



Besvarelse af spørgsmål nr. 82 stillet af Folketingets Politisk-Økonomiske Udvalg til Finansministeren d. 20 marts 2006

Spørgsmål:

"Ministeren bedes i et notat redegøre for regeringens arbejde med økonomiske flerårsplaner, herunder lave en skematisk sammenstilling mellem de økonomiske rammer i henholdsvis 2005- og 2010-planen samt sammenholde de to planers prognoser og måltal med de faktiske tal for de år, der er gået."

Svar:

I Danmark er der en lang tradition for at udarbejde mellemfristede makroøkonomiske fremskrivninger. I april 1997 blev 2005-planen introduceret, mens 2010-planen blev introduceret i januar 2001.¹

Det skal bemærkes, at de mellemfristede fremskrivninger ikke skal forveksles med de gængse konjunkturprognoser. Planlægningshorisonten er således 5-10 år i de mellemfristede fremskrivninger, mens konjunkturprognoser normalt rækker 2-3 år ud i fremtiden.

Det betyder, at mens konjunkturprognoseerne indeholder skøn for den økonomiske udvikling fx baseret på den til dato kendte ledighedsudvikling, vedtagne offentlige budgetter osv., så er de mellemfristede fremskrivninger såkaldt strukturelle forløb, der blandt andet indregner mellemfristede prioriteringer og krav til den økonomiske politik.²

De mellemfristede fremskrivninger beskriver med andre ord fremtidige (strukturelle) økonomiske tendenser givet de overordnede forudsætninger om den økonomiske politik, mens prognoser indeholder deciderede skøn for den konjunkturrelle udvikling i det kommende par år.

Arbejdet med de makroøkonomiske fremskrivninger sker løbende. Både 2005-planen og 2010-planen er således blevet opdateret ganske hyppigt i takt med, at de seneste nye økonomiske nøgletal er blevet indarbejdet, og nye beslutninger er truffet.

¹ Der sigtes normalt efter at evaluere de mellemfristede fremskrivninger med jævne mellemrum. Denne evaluering har som oftest fundet sted i Finansministeriets Finansredegørelser.

² Det bemærkes, at de mellemfristede fremskrivninger som hovedregel tager afsæt i det seneste *konjunkturår*. Den fremskrivning, der lå til grund for 2010-planen (offentliggjort i januar 2001), tog således afsæt i konjunkturvurderingen fra december 2000, som rakte frem til 2002. Det betyder, at årene 2003-2010 var egentlige *fremskrivningsår*.

2005-planen er beskrevet i en lang række publikationer, heriblandt tre selvstændige publikationer: *Danmark 2005* (april 1997), *Danmark 2005 – mod nye resultater* (august 1998), *Danmark 2005 – en god start på de nye århundrede* (august 1999). Hertil kommer opdateringer præsenteret i forbindelse med Finansredegørelser og Danmarks konvergensprogrammer til EU.

2010-planen blev tilsvarende introduceret i publikationen *En holdbar fremtid - Danmark 2010* (januar 2001) og er siden hen løbende blevet opdateret i diverse Finansredegørelser, konvergensprogrammer og tillige med mellemrum i Økonomisk Redegørelse. Den seneste opdatering af 2010-fremskrivningen er offentliggjort i *Danmarks Konvergensprogram for 2005* (november 2005), som kan findes på Finansministeriets hjemmeside www.fm.dk.

På trods af de mange opdateringer (af den bagvedliggende makroøkonomiske fremskrivning) har de generelle pejlemærker for både 2005-planen og 2010-planen været forholdsvis stabile.

I lyset af den ventede befolkningsudvikling i retning af flere ældre og færre erhvervsaktive har fokus i både 2005-planen og 2010-planen primært været en sund offentlig økonomi i form af mærkbare (strukturelle) offentlige overskud og dermed en markant nedbringelse af den offentlige gæld.

Samtidig har hovedindsatsområderne generelt været et velfungerende arbejdsmarked karakteriseret ved høj beskæftigelse og en stram styring af de offentlige udgifter.

De overordnede økonomiske mål og rammer i henholdsvis den oprindelige 2005-plan og den oprindelige 2010-plan er gengivet nedenfor i skematisk form.

	Offentlige finanser og gæld samt udlandsgæld	Arbejdsmarked mv.
2005-plan (april 1997)	<ul style="list-style-type: none"> • Reduktion af den offentlige bruttogæld (ØMU) til ca. 40 pct. af BNP i 2005. • Årlig (real)vækst i det offentlige forbrug på 1 pct. i gennemsnit i perioden 1998-2005. • Svagt faldende skattetryk. • Afvikling af udlandsgælden i 2005. 	<ul style="list-style-type: none"> • Stigning i beskæftigelsen på i gennemsnit knap 30.000 om året frem mod 2005. • Reduktion af ledigheden til 5 pct. af arbejdsstyrken i 2005. • Fortsat lav inflation.
2010-plan (januar 2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Gennemsnitlige overskud på de offentlige finanser på 2-3 pct. af BNP frem til 2010. • Årlig (real)vækst i det offentlige forbrug på 1 pct. i gennemsnit i perioden 2002-2005 og ½ pct. i perioden 2006-2010. • Fald i den offentlige bruttogæld (ØMU) til 35 pct. af BNP i 2005 og 20-25 pct. af BNP i 2010. • Plads til lavere skat på særlige områder. • Løbende nedbringelse af udlandsgæld. 	<ul style="list-style-type: none"> • Stigning i beskæftigelsen på 100.000 personer frem mod 2010. • Reduktion af ledigheden til ca. 4½ pct. af arbejdsstyrken i 2010. • Lav og stabil inflation

Sammenligning med den faktiske udvikling

Det er forbundet med store tekniske vanskeligheder at sammenligne forløbet i de fremskrivninger, der ligger til grund for de to planer, med den faktiske udvikling.

Det skyldes primært, at Danmarks Statistik siden offentliggørelsen af den oprindelige 2005-plan i april 1997 har gennemført to større revisioner af nationalregnskabet: den første i efteråret 1997 og den anden i sommeren 2005.

Begge nationalregnskabsrevisioner har fx medført en teknisk forhøjelse af niveauet for BNP, hvilket har påvirket alle de størrelser, der normalt måles i pct. af BNP.

Opgørelsen af beskæftigelsen er også blevet ændret i tilknytning til nationalregnskabsrevisionerne. Herudover er diverse omlægninger af beskæftigelsesstatistikken – herunder indførelsen af det såkaldte arbejdstidsregnskab – sideløbende blevet indarbejdet i nationalregnskabet.

Begge nationalregnskabsrevisioner har også påvirket opgørelsen af de samlede offentlige finanser. Det gælder ikke mindst revisionen i sommeren 2005, hvor ATP-fondens nationalregnskabsmæssige placering blev ændret fra sektoren offentlig forvaltning og service til den private sektor. Flytningen af ATP indebærer en teknisk reduktion af den offentlige saldo på i størrelsesordenen 1 pct. af BNP i gennemsnit. ATP's effekt på den offentlige saldo varierer dog noget fra år til år.

Hertil kommer, at bidragene til den Særlige Pensionsopsparing (SP) ikke længere kategoriseres som offentlige indtægter, idet ordningen er sidestillet med en fuldt ud privat pensionsordning. Den ændrede håndtering af SP-bidragene har medført en teknisk reduktion af den offentlige saldo med $\frac{1}{2}$ pct. af BNP.

Hverken den ændrede nationalregnskabsmæssige placering af ATP-fonden eller den ændrede håndtering af SP-bidragene har betydning for kravene til finanspolitikken. Derfor er 2010-planens oprindelige målinterval for de (strukturelle) offentlige overskud på 2-3 pct. af BNP af tekniske årsager ændret til $\frac{1}{2}$ -1 $\frac{1}{2}$ pct. af BNP.

På grund af ovennævnte er det forbundet med betydelige vanskeligheder at sammenligne forløbene i de to planer med den faktiske udvikling. Derfor er der i det følgende valgt at fokusere på udviklingen i den offentlige bruttogæld (ØMU), det offentlige forbrug, skatterne, udlandsgælden, ledigheden og inflationen. Sammenligningerne bygger primært på de fremskrivninger, der lå til grund for de to planer i deres oprindelige form.

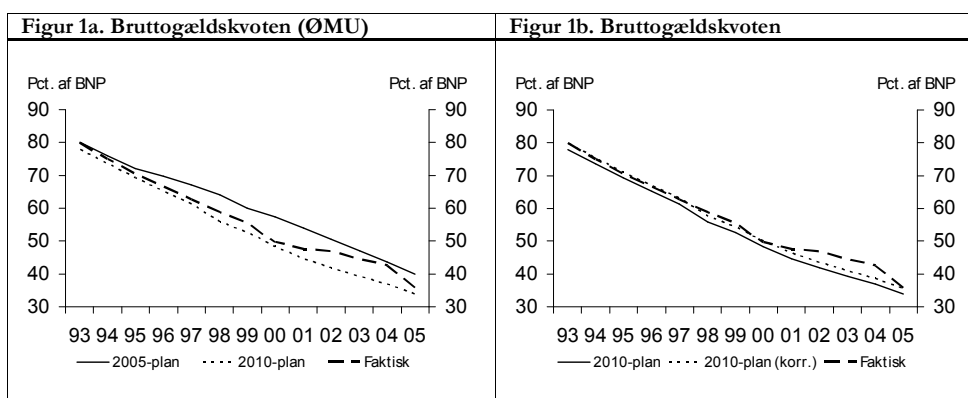
Offentlig bruttogæld

Solide overskud på de offentlige finanser og dermed en markant nedbringelse af den offentlige gældskvote (ØMU) har været centrale pejlemærker i både 2005-planen og 2010-planen.

Statistiske revisioner vanskeliggør imidlertid fuldt ud dækkende sammenligninger med den faktiske udvikling. Det gælder især vedrørende de samlede offentlige finanser, jf. ovenfor. Men det gælder også den offentlige gæld (ØMU), hvor Danmarks Statistik foretog en ret så gennemgribende revision af den nominelle gæld (dvs. gælden målt i kr.) i foråret 2004. Hertil kommer, at selve gældskvoten (dvs. gælden målt i pct. af BNP, som har været det centrale pejlemærke i planerne) tilli-

ge er blevet påvirket af, at de to revisioner af nationalregnskabet har ført til tekniske opjusteringer af niveauet for BNP.

Mens den førstnævnte revision isoleret set generelt indebar en teknisk opjustering af den nominelle offentlige bruttogæld, så har det højere niveau for BNP isoleret set trukket i retning af en lavere målt gældskvote. For at illustrere den samlede virkning heraf er det i nedenstående figur valgt at vise udviklingen i den offentlige gældskvote (ØMU) forholdsvist langt tilbage i tid, *jf. figur 1a*. De tekniske revisioner af bruttogælden har som udgangspunkt ikke påvirket kravene til finanspolitikken.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger, *jf. Danmark 2005* (april 1997) og *En holdbar fremtid - Danmark 2010* (januar 2001).

Note: I 2010-plan (korrigeret) er der søgt taget højde for de forskellige revisioner, der har fundet sted siden offentliggørelse af den oprindelige 2010-plan fra januar 2001. Korrektionen er foretaget på basis af den gennemsnitlige forskel mellem den faktiske gældskvote og gældskvoten ifølge 2010-planen for årene 1993-1999 (som i januar 2001 udgjorde de historiske år i nationalregnskabet). Korrektionen udgør 1,8 pct. af BNP.

Som det fremgår, er gældskvoten generelt lavere i 2010-planen end i 2005-planen. Det hænger i et vist omfang sammen med det højere niveau for BNP afledt af den ovennævnte revision nationalregnskabet i efteråret 1997. Men det skyldes også en gunstigere udvikling i de offentlige finanser i sidste halvdel af 1990'erne end lagt til grund i 2005-planen.

På den anden side er gældskvoten generelt højere ifølge de nuværende faktiske tal end de tal, der dannede udgangspunkt for 2010-fremskrivningen. Det betyder, at den historiske opjustering af den nominelle bruttogæld gennemført i foråret 2004 dominerer den virkning på gældskvoten, der kommer fra det lidt højere niveau for BNP afledt af nationalregnskabsrevisionen fra sommeren 2005.

Samlet set har statistikomlæggingerne siden offentliggørelsen af den oprindelige 2010-plan teknisk øget det historiske niveau for gældskvoten med i størrelsesordenen $1\frac{3}{4}$ pct. af BNP. Når der tages højde herfor kan det helt overordnet konstateres, at nedbringelsen af den offentlige gæld for nuværende er på sporet i forhold til 2010-planen, *jf. figur 1b*.

Det er i øvrigt kendetegnende for den faktiske udvikling i den offentlige gæld, at gældskvoten i perioder er nedbragt i et lidt lavere tempo end forudsat i planerne,

men at der samtidig også har været perioder med væsentligt hurtigere gældsnedbringelse. Det afspejler i vidt omfang udviklingen i konjunkturerne, der jo i betydeligt omfang påvirker de offentlige finanser og dermed gældsudviklingen.

I forbindelse med det nuværende opsving bliver gælden nedbragt i meget højt tempo.

Offentligt forbrug

Med hensyn til det offentlige forbrug blev væksten noget højere end forudsat i den oprindelige 2005-plan. Der blev således forudsat en realvækst på 1 pct. i gennemsnit i perioden 1998-2005, mens den realiserede vækst er opgjort til 1,8 pct. i gennemsnit. Mervæksten er knap så markant, når der fokuseres på den nominelle vækst. Her var der forudsat en vækst på 4,1 pct. i gennemsnit om året, mens den faktiske vækst er opgjort til 4,6 pct., *jf. tabel 1.*

Tabel 1. Real og nominel vækst i det offentlige forbrug.

Pct.	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Gns. 1998- 2005	Gns. 2002- 2005
<i>Realt</i>											
2005-plan	1,0	0,5	0,5	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	-
2010-plan ¹⁾	1,3	3,0	1,4	0,8	2,2	1,0	1,0	1,0	1,0	-	1,0
Faktisk	0,6	3,4	2,1	1,5	2,2	2,3	0,2	1,7	1,2	1,8	1,3
<i>Nominelt</i>											
2005-plan	3,6	3,7	3,9	4,5	4,2	4,2	4,2	4,1	4,0	4,1	-
2010-plan ¹⁾	3,6	5,5	4,3	3,7	5,4	3,8	3,8	3,7	3,8	-	3,8
Faktisk	3,4	6,1	4,8	4,1	5,6	4,9	3,0	4,6	3,5	4,6	4,0

1) Ved udarbejdelsen af 2010-planen i januar 2001 var tallene for 1997-1999 historiske set ud fra en nationalregnskabsmæssig synsvinkel. Efterfølgende revisioner af nationalregnskabet gør dog, at de faktiske tal for denne periode alligevel godt kan afvige fra de tal, der lå til grund for 2010-planen.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger, *jf. Danmark 2005* (april 1997) og *En holdbar fremtid - Danmark 2010* (januar 2001).

Med hensyn til den oprindelige 2010-plan indikerer de nuværende oplysninger, der rækker frem til og med 2005, at den faktiske gennemsnitlige realvækst i det offentlige forbrug på 1,3 pct. i perioden 2002-2005 har ramt tættere på den forudsatte vækst 1,0 pct. Det gælder også for det nominelle forbrug, hvor der var forudsat en vækst på 3,8 pct. i gennemsnit om året, mens den faktiske vækst er opgjort til 4,0 pct.

Det skal nævnes, at de forudsatte vækstrater i det offentlige forbrug i 2004 og 2005 blev reduceret i tilknytning til den aftale om lavere skat på arbejdsindkomst, der blev indgået i foråret 2003. Med udgangspunkt heri kan den forudsatte realvækst således opgøres til 0,8 pct. i perioden 2002-2005, hvilket kan sammenlignes med den faktiske vækst på 1,3 pct. Tilsvarende kan den forudsatte nominelle forbrugsvækst opgøres til 3,4 pct., hvilket kan sammenlignes med den faktiske vækst på 4,0 pct.

Herudover gælder det, at der i de senere år har været en vis tendens til en mere afdæmpet vækst i det offentlige forbrug.

Skatter

Helt overordnet har målet på skatteområdet både i 2005-planen og 2010-planen været en svag reduktion af skattebelastningen. Regeringens skattestop og gennemførelsen af lavere skat på arbejdsindkomst med virkning fra 2004 er eksempler på, at der er lykkedes at reducere den reelle skattebelastning i de senere år.

Udviklingen i skattetrykket er ikke et velegnet mål for den økonomiske politiks bidrag til ændringer i skattebelastningen. De umiddelbare provenuvirkninger af diskretionært besluttede ændringer i skatte- og afgiftsregler giver et mere retvisende billede heraf.

Det skyldes bl.a., at konjunkturudviklingen, udsving i oliepriser, renter og aktiekurser kan medføre store udsving i skattetrykket år for år, selv om beskatningen er uændret. Samtidig kan omlægning af beskatningen medføre ændringer i skattetrykket, selv om skattebelastningen er uændret.

Udviklingen i skattetrykket igennem størstedelen af 1990'erne og begyndelsen af 2000'erne tenderer f.eks. at undervurdere de skattestigninger, der rent faktisk fandt sted i denne periode. Årsagen hertil er blandt andet, at de besluttede skatteændringer i retning af højere indirekte skatter (afgifter) både påvirker tælleren (skatter og afgifter) og nævneren (BNP) i opgørelsen af skattetrykket, fordi de indirekte skatter tæller med i BNP. Baseret på de umiddelbare provenuvirkninger er skatte- og afgiftsændringerne i perioden 1993-2001 samlet set skønnet til ca. 1,5 pct. af BNP³.

Tabel 2. Skattetryk.

Pct. af BNP	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
2005-plan	51,8	50,9	50,1	49,6	49,2	48,8	48,4	48,1	48,0
2010-plan ¹⁾	50,0	49,8	50,6	49,3	49,5	49,2	48,6	48,3	47,9
Faktisk	49,1	49,5	50,3	49,5	48,6	48,0	47,8	49,0	50,1
<i>Heraf</i>									
<i>Pensionsafkastskat</i>	1,4	1,0	1,5	1,0	0,1	0,1	0,4	1,6	2,0
<i>Registreringsafgift</i>	1,5	1,6	1,4	1,1	1,0	1,1	1,0	1,2	1,4
<i>Nordsø-aktiviteter²⁾</i>	0,2	0,2	0,2	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	1,2
<i>Selskabsskat³⁾</i>	2,5	2,9	2,2	2,8	2,3	2,4	2,4	2,5	2,6
<i>SP-bidrag</i>	0,0	0,0	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Øvrige skatter</i>	43,5	43,8	44,4	43,5	44,2	43,8	43,5	42,9	42,9

1) Ved udarbejdelsen af 2010-planen i januar 2001 var tallene for 1997-1999 historiske set ud fra en nationalregnskabsmæssig synsvinkel. Efterfølgende revisioner af nationalregnskabet gør dog, at de faktiske tal for denne periode alligevel godt kan afvige fra de tal, der lå til grund for 2010-planen.

2) Indeholder de kulbrinteskattepligtige virksomheders selskabsskat og kulbrinteskat samt olierørledningsafgift.

3) Ekskl. de kulbrinteskattepligtige virksomheders selskabsskat.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger, jf. *Danmark 2005* (april 1997) og *En boldbar fremtid - Danmark 2010* (januar 2001).

Stigningen i det målte skattetryk i 2004 og 2005 skyldes blandt andet, at den såkaldte pensionsafkastskat (tidl. realrenteafgiften) kan variere ganske meget fra år til år afhængig af udviklingen på de finansielle markeder. Provenuet fra pensionsafkastskatten var således meget beskedent i 2001 og 2002, mens det var forholdsvis stort i 2004 og ikke mindst 2005.

³ Jf. svar på spørgsmål S 2102 stillet af Jacob Buksti den 10. februar 2004.

Provenuet fra registreringsafgiften og skatteindtægterne fra aktiviteterne i Nord-søen kan også variere noget fra år til år. Disse to indtægtskilder var begge forholdsvis høje i 2005. Provenuet fra selskabsskatterne fluktuerer også en del fra år til år.

Når der tages højde for ovennævnte forhold fremgår det mere klart, at skattebelastningen reelt har været faldende i de senere år, jf. rækken ”øvrige skatter” i tabel 2, selvom det målte skattetryk har været stigende.

Udlandsgæld

Målet om at afvikle/nedbringe udlandsgælden løbende må siges at være opfyldt, jf. tabel 3. De seneste tal for udlandsgælden peger således i retning af, at Danmark nu har nettofordringer på udlandet. Det bemærkes, at kursreguleringerne i forbindelse med opgørelsen af udlandsgælden ofte har et betydeligt omfang.

Tabel 3. Udlandsgæld.

Pct. af BNP	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
2005-plan	22,7	20,1	17,5	14,6	11,7	8,8	5,9	2,9	-0,1
2010-plan ¹⁾	25,6	25,8	14,3	13,6	10,5	7,5	4,6	1,8	-0,8
Faktisk	25,3	24,5	12,5	16,8	16,5	16,4	12,1	8,5	-2,3

1) Ved udarbejdelsen af 2010-planen i januar 2001 var tallene for 1997-1999 historiske set ud fra en nationalregnskabsmæssig synsvinkel. Efterfølgende revisioner af nationalregnskabet gør dog, at de faktiske tal for denne periode alligevel godt kan afvige fra de tal, der lå til grund for 2010-planen.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger, jf. *Danmark 2005* (april 1997) og *En holdbar fremtid - Danmark 2010* (januar 2001).

Ledighed

Med hensyn til ledigheden kan det generelt konstateres, at udviklingen stort set har levet op til de meget ambitiøse målsætninger i planerne, jf. tabel 4. Som følge af konjunkturerne har udviklingen i den faktiske ledighed naturligvis været mere fluktuerende end den forudsatte (strukturelle) udvikling ifølge de makroøkonomiske fremskrivninger. Den strukturelle ledighed skønnes aktuelt til ca. 5½ pct. af arbejdsstyrken, mens de seneste tal på månedsbasis trækker i retning af, at ledigheden kan komme et pænt stykke under 5 pct. af arbejdsstyrken i 2006.

Tabel 4. Ledighed.

Pct.	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
2005-plan	8,0	7,5	7,0	6,7	6,4	5,9	5,6	5,3	5,0
2010-plan ¹⁾	7,8	6,4	5,6	5,3	5,3	5,2	5,1	5,1	5,0
Faktisk	7,7	6,4	5,5	5,2	5,0	5,0	5,9	6,1	5,5

1) Ved udarbejdelsen af 2010-planen i januar 2001 var tallene for 1997-1999 historiske set ud fra en nationalregnskabsmæssig synsvinkel. Efterfølgende revisioner af nationalregnskabet gør dog, at de faktiske tal for denne periode alligevel godt kan afvige fra de tal, der lå til grund for 2010-planen.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger, jf. *Danmark 2005* (april 1997) og *En holdbar fremtid - Danmark 2010* (januar 2001).

Inflation

Med hensyn til inflationen kan det overordnet konstateres, at det som forudsat i planerne er lykkedes at holde prisstigningerne på et lavt og forholdsvis stabil niveau, jf. tabel 5.

Tabel 5. Inflation (målt ved privat forbrugsdeflator).

Pct.	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
2005-plan	2,0	2,3	2,3	2,5	2,3	2,2	2,3	2,3	2,2
2010-plan ¹⁾	2,0	1,8	2,6	3,4	2,6	1,9	1,9	1,8	1,8
Faktisk	2,3	1,8	2,1	3,1	2,3	1,6	2,0	1,4	2,1
<i>Faktisk (forbrugerpriser)</i>	<i>2,2</i>	<i>1,9</i>	<i>2,5</i>	<i>2,9</i>	<i>2,3</i>	<i>2,4</i>	<i>2,1</i>	<i>1,2</i>	<i>1,8</i>

1) Ved udarbejdelsen af 2010-planen i januar 2001 var tallene for 1997-1999 historiske set ud fra en nationalregnskabsmæssig synsvinkel. Efterfølgende revisioner af nationalregnskabet gør dog, at de faktiske tal for denne periode alligevel godt kan afvige fra de tal, der lå til grund for 2010-planen.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger, jf. *Danmark 2005* (april 1997) og *En holdbar fremtid - Danmark 2010* (januar 2001).