

# Danmarks Konvergensprogram 2008

December 2008

Regeringen



# Danmarks Konvergensprogram 2008

December 2008

Danmarks Konvergensprogram 2008  
December 2008

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

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Schultz Distribution  
Herstedvang 4,  
2620 Albertslund  
Telefon 43 63 23 00  
Fax: 43 63 19 69  
E-mail: Schultz@schultz.dk  
Hjemmeside: www.schultz.dk

Henvendelse om publikationen

kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet  
Makropolitisk center  
Christiansborg Slotsplads 1  
1218 København K  
Telefon 33 92 33 33

Omslag: BGRAPHIC  
Tryk: Schultz Grafisk  
Oplag: 200  
Pris: 75 kr. inkl. moms  
ISBN: 978-87-7856-899-1

Elektronisk publikation:

Produktion: Schultz  
ISBN: 978-87-7856-900-4

Publikationen kan hentes på

Finansministeriets hjemmeside:  
www.fm.dk

# Indholdsfortegnelse

1.	Danmarks Konvergensprogram 2008.....	5
1.1	Svækkede udsigter for både vækst og offentlige finanser det næste par år ...	5
1.2	Gunstig underliggende udvikling i finanserne kan vende nu .....	9
1.3	Oversigt over målopfyldelse i KP08-forløbet.....	10
1.4	Kravet til strukturreformer .....	13
1.5	Forudsætninger og krav der kan påvirke målopfyldelsen .....	15
1.6	Nye initiativer og opdaterede forudsætninger i forhold til KP07.....	16
1.7	Oversigt – Konvergensprogrammet 2008 .....	18
2.	Strategi og målsætninger frem til 2015 .....	19
2.1	Indledning.....	19
2.2	Målsætninger for den økonomiske politik .....	19
2.3	Finanspolitikken.....	21
2.4	Skattepolitik .....	24
2.5	Udgiftspolitik .....	26
2.6	Struktur- og arbejdsmarkedspolitikken .....	28
2.7	Penge- og valutakurspolitik.....	31
3.	Konjunkturudsigter og fremskrivning til 2015.....	33
3.1	International økonomi og finansielle forudsætninger .....	33
3.2	Konjunkturudsigterne for Danmark.....	35
3.3	Beskæftigelses- og produktivetsforudsætninger frem mod 2015 .....	38
3.4	Løn og priser .....	44
3.5	Opsparing, investeringer og nettofordringer på udlandet.....	45
4.	Udsigterne for de offentlige finanser frem til 2015 .....	47
4.1	De offentlige finanser i hovedtræk .....	47
4.2	Strukturel saldo.....	49
4.3	Finanspolitikens aktivitetsvirkning .....	51
4.4	De offentlige indtægter.....	53
4.5	De offentlige udgifter.....	55
4.6	Saldoen for de offentlige delsektorer.....	58
4.7	Den offentlige gæld .....	59
4.8	Institutionelle rammer .....	62

5. Langsigtet fremskrivning og holdbarhed .....	65
5.1 Principper for fremskrivning og virkninger af tilbagetrækningsreformen .....	65
5.2 Finanspolitisk holdbarhed og krav til offentlige overskud .....	69
Bilag 1 Sammenligning med Konvergensprogram 2007 .....	71
Bilag 2 Følsomhedsanalyse.....	73
Bilag 3 Energi- og klimamålsætninger og offentlige finanser .....	79
Bilagstabeller .....	87

# 1. Danmarks Konvergensprogram for 2008<sup>1</sup>

## 1.1 Svækkede udsigter for både vækst og offentlige finanser det næste par år

Udsigterne for den internationale økonomi er svækket markant over de sidste måneder, navnlig oven på skærpelsen af den finansielle uro i september og oktober, hvor interbankmarkederne frøs helt til, og aktiekurserne faldt markant. De omfattende finansielle redningsplaner, der delvist er implementeret i en række lande, og pengepolitiske rentenedsættelser i bl.a. euroområdet og USA har bidraget til en vis markedsstabilisering, men der er fortsat stor usikkerhed om det videre forløb og påvirkningen af realøkonomien.

For verdensøkonomien er der udsigt til, at faldet i aktiekurserne, fortsat stigende boligpriser i mange lande samt generelt øget usikkerhed vil medføre større tilbageholdenhed i forbrugs- og investeringsbeslutningerne. Dertil kommer en mere tilbageholdende linje i bankernes kreditgivning, blandt andet med baggrund i banksektorens behov for at konsolidere balancerne efter likviditetskrisen og de senere års kraftige udlånsvækst.

På den anden side er olieprisen og priserne på andre råvarer faldet markant. Inflationen ventes at aftage betydeligt, og der er udsigt til yderligere nedsættelser af de pengepolitiske renter i mange lande, udover de betydelige rentenedsættelser, der er gennemført. Desuden kan de korte markedsrenter aftage mere end de pengepolitiske styringsrenter i lyset af garantierne for bankindsud og lempelig adgang til likviditet i centralbankerne i mange lande. Endvidere er dollaren styrket, hvilket forbedrer europæisk (og dansk) konkurrenceevne.

Samlet er vækstudsigterne generelt nedjusteret markant for Europa, USA og Asien med meget svag eller direkte negativ vækst i 2009 i de fleste OECD-lande efterfulgt af en moderat opgang i 2010<sup>2</sup>.

Ledigheden i Danmark er historisk lav og væsentligt under det beregnede strukturelle niveau, og beskæftigelsen er fortsat meget høj. Udsigterne til en tilpasning af aktivitetsniveauet har været ventet et stykke tid. I *Danmarks Konvergensprogram 2007* fra december 2007 (KP07) blev der således forudsat relativ svag vækst på ca.  $\frac{3}{4}$  pct. om året i 2009 og 2010 og en stigning i ledigheden til ca.  $3\frac{1}{2}$  pct. af arbejdsstyrken i 2011. Som følge af kapacitetspresset i dansk økonomi har BNP-væksten været lav

<sup>1</sup> Konvergensprogrammet udarbejdes i henhold til Stabilitets- og Vækstpagten (forordning 1466/97 som ændret ved forordning 1055/2005) samt den nye adfærdskodeks vedtaget på ECOFIN den 11. oktober 2005. Ifølge forordningerne udarbejder eurolandene og EU-landene uden for euroen henholdsvis stabilitetsprogrammer og konvergensprogrammer, og Rådet afgiver en udtalelse om det enkelte lands program på grundlag 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 sendes hvert år til Folketinget.

<sup>2</sup> Forløbet i Konvergensprogram 2008 er baseret på *Økonomisk Redegørelse December 2008*. Forudsætningerne vedrørende den internationale økonomi svarer til EU-kommissionens efterårsprognose som medlemslandene (navnlig euro- og ERM II-lande) som udgangspunkt bør lægge til grund for stabilitets- og konvergensprogrammer.

siden sidst i 2006, og den fortsatte vækst i efterspørgslen især frem til årsskiftet har bl.a. været ledsaget af stigende import. Efterspørgslen påvirkes nu nedad af den skærpede finansielle uro, lavere international vækst samt stigende boligpriser, som dermed også reducerer presset på arbejdsmarkedet.

Vækstskønnene er nu nedsat til -0,2 pct. i 2009 og 0,7 pct. i 2010. Ledigheden ventes at være tæt på sit strukturelle niveau i 2010, og presset på arbejdsmarkedet aftager dermed væsentligt hurtigere end hidtil antaget. Selv i fravær af finanskrisen ville Danmark stå overfor en periode med lav vækst og stigende beskæftigelse efter et par år med meget kraftigt pres på arbejdsmarkedet, *jf. KP07*.

For dansk økonomi betyder de seneste måneders udvikling blandt andet følgende:

- De offentlige finanser svækkes væsentligt i 2009 og 2010. Det skønnede overskud på den offentlige saldo i 2008 på ca. 50 mia. kr. (3 pct. af BNP) ventes således at være vendt til balance i 2009 og et underskud på ca. 25 mia. kr. (1¼ pct. af BNP) i 2010. Udviklingen i de offentlige finanser skal i vidt omfang ses i lyset af den finansielle uro, herunder udviklingen i oliepriser og aktiekurser mv., der påvirker provenuet fra en række indtægtsposter betydeligt. Det strukturelle overskud er ikke nævneværdigt påvirket af ændringerne vedrørende konjunktur, oliepriser og aktiekurser mv., men aktive finanspolitiske beslutninger medfører en svækkelse af den strukturelle saldo på op mod 1 pct. af BNP i 2009. Samlet udgør det skønnede overskud på den strukturelle saldo ca. 1 pct. i 2009 og knap 1 pct. i 2010. Dermed er den strukturelle saldo inden for, men i den nedre halvdel af målintervallet i 2015-planen, der tilsiger strukturelle overskud på ¾ - 1¼ pct. af BNP frem mod 2010.
- I de senere måneder har der været tendens til øget rentespænd mellem Danmark og euroområdet. Pres på valutareserverne var baggrunden for, at Nationalbanken i oktober hævede sin indskudsrente fra 4,6 til først 5 pct. og efterfølgende 5,5 pct., mens ECB i samme måned sænkede sin styringsrente med ½ pct.-enhed til 3,75 pct. Da ECB i november og december sænkede renten med yderligere 1¼ pct.-enhed til 2½ pct., var valutaforholdene forbedret tilstrækkeligt til, at Nationalbanken kunne sænke sin rente til 4¼ pct., men rentespændet forblev uændret højt på 1,75 pct. Perioder med finansiell uro er ofte forbundet med valutaudstrømning fra mindre valutaer og tendens til øgede likviditetspræmier på de mindre markeder.
- Samlet er der fortsat stor usikkerhed om det videre forløb og de mulige følger af finanskrisen på både dansk og international økonomi. Den danske realøkonomi er med en historisk lav ledighed på 1,7 pct. i en klart anderledes udgangsposition end andre lande, herunder euroområdet og USA. Selv om væksten er bremset væsentligt op siden udgangen af 2006, er beskæftigelsen rekordhøj, og outputgabet er på et højt positivt niveau efter det kraftige opsving siden 2003.



Givet det danske udgangspunkt med meget høj kapacitetsudnyttelse, ledighed væsentligt under det strukturelle niveau og udsigt til et demografisk betinget fald i arbejdsstyrke og arbejdstid, er vækspotentialet ret begrænset de kommende år.

Perioder med finansiell uro kræver særlig disciplin i den økonomiske politik i små økonomier, der som Danmark fører fastkurspolitik og ikke er med i euroen. En ansvarlig linje i finanspolitikken og strukturreformer, der øger arbejdsudbuddet, understøtter fastkurspolitikken og giver de bedste forudsætninger for at mindske det høje rentespænd til euroen.

Den aktuelt største udfordring er at få finansmarkederne til at fungere, herunder at undgå en egentlig kreditklemme, hvor ellers sunde virksomheder og husholdninger ikke kan få finansieret deres aktiviteter. Det vil bidrage til at understøtte beskæftigelsen og forhindre en hård landing. Der er gennemført en række initiativer til understøttelse af den finansielle stabilitet, *jf. boks 1.1*.

Stabiliseringspolitikken sigter dermed samlet på at sikre en kontrolleret afdæmpning, hvor presset på løn og konkurrenceevne kan aftage samtidig med, at der fortsat er finansielle handlemuligheder, hvis den internationale lavkonjunktur trækker ud.

Den finanspolitik, der er vedtaget for 2009, indebærer en lempelse, der målt ved de direkte provenuvirkninger (dvs. de beregnede direkte virkninger på de offentlige indtægter og udgifter) udgør omkring 16 mia. kr. eller knap 1 pct. af BNP. Finanspolitikken skønnes at have en aktivitetsvirkning på ca. 0,4 pct. af BNP målt ved den ét-årige finanseffekt, *jf. kapitel 4*. Finanseffekten skal bl.a. ses i lyset af, at beskatningen sættes ned med godt 9 mia. kr. i 2009 (1/2 pct. af BNP), herunder som følge af skatteaftalen fra 2007<sup>3</sup>. Samtidig er forudsat en nominel vækst i de offentlige forbrugsudgifter på knap 5 1/2 pct. i 2009, herunder som følge af, at de offentlige lønninger skønnes at vokse med 5 pct. på baggrund af overenskomstaftalen fra foråret. I forlængelse af den finansielle uro er det endvidere besluttet at forlænge suspensionen af indbetalinger til SP-ordningen i 2009. I forløbet er det beregningsteknisk lagt til grund, at SP-indbetalinger er suspenderet også efter 2009. Samlet forøges husholdningernes reale disponible indkomster dermed med 3 3/4 pct. i 2009, hvilket er næsten som i 2004, hvor forårspakken blev gennemført.

Svækkelsen af de offentlige finanser er også udtryk for såkaldte automatiske finansielle stabilisatorer bl.a. i form af stigende udgifter til dagpenge og lavere skattebetalinger, som dæmper tilbagegangen uden risiko for forkert dosering og timing eller varige svækkelser af finanserne. De automatiske stabilisatorer er større i Danmark end i de fleste andre lande.

<sup>3</sup> De 9 mia. kr. i 2009 indbefatter den kompenserende statslige skatnedsættelse, der under skattestopet modgår, at den gennemsnitlige kommuneskat blev sat op i 2008, *jf. kapitel 4*. Kompensationen udgør ca. 2 mia. kr. om året, men kompensationen for både 2008 og 2009 falder i 2009, dvs. skatten reduceres med 4 mia. kr. i forhold til 2008 som følge heraf.

**Boks 1.1****Danske initiativer til støtte af den finansielle stabilitet**

Der er foretaget en række forskellige tiltag de seneste par måneder, som bidrager til at stabilisere de finansielle markeder. Tiltagene omfatter: a) lettere adgang til lån i Danmarks Nationalbank b) lov om finansiell stabilitet c) aftale på pensionsområdet d) udstedelse af 30-årige statsobligationer. Derudover er der af statsgældspolitiske grunde foretaget ændringer i reglementet for Den Sociale Pensionsfond.

Initiativerne til sikring af finansiell stabilitet er nærmere beskrevet på Økonomi- og Erhvervsministeriets hjemmeside, jf. [www.oem.dk](http://www.oem.dk)

**Lettere adgang til lån i Nationalbanken**

I løbet af 2008 er der fra Danmarks Nationalbanks side iværksat en række tiltag for at lette bankernes adgang til likviditet i Nationalbanken. I maj åbnede Nationalbanken en ny belåningsfacilitet, der skal lette udveksling af likviditet i pengemarkedet ved frem til maj 2009 at give penge- og realkreditinstitutter mulighed for at belåne nye, særlige låneobligationer i Nationalbanken på ugentlig basis. Frem til udgangen af september 2010 har penge- og realkreditinstitutterne adgang til at låne på baggrund af overskydende lovmæssig solvens samt visse værdipapirtyper. I samarbejde med ECB og FED har Nationalbanken etableret en gensidig valutaaftale (swapaftale) for at øge euro og dollar likviditeten på markederne.

**Lov om finansiell stabilitet**

Den 10. oktober vedtog Folketinget en lov om finansiell stabilitet, der bl.a. betyder, at de finansielle institutioner, der er medlem af Det Private Beredskab, dækker simple kreditorers krav mod pengeinstitutter på indtil 35 mia. kr. i det omfang sådanne krav ikke dækkes på anden måde. Medlemmer af Det Private Beredskab, der opererer i Danmark, filialer af danske banker i udlandet samt udenlandske banker i Danmark er omfattet af loven, med mindre bankerne er garanteret af andre. Tab udover de 35 mia. kr. dækkes af staten. Der er således fra statslig side givet en ubegrænset statsgaranti for simple kreditorer. Medlemmerne af Det Private Beredskab har mulighed for at betale for garantidækningen via aktier, og derved undgå at svække deres likviditetssituation.

**Aftale på pensionsområdet**

Den 31. oktober indgik regeringen og Forsikring & Pension en aftale om nye tiltag, der skal bidrage til, at pensionsopsparere ikke lider unødige tab som følge af den finansielle krise. De nye initiativer skal ses i sammenhæng med, at unormale markedsforhold havde bragt forsikrings- og pensionselskaberne i en situation, hvor de kunne blive tvunget til at sælge ud af bl.a. danske realkreditobligationer.

**Udstedelse af 30-årig statsobligation**

Danmarks Nationalbank har siden den 11. november ved auktion og tap-salg udstedt statsobligationer med 30-årig løbetid. Det 30-årige papir er et godt afdækningsinstrument for pensionselskabernes pensionsforpligtelser, som i vidt omfang må ventes at erstatte afdækningsinstrumenter især i euro. Det kan få betydning for valutaresserven i det omfang at hidtidige afdækningsinstrumenter har påvirket pensionssektorens valutaposition.

**Justering af Den Sociale Pensionsfonds (DSP) reglement**

Den 3. november blev DSP's reglement ændret af statsgældspolitiske grunde, således at en større andel af fondens midler kan investeres i andre papirer end statsobligationer, herunder realkreditobligationer. Dermed øges mulighederne for at sikre flere statsobligationer i frit omløb og derigennem styrke likviditeten i statspapirserierne, i en situation, hvor den offentlige gæld er faldet markant. Justeringen giver også mulighed for at afdække statens renterisiko i forbindelse med finansieringen af de almene boliger. Fonden forventes i december 2008 at øge sine placeringer i korte realkreditobligationer med ca. 27 mia. kr. Ved denne transaktion investerer staten via DSP således i de i samme obligationer, som anvendes til finansiering af det almene boligbyggeri, hvorved statens samlede renterisiko afdækkes.

Den strukturelle saldo er i udgangspunktet godt 1 pct. af BNP i 2009 og skønnes til knap 1 pct. af BNP i 2010, *jf. Økonomiske Redegørelse, december 2008*. Som udgangspunkt bør de tilbageværende finanspolitiske handlemuligheder først bringes i anvendelse og have virkning, når der er stor sikkerhed for, at presset på inflation og konkurrenceevne vil være ude af økonomien, og det samtidig vurderes, at de automatiske stabilisatorer og udviklingen i de finansielle vilkår mv. (navnlig renten) ikke er tilstrækkelige til at sikre mod større økonomiske ubalancer.

## 1.2 Underliggende udvikling i finanserne kan blive mindre gunstig end hidtil

Dansk økonomi har været gennem en længere periode med betydelig fremgang i produktion og beskæftigelse og gunstige vilkår for de offentlige finanser, herunder både på indtægtssiden og med hensyn til de konjunkturfølsomme udgifter.

Gældsnedbringelsen har været kraftig under de senere års højkonjunktur og som følge af ekstraordinært store indtægter fra Nordsøen og selskabsskatten. Den offentlige saldo udviste således rekordstore overskud på 4½-5 pct. af BNP i 2005-2007 (75-80 mia. kr. pr. år). Det ventede overskud på ca. 3 pct. af BNP i 2008 er også større, end man må forvente under normale forhold.

Nu svækkes de offentlige finanser, og der skønnes som nævnt omtrent balance i 2009 og et underskud på 1¼ pct. af BNP i 2010. Skønnene for den offentlige saldo i 2009 og 2010 skal blandt andet ses i sammenhæng med vigende konjunkturer og faldet i oliepris og aktiekurser. Dertil kommer et lavere personskattetryk afledt af skatteaftalen fra 2007, samt, at udgifterne til offentlig service udgør en voksende andel af BNP. Pensionsskatteomlægningen, der blev vedtaget i december 2007 som følge af EU-lovgivning, skønnes som en engangsudgift at forøge den offentlige sektors overførsler til husholdningerne med godt 15 mia. kr. i 2010 (ca. 0,8 pct. af BNP). Omlægningen af pensionsbeskatningen påvirker ikke de offentlige finansers holdbarhed eller den strukturelle saldo.

Fra 2001, hvor den oprindelige 2010-plan blev fremlagt, og frem til 2007 har udviklingen i de offentlige finanser underliggende været stærkere end antaget. Den strukturelle saldo og den finanspolitiske holdbarhed har således holdt sig på sporet, selvom udgifterne til offentligt forbrug er steget mere end forudsat, og skatten er sat mere ned. Det kan først og fremmest henføres til en mere positiv udvikling på indtægtssiden. En række andre OECD-lande har også oplevet såkaldt "revenue-rich growth" (provenu-intensiv vækst) i perioden. Internationalt er udviklingen blandt andet sat i forbindelse med, at en række skattebaser er vokset hurtigere end BNP i takt med stigende priser på boliger, aktier og andre finansielle aktiver.

Også i Danmark er en række skattebaser og herunder fx Nordsø-indtægterne vokset hurtigere end BNP, og det har bidraget til øgede offentlige indtægter i pct. af BNP på trods af, at beskatningen diskretionært er sat ned, *jf. kapitel 2*. I opgørelsen af den strukturelle saldo og i holdbarhedsberegningen er det imidlertid søgt at korrigere for

virksomheden af sådanne forskydninger i skattegrundlag i forhold til BNP. I Finansministeriets opgørelse af den strukturelle saldo korrigeres således eksplicit for udsving i blandt andet indtægterne fra pensionsafkastskatten, som er stærkt afhængige af udviklingen i aktie- og obligationskurser. Ligeledes korrigeres særskilt for udsving i selskabsskatterne og indtægterne fra Nordsøen.

