



DANMARKS KONVERGENSPROGRAM 2011

REGERINGEN Maj 2011

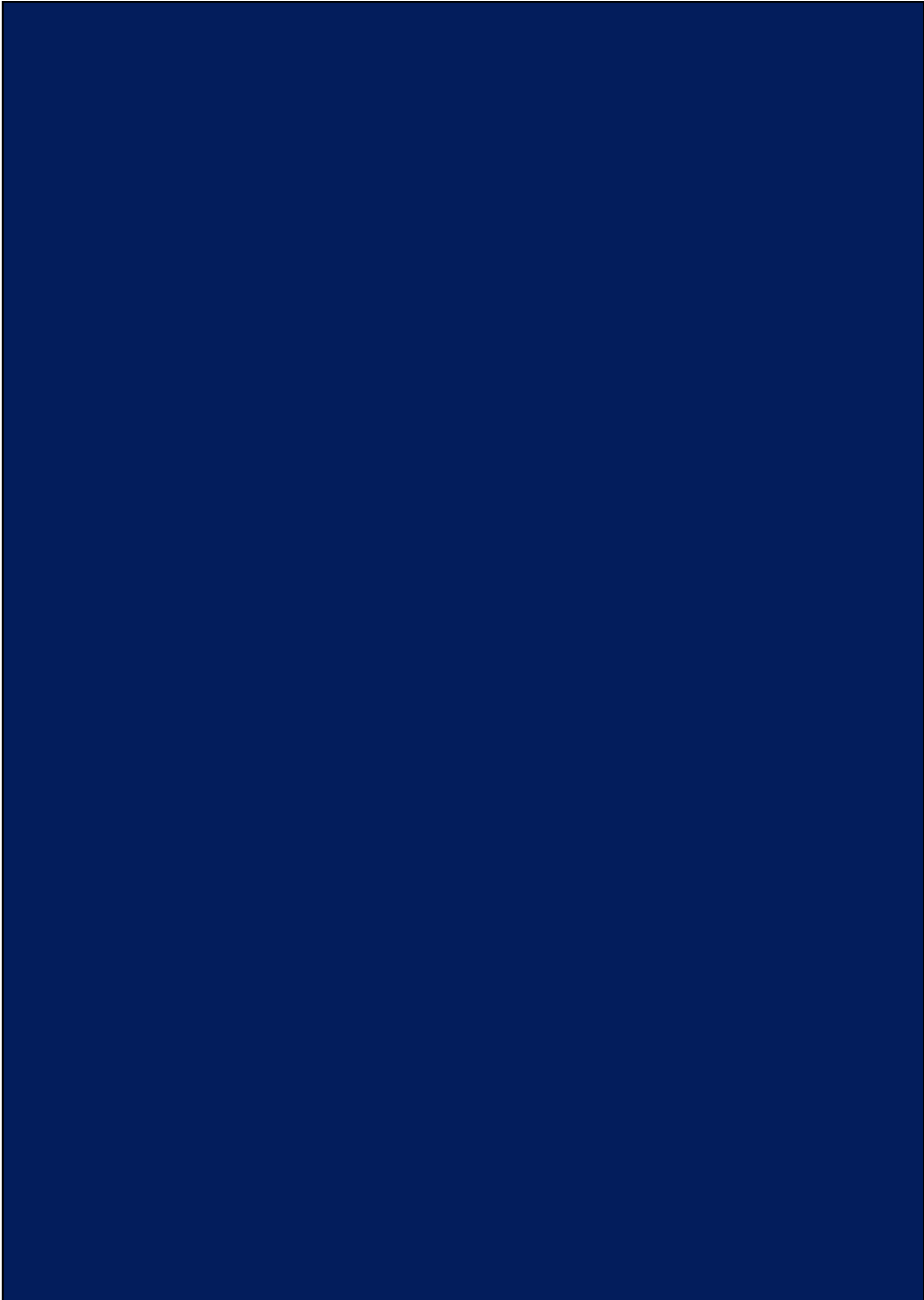


**DANMARKS
KONVERGENSPROGRAM
2011**

REGERINGEN Maj 2011

Indhold

1.	Udfordringer, strategi og målsætninger til 2020	5
1.1	Indledning	5
1.2	De finanspolitiske udfordringer frem til 2020	7
1.3	Strategi og målsætninger frem til 2020	11
1.4	Vækstpotentialet i dansk økonomi understøttes af reformerne	18
1.5	Udgiftsstyring og rammen for vækst i de offentlige udgifter	22
2.	Det samfundsøkonomiske forløb frem til 2020	29
2.1	Indledning	29
2.2	Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold	29
2.3	Genopretning af dansk økonomi frem mod 2015	31
2.4	Vækst og beskæftigelse frem mod 2020	34
2.5	Løn og priser	38
2.6	Opsparing, investeringer, betalingsbalance og nettofordringer på udlandet	41
3.	Udsigterne for de offentlige finanser frem til 2020	45
3.1	De offentlige finanser i hovedtræk	45
3.2	Strukturel saldo	51
3.3	Finanspolitikken aktivitetens virkning	53
3.4	De offentlige indtægter	55
3.5	De offentlige udgifter	56
3.6	Saldoen for de offentlige delsektorer	60
3.7	Den offentlige gæld	61
4.	Følsomhedsanalyser og sammenligning med KP09	65
4.1	Følsomhedsanalyser	65
4.2	Sammenligning med Danmarks Konvergensprogram 2009	71
4.3	Ændringer i holdbarhedsindikatoren siden KP09	73
5.	Landsigtet fremskrivning og holdbarhed	79
5.1	Principper for fremskrivning og virkninger af tilbagetrækningsreformen	79
5.2	Balance i 2020 sikrer (mindst) finanspolitisk holdbarhed	84
6.	Offentlige finanser og institutionelle rammer	89
6.1	Sammensætning af offentlige udgifter	89
6.2	Udgiftspres på sundheds-, forsknings- og undervisningsområdet	90
6.3	Effektiviseringer, prioriteringer og konkurrence i det offentlige	92
6.4	Offentlige investeringer	93
6.5	Skattepolitikken siden 2009	94
6.6	Bedre udgiftsstyring	98
6.7	Institutionelle rammer	101
	Bilag 1. Metodemæssige ændringer i forhold til KP09	105
	Bilagstabeller i henhold til EU's "Code of Conduct"	115



1. Udfordringer, strategi og målsætninger til 2020

Danmarks Konvergensprogram for 2011 er baseret på grundlaget i "Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd", april 2011.¹

1.1 Indledning

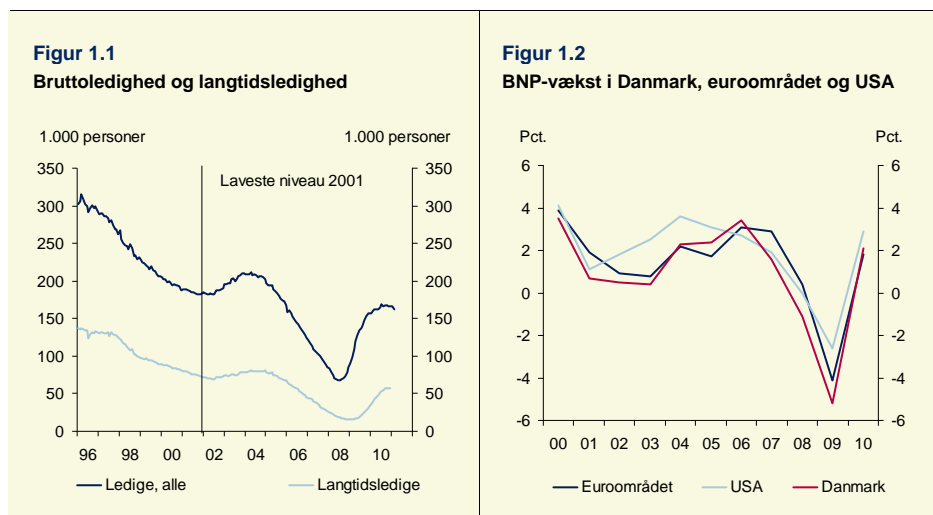
Dansk økonomi blev hårdt ramt af det globale tilbageslag i efteråret 2008, hvor væksten i forvejen var på vej ned efter en periode med stort kapacitetspres, svækket konkurrenceevne og kraftige stigninger i boligpriserne. Siden sommeren 2009 er det imidlertid gået fremad igen, og gennem det seneste halvandet år har væksten været større end ventet, mens ledigheden er steget mindre end frygtet.

Bruttoledigheden er således stabiliseret det seneste halve år og er i dag lavere end i 2001, hvor den nåede ned på det laveste niveau efter højkonjunkturen i 1990'erne, *jf. figur 1.1 og 1.2*. Det afspejler blandt andet strukturreformer på arbejdsmarkedet, samt en meget lempelig finanspolitik i 2009 og 2010.

Krisen har sammen med den lempelige finanspolitik medført en skærpelse af de finanspolitiske udfordringer, Danmark står overfor. Store offentlige overskud er vendt til et betydeligt underskud, som skønnes til ca. 70 mia. kr. i 2011. Danmark er derfor kommet ind i EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud og har i sommeren 2010 fået en henstilling fra EU's Ministerråd (ECOFIN) om at forbedre den strukturelle offentlige saldo med 1½ pct. af BNP i perioden 2011 til 2013.

Den offentlige gæld og rentebetalingerne på gælden er stigende samtidig med, at den demografiske medvind er vendt til modvind. Danmark står fra nu af og i de kommende årtier i en situation, hvor den offentlige økonomi systematisk kommer under stigende pres.

¹ Konvergensprogrammet udarbejdes i henhold til EU's Stabilitets- og Vækstpagt. I henhold til EU's forordninger udarbejder eurolandene stabilitetsprogrammer og EU-landene uden for euroen konvergensprogrammer for landenes overholdelse af EU's budgetregler. Rådet afgiver en udtalelse om hvert lands program på basis af en henstilling fra Kommissionen og efter drøftelse i Den Økonomiske og Finansielle Komité (EFC). Det danske konvergensprogram og Rådets udtalelse om det danske program behandles i Folketinget (Europaudvalget). Konvergensprogrammet tager frem til og med 2012 udgangspunkt i konjunkturvurderingen i Økonomisk Redegørelse fra december 2010 med justeringer i lyset af tilkomne økonomisk-statistiske oplysninger, herunder det foreløbige nationalregnskab for 2010.



Kilde: Danmarks Statistik, Eurostat samt egne beregninger.

Med Genopretningsaftalen fra maj 2010 er der fra 2011 taget fat på at genoprette den offentlige økonomi. Med aftalen og den planlagte finanspolitik i øvrigt opfyldes EU-henstillingen om at forbedre den strukturelle offentlige saldo med 1½ pct. af BNP i perioden 2011 til 2013.

Aftalen styrker de offentlige finanser med 24 mia. kr. og betyder sammen med den planlagte finanspolitik i øvrigt, at op mod 90 pct. af de lempelser, der blev gennemført i 2009 og 2010, trækkes tilbage frem mod 2013². Aftalen indebærer blandt andet, at de offentlige forbrugsudgifter skal holdes i ro i årene frem til 2013, således at det reale offentlige forbrug bringes tilbage på det spor, som tidligere var planlagt. Aftalen indeholder også reformer af arbejdsmarkedet, som kan bidrage til at fastholde lav langtidslidighed og styrke arbejdsudbuddet. Samlet er det vurderingen, at aftalen styrker arbejdsudbuddet med godt 10.000 personer på længere sigt.

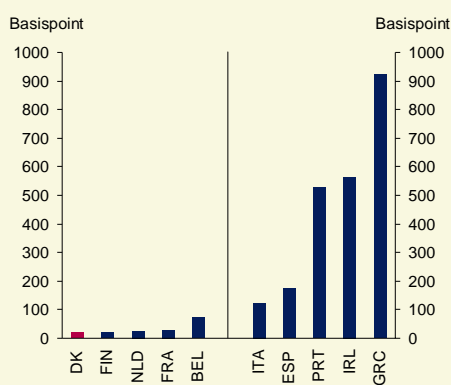
Efter finanskrisen har det internationale økonomiske klima skiftet karakter. Opsvinget i den vestlige verden er moderat, og mange lande står med finanspolitiske udfordringer, der kan virke overvældende. På de finansielle markeder er der samtidig øget fokus på udviklingen i underskud og gæld, og på hvordan landene håndterer opgaven med at sikre sunde offentlige finanser. Omkostningerne ved store underskud og gæld er betydelige og i mange andre EU-lande er rentespændet til Tyskland forøget, *jf. figur 1.3 og 1.4*.

Danmark er et lille land med en meget rentefølsom økonomi, og hvor udviklingen på blandt andet ejendoms- og boligmarkedet har stor betydning både for den samlede efterspørgsel og den finansielle stabilitet. Det øger sårbarheden over for finansiell uro. Beskæftigelse og vækst er blevet mere følsomme overfor ændringer især i de korte renter end tidligere, og de realøkonomiske konsekvenser af pres på kronen er derfor forøget. Samtidig har finanskrisen vist, at den økonomiske stabilitet i høj grad er betinget af, at der internationalt er tillid til den finansielle sektor i Danmark.

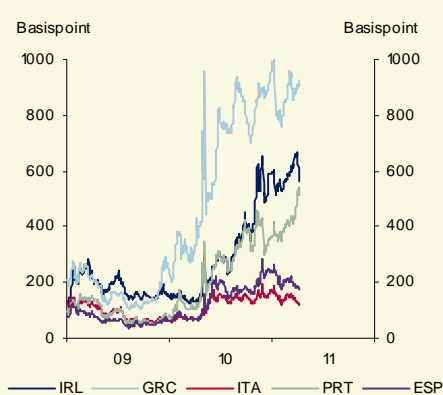
² Målt ved de direkte provenuer, der indgår i finanseffektberegningen.

For Danmark er det derfor blevet endnu vigtigere end tidligere at føre en ansvarlig og stabilitetsorienteret økonomisk politik, som sikrer troværdighed omkring fastkurspolitikken, og som kan sikre, at danske statsobligationer fortsat ses som "en sikker havn" i perioder med finansiel uro. Hvis tilliden ikke fastholdes, kan det sætte det moderate opsving, som er i gang, under pres og medføre en større stigning i rentebetalingerne på gælden og dermed reducere råderummet til andre formål.

Figur 1.3
10-årige rentespænd til Tyskland – udvalgte EU-lande, primo april 2011



Figur 1.4
Udviklingen i de 10-årige rentespænd til Tyskland – lande med høje rentespænd



Kilde: Bloomberg.

1.2 De finanspolitiske udfordringer frem til 2020

De finanspolitiske udfordringer er skærpet væsentligt. Som følge af lavkonjunktoren og de store lempelser af finanspolitikken under krisen er der store offentlige underskud og stigende gæld. Samtidig vil presset fra den demografiske udvikling og vigende indtægter fra Nordsøen fortsætte de næste årtier. Dertil kommer, at det offentlige indtægtsgrundlag mere permanent ser ud til at være reduceret efter krisen, og at vækstmulighederne som udgangspunkt er ret begrænsede.

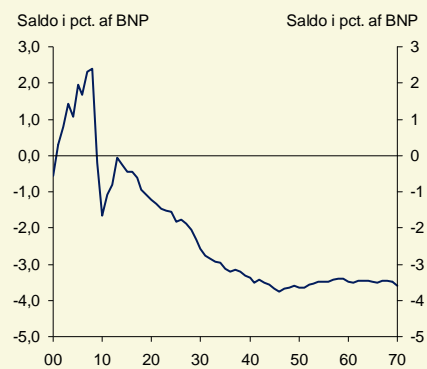
Fremadrettet er det et grundvilkår, at væksten i udgifterne skal sættes ned. Det skal ses i lyset af, at det offentlige forbrug i de seneste 20-30 år gennemgående er vokset mere end det, som var planlagt og aftalt.

Men selv hvis den årlige stigning i det offentlige forbrug i 2014 til 2020 er ca. halvt så stor som de seneste 30 år (ca. 0,8 pct.), er der fortsat betydelige finanspolitiske udfordringer. Underskuddet svarer i et sådant forløb til ca. 1¼ pct. af BNP (23 mia. kr.) i 2020 og til ca. 2½ pct. af BNP i 2030, jf. figur 1.5. Gælden og rentebetalingerne på gælden øges væsentligt, jf. figur 1.6, og finanspolitikken opfylder ikke holdbarhedskravet. I perioder med dårlige konjunkt-

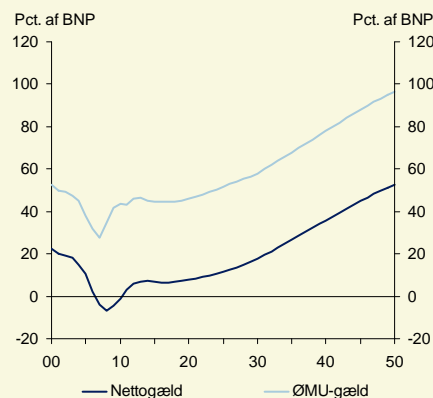
turer vil underskuddet desuden være 2-3 pct. af BNP større end i beregningen. Danmark vil derfor ofte overskride 3 pct.'s grænse for underskud i Stabilitets- og Vækstpagten, hvis der ikke gennemføres reformer som styrker det offentlige indtægtsgrundlag.

Underskuddet i den offentlige økonomi er strukturelt og afspejler, at de offentlige udgifter systematisk er større end indtægterne i gennemsnit over konjunkturforløbet. Derfor vil problemerne ikke løses af bedre konjunkturer, eller hvis væksten bliver stærkere end ventet.

Figur 1.5
Strukturel saldo i forløb uden yderligere tiltag



Figur 1.6
Offentlig ØMU-gæld og nettogæld i forløb uden yderligere tiltag

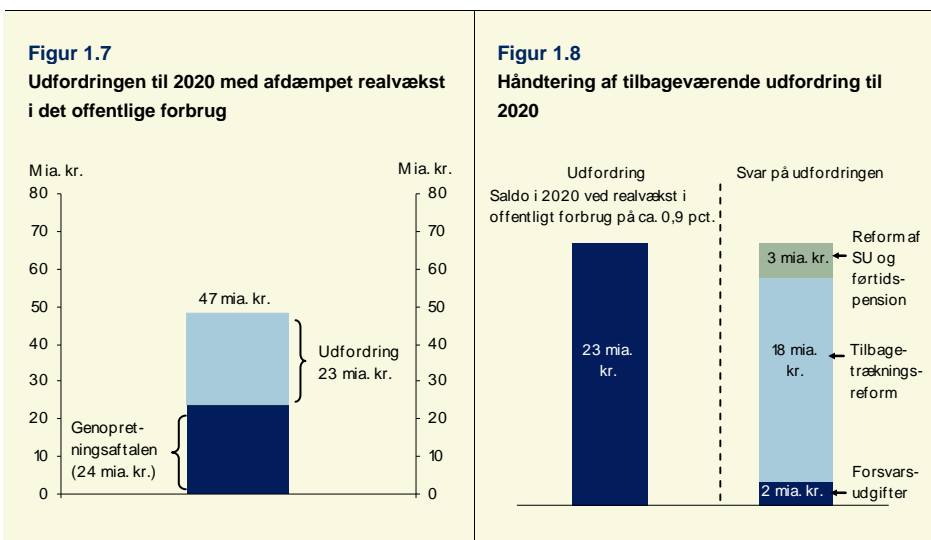


Anm.: Forløbet i figurerne illustrerer de finanspolitiske udfordringer. Der er således ikke indregnet virkninger af forslaget om en tilbagetrækningsreform eller andre nye tiltag.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Genopretningsaftalen skal ses som det første skridt i retning af at sikre sunde finanser. Hvis Genopretningsaftalen ikke var gennemført, ville det strukturelle offentlige underskud i 2020 skønsmæssigt nå op på ca. 3 pct. af BNP. Det ville dermed kræve initiativer for ca. 47 mia. kr. at sikre balance mellem indtægter og udgifter i 2020, *jf. figur 1.7*. Med Genopretningsaftalen bliver udfordringen dermed halveret. Når aftalen medregnes, og udgiftsrammerne holdes, er der således udsigt til et underskud i 2020 på ca. 1¼ pct. af BNP eller ca. 23 mia. kr.

Med *Reformpakken 2020 - Kontant sikring af Danmarks velfærd* er der fremlagt forslag til at håndtere den tilbageværende udfordring for at skabe strukturel balance på de offentlige finanser i 2020. Forslaget til en tilbagetrækningsreform håndterer hovedparten af udfordringen (18 mia. kr.). Hertil kommer forslag om en reform af SU samt førtidspension og fleksjob (3 mia. kr.), *jf. figur 1.8*. Resten håndteres gennem lavere forsvarsudgifter. Reformerne mv. er nærmere beskrevet i *afsnit 1.3.2*.



Anm.: Uden Genopretningsaftalen skønnes det strukturelle underskud i 2020 til ca. 3 pct. af BNP. Det kræver en gradvis styrkelse af den primære saldo på ca. 2½ pct. af BNP eller ca. 47 mia. kr. at sikre strukturel balance i 2020. Af dette beløb indfrier Genopretningsaftalen ca. 24 mia. kr.

Kilde: Egne beregninger.

Vurderingen af størrelsen af de finanspolitiske udfordringer, som håndteres med de fremlagte reformforslag bygger på nogle antagelser, som i sig selv kan være ambitiøse. Vurderingen forudsætter blandt andet, at konjunkturerne normaliseres frem mod 2015, og at den registrerede ledighed herefter udgør 3½ pct. af arbejdsstyrken i gennemsnit over konjunkturforløbet, samt at produktivitetsvæksten styrkes i forhold til de seneste 15 år, *jf. boks 1.1*. Opgørelsen forudsætter derudover, at væksten i de offentlige udgifter reduceres, herunder navnlig, at realvæksten i det offentlige forbrug svarer til ¾ pct. om året i 2014 og 2015 (som i 2015-planen³) og 0,9 pct. om året i 2016-20.

³ Jf. *Mod nye mål – Danmark 2015*, Regeringen 2007.

Boks 1.1**Forudsætninger bag 2020-fremskrivningerne**

Vurderingen af udfordringen for de offentlige finanser på 23 mia. kr. frem mod 2020 – og på 47 mia. kr., når der ses bort fra Genopretningsaftalen – er blandt andet baseret på følgende antagelser:

- Forløbet forudsætter en genopretning af økonomien efter finanskrisen med en højere vækst frem mod 2015, der sikrer, at det aktuelt store outputgab gradvist lukkes.
- Den registrerede ledighed falder til 3½ pct. af arbejdsstyrken i 2015 – svarende til det skønnede strukturelle niveau – og fastholdes på det niveau efterfølgende. Ledigheden udgør dermed 3½ pct. af arbejdsstyrken i gennemsnit over konjunkturerne de kommende årtier.
- Genopretningsaftalen gennemføres, og udgiftsrammerne i aftalen overholdes. Efter 2013 anvendes overvejende beregningstekniske fremskrivningsprincipper, som betyder, at realvæksten i det offentlige forbrug er ca. halvt så stor, som i de seneste 30 år.
- Produktivitetsvæksten antages at være 1½ pct. om året i de private byerhverv.
- Den gennemsnitlige arbejdstid er omtrent uændret frem mod 2020, idet virkninger af Forårspakke 2.0 mv. skønnes at modgå, at ændringer i arbejdsstyrkens alders- og kønssammensætning mv. trækker ned. Der er givetvis et underliggende nedadgående pres på arbejdstiden, som bl.a. kommer til udtryk ved, at et flertal af de beskæftigede ønsker lavere arbejdstid.
- Frem mod 2020 forudsættes en stigning i beskæftigelsesfrekvensen på ca. 3 pct.-point for 15-64-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande set under ét som følge af ændret alderssammensætning. For indvandrere fra ikke-vestlige lande forudsættes isoleret set en stigning i beskæftigelsesfrekvensen på 1 pct.-point og for efterkommere en stigning på 6 pct.-point.
- Skønnet for olie- og gasproduktionen i Nordsøen indregner udover bidrag fra kendte felter og produktionsmetoder et teknologibidrag (øget indvinding i kraft af nye teknologier) og et efterforskningsbidrag (øget indvinding som følge af nye fund).

Krisen har samtidig tydeliggjort, at Danmark står over for en udfordring med lavt vækstpotentiale. Produktivitetsvæksten har været lav gennem en årrække, og selv om beskæftigelsen er vokset, har fremgangen i velstanden været mindre end i mange sammenlignelige lande. Den afdæmpede produktivitetsvækst har samtidig svækket det offentlige indtægtsgrundlag. Det har forstærket presset på de offentlige finanser, fordi væksten i de offentlige udgifter ikke samtidig er sat tilsvarende ned. De kommende år vil den demografiske udvikling reducere arbejdsudbuddet, mens befolkningen vokser, blandt andet fordi antallet af ældre øges. Det medfører pres på de offentlige finanser og begrænser vækstmulighederne i de private erhverv, navnlig hvis væksten i det offentlige forbrug fortsætter og dermed reducerer rekrutteringsgrundlaget for den private sektor.

Dansk økonomi står dermed over for især 3 grundlæggende udfordringer:

- Vækstpotentialet skal styrkes. Uden reformer eller højere produktivitetsvækst er vækstmulighederne meget begrænsede – omkring 1 pct. om året. Med store udfordringer for

både offentlige finanser og vækst er det de private virksomheders vækstbetingelser, der skal styrkes. Det kræver reformer, som kan styrke arbejdsudbud, produktivitet og konkurrenceevne.

- De offentlige finanser skal styrkes væsentligt for at sikre, at den offentlige økonomi hænger sammen på lidt længere sigt. Uden yderligere reformer vil der kun være plads til ca. nulvækst i de offentlige serviceudgifter det næste tiår, for at der kan være (strukturel) balance på de offentlige finanser i 2020.
- Det er et grundlæggende krav, at udgifterne ikke fortsætter med at stige mere end det, som er planlagt og aftalt. Der er indført skærpede styringsmekanismer, men det vurderes ikke at være tilstrækkeligt. Der er behov for at indføre et nyt udgiftsstyringssystem baseret på bindende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner.

1.3 Strategi og målsætninger frem til 2020

Sunde offentlige finanser og en troværdig og konkret strategi, der kan indfri de finanspolitiske mål, der stilles op, vil understøtte lave renter og skabe større sikkerhed om de fremtidige rammevilkår for virksomheder og borgere. Sunde finanser og en troværdig finanspolitisk strategi er dermed et vigtigt grundvilkår for vækst.

Samtidig skal finanspolitikken bidrage til en stabil økonomisk udvikling blandt andet ved at forebygge større ubalancer og overophedning.

I 2020-planen er det centrale omdrejningspunkt for finanspolitikken at sikre mindst strukturel balance på de offentlige finanser i 2020. Samtidig er det et centralt krav, at det strukturelle underskud ikke må overstige ½ pct. af BNP i 2015. Disse mål er Danmarks MTO (Medium Term Objective).

Strukturel balance vil styrke troværdigheden om de offentlige finanser og om fastkurspolitikken og sikre finanspolitiske handlemuligheder i forbindelse med tilbageslag.

Ved at sikre strukturel balance i 2020 med initiativer, der permanent styrker finanserne, vil finanspolitikken samtidig indfri kravet om (mindst) finanspolitisk holdbarhed, givet de beregningsforudsætninger, der ligger til grund, *jf. kapitel 5*. Desuden vil strukturel balance mindske risikoen for, at Danmark igen kommer i konflikt med 3 pct.'s grænsen for offentlige underskud i EU's Stabilitets- og Vækstpagt.

I planen til 2020 kan udfordringerne håndteres gennem de fremlagte reformforslag, som øger den private beskæftigelse, og ved en bedre styring og prioritering af de offentlige udgifter.

Det er et centralt mål i planen, at den private beskæftigelse skal stige med ca. 125.000 personer fra 2010 til 2020 (inkl. konjunkturalisering). De konkrete reformudspil, der er lagt frem, kan sikre, at dette mål nås. Fremgangen i den private beskæftigelse er således på ca. 125.000 personer fra 2010 til 2020 – eller ca. 6½ pct. – givet de forudsætninger der ligger til grund om befolkningsudviklingen og det samfundsøkonomiske forløb i øvrigt, *jf. afsnit 1.4*.

Det er fremgangen i den private beskæftigelse, der sikrer balance i den offentlige økonomi i 2020.

Reformerne vil dermed også styrke vækstpotentialet, som ellers ser ud til at være meget begrænset frem mod 2020. Hvis produktivitetsvæksten ikke forøges, og arbejdsstyrken ikke styrkes med reformer fx af tilbagetrækningssystemet, så kan det underliggende vækstpotentiale skønnes til ca. 1 pct. om året i gennemsnit de næste 10 år. Det er væsentligt mindre end i de seneste 30 år. Den lave vækst i beskæftigelsen og i indkomsterne vil i givet fald stille krav om en meget stram ramme for de offentlige udgifter. Samtidig vil den lave produktivitetsvækst kræve meget lave lønstigninger over en lang årrække, hvis den store svækkelse af konkurrenceevnen siden slutningen af 1990'erne helt eller delvist skal genoprettes.

De reformforslag om tilbagetrækning, SU og førtidspension, som er lagt frem, kan skønsmæssigt forøge vækstpotentialet med ca. ½ pct.-point om året fra 2014-2020 og giver samtidig et markant bidrag til at håndtere den finanspolitiske udfordring.

Derudover er det forudsat, at produktivitetsvæksten i de private (by)erhverv øges fra godt 1 pct. de seneste 15 år til 1½ pct. fremadrettet. Det betyder samlet, at det underliggende vækstpotentiale – dvs. når man ser bort fra konjunkturforhold – kan forøges fra knap 1 pct. til op mod 2 pct. om året frem mod 2020.

Regeringens centrale mål frem mod 2020

- Strukturel balance på de offentlige finanser i 2020. Gældsopbygningen bremses.
- Målet nås med reformer, som øger arbejdsudbuddet, og bedre styring af de offentlige udgifter.
- Den private beskæftigelse skal øges med 125.000 personer fra 2010 til 2020.
- Vækstpotentialet forøges til omkring 2 pct. om året – mod ca. 1 pct. i fravær af nye tiltag.
- De konkrete reformudspil skaber plads til vækst i de offentlige serviceudgifter på godt 4 mia. kr. om året fra 2014-2020.
- De primære offentlige udgifter skal udgøre under 50 pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020. Herunder sigtes mod, at det offentlige forbrug udgør under 27 pct. af (konjunkturrenset) BNP.
- Der foreslås et nyt udgiftspolitisk regime, som er baseret på bindende udgiftslofter for hhv. stat, kommuner og regioner, og som er forankret i en særlig lov om udgiftslofter.
- Fortsat skattestop, så væksten ikke bremses. Så boligejerne er sikret mod skattestigninger. Og så danskerne har tryk for, at deres økonomi ikke pludselig forværres af ekstra skatter.

En forøgelse af produktivitetsvæksten med ½ pct.-point er et ambitiøst krav. Øget produktivitet er først og fremmest et resultat af fornyelse, omstilling og investeringer, som finder sted i den markedsbaserede private sektor. Produktivitetsvæksten i de private virksomheder under-

støttes gennem sunde og stabile rammevilkår, der tilskynder virksomhederne til at udvikle og udnytte deres styrker og som sikrer, at ressourcerne – dvs. arbejdskraft og investeringer – finder hen i de anvendelser, hvor de skaber mest værdi. Konkrete tiltag skal blandt andet styrke konkurrencen, sikre en fortsat veluddannet og fleksibel arbejdsstyrke, god infrastruktur samt forskning, innovation og iværksætteri. Der er iværksat en række initiativer i de senere år, der styrker erhvervslivets vækstvilkår. Disse initiativer vil få stigende effekt i de kommende år og medvirke til at øge produktivitetsvæksten, *jf. afsnit 1.4.*

Hvis de nye reformforslag, der er lagt frem, implementeres, vil potentialet for at styrke arbejdsudbuddet yderligere via lovgivning og ændret praksis mv. være begrænset. De fleste og mest betydningsfulde initiativer, som tidligere er foreslået af eksempelvis Arbejdsmarkedskommissionen og Velfærdskommissionen, vil i så fald være gennemført. De reformmuligheder, der er tilbage på arbejdsmarkedet, har som udgangspunkt mindre rækkevidde, og effekterne har en mere usikker karakter.

I **udgiftspolitikken** skal det være et centralt princip, at aftaler overholdes, og at der kun kan bruges flere penge, når der er truffet konkret beslutning om tiltag, der med høj grad af sikkerhed fremskaffer finansieringen. Udviklingen i udgifterne skal hele tiden være afstemt med målet om strukturel balance i 2020. Derfor skal udgiftspolitikken tilrettelægges med udgangspunkt i et (basis)forløb, hvor der kun indregnes finansiering fra initiativer, der er fundet flertal for.

Det er et centralt skifte i forhold til tidligere planer, hvor udgiftsrammerne ofte blev fastlagt og disponeret først, mens den konkrete finansiering skulle findes senere, typisk med henvisning til reformer, som ikke har været specificeret nærmere, og som det efterfølgende kan være svært at gennemføre.

Vedtages de konkrete reformudspil, der er lagt frem, vil det bidrage til, at der sikres nødvendige ressourcer til kernevelfærdsområder som sundhed, uddannelse og forskning. Konkret kan det offentlige forbrug således vokse med ca. 0,8 pct. om året svarende til godt 4 mia. kr. årligt efter 2013, hvor Genopretningsaftalen løber ud. Hvis reformindsatsen er mindre ambitiøs end det, som er lagt frem, så må væksten i ressourcerne til offentlig service sættes tilsvarende ned.

Med de foreslåede reformer vil rammerne for væksten i serviceudgifterne fra 2013 og frem mod 2020 være på omtrent samme niveau som det, der tidligere er planlagt efter, herunder i 2010-planen fra 2001. Det afgørende er således, at udgifterne ikke skrider og at aftalerne overholdes. Regeringen har derfor fremlagt forslag om at indføre et nyt udgiftsstyringssystem med klare og politisk bindende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. De nye principper foreslås samtidig forankret i en lov om udgiftslofter.

Med de reformer, der er lagt frem, og bedre styring af udgifterne, vil de primære offentlige udgifter udgøre under 50 pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020. Det er en central målsætning i planen. Samtidig er det en vigtig forudsætning, at det offentlige forbrug skal udgøre under 27 pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020, *jf. afsnit 1.3.2.*

Bedre udgiftsstyring, effektivisering og omprioritering og de fremlagte forslag til reformer af tilbagetrækning mv. skaber grundlag for, at den offentlige service kan styrkes på kerneområderne, samtidig med at skattestoppet fastholdes. Miljøklausulen i skattestoppet er justeret, så skattestoppet er robust overfor overgangen til et fossilfrit samfund, uden at skattebyrden øges. Samtidig gennemføres Genopretningsaftalen og indfasningen af skattereformen i Forårspakke 2.0 som planlagt. Der er ikke plads til ufinansierede skattenedsættelser frem mod 2020.

1.3.1 Strukturel balance i 2020 – det primære operationelle finanspolitiske mål

Den centrale finanspolitiske målsætning er, at der skal sikres balance på den strukturelle saldo i 2020. Balance i 2020 med angivelse af konkrete initiativer, der sikrer at målet nås, vil bremse gældsopbygningen, fastholde høj kreditværdighed og derigennem grundlaget for fortsat lavt rentespænd i forhold til Tyskland.

Det skønnes, at der i 2010 er et strukturelt underskud på 1¼ pct. af BNP, og at der omtrent vil være balance i 2013, hvor genopretningsaftalen udløber. Frem mod 2020 svækkes den strukturelle saldo imidlertid igen som følge af den demografiske udvikling mv., selv om væksten i det offentlige forbrug reduceres. Det strukturelle underskud skønnes til 1¼ pct. af BNP i 2020 i fravær af nye tiltag.

Målsætningen om strukturel balance i 2020 vil – når målet er nået – sikre øgede handlemuligheder i finanspolitikken under tilbageslag og overholdelse af reglerne i EU's Stabilitets- og Vækstpagt.

Målet om balance skal ses i sammenhæng med, at de offentlige finanser i Danmark er meget følsomme overfor konjunkturerne og udviklingen på de finansielle markeder. Under et normalt tilbageslag er det ikke usædvanligt, at den offentlige saldo forringes, så den ligger 2-3 pct. af BNP under det strukturelle niveau. Dvs., at Danmark dermed hurtigt vil komme tæt på grænsen for uforholdsmæssigt store underskud på 3 pct. af BNP i Stabilitets- og Vækstpagten.

Bliver underskuddet større end 3 pct., vil Danmark modtage henstilling om at stramme finanspolitikken for at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP, svarende til den henstilling, som Danmark aktuelt har fået for årene 2011-13. Det er på den baggrund, at Danmarks mellemfristede mål for den strukturelle saldo – det såkaldte "Medium Term Objective" (MTO) – i henhold til EU's Stabilitets- og Vækstpagt ikke må være under -½ pct. af BNP.

For 2015 er målsætningen som nævnt, at den strukturelle saldo maksimalt må udvise et underskud på ½ pct. af BNP. Det er netop i overensstemmelse med mindstekravene for Danmark i henhold til Stabilitets- og Vækstpagten. Kravet er lidt mildere end i 2015-planen og Konvergensprogram 2009, hvor målet var strukturel balance i 2015. Det mildere krav skal ses i lyset af, at de foreslåede reformer øger vækstpotentialet og styrker finanserne markant frem mod 2020 og derefter. Hvis der ikke gennemføres sådanne reformer, vil det være relevant at genoverveje målsætningen for 2015.

Sigtet på balance i 2020 indebærer, at finanspolitikken opfylder kravet om (mindst) finanspolitisk holdbarhed. Finanspolitisk holdbarhed stiller imidlertid ikke særlige krav til profilen for den offentlige saldo over tid, eller til hvilket offentligt gældsniveau der stiles mod på langt sigt. Finanspolitisk holdbarhed sikrer dermed ikke mod lange perioder med store underskud og høj gæld.

Kravet om finanspolitisk holdbarhed er derfor et nødvendigt, men ikke et tilstrækkeligt krav med de udfordringer, der tegner sig. I et holdbart forløb vil der være udsigt til strukturelle underskud på 2-3 pct. af BNP i en længere årrække, og ØMU-gælden stiger til ca. 80 pct. af BNP i 2060. Som udgangspunkt vil kravene i Stabilitets- og Vækstpacten dermed ikke være opfyldt, navnlig ikke i perioder med svage konjunkturer, hvor det offentlige underskud vil være væsentligt højere end grænsen på de 3 pct. af BNP. Der vil derfor være risiko for, at det holdbare forløb med store underskud og gæld i lang tid ikke opfattes som troværdigt på de finansielle markeder, *jf. kapitel 5*.

1.3.2 Reforme af efterløn, førtidspension og SU samt bedre udgiftsstyring kan sikre at målene nås

Der er fremlagt tre konkrete forslag til reformer, som kan bidrage til at øge væksten, styrke grundlaget for finansiering af de offentlige udgifter og samtidig sikre, at målet om balance i 2020 nås:

- **Tilbagetrækningsreform:** Udspillet til en tilbagetrækningsreform "*...Vi kan jo ikke låne os til velfærd!*" indeholder en fremrykning af forhøjelserne af efterløns- og folkepensionsalderen i Velfærdsaftalen fra 2006 med 5 år og en gradvis afvikling af efterlønnen. Personer under 45 år får med udspillet ikke mulighed for efterløn. Tilbagetrækningsreformen skønnes at styrke de offentlige finanser frem mod 2020 med ca. 18 mia. kr.
- **SU-reform:** Det fremlagte forslag til en SU-reform sigter på, at unge bliver tidligere færdige med deres uddannelse og træder tidligere ind på arbejdsmarkedet. SU-udspillet indebærer blandt andet, at der kun gives SU inden for normeret studietid. SU-reformen vurderes at styrke de offentlige finanser med ca. 1 mia. kr. i 2020.
- **Reform af førtidspension og fleksjob:** Forslaget til en førtidspensionsreform sigter blandt andet på, at personer under 40 år ikke skal tildeles livsvarig førtidspension, men gennemgår et udviklingsforløb, der skal bidrage til at hjælpe dem tilbage til arbejdsmarkedet. Endvidere målrettes fleksjob-ordningen, blandt andet så løntilskuddet begrænses for personer med relativt høj løn. Reformen af førtidspension og fleksjob skønnes at styrke finanserne med ca. 2 mia. kr. i 2020.

Summen af reformvirkningerne er dermed på 21 mia. kr. frem mod 2020. Det håndterer langt hovedparten af den samlede udfordring med at sikre balance, som skønnes til 23 mia. kr. (efter Genopretningsaftalen), *jf. tabel 1.1*.

Derudover er det forudsat, at realvæksten i det offentlige forbrug udgør ca. 0,8 pct. om året fra 2014 til 2020. Det er den vækstramme, der skabes plads til som følge af reformerne – samtidig med at der er strukturel balance i 2020.

Tabel 1.1
Effekt af reformer mv. i 2020 på strukturel saldo og beskæftigelse

	Strukturel saldo		Beskæftigelse
	Mia. kr.	Pct. af BNP	1.000 personer
Udfordring til 2020	-23	-1,25	-
Bidrag fra:			
+ Reform af SU og førtid.	3	0,15	10
+ Tilbagetrækningsreform	18	1,0	70
+ Lavere forsvarsudgifter	2	0,1	-
2020-forløb	0	0,0	80

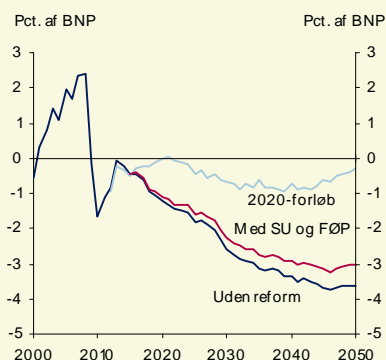
Anm.: Forsvarsudgifter omfatter effektiviseringer inden for forsvaret, som kan frigøre 2 mia. kr. årligt fra 2015 og frem. Realvæksten i det offentlige forbrug udgør samlet set 0,8 pct. årligt i 2014-20. Det er lidt mindre end i udfordringsforløbet. Skattestoppet er indregnet til og med 2020. Samlet er bidraget til at løse udfordringen 23 mia. kr. Beskæftigelsesvirkningerne i tabel 1.1 er inkl. støttet beskæftigelse, navnlig fleksjob.

Kilde: Egne beregninger.

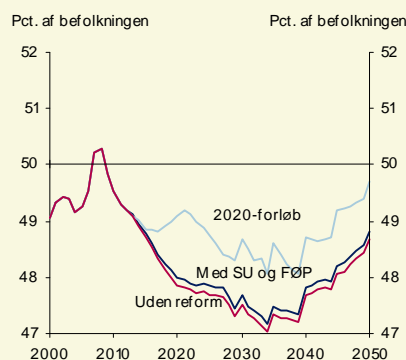
Realvæksten i det offentlige forbrug er lidt mindre end det, som følger af de beregningstekniske antagelser, der normalt anvendes i fremskrivningerne på længere sigt – og som indgår i vurderingen af udfordringernes størrelse. For at sikre råderum til især sundhed og uddannelse inden for den nye ramme, gennemføres effektiviseringer inden for forsvaret, som kan frigøre 2 mia. kr. årligt fra 2015 og frem. Sammen med de øvrige udgiftspolitiske forudsætninger og den fremgang i beskæftigelse og produktion, som reformerne giver anledning til, vil de primære offentlige udgifter falde fra ca. 55 pct. af BNP i dag til knap 50 pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020. Det er den centrale betingelse for, at målet om balance nås.

Initiativerne kan samtidig sikre, at de offentlige finanser vil være relativt tæt på balance frem mod 2050, *jf. figur 1.9*. Den store svækkelse af den offentlige saldo, der ellers var udsigt til i denne periode som følge af de demografiske forhold og faldende olieindtægter, bliver dermed modvirket. Tiltagene er tilstrækkelige til at sikre, at den offentlige ØMU-gæld stabiliseres på omkring 40-45 pct. af BNP, og den offentlige nettogæld holdes tæt på nul, *jf. figur 1.11 og 1.12*. I 2030 er den offentlige gæld knap 15 pct. af BNP lavere end i et forløb uden reformerne.

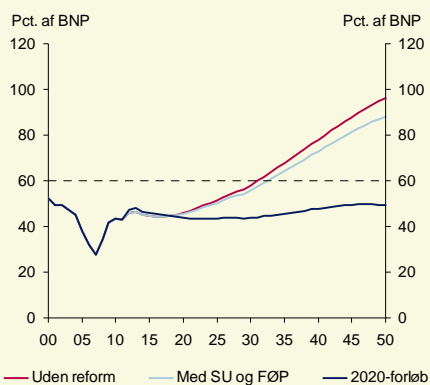
Figur 1.9
Strukturel saldo uden tiltag og i 2020-forløbet inklusive reformer mv.



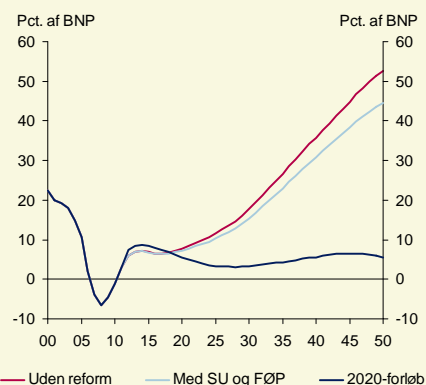
Figur 1.10
Beskæftigelsesvirkning af reformerne (ustøttet beskæftigelse)



Figur 1.11
ØMU-gæld, 2000-2050



Figur 1.12
Nettogæld, 2000-2050



Anm.: I figur 1.10 er vist den ordinære eller ustøttede beskæftigelse, dvs. beskæftigelsen ekskl. støttede job som fx fleksjob, aktivering i jobtræning mv.

Kilde: Egne beregninger.

Forbedringen af de offentlige finanser afspejler, at reformerne øger den andel af befolkningen, som er beskæftiget. Tilbagetrækningsreformen kan i sig selv øge beskæftigelsen med ca. 70.000 personer i 2020. Hertil kommer et bidrag på knap 10.000 personer fra de fremlagte udspil til SU-reform og reform af fleksjob og førtidspension.

I forløbet, hvor virkningen af de tre reformudspil er indregnet, fastholdes andelen i ustøttet beskæftigelse dermed på omkring 49 pct. af befolkningen frem mod 2040, jf. figur 1.10. Det er ca. ½ pct.-point mindre end gennemsnittet fra 2000 til 2010 – og markant under niveauet i 2008, hvor der var stort pres på arbejdsmarkedet, og de demografiske forhold var mere gun-

stige. I forløbet uden yderligere tiltag falder den ustøttede beskæftigelse til ca. 47½ pct. af befolkningen frem mod 2040, hvilket er det laveste niveau siden 1960'erne.

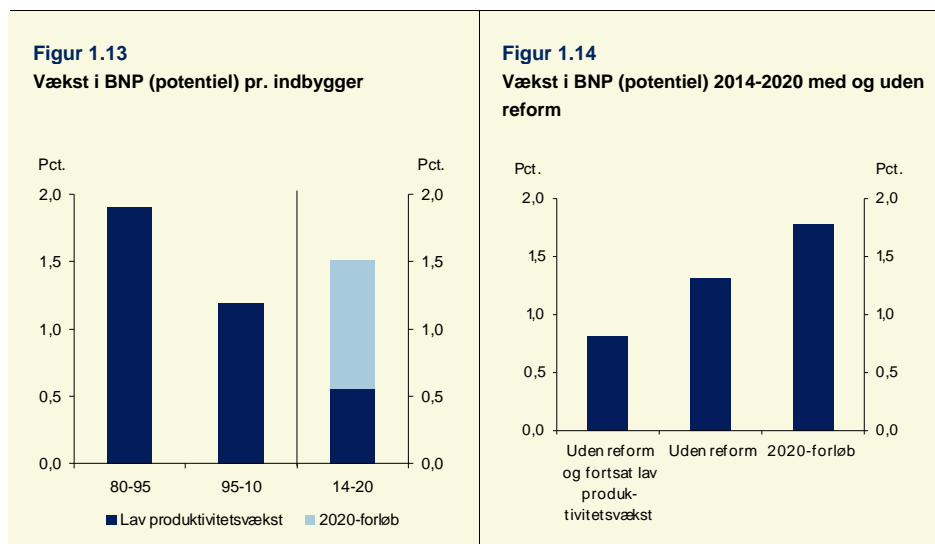
1.4 Vækstpotentialet i dansk økonomi understøttes af reformerne

Det seneste årti har væksten i BNP per indbygger været afdæmpet. Det afspejler især en lav vækst i produktiviteten i forhold til tidligere og i forhold til andre lande.

Hvis ikke der gennemføres yderligere reformer, der styrker arbejdsudbuddet, eller produktivtetsvæksten øges, er der udsigt til fortsat svag potentiel vækst frem mod og efter 2020. Det afspejler, at den demografiske udvikling vil trække ned i arbejdsudbuddet, samtidig med at væksten i arbejdsproduktiviteten er faldet de seneste 15 år til et lavt niveau. Vækstpotentialet frem mod 2020 skønnes dermed til knap 1 pct. per år frem mod 2020, hvis de foreslåede reformer af efterløn mv. ikke gennemføres, og hvis produktivtetsvæksten ikke løftes. Fremgangen i indkomster og velstand vil dermed blive mindre frem mod 2020 end i de foregående 30 år. Med reformer af især tilbagetrækningssystemet, men også af førtidspension og SU, styrkes vækstpotentialet samlet med ca. ½ pct. pr. i år i gennemsnit frem mod 2020.

I 2020-forløbet er det forudsat, at den årlige trend-vækst i arbejdsproduktiviteten i de private byerhverv løftes til 1½ pct. om året. Det er ca. ½ pct.-point mere end gennemsnittet siden 1995 og svarer omtrent til, at produktivtetsvæksten kommer op på gennemsnittet i 1990-2012.

Øges produktivtetsvæksten som forudsat, vil vækstpotentialet styrkes yderligere til knap 2 pct. om året i 2014-2020, *jf. figur 1.14*. Dvs., at produktion og indkomster dermed kan stige med knap 2 pct. om året på lidt længere sigt, uden at fremgangen bremses af uholdbare lønstigninger og pres på konkurrenceevnen.



Kilde: Egne beregninger.

Dermed vil væksten i BNP per indbygger omtrent nå op på samme niveau som i de seneste 30 år. Samlet skønnes det, at de nævnte reformer af tilbagetrækning, SU og førtidspension mv. kan forøge BNP med knap 3 pct. i 2020. Tilbagetrækningsreformen skønnes som nævnt alene at øge beskæftigelsen med ca. 70.000 personer i 2020. Det skal ses i sammenhæng med, at arbejdsudbuddet falder svarende til ca. 65.000 fuldtidspersoner frem mod 2020 som følge af den demografiske udvikling – hvoraf godt 40.000 afspejler et fald i arbejdsstyrken og resten skyldes vigende gennemsnitlig arbejdstid. En del af dette fald ventes dog modvirket af initiativer, som er gennemført de senere år.

Med reformerne af tilbagetrækningssystemet og den moderate vækst i det offentlige forbrug, som indgår i Reformpakken 2020, øges vækstmulighederne for den private sektor væsentligt.

Samlet kan den private beskæftigelse stige med ca. 125.000 personer frem til 2020, selv om de demografiske forhold reducerer arbejdsstyrken. Udover den forudsatte normalisering af konjunktursituationen frem mod 2015 skaber de fremlagte reformforslag plads til en fremgang på knap 60.000 jobs i den private sektor strukturelt – dvs. når der ses bort fra bidraget fra normalisering af konjunkturerne (som isoleret set kan forklare 67.000 ud af de knap 125.000 private jobs). Den private, strukturelle beskæftigelse skønnes i forvejen at være steget med ca. 110.000 personer fra 2001 til 2010 (6 pct.). Øget privat beskæftigelse er en forudsætning for at sikre finansieringsgrundlaget for de offentlige udgifter.⁴

⁴ Den private beskæftigelse kan samlet stige med ca. 125.000 personer fra 2010 til 2020. Det skal ses i sammenhæng med, at normaliseringen af konjunkturerne indebærer en stigning i den private beskæftigelse på ca. 67.000 personer. Hertil kommer den samlede virkning af reformudspillene på ca. 82.000 personer fratrukket ca. 9.000 personer, som er den del af virkningen, der vedrører den offentlige sektor. Tidligere gennemførte reformer bidrager til at øge den private beskæftigelse med ca. 25.000 personer. I modsat retning trækker den demografiske udvikling, som isoleret set skønnes at reducere den private beskæftigelse med ca. 42.000 personer.

I fravær af disse initiativer ville en stor del af faldet i den private beskæftigelse under krisen være af permanent karakter.

De reformudspil, der indgår i 2020-planen, skal ses i forlængelse af de vækstinitiativer, der er gennemført de senere år, *jf. boks 1.2*. Skatteaftalerne i 2004, 2007 og 2009 har medført en reduktion af den gennemsnitlige marginalskat for fuldtidsbeskæftigede på godt 7 pct.-point samt indførelsen af beskæftigelsesfradraget, som styrker tilskyndelsen til beskæftigelse.

Boks 1.2

Centrale vækstinitiativer siden 2001

- **Investeringer i viden.** Med velfærds- og globaliseringsaftalerne fra 2006 indføres et løft på 10 mia. kr. til investeringer i forskning, uddannelse, innovation og iværksætteri fra 2007 til 2012.
- **Lavere skat på den sidst tjente krone.** Skatten på den sidst tjente krone er reduceret med 5-10 pct.-point for stort set alle lønmodtagergrupper, så arbejdsudbuddet øges, og tilskyndelsen til at uddanne sig eller på anden vis yde en ekstra indsats styrkes.
- **Tilbagetrækningsreform.** Med Velfærdsaftalen fra 2006 blev der gennemført en ambitiøs tilbage-trækningsreform, som skønnes at styrke beskæftigelsen med op mod 10 pct. i 2040.
- **Arbejdsmarkedsreformer.** En række arbejdsmarkedsreformer, herunder dagpengereformen i Genopretningsaftalen, styrker jobsøgningen og tilskyndelsen til at arbejde.
- **Lavere selskabsskat.** Selskabsskatten er sat ned fra 30 til 25 pct. for at skabe investeringer, højere produktivitet og et mere robust skattegrundlag i en stadig mere globaliseret verden.
- **Administrative byrder.** De administrative byrder på virksomhederne er lettet med næsten 25 pct. siden 2001.
- **Erhvervspakke.** For at understøtte vækst og eksport er der gennemført en målrettet indsats for at forbedre finansieringsmulighederne mv. for små og mellemstore virksomheder.
- **Vækstpakke i aftale om Finansloven for 2011.** Lempelse af iværksætterskatten, omlægning af forskerskatteordningen, så det bliver lettere at tiltrække højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft, momslettelse på hotelydelser, aftale med pensionssektoren om at styrke markedet for risikovillig kapital med op til 10 mia. kr. mv.
- **Konkurrencepakke,** der skal skabe øget konkurrence i byggeriet, detailhandlen og andre serviceerhverv, samt øge konkurrencen om de offentlige opgaver.

Skatteaftalerne – inklusive skatteforhøjelserne i Genopretningsaftalen – skønnes at have medført en stigning i arbejdsudbuddet svarende til 35.000 personer. Det er især skattereformen i 2009, der bidrager til øget arbejdsudbud. Skattereformen fra 2009 skønnes at øge velstanden på sigt med ca. 1½ pct. af BNP.

Samtidig er selskabsskatten sat ned fra 30 pct. i 2001 til 25 pct., blandt andet finansieret ved at stramme afskrivningsregler og beskære rentefradrag. Indenfor person- og selskabsbeskatningen er hovedparten af de forslag, som Skattekommissionen og Velfærdskommissionen lagde frem, gennemført.

På arbejdsmarkedsområdet er hovedparten af forslagene fra Arbejdsmarkedskommissionen og Velfærdskommissionen efterhånden også gennemført.

Dagpengereformen i 2010, som indebærer en forkortelse af dagpengeperioden til 2 år og en stramning af genoptjeningskravet for dagpenge, skønnes at styrke arbejdsudbuddet med ca. 13.000 personer og modvirker øget langtidsledighed.

Desuden omfatter arbejdsmarkedsinitiativerne blandt andet styrkede rådighedskrav, tidligere aktivering, harmonisering af dagpengeregler for over 55-årige, ændringer i reglerne for supplerende dagpenge, kontanthjælpsloft, starthjælp og 450-timersreglen for optjening af kontanthjælp.

Hertil kommer tilbagetrækningsreformen fra 2006, som indebærer, at efterløns- og pensionsalderen øges med 2 år fra 2019, og at aldersgrænserne derefter indekseres med levetiden. Med de aktuelle prognoser for levetiden skønnes denne reform at forøge beskæftigelsen med ca. 200.000 personer i 2040.

Endvidere styrkes vækstbetingelserne i kraft af globaliseringsindsatsen, der blandt andet omfatter målsætningerne om, at alle unge skal gennemføre en ungdomsuddannelse (mindst 95 pct.) og mindst 50 pct. en videregående uddannelse. De seneste år er optaget på uddannelserne øget markant blandt andet i kraft af de initiativer, der er taget siden 2006.

De offentlige forskningsbevillinger er øget fra 0,7 til godt 1 pct. af BNP. Det svarer til et løft på ca. en tredjedel, der er indfaset fra 2006 til 2010. Den seneste politiske aftale om fordeling af globaliseringsreserven til forskning og udvikling rummer blandt andet målrettede investeringer i forskning på energi-, sundheds-, og fødevarerområdet. Aftalen indebærer samtidig en styrkelse af en række eksisterende initiativer inden for innovation og vidensspredning.

Infrastrukturen forbedres, blandt andet i kraft af de midler, der er afsat til infrastruktur fonden, som blev etableret i 2009. Infrastruktur fonden skal finansiere en betydelig udbygning af både vej- og banetrafik mv., og skal ses i sammenhæng med en række andre store infrastrukturprojekter, herunder etableringen af Fjernforbindelsen til Tyskland, metro- og letbane projekter i større byer mv.

Erhvervslovgivningen er moderniseret, og de administrative byrder for virksomhederne er lettet med næsten 25 pct. i forhold til niveauet i 2001. Markedet for risikovillig kapital styrkes blandt andet i kraft af aftalen med pensionskasserne om investeringer i små og mellemstore virksomheder og iværksættere for op imod 10 mia. kr. Der er endvidere indgået aftale om en Konkurrencepakke, der skal fremme konkurrencen inden for detailhandlen, byggeriet og andre serviceerhverv samt i den offentlige sektor.

Reformer og vækstinitiativerne vil bidrage til at løfte produktiviteten i de kommende år, men der er også behov for nye initiativer. I løbet af foråret vil indsatsen derfor blive fulgt op af nye vækstinitiativer, der understøtter ny vækst og nye arbejdspladser.

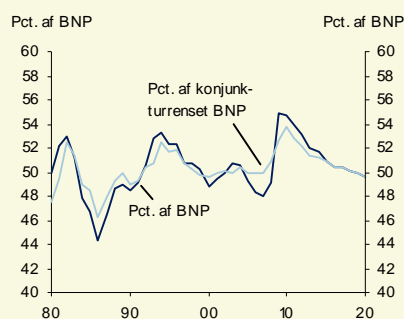
1.5 Udgiftsstyring og rammen for vækst i de offentlige udgifter

De primære offentlige udgifter (dvs. udgifterne ekskl. renter) udgjorde ca. 55 pct. af BNP i 2010. Det er mere end i alle andre OECD-lande. Udgifterne er steget kraftigt i forhold til det konjunkturrensede BNP, som afspejler den underliggende udvikling i det offentlige indtægtsgrundlag. De primære udgifter er blandt andet steget som følge af lempelser af finanspolitikken, og at aftalerne med kommuner og regioner om udgiftspolitikken ikke er blevet overholdt.

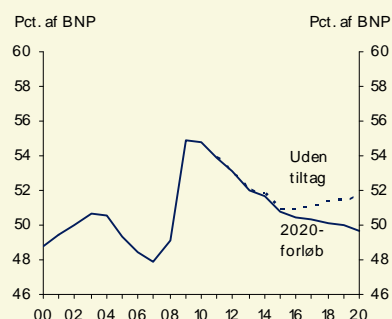
I 2020-forløbet falder de primære udgifter samlet set fra ca. 55 pct. af BNP i 2010 til knap 50 pct. af (konjunkturrensset) BNP i 2020, jf. figur 1.15 og 1.16. Det afspejler, at forslagene om reformer inden for tilbagetrækning, SU- og førtidspension reducerer udgiftsandelen frem mod 2020 med godt 2 pct. af BNP – i kraft af større beskæftigelse og produktion, og fordi udgifterne til overførsler mindskes. Samtidig vil den forudsatte normalisering af konjunkturerne frem mod 2015 bidrage til lavere udgiftstryk via højere produktion og lavere udgifter til blandt andet arbejdsløshedsdagpenge og aktivering.

Det er på baggrund af det samlede forløb en central betingelse i planen, at de primære udgifter skal reduceres til under 50 pct. af (konjunkturrensset) BNP i 2020.

Figur 1.15
Primære udgifter i 2020-forløbet, 1980-2020



Figur 1.16
Primære udgifter i 2020-forløbet og i grundforløbet uden tiltag, 2000-2020



Anm.: Der er korrigeret for tilbagebetalingen af indbetalte efterlønsbidrag i 2012 i forlængelse af udspillet til en tilbagetrækningsreform.

Kilde: Egne beregninger.

Det offentlige forbrug – dvs. de offentlige serviceudgifter til blandt andet sundhed og ældrepleje, uddannelse, sociale institutioner samt forsvar, politi og administration mv. – udgør godt og vel halvdelen af de samlede primære udgifter.

Med de reformforslag, som er lagt frem, kan væksten i det offentlige forbrug udgøre ca. 0,8 pct. i årene fra 2014 til 2020, samtidig med at skattestoppet videreføres. Det svarer til et årligt

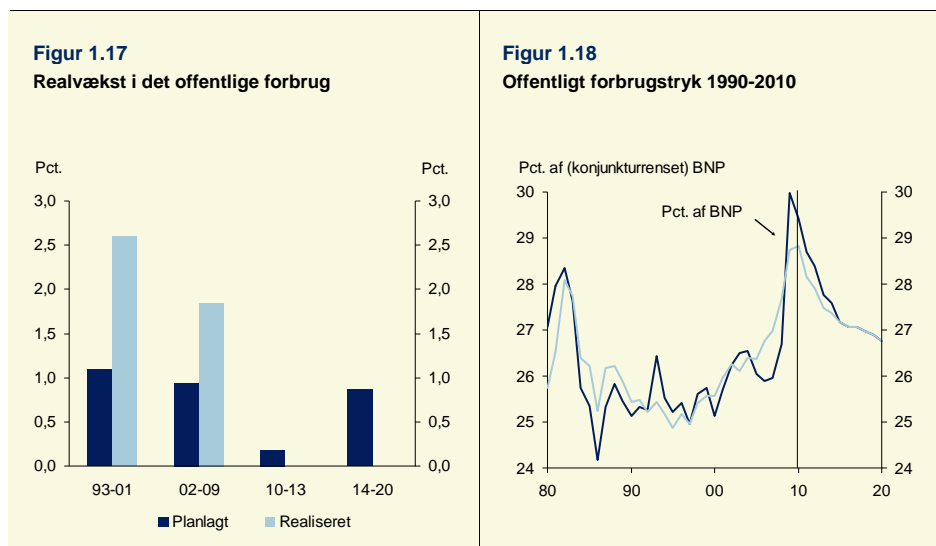
løft i ressourcerne til service på ca. 4 mia.kr. Væksten i det offentlige forbrug i disse år kan dermed nogenlunde svare til det, der tidligere er planlagt efter, herunder i 2010-planen fra 2001. Samtidig er det demografiske træk dog lidt større frem mod 2020 end i perioden fra 2000 til 2010.

Med den forudsatte realvækst skønnes de offentlige forbrugsudgifter at falde fra knap 29 pct. af konjunkturrenset BNP i 2010 til 27 pct. i 2020. Det vil fortsat være et højere udgiftsniveau end i alle år fra 1984 og frem til 2007, *jf. figur 1.18*. Det er på den baggrund et vigtigt pejlemærke, at det offentlige forbrug maksimalt kan udgøre 27 pct. af konjunkturrenset BNP i 2020, når de fremlagte reformerne gennemføres⁵.

Forbrugsudgifternes andel af BNP afhænger blandt andet af væksten i produktionen – og dermed af den forudsatte produktivitetsvækst i den private sektor. I fremskrivningen forudsættes en produktivitetsvækst på ca. 1½ pct. i gennemsnit i perioden (i de private byerhverv). Det er mere end i årene siden 1995. Hvis den højere produktivitetsvækst ikke realiseres, må væksten i de offentlige udgifter reduceres for at sikre balance i 2020. Det sker som udgangspunkt via den automatiske satsregulering af overførslerne og ved, at de offentlige lønninger normalt følger udviklingen i de private lønninger. Men det kræver typisk også en lidt lavere realvækst i det offentlige forbrug.

Gennem de seneste årtier har der været en systematisk tendens til, at det offentlige forbrug er steget mere end planlagt, navnlig som følge af, at kommuner og regioner/amter har brugt flere penge end aftalt, samt at dette merforbrug efterfølgende ikke er blevet redresseret. Siden 2000 har realvæksten i det offentlige forbrug således været ca. dobbelt så stor som det planlagte. I 1990'erne var skredet lidt større, *jf. figur 1.17*. Siden 1992 er der dermed samlet tale om en stigning i de offentlige forbrugsudgifter på 90 mia. kr. i faste priser, som ikke var planlagt på forhånd.

⁵ Grænsen for forbrugsudgifterne i 2020 er større end pejlemærket i 2015-planen, som indebærer, at udgifterne skulle være omkring 26½ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2015. Den større udgiftsandel skal blandt andet ses i sammenhæng med, at den demografiske udvikling medfører øget efterspørgsel efter offentlige serviceydelser fra 2015 til 2020.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er som nævnt et grundvilkår, at væksten i de offentlige udgifter skal bringes ned. Det kræver først og fremmest, at der indføres mekanismer, som kan sikre, at udgifterne følger det spor, der planlægges efter, *jf. også boks 1.3*. Det gennemsnitlige årlige udgiftsskred for det offentlige forbrug siden 1992 har i gennemsnit udgjort 5 mia. kr. om året. Dermed svarer det gennemsnitlige forbrugsskred i kun 2-3 år til virkningen af en fuld afvikling af efterlønnen. Der er derfor ikke nogle økonomisk-politiske initiativer, der kan sættes i stedet for en reduktion af væksten i udgifterne. Samtidig viser erfaringerne, at offentlige udgifter er vanskelige at reducere, når de først er steget – også selv om stigningen ikke har været planlagt.

Boks 1.3**Det offentlige forbrug kan ikke fortsætte med at vokse mere end planlagt**

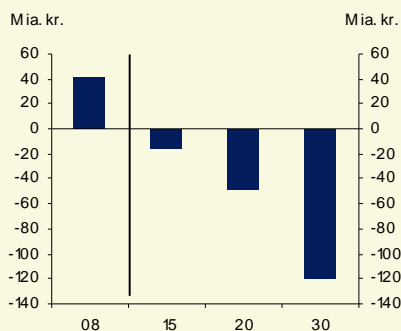
Hvis det offentlige forbrug igen vokser ca. dobbelt så hurtigt som den planlagte ramme på ca. 0,8 pct. fra 2014 til 2020, svarer det til en årlig vækst på ca. 1,6 pct. Dermed kan det strukturelle underskud på de offentlige finanser stige til godt 2½ pct. af BNP i 2020 og 6½ pct. af BNP i 2030, jf. figur a. I forløbet er der ikke indregnet virkninger af reformer af efterløn mv.

Der er risiko for, at fortsatte udgiftsskred i det offentlige forbrug, som ikke modsvares af andre besparelser, vil føre til et endnu mere uholdbart forløb, idet så markante underskud og gæld kan føre til højere renter, lavere vækst samt øge de offentlige rentebetalinger. Den viste beregning viser således alene de direkte virkninger af fortsat høj vækst i det offentlige forbrug, når det antages, at opsvinget kan fastholdes, og konjunkturerne normaliseres frem mod 2015. Endvidere forudsætter forløbet, at den strukturelle ledighed fastholdes på 3½ pct. af arbejdsstyrken.

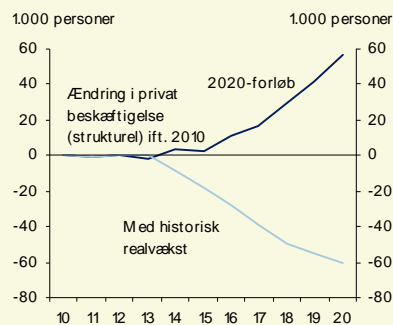
Hvis der ikke gennemføres reformer, og væksten i det offentlige forbrug og den offentlige beskæftigelse fortsætter som i de seneste 30 år, kan den private strukturelle beskæftigelse falde med omkring 60.000 personer frem til 2020, jf. figur b. Det afspejler, at arbejdsudbuddet så vil falde, og at øget offentlig beskæftigelse frem mod 2020 efterhånden vil fortrænge privat beskæftigelse, fordi øget offentlig beskæftigelse svækker private virksomheders rekrutteringsmuligheder.

Figur a

Offentlig saldo frem mod 2030 ved fortsat mervækst i det offentlige forbrug i forhold til det planlagte

**Figur b**

Udvikling i strukturel privat beskæftigelse med fortsat høj realvækst eller med reformer



Anm.: I forløbet med fortsat udgiftsskred i det offentlige forbrug antages det offentlige forbrug at vokse med 1,6 pct. årligt fra 2014 og frem.

Kilde: Egne beregninger.

Den moderate ramme til vækst i serviceudgifterne skal prioriteres til kernevelfærdsområder som især sundhed, uddannelse og forskning mv. Samtidig skal en fortsat indsats for at sikre større effektivitet i den offentlige opgavevaretagelse frigøre ressourcer til de borgernære områder.

Blandt andet vil der blive omprioriteret 2 mia.kr. årligt fra 2015 og frem fra forsvaret til kernevelfærdsområderne. De 2 mia. kr., der frigøres gennem effektiviseringer og bedre ressourceudnyttelse på forsvarrets område, svarer til ca. 10 pct. af de samlede forsvarsudgifter i 2015. Som led i det nuværende forsvarsforlig er der igangsat en række analyser, der skal gøre forsvaret mere effektivt. Andre lande i Europa har gennemført eller gennemfører tilpasninger på forsvarsområdet, fx Sverige, Frankrig og Storbritannien.

Desuden fortsættes arbejdet med at styrke effektiviteten og frigøre ressourcer til bedre, borgernær service i kommuner såvel som regioner. Styrket effektivitet og bedre ressourceudnyttelse skal understøttes med konkrete initiativer på tværs af kommuner og regioner, der blandt andet styrker digitaliseringen, sikrer bedre og billigere offentlige indkøb, afbureaukratiserer regler og procedurer og øger konkurrenceudsættelsen.

Styrket effektivitet og produktivitet – herunder også højere kvalitet – i den offentlige opgavevaretagelse betyder, at væksten i økonomien øges, selv om det ikke registreres i de normale tal for BNP osv. Effektivitetsfremskridt og bedre anvendelse af ressourcerne betyder konkret, at serviceniveauet på det pågældende område kan styrkes uden at tilføre flere midler. Det er imidlertid kun, hvis produktivetsgevinsten hentes ind gennem reelle besparelser, at effektiviseringer kan øge ressourcerne til andre områder.

De offentlige investeringer blev forøget væsentligt i 2009 og 2010 og forudsættes normaliseret fra et historisk højt niveau i 2011 til 1¼ pct. af BNP i 2020. For at understøtte vækstmulighederne og det generelle serviceniveau er der truffet beslutning om investeringer i sygehuse, daginstitutioner, skoler, veje og jernbaner.

Udgiftspolitikken tilrettelægges i et basisforløb, der kun indregner vedtagne initiativer
I 2010- og 2015-planerne blev der fremlagt prioriteringer i udgifts- og skattepolitikken, som var afstemt med de finanspolitiske mål i planerne, men finansieringen var som hovedregel baseret på reformer mv., som endnu ikke var vedtaget eller konkretiseret ved planernes fremlæggelse. Den tilgang var relevant, da der var store overskud, og opgaven var at forberede Danmark på en lang periode med demografisk pres på finanserne og vigende skatteindtægter blandt andet fra Nordsøen.

I den nuværende situation er denne tilgang imidlertid ikke troværdig. Underskuddet på de offentlige finanser skønnes i 2011 til ca. 70 mia. kr. Danmark er i EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud, og de finanspolitiske udfordringer er øget efter finanskrisen. Samtidig er presset på finanserne fra demografi mv. nu i gang.

Reformpotentialer på arbejdsmarkedet er desuden væsentligt mindre end ved starten af årtusindeskiftet. De fleste af de reformer, der blev foreslået af Velfærdskommissionen, Skattekommissionen og Arbejdsmarkedskommissionen er således gennemført i forskellige varianter. På de områder, hvor der fortsat er et stort potentiale, er der fremlagt konkrete forslag. Det er især inden for tilbagetrækningssystemet, men også inden for SU og førtidspension/fleksjob.

Mulighederne for at styrke finanserne via større beskæftigelse skal desuden ses i lyset af, at den registrerede ledighed i forvejen antages at udgøre 3½ pct. af arbejdsstyrken i gennemsnit over konjunkturerne de kommende mange årtier.

Som udgangspunkt tilrettelægges den praktiske finanspolitik på den baggrund med udgangspunkt i et **basisforløb**, hvor der kun indregnes finansieringsinitiativer, som der er fundet flertal for. I basisforløbet gælder konkret:

- at væksten i det offentlige forbrug følger Genopretningsaftalen frem mod 2013, hvorefter rammen fastlægges således, at der som minimum er strukturel balance på de offentlige finanser i 2020.
- Virkningerne af finansieringsinitiativer, der endnu ikke er fundet et flertal for, indregnes ikke i basisforløbet.

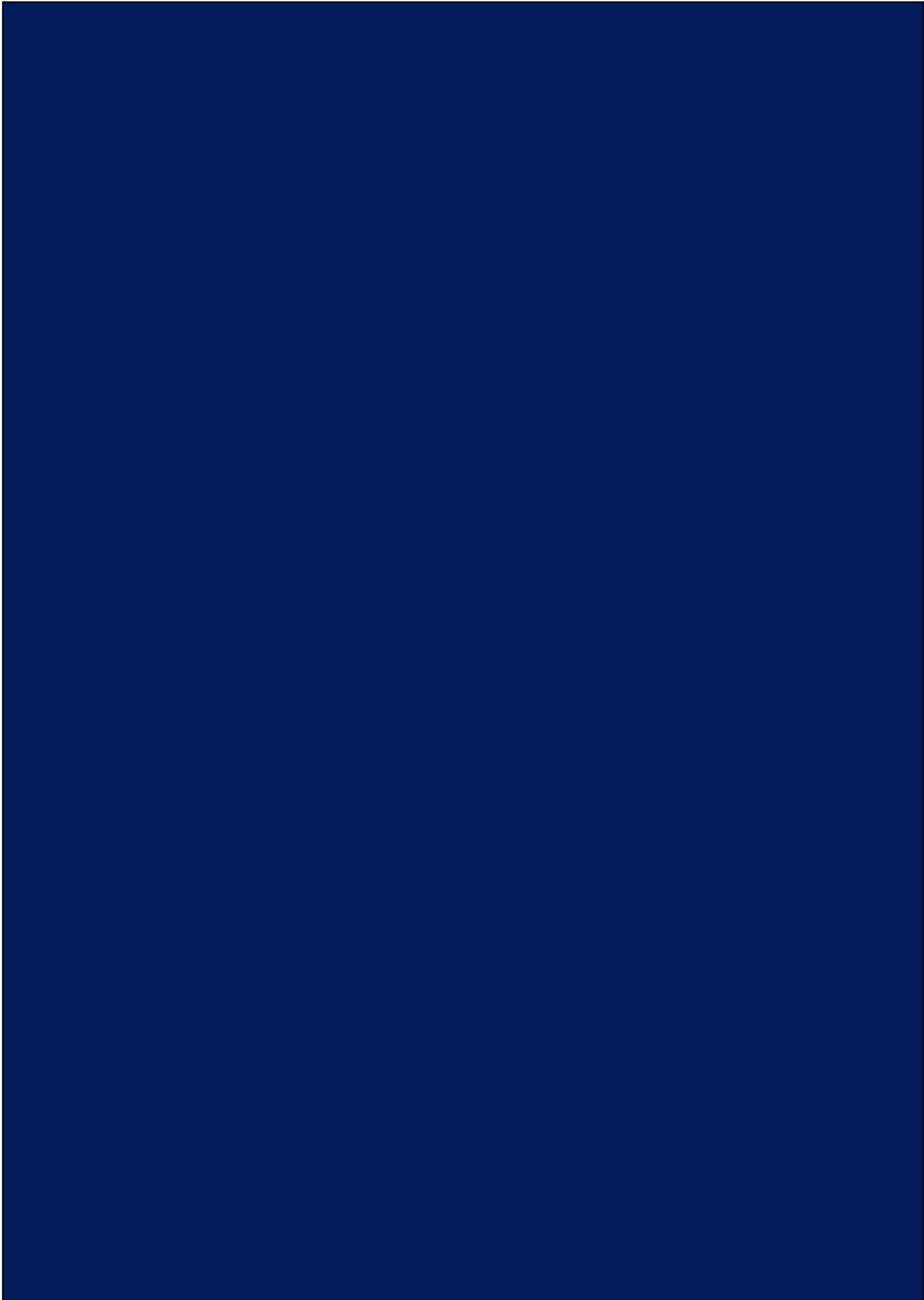
Basisforløbet kræver som udgangspunkt, at det offentlige forbrug højst vokser med godt 0,1 pct. årligt i perioden 2014-2020. Det svarer til ca. ½ mia. kr. og er under 1/10 af den realvækst, som er realiseret siden 2000. I dette forløb – som er afstemt med balance på finanserne i 2020 – udgør udgifterne til offentlig service knap 26½ pct. af konjunkturrensset BNP i 2020. En udgiftsvækst på kun 0,1 pct. om året frem mod 2020 vil være vanskelig at realisere.

Gennemføres de reformer af tilbagetrækning, SU samt fleksjob og førtidspension, der er lagt frem, styrkes de offentlige finanser. Det skaber mulighed for øgede udgifter til fx uddannelse og sundhed. Dermed kan vækstrammen som nævnt hæves til 0,8 pct. årligt. Det svarer til godt 4 mia. kr. årligt.

Den planlagte udgiftsvækst skal følges op af bindende udgiftslofter og bedre styring

I både 2010- og 2015-planen var det en grundlæggende forudsætning, at rammen til vækst i det offentlige forbrug skulle reduceres i forhold til de foregående årtier. Men planerne fulgte ikke i tilstrækkelig grad denne erkendelse op med konkrete instrumenter, som kunne sikre, at de planlagte udgiftsrammer og pejlemærker også blev overholdt. Udgifterne er i mange år vokset mere end planlagt.

I forlængelse af de skærpede styringsmekanismer, der er indført med Genopretningsaftalen, er der behov for at styrke rammen for styringen af de offentlige udgifter. Regeringens udspil til et nyt udgiftspolitisk system er nærmere beskrevet i "Bedre udgiftsstyring – udgiftslofter for stat, kommuner og regioner" (april 2011) og i *kapitel 6*.



2. Det samfundsøkonomiske forløb frem til 2020

2.1. Indledning

Det økonomiske forløb frem til og med 2012 tager udgangspunkt i prognosen i Økonomisk Redegørelse, december 2010. Der er foretaget justeringer af prognosen i lyset af tilkomne økonomisk-statistiske oplysninger, herunder det foreløbige nationalregnskab for 2010. Dertil kommer beregnede virkninger i 2012 af udbetalinger af efterlønsbidrag mv. som følge af forslaget om tilbagetrækningsreform.

I 2013-20 er der tale om et beregningsteknisk forløb med en normalisering af konjunktursituationen frem mod 2015 og balance på de offentlige finanser i 2020 inkl. reform af tilbagetrækningsystemet, førtidspension og fleksjob samt SU og med prioriteringerne vedrørende offentlig forbrugsvækst og skat, herunder videreførelse af skattestoppet til 2020.

2.2. Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold

Prognosen frem til og med 2012 i *Økonomisk Redegørelse*, december 2010, er baseret på, at den internationale vækst bliver mere selv bærende, samtidig med at de omfattende finans- og pengepolitiske lempelser og støtteforanstaltningerne til den finansielle sektor begynder med at blive udfaset. Der regnes med vækstrater i udlandets BNP (vejet med betydningen for dansk industrieksport) på godt 2 pct. i både 2011 og 2012, *jf. tabel 2.1*. Frem til 2015 forudsættes en fortsat genopretning af den økonomiske aktivitet i udlandet med gradvis mindskelse af output- og beskæftigelsesgab og en gennemsnitlig årlig BNP-vækst på knap 3 pct. baseret på OECD's mellemfristede fremskrivning i *Economic Outlook 88*.

Tabel 2.1
Forudsætninger om udlandsvækst, rente og oliepris

	2009	2010	2011	2012	2013-15	2016-20
Årlig stigning, pct.						
Realt BNP samhandelspartnere	-0,4	2,4	2,1	2,2	2,9	2,2
Real markedsvækst, industrivarer	-10,7	6,9	5,9	6,3	7,1	5,3
Oliepris (Brent), USD pr. td., 2010-priser	62	80	106	100	96	108
Dollarkurs, kr. pr. \$	5,4	5,6	5,4	5,4	5,5	5,6
Rente 10-årig dansk statsobligation, pct. p.a.	3,6	2,9	3,4	4,0	4,5	5,3

Anm.: Oliepris og rente i henholdsvis 2013-15 og 2016-20 er i periodens slutår.

Kilde: Reuter, Ecwin, OECD og egne beregninger.

Udlandsforudsætningerne ligger forholdsvist tæt op ad Kommissionens foreløbige forårsprognose og de fælles eksterne forudsætninger, som medlemslandene (navnlig euro- og ERM II-lande) som udgangspunkt bør lægge til grund for stabilitets- konvergensprogrammer, jf. kapitel 4.

Fra 2015 til 2020 forudsættes den internationale vækst at være på linje med den anslåede potentielle vækst. Den handelsvejede BNP-vækst i udlandet ventes på baggrund heraf at blive omkring 2¼ pct. pr. år i gennemsnit i denne periode.

Disse forudsætninger indebærer, at markedsvæksten for dansk industrieksport bliver henholdsvis ca. 7 og 5¼ pct. pr. år i årene 2013-15 og 2015-20 mod omkring 6 pct. i 2010-12. Markedsvæksten vil dermed være større end den potentielle vækst i dansk økonomi.

Olieprisen har været stigende siden sensommeren 2010 som følge af fremgangen i den internationale økonomi. Hertil kommer på det seneste uroen i en række arabiske lande, der aktuelt har bragt olieprisen op på omkring 110 \$ pr. td. Det forudsættes, at olieprisen falder noget fra dette niveau i indeværende år, således at årsgennemsnittet bliver 106 \$ pr. td. i 2011 og 100 \$ pr. tønde i 2012. Frem til 2020 forudsættes en gradvis, moderat forøgelse til 108 \$ pr. td. (faste priser). Dollarkursen svinger noget og er faldet i forhold til det niveau, som var forudsat i decemberredøgørelsen (5,4 kr.) og ligger i øjeblikket omkring 5,1 kr. En høj oliepris dæmper isoleret set vækstudsigterne, hvis udviklingen drives af geopolitisk uro eller høj vækst i lande, som spiller en mindre rolle for dansk eksport, men styrker samtidig de offentlige finanser i Danmark.

Det internationale renteniveau har været exceptionelt lavt i 2010 som udtryk for den meget lempelige pengepolitik som led i bestræbelserne på at stimulere den økonomiske aktivitet efter finanskrisen. Den Europæiske Centralbank (og Danmarks Nationalbank) har netop hævet renten og ventes at fortsætte hermed i løbet af 2011, og i decemberredøgørelsen ventes renten på tiårige danske statsobligationer at stige til 4 pct. i 2012 mod knap 3 pct. i 2010. Aktuelt er denne rente ca. 3¼ pct.

Rentespændet til Tyskland ventes fortsat at være beskedent. Frem til 2020 forudsættes en gradvis stigning i den tiårige rente til 5¼ pct. som udtryk for normalisering af pengepolitikken og på linje med niveauet i årene omkring 2000. Det indebærer samlet en vækstkorrigeret realrente på lang sigt på knap 2 pct.

2.3. Genopretning af dansk økonomi frem mod 2015

Den opdaterede konjunkturvurdering indebærer en real BNP-vækst i både 2011 og 2012 på 1¾ pct., *jf. tabel 2.2*. I 2010 er BNP steget med 2,1 pct. efter det store fald i 2009 på 5,2 pct. som følge af finanskrisen og i forlængelse af den stærke højkonjunktur i årene før.

Det betydelige fald i BNP i 2009 indebar et stort fald i beskæftigelsen, stigning i ledigheden og en udvidelse af outputgabene til mere end -3 pct. På baggrund af BNP-væksten i 2010 og den ventede moderate vækst i 2011-12 skønnes et ophør af faldet i beskæftigelsen i 2011 og et lille fald i bruttoledigheden i 2012 til 158.000 personer eller 5,5 pct. af arbejdsstyrken samt en reduktion af outputgabene til omkring 2 pct. Nettoledigheden (den registrerede ledighed) ventes i 2012 at falde til 107.000 personer eller 3,7 pct. af arbejdsstyrken, hvilket er lavere end i 2001 ved slutningen af forrige højkonjunktur og stort set på niveau med den strukturelle ledighed.

Den ventede vækst i 2011 og 2012 trækkes blandt andet af en vending af udviklingen i de faste bruttoinvesteringer til en real vækst på 3-4 pct. pr. år efter den kraftige reduktion af investeringerne siden 2007 og navnlig efter finanskrisen.

På baggrund af udviklingen i udlandsvæksten og i konkurrenceevnen ventes eksporten at vokse realt med omkring 4 pct. pr. år. Tabet af markedsandele for industrieksporten i 2011-12 ventes at blive mindre end i perioden 2006-09 som følge af, at de danske lønstigninger efterhånden ventes at ligge på linje med udlandets efter en længere periode, hvor den danske lønudvikling har medført en svækkelse af lønkonkurrenceevnen, *jf. afsnit 2.5*.

Det private forbrug skønnes at vokse med 2¼ pct. i 2011 og 2½ pct. i 2012 som udtryk for en begyndende reduktion af opsparingskvoten, som kom historisk højt op i forbindelse med finanskrisen, hvortil kommer forbrugsvirkningen i 2012 af den forudsatte udbetaling af efterlønsbidrag og lavere bidragsbetalinger til efterlønsordningen.

På den anden side forudsættes det reale offentlige forbrug i henhold til Genopretningsaftalen at være næsten uændret i de to år under ét i forhold til 2010-niveauet. Lagerinvesteringerne ventes ikke længere at yde noget mærkbart bidrag til væksten efter en ret stor forøgelse i 2010 oven på det store fald i 2009.

Tabel 2.2
Nøgletal for dansk økonomi 2009-2020

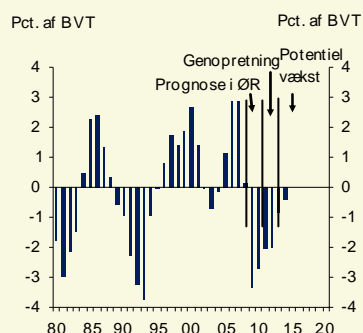
	Beregningsteknisk forløb ¹⁾					
	Konjunkturår ²⁾				Genopretning Potentiel vækst	
	2009	2010	2011	2012	2013-15	2016-20
Outputgab og reale vækstrater (pct.)						
Outputgab (pct. af BVT)	-3,4	-2,1	-1,8	-1,7	0,0 ²⁾	0,0
BVT	-4,7	1,9	1,8	1,8	1,9	1,7
BNP	-5,2	2,1	1,7	1,8	2,1	1,8
Efterspørgsel, realvækst, pct.						
Privat forbrug	-4,5	2,2	2,2	2,5	2,5	2,3
Offentligt forbrug	3,1	1,0	-0,3	0,5	0,4	0,8
Faste bruttoinvesteringer	-14,3	-4,0	4,4	2,7	4,4	3,3
Lagerændringer (pct. af BNP)	-2,0	0,9	0,1	0,1	0,0	0,0
Eksport	-9,7	3,7	3,9	3,9	4,5	4,3
Import	-12,5	2,9	4,4	4,5	5,1	4,8
Arbejdsmarked og produktivitet						
Arbejdsstyrkevækst (pct.)	-1,3	-1,5	-0,0	0,1	0,6	0,4
Beskæftigelsesvækst (pct.)	-2,9	-2,1	0,1	0,3	0,7	0,4
Strukturel ledighed (pct. af arbejdsstyrken)	3,7	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4
Registreret (netto)ledighed (do.)	3,4	4,0	3,8	3,7	3,5	3,4
Timeproduktivitet, hele økonomien	-1,1	4,0	1,7	1,6	1,2	1,2
Vækst i BVT pr. beskæftiget	-1,8	4,1	1,8	1,5	1,2	1,2

- 1) Det beregningstekniske forløb i 2013-20 er som anført det såkaldte hovedforløb med balance på de offentlige finanser i 2020, inkl. reform af førtidspension og fleksjob, SU-reform og tilbagetrækningsreform samt prioriteringer vedrørende offentlig forbrugsvækst og skat.
- 2) Forløbet i 2011-12 tager udgangspunkt i *Økonomisk Redegørelse*, december 2010. Der er foretaget justeringer af prognosen i lyset af tilkomne økonomisk-statistiske oplysninger, herunder det foreløbige nationalregnskab for 2010, hvortil kommer indregning af de skønnede virkninger i 2012 af udbetalinger af efterlønsbidrag mv. som følge af forslaget om tilbagetrækningsreform.
- 3) Outputgab i periodens slutår.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

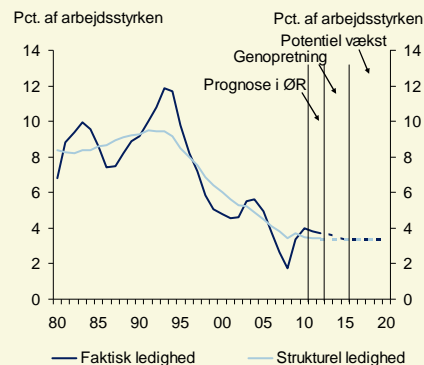
For det videre forløb frem til 2015 forudsættes en fortsættelse af den genopretning af økonomien, der i decemberredegørelsen vurderes at være indledt frem til og med 2012. Der regnes således med en fortsat reduktion af outputgabets størrelse, så det bliver lukket i 2015, ligesom den registrerede ledighed (nettoledigheden) forudsættes at blive reduceret til dens strukturelle niveau, der estimeres til knap 3½ pct. af arbejdsstyrken eller ca. 100.000 personer, jf. figur 2.1 og 2.2.

Figur 2.1
Outputgab, 1980-2015



Kilde: Egne beregninger.

Figur 2.2
Faktisk og strukturel ledighed



Anm.: Nettoledighed.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Væksten i efterspørgslen i 2013-15 ventes ikke mindst drevet af en fortsat relativt stor vækst i de faste bruttoinvesteringer på gennemsnitligt $4\frac{1}{2}$ pct. pr. år på baggrund af, at investeringskvoten kom historisk langt ned i 2010.

Tilsvarende er forudsat et fald i den private sektors opsparingskvote til samme niveau som i 2004 i begyndelsen af det sidste opsving. Forbrugsudviklingen er påvirket af tilbagetrækningsreformen, som medfører større livsindkomster og formentlig et mindre behov for opsparing til pensionsformål. Det understøttes af lavere efterlønsbidrag og udbetalingen af tidligere indbetalte efterlønsbidrag. Tilbagebetalingen af de tidligere indbetalte bidrag forudsættes at ske i 2012 og selve udbetalingen har "engangs-effekt" og indgår ikke i den strukturelle saldo. Det er forudsat, at halvdelen af beløbet indbetales på pensionsordninger. Samlet ventes en relativt høj vækst i det private forbrug i 2013-15 på gennemsnitligt $2\frac{1}{2}$ pct. pr. år efter det store fald i privatforbruget i forbindelse med tilbageslaget. I perioden 1990-2015 er den gennemsnitlige årlige realvækst i det private forbrug dermed 1,8 pct.

Det giver et væsentligt bidrag til væksten i efterspørgslen, at eksporten vokser med gennemsnitligt $4\frac{1}{2}$ pct. pr. år i 2013-15. Det svarer til den gennemsnitlige årlige eksportvækst siden 1980. Industrieksporten forudsættes fortsat at tabe markedsandele. Eksporten af olie og gas vil falde som følge af aftagende produktion i Nordsøen.

Det offentlige forbrug forudsættes i henhold til de besluttede prioriteringer at vokse realt med $\frac{3}{4}$ pct. pr. år i 2014-15.

Forudsætningerne om udviklingen i efterspørgsel og import indebærer, at BNP kan vokse med gennemsnitligt 2,1 pct. pr. år i årene 2013-15. Det er 0,6 pct.-point mere end væksten i det underliggende produktionspotentiale, hvilket skal ses i sammenhæng med, at konjunkturerne antages gradvist normaliseret.

Arbejdsstyrken forudsættes at vokse med 0,6 pct. pr. år i 2013-15. Det afspejler især konjunkturbetingede forhold, idet arbejdsstyrken i 2012 vurderes at være en del lavere end det strukturelle niveau¹. Hertil kommer virkningerne af de foreslåede reformer af tilbagetrækning mv., som virker gradvist fra 2014. Væksten i beskæftigelsen svarer til 0,7 pct. pr. år. Til sammenligning voksede beskæftigelsen under opsvinget fra 1994 til 2001 med 1,3 pct. om året og fra 2004 til 2008 med 1,9 pct. om året.

Der skønnes relativt store produktivetsstigninger i 2010-12 oven på deciderede produktivetsfald i slutningen af højkonjunktoren, og i særdeleshed da den globale krise eskalerede. Fra 2012 regnes med en strukturel stigning i timeproduktiviteten i de private byerhverv på 1,5 pct. pr. år. Det er noget mere end i de seneste 15 år, men omtrent på linje med stigningen fra 1990 til 2012 på 1,4 pct.

Den forudsatte genopretning frem til 2015 med lukning af output- og ledighedsgabene vil være betinget af, at der ikke indtræffer større konjunkturtillageslag undervejs. Det indebærer blandt andet, at der ikke opstår mere grundlæggende ustabilitet som følge af høj oliepris eller ny finansiel uro i lyset af gældsproblemerne i mange lande og globale ubalancer. Det er også en vigtig forudsætning, at den strukturelle ledighed kan fastholdes omkring 3½ pct. af arbejdsstyrken, og at udfasningen af de finanspolitiske lempelser mv. i mange lande og den ventede forøgelse af renten forløber gradvist og afstemt med, at det internationale opsving tager til i styrke.

2.4. Vækst og beskæftigelse frem mod 2020

I perioden fra 2015 til 2020 svarer væksten til den potentielle vækst, idet ledigheden antages at svare til det anslåede strukturelle niveau, og outputgabene er lukket i alle år. Den potentielle vækst anslås med baggrund i udviklingen i antallet af personer i arbejdsstyrken, den strukturelle ledighed, timeproduktiviteten og arbejdstiden.

Produktionspotentialet skønnes i 1991-2007 at være vokset med 2,0 pct. om året (målt ved BNP), *jf. figur 2.1*. Den globale krise vurderes at have reduceret produktionspotentialet således, at den gennemsnitlige potentielle vækst i årene 2008-2009 skønnes til ca. 0 målt ved BNP (og til ca. ½ pct. per år målt ved BVT).

Væksten i produktionspotentialet vurderes at tiltage til ca. 1,4 pct. om året i 2010-2015 og til ca. 1,8 pct. om året i 2016-20, når de foreslåede reformer af tilbagetrækning, førtidspension og SU mv. gennemføres. Disse reformer skønnes således at forøge vækstpotentialet med ca. ½ pct. om året fra 2014 til 2020. Den forudsatte timeproduktivetsvækst i byerhvervene på 1,5 pct. om året indebærer, sammen med forudsætningerne for de øvrige erhverv, at timeproduktiviteten i hele økonomien stiger med ca. 1,2 pct. om året. I nationalregnskabet indgår ikke en produktivetsvækst i den offentlige sektor, hvor produktivetsvæksten dermed svarer til omkring 0. For den private sektor svarer produktivetsvæksten til ca. 1,5 pct. pr. år.

¹ Den stigning, der har været i antallet af aktiverede uden for arbejdsstyrken og jobsøgende studerende mv. (der indgår i AKU-ledigheden og det EU-harmoniserede ledigheds mål), indgår ikke i det anvendte arbejdsstyrkemål, der svarer til beskæftigelsen ifølge Nationalregnskabet samt registrerede ledige.

Tabel 2.3**Bidrag til vækst i produktionspotentialet og i faktisk BNP (real)**

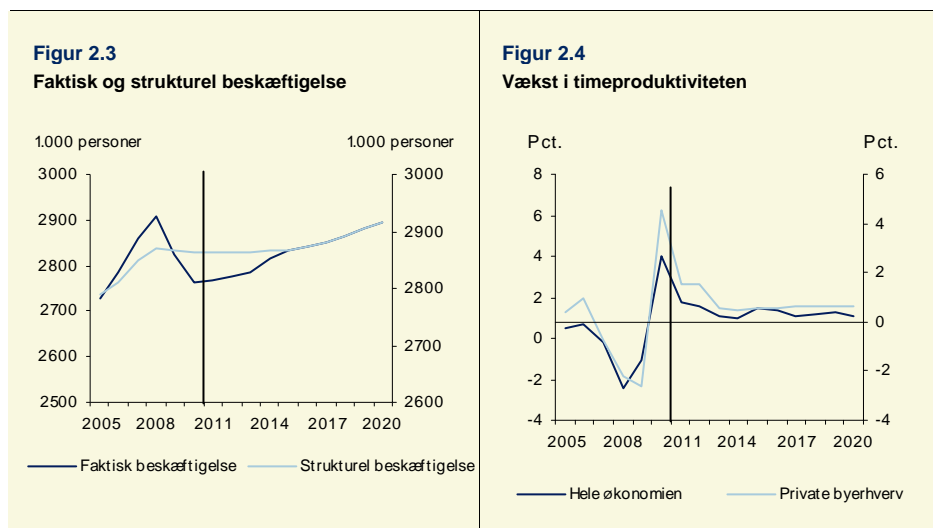
	1991-07	2008-09	2010-12	2013-15	2016-20
Gennemsnitlig årlig vækst, pct.					
Produktionspotentiale (BNP)	2,0	0,0	1,2	1,4	1,8
Heraf bidrag fra:					
- Timeproduktivitet (strukturel)	1,3	0,3	1,3	1,1	1,2
- Strukturel ledighed	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
- Strukturel arbejdsstyrke	0,1	0,3 ¹	-0,1	0,0	0,4
- Arbejdstid (strukturel)	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1
- Nettoafgifter	0,1	-0,5	0,1	0,2	0,1
Konjunktur	0,2	-3,2	0,6	0,6	0,0
Faktisk BNP	2,2	-3,2	1,9	2,1	1,8

Anm.: Der er usikkerhed om skønnet for den potentielle vækst i delperioder, herunder om bidragene fra de enkelte komponenter.

- 1) Udviklingen i den strukturelle arbejdsstyrke inkluderer bidrag fra ændret befolkning (inkl. nettoindvandring) og ændret antal grænsegængere, som indgår i beskæftigelsen i nationalregnskabet. I 2008-09 udgjorde hvert af disse to bidrag omkring 0,2 pct.-point.

Kilde: Egne beregninger og Danmarks Statistik.

Antallet af personer i arbejdsstyrken og beskæftigelsen vokser – trods det negative demografiske bidrag som følge af befolkningens aldring – med gennemsnitligt 0,4 pct. pr. år i 2016-20, *jf. figur 2.3*. Det skyldes de foreslåede reformer af tilbagetrækning mv., *jf. tabel 2.4*. Dermed vil den faktiske beskæftigelse først i 2020 nå op på samme niveau som i 2008. Timeproduktiviteten i de private byerhverv stiger som tidligere nævnt med 1,5 pct. pr. år, *jf. figur 2.4*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

På denne baggrund forudsættes BNP at vokse med 1,8 pct. pr. år fra 2015 til 2020. Det er lidt mindre end vækstraten fra 2012 til 2015 på lidt over 2 pct., hvor der er et positivt vækstbidrag fra normaliseringen af konjunkturerne, *jf. tabel 2.4*. Det er også lidt mindre end væksten i perioden 1980-2006 på 2,1 pct. pr. år i gennemsnit. Den forudsatte potentielle vækst i 2015-20 er imidlertid ret høj i lyset af befolkningens aldring og den relativt lave produktivitetstilvækst. Det er en følge af især den foreslåede tilbagetrækningsreform. Uden reformer – og uden den forudsatte forøgelse af produktivitetstilvæksten i forhold til udviklingen siden 1995 – vil den potentielle BNP-vækst i perioden kun være knap 1 pct. pr. år.

Den forudsatte fordeling af væksten fra 2015 til 2020 på efterspørgselskomponenter ligner det ovenfor beskrevne forløb fra 2012 til 2015. Den gennemsnitlige årlige vækst i det private forbrug og de faste bruttoinvesteringer er henholdsvis 2¼ og 3¼ pct. Der forudsættes en fortsat normalisering af investeringskvoten og et moderat fald i den private sektors opsparingskvote. Væksten i eksporten forudsættes at blive 4¼ pct. pr. år.

Realvæksten i det offentlige forbrug er 0,8 pct. pr. år fra 2015 til 2020 i henhold til de prioriteringer, der indgår i forløbet. De primære offentlige udgifter aftager samlet set fra ca. 55 pct. af BNP i 2010 til knap 50 pct. af BNP i 2020. Det offentlige forbrug som andel af konjunkturrenset BNP reduceres dermed fra knap 29 pct. i 2010 til knap 27 pct. i 2020.

Fra 2010 til 2020 skønnes den demografiske udvikling at trække ned i arbejdsudbuddet svarende til ca. 66.000 personer inkl. bidrag fra fald i arbejdstiden som følge af ændringer i arbejdsstyrkens sammensætning, *jf. tabel 1A.4*. Dette demografiske dræn på arbejdsstyrken modvirkes delvist af de reformer, der allerede er gennemført, herunder blandt andet skattereformen i Forårspakke 2.0 og dagpengereformen. Samlet skønnes bidraget fra vedtagne reformer at svare til ca. 43.000 personer frem mod 2020.

Tabel 2.4
Bidrag til ændringer i arbejdsudbud og beskæftigelse 2010-20

	Virkning i hoveder	Arbejdstidsvirkninger	I alt
1.000 personer (inkl. bidrag fra ændret arbejdstid)			
Demografisk bidrag (alder, køn, herkomst)	-42	-24	-66
Skønnet bidrag fra gennemførte reformer ¹⁾	23	20	43
Bidrag fra forslag til reformer af efterløn, førtidspension og SU ²⁾	82	7	89
Øvrige forhold under ét ³⁾	2	-8	-6
Arbejdsudbud	65	-4	61
Konjunkturbidrag	67	8	75
Faktisk beskæftigelsesændring	132	3	136
- Bidrag fra ændring i ledighed	16	-	-
- Bidrag fra ændring i arbejdsstyrke	120	-	-
Memoposter			
Befolkning 18-64 år	-22		
Samlet befolkning	154		

Anm.: Arbejdstidsvirkninger er omregnet til personer med gennemsnitlig arbejdstid.

- 1) Inkl. dagpengereform, Genopretningsaftale, skatteaftaler 2007 og 2009, og stigningen i efterlønsalderen i 2019 og 2020 i medfør af Velfærdsaftalen.
- 2) Stigningen i arbejdstiden som følge af reformerne kan henføres til stigningen i folkepensionsalderen, som indebærer, at en del 65-årige er beskæftigede på normale vilkår frem for at være beskæftigede pensionister med lav arbejdstid.
- 3) Inkl. virkninger af øget opholdstid for indvandrere, stigende uddannelsesniveau, uddannelsesmål i Velfærds- og Globaliseringsaftalerne inkl. dræn på arbejdsstyrken fra flere studerende, grænsearbejdere samt fremskrivninger af førtidspension og efterløn i forhold til de demografiske forløb.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Dertil kommer virkningen af de fremlagte forslag til reform af tilbagetrækning, førtidspension og SU. Tilsammen skønnes disse reformer at kunne øge arbejdsudbuddet svarende til ca. 89.000 fuldtidspersoner, inklusive afledte virkninger som trækker lidt op i den gennemsnitlige arbejdstid for visse grupper. Dermed kan der opnås en samlet fremgang i arbejdsudbuddet fra 2010 til 2020 svarende til i størrelsesordenen 61.000 fuldtidspersoner.

Befolkningen vokser samtidig med godt 150.000 personer. Dermed vil den strukturelle beskæftigelse udgøre en nogenlunde konstant andel af den samlede befolkning fra 2010 til 2020 (ca. 51 pct.).

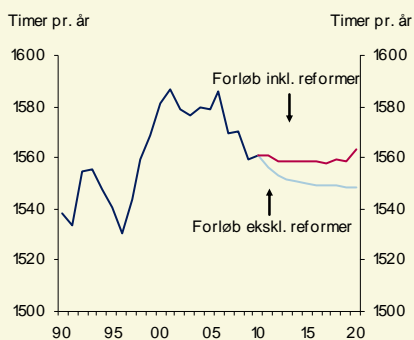
Den forudsatte normalisering af konjunkturerne skønnes endvidere at bidrage til en stigning i beskæftigelsen (inkl. et timebidrag) svarende til 75.000 personer, idet beskæftigelsen i 2010 vurderes at være godt 2 pct. lavere end det beregnede strukturelle niveau. Samlet forudsættes beskæftigelsen at stige med ca. 132.000 personer.

Den gennemsnitlige arbejdstid er i de senere år faldet, blandt andet i kraft af konjunkturaftmatningen efter finanskrisen. Frem mod 2020 forudsættes en lille stigning i den gennemsnitlige arbejdstid *jf. figur 2.5*. Fremskrivningen skal ses i lyset af, at ændringer i arbejdsstyrkens sammensætning på alder og køn mv. isoleret set skønnes at trække ned i den gennemsnitlige arbejdstid med i størrelsesordenen $\frac{3}{4}$ pct. svarende til ca. 25.000 personer.

Det fald i arbejdstiden, som den demografiske udvikling mv. isoleret giver anledning til, modvirkes imidlertid af de reformer, der er gennemført i de senere år. Skatteaftalen 2007, sygefraværshandlingsplanen og jobplanen fra 2008 (der blandt andet ændrede reglerne for supplerende dagpenge) samt skattereformen fra 2009 skønnes at øge den gennemsnitlige arbejdstid med ca. 1,2 pct. fra 2008 til 2020, *jf. tabel 2.5*. Skatteelementerne i genopretningsaftalen – herunder navnlig suspension af reguleringen af beløbsgrænser i årene 2011-13 – trækker isoleret set ned i den gennemsnitlige arbejdstid med ca. 0,1 pct. Disse skøn skal ses i lyset af, at der underliggende kan være et nedadgående pres på arbejdstiden, som blandt andet kommer til udtryk ved, at et flertal af de beskæftigede ønsker kortere og ikke længere arbejdstid.

De foreslåede reformer af førtidspension, fleksjob og tilbagetrækning skønnes isoleret set at indebære et lille positivt bidrag til den gennemsnitlige arbejdstid, herunder i kraft af at den gennemsnitlige arbejdstid antages at stige for de 65-årige, når folkepensionsalderen ifølge tilbagetrækningsudspillet hæves til 66 år i 2020.

Figur 2.5
Arbejdstid



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2.5
Reformbidrag til ændring i den gennemsnitlige arbejdstid fra 2008 til 2020

Pct.	2008-20	2010-20
Skatteaftale 2007	0,3	0,1
Jobplan mv., 2008	0,2	0,0
Forårspakke 2.0	0,7	0,7
Skat i genopretningsaftale	-0,1	-0,1
Reformudspil (SU, FØP, efterløn)	0,1	0,1
Reformbidrag i alt	1,2	0,9

Kilde: Egne beregninger.

2.5. Løn og priser

I 2010 er stigningen i timelønnen reduceret til lidt over 2 pct. – mod 4½ pct. i 2008 – som følge af det kraftige og hurtige tilbageslag i forbindelse med finanskrisen, *jf. tabel 2.6*. Lønstig-

ningstakten er også blevet reduceret i udlandet, og den danske lønstigning var derfor i 2010 stadig lidt højere end det gennemsnitlige for udlandet, jf. figur 2.6.

Tabel 2.6
Deflatorer og prisindeks

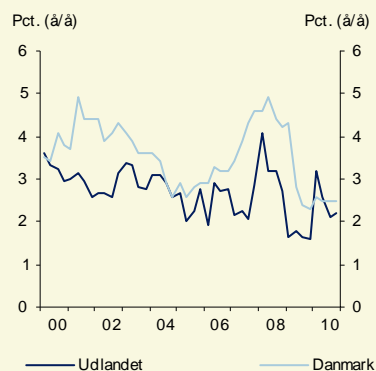
	2009	2010	2011	2012	2013-15	2015-20
Årlig vækst, pct.						
Forbrugerprisdeflator	1,3	2,6	2,4	1,4	1,9	1,8
Forbrugerprisindeks	1,3	2,3	2,4	1,4	2,2	1,8
Do., HICP ¹⁾	1,1	2,2	2,6	1,4	2,3	1,9
BNP-deflator	0,4	3,3	1,5	1,7	2,2	2,0
Timeløn, privat sektor (DA)	3,0	2,1	2,4	2,7	2,9	3,3
Lønomkostninger pr. beskæftiget ²⁾	2,7	2,4	2,6	2,8	2,9	3,3
Euroområdet						
HICP ¹⁾	1,0	2,0	2,1	2,2
Lønomkostninger pr. beskæftiget ²⁾	1,8	1,8	1,8	2,1

1) Det EU-harmoniserede forbrugerprisindeks.

2) Hele økonomien (nationalregnskabsbaseret).

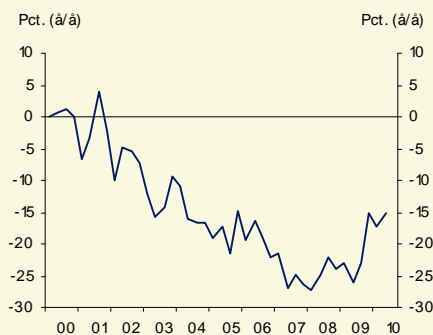
Kilde: Danmarks Statistik, Eurostat, EU-Kommissionen og egne beregninger.

Figur 2.6
Lønstigning i udlandet og Danmark



Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening og OECD.

Figur 2.7
Udviklingen i konkurrenceevnen



Anm.: Konkurrenceevnen er målt ved lønomkostningerne i industrien i udlandet i forhold til Danmark korrigeret for valutakurs.

Kilde: Danmarks Statistik, Nationalbanken, OECD.

Frem til 2012 skønnes stabiliseringen af arbejdsmarkedet og det svage fald i ledigheden at føre til, at den årlige lønstigning går op til 2¾ pct. Videre frem til 2015 er det lagt til grund, at lønstigningstakten øges til 3,3 pct., hvilket svarer til den forudsatte lønstigningstakt på længe sigt.

Forudsætningerne om løn og produktivitet indebærer, at enhedslønomkostningerne i de private byerhverv stiger med 1¾ pct. pr. år, *jf. figur 2.8*, hvilket er på linje med den mellemfristede inflationstakt.

Forbrugerprisstigningen skønnes at blive 2,4 pct. i 2011 eller stort set svarende til inflationen i 2010 som følge af den høje oliepris, som blandt andet er påvirket af geopolitiske forhold, *jf. tabel 1A.6*. Stigningen i de danske forbrugerpriser har siden midten af 2008 været større end i euroområdet. Det afspejler primært højere prisstigninger for tjenester. I 2012 ventes inflationen at gå ned til 1,4 pct. afledt af forudsætningen om en noget lavere oliepris.

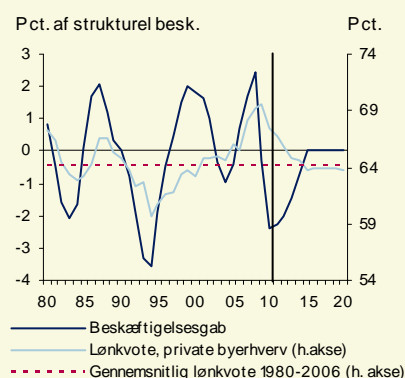
I 2016-20 forudsættes forbrugerprisstigningen at ligge på 1,8 pct. pr. år i overensstemmelse med Den Europæiske Centralbanks mål om en årlig inflation på under 2 pct. på mellemlang sigt.

Forudsætningerne om løn og priser indebærer, at der vil være en årlig stigning i reallønnen på ¾ pct. i 2013-15 og 1½ pct. i 2016-20 på linje med produktivitsudviklingen. Reduktionen af den strukturelle produktivitsstigning i de private byerhverv fra 2 til 1½ pct. pr. år i forhold til tidligere fremskrivninger har ført til en tilsvarende reduktion af den langsigtede lønstigningstakt fra 3,8 til de ovenfor nævnte 3,3 pct. pr. år.

Figur 2.8
Stigningen i enhedslønomkostningerne i private byerhverv



Figur 2.9
Beskæftigelsesgab og lønkvote



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

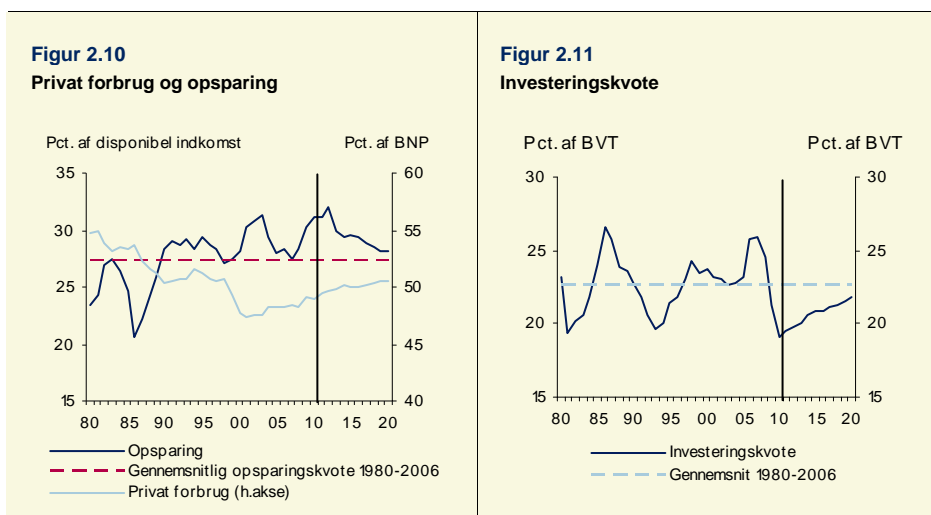
Lønkvoten vil dermed i 2016-20 svare til det gennemsnitlige niveau for perioden 1980-2006 efter fald frem til 2015 fra det ekstraordinært høje niveau i kølvandet af finanskrisen, *jf. figur 2.9*.

2.6. Opsparing, investeringer, betalingsbalance og nettofordringer på udlandet

Der skete en stor forøgelse af den private opsparing efter finanskrisen, og opsparingskvoten kom op på et historisk højt niveau. Fra 2012 til 2020 forudsættes der at ske en normalisering af opsparingskvoten, *jf. figur 2.10* og *tabel 2.7*.

Investeringskvoten faldt ligesom forbrugskvoten betydeligt efter finanskrisen og nåede i 2010 ned på et historisk lavt niveau. Frem til 2020 forudsættes en gradvis stigning i investeringskvoten, men med den forudsatte vækst i de samlede faste bruttoinvesteringer på gennemsnitligt knap 4 pct. om året i 2013-2020 er investeringskvoten fortsat lidt under gennemsnittet fra 1980 til 2006, *jf. figur 2.11*.

De modsatrettede bevægelser i opsparings- og investeringskvoten efter finanskrisen førte til en stor forøgelse af den private sektors opsparingsoverskud (finansielle opsparing). Det har indebåret, at der – trods det store underskud de offentlige finanser – har været et betydeligt overskud på betalingsbalancen i 2009 og 2010. Der forudsættes fortsat stort, men faldende overskud på betalingsbalancen frem til 2020, idet reduktionen af den private sektors opsparingsoverskud modvirkes af nedbringelsen af underskuddet på de offentlige finanser, der forudsættes at være i ligevægt i 2020.



Anm.: Opsparingskvoten er for den samlede private sektor.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

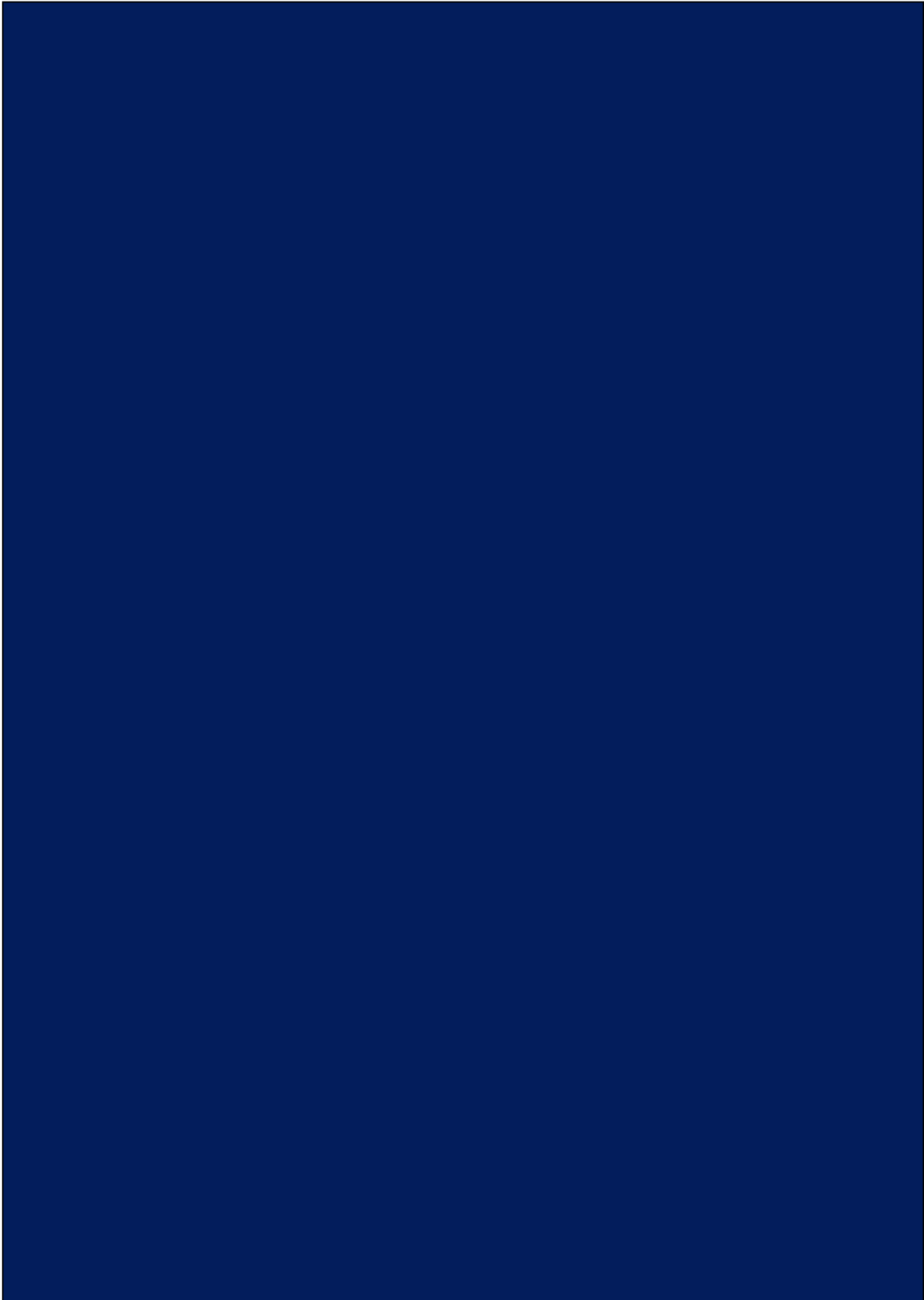
De fortsatte overskud på betalingsbalancen indebærer, at Danmarks nettofordringer på udlandet forøges fra knap 10 pct. af BNP ultimo 2010 til 38 pct. af BNP ultimo 2020, *jf. tabel 2.7.*

Tabel 2.7**Opsparing, investeringer, betalingsbalance og nettofordringer på udlandet**

	2009	2010	2011	2012	2015	2020
Pct. af BNP						
Investeringskvote, privat sektor	15,1	14,2	14,7	15,0	17,2	17,4
Opsparingskvote, privat sektor	21,4	22,2	22,5	23,4	21,1	19,9
Privat finansiell opsparing	6,4	8,4	8,2	8,7	4,2	2,6
Offentlig saldo	-2,8	-2,9	-4,0	-4,6	-0,5	0,0
Betalingsbalancen, løbende poster	3,6	5,5	4,2	4,1	3,7	2,6
Nettofordringer på udlandet, ult.	4,6	9,6	13,1	16,4	26,6	38,1

Anm: Den offentlige saldo inkluderer i modsætning til den private finansielle opsparing og betalingsbalancen kapitaloverførsler. Summeringen stemmer derfor ikke helt præcis.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



3. Udsigterne for de offentlige finanser frem til 2020

3.1 De offentlige finanser i hovedtræk

Det økonomiske forløb frem til og med 2012 tager afsæt i *Økonomisk Redegørelse*, december 2010, som er opdateret på baggrund af nye oplysninger, som er kommet til siden, og som har særlige konsekvenser for de offentlige finanser. Udsigterne for de offentlige finanser frem mod 2020 er baseret på et forløb, der indregner de finanspolitiske prioriteringer, herunder genopretningsaftalen (2011-13) og regeringens reformudspil vedrørende tilbagetrækning, SU og førtidspension/fleksjob mv.

De offentlige finanser er svækket mærkbart ovenpå finanskrisen og de finanspolitiske lemper, der er gennemført for at dæmpe krisen. Det offentlige overskud på 3,3 pct. af BNP i 2008 er vendt til et underskud på 2,9 pct. af BNP i 2010, *jf. tabel 3.1*. Opgjort på EDP-form udgjorde det offentlige underskud i 2010 2,7 pct. af BNP, *jf. boks 3.1*.

På baggrund af det opdaterede konjunkturgrundlag for 2010-12 og genopretningsaftalen mv. skønnes offentlige underskud på 4 pct. af BNP i 2011 og 4,6 pct. af BNP i 2012, *jf. tabel 3.1*. Skønnet for 2012 afspejler, at de offentlige udgifter øges ekstraordinært med ca. 1,6 pct. af BNP i 2012 som følge af tilbagebetalingen af efterlønsbidrag i forlængelse af udspillet til en tilbagetrækningsreform. Der er tale om en engangseffekt som ikke indgår i den strukturelle saldo i 2012.

De store offentlige underskud betyder, at Danmark er kommet ind i EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud og har fået en henstilling om at starte konsolideringen af de offentlige finanser i 2011, at stramme finanspolitikken, således at den strukturelle saldo forbedres med 1½ pct. af BNP i 2011-13, og at bringe det offentlige underskud under 3 pct. af BNP senest i 2013. Det indfris blandt andet i kraft af Genopretningsaftalen, som blev vedtaget i maj 2010, *jf. nedenfor*.

Tabel 3.1
Offentlig saldo og gæld

	ESA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Pct. af BNP										
Indtægter	ESA	54,2	54,3	54,1	52,0	52,1	52,6	53,0	52,7	52,3
- heraf skatter		48,2	48,2	48,2	46,3	46,8	47,1	47,5	47,3	46,8
Udgifter	ESA	51,0	57,2	57,0	56,0	56,7	54,3	54,2	53,3	52,3
Offentlig saldo ¹⁾	B9	3,3	-2,8	-2,9	-4,0	-4,6	-1,8	-1,2	-0,5	0,0
Strukturel offentlig saldo		2,4	-0,2	-1,7	-1,1	-0,9	-0,2	-0,3	-0,5	0,0
ØMU-gæld		34,5	41,8	43,6	43,0	47,4	48,0	46,4	46,1	44,0
Offentlig nettogæld		-6,6	-4,6	-1,1	2,9	7,4	8,4	8,7	8,4	5,6
Nettogæld i stat og kommuner		-6,6	-4,6	-1,1	3,0	7,4	8,4	8,7	8,3	5,4

1) Opgjort på nationalregnskabsform. Skøn for den offentlige saldo på EDP-form fremgår af bilagstabel 2. Underskuddet i 2012 skal ses i lyset af engangsudbetalingen af indbetalte efterlønsbidrag på 1,6 pct. af BNP i forlængelse af udspillet til en tilbagetrækningsreform.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Boks 3.1**Indberetning af offentlig saldo og gæld under EDP**

Som led i Stabilitets- og Vækstpagten foretager Danmark indberetning af offentlig saldo og gæld (ØMU-gæld) til EU-Kommissionen under proceduren om uforholdsmæssigt store budgetunderskud (Excessive Deficit Procedure – EDP).

Opgørelsen af den offentlige saldo på EDP-form adskiller sig på visse punkter fra saldoopgørelsen på nationalregnskabsform. Det skyldes blandt andet, at den offentlige saldo på EDP-form indregner nettorenteindtægter fra statens rente- og valutaswaps. Hertil kommer en forskelligartet håndtering af indtægterne ved salget af statens UMTS-licenser.

På EDP-form henregnes alle statens indtægter fra bortauktioneringen af UMTS-licenser til 2001. Provenuet opfattes med andre om som en slags engangsindtægt, selvom staten de facto vil have indtægter herfra i perioden 2001-2011. I nationalregnskabet har Danmarks Statistik valgt at sprede de samlede indtægter ud over hele den 20-årige periode, hvor licenserne er gældende.

EDP-korrekionerne har kun marginal virkning på opgørelsen af den offentlige saldo. Korrekionerne vedrørende swaprenter bidrager til at styrke den offentlige saldo i 2010 på EDP-form (0,2 pct. af BNP), mens korrekionerne for UMTS-licenser svækker saldoen på EDP-form marginalt (0,0 pct. af BNP). Den offentlige saldo på EDP-form er i 2010 opgjort til -2,7 pct. af BNP, *jf. tabel a*. På nationalregnskabsform er den offentlige saldo opgjort til -2,9 pct. af BNP i 2010.

Tabel a**Offentlige finanser på EDP-form og NR-form, 2008-2013**

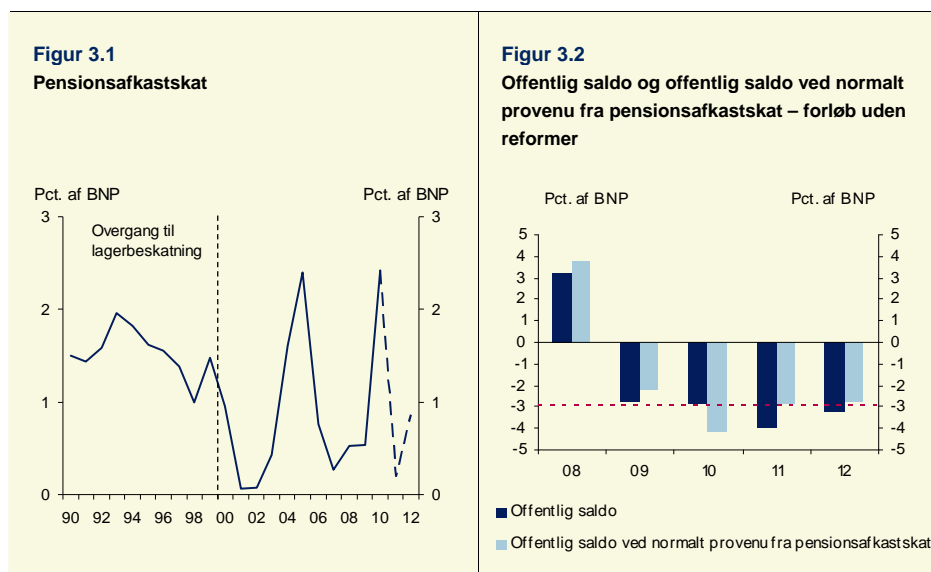
Pct. af BNP	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Offentlig saldo (EDP-form)	3,2	-2,7	-2,7	-3,8	-4,5	-1,7
Offentlig saldo (NR-form)	3,3	-2,8	-2,9	-4,0	-4,6	-1,8

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De offentlige underskud er blandt andet påvirket af skønnene for pensionsafkastskatten, som efter rekordåret i 2010 ventes at være lavere end normalt navnlig i 2011 og i mindre grad i 2012, *jf. figur 3.1*. Når pensionsafkastet ventes at være mindre end et normalafkast især i år, skyldes det, at renterne ventes at stige gennem året, og at pensionskasserne dermed vil få kurstab på deres obligationsbeholdninger. Det kan indebære negativ skat, som kan fremføres til 2012, og som dermed kan reducere provenuet næste år.

Skønnene for pensionsafkastskatten er imidlertid usikre, fordi provenuet afhænger af udviklingen på de finansielle markeder. Siden årtusindeskiftet, hvor beskatningen af afkastet på pensionsformuerne blev omlagt til det såkaldte lagerprincip, har skatteprovenuet fra pensionsafkastskatten således udvist meget store årlige udsving, fra tæt ved 0 i det ene år og omkring 2½ pct. af BNP det næste, *jf. figur 3.1*.

Det var især de rekordhøje indtægter fra pensionsafkastskatten i 2010, som betød, at underskuddet mod forventning kom under 3 pct. af BNP. Ved et normalafkast ville underskuddet have været over 4 pct. af BNP. Samtidig er den ventede stigning i underskuddet fra 2010 til 2011 en konsekvens af, at det meget høje provenu fra pensionsafkastskatten i 2010 ikke ventes at gentage sig i 2011. Hvis der ses bort fra udsving i pensionsafkastskatten, så ventes underskuddet således at falde gradvist fra 4 pct. af BNP i 2010 til knap 3 pct. af BNP i 2012 (når der ses bort fra engangsudbetalingen af efterlønsbidrag i forbindelse med tilbagetrækningsreformen i 2012), jf. figur 3.2. Det lavere underskud afspejler blandt andet virkningerne af Genopretningsaftalen i 2011 og 2012.



Kilde: Egne beregninger.

Med Genopretningsaftalen er der fra 2011 taget fat på at genoprette den offentlige økonomi. Aftalen indeholder konsolideringstiltag for i alt 24 mia. kr. frem mod 2013 og betyder sammen med den planlagte finanspolitik i øvrigt, at op mod 90 pct. af de lempelser, der blev gennemført i 2009 og 2010, trækkes tilbage frem mod 2013.

Genopretningsaftalen indebærer blandt andet, at de offentlige forbrugsudgifter skal holdes i ro i 2011-13. Aftalen indeholder derudover en række skatteelementer, der samlet set styrker de offentlige finanser med ca. 10 mia. kr. i 2013, en halvering af dagpengeperioden fra 4 til 2 år og en række konkrete budgetforbedringer på statens område mv., jf. boks 3.2. Det skønnes samlet, at Genopretningsaftalen kan styrke arbejdsudbuddet svarende til godt 10.000 personer.

Med Genopretningsaftalen og den planlagte finanspolitik i øvrigt har Danmark gennemført finanspolitiske tiltag i overensstemmelse med EU-henstillingen, jf. boks 3.3 og EU-Kommissionen "Analysis by the Commission services of the action taken by Denmark", januar 2011. Renset for konjunkturer og andre midlertidige forhold skønnes underskuddet på den

strukturelle saldo i KP11 at blive reduceret fra 1,7 pct. af BNP i 2010 til 0,2 pct. af BNP i 2013, svarende til en forbedring på 1½ pct. af BNP. Det faktiske offentlige underskud bringes i 2013 ned under 3 pct.-s grænsen i Stabilitets- og Vækstpagten.

I årene frem mod 2020 svækkes de offentlige finanser underliggende som følge af den demografiske udvikling med flere ældre og vigende arbejdsstyrke samt faldende Nordsø-indtægter og energiafgiftsprovener mv.

De reformudspil, der er lagt frem om tilbagetrækning, SU, førtidspension og fleksjob bidrager til at sikre strukturel balance på de offentlige finanser i 2020. I forløbet er det forudsat, at de offentlige forbrugsudgifter vokser reelt med 0,8 pct. om året i 2014-2020.

Finanskrisen og svækkelsen af de offentlige finanser betyder, at den offentlige ØMU-gæld ventes øget til knap 47¼ pct. af BNP ved udgangen af 2012. Samtidig øges ØMU-gælden i 2012 med ca. 1½ pct. af BNP som følge af tilbagebetalingen af indbetalte efterlønsbidrag i forbindelse med udspillet til en tilbagetrækningsreform. Fra 2013-2020 ventes ØMU-gælden at falde i pct. af BNP, blandt andet i takt med at de positive virkninger af reformudspillene indtræder fra 2014.

Den offentlige nettogæld, som også indregner de finansielle aktiver, vendes fra et nettotilgodehavende på 6½ pct. af BNP ved udgangen af 2008 til en nettogæld på ca. 7½ pct. af BNP ved udgangen af 2012. Med Genopretningsaftalen dæmpes gældsopbygningen, og nettogælden ventes at aftage fra ca. 8½ pct. af BNP i 2013 til ca. 5½ pct. af BNP i 2020.

Boks 3.2

Genopretningsaftalen

Genopretningsaftalen blev indgået i maj 2010 og den relevante lovgivning er vedtaget i Folketinget. Aftalen indeholder blandt andet følgende initiativer:

- De offentlige forbrugsudgifter holdes i ro i 2011-13
- Nye styringsmekanismer, der sikrer budgetoverholdelse i den kommunale økonomi
- Suspension af §20-reguleringen i 2011-13
- Udskydelse af den aftalte forhøjelse af topskattegrænsen i 2011 i tre år
- Afkortning af dagpengeperioden fra 4 til 2 år
- Loft over fradrag for faglige kontingenter og arbejdsgiverbidrag

Omprioriteringerne i genopretningsaftalen indebærer isoleret set en realvækst i det offentlige forbrug på ca. ½ pct. om året i 2011 og 2012 og ca. -¼ pct. i 2013. Forøgelsen af det offentlige forbrug i forhold til KP09 er finansieret af besparelser på øvrige udgifter. Udviklingen i forbruget fra 2012 til 2013 skal blandt andet ses i lyset af lavere udgifter til aktivering, der følger af afkortelsen af dagpengeperioden til 2 år.

Aftalen skønnes samlet at styrke arbejdsudbuddet med over 10.000 personer, hvilket skyldes reformerne på arbejdsmarkedet.

Boks 3.3**Efterlevelse af EU-henstillingen**

Danmark modtog i juli 2010 en henstilling fra EU om at gennemføre finanspolitiske stramninger på ½ pct. om året i 2011-13 og bringe det offentlige underskud ned under 3 pct. af BNP i 2013.

Baseret på de direkte provenuer udgør den samlede konsolidering i 2011-13 op mod 3 pct. af BNP, *jf. tabel a*. Det svarer til ca. 90. pct. af de anslåede lempelser i 2009 og 2010. En række andre faktorer svækker de offentlige finanser med ca. 1 pct. af BNP frem mod 2013. Svækkelsen afspejler et strukturelt fald i Nordsø-indtægterne og øgede udgifter (strukturelt) til pension og rentebetalinger på den øgede gæld. Netto forbedres de offentlige finanser dermed med ca. 2 pct. af BNP fra 2010 til 2013 ud fra en "bottom-up"-vurdering. Det er mere end den skønnede forbedring af den strukturelle saldo på 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013 (ud fra en "top-down"-vurdering inklusive ændringer i arbejdsudbud mv.).

Tabel a**Finanspolitiske tiltag for at efterleve EU-henstillingen**

	2011	2012	2013	2011-13
Konsolidering i alt (direkte provenuer)	1,1	0,9	1,0	3,0
- lavere offentligt forbrug	0,6	0,1	0,3	1,1
- lavere offentlige investeringer	-0,1	0,2	0,2	0,3
- lavere indkomstoverførsler (inkl. dagpengereform)	0,1	0,3	0,1	0,6
- finansieringselementer i Forårspakke 2.0	0,1	0,0	0,4	0,5
- Skatteelementer i Genopretningsaftalen	0,3	0,1	0,1	0,5
- øvrige forhold	0,1	0,1	-0,2	0,0
Andre faktorer, der påvirker de offentlige finanser¹⁾	-0,4	-0,4	-0,2	-1,0
Underliggende ændring i den offentlige saldo (bottom-up)	0,8	0,5	0,7	2,1
Ændring i strukturel saldo (top-down)	0,5	0,2	0,7	1,5

1) Omfatter faldende Nordsø-indtægter og øgede udgifter til pension og rentebetalinger.
Kilde: Egne beregninger.

EU-Kommissionen har i januar 2011 vurderet, at Danmark har gennemført finanspolitiske tiltag i overensstemmelse med EU-henstillingen. Kommissionen har konstateret, at Danmark har implementeret tiltagene i Genopretningsaftalen, og at Finansloven for 2011 bekræfter regeringens gennemførelse af en begrænsning i væksten i det offentlige forbrug, *jf. EU-Kommissionen "Analysis by the Commission services of the action taken by Denmark"*, januar 2011.

3.2 Strukturel saldo

Af den samlede svækkelse af de offentlige finanser på ca. 6¼ pct. af BNP fra 2008 til 2010 er skønsmæssigt ca. 4 pct.-enheder udtryk for en reduktion af den strukturelle saldo, som måler stillingen på de offentlige finanser korrigeret for konjunkturernes påvirkning og andre midlertidige forhold. Det afspejler primært den meget lempelige finanspolitik i 2009 og 2010.

Tabel 3.2
Strukturel offentlig saldo

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Pct. af BNP									
1. Offentlig saldo	3,3	-2,8	-2,9	-4,0	-4,6	-1,8	-1,2	-0,5	0,0
2. Korrektion for konjunkturer	1,1	-1,7	-1,8	-1,6	-1,5	-1,1	-0,5	0,0	-
3. Korrektion for særlige poster i alt	-0,2	-1,0	0,5	-1,2	-2,2	-0,5	-0,3	0,0	-
<i>Heraf</i>									
Selskabsskat ¹⁾	-0,2	-0,5	-0,4	-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	-
Registreringsafgift	-0,1	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	-
Pensionsafkastskat	-0,4	-0,5	1,4	-0,8	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	-
Nettorentebetaling	0,5	0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	-
Nordsø-indtægter ²⁾	0,5	-0,4	0,0	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	-
Specielle poster ³⁾	-0,4	0,7	0,0	-0,1	-1,7	0,1	0,0	0,0	-
4. Strukturel saldo (1.-2.-3.)	2,4	-0,2	-1,7	-1,1	-0,9	-0,2	-0,3	-0,5	0,0
Memoposter									
Outputgab	0,2	-3,4	-2,1	-1,8	-1,7	-1,2	-0,6	0,0	0,0
Beskæftigelsesgab	2,5	-0,3	-2,4	-2,2	-2,0	-1,3	-0,7	0,0	0,0
Sammenvejet konjunkturgab	1,2	-2,0	-2,2	-2,0	-1,8	-1,3	-0,7	0,0	0,0

1) Ekskl. kulbrinteskot og selskabsskat fra kulbrinteskattepligtige selskaber.

2) Kulbrinteskot, selskabsskat fra kulbrinteskattepligtige selskaber, olierørledningsafgift og overskudsdeling.

3) Indeholder diverse drifts- og kapitaloverførsler (netto), herunder bl.a. EU-bidrag, ulandsbistand, bloktilskud til Færøerne og Grønland, køb og salg af jord og ejendomme osv. Disse specielle poster kan godt variere noget fra år til år. Der er taget særskilt højde for kapitaloverførslen på knap 5 mia. kr. i 2010 vedrørende pensionsafkastskatten, således at denne ikke indgår i den strukturelle saldo.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I 2010 er det strukturelle underskud opgjort til 1,7 pct. af BNP. På baggrund af konsolideringstiltagene i Genopretningsaftalen mv. udgør de beregnede strukturelle underskud 1,1 pct.

af BNP i 2011 og 0,9 pct. af BNP i 2012, mens det strukturelle underskud i 2013 er beregnet til 0,2 pct. af BNP, *jf. tabel 3.2.*

Den strukturelle saldo forbedres således med 1½ pct. af BNP fra 2010-13 på linje med henstillingen fra EU. Desuden indebærer forløbet, at det faktiske offentlige underskud kommer under 3 pct. af BNP i 2013 i overensstemmelse med EU-henstillingen.

De faktiske offentlige underskud er i hele perioden 2009-14 større end det beregnede underskud på den strukturelle saldo. Det afspejler overordnet, at konjunktursituationen først antages normaliseret i 2015.

I 2009-2012 ventes indtægterne fra selskabsskat og registreringsafgift at være lavere end det forudsatte normalniveau, samtidig med at konjunkturerne i øvrigt bidrager negativt til den faktiske offentlige saldo. Med undtagelse af det høje niveau for pensionsafkastskatten i 2010 skønnes indtægterne fra pensionsafkastskatten også at være lavere end det forudsatte normalniveau i 2009-2012.

Fra 2012 til 2015 forudsættes en normalisering af aktivitetsniveauet, så outputgabets og beskæftigelsesgabets lukket i 2015. Samtidig forudsættes de midlertidige bidrag fra de særlige poster gradvist at falde bort, dvs. korrektionen bliver 0 i 2015. Det betyder, at forløbet fra og med 2015 er strukturelt, og at den faktiske saldo dermed antages at svare til den strukturelle saldo fra 2015.

Virkingen af diskretionære engangsforhold på de samlede offentlige finanser (nettofordringshvervelsen) og statens DAU-saldo er i henhold til retningslinjerne for Stabilitets- og Konvergensprogrammerne beskrevet i *boks 3.4.*

Boks 3.4**Diskretionære engangsforhold i 2010 og 2011**

Diskretionære engangsforhold mv. skønnes at reducere statens DAU-saldo med 2¼ mia. kr. og den offentlige saldo med 3½ mia. kr. i 2010, jf. tabel a. Det afspejler primært kompensationen i forbindelse med omlægning af pensionsafkastskatten fra institut- til individniveau i 2010.

I 2011 er den offentlige saldo samlet set ikke påvirket af diskretionære engangsforhold, mens forøgelsen af DAU-saldoen på 6½ mia. kr. navnlig skyldes afregning af personskatter mv. til kommunerne for indkomståret 2008.

Tabel a**Diskretionære engangsforhold i 2010 og 2011**

Mia. kr.	DAU-saldo	Offentlig saldo
Kompensation ifm. omlægning af pensionsafkastskatten	-4,0	-4,0
Afgift af udbetalte SP-midler	1,3	1,3
Afregning af personskatter mv. til kommunerne for indkomståret 2007	0,9	-
Udlodninger fra IØ og IFU	0,1	-
Et-årige puljer	-0,9	-0,9
Kapitaludvidelse i SAS og aktiekøb i DONG mv.	-2,0	-
Omdannelse af Naviar til selvstændig virksomhed	-1,2	-
Overdragelse af gymnasier mv. i forbindelse med overgang til selveje	3,1	-
Arbejdsmarkedets feriefond	0,5	-
2010 i alt	-2,2	-3,6
Afregning af personskatter mv. til kommunerne for indkomståret 2008	4,0	-
Omlægning af statslige aktiver	2,0	-
Udlodninger fra IØ og IFU	0,6	-
Overtagelse af DR's pensionskasse	0,8	0,8
Et-årige puljer	-0,8	-0,8
2011 i alt	6,6	0,0

Anm.: Positive tal afspejler saldoforøgelser og negative tal saldoreduktioner.

Kilde: Budgetoversigt 3, december 2010.

3.3 Finanspolitikens aktivitetsevirkning

Finanspolitikken blev lempet markant i 2009 og 2010 i lyset af finanskrisen. De finanspolitiske lempelser i 2009 og 2010 udgjorde ca. 3¼ pct. af BNP (målt ved de direkte provenuvirknin-

ger) og var fordelt med 60 pct. på udgiftssiden og resten på indtægtssiden. Lempelserne af finanspolitikken i disse år skønnes at være større end i andre OECD-lande.

Aktivitetsevirkningen fra finanspolitikken skønnes til 1½ pct. af BNP i 2009 og 0,7 pct. af BNP i 2010 inklusive aktivitetsevirkningen fra udbetalinger af SP og selvpensioneringskonti, *jf. tabel 4.3*. Finanseffekten omfatter ikke aktivitetsevirkningen fra udbetalinger af SP og selvpensioneringskonti, da disse ordninger er private opsparingsordninger.

Tabel 3.3**Bidrag til den økonomiske aktivitetsevækst fra finanspolitiske lempelser/stramninger mv.**

	2009	2010	2011	2012	2013
Pct.					
BNP-vækst	-5,2	2,1	1,8	1,8	2,1
Outputgab	-3,4	-2,1	-1,8	-1,7	-1,2
Pct.-enheder					
Ét-årig finanseffekt	1,2	0,6	-0,4	-0,4	-0,5
Udbetaling af SP-midler	0,4	0,0	-0,3	0,0	0,0
Selvpensioneringskonti	-	0,1	-0,1	0,0	0,0
Samlet 1. års virkning (årlig vækst)	1,5	0,7	-0,8	-0,4	-0,5
Finanspolitik og SP mv. fra og med 2009 (BNP-niveau)	1,5	2,7	2,5	1,8	0,8
Finanspolitik og SP mv. fra og med 2009 (vækstbidrag)	1,5	1,2	-0,2	-0,7	-0,9
Renteændringer fra og med 2009 (vækstbidrag)	0,5	1,5	1,4	-0,1	-0,7
Samlet (finanseffekt, renter mv.) (vækstbidrag)	2,0	2,7	1,2	-0,8	-1,6

Anm.: Finanseffekten omfatter ikke aktivitetsevirkningen fra udbetalinger af SP og selvpensioneringskonti, da disse ordninger er private opsparingsordninger

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De samlede diskretionære lempelser mv. i 2009 og 2010 skønnes i alt at øge BNP-niveauet med 2¾ pct. i 2010, inkl. 2.-årsvirkninger af lempelserne i 2009.

Med genopretningen af den offentlige økonomi fra 2011 trækkes størstedelen af de finanspolitiske lempelser i 2009 og 2010 tilbage frem mod 2013. Den forudsatte finanspolitik indebærer negative vækstbidrag på i størrelsesordenen ¾-1 pct. af BNP i 2012-2013, målt ved de flerårige virkninger. I 2011 er virkningen på aktiviteten omtrent neutral, hvilket især afspejler virkningen i 2011 af de finanspolitiske lempelser i 2009 og 2010.

Finanspolitikken i 2011 skal desuden ses i sammenhæng med den meget lempelige pengepolitik og de lave renter i Danmark. Modelberegninger peger på, at faldet i renteniveauet fra og med 2009 giver en aktivitetsvækst i 2011 på ca. 1½ pct.

3.4 De offentlige indtægter

De samlede offentlige indtægter falder i 2020-fremskrivningen fra 54¼ pct. af BNP i 2008 til godt 52 pct. af BNP i 2012. Fra 2012 til 2014 øges de offentlige indtægter blandt andet som følge af skattetiltagene i Genopretningsaftalen, hvorefter de offentlige indtægter aftager til ca. 52¼ pct. af BNP i 2020, jf. tabel 3.5.

Faldet i de offentlige indtægters andel af BNP fra 2008 til 2020 afspejler hovedsageligt en reduktion i skatternes andel af BNP med ca. 1½ pct.-enheder¹. Hertil kommer bortfaldet af efterlønsbidrag fra 2012 i forlængelse af udspillet til en tilbagetrækningsreform.

Faldet i skattetrykket skal blandt andet ses i lyset af en reduktion af selskabsskatteprovenuet opgjort i pct. af BNP fra et relativt højt niveau i 2008. Dertil kommer, at aftagende energiforbrug i pct. af BNP, som følge af den teknologiske udvikling og initiativerne i Energiaftalen 2008 mv., reducerer indtægterne fra energifgifter i pct. af BNP. Endelig bidrager nominalprincippet i skattestoppet frem til 2020 til en underliggende reduktion af skattetrykket ift. en situation, hvor punktafgifter og loftet for ejendomsværdiskatten mv. aktivt var sat op i forhold til gældende regler².

Skattereformen i *Forårspakke 2.0* er fuldt finansieret (eksklusiv afledte virkninger fra større arbejdsudbud mv.). Skattenedsættelserne er gennemført fra 2010 med henblik på at understøtte efterspørgslen under krisen, mens finansieringselementerne indføres mere gradvist, blandt andet ved en forøgelse af grønne afgifter, højere afgifter på usund kost, lavere fradrag samt fjernelse af særordninger for erhvervslivet mv. Reformen ventes samlet at styrke den finansielle holdbarhed med 5½ mia. kr. i kraft af større arbejdsudbud mv.

Skatteelementerne i Genopretningsaftalen og en normalisering af provenuet fra pensionsafkastskat efter ret lavt provenu i 2008 medfører også stigende skatteprovenu frem mod 2013. Frem mod 2020 vokser provenuet fra pensionsafkastskatten til ca. 1 pct. af BNP afledt af blandt andet voksende pensionsformuer i pct. af BNP.

¹ Skatteomlægningen i *Forårspakke 2.0* indebærer en reduktion i personskatterne og en stigning i de indirekte skatter, der isoleret set bidrager til en teknisk reduktion i det opgjorte skattetryk i pct. af BNP. Det skyldes, at de indirekte skatter indgår i BNP, som er opgjort i markedspriser. Stigningen i de indirekte afgifter, som indgår i BNP, svarer isoleret set til ca. 0,8 pct. af BNP og reducerer dermed som følge af denne nævner-effekt det opgjorte skattetryk med ca. 0,4 pct. af BNP i 2015.

² Nominalprincippet i skattestoppet indgår i medfør af *Forårspakke 2.0* frem til 2019. Skatteomlægningen er fuldt finansieret på sigt og bidrager til at styrke de offentlige finanser i 2015 (og derefter), jf. KP09.

Tabel 3.5
Offentlige indtægter

	ESA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Pct. af BNP										
Offentlig saldo (NR-form)	B9	3,3	-2,8	-2,9	-4,0	-4,6	-1,8	-1,2	-0,5	0,0
Offentlige udgifter		51,0	57,2	57,0	56,0	56,7	54,3	54,2	53,3	52,3
Offentlige indtægter		54,2	54,3	54,1	52,0	52,1	52,6	53,0	52,7	52,3
- Skatter (skattetryk)		48,2	48,2	48,2	46,3	46,8	47,1	47,5	47,3	46,8
- Personskatter mv. ¹⁾		21,4	22,4	20,5	20,4	20,6	20,7	20,8	20,6	20,2
- heraf ejendomsværdiskat		0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
- Arbejdsmarkedsbidrag		4,6	4,8	4,7	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
- Pensionsafkastskat		0,5	0,5	2,4	0,2	0,9	0,9	1,0	1,1	1,0
- Selskabsskatter		3,3	2,5	2,7	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,1
- Moms		10,1	10,2	9,9	10,0	9,9	9,9	10,0	10,0	10,0
- Ejendomsskat (grundskyld mv.)		1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
- Afgifter		6,0	5,5	5,7	5,8	5,8	6,0	6,1	6,1	5,9
- Sociale bidrag		1,0	1,0	1,0	1,0	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
- Renteindtægter	D41	1,7	1,9	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7	1,6	1,9
- Øvrige indtægter		4,3	4,2	4,2	4,1	3,7	3,9	3,9	3,8	3,6

1) Personskatter mv. indeholder kildeskatter (herunder ejendomsværdiskat), vægtafgift fra husholdninger, bo- og arveafgift samt andre personlige skatter.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.5 De offentlige udgifter

De offentlige udgifters andel af BNP er steget fra ca. 51 pct. af BNP i 2008 til ca. 57 pct. af BNP i 2010, hvorefter de offentlige udgifter forudsættes at falde gradvist til 53¼ pct. af BNP i 2015 og 52¼ pct. af BNP i 2020, *jf. tabel 3.6*. Stigningen fra 2008 til 2010 afspejler såvel tiltagende primære udgifter som stigende renteudgifter i lyset af stigningen i den offentlige gæld og desuden konjunkturudviklingen med et stort fald i BNP. Opgjort i pct. af konjunktur-rensset BNP steg de primære udgifter fra ca. 51 pct. i 2008 til 53¾ pct. i 2010.

Tabel 3.6
Offentlige udgifter

	ESA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Pct. af BNP										
Offentlig saldo (NR-form)	B9	3,3	-2,8	-2,9	-4,0	-4,6	-1,8	-1,2	-0,5	0,0
Offentlige indtægter		54,2	54,3	54,1	52,0	52,1	52,6	53,0	52,7	52,3
Offentlige udgifter		51,0	57,2	57,0	56,0	56,7	54,3	54,2	53,3	52,3
- Primære udgifter		49,1	54,9	54,8	53,9	54,6	52,0	51,7	50,8	49,7
- Offentligt forbrug	P3	26,7	30,0	29,4	28,7	28,4	27,8	27,6	27,2	26,8
- Offentlige investeringer		1,9	2,1	2,2	2,3	2,1	1,9	1,8	1,8	1,8
- Indkomstoverførsler	D62	15,1	17,1	17,3	17,3	16,9	16,8	16,6	16,4	15,8
- Subsidier	D3	2,2	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5
- Øvrige primære udgifter		3,2	3,1	3,2	3,1	4,7	3,1	3,2	3,1	2,9
- Renteudgifter	D41	1,8	2,3	2,2	2,1	2,2	2,4	2,5	2,5	2,6
Pct. af konjunkturrenset BNP										
Offentlige udgifter		52,8	54,8	55,9	55,0	55,8	53,8	53,7	53,3	52,3
- Primære udgifter		50,9	52,6	53,7	52,9	53,6	51,4	51,3	50,8	49,7
- Offentligt forbrug	P3	27,7	28,7	28,8	28,2	27,9	27,5	27,4	27,2	26,8
- Offentlige investeringer		2,0	2,0	2,1	2,2	2,1	1,8	1,8	1,8	1,8
- Indkomstoverførsler	D62	15,6	16,4	17,0	17,0	16,7	16,6	16,5	16,4	15,8
- Subsidier	D3	2,3	2,5	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5
- Øvrige primære udgifter		3,4	3,0	3,2	3,0	4,6	3,1	3,1	3,1	2,9
- Renteudgifter	D41	1,9	2,2	2,2	2,1	2,1	2,4	2,5	2,5	2,6

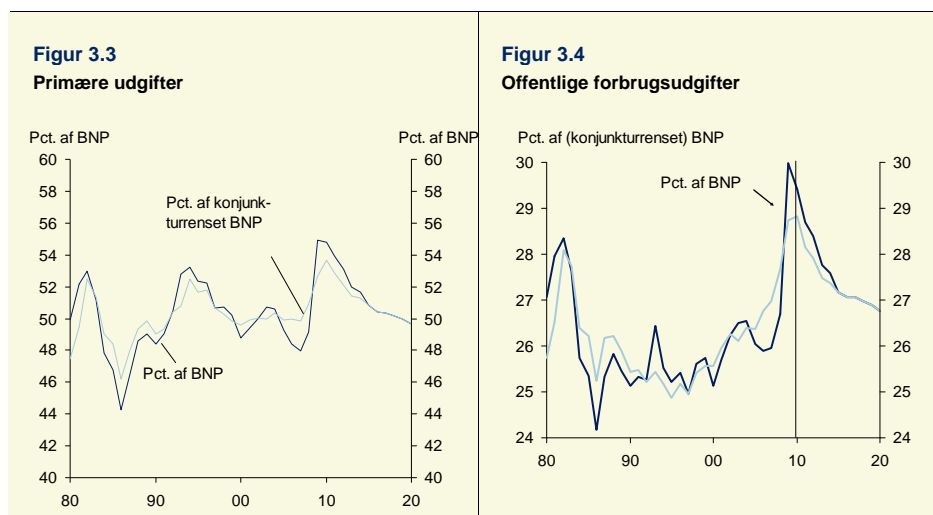
Anm.: De offentlige udgifter i pct. af konjunkturrenset BNP renser skønmæssigt for den del af udsvingene i de offentlige udgifters BNP-andel, der afspejler nævner-effekten af konjunkturudsving mv. Dvs. de offentlige udgifter (i tælleren) til bl.a. dagpenge mv. er ikke renset for konjunkturvirkninger. Konjunkturrenset nominelt BNP er opgjort ved hjælp af et univariat Kalman-filter.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Frem mod 2020 reduceres de primære udgifter til knap 50 pct. af (konjunkturrenset) BNP, *jf. figur 3.3*. Det er en central betingelse for at sikre balance på de offentlige finanser i 2020, at de primære udgifter reduceres til under 50 pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020.

De lavere primære udgifter frem mod 2020 afspejler, at forslagene om reformer inden for tilbagetrækning, SU og førtidspension reducerer udgiftsandelen frem mod 2020 med godt 2 pct. af BNP – i kraft af større beskæftigelse og produktion, og fordi udgifterne til overførsler mindskes. Samtidig vil den forudsatte konjunkturnormalisering frem mod 2015 bidrage til la-

vere udgiftstryk. Normaliseringen af konjunkturerne vil således bidrage til højere produktion og lavere udgifter til blandt andet arbejdsløshedsdagpenge og aktivering.



Anm.: De primære udgifter er korrigeret for tilbagebetalingen af indbetalte efterlønsbidrag i 2012.
Kilde: Egne beregninger.

De offentlige renteudgifter ventes at stige fra 1,8 pct. af BNP i 2008 til 2,6 pct. af BNP i 2020. Stigningen i de offentlige renteudgifter skal ses i lyset af gældsopbygningen oven på finanskrisen samt fra 2010 en forudsat gradvis stigning i renteniveauet frem mod 2020.

Forudsætninger om de offentlige forbrugsudgifter

Genopretningsaftalen indebærer som nævnt, at de offentlige forbrugsudgifter holdes i ro i 2011-13, og der skønnes samlet en realvækst i det offentlige forbrug på -0,3 pct. i 2011, 0,5 pct. i 2012 og -0,3 pct. i 2013.

Med de indregnede reformer er der i 2020-forløbet plads til, at udgifterne til offentligt forbrug kan vokse med 0,8 pct. (real) om året i 2014-2020. Det svarer til et årligt løft i ressourcerne på ca. 4 mia. kr.

I de seneste 30 år har realvæksten i det offentlige forbrug i gennemsnit udgjort 1,6 pct. om året. Det er dermed et grundvilkår, at væksten i det offentlige forbrug bringes ned fremadrettet. Det kræver fast udgiftsstyring og prioritering af de offentlige udgifter. Der indføres derfor et nyt styringssystem med bindende udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner, der sætter klare grænser for udgifterne i overensstemmelse med det overordnede mål om at sikre balance i 2020.

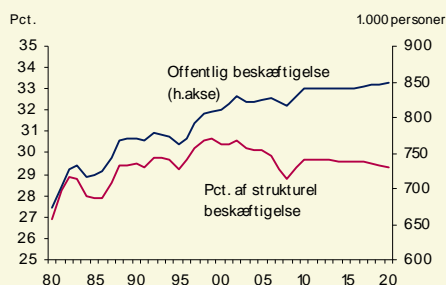
Med den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug og den forudsatte normalisering af konjunkturerne frem mod 2015 skønnes de offentlige forbrugsudgifter at falde fra knap 29 pct. af konjunkturrenset BNP i 2010 til 27 pct. i 2020, jf. figur 3.4. Det er et vigtigt pejlemærke i 2020-

forløbet, at de offentlige forbrugsudgifter maksimalt kan udgøre knap 27 pct. af konjunktur-
renset BNP i 2020.

Forbrugsudgifternes andel af BNP afhænger blandt andet af væksten i produktionen – og dermed af den forudsatte produktivitetsvækst i den private sektor. I fremskrivningen forudsættes en produktivitetsvækst på ca. 1½ pct. i gennemsnit i perioden (i de private byerhverv). Det er mere end i årene siden 1995. Hvis den højere produktivitetsvækst ikke realiseres, så må væksten i de offentlige udgifter reduceres for at sikre balance i 2020. Det sker som udgangspunkt via den automatiske satsregulering af overførslerne og ved, at de offentlige lønninger normalt følger udviklingen i de private lønninger. Men det kræver typisk også en lidt lavere realvækst i det offentlige forbrug.

I forløbet er den offentlige beskæftigelse forudsat uændret frem til 2015, hvorefter den offentlige beskæftigelse stiger svagt frem til 2020, jf. figur 3.5. Forudsætningerne om udviklingen i den offentlige beskæftigelse skal ses i sammenhæng med forudsætningerne om en afdæmpet vækst i de offentlige forbrugsudgifter. Den offentlige beskæftigelse falder dermed svagt som andel af den samlede (strukturelle) beskæftigelse. I 2020 udgør den offentlige beskæftigelse knap 29½ pct. af den samlede beskæftigelse – svarende til niveauet i 2007 før krisen. Udviklingen i den offentlige beskæftigelse frem mod 2020 vil afhænge af, hvordan ressourcerne til offentlig service bliver disponeret mellem offentlig beskæftigelse og køb af varer og tjenester (netto) fra den private sektor.

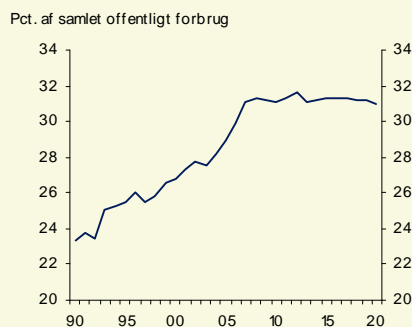
Figur 3.5
Offentlig beskæftigelse, 1980-2020



Anm.: Der er korrigeret for strejkerne i den offentlige sektor i foråret 2008.

Kilde: Egne beregninger.

Figur 3.6
Det offentlige varekøb



Anm.: Det offentlige varekøb er opgjort i pct. af det samlede offentlige forbrug ekskl. afskrivninger.

Kilde: Egne beregninger.

Øvrige udgifter

Som følge af det økonomiske tilbageslag er der fremrykket og igangsat offentlige investeringer i 2009 og 2010. Dermed forventes de offentlige investeringer at udgøre mere end 2 pct. af BNP i både 2009 og 2010, hvilket er et højt niveau efter danske forhold. Der ventes et vist

overløb af investeringer fra 2010 ind i 2011. Det høje niveau for de offentlige investeringer i 2009 og 2010 ventes således at fortsætte i 2011.

Frem mod 2020 er det lagt til grund, at de offentlige investeringer gradvist vender tilbage til et mere normalt niveau. De offentlige investeringer antages således at falde til 1¼ pct. af BNP i 2020. Det svarer til det historiske gennemsnit siden 1990.

Indkomstoverførslernes andel af BNP er ret afhængig af konjunkturerne. Fra 2008-2010 øges indkomstoverførslerne således fra ca. 15½ pct. af BNP til ca. 17 pct. af (konjunkturrenset) BNP, hvorefter den forudsatte konjunkturalisering og virkningerne af reformerne vedrørende tilbagetrækning, SU og førtidspension reducerer overførslerne til 15¼ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2020.

Øgede udgifter til folkepension i lyset af flere pensionister bidrager til en underliggende stigning i indkomstoverførslernes andel af BNP på ca. 0,4 pct. af BNP fra 2013 til 2020.

3.6 Saldoen for de offentlige delsektorer

Underskuddet på statens finanser aftager frem mod 2013, når der ses bort fra tilbagebetaling af tidligere indbetalte efterlønsbidrag, som ifølge tilbagetrækningsudspillet antages at ske i 2012. Kommunernes saldo antages at udvise balance i fremskrivningsperioden, *jf. tabel 3.7.*

Tabel 3.7
Offentlig saldo – fordelt på delsektorer

	ESA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Pct. af BNP										
Offentlig saldo		3,3	-2,8	-2,9	-4,0	-4,6	-1,8	-1,2	-0,5	0,0
Heraf:										
Staten		3,7	-2,0	-2,4	-4,0	-4,6	-1,7	-1,1	-0,5	0,0
Kommuner og regioner		-0,4	-0,8	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde		0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Anm.: Det er beregningsteknisk forudsat, at der er balance på nettofordringserhvervelsen i den samlede kommunale sektor (kommuner og regioner) i perioden 2011-2020.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Overskuddet på statens saldo (nettofordringserhvervelsen) på 3,7 pct. af BNP i 2008 ventes således at være vendt til underskud på 4 pct. af BNP i 2011 og 4,6 pct. af BNP i 2012. Underskuddet i 2012 afspejler som nævnt tilbagebetalingen af indbetalte efterlønsbidrag.

I takt med genopretningen af de offentlige finanser frem mod 2013 og de indregnede forudsætninger om reformvirkninger og offentlig forbrugsvækst frem til 2002 samt normaliseringen af aktivitetsniveauet ventes statens finanser at udvise balance i 2020.

Den kommunale sektors finanser – opgjort på kassebasis – skal som udgangspunkt balancere. I forbindelse med de årlige økonomiaftaler med de kommunale parter sikres der – via statens bloktilskud – fuld finansiering af den aftalte udgiftsvækst. Det sker inden for rammerne af skattestopet, der gælder for henholdsvis kommuner og regioner under ét.

Opgjort på nationalregnskabsform (nettofordringserhvervelsen) kan den kommunale saldo i enkelte år udvise overskud eller underskud af en vis størrelse. Danmarks Statistiks seneste opgørelse af de offentlige finanser i 2010 (offentliggjort 23. marts 2011) indebar et nationalregnskabsmæssigt underskud i den kommunale sektor (nettofordringserhvervelse) på 8,6 mia. kr. svarende til 0,5 pct. af BNP. I fordelingen af det offentlige overskud på delsektorer i *tabel 3.7* er antaget, at kommunernes saldo er i balance fra 2011.

De *sociale kasser og fonde* udgøres af A-kasserne og Lønmodtagerne Garantifond. Nettofordringserhvervelsen i de sociale kasser og fonde runder af til 0,0 pct. af BNP i hele perioden 2010-2020.

3.7 Den offentlige gæld

På baggrund af store underskud på de offentlige finanser samt opbygningen af statslige finansielle reserver øges gælden fra 34½ pct. af BNP i 2008 til 48 pct. af BNP i 2013. Fra 2013 til 2020 stabiliseres ØMU-gælden som andel af BNP i takt med genopretningen af den offentlige økonomi og de positive virkninger af reformudspillene vedrørende tilbagetrækning, SU og førtidspension/fleksjob, *jf. tabel 3.8*.

Tabel 3.8
Den offentlige ØMU-gæld

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020	08-20
Pct. af BNP										
ØMU-gæld (niveau i slutår)	34,5	41,8	43,6	43,0	47,4	48,0	46,4	46,1	44,0	
Ændring i gældskvoten		7,3	1,8	-0,5	4,3	0,7	-1,6	-0,3	-0,5	9,5
Bidrag til ændring i gældskvoten										
- Stat og kommuners primære saldo		2,4	2,4	3,5	4,0	1,0	0,3	-0,3	-0,8	9,9
- Renteudgifter (netto)		0,3	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8	0,7	8,4
- Nominal BNP-vækst		2,0	-2,4	-1,4	-1,7	-2,0	-1,8	-2,3	-1,8	-18,1
- Finansielle forhold mv.		2,6	1,3	-3,1	1,4	0,9	-0,9	1,5	1,3	9,3

Anm.: Finansielle forhold mv. afspejler blandt andet Den Sociale Pensionsfonds beholdning af statsobligationer, som modregnes i den opgjorte ØMU-gæld. Hertil kommer virkningen på ØMU-gælden af indtægter fra omlægning af statslige aktiver (privatiseringer mv.), betalingsforskydninger på skatteområdet, emissionskurstab, genudlån til statsgaranterede enheder mv.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Samlet set forudsættes ØMU-gælden at øges med ca. 9½ pct. af BNP fra 2008 til 2020, *jf. tabel 3.8.*

Den forudsatte udvikling i stat og kommuners primære saldo bidrager samlet set til en stigning i ØMU-gælden på ca. 10 pct. af BNP fra 2008 til 2020, mens stat og kommuners netto-renteudgifter i samme periode akkumuleret udgør ca. 8½ pct. af BNP, *jf. tabel 3.8.*

Væksten i nominal BNP bidrager isoleret set til en reduktion af ØMU-gælden på ca. 18 pct.-point, når gælden måles som andel af BNP.

Endelig medfører finansielle forhold mv. – der blandt andet afspejler emissionskurstab, genudlån til statslige selskaber, omlægning af statslige aktiver og passiver og Den Sociale Pensionsfonds beholdning af statsobligationer – samlet set en stigning i ØMU-gælden på ca. 9¼ pct. af BNP fra 2008 til 2020.

Den offentlige sektors finansielle aktiver er ikke inkluderet i ØMU-gælden. Den *offentlige nettogæld* – som opgøres af Danmarks Statistik med udgangspunkt i nationalregnskabet – omfatter alle offentlige finansielle aktiver og passiver i stat, regioner, kommuner samt sociale kasser og fonde. For statens vedkommende indgår derfor blandt andet aktiver i form af udlån til de statsgaranterede enheder og statslige aktiebesiddelser³. Det er nettogælden, der indgår i opgørelsen af den finanspolitiske holdbarhed⁴.

³ Den offentlige nettogæld er (i modsætning til ØMU-gælden) opgjort til markedsværdi. Udviklingen i nettogælden følger i udgangspunktet den offentlige saldo (nettofordrings erhvervelsen), men påvirkes også af kursreguleringer.

⁴ Nettogælden er definitions mæssigt afstemt med nettofordrings erhvervelsen i nationalregnskabet.

I 2000 udgjorde den offentlige nettogæld 22½ pct. af BNP. Ved udgangen af 2008 var den offentlige nettogæld vendt til et nettotilgodehavende på ca. 6½ pct. af BNP, *jf. tabel 3.9*. Saldo-udviklingen indebærer, at der opbygges en offentlig nettogæld på ca. 8¾ pct. af BNP frem mod 2014, hvorefter nettogælden aftager til 5½ pct. af BNP i 2020.

Tabel 3.9**Udviklingen i forskellige offentlige gældsbegreber, ultimo året**

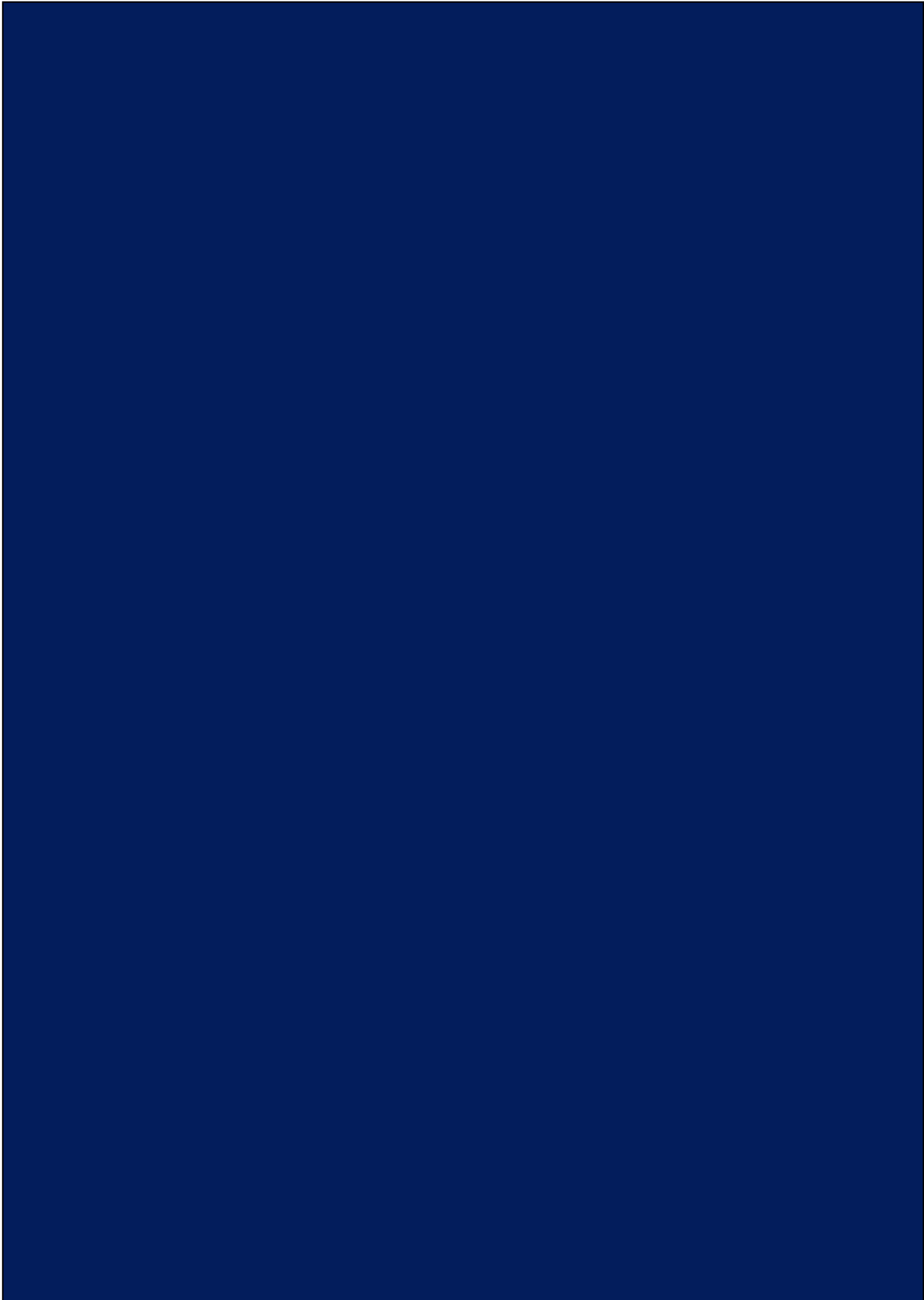
	2000	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Pct. af BNP										
ØMU-gæld	52,4	34,5	41,8	43,6	43,0	47,4	48,0	46,4	46,1	44,0
Offentlig nettogæld ¹⁾	22,5	-6,6	-4,6	-1,1	2,9	7,4	8,4	8,7	8,4	5,6
Nettogæld i stat og kommuner ²⁾	23,6	-6,6	-4,6	-1,1	3,0	7,4	8,4	8,7	8,3	5,4

1) For perioden 2011-20 beregningsteknisk fremskrevet på baggrund af udviklingen i den samlede offentlige saldo mv.

2) For perioden 2011-20 beregningsteknisk fremskrevet på baggrund af udviklingen i stat og kommuners saldo mv.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Formuen i de sociale kasser og fonde (dvs. a-kasser og Lønmodtagernes Garantifond) udgør tæt på 0 pct. af BNP i årene 2008-10. Det betyder, at der kun er en marginal forskel på nationalregnskabets opgørelse af den samlede offentlige nettogæld og nettogælden i stat og kommuner.



4. Følsomhedsanalyser og sammenligning med KP09

Forløbet i Konvergensprogrammet (KP11) svarer til den fremskrivning, som ligger til grund for Reformpakke 2020. 2020-forløbet er baseret på konjunkturvurderingen i *Økonomisk Redegørelse, december 2010*, som er opdateret med nyere oplysninger med særlig betydning for de offentlige finanser. Blandt andet er skønnet for oliepriserne sat op i 2011-2012.

Der er mere tydelige tegn på, at det moderate opsving er ved at blive selv bærende, men samtidig er der betydelig usikkerhed om den økonomiske udvikling på 1-2 års sigt, herunder om styrken i det igangværende internationale opsving. Usikkerheden afspejler blandt andet de store offentlige lånebehov i mange lande, som løbende medfører usikkerhed på de finansielle markeder, samt behovet for at stramme finanspolitikken mange steder og trække de ekstraordinære pengepolitiske lempelser tilbage efter krisen. Omvendt kan privatforbrug og investeringer stige ganske meget fra et lavt niveau, hvis fremgangen viser sig at være vedvarende. Usikkerheden går således i begge retninger i forhold til centrale forløb.

I det følgende illustreres følsomheden af de offentlige finanser og det makroøkonomiske forløb over for ændrede forudsætninger på udvalgte områder, herunder i lyset af de krav, der stilles i *Code of Conduct* for EU-landenes Stabilitets- og Konvergensprogrammer. Følsomheden illustreres i forhold til EU-kommissionens forudsætninger om den internationale økonomi mv. for 2011 og 2012 (jf. afsnit 4.1.1), i forhold til et mere positivt, efterspørgselsdrevet scenarie og et mere negativt scenarie med højere renter (jf. afsnit 4.1.2) samt i forhold til ændrede forudsætninger om oliepriserne på længere sigt (jf. afsnit 4.1.3).

I afsnit 4.2 sammenholdes forløbet i KP11 med sidste års konvergensprogram.

4.1 Følsomhedsanalyser

4.1.1 EU-kommissionens eksterne forudsætninger

KP11-forudsætningerne om den internationale økonomi ligger omtrent på linje med EU-kommissionens foreløbige forårsprognose og de fælles eksterne forudsætninger, som medlemslandene kan lægge til grund for stabilitets- og konvergensprogrammerne, jf. tabel 4.1.

Tabel 4.1**Eksterne forudsætninger**

	2010	2011		2012	
		KP11	EU	KP11	EU
Eksportmarkedsvækst	7,3	5,8	6,6	6,3	5,8
Råoliepris, USD pr. tønde	80	106	113	100	112
Kort rente, pct.-point	0,8	1,4	1,6	2,0	2,6
Lang rente, pct.-point	2,7	3,3	3,4	3,9	3,7

Kilde: ØR December 2010 og EU-kommissionens "Common external assumptions".

Set over årene 2011 og 2012 under ét er forudsætningerne vedrørende eksportmarkedsvæksten således stort set identiske. EU-kommissionen forudsætter imidlertid en noget højere oliepris i både 2011 og 2012. EU-forudsætningerne indebærer desuden en større stigning i de korte renter end forudsat i KP11, mens de lange renter omvendt er lidt lavere i 2012.

Tabel 4.2**Alternativt forløb: Udlandsvækst og renteforudsætninger**

	2010	2011	2012
KP11-forløb			
Real BNP-vækst	2,1	1,7	1,8
Ledighed pct. af arbejdsstyrken	4,0	3,8	3,7
Offentlig saldo, pct. af BNP	-2,9	-4,0	-4,6
Strukturel saldo, pct. af BNP	-1,7	-1,1	-0,9
ØMU-gæld, pct. af BNP	43,6	43,0	47,4
EU-Kommissionens udlandsforsætninger			
Real BNP-vækst	2,1	1,8	1,4
Ledighed pct. af arbejdsstyrken	4,0	3,8	3,9
Offentlig saldo, pct. af BNP	-2,9	-4,0	-4,6
Strukturel saldo, pct. af BNP	-1,7	-1,1	-0,9
ØMU-gæld, pct. af BNP	43,6	43,0	47,6

Anm: Den offentlige saldo i 2012 og gælden fra 2012 og frem er påvirket af den forudsatte engangsudbetaling af efterlønsbidrag på ca. 1,6 pct. af BNP, jf. kapitel 3.

Kilde: Egne beregninger på ADAM.

En modelberegning, som indregner virkningen af Kommissionens forudsætninger om udlandsvækst, renter, valutakurs og oliepris, indebærer stort set uændret BNP-vækst i 2011, hvor den højere eksportmarkedsvækst modsvares af højere renter, *jf. tabel 4.2*. I 2012 giver de fælles eksterne forudsætninger anledning til lavere vækst, idet udlandsvæksten og højere korte renter begge trækker i retning af lavere efterspørgselsvækst. Den således beregnede vækst er mindre end den, som EU-kommissionen ventede i sin prognose for Danmark i 2012.

De ændrede udlandsforudsætninger har kun marginal betydning for de offentlige finanser, og den offentlige saldo er uændret i både 2011 og 2012. Det dækker over modsatrettede effekter, hvor virkningen på de offentlige finanser i 2012 af den lavere aktivitet modsvares af højere indtægter fra Nordsøen som følge af højere oliepris.

4.1.2 Positivt og negativt scenarie

Usikkerhederne om det samfundsøkonomiske forløb går som nævnt i begge retninger og de offentlige finansers følsomhed overfor ændrede forudsætninger er illustreret i to alternative scenarier.

1. *Et positivt forløb* hvor normaliseringen af den indenlandske efterspørgsel forløber hurtigere end forventet, konkret ved at det private forbrug øges mere end forudsat. Dette forløb kan ses i lyset af, at husholdningernes opsparingskvote under krisen steg til et historisk højt niveau, og at der nu er tegn på, at bolig- og arbejdsmarkedet er stabiliseret.
2. *Et negativt forløb* hvor såvel indenlandske som udenlandske renter øges langs hele rentekurven, fx afledt af en hurtigere normalisering af pengepolitikken i euroområdet for at sikre mod mellemfristet inflationspres, og hvor renteforhøjelserne således ikke afspejler bedre konjunkturforskel (jf. i øvrigt den hurtigere stigning i den korte rente i de eksterne forudsætninger ovenfor).

I det positive forløb øges forbrugskvoten gradvis med ca. 1¼ pct.-point fra 2011 til 2014. Den øgede indenlandske aktivitet øger BNP i nogle år, og ledigheden reduceres til under 3 pct. af arbejdsstyrken. Den offentlige saldo forbedres blandt andet som følge af den lavere ledighed og højere provenuier fra indirekte afgifter. Den faktiske saldo er i dette forløb tæt på balance i 2014, og ØMU-gælden er ca. 2¼ pct. af BNP lavere end i hovedforløbet. *jf. tabel 4.3*.

Tabel 4.3
Alternative forløb – positivt og negativt scenarie

	2011	2012	2013	2014
Positivt scenarie				
BNP-vækst	2,1	2,2	2,4	2,0
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	3,7	3,3	3,0	2,7
Offentlig saldo, pct. af BNP	-3,8	-4,1	-1,0	-0,2
- heraf pensionsafkastskat	0,2	0,9	0,9	1,0
ØMU-gæld, pct. af BNP	42,8	46,7	46,5	43,9
Negativt scenarie				
BNP-vækst	1,4	0,8	1,7	1,6
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	4,0	4,4	4,7	4,9
Offentlig saldo, pct. af BNP	-4,2	-6,0	-3,0	-2,6
- heraf pensionsafkastskat	0,2	0,2	0,8	0,9
ØMU-gæld, pct. af BNP	43,2	49,0	50,8	50,6
Konvergensprogram 2011				
BNP-vækst	1,8	1,8	2,1	1,8
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	3,8	3,7	3,6	3,5
Offentlig saldo, pct. af BNP	-4,0	-4,6	-1,8	-1,2
- heraf pensionsafkastskat	0,2	0,9	0,9	1,0
ØMU-gæld, pct. af BNP	43,0	47,4	48,0	46,4

Anm: Den offentlige saldo i 2012 og gælden fra 2012 og frem er påvirket af den forudsatte engangsubbetaling af efterlønsbidrag på ca. 1,6 pct. af BNP, jf. kapitel 3.

Kilde: Egne beregninger på ADAM.

I det negative forløb øges de indenlandske og udenlandske rentesatser permanent med 1 pct.-point. Den offentlige saldo forværres med 0,2 pct. af BNP i 2011 og med 1,2 til 1,4 pct. af BNP i perioden 2012 til 2014. Det offentlige underskud udgør 2,6 pct. af BNP i 2014 mod 1,2 i hovedforløbet, og ØMU-gælden er øget med godt 4 pct. af BNP. De offentlige financers kortsigtede rentefølsomhed er således ret betydelig.

En væsentlig årsag til udviklingen i den offentlige saldo i 2012 og 2013 er, at rentestigningen reducerer indtægterne fra pensionsafkastskatten^{1,2}. Det skyldes, at rentestigningen vil føre til betydelige kurstab på de skattepligtige pensionssekskabers obligationsbeholdninger, hvorved skattegrundlaget for pensionsafkastskatten reduceres betragteligt. Det skønnede provenu fra pensionsafkastskatten i 2011 på 0,2 pct. af BNP reduceres ikke yderligere³, men provenuet reduceres med 0,7 pct. af BNP i 2012 og 0,1 pct. af BNP i 2013 og 2014, idet der bliver fremført negativ skat. Provenutabet fra pensionsafkastbeskatningen som følge af højere rente er imidlertid ikke permanent og svækker som udgangspunkt ikke den finanspolitiske holdbarhed.

Rentestigningen reducerer den økonomiske aktivitet, og dermed øges ledigheden til knap 5 pct. Dette forværrer den offentlige saldo yderligere via de automatiske stabilisatorer. Samtidig øges rentebetalingerne på den offentlige gæld.

BNP-niveauet er knap 2 pct. lavere i 2013 end i hovedforløbet, og den offentlige saldo svarer til 3 pct. af BNP (på NR-basis). Dermed er underskuddet på EDP-basis knap 3 pct. af BNP. Underskuddet i 2013 er dermed fortsat under 3 pct. grænsen i Stabilitets- og Vækstpagten i forløbet. Usikkerheden om den faktiske saldo er betydelig i lyset af en række volatile indtægtskomponenter som pensionsafkastskatten og olieindtægterne fra Nordsøen, samt de offentlige finansers ret store konjunkturfølsomhed i Danmark.

4.1.3 Forløb med alternative oliepriser

Det Internationale Energi Agentur (IEA) præsenterer i deres seneste *World Energy Outlook* fra efteråret 2010 tre forløb for olieprisen. I det centrale forløb for oliepriserne (*New policies scenario*) forudsættes, at annoncerede planer på energiområdet realiseres, også i de tilfælde, hvor midlerne endnu ikke er gennemført. I det ene alternativforløb skønnes over olieprisen i tilfældet, hvor energipolitikken mm. er uændret fremover (*Current policies scenario*). I dette forløb er efterspørgslen efter olie og dermed også olieprisen højere end i *New policies scenario*. I det andet alternativforløb forudsættes, at initiativer på energiområdet er af et omfang, der begrænser den globale temperaturstigning til 2 °C. (*450 Scenario*). I dette forløb er efterspørgslen efter og prisen på olie lavere end i *New Policies scenario*.

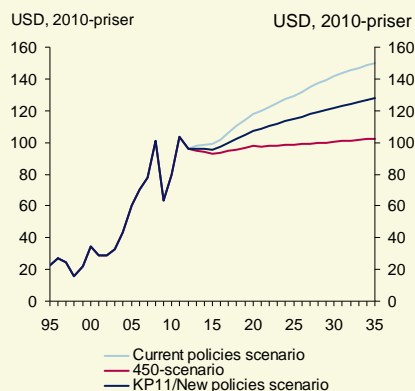
I KP11-forløbet er olieprisen fra IEAs centrale scenarie lagt til grund. I forløbet stiger olieprisen fra ca. 80 USD per tønde i 2010 til godt 107 USD per. tønde i 2020 og ca. 128 USD pr. tønde i 2035 begge opgjort i 2010-priser. Efter 2035, hvor IEAs prognose ophører, er forudsat, at olieprisen følger den almindelige prisudvikling. Olieprisudviklingen i alternativscenarierne er illustreret i *figur 4.1*.

¹ Det er forudsat, at kurstabene på pensionsformuen giver anledning til, at der kan fremføres negativ skat svarende til ca. 1 pct. af BNP. Dette er behæftet med meget stor usikkerhed og kan variere markant afhængigt af blandt andet udviklingen i afkastet på aktier, obligationskurser og antagelser om videreførsel af negative provenuer fra tidligere år.

² Reduktionen af indtægterne fra pensionsafkastskatten på kort sigt har karakter af en udskydelse af skatteindtægter. Et højere renteniveau vil på sigt øge indtægterne, idet et højere renteniveau er ensbetydende med højere afkast på pensionsformuen. Målt i nutidsværdi styrker et højere renteniveau indtægterne fra pensionsafkastskatten.

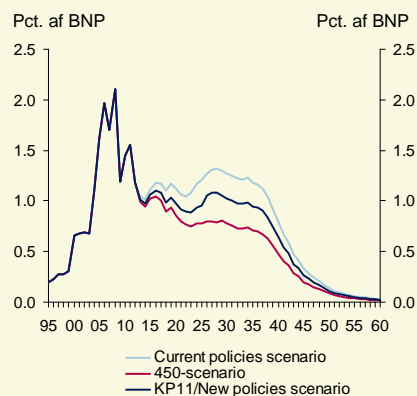
³ I konjunkturvurderingen fra december 2010 er det vurderet, at afkastet på pensionsformuen samlet set vil være negativt i 2011. Det skønnede PAL-provenu på 3,5 mia. kr. er udtryk for, at afkastet i nogle pensionssekskaber formentlig vil være positivt.

Figur 4.1
Oliepris, KP11 og alternative forløb



Kilde: IEA og egne beregninger.

Figur 4.2
Nordsøprovenu, KP11 og alternative forløb



Kilde: Skatteministeriet og egne beregninger.

Indregnes IEAs alternative scenarier i KP11-forløbet ændres indtægterne fra Nordsøen. De lavere oliepriser i forløbet, hvor de globale temperaturstigninger begrænses til 2 °C, svækker isoleret set holdbarheden med 0,1 pct. af BNP i forhold til hovedforløbet. Omvendt indebærer de højere oliepriser i forløbet med uændret politik i forhold til i dag en styrkelse af finanserne via øgede Nordsø-provenuer på 0,1 pct. af BNP.

Tabel 4.4
Alternative scenarier for olieprisudviklingen - påvirkning af den finanspolitiske holdbarhed

	Current policies scenarie	450-scenarie
Pct. af BNP		
Ændring i finanspolitisk holdbarhed	+0,1	-0,1

Kilde: Egne beregninger.

Der er i beregningerne ikke indregnet ændringer i produktionsprognosen eller investeringer i Nordsøen som følge af ændrede oliepriser. Tilsvarende er olieprisens påvirkning af energianvendelsen og omkostninger ved at opfylde CO2-reduktionsmål ikke medregnet.

4.2 Sammenligning med Danmarks Konvergensprogram 2009

4.2.1 Ændringer i BNP-vækst og offentlige finanser siden KP09

BNP-væksten var lavere i 2009 end forudsat i KP09, som blev offentliggjort i februar 2010, *jf. tabel 4.5*. Omvendt er væksten i 2010 foreløbig opgjort til 2,1 pct., hvilket er højere end forudsat i KP09. Konjunkturerne forudsættes gradvist at rette sig frem mod 2015 med vækstrater på i gennemsnit ca. 2 pct. om året. Samlet ventes BNP-væksten i 2011-15 under ét at være moderat lavere sammenholdt med KP09, hvilket skal ses i lyset af, at forudsætningen om den underliggende produktivitetsvækst er nedjusteret fra 2 pct. om året til 1½ pct. om året i de private (by-)erhverv (*jf. kapitel 2 og bilag 1*). De fremlagte reformudspil skønnes at øge vækstpotentialet med ca. ½ pct.-point om året i 2014-20.

Tabel 4.5
Sammenligning med KP09

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
BNP-vækst (pct.)									
Konvergensprogram 2009	-0,9	-4,3	1,3	1,6	2,0	2,3	2,6	2,6	1,4
Konvergensprogram 2011	-1,1	-5,2	2,1	1,8	1,8	2,1	1,8	2,4	2,0
Forskel	-0,2	-0,9	0,8	0,2	-0,2	-0,2	-0,8	-0,2	0,6
Off. saldo (pct. af BNP)									
Konvergensprogram 2009	3,4	-3,0	-5,5	-4,2	-3,2	-1,9	-0,8	0,0	-1,0
Konvergensprogram 2011	3,3	-2,8	-2,9	-4,0	-4,6 ¹⁾	-1,8	-1,2	-0,5	0,0
Forskel	-0,1	0,2	2,6	0,2	-1,5	0,1	-0,3	-0,5	1,0
Off. nettogæld (pct. af BNP)									
Konvergensprogram 2009	-6,5	-3,8	1,8	6,0	8,4	9,4	9,4	8,5	7,5
Konvergensprogram 2011	-6,6	-4,6	-1,1	2,9	7,4	8,4	8,7	8,4	5,6
Forskel	-0,1	-0,8	-2,9	-3,0	-1,0	-1,0	-0,6	-0,2	-1,9
ØMU-gæld (pct. af BNP)									
Konvergensprogram 2009	33,4	38,5	41,8	46,2	48,3	48,1	46,1	45,0	44,0
Konvergensprogram 2011	34,5	41,8	43,6	43,0	47,4	48,0	46,4	46,1	44,0
Forskel	1,1	3,3	1,8	-3,2	-0,9	-0,1	0,4	1,1	0,0

Anm.: I KP11-forløbet vendes det offentlige nettotilgodehavende på 1,1 pct. af BNP i 2010 til en nettogæld på 2,9 pct. af BNP i 2011. Reduktionen i nettoformuen afspejles primært i en reduktion i statens finansielle aktiver, mens ØMU-gælden er svagt faldende i pct. af BNP.

- 1) Underskuddet i 2012 (og ØMU-gælden fra 2012 og frem) i KP11 er påvirket af den forudsatte engangsudbetaling af efterlønsbidrag på ca. 1,6 pct. af BNP, jf. kapitel 3.

Kilde: Egne beregninger.

Det offentlige underskud er opgjort til 2,8 pct. af BNP i 2009, mens der i KP09 skønnedes et underskud på 3 pct. af BNP.

Underskuddet på de offentlige finanser er i 2010 opgjort til 2,9 pct. af BNP og er dermed væsentligt mindre end i KP09, hvor der var forventet et underskud på ca. 5½ pct. af BNP. Forbedringen afspejler primært større indtægter fra pensionsafkastskatten i lyset af kraftige stigninger i aktiekurserne og obligationskurser gennem 2010, jf. kapitel 3, men også at ledigheden er steget mindre end ventet.

Skønnene for de offentlige finanser i 2011-13 er opjusteret svagt i forhold til KP09, når der ses bort fra "one-off" tilbagebetalingen af efterlønsbidrag, der svækker de offentlige finanser ekstraordinært med ca. 1½ pct. af BNP i 2012. Det kan blandt andet henføres til, at konjunk-

tursituationen er lidt bedre end skønnet i KP09. Som følge af de fremlagte reformer mv. skønnes de offentlige finanser i 2020 samlet set forbedret med ca. 1 pct. af BNP i forhold til KP09 (dvs. KP09-forløbet inkl. krav til konsolidering og reformer, der styrker de offentlige finanser). I KP09 var der således et underskud på 1 pct. af BNP i 2020.

Det offentlige nettotilgodehavende på ca. 6½ pct. af BNP i 2008 vendes i KP11 til en offentlig nettogæld på ca. 8¾ pct. af BNP frem mod 2013, hvorefter nettogælden reduceres til ca. 5½ pct. af BNP frem mod 2020. Stigningen i den offentlige nettogæld frem til 2013 er mindre end forudsat i KP09, og nettogælden i 2020 er ca. 2 pct. af BNP lavere end i KP09.

Samlet skønnes i KP11 en stigning i ØMU-gælden (opgjort i pct. af BNP) frem mod 2013, hvorefter den falder svagt frem mod 2020. ØMU-gælden øges således med ca. 13½ pct. af BNP i perioden 2008-13, hvilket er lidt mindre end i KP09, hvor ØMU-gælden ventedes at stige med 14¾ pct. af BNP fra 2008-2013. Frem mod 2020 reduceres ØMU-gælden til ca. 44 pct. af BNP.

I forhold til fremskrivningen i KP09 er der til KP11 inddraget ny information på en række områder. De nye forudsætninger i KP11 omfatter blandt andet et nyt konjunkturgrundlag, en ny opdateret befolkningsprognose samt indregning af Genopretningsaftalen og de fremlagte reformer mv.

4.3 Ændringer i holdbarhedsindikatoren siden KP09

I Konvergensprogram 2009 (KP09) blev den finanspolitiske holdbarhedsindikator i forløbet uden yderligere tiltag – og dermed uden Genopretningsaftalen fra maj 2010 – opgjort til ca. -1,25 pct. af BNP, jf. tabel 4.6.

I Konvergensprogram 2011 (KP11) er holdbarhedsindikatoren i forløbet uden nye tiltag opgjort til ca. -0,35 pct. af BNP. Holdbarhedsindikatoren er dermed samlet set styrket med ca. 0,9 pct. af BNP.

Ændringen i holdbarhedsindikatoren fra KP09 (uden krav til konsolidering og reformer) til KP11 (grundforløbet uden nye tiltag) afspejler først og fremmest den styrkelse af de offentlige finanser, der opnås ved Genopretningsaftalen.

Derudover er der indregnet opdaterede forudsætninger vedrørende bl.a. befolkningsudviklingen (Danmarks Statistik og DREAMs befolkningsprognose, 2010) samt nyt konjunkturgrundlag med udgangspunkt i Økonomisk Redegørelse, december 2010.

Endvidere er der foretaget et samlet eftersyn af de beregningsforudsætninger, der ligger til grund for Finansministeriets mellem- og langfristede fremskrivninger. Metodeeftersynet er under ét neutralt for opgørelsen af den finanspolitiske holdbarhed, jf. bilag 1.

De væsentligste ændringer i holdbarhedsindikatoren afspejler følgende (jf. tabel 4.6):

- Genopretningsaftalen. Genopretningsaftalen fra maj 2010 styrker den langsigtede finanspolitiske holdbarhed med ca. 1,15 pct. af BNP svarende til ca. 21 mia. kr. Aftalen indføres gradvist fra 2010 med fuld virkning (inkl. virkninger af dagpengereformen) fra 2015. Derfor er virkningen på holdbarhedsindikatoren (tilbagediskonteret til basisåret 2009) lidt mindre end styrkelsen af den strukturelle saldo på ca. 24 mia. kr.
- Befolkningsprognosen fra DREAM og Danmarks Statistik fra 2010 er lagt til grund for udviklingen i befolkning, arbejdsstyrke, levetid mv. I forhold til DREAM's befolkningsprognose 2009, som lå til grund i KP09, er befolkningen større i 2010-prognosen, hvilket hovedsageligt kan tilskrives en større forudsat nettoindvandring. Stigningen i levetiden (for 60-årige) er overordnet på linje med 2009-prognosen. Samlet påvirker den nye befolkningsprognose holdbarheden marginalt med ca. -0,05 pct. af BNP, svarende til ca. -1 mia. kr.

Tabel 4.6

Ændringer i holdbarhedsindikatoren fra KP09 til KP11 (i grundforløb uden nye tiltag)

	Mia. kr.	Pct. af BNP
Konvergensprogram 2009 (uden nye tiltag)	-24	-1,3
Genopretningsaftalen, maj 2010	21	1,15
Konvergensprogram 2009 inkl. Genopretningsaftalen	-3	-0,15
Danmarks Statistiks og Dreams koordinerede befolkningsprognose, 2010	-1	-0,05
Strukturel primær saldo i 2011	-3	-0,2
<i>Herunder:</i>		
-Antal førtidspensionister	-4	-0,25
-Ny produktionsprognose for Nordsøen og nye olieprisforudsætninger mv.	2	0,10
-Øvrige forhold i alt, herunder øgede subsidier, EU-bidrag mv.	-1	-0,05
Metodeeftersyn	0	0
Konvergensprogram 2011	-7	-0,35

Anm.: Beløb i mia. kr. (2011-niveau) er beregnet som beløb i pct. af BNP gange med konjunkturrenset BNP i 2011 på ca. 1840 mia. kr. På grund af afrunding summer bidrag ikke nødvendigvis til totaler.

Kilde: Egne beregninger.

- Siden KP09, der tog udgangspunkt i *Økonomisk Redegørelse, december 2009*, er der offentliggjort 3 konjunkturvurderinger i henholdsvis maj, august og december 2010, hvoraf den sidste som nævnt er opdateret til *Reformpakken 2020* og KP11 på baggrund af efterfølgende oplysninger med særlig betydning for de offentlige finanser. Den strukturelle primære saldo i 2011 (dvs. sidste konjunkturår i KP09) er svækket med knap 0,2 pct. af BNP eller ca. 3 mia. kr. i forhold til KP09 (når KP09 tillægges forbedringen i medfør af Genopretningsaftalen).

- I det opdaterede konjunkturgrundlag er antallet af førtidspensionister i 2010 ca. 12.000 højere end forudsat i Konvergensprogram 2009, og skønnet for 2011 er opjusteret med ca. 10.000 personer. Frem mod 2015 (og 2018) fremskrives antallet af førtidspensionister med udgangspunkt i tilgangsfrekvenserne til førtidspension fordelt på køn, alder og herkomst opgjort på baggrund af udtræk fra indkomstregistret for 2008. Der tages desuden hensyn til førtidspensionisters overlevbarhed i forhold til befolkningen som helhed, mens stigende uddannelsesniveau antages at dæmpe stigningen i antal førtidspensionister. I 2015 er antallet af førtidspensionister opjusteret med ca. 12.000 siden Konvergensprogram 2009. Det større antal førtidspensionister svækker isoleret set holdbarhedsindikatoren med knap ¼ pct. af BNP svarende til godt 4 mia. kr.⁴
- Skønnene for statens indtægter fra olie- og gasudvindingen i Nordsøen er opdateret i lyset af Energistyrelsens seneste prognose for Nordsø-produktionen (maj 2010) og Det Internationale Energi Agenturs seneste vurdering af olieprisudviklingen, hvor der er taget udgangspunkt i det såkaldte *New Policies* scenarie, jf. afsnit 4.1. Samlet skønnes den varige virkning af øgede Nordsø-provenuier at styrke den finanspolitiske holdbarhed med ca. 0,1 pct. af BNP svarende til ca. 2 mia. kr.
- Det metodeeftersyn, der er gennemført i forbindelse med *Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks Velfærd* og øvrige opdateringer er samlet set neutrale for de offentlige finanser (jf. bilag 1).

Samlet skønnes den finanspolitiske holdbarhedsindikator i forløbet uden nye tiltag dermed til ca. -0,35 pct. af BNP svarende til ca. -7 mia. kr.

4.3.1 Holdbarhedsindikatoren i hovedforløb inkl. Reformpakken 2020

De udspil til reformer af tilbagetrækning, SU samt førtidspension og fleksjob, der er lagt frem, skønnes samlet at styrke den finanspolitiske holdbarhed med ca. 0,9 pct. af BNP, jf. tabel 4.7 og kapitel 5.

⁴ Marginalvirkningen ved uændret metode er angivet med udgangspunkt i fremskrivningen til 2015, ekskl. metodeændringer. Opjusteringen svarer til merbestanden i det sidste konjunkturår i KP09, dvs. 2011. Virkningen på det samlede antal førtidspensionister øges i forbindelse med forøgelsen af aldersgrænserne for efterløn og folkepension fra og med 2019 under gældende regler (jf. Velfærdsaftalen).

Tabel 4.7
Bidrag fra reformudspil mv. til holdbarhedsindikatoren

	Mia. kr.	Pct. af BNP
1. Konvergensprogram 2011 (uden nye tiltag)	-7	-0,35
2. Konvergensprogram 2011, hovedforløb	10	0,5
Ændring (2.-1.)	17	0,9
Heraf		
- Tilbagetrækningsudspil	13	0,7
- Reforme af SU samt førtidspension/fleksjob	3	0,2
- Forsvarsudgifter mv.	1	0,1

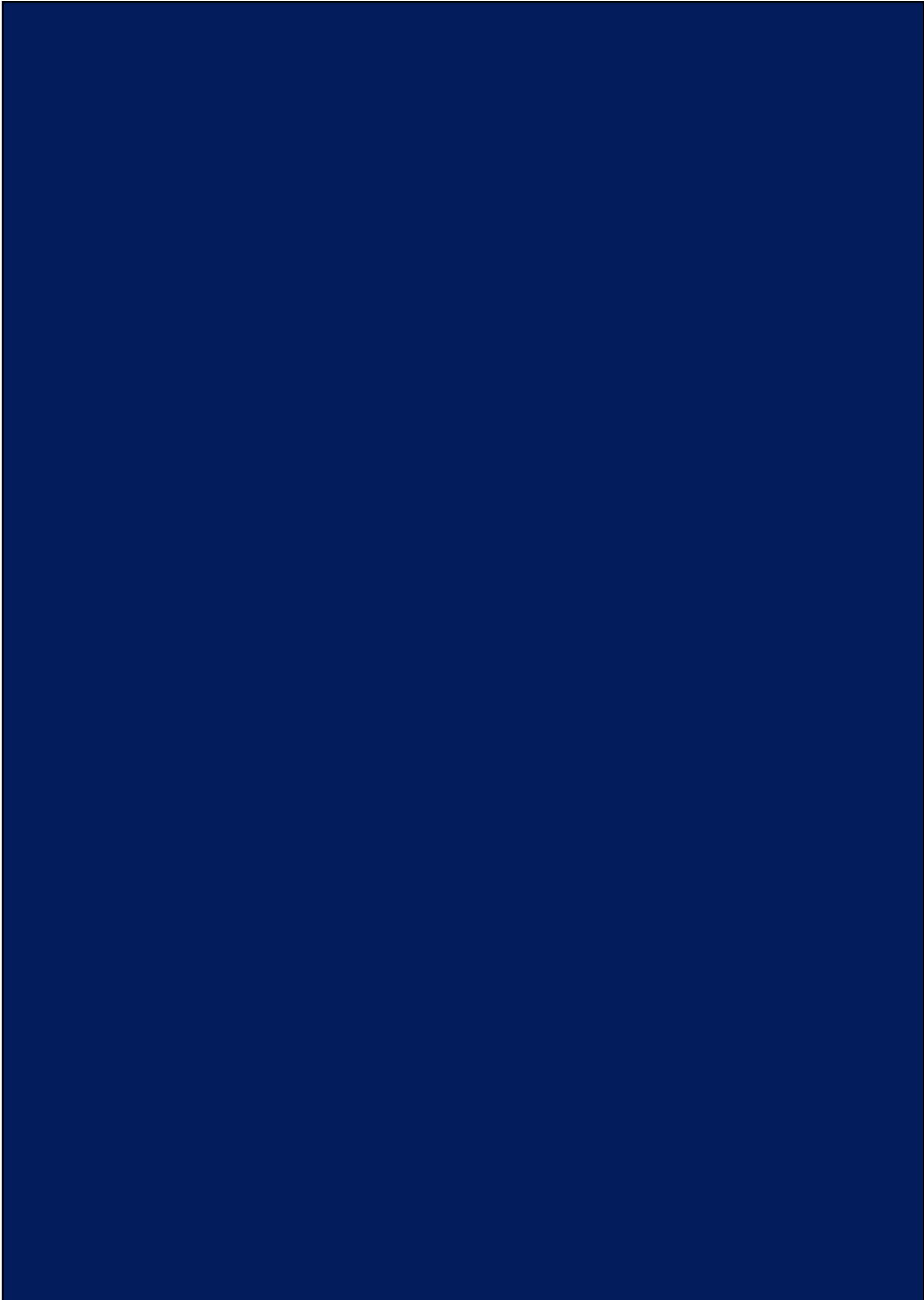
Anm.: Forsvarsudgifter mv. omfatter effektiviseringer inden for forsvaret, som kan frigøre 2 mia. kr. årligt fra 2015 og frem. Realvæksten i det offentlige forbrug udgør samlet set 0,8 pct. årligt i 2014-20. Det er lidt mindre end i grundforløbet uden nye tiltag. Skattestoppet er indregnet til og med 2020.

Kilde: Egne beregninger.

Derudover er det forudsat, at realvæksten i det offentlige forbrug udgør ca. 0,8 pct. om året fra 2014 til 2020. Det er den vækstramme, der skabes plads til som følge af reformerne – samtidig med at der er strukturel balance i 2020. Realvæksten i det offentlige forbrug er lidt mindre end det, som følger af de beregningstekniske antagelser, der anvendes i grundforløbet uden nye tiltag (ca. 0,9 pct. om året i 2016-20). For at sikre omtrent uændret råderum til de centrale borgernære områder inden for den nye ramme, gennemføres effektiviseringer inden for forsvaret, som kan frigøre 2 mia. kr. årligt fra 2015 og frem.

De fremlagte initiativer er tilstrækkelige til at sikre strukturel balance i 2020, som er den centrale mellemfristede målsætning for finanspolitikken. Efter 2020 er der ifølge beregningerne udsigt til en længere årrække med underskud, men fra omkring 2040/2045, hvor Velfærdsaftalen har fuld effekt og ældreårgangene begynder at blive mindre, forbedres finanserne igen og der er overskud på den primære saldo. Som følge af de primære overskud i den sidste halvdel af århundredet er holdbarhedsindikatoren positiv i forløbet svarende til ca. ½ pct. af BNP, jf. nærmere i kapitel 5⁵.

⁵ Til sammenligning var holdbarhedsindikatoren i KP09-forløbet inkl. krav til konsolidering og reformer ca. 0,2 pct. af BNP. Den større holdbarhedsindikator i KP11 skal ses i sammenhæng med de reformudspil mv., der sikrer strukturel balance i 2020, hvor der i KP09 var strukturelt underskud på 1 pct. af BNP. Reformerne styrker saldoen i 2020 mere end den langsigtede holdbarhed, bl.a. i kraft af fremrykningen af Velfærdsaftalen med 5 år.



5. Langsigtet fremskrivning og holdbarhed

5.1 Principper for fremskrivning og virkninger af tilbagetrækningsreformen

Den langsigtede fremskrivning i konvergensprogrammet bygger som nævnt på et forløb frem til 2020, hvor konjunkturerne normaliseres og der er taget konkret stilling til den økonomiske politik. I årene efter 2020 anvendes stiliserede antagelser som overordnet afspejler uændrede strukturer i økonomien og uændret økonomisk politik, idet der dog samtidigt er indregnet virkninger af visse centrale, besluttede initiativer, som har betydning langt frem i tid. Forløbet indregner således initiativerne i Velfærdsaftalen med virkning efter 2020, hvortil kommer virkningerne af de foreslåede reformer vedrørende SU, tilbagetrækning samt førtidspension og fleksjob.

Finanspolitisk holdbarhed indebærer, at de udgifts- og skatteprioriteringer mv., der er besluttet frem mod 2020, og det forløb for de offentlige udgifter, som indgår i det beregningstekniske forløb i årene efter, kan finansieres samtidig med, at den offentlige gæld udgør en stabil andel af BNP på langt sigt, og uden at skattebyrden øges. Opgørelsen af den finanspolitiske holdbarhed kan dermed ses som et konsistentstykke af, om den samlede planlagte politik frem mod 2020 også kan videreføres efter 2020 ved uændret beskatning mv. De principper, der lægges til grund efter 2020, afspejler dermed overordnet en fremskrivning af strukturerne i økonomien, som de ser ud i 2020, og ikke en egentlig prognose.

De *beregningstekniske principper*, der anvendes i forløbet efter 2020 er følgende:

- De nominelle udgifter til offentligt forbrug fremskrives ud fra et princip om, at udgifterne *per bruger* følger lønudviklingen, og brugergrundlaget følger det beregnede demografiske træk på de offentlige ydelser. De offentlige lønninger vokser i takt med de private lønninger, og det offentlige nettovarekøb udgør en fast andel af forbrugsudgifterne. Principperne betyder, at antallet af (privat og offentligt) ansatte per bruger af de offentligt finansierede ydelser kan være konstant i fremskrivningen, og at den realvækst i det offentlige forbrug, som kan realiseres, vil afhænge af den forudsatte produktivitetsvækst i den private sektor.
- Satserne for offentlige overførselsindkomster reguleres med lønstigningen i den private sektor, således at kompensationsgraderne overordnet er konstante.

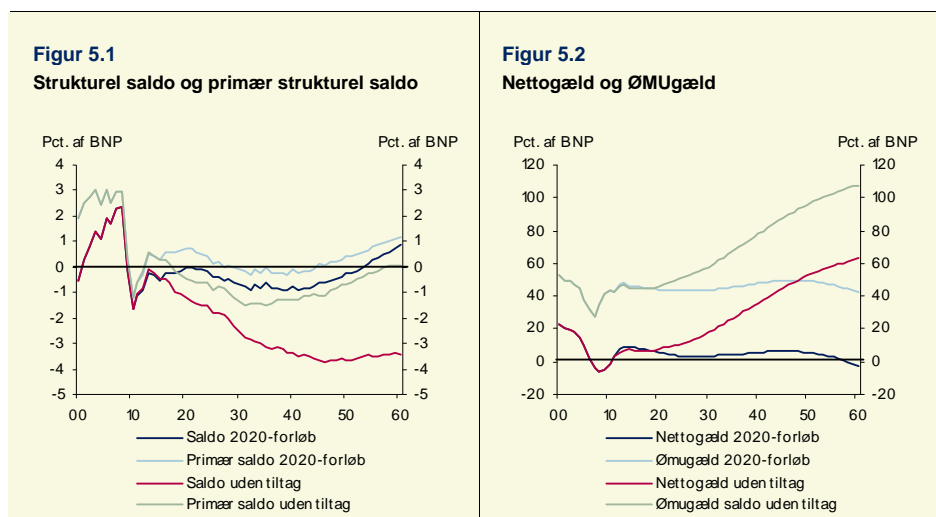
- Erhvervsfrekvenser og befolkningsandele på diverse overførselsordninger opdelt på alder, køn og herkomst er som udgangspunkt konstante, og den samlede (strukturelle) ledighedsprocent er uændret (3½ pct.). Desuden indregnes et bidrag til beskæftigelsen som følge af øget uddannelsesniveau og for indvandrere også et bidrag som følge af øget gennemsnitlig opholdstid. Hertil kommer som nævnt de skønnede virkninger af initiativer i Velfærdsaftalen (herunder det centrale princip om indeksering af de formelle aldersgrænser for efterløn og folkepension) og de reformudspil, som er lagt frem inden for SU-området, førtidspension og fleksjob samt omkring tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.
- De offentlige bruttoinvesteringer fremskrives ud fra et princip om, at forholdet mellem den offentlige kapitalbeholdning (brutto) og den offentlige produktion af varer og tjenester er konstant efter 2020.
- Offentlige subsidier og overførsler (netto) til udlandet udgør en konstant andel af BNP.
- Skattestoppets nominalprincip er indregnet til 2020. Herefter er der indregnet uændret skattebelastning. Det vil sige, at skatte- og afgiftssatser i procent fastholdes (i overensstemmelse med skattestoppet), mens punktafgifter mv. i kronebeløb beregningsteknisk antages at stige med prisudviklingen.
- Provenuet fra beskattningen af aktiviteterne i Nordsøen tager udgangspunkt i Energistyrelsens langsigtede prognose for produktionen af olie og gas, mens olieprisforudsættningerne på længere sigt er fra det Internationale Energi Agenturs fremskrivning fra 2010.
- Der er indregnet et fald i energiintensiteter i forbrug og produktion. Hertil kommer de skønnede virkninger på finanserne af Energiaftalen 2020, der rækker frem mod 2020. Det vedrører navnlig lavere afgiftsprovenu som følge af lavere forbrug af afgiftsbelagte fossile brændstoffer.

I 2020-forløbet, hvor der bl.a. indregnes virkningen af de foreslåede reformer af SU, førtidspension og tilbagetrækning, ventes den strukturelle saldo ikke at komme under -1 pct. af BNP, mens den primære strukturelle saldo ventes at vise overskud de fleste år, *jf. figur 5.1*. Frem mod omkring 2050 ventes gælden at være stabil. Herefter peger beregningerne usikkert på, at stigende arbejdsstyrke og et fald i antallet af personer uden for arbejdsmarkedet fører til en reduktion i gældsniveauet, *jf. figur 5.2*.

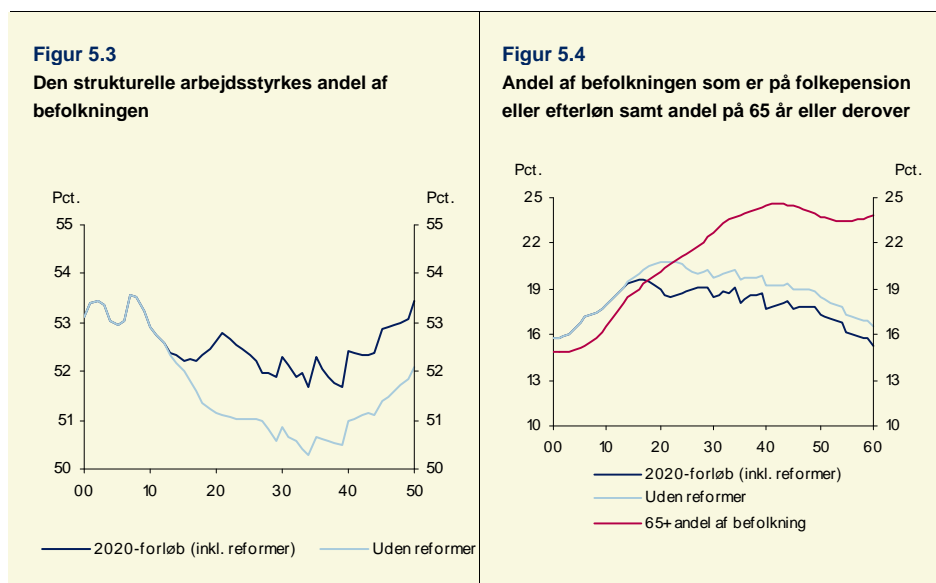
I et forløb, som ikke indregner nye tiltag – herunder navnlig forslaget til en tilbagetrækningsreform – er der derimod udsigt til stigende strukturelle underskud, som kan nå op mod 4 pct. af BNP i 2050. I forløbet er genopretningsaftalen indregnet og samtidig er det forudsat, at realvæksten i det offentlige forbrug halveres i forhold til de seneste 30 år, samt at ledigheden kan fastholdes omkring 3½ pct. i gennemsnit over konjunkturerne. I forløbet vil den offentlige gæld stige ret kraftigt og finanspolitikken opfylder ikke holdbarhedskravet.

De stigende underskud frem mod 2050 skal ses i lyset af, at der i denne periode vil være relativt store ældreårgange og særligt mange pensionister mv. i forhold til arbejdsstyrken, samtidig med at indtægterne fra Nordsøen falder. Initiativerne i de foreslåede reformer sikrer en

større arbejdsstyrke, hvorved tendensen til store og stigende underskud modgås, *jf. figur 5.1-5.4.*



Kilde: Danmarks Statistisk og egne beregninger.



Kilde: Danmarks Statistisk og egne beregninger.

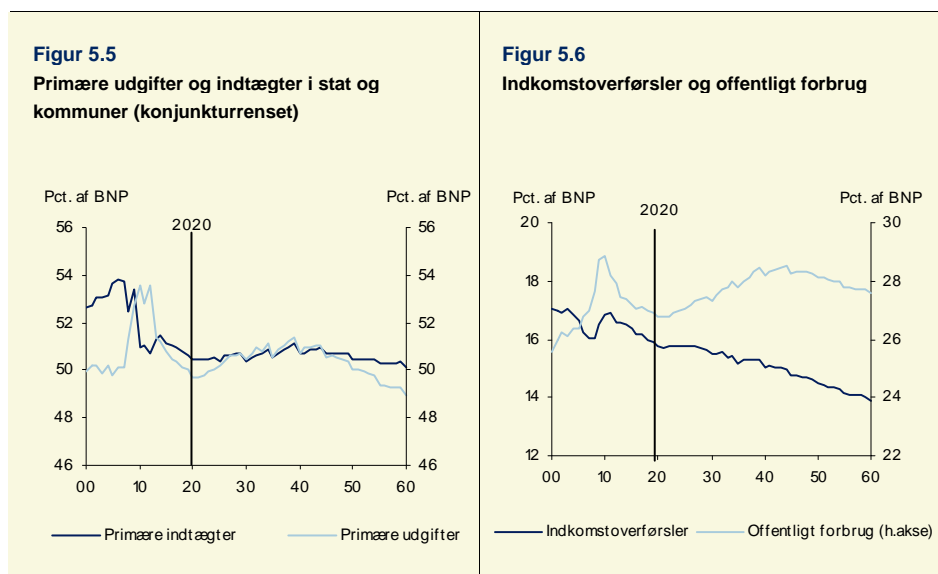
Udviklingen i de primære indtægter og udgifter efter 2015 påvirkes – ud over tilbagetræknings- og førtidspensionsreform mv. – hovedsageligt af demografisk betingede stigninger i udgifterne til sundhed og ældrepleje, stigende skatteprovenu fra udbetalinger fra private pen-

sionsordninger, faldende skatteprovenu fra energifgifter og faldende indtægter fra Nordsøaktiviteterne i takt med, at olie- og gasreserverne forudsættes udtømt.

De primære indtægter er forholdsvist konstante i pct. af BNP i forløbet efter 2020, mens de primære udgifter vokser som andel af BNP frem mod 2030-40 og aftager efterfølgende, *jf. figur 5.5*.

Stigningen i udgifterne frem mod 2030-40 afspejler navnlig demografisk betingede stigninger i udgifterne til sundhed og ældreplejeydelser, og det offentlige forbrug udgør således en voksende andel af BNP fra 2020 til omkring 2040, *jf. figur 5.6*. Derefter aftager forbrugsudgifternes andel af BNP igen, navnlig som følge af den fortsatte levetidsindeksering af aldersgrænserne for folkepension og efterløn (indtil ordningen ifølge forslaget er udfaset), der øger arbejdsstyrken og dermed BNP (uden at påvirke forbrugsudgifterne i forløbet). Samtidig bliver ældreårgangene ifølge befolkningsprognosen relativt mindre efter 2040.

Fremskrivningen af sundhedsudgifterne indregner virkninger af såkaldt "sund aldring", og det antages således, at de aldersbetingede sundhedsudgifter reduceres med stigende levetid og bedre sundhedstilstand, *jf. Mod nye mål – Danmark 2015, Teknisk baggrundsrapport til 2015-planen*, december 2007. Navnlig siden årtusindeskiftet er udgifterne på sundhedsområdet steget mere, end de beregningstekniske fremskrivningsprincipper ville tilsige.



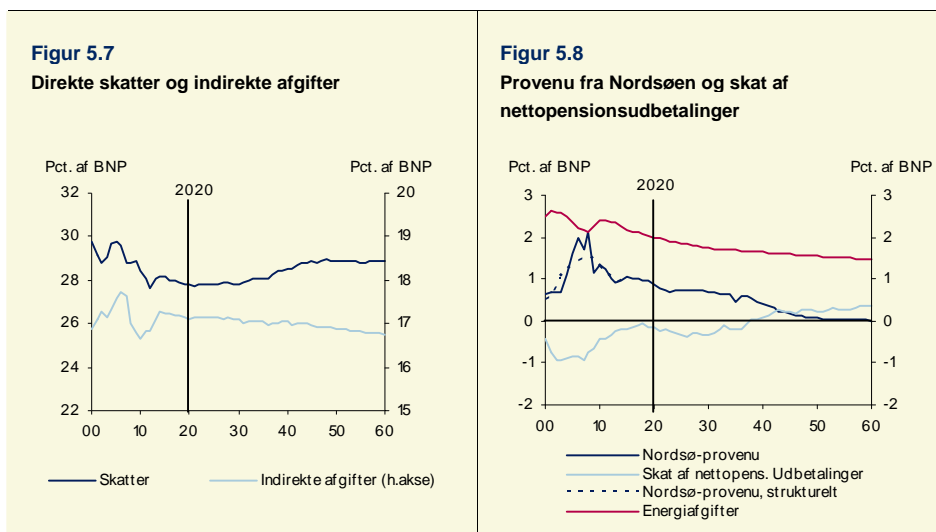
Anm.: Udgifter i figur 5.5 og 5.6 er i pct. af konjunkturrenset BNP. Frem til 2015 er der skønsmæssigt korrigeret for konjunkturudsving i udgifter til A-dagpenge mv. Indtægterne i figur 5.5 er korrigeret for midlertidige udsving i Nordsøindtægter og pensionsafkastskat i forhold til de antagne strukturelle niveauer.

Kilde: Danmarks Statistisk og egne beregninger.

Overførselsudgifternes andel af BNP aftager i forløbet blandt andet i takt med, at SU-, førtidspensions- og tilbagetrækningsreformen begynder at få virkning. På langt sigt afspejler de

faldende udgifter til overførsler navnlig lavere udgifter til folkepension, idet forøgelsen af pensionsalderen i takt med restlevetiden for 60-årige sammen med ændringer i befolkningssammensætningen indebærer, at der gradvist bliver færre pensionister i forhold til arbejdsstyrken, og dermed færre udgifter til folkepension i forhold til BNP. Samtidig medfører udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne, at der over tid er en større andel af folkepensionisterne, der har indkomst ved siden af folkepensionen, hvilket isoleret set trækker ned i udgifterne til pensionstillæg og boligydelse mv.

Provenuet fra direkte skatter (ekskl. selskabsskatter fra kulbrinteskattepligtige selskaber) er relativt konstant i pct. af BNP fra 2015 til omkring 2030 og tillægger gradvist efter 2030, jf. figur 5.7. Denne stigning i skatternes andel af BNP efter 2030 afspejler navnlig virkningen af stigende (netto-)pensionsudbetalinger i takt med modningen af arbejdsmarkedspensionerne, der kommer til beskattning, jf. figur 5.8. Nordsø-indtægterne aftager i pct. af BNP frem mod 2050 i takt med, at olie- og gasressourcerne udtømmes.



Anm.: De direkte skatter i figur 5.7 omfatter ikke selskabsskatter fra kulbrinteskattepligtige selskaber. Der er vist 3 års glidende gennemsnit på de direkte skatter i figur 5.7 samt nettopensionsudbetalingerne i figur 5.8.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Provenuet fra indirekte afgifter som andel af BNP stiger frem til 2014, dels som følge af en ventet normalisering af konjunkturerne, dels som følge af indfasningen af finansieringselementerne i *Forårspakke 2.0* frem mod 2013. Herefter falder provenuet frem mod 2020 blandt andet som følge af Energifaltens målsætning om reduceret energiforbrug i 2020 og nominalprincippet i skattestoppet. Efter 2020 fortsætter provenuet med at aftage svagt, hvilket navnlig skyldes aftagende energiforbrug i pct. af BNP samt øget andel af vedvarende energi, der reducerer provenuet fra energiafgifter.

5.2 Balance i 2020 sikrer (mindst) finanspolitisk holdbarhed

Sigtet på balance i 2020 – og de konkrete initiativer, der sikrer balance i 2020 – indebærer, at finanspolitikken opfylder kravet om (mindst) finanspolitisk holdbarhed. Holdbarhedsindikatoren er i forløbet opgjort til ca. 0,5 pct. af BNP, når reformerne gennemføres, jf. boks 5.1.

Finanspolitisk holdbarhed betyder overordnet, at den politik der planlægges frem mod 2020 kan fastholdes i årene efter, samtidig med at den offentlige gæld udgør en stabil andel af samfundsøkonomien på meget langt sigt – givet de antagelser som de langsigtede fremskrivninger i øvrigt er baseret på.

Finanspolitisk holdbarhed stiller imidlertid ikke særlige krav til profilen for den offentlige saldo over tid, eller til hvilket offentligt gældsniveau der stiles mod på langt sigt. Finanspolitisk holdbarhed sikrer dermed ikke mod lange perioder med store underskud og høj gæld. Kravet om finanspolitisk holdbarhed er derfor et nødvendigt, men ikke et tilstrækkeligt krav med de udfordringer, der tegner sig.

Boks 5.1**Virkning på de offentlige finanser af de fremlagte reformer og bedre udgiftsstyring**

I forløbet uden nye tiltag er holdbarhedsindikatoren opgjort til ca. -0,4 pct. af BNP.

De fremlagte reformudspil styrker tilsammen den finanspolitiske holdbarhed med ca. 0,9 pct. af BNP, *jf. tabel a*. Tilbagetrækningsreformen skønnes at styrke holdbarheden med ca. 0,7 pct. af BNP (ca. 13 mia. kr.), heraf ca. 2 mia. kr. som følge af fremrykning af Velfærdsaftalen, og ca. 11 mia. kr. som følge af afviklingen af efterlønnen.

Udspillet til SU-reform skønnes at styrke holdbarheden med ca. 1 mia. kr. navnlig som følge af, at arbejdsudbuddet og beskæftigelsen øges, når de unge færdiggør deres uddannelse tidligere.

Reformen af førtidspension og fleksjob skønnes at styrke holdbarheden med ca. 2 mia. kr., heraf overvejende som følge af mindreudgifter til førtidspension og fleksjob. Beskæftigelsesvirkningen skønnes isoleret set at styrke holdbarheden med ½-1 mia. kr.

Med en reduktion i forsvarsudgifterne styrkes holdbarheden med yderligere 0,1 pct. af BNP. Dermed er holdbarhedsindikatoren opgjort til ca. 0,5 pct. af BNP.

Den positive holdbarhedsindikator i forløbet skal blandt andet ses i lyset af, at der frem til midten af århundredet er særligt pres på de offentlige finanser og strukturelle underskud på ca. 1 pct. af BNP (i årene omkring 2040).

Den positive holdbarhedsindikator skal endvidere ses i lyset af, at indekseringsmekanismen i Velfærdsaftalen (der er baseret på en konstant pensionsperiode målt med udgangspunkt i levetiden for 60-årige) indebærer, at perioden med folkepension aftager fra ca. 17,2 år i 2040-50 til ca. 16,5 år i 2080-90, når perioden måles med udgangspunkt i restlevetiden ved pensionsalderen.

Tabel a**Virkning på den langsigtede holdbarhed af de fremlagte reformer**

Pct. af BNP	Holdbarhed
Forløb uden nye tiltag	-0,4
- Tilbagetrækningsreform	0,7
- SU- og førtidspensionsreform	0,2
Forløb inkl. reformer	0,5
- Forsvarsudgifter	0,1
2020-forløb	0,5

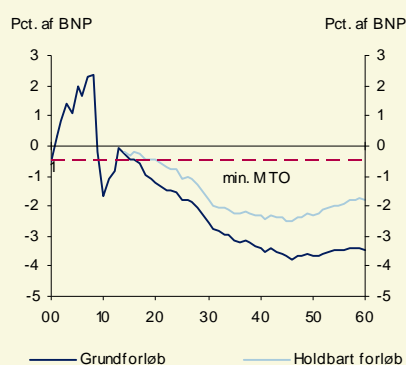
Et præcist holdbart forløb

Konkret udestår der – i forløbet uden de fremlagte reformer og prioriteringer – ifølge beregningerne en varig styrkelse af de offentlige finanser ud over Genopretningsaftalen på ca. 7 mia. kr. for at sikre finanspolitisk holdbarhed. I et forløb, hvor dette sikres frem mod 2020, vil

der være udsigt til strukturelle underskud på 2-3 pct. af BNP i en længere årrække, og ØMU-gælden stiger til ca. 80 pct. af BNP i 2060, jf. figur 5.9 og 5.10.

Som udgangspunkt vil kravene i Stabilitets- og Vækstpagten dermed ikke være opfyldt, navnlig ikke i perioder med svage konjunkturer, hvor det offentlige underskud i perioder kan være væsentligt lavere end det strukturelle niveau. Der vil derfor være risiko for, at det holdbare forløb med store underskud og gæld i lang tid ikke opfattes som troværdigt på de finansielle markeder.

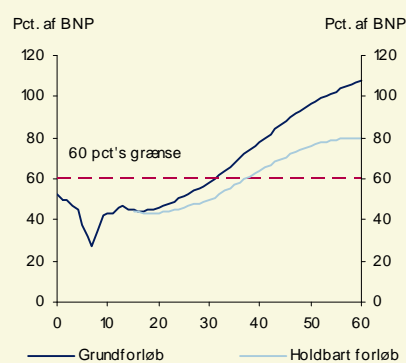
Figur 5.9
Store underskud i mange år når holdbarhedskriteriet er opfyldt



Anm.: Den røde stiplede linje i figuren viser mindstekravet for det såkaldte Medium Term Objective (MTO) i EU's Stabilitets- og Vækstpagt på $-1/2$ pct. af BNP.

Kilde: Egne beregninger.

Figur 5.10
Holdbarhed indebærer implicit, at der styres efter et højt gælds niveau



Kilde: Egne beregninger.

I det holdbare forløb er der således underskud på den offentlige saldo i alle år frem til 2100. Den primære saldo (dvs. saldoen eksklusive nettorentudgifter) svækkes frem mod 2050, hvorefter den gradvist styrkes og efterhånden vender til et overskud¹.

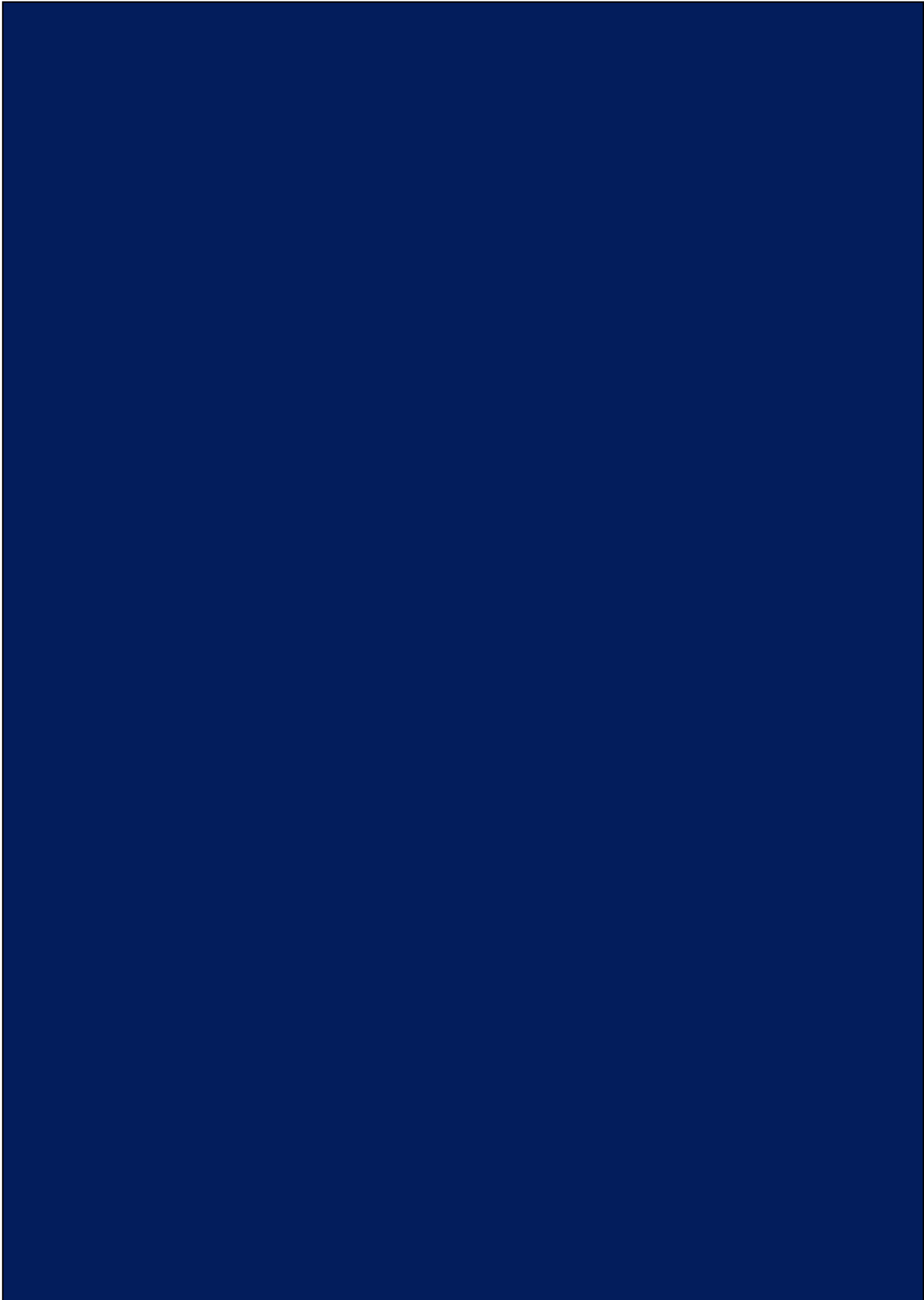
Disse meget langsigtede (primære) overskud kan finansiere renteudgifterne på den højere gæld, der opbygges de næste 40-50 år. Det betyder, at den offentlige gæld efterhånden stabiliseres som andel af BNP. Når finanspolitikken opfylder holdbarhedskravet, er det dermed fordi den primære saldo styrkes fra 2050 til 2100 i beregningen.

¹ Forbedringen af den primære saldo på langt sigt afspejler bl.a., at antallet af år med folkepension reduceres for de generationer, der med Velfærdsaftalen kan gå på folkepension efter omkring 2040. Dvs. forløbet er holdbart (inkl. Velfærdsaftalen og en finanspolitisk stramning på ca. 7 mia. kr.) i kraft af, at fremtidige generationer arbejder længere og får færre år med pension i forhold til de generationer, der kan gå på pension frem mod ca. 2040.

Realisering af en sådan forbedring af den primære saldo – og finanspolitisk holdbarhed – stiller markante krav på længere sigt. Den registrerede ledighed skal fastholdes på 3½ pct. af arbejdsstyrken i gennemsnit de kommende årtier. Væksten i det offentlige forbrug skal permanent være lavere end historisk. Desuden forudsættes, at der hvert 5. år træffes beslutning om at forøge efterløns- og pensionsalderen med op til 1 år, i overensstemmelse med principperne i Velfærdsaftalen.

Det er derfor ikke troværdigt, og det ville være en risikabel strategi, at tilrettelægge den økonomiske politik frem til 2020 i forventning om, at disse betingelser vil være opfyldt over en så lang horisont, og at finanserne dermed styrkes om 40-50 år.

I tidligere planer og fremskrivninger har målsætningen om strukturel balance (eller overskud) inden for planlægningshorisonten været foreneligt med, at finanspolitikken ret præcist også opfyldte holdbarhedskravet. Selv om målet om strukturel balance har været det primære operationelle pejlemærke, har der altså ikke været en modstrid mellem de to målsætninger. Det har ændret sig, idet holdbarhedskravet som nævnt indebærer underskud de kommende år og mange årtier frem. Derfor er det naturligt at lægge endnu større vægt på strukturel balance end tidligere.



6. Offentlige finanser og institutionelle rammer

6.1 Sammensætning af offentlige udgifter

De samlede offentlige udgifter udgør knap 1.000 mia. kr. i 2010. Det svarer til 57 pct. af BNP, jf. tabel 6.1.

Tabel 6.1
Offentligt udgiftstryk fordelt på funktioner, 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011 ¹⁾
Pct. af BNP					
Generelle offentlige tjenester	6,8	7,0	7,7	7,6	7,2
Forsvar	1,7	1,5	1,5	1,5	1,5
Offentlig orden og sikkerhed	1,0	1,1	1,2	1,1	1,1
Økonomiske anliggender	2,7	2,5	2,9	3,0	3,0
Miljøbeskyttelse	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Boliger og offentlige faciliteter	0,6	0,6	0,6	0,4	0,4
Sundhedsvæsen	7,3	7,5	8,5	8,2	8,3
Fritid, kultur og religion	1,5	1,6	1,7	1,6	1,6
Undervisning	6,6	6,8	7,8	8,0	7,7
Social beskyttelse	21,4	21,8	24,7	25,0	24,8
Offentlige udgifter i alt	50,0	51,0	57,2	57,0	56,1

1) Danmarks Statistiks budgetstatistik for 2011 og Finansministeriets seneste skøn for BNP i 2011.
Kilde: Danmarks Statistik samt egne skøn og beregninger.

Som en konsekvens af tilbageslaget i forbindelse med den internationale økonomiske krise, steg det offentlige udgiftstryk fra 51 til 57 pct. af BNP fra 2008 til 2010. Stigningen i udgiftstrykket skal blandt andet ses i sammenhæng med, at overførselsudgifterne og det offentlige forbrug – blandt andet på sundheds-, undervisnings- og socialområdet – er forøget under tilbageslaget. Stigningen i udgiftstrykket afspejler både de automatiske stabilisatorer, jf. stig-

ningen i overførselsudgifterne, en meget lempelig finanspolitik og faldet i produktionen under krisen.

De mellemlistede fremskrivninger af dansk økonomi omfatter ikke en fordeling på udgiftsområder (COFOG), men derimod en fremskrivning af de realøkonomiske underkomponenter, herunder offentligt forbrug, overførselsudgifter og offentlige investeringer, *jf. kapitel 3*.

6.2 Udgiftspres på sundheds-, forsknings- og undervisningsområdet

Effektiviseringer og en skarp prioritering skal sikre, at der fremover er ressourcer til de centrale borgernære udgiftsområder som fx sundhed og uddannelse.

Sundhedsudgifterne har igennem en årrække været under pres blandt andet som følge af den teknologiske udvikling på sundhedsområdet, som betyder, at flere sygdomme kan behandles. Dertil kommer den demografiske udvikling med flere ældre, som især trækker på de offentlige udgifter til sundhed.

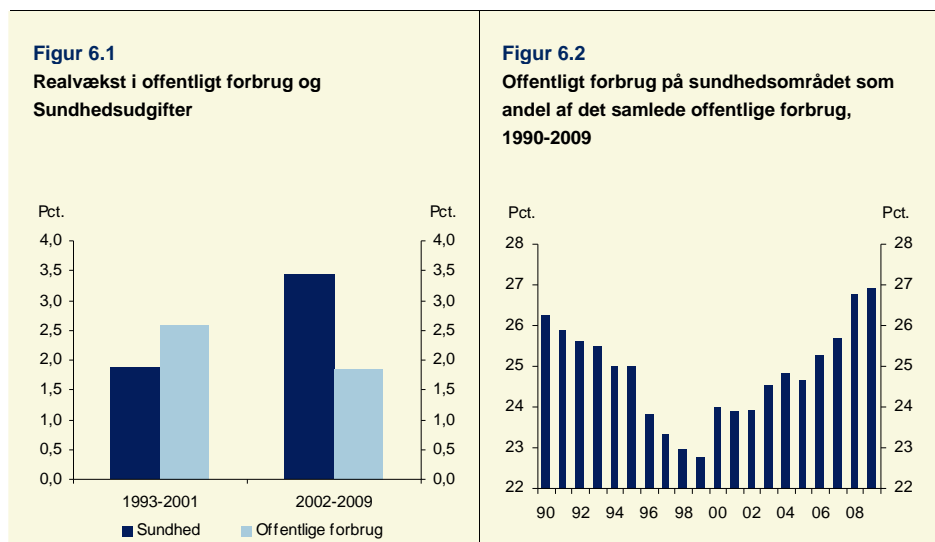
Derimod indebærer færre elever i folkeskolen, at det demografiske træk på folkeskoleområdet reduceres. Der vil dog stadig være et pres på udgifterne på uddannelsesområdet for at opfylde de ambitiøse målsætninger vedrørende ungdomsuddannelse og videregående uddannelse.

Den historiske vækst i sundhedsudgifterne skal reduceres

Sundhedsområdet har været kendetegnet ved en betydelig udgiftsvækst siden 2001. Fra 2001 til 2009 udgør den gennemsnitlige realvækst i sundhedsudgifterne 3½ pct. årligt, hvor realvæksten i det samlede offentlige forbrug udgjorde 1¼ pct. årligt. Væksten på sundhedsområdet i 1993-2001 var derimod lavere end væksten i det offentlige forbrug, *jf. figur 6.1*.

Samtidig er produktiviteten øget, og nye opgørelser fra Danmarks Statistik peger på, at væksten i produktionen (output) har været noget højere end stigningen i ressourceforbruget (input) siden 2001. Den outputbaserede opgørelse viser en ret høj realvækst på sundhedsområdet på ca. 5 pct. om året fra 2001 til 2008.

Den tiltagende vækst i sundhedsudgifterne har medført, at sundhedsudgifterne siden 2001 har udgjort en stigende andel af det samlede offentlige forbrug, *jf. figur 6.2*. Omvendt faldt sundhedsudgifterne i forhold til de samlede forbrugsudgifter i 1990'erne.



Anm.: Realvæksten i det offentlige forbrug på sundhedsområdet er beregnet på baggrund af pris- og lønudviklingen for det samlede offentlige forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Kapaciteten på sundhedsområdet er øget væsentligt i de senere år – også udover, hvad der følger af den demografiske udvikling med flere ældre. Der er blandt andet ansat 3.000 flere læger og ca. 4.000 flere sygeplejersker på sygehusene fra 2001 til 2009, og 40 pct. flere er opereret i 2009 end i 2001.

I 2011-2013 tilføres sundhedsområdet ifølge genopretningsaftalen 5 mia. kr. ekstra, mens vækst i sundhedsudgifterne efter 2013 skal afholdes indenfor den samlede ramme til offentligt forbrug. Da sundhedsudgifterne udgør over ¼ af det samlede offentlige forbrug, er det en central forudsætning i fremskrivningen, at de tidligere års vækst i sundhedsudgifterne på 3½ pct. årligt reduceres.

For at reducere væksten på sundhedsområdet er det vigtigt at fortsætte arbejdet med effektiviseringer og en styrket styring og prioritering, så den store kapacitet på sygehusene og i praksissektoren, der er opbygget gennem de seneste 10 år, udnyttes bedre og bruges på det, som giver mest værdi for patienterne.

Uddannelses- og forskningsmålsætningerne vil indebære merudgifter på den korte bane

Målsætningerne vedrørende forskning, ungdomsuddannelser og videregående uddannelser lægger også pres på de offentlige forbrugsudgifter frem mod 2020. Af *"Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden"*, juni 2006, fremgår følgende målsætninger på globaliseringsområdet:

- De offentlige forskningsbevillinger øges, således at de fra og med 2010 udgør mindst 1 pct. af BNP.

- Mindst 85 pct. af alle unge skal gennemføre (mindst) en ungdomsuddannelse i 2010, og mindst 95 pct. i 2015.
- Mindst 50 pct. af alle unge skal have en videregående uddannelse i 2015 samtidig med, at færdiggørelsesalderen reduceres.

De offentlige forskningsbevillinger skal ifølge målsætningen i globaliseringsaftalen vokse i takt med BNP, og udgiftsstigningerne skal finansieres indenfor den samlede ramme til offentligt forbrug.

Indfrielse af uddannelsesmålsætningerne i 2015 vil øge beskæftigelsen på længere sigt, men ikke tilstrækkeligt til at opveje den svækkelse af de offentlige finanser, som sker de første mange år.

6.3 Effektiviseringer, prioriteringer og konkurrence i det offentlige

Det er målet at fortsætte med at effektivisere opgaveløsningen og øge konkurrencen i den offentlige sektor, så resurserne kan prioriteres til de borgernære områder, som fx. sundheds- og uddannelsesområdet, mens der skal bruges færre midler på administrative opgaver.

Med gensidighedsaftalen fra 2008 er der allerede taget en række skridt til at frigøre ressourcer i kommunerne til den borgernære service. Aftalen indebærer, at der skal frigøres ressourcer i kommunerne for 5 mia. kr. i årene 2009 til 2013. Det skal bl.a. ske ved at reducere administrative opgaver og ved fortsat at effektivisere og smidiggøre opgavevaretagelsen på de store velfærdsområder såsom sundhed, uddannelse og ældre. Som opfølgning på kommunalreformen er der desuden fortsat et betydeligt, urealiseret effektiviseringspotentiale.

På det regionale område vil arbejdet med at frigøre ressourcer til en styrket sundhedsindsats også fortsætte. Det er centralt at sikre, at kapaciteten på sundhedsområdet udnyttes bedre, og at ressourcerne prioriteres til behandling.

Sygehusområdet vil derfor også fremadrettet blive pålagt et årligt produktivetsforbedringskrav på 2 pct., der betyder, at der år for år leveres flere behandlinger for de samme penge. Herudover skal der arbejdes med konkrete omprioriterings- og effektiviseringstiltag, fx for at sikre en mere effektiv administration i regionerne, bedre indkøb, og nedbringelse af sygefravær. De kommende års sygehusinvesteringer på over 40 mia. kr. vil desuden muliggøre betydelige effektiviseringsgevinster, bl.a. ved at indrette nye sygehuse og nyt apparatur således, at arbejdsgange og behandlinger effektiviseres.

En række effektiviseringstiltag på tværs af både kommuner og regioner vil indgå i det videre arbejde. Disse vil bl.a. omfatte:

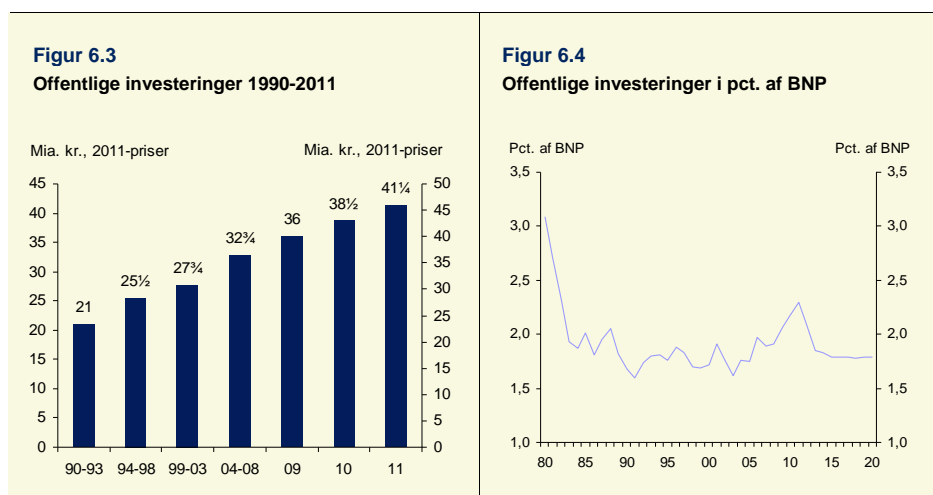
- Ambitiøse mål for nedbringelse af administrative udgifter i kommuner og regioner.
- Digitale løsninger, som kan automatisere arbejdsgange, sikre sammenhæng på tværs af sektorer og lette borgerens kontakt med det offentlige.

- Afbureaukratisering, som kan frigøre ressourcer hos såvel borgerne og virksomhederne som hos medarbejderne i den offentlige sektor ved at forenkle eller helt afskaffe administrative krav og procedurer.
- Øget konkurrenceudsættelse og fælles forpligtende indkøb, som gennem inddragelse af private leverandører sikrer den bedste og laveste pris.
- Udbredelse af ny velfærdsteknologi, fx indenfor store sygdomsområder, folkeskolen og socialområdet.
- Nedbringelse af sygefraværet.
- Udbredelse af bedste praksis/benchmarking, så kommunerne og regionerne kan lære af hinandens erfaringer.

6.4 Offentlige investeringer

Som følge af det økonomiske tilbageslag er der fremrykket og igangsat offentlige investeringer i 2009 og 2010. Dermed forventes de offentlige investeringer at udgøre mere end 2 pct. af BNP i både 2009 og 2010, hvilket er et højt niveau efter danske forhold, *jf. figur 6.3 og 6.4*. Der ventes et vist overløb af investeringer fra 2010 ind i 2011. Det høje niveau for de offentlige investeringer i 2009 og 2010 ventes således at fortsætte i 2011.

Frem mod 2020 er det lagt til grund, at de offentlige investeringer gradvist vender tilbage til et mere normalt niveau. De offentlige investeringer antages således at falde til 1½ pct. af BNP i 2020. Det svarer til det historiske gennemsnit siden 1990.



Kilde: Danmarks Statistik og egne skøn.

For at understøtte vækstmulighederne de kommende år er der truffet beslutning om ret omfattende investeringer i sygehuse, daginstitutioner, skoler, veje og jernbane. Forløbet i de offentlige investeringer frem mod 2018 afspejler blandt andet udmøntningen af kvalitetsfonden

på 50 mia. kr., som skal anvendes til at medfinansiere nye og bedre fysiske rammer for de centrale borgernære serviceområder (sygehuse, folkeskoler, dagtilbud mv.).

Derudover er der afsat og reserveret ca. 100 mia. kr. til investeringer på transportområdet frem mod 2020, *jf. tabel 6.2*, og der er besluttet store selskabsorganiserede investeringsprojekter f.eks. Metrocityringen og Femern Bælt-forbindelsen, der i nationalregnskabet medregnes i de private investeringer. Disse investeringer er i gang, og aktiviteten vil øges i de kommende år.

Tabel 2.2
Planlagte investeringsprojekter

	Mia. kr.	Periode
2011-priser		
Kvalitetsfondsområdet:		
Sygehuse inkl. regional medfinansiering	41 ¹⁾	2009-2018
Dagtilbud, folkeskoler, ældreområdet mv. ²⁾	9 ³⁾	2009-2013
	14	2014-2018
Anvendt Borgernær Teknologi (ABT-fonden)	3	2009-2015
Infrastrukturfond mv.:		
Transportinvesteringer i regi af Infrastrukturfonden	97	2009-2020
Motorvejen Holstebro-Herning	3	2013-2018
Andre store infrastrukturprojekter:⁴⁾		
Metro Cityringen	22	2007-2018
Femern Bælt-forbindelsen, inkl. landanlæg	48	2009-2020

- 1) 2009-priser.
- 2) Løft af de fysiske rammer på dagtilbudsområdet, i folkeskolen, for idrætsfaciliteter målrettet børn og unge samt på ældreområdet.
- 3) Det er en forudsætning for anvendelsen af midlerne fra kvalitetsfonden, at den enkelte kommune bidrager med en tilsvarende finansiering til investeringsprojekterne. Med udmøntningen vil kommunernes anlægsinvesteringer på kvalitetsfondsområderne blive løftet fra i alt ca. 25 mia. kr. til 34 mia. kr. i 2009-2013.
- 4) Opregnet til 2011-priser med afsæt i det statslige anlægsindeks.

6.5 Skattepolitikken siden 2000

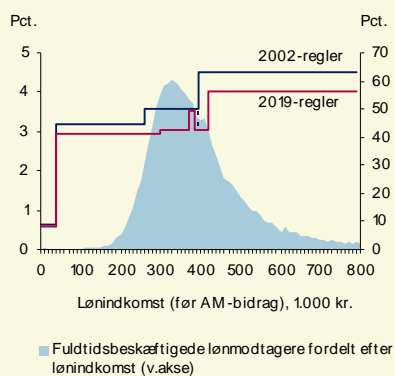
Skattestoppet har siden 2001 været omdrejningspunktet i skattepolitikken.

I 2020-planen videreføres skattestoppet som det operationelle grundlag for skattepolitikken. Det betyder overordnet, at skatten ikke kan sættes op i forhold til gældende regler, herunder de regler, som følger af Forårspakke 2.0 og Genopretningsaftalen.

Frem mod 2019 bliver skattereformen i Forårspakke 2.0 fuldt indfaset. Reformen er fuldt finansieret på sigt og ventes at styrke de offentlige finanser fra 2013 og frem. Reformen skønnes at styrke arbejdsudbuddet med knap 18.500 personer og forbedre den finanspolitiske holdbarhed med ca. 5½ mia. kr.

Skattereformen i Forårspakke 2.0 skal ses i forlængelse af skatteaftalerne fra 2003-04 og 2007, som bl.a. indførte og forøgede beskæftigelsesfradraget og medførte en forhøjelse af indkomstgrænsen for betaling af top- og mellemskat. Samlet har de tre skatteaftaler medført en betydelig reduktion i marginalskatten for næsten alle på arbejdsmarkedet, også når der tages hensyn til skatteforhøjelserne i Genopretningsaftalen, *jf. figur 6.5*.

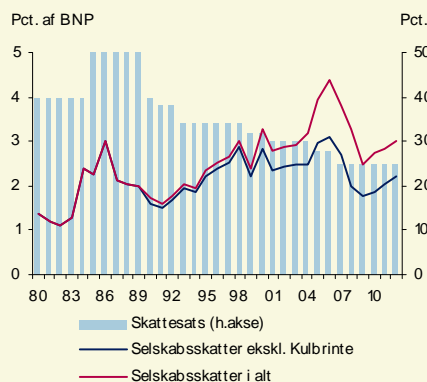
Figur 6.5
Skalamarginalskatter



Anm.: 2002-regler angiver marginalskatter og progressionsgrænser, der ville være gældende i 2002 ved en fuld indfasning af bundskatnedsættelsen i *Pinsepakken*. Den stiplede linje repræsenterer en situation, hvor der modtages grønne check inkl. tillæg for 2 børn.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Figur 6.6
Udvikling i selskabsskatter og -skattesats, 1980-2012



Anm.: Selskabsskat i alt omfatter også kulbrinteskate mv.

Den formelle selskabsskattesats i Danmark er samtidig reduceret fra 30 pct. i 2001 til 25 pct. fra 2007, *jf. figur 6.6*. Selskabsskattesatsen er dermed halveret siden 1989. De gradvise nedsættelser af selskabsskattesatsen i Danmark har været på linje med udviklingen i de fleste andre OECD-lande.

Samtidig er der foretaget udvidelser af selskabsskattebasen, som blandt andet har medfinansieret nedsættelserne af skattesatsen. I forhold til slutningen af 1980'erne, hvor selskabsskattesatsen udgjorde 50 pct., har indtægterne fra selskabsskatten været uændrede eller stigende som andel af (konjunkturretset) BNP, selv når der ses bort fra selskabsskat fra kulbrinteproducerende selskaber. I de seneste år har selskabsskatteprovenuet været kraftigt påvirket

af finanskrisen, og det betydelige fald i de seneste år vurderes således at være konjunkturt betinget.

Samlet er de fleste af Velfærdskommissionens forslag inden for person- og selskabsbeskatningen gennemført de senere år. Det gælder nedsættelserne af marginals-katten på arbejdsindkomst og af selskabsskatten. Der er desuden sket en bevægelse i retning af, at alle former for afkast af opsparing og investeringer beskattes mere ensartet. Skatteværdien af rentefradraget sættes gradvist ned fra 2012 for husholdninger med store renteudgifter, hvilket kan reducere tendensen til høj bruttogældsætning i husholdningerne.

Udover at fastholde skattestoppet og reducere skatten på arbejde, har skattepolitikken sigtet på at sikre, at skatte- og afgiftsbaserne er robuste. Nedsættelsen af selskabsskatten kan således styrke tilskyndelsen til at lokalisere aktivitet, skattegrundlag og omsætning i Danmark. Samtidig har det været et sigte i afgiftspolitikken at sikre robusthed overfor grænsehandel.

De afgiftsforhøjelser, som derudover er gennemført, har primært været rettet mod varer og tjenester, som er til skade for miljø og klima. I forbindelse med energiaftalen fra 2008 blev CO₂-afgiften forhøjet, og der blev indført en særlig NO_x-afgift. Desuden er energifgifterne siden 2008 blevet indekseret med den forventede udvikling i nettopriserne. Disse afgiftsforhøjelser er tilbageført i form af skattenedsættelser på andre områder.

På transportområdet er der desuden gennemført en omlægning af bilbeskatningen i 2007. Med omlægningen øges incitamentet til at vælge mindre og mere brændstoføkonomiske biler. Desuden reduceres incitamentet til at vælge varebiler frem for personbiler. Samlet set har omlægningen i 2007 (sammen med de stigende oliepriser mv.) bidraget til at reducere den gennemsnitlige CO₂-udledning fra persontransporten i Danmark. Endelig er det besluttet at afgiftsfritage el- og brintbiler frem til 2015 med henblik på at understøtte udbredelsen af teknologierne i Danmark.

Kort om ændringerne i indkomstbeskatningen siden 2001

Siden 2001 er der gennemført 3 større skatteaftaler, som har sigtet på at reducere skatten på arbejdsindkomst. Det er hhv. Forårspakken fra 2004, Lavere skat på arbejdsindkomst i 2007 og Forårspakke 2.0 i 2009. Genopretningsaftalen i 2010 har omvendt medført skattestramninger som en del af konsolideringen af de offentlige finanser og indfrielse af henstillingen fra EU. De fire aftaler har blandt andet medført, at

- Grænsen for betaling af mellemskat blev først sat op, og i forbindelse med Forårspakke 2.0 er mellemskatten fjernet. Det skønnes at ca. 1,9 mio. personer dermed ikke længere skal betale mellemskat.
- Grænsen for betaling af topskat er sat op. Inklusive forøgelsen af topskattegrænsen i 2014 er det vurderingen, at ca. 240.000 personer ikke længere skal betale topskat, når de nye regler er fuldt indfaset.
- Beskæftigelsesfradraget blev indført i 2004 og er siden forhøjet, så det nu udgør 4,25 pct. af arbejdsmarkedsbidragsgrundlaget (dog maksimalt 13.600 kr. i 2011).

- Beskatningen af positiv kapitalindkomst er sat ned, ligesom værdien af rentefradraget (og andre ligningsmæssige fradrag) gradvist sænkes frem mod 2020. Beskatningen af forskellige former for opsparing er blevet mere ensartet.

Skatteaftalerne har bl.a. medført, at summen af indkomstskatteprocenterne for en topskatteyder i en gennemsnitskommune, nedbringes fra ca. 59,8 pct. (efter arbejdsmarkedsbidrag) i 2002 til ca. 52,3 pct., *jf. tabel 6.3*. Med Forårspakke 2.0 udfases sundhedsbidraget på 8 pct. gradvist fra 2012 til 2019 og erstattes af en tilsvarende forhøjelse af bundskatten. Værdien af rentefradraget sænkes for renteudgifter, der ligger over et bundfradrag på 50.000 kr. for enlige og 100.000 kr. for par. Dette bundfradrag ligger fast nominelt.

Tabel 6.3
Centrale satser

	2002 ¹	2004- Aftalen	2007- Aftalen	Forårspakke 2.0	Genopret- ningsaftalen
Skattesatser:					
Gnst. kommune- og kirkeskat	33,7	33,7	25,7	25,7	25,7
Sundhedsbidrag	-	-	8,0	0,0	0,0
Bundskattesats	5,14	5,14	5,14	11,64	11,64
Mellemskattesats	6,0	6,0	6,0	-	-
Topskattesats	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
I alt, inkl. gnst. kirkeskattesats	59,8	59,8	59,8	52,3	52,3
Skatteloft (ekskl. kirkeskat)	59,0	59,0	59,0	51,5	51,5
Arbejdsmarkedsbidrag	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Beskæftigelsesfradrag	0	2,5	4,25	5,6	5,6

1) Forenkende er bundskat og gennemsnitlig kommuneskat i 2002 korrigeret for kommuneskattestigning og kompenserende bundskattenedsættelse i perioden 2002-2011. I 2002 var den gennemsnitlige kommuneskat på 33,3 pct. og bundskattesatsen var 5,5 pct.

Anm.: Satser ved fuld indfasning.

Den reducerede marginalsat øger marginallønnen, dvs. det beløb, der er tilbage efter skat af den sidst tjente krone. En øget marginalløn styrker isoleret set arbejdsudbuddet (både flere timer og formentlig større produktivitet) for de personer, der allerede er i beskæftigelse.

Som udgangspunkt har en nedsættelse af de progressive skatter (dvs. mellem- og topskatten) en større virkning på arbejdsudbuddet målt pr. provenukrone end fx en nedsættelse af bundskatten.

Som nævnt er der siden 2001 vedtaget fire skatteaftaler: 2004-aftalen, 2007-aftalen, Forårspakke 2.0 og skatteelementerne i Genopretningsaftalen. Samlet skønnes de fire skatteaftaler at øge arbejdsudbuddet svarende til knap 35.000 personer, *jf. tabel 6.4*.

Tabel 6.4
Arbejdsudbudsvirkning af de fire skatteaftaler siden 2001

	Timeeffekt	Beskæftigelseseffekt	Samlet
	Fuldtidspersoner		
2004-aftalen	6.450	3.250	9.650
2007-aftalen	6.400	1.150	7.550
Forårspakke 2.0	17.650	600	18.300
Skatteelementer i Genopretningsaftalen	-2.200	450	-1.750
<i>Genopretningsaftalen, samlet</i>	<i>-2.200</i>	<i>14.450</i>	<i>12.250</i>
I alt (skatteaftaler)	28.350	5.450	33.750
I alt, skatteaftaler og andre elementer i genopretningsaftalen	28.350	19.450	47.750

Anm.: Forårspakke 2.0 indeholder også effekter fra Serviceeftersynet af Forårspakke 2.0. Arbejdsudbuddet fra skatteaftalerne er inklusive virkning af ændrede afgifter. Skønnene i tabellen er baseret på opdaterede beregninger og vil derfor afvige fra de oprindelige skøn i forbindelse med aftalerne. Afvigelse er dog relativt beskedne.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

6.6 Bedre udgiftsstyring

For at realisere de finans- og udgiftspolitiske målsætninger frem til 2020 kan det være nødvendigt at nytænke den måde, som de offentlige udgifter styres på. Det er ikke nok at fastlægge ambitiøse mål for udviklingen i de offentlige udgifter på linje med det, der tidligere er planlagt efter. Det afgørende er, at de faktiske udgifter holder sig inden for de fastlagte rammer.

Regeringen foreslår derfor, at der indføres et nyt styringssystem med udgiftslofter, som skal sikre, at de opstillede mål for de offentlige udgifter også nås. Det indebærer blandt andet, at Folketinget skal fastlægge udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner, som er afstemt med det centrale mål om strukturel balance i 2020. Udgiftslofterne fastsættes med udgangspunkt i et forløb, hvor der alene er indregnet finansieringsinitiativer, der er fundet flertal for.

Et udgiftsstyringssystem baseret på udgiftslofter viderefører væsentlige elementer i det nuværende udgiftspolitiske system, men kan også styrke det på flere punkter. I det nuværende system formuleres de udgiftspolitiske målsætninger i sammenhæng med mellemfristede makroøkonomiske planer og understøtter herved realiseringen af de overordnede finans- og udgiftspolitiske målsætninger. Denne praksis kan styrkes med indførelsen af konkrete udgiftslofter baseret på 2020-planen.

Samtidig har de udgiftspolitiske målsætninger traditionelt fokuseret på det offentlige forbrug i de væsentlige offentlige delsektorer, dvs. stat, kommuner og regioner. Med indførelsen af

udgiftslofter vil der i højere grad blive fokus på udviklingen i de samlede offentlige udgifter, som er det centrale for at nå de finanspolitiske målsætninger. Samtidig vil der fortsat være betydelig fokus på de driftsudgifter, der er forbundet med at drive de offentlige institutioner og producere offentlige serviceydelser.

Der er således visse svagheder i det nuværende styringssystem, som regeringens forslag om et system med udfgiftslofter kan rette op på:

- Udgiftsmålsætningerne er ikke tidligere blevet omsat til folketingsbeslutninger om bindende rammer i form af vedtagne måltal eller lofter for de enkelte år.
- Udgiftsmålsætningerne har hidtil primært omfattet det offentlige forbrug, dvs. omtrent halvdelen af de samlede offentlige udgifter. Fremover foreslås det statslige loft at omfatte størstedelen af de statslige udgifter, mens udfgiftslofterne for hhv. kommuner og regioner fortsat primært vil fokusere på driftsudgifterne.
- Pejlemærket for det offentlige forbrugs andel af (konjunkturrenset) BNP har hidtil kun været formuleret for slutåret i 2015-planen – og ikke for de enkelte år frem mod slutåret. Fremover foreslås der at være udfgiftslofter i de enkelte år.
- Udgiftsmålsætningerne har kun været opgjort efter principperne i Danmarks Statistiks nationalregnskab, som ikke er direkte sammenlignelige med den måde, som budgetter og regnskaber er opgjort på. Målsætningerne foreslås fremover at blive omsat til eksplícite rammer for de offentlige udgifter, sådan som disse opgøres i de offentlige budgetter og regnskaber – herunder fx finansloven og statsregnskabet.

Nyt styringssystem: Udfgiftslofter for stat, kommuner og regioner

For at sikre en bedre udfgiftsstyring, der bidrager til at realisere de overordnede mellemfristede målsætninger for finans- og udfgiftspolitikken, skal der være en endnu tættere styringsmæssig kobling mellem målsætningerne i de mellemfristede planer og rammerne for udfgifterne i stat, kommuner og regioner.

Realiseringen af de makroøkonomiske målsætninger for finans- og udfgiftspolitikken foreslås derfor blandt andet at ske ved at lægge flerårige lofter over de offentlige udgifter i henholdsvis stat, kommuner og regioner, så udfgifterne år for år holder sig inden for de rammer, som en opfyldelse af de overordnede målsætninger for de offentlige finanser kræver.

Det nye styringssystem foreslås forankret i en lov om udfgiftslofter og foreslås at have følgende hovedelementer:

- *Udfgiftslofterne skal realisere overordnede mellemfristede målsætninger.* Udfgiftslofterne skal være afstemt med den centrale målsætning om at sikre strukturel balance på de offentlige finanser i 2020. Udfgiftslofterne skal samtidig bygge på et makroøkonomisk forløb, som alene indregner de reformer mv., der flertal for.
- *Udfgiftslofterne skal fastlægges af Folketinget og være bindende.* Udfgiftslofterne skal fastlægges af Folketinget. Herved skabes en klar politisk forpligtelse til at overholde lofterne år for år.

- *Udgiftslofterne skal omfatte staten, kommuner og regioner.* De politisk fastsatte udgiftslofter skal omfatte særskilte udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner. Lofterne for kommuner og regioner skal sætte rammerne for forhandlingerne med KL og Danske Regioner om hhv. kommunernes og regionernes økonomi og derigennem for kommunernes og regionernes budgetter og regnskaber. Det statslige loft skal sætte rammen for finansloven og statsregnskabet. Regeringens forslag indebærer, at udgiftslofterne samlet set forventes at ville omfatte i størrelsesordenen 4/5 af de offentlige udgifter.
- *Udgiftslofterne skal være 4-årige.* Udgiftslofterne skal fastsættes for en rullende 4-årig periode. Fastlæggelse af flerårige udgiftslofter vil øge fokus på de overordnede økonomiske rammer og vil kunne bidrage til at afstemme forventningerne til udgiftsudviklingen.
- *Udgiftslofterne skal angive klare rammer for budgetter og regnskaber.* Udgiftslofterne skal have karakter af beløbsmæssige grænser – opgjort i kroner – for udgifternes omfang i de enkelte år. Det vil skabe gennemsigtighed i forhold til de årlige regnskaber i stat, kommuner og regioner, som skal overholde de fastsatte lofter, og vil skabe klare, operative rammer for den løbende styring af de offentlige udgifter i stat, kommuner og regioner.
- *Udgiftslofterne skal styre en bred vifte af offentlige udgifter.* Udgiftsloftet for staten skal omfatte de fleste former for offentlige udgifter. Udgiftsstyringen skal ikke kun have fokus på det offentlige forbrug, men også på indkomstoverførsler, subsidier og overførsler til udlandet. Det foreslås, at konjunkturafhængige udgifter – som fx a-dagpenge – holdes uden for lofterne, så de såkaldte automatiske stabilisatorer fortsat kan virke ved konjunkturudsving i økonomien. Desuden holdes de offentlige renteudgifter og de offentlige anlægsudgifter uden for loftet. Udgiftslofterne for kommuner og regioner skal omfatte deres serviceudgifter/driftsudgifter. På det regionale område består udgiftsloftet af to dellofter for henholdsvis sundhedsområdet (inkl. medicinudgifter) og regional udvikling.
- *Udgiftslofterne skal understøttes af sanktioner og bedre økonomistyring.* Udgiftslofter og budgetter skal overholdes. Derfor skal udgiftslofterne for stat, kommuner og regioner understøttes af automatiske sanktioner, og kravene til økonomistyringen skal skærpes i hele den offentlige sektor. I staten skal der iværksættes modgående foranstaltninger, hvis budgetopfølgningen i finansåret viser tegn på, at det statslige udgiftsloft ikke vil blive overholdt. Loftet skal automatisk reduceres i det efterfølgende år, hvis udgifterne på statsregnskabet overskrider udgiftsloftet. Også over for kommuner og regioner skal der være styringsmæssige rammer, der understøtter, at indgåede økonomiaftaler med KL og Danske Regioner nøje overholdes. Det skal bl.a. ske ved anvendelse af kollektive og individuelle sanktioner ved manglende aftaleoverholdelse.

Indførelsen af udgiftslofter er inspireret af bl.a. Sverige, Holland og Østrig, der i forskellige udformninger anvender udgiftslofter for de statslige udgifter.

Som led i det nye styringssystem foreslås Det Økonomiske Råd at få til opgave årligt at vurdere de offentlige finansers langsigtede holdbarhed, samt at vurdere, om de vedtagne ud-

giftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger, og om udgiftslofterne overholdes både i planlægningsfasen, og når de offentlige regnskaber foreligger.

6.7 Institutionelle rammer

De centrale pejlemærker i forbindelse med planlægningen af de offentlige finanser og finanspolitikken er som nævnt:

- *Finanspolitik:* Skal bidrage til en stabil økonomisk udvikling, strukturel balance på den offentlige saldo i 2020 og en holdbar udvikling i de offentlige finanser i et langsiget perspektiv.
- *Udgiftspolitik:* De planlagte offentlige udgifter frem mod 2013 afspejler Genopretningsaftalen, mens det forudsatte forløb i de offentlige udgifter i 2014-2020 – og særligt udgifternes sammensætning på overførsler og offentlige serviceudgifter – afhænger af, om der gennemføres reformer. Regeringen har foreslået reformer af efterløn, førtidspension og SU, som vil øge beskæftigelsen og BNP frem mod 2020. Det øger skattegrundlaget og skaber dermed plads til en stigning i det offentlige forbrug på linje med det, som der har været planlagt efter tidligere – samtidig med, at der kan opnås strukturel balance i 2020. Det skal ses i sammenhæng med, at reformerne også medfører et fald i antallet af overførselsmodtagere, hvilket isoleret set reducerer de offentlige udgifter.
- *Skattepolitik:* Skattestoppet har siden 2001 været omdrejningspunktet i skattepolitikken. I 2020-planen videreføres skattestoppet som det operationelle grundlag for skattepolitikken. Det betyder overordnet, at skatten ikke kan sættes op i forhold til gældende regler, herunder de regler, som følger af Forårspakke 2.0 og genopretningsaftalen.
- *Penge- og valutakurspolitik:* En stabil valutakurs i kraft af den faste kronkurs over for euroen, som samtidig sikrer lave og stabile inflationsforventninger. En ansvarlig linje i den økonomiske politik bidrager til at sikre troværdighed om fastkurspolitikken, så der kan fastholdes lave renter og et lavt rentespænd over for euroområdet.

De finanspolitiske målsætninger tager udgangspunkt i nationalregnskabet opgørelse af de offentlige udgifter og indtægter. Den konkrete udmøntning af finanspolitikken tager afsæt i finansloven og de kommunale og regionale budgetter, der opgøres efter andre regnskabsprincipper, afgrænsninger mv. end nationalregnskabet.

Som nævnt foreslår regeringen, at der indføres et helt nyt styringssystem med udgiftslofter, hvor de overordnede målsætninger i 2020-planen omsættes til konkrete 4-årige udgiftslofter for de offentlige udgifter i stat, kommuner og regioner. Udgiftslofternes niveau skal være afstemt med den centrale målsætning om at sikre strukturel balance på de offentlige finanser i 2020.

Budgetprocessen i staten og aftalerne om den kommunale økonomi

Budgetprocessen i staten påbegyndes i det tidlige forår med, at regeringen træffer beslutning om den overordnede fordeling af vækstrammen for de reale offentlige udgifter på udgiftsområder, herunder på de kommunale og regionale områder. På baggrund heraf udmeldes der udgiftsrammer på de enkelte ministerområder.

Regeringen fremsætter forslag til finanslov for det kommende finansår i august¹. Herefter er finanslovsforslaget genstand for politisk behandling i Folketinget. Der indgås som regel en politisk aftale om finansloven mellem regeringen og et eller flere af Folketingets partier i november, hvorefter finansloven normalt vedtages i december.

I løbet af finansåret har ministerierne ansvaret for at overvåge udgiftsudviklingen på deres område. Ministrene har i den forbindelse en forpligtelse til at søge eventuelle merudgifter finansieret af besparelser andre steder inden for den samlede ramme. Ministrene er ligeledes forpligtiget til at informere Finansministeriet og Folketinget om ændrede forudsætninger fx i de konjunkturbestemte udgifter. I løbet af finansåret udarbejder ministerierne to såkaldte rammeredegørelser, som oversendes til Finansministeriet.

Finansministeriet har dermed mulighed for at følge med i den samlede udgiftsudvikling på statens område, herunder med henblik på afrapportering til Folketinget i de løbende Budgetoversigter, der udarbejdes i maj, august og december. Statsregnskabet foreligger normalt i april, dvs. ca. fire måneder efter det pågældende finansårs udløb.

I juni indgår regeringen en økonomiaftale med kommunerne og regionerne om det kommende års udgifts- og beskatningsniveau samt retningslinjer for politiske og økonomiske prioriteringer inden for udvalgte områder. Der er tale om kollektive aftaler, som gælder for henholdsvis kommunerne og regionerne under ét.

I forlængelse af de indgåede aftaler vedtager kommuner og regioner deres budgetter for det kommende år i oktober. I forbindelse med Genopretningsaftalen og finanslovsaftalen for 2011 er der indført nye styringsmekanismer med henblik på at understøtte udgiftsstyringen i kommuner og regioner. Mekanismerne indebærer blandt andet, at kommunerne skal udarbejde politisk godkendte halvårsregnskaber. De kommunale og regionale årsregnskaber foreligger normalt i maj efter det pågældende budgetårs udløb.

Proces for fastlæggelse af udgiftslofter

I Genopretningsaftalen er det en central målsætning, at de offentlige udgifter skal holdes i ro i 2011-2013. Genopretningsaftalen betyder således, at der *de facto* er fastlagt lofter for det offentlige forbrug frem til og med 2013. Det indebærer samtidig, at der er fastsat økonomiske rammer for kommuner og regioner frem til 2013 – herunder for dette forårs forhandlinger om kommunernes og regionernes økonomi for 2012.

Når systemet med udgiftslofter først er etableret, skal der i de efterfølgende år løbende fastlægges et loft for det nye fjerde år, så der hele tiden er fastsat bindende udgiftslofter for en rullende 4-årig periode, *jf. tabel 6.5*. Regeringen foreslår, at der hvert forår fremlægges et beslutningsforslag, som skal danne udgangspunkt for en debat i Folketinget om det overordnede råderum for de samlede offentlige udgifters størrelse og udvikling inden for en finanspolitisk ansvarlig økonomisk ramme, og som vil indeholde et forslag til udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for det nye fjerde år.

¹ Finansåret følger kalenderåret.

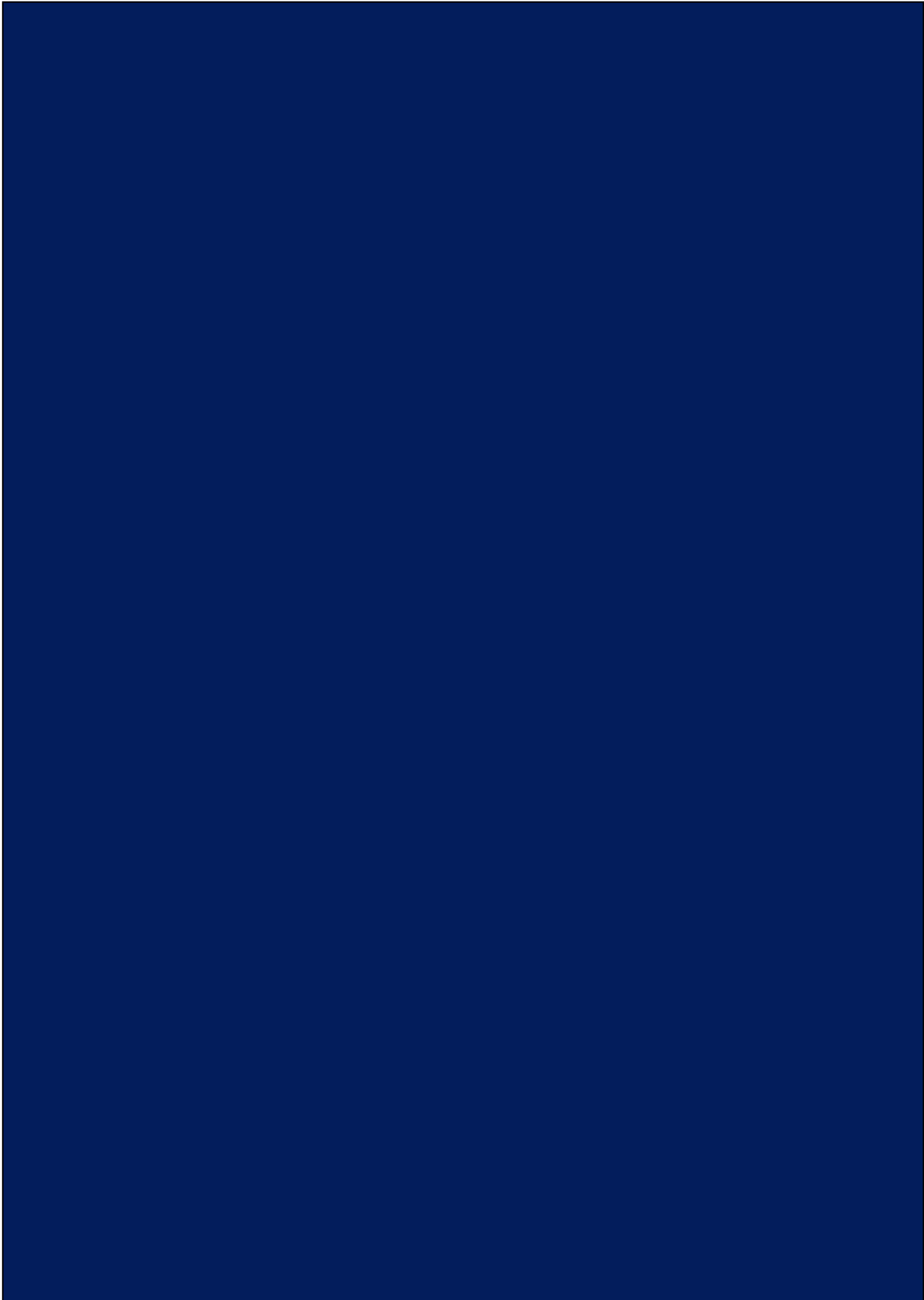
Regeringen vil fremlægge et forslag til en lov om udgiftslofter, som vil indeholde regler for et nyt udgiftspolitisk styringssystem. Forslag til de konkrete udgiftslofter for 2012-2015 vil blive fremlagt i forbindelse med finanslovsforslaget for 2012.

Tabel 6.5
Fastlæggelse af 4-årige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner

		Periode for udgiftslofter								
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Trådspunkt for Fastlæggelse	2011									
	2012									
	2013									
	2014									
	2015									
	2016									

Fastlæggelse af nye udgiftslofter

Udgiftslofter er fastlagt



B1. Metodemæssige ændringer i forhold til KP09

Der er gennemført et samlet eftersyn af de beregningsforudsætninger, der ligger til grund for Finansministeriets mellem- og langfristede fremskrivninger. Metodeeftersynet er under ét neutralt for den finanspolitiske holdbarhed. De væsentligste ændringer i metodegrundlaget i forhold til Konvergensprogram 2009 gennemgås nedenfor, *jf. tabel A1.1.*

Tabel A1.1
Effekt på holdbarhedsindikator

	Mia. kr.	Pct. af BNP
1. Metodeeftersyn i alt (sum af 2 til 9)	0	0,0
2. Produktivitetsvækst og renteniveau	-2	-0,1
3. Uddannelse og erhvervsdeltagelse	-1	-0,05
4. Ny metode til fremskrivning af efterlønsordningen ¹⁾	4	0,2
5. Arbejdstid for ældre, når aldersgrænserne hæves i Velfærdsaftalen	2	0,1
6. Forudsætninger om langsigtet lønkvote i privat sektor	-3	-0,2
7. Nyt datagrundlag for pensionsformer samt ind- og udbetalinger mv.	1	0,05
8. Tjenestemandspension	-1	-0,05
9. Øvrige ændringer under ét	0	0,0

Anm.: Beløb i mia. kr. (2011-niveau) er beregnet som beløb i pct. af BNP gange med konjunkturrenset BNP i 2011 på ca. 1840 mia. kr. På grund af afrunding summer bidrag ikke nødvendigvis til totaler.

1) Virkningen er angivet for den reduktion i antal efterlønsmodtagere, der ligger ud over den reduktion, der følger af metodeændringerne vedrørende pkt. 3 (uddannelse og erhvervsdeltagelse).

Kilde: Egne beregninger.

Produktivitetsvækst og renteniveau

I Konvergensprogram 2009 var det forudsat, at den underliggende produktivitetsvækst i den private sektor og de private byerhverv på sigt udgør ca. 2 pct. om året.

I lyset af den lave produktivitetsvækst de seneste ca. 15 år er der i KP11 forudsat en lavere produktivitetsvækst fremadrettet. Den forudsatte produktivitetsvækst udgør ca. 1½ pct. om året i byerhvervene og den private sektor, og for økonomien som helhed ca. 1,1 pct. (mod ca. 1½ pct. i KP09), *jf. tabel A1.2.*

Produktivitetsforudsætningerne er ca. som gennemsnittet for perioden 1990-2012, hvor fremskrivningen til 2012 inddrages for at tage højde for en konjunktuel genopretning af timeproduktiviteten efter det store (konjunkturbetingede) fald under krisen. Den forudsatte produktivitetstigningstakt er højere end gennemsnittet siden 1995 og kræver derfor en varig genopretning af produktivitetstigningstakten. Skønnet for den underliggende produktivitetstigning i den private sektor svarer overordnet til forudsætningerne for Danmark i OECDs mellemfristede fremskrivninger, hvor der blandt andet antages en gradvis konvergens i produktivitetstigningstakterne blandt sammenlignelige lande i Europa.

Tabel A1.2

Produktivitetstigning

	Gnst. 1990- 2012	Gnst. 1995- 2012	KP09 2020- 2050	KP11 2020- 2050
Pct. pr. år				
Private byer- hverv	1,4	1,1	2,0	1,5
Privat sektor ekskl. energi- udvinding	1,5	1,2	1,9	1,5
Privat sektor	1,4	1,0	1,9	1,4
Hele økono- mien	1,2	0,8	1,5	1,1

Anm.: Der opgøres ikke en egentlig produktivitetstigning for den offentlige sektor.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel A1.3

Lang statsrente, inflation og realrenter

	Gnst. 1990- 2010	Gnst. 1995- 2010	KP09 2020- 2050	KP11 2020- 2050
Pct. pr. år				
Nominal rente (10-årig stat)	5,8	4,9	5¼	5¼
Inflation	1,9	1,9	1,9	1,9
Realrente	3,9	3,0	3,8	3,3
Real BNP- vækst	1,6	1,4	1,8	1,4
Merrealrente	2,0	1,2	1,7	1,7

Anm.: Inflationen er målt ved privatforbrugsdeflatoren; merrealrenten ved BNP-deflatoren.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Renten på 10-årige statsobligationer, der i Konvergensprogram 2009 var forudsat at svare til 5,75 pct. på sigt, er nedjusteret til 5,25 pct. i KP11. Det forudsatte renteniveau er lidt højere end gennemsnittet for perioden 1995-2010 (knap 5 pct.), men lavere end gennemsnittet siden 1990 (ca. 5¼ pct.), *jf. tabel A1.3*. I begge perioder svarede den gennemsnitlige inflations-takt til den fremadrettede inflationsforudsætning på 1,9 pct. (målt ved privatforbrugsdeflatoren), men i de første år af 1990'erne var renterne øget i lyset af det tyske genforeningsboom og valutauro i EMS'en mv. Den forudsatte rente på 5,25 pct. svarer til OECDs mellemfristede forudsætninger for Danmark (5,3 pct.), der er sammensat af en forventet tysk rente på 5 pct. og et moderat rentespænd på ca. ¼ pct.-point.

Ved en forudsat inflationstakt på ca. 1,9 pct. om året (målt ved privatforbrugsdeflatoren) er realrenten dermed ca. 3,3 pct., hvilket er lavere end i perioden siden 1990, men højere end i perioden siden 1995. Realrenten er nedjusteret med ½ pct.-point i forhold til KP09.

Samlet set er merrealrenten (opgjort ved renten i forhold til den nominelle BNP-vækst) uændret i forhold til KP09. Det indebærer blandt andet, at vægtningen af fremtidige primære saldi i opgørelsen af den finanspolitiske er uændret i forhold til KP09.

I sammenhæng med at realvæksten i det offentlige forbrug er fastholdt som i Genopretningsaftalen og 2015-planen frem mod 2015, indebærer ændringerne i produktivitetsvækst og rente samlet set en lille svækkelse af den finanspolitiske holdbarhed på ca. 0,1 pct. af BNP, svarende til ca. 2 mia. kr.

Ved uændret merrealrente vil ændringer i produktivitetsudviklingen ikke påvirke den finanspolitiske holdbarhed, hvis de offentlige indtægter og udgifter har samme udvikling som BNP, og den offentlige nettogæld som udgangspunkt er tæt ved 0. En række offentlige indtægts- og udgiftsposter er imidlertid delvist afkoblet fra BNP-udviklingen. Dette gælder eksempelvis indtægterne fra Nordsøen, og i det konkrete forløb også det offentlige forbrug, fordi realvæksten som nævnt er fastholdt frem til 2015. Det er det, der medfører den nævnte svækkelse af den finanspolitiske holdbarhed.

Uddannelse og erhvervsdeltagelse

Finansministeriets mellem- og langfristede fremskrivninger indregner effekten af uddannelse på erhvervsdeltagelsen. Dels i form af et bidrag fra den fremadrettede stigning i befolkningens uddannelsesniveau ved uændret uddannelsesadfærd, og dels et bidrag fra den yderligere stigning, som følger ved opfyldelsen af regeringens målsætning om, at mindst 95 pct. af en årgang gennemfører mindst en ungdomsuddannelse, og at mindst 50 pct. gennemfører en videregående uddannelse i 2015 (målt ved den såkaldte profilmodel).

På dette område er der foretaget en opdatering af skønnene for gennemslaget af uddannelse på erhvervsdeltagelsen på baggrund af arbejdspapiret *Sammenhængen mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse*, Finansministeriets arbejdspapirserie 2011, jf. desuden *Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd, kapitel 6*.

Resultatet af analysen i arbejdspapiret indikerer, at mellem 25 og 50 pct. af de observerede (historiske) forskelle i erhvervsfrekvensen på tværs af uddannelsesgrupper kan tilskrives effekten af uddannelse i sig selv, mens de resterende forskelle må tilskrives andre forhold, som fx medfødte egenskaber og tillærte evner i opvæksten, motivation og helbred. Disse faktorer kan være positivt korreleret med en persons sandsynlighed for at gennemføre en uddannelse, men vil ikke nødvendigvis ændres særlig meget som følge af, at personen faktisk gennemfører en uddannelse.

Et rimeligt, centralt skøn for den historiske effekt set over perioden 1981-2007 er, at det øgede uddannelsesniveau har øget erhvervsfrekvensen med knap 40 pct. af den proportionale (fulde) effekt, jf. *tabel A1.4*. Dette estimat anvendes også fremadrettet i forbindelse med den stigning i uddannelsesniveaet, som fremkommer ved uændret uddannelsesadfærd. Den stigning i uddannelsesniveaet, som vil ske ved uændret uddannelsesstilbøjelighed, antages således at øge beskæftigelsen med knap 30.000 personer på sigt. Det er på linje med antagelsen i KP09.

Tabel A1.4**Skøn for effekten på erhvervsdeltagelsen af øget uddannelsesniveau**

Pct.	Interval	Centralt skøn
Historisk effekt af øget uddannelsesniveau (1981-2007)	25 – 50	39
Effekt af yderligere løft i uddannelsesniveaet	0 – 40	25

Anm.: Effekten refererer til andelen af den hypotetiske ”proportionale” uddannelseseffekt, der slår igennem på den faktiske erhvervsdeltagelse. Intervallet for effekten af yderligere løft i uddannelsesniveaet er skønnet på baggrund af den estimerede effekt for perioden 1995-2007 for 30-59-årige samt for de yngre aldersgrupper (30-49-årige).

Kilde: *Sammenhængen mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse*, Finansministeriets arbejdspapirserie 2011.

Analysen peger endvidere på en tendens til, at den marginale forøgelse af erhvervsdeltagelsen som følge af stigende uddannelse har været mindre for yngre end for ældre generationer, og at effekten endvidere har været aftagende over tid. Begge disse forhold peger i retning af, at den marginale effekt på erhvervsdeltagelsen af øget uddannelse gradvist reduceres, efterhånden som en stadig større andel af befolkningen i forvejen har opnået en uddannelse.

På baggrund af analysen skønnes det, at den marginale effekt på erhvervsdeltagelsen af et øget uddannelsesniveau – ud over hvad den historiske uddannelses tilbøjelighed medfører – vil udgøre mellem 0 og cirka 40 pct. af den proportionale uddannelseseffekt, idet der som centralt skøn antages en marginal effekt på 25 pct. af den proportionale effekt, jf. tabel A1.4. Dette skøn er lagt til grund i beregningerne af effekterne af et yderligere løft i uddannelsesniveaet.

I *Reformpakken 2020* er konkret skønnet, at uddannelsesmålsætningerne isoleret set svækker den finanspolitiske holdbarhed med knap 0,1 pct. af BNP, blandt andet fordi de fulde positive effekter af stigende uddannelsesniveau på beskæftigelsen først indtræder på langt sigt (frem mod omkring 2060), mens større uddannelsesudgifter og reduktionen i arbejdsudbuddet som følge af flere studerende indtræder frem mod 2015¹. Isoleret set svækkes saldoen i 2020 fordi de positive effekter endnu er for små til at opveje udgifterne.

Samlet set medfører ændrede forudsætninger om uddannelse og erhvervsdeltagelse i KP11 en marginal svækkelse af holdbarhedsindikatoren på ca. 0,05 pct. af BNP eller ca. 1 mia. kr. i forhold til KP09².

¹ Nettovirkningen på den finanspolitiske holdbarhed er nedjusteret lidt i forhold til det tidligere grundlag, hvor svækkelsen svarede til 2½ mia. kr. Det afspejler primært en nedjustering af de isolerede omkostninger i uddannelsessystemet ved indfrielse af målsætningerne mv. på ca. 1 mia. kr. Denne reduktion er ikke udtryk for en reduktion i de samlede offentlige udgifter og øger derfor ikke den finanspolitiske holdbarhed i forhold til KP09.

² Svækkelsen følger af, at spejlbilledet til beskæftigelseseffekterne af uddannelse i form af færre overførselsindkomstmotagere er gjort mere detaljeret. Således blev stigningen i beskæftigelsen i KP09 alene modsvaret af en tilsvarende reduktion i antallet af førtidspensionister, mens reduktionen i KP11 er fordelt på flere overførselsindkomstgrupper (herunder efterløn), hvoraf førtidspension kun udgør godt halvdelen. I samspil med de øgede aldersgrænser for folkepension og efterløn i medfør af Velfærdsaftalen, stiger antallet af førtidspensionister dermed mere på sigt.

Efterlønsordningen

I forbindelse med *Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks Velfærd*, Finansministeriet, april 2011 er der udarbejdet en ny vurdering af antallet af personer som er på efterløn. Denne opdatering har medført en nedjustering af antallet af efterlønsmodtagere på lang sigt på i størrelsesordenen 20 pct., jf. tabel A1.5.

Tabel A1.5

Antal efterlønsmodtagere i KP11 sammenlignet med KP09

1.000 personer	2010	2011	2012	2015	2020	2030	2050	2020-29	2050-80
KP11	125	118	113	107	91	101	71	75	77
KP09	127	123	123	126	109	121	92	91	100
Forskel	-3	-5	-10	-19	-18	-20	-21	-16	-23
Forskel i pct.	-2	-4	-8	-15	-16	-16	-22	-18	-23

Anm.: Antal efterlønsmodtagere er opgjort i helårspersoner.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Nedjusteringen afspejler 2 hovedfaktorer:

- I Økonomisk Redegørelse fra december 2010 er det skønnede antal efterlønsmodtagere i 2011 ca. 5.000 personer lavere end i KP09, hvor skønnet fra Økonomisk Redegørelse fra december 2009 var lagt til grund. Denne nedjustering og det skønnede fortsatte fald til 2012 er i KP11 antaget at være udtryk for en varig reduktion i antallet af efterlønsmodtagere, mens den lave tilgang i KP09 delvist blev tilskrevet konjunkturreflekter³.
- I forbindelse med udspillet til tilbagetrækningsreform er der udarbejdet nye vurderinger af udviklingen i antallet af personer, der er berettiget til efterløn og udnyttelsesgraden – dvs. andelen af de efterlønsberettigede, der bruger ordningen. Revisionen skal ses i lyset af, at fremskrivningen nu tager udgangspunkt i modeller og skøn for udviklingen i antal efterlønsberettigede og udnyttelsesgraden⁴. Detaljerne i de nye fremskrivningsprincipper er beskrevet i *Reformpakken 2020 – kontant sikring af Danmarks velfærd, appendiks 5A*.

Nedjusteringen af antallet af efterlønsmodtagere siden KP09 indebærer alt andet lige en forbedring af den finanspolitiske holdbarhed. Inklusive virkninger af ændrede skøn for indbetalte efterlønsbidrag og udbetalinger af skattefri præmie mv. medfører det lavere antal efterløns-

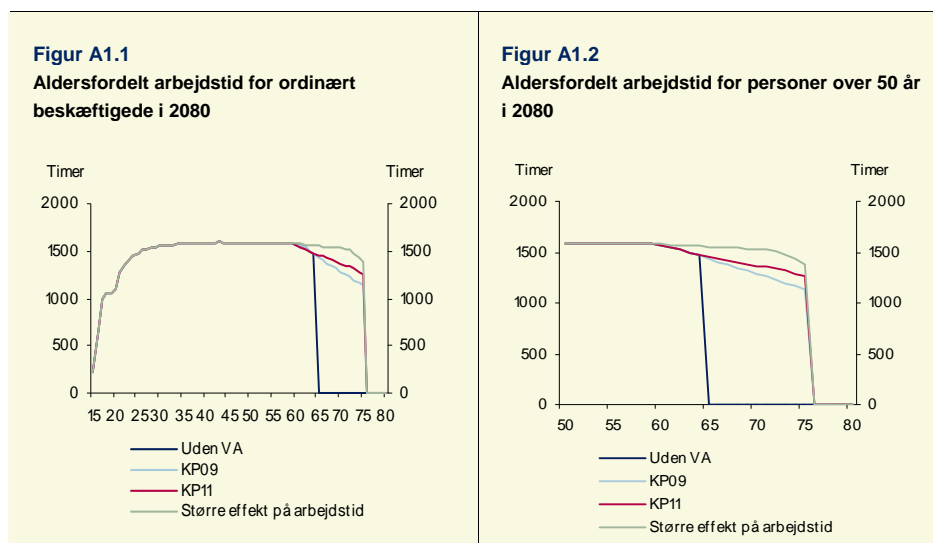
³ I KP09 blev det antaget, at en del af det fald, der havde været i tilgangen til efterløn i 2007 og 2008, afspejlede de ekstraordinært gode jobmuligheder i de år og således var af midlertidig karakter, og at de svækkede jobmuligheder efter den globale finanskrisen ville medføre en større tilgang til efterløn. Tilgangen til efterløn er imidlertid ikke steget gennem 2009 og ind i 2010, og det er således valgt at tolke den lave tilgang som en strukturel, eller mere varig, tendens. Det bemærkes endvidere, at nedjusteringen af antal efterlønsmodtagere i 2011 (på ca. 4 pct., dvs. ca. en femtedel af den samlede nedjustering) afspejler opdateret grundlag og ikke ændret metode.

⁴ I 2015-grundlaget (herunder KP09) blev der primært taget udgangspunkt i en demografisk fremskrivning, og fremskrivningen af antal berettigede og udnyttelsesgraden tjente som et konsistenscheck.

modtagere alt andet lige en styrkelse af den finanspolitiske holdbarhed på godt 0,2 pct. af BNP eller ca. 4 mia. kr.⁵

Arbejdstid for ældre, når aldersgrænserne hæves i Velfærdsaftalen

Den gennemsnitlige arbejdstid for ordinært beskæftigede er i dag nogenlunde konstant fra 30-års alderen og frem til omkring 60 år. Fra omkring 60 år og op til folkepensionsalderen er der et mindre fald i arbejdstiden, som blandt andet afspejler, at flere vælger nedsat tid, mindre overarbejde mv., jf. figur A1.1 og A1.2.



Anm.: Figurerne viser den gennemsnitlige arbejdstid for en mand af dansk oprindelse.
Kilde: Egne beregninger.

I Konvergensprogram 2009 blev denne nedadgående udvikling i arbejdstiden fastholdt for de over 60-årige frem til folkepensionsalderen, når efterløns- og folkepensionsalderen sættes op i medfør af Velfærdsaftalen. Forudsætningen skal imidlertid ses i lyset af, at de forudsatte stigninger i efterløns- og pensionsalderen i kraft af indekseringsreglen i Velfærdsaftalen indtræffer som følge af stigninger i restlevetiden for 60-årige. Den stigende levetid afspejler navnlig bedre sundhedstilstand for de ældre aldersgrupper, og kan sammen med de øgede aldersgrænser betyde, at tendensen til faldende arbejdstid fra 60 til 65-års alderen vil aftage eller blive udskudt.

I Reformpakken 2020 og i Konvergensprogram 2011 er antaget en fortsat, men i forhold til i dag lidt mere afdæmpet aftagende tendens i arbejdstiden for de over 60-årige, når helbreds-

⁵ Den samlede holdbarhedsvirkning af færre efterlønsmodtagere mv. i forhold til KP09 er ca. 5 mia. kr. Som nævnt indebærer metodeændringen vedrørende uddannelse, at spejlbilledet til den positive beskæftigelsesvirkning af uddannelse ikke længere alene er færre fortidspensionister, men også færre modtagere af andre overførsler, herunder efterløn. Nedjusteringen som følge heraf svarer til en femtedel af den samlede reduktion i antal efterlønsmodtagere. Overgangen til en model baseret på bidragsydere og udnyttelsesgrader i ordningen forbedrer dermed holdbarheden med ca. 4 mia. kr. udover den virkning, der ville fremkomme i fravær af denne modelændring.

tilstanden forbedres og aldersgrænserne i pensionssystemet øges⁶. I forhold til forudsætningerne i KP09 styrkes den finanspolitiske holdbarhed svagt med ca. 0,1 pct. af BNP eller ca. 2 mia. kr. som følge af de ændrede forudsætninger.

Forudsætninger om langsigtet lønkvote i privat sektor

I KP09 var forudsat en tilnærmelsesvis konstant langsigtet lønkvote for den private sektor under ét, der svarede til et historisk gennemsnit for perioden siden 1980. Det indebærer et relativt kraftigt fald i lønkvoten frem mod 2015 og 2020. Dette fald i lønkvoten vurderes i KP11-konjunkturgrundlaget at indtræffe noget tidligere end ventet, og lønkvoten i den private sektor i 2020 er uændret i forhold til KP09, *jf. figur A1.3*.

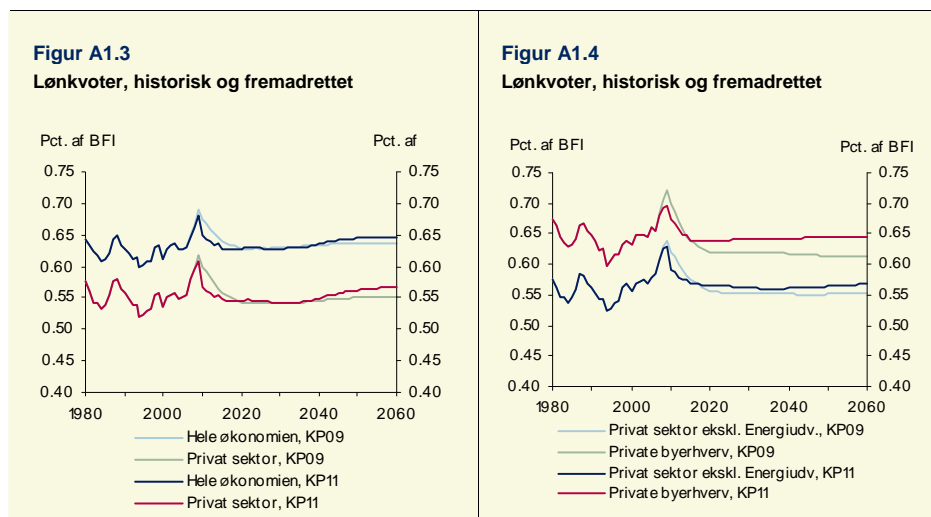
I KP11 svarer den langsigtede lønkvote inden for hver af ADAM-modellens sektorer til deres langsigtede gennemsnit fra 1980 til 2006. Det indebærer i forhold til KP09 en højere langsigtet lønkvote i byerhvervene, der er omtrent konstant, *jf. figur A1.4*.

Lønkvoten for den samlede private sektor skifter gradvist opad i niveau fra ca. 2030 til 2060 som følge af ændringer i erhvervsstrukturen, primært afledt af, at olie- og gasproduktionen i Nordsøen svinder ind, når ressourcerne udtømmes. Lønkvoten for den private sektor ekskl. energierhverv er således ca. konstant på sigt i KP11, *jf. figur A1.4*.

Med udgangspunkt i en given nominel lønsum i den private sektor (bestemt ved beskæftigelse og lønstigningstakt mv.) medfører en højere lønkvote, at restindkomsten i økonomien er lavere. Den lavere restindkomst betyder lavere indkomster og forbrug, der kommer til beskattning. Lavere nominelt BNP (i kraft af lavere restindkomster ved uændret løn) indebærer alt andet lige, at de offentlige forbrugsudgifter mv. udgør en større andel af BNP (fordi udgifterne pr. bruger antages at stige med de private lønninger). Dermed svækkes de offentlige finanser.

Samlet indebærer de ændrede forudsætninger om den langsigtede lønkvotetilpasning en svækkelse af den finanspolitiske holdbarhedsindikator på knap 0,2 pct. af BNP eller ca. 3 mia. kr. i forhold til beregningsprincipperne i KP09.

⁶ Konkret fremskrives arbejdstiden for over 60-årige med baggrund i udviklingen i arbejdstiden i dag fra omkring 55 til omkring 63 år. Det indebærer fortsat et større fald i arbejdstiden for de ældre aldersgrupper, end hvis faldet i arbejdstiden op til folkepensionsalderen fortsat først indtræder i årene umiddelbart før denne, når folkepensionsalderen er hævet med Velfærdsaftalen, *jf. figur A1.1 og A1.2*. Stigende pensionsformuer mv. kan således øge mulighederne for gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet via nedsat arbejdstid.



Kilde: ADAM-databank, KP11 og KP09.

Nyt datagrundlag for pensionsformue samt ind- og udbetalinger mv.

I et samarbejde mellem Danmarks Statistik, DREAM og Finansministeriet er der foretaget en større revision af datagrundlaget for opgørelsen af pensionsformuer samt pensionsind- og -udbetalinger.

Revisionerne, der reducerer ADAM-databankens pensionsformuer, -indbetalinger og -udbetalinger ret markant, er resultatet af en ny afstemning af statistisk materiale fra SKATs registre mod Finanstilsynets finansielle regnskabsstatistikker. Mest centralt registreres flytning af pensionsopsparing mellem pensionskasser ikke længere som pensionsind- og -udbetalinger. Nedjusteringen af pensionsformuerne følger af, at de nye tal alene vedrører de pensionsmæssige hensættelser, mens tallene tidligere også inkluderede fx selskabernes egenkapital og anden gæld.

Det indebærer eksempelvis, at pensionsformuen ekskl. ATP, SP og LD er opgjort til ca. 100 pct. af BNP i 2006 mod ca. 110 pct. af BNP i det tidligere datagrundlag. Forskellen i niveauerne er forholdsvis konstant i perioden 2005-2010. Pensionsindbetalingerne er nedjusteret fra ca. 7½ til 6 pct. af BNP i 2006, mens pensionsudbetalingerne er nedjusteret fra knap 5½ til godt 3 pct. af BNP, *jf. tabel A1.6*.

Tabel A1.6
Pensionsdata ekskl. ATP, SP og LD, KP09 og KP11

Pct. af BNP	2006		2010	
	KP09	KP11	KP09	KP11
Pensionsformue	110	100	121	110
Pensionsindbetalinger	7,4	6,1	7,9	6,0
Pensionsudbetalinger	5,4	3,1	5,9	3,6

Anm.: 2006 er seneste fuldt datadækkede år.
 Kilde: ADAMs databank, Danmarks Statistik.

Det ændrede datagrundlag og dertil knyttede ændringer i pensionsfremskrivningen forbedrer samlet set den opgjorte holdbarhedsindikator med godt 0,05 pct. af BNP eller ca. 1 mia. kr. Alt andet lige er nutidsværdien af de udskudte skatter, der er forbundet med den opsparede pensionsformue, mindre når et lavere tal for pensionsformuen lægges til grund. Omvendt betyder lavere indbetalinger til (skattesubsidieret) pension, at de offentlige finansers holdbarhed styrkes en smule⁷.

Tjenestemandspension

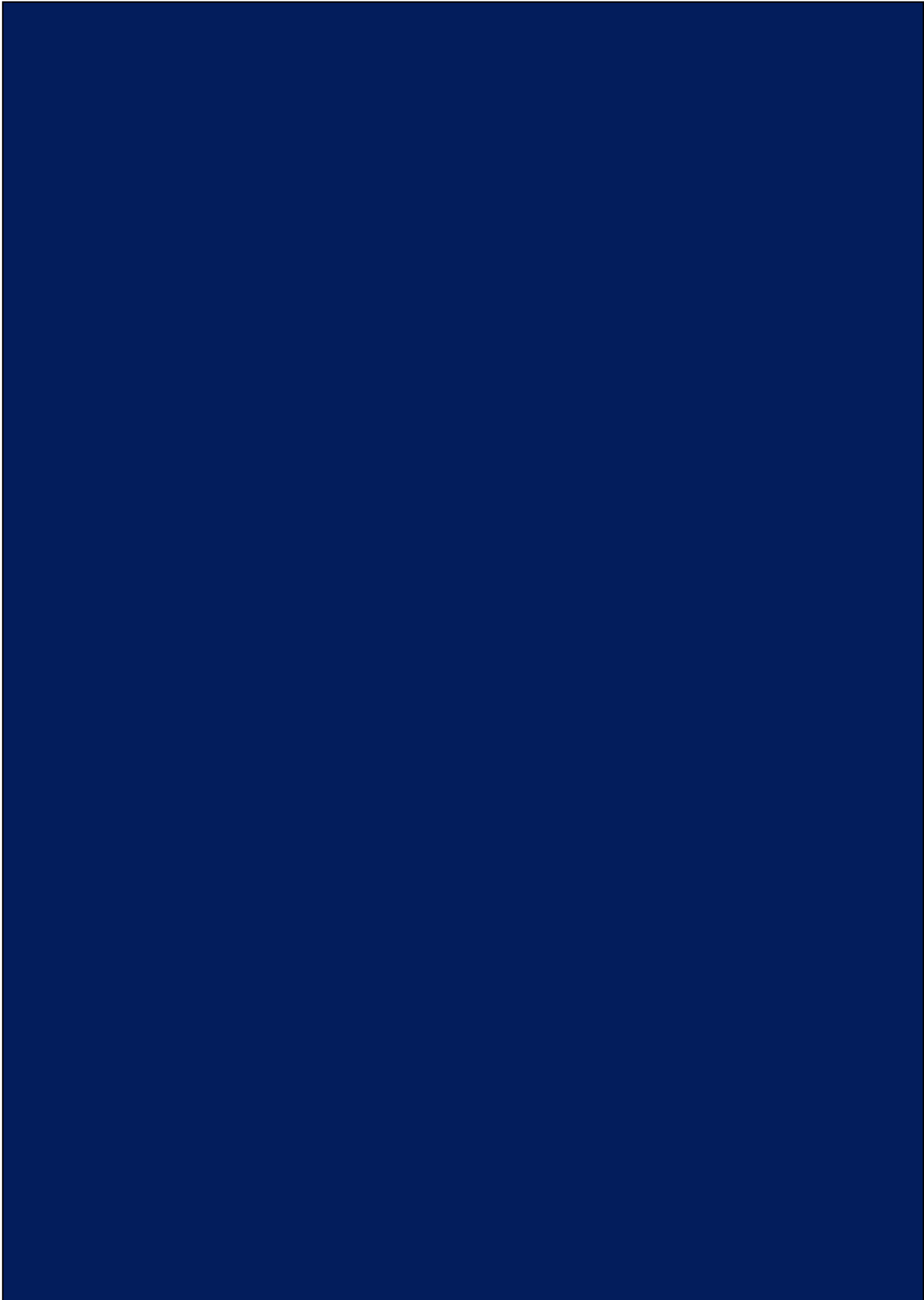
Ud over udgiften til tjenestemandspensioner indgår i de offentlige indtægter og udgifter i nationalregnskabet et saldoneutralt, imputeret bidrag til fremtidige pensionsforpligtigelser. På udgiftssiden indgår det imputerede bidrag i den offentlige lønsum.

Antallet af tjenestemænd ventes at falde frem mod 2055, idet tjenestemandsansættelse fremover forbeholdes politibetjente, militærpersoner mv. mens andre grupper, der tidligere har opnået tjenestemandsansættelse, nu ansættes på overenskomstvilkår. I takt med, at antallet af tjenestemænd reduceres vil såvel udgifter til tjenestemandspensioner som indtægter fra imputerede bidrag falde.

Udgifterne til tjenestemandspensioner tager i KP11 udgangspunkt i personalestyrelsens seneste fremskrivning af udgifter til tjenestemandspensioner.

I KP11 fremskrives de imputerede bidrag på baggrund af antallet af aktive tjenestemænd og afspejler således den fremtidige pensionsforpligtigelse. I KP09 fremskrives de imputerede bidrag som en konstant andel af BNP. KP11-forudsætningen indebærer, at de imputerede bidrag reduceres fremadrettet i takt med, at antallet af aktive tjenestemænd reduceres. Den offentlige lønsum reduceres ikke tilsvarende, idet det mindre imputerede bidrag modsvares af, at bruttolønnen til overenskomstansatte indeholder bidrag til arbejdsmarkedspensioner.

⁷ Når de relativt store ændringer i data for pensionsind- og udbetalinger ikke har større virkninger, skal det dels ses i sammenhæng med, at de har modsatte virkninger på nettoudbetalingerne, og dels at skatterelationerne i modellen indeholder korrektionsfaktorer, der sikrer, at skatteligningerne rammer det faktiske, kendte provenu i de historiske år. Ændret opgørelse af skattegrundlaget vil dermed nedvæltes i ændrede korrektionsfaktorer, således at det primært er ændringer i profilen over tid, der påvirker profilen af skatteindtægterne.



Bilagstabeller i henhold til EU's ”Code of Conduct”

Tabel 1a
Makroøkonomiske nøgletal

	2010	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
	Mia. kr.	Årlig ændring i pct.							
Realt BNP	1.384,1 ¹⁾	-5,2	2,1	1,8	1,8	2,1	1,8	2,4	2,0
Nominelt BNP	1.745,7	-4,9	5,4	3,3	3,5	4,1	3,8	5,0	4,1
Vækstkomponenter									
Privat forbrug	712,4 ¹⁾	-4,5	2,2	2,2	2,5	2,5	2,4	2,7	2,4
Offentligt forbrug	388,4 ¹⁾	3,1	1,0	-0,3	0,5	-0,3	0,8	0,8	0,8
Faste bruttoinvesteringer	257,5 ¹⁾	-14,3	-4,0	4,4	2,7	5,3	4,2	3,8	3,7
Lagerændringer ²⁾	0,0 ¹⁾	-2,0	0,9	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1
Eksport	765,9 ¹⁾	-9,7	3,6	3,8	3,9	4,4	4,0	5,0	4,3
Import	738,7 ¹⁾	-12,5	2,9	4,4	4,5	4,9	5,2	5,2	4,7
Bidrag til BNP-vækst									
		Pct.-point							
Indenlandsk efterspørgsel		-4,3	0,7	1,7	1,8	2,1	2,1	2,3	2,1
Lagerændringer ²⁾		-2,0	0,9	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1
Nettoeksport		1,1	0,5	-0,1	-0,1	0,0	-0,4	0,1	-0,1

1) Opgjort i kædede 2000-værdier. Vækstrater er ligeledes opgjort via kædeindeks.

2) Bidrag til BNP-vækst.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1b
Priser

	2010	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
	Niveau	Årlig ændring i pct.							
BNP-deflator	126,1	0,4	3,3	1,5	1,7	2,0	2,0	2,5	2,0
Privat forbrugs-deflator	119,8	1,3	2,6	2,4	1,4	1,9	1,9	2,0	1,8
Forbrugerprisindeks	122,4	1,3	2,3	2,4	1,4	2,8	1,8	2,0	1,8
HICP-indeks	110,8	1,1	2,2	2,6	1,4	2,5	2,2	2,4	1,8
Nettoprisindeks	124,7	2,1	2,0	2,3	1,4	1,3	1,8	2,0	1,9
Offentlig forbrugs-deflator	132,2	3,5	2,4	1,1	1,9	2,1	2,4	2,6	2,7
Investeringspriser	112,9	-3,5	-1,7	1,1	1,8	3,7	2,7	4,1	1,3
Ekспортpriser	115,0	-8,4	7,2	2,8	1,6	0,8	1,3	1,5	1,8
Importpriser	106,1	-7,7	4,4	3,5	1,4	1,3	1,5	1,5	1,6

Anm.: For alle prisindeks gælder, at 2000=100.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1c
Arbejdsmarked

	2010	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
	Niveau	Årlig ændring i pct.							
Beskæftigelse (1.000 personer)	2.763,9	-2,9	-2,1	0,1	0,3	0,5	1,0	0,7	0,6
Udførte arbejdstimer (mio. timer)	4.315,2	-3,6	-2,0	0,1	0,2	0,5	0,9	0,7	0,9
Ledighed (pct.), harmoniseret EU- definition ¹⁾		6,0	7,4	7,0	6,6	6,3	5,9	5,5	5,5
Mandeproduktivitet (1.000 kr.) ²⁾	500,8	-2,4	4,3	1,6	1,5	1,6	0,8	1,7	1,4
Timeproduktivitet (kr.) ³⁾	320,7	-1,7	4,2	1,7	1,6	1,6	0,8	1,7	1,1
Aflønning af ansatte (mia. kr.) ⁴⁾	977,4	-1,0	0,5	1,8	2,7	3,2	3,8	3,9	4,2
Aflønning pr. beskæftiget ⁵⁾	377,0	2,2	2,8	1,7	2,4	2,8	2,9	3,2	3,6

1) Tallet svarer til den EU-harmoniserede ledighed i pct. af arbejdsstyrken, som bygger på Danmarks Statistiks arbejdskraftundersøgelse (AKU). Den (strukturelle) ledighed er 3,4 pct. i 2015 baseret på den nationale ledighedsdefinition. Der er i de senere år øget usikkerhed om relationen mellem den nationale og den harmoniserede ledighedsdefinition.

2) Beregnet som realt BNP pr. beskæftiget, hvor BNP er opgjort i kædede værdier.

3) Beregnet som realt BNP pr. udført arbejdstime, hvor BNP er opgjort i kædede værdier.

4) Opgjort i årets priser, dvs. der er tale om nominelle vækstrater i lønsummen.

5) Opgjort som aflønning af ansatte per beskæftiget lønmodtager.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1d
Sektorbalancer

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
	Pct. af BNP							
Betalingsbalancen	3,6	5,5	4,2	4,1	3,9	3,5	3,7	2,6
<i>Heraf:</i>								
- Vare- og tjenestebalancer	3,8	5,6	5,2	5,1	4,7	4,1	4,1	3,7
- Løbende overførsler og formueindkomster	-0,2	-0,2	-1,0	-1,1	-0,9	-0,7	-0,5	-1,2
- Kapitalposter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Privat finansiel opsparing	3,6	5,5	4,2	4,1	3,9	3,5	3,7	2,6
Offentlig finansiel opsparing ¹⁾	-2,8	-2,9	-4,0	-4,6	-1,8	-1,2	-0,5	0,0
Statistisk diskrepans	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

1) Den offentlige saldo er opgjort ifølge nationalregnskabet. Den offentlige saldo i 2012 er påvirket af den forudsatte engangsudbetaling af efterlønsbidrag på ca. 1,6 pct. af BNP.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2
Offentlige finanser (EDP-form)

	2010	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
	Mia. kr.	Pct. af BNP							
Nettofordrings- erhvervelse i delsektorer									
Samlet offentlig sektor (EDP-form)	-47,4	-2,7	-2,7	-3,8	-4,5	-1,7	-1,1	-0,5	0,0
Statslig sektor	-38,7	-1,9	-2,2	-3,8	-4,5	-1,6	-1,1	-0,5	0,0
Kommunal sektor	-8,6	-0,8	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige finanser (S13)									
Samlede indtægter ¹⁾	943,6	54,3	54,1	52,0	52,1	52,6	53,0	52,7	52,3
Samlede udgifter ²⁾	991,0	57,0	56,8	55,8	56,6	54,2	54,1	53,3	52,3
Samlet offentlig saldo	-47,4	-2,7	-2,7	-3,8	-4,5	-1,7	-1,1	-0,5	0,0
Renteudgifter	30,7	1,8	1,8	1,7	1,8	2,1	2,3	2,3	2,5
Primær saldo, EU- definition ³⁾	-16,7	-0,9	-1,0	-2,1	-2,7	0,4	1,2	1,8	2,5
Ekstraordinære po- ster/one-off ⁴⁾		-1,0	0,5	-1,2	-2,2	-0,5	-0,3	0,0	0,0
Offentlige indtægter									
Samlede skatter og afgifter ⁵⁾	824,4	47,2	47,2	45,3	46,1	46,4	46,9	46,7	46,2
Produktions- og importskatter	296,0	17,0	17,0	17,1	17,1	17,3	17,5	17,5	17,4
Løbende indkomst- og formueskatter	524,6	30,0	30,0	28,0	28,8	28,9	29,1	29,0	28,6
Kapitalskatter	3,8	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Obligatoriske sociale bidrag ⁶⁾	17,4	1,0	1,0	1,0	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Renteindtægter mv. ⁷⁾	37,4	2,3	2,1	2,1	1,8	1,7	1,8	1,8	2,0
Øvrige (residual) ⁸⁾	64,4	3,8	3,7	3,6	3,4	3,8	3,7	3,6	3,5
Samlede indtægter ²⁾	943,6	54,3	54,1	52,0	52,1	52,6	53,0	52,7	52,3
p,m.: Skattetryk ⁹⁾	841,8	48,2	48,2	46,3	46,8	47,1	47,5	47,3	46,8

Tabel 2 (fortsat)

Offentlige finanser (EDP-form)

	2010	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
	Mia. kr.	Pct. af BNP							
Offentlige udgifter									
Lønsum og forbrug i produktionen	509,3	29,8	29,2	28,5	28,1	27,5	27,4	27,0	26,6
- Lønsum	334,1	19,5	19,1	18,6	18,3	18,0	17,9	17,6	17,3
- Forbrug i produktionen	175,2	10,3	10,0	9,9	9,8	9,5	9,5	9,4	9,3
Samlede sociale overførsler	329,7	18,8	18,9	18,9	18,5	18,4	18,2	17,9	17,3
- Sociale overførsler i naturalier ⁵⁾	27,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
- Indkomstoverførsler	302,1	17,1	17,3	17,3	16,9	16,8	16,6	16,4	15,8
Renteudgifter	30,7	1,8	1,8	1,7	1,8	2,1	2,3	2,3	2,5
Subsidier	45,7	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5
Brutto kapitalakkumulation	37,7	2,0	2,2	2,3	2,1	1,9	1,8	1,8	1,8
Øvrige (residual) ⁸⁾	37,8	2,1	2,1	2,0	3,6	2,0	2,0	1,9	1,7
Samlede udgifter ²⁾	991,0	57,0	56,8	55,8	56,6	54,2	54,1	53,3	52,3
p.m.: Offentligt forbrug	513,5	30,0	29,4	28,7	28,4	27,8	27,6	27,2	26,8

Anm.: Tallene er baseret på en opgørelse af de offentlige finanser på EDP-form. Den offentlige saldo i 2012 er påvirket af den forudsatte engangsudbetaling af efterlønsbidrag på ca. 1,6 pct. af BNP.

- 1) Ekskl. statslige indtægter i tilknytning til bortauktionering af UMTS-licenser.
- 2) Korrigeret for virkningen på rentestrømmene som følge af swap-arrangementer og nettoudgifter til infrastrukturinvesteringer.
- 3) Defineret som EDP-definition af offentlig saldo plus EDP-definition af renteudgifter.
- 4) De ekstraordinære poster er baseret på beregningen af den strukturelle saldo og inkluderer midlertidige udsving i provenuerne fra pensionsafkastskatten, Nordsøen, nettorenter, selskabsskatter og andre særlige poster. Der foreligger ikke beregninger af den strukturelle saldo, der tager afsæt i de offentlige finanser opgjort på EDP-form. Beregningerne af den strukturelle saldo tager således udgangspunkt i de offentlige finanser opgjort ifølge nationalregnskabet.
- 5) Defineret som summen af produktions- og importskatter, løbende indkomst- og formueskatter samt kapitalbeskatning. Indeholder med andre ord ikke obligatoriske sociale bidrag, der traditionelt indgår i skattetrykket.
- 6) Indeholder ikke frivillige og imputerede sociale bidrag, idet disse ikke indgår i skattetrykket.
- 7) Indeholder renteindtægter samt udbytter og jordrente mv.
- 8) Danmarks Statistik offentliggør ikke tal for alle undergrupperne (P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9(ekskl. D.91), D.6311, D.63121, D.63131, D.29+D.4 (ekskl. D.41)+D.5+D.7+D.9+P.52+P.53+K.2+D.8), og der udarbejdes ikke skøn i fremskrivningerne for disse enkeltkomponenter.
- 9) Defineret som summen af produktions- og importskatter (inkl. EU-ordninger), løbende indkomst- og formueskatter, kapitalbeskatning og obligatoriske sociale bidrag.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 3
Funktionel fordeling af offentlige udgifter

	COFOG	2008 Pct. af BNP	2009
Generelle offentlige tjenester	1	7,0	7,6
Forsvar	2	1,5	1,5
Offentlig orden og sikkerhed	3	1,1	1,2
Økonomiske anliggender	4	2,5	2,9
Miljøbeskyttelse	5	0,5	0,5
Boliger og offentlige faciliteter	6	0,6	0,6
Sundhedsvæsen	7	7,5	8,5
Fritid, kultur og religion	8	1,6	1,7
Undervisning	9	6,8	7,8
Social beskyttelse	10	21,8	24,7
Samlede offentlige udgifter ¹⁾	TE	51,0	57,0

Anm.: Der udarbejdes ikke prognoser og fremskrivninger af den funktionelle fordeling af de offentlige udgifter. Prognoseerne og fremskrivningerne fokuserer på den realøkonomiske fordeling af de offentlige udgifter.

1) Korrigeret for virkningen på rentestrømmene som følge af swap-arrangementer og nettoudgifterne til infrastrukturinvesteringer. Tallene er dermed sammenlignelige med udgifterne i tabel 2.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 4
Dekomponering af offentlig ØMU-gæld

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Pct. af BNP								
Offentlig gæld	41,8	43,6	43,0	47,4	48,0	46,4	46,1	44,0
Ændring i offentlig gældskvoté ¹⁾	7,3	1,8	-0,5	4,3	0,7	-1,6	-0,3	-0,5
Ændring i offentlig gæld ²⁾	5,5	3,9	0,8	5,8	2,5	0,2	1,9	1,3
Bidrag til ændring i offentlig gæld								
Primær balance ³⁾	-0,9	-1,0	-2,1	-2,7	0,4	1,2	1,8	2,5
Renteudgifter ⁴⁾	1,8	1,8	1,7	1,8	2,1	2,3	2,3	2,5
Øvrige forhold (residual) ⁵⁾	4,6	3,1	1,2	6,6	0,0	-3,3	-2,2	-3,7
p.m. Implicit rente af gæld ⁶⁾	5,0	4,4	4,1	4,4	4,6	4,9	5,2	5,8
Andre relevante gældsbegreber								
Statens konto i Nationalbanken	11,7	10,2	8,2	8,0	-	-	-	-
Offentlig nettogæld ⁷⁾	-4,6	-1,1	2,9	7,4	8,4	8,7	8,4	5,6
Nettogæld i stat og kommuner ⁷⁾	-4,6	-1,1	3,0	7,4	8,4	8,7	8,3	5,4

Anm.: Den offentlige saldo i 2012 og gælden fra 2012 og frem er påvirket af den forudsatte engangsudbetaling af efterlønsbidrag på ca. 1,6 pct. af BNP.

- 1) Ændringen i gældskvotén er defineret som $G_t/BNPt - G_{t-1}/BNPt-1$, hvor G angiver den offentlige gæld målt i kroner.
- 2) Ændringen i gælden er defineret som $G_t/BNPt - G_{t-1}/BNPt$, hvor G angiver den offentlige gæld målt i kroner.
- 3) Som defineret i tabel 2.
- 4) Som defineret i tabel 2.
- 5) Der foreligger pt. ikke oplysninger, der muliggør en opdeling på undergrupper.
- 6) Approksimeret ved renteudgifter divideret med den offentlige gæld i det foregående år.
- 7) I opgørelsen af den offentlige nettogæld og nettogælden i stat og kommuner fratrækkes ud over statens indestående likvider i Nationalbanken også statens øvrige aktiver.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 5
Konjunkturrensning af offentlig saldo

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Pct.								
Real BNP-vækst	-5,2	2,1	1,8	1,8	2,1	1,8	2,4	2,0
Pct. af BNP								
Offentlig saldo	-2,8	-2,9	-4,0	-4,6	-1,8	-1,2	-0,5	0,0
Renteudgifter ¹⁾	1,8	1,8	1,7	1,8	2,1	2,3	2,3	2,5
Ekstraordinære poster/one-off ²⁾	-1,0	0,5	-1,2	-2,2	-0,5	-0,3	0,0	0,0
Pct.								
Potentiel BNP-vækst ³⁾	-0,2	0,3	1,3	1,5	1,5	1,5	1,7	1,5
Pct.-point								
Heraf bidrag fra:								
- Beskæftigelse	-0,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,4
- Heraf arbejdsstyrke	0,4	-0,2	0,0	0,0	-0,1	0,2	0,0	0,4
- Kapitalapparat	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	0,8	0,9	0,5
- Totalfaktorproduktivitet	-0,7	-0,2	0,6	0,9	0,7	0,6	0,8	0,6
Pct. af BNP								
Output gab	-3,4	-2,1	-1,8	-1,7	-1,2	-0,6	0,0	0,0
Konjunkturbidrag ⁴⁾	-1,7	-1,8	-1,6	-1,5	-1,1	-0,5	0,0	0,0
Strukturel saldo ⁵⁾	-0,2	-1,7	-1,1	-0,9	-0,2	-0,3	-0,5	0,0
Primær strukturel saldo ⁵⁾	0,3	-1,2	-0,6	-0,3	0,5	0,5	0,3	0,0

Anm.: Den faktiske offentlige saldo i 2012 er påvirket af den forudsatte engangsudbetaling af efterlønsbidrag på ca. 1,6 pct. af BNP.

- 1) Som defineret i tabel 2.
- 2) De ekstraordinære poster er baseret på beregningen af den strukturelle saldo og inkluderer midlertidige udsving i provenuerne fra pensionsafkastskatten, Nordsøen, nettorenter, selskabsskatter og andre særlige poster.
- 3) Inkl. et bidrag fra reale indirekte afgifter, der fx i 2009 isoleret set reducerede BNP-væksten med 0,6 pct.-point i forhold til BVT-væksten.
- 4) Konjunkturbidraget er beregnet på baggrund af et konjunkturgab der er sammenvæjet af outputgab og beskæftigelsesgab.
- 5) Der foreligger ikke beregninger af den strukturelle saldo, der tager afsæt i de offentlige finanser opgjort på EDP-form. Beregningerne af den strukturelle saldo tager således udgangspunkt i de offentlige finanser opgjort ifølge nationalregnskabet, jf. også tabel 3.2. Den primære strukturelle saldo tager endvidere udgangspunkt i en faktisk primær saldo defineret ud fra nettorenteudgifterne og ikke bruttorenteudgifterne.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 6
Ændringer i forhold til Konvergensprogram 2009

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Ærlig ændring i pct.								
Real BNP-vækst								
KP09	-4,3	1,3	1,6	2,0	2,3	2,6	2,6	1,4
KP11	-5,2	2,1	1,8	1,8	2,1	1,8	2,4	2,0
Ændring	-0,9	0,8	0,2	-0,2	-0,2	-0,8	-0,2	0,6
Pct. af BNP								
Outputgab (pct. af BVT)								
KP09	-2,4	-3,0	-2,8	-2,1	-1,4	-0,7	0,0	0,0
KP11	-3,4	-2,1	-1,8	-1,7	-1,2	-0,6	0,0	0,0
Ændring	-1,1	0,9	1,0	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0
Offentlig saldo¹⁾								
KP09	-3,0	-5,5	-4,2	-3,2	-1,9	-0,8	0,0	-1,0
KP11	-2,8	-2,9	-4,0	-4,6	-1,8	-1,2	-0,5	0,0
Ændring	0,2	2,6	0,2	-1,5	0,1	-0,3	-0,5	1,0
Offentlig ØMU-gæld								
KP09	38,5	41,8	46,2	48,3	48,1	46,1	45,0	44,0
KP11	41,8	43,6	43,0	47,4	48,0	46,4	46,1	44,0
Ændring	3,3	1,8	-3,2	-0,9	-0,1	0,4	1,1	0,0

Anm.: Den offentlige saldo i 2012 og gælden fra 2012 og frem er påvirket af den forudsatte engangsudbetaling af efterlønsbidrag på ca. 1,6 pct. af BNP.

1) Danmarks Statistiks seneste EDP-indberetning fra april viste et underskud på 2,7 pct. af BNP på EDP-basis i 2010.

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 7
Offentlige finansiers langsigtede holdbarhed

	2000	2005	2010	2020	2030	2050	2060	2070
	Pct. af BNP							
Samlede udgifter	53,1	51,9	57,0	52,3	52,8	52,4	51,0	50,3
Heraf:								
- Alders-relaterede udgifter	27,2	28,3	32,5	29,0	29,1	28,7	27,7	27,6
- Udgifter til pension	9,4	9,4	10,2	9,5	9,0	7,9	7,3	7,3
- Offentlige pensioner	9,4	9,4	10,2	9,5	9,0	7,9	7,3	7,3
- Efterløn, folke- og tjenestemandspension	7,0	7,3	8,0	7,4	6,9	5,6	4,9	4,8
- Førtidspension	2,4	2,2	2,3	2,1	2,1	2,3	2,5	2,6
- Offentligt betalte arbejdsmarkedspensioner								
- Udgifter til sundhedsvæsen	6,1	6,4	7,5	6,8	7,3	7,7	7,6	7,6
- Udgifter til ældrepleje	1,2	1,2	1,3	1,3	1,6	1,9	1,8	1,8
- Udgifter til uddannelse	6,2	6,6	7,8	6,6	6,4	6,6	6,3	6,4
- Øvrige aldersrelaterede udgifter	4,3	4,7	5,7	4,7	4,7	4,6	4,6	4,6
- Renteudgifter	4,3	2,6	2,2	2,6	2,3	2,4	2,0	1,3
Samlede indtægter	55,3	56,9	54,1	52,3	52,1	52,2	51,8	52,2
Heraf:								
- Renteindtægter ¹⁾	1,9	1,5	1,7	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7
- Provenu fra nettopensionsudbetalinger	-0,4	-1,1	-0,7	-0,1	-0,2	0,5	0,5	0,8
Pensionsformue i alt	115,9	128,8	140,8	146,5	166,3	189,5	194,0	197,7
- Sociale kasser og fondes formue ²⁾	1,1	0,0	0,0	-0,2	-0,4	-0,6	-0,7	-0,7

Tabel 7 fortsat

Offentlige finansiers langsigtede holdbarhed

	2000	2005	2010	2020	2030	2050	2060	2070
	Pct.							
Antagelser								
Vækst i arbejdsproduktivitet	3,7	0,4	4,1	1,4	1,1	1,2	1,2	1,2
Real BNP-vækst ³⁾	3,5	2,4	2,1	2,0	2,1	2,1	2,0	2,0
Erhvervsfrekvens, mænd (20-64 år)	84,1	84,8	84,9	85,9	88,6	89,4	89,4	89,4
Erhvervsfrekvens, kvinder (20-64 år)	75,3	76,1	75,6	77,3	80,3	82,0	81,9	82,1
Erhvervsfrekvens, i alt (20-64 år)	79,8	80,5	80,3	81,6	84,5	85,7	85,7	85,8
Ledighed (national definition)	4,8	4,9	4,0	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
Strukturel ledighed (national definition)	6,0	4,5	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
Befolkningen over 65 år (1.000 pers.)	791,0	817,7	918,2	1146,4	1,332,2	1,438,8	1,471,2	1,562,6

Anm.: Opgjort efter nationalregnskabets principper, dvs. ikke på EDP-basis.

- 1) Indeholder offentlige indtægter fra renter og udbytter.
- 2) De sociale kasser og fondes formue er nedjusteret med knap 300 mia. kr. i 2005 som følge af den ændrede placering af ATP-fonden afledt af metode og datarevisionen af nationalregnskabet.
- 3) BNP-væksten er i nogle år efter 2025 påvirket af reguleringen af efterløns- og folkepensionsalderen i takt med levetiden.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 8
Grundlæggende forudsætninger

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Kort rente (årgennemsnit)	2,2	1,1	1,6	2,2	2,4	2,6	2,9	4,3
Lang rente (årgennemsnit)	3,6	2,9	3,4	4,0	4,2	4,3	4,5	5,3
Valutakurs USD/EUR (årgennemsnit)	138,9	132,4	138,6	138,6	138,6	135,8	133,1	133,1
Effektiv kronekurs (1980=100)	107,8	104,0	104,2	104,2	104,2	104,2	104,2	104,2
BNP-vækst, verden ekskl. EU	0,3	5,6	4,6	4,7	5,0	5,0	5,0	5,0
BNP-vækst, EU	-4,2	1,8	1,8	2,0	2,2	2,5	2,5	2,5
Eksportmarkedsvækst	-10,6	7,3	5,8	6,3	7,6	1,8	0,9	4,1
Importvækst, verden ekskl. EU	-13,6	13,0	8,3	7,9	8,5	8,5	8,5	8,5
Oliepris (Brent, USD/tønde)	61,9	79,9	105,9	100,0	101,7	103,4	105,1	128,7

Kilde: ADAM, EU-Kommissionen: 'Common external assumptions april 2011' og egne beregninger.

Danmarks Konvergensprogram 2011

Maj 2011:15

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

Publikationen kan bestilles
eller afhentes hos:
Rosendahls – Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon 43 22 73 00
E-mail Distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

Henvendelse om udgivelsen
kan i øvrigt ske til:
Finansministeriet
Makropolitisk center
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33
E-mail fm@fm.dk
www.fm.dk

ISBN trykt publikation
978-87-92727-29-9

ISBN elektronisk publikation
978-87-92727-30-5

Omslag BGRAPHIC
Tryk Rosendahls – Schultz Grafisk
Pris 125 kr. inkl. moms
Oplag 500 stk.

Publikationen kan hentes på
www.fm.dk



