fra indkomståret 2014 og fremskrevet til 2016-priser.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Betydelig geografisk spredning

Der har også været stor geografisk spredning i størrelsen af gevinsterne ved skattestoppet, jf. figur IV.11. Boligejerne har i alle kommuner i gennemsnit opnået en gevinst af skattestoppet på ejendomsværdiskatten. Men størrelsen har varieret fra godt 800 kr. i Tønder Kommune til knap 14.000 kr. i Gentofte Kommune. Den store spredning afspejler, at der er stor geografisk spredning i ejendomsværdierne. Gevinsterne har været størst i Frederiksberg Kommune og kommuner nord for København. De nævnte kommuner har også en relativt høj andel af ejerboliger, der ligger over progressionsgrænsen, hvor der betales 3 pct. i ejendomsværdiskat.

Figur IV.11 Gevinsten af fastfrysningen af ejendomsværdiskatten



Anm.: Figuren viser forskellen mellem den ejendomsværdiskat, boligejerne skulle betale, hvis ejendomsværdiskatten blev beregnet med udgangspunkt i ejendomsvurderingerne, der var gældende for indkomståret 2014, og den faktisk betalte ejendomsværdiskat. Gevinsten er beregnet som gennemsnit pr. person i husholdninger. Beregninger er foretaget på data fra indkomståret 2014 og fremskrevet til 2016-priser.

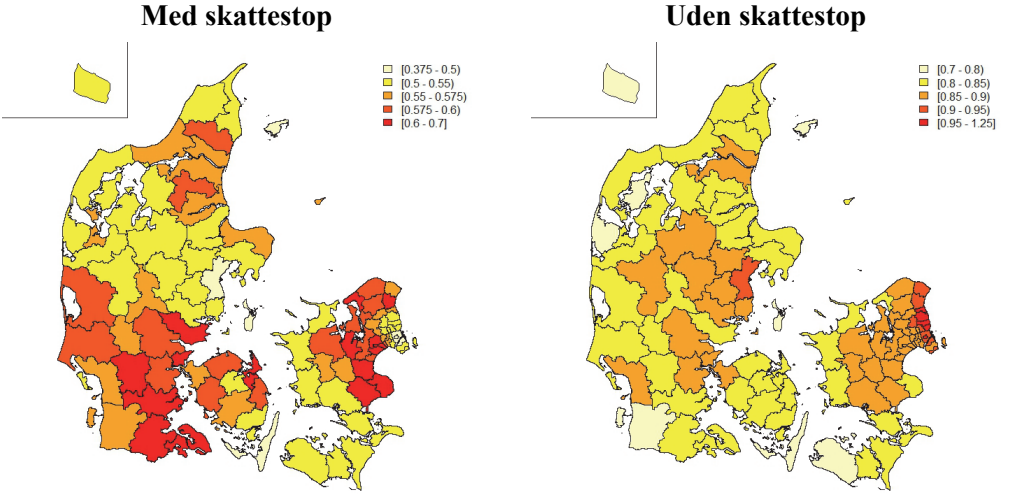
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Storbyerne og øerne betaler den laveste skat på deres bolig

Den gennemsnitlige effektive skattesats for ejerboliger er kun 0,6 pct. En væsentlig del af årsagen til den lave effektive ejerboligbeskatning er skattestoppet, og en ophævelse af skattestoppet vil dermed øge den gennemsnitlige effektive ejendomsværdisats til 0,9 pct., jf. figur IV.12. Samtidig har det ændret den effektive skattesats markant på tværs af landsdele. Gevinsterne ved skattestoppet er først og fremmest tilfaldet boligejere i storbyområderne, hvor prisstigningerne har været størst. I Gentofte og Frederiksberg kommuner har boligejerne således opnået en gennemsnitlig

besparelse på over ½ pct.point, mens besparelsen har været 0,2 pct.point i Vejen, Sønderborg og Lejre kommuner. Som konsekvens af skattestoppet er kommunerne i hovedstads- og Aarhus-området gået fra at have den højeste til at have den laveste gennemsnitlige skattesats. Beregningerne tager dog ikke hensyn til, at skattestoppet i sig selv har medført større kontantprisstigninger, og overvurderer derfor den faktiske besparelse i den effektive skattesats.

Figur IV.12 Den effektive ejendomsværdisats



Anm.: Figuren viser den effektive ejendomsværdisats med skattestoppet og uden skattestoppet. Med skattestoppet er de nuværende ejendomsværdiskattebetalinger i forhold til de aktuelle ejendomsvurderinger. Den effektive ejendomsværdisats uden skattestoppet er betalingerne beregnet ud fra de aktuelle ejendomsvurderinger, jf. boks IV.10. Beregninger er foretaget på data fra indkomståret 2014 og fremskrevet til 2016-priser.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ejendomsværdiskat ikke længere automatisk stabilisator

Et andet aspekt, der ofte fremføres i forbindelse med skattestoppets nominalprincip, er betydningen for konjunktursvingningerne af, at betalingen af ejendomsværdiskatter er afkoblet fra ejerboligernes aktuelle værdi. Det indebærer, at ejendomsværdiskatten har mistet sin rolle som automatisk stabilisator. Det vil sige, at ejendomsværdiskatten ikke længere udløser en dæmpende effekt i form af større skattebeta-

linger, når boligpriserne stiger, og boligprisfald giver omvendt ikke en rabat på skattebetalingerne.

Nominalprincippet har forøget konjunkturudsving i 00'erne

Nationalbanken har således påvist, at nominalprincippet medvirkede til at forøge konjunkturudsvingene igennem 00'erne ved at forstørre udsvingene på boligmarkedet, jf. Dam mfl. (2011a). Udover den direkte effekt på kontantprisen kan fastfrysningen have medvirket til at skabe den prisboble, der ser ud til at have været på det danske boligmarked i 2005-07, jf. Dam mfl. (2011b). Ligeledes peger OECD i deres seneste gennemgang af Danmarks økonomi på, at nominalprincippet begrænser mulighederne for konjunkturstabilisering, jf. OECD (2016). Såvel den kendsgerning, at skattens størrelse ikke længere påvirkes af prisændringerne, og det lavere niveau for den effektive skattesats forringer ejendomsværdiskattens rolle som konjunkturstabilisator. Internationalt peger undersøgelser på, at højere skattesatser formindsker udsvingene i huspriserne, jf. Blöchliger mfl. (2015).

Neutral ejendomsværdiskat

Uensartet beskatning forvrider og strider mod lighedsprincip

Som beskrevet i afsnit IV.3 er en forskellig beskatning af afkastet ved at eje sin egen bolig i forhold til anden kapitalindkomst i strid med det vandrette lighedsprincip. Samtidig vil forskellig beskatning påvirke, i hvilke aktiver opsparingen placeres. Det kan forvride investerings- og forbrugsmønsteret på en uhensigtsmæssig måde.

Størrelsen af den neutrale sats afhænger af referencepunkt

Størrelsen af den neutrale ejendomsværdiskat vil afhænge dels af det gennemsnitlige afkast af andre former for kapital med den samme risikoprofil, dels af den gældende beskatning heraf, jf. boks IV.5. For begge forholds vedkommende kan det diskuteres, hvad der er det mest relevante referencepunkt.

Risikopræmie ved ejerboliger

Et vigtigt spørgsmål er, hvilken afkastrate det er relevant at sammenligne ejerboliginvesteringer med. Traditionelt er ofte blevet anvendt en (tilnærmelsesvis) risikofri obligationsrente som eksempelvis renten på danske statsobligationer. Boligejerskab er imidlertid forbundet med en vis risiko med hensyn til afkastet, både hvad angår den fremtidige

udvikling i købs- og salgsprisen på ejerboligen, og hvad angår det løbende afkast ved at bo i boligen. Der vil dermed også optræde en positiv risikopræmie ved boliginvesteringer, men det kan være svært at opgøre størrelsen heraf.

Risikopræmier ved forskellige typer aktiver

Forskellige former for finansielle og reale investeringer har ret forskellige risikopræmier. Danske aktier har således i perioden 1924-99 haft et gennemsnitligt merafkast i forhold til statsobligationer på godt 4 pct., jf. Nielsen og Risager (2001). En anden undersøgelse finder en risikopræmie på 5 pct. for perioden 1970-2002, jf. Saabye (2003). En nylig undersøgelse af husprisudviklingen i Danmark og Sverige anvender en risikopræmie på 7 pct. for ejerboliger, jf. Bergman mfl. (2015). I den lavere ende har merrenten på 30-årige kreditforeningsobligationer i forhold til 10-årige statsobligationer i gennemsnit været 1,3 pct. over de seneste 35 år.

Afkast af uddannelse alternativt referencepunkt

Man kunne også argumentere for at sammenligne med afkastet på investeringer i humankapital (f.eks. estimerede uddannelsesafkast), der har flere lighedspunkter med boliginvesteringer. Afkastet af et ekstra års uddannelse er vurderet til at give 4 pct. højere indkomst, men med en betydelig spredning, jf. Asplund mfl. (1990). Derudover indeholder investeringsbeslutningen for humankapital et forbrugselement i tråd med boliginvesteringer.

Skatteværdi af rentefradrag anvendes ofte som reference

Det næste spørgsmål er, hvilken skattesats for anden kapitalindkomst der anvendes som referencepunkt. Den danske kapitalindkomstbeskatning er meget uensartet, jf. bl.a. De Økonomiske Råd (2008). Skattesatser på nominel kapitalindkomst varierer fra 15,3 pct. (pensionsafkastskat) til 43/57 pct. for egen selskabsindkomst. Tager man ydermere hensyn til, at pensionsopsparing ofte vil medføre modregning i offentlige ydelser, kan den effektive beskatning af opsparingen blive overordentlig høj, jf. Linaa mfl. (2013). Ofte tager man udgangspunkt i skattesatsen for negativ kapitalindkomst (skatteværdien af rentefradrag), når den neutrale

ejendomsværdiskat skal beregnes. Den gennemsnitlige effektive skatteværdi af rentefradraget var 33,7 pct. i 2014.[7]

Renten svinger

Et yderligere aspekt er, at renter og andre former for afkast svinger over tid som følge af forskellige økonomiske forhold. Det danske og internationale renteniveau har således gennemgående været faldende i en længere periode. Skulle ejendomsværdiskatten være neutral i hvert enkelt år, skulle satsen således svinge i takt med udsvingene i gennemsnitlige afkastrater.

Forbrugerne har vanskeligt ved at tilpasse sig svingende beskatning

Det ville dog få uhensigtsmæssige konsekvenser for mange boligejere, hvis de stod overfor konstant svingende skattesatser. Det vil forøge likviditets- og solvensproblemerne, hvis selve skattesatsen stiger i takt med renter og afkastrater i perioder, hvor disse stiger. En varierende beskatning kan medføre større udsving i omkostningerne ved at bo i ejerbolig. Hvis der ikke var omkostninger ved at ændre boligforbruget, ville husholdningerne øjeblikkeligt kunne tilpasse det i takt med ændringerne i de løbende udgifter. I praksis er der dog betydelige omkostninger forbundet med at flytte til en anden bolig, både i form af penge og tid. Samtidig kan der være psykologiske omkostninger ved at flytte, fordi man har en særlig tilknytning til sin bopæl. Disse omkostninger betyder, at man til en vis grad er låst fast i det eksisterende boligforbrug på kort sigt, selvom man ville have valgt et andet boligforbrug, hvis de aktuelle omkostninger havde været gældende. Udsving i boligomkostninger kan altså medføre, at nogle forbrugere ender med et uhensigtsmæssigt boligforbrug.

Skattesats bør ikke justeres for tit

Der er altså en afvejning mellem stabilitet i beskatningsforholdene og fuldstændig ensartethed på tværs af investeringsformer i hvert enkelt år. Det er derfor en fordel for boligejerne, at det offentlige fastlægger ejendomsværdiskatten efter det gennemsnitlige afkastniveau i en længere periode. Ejendomsværdiskatten kan så justeres med længereva-

7) For renteudgifter over 50.000 kr. (100.000 kr. for ægtepar) sænkes skattesatsen til ca. 25 pct. frem mod 2019. Da det dog p.t. er en meget lille andel af de samlede rentebetalinger, der ligger over dette niveau, har denne sænkning indtil videre meget lille betydning for det gennemsnitlige rentefradrag.

rende mellemrum, hvis det generelle afkastniveau har ændret sig mærkbart.

1,2 pct. vurderes som et rimeligt bud på en neutral skattesats

Et rimeligt bud på en neutral ejendomsværdiskat for almindelige ejerboliger vurderes at være 1,2 pct., som eksempelvis vil fremkomme ved et afkast på 4 pct. multipliceret med en skattesats for kapitalindkomst på 30 pct. 4 pct. er den værdi, som den 10-årige danske statsobligationsrente forventes at have på mellemlang sigt, jf. kapitel I. Skønnet, der således ikke indregner nogen særlig risikopræmie, er dermed til den konservative side, jf. diskussionen ovenfor og det faktum, at alene de fremtidige gennemsnitlige kapitalgevinster på boliger kan tænkes at være tæt på 4 pct. årligt, jf. afsnit IV.7. Hertil skal så lægges værdien af den sparede husleje. Omvendt kan der argumenteres for, at usikkerhed i ejendomsvurderingen kan give anledning til en vis rabat i beskatningen.

For de højeste ejendomsværdier skønnes 1,8 pct. at være en neutral sats

For ejendomsværdier over ca. 3 mio. kr. (ifølge 2002-vurderingen) er skatten på 3 pct. i stedet for 1 pct. Denne stigning i progressionen er betydelig større end for andre kapitalindkomster. Aktieindkomst beskattes eksempelvis med 27 pct. under en grænse på 50.600 kr. og 42 pct. over denne grænse. Skal afkastet af ejerboliger behandles på lige fod med afkastet af andre formueplaceringer, bør den høje ejendomsværdiskattesats derfor også ligge på omkring det samme relative niveau, hvilket tilsiger en sats omkring 1,8 pct. i stedet for de nuværende 3 pct.

Makroøkonomiske konsekvenser af en omlægning fra arbejdsindkomst- til ejendomsværdiskat

Højere ejendomsværdiskat og lavere skat på arbejde

De langsigtede makroøkonomiske konsekvenser af at ændre ejendomsværdiskatten kan belyses ved hjælp af den anvendte generelle ligevægtsmodel, der er beskrevet i afsnit IV.5. Her beskrives virkningen af en permanent stigning i ejendomsværdiskatten, der medfører et mekanisk merprovenu på 5 mia. kr. årligt (svarende til en stigning i den effektive skattesats på 1½ promille), jf. boks IV.11. Skatten på arbejdsindkomst sænkes, så skatteomlægningen er neutral for den offentlige saldo, når man tager højde for de afledte adfærdseffekter.

Boks IV.11 Skatteeksperiment: Ejendomsværdiskatten hæves, og skatten på arbejdsindkomst sænkes

Der gennemføres et eksperiment, hvor ejendomsværdiskatten hæves permanent svarende til et mekanisk merprovenu på 5 mia. kr. Merprovenuet anvendes til at sænke skatten på arbejdsindkomst, sådan at der fortsat er balance på den offentlige saldo i hver enkelt periode. Det indebærer, at ejendomsværdiskatten øges med ca. 0,2 pct.point, og at skatten på arbejdsindkomst sænkes med ca. 0,3 pct.point.

Det medfører i denne model et øjeblikkeligt fald på godt 2 pct. i grundpriserne og ¾ pct. i værdien af den eksisterende bygningsmasse. Dette svarer til et fald på 1,4 pct. i kontantprisen på boliger. Faldet i grundværdien er permanent, mens den lavere bygningsværdi fører til nedgang i byggeriet og dermed et langsigtet fald i bygningsmassen på 1½ pct. Samtidig stiger kontantprisen på boliger igen lidt, så prisfaldet på lang sigt er 1 pct., der udelukkende kommer fra, at grundværdierne permanent er blevet lavere som følge af den højere beskatning. I forhold til en omlægning til højere grundskyld, der blev præsenteret i afsnit IV.5, er der altså i dette tilfælde forskel på kortsigts- og langsigtsvirkningen på kontantprisen som følge af tilpasningen i bygningsmassen.

Skattestigningen fører til en omlægning af forbruget, så forbruget af boligydelser falder i takt med den mindskede bygningsmasse. Forbruget af andre goder stiger permanent med 0,3 pct. Der sker en forskydning af forbrugsprofilen over tid, så det samlede forbrug stiger i de første mange år efter stødet. På lang sigt er niveauet for det samlede forbrug omtrent uforandret, men anderledes sammensat end i grundforløbet.

Den lavere skat på arbejdsindkomst fører til en stigning i arbejdsudbuddet, selvom de højere boligomkostninger får forbrugerpriserne til at stige med 0,2-0,3 pct., hvilket formindsker den disponible realløn før skat og dermed trækker i den modsatte retning. Stigningen i arbejdsudbuddet trækker en tilsvarende stigning i kapitalapparatet med sig, så produktionen i alle andre sektorer end boligsektoren permanent stiger. Som følge af den lavere bygningsmasse mindskes den samlede indenlandske bruttofaktorindkomst dog efterhånden. Samtidig stiger den finansielle opsparing i udlandet, og ved hjælp af rentebetalingerne herfra kan der permanent opretholdes en større import af udenlandske forbrugsvarer end i grundforløbet. Effektivitetsgevinsten er på 0,9 mia. kr. som følge af omlægningen. Effektivitetsgevinsten er udtryk for, at de samlede forvridninger i økonomien reduceres, når arbejdsindkomstskatten sænkes, og ejendomsværdiskatten øges.

Boks IV.11 Skatteeksperiment: Ejendomsværdiskatten hæves, og skatten på arbejdsindkomst sænkes, fortsat

Tabel A. Virkninger af skatteomlægning

	År 1	**År 10**	**Lang sigt**
	---------- Personer ----------		
Beskæftigelse	1.220	990	800
	---------- Pct. ----------		
BFI	0,03	-0,04	-0,11
Privat forbrug	0,22	0,08	-0,01
Kontantpris	-1,42	-1,16	-1,01

Beskedent fald i kontantprisen

Omlægningen medfører et øjeblikkeligt fald i kontantprisen på boliger på ca. 1½ pct., der efterhånden mindskes lidt igen i takt med, at bygningsmassen bliver mindre. Der er dog også på lang sigt et beskedent fald i kontantprisen som følge af omlægningen.

Højere beskæftigelse og ændret forbrug

Skatteomlægningen medfører en stigning i arbejdsudbuddet og dermed i beskæftigelsen, der igen fører til, at det er optimalt at forøge det indenlandske kapitalapparat, så produktionen udenfor bygge- og anlægssektoren stiger. Det private forbrug stiger i de første år og er på lang sigt omtrent uændret, men sammensat anderledes, så boligforbruget er faldet og forbruget af andre varer steget. Husholdningernes boligformue er mindre på lang sigt som følge af stødet, men til gengæld er den finansielle udlandsformue steget. Man kan sige, at husholdningerne i højere grad vælger at spare op i udenlandske værdipapirer fremfor i mursten. De højere renteindtægter fra udlandet bidrager dermed til at finansiere et permanent højere forbrug af ikke-boliggoder.

Ejendomsværdiskat forvrider – men mindre end andre skatter

Den højere ejendomsværdiskat medfører i sig selv en forvridning af den samfundsøkonomiske effektivitet, men den mere end modsvares af den lavere forvridning, der følger af den modsvarende sænkning af arbejdsindkomstskatten. Højere ejendomsværdiskat forvrider også isoleret set ar-

bejdsudbuddet via en stigning i forbrugerpriserne og dermed alt andet lige en lavere realløn. Virkningen er dog relativt beskeden. Det skyldes til dels, at en del af skatten falder på boliggrundene og derfor virker i stil med en ikke-forvridende grundskyld, jf. afsnit IV.5. En anden årsag er, at bygningsmassen kun tilpasser sig ret trægt og dermed er meget uelastisk på kort sigt. Denne træghed medfører også alt andet lige, at forvridningen som følge af en højere ejendomsværdiskat bliver relativt lav.

Omlægning til neutral skat kan belyses ved hjælp af SMEC

En provenuneutral omlægning til en neutral ejendomsværdiskat på 1,2 pct. og et korresponderende fald i skatten på arbejdsindkomst vil i denne model have de samme kvalitative effekter, men stødet vil være noget større. Modellen tager dog ikke hensyn til, at der kan være længere tilpasningshastigheder for en række vigtige økonomiske størrelser. Skatteeksperimentet kan derfor også undersøges i den makroøkonometriske model SMEC, der har indbygget forskellige trægheder, der bevirker, at situationen kun langsomt tilpasser sig den nye langsigtsligevægt som følge af en skatteændring som den ovennævnte.

Indfasning over 10 år

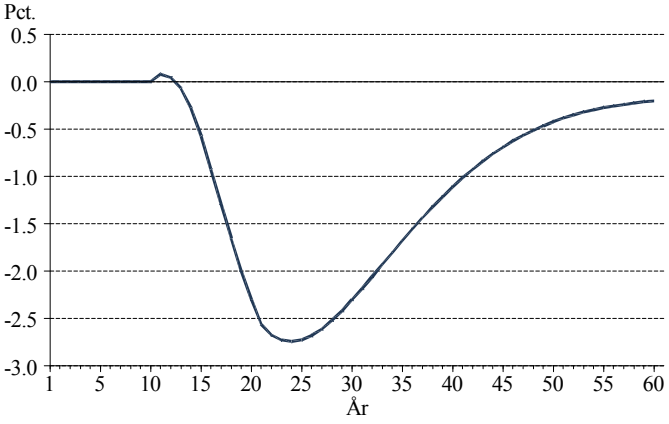
Nedenfor undersøges en skatteomlægning, hvor ejendomsværdiskatten over en periode på ti år hæves til 1,2 pct. En måde at effektuere dette på ville være at hæve ejendomsværdiskatten til 1,2 pct. allerede fra det første år, men samtidig give en skatterabat, som for hver enkelt boligejer beregnes som forskellen mellem den nye ejendomsværdiskat og den ejendomsværdiskat, der skulle betales under de hidtidige regler. En sådan indfasning er tidligere blevet foreslået af formandskabet, jf. De Økonomiske Råd (2011). Forslaget vil indebære, at ejendomsværdiskatten på marginalen hæves til 1,2 pct. med det samme, sådan at udsving i boligpriserne også giver udslag i ejendomsværdiskatterne, mens den samlede virkning først kommer efter 10 år. I dette eksperiment udfases rabatten i løbet af ti år. Merprovenuet bruges til at sænke skatten på arbejdsindkomst, sådan at den offentlige saldo i hvert år ikke påvirkes.

Kontantprisen falder langsommere

Kontantprisen påvirkes i SMEC negativt af skatteomlægningen ligesom i AGL-modellen, men virkningen er betydelig langsommere: Først efter 15 år har faldet nået sit maksi-

male niveau med en kontantpris, der er knap 3 pct. lavere end i grundforløbet, jf. figur IV.13. Derefter begynder kontantprisen igen at stige, og på lang sigt vil der ikke være nogen effekt på boligpriserne. Den sidstnævnte forskel til resultatet i den anvendte generelle ligevægtsmodel skyldes, at der i SMEC ikke er indbygget nogen selvstændig grundprisdannelse. Hele kontantprisen tilpasser sig derfor på lang sigt byggeomkostningerne, der i modellen ikke påvirkes nævneværdigt af skatteomlægningen.[8]

Figur IV.13 Udvikling i kontantprisen



Anm.: Figuren illustrerer den procentvise ændring i kontantprisen som følge af skatteomlægningen i forhold til et grundforløb. Skattereformen begynder sin indfasning i figurens 10. år.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

8) Effekten på kontantprisen er givet stødets størrelse mindre i SMEC end i den tidligere viste AGL-beregning. Det skyldes flere ting, blandt andet at stødet indfases langsomt, og at der ikke er fremadskuende forventninger i SMEC. Effekten på kontantprisen i SMEC-beregningen synes dog også i den lave ende i forhold til andre lignende beregninger, jf. eksempelvis Krakas finanskrisekommission (2014) og Fosse mfl. (2012).

Beskæftigelsen stiger med ca. 2.000 personer

Eksperimentet medfører i SMEC-beregningen, at bundskatten kan sættes ned, hvilket efterhånden medfører en permanent stigning i beskæftigelsen på ca. 2.000 fuldtidsbeskæftigede personer. Merbeskæftigelsen fremkommer dog primært som følge af, at mange vælger at arbejde i flere timer på årsbasis som følge af den lavere beskatning. På trods af den permanent højere beskæftigelse falder BNP på længere sigt tilbage til niveauet uden skatteomlægningen. Dette skyldes det mindre bidrag fra boligbenyttelsen, hvis tjenesteydelser (lejeværdien af boligerne) indgår i beregningen af BNP. Imidlertid kan befolkningen permanent opretholde et højere forbrug som følge af skatteomlægningen, idet udlandsformuen også ifølge denne modelkørsel forøges, sådan at forrentningen heraf giver mulighed for et permanent højere importniveau af forbrugsvarer.

Fordelingsmæssige konsekvenser af en ændring i ejendomsværdiskatten

Fem trin til neutral ejendomsværdiskat

Indførelse af en neutral ejendomsværdiskat har også konsekvenser for indkomstfordelingen. En neutral ejendomsværdiskat består af flere dele, så beregningen af de fordelingsmæssige konsekvenser udføres i fem trin, jf. boks IV.12.

Trin 1: Aktuelle vurderinger

Ændringerne i ejendomsværdiskatten indføres på baggrund af de nyeste ejendomsvurderinger fra 2014, hvor de i dag oftest bliver opkrævet på baggrund af ejendomsvurderingerne fra 2001 og 2002 pga. skattestoppet. Det første trin er derfor at opkræve ejendomsværdiskatten med de nuværende satser og nedslag på baggrund af de nyeste ejendomvurderinger fra 2014, jf. afsnittet om skattestop ovenfor. En sådan ændring indebærer i gennemsnit højere ejendomsværdiskatter, jo højere indkomster husstandene har, jf. figur IV.10 og figur IV.14. Det er især husstande med de 10 pct. højeste indkomster, som i gennemsnit får øget skatten med godt 6.000 kr.

Boks IV.12 Beregninger af fordelingsmæssige konsekvenser af en neutral ejendomsværdiskat

Konsekvenserne af en neutral ejendomsværdiskat på den disponible indkomst beregnes i fem trin, hvor hvert trin ændrer husstandenes indkomst. De fem trin er:

1. Skattestoppet ophæves
2. Satsen under progressionsgrænsen hæves fra 1,0 pct. til 1,2 pct.
3. Satsen over progressionsgrænsen nedsættes fra 3,0 pct. til 1,8 pct.
4. Nedslaget for huse købt før juli 1998 fjernes
5. Nedslaget for pensionister med lave indkomster fjernes

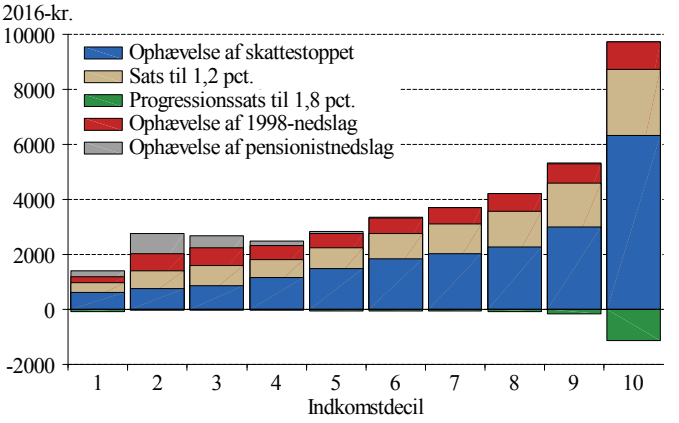
Det første trin – ophævelse af skattestoppet – opkræver ejendomsværdiskatten på baggrund af de aktuelle ejendomsvurderinger (fra 2014) med de nuværende satser og inkl. de to nedslag i ejendomsværdiskatten, jf. boks IV.10. I de efterfølgende fire trin ændres de to satser og de to nedslag enkeltvis. Konsekvenserne af de fire ændringer beregnes på baggrund af de aktuelle vurderinger, dvs. i en situation hvor skattestoppet er ophævet, og trin 1 er udført. Rækkefølgen af trin 2-4 har derimod en lille betydning for det samlede fordelingsmæssige konsekvenser af en neutral ejendomsværdiskat.

I beregningerne tages der ikke hensyn til, at ændringerne påvirker priserne eller arbejdsudbuddet. Effekterne omfatter kun ændringerne i betalingen for ejendomsværdiskatten og ikke grundskylden eller effekten af andre skatter, der måtte blive ændret som følge af et evt. større provenu.

Den gennemsnitlige effekt på ejendomsværdiskatten beregnes for hver indkomstdecil for alle husstande i samfundet. Effekterne er gennemsnitlige for hver decil, men der er store forskelle blandt husstande. I hver indkomstdecil findes der både lejere og ejere. I indkomstdeciler med få ejere, f.eks. første decil, vil effekten alt andet lige blive mindre, da en stor andel af husstandene i decilen ikke påvirkes af ændringen.

Beregninger foretages på data fra indkomståret 2014 og fremskrives til 2016-priser.

Figur IV.14 Ændring i ejendomsværdiskatten fordelt på indkomstdeciler



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige ændring i ejendomsværdiskatten for hver decil som følge af indførelse af en neutral ejendomsværdiskat, jf. boks IV.12. En neutral ejendomsværdiskat er summen af ændringerne i ejendomsværdiskatten af en ophævelse af skattestoppet, stigning i ejendomsværdiskatten til 1,2 pct., en nedsættelse af ejendomsværdiskatten over progressionsgrænsen til 1,8 pct., ophævelse af nedslaget til boliger købt før juli 1998 og en ophævelse af nedslaget til pensionister med lav indkomst. En nedsættelse af ejendomsværdiskatten over progressionsgrænsen til 1,8 pct. medfører en reduktion i ejendomsværdiskatten, så denne del skal fratrækkes summen af de andre ændringer. En neutral ejendomsværdiskat for 10. decil vil dermed øge ejendomsværdiskatten 8.700 kr. (9.700 kr. – 1100 kr.).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Trin 2-3: Ændring af satserne

Efterfølgende hæves satsen under progressionsgrænsen fra 1,0 pct. til 1,2 pct. En stigning i ejendomsværdisatsen medfører en højere ejendomsværdiskat især for husstande med de højeste indkomster. Ejendomsværdiskatten stiger med yderligere 2.350 kr. for husstande med en indkomst blandt de 10 pct. højeste i landet, mens første decil i gennemsnit kun får øget betalingen med 350 kr. I tredje trin sættes progressionssatsen ned fra 3,0 pct. til 1,8 pct. En sådan ændring vil derimod reducere ejendomsværdiskatten, dog i gennemsnit kun blandt husstande med de højeste indkomster. For husstande med en indkomst blandt de 10 pct. højeste i lan-

det reduceres ejendomsværdiskatten i gennemsnit med knap 1.000 kr.

Trin 4-5: Afskaffelse af nedslag

En afskaffelse af nedslaget for boliger købt før juli 1998 øger i gennemsnit ejendomsværdiskatten relativt lige meget over hele indkomstfordelingen. En afskaffelse af nedslaget for pensionister med lav indkomst øger kun ejendomsværdiskatten blandt den nederste halvdel af indkomstfordelingen, men kun få husstande i første decil bliver påvirket af det, da der er få pensionerede boligejere i denne decil.

En neutral ejendomsværdiskat forøger uligheden marginalt

Samlet set vil en indførelse af en neutral ejendomsværdiskat medføre højere ejendomsværdiskatter for alle boligejere og dermed en lavere disponibel indkomst. I gennemsnit reduceres den disponible indkomst med godt 3.500 kr. for alle husstande. En neutral ejendomsværdiskat påvirker husstande med indkomster i den nederste halvdel af indkomstfordelingen nogenlunde lige, mens husstande blandt de 10 pct. højeste i landet får reduceret deres disponible indkomst markant mere. En måde at måle graden ulighed i indkomstfordelingen er ved Gini-indekset. Gini-indekset er mellem 0 og 100, og jo mere ulige fordelingen er, jo større vil Gini-indekset være. Gini-indekset stiger fra 27,437 til 27,460 som følge af en indførelse af neutral ejendomsværdiskat, jf. tabel IV.3. Uligheden i indkomsterne er dermed steget, men det er dog kun en marginal stigning. Det er afskaffelsen af pensionist-nedslaget, som primært øger uligheden, mens ophævelse af skattestoppet omvendt medfører en større lighed i indkomsterne.

Størst provenu ved afskaffelse af skattestop

En neutral ejendomsværdiskat giver et provenu på 15,8 mia. kr., når der ikke tages højde for ændret adfærd, jf. tabel IV.3. Godt halvdelen af provenuet kommer fra afskaffelse af skattestoppet, mens forhøjelse af satsen til 1,2 pct. bidrager næstmest med 4,5 mia. kr.

Tabel IV.3 Ændring i provenu og Gini-indeks

	Provenu	**Gini-indeks**
	-- Mia. kr. --	-- Absolut ændring --
Ophævelse af skattestop	8,7	-0,100
Forhøjelse af satsen til 1,2 pct.	4,5	-0,001
Nedsættelse af satsen til 1,8 pct.	-0,7	0,022
Afskaffelse af 1998-nedslag	2,6	0,023
Afskaffelse af pensionistnedslag	0,7	0,073
Neutral ejendomsværdiskat (i alt)	15,8	0,023
Sænkning af bundskatten 1,55 pct.point	-15,8	0,067

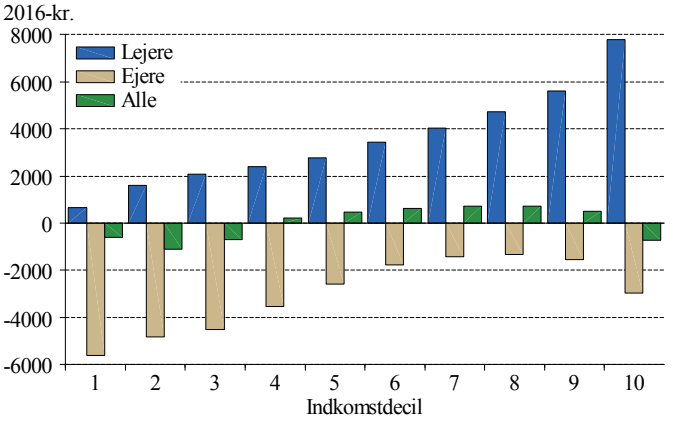
Anm.: Tabellen viser det direkte provenu og ændringen i Gini-indekset som følge af indførelse af en neutral ejendomsværdiskat og en sænkning af bundskatten med 1,55 pct.point, jf. boks IV.12. Gini-indekset er ækvivalerede og hjemmeboende børn under 25 år er ikke medtaget i beregningen. Gini-indekset er før ophævelse af skattestoppet 27,437.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Bundskatten sænkes med 1,55 pct.point

Provenuet for ændringen af satserne og afskaffelse af nedslaget til pensionister og huse købt før juli 1998 kan anvendes til at øge de offentlige udgifter eller sænke skatterne. Anvendes provenuet til sænke bundskatten, kan denne nedsættes med 1,55 pct.point. Gevinsten ved en lavere bundskat kommer både ejere og lejere til gavn, mens det er boligejere, som betaler for omlægningen af ejendomsværdiskatten, da omlægningen fjerner en forvridning i skatten, som begunstiger ejerne, jf. figur IV.15. Det betyder, at alle boligejere uanset indkomst får en lavere disponibel indkomst, mens alle lejere uanset indkomst får en højere disponibel indkomst. Boligejere med lave indkomster får reduceret deres disponible indkomst mest, mens lejere med høje indkomster får øget deres indkomst mest. Der er dog få boligejere og mange lejere blandt husstande med de laveste indkomster, så i gennemsnit får husstande med de laveste indkomster kun en mindre indkomstændring. Tilsvarende er der kun få lejere og mange ejere blandt husstande med de højeste indkomster.

Figur IV.15 Fordelingseffekt af en ændring i ejendomsværdiskatten og bundskatten



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige ændring i disponibel indkomst for hver decil som følge af indførelse af en neutral ejendomsværdiskat og en sænkning af bundskatten med 1,55 pct.point, jf. boks IV.12. Figuren er vist for ejere og lejere samt for alle husstande. Der er ikke lige mange lejere og ejere i hver decil, og indkomstændringen for alle husstande er et vægtet gennemsnit for ejere og lejere.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Opsummering

Ejendomsværdiskatten ligger i dag på et betydelig lavere niveau end det såkaldt neutrale niveau, der svarer til beskatningen af andre former for kapitalindkomst. Dette neutrale niveau vurderes til at ligge omkring 1,2 pct. Skattestoppets nominalprincip har lempet ejendomsværdiskatten og bragt niveauet længere væk fra det neutrale. Det har medført en markant regional omfordeling, så det nu i høj grad er i de kommuner, hvor de mest værdifulde ejerboliger findes, at den effektive ejendomsværdiskat er lavest. Modelberegninger finder, at en omlægning af beskatningen fra arbejds- til ejendomsværdiskat vil forøge arbejdsudbuddet og give en samfundsøkonomisk effektivitetsgevinst.

IV.7 Skat på kapitalgevinster

To former for realindkomst …

Som omtalt i afsnit IV.3 består gevinsten ved at besidde en ejerbolig af to forhold: Dels en løbende huslejebesparelse og dels en forventet kapitalgevinst. Kapitalgevinsten består i, at boligpriserne normalt stiger over tid, så man derfor som boligejer typisk kan sælge sin bolig til et højere beløb, end man gav for den i sin tid. Da disse to gevinster ikke nødvendigvis udvikler sig på samme måde, kan man beskatte de to elementer hver for sig som et alternativ til en samlet løbende ejendomsværdibeskatning. Det kan gøres ved at indføre en selvstændig kapitalgevinstskat. I det tilfælde skal den løbende ejendomsværdiskat kun beskatte den egentlige lejeværdi af en ejerbolig, og det neutrale niveau vil derfor være lavere.

… giver anledning til at overveje to særskilte målrettede skatter

Udtrædelsesskat nok den bedste model

Som nævnt i afsnit IV.3 kan man forestille sig en kapitalgevinstskat indrettet på tre forskellige måder med hver deres fordele og ulemper: En årlig beskatning af vurderede prisstigninger, selvom der ikke har fundet noget salg sted (lagerbeskatning), beskatning ved salg (realisationsbeskatning) og en udskydelse af beskatningen, til boligejeren helt forlader boligmarkedet (udtrædelsesbeskatning). Af disse tre vil den sidstnævnte formodentlig være den, der giver de mindste ulemper. Det er denne model, der danner grundlag for den svenske kapitalgevinstskat, jf. boks IV.13.

Aggregerede kapitalgevinster

Huspriserne stiger årligt med 1,9 pct. mere end det generelle prisniveau

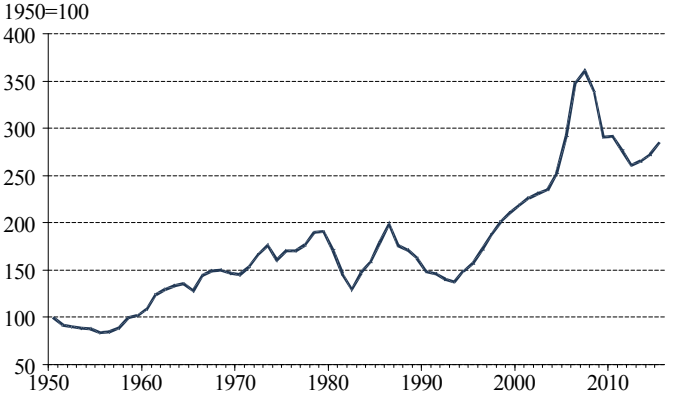
I løbet af de sidste 65 år har der været kraftige udsving i boligpriserne, men med en klart positiv trend, jf. figur IV.16. I gennemsnit over den betragtede 60-årige periode har den årlige reale prisstigning (dvs. merstigningen i forhold til den almindelige inflation) været på 1,9 pct. om året. En betragtelig del af den samlede gevinst ved at bebo en ejerbolig er dermed kommet fra prisstigningerne.

Også fremover kan forventes reale stigninger i huspriserne

Udsvingene i huspriserne præges både af strukturelle forhold og af konjunkturer og andre mere midlertidige forhold. Flere forskellige strukturelle faktorer gør det sandsynligt, at de reale huspriser også på længere sigt fremover vil stige.

En årsag er, at udbuddet af grunde er fast. Med en generel økonomisk vækst bliver grunde dermed relativt mere knappe. En anden årsag kan være, at produktiviteten i byggesektoren stiger langsommere end i resten af økonomien, jf. Bergman mfl. (2015).

Figur IV.16 Reale huspriser



Anm.: Huspriserne er deflateret med det private forbrugs deflator.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Det Økonomiske Råd (1966) og egne beregninger.

Boks IV.13 Svensk boligbeskatning

I Sverige er der både en løbende beskatning af at bo i ejer- og andelsboliger, rentefradrag i kapitalindkomsten og en skat på kapitalgevinster ved afhændelse.

Der er en kommunal afgift på en- og tofamiliehuse, ejerlejligheder og sommerhuse på 7.412 skr. om året eller 0,75 pct. af beskatningsværdien, hvis det giver et lavere beløb. Beskatningsværdien er fastsat i 2001, men indekseres med lønudviklingen. Ubebyggede grunde og huse under opførelse betaler en statsskat på jord på 1 pct. af beskatningsværdien i stedet for den kommunale afgift.

Skatteyderne kan fradrage renteudgifter i den skattepligtige kapitalindkomst. Skattesatsen for kapitalindkomst er 30 pct. Værdien af skattefradraget er derfor 30 pct. Hvis man har negativ kapitalindkomst, kan det fratrækkes i indkomstskatten eller i ejendomsskatten med 30 pct. for de første 100.000 kr. og 21 pct. af beløb derover.

Skatten på kapitalgevinster på ejer- og andelsboliger er 22 pct. af den nominelle gevinst. Hvis man har haft et kapitaltab på boligen, kan 50 pct. af beløbet fratrækkes i kapitalindkomsten. Det indebærer, at skatten på kapitaltab er 15 pct., da skat på kapitalindkomst er 30 pct.

Gevinsten beregnes som salgsprovenuet fratrukket anskaffelsesprisen. Udgifter til forbedringer og visse udgifter til reparation og vedligeholdelse kan trækkes fra. Derudover korrigeres salgsprisen for udgifter til ejendomsmægler, advokat, forsikringer, energisyn, m.m. Der korrigeres ikke for inflation.

De samlede udgifter til forbedringer mv. skal have været mindst 5.000 skr. i et kalenderår, før de kan fratrækkes. Forbedringer kan f.eks. være ny-, til- og ombygninger. Det kan også være nyt udstyr som f.eks. hårde hvidevarer, der ikke tidligere har været i boligen. Ligeledes kan omkostningen til væsentligt bedre materiale i forbindelse med udskiftning af bygningsdele eller byggemateriale, f.eks. vinyl- til parketgulve, fratrækkes. Udgifterne i salgsåret og de fem foregående år til reparationer og vedligeholdelse kan fratrækkes, hvis de har medført, at boligen er i bedre stand end på købstidspunktet.

Boks IV.13 Svensk boligbeskatning, fortsat

Hvis ejeren tidligere har fået et skattefradrag for udgifter til reparation, vedligeholdelse samt om- og tilbygninger, kan skatteværdien af disse ikke fratrækkes.

Det er muligt at udskyde beskatningen af kapitalgevinsten, hvis man køber en anden bolig. Boligen må tidligst købes kalenderåret før og skal senest erhverves kalenderåret efter salg af boligen. Det mindste beløb, der kan udskydes, er 50.000 skr., og det maksimale er 1.450.000 skr. pr. bolig. Størrelsen af det beløb, der er mulig at udskyde, afhænger af kapitalgevinstens størrelse, prisen for den nye bolig og størrelsen af udskudte skat af tidligere boliger. Den udskudte kapitalgevinst pålægges en rente på 0,5 pct., hvilket svarer til en rente på den udskudte skat (0,5/0,22) = 2,27 pct., da det reelt kun er skatten af kapitalgevinsten, der er udskudt. Renteudgiften for udskudt skat af kapitalgevinster er modsat andre renteudgifter ikke fradragsberettiget, derfor kan renten af udskudt skat beregnes som 2,27/(1-0,3) = 3,25 pct.

Fra 1995 til 2007 særligt store stigninger

I nogle perioder har der været ekstraordinære forhold, der medførte en særlig bemærkelsesværdig prisudvikling. Eksempelvis har mere liberale lånemuligheder, et faldende internationalt renteniveau og indførelsen af skattestoppets nominalprincip betydning for den kraftige stigning fra 1995 til 2007. Det er ikke alle disse forhold, der kan forventes at fortsætte i fremtiden, og derfor er det usandsynligt, at fremtidens husprisstigninger bliver af samme størrelse som i denne periode.

4 pct. et underkantskøn for samlet ejerboligafkast

Antager man, at der også fremadrettet vil være årlige reale husprisstigninger i samme størrelsesorden som i de foregående 65 år, og at den generelle inflation på lang sigt vil være omkring 2 pct., vil boligpriserne årligt i gennemsnit stige med omkring 4 pct. Det peger i retning af, at en forrentning på 4 pct., som nævnes i afsnit IV.3 som grundlag for beregning af den neutrale ejendomsværdiskat, er et underkantskøn, da det samlede afkast som boligejer udover forventede kapitalgevinster også omfatter gevinsten fra sparet husleje.

Opgørelse af kapitalgevinster

Kapitalgevinster på enfamiliehuse

I det følgende illustreres størrelsesordenen af de realiserede kapitalgevinster på enfamiliehuse i perioden 1993-2013. Som det fremgik af figur IV.16 ovenfor, er de reale boligpriser steget historisk. Især i perioden 1993 til 2007 steg boligpriserne kraftigt, idet den gennemsnitlige reale prisstigning i den periode var 7 pct. I forbindelse med den økonomiske krise fra 2008 faldt boligpriserne omvendt brat. I beregningerne indgår enfamiliehuse, der både er blevet købt og solgt indenfor perioden.

Beregningerne er et overkantskøn

Kapitalgevinsten af en bolig er beregnet som salgsprisen fratrukket købsprisen. Der findes ikke registeroplysninger om udgifter til ombygninger og forbedringer. Beregningerne nedenfor kan derfor betragtes som et overkantskøn for kapitalgevinsten.

Boligerne ejet i forskellige perioder

I det følgende er den gennemsnitlige årlige gevinst beregnet for enfamiliehuse, der har været ejet i 5 år, 10 år eller 15 år, inden de blev solgt. De forskellige længder er valgt for at få et indtryk af variationen i størrelsen af gevinsten. Perioden 1993-2013 har som nævnt både været præget af delperioder med kraftige prisstigninger og delperioder med markante fald. Den gennemsnitlige kapitalgevinst vil derfor variere betydeligt afhængigt af, i hvilken 5- eller 10-årig periode man har ejet et enfamiliehus. I beregningen vil personer, som købte huset i 1993 og ejet det i 15 år, have solgt det i 2008, og de personer, der senest har købt deres bolig, vil have købt den 1997. Den årlige gevinst er beregnet som salgsprisen sat i forhold til købsprisen og omregnet som et gennemsnit for de år, huset har været ejet.

Stor forskel i gevinsten

Den gennemsnitlige nominelle kapitalgevinst ved at eje en bolig har med en årlig nominel gevinst på 8,6 pct. været størst, når man ejede et hus i fem år, mens det var lavest, hvis man ejede det i 15 år, jf. tabel IV.4. Til gengæld er der en større andel af boligejerne, der får mindre for deres hus, end de selv har givet for det, når de har ejet det i kort tid. Der er således 7,2 pct., der har tabt på deres bolig, hvis de har ejet det 5 år, men det kun er tilfældet for 1,1 pct. af de personer, der har ejet deres hus i 15 år.

Geografiske forskelle i gevinsten

Der er også store geografiske forskelle i den nominelle gevinst. De største gennemsnitlige gevinster har boligejere i København, Frederiksberg og det tidligere Københavns Amt haft, mens boligejere i det sydlige og nordlige Jylland har haft de mindste gevinster. Det gælder, uanset om boligen har været ejet i 5, 10 eller 15 år.

Tabel IV.4 Nominel årlig kapitalgevinst for enfamiliehuse, 1993-2013

	Antal års ejerskab					
	5 år		10 år		15 år	
	Gns.[a)]	Andel med tab	Gns.[a)]	Andel med tab	Gns.[a)]	Andel med tab
	Pct.					
København og Frederiksberg	11,0	10,5	10,7	1,4	8,6	0,0
Københavns Amt	9,6	8,3	8,5	2,1	7,4	0,0
Frederiksborg	9,4	6,6	8,5	4,0	6,8	0,0
Roskilde	9,4	6,3	8,2	1,9	6,3	0,0
Vestsjælland	8,9	7,5	8,0	1,7	6,2	2,2
Storstrøm	8,5	6,4	8,1	3,0	6,1	2,5
Vejle	8,2	5,6	7,4	1,0	6,6	0,0
Århus	8,1	5,4	7,6	0,7	6,6	0,8
Fyn	7,9	5,6	7,0	1,0	6,5	0,0
Viborg	7,7	6,7	5,5	4,7	5,7	8,9
Nordjylland	7,5	6,9	6,3	0,9	5,8	0,8
Ringkøbing	6,7	7,7	6,0	1,1	4,6	1,4
Ribe	6,8	6,9	5,6	1,9	4,7	3,4
Sønderjylland	6,6	8,1	6,5	4,0	5,0	0,0
Hele landet	8,6	7,2	7,6	1,9	6,5	1,1

a) Gns. er den årlige gevinst, der er beregnet som salgsprisen i forhold til købsprisen i perioden omregnet som en årlig stigning.

Anm.: I beregningerne er ikke medtaget boliger, der har en salgsværdi, der er mindre end 60 pct. af eller over dobbelt så stor som den offentlige vurdering. Der er kun medtaget boliger, hvor hele boligen sælges. Den geografiske afgrænsning svarer til afgrænsningen af de tidligere amter.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Nogle boligejere taber penge

Samlet set viser både den gennemsnitlige udvikling i kontantpriserne siden 1950 og beregningen af individuelle rea-

liserede kapitalgevinster i de sidste par årtier, at boligejerne over tid i gennemsnit tjener betydelige såvel nominelle som reale kapitalgevinster som følge af deres boligejerskab. Samtidig demonstrerer beregninger af gevinsterne for individuelle enfamiliehuse, at der er en betydelig geografisk spredning på den enkeltes gevinst, og at en del direkte oplever at få et kapitaltab på deres bolig.

Selvstændig beskatning mere præcis, men medfører andre ulemper

En ensartet løbende skat på ejerboligens værdi vil således ikke medføre en ensartet beskatning af boligejernes samlede realiserede udbytte ved ejerskabet (som består af summen af den sparede husleje i hele ejerperioden samt den kapitalgevinst, der opstår ved salget). En opdeling af skatten på ejerboliger i en del, der beskatter kapitalgevinsterne, og en anden del, der beskatter den løbende lejeværdi, vil dermed komme tættere på en ensartet beskatning af de faktiske gevinster, jf. boks IV.14. Dette forhold skal dog opvejes mod de administrative og andre problemer, der vil være ved at indføre en selvstændig kapitalgevinstbeskatning som supplement til den løbende ejendomsværdiskat, jf. diskussionen i afsnit IV.3.

Boks IV.14 Effektiv beskatning af kapitalgevinster – et eksempel

Et eksempel kan illustrere, hvordan en ensartet ejendomsværdiskat kan beskatte forskellige personers samlede udbytte af en ejerbolig forskelligt.

Antag, at to personer hver især køber en bolig til en værdi af 1 mio. kr. Antag, at deres lejeværdi (værdien af den sparede husleje fratrukket omkostninger til vedligeholdelse mv.) udgør 20.000 kr. årligt, og at de betaler en ejendomsværdiskat svarende til 1,2 pct. af boligens værdi, dvs. 12.000 kr.

Året efter sælger den ene sin bolig for 1,06 mio. kr. og har dermed fået en kapitalgevinst på 6 pct., mens den anden sælger sin bolig for 980.000 kr., svarende til et kapitaltab på 2 pct. Det samlede nominelle afkast ved at have boet i boligen et år er summen af lejeværdien og kapitalgevinsten, som for den første boligejer er 80.000 kr., og for den anden boligejer 0 kr. Den første boligejer har dermed betalt en effektiv skattesats på 15 pct. (= 12.000/80.000 kr.), mens den anden boligejer har betalt skat, selvom hans reelle kapitalindkomst i eksemplet har været 0 kr. I eksemplet beskattes de to boligejeres samlede gevinst ved boligen med en effektiv skattesats på 30 pct. (= 24.000/80.000 kr.), men i forhold hertil er den første boligejer blevet underbeskattet, og den anden boligejer er blevet overbeskattet.

IV.8 Sammenfatning og anbefalinger

Boligskatter i fokus af flere grunde

I de seneste år har der på flere måder været fokus på beskatningen af jord og fast ejendom. Indførelsen af det såkaldte nominalprincip i skattestoppet har siden 2002 medført en lempeligere beskatning af ejerboliger. Senere har påpegningen af en række vilkårligheder i ejendomsvurderingen ført til en bebudet revision af vurderingssystemet, der skal forhandles i efteråret 2016, eventuelt i forbindelse med en større skatteomlægning. På finansloven for 2016 fik boligejerne endvidere en særlig begunstigelse, idet deres grundskyldsbetalinger modsat andre grundejeres blev fastholdt på niveauet for 2015.

Jord og fast ejendom en hensigtsmæssig skattekilde

Beskatning af jord og fast ejendom har i århundreder udgjort en væsentlig del af det danske skattesystem. De udgør en vigtig og hensigtsmæssig skattekilde. Det skyldes, at disse skatter typisk skader den samfundsøkonomiske effektivitet mindre end andre skatter, da de skaber færre forvridninger af befolkningens adfærd. Endvidere bør beskatningen af ejerboliger være neutral i forhold til beskatningen af

andre formueaktiver for at opretholde en skattemæssigt ens behandling af skatteyderne. De to danske hovedskatter på fast ejendom i dag, grundskylden og ejendomsværdiskatten, har således forskellige roller, som er vigtige for at sikre, at det samlede skattesystem fungerer hensigtsmæssigt.

Vigtigt at rette op på skævheder i ejendoms-vurderingerne

En effektiv ejendomsbeskatning forudsætter, at der kan foretages en vurdering af værdien af grundarealer og ejendomme, som afspejler den forventede handelspris i fri handel så godt, som det er muligt. Det danske vurderingssystem har historisk været anset for ganske godt i international sammenhæng og karakteriseret af relativt få klager. I de senere år er der imidlertid konstateret en række problemer i den nuværende praksis. Det er vigtigt at få rettet op på sådanne skævheder, blandt andet ved at inddrage nye og bedre data i vurderingsprocessen og få skabt større gennemskuelighed i vurderingerne. Et nyt vurderingssystem er under opbygning, som bør tage hånd om disse problemstillinger. Samtidig er der behov for ordentlige klagemuligheder, der giver en vis garanti for borgerne mod fejlagtige vurderinger, så tilliden til systemet kan blive genoprettet.

Afvigelser mellem vurdering og handelspris uundgåelige og naturlige

Samtidig er det vigtigt at slå fast, at selv det bedste vurderingssystem aldrig vil kunne forudsige handelspriserne fuldstændig. Derfor vil der i fri handel normalt altid forventes en vis spredning omkring vurderingen. Det skyldes, at boliger ikke er ensartede goder, og boligmarkedet er præget af ufuldstændig information. I sådanne tilfælde kan man ikke meningsfuldt tale om en entydig objektiv handelsværdi. Vurderingerne bør derimod ramme den gennemsnitlige markedspris for en bolig med bestemte karakteristika, og en observeret handelspris, der afviger herfra, afspejler ikke nødvendigvis en fejl i vurderingen.

De danske ejendomsskatters struktur velindrettet internationalt set …

… men fortsat god plads til forbedring

Set i sammenligning med mange andre lande har den danske ejendomsbeskatning på flere måder været relativt hensigtsmæssigt indrettet. Det skyldes, at der historisk har fundet en regelmæssig og systematisk ejendomsvurdering sted, som har sikret en nogenlunde sammenhæng mellem handels- og beskatningsværdien. Endvidere er der en selvstændig beskatning af jordværdier, som er en forvridningsfri skattekilde, samt en vis beskatning af den beregnede indkomst fra ejerboliger, hvilket er vigtigt for at sikre neutralitet i forhold til andre aktiver. Endelig er transaktionsbeskatningen ved køb og salg af fast ejendom, som hører til de mest forvridende ejendomsskatter, ret beskeden i Danmark i forhold til mange andre lande. Der er dog fortsat plads til forbedringer. De gennemførte begrænsninger i form af skatteloft og skattestop har forringet systemet. Først og fremmest er beskatningen af ejerboliger ulige fordelt og for lav i forhold til det neutrale niveau, og denne forskel er øget i de senere år på grund af nominalprincippet i skattestoppet.

I en række lande spiller ejendomsbeskatning en større rolle

Niveauet for den samlede ejendomsbeskatning er svært at sammenligne på tværs af lande på grund af beskatningens vidt forskellige indretning. Der er dog en række lande, hvor ejendomsbeskatningen spiller en større rolle end i Danmark, både som andel af BNP og især som andel af de samlede skatter. Det gælder således Belgien, Frankrig og en række angelsaksiske lande (Storbritannien, Canada, USA og Australien). Det viser, at ejendomsbeskatningen kan spille en større rolle i det samlede skattesystem, end det lige nu er tilfældet i Danmark.

Grundskyld

Grundskyld hensigtsmæssig ud fra effektivitetssynspunkt

Grundskylden betragtes somme tider som en skat på boliger, men er både formelt og reelt en skat på værdien af al jord i Danmark, uanset om jordarealet anvendes til ejer- eller andelsboliger, udlejningsejendomme eller anden erhvervsmæssig aktivitet. Grundskyld – og jordskatter generelt – har to bemærkelsesværdige egenskaber. For det første udgør de et eksempel på en skat, der i princippet ikke påvirker den samfundsøkonomiske aktivitet, fordi det samlede udbud af jord ikke påvirkes af skattens størrelse. Det bety-

der, at skatten på jord ud fra et samfundsøkonomisk effektivitetssynspunkt er en af de bedste beskatningsformer.

Grundskyld nedvæltes i salgsprisen

For det andet må grundskyld forventes at blive nedvæltet (kapitaliseret) i jordværdierne, sådan at salgsværdien af en grund, med eller uden bygninger, vil afspejle værdien af den forventede anvendelse af jorden fratrukket de fremtidige skattebetalinger. Det betyder, at en jordejer vil bære hele byrden ved en stigning i grundskyldspromillen i form af en lavere grundværdi, mens fremtidige købere af grunden bliver fuldt ud kompenseret for deres skattebetalinger i form af en tilsvarende lavere grundpris. Omvendt vil de øjeblikkelige grundejere også høste hele den fremtidige gevinst ved en nedsættelse af grundskylden i form af en stigning i grundens værdi, mens fremtidige købere reelt ikke vil få nogen gevinst, selvom de officielt vil betale en lavere grundskyld.

Empirisk analyse bekræfter kapitalisering

I kapitlet bekræfter en empirisk undersøgelse denne kapitaliseringseffekt. Det er undersøgt, hvordan salgspriserne for enfamiliehuse har ændret sig i forbindelse med sammenlægningen af en række kommuner i 2007. Som følge af sammenlægningen blev den kommunale grundskyld ændret i en række af de tidligere kommuner. Størrelsesordenen af den efterfølgende prisudvikling på enfamiliehuse peger på, at ændringerne i grundskyldspromillen er blevet fuldt overvæltet i salgsprisen.

Fastfrysningen af grundskylden letter ikke omkostningerne fremadrettet

Overvæltningen af grundskylden i ejendomspriserne betyder også, at fastfrysningen af grundskylden for ejerboliger i 2016 alene er en gevinst for de nuværende boligejere. Grundskylden må forventes at blive nedvæltet i ejendomspriserne. Derfor vil omkostningerne for fremtidige ejere være upåvirket af fastfrysningen.

Stor variation mellem kommuner

Grundskylden er en kommunal skat, og der er stor variation i satserne mellem kommunerne, hvilket har konsekvenser for de lokale boligpriser. Mulighederne for at beskatte jordværdier udnyttes derfor vidt forskelligt.

Hensigtsmæssigt at lægge større vægt på grundskylden …

Det vil være hensigtsmæssigt, at grundskylden får en større rolle i det samlede skattesystem på længere sigt af hensyn til at begrænse den samlede forvridning i skatteopkrævningen. Det gælder ikke mindst, hvis stigende globalisering fremover lægger større pres på andre skattekilder som beskatningen af arbejds- og kapitalindkomster, idet grundskylden er immun overfor globaliseringspresset. Af samme grund er det vigtigt at opretholde en selvstændig vurdering af grundværdier i forbindelse med ejendomsvurderingen. Modelberegninger i kapitlet bekræfter, at en omlægning fra skat på arbejdsindkomst til grundskyld vil forøge beskæftigelsen og produktionen samt medføre en effektivitetsgevinst. På længere sigt vil f.eks. indførelsen af en statslig grundskyld som supplement til den nuværende kommunale skat give et samfundsøkonomisk mere effektivt skattesystem.

… men ændringer skal ske langsomt

Skattepolitik handler dog ikke kun om effektivitets-, men også om fordelingsmæssige overvejelser. De potentielt kraftige kapitaliseringseffekter taler for, at grundskyldsbetalinger generelt ikke bør ændres for hurtigt, hvis der lægges vægt på, at skatteydere ikke skal sættes i en situation, hvor deres privatøkonomi pludselig ændres drastisk af uventede ændringer i skattelovgivningen. Sådanne ændringer bør derfor i givet fald gennemføres i små skridt. En mulighed er, at en højere grundskyld kun lægges på fremtidige *stigninger* i grundværdien. Det vil begrænse formuevirkningen.

Fradrag for grundforbedringer bør genindføres

En forudsætning for, at skat på grundværdier ikke forvrider investeringsbeslutningerne, er, at det er muligt at få fradrag for grundforbedringer, der foretages for eksempelvis at forøge værdien af byggegrunde. Det er derfor uheldigt, at man med skattereformen i 2012 fjernede det hidtidige fradrag for grundforbedringer ved nyudstykning. Det anbefales at genindføre dette fradrag for at genskabe neutraliteten overfor denne type investeringer.

Landbrugsjord bør ikke favoriseres

Der betales i dag en lavere grundskyldspromille af landbrugsjord end af jord anvendt til andre formål. Denne forskelsbehandling i beskatningen kan medføre en forvridning i jordens anvendelse, hvis man antager, at den fysiske planlægning af by- og landzoner påvirkes af de potentielle køberes indtjeningsmuligheder. Det anbefales derfor at udfase

den særlige grundskyldsrabat for landbruget over tid, men tilpasningen bør dog ske langsomt for at reducere de nævnte kapitaliseringseffekter. Tilpasningen kan med fordel iværksættes på et tidspunkt, hvor jordpriserne i øvrigt er stigende, så overgangen ikke skaber unødigt store problemer for landbruget. Som følge af kapitaliseringseffekten vil denne grundskyldsstigning ikke påvirke erhvervets konkurrenceevne på længere sigt.

Ejendomsværdiskat

To gevinster ved ejerboliger: Både sparet lejeværdi og en forventet kapitalgevinst

Ejendomsværdiskatten pålægges modsat grundskylden kun ejerboliger, og den spiller en anden rolle i skattesystemet. Reelt er ejendomsværdiskatten en beskatning af det afkast, man får af at eje en ejerbolig. Dette afkast består dels i, at man sparer husleje i forhold til, hvis man alternativt skulle have boet til leje i en tilsvarende bolig, og dels i form af en formodet kapitalgevinst, idet ejerboligers værdi i gennemsnit stiger over årene. Begge disse forhold forbedrer boligejerens reale forbrugsmuligheder ligesom afkastet af andre former for investeringer. Beskatningen af ejerboliger skal derfor ses i sammenhæng med beskatningen af anden kapitalindkomst.

Realindkomst bør beskattes ens, uanset hvordan den indtjenes

En vigtig egenskab ved et retfærdigt skattesystem er, at personer med den samme realindkomst skal beskattes ensartet, uanset hvilke kilder realindkomster stammer fra. Dette princip er kendt som det vandrette lighedsprincip og fører til, at afkastet fra ejerboliger skal beskattes på niveau med tilsvarende indkomster fra andre reale eller finansielle investeringer. Dette niveau kan betegnes den neutrale ejendomsværdiskat.

1,2 pct. vurderes som en neutral ejendomsværdiskat

Størrelsen af den neutrale ejendomsværdiskat vil afhænge af, hvor højt man vurderer størrelsen af afkastet ved at have en ejerbolig, og hvilken alternativ skattesats man bruger som referencepunkt. Det er svært at måle det samlede afkast af ejerboliger direkte, og andre former for kapitalafkast beskattes desuden forskelligt, men det vurderes, at en ejendomsværdiskattesats på 1,2 pct. er et godt bud på det neutrale niveau.

Den effektive ejendomsværdiskat er kun 0,6 pct. i dag

I 2014 er den effektive gennemsnitlige skattesats for ejerboliger kun 0,6 pct., og ejerboliger beskattes altså lavere end andre aktiver. Det er i strid med det vandrette lighedsprincip og kan føre til en uheldig sammensætning af investeringer og formue, så befolkningen populært sagt ender med at forbruge for mange mursten og for få andre goder.

Kommunerne med de dyreste boliger har nu den laveste effektive beskatning

En væsentlig del af årsagen til den lave effektive ejerboligbeskatning er det såkaldte nominalprincip i skattestoppet, der har været i kraft siden 2002. Det har afkoblet skattebetalingen fra udviklingen i boligpriserne og foreløbig ført til et fald på 0,3 pct.point i den gennemsnitlige ejendomsværdiskat. Samtidig har det ændret den effektive skattesats markant på tværs af landsdele. Gevinsterne ved skattestoppet er først og fremmest tilfaldet boligejere i storbyområderne, hvor prisstigningerne har været størst. I Gentofte og Frederiksberg kommuner har boligejerne således opnået en gennemsnitlig besparelse på over ½ pct.point, mens besparelsen har været 0,2 pct.point i Vejen, Sønderborg og Lejre kommuner. Som konsekvens af nominalprincippet er kommunerne i hovedstads- og Aarhus-området gået fra at have den højeste til at have den laveste gennemsnitlige skattesats. Beregningerne tager dog ikke hensyn til, at nominalprincippet i sig selv har medført større kontantprisstigninger, og overvurderer derfor den faktiske besparelse i den effektive skattesats. Til gengæld medfører prisstigningen en ekstra kapitalgevinst for boligejerne, som skal lægges til skattebesparelsen for at beregne deres samlede gevinst.

Fortsat skattestop vil forøge problemerne

Fastholdes skattestoppet fremadrettet, vil ejendomsværdiskatten fortsat blive udhulet, og det vil dermed udløse et behov for finansiering andre steder på den offentlige saldo. Nominalprincippet påvirker også mulighederne for at stabilisere økonomiens konjunkturer. Nationalbanken har således påvist, at nominalprincippet forstærkede udsvingene i boligpriserne i 2000'erne og dermed den økonomiske ustabilitet i dette årti.

Neutral skat bør indføres, og særordninger fjernes

Derfor anbefales det at ophæve nominalprincippet, så skattebetalingen igen følger boligernes værdi. Samtidig vil det være hensigtsmæssigt at hæve niveauet for den almindelige ejendomsværdiskattesats til det neutrale niveau på omkring

1,2 pct. I den forbindelse er det nærliggende at fjerne de eksisterende særordninger i ejendomsværdibeskatningen. Boligejere får således en særlig skatterabat, hvis de har købt deres ejerbolig før 1. juli 1998. Ordningen skaber indlåsningseffekter, idet den reelt fungerer som en slags særskat på at flytte til en anden bolig for denne gruppe af boligejere. Selv hvis der ikke p.t. kan skabes enighed om at hæve den gennemsnitlige effektive ejendomsværdiskat, vil en provenuneutral omlægning, hvor den procentvise skattesats bliver ens for alle ejendomsværdier under progressionsgrænsen, dog være en forbedring.

Hensyn til pensionister bør ske direkte – ikke indirekte via boligbeskatning

En anden særordning går ud på, at pensionister med en lav indkomst får en særlig skatterabat på ejerboliger. Denne ordning er formodentlig begrundet i et bevidst fordelingsmæssigt ønske om at tilgodese en befolkningsgruppe med lave indkomster. Det virker imidlertid mere hensigtsmæssigt at tilgodese dette ønske mere direkte ved eksempelvis at justere i folkepensionen end ved mindre målrettede undtagelser i form af konkrete skatteregler, der skaber forskelsbehandling mellem forskellige grupper af pensionister med samme indkomstniveau, men forskelligt boligmønster. Hvis der er bekymring for, at likviditetsbegrænsninger kan presse ældre til at flytte fra deres ejerboliger, kan det løses ved at give bedre adgang til indefrysning af beskatningen, jf. nedenfor.

Progression i ejendomsværdiskatten bør også være neutral

En yderligere forskel består i, at skatten for ejendomsværdier over ca. 3 mio. kr. (ifølge 2002-vurderingen) er på 3 pct. i stedet for 1 pct. Denne progressionsregel afspejler formodentlig et ønske om, at højindkomstgrupper skal betale relativt mere i skat end andre, da dyre ejerboliger typisk ejes af personer med høj indkomst. Dette princip er også kendt som det lodrette lighedsprincip og er en anden grundregel i det danske skattesystem, der også kendes fra beskatningen af arbejdsindkomst og andre former for kapitalindkomst som renteindtægter og aktieindkomst. Progressionsgraden er imidlertid langt større for ejendomsværdiskatten, hvor den høje skattesats er tre gange større end den lave, end for eksempelvis aktieindkomstskatten, hvor forskellen (fra 27 til 42 pct.) er på godt 50 pct. Skal afkastet af ejerboliger behandles på lige fod med afkastet af andre formueplacerin-

ger, bør den høje ejendomsværdiskattesats derfor også ligge på omkring det samme relative niveau, hvilket tilsiger en sats omkring 1,8 pct. i stedet for de nuværende 3 pct. Ønsker man en stærkere progression i skattesystemet end dette, virker det mere hensigtsmæssigt at ændre progressionsforholdet generelt i skattesystemet end at opretholde en meget afvigende progression netop på boligskatteområdet. En sådan kan kun begrundes, hvis der er langt større forvridningsomkostninger ved at opretholde en given progression for andre indkomstformer end for ejerboligindkomster.

De nævnte forslag medfører marginalt større indkomstulighed

De nævnte forslag til en neutral ejendomsværdiskat vil samlet medføre en marginal forøgelse af indkomstuligheden i samfundet. I forhold til provenuet vil især fjernelsen af nedslaget for pensionister med lav indkomst samt den mindre progression trække i retning af større indkomstforskelle, mens ophævelsen af rabatten som følge af nominalprincippet isoleret set trækker i den modsatte retning. Opfatter man dette som uønskværdigt, kan man forsøge at udligne disse forskelle ved anvendelsen af merprovenuet.

Overgangsordninger og indefrysningsmuligheder

Der bør tages hensyn til likviditets-problemer

En særlig problemstilling i forbindelse med betaling af løbende skatter som grundskyld og ejendomsværdiskat er, at boligejere kan få et likviditetsproblem i forbindelse med skattebetalingen. Det kan være tilfældet, hvis de har en lav indkomst, og imperfektioner på kapitalmarkedet gør, at det i praksis er umuligt eller forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger at belåne friværdien for at betale den løbende beskatning. Pensionister nævnes ofte som et eksempel på en befolkningsgruppe, der kan have dette problem, men det kan også gælder andre personer med midlertidigt eller permanent lave indkomster.

En mulighed at kunne udskyde skattestigninger udover lønstigningstakt

For at imødegå dette problem har pensionister allerede i dag mulighed for at indefryse grundskylden, og det kan overvejes at udvide denne mulighed til flere, evt. alle, boligejere. Det vil afhjælpe et potentielt problem, men kan også åbne for en utilsigtet udnyttelse af en billig lånemulighed. Omfanget af ordningen må derfor vurderes i forhold til risikoen for sådanne bieffekter. En mulighed er at indføre en

ordning, hvorved alle stigninger i såvel ejendomsværdiskatte- som grundskyldsbetalingen ud over satsreguleringsprocenten (dvs. de årlige lønstigninger) kan blive indefrosset og forrentet med en realistisk markedsrente. En sådan regel vil sikre, at boligejerne ikke bliver ramt på kort sigt af større uforudsete stigninger i skattebetalingen fra år til år, men samtidig ikke medføre noget provenutab for det offentlige i det lange løb.

Nyt vurderingssystem og neutral beskatning bør suppleres med overgangsordning

I forbindelse med den forestående overgang til et nyt vurderingssystem kan det imødeses, at mange boligejere vil opleve væsentlige ændringer i vurderingen af både grund- og bygningsværdi. Når ændringen er en korrektion af en fejlagtig vurdering, vil ændringen på længere sigt medføre en mere retfærdig og hensigtsmæssig beskatning. For en del boligejere kan selve overgangen dog være problematisk, hvis den medfører, at de pludselig skal betale væsentligt højere skatter, end de havde forventet, da de i sin tid købte ejendommen under det hidtidige vurderingssystem. I den situation vil det være naturligt med en særlig overgangsordning, der ikke blot medfører en udskydelsesmulighed, men også en egentlig skatterabat i en periode. Det samme vil være tilfældet ved indførelsen af en neutral ejendomsværdiskat på 1,2 pct., hvor det også kan virke rimeligt med en indfasning af den højere beskatning.

Forskellige muligheder for indfasning

En mulighed for en sådan overgangsordning er en årlig stigningsbegrænsning i skattebetalingen på en bestemt procentsats i stil med det nuværende skatteloft for grundskylden, hvor de afgiftspligtige grundværdier højst kan stige med 7 pct. om året. En anden mulighed er indledningsvis at give en rabat, der svarer til den oprindelige forskel på den gamle og den nye skattebetaling. Denne rabat udfases så i løbet af en årrække. Den sidstnævnte ordning vil i modsætning til den førstnævnte betyde, at den nye skatteordning får fuld virkning på marginalen, sådan at fremtidige ændringer i vurderingen vil slå fuldt igennem i skattebetalingen. Denne ordning vil være mere hensigtsmæssig af hensyn til konjunkturstabiliseringen, da såvel grundskylden som ejendomsværdiskatten i dette tilfælde vil kunne virke fuldt ud som automatiske stabilisatorer allerede fra det første år.

Kapitalgevinstbeskatning af ejerboliger

En særskilt skat på kapitalgevinster mulig

Da gevinsten ved at have en ejerbolig består af to forskellige elementer, nemlig såvel lejeværdi som en forventet kapitalgevinst, og disse to ikke nødvendigvis er proportionale, giver det anledning til at overveje, om man burde beskatte dem særskilt. Et alternativ til en løbende neutral ejendomsværdiskat på 1,2 pct. vil således være at beskatte den egentlige lejeværdi løbende og supplere den med en særskilt kapitalgevinstskat.

Kan mest hensigtsmæssigt indrettes som udtrædelsesskat

En kapitalgevinstskat kan indrettes på forskellige måder, men skulle en sådan realiseres, ville det formodentlig mest hensigtsmæssigt ske i en form, så den nominelle gevinst ved salget af en ejendom i princippet beskattes som almindelig kapitalindkomst (ca. 30 pct.), men sådan at sælger har mulighed for at udskyde betalingen, hvis han bruger gevinsten til at købe en anden bolig. Den faktiske skattebetaling behøver dermed kun at forfalde, når boligejeren mere definitivt forlader ejerboligmarkedet. En lignende ordning praktiseres i Sverige. Mulighederne for udskydelse af skattebetalingen vil formindske kapitalgevinstskattens mobilitetshæmmende virkninger.

Medfører både fordele og ulemper

Skal en sådan særskilt kapitalgevinstskat fungere hensigtsmæssigt, skal den være symmetrisk, så eventuelle kapitaltab på en bolig kan trækkes fra på linje med, at gevinsterne skal beskattes. Desuden skal der gives fradrag for egentlige forbedringer af boligen, som ejeren har foretaget, mens almindelig vedligeholdelse ikke bør give anledning til fradrag. Det betyder dog også, at det vil være nødvendigt at holde regnskab med sådanne udgifter, både for myndighederne og den enkelte borger, i potentielt mange år, og at kunne lave et rimeligt skel mellem vedligeholdelse og forbedringer. En sådan ordning vil altså medføre nogle administrative byrder. Til gengæld kan den fordele skattebyrden mere retfærdigt mellem de enkelte boligejere i forhold til deres realiserede afkast ved at eje boligen. Den vil dermed udligne forskellene mellem personer, der har købt deres boliger på henholdsvis et heldigt og et uheldigt tidspunkt, og udligne mellem boliger med høje og lave prisstigninger.

Beskatning af kapitalgevinster er et supplerende alternativ

Som udgangspunkt vil det enkleste være at skabe en neutral beskatning af ejerboliger ved at hæve ejendomsværdiskatten, der allerede fungerer som beskatning af *forventede* kapitalgevinster (udover at være en skat på lejeværdien). Kan der ikke skabes flertal for en sådan stigning af den løbende ejendomsværdiskat til det neutrale niveau, vil et muligt alternativ være at indføre en eksplicit kapitalgevinstskat på boliger. Også et sådant system kan give en overordnet set neutral og hensigtsmæssig boligbeskatning, hvor den faktiske kapitalgevinst beskattes. Ulempen er, at denne skat kræver en større administrativ indsats. Det er imidlertid vigtigt, at en sådan kapitalgevinstskat fortsat suppleres af en beskatning af den egentlige lejeværdi for at opfylde det vandrette lighedsprincip og undgå en subsidiering af ejerboliger i forhold til andre finansielle aktiver.

Andelsboliger

Andelsboliger bør betale skat på linje med ejerboliger

Også beboerne i andelsboligforeninger bliver i dag begunstiget af skattesystemet, idet de ikke betaler skat af afkastet af andelsboligens værdi. Af hensyn til det vandrette lighedsprincip bør også andelshavere betale ejendomsværdiskat på linje med boligejere. Til gengæld bør de enkelte andelshavere kunne fratrække deres andel af andelsboligforeningens fælles rentebetalinger på deres egen selvangivelse. Alternativt kunne selve andelsboligforeningen beskattes af ejendomsværdien minus nettorenteudgifter. Det anbefales, at det nyligt besluttede udvalg, der skal forberede en modernisering af ejerlejlighedsloven, også overvejer perspektiverne i en ændret beskatning af andelsboliger.

Tinglysningsafgifter

Tinglysningsafgifter bør reduceres til brugerbetaling

Tinglysningsafgifter ved køb og salg af fast ejendom skaber indlåsningseffekter og er generelt mere forvridende end løbende ejendomsbeskatning. Det anbefales derfor at reducere disse udgifter til en brugerbetaling, der dækker de reelle omkostninger ved tinglysning og administration.

Litteratur

Albouy, D. (2015): Should We Be Taxed Out of Our Homes? The Optimal Taxation of Household Consumption. Arbejdspapir. University of Illinois.

Almy, R. (2013): *Property Tax Regimes in Europe*. United Nations Human Settlements Programme.

Almy, R. (2014): Valuation and Assessment of Immovable Property. OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 19. OECD.

Arnold, J., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schwellnus, C., og L. Vartia (2011): Tax Policy for Economic Recovery and Growth. *The Economic Journal*, 121(550), s. 59-80.

Apslund, R., E. Barth, C.L. Grand, A. Mastekaasa og N. Westergård-Nielsen (1990): Wage Distribution Across Individuals. I: Wadensjö, E. (red): *The Nordic Labor Markets in the 1990s,* Vol II. Elsevier Science B.V.

Bergman, U.M., B.T. Sillemann og P.B. Sørensen (2015): House Prices in Denmark and Sweden. I: Andersen, T.M., U.M. Bergman og S.E.H. Jensen (red.): *Reform Capacity and Macroeconomic Performance in the Nordic Countries.* Oxford University Press.

Best, M.C. og H.J. Kleven (2015): Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence From Notches and Stimulus in the UK. Arbejdspapir. London School of Economics.

Blöchliger, H., B. Ègert, B. Alvarez og A. Paciorek (2015): The Stabilisation Properties of Immovable Property Taxation: Evidence from OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers No. 1237. OECD.

Borge, L.E og J. Rattsø (2014): Capitalization of Property Taxes in Norway. *Public Finance Review*, 42(5), s.635-661.

Cohen, J.P. og C.C. Coughlin (2005): An Introduction to Two-Rate Taxation of Land and Buildings. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, May/June 2005, 87(3), s. 359-374.

Dam, N.A., T.S. Hvolbøl og P.B. Sørensen (2011a): Kan udsvingene i boligpriserne dæmpes? *Kvartalsoversigt 1. kvartal 2011, del 2*. Danmarks Nationalbank.

Dam, N.A., T.S. Hvolbøl, E.H. Pedersen, P.B. Sørensen og S.H. Thamsborg (2011b): Kan boligpriserne forklares? Og kan deres udsving dæmpes? *Kvartalsoversigt 1. kvartal 2011, del 1*. Danmarks Nationalbank.

Danmarks Statistik (2012): *Skatter og afgifter*.

Danmarks Statistik (2016): www.statistikbanken.dk.

Den af Finansministeren nedsatte kommission til undersøgelse af spørgsmål i forbindelse med gennemførelse af fuld grundskyld (1954): *Betænkning vedrørende fuld grundskyld.* Betænkning nr. 110.

Det Økonomiske Råd (1966): *Dansk Økonomi, august 1966.*

Det Økonomiske Råd (2001): *Dansk Økonomi, Efterår 2001.*

De Økonomiske Råd (2008): *Dansk Økonomi, Efterår 2008.*

De Økonomiske Råd (2011): *Dansk Økonomi, Efterår 2011.*

De Økonomiske Råd (2012): *Økonomi og Miljø, 2013.*

Ekspertudvalg om ejendomsvurderinger (2014): *Forbedringer af ejendomsvurderingen. Resultater og anbefalinger fra regeringens eksterne ekspertudvalg.* Skatteministeriet.

EU-Kommissionen (2012): Possible Reforms of Real Estate Taxation: Criteria for Successful Policies. European Economy Occasional Papers 119.

EU-Kommissionen (2015): Tax Reforms in EU Member States 2015. Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability. Institutional paper 008.

Frederiksen, N.K. (2014): *Ejendomsvurderingerne og forvridningstabet ved ejerboligbeskatningen.* Skatteministeriet.

George, H. (1879): *Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth: The Remedy*. Doubleday.

Hilber, C. (2011): The Economic Implications of House Price Capitalization. SERC Discussion Paper 91. London School of Economics.

Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys og L. Vartia (2008): Tax and Economic Growth. OECD Economics Department Working Papers No. 620. OECD.

Linaa, J.G., L.H. Pedersen og P.B Sørensen (2013): Effektiv beskatning af opsparingsafkast i Danmark. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 151, s. 1-20.

Mirrless, J., S. Adam, R. Blundell, T. Besley, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles og J. Poterba (2011): *The Taxation of Land and Property.* Mirrless Review of Tax System Published. Institute of Fiscal Studies.

Nielsen, S. og O. Risager (2001): Stock returns and bond yields in Denmark, 1922-99. *Scandinavian Economic History Review*, 149(1), s. 63-82.

Norregaard, J. (2013): Taxing Immovable Property. Revenue Potential and Implementation Challenges. IMF Working Paper No. 13/129.

OECD (2016): *Economic Surveys – Denmark*.

Ormaechea, S.A., og Yoo, J. (2012): Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective. IMF Working Paper No. 12/257.

Rigsrevisionen (2013): Beretning til Statsrevisorerne om den offentlige ejendomsvurdering.

Saabye, N. (2003): *Risikopræmien på aktier*. Kvartalsoversigt 1. kvartal 2003, Danmarks Nationalbank.

Skak, M. (2014): Forvridningseffekter af jordbeskatning. Discussion Papers on Business and Economics No. 16/2014. Institut for Virksomhedsledelse og Økonomi.

Skattekommissionen (2009): *Lavere skat på arbejde*.

SKAT (2016): www.skat.dk.

Sørensen, P.B. og J. Vastrup (2015): Boligbeskatningens teorigrundlag. EPRU Working Paper Series 2015-03.

Palmon, O. og B. Smith (1998): New Evidence on Property Tax Capitalization. *Journal of Political Economy,* 106(5), s. 1099-1111.