Faldet i aktiekurserne siden 2007 og navnlig under den tilspidsede finanskrisen i efteråret 2008 har imidlertid indebåret en markant reduktion i bl.a. pensionsformuerne. I det omfang reduktionen er varig, vil den sætte sig i lavere pensionsudbetalinger og dermed lavere skatteindtægter de kommende år. Samtidig ventes lidt lavere indtægter fra bl.a. pensionsafkastbeskatningen og aktieindkomstbeskatningen.<sup>4</sup>

Sideløbende med finanskrisen er olieprisen faldet kraftigt siden sommeren 2008, og de forventede indtægter fra beskatning af olie- og gasindvindingen i Nordsøen er reduceret markant i forhold til forventningerne for blot få måneder siden. Hvor der ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for 2009 var forudsat et provenu fra Nordsøen på 40 mia. kr. (2,1 pct. af BNP), er der nu med en forudsat oliepris på 55 \$ pr. tønde i 2009 indregnet et provenu på 18 mia. kr. eller 1 pct. af BNP. Med de aktuelle forudsætninger svarer det varige provenu fra Nordsøindtægterne til det, der var indregnet i sidste års konvergensprogram.

Samlet er udsigterne for de offentlige finanser svækket i forhold til sidste års konvergensprogram. Det gælder også selv om udviklingen på arbejdsmarkedet indtil nu har været stærkere end ventet, og bl.a. beskæftigelsen blandt indvandrere og efterkommere er steget, og tilgangen til efterløn er aftaget. Centrale målsætninger i 2015-planen er i store træk opfyldt i KP08-forløbet, men den strukturelle saldo er på vej ned under 1 pct. af BNP i 2010, og kravene er skærpet i forhold til overholdelse af udgiftsrammerne og gennemførelse af strukturreformer fremadrettet for at sikre holdbarhed og fortsatte strukturelle overskud eller omtrent balance til 2015.

### 1.3 Oversigt over målopfyldelse i KP08-forløbet

De overordnede finanspolitiske mål i den 2015-plan, der blev lagt frem i 2007, er:

- En holdbar finanspolitik (dvs. en holdbarhedsindikator på 0).
- Der skal være overskud på den strukturelle saldo hele vejen til 2015. Frem mod 2010 skal den strukturelle saldo være i intervallet  $\frac{3}{4}$  -  $1\frac{3}{4}$  pct. af BNP.
- Realvækst i det offentlige forbrug på 1 pct. om året i gennemsnit fra 2008-15.
- At de offentlige forbrugsudgifter som et pejlemærke ikke må overstige  $26\frac{1}{2}$  pct. af BNP i 2015.

---

<sup>4</sup> Styrket opsparing i husholdningerne – blandt andet i lyset af det indtrufne formuetab – kan derimod trække i retning af øget skattegrundlag for kapitalindkomstbeskatningen.

Med baggrund i blandt andet en højere pris- og lønstigningstakt for det offentlige forbrug i 2008-10 og virkninger af finanskrisen, er holdbarhedsindikatoren på det nuværende grundlag opgjort til at være svagt negativ (ca. -0,1 pct. af BNP). Den strukturelle saldo i 2015 er opgjort til ca. balance, og forløbet peger på, at de offentlige forbrugsudgifter kan overstige 26½ pct. af BNP i 2015, *jf. tabel 1.1*. I afsnit 1.5 er givet eksempler på ændrede forudsætninger om fx langsigtet oliepris og Nordsøprovenuier eller skærpede politikkrav, der kan bidrage til styrket målopfyldelse.

Det Internationale Energi Agentur (IEA) har således i november 2008 udgivet en ny prognose, hvor skønnet for den reale råoliepris er opjusteret med 60-80 pct. i forhold til IEA-prognosen fra 2007. Den finanspolitiske holdbarhedsindikator styrkes med ca. 0,2 pct. af BNP, hvis den nye IEA-prognose lægges til grund for fremskrivningen i konvergensprogrammet. På baggrund af det store fald i olieprisen siden sommeren 2008 og de aktuelle spotpriser på under 50\$ pr. tønde, er det imidlertid af forsigtighedshensyn valgt at lægge IEA-prognosen fra 2007 til grund for KP08-forløbet.

Fremskrivningen i dette års konvergensprogram viser dermed bl.a.:

- Saldoen i 2015 er opgjort til -0,1 pct. af BNP. Det er navnlig større offentligt forbrug i pct. af BNP og lavere udbetalinger fra pensionskasserne (på grund af lavere pensionsformuer), der reducerer overskuddet i forhold til KP07. Det beregningstekniske forløb efter 2015 – hvor der ikke er taget politisk stilling til prioriteringerne i finanspolitikken – indebærer endvidere, at der kan opstå strukturelt underskud inden 2020 på over 1 pct. af BNP. Det er bl.a. udgifterne til flere ældre, faldende Nordsoindtægter samt energi- og klimamålsætningerne, der trækker ned i saldoen. På meget langt sigt – efter 2030-40 – retter saldoen sig igen i forløbet navnlig som følge af de gradvist tiltagende virkninger af levetidsindekseringen af efterløns- og folkepensionsalderen i kraft af Velfærdsaftalen samt stigende pensionsudbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner mv.
- Den aktuelle fremskrivning indebærer, at de offentlige forbrugsudgifter kan udgøre godt 27 pct. i 2015, dvs. godt ½ pct. af BNP mere end pejlemærket i 2015-planen. Den høje udgiftsandel i forhold til pejlemærket er ikke udtryk for ændrede prioriteringer i udgiftspolitikken, *jf. nedenfor*. Realvæksten i det offentlige forbrug i perioden fra 2007 til 2015 er på linje med det forudsatte i KP07.
- For at sikre finanspolitisk holdbarhed er der i 2015-planen stillet krav om strukturelle reformer, der øger beskæftigelsen med 20.000 personer og modvirker tendensen til faldende arbejdstid frem mod 2015. Kravet styrker i KP07-forløbet de offentlige finanser varigt med ca. 0,8 pct. af BNP eller 14 mia. kr. Med Jobplanen fra februar og sygefraværshandlingsplanen fra november er udmøntet omtrent 1/5 af det oprindelige krav vedrørende arbejdstid, og de to reformer skønnes isoleret set at styrke de offentlige finanser varigt med ca. 0,1 pct. af BNP (ca. 2 mia. kr.). Det resterende udmøntede krav på ca. 12 mia. kr. er ifølge fremskriv-

ningerne tilstrækkeligt til at sikre, at finanspolitikken er omtrent holdbar. En præcist holdbar finanspolitik vil ifølge fremskrivningerne kunne sikres ved yderligere reformer for at dække holdbarhedsmankoen på -0,1 pct. af BNP. Det vil fx være tilfældet, hvis nye initiativer øger beskæftigelsen varigt med godt 25.000 personer frem for det indregnede reformkrav på 20.000 personer.

Den offentlige bruttogæld (ØMU-gælden) skønnes at stige fra 26¼ pct. af BNP ved udgangen af 2007 til 30¼ pct. ved udgangen af 2008, og aftager derefter i takt med forudsatte overskud det meste af perioden til ca. 22½ pct. af BNP i 2015. Stigningen i ØMU-gælden fra 2007 til 2008 afspejler navnlig den besluttede udstedelse af 30-årige statspapirer – hvor det modgående aktiv på statens konto i Nationalbanken ikke modregnes i ØMU-gældsopgørelsen – og den Sociale Pensionsfonds mulighed for at afdække renterisici ved køb af realkreditobligationer, der (i modsætning til statsobligationer) heller ikke modregnes i ØMU-gældsopgørelsen. Det offentlige nettotilgodehavende, der indregner samtlige finansielle aktiver og passiver, øges fra ca. 3½ pct. af BNP ved udgangen af 2007 til ca. 6½ pct. af BNP i 2015.

<b>Tabel 1.1</b>			
<b>Oversigt over målopfyldelse og udmøntning af krav</b>			
	<b>KP08</b>	<b>KP07</b>	<b>Mål / pejlemærke</b>
<b>Pct. af BNP</b>			
Finanspolitisk holdbarhedsindikator	-0,1	0,0	0
<b>Målsætning om strukturelle overskud</b>			
- Strukturel saldo i 2009-10 (gennemsnit)	1	1	¾-1¾
- Strukturel saldo i 2015	-0,1	0,4	≥0
<b>Mål og pejlemærker for udgifter til offentligt forbrug</b>			
- Realvækst 2008-09 (gennemsnit pr. år)	1,4 <sup>1</sup>	1,4 <sup>1</sup>	1,4 <sup>1</sup>
- Realvækst 2008-15 (gennemsnit pr. år)	1,0	1,0	1,0
- Offentlige forbrugsudgifter i pct. af BNP 2015	27,1	26,3	≤26½
<b>Udmøntning af krav til reformer frem mod 2015</b>			
- Udmøntet siden DK2015-plan fra august 2007	0,1	-	0,8
- Ikke udmøntet	0,7	0,8	
Anm.: Den anførte realvækst i gennemsnit for 2008 og 2009 afspejler i KP07 en realvækst på 1,7 pct. i 2008 og 1 pct. i 2009, og i KP08 en realvækst på 1,6 pct. i 2008 og 1,2 pct. i 2009.			
Kilde: Finansministeriets beregninger.			

Som nævnt øges de offentlige forbrugsudgifter i forløbet fra 26¼ pct. af konjunktur-  
renset BNP i 2007 til godt 27 pct. af BNP i 2015 og overstiger dermed pejlemærket  
på 26½ pct. En del afspejler Danmarks Statistiks revision af historiske nationalregns-  
kabstal for BNP-niveaet frem til 2007, som indebærer en forøgelse af udgifternes  
andel af BNP på ca. 0,3 pct.-enheder i forhold til KP07, der ikke påvirker holdbarhe-

den<sup>5</sup>. Forøgelsen afspejler derudover højere offentlig pris- og lønvækst i 2008 og i prognosen for 2009 og 2010 med baggrund i overenskomstaftalerne. De offentlige overenskomster indgået i 2008 indebærer en samlet lønramme for 2008-10 på 12,8 pct. og overstiger dermed de 11 pct., der i 2007 var indregnet i 2015-planen. Lønrammen i de offentlige overenskomster skal ses i lyset af høje private lønstigninger i disse år med baggrund i det pressede arbejdsmarked og rekrutteringsudfordringer både i den private og den offentlige sektor. De private lønstigninger er også opjusteret siden KP07. Derimod er realvæksten i det offentlige forbrug i 2008-10 på linje med det forudsatte.

I henhold til 2015-planen indebærer det høje udgiftsniveau ”en forpligtelse til at genoverveje prioriteringerne i den økonomiske politik med henblik på at bringe udgifterne på linje med pejlemærket”. Der tages nærmere stilling til, hvordan den forøgede udgiftsandel skal håndteres, når der er større klarhed over det videre konjunkturforløb, herunder konsekvenserne af finanskrisen, og pejlemærket i 2015 er således fastholdt. Det høje udgiftsniveau (det højeste siden 1983) understreger, at det er centralt at overholde de reale forbrugsrammer, herunder at budgetterne overholdes i regioner og kommuner. Desuden skal det højere udgiftsniveau ses i sammenhæng med, at den samlede finanspolitiske holdbarhed og saldoen frem mod 2015 overordnet er på linje med det hidtil forudsatte.

De overordnede finanspolitiske prioriteringer er dermed ikke ændret i KP08, hvor der bl.a. er forudsat omtrent samme realvækst i det offentlige forbrug frem mod 2015 som i KP07. Dertil kommer, at den udgiftspolitiske prioritering skærpes ved, at det demografiske træk på offentlig service frem mod 2015 er opjusteret, så det i forløbet vokser med ca. ½ pct. mere end i KP07<sup>6</sup>.

En væsentlig del af de fremtidige udgiftsrammer er på forhånd disponeret til blandt andet kvalitetsreformen samt målsætningerne om, at flere unge skal gennemføre en uddannelse, og at de offentlige forskningsudgifter hæves til 1 pct. af BNP fra 2010. Samtidig ventes sundhedsudgifterne fortsat at lægge beslag på en stor del af vækstrammen. Udgifter til nye initiativer må derfor i vidt omfang findes ved prioritering inden for de opstillede vækstrammer.

#### 1.4 Kravet til strukturreformer

For at sikre holdbar finansiering af de offentlige udgifter på sigt og videreført skattestop (hvor provenuvirkningerne heraf beregningsteknisk er indregnet til 2015), er det fortsat en central udfordring at øge arbejdsudbuddet. I KP08-forløbet er forudsætningen for en omtrent holdbar finanspolitik og en strukturel saldo på ca. 0 pct. af

<sup>5</sup> En nedrevison af nominelt BNP i de historiske år, der er udgangspunkt for fremskrivningen, hæver isoleret set både udgifter og indtægters andel af BNP (for givne indtægter og udgifter i mia. kr.) og påvirker dermed som udgangspunkt hverken den strukturelle saldo eller holdbarhedsindikatoren.

<sup>6</sup> Det øgede demografiske træk svarer ved samme udvikling i udgifterne *pr. bruger* som i KP07 til, at det offentlige forbrug er godt 0,1 pct. af BNP højere i 2015. Opjusteringen af det demografiske træk følger af et øget antal børn i den opdaterede befolkningsfremskrivning, *jf. DRE.AM2008*.

BNP i 2015 som nævnt, at der gennemføres strukturreformer, der øger arbejdsstyrken med 20.000 personer og sikrer mod faldende gennemsnitlig arbejdstid fra 2009 til 2015, *jf. kapitel 2*. I forløbet er dermed indregnet, at tiltag varigt styrker de offentlige finanser med 0,7 pct. af BNP eller 12 mia. kr. Reformen vil samtidig bidrage til at styrke det vækstpotentiale, der i forvejen er ret begrænset som følge af blandt andet den demografiske udvikling.

Arbejdsmarkedskommissionen blev nedsat i december 2007 med det formål at anvise strukturreformer på arbejdsmarkedet, som kan bidrage til indfrielse af 2015-planens reformkrav. Kommissionen fremlagde en første delrapport i oktober 2008, der indeholdt forslag til at øge arbejdsudbuddet på kortere sigt. Arbejdsmarkedskommissionen forventes at fremlægge deres endelige rapport i sommeren 2009.

Endvidere blev i januar 2008 nedsat en Skattekommission, der har til opgave at udarbejde modeller til en skattereform, som indeholder en markant reduktion af skatten på arbejdsindkomst, herunder skatten på den sidst tjente krone. Reformforslaget skal fremme regeringens målsætninger på klima- og miljøområdet, samlet set være fordelingsmæssigt afbalanceret, og skal gennemføres inden for de holdbare økonomiske rammer, som er fastlagt i 2015-planen. Ejendomsværdiskatten på boliger fastholdes uændret. Skattekommissionen aflægger rapport i februar 2009.

Reformkravet i KP08 sikrer (omtrent) holdbar finansiering af de indregnede udgifter, videreførelse af skattestoppet samt målsætninger på energi- og klimaområdet mv. I et forløb, hvor der ikke indregnes yderligere reformer, er der derimod udsigt til (*jf. også tabel 1.2*):

- Der vil være et udækket og varigt finansieringsbehov på ca. 14 mia. kr. (0,8 pct. af BNP). Beløbet svarer til holdbarhedsindikatoren på -0,1 pct. af BNP fraregnet bidraget fra reformer på 0,7 pct. af BNP.
- Der vil være underskud på den strukturelle saldo i 2015 på knap 1 pct. af BNP. Danmark vil dermed i forløbet eksklusive reformer ikke overholde reglerne i EU's Stabilitets- og Vækstpagt, som bl.a. indebærer, at Danmark højst må sigte efter et strukturelt underskud på op til ½ pct. af BNP.
- Det offentlige forbrugs andel af BNP vil stige til over 27½ pct. i 2015, fordi BNP stiger mindre. Det vil i givet fald være på næsten samme niveau som i årene 1982-83, hvor de offentlige forbrugsudgifters andel af samfundsøkonomien var på det højeste niveau nogensinde.



<b>Tabel 1.2</b>			
<b>KP08-forløb og forløb ekskl. krav til strukturreformer</b>			
	<b>KP08</b>	<b>Forløb ekskl. reformer</b>	<b>Nogle konsekvenser af forløb ekskl. reformer</b>
<b>Pct. af BNP</b>			
Finanspolitisk holdbarhedsindikator	-0,1	-0,8	Ikke holdbar finansiering
Strukturel saldo i 2015	-0,1	-1,0	Overskridelse af EU-regler
Offentlige forbrugsudgifter i pct. af BNP 2015	27,1	27,7	På niveau med 1982-83
<b>Ændring i strukturel beskæftigelse, 1.000 pers.</b>			
Vækst i strukturel beskæftigelse 2007-2015	0	-20	Lavere beskæftigelse
<b>Vækst 2008-2015, pct. pr. år.</b>			
Realvækst i produktionspotentiale (ekskl. konjunktur)	1,6	1,3	Lav økonomisk vækst
Vækst i antal præsterede arbejdstimer (ekskl. konjunktur)	0,0	-0,3	Fald i arbejdsudbud: lavere arbejdstid og beskæftigelse
Kilde: Finansministeriets beregninger.			

I fravær af reformer vil den årlige vækst i produktionspotentialet endvidere blive reduceret fra godt 1½ pct. om året i KP08-forløbet til 1¼ pct. pr. år. Det forudsætter en højere produktivitetsvækst end det, som er opnået gennem de sidste 10-15 år. I forløbet ekskl. reformer skønnes det endvidere, at beskæftigelsen og det samlede arbejdsudbud målt i præsterede arbejdstimer vil falde frem mod 2015 (ekskl. konjunkturvirkninger).

KP08 skal endvidere ses i sammenhæng med *Danmarks nationale reformprogram, oktober 2008*. Reformprogrammet præsenterer den danske regerings strategi for strukturreformer, mens konvergensprogrammet primært fokuserer på udviklingen i de offentlige finanser mv. – herunder virkningen af strukturreformer på de offentlige finansers holdbarhed.

### 1.5 Forudsætninger og krav der kan påvirke målopfyldelsen

Fremskrivningen i KP08 rækker mange år frem og hviler på en række forudsætninger om blandt andet demografi og beskæftigelse, Nordsøprovenuier og finansielle afkast, der er behæftet med usikkerhed.

I KP08 er der fx forudsat en oliepris på 55 \$ pr. tønde i 2009-10, og med baggrund i Det Internationale Energiagenturs fremskrivning fra 2007 antages olieprisen at stige gradvist til 66 \$ pr. tønde i 2015 (2008-priser). I lyset af bl.a. langsigtet knaphed og øget efterspørgsel efter olie forudsættes prisen at nå 74 \$ pr. tønde i 2030. Det er væsentligt over den aktuelle spotpris på 40-50 \$ pr. tønde.

Olieprisen har været meget volatil i de senere år og er bl.a. faldet markant siden den toppede i sommeren 2008 på 145 \$ pr. tønde. Det Internationale Energi Agentur (IEA) har i november 2008 udgivet en ny prognose, hvor skønnet for den reale råoliepris på sigt som nævnt er opjusteret med 60 – 80 pct. i forhold til IEAs prognose fra 2007, *jf. bilag 2*.

På baggrund af det store fald i olieprisen siden sommeren 2008 og de aktuelle spotpriser på 40-50 \$ pr. tønde, er det af forsigtighedshensyn valgt at lægge IEA-prognosen fra 2007 til grund for det centrale KP08-forløb<sup>7</sup>.

Indregnes den nye prognose fra IEA2008 i KP08-forløbet, øges indtægterne fra Nordsøen ifølge foreløbige og ret grove skøn betragteligt. Holdbarhedsindikatoren kan dermed udgøre ca. 0,1 pct. af BNP, og den strukturelle offentlige saldo i 2015 forbedres til omkring 0,2 pct. af BNP, *jf. tabel 1.3*. I forløbet er blandt andet indregnet, at højere oliepriser isoleret set øger tilskyndelsen til effektiv energianvendelse, og derigennem reducerer provenuet fra energiafgifter, *jf. bilag 2*.

<b>Tabel 1.3</b>			
<b>KP08-forløb og forløb med højere Nordsøprovenuer eller højere beskæftigelse</b>			
	<b>KP08</b>	<b>KP08 inkl. IEA2008</b>	<b>KP08 inkl. øget beskæftigelse</b>
<b>Pct. af BNP</b>			
Finanspolitisk holdbarhedsindikator	-0,1	0,1	0,0
Strukturel saldo i 2015	-0,1	0,2	0,0
Offentlige forbrugsudgifter i pct. af BNP 2015	27,1	27,1	27,1
Kilde: Finansministeriets beregninger.			

Højere beskæftigelse vil også bidrage til styrket målopfyldelse. En stigning i den strukturelle beskæftigelse på fx 5.000 personer ud over det forudsatte – fx som følge af et øget bidrag fra nye tiltag – vil isoleret set styrke den finanspolitiske holdbarhed og saldoen i 2015 med ca. 0,1 pct. af BNP, *jf. tabel 1.3*.

### 1.6 Nye initiativer og opdaterede forudsætninger i forhold til KP07

I forhold til fremskrivningen i KP07 er der til KP08 inddraget ny information om blandt andet konjunkturer, arbejdsmarked og offentlige finanser, og der er indregnet nye initiativer, herunder fx jobplanen og energiaftalen fra 2008. Virkningen på holdbarhedsindikatoren af de reviderede beregningsforudsætninger mv. er opsummeret i *tabel 1.4*, og omfatter navnlig følgende:

- Opdatering af udsigterne for de offentlige finanser og konjunkturudviklingen på grundlag af *Økonomisk Redegørelse, december 2008*. Den strukturelle saldo i 2009-10

<sup>7</sup> Det bemærkes i øvrigt, at det norske finansministerium i sine fremskrivninger (pr. den 7. oktober) forudsætter en oliepris på både kort og mellemlangt sigt, der i store træk ligger på linje med forløbet fra IEA 2007.

er omtrent som skønnet i KP07. Udgifterne til offentligt forbrug er større, mens udgifter til fx efterløn er lavere. Øget strukturel beskæftigelse samt provenuer fra indirekte afgifter og ejendomsskatter styrker isoleret set den strukturelle saldo.

- Nye skøn for oliepriser, Nordsøproduktion og dollarkurs og dermed nye skøn for Nordsøprovenuerne, *jf. ovenfor*. Samlet er der indregnet et varigt proveneru fra Nordsøaktiviteterne på samme niveau som i KP07.
- Pensionsformuen skønnes på basis af forudsætningerne i ØR december at være ca. 20 pct. af BNP lavere ved udgangen af 2008 end forudsat i KP07. Fra 2008 forudsættes et normalafkast på pensionsformuen. Forudsætningerne svækker isoleret set holdbarheden og saldoen i 2015 med 0,1-0,2 pct. af BNP.
- *Jobaftale 2008 og Sygefraværshandlingsplan*. Jobaftalen og sygefraværshandlingsplanen udmønter tilsammen knap 2 mia. kr. (godt 0,1 pct. af BNP) af det samlede krav til strukturreformer i KP07 på 14 mia. kr. (ca. 0,8 pct. af BNP). Jobaftalen, der blev indgået i februar, vedrører blandt andet ændrede regler for supplerende dagpenge, skattnedslag til 64-årige i arbejde samt øget indsats for international rekruttering. Initiativerne i Jobplanen øger samlet set arbejdsudbuddet med ca. 8.000 fuldtidspersoner i 2012 og knap 3.000 varigt<sup>8</sup>. Jobplanen udmønter knap 1 mia. kr. ud af det samlede krav til strukturreformer. Initiativerne i *sygefraværshandlingsplanen* forudsættes at øge arbejdsudbuddet svarende til ca. 4.000 personer og reducere udgifterne til sygedagpenge.
- *Energiaftale 2008 og klimamålsætninger*. Energiaftalen fra februar indebærer mere ambitiøse målsætninger i energi- og klimapolitikken. Frem til 2011 er målsætningen, at bruttoenergiforbruget falder med 2 pct. i forhold til 2006 og at andelen af vedvarende energi målt i forhold til bruttoenergiforbruget øges til 20 pct. Frem til 2020 forudsættes, at bruttoenergiforbruget reduceres med 4 pct. i forhold til 2006. Samtidig er indregnet grove skøn for statsfinansielle omkostninger ved reduktion af CO<sub>2</sub>-udslip i de ikke-kvotebelagte sektorer med 20 pct. fra 2005 til 2020, som er det mål, der forudsættes aftalt for Danmark med de øvrige EU-lande<sup>9</sup>. Samlet svarer den opgjorte virkning på holdbarheden ved energi- og klimastrategierne som i KP07 til ca. 0,3 pct. af BNP eller 5 mia. kr. (inkl. Energiplan 2005).

<sup>8</sup> Der er ikke indregnet skøn for virkningerne af initiativerne vedrørende international rekruttering. International rekruttering kan bidrage til at styrke vækst og velstand, men forbedrer som udgangspunkt ikke den finanspolitiske holdbarhed, idet indvandringen af arbejdskraft og tilhørende familie medfører såvel større offentlige indtægter som udgifter. Det er især ændringerne vedrørende supplerende dagpenge, der gør, at Jobplanen yder et positivt bidrag til holdbarheden, idet øvrige initiativer til styrkelse af arbejdsudbuddet på kort sigt er forbundet med merudgifter eller mindreindtægter mv. Skattnedslaget for 64-årige, der fortsat er i beskæftigelse, er midlertidigt.

<sup>9</sup> Der er i forløbet ikke indregnet mulige virkninger på de offentlige finanser ved en forpligtelse til at reducere CO<sub>2</sub>-udslippet i de ikke-kvotebelagte sektorer med 30 pct. frem mod 2020, som er det ventede EU-krav til Danmark i tilfælde af, at der bliver indgået en international aftale om reduktion af CO<sub>2</sub>-udledning, *jf. bilag 3*.

- Opdaterede oplysninger om blandt andet: a) befolkningens arbejdsmarkedstilknnytning og arbejdstid fordelt på alder, køn og herkomst, herunder indvandrere og efterkommeres beskæftigelsesgrad, b) opdaterede forudsætninger om tilgang til efterløn og førtidspension mv., c) provenu fra ejendomsskatter i lyset af udviklingen i ejendomsvurderingerne, og d) en opdateret befolkningsprognose (DREAM 2008), der indebærer større fødselstal, flere børn og øget træk på offentlige serviceydelser.

<b>Tabel 1.4</b>	
<b>Holdbarhedsindikator – oversigt over ændringer fra KP07 til KP08</b>	
	<b>Pct. af BNP</b>
<b>1. Konvergensprogram 2007</b>	<b>0,0</b>
<b>- Ekskl. krav til arbejdstid og beskæftigelse</b>	<b>-0,8</b>
- Nye skøn for Nordsø-provenuer	0,0
- Lavere pensionsformue (lavere nutidsværdi af udskudte skatter, netto)	-0,15
- Jobaftale 2008 og Sygefraværshandlingsplan	0,1
- Energifafore 2008 – merudgifter ift. målsætninger indarbejdet i KP07	0,0
- Ny befolkningsprognose, DREAM 2008	-0,1
- Nye data vedr. arbejdsmarkedet (RAS2006, arbejdstidsdata mv.)	0,1
- ØR-decembergrundlag i øvrigt	0,05
- Krav til arbejdstid og beskæftigelse i KP08 (uændret arbejdstid og 20.000 i beskæftigelsen)	0,7
<b>2. Konvergensprogram 2008</b>	<b>-0,1</b>

Kilde: ADAM databank samt egne beregninger.

### 1.7 Oversigt – Konvergensprogrammet 2008

Der redegøres for den finanspolitiske strategi og målsætninger frem mod 2015 i *kapitel 2*. Udsigterne for dansk økonomi på kort sigt og forudsætningerne frem mod 2015 præsenteres i *kapitel 3*. De offentlige finanser frem til 2015 beskrives i *kapitel 4*, som også omhandler institutionelle rammer og kvalitet i de offentlige udgifter mv. De offentlige finansers langsigtede holdbarhed omhandles mere udførligt i *kapitel 5*.

Ændringer i forhold til sidste års konvergensprogram og følsomhedsanalyser, herunder i forhold til de fælles eksterne forudsætninger baseret på EU's efterårsprognose og IEAs olieprisprognose fra 2008, fremgår af henholdsvis *bilag 1 og 2*. *Bilag 3* gennemgår de skønnede virkninger på de offentlige finanser af målsætningerne i klima- og energipolitikken.

## 2. Strategi og målsætninger frem til 2015

### 2.1 Indledning

I *Danmarks Konvergensprogram 2008* er der taget politisk stilling til de overordnede finanspolitiske prioriteringer og målsætninger frem til 2015.

Den økonomiske politik sigter generelt mod en høj og stabil beskæftigelse, gode rammevilkår for vækst og en holdbar udvikling i de offentlige finanser. Den konkrete finanspolitik tilrettelægges løbende med udgangspunkt i de finanspolitiske rammer og sigtepunkter, der er fastlagt i 2015-planen. Planen opdateres mindst en gang om året i forbindelse med konvergensprogrammerne til EU.

Vurderingen af finanspolitikens holdbarhed og fastlæggelsen af målsætningerne for den strukturelle saldo frem til 2010 og 2015 er baseret på en langfristet fremskrivning, der også rækker ud over 2015. Fremskrivningen inddrager ændringer i befolkningens sammensætning og andre forhold af betydning for de offentlige finanser. Den langfristede fremskrivning bygger i årene efter 2015 på beregningstekniske antagelser samt virkningen af tilbagetrækningsreformen i Velfærdsaftalen fra 2006. Dertil kommer enkelte andre besluttede økonomisk-politiske tiltag, der rækker ud over 2015, herunder kvalitetsfonden til offentlige investeringer i 2009-18 og energi- og klimamålsætninger frem til 2020 og derefter, *jf. kapitel 5*.

### 2.2 Målsætninger for den økonomiske politik

De centrale mål for de enkelte politikområder er følgende:

- *Finans-, skatte- og udgiftspolitik:* Stabilitetsorienteret finanspolitik med fokus på at sikre en holdbar udvikling i de offentlige finanser og mål for strukturelle saldooverskud frem mod 2015. Skattepolitikken er blandt andet planlagt efter en videreførelse af skattestoppet frem mod 2015 og den aftalte nedsættelse af indkomstskatten i 2008 og 2009. Arbejdet i Skattekommissionen vil danne baggrund for forhandlinger om en skattereform i 2009. Skattestoppet står fast før og efter skattereformen. De reale ressourcer til offentligt forbrug forudsættes at vokse med gennemsnitligt 1 pct. årligt i perioden fra 2007 til 2015. Et pejlemærke for de offentlige forbrugsudgifter i 2015-planen er, at udgifterne kan udgøre op til ca. 26½ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2015 – mod 26¼ pct. af konjunkturrenset BNP i 2007. Der er indregnet en *kvalitetsfond* på 50 mia. kr. til offentlige investeringer i sygehusstruktur, folkeskoler, daginstitutioner mv. de næste 10 år. De 50 mia. kr. udgør et reelt løft i investeringerne, akkumuleret over 10 år i forhold til et basisniveau, der tager afsæt i investeringsniveauet i 2008.
- *Struktur- og arbejdsmarkedspolitik:* 2015-planen fra 2007 (og KP07) indeholder strukturpolitiske krav til beskæftigelse og arbejdstid, der sikrede, at finanspolitik-

ken (givet prioriteringerne inden for skatte- og udgiftspolitikken) opfylder målsætningen om holdbarhed og overskud på den strukturelle saldo frem til 2015. Kravene var, at nye initiativer skal øge den strukturelle understøttede beskæftigelse med yderligere 20.000 personer ( $\frac{3}{4}$  pct.) frem mod 2015, og at den gennemsnitlige arbejdstid ikke falder, selvom demografien og andre forhold kan trække ned. I KP08 stilles de samme krav til nye reformer, idet der dog er taget højde for Jobplanen, der blev vedtaget i februar 2008, og sygefraværshandlingsplanen fra november 2008. Disse tiltag indebærer primært, at reformkravet for at sikre uændret arbejdstid mindskes (idet initiativerne navnlig medfører større gennemsnitlig arbejdstid på sigt). På den baggrund viser KP08, at finanspolitikken (med fastholdte strukturkrav) er omtrent holdbar (-0,1 pct. af BNP). Desuden forudsætter vurderingen, at allerede gennemførte reformer virker efter hensigten. Det gælder fx initiativerne i Velfærdsaftalen fra 2006 vedrørende senere tilbagetrækning og arbejdsmarkedet, jf. KP06. Initiativerne i Velfærdsaftalen vedrørende uddannelse, forskning og innovation bidrager endvidere til at øge vækstpotentialet på længere sigt. Produktivitetsvæksten skal ligeledes styrkes via øget konkurrence og færre administrative byrder.

- *Penge- og valutakurspolitik:* En stabil valutakurs- og inflationsudvikling i kraft af den faste kronkurs over for euroen. Det er centralt, at en ansvarlig linje i den økonomiske politik bidrager til at opnå en indsnævring af rentespændet over for euroområdet, der i lyset af den senere tids uro på de finansielle markeder er forøget til 1,75 pct.-enheder for at sikre fastkurspolitikken.

Danmark opfylder konvergenskriterierne for stabil valutakurs, inflation, rente samt offentlig saldo og gæld, jf. tabel 2.1.

<b>Tabel 2.1</b>				
<b>Konvergenskriterier, 2007</b>				
	<b>Forbrugerpris-inflation (HICP)<sup>1)</sup></b>	<b>Kapital-markedsrente (10-årig stat)<sup>1)</sup></b>	<b>Offentlig saldo (EDP-form)<sup>2,3)</sup></b>	<b>Offentlig gæld (ØMU-gæld)<sup>2,3)</sup></b>
	<b>Pct.</b>	<b>Pct.</b>		<b>Pct. af BNP</b>
Danmark	3,4	4,4	4,9	26,2
EU27	3,7	4,6	-0,9	58,7
Euroområdet	3,4	4,4	-0,6	66,3
<b>Konvergenskriterier</b>	<b>4,2</b>	<b>6,3</b>	<b>-3,0</b>	<b>60,0</b>

Anm.: Det er endvidere et konvergenskriterium, at et land skal have deltaget i valutakursmekanismen ERM II i mindst to år uden alvorlige spændinger og devalueringer. Danmark opfylder det kriterium.

1) Opgjort for september 2008. Inflationen beregnes som den procentvise ændring i det senest tilgængelige 12-måneders gennemsnit af HICP-indekset i forhold til det foregående 12-måneders gennemsnit af HICP-indekset. Renten beregnes som et gennemsnit af renten de seneste 12 måneder.

2) Opgjort for 2007.

3) Kriteriet vedrørende sunde offentlige finanser baseres formelt på, om landet er genstand for en rådsbeslutning om, at der er uforholdsmæssigt stort underskud under Traktatens Art. 104, stk. 6.

Kilde: Eurostat og Kommissionens efterårsprognose, 2008 samt egne beregninger.

Det offentlige overskud i 2007 var 4,9 pct. af BNP ifølge indberetningen i oktober i henhold til EU-proceduren om uforholdsmæssigt store underskud (EDP). EDP-indberetningen i oktober var baseret på *Økonomisk Redegørelse, august 2008*, hvor overskuddet på de offentlige finanser var opgjort til 4,8 pct. af BNP i 2007 på nationalregnskabsform. Der er således kun marginal forskel på de to opgørelser af den offentlige saldo<sup>1</sup>. Det markante offentlige overskud i 2007 skal blandt andet ses i lyset af den gunstige konjunktursituation og store indtægter fra henholdsvis selskabsskatter og olie- og gasaktiviteterne i Nordsøen<sup>2</sup>.

Danmarks Statistik har siden offentliggjort nye tal for de offentlige finanser i 2005-2007 på nationalregnskabsform. De nye tal indebar en nedjustering af det offentlige overskud fra 81 mia. kr. (4,8 pct. af BNP) til 75 mia. kr. (4,4 pct. af BNP) i 2007. Revisionen dækker primært over lavere indtægter fra personskatter og pensionsafkastskat mv. De reviderede tal for offentlige finanser er indregnet i *Økonomisk Redegørelse, december 2008*, og ligger således til grund for forløbet i KP08. De lavere indtægter fra pensionsafkastskat i 2007 berører ikke den strukturelle saldo nævneværdigt.

### 2.3 Finanspolitikken

De to grundlæggende omdrejningspunkter for finanspolitikken i 2015-planen er:

- *En holdbar finanspolitik.* Den udgifts-, skatte- og strukturpolitik, der planlægges frem mod 2015, skal således kunne fastholdes på langt sigt, uden at der – med de anvendte antagelser i fremskrivningen – opstår behov for en større finanspolitisk tilpasning for at sikre et stabilt niveau for den offentlige nettogæld i pct. af BNP på længere sigt. Finanspolitikken er i KP08 omtrent holdbar under forudsætning af, at der frem mod 2015 gennemføres strukturreformer, der øger beskæftigelsen med 20.000 personer og modgår den underliggende tendens til faldende arbejdstid frem mod 2015.
- *Overskud eller balance på den strukturelle offentlige saldo hele vejen frem til 2015.* Kravet om overskud eller balance er et selvstændigt mål på linje med (og i overensstemmelse med) kravet om holdbarhed. Målsætningen skal blandt andet ses i lyset af de krav, som EU's Stabilitets- og Vækstpagt stiller til den mellemfristede offentlige saldo for Danmark. Målsætningen om strukturelle overskud til 2015 er ligesom holdbarhedskravet omtrent opfyldt i KP08-forløbet under forudsætning af, at de anførte krav til strukturreformer indfris.

<sup>1</sup> Behandlingen af swap-renter mv. og infrastrukturinvesteringer trækker i retning af et marginalt større offentligt overskud på EDP-form i 2007 (0,0-0,1 pct. af BNP), mens behandlingen af statens UMTS-licenser trækker lidt i modsat retning (0,0 pct. af BNP).

<sup>2</sup> Den strukturelle saldo, som korrigerer den faktiske saldo for både konjunktoreffekter og andre midlertidige forhold for at få et udtryk for de underliggende offentlige finanser, er beregnet til 2,4 pct. af BNP i 2007.

### Mellemfristet målinterval for strukturelle offentlige overskud

I 2015-planen er der opstillet et mellemfristet målinterval for den strukturelle offentlige saldo. Målintervallet afgrænser et strukturelt saldoforløb, der med de anvendte principper og forudsætninger indebærer en holdbar finanspolitik. I årene frem mod 2010 kræves strukturelle overskud på mellem  $\frac{3}{4}$  og  $1\frac{3}{4}$  pct. af BNP<sup>3</sup>. Målsætningen er angivet som et interval i lyset af den usikkerhed, der knytter sig til vurderingen af de langsigtede finanspolitiske udfordringer og opgørelsen af den strukturelle saldo.

Fra 2011 til 2015 er det mellemfristede mål, at der skal være overskud eller mindst balance på den strukturelle saldo.

Overholdelse af målintervallet for den strukturelle saldo er den primære operationelle målsætning for finanspolitikken. Hvis den strukturelle offentlige saldo kommer synligt under den nedre grænse i målintervallet, vil det signalere behov for at justere kursen i finanspolitikken eller den økonomiske politik i øvrigt.

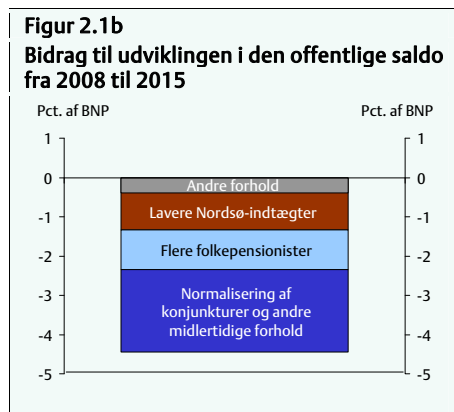
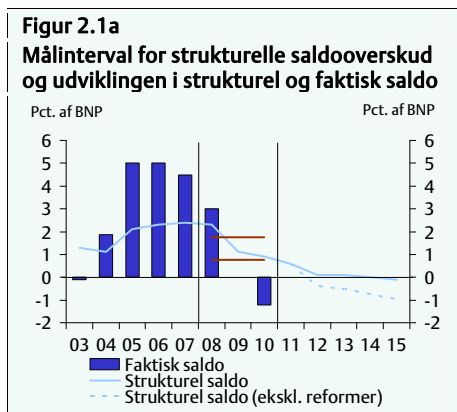
Det skønnede overskud i 2008 er større end det beregnede strukturelle overskud, *jf. figur 2.1a*. Forskellen mellem den faktiske og strukturelle saldo i 2008 afspejler midlertidige bidrag til de offentlige finanser, som primært kan henføres til konjunktursituationen med lav ledighed og høj beskæftigelse, *jf. kapitel 4*.

I 2009 og 2010 ventes det offentlige overskud derimod at være lavere end det strukturelle overskud. Det skyldes blandt andet, at indtægterne fra selskabsskat og pensionsafkastskat forventes at ligge under det strukturelle niveau. I 2010 er der et mindre negativt outputgab, og konjunktursituationen bidrager derfor til at reducere saldoen dette år. Desuden er den faktiske offentlige saldo endvidere påvirket af en ekstraordinær kapitaloverførsel på godt 15 mia. kr. som følge af en engangskompensation til pensionskasserne, som vedrører en omlægning af pensionsafkastbeskatningen fra institut- til individniveau efter en EU-dom.<sup>4</sup> Omlægningen er sammensat, så den vurderes at være neutral for de offentlige finanser på sigt.

<sup>3</sup> Målintervallet for den strukturelle saldo er angivet ved fortsat suspension af indbetalinger til SP-ordningen. Genindføres SP-bidraget på 1 pct. af bruttolønnen, ændres målintervallet for det strukturelle saldooverskud til  $\frac{1}{2}$ - $1\frac{1}{2}$  pct. af BNP frem mod 2010. En genindførelse af SP-indbetalingerne vil på kort og mellemlangt sigt svække de offentlige finanser med ca.  $\frac{1}{4}$  pct. af BNP, idet indbetalingerne er fradragsberettigede i indkomstkatten. Modstykket hertil er en styrkelse af de offentlige finanser på langt sigt, når den større pensionsformue kommer til udbetaling og dermed beskatning. SP-ordningen er (omtrent) neutral i forhold til opgørelsen af den finanspolitiske holdbarhed.

<sup>4</sup> Pensionsskatteomlægningen, der blev vedtaget i december 2007 som følge af EU-lovgivning, skønnes at forøge den offentlige sektors overførsler til husholdningerne med godt 15 mia. kr. i 2010, som samtidig isoleret set reducerer provenuet fra pensionsafkastskatten med ca. 8 mia. kr. Kompensationen afspejler fremført negativ skat, efter de store aktiekursfald den seneste tid, og modsvares af større pensionsafkastskattebetalinger årene efter. Størrelsen af kompensationen er forbundet med usikkerhed. Den offentlige saldo reduceres således netto med ca. 7 mia. kr. i 2010 som følge af omlægningen. Den strukturelle saldo er ikke påvirket af denne engangsudgift. Desuden indebærer omlægningen en engangskompensation i 2008 på ca. 10 mia. kr. som følge af, at pensionskassernes beholdninger af indeksobligationer og boliger bliver afkastskattepligtige, som heller ikke optræder i den strukturelle saldo.





Anm.: I figur 2.1b er bidraget til saldoudviklingen i perioden 2008-15 fra flere folkepensionister opgjort netto, dvs. efter modregning i folkepension og boligydelse.

Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2008 og egne beregninger.

Fra 2008 og frem til 2012 forudsættes normalisering af de økonomiske konjunkturer (dvs. at det aktuelt positive outputgab bliver neutraliseret) samt bortfald af andre midlertidige bidrag til den faktiske saldo. Fra 2012 og frem er den strukturelle og faktiske saldo sammenfaldende, idet blandt andet konjunkturerne antages neutrale.

Halvdelen af faldet i det faktiske saldooverskud fra 2008 til 2015 kan henføres til antagelsen om normalisering af konjunkturerne og andre midlertidige forhold frem mod 2012. Den resterende del af svækkelsen er strukturel og afspejler blandt andet et gradvist fald i Nordsø-produktionen og stigende udgifter til folkepension i takt med, at der bliver flere folkepensionister, jf. figur 2.1b. Den aftagende profil i den strukturelle saldo og målintervallet frem mod 2015 skal således blandt andet ses i lyset af, at det indregnede strukturelle niveau for Nordsø-indtægterne, der indgår i opgørelsen af den strukturelle saldo, aftager fra ca. 1½ pct. af BNP i 2007 til ca. ¾ pct. af BNP i 2015. Udviklingen i de enkelte indtægts- og udgiftsposter frem mod 2015 er nærmere beskrevet i kapitel 4.

I fravær af den stigning i arbejdsudbuddet, som kræver nye strukturreformer, svækkes den strukturelle offentlige saldo til -1 pct. af BNP i 2015, jf. figur 2.1a.

Målsætningen om strukturelle offentlige overskud på mellem ¾ og 1¼ pct. af BNP frem mod 2010 og mindst balance i 2015 er afstemt med EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Pagten indebærer krav om en strukturel saldo, som generelt skal udgøre mellem -1 pct. af BNP og "balance eller overskud", og som endvidere skal indebære en sikkerhedsmargin, så landene i forbindelse med en normal lavkonjunktur ikke overskrider 3 pct. grænsen for det faktiske offentlige underskud.

Kravet om en sikkerhedsmargin indebærer aktuelt, at Danmark (som minimum) skal sigte efter en mellemfristet saldo tæt på balance eller et underskud på højst ½ pct. af

BNP. For at de automatiske stabilisatorer kan virke fuldt ud og bidrage til at dæmpe konjunkturelle udsving i den økonomiske aktivitet, er det således nødvendigt at planlægge efter en betydelig margin i forhold til 3 pct. grænsen, fordi de offentlige finanser i Danmark er særligt følsomme over for udviklingen i konjunkturerne.

Målene for den strukturelle saldo opfylder EU's minimumskrav med ekstra margin og skal ses i lyset af kravet om holdbarhed. Strategien fordrer tilbageholdenhed i finanspolitikken og tilstrækkelige offentlige overskud, når konjunkturerne er gode og ledigheden lav. Det er over tid forudsætningen for, at der er plads til at hjælpe økonomien på vej i tilfælde af større økonomiske tilbageslag med klare ubalancer. Den økonomiske politik skal understøtte fastkurspolitikken med fokus på økonomisk stabilitet og fortsat lav inflation.

## 2.4 Skattepolitik

På baggrund af blandt andet de beregnede virkninger af skattestoppet samt nedsættelsen af skatten på arbejdsindkomst i 2004 er den samlede skattebyrde reduceret med ca. 30 mia. kr. fra 2001 til 2007 (ca. 2 pct. af BNP)<sup>5</sup>.

Skatteaftalen fra efteråret 2007 indebærer, at indkomstskatten nedsættes i 2008 og 2009 med yderligere 9½ mia. kr. Den samlede skatteaftale skønnes at øge arbejdsudbuddet svarende til 8.000 fuldtidspersoner, navnlig i form af øget arbejdstid for de grupper, der får en lavere marginalsat, *jf. KP07*.

Beskæftigelsesfradraget blev således hævet fra 2,5 pct. til 4 pct. med virkning i 2008, og det maksimale beskæftigelsesfradrag er forhøjet til 13.100 kr. I 2009 øges beskæftigelsesfradraget yderligere til 4,25 pct. med en tilsvarende forhøjelse af det maksimale fradrag, og mellemskattegrænsen løftes ca. 60.000 kr. til 365.000 kr. (før AM-bidrag). Det medfører, at omkring 575.000 personer undgår at betale mellemskat. Dermed reduceres skatten på den sidst tjente krone for denne gruppe lønmodtagere med ca. 5½ pct.-enheder. Den gennemsnitlige marginalsat reduceres med 1¼ pct.-enhed.

I skatteaftalen indgår også, at energifgifterne fra og med 2008 indekseres med ca. 1,8 pct. om året, svarende til den ventede prisstigningstakt på mellemfristet sigt, således at afgifterne ikke udhules realt. Merprovenuet fra indekseringen af energifgifterne, målt i forhold til et forløb med fastholdte nominelle energifgifter, er i overensstemmelse med skattestoppet tilbageført til at sænke indkomstskatten. Indekseringen af energifgifterne understøtter isoleret set målsætningerne i klima- og energistrategierne. Skatteaftalen indebar også, at den automatiske regulering af arbejdsmarkedsbidraget blev afskaffet, blandt andet for at undgå konjunkturforstærkende reguleringer af arbejdsmarkedsbidragsatsen. Satsen fastholdes dermed uændret på 8 pct. Aftalen

<sup>5</sup> Reduktionen i beskatningen på ca. 30 mia. kr. er eksklusive virkningen af ændret beskatning af Nordsø-aktiviteterne i forbindelse med forlængelsen af DUC's koncessioner i Nordsøen, som siden 2004 har bidraget til højere offentlige indtægter fra olie- og gasindvindingen i Nordsøen.

betyder endvidere, at der i 2009 skal træffes beslutning om progressionsgrænsen for mellem- og topskat i 2010 med henblik på at forhindre en stigning i antallet af topskatteydere i forhold til niveauet i 2007.

Kommunerne har i 2008 hævet kommuneskatten med ca. 2 mia. kr. mere end oprindeligt aftalt. De 2 mia. kr. skal i overensstemmelse med skattestoppet modsvares af lavere statsskatter. Den statslige bundskat nedsættes derfor fra 2009. Virkningen af øget kommuneskat i 2008 og 2009 kompenseres under ét i 2009, hvor der således sker en dobbelt nedsættelse af statsskatten.

Skatteaftalen fra efteråret 2007 og den kompenserende statslige skatnedsættelse bidrager dermed til at øge den samlede disponible indkomst med ca. 11½ mia. kr. i 2009 i forhold til 2007-regler, heraf 2¼ mia. kr. i 2008 og 9¼ mia. kr. i 2009, *jf. tabel 2.2.*

<b>Tabel 2.2</b>			
<b>Indkomstskatteændringers betydning for husholdningernes disponible indkomster, 2008-10</b>			
<b>Årlige ændringer</b>			
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Mia. kr. (2009-niveau)</b>			
Beskæftigelsesfradrag	3,5	0,6	-
Personfradrag	0,8	0,8	-
Mellemskattefradrag	-	3,9	-
Top- og mellemskattegrænse <sup>1</sup>	-	-	0,9
Kommunal skattestigning <sup>2</sup>	-2,0	-0,1	-
Kompenserende bundskatnedsættelse <sup>3</sup>	-	4,0	-2,0
<b>Samlet skatnedsættelse</b>	<b>2,3</b>	<b>9,2</b>	<b>-1,1</b>
1)	I henhold til skatteaftalen fra 2007 må antallet af topskatteydere ikke stige i forhold til 2007. I 2009 træffes beslutning om ændring af progressionsgrænsen for mellem- og topskat i 2010, hvis der konstateres en stigning i antallet af topskatteydere fra 2007 til 2008.		
2)	I henhold til finanslovaftalen vil den kommunale skattestigning fra 2008 til 2009 på knap 0,1 mia. kr. blive modgået af en statslig skatnedsættelse, der indgår i en skattereform i forlængelse af Skattekommissionens arbejde.		
3)	Ekskl. effekt fra det skrå skatteloft.		
Kilde: Beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.			

Siden november 2001 har skattestoppet været omdrejningspunktet i skattepolitikken. Skattestoppet indregnes frem til 2015, som er den aktuelle planlægningshorisont. Skattestoppet indebærer, at en skat eller afgift ikke må stige, uanset om den er fastsat i procent eller nominelle kronebeløb. Desuden er der loft over den nominelle ejendomsværdiskat. På grund af nominalprincippet for punktafgifter (ekskl. indekseringen af energiafgifter) og ejendomsværdiskat bidrager skattestoppet isoleret set til en gradvis reduktion af skattetrykket i en normalsituation med inflation på knap 2 pct. og stigende grundlag for ejendomsværdiskat. I medfør af skatteaftalen fra efteråret 2007 indekseres energiafgifterne som nævnt med 1,8 pct.

Det fremgår af regeringsgrundlaget fra november 2007, at regeringen ønsker at gennemføre en reform af skattesystemet. Sigtet er en markant reduktion af skatten på arbejdsindkomst, herunder lavere skat på den sidst tjente krone. Skattereformen skal samtidig understøtte regeringens ambitioner på miljø- og klimaområdet. Reformen skal være fordelingsmæssigt afbalanceret, i overensstemmelse med de holdbare økonomiske rammer i 2015-planen og robust over for udviklingen i en stadig mere globaliseret verden. Ejendomsværdiskatten for boliger ændres ikke.

Regeringen har nedsat en skattekommission af uafhængige eksperter, som skal udarbejde modeller for en samlet skattereform, der blandt andet opfylder de ovenstående kriterier. Kommissionen ventes at fremlægge sine forslag i februar 2009.

Skattestoppet videreføres uændret før og efter skattereformen.

## 2.5 Udgiftspolitik

De centrale pejlemærker for udgiftspolitikken inden for den holdbare ramme af 2015-planen er:

- Realvæksten i ressourcerne til offentligt forbrug forudsættes at vokse med 1,2 pct. i 2009, 1 pct. om året i 2010-12 (hvor 2012 er det år, som aftalen om globaliseringspuljen løber frem til) og  $\frac{3}{4}$  pct. om året i 2013-15. I vækstrammen indgår initiativer i kvalitetsreformen, herunder trepartsaftalerne mellem de offentlige lønmodtagere og arbejdsgivere, og globaliseringsindsatsen rettet mod blandt andet forskning og udvikling, iværksætteri og uddannelse. Derudover er der inden for vækstrammen et råderum til nye prioriteringer. I finanslovarbejdet og aftalerne med kommuner og regioner er det fortsat realvæksten i det offentlige forbrug, der er det centrale omdrejningspunkt.
- I disse år er der særligt gode muligheder for omprioriteringer inden for udgiftsrammen, blandt andet i lyset af den gennemførte kommunalreform. I lyset heraf har regeringen i juni 2008 fremlagt en handlingsplan for at frigøre ressourcer til borgernær service. Handlingsplanen skal gennemføres i et samarbejde med kommuner og regioner, og det er regeringens målsætning, at der skal frigøres ressourcer for 1 mia. kr. i 2009 stigende til 5 mia. kr. i 2013. De frigjorte ressourcer skal forblive i kommuner og regioner for at styrke deres muligheder for at yde en god service til borgerne.
- De offentlige forbrugsudgifter kan vokse godt og vel på linje med samfundsøkonomien. Et pejlemærke i 2015-planen er, at forbrugsudgifterne inden for holdbare rammer kan udgøre op til ca. 26½ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2015 – mod ca. 26¼ pct. af konjunkturrenset BNP i 2007. Den aktuelle frem-

skrivning indebærer, at de offentlige forbrugsudgifter når op på godt 27 pct. i 2015, dvs. ca. ½ pct. af BNP mere end pejlemærket i 2015-planen, *jf. kapitel 1*.<sup>6</sup>

- Der er oprettet en kvalitetsfond på 50 mia. kr. til offentlige investeringer i sundhedsstruktur, folkeskoler, daginstitutioner mv. de næste 10 år. De 50 mia. kr. udgør et reelt løft i investeringerne i forhold til et basisniveau i 2008, akkumuleret over 10 år. De offentlige investeringers andel af BNP i KP08-forløbet er ca. 0,1 pct. af BNP højere i 2009-18 end i perioden 1993-2008.

I perioden 2008-15 er der forudsat en real forbrugsvækst på ca. 1 pct. om året i gennemsnit. Den reale vækstramme for det offentlige forbrug i perioden 2008-15 er på linje med det forudsatte i KP07.

For at sikre mod udgiftsskred i kommunerne er der vedtaget lovforslag, som understøtter, at de kommunale budgetter under ét ligger inden for skattestoppets rammer og de indgåede aftaler med regeringen. Lovforslagene indebærer, at det statslige bloktilskud til kommunerne reduceres, hvis kommunerne under ét overskrider de budgetterede service- og anlægsudgifter i 2008. Desuden er det vedtaget, at en del af bloktilskuddet til kommunerne fra 2009 og frem gøres betinget af, at kommunerne budgetterer i overensstemmelse med det aftalte, samt at det kommunale bloktilskud fremover reguleres individuelt og kollektivt, hvis den samlede kommunale beskatning stiger i forhold til det aftalte<sup>7</sup>.

Ud over væksten i ressourcerne kan løbende effektiviseringer og produktivitet forbedringer inden for den offentlige sektor give et yderligere bidrag til bedre service. I de senere år er der gennemført en række reformer med sigte på at skabe en mere effektiv offentlig sektor med fokus på borgernære opgaver. Det gælder blandt andet reformen af den kommunale struktur og opgavefordelingen mellem de forskellige forvaltningsniveauer, der trådte i kraft den 1. januar 2007. Kommunalreformen giver i disse år gode muligheder for at frigøre ressourcer til borgernære serviceområder gennem omprioriteringer inden for udgiftsrammen. Indholdet i regeringens handlingsplan for at frigøre ressourcer til borgernær service er beskrevet nærmere i *boks 2.1*. For at understøtte denne proces har regeringen og KL i økonomiaftalen aftalt, at regeringen sammen med KL vil udarbejde konkrete forslag til statslige tiltag, der kan bidrage til at frigøre ressourcer i kommunerne svarende til ½ mia. kr. i 2010 stigende til 2½ mia. kr. i 2013.

<sup>6</sup> Heraf forklarer Danmarks Statistiks nedrevision af niveauet for nominelt BNP i gennemsnit for de historiske år 2005-07 ca. 0,3 pct.-enhed. En statistisk nedrevision af niveauet for nominelt BNP i de historiske år øger isoleret set indtægter og udgifters andel af BNP parallelt, og påvirker ikke holdbarhedsindikatoren eller den strukturelle saldo.

<sup>7</sup> Kommunerne har vedtaget budgetter for 2009, der viser en samlet stigning i de kommunale skatter på ca. 89 mio. kr. (0,005 pct. af BNP). Regeringen har valgt at anerkende de budgetterede skattestigninger, og der vil dermed ikke ske en regulering af kommunernes bloktilskud. I henhold til skattestoppet vil der ske en modgående statslig skattesænkning, så skatten er uændret samlet set, *jf. anmærkning 2 i tabel 2.2*. Den statslige skattesænkning vil indgå i de politiske drøftelser om en skattereform i forlængelse af Skattekommissionens arbejde. Foreløbige skøn for de kommunale budgetter for 2009 peger på, at de budgetterede service- og anlægsudgifter under ét ligger på linje med det aftalte.

Der er ligeledes fremlagt en overordnet strategi for høj kvalitet i den offentlige service, den såkaldte Kvalitetsreform (*Bedre velfærd og større arbejdsglæde, 2007*). Kvalitetsreformen skal blandt andet bidrage til, at den nye kommunale struktur omsættes i bedre offentlig service. Som en del af kvalitetsreformen er der i 2015-planen som nævnt afsat midler til *kvalitetsfonden* på 50 mia. kr. til offentlige investeringer i sygehusstruktur, folkeskoler, daginstitutioner mv. de næste 10 år. Investeringerne i nye moderne sygehuse og arbejdskraftbesparende teknologi skal også være med til at fremme effektive arbejdsgange og bedre udnyttelse af personaleressourcerne.

#### Boks 2.1

##### Handlingsplan for at frigøre ressourcer til borgernær service

Regeringen lancerede den 2. juni 2008 en handlingsplan for at frigøre ressourcer til borgernær service i kommuner og regioner – og som opfølgning har regeringen aftalt med kommunerne, at der skal frigøres ressourcer for 1 mia. kr. i 2009 stigende til 5 mia. kr. i 2013. På tilsvarende vis er det aftalt med regionerne, at der skal frigøres ressourcer for 250 mio. kr. i 2009. De frigjorte ressourcer skal forblive i kommuner og regioner for at styrke mulighederne for at yde en god service til borgerne – uden at de ansatte skal løbe hurtigere. Ressourcerne kan frigøres ad fire veje:

##### 1. Færre udgifter til administration

Det kan fx ske ved anvendelse af ny teknologi til digitale løsninger, ved forenklinger af de administrative regler og ved centralisering af visse administrative opgaver på områder, hvor der er stordriftsfordele.

##### 2. Færre udgifter til indkøb og energiforbrug

På 4 store indkøbsområder har staten opnået en gennemsnitlig årlig besparelse på ca. 40 pct. ved mere effektivt og koordineret indkøb. Også i kommuner og regioner, hvor 2/3 af det offentlige indkøb foretages, er der et potentiale. En undersøgelse har endvidere synliggjort, at der er i dag meget store forskelle mellem kommunernes forbrug af energi, hvorfor der også forventes at være et potentiale for at nedbringe energiforbruget i kommunerne.

##### 3. Mindre sygefravær

Regeringens målsætning er en reduktion af sygefravær med 20 pct. frem mod 2015. Som et led i indfrielsen af denne målsætning har regeringen indgået aftale med arbejdsmarkedets parter og et flertal i Folketinget om en øget indsats for at nedbringe sygefraværet. Der sættes ind med 39 nye initiativer til i alt 170 mio. kr. Aftalen vil betyde 4.000 ekstra personer i arbejdsstyrken.

##### 4. Ny teknologi og bedre arbejdstilrettelæggelse

Mere fleksibel opgavevaretagelse, glidende faggrænser fx på sundheds- og ældreområdet, optimering af tilrettelæggelsen af arbejdsprocesserne og anvendelse af arbejdskraftbesparende teknologi – fx digitale hjælpemidler i ældreplejen – kan alle medvirke til at frigøre ressourcer. Regeringen har i marts 2008 indgået en finanslovaftale, hvor der i 2009-13 afsættes i alt 3 mia. kr. til arbejdskraftbesparende teknologi og nye arbejds- og organisationsformer. I 2009 er der afsat 200 mio. kr., herunder til et projekt om implementering af det digitale Fælles Medicinkort, hvoraf den enkelte patients indkøbte medicin og recepter vil være tilgængelige.

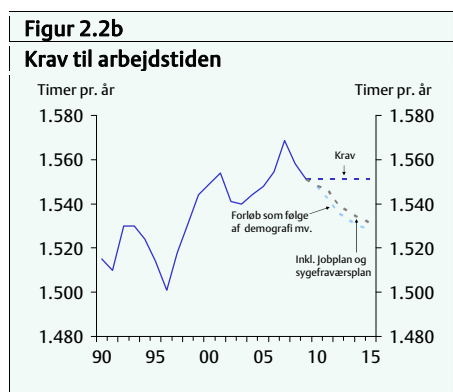
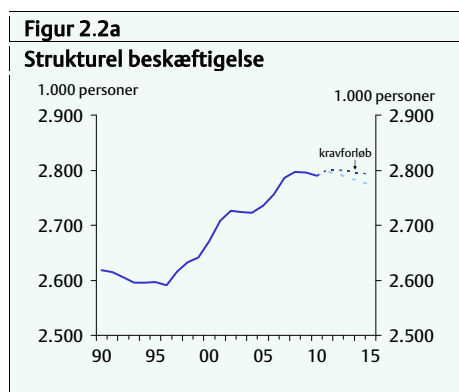
## 2.6 Struktur- og arbejdsmarkedspolitikken

I 2015-planen fra 2007 (og i KP07) er der opstillet centrale strukturpolitiske krav til beskæftigelse og arbejdstid, som var tilstrækkelige til at sikre finanspolitisk holdbarhed og balance i den offentlige økonomi i 2015. De centrale krav i 2015-planen var:

- Nye initiativer skal *øge den understøttede beskæftigelse* med yderligere 20.000 personer frem mod 2015 svarende til en stigning i beskæftigelsen på  $\frac{3}{4}$  pct., *jf. figur 2.2a.*
- Den *gennemsnitlige arbejdstid falder ikke*, selv om demografien og andre forhold kan trække ned. Den gennemsnitlige arbejdstid fastholdes dermed på et – efter danske forhold – forholdsvist højt niveau, selv om en stigende andel af unge og ældre i arbejdsstyrken isoleret set trækker i retning af et fald fremover.
- De gennemførte arbejdsmarkedsreformer mv. virker efter hensigten.
- Aldersgrænserne for efterløn og folkepension øges fra 2019 og indekseres med udviklingen i restlevetiden for 60-årige med virkning fra 2025, *jf. Velfærdsaftalen fra 2006.*

Siden KP07 har regeringen indgået aftale om hhv. en Jobplan og en sygefraværshandlingsplan, *jf. nedenfor*. De to reformer bidrager til at øge arbejdsudbuddet primært gennem en højere gennemsnitlig arbejdstid svarende til omkring  $\frac{1}{4}$  pct.-enhed.

Kravet til, hvor mange reformer der skal til for at sikre mod faldende arbejdstid, er dermed reduceret i KP08 som følge af sygefraværshandlingsplanen og Jobplanen. Det indregnede arbejdsudbuds krav svarer dermed til det der indgik tidligere *korrigeret* for nye strukturreformer (Jobplan og sygefraværshandlingsplan), *jf. figur 2.2b.*



Kilde: Egne beregninger.

Kravet til arbejdstid indebærer i KP08, at den gennemsnitlige arbejdstid i 2015 skal løftes med ca.  $1\frac{1}{2}$  pct. for at sikre uændret gennemsnitlig arbejdstid fra 2009 til 2015. Det afspejler, at ændret alderssammensætning samt ændret fordeling mellem ordinær og støttet beskæftigelse mv. ventes at reducere den gennemsnitlige arbejdstid i perioden. I 2015-planen var kravet større, svarende til et løft i den gennemsnitlige arbejdstid på 1,8 pct. Forskellen afspejler som nævnt Jobplanen og sygefraværshandlingsplanen.

**Jobplanen** fra februar 2008 sigter primært på at øge arbejdsudbuddet på kort sigt. Et af elementerne i Jobplanen er ændrede regler for supplerende dagpenge, som bidra-

ger til varigt at øge beskæftigelsen gennem øget arbejdstid. Jobplanen giver derudover blandt andet folkepensionister bedre mulighed for at arbejde, skatnedslag til 64-årige i arbejde, og giver førtidspensionister, der har fået tilkendt pension før 2003, mulighed for at arbejde uden at miste retten til senere at modtage førtidspension igen. Samtidig blev aftalt skridt til at øge indsatsen for international rekruttering af højt kvalificeret arbejdskraft. Jobplanen bidrager således til at indfri ca. 0,05 pct.-enheder af de samlede strukturpolitiske krav i KP07 på 0,8 pct. af BNP.

Ved finanslovforhandlingerne for 2009 indgik regeringen en aftale om en **handlingsplan for nedbringelse af sygefraværet**, der indeholder 39 konkrete initiativer. Det er vurderet, at initiativerne tilsammen øger den samlede beskæftigelse med knap 4.000 personer. I planen indgår blandt andet et øget fokus på at forebygge sygefravær samt en tidlig indsats over for sygemeldte. Under forudsætning af, at planen har de skønnede virkninger på sygefravær og beskæftigelse, skønnes initiativerne at forbedre den finanspolitiske holdbarhedsindikator med ca. 0,05 pct. af BNP.<sup>8</sup>

Samlet er der siden fremlæggelsen af 2015-planen besluttet reformer, der udmønter en del af kravene til beskæftigelse og arbejdstid – svarende til ca. 0,1 pct. af BNP. Det resterende udmøntede krav til strukturpolitiske tiltag svarer dermed til en forbedring af den finanspolitiske holdbarhed på 0,7 pct. af BNP eller ca. 12 mia. kr. Det er disse krav, som er indregnet i KP08.

I forlængelse af fremlæggelsen af 2015-planen og de opstillede krav til beskæftigelse og arbejdstid blev der nedsat en **Arbejdsmarkedskommission** med uafhængige eksperter, der skal komme med forslag til reformer, som kan indfri de opstillede krav. Arbejdsmarkedskommissionen fremlagde en første delrapport i oktober 2008, der indeholdt forslag til at øge arbejdsudbuddet på kortere sigt. Arbejdsmarkedskommissionen forventes at fremlægge deres endelige rapport i sommeren 2009. Der er endvidere nedsat en **Skattekommission**, der skal komme med forslag til en skattereform, der blandt andet indebærer en nedsættelse af skatten på arbejde, *jf. kapitel 1*.

Det afgørende i forhold til indfrielsen af de opstillede reformkrav er, at der samlet gennemføres reformer, der varigt kan styrke de offentlige finanser med 0,7 pct. af BNP (og 0,8 hvis der skal være præcis holdbarhed). Det afgørende er reformernes samlede bidrag til de offentlige finanser og ikke, hvordan det fordeler sig på henholdsvis flere i beskæftigelse eller øget gennemsnitlig arbejdstid. Hvis der er udgifter knyttet til reformerne, vil kravet til arbejdsudbud blive tilsvarende større (og omvendt hvis udgifterne i almindelighed stiger mindre end ventet).

De indregnede krav til strukturpolitiske tiltag kan alternativt oversættes til fx et krav om ca. 45.000 flere i beskæftigelse (med gennemsnitlig løn og arbejdstid, og forudsat at de i stedet ville modtage eksempelvis dagpenge), eller et krav om, at den gennem-

<sup>8</sup> Af den skønnede beskæftigelsesvirkning på ca. 4.000 personer vedrører langt hovedparten reduceret sygefravær for personer, der i forvejen tælles med i arbejdsstyrken og beskæftigelsen. Dermed virker sygefraværshandlingsplanen især gennem øget gennemsnitlig arbejdstid for de beskæftigede.



snitlige arbejdstid løftes med ca. 2¼ pct. i forhold til den udvikling i arbejdstiden, der følger af de tidligere nævnte beregningstekniske principper. De fortsat høje krav om nye arbejdsmarkedspolitiske initiativer frem mod 2015 skal ses i sammenhæng med de ret betydelige beskæftigelsesbidrag fra besluttede arbejdsmarkedsreformer mv., der allerede er indregnet, *jf. kapitel 3*.

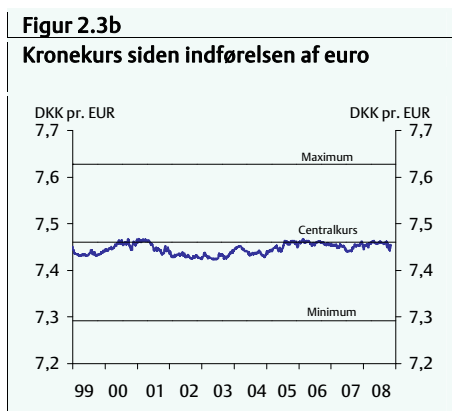
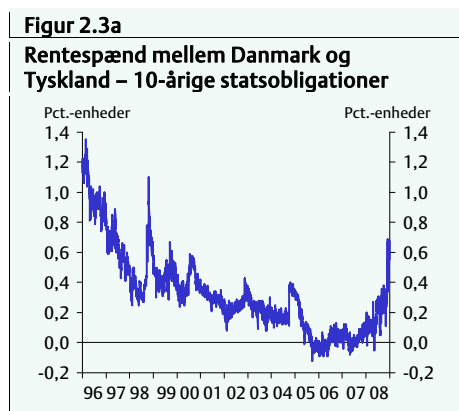
Indsatsen i struktur- og arbejdsmarkedspolitikken er beskrevet mere detaljeret i *Danmarks nationale reformprogram, oktober 2007*.

## 2.7 Penge- og valutakurspolitik

*Pengepolitikken* fastlægges med henblik på at holde en stabil kronkurs over for euroen. Rammen for fastkurspolitikken er ERMII-aftalen, der indebærer et snævert bånd for kronkursen på  $\pm 2\frac{1}{4}$  pct. omkring centralkursen over for euro.

Nationalbankens udlånsrente følger typisk ECB's minimumbudrente med et tillæg, som sikrer, at valutakursen ligger fast. Det normalt positive rentespænd skal blandt andet ses i sammenhæng med, at Danmark står uden for eurosamarbejdet.

Nationalbanken hævede i oktober renten for at modgå valutaudstrømning, mens renten i euroområdet i samme periode blev sænket. Dermed er det pengepolitiske rentespænd mellem Danmark og euroområdet udvidet til 1,75 pct.-enheder, *jf. figur 2.3a*. Rentespændet er dermed på det højeste niveau siden euroens indførelse. Valutaudstrømningen skal ses i sammenhæng med, at der i perioder med finansiell uro ofte er pres på mindre valutaer. Da ECB satte renten ned til 3,25 pct. pr. 6. november og 2,5 pct. pr. 10. december, var forholdene stabiliseret tilstrækkeligt til, at Nationalbanken kunne sænke den danske rente til hhv. 5 pct. og 4¼ pct., men rentespændet forblev uændret højt på 1,75 pct.



Kilde: Nationalbanken.

Kronekursen har i en årrække ligget tæt på centalkursen, *jf. figur 2.3b*. Siden euroens indførelse den 1. januar 1999 har kronekursens største (numeriske) afvigelse fra centalkursen udgjort ca. ½ pct.

Der er bred opbakning til fastkurspolitikken i Folketinget, og det er vigtigt, at troværdigheden omkring fastkurspolitikken fastholdes.

Perioder med finansiell uro stiller særlige krav til den økonomisk-politiske disciplin i små økonomier, der som Danmark fører fastkurspolitik, men ikke er med i euroen. Tilbageholdenhed i finanspolitikken bidrager til, at inflationen i Danmark bringes ned til samme niveau som i euroområdet. Det understøtter fastkurspolitikken og kan sikre grundlaget for, at rentespændet over for euroområdet kan indsnævres.

### 3. Konjunkturudsigter og fremskrivning til 2015

#### 3.1 International økonomi og finansielle forudsætninger<sup>1</sup>

Udsigterne for den internationale økonomi er svækket markant de sidste måneder, navnlig efter skærpelsen af den finansielle krise i september og oktober, hvor interbankmarkederne frøs helt til, og faldet i aktiekurserne blev forstærket. De omfattende finansielle redningsplaner, der delvist er implementeret i en række lande, og pengepolitiske rentenedsættelser i blandt andet euroområdet og USA har bidraget til en vis markedsstabilisering, men der er fortsat stor usikkerhed om det videre forløb.

Efter nogle år med høj vækst i verdensøkonomien er der således forudsat en kraftig opbremsning i 2009 med negativ vækst i USA og omtrent nulvækst i euroområdet. Der ventes endvidere et relativt moderat opsving derefter. Det skal blandt andet ses i lyset af, at konjunkturtilbageslag ofte kan være mere vedholdende, når de er ledsaget af finansiell uro og vigende boligmarkeder. På den anden side er olieprisen og priserne på andre råvarer faldet markant, og de pengepolitiske renter er sat kraftigt ned i mange lande. Yderligere rentenedsættelser må påregnes i 2009, hvis forløbet bliver så svagt som lagt til grund.

Væksten på Danmarks eksportmarkeder forudsættes at være nul i 2009 med tiltagende vækst til godt 1 pct. i 2010. Fra 2011-15 forudsættes udlandets BNP-vækst at være omtrent på linje med den anslåede trendvækst i produktionsmulighederne. Sammenvejret med danske eksportmarkedsvægte antages trendvæksten i BNP blandt Danmarks samhandelspartnere således at svare til omkring 2 pct. pr. år., *jf. tabel 3.1.*

<b>Tabel 3.1</b>							
<b>Udlandsforudsætninger</b>							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013-15
<b>Årlig stigning, pct.</b>							
Realt BNP, samhandelspartnere <sup>1)</sup>	2,9	1,3	0,0	1,2	2,1	2,1	2,0
Real markedsvækst, industrivarer <sup>1)</sup>	7,7	3,7	-0,3	3,1	4,2	4,2	4,1

1) Handelsvægtet.  
Kilde: EU-kommissionens efterårsprognose 2008, OECD og egne beregninger.

Verdenshandelen er de seneste årtier vokset mere end væksten i landenes produktion, hvilket blandt andet afspejler virkningerne af stigende international arbejdsdeling. Det er derfor forudsat, at eksportmarkedsvæksten for industrivarer også fremover (på nær 2009) ligger højere end BNP-væksten i udlandet. Tilsvarende forudsættes

<sup>1</sup> Den fremskrivning, der ligger til grund for Konvergensprogram 2008, er baseret på konjunkturvurderingen i *Økonomisk Redegørelse, december 2008*. De internationale forudsætninger er baseret på EU-kommissionens efterårsprognose og dermed de fælles eksterne forudsætninger, som medlemslandene (navnlig euro- og ERMII-lande) som udgangspunkt bør lægge til grund for stabilitets- og konvergensprogrammer. *Bilag 2* indeholder følsomhedsanalyser, der blandt andet viser virkninger af ændrede forudsætninger om rente og udlandsvækst.

øget international arbejdsdeling at medføre en fortsat stigning i danske importkvoter, så væksten i importen overstiger efterspørgselsvæksten.

Råolieprisen er faldet markant tilbage fra et toppunkt på over 145 \$ pr. tønde Brent i sommeren 2008 til aktuelt 40-50 \$ pr. tønde. Olieprisen har således været meget volatil i de senere år. Den forudsatte oliepris på 55 \$ i 2009-10 er fortsat relativt høj i et længere historisk perspektiv. Med baggrund i Det Internationale Energiagenturs (IEA) fremskrivning fra 2007 antages den reale oliepris at stige til 66\$ pr. tønde i 2015 (målt i 2008-niveau). På lidt længere sigt forventes knaphed på olieressourcer og stigende efterspørgsel at føre til yderligere stigning i oliepriserne. På baggrund af IEA's fremskrivning antages den reale oliepris således at være ca. 74 \$ pr. tønde i 2030, jf. tabel 3.2<sup>2</sup>.

<b>Tabel 3.2</b>							
<b>Rente- og olieprisforudsætninger</b>							
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>
Råoliepris, Brent (\$ pr. td., 2008-priser)	75	98	54	53	55	58	66
10-årig dansk statsobligationsrente	4,3	4,4	4,2	4,4	4,7	4,9	5,7

Kilde: EU-kommissionens efterårsprognose 2008, IEAs prognose 2007 og egne beregninger.

Udsigten til lav international vækst samt aftagende kapacitetsudnyttelse og inflationspres i kølvandet på finanskrisen har ført til lavere pengepolitiske renter. I USA er styringsrenten sænket fra 5¼ pct. i september 2007 til 1 pct. i slutningen af oktober 2008. ECB har sænket sin rente fra 4¼ pct. i midt oktober 2008 til 2½ pct. i starten af december. Som følge af den finansielle uro er pengemarkedsrenterne imidlertid ikke fulgt med styringsrenterne ned i sædvanligt omfang. Det samme gælder realkreditrenterne i store lande.

I takt med, at de finansielle redningspakker og udbredte bankgarantier mv. bidrager til en tilbagevenden til mere normale kreditforhold, forudsættes det høje spænd mellem de pengepolitiske styringsrenter og markedsrenterne at aftage. Bankernes udvidede adgang til lavt forrentet likviditet fra centralbankerne vil også bidrage til rekapitalisering af det finansielle system.

I perioden med finansiell uro opstod et pres på det pengepolitiske rentespænd mellem Danmark og euroområdet. Med baggrund i fortsat intervention i valutamarkederne, satte Nationalbanken renten op til 5,5 pct. i løbet af oktober. Det pengepolitiske rentespænd steg dermed til 1,75 pct., hvilket er det højeste siden euroens indførelse. Da ECB satte renten ned i november og december, var forholdene stabiliseret tilstrækkeligt til, at Nationalbanken kunne sænke den danske rente til først 5 pct. og siden 4¼ pct., men spændet forblev uændret højt på 1,75 pct.

<sup>2</sup> Det Internationale Energi Agentur har i november 2008 udgivet en ny prognose, hvor det langsigtede niveau for den reale råoliepris er opjusteret, jf. *World Energy Outlook 2008, november 2008*. I den nye prognose er råolieprisen 108 \$ pr. td. (2008-priser) i 2015 og 135 \$ pr. td. (2008-priser) i 2030, jf. nærmere i kapitel 1 og bilag 2.

Perioder med finansiel uro er ofte forbundet med valutastrømning fra mindre lande med egne valutaer. Udenlandske investorer har blandt andet reduceret deres beholdning af danske realkreditobligationer, som udgør langt størstedelen af det danske obligationsmarked, i takt med, at de er søgt over mod statsobligationer navnlig i store valutaer.

Rentespændet mellem tyske og danske 10-årige statsobligationer har siden begyndelsen af 1999 i gennemsnit udgjort knap 0,25 pct.-enhed. Det lave renteniveau i udlandet og strukturelle overskud på de offentlige finanser i Danmark har i de seneste år medvirket til et begrænset – og i perioder negativt – rentespænd, men under kredittkrisen er spændet udvidet. I KP08 antages den 10-årige statsobligationsrente at stige fra knap 4,3 pct. i 2007 til 4,4 pct. i 2010<sup>3</sup>.

### 3.2 Konjunkturudsigterne for Danmark

Dansk økonomi har været på vej ned i gear i nogen tid, idet væksten i produktionen har været afdæmpet siden sidst i 2006. Det er sket med baggrund i ret høj vækst i efterspørgsel og import især frem til det seneste årsskifte, samt mangel på arbejdskraft, og beskæftigelsen er derfor fortsat meget høj. Siden årsskiftet har væksten i den private indenlandske efterspørgsel været mere afdæmpet blandt andet påvirket af opgangen i inflationen og meget svage forventninger hos både husholdninger og virksomheder. I de seneste par måneder er afdæmpningen blevet forstærket af den finansielle uro og de svage internationale vækstforhold.

I sidste års Konvergensprogram var forudsat en afdæmpet BNP-vækst på 1¼ pct. i 2008 og ca. ¾ pct. om året i 2009-10 samt en vending i udviklingen på arbejdsmarkedet med et fald i beskæftigelsen på knap 60.000 personer eller 2 pct. fra 2008 til 2011. Endvidere var der forudsat en stigning i ledigheden fra 2½ pct. i 2008 til 3½ pct. i 2011 (omregnet til ny ledighedsdefinition<sup>4</sup>). Beregningsteknisk var der lagt til grund, at konjunkturerne ville blive normaliseret i løbet af 2009-11, og at niveauerne for beskæftigelse, ledighed og arbejdsstyrke dermed ville vende tilbage til deres anslåede strukturelle niveauer i 2011.

I lyset af de seneste måneders finanskriser og markante nedjusteringer af de internationale vækstudsigter ser det nu ud til, at vendingen i konjunkturerne og BNP-væksten indtræder med større styrke i løbet af 2008 og 2009 end forudsat sidste år. I konjunkturvurderingen fra december, der ligger til grund for dette års konvergensprogram, udgør BNP-væksten 0,2 pct. i 2008 og -0,2 pct. i 2009, hvorefter produktionen igen

<sup>3</sup> På længere sigt (efter 2015) forudsættes den effektive obligationsrente – den rente, der i holdbarhedsberegningen bruges til at diskontere fremtidige indtægter og udgifter efter 2015 – at udgøre 5¾ pct.

<sup>4</sup> Danmarks Statistik har ændret ledighedsdefinition fra januar 2008. De to største ændringer består af, at der er indført en ny opgørelse af de ledige kontanthjælpsmodtagere, og at feriedagpengemodtagerne er ekskluderet fra statistikken. Metodeændringerne medfører, at ledighedsniveauet på årsbasis er ca. 14.000 fuldtidspersoner lavere end med tidligere metoder, svarende til 0,5 pct.-enheder. Derfor er ledighedsniveauet generelt (og teknisk) lavere i dette Konvergensprogram end i Konvergensprogrammet fra 2007. Der kan læses mere om den nye ledighedsdefinition i *Økonomisk Redegørelse, maj 2008*.

går lidt op med knap  $\frac{3}{4}$  pct. i 2010. For 2010 anslås outputgabet til -0,7 pct., mens ledigheden er omtrent på det strukturelle niveau, og dermed sker bevægelsen mod en konjunktursituation med mere normal kapacitetsudnyttelse hurtigere end hidtil antaget.

**Tabel 3.3**  
**Nøgletal for dansk økonomi, 2007-2015**

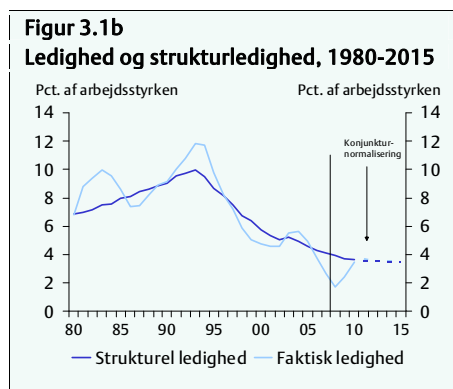
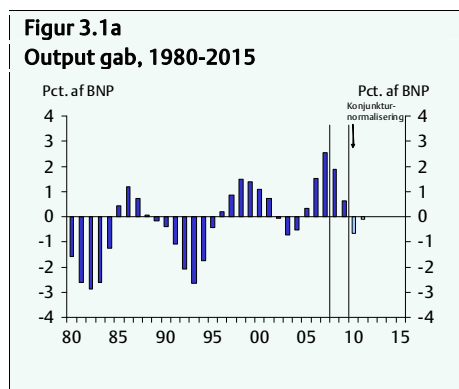
	Konjunkturvurdering				Beregningsteknisk forløb		
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013-15
<b>Outputgab og vækstrater, realvækst</b>							
Outputgab (pct. af BNP)	2,5	1,9	0,6	-0,7	-0,4	0,0	0,0
Realt BNP	1,6	0,2	-0,2	0,7	1,9	1,7	1,6
Bruttoværditilvækst	1,7	0,4	-0,2	0,8	1,6	2,1	1,6
<b>Vækstkomponenter, realvækst i pct.</b>							
Privat forbrug	2,4	0,9	0,7	1,1	1,7	1,8	1,8
Offentligt forbrug <sup>1)</sup>	1,3	1,6	1,2	1,0	1,0	1,0	0,8
Faste bruttoinvesteringer	3,1	-0,9	-4,2	-2,5	1,0	0,9	2,5
Lagerændringer <sup>2)</sup>	-0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Eksport	2,2	3,3	-0,1	2,3	4,4	3,1	2,6
Import	2,8	4,8	-0,1	1,5	3,6	2,6	2,7
<b>Bidrag til BNP-vækst, pct.-enheder</b>							
Endelig indenlandsk efterspørgsel	1,9	0,9	-0,2	0,3	1,3	1,3	1,6
Lagerændringer	-0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettoeksport	-0,2	-0,7	0,0	0,4	0,5	0,3	0,1
<b>Arbejdsmarked og produktivitet, pct.</b>							
Beskæftigelsesvækst	2,7	0,3	-1,3	-1,7	0,1	0,2	-0,1
Strukturel ledighed	4,2	3,9	3,7	3,6	3,5	3,5	3,5
Ledighed (pct. af arbejdsstyrken)	2,6	1,7	2,4	3,4	3,7	3,5	3,5
Timeproduktivitet	-1,9	0,7	1,6	2,8	1,3	1,9	1,7
Vækst i BVT pr. beskæftiget	-1,0	0,1	1,1	2,6	1,5	1,9	1,7

1) Realvæksten i det offentlige forbrug i nationalregnskabet er udtryk for væksten i ressourceforbruget, og ikke fremgangen i servicen, blandt andet fordi der i nationalregnskabet ikke opgøres nogen produktivitetsvækst i den offentlige sektor.

2) Bidrag til BNP-vækst.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Det er beregningsteknisk antaget, at aktivitetsvæksten i 2011 og 2012 er over den potentielle vækst og tilstrækkelig til, at kapacitetsudnyttelsen fra og med 2011 vil være på et normalt niveau. Det forudsættes dermed, at BNP-væksten er godt  $1\frac{1}{2}$  pct. om året efter 2012, og ledighed og arbejdsstyrke vil være på deres strukturelle niveauer, således at der ikke længere er konjunkturt pres på arbejdsmarkedet, *jf. figur 3.1a*. Med de beregningstekniske forudsætninger, der er lagt til grund, understøttes gradvist tiltagende kapacitetsudnyttelse fra 2010 til 2012 af begyndende opsving i udlandet samt lave renter.



Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Den registrerede ledighed er frem til september 2008 faldet til et ekstraordinært lavt niveau på ca. 46.000 personer, hvilket er et fald på knap 124.000 personer siden ledigheden sidst toppede i december 2003. Ledigheden er lav både i historisk perspektiv og set i forhold til andre lande. Efter den internationale definition er ledigheden aktuelt den 3. laveste i EU. I oktober steg den sæsonkorrigerede ledighed med 1.800 personer og udgør nu 1,7 pct. af arbejdsstyrken. Opgangen i ledigheden er et konkret tegn på, at det meget kraftige pres på arbejdsmarkedet, som er bygget op gennem den seneste højkonjunktur, nu er begyndt at tage af. Det ventes, at ledigheden vil stige de følgende år til et årgennemsnit i 2009 og 2010 på henholdsvis 70.000 personer eller 2,4 pct. af arbejdsstyrken (national definition) og ca. 99.000 personer eller 3,4 pct. af arbejdsstyrken.

Der er betydelig usikkerhed om ledighedsudviklingen. Det kan ikke udelukkes, at virksomhederne foretager en større tilpasning i antallet af ansatte end antaget i lyset af den svage produktivitetsudvikling de senere år og det ret store skifte i finansierings- og afsætningsmulighederne, som er en konsekvens af finanskrisen og svage vækstudsigter. På den anden side kan stigningen i ledigheden blive begrænset af en kraftig fremgang i husholdningernes reale disponible indkomster og fald i renteniveauet, hvilket primært får virkning på beskæftigelsesudviklingen i løbet af 2010. Desuden kan opgangen i ledigheden dæmpes af det demografiske fald i arbejdsstyrken, konjunkturbetinget nedgang i arbejdstiden, og et muligt fortsat fald i antallet af grænsearbejdere.

Samlet ventes ledigheden at øges gradvist fra 2008 til omtrent det beregnede strukturelle niveau i 2010. Strukturledigheden er anslået til knap 4 pct. i 2008 (national definition) med en statistisk usikkerhed på  $\pm 1/2$  pct.-enhed<sup>5</sup>. I lyset af allerede gennemførte reformer skønnes den strukturelle ledighed at aftage til ca. 3 $1/2$  pct. i 2010 og derefter, jf. figur 3.1b. Det er især tiltag i Velfærdsaftalen fra 2006 samt

<sup>5</sup> Den anførte statistiske usikkerhed på  $\pm 1/2$  pct.-enhed forudsætter, at den anvendte økonomiske model for strukturledigheden er dækkende og korrekt. Inklusive modelusikkerhed er usikkerheden større, evt.  $\pm 1$  pct.-enhed.

initiativer i Jobplanen fra februar 2008 med ændrede regler for blandt andet supplerende dagpenge, der skønnes at nedbringe strukturledigheden (som opgøres i fuldtidspersoner og ikke medregner ledige, der deltager i aktiveringsordninger). En del af virkningerne af aktiveringstiltagene i Velfærdsaftalen afspejler, at flere ledige overgår fra dagpenge til aktiveringstiltag, hvilket ikke sænker bruttoledigheden, men kun den registrerede ledighed. Der anslås imidlertid også at være fortsatte reelle effekter på bruttoledigheden fra blandt andet motivationseffekter af den øgede aktiveringsindsats samt harmoniserede regler om dagpengeperiodens længde og aktiveringskrav til ældre ledige mv.

Den forventede lave vækst de næste år afspejler navnlig en betydelig nedgang i boliginvesteringerne, blandt andet som følge af de vigende kontantpriser, og at boligbyggeriet i en periode har været væsentligt højere end under normale forhold. Endvidere ventes fald i erhvervsinvesteringerne også fra et meget højt niveau og meget svag eksport de næste år som følge af den lave vækst i udlandet og fortsat vigende konkurrenceevne. Samtidig er finanspolitikken lempelig, og det private forbrug understøttes som nævnt af en kraftig fremgang i husholdningernes realindkomster, der ventes at stige med op mod 4 pct. i 2009, trods opgang i ledigheden. Det afspejler ret høje stigninger i de reale lønninger og overførselsats samt skattenedsættelser på godt 9 mia. kr. Indkomstfremgangen vil sammen med lavere renter understøtte privatforbruget, som ventes at vokse med 0,7 pct. i 2009. Forløbet indebærer en kraftig stigning i husholdningernes opsparingskvote i lyset af den svækkede forbrugertillid, faldet i de finansielle formuer, og opgangen i ledigheden.

### 3.3 Beskæftigelses- og produktivetsforudsætninger frem mod 2015

Konjunkturvurderingen for 2008-10 og de beregningstekniske antagelser derefter indebærer, at der i perioden 2008-12 er en gennemsnitlig årlig vækst i BNP på knap 1 pct., *jf. tabel 3.4 (sidste linje)*. Den ret lave vækst afspejler navnlig den forudsatte normalisering af konjunkturerne, som indebærer, at det anslåede outputgab på 2½ pct. af BNP i 2007 lukkes frem mod 2011.

For hele perioden 2008-15 indebærer forløbet en gennemsnitlig vækstrate på godt 1 pct. om året, hvilket er noget mindre end i perioden fra 1990 til 2007, hvor væksten i gennemsnit udgjorde ca. 2¼ pct.

Væksten i produktionspotentialet<sup>6</sup> for dansk økonomi er for perioden 2008-15 anslået til 1,6 pct., hvilket er 0,4 pct.-enheder lavere end i perioden 1990-07. Det afspejler navnlig, at faldet i den strukturelle ledighed på næsten 5 pct.-enheder fra først i 1990'erne til 2007 ikke kan gentages. Strukturledigheden aftager som nævnt i forløbet fra godt 4 pct. i 2007 til ca. 3½ pct.

<sup>6</sup> Opgøres som summen af konjunkturrensede bidrag fra vækst i timeproduktiviteten, strukturel beskæftigelse og et skøn for den underliggende udvikling i arbejdstiden.



Dertil kommer, at væksten siden 1990 er blevet understøttet af, at den gennemsnitlige arbejdstid er steget blandt andet som følge af, at færre arbejder på nedsat tid, og fordi flere har bijob. Øget uddannelsesniveau, skattereformer og generelt gode konjunkturer kan også have trukket op i den gennemsnitlige arbejdstid. Fremadrettet indebærer de seneste overenskomster og ændringer i arbejdsstyrkens aldersfordeling et underliggende fald i arbejdstiden. Der er i forløbet forudsat en uændret arbejdstid, hvilket som nævnt skønnes at kræve yderligere reformer.

Forskellen mellem væksten i den faktiske og potentielle produktion (BNP) afspejler konjunkturernes bidrag til væksten. Samlet set over perioden 1990-07 har konjunkturerne bidraget positivt til væksten, idet den faktiske produktion er vokset mere end den potentielle produktion, jf. tabel 3.4. For perioden 2008-15 vil den faktiske produktion vokse langsommere end den potentielle. Det dækker over den lave vækst i konjunkturårene med tilpasning af aktivitetsniveauet til et normalt niveau fra og med 2012.

	1990-07	2008-12	2013-15	2008-15
<b>Årlig vækst, pct.</b>				
Vækst i produktionspotentiale	2,0	1,5	1,6	1,6
Heraf bidrag fra:				
- Timeproduktivitet	1,4	1,6	1,7	1,6
- Strukturel ledighed	0,3	0,1	0,0	0,1
- Strukturel arbejdsstyrke	0,1	-0,1	-0,1	-0,1
- Arbejdstid (strukturel)	0,2	-0,1	0,0	0,0
- Konjunktur	0,2	-0,7	0,0	-0,4
Vækst i BNP	2,2	0,8	1,6	1,1

Anm.: Væksten i timeproduktiviteten er opgjort som væksten i BNP pr. udført arbejdstime.  
Kilde: ADAM samt egne beregninger.

Den årlige vækst i produktionspotentialet frem mod 2015 antages som nævnt at være på godt 1½ pct. om året. Det forudsætter blandt andet:

- *En produktivitetsvækst, som er noget højere end gennem det seneste årti.* Den økonomiske vækst trækkes navnlig af fremgang i produktiviteten (produktionen pr. arbejdstime), som i forløbet stiger med ca. 1,6 pct. pr. år i gennemsnit. Produktiviteten i de private byerhverv antages at vokse med omkring 2 pct. om året, hvor den i gennemsnit siden 1990 er steget med knap 1½ pct. om året<sup>7</sup>. Den relativt moderate produktivitetsvækst i de seneste 10-15 år kan blandt andet afspejle, at der har været en stor fremgang i beskæftigelsen understøttet af reformer på arbejdsmarkedet. Det kan isoleret set have dæmpet produktivitetsvæksten, blandt andet

<sup>7</sup> I nationalregnskabet opgøres ikke en produktivitetsvækst for den offentlige sektor, hvor ca. 30 pct. af de beskæftigede er ansat. Beregningsteknisk er produktivitetsvæksten i den offentlige sektor derfor sat til nul.

fordi grupper, hvis løn og produktivitet er under gennemsnittet, har vundet fodfæste på arbejdsmarkedet.<sup>8</sup> Initiativerne i Globaliseringsstrategien understøtter højere produktivitet fremadrettet.

- *At der gennemføres reformer, der øger arbejdsudbuddet svarende til 20.000 flere i beskæftigelse og sikrer mod et underliggende fald i den gennemsnitlige arbejdstid.* De forudsatte reformer er tilstrækkelige til at sikre, at det samlede arbejdsudbud (renset for midlertidige konjunkturvirkninger) er omtrent uændret i forløbet frem mod 2015 på trods af, at demografien trækker ned, jf. nedenfor. De forudsatte reformer øger isoleret set det samlede arbejdsudbud med ca. 2 pct. frem mod 2015 set i forhold til et forløb uden nye initiativer – svarende til ca. 0,3 pct. pr. år. I fravær af yderligere reformer er væksten i produktionspotentialet således lavere på omkring 1¼ pct. om året.

Fremskrivningen af arbejdsstyrke og beskæftigelse frem mod 2015 tager udgangspunkt i befolkningsprognosen fra DREAM 2008 og forudsætter blandt andet:

- *Det strukturelle niveau for ledigheden forudsættes at udgøre 3½ pct. af arbejdsstyrken svarende til ca. 100.000 personer fra 2011 og frem.* Det vil sige, at ledigheden i gennemsnit henover konjunkturcyklerne de næste årtier er forudsat at udgøre 3½ pct., hvilket er lavt i forhold til andre lande og historisk.
- *Det strukturelle niveau for arbejdsstyrken aftager fra ca. 2,905 mio. i 2007 til ca. 2,880 mio. i 2015, dvs. med ca. 25.000 personer.* Fremskrivningen tager udgangspunkt i et demografisk forløb med uændrede alders-, køns- og herkomstbetingede deltagelsesfrekvenser i forhold til 2006 (korrigeret for skønnede konjunkturvirkninger). Der regnes ligeledes med en reduktion i antallet af grænsearbejdere i lyset af blandt andet reduceret aktivitet i bygge- og anlægssektoren samt en normalisering af nettoindvandringen efter et højt niveau i 2007 og 2008 forbundet med de ekstraordinært gode konjunkturer. Derudover indregnes skønnede virkninger af gennemførte reformer mv. og for større overførselsordninger inddrages oplysninger om ændrede tilgangs- og afgangsmønstre mv., jf. boks 3.1. I fremskrivningen af den strukturelle arbejdsstyrke indgår kravet om, at der frem mod 2015 gennemføres reformer, der varigt øger beskæftigelsen med ca. 20.000.
- *Allerede gennemførte reformer og beskæftigelseskravet til nye reformer modvirker dæmpningen fra demografien og muliggør uændret strukturel beskæftigelse.* Den strukturelle beskæftigelse er i forløbet omtrent den samme frem mod 2015. Det afspejler, at faldet i den strukturelle ledighed modgår den indregnede reduktion i den strukturelle arbejdsstyrke på ca. 25.000 personer over samme periode.

<sup>8</sup> På tværs af OECD-lande har der de sidste 10-15 år været tendens til, at lande der har haft høj beskæftigelsesvækst, isoleret set har haft lavere produktivitetsvækst, jf. Finansministeriet WP 18/2006: *The US as a benchmark for EU15 productivity: lessons?*

**Boks 3.1****Nogle centrale forudsætninger om arbejdsstyrke og overførselsmodtagere mv.**

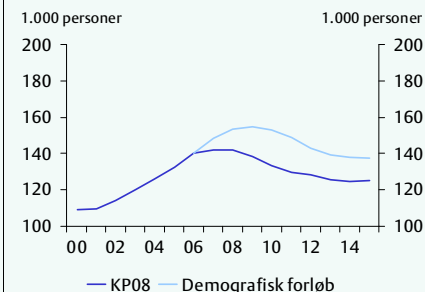
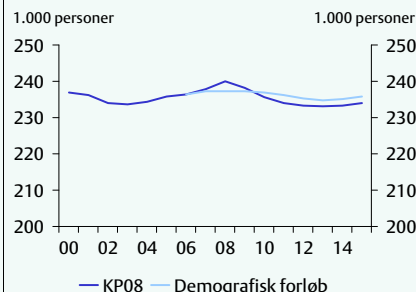
Fremskrivningen af antallet af erhvervsaktive og modtagere af overførsler tager udgangspunkt i et demografisk forløb med uændrede alders-, køns- og herkomstbetingede frekvenser fra 2006 (renset for konjunktur). Fremskrivningen af antallet af personer, der modtager efterløn og førtidspension inddrager oplysninger om alders-, køn- og herkomstfordelte tilgange mv. Der indregnes også effekter af, at uddannelsesmålsætningerne i Velfærdsaftalen og Globaliseringsstrategien indebærer en stigning i antallet af studerende, der isoleret set reducerer arbejdsstyrken frem mod 2015<sup>1</sup>. Derudover indregnes virkninger af de skøn for antal overførselsmodtagere mv., som indgår i decembervurderingen for 2008-10.

**Efterløn.** Ved uændrede alders-, køns- og herkomstbetingede efterlønsfrekvenser fra 2006 ville antallet af efterlønsmodtagere i alderen 60-64 år være steget med godt 10.000 frem mod 2008, men antallet er stort set uændret. Omtrent halvdelen af reduktionen i antal efterlønsmodtagere fra 2006 til 2008 i forhold til det demografiske forløb antages at være en konjunktur-effekt, der afspejler de ekstraordinært gode beskæftigelsesmuligheder, og som normaliseres frem mod 2015. Fra 2008 til 2015 er indregnet skønnede effekter af bl.a. Velfærdsaftalen og skattefradraget for 64-årige i medfør af Jobplanen, der tilsammen reducerer antal efterlønsmodtagere med knap 4.000 i 2015. Samlet svarer fremskrivningen omtrent til den demografiske udvikling fra 2008 til 2015, hvilket indebærer et fald på godt 15.000 efterlønsmodtagere over perioden, *jf. figur a*.

**Førtidspension.** Antallet af førtidspensionister aftager forløbet en smule fra 2006 til 2015 i fravær af nye reformer, *jf. figur b*. Forløbet er baseret på udviklingen i tilgangs- og afgangsmønstre samt skøn i Økonomisk Redegørelse mv. og skal ses i forhold til, at et demografisk forløb også peger på nogenlunde uændret antal førtidspensionister.

**SU-modtagere.** Antallet af uddannelsessøgende, der modtager SU, men ikke har studiejob ved siden af og som derfor ikke tæller med i arbejdsstyrken, stiger i forløbet med 35-40.000 frem mod 2015. Heraf følger ca. 10.000 den demografiske udvikling, mens resten afspejler målsætningerne om, at mindst 95 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse og 50 pct. en videregående uddannelse i 2015. Antallet af SU-modtagere med studiejob stiger proportionalt hermed.

**Sygedagpenge.** Antallet af sygedagpengemodtagere er steget med godt 15.000 fra 2006 til 2008. Fra 2008 til 2015 er antallet af sygedagpengemodtagere i beskæftigelsen nogenlunde uændret på baggrund af demografi samt et bidrag fra initiativerne i sygefraværshandlingsplanen.

**Figur a****Antal efterlønsmodtagere, 60-64-årige****Figur b****Antal førtidspensionister, 18-64-årige**

Anm.: I figur b er forløbet frem til 2006 baseret på RAS-data skaleret til ADAM-niveau i 2006.

1) Det øgede uddannelsesomfang øger imidlertid beskæftigelsen på længere sigt, fordi højere uddannelsesniveau typisk er forbundet med større beskæftigelsesfrekvens, *jf. Konvergensprogram 2006*.

Samlet er det lagt til grund for den mellemfristede fremskrivning, at den faktiske beskæftigelse kan falde med ca. 75.000 personer (godt 2½ pct.) fra det høje niveau i 2007 og frem til 2015, *jf. tabel 3.5 (række 6)*. Faldet afspejler, at normalisering af konjunkturerne kan reducere beskæftigelsen fra det nuværende rekordhøje niveau (*række 5*).

Den demografiske udvikling med færre i de mest erhvervsaktive aldersgrupper, flere ældre samt en voksende andel af indvandrere og efterkommere indebærer isoleret set et fald i beskæftigelsen på 35.000 personer fra 2007 og frem mod 2015, *jf. række 1*.

Det negative bidrag fra demografien skønnes til dels at blive modvirket af bedre strukturer på arbejdsmarkedet, som blandt andet afspejler allerede gennemførte reformer samt stigende uddannelsesniveau og øget gennemsnitlig opholdstid for indvandrere samt andre bidrag, der samlet forudsættes at øge beskæftigelsen med ca. 15.000 personer, *jf. række 2<sup>9</sup>*.

<b>Tabel 3.5</b>	
<b>Bidrag til ændringer i beskæftigelsen</b>	
	<b>2007-2015</b>
<b>1.000 personer</b>	
1. Demografisk bidrag <sup>1)</sup>	-35
2. Forudsat bidrag fra allerede gennemførte reformer, herunder Velfærdsaftalen <sup>2)</sup>	15
3. Krav til beskæftigelsen mv.	20
<b>4. Strukturel beskæftigelse (1+2+3)</b>	<b>0</b>
5. Konjunkturbidrag	-75
<b>6. Faktisk beskæftigelsesændring (4+5)</b>	<b>-75</b>
- heraf ændring i ledighed	20
- heraf ændring i arbejdsstyrke	-55
1) Forudsætter uændret aggregeret ledighedsprocent og uændret erhvervsfrekvens fordelt på køn, alder og herkomst fra 2006 til 2015. Der er samtidig indregnet et nettofall i bidraget fra udenlandsk arbejdskraft i forhold til det høje niveau i 2007.	
2) Endvidere indregnes et bidrag til beskæftigelsen som følge af at erhvervsfrekvenserne afhænger af uddannelsesniveaut og opholdstiden for indvandrere.	
Kilde: Egne beregninger.	

Dertil kommer kravet om nye arbejdsmarkedspolitiske initiativer, der løfter beskæftigelsen med 20.000 personer frem mod 2015 (*række 3*). Dette krav skal ses i sammenhæng med, at der allerede er indregnet betydelige bidrag fra tidligere besluttede arbejdsmarkedsreformer mv.

Samlet skønnes den strukturelle beskæftigelse dermed at være omtrent uændret fra 2007 til 2015 (*række 4*).

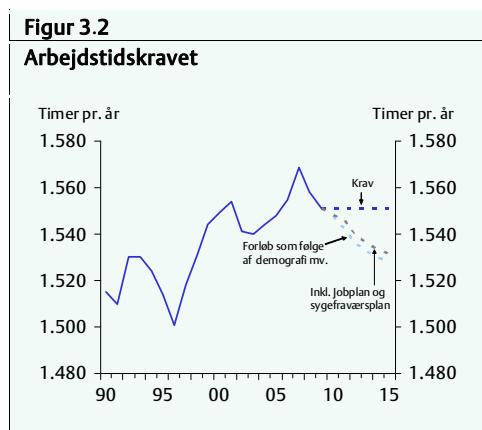
<sup>9</sup> Bidraget dækker blandt andet over en stigning i den strukturelle beskæftigelse på godt 15.000 personer, der følger af virkninger af Velfærdsaftalen fra 2006. I modsat retning trækker blandt andet virkninger af ændrede tilgangsmønstre til fortidspension, flere på sygedagpenge uden for arbejdsstyrken og en omlegning af barselsordningen.

## Arbejdstid

Den gennemsnitlige arbejdstid er som nævnt steget siden midten af 1990'erne efter et betydeligt fald i de foregående årtier.

I KP08 indebærer arbejdstidskravet, at den gennemsnitlige arbejdstid ikke falder fra 2009 til 2015, *jf. figur 3.2*. Kravet er beregnet i forhold til et forløb, der blandt andet indregner virkninger af ændringer i arbejdsstyrkens alderssammensætning mv.

Fremover kan stigningen i andelen af ældre og unge i arbejdsstyrken således bidrage til at reducere den gennemsnitlige arbejdstid, idet disse grupper i gennemsnit arbejder færre timer end midaldrende. Ved uændret arbejdstid for hver aldersgruppe mv. kan det reducere arbejdstiden med 1,1 pct. fra 2009 til 2015, *jf. tabel 3.6*.



**Tabel 3.6**

**Bidrag til ændring i den gennemsnitlige arbejdstid fra 2009 til 2015**

	2009-2015
<b>I alt (kravforløb)</b>	<b>0,0</b>
- Flere unge og ældre blandt de beskæftigede	-1,1
- Andre forhold	-1,0
- Lavere skat på arbejdsindkomst	0,3
- Jobplan og sygefraværs-handlingsplan	0,3
- Krav til arbejdstiden	1,5

Dertil kommer, at beskæftigelsens sammensætning på ordinær henholdsvis støttet beskæftigelse og en stigning i andelen af unge, der er under uddannelse med studiejob ved siden af, kan trække i retning af lavere gennemsnitlig arbejdstid (i tabellen under *andre forhold*). Personer i støttet beskæftigelse har generelt lavere arbejdstid end personer i ordinær beskæftigelse. Stigningen i antallet i støttet beskæftigelse relativt til ordinært beskæftigede i forløbet afspejler blandt andet den forudsatte normalisering af konjunkturerne, som primært vedrører den ordinære beskæftigelse, og initiativer i Velfærdsaftalen, som øger aktiveringen af ledige i jobtræning.

Skatteaftalen fra efteråret 2007, der bl.a. indeholder en nedsættelse af skat på arbejdsindkomst (*jf. kapitel 2 og KP07*) sænker den gennemsnitlige marginalsat med ca. 1¼ pct.-enhed og øger derved tilskyndelsen til at arbejde. Samlet forudsættes skatteaftalen at løfte den gennemsnitlige arbejdstid med omkring 0,3 pct.

I 2015-planen og KP07 var der indlagt et krav om, at den samlede gennemsnitlige arbejdstid ikke måtte falde fra 2009 og frem, hvilket svarede til, at den gennemsnitlige arbejdstid skulle løftes med 1,8 pct. i forhold til de beregningstekniske principper,

der indregner ændret alderssammensætning, ændret fordeling mellem støttet og ordinær beskæftigelse og skønnede virkninger af skatteaftalen mv.

Siden KP07 er besluttet hhv. en Jobplan og en sygefraværshandlingsplan. Disse tiltag øger arbejdsudbuddet primært gennem en højere gennemsnitlig arbejdstid svarende til ¼ pct.-enhed og dermed bidrager de to aftaler til at indfri en del af kravet i KP07.

Kravet om mindst uændret arbejdstid i KP08 indebærer dermed, at den gennemsnitlige arbejdstid i 2015 skal løftes med ca. 1,5 pct. for at sikre uændret gennemsnitlig arbejdstid.

### 3.4 Løn og priser

Med udgangspunkt i de seneste overenskomster og presset på arbejdsmarkedet er det i decembervurderingen forudsat, at lønstigningerne i 2008-10 ligger højere end i euroområdet, og at lønkonkurrenceevnen svækkes. Den årlige stigning i lønomkostningerne pr. ansat har siden 2000 ligget godt 1 pct. højere i gennemsnit end for euroområdet, hvilket delvist er modsvaret af en højere gennemsnitlig produktivitetsvækst i samme periode.

<b>Tabel 3.7</b>							
<b>Deflatorer og prisindeks</b>							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013-15
<b>Årlig vækst, pct.</b>							
Forbrugerprisdeflator	1,8	3,1	1,7	2,2	1,5	1,8	1,9
Forbrugerprisindeks	1,7	3,3	1,6	2,2	0,6	1,8	1,9
Forbrugerpriser, HICP	1,7	3,6	1,3	2,1	1,4	1,8	1,8
BNP-deflator	2,0	3,9	2,8	2,1	2,0	2,5	2,3
Timeløn	4,1	4,7	4,3	4,0	3,8	3,8	3,8
Lønomkostninger pr. beskæftiget (NR-baseret)	3,0	3,9	4,3	3,8	4,0	3,9	3,8
<b>Euroområdet</b>							
HICP	2,2	3,4	2,1	2,2	-	-	-
Lønomkostninger pr. beskæftiget	2,7	3,7	3,1	2,7	-	-	-

Kilde: Danmarks Statistik, EU-kommissionens efterårsprognose 2008, StrukturStatistikken samt egne beregninger.

De danske forbrugerpriser skønnes at stige med 3,3 pct. i 2008, 1,6 pct. i 2009 og 2,2 pct. i 2010, hvilket blandt andet afspejler, at de store stigninger i fødevarer- og energipriser i år dæmpes i 2009 og 2010. Derudover bidrager de høje lønstigninger til prisudviklingen, *jf. tabel 3.7*. På mellemfristet sigt udgør inflationen ca. 1¾ pct. i lyset af fastkurspolitikken og ECBs målsætning om at holde inflationen under 2 pct. årligt. BNP-deflatoren vokser mere end forbrugerpriserne, navnlig fordi deflatoren for den offentlige sektors værditilvækst vokser mere end priserne i den private sektor. Det

afspejler blandt andet, at der i nationalregnskabet som nævnt ikke opgøres produktivitetsvækst i den offentlige produktion.

Inflationen i Danmark er steget kraftigt i det seneste år. Målt ved kerneinflationen var den 0,7 pct.-enheder højere end i euroområdet i oktober. Det er ikke på længere sigt foreneligt med fastkurspolitikken. Fremadrettet ventes inflationen gradvist at blive bragt ned på samme niveau som i euroområdet, hvilket også kan bidrage til, at det nuværende rentespænd over for euroområdet kan sænkes.

Timelønnen ventes at stige med henholdsvis 4,7 pct., 4,3 pct. og 4,0 pct. i 2008-10. Det beregningstekniske forløb fra 2011 til 2015 indebærer en stigning i timelønnen på 3,8 pct. i alle år. Lønstigningerne svarer omtrent til den mellemfristede inflationsrate på ca. 1 $\frac{3}{4}$  pct. tillagt den forudsatte produktivitetsvækst i den private sektor på ca. 2 pct. pr. år.

### 3.5 Opsparing, investeringer og nettofordringer på udlandet

Investeringskvoten i den private sektor var i 2007 godt 21 pct. af BNP, hvilket var historisk højt. I konjunkturvurderingen for 2008-10 forudsættes en aftagende investeringskvote blandt andet i lyset de afdæmpede afsætningsmuligheder og vanskelige kreditvilkår. Frem mod 2015 er investeringskvoten forudsat at falde til ca. 18-19 pct. af BNP, *jf. tabel 3.8.*

<b>Tabel 3.8</b>							
<b>Betalingsbalance, nettofordringer på udlandet, opsparing og investeringer</b>							
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2012-15</b>
<b>Pct. af BNP, niveau slutår</b>							
Privat sektors investeringskvote	21,1	20,9	20,2	19,2	18,8	18,8	19,1
Privat sektors opsparingskvote	17,4	19,7	22,0	22,7	21,2	21,3	21,0
Privat finansiell opsparing	-3,7	-1,2	1,8	3,6	2,3	2,6	1,9
Offentlig finansiell opsparing	4,5	3,0	0,0	-1,2	0,3	0,1	-0,1
Betalingsbalancen	0,7	1,7	1,8	2,3	2,6	2,6	1,8
Nettofordringer på udlandet	-6,6	-10,1	-8,1	-5,5	-2,7	0,0	6,2

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

I takt med normaliseringen af konjunkturerne forudsættes den private sektors bruttoopsparing at stige fra godt 17 pct. af BNP i 2007 til ca. 21 pct. frem mod 2015. Dermed vil det nuværende finansielle opsparingsunderskud i den private sektor vendes til overskud.

Fremskrivningen indebærer fortsat, men aftagende opsparing i den offentlige sektor svarende til udviklingen i den offentlige saldo. De pæne overskud på betalingsbalancen i 2008-10 følger blandt andet af store overskud på handlen med tjenester og net-

tooverførsler af formueindkomst fra udlandet. Overskuddet på betalingsbalancen ventes at udgøre i gennemsnit 2,2 pct. af BNP i 2009-15.

Med forbehold for de ofte betydelige værdireguleringer vendes udlandsgælden på 10 pct. af BNP ved udgangen af 2008 til et nettotilgodehavende over for udlandet på ca. 6 pct. af BNP i forløbet frem mod 2015.



## 4. Udsigterne for de offentlige finanser frem til 2015

### 4.1 De offentlige finanser i hovedtræk

Vurderingen af udviklingen i de offentlige finanser er baseret på den senest offentliggjorte konjunkturvurdering i *Økonomiske Redegørelse, december 2008*, der rækker frem til 2010, og en modelbaseret opdatering af 2015-forløbet fra sidste år.

På baggrund af det opstillede samfundsøkonomiske forløb og forudsætningerne om den økonomiske politik – herunder finanslovaftalen for 2009 – er det offentlige overskud på 3,0 pct. af BNP i 2008 og omtrent balance i 2009, *jf. tabel 4.1*. I 2010 skønnes et underskud på den offentlige saldo på knap 23 mia. kr. (-1,2 pct. af BNP). Det vil være første gang siden 2003, at der er underskud på de offentlige finanser. Skønnet for 2010 er hovedsageligt baseret på beregningstekniske forudsætninger og afspejler desuden en skønnet engangsudbetaling vedr. pensionsafkastskatten på godt 15 mia. kr.<sup>1</sup>

<b>Tabel 4.1</b>								
<b>Offentlig saldo og gæld</b>								
	ESA	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015
<b>Pct. af BNP</b>								
Indtægter	ESA	54,5	53,2	51,2	51,5	52,1	51,8	51,5
- heraf skatter		48,8	47,6	45,7	46,1	46,6	46,4	46,2
Udgifter	ESA	50,0	50,2	51,2	52,8	51,8	51,7	51,6
<b>Offentlig saldo</b>								
(nationalregnskabsform)	B9	4,5	3,0	0,0	-1,2	0,3	0,1	-0,1
- heraf stat og kommuner		4,5	3,0	0,0	-1,2	0,3	0,1	-0,1
<b>Offentlig saldo</b>								
(EDP-form ekskl. ATP)	B9 EDP	4,5	3,0	0,0	-1,2	0,3	0,1	-0,1
Strukturel offentlig saldo		2,4	2,3	1,1	0,9	0,7	0,3	-0,1
<b>ØMU-gæld</b>								
		26,3	30,3	27,9	26,3	25,4	24,6	22,6
<b>Offentlig nettogæld</b>								
		-4,1	-6,9	-6,7	-5,3	-5,6	-5,9	-6,4
<b>Nettogæld i stat og kommuner</b>								
		-4,0	-6,8	-6,7	-5,3	-5,6	-5,8	-6,3

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det aftagende offentlige overskud skal desuden ses i sammenhæng med vigende konjunkturer/aktivitetsniveau, samt faldende aktiekurser og oliepris i lyset af finanskrisen. Dertil kommer et lavere personskattetryk afledt af skatteaftalen fra 2007 samt, at udgifterne til offentlig service udgør en voksende andel af BNP.

<sup>1</sup> Pensionsskatteomlægningen, der blev vedtaget i december 2007 som følge af EU-lovgivning, skønnes at forøge den offentlige sektors overførsler til husholdningerne med godt 15 mia. kr. i 2010, mens provenuet fra pensionsafkastskatten isoleret set forøges med ca. 8 mia. kr. Den offentlige saldo reduceres således netto med ca. 7 mia. kr. i 2010 som følge af omlægningen. Den strukturelle saldo er i beregningen ikke påvirket af denne engangsudgift, *jf. kapitel 2*.

Det offentlige overskud ligger i 2008 et godt stykke over den beregnede strukturelle saldo, som måler stillingen på de offentlige finanser korrigeret for konjunkturernes påvirkning og andre midlertidige forhold, jf. afsnit 4.2. I 2009 og 2010 er skønnene for den offentlige saldo derimod lavere end det beregnede strukturelle overskud.

De skønnede overskud på de offentlige finanser er behæftet med usikkerhed. Det skyldes blandt andet, at nogle ret betydelige offentlige indtægtsposter er meget følsomme over for ændringer i olieprisen og bevægelser på de finansielle markeder – herunder udviklingen i rente og aktiekurser. Det gælder blandt andet indtægterne fra Nordsøen, som afhænger af olieprisen og dollarkursen, samt pensionsafkastskatten, som opgøres efter lagerprincippet og dermed svinger meget fra år til år.

I takt med normaliseringen af aktivitetsniveauet og andre midlertidige forhold, ventes det offentlige overskud at blive reduceret til 0-1/4 pct. af BNP i 2011-2012 og omtrent balance frem mod 2015, hvor overskuddet er på -0,1 pct. af BNP.

ØMU-gælden øges i pct. af BNP fra 2007 til 2008, jf. nedenfor, og aftager derefter til 26 1/4 pct. af BNP i 2010 svarende til niveauet i 2007. Frem mod 2015 ventes ØMU-gælden at blive reduceret til 22 1/2 pct. af BNP. Det offentlige nettotilgodehavende, som også indregner de finansielle aktiver, på godt 3 1/2 pct. af BNP ved udgangen af 2007 ventes at blive øget gradvist til godt 6 1/2 pct. frem mod 2015.

Som led i Stabilitets- og Vækstpagten foretager Danmark indberetning af offentlig saldo og gæld (ØMU-gæld) til EU-Kommisionen under proceduren om uforholdsmæssigt store budgetunderskud (Excessive Deficit Procedure – forkortet EDP). Det var datagrundlaget fra *Økonomisk Redegørelse, august 2008* der lå til grund for EDP-indberetningen i oktober.

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<sup>2</sup> og en korrektion for såkaldte infrastrukturinvesteringer, der blandt andet dækker over underskuddet i Bane-Danmark.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Samlet set har disse korrektioner som nævnt kun marginal virkning på opgørelsen af den offentlige saldo. Behandlingen af swaprenter mv. og infrastrukturinvesteringer trækker i retning af et marginalt større offentligt overskud på EDP-form i 2007 (0,0-0,1 pct. af BNP), mens behandlingen af indtægter fra salg af UMTS-licenser trækker lidt i modsat retning (0,0 pct. af BNP).

Korrektionerne vedrørende swaprenter og infrastrukturinvesteringer, der øger den offentlige saldo i 2007 på EDP-form, modsvares delvist af korrektionen vedrørende UMTS-licenser. Den offentlige saldo på EDP-form er dermed kun marginalt højere end den offentlige saldo opgjort på nationalregnskabsform.

Folketinget vedtog den 10. oktober en lov om finansiel stabilitet, der blandt andet betyder, at de finansielle institutioner, der er medlem af Det Private Beredskab i Danmark, dækker simple kreditorers krav mod pengeinstitutter på indtil 35 mia. kr. Tab udover de 35 mia. kr. dækkes af staten. Pengeinstitutter, der tilslutter sig garantiordningen, skal betale en garantiprovision på i alt 15 mia. kr. fordelt over to år (fra 4. kvartal 2008 til og med 3. kvartal 2010). Derfor falder pengeinstitutternes overskud, hvilket indebærer, at selskabsskatteprovenuet isoleret set reduceres med i alt 3,8 mia. kr. I skønnet for provenuet fra selskabsskatten er der desuden taget højde for, at pengeinstitutternes finansieringsomkostninger efterhånden reduceres som følge af statsgarantien for simple kreditorer. Selve statsgarantien påvirker ikke de offentlige finanser.

#### 4.2 Strukturel saldo

I 2008 og 2009 udgør de beregnede strukturelle overskud  $2\frac{1}{4}$  pct. af BNP og godt 1 pct. af BNP, mens det strukturelle overskud i 2010 er beregnet til 0,9 pct. af BNP, *jf. tabel 4.2.*

Det strukturelle overskud forventes at aftage til  $\frac{1}{4}$  pct. af BNP i 2012 og lige knap balance frem mod 2015. Det afspejler blandt andet et forudsat fald i olie- og gasproduktionen fra 2009 til 2015 (der reducerer indtægterne fra Nordsø-aktiviteterne), stigende udgifter til folkepension som følge af et stigende antal over 65-årige samt prioriteringerne i udgifts- og skattepolitikken frem mod 2015. I modsat retning trækker de opstillede krav til beskæftigelse og arbejdstid frem mod 2015.

De beregnede strukturelle overskud på de offentlige finanser er dermed inden for det opstillede målinterval (Medium-term Objective) i 2015-planen, der tilsiger strukturelle overskud på mellem  $\frac{3}{4}$  og  $1\frac{3}{4}$  pct. af BNP frem mod 2010. I 2011-2015 skal der ifølge 2015-planen være overskud eller balance på den strukturelle offentlige saldo.

Målintervallet er her angivet for den strukturelle saldo ved fortsat suspension af indbetalinger til SP. Hvis SP-indbetalingerne genindføres, er målintervallet frem til 2010 et overskud på  $\frac{1}{2}$ - $1\frac{1}{2}$  pct. af BNP.

**Tabel 4.2**  
**Strukturel offentlig saldo**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015
<b>Pct. af BNP</b>							
1. Offentlig saldo	4,5	3,0	0,0	-1,2	0,3	0,1	-0,1
2. Korrektion for konjunkturer	-2,2	-1,7	-0,6	0,5	0,2	-	-
3. Korrektion for særlige poster i alt	0,1	1,0	1,7	1,7	0,2	-	-
<i>Heraf</i>							
Selskabsskat <sup>1)</sup>	-0,3	0,1	0,4	0,2	0,0	-	-
Pensionsafkastskat	0,7	1,0	0,8	0,3	0,1	-	-
Nettorentebetalinger	-0,2	-0,3	0,0	0,0	0,0	-	-
Nordsø-indtægter <sup>2)</sup>	-0,3	-0,5	0,4	0,2	0,1	-	-
Specielle poster <sup>3)</sup>	0,1	0,6	0,2	0,9	-0,1	-	-
4. Strukturel saldo (1.-2.-3.)	2,4	2,3	1,1	0,9	0,6	0,1	-0,1
<b>Memoposter</b>							
Outputgab	2,5	1,9	0,6	-0,7	-0,4 <sup>4)</sup>	0,0	0,0
Beskæftigelsesgab	2,6	2,9	1,6	0,0	-0,2 <sup>4)</sup>	0,0	0,0

1) Ekskl. kulbrinteskot og selskabsskat fra kulbrinteskotpligtige selskaber.  
2) Kulbrinteskot, selskabsskat fra kulbrinteskotpligtige 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 15 mia. kr. i 2010 vedrørende pensionsafkastskatten, således at denne ikke indgår i den strukturelle saldo.  
4) Det forudsættes beregningsteknisk, at outputgab og beskæftigelsesgab lukkes i 2012.  
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I både 2008 og 2009 skønnes konjunkturernes påvirkning af aktiviteten at bidrage positivt til de faktiske offentlige overskud svarende til henholdsvis 1,7 og 0,6 pct. af BNP. Høje forventede indtægter fra Nordsø-aktiviteterne bidrager til, at den faktiske saldo i 2008 overstiger det strukturelle overskud svarende til 0,5 pct. af BNP.<sup>4</sup> Indtægterne fra pensionsafkastskatten skønnes derimod at blive tæt på 0 i 2008 og 2009, og vil derfor ligge knap 1 pct. lavere end det beregnede normalniveau.<sup>5</sup>

I 2010 er outputgab negativt, og konjunkturerne bidrager dermed til, at den faktiske offentlige saldo er lavere end den strukturelle saldo i 2010. Udgifterne til den særlige engangskompensation i forbindelse med omlægningen af pensionsafkastbeskatningen indgår ikke i den strukturelle saldo.

Fra 2010 til 2012 forudsættes beregningsteknisk en normalisering af aktivitetsniveauet, så outputgab og beskæftigelsesgab er lukket i 2012-2015. Samtidig forud-

<sup>4</sup> Det trendmæssige niveau for indtægterne fra Nordsø-aktiviteterne er beregnet som det strukturelle niveau i 2015-planen, hvor målintervallet for den strukturelle saldo blev fastlagt, korrigeret for den varige virkning af ændringer i de nuværende og fremtidige provenuer siden DK2015. Den varige virkning af de ændrede provenuer er 0, og det strukturelle niveau svarer dermed til KP07.

<sup>5</sup> Normalniveauet for provenuet fra pensionsafkastskatten er beregnet til at udgøre i størrelsesordenen 1 pct. af BNP i perioden 2006-08. Der er stor usikkerhed forbundet med skøn også for i år.

sættes de midlertidige bidrag fra de særlige poster at falde bort, dvs. korrektionen bliver 0 i 2012-2015. Det betyder, at forløbet fra 2012 til 2015 er strukturelt, og at det faktiske overskud dermed antages at svare til det strukturelle overskud.

### 4.3 Finanspolitikens aktivitsvirkning

Finanspolitikken tilrettelægges efter 2015-planen, som blev fremlagt i 2007.

Baseret på finanslovaftalerne for 2009 og foreløbige skøn for de kommunale og regionale budgetter for 2009 skønnes finanspolitikens aktivitsvirkning – målt ved den såkaldte et-årige finanseffekt – til 0,4 pct. af BNP i 2009, *jf. tabel 4.3*. Den ventede aktivitsvirkning i 2009 følger navnlig af skønnet for det offentlige forbrug, skatenedsættelserne ifølge skatteaftalen for 2007 samt den kompenserende statslige skatenedsættelse i 2009 afledt af kommuneskatteforøgelsen i 2008. De direkte provenuvirkninger fra finanspolitikken er opgjort til knap 1 pct. af BNP eller ca. 16 mia. kr. Samtidig er det besluttet at videreføre suspensionen af indbetalinger til SP.

Aktivitsvirkningen af finanspolitikken i 2009 skal ses i sammenhæng med, at der i finansloven indgår initiativer, som styrker arbejdsudbuddet. Det gælder initiativerne i Jobplanen og forøgelsen af mellemskattegrænsen i 2009. Samlet skønnes Jobplanen, arbejdsmarkedsinitiativerne i Velfærdsaftalen fra 2006 samt skatteaftalen fra 2007 at kunne løfte arbejdsudbuddet med 20-25.000 personer fra 2007 og frem til 2010, set i forhold til et forløb uden de nævnte initiativer (svarende til  $\frac{3}{4}$  pct. af arbejdsstyrken). Størrelsesordenen af virkningerne og hvornår, de viser sig, er forbundet med usikkerhed.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Pct.</b>						
BNP-vækst	2,4	3,3	1,6	0,2	-0,2	0,7
Outputgab	0,3	1,5	2,5	1,9	0,6	-0,7
<b>Pct.-enheder</b>						
Ét-årig finanseffekt	0,3	0,5	-0,1	0,2	0,4	-
- ændring siden aug08	0,2	0,1	-0,2	0,1	0,1	-
Flerårig finanseffekt (siden 2002)	0,5	0,5	-0,1	0,1	0,2	-
- stedfundne renteændringer siden 2008 <sup>1)</sup>	-	-	-	-	0,4	0,9

1) Opgjort som de isolerede virkninger på BNP-væksten af renteudviklingen siden 2008.  
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Set i et flerårigt perspektiv skønnes den finanspolitik, der er ført siden 2002, samlet set at have en positiv virkning på den økonomiske *vækst* i 2009,<sup>6</sup> jf. tabel 4.3. Den førte finanspolitik siden 2002 har endvidere bidraget til at øge *niveauet* for BNP i 2009 sammenlignet med en situation, hvor der var blevet ført neutral finanspolitik. Det hænger blandt andet sammen med lempelsen af finanspolitikken afledt væksten i de offentlige forbrugsudgifter samt skattnedsættelserne i Forårspakken og skatteaftalen fra 2007.

Med baggrund i allerede gennemførte pengepolitiske lempelser i store lande og udsigt til yderligere rentefald, kan lavere renter end ventet i augustredegerølsen isoleret set løfte aktiviteten med 0,4 pct.-enheder i 2009 og 0,9 pct.-enheder i 2010 og bidrager dermed væsentligt til at understøtte efterspørgslen. Virkningen af lavere renter afhænger af, hvorvidt den finansielle uro inddæmnes, således at pengemarkedsrenterne og bankers udlånsrenter følger med ned, og at der ikke udgår en større dæmpende virkning fra strammere kreditgivning som følge af konsolideringen af banksektoren.

Virksomheden af diskretionære engangsforhold på statens DAU-saldo og de samlede offentlige finanser (nettofordringserhvervelsen) er beskrevet i *boks 4.1*.

---

<sup>6</sup> De flerårige finanseffekter tager højde for, at den førte finanspolitik i et givet år også påvirker den økonomiske aktivitet i de efterfølgende år. Den flerårige finanseffekt opgøres her som aktivitetsvirkningen af finanspolitikken siden 2002.

**Boks 4.1****Diskretionære engangsforhold i 2008 og 2009**

Med afsæt i blandt andet finansloven for 2008 og 2009 skønnes diskretionært besluttede engangsforhold mv. at reducere statens DAU-saldo med 9¾ mia. kr. i 2008, *jf. tabel a*. Navnlig kompensatio- nen i forbindelse med omlægningen af pensionsafkastskatten på 9½ mia. kr. bidrager til at reducere DAU-saldoen i 2008.

Den offentlige saldo skønnes reduceret med knap 7½ mia. kr. i 2008 som følge af diskretionært be- sluttede engangsforhold mv.

I 2009 skønnes forslag om diskretionære engangsforhold mv. at reducere statens DAU-saldo med 2½ mia. kr., hvilket navnlig kan henføres til tilsagn om medfinansiering af den fremtidige nedlukning af aktiviteterne i Nordsøen.

Frigivelsen af den obligatoriske statslige opsparing og afsættelse af et-årige puljer på finansloven for 2009 er de væsentligste årsager til reduktionen af den offentlige saldo på knap 2 mia. kr. i 2009 som følge af diskretionære engangsforhold.

**Tabel a****Diskretionære engangsforhold i 2008 og 2009**

	DAU-saldo	Off.saldo
<b>Mia. kr.</b>		
Udlodninger fra IØ og IFU	0,9	-
Ekstraordinære udbytter	0,4	0,6
Salg af ejendomme og grunde	0,2	0,2
Midlertidig obligatorisk statslig opsparing	0,8	0,8
Udskydelse af statslige projekter	0,5	0,5
Kapitalindsud i Danmarks Grundforskningsfond	-3,0	-
Kompensation ifm. omlægning af pensionsafkastskatten	-9,5	-9,5
<b>2008 i alt</b>	<b>-9,7</b>	<b>-7,4</b>
Omlægning af statslige aktiver	2,0	-
Udlodninger fra IØ og IFU	0,4	-
Midlertidig obligatorisk statslig opsparing	-0,9	-0,9
Udskydelse af statslige projekter	0,1	0,1
Et-årige puljer	-1,0	-0,8
Nedlæggelse af Fiskeribanken	0,2	-
Tilsagn vedr. nedlukning af aktiviteter i Nordsøen	-3,0	-
Kompensation ifm. omlægning af pensionsafkastskatten	-0,3	-0,3
<b>2009 i alt</b>	<b>-2,5</b>	<b>-1,9</b>

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

Kilde: Budgetoversigt 4, december 2008.

**4.4 De offentlige indtægter**

De samlede offentlige indtægter ventes at falde fra 54½ pct. af BNP i 2007 til 51½ pct. af BNP i 2010. Fra 2010 til 2012 øges de offentlige indtægter igen svagt, hvorefter indtægterne frem mod 2015 falder til niveauet i 2010 (opgjort i pct. af BNP), *jf.*

tabel 4.4. Samlet set falder de offentlige indtægter således med ca. 3 pct. af BNP fra 2007 til 2015.

<b>Tabel 4.4</b>								
<b>Sammensætning af de offentlige finanser</b>								
	ESA	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015
<b>Pct. af BNP</b>								
Offentlig saldo (NR-form)	B9	4,5	3,0	0,0	-1,2	0,3	0,1	-0,1
Offentlige udgifter		50,0	50,2	51,2	52,8	51,8	51,7	51,6
- Primære udgifter		48,0	48,5	49,3	50,9	50,0	50,1	50,4
- Offentligt forbrug	P3	26,0	26,2	27,0	27,2	27,3	27,2	27,1
- Offentlige investeringer		1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9
- Indkomstoverførsler	D62	15,3	15,0	15,3	15,8	15,8	15,9	16,3
- Subsidier	D3	2,3	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4
- Øvrige primære udgifter		2,8	3,3	2,9	3,6	2,7	2,7	2,7
- Renteudgifter	D41	2,0	1,7	2,0	1,9	1,8	1,7	1,2
Offentlige indtægter		54,5	53,2	51,2	51,5	52,1	51,8	51,5
- Skatter (skattetryk)		48,8	47,6	45,7	46,1	46,6	46,4	46,2
- Personskatter mv. <sup>1)</sup>		21,4	21,1	20,3	20,2	20,6	20,6	20,3
- heraf ejendomsværdiskat		0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
- Arbejdsmarkedsbidrag		4,5	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
- Pensionsafkastskat		0,3	0,0	0,1	0,6	0,7	0,8	1,0
- Selskabsskatter		3,6	3,3	2,4	2,6	2,8	2,8	2,8
- Moms		10,4	10,3	10,3	10,2	10,1	10,0	10,0
- Ejendomsskat (grundskyld mv.)		1,1	1,2	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3
- Afgifter		6,5	6,1	5,9	5,7	5,6	5,4	5,2
- Sociale bidrag		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9
- Renteindtægter	D41	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4
- Øvrige indtægter		4,2	4,2	4,0	3,9	4,0	4,0	3,9

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Faldet i de offentlige indtægters andel af BNP fra 2007 til 2015 afspejler hovedsageligt en reduktion i skatternes andel af BNP med ca. 2½ pct.-enheder.

Faldet i skattetrykket skal blandt andet ses i lyset af lavere personskatter afledt af skatteaftalen fra 2007. Hertil kommer en reduktion af indtægterne fra selskabsskatterne afledt blandt andet af et forudsat fald i olieprisen. I modsat retning trækker en normalisering af provenuet fra pensionsafkastskat efter ret lavt provenu i 2007 og ca. nul i 2008-09. Fra 2010 og frem mod 2015 vokser provenuet fra pensionsafkastskat til 1 pct. af BNP, afledt af blandt andet voksende pensionsformuer i pct. af BNP.

Derudover bidrager nominalprincippet i skattestoppet til en underliggende reduktion af skattetrykket. Effekten dæmpes af indekseringen af energifgifterne. Men aftagen-



de energiforbrug i pct. af BNP, som følge af den teknologiske udvikling, og initiativerne i Energiaftalen 2008 mv., reducerer indtægterne fra energiafgifter i pct. af BNP.

#### 4.5 De offentlige udgifter

De offentlige udgifters andel af BNP skønnes at stige fra 50,0 pct. af BNP i 2007 til 52,8 pct. af BNP i 2010, hvorefter de offentlige udgifter i 2012 forudsættes at falde til 51,7 pct. af BNP. Stigningen fra 2007 til 2010 afspejler navnlig tiltagende primære udgifter, mens renteudgifterne reduceres som følge af den forventede gældsnedbringelse. Den store stigning i de primære udgifter fra 2009 til 2010 skal blandt andet ses i lyset af engangskompensationen vedrørende pensionsafkastskat på godt 15 mia. kr. Fra 2010 og frem mod 2015 reduceres de primære udgifters andel af BNP svarende til ½ pct. af BNP.

Samlet øges udgifternes andel af BNP i fremskrivningen med ca. 1½ pct. af BNP fra 2007 til 2015, *jf. tabel 4.4*. De væsentligste årsager hertil er den forudsatte normalisering af aktivitetsniveauet samt voksende udgifter til offentlig service og folkepension.

I KP08 er der forudsat en *real* vækst i udgifterne til offentlig service mv. (offentligt forbrug) på 1,6 pct. i 2008, 1,2 pct. i 2009 og 1 pct. om året i 2010-2012 (inkl. globaliseringspuljen) og ¾ pct. om året i 2013-2015. En væsentlig del af de fremtidige udgiftsrammer er på forhånd disponeret til blandt andet kvalitetsreformen samt målsætningerne om, at flere unge skal gennemføre en uddannelse, og at de offentlige forskningsudgifter hæves til 1 pct. af BNP fra 2010. Samtidig ventes sundhedsudgifterne fortsat at lægge beslag på en stor del af vækstrammen. Udgifter til nye initiativer må derfor i vidt omfang findes ved bedre prioriteringer inden for de opstillede vækstrammer.

Det seneste kvartalsvise nationalregnskab afspejler et relativt lavt offentligt forbrug i årets første tre kvartaler i forhold til skønnet for hele året 2008. Det afspejler bl.a., at væksten i de nominelle forbrugsudgifter i nationalregnskabet er noget mindre end den vækstramme, som er aftalt bl.a. med kommuner og regioner. Som det tidligere har været tilfældet, blandt andet i 2006, vurderes opgørelsen af det offentlige forbrug i det kvartalsvise nationalregnskab at være forbundet med betydelig usikkerhed, og andre kilder, herunder de ministerielle rammedegørelser for 2008 og en status for det forventede kommunale regnskab for 2008, tillægges derfor større vægt i den samlede vurdering af forløbet i det offentlige forbrug i 2008.

Realvæksten i 2009 skønnes til 1,2 pct. inklusive 0,2 pct.-enheder fra frigivelsen af den statslige opsparing, der isoleret set reducerede forbrugsvæksten i 2008. Realvæksten i 2009 afspejler blandt andet et særligt løft i ressourcerne til borgernær service, som er aftalt med kommuner og regioner. Dertil kommer afsættelsen af yderligere midler fra globaliseringspuljen til forskning og uddannelse samt midler fra kvalitetspuljen til serviceområderne i kommuner og regioner.

I 2010 forudsættes som i KP07 en realvækst i det offentlige forbrug på 1 pct.

I forhold til finanspolitikens holdbarhed og pres på beskatningen er det udviklingen i de *nominelle* udgifter i forhold til skattegrundlaget, der er afgørende. Rammen for realvæksten i udgifterne til offentlig service mv. svarer til en nominal vækst på omkring 4 pct. om året i gennemsnit fra 2009 til 2015. Med en nominal vækst på ca. 4 pct. om året vil udgifterne til offentlig service mv. (det offentlige forbrug) udgøre en nogenlunde uændret eller svagt stigende andel af konjunkturrenset BNP fra 2009 til 2015.

Fra 2007 til 2010 stiger forbrugstrykket med knap 1¼ pct.-enhed, blandt andet afledt af en gennemsnitlig realvækst i de offentlige serviceudgifter på 1,3 pct. i 2007-2010 og en høj vækst i deflatoren for offentligt forbrug i 2009 (4¼ pct.). Fra 2010 til 2015 forudsættes beregningsteknisk en normalisering af aktivitetsniveauet, som sammen med en gennemsnitlig realvækst i udgifterne til offentlig service mv. på 1 pct. om året i 2010-2012 og ¾ pct. om året i 2013-2015 indebærer, at de offentlige serviceudgifers andel af BNP falder svagt til 27,1 pct. i 2015.

2015-planen fastlægger et mellemfristet pejlemærke for udviklingen i de offentlige serviceudgifter, der maksimalt kan udgøre 26½ pct. af konjunkturrenset BNP i 2015, *jf. figur 4.1a*. Udgiftsrammen kan blandt andet ses i lyset af et stigende demografisk træk på offentlige serviceydelser, herunder som følge af flere ældre. Fremskrivningen i KP08 indebærer, at de offentlige forbrugsudgifter kan udgøre godt 27 pct. i 2015, dvs. godt ½ pct. af BNP mere end pejlemærket i 2015-planen. En del afspejler Danmarks Statistiks revision af historiske nationalregnskabstal for BNP-niveauet frem til 2007, som indebærer en forøgelse af udgifternes andel af BNP på ca. 0,3 pct.-enheder i forhold til KP07, der ikke påvirker holdbarheden<sup>7</sup>. Forøgelsen afspejler derudover højere offentlig pris- og lønvækst i 2008 og i prognosen for 2009 og 2010 med baggrund i overenskomstaftalerne. De offentlige overenskomster indgået i 2008 indebærer en samlet lønramme for 2008-10 på 12,8 pct. og overstiger dermed de 11 pct., der i 2007 var indregnet i 2015-planen.<sup>8</sup> Derimod er realvæksten i det offentlige forbrug i 2008-10 på linje med det forudsatte.

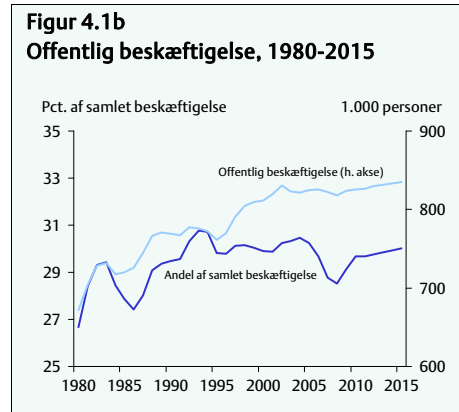
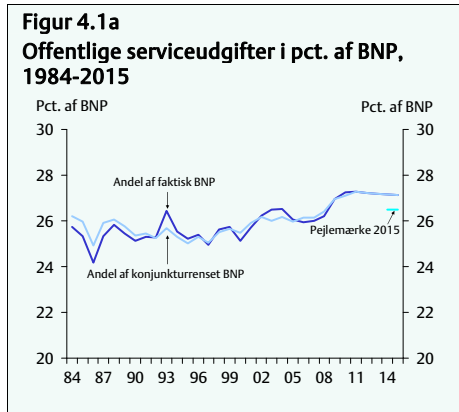
I henhold til 2015-planen indebærer det høje udgiftsniveau ”en forpligtelse til at genoverveje prioriteringerne i den økonomiske politik med henblik på at bringe udgifterne på linje med pejlemærket”. Der tages nærmere stilling til, hvordan den forøgede udgiftsandel skal håndteres, når der er større klarhed over det videre konjunkturforløb, herunder konsekvenserne af finanskrisen, og pejlemærket i 2015 er således fastholdt, *jf. også kapitel 1*. Det høje udgiftsniveau (det højeste siden 1983) understreger, at det er centralt at overