

## KAPITEL II

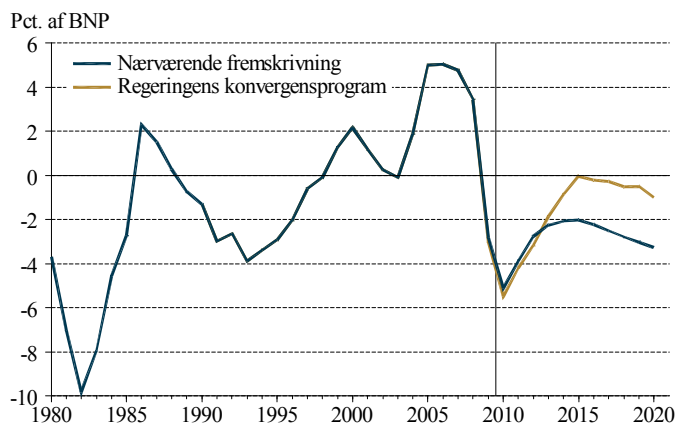
### FREMSKRIVNING TIL 2020

#### II.1 Indledning

##### Pres på de offentlige finanser

Danmark er ramt af langvarig lavkonjunktur. De offentlige finanser er hårdt ramt dels som følge af lavere indtægter fra skatter og afgifter samt øgede udgifter til arbejdsløse, dels som et resultat af de finanspolitiske lempelser, der er gennemført for at modvirke effekterne af krisen. De offentlige finanser skal derfor ikke alene tilpasses de langsigtede demografiske udfordringer for dansk økonomi, men skal derudover tilbage på sporet fra før krisen. Dette indebærer først og fremmest, at niveauet for offentligt forbrug og investeringer skal ned på "normalt" niveau. Desuden er der en regning at betale i form af rentebetalinger for gældsopbygningen som følge af krisen. Der er således udsigt til en langvarig periode med store underskud, jf. figur II.1.

Figur II.1 Offentlig saldo



Anm.: Lodret streg markerer overgang til prognoseperiode.

Kilde: Regeringen, *Danmarks Konvergensprogram 2009*, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Kapitlet er færdigredigeret den 17. maj 2010.

### **Underliggende saldoforværring**

I den forgangne højkonjunktur var der store offentlige overskud på ca. 5 pct. af BNP. På to år, fra 2008 til 2010, ventes den offentlige saldo at blive forværret med ca. 8½ pct. af BNP. En normalisering af konjunktursituationen vil sammen med begyndende konsolidering af de offentlige finanser mindske underskuddet på den offentlige saldo i årene frem mod 2015. Ud over det konjunkturbetingede underskud er der imidlertid et underliggende strukturelt pres på de offentlige finanser. De demografiske udfordringer, hvor færre personer skal forsørge flere, samt nedgangen i indtægterne fra Nordsøen, viser sig fra nu af – og med stigende styrke. I fravær af yderligere tiltag vil underskuddene på den offentlige saldo dermed øges. Den seneste udvikling i Europa har tydeligt vist, at det kan være problematisk med store offentlige underskud og gæld. Forbedring af den offentlige saldo kan grundlæggende ske på tre måder. Udgifterne kan sænkes i form af f.eks. besparelser på offentligt forbrug og overførsler, indtægterne kan øges i form af f.eks. højere skatter og afgifter, eller strukturreformer kan øge arbejdsstyrken.

### **Regeringens konvergens- program**

EU's Stabilitets- og vækstpagt udstikker de overordnede rammer for størrelsen af de offentlige underskud og gældsopbygning. Regeringen fremlagde i februar det danske konvergensprogram, der er den årlige redegørelse til EU om den forventede udvikling og angivelse af planlagte tiltag for at sikre opfyldelse af kravene i Stabilitets- og vækstpagten. Fremskrivningen i konvergensprogrammet indebærer, at underskuddet på den offentlige saldo bliver mindre end 3 pct. af BNP fra 2013 og opfylder dermed EU's krav. Ifølge regeringens beregninger indebærer forløbet desuden, at finanspolitikken er holdbar med de finanspolitiske tiltag, der er forudsat indtil 2015. Den gradvise normalisering af konjunktursituationen bidrager til at reducere det offentlige underskud. Den resterende tilpasning forudsættes i konvergensprogrammet opnået ved aftrapning af niveauet for de offentlige investeringer, nulvækst i det offentlige forbrug i 2011-13, uspecificerede krav til øvrige besparelser for 11 mia. kr. samt ved krav om udestående, uspecificerede strukturreformer fra 2015-planen, der permanent øger beskæftigelsen med 30.000 personer, svarende til en forbedring af den offentlige saldo på yderligere 7 mia. kr.

**Behov for konkrete tiltag med hurtig implementering**

I nærværende fremskrivning lægges kun den aftalte og konkret udmeldte finanspolitik til grund, mens de uspecificerede krav i regeringens konvergensprogram ikke medtages. Dermed indregnes indfasningen af skattereformen, samt finansloven og kommuneaftalerne for 2010. Desuden forudsættes de ekstraordinært høje offentlige investeringer at blive nedbragt, samt nulvækst i det offentlige forbrug i 2011-13, som det også er forudsat i konvergensprogrammet. Fra 2014 antages samme realvækst i det offentlige forbrug som i konvergensprogrammet. Med disse forudsætninger er der udsigt til en markant dårligere udvikling på den offentlige saldo, end den der fremgår af konvergensprogrammet. Dette understreger behovet for konkrete tiltag med relativt hurtig budgeteffekt. Udover de yderligere krav i konvergensprogrammet skyldes forskellen bl.a. en mere optimistisk vurdering i konvergensprogrammet med hensyn til konjunkturudviklingen de kommende år. Herudover indebærer en mere optimistisk vurdering af den underliggende vækst i økonomien, at udgifterne til det offentlige forbrug som andel af BNP udvikler sig væsentligt mere afdæmpet i konvergensprogrammet end i nærværende fremskrivning.

**Mellemfristet fremskrivning ...**

Fremskrivningen i kapitlet omfatter perioden frem til 2020, hvor den forventede udvikling de førstkomende år er nærmere beskrevet i konjunkturvurderingen i kapitel I. Der blev senest præsenteret en lignende mellemfristet fremskrivning i *Dansk Økonomi, efterår 2007*. I afsnit II.2 præsenteres fremskrivningen, og der redegøres for de finanspolitiske forudsætninger bag denne. Fremskrivningen sammenholdes med regeringens konvergensprogram i afsnit II.3, og i afsnit II.4 illustreres betydningen af forskellige finanspolitiske forudsætninger. Endelig opsummeres i afsnit II.5. I det efterfølgende kapitel III, som har fokus på de langsigtede udfordringer, tages udgangspunkt i udviklingen frem til 2020, der præsenteres i dette kapitel.

**... og efterfølgende holdbarhedsberegning i kapitel III**

## II.2 Hovedtræk i fremskrivningen

I dette afsnit præsenteres en fremskrivning af udviklingen i dansk økonomi frem mod 2020. Først beskrives den ventede realøkonomiske udvikling. Dernæst ses nærmere på udviklingen i de offentlige finanser.

### **Fortsættelse af konjunkturvurderingen**

Fremskrivningen til 2020 er udarbejdet med De Økonomiske Råds makroøkonomiske model SMEC og er en forlængelse af konjunkturvurderingen i kapitel I. En række centrale forudsætninger ligger til grund for fremskrivningen, bl.a. vedrørende den underliggende vækst i økonomien og finanspolitikken, jf. boks II.1.

### **Realøkonomisk udvikling**

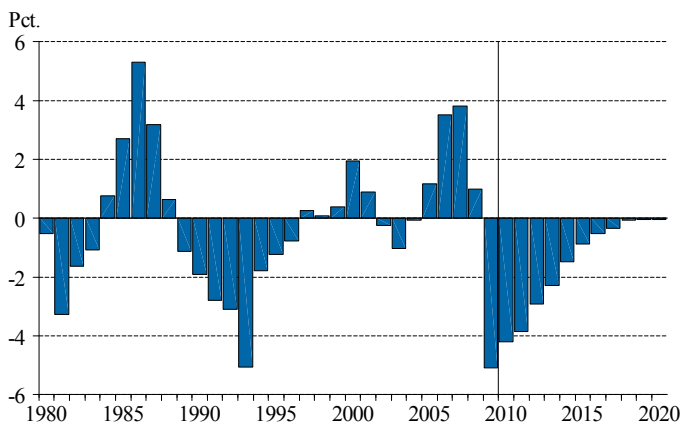
#### **Lav strukturel vækst**

Den underliggende vækst i dansk økonomi er beskeden frem til, at velfærdsforliget begynder at virke. Det skønnes, at strukturelt BNP kun vokser omkring 1 pct. om året i perioden 2010-20. Dette skyldes, at arbejdsudbuddet falder af demografiske årsager, og de aftalte politiktiltag frem til velfærdsforliget (bl.a. skattereformen) er ikke kraftige nok til at modvirke dette. Arbejdsstyrken skønnes strukturelt set at falde med ca. 0,2 pct. årligt i gennemsnit i perioden 2010-20. Den bagvedliggende produktivitetsvækst er forudsat at være 1½ pct. om året i de private byerhverv. For økonomien som helhed implicerer det, at den trendmæssige stigning i BNP pr. arbejdstime er knap 1¼ pct. om året i gennemsnit over perioden 2010-20.

#### **Langvarig lavkonjunktur**

Danmark er ramt af en lavkonjunktur, hvor produktionsniveauet aktuelt skønnes at være omkring 4¼ pct. lavere end i en normal konjunktursituation. Flere faktorer lægger en dæmper på væksten de førstkommende år. For at genoprette de offentlige finanser vil det være nødvendigt med en relativt stram finanspolitik. Det lægger en dæmper på væksten og forlænger lavkonjunktoren. Også i udlandet er der behov for finanspolitisk konsolidering, så der er ikke udsigt til, at eksporten kan trække dansk økonomi afgørende op i fart. På denne baggrund forventes det, at den danske konjunktursituation først bliver fuldt normaliseret mellem 2015 og 2020, jf. figur II.2.

Figur II.2 Output gap



Anm.: Output gap er et mål for uligevægten i økonomien og måler forskellen mellem reelt BNP og det underliggende, strukturelle niveau for BNP i pct. af strukturelt BNP. Det strukturelle niveau for BNP kan opfattes som niveauet for reelt BNP i en normal konjunktursituation. Et positivt output gap er dermed udtryk for, at aktiviteten i økonomien er højere end normalt, dvs. der er højkonjunktur. For en beskrivelse af beregningen af strukturelt BNP, se *Dansk Økonomi, forår 2008*.

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

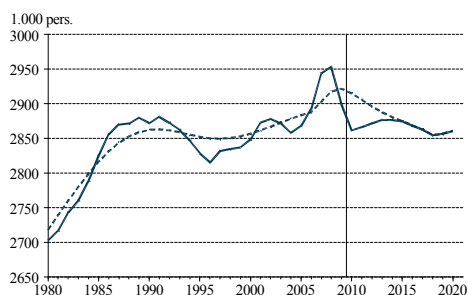
### Produktivitets- efterslæb indhentes

Produktiviteten er for tiden lav, da produktionsfaldet har oversteget beskæftigelsesfaldet indtil nu. Når beskæftigelsen er bragt ned på et niveau svarende til produktionen, ventes en betydelig produktivitetsfremgang, så produktionen pr. arbejdstime kommer op på det trendmæssige niveau i løbet af få år.

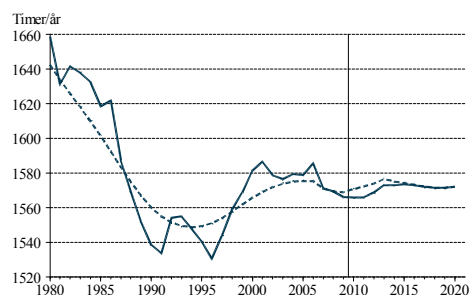
*Arbejdsstyrke, arbejdstid, ledighed og produktivitet*

Udviklingen i den strukturelle arbejdsstyrke og den gennemsnitlige arbejdstid følger DREAM's demografiske fremskrivning fra efteråret 2009, som indebærer faldende arbejdsstyrke såvel som aftagende gennemsnitlig arbejdstid. Fra 2009 til 2018 reduceres arbejdsstyrken som følge af den demografiske udvikling med ca. 75.000 personer. Velfærdsforliget betyder, at tilbagetrækningsalderen – og dermed arbejdsstyrken – gradvist øges fra 2019, jf. beskrivelsen i kapitel III. Desuden påvirker forskellige politikændringer arbejdsudbuddet. I den seneste skattereform kommer arbejdsudbudseffekten primært fra afskaffelse af mellemskatten og højere topskattegrænse, og det antages, at udbudseffekten kun sker på timer og ikke antal personer. Det forudsættes, at den faktiske arbejdsstyrke og gennemsnitlige arbejdstid gradvist nærmer sig de strukturelle niveauer, i takt med at konjunktursituationen normaliseres, jf. figur A og B. Den strukturelle ledighed skønnes at være godt 100.000 personer.

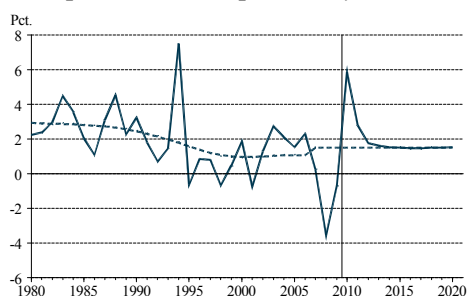
*Figur A. Arbejdsstyrke*



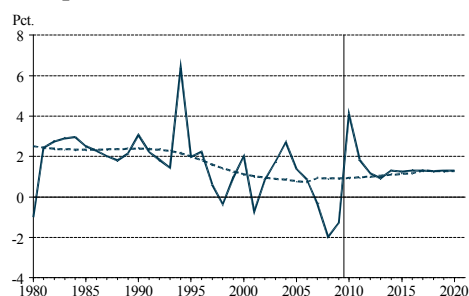
*Figur B. Gennemsnitlig arbejdstid*



*Figur C. Timeproduktivitet i private byerhverv*



*Figur D. Timeproduktivitet i hele økonomien*



Anm.: De stiplede linjer i figurene angiver det strukturelle niveau hhv. vækstrate.

Væksten i timeproduktiviteten i de private byerhverv (BVT pr. arbejdstime) forudsættes at være 1½ pct. om året strukturelt set, jf. figur C. For økonomien som helhed antages den strukturelle timeproduktivitet (BNP/arbejdstime) kun at vokse med knap 1¼ pct. årligt, jf. figur D, hvilket hænger sammen med lav produktivtetsvækst i den offentlige produktion (pr. definition) og aftagende produktion i olie- og naturgasudvindingen. Sidstnævnte skønnes at reducere væksten med ca. 0,15 pct.point om året i perioden 2010-20. På denne baggrund skønnes væksten i strukturelt BNP at være ca. 1 pct. om året i gennemsnit i perioden 2010-20. Beregningen af strukturelt BNP er nærmere beskrevet i *Dansk Økonomi, forår 2008*.

#### *Finanspolitik*

De finanspolitiske forudsætninger følger overordnet set forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse* fra december 2009 og konvergensprogrammet for årene 2010-11, jf. afsnit I.7. For de efterfølgende år forudsættes som udgangspunkt uændret finanspolitik ud over indregning af finansieringselementerne i skattereformen. Desuden medtages de konkrete elementer i konvergensprogrammet. Det forudsættes således, at de offentlige investeringer reduceres (fald på 15, 5½ og 2 pct. i 2011-13), hvorefter der forudsættes en realvækst på 1½ pct. om året frem til 2020. For det offentlige forbrug forudsættes nulvækst i årene 2011-13 som i konvergensprogrammet. I 2014-15 forudsættes en realvækst på ¾ pct. om året som i konvergensprogrammet og 2015-planen. For perioden 2016-20 (dvs. efter 2015-planen) er det ligeledes valgt at anvende samme realvækstrater i det offentlige forbrug, som er den beregningstekniske antagelse i konvergensprogrammet. Derimod er konvergensprogrammets uspecificerede krav til øvrige udgiftsreduktioner på ca. 11 mia. kr. samt udestående strukturreformer fra 2015-planen (svarende til en permanent beskæftigelsesstigning på 30.000 personer) ikke medtaget i fremskrivningen. Antallet af overførselsmodtagere forudsættes grundlæggende at følge fremskrivningen i DREAM, hvilket er i tråd med forudsætningerne bag konvergensprogrammet.

#### *Udlandsvækst, rente mv.*

Produktionen i udlandet er også aktuelt under det strukturelle niveau, og derfor forventes væksten på de danske eksportmarkeder at blive høj i nogle år for at indhente produktionsefterslæbet. Herefter forudsættes en trendmæssig vækst på godt 2 pct. om året. Olieprisen forudsættes at stige til 100 dollar pr. tønde i 2015 (2008-priser) og derefter have en realvækst på 1 pct. om året. Dette svarer til forudsætningen bag energifremskrivningen i *Økonomi og Miljø 2010*. Valutakursen forudsættes uændret fremadrettet. Det forudsættes, at den danske 10-årige statsobligationsrente gradvist stiger til 4¾ pct. inden 2015 fra det nuværende niveau på knap 3½ pct. i takt med, at pengepolitikken normaliseres.

**Kun udsigt til lille beskæftigelsesstigning**

Den forgangne højkonjunktur bragte beskæftigelsen historisk højt op. Den samlede beskæftigelse oversteg 2,9 mio. personer i 2008. Tilbageslaget indebærer et markant fald i beskæftigelsen, der ventes reduceret med næsten 200.000 personer frem mod 2011. Den langtrukne lavkonjunktur indebærer, at der er udsigt til fortsat lav beskæftigelse i en årrække, og fra 2011 til 2020 forventes den faktiske beskæftigelse kun at stige med knap 40.000 personer. Bag denne stigning ligger et bagvedliggende, demografisk betinget fald i den strukturelle beskæftigelse, mens den gradvise normalisering af konjunkturerne mere end opvejer dette fald. Efterhånden som beskæftigelsen øges til det strukturelle niveau, vil ledigheden falde ned mod det skønnede strukturelle niveau på godt 100.000 personer, jf. figur II.3.

**Reallønsstigning på 1½ pct. p.a.**

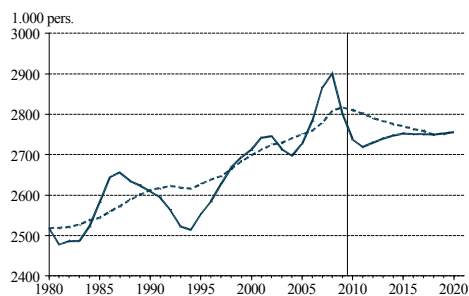
De førstkommande år er der udsigt til lave lønstigninger, men når ledigheden igen bliver nedbragt, forudsættes årlige lønstigninger på knap 3½ pct. Forbrugerpriserne ventes at stige knap 2 pct. om året på mellemlang sigt, og dermed blive reallønsstigningen omkring 1½ pct. om året, hvilket svarer til den forudsatte trendmæssige produktivitetsvækst i de private byerhverv. I gennemsnit over hele perioden 2010-20 er reallønsstigningen dog noget lavere med en årlig stigning på knap 1 pct. om året. Dette skyldes, at lønstigningerne ventes at være lavere de førstkommande år, og inflationen skønnes at blive forholdsvis høj som følge af dels afgiftsstigninger, dels stigende energipriser. Udviklingen indebærer, at lønkvoten gradvist reduceres fra det historisk høje niveau, den nåede op på i højkonjunktoren.

**Forsyningsbalance: Mindre offentlig sektor**

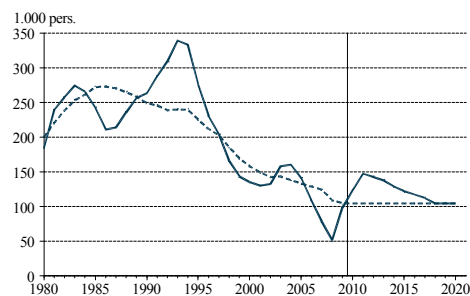
Med de finanspolitiske forudsætninger vil den offentlige del af økonomien komme til at fylde mindre frem mod 2020 set i forhold til 2009, hvor den offentlige udgiftsandel var ekstraordinær høj. Derimod vil det private forbrug og erhvervenes investeringer udgøre en større andel af BNP. Den største ændring på efterspørgselssiden ventes at blive eksporten, der antages at fortsætte den historiske tendens til at stige hurtigere end BNP. Dette giver også anledning til en betragtelig stigning i importandelen, jf. tabel II.1. I afsnit II.3 sammenlignes med den realøkonomiske udvikling i fremskrivningen i konvergensprogrammet.



Figur II.3a Beskæftigelse



Figur II.3b Ledighed



Anm.: De stiplede linjer angiver de strukturelle niveauer for beskæftigelsen hhv. ledigheden. Den strukturelle beskæftigelse er bestemt af den strukturelle arbejdsstyrke og ledighed.

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

Tabel II.1 Forsyningsbalance mv.

	2009	2020	2020	Realvækst <sup>a)</sup>	
		DØR	KP	DØR	KP
	----- Pct. af nom. BNP	-----	-----	--- Pct. p.a. ---	
Offentligt forbrug	29,7	28,4	27,0	0,7	0,7
Offentlige investeringer	2,2	1,9	1,8	0,7	0,5
Privat forbrug	49,2	51,9	49,1	2,1	2,2
Boliginvesteringer	5,1	5,1	4,9	1,8	1,6
Erhvervsinvesteringer	11,5	12,9	12,8	3,0	3,6
Eksport	47,2	52,7	55,6	3,1	3,3
Import	43,8	53,3	53,0	4,0	3,8
BNP				1,4	1,8
Betalingsbalance	4,0	-1,9	0,9		

a) Gennemsnitlig årlig realvækst i perioden 2010-20 i nærværende fremskrivning (DØR) hhv. konvergensprogrammet (KP).

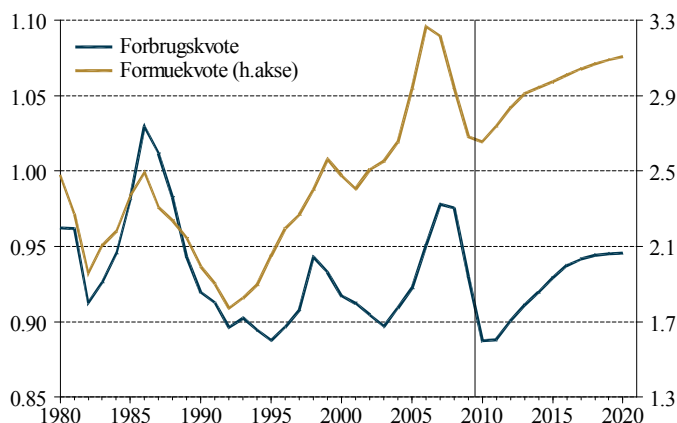
Anm.: I afsnit II.3 foretages en sammenligning med konvergensprogrammet.

Kilde: Regeringen, *Danmarks Konvergensprogram 2009*, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

## Stigende forbrugskvote

Forbruget har ligget underdrejet som følge af det økonomiske tilbageslag, og der er dermed udsigt til en genopretning af forbrugskvoten de kommende år, jf. figur II.4. Dette indebærer en vækst i det private forbrug på godt 2 pct. om året i gennemsnit over perioden 2010-20. Den private sektor led et formuetab under finanskrisen, men der er allerede stigninger at spore, jf. afsnit I.3. Pensionsformuerne er fortsat under opbygning, og boligformuerne ventes at stige igen frem mod 2020. Den generelle formuestigning bidrager til stigningen i forbrugskvoten. De kommende år stiger antallet af pensionister, hvilket ligeledes bidrager til at øge forbrugskvoten.

Figur II.4 Forbrugs- og formuekvote



Anm.: SMEC's langsigtede indkomstdefinition er anvendt, jf. bilagstabel I.6. Forbrugskvoten angiver det samlede forbrugs andel af disponibel indkomst. Formuekvoten angiver den forbrugsbestemmende private formue målt i forhold til disponibel indkomst. Den forbrugsbestemmende private formue udgøres af husholdningernes finansielle formue (der er negativ), værdien af boliger og biler samt pensionsformuen efter skat.

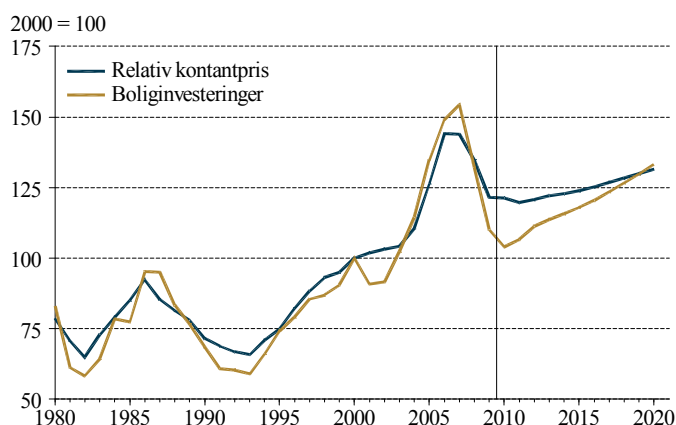
Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

## Fremgang på boligmarkedet

Det ser efterhånden lysere ud på boligmarkedet, og der forventes stigende boligpriser de kommende år, jf. figur II.5. Dermed bliver det igen fordelagtigt at bygge nyt og renovere eksisterende boliger. Boliginvesteringerne ventes

på denne baggrund at stige med knap 2 pct. om året i gennemsnit over perioden 2010-20, blandt andet som følge af at den reale kontantpris skønnes at stige knap  $\frac{3}{4}$  pct. om året i gennemsnit. Dermed fortsættes den underliggende tendens til, at boligpriserne stiger mere end forbrugerpriserne. Merstigningen kan hovedsageligt forklares ved, at antallet af ledige byggegrunde i og nær storbyerne er en begrænset ressource, hvilket presser prisen på eksisterende boliger op.

Figur II.5 Boligmarkedet



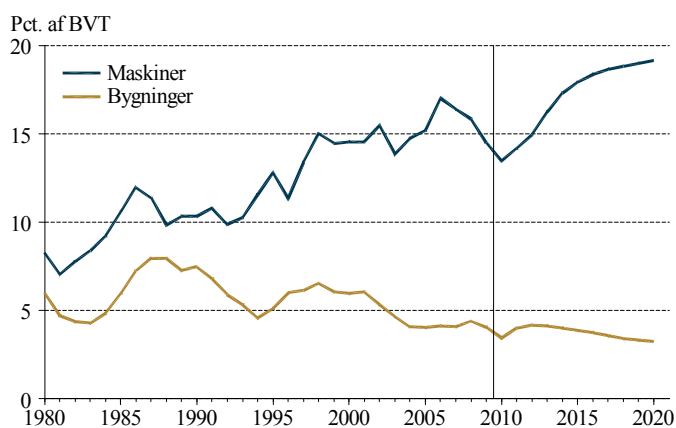
Anm.: Den relative kontantpris er beregnet som forholdet mellem kontantprisen (prisen på eksisterende boliger) og byggeomkostningerne på nybyggede boliger.

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

### Stigende investeringer

Oven på et kraftigt fald i erhvervenes maskininvesteringer ventes investeringskvoten igen at stige, efterhånden som opsvinget bider sig fast. Et stigende kapital-/arbejdskraftsforhold bidrager til den fremtidige produktivitetsvækst. Bygningsinvesteringskvoten har derimod haft en aftagende tendens, og denne udvikling antages at fortsætte i fremskrivningen, jf. figur II.6. De samlede erhvervsinvesteringer ventes på denne baggrund at stige omkring 3 pct. om året i gennemsnit i perioden 2010-20.

Figur II.6 Maskin- og bygningsinvesteringskvote



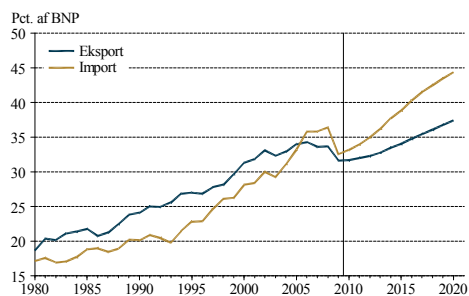
Anm.: Maskininvesteringskvoten er defineret som maskininvesteringerne i forhold til bruttoværditilvæksten i de private byerhverv. Bygningsinvesteringskvoten, som ikke indeholder boliginvesteringer, er defineret tilsvarende.

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

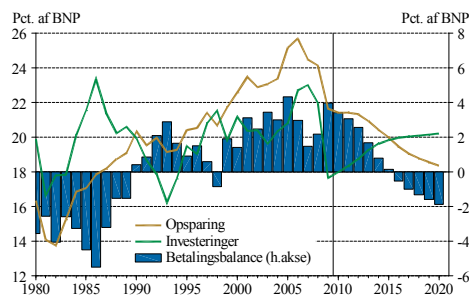
### Større udenrigshandelssomfang

De førstkomende år er der udsigt til omtrent uændret lønkonkurrenceevne, men derefter ventes den underliggende tendens til højere lønstigning i Danmark end i udlandet at vende tilbage. Trods forværring af lønkonkurrenceevnen på mellemlang sigt forventes en fortsat stigende eksportkvote. Dette er dels et resultat af en noget højere vækst på de danske eksportmarkeder end i Danmark, dels en følge af, at den historiske tendens til øget international arbejdsdeling antages at fortsætte. Eksportkvoten ventes dog først omkring 2015 at nå op på samme niveau som i 2007. Den samlede efterspørgsel efter forbrug, investeringer og eksport stiger i fremskrivningen mere end den danske produktion, der er begrænset af lav strukturel vækst. Dette indebærer en fortsat stigning i importkvoten, der forventes at genoptage sin merstigning i forhold til eksportkvoten, jf. figur II.7a. Vækstbidraget til BNP fra nettoeksporten bliver dermed negativt igen.

Figur II.7a Udenrigshandelskvoter



Figur II.7b Betalingsbalance



Anm.: Import- og eksportkvoterne vedrører kun handel med varer og er opgjort i forhold til BNP i faste priser.

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

### Betalingsbalancen forværres

Udviklingen indebærer, at betalingsbalancen ændres fra et overskud på 4 pct. af BNP i 2009 til et underskud på knap 2 pct. i 2020, jf. figur II.7b. Bag den markante forværring af betalingsbalancen ligger en kombination af højere investeringer og lavere opsparing. Udviklingen i investeringerne er først og fremmest en konsekvens af normaliseringen af konjunktursituationen, der forventes at bringe investeringskvoten op på omkring 20 pct. af BNP, hvilket er i tråd med et langsigtet historisk niveau. Samtidig ventes den samlede danske opsparing at falde, hvilket både skyldes et stort og stigende underskud på den offentlige saldo og en stigende privat forbrugskvote.

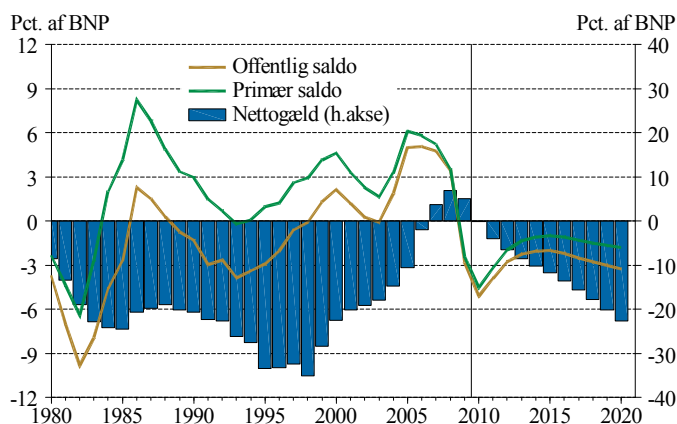
### Udvikling i de offentlige finanser

#### Stort offentligt underskud

I højkonjunkturårene var der solide overskud på den offentlige saldo, hvilket nedbragte den offentlige gæld. Danmark opnåede således en positiv offentlig nettoformue fra 2007. Fremskrivningen indebærer dog, at nettoformuen hurtig bliver negativ igen. Krisen har forværret de offentlige finanser kraftigt, idet et overskud på ca. 5 pct. om året i 2005-07 er vendt til et skønnet underskud på ca. 5 pct. af BNP i år, jf. figur II.8. Den offentlige bruttogæld, opgjort efter ØMU-definitionen, ventes som følge af de permanente underskud fremover at stige fra et lavpunkt på 27 pct. af BNP i 2007 til at udgøre over 50 pct. af BNP i 2020, sva-

rende til godt 900 mia. 2010-kr. eller 165.000 kr. pr. dansker.<sup>1</sup> Den stigende gældsætning indebærer renteudgifter på ca. 1½ pct. af BNP i 2020.

Figur II.8 Offentlig saldo og nettogæld



Anm.: Den primære saldo er den offentlige saldo fratrukket nettorenteudgifter.

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

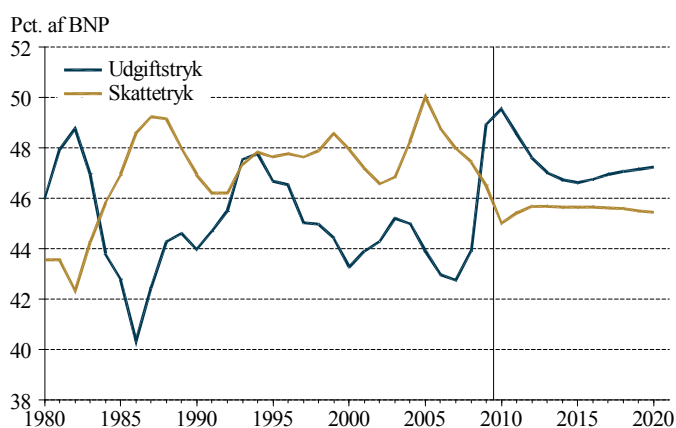
### Højt udgiftstryk og lavt skattetryk giver underskud

Det økonomiske tilbageslag har medført stigende udgifter til overførselsindkomster, men af større betydning for udgiftstrykket er, at udgifterne til både det offentlige forbrug og de offentlige investeringer er øget betydeligt. Dette er et resultat af både budgetoverskridelser og af den konjunktur-stabiliserende politik, der har været ført for at mildne konsekvenserne af krisen. Skattetrykket faldt i 2010, og i de kommende år ventes et omtrent uændret skattetryk. Fra

- 1) Statens bruttogæld er de udstedte statsobligationer. ØMU-gælden er den offentlige sektors bruttogæld opgjort efter EU-retningslinjerne, hvor kravet i Stabilitets- og vækstpakten er, at ØMU-gælden højst må udgøre 60 pct. af BNP. Forskellen mellem brutto- og nettogæld udgøres af statens beholdning af egne obligationer og obligationsbeholdninger tilhørende offentlige fonde samt statens indestående i Nationalbanken. Nettogælden er det mest relevante begreb mht. den offentlige sektors renteudgifter. I fremskrivningen er det antaget, at ændringen i (brutto- og netto-) gælden er lig den offentlige saldo.

midten af 1990'erne har udgiftstrykket været lavere end skattetrykket, hvilket betød, at der var overskud på den primære offentlige saldo. Krisen og den lempelige finanspolitik betød, at udgifterne i 2009 oversteg skatterne, og denne situation med underskud på den primære saldo ventes at karakterisere hele perioden frem til 2020, jf. figur II.9. Udgiftsniveauet er steget til et historisk højt niveau, og trods den planlagte opstramning af udgifterne er udgiftsniveauet fortsat højt frem mod 2020. Samtidig falder skattetrykket til et lavere niveau end de seneste 25 år. Der er således tale om to niveauændringer, som begge forværrer den offentlige saldo.

Figur II.9 Skatte- og udgiftstryk



Anm.: Udgiftstrykket er opgjort ekskl. renter. Den primære offentlige saldo i pct. af BNP kan dermed opgøres som skattetrykket minus udgiftstrykket, jf. tabel II.2.

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

### Forværring af den offentlige saldo

Fra 2009 til 2020 ventes de offentlige udgifter at blive reduceret med ca. 1¾ pct.point af BNP, idet reduktionen af udgiftstrykket dog udelukkende sker frem til omkring 2015. Fra 2015 og frem sker der, bl.a. som følge af stigende udgifter til offentligt forbrug, en gradvis stigning i udgiftstrykket. Indtægterne skønnes at falde ca. 1 pct.point. Samlet forbedres den primære saldo set over hele fremskrivningsperioden, idet forbedringen dog udelukkende sker frem til

2015. Stigende renteudgifter betyder, at det samlede offentlige underskud, trods forbedringen af den primære saldo, forventes at blive ca. ½ pct.point større i 2020 end i 2009, jf. tabel II.2.

Tabel II.2 Offentlig saldo

	DØR		KP
	2009	2020	2020
	-----	Pct. af BNP	-----
Udgifter	49,0	47,3	44,2
Offentligt forbrug	29,7	28,4	27,0
Offentlige investeringer	2,2	1,9	1,8
Indkomstoverførsler mv.	17,2	17,0	15,5
Indtægter	46,5	45,5	44,0
Indkomstskatter mv.	28,3	24,6	24,3
Pensionsafkastskat	0,6	1,3	1,2
Selskabsskat	1,7	2,2	2,2
Nordsøbeskatning <sup>a)</sup>	1,2	1,0	0,9
Afgifter mv.	13,7	15,1	14,4
Øvrige indtægter, netto <sup>b)</sup>	1,0	1,2	1,0
Primær saldo	-2,4	-1,8	-0,2
Nettorenteindtægter	-0,4	-1,5	-0,8
Offentlig saldo	-2,8	-3,3	-1,0

a) Posten omfatter kulbrinteskate, selskabsskat fra de kulbrinteskatepligtige selskaber, overskudsdeling og rørledningsafgift. Dvs. posten "Selskabsskat" er ekskl. provenu fra Nordsø-aktiviteter.

b) Posten omfatter bl.a. offentlige afskrivninger og kapiteloverførsler (netto) til udlandet.

Anm.: Udviklingen i den offentlige saldo ifølge konvergensprogrammet (sidste søjle) bliver kommenteret i afsnit II.3.

Kilde: Regeringen, *Danmarks Konvergensprogram 2009*, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.



**Offentlig  
forbrugsandel er  
28½ pct. i 2020**

De offentlige udgifter består af tre hovedgrupper: Offentligt forbrug, offentlige investeringer og indkomstoverførsler. For det offentlige forbrug er forudsat real nulvækst i 2011-13, og derefter anvendes vækstraterne fra 2015-planen, hvilket også svarer til forudsætningerne i konvergensprogrammet. Udgifterne til offentligt forbrug stiger i fremskrivningen, sådan at de udgør knap 28 pct. af BNP i 2015, hvilket er betydeligt over pejlemærket i 2015-planen på 26½ pct. De efterfølgende år stiger forbrugsandelen yderligere til knap 28½ pct. af BNP i 2020. Dette er højere end i konvergensprogrammet, hvilket hovedsageligt skyldes, at BNP som følge af en antaget lavere underliggende produktivtetsvækst stiger langsommere end i konvergensprogrammet, jf. afsnit II.3.

**Offentlige  
investeringer  
som krisepolitik**

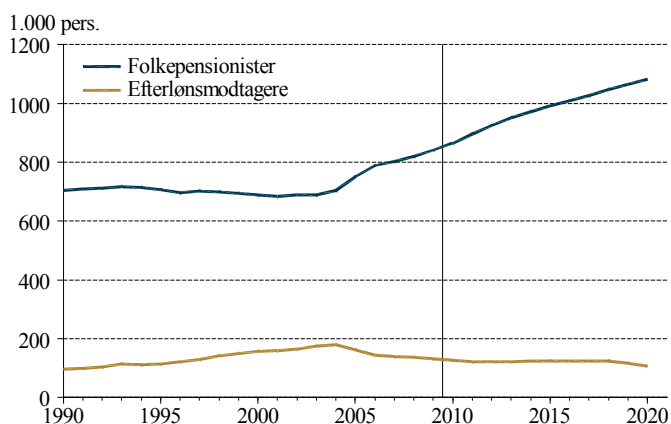
Den ekspansive finanspolitik, der har været ført for at modvirke konsekvenserne af krisen, har bl.a. løftet investeringsniveauet, så udgifterne til offentlige investeringer ventes at udgøre omkring 2½ pct. af BNP i år. Som en del af afviklingen af den ekstraordinære ekspansive finanspolitik forudsættes en normalisering af de offentlige investeringer de førstkomende år. Dermed bringes investeringsniveauet tilbage til knap 2 pct. af BNP i løbet af de kommende tre år, svarende til forudsætningen i konvergensprogrammet. Derefter forudsættes en realvækst på 1½ pct. om året frem til 2020, hvilket svarer til omtrent konstant udgiftsandel til offentlige investeringer i forhold til BNP.

**Velfærdsforliget  
udskyder  
tilbagetrækning,  
men kun lille effekt  
i 2020**

Udgifterne til konjunkturafhængige indkomstoverførsler, bl.a. dagpenge, forventes at stige på kort sigt, men vender derefter tilbage til et lidt lavere niveau end i 2009, i takt med at ledigheden reduceres til det skønnede strukturelle niveau på godt 100.000 personer. Derimod er der udsigt til en betydelig stigning i udgifterne til folkepension, da antallet af folkepensionister stiger med knap 250.000 fra 2009 til 2020. Velfærdsforliget udskyder tilbagetrækningsalderen. Det indebærer et fald i antallet af efterlønsmodtagere på knap 20.000 personer fra 2018 til 2020. På mellemlang sigt opvejer velfærdsforliget således langt fra den demografiske stigning i antallet af personer, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, jf. figur II.10. Det samlede antal overførselsmodtagere er højere i 2020 end i 2009, men da sats-

reguleringen stiger mindre end nominelt BNP, ventes udgifterne til indkomstoverførslerne under ét at udgøre omtrent samme andel af BNP i 2020 som i 2009.

Figur II.10 Folkepensionister og efterlønsmodtagere



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

### Skift fra skatter til afgifter

Den generelle tendens til, at indkomstskatterne udgør en faldende andel af BNP blev i nogle år modvirket af bl.a. ekstraordinært høje indtægter fra pensionsafkastskat og nordsø-beskatningen. De offentlige indtægter ventes samlet set at falde med ca. 1 pct. af BNP fra 2009 til 2020. Den største ændring kommer fra indkomstskatten, der lempes som følge af skattereformen, mens der sker en stigning i bl.a. energiafgifterne, som udgør en del af finansieringen. Forbrugskvoten stiger i fremskrivningen, hvilket også øger afgiftsprovenuet. Skattestoppets nominalprincip trækker dog i retning af et lavere skattetryk. Provenuet fra pensionsafkastbeskatning og selskabsskat har været lavt som følge af den finansielle krise og ventes genoprettet de førstkommande år. Olie- og naturgasproduktionen i den danske del af Nordsøen forventes ifølge Energistyrelsens prognose at falde betydeligt frem mod 2020, hvilket reducerer det offentlige provenu. Der er således tale om et skift fra indkomstbeskatning til afgifter og samlet set et lavere niveau for indtægterne i pct. af BNP i fremskrivningen end i de seneste 25 år.

## II.3 Sammenligning med konvergensprogram

### **EU krav: Offentligt underskud højst 3 pct. af BNP**

EU-landene er omfattet af EU's Stabilitets- og vækstpagt, som bl.a. tilsiger, at underskuddet på den offentlige saldo ikke må overstige 3 pct. af BNP, og at den offentlige bruttogæld højst må udgøre 60 pct. af BNP. En gang årligt skal EU-landene aflevere en redegørelse (stabilitetsprogram for eurolandene og konvergensprogram for de øvrige lande, herunder Danmark) for den forventede økonomiske udvikling de kommende år samt angive, hvilke tiltag der planlægges for at leve op til EU-kravene.

### **Konvergensprogrammet er et kravforløb**

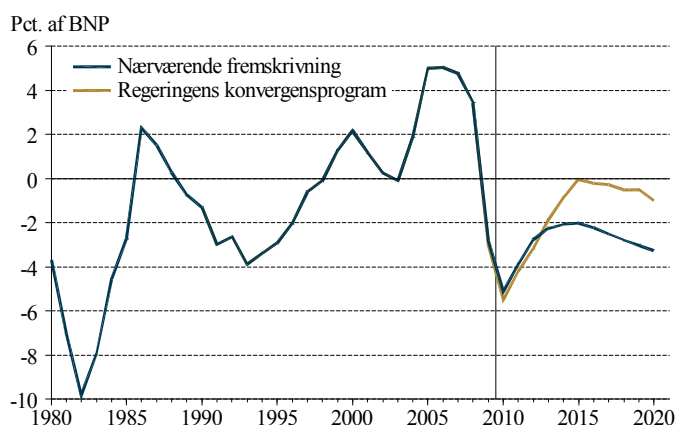
Regeringen fremlagde det danske konvergensprogram i februar. Konvergensprogrammet indeholder også en statusopgørelse på 2015-planen, som danner grundlag for den økonomiske politik i Danmark. Fremskrivningen i konvergensprogrammet bygger videre på regeringens seneste konjunkturvurdering i *Økonomisk Redegørelse* fra december 2009. Fremskrivningen af den økonomiske udvikling indebærer, at underskuddet på den offentlige saldo bliver mindre end 3 pct. af BNP fra 2013. Den gradvise normalisering af konjunktursituationen samt tilbagevenden til et mere normalt niveau for de offentlige investeringer bidrager til at reducere det offentlige underskud. Den resterende tilpasning forudsættes opnået ved nulvækst i det offentlige forbrug i 2011-13, øvrige udgiftsreduktioner på 11 mia. kr. og udestående strukturreformer fra 2015-planen, der permanent forøger beskæftigelsen med 30.000 fuldtidspersoner fuldt indfaset inden 2015, svarende til en saldforbedring på yderligere 7 mia. kr.

### **Mindre underskud i konvergensprogrammet**

På det helt overordnede plan er forskellen mellem konvergensprogrammet og nærværende fremskrivning, at underskuddet på den offentlige saldo er omkring 2¼ pct.point af BNP mindre i konvergensprogrammet end i nærværende fremskrivning, når konjunktursituationen er normaliseret, jf. figur II.11. Denne betydelige forskel afspejler først og fremmest, at konvergensprogrammet er et kravforløb. En anden væsentlig forskel på konvergensprogrammet og den nærværende fremskrivning er antagelserne om udviklingen i det offentlige forbrug. De to fremskrivninger antager samme realvækst i det offentlige forbrug, men den under-

liggende vækst i BNP, som følge af en antagelse om lavere trendproduktivitetsvækst, er lavere i nærværende fremskrivning. Dette betyder, at udgifterne til offentligt forbrug i pct. af BNP bliver mærkbart højere i denne fremskrivning – til trods for den samme antagelse om realvækstraten. Betydningen af de væsentligste forskelle i de finanspolitiske forudsætninger illustreres desuden med modelberegninger i det efterfølgende afsnit II.4.

Figur II.11 Offentlig saldo

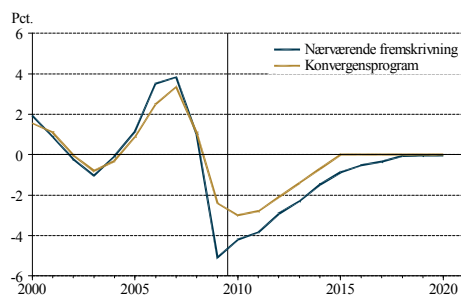


Kilde: Regeringen, *Danmarks Konvergensprogram 2009*, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

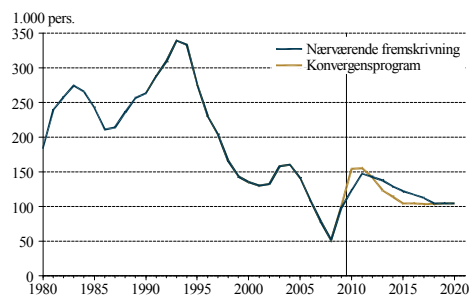
### Højere vækst i konvergensprogrammet

BNP-væksten er ca.  $1\frac{3}{4}$  pct. om året i gennemsnit over perioden 2010-20 i konvergensprogrammet, mens den er knap  $1\frac{1}{2}$  pct. årligt i nærværende fremskrivning. Denne vækstforskel indebærer, at reelt BNP i 2020 er ca.  $4\frac{1}{4}$  pct. lavere i nærværende fremskrivning. I nærværende fremskrivning ventes en lidt langsommere tilpasning mod en normal konjunktursituation, end det er tilfælde i konvergensprogrammet, hvor produktion og ledighed allerede i 2015 er tilbage på det strukturelle niveau. Opstramningen af finanspolitikken er større i konvergensprogrammet, hvilket umiddelbart trækker i retning af lavere vækst de kommende år. På den anden side vurderes lavkonjunktoren ifølge konvergensprogrammet at være mindre omfattende end vurderingen i nærværende fremskrivning, jf. figur II.12.

Figur II.12a Output gap



Figur II.12b Ledighed



Kilde: Regeringen, *Danmarks Konvergensprogram 2009*, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

### Højere produktivitet i konvergensprogrammet

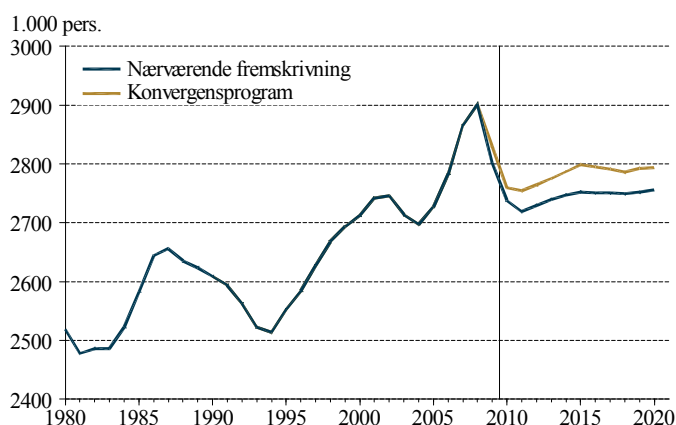
Den væsentligste forklaring på væksthforskellen er, at produktivetsudviklingen er mere positiv i konvergensprogrammet. Timeproduktiviteten for hele økonomien (BNP pr. arbejdstime) stiger i gennemsnit ca. 1½ pct. om året i perioden 2010-20 i nærværende fremskrivning, mens produktivetsstigningen er godt 1¾ pct. i konvergensprogrammet. For de private byerhverv, som omfatter hovedparten af den markedsmæssige beskæftigelse, antages en stigning i timeproduktiviteten på godt 2 pct. om året i gennemsnit i perioden 2010-20 i nærværende fremskrivning, mens den tilsvarende stigning i timeproduktiviteten er ca. 2½ pct. i konvergensprogrammet.<sup>2</sup> Produktivetsudviklingen er vanskelig at skønne over, jf. også diskussionen i *Dansk Økonomi, efterår 2009*. I nærværende fremskrivning er der forudsat en lidt højere strukturel vækstrate i timeproduktiviteten i de private byerhverv end gennemsnittet over de seneste 10-15 år, mens der er forudsat en endnu højere underliggende vækstrate i konvergensprogrammet.

- 2) De nævnte tal for den gennemsnitlige timeproduktivitetsvækst i nærværende fremskrivning er højere end den forudsatte strukturelle vækst, jf. boks II.1, da der er højere produktivetsvækst de første år i fremskrivningsperioden for at indhente et produktivitetsefterslæb.

### Beskæftigelsen er 40.000 højere i konvergensprogrammet

En anden faktor bag den højere vækst i konvergensprogrammet er, at beskæftigelsen er omkring 40.000 højere i konvergensprogrammet end i nærværende fremskrivning på mellemlang sigt, jf. figur II.13. Denne forskel skyldes primært, at konvergensprogrammet er et kravforløb, hvor udestående strukturreformer fra 2015-planen blandt andet skal skaffe 20.000 flere i beskæftigelse gennem en reduktion af antallet af overførselsmodtagere.

Figur II.13 Beskæftigelse



Kilde: Regeringen, *Danmarks Konvergensprogram 2009*, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

### Lavere forbrugskvotest i konvergensprogrammet

På forsyningsbalancen er en af de store forskelle mellem konvergensprogrammet og nærværende fremskrivning, at forbrugskvoten er højere i nærværende fremskrivning. Til gengæld udvikler eksporten sig mere positivt i konvergensprogrammet, hvilket ikke mindst skyldes forskellige vurderinger af udviklingen i eksporten af tjenester. Importkvoten er omtrent den samme i de to fremskrivninger, da forskellene i forbrugs- og eksportkvote til dels ophæver hinanden. Dette indebærer bl.a., at betalingsbalancen forværres noget kraftigere i nærværende fremskrivning end i konvergensprogrammet.

**Højere inflation i konvergensprogrammet**

Der er lidt større forskel på nominelt end reelt BNP mellem de to fremskrivninger. Nominelt BNP er i 2020 ca.  $5\frac{3}{4}$  pct. lavere i nærværende fremskrivning end i konvergensprogrammet, hvilket skyldes en lidt lavere inflationstakt i nærværende fremskrivning. Lønstigningstakten er ca. 3 hhv. godt  $3\frac{1}{4}$  pct. om året i gennemsnit i perioden 2010-20 i nærværende fremskrivning hhv. konvergensprogrammet. Reallønsudviklingen er lidt dårligere end i konvergensprogrammet, hvilket stemmer overens med lavere produktivitetsvækst i nærværende fremskrivning. Lønkvoten stabiliseres på et lidt højere niveau i nærværende fremskrivning end i konvergensprogrammet.

**Lavere offentlige indtægter i konvergensprogrammet ...**

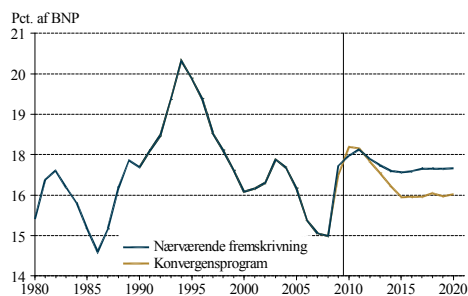
I konvergensprogrammet er de offentlige indtægter ca.  $1\frac{1}{2}$  pct.point af BNP lavere i 2020 end i nærværende fremskrivning. Den væsentligste forskel er, at indtægterne fra moms og øvrige punktafgifter er ca.  $\frac{3}{4}$  pct.point højere i nærværende fremskrivning end i konvergensprogrammet. Dette skyldes dels den højere forbrugskvote, dels højere energiforbrug, som er hårdere afgiftsbelagt end forbrug generelt.

**... og lavere udgifter**

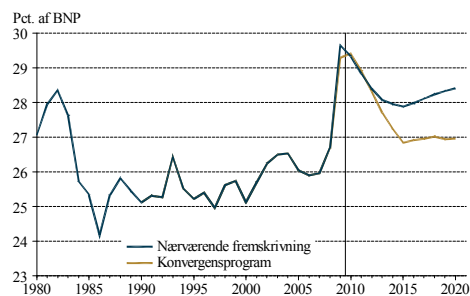
Forskellen i vurderingen af de samlede offentlige udgifter er omkring 3 pct.point af BNP, idet konvergensprogrammet har de laveste udgifter. Knap halvdelen af denne forskel på udgiftssiden skyldes lavere udgifter til indkomstoverførsler, jf. figur II.14a. De lavere udgifter i konvergensprogrammet skyldes helt overvejende, at der beregningsteknisk er forudsat uspecificerede besparelser på 11 mia. kr. på overførslerne, samtidig med at uspecificerede strukturreformer antages at reducere antallet af overførselsmodtagere. Bortset fra reformkravet er forudsætningerne om antallet af personer på overførselsindkomst omtrent ens i de to fremskrivninger, og korrigeret for effekten af satsreguleringen er udgifterne i samme størrelsesorden.<sup>3</sup> BNP stiger imidlertid mere i konvergensprogrammet, hvilket mindsker udgiftsandelen, jf. nedenfor.

3) Da lønstigningerne er lavere i nærværende fremskrivning, er også satsreguleringen lavere end i konvergensprogrammet.

Figur II.14a Indkomstoverførsler



Figur II.14b Offentligt forbrug



Kilde: Regeringen, *Danmarks Konvergensprogram 2009*, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

### Forbrugsandel afhænger af BNP-vækst

Trods ens forudsætninger om realvæksten i det offentlige forbrug fra 2011 ender den offentlige forbrugsandel i 2020 ca. 1½ pct.point af BNP lavere i konvergensprogrammet end i nærværende fremskrivning, jf. figur II.14b. Det højere offentlige forbrug som andel af BNP skyldes hovedsageligt, at niveauet for reelt BNP som følge af antagelsen om lavere underliggende produktivitetsvækst er lavere i nærværende fremskrivning end i konvergensprogrammet. Dette illustrerer, at forudsætninger om realvækst i det offentlige forbrug ikke direkte kan "oversættes" til udgiftsandele, jf. også afsnit II.4. For udviklingen på den offentlige saldo er det udgiftsandelen, der er den vigtige.

### Lavere renteudgifter i konvergensprogrammet

Den resterende forskel på den samlede offentlige saldo skyldes, at renteudgifterne udgør ca. ¾ pct.point mindre af BNP i konvergensprogrammet. Dette kan primært opfattes som den akkumulerede effekt af mindre offentlige underskud frem til 2020 i konvergensprogrammet end i nærværende fremskrivning.



## II.4 Alternative forløb

I de foregående afsnit er den mellemfristede fremskrivning præsenteret og sammenlignet med fremskrivningen i regeringens konvergensprogram. I dette afsnit illustreres alternative forløb, som bl.a. ser nærmere på forskellene til konvergensprogrammet med hensyn til de finanspolitiske forudsætninger, jf. boks II.2.

**Der er forudsat besparelse på offentligt forbrug på ca. 14 mia. kr.**

I den mellemfristede fremskrivning er der forudsat besparelser på det offentlige forbrug svarende til nulvækst i de tre år 2011-13, hvilket svarer til forudsætningen i konvergensprogrammet. Regeringens 2015-plan, som indtil nu har dannet grundlag for den økonomiske politik, forudsatte en realvækst i det offentlige forbrug på 1 pct. om året i 2011-12 og  $\frac{3}{4}$  pct. i 2013. Besparelsen i fremskrivningen i forhold til de rammer, der var udmeldt i 2015-planen, er dermed ca. 5, 10 og 14 mia. kr. i 2011, 2012 hhv. 2013, og den permanente besparelse på det offentlige forbrug er knap 14 mia. 2010-kr. Det reale offentlige forbrug vil i et forløb uden disse besparelser være omkring  $2\frac{3}{4}$  pct. højere fra 2013 og frem end i den mellemfristede fremskrivning. Den tidligere udmeldte realvækst vil dermed indebære, at udgifterne til offentligt forbrug vil udgøre knap  $\frac{3}{4}$  pct. mere af BNP i 2020 end i den mellemfristede fremskrivning, og udgiftsandelen vil dermed forblive på et niveau omkring 29 pct. af BNP, hvor den i konvergensprogrammet er forudsat reduceret til ca. 27 pct. af BNP, jf. figur II.15. Uden de forudsatte besparelser på det offentlige forbrug vil den primære offentlige saldo blive forværret med godt  $\frac{1}{2}$  pct. point af BNP i 2020, og holdbarheden forværres med omtrent samme størrelse.

### **Modelberegninger i SMEC**

De i dette afsnit præsenterede alternative forløb er beregnet i SMEC under den forudsætning, at økonomien er i ligevægt i 2020. SMEC indebærer en gradvis tilpasning til ligevægt efter et stød til økonomien, f.eks. en ændring af finanspolitikken. Hvis efterspørgslen falder (f.eks. lavere offentligt forbrug), mindskes produktion og beskæftigelse på kort sigt. Dermed stiger arbejdsløsheden, hvilket presser lønstigningstakten ned. Dette slår ud i lavere prisstigninger, herunder lavere eksportpris, hvilket øger afsætningen på eksportmarkederne. Produktionen stiger, og den større efterspørgsel efter arbejdskraft bringer på sigt ledigheden ned på samme niveau som før efterspørgselsstødet (dette benævnes modellens crowding-out mekanisme). Løn- og prisniveauet vil dog være permanent lavere som følge af stødet. Et udbudsstød, f.eks. højere udbud af arbejdskraft, fungerer grundlæggende på samme måde i modellen, hvor et højere arbejdsudbud først giver anledning til en højere ledighed. På sigt sikrer modellens crowding-out mekanisme, at de ekstra personer i arbejdsstyrken kommer i beskæftigelse, men ved et lavere løn- og prisniveau. Modelegenskaberne i SMEC er beskrevet i Grinderslev og Smidt: *SMEC Modelbeskrivelse og modelegenskabet, 2006*. Det Økonomiske Råd. Arbejdspapir 2007:1.

For at sikre at tilpasningen er fuldført i 2020, som er det sidste år i den mellemfristede fremskrivning, er der til illustration af de alternative forløb i dette afsnit anvendt en justeret version af SMEC med højere prisleedsomhed i udenrigshandlen og mindre konjunkturfølsomhed i kontantprisen på boliger. De langsigtede effekter på bl.a. den primære offentlige saldo er for praktiske formål upåvirket af dette.

### **Alternative forløb**

I afsnittet præsenteres fire alternative forløb, der fokuserer på effekten af ændrede finanspolitiske antagelser. Nedenfor skitseres de fire alternativer og den resulterende effekt på den offentlige saldo.

*a. Uden besparelser på offentligt forbrug.* I stedet for nulvækst i det offentlige forbrug i 2011-13 (som forudsat i den mellemfristede fremskrivning og i konvergensprogrammet) anvendes forudsætningerne fra 2015-planen, dvs. en realvækst på 1 pct. om året i 2011-12 og  $\frac{3}{4}$  pct. i 2013.

*b. Offentlig forbrugsandel som i konvergensprogrammet i 2020.* I 2020 udgør udgifterne til offentligt forbrug knap 28½ pct. af BNP i den mellemfristede fremskrivning mod ca. 27 pct. af BNP i konvergensprogrammet (trods samme realvækst i det offentlige forbrug). For at reducere udgiftsandelen til 27 pct. i 2020 med antagelserne om produktivitets- og BNP-vækst i den mellemfristede fremskrivning kræver det en realvækst omkring 0 pct. i alle år i perioden 2011-20 i forhold til den mellemfristede fremskrivning (konkret 0 pct. i 2011-13 og 0,1 pct. om året i 2014-20). Et sådant opstrammingsforløb bygges der videre på i kapitel IV.

*c. De to øvrige krav i konvergensprogrammet indlægges.* 1) Besparelser på ikke-skattepligtige overførsler på 11 mia. 2010-kr. fra 2012-13, og 2) 20.000 færre overførselsmodtagere fra 2014-15 (som i stedet indgår i arbejdsstyrken), samt en gennemsnitlige arbejdstid, der er ca. 6 timer højere om året fra 2014-15 for privat ansatte (svarende til ca. 10.000 fuldtidspersoner). I kapitel III beregnes holdbarheden af dette *kravforløb*.

*d. b+c.* Som følge af det større arbejdsudbud – og dermed højere BNP – der følger af kravene i alternativ *c*, kan realvæksten i det offentlige forbrug være lidt højere end i alternativ *a* (omkring ¼ pct. om året i perioden 2014-20) for at få samme udgiftsandel i 2020 som i konvergensprogrammet.

### Primær saldo

Effekten på den primære offentlige saldo i 2020 i de forskellige alternative forløb er vist i tabel A. Effekten på den primære saldo giver en indikation af den permanente påvirkning af de offentlige finanser i forhold til den mellemfristede fremskrivning.

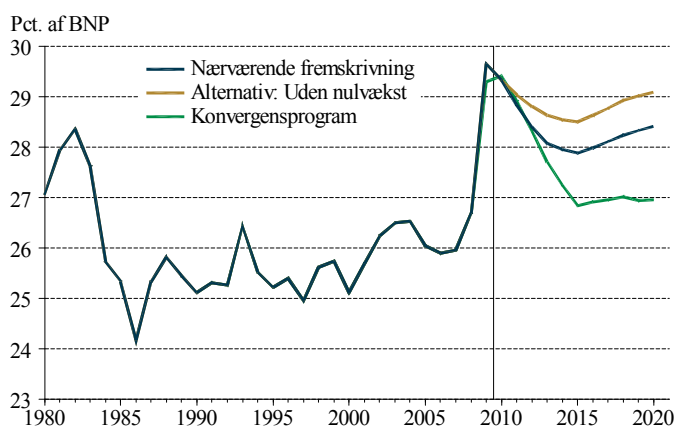
*Tabel A. Alternative forløb*

	Samlet off. saldo		Primær saldo
	2015	2020	2020
	----- Pct. af BNP -----		
Mellemfristet fremskrivning	-2,0	-3,3	-1,8
<b>Alternativt forløb</b>	Afvigelse fra ovenstående i pct.point		
<i>a.</i> Uden besparelser på offentligt forbrug	-0,5	-0,8	-0,6
<i>b.</i> Off. forbrugsandel som i KP (27% i 2020)	0,1	1,5	1,3
<i>c.</i> Uspecificerede krav som i KP *	0,5	1,2	1,0
<i>d.</i> Forudsætninger som i KP ( <i>b+c</i> )	0,6	2,4	2,0

\* Dette alternativ benævnes "kravforløbet" i kapitel III.

Kilde: Egne beregninger med SMEC.

Figur II.15 Udgifter til offentligt forbrug – med og uden nulvækst i 3 år



Anm.: Alternativet er ekskl. besparelse på offentligt forbrug i 2011-13, jf. boks II.2 (a).

Kilde: Regeringen, *Danmarks Konvergensprogram 2009*, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

**Uden disse besparelser ville ledigheden stige mindre**

I alternativet med en realvækst som i 2015-planen i stedet for nulvækst i det offentlige forbrug i 2011-13 vil op til 15.000 færre personer blive arbejdsløse end forventet i den mellemfristede fremskrivning. I fravær af stramningerne ville finanseffekten i 2011 blive knap 0,4 pct.point højere end i den mellemfristede fremskrivning. Der vil dermed fortsat være en lille negativ finanseffekt i 2011, hvilket hovedsageligt skyldes, at de offentlige investeringer forudsættes reduceret fra 2010 til 2011.

**Offentlig forbrugsandel som i konvergensprogrammet kræver nulvækst i op mod 10 år ...**

Som nævnt i afsnit II.3 udgør udgifterne til offentligt forbrug en større andel af BNP i nærværende fremskrivning end i konvergensprogrammet trods samme realvækst. Dette skyldes hovedsageligt, at produktivitetsvæksten og dermed BNP-niveauet på sigt er lavere i nærværende fremskrivning end i konvergensprogrammet. Hvis forbrugsandelen i nærværende fremskrivning skal reduceres til niveauet i konvergensprogrammet (ca. 27 pct. af BNP i 2020), kan det f.eks. opnås ved stort set nulvækst i det reale offentlige forbrug i alle år i perioden 2011-20, under samme forudsætninger om produktivitetsvækst og arbejdsstyrkeudvikling som i den

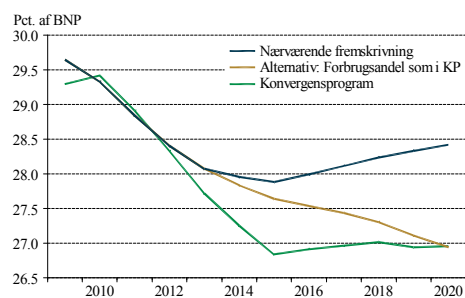
mellemlistede fremskrivning.<sup>4</sup> Antages en så lav realvækst, at udgiftsanden fra konvergensprogrammet følges, vil niveauet for det reale offentlige forbrug i 2020 være ca. 6 pct. lavere end i den mellemlistede fremskrivning (og ca. 5½ pct. lavere end i konvergensprogrammet). Et forløb med nulvækst i det offentlige forbrug alle år frem til 2020 vil give anledning til, at arbejdsløsheden på kort sigt vil ligge over niveauet i den mellemlistede fremskrivning.

**... og vil forbedre den offentlige saldo med 1½ pct.point**

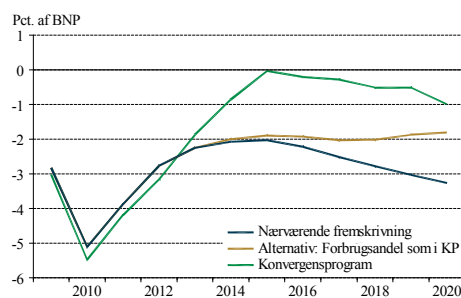
Historisk lav vækst i det offentlige forbrug over så lang en periode vil i forhold til den forudsatte vækst i nærværende fremskrivning kræve permanente besparelser på ca. 32 mia. 2010-kr. (udover de allerede forudsatte besparelser i nærværende fremskrivning på knap 14 mia. kr. i forhold til vækstrammerne i 2015-planen). Dette vil forbedre den offentlige saldo med ca. 1½ pct.point af BNP i 2020, jf. figur II.16. Beregningerne illustrerer, at konvergensprogrammets mål om at reducere udgifterne til det offentlige forbrug til omkring 27 pct. af BNP fra det nuværende niveau på 29½ pct. i relation til nærværende fremskrivning kræver en meget langstrakt opbremsning i det offentlige forbrug givet antagelser om blandt andet produktivitetsudviklingen. Selv med samme forbrugsandel som i konvergensprogrammet er den offentlige saldo fortsat dårligere end i konvergensprogrammet, hvilket skyldes, at der er indregnet yderligere krav til forbedring af de offentlige finanser i konvergensprogrammet.

- 4) Alternativt til lavere offentlig forbrugsvækst kan en strukturel timeproduktivitetsvækst på 2¼ pct. om året (i stedet for 1½ pct. som forudsat i den mellemlistede fremskrivning) reducere udgifterne til offentligt forbrug til ca. 27 pct. af BNP i 2020. Den offentlige saldo forbedres ca. 1 pct.point af BNP yderligere i forhold til det i teksten nævnte alternativ, hvor lav realvækst sikrer, at udgiftsanden reduceres til 27 pct. af BNP i 2020.

Figur II.16a Offentlig forbrugsandel



Figur II.16b Offentlig saldo



Anm.: Alternativet er samme udgiftsandel til offentligt forbrug som i konvergensprogrammet i 2020, jf. boks II.2 (b).

Kilde: Regeringen, *Danmarks Konvergensprogram 2009*, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

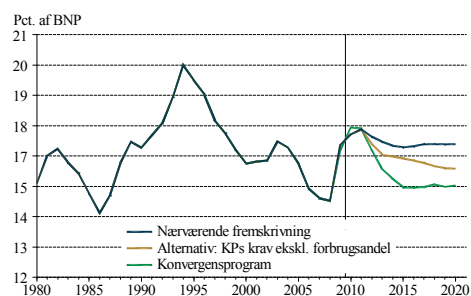
### Uspecificerede krav i konvergensprogrammet

Forudsætningerne i konvergensprogrammets fremskrivning inkl. krav indebærer omtrent balance på den offentlige saldo i 2015,<sup>5</sup> hvorefter saldoen aftager til ca. -1 pct. af BNP i 2020. Udover besparelserne på det offentlige forbrug (nulvækst i 2011-13) forudsættes i konvergensprogrammet uspecificerede budgetforbedringer på øvrige offentlige udgifter (dvs. indkomstoverførsler mv.) på 11 mia. kr. samt de resterende reformkrav fra 2015-planen på 7 mia. kr., som svarer til ca. 30.000 flere fuldtidsbeskæftigede. Betydningen af de to yderligere krav i konvergensprogrammet i forhold til den mellemfristede fremskrivning illustreres i et alternativt "kravforløb", hvor der i forhold til den mellemfristede fremskrivning dels forudsættes besparelser på ikke-skattepligtige overførsler på 11 mia. kr.,<sup>6</sup> dels antages, at der er 20.000 færre overførselsmodtagere, som i stedet

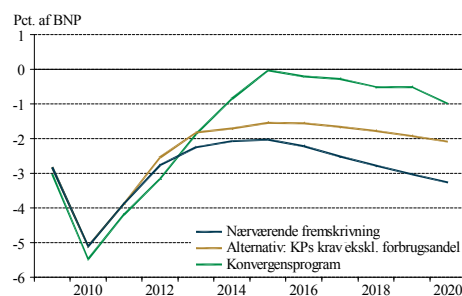
- 5) I konvergensprogrammet er det forudsat, at konjunktursituationen er normaliseret i 2015, hvorefter den faktiske saldo er lig med den strukturelle saldo.
- 6) Den del af kravforløbet, som vedrører uspecificerede besparelser på øvrige offentlige udgifter, kan eksempelvis opnås ved, at satsreguleringen af alle indkomstoverførsler er ca. 1 pct.point lavere i fem år fra 2011 til 2015 (i denne illustration ses bort fra eventuelle afledte effekter på arbejdsudbud og strukturel ledighed). Hvis regningen skal betales af alle i stedet for kun af overførselsmodtagerne, kan det eksempelvis opnås ved at hæve bundskattesatsen permanent med godt 1 pct.point fra 2011.

indgår i arbejdsstyrken, og at den gennemsnitlige arbejdstid er ca. 6 timer højere om året (hvilket svarer til ca. 10.000 flere fuldtidsbeskæftigede). Med disse to krav vil udgifterne til indkomstoverførsler mv. ifølge modelberegningerne udgøre omkring 1 pct.point mindre af BNP i 2020 end i den mellemfristede fremskrivning, jf. figur II.17. Sammen med den øgede beskæftigelse forbedrer dette den primære offentlige saldo i 2020 med ca. 1 pct.point af BNP i forhold til den mellemfristede fremskrivning. Dette svarer til en permanent forbedring af de offentlige finanser på ca. 17 mia. 2010-kr. I kapitel III beregnes holdbarheden i dette kravforløb.

Figur II.17a Overførsler



Figur II.17b Offentlig saldo



Anm.: Alternativet er de øvrige to krav i konvergensprogrammet, jf. boks II.2 (c).

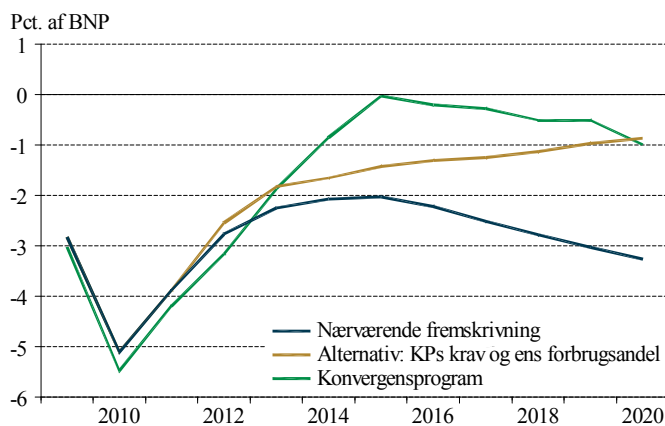
Udgifterne til indkomstoverførsler udgør i dette kravforløb en større andel af BNP, end det er tilfældet i konvergensprogrammet. Dette skyldes – ligesom for det offentlige forbrug – at BNP-væksten er lavere end i konvergensprogrammet, da antallet af overførselsmodtagere er stort set det samme.

Kilde: Regeringen, *Danmarks Konvergensprogram 2009*, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

### Konvergensprogrammets saldo kræver betydelige besparelser

Som vist i figur II.17 er den offentlige saldo mere negativ i det beskrevne kravforløb end i konvergensprogrammet. Suppleres de ovenstående uspecificerede krav til besparelser og til strukturreformer med en antagelse om, at udgifterne til offentligt forbrug udgør samme andel af BNP som i konvergensprogrammet (som illustreret tidligere), fås omtrent samme offentlige saldo som i konvergensprogrammet i 2020, jf. figur II.18. Effekten på saldoen er lidt mindre end summen af effekterne i de to foregående alternativer, da der skal foretages lidt mindre besparelser på det offentlige forbrug for at ramme samme udgiftsandel som i konvergensprogrammet (den krævede ekstra besparelse er ca. 26 mia. i stedet for ca. 32 mia. 2010-kr.), da BNP er højere i dette alternativ som følge af det større arbejdsudbud.

Figur II.18 Offentlig saldo i kravforløb inkl. ens offentlig forbrugsandel



Anm.: Alternativet er de øvrige to krav i konvergensprogrammet samt samme offentlig forbrugsandel af BNP som i konvergensprogrammet, jf. boks II.2 (d).

Kilde: Regeringen, *Danmarks Konvergensprogram 2009*, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

### Forskel til konvergensprogram kan forklares

Dette sidste alternativforløb indikerer, at den mellemløstede fremskrivnings dårligere offentlige saldo i 2020 grundlæggende kan forklares af forskelle i de bagvedliggende antagelser om besparelser og reformer samt antagelsen om



udviklingen i de offentlige forbrugsudgifter i pct. af BNP. Anvendes fælles forudsætninger på disse punkter, bliver den offentlige saldo stort set sammenfaldende i 2020. Forløbet frem imod 2020 er dog dårligere, hvilket primært kan tilskrives forventningen om en langsommere normalisering af konjunkturerne.

## II.5 Sammenfatning

### **Lav strukturel vækst og langsom normalisering af konjunktursituationen**

I kapitlet er præsenteret en fremskrivning af dansk økonomi frem mod 2020. Perioden er kendetegnet ved lav vækst. Dette skyldes for det første, at konjunktursituationen kun langsomt forventes normaliseret, bl.a. fordi behovet for finanspolitisk konsolidering både i Danmark og hos flere af vores samhandelspartnere lægger en dæmper på væksten. For det andet er der udsigt til faldende arbejdsstyrke, som følge af den demografiske udvikling, og desuden en lav underliggende produktivitetsvækst. På denne baggrund skønnes BNP kun at stige knap 1½ pct. om året i gennemsnit over perioden 2010-20.

### **Store offentlige underskud**

Der er sket et skift opad i de offentlige udgifters andel af BNP, hvilket hovedsageligt skyldes en kraftig stigning i det offentlige forbrug. Trods forudsatte finanspolitiske stramninger de førstkommande år vurderes udgiftsniveauet frem mod 2020 at være højt set i en historisk sammenhæng. Samtidig sænkes skattetrykket til et niveau, der er lavere end de seneste 25 år, hvilket bl.a. skyldes lavere provenu fra nordsø-beskatningen. Begge dele bidrager til en forværring af den offentlige saldo, som i perioden 2015 gradvis forværres fra et underskud på ca. 2 pct. af BNP til et underskud på 3¼ pct. i 2020.

### **Regeringens konvergensprogram er et kravforløb**

I regeringens konvergensprogram er der en mere positiv vurdering af udviklingen på den offentlige saldo. Dette skyldes først og fremmest, at fremskrivningen i konvergensprogrammet er et kravforløb, som forudsætter balance på den offentlige saldo i 2015. Udover real nulvækst i det offentlige forbrug i tre år (som også er forudsat i nærværende fremskrivning) forudsættes uspecificerede besparelser på øvrige udgifter på 11 mia. kr. samt strukturreformer gen-

nemført inden 2015, svarende til 7 mia. kr. Vurderingen af den realøkonomiske udvikling er også mere positiv i konvergensprogrammet, hvor der både forventes et hurtigere ledighedsfald og en højere underliggende vækst. En hurtigere normalisering af konjunktursituationen bidrager alt andet lige positivt til udviklingen i offentlige finanser, da gælden og dermed renteudgifterne ikke vokser så hurtigt.

**Samme udgiftsandel til offentligt forbrug kræver nulvækst til 2020**

En væsentlig forskel mellem nærværende fremskrivning og konvergensprogrammet er antagelsen om det offentlige forbrugs andel af BNP. Forskellige underliggende vækstforudsætninger betyder bl.a., at det – til trods for samme forudsætning vedrørende realvæksten i det offentlige forbrug – i nærværende fremskrivning ventes, at udgifterne til offentligt forbrug som andel af BNP i 2020 udgør knap 28½ pct. mod kun ca. 27 pct. i konvergensprogrammet. For at bringe udgiftsandelen ned på 27 pct. af BNP i 2020 vil det med de underliggende antagelser om væksten i nærværende fremskrivning kræve omtrent real nulvækst i det offentlige forbrug ikke bare i 2011-13, men helt frem til 2020.

**Udfordringerne kan være større end i konvergensprogrammet**

Fremskrivningen i dette kapitel viser dermed, at udfordringerne for finanspolitikken er endog meget store, og at besparelser- eller reformkravet kan være væsentligt større end vurderet i regeringens konvergensprogram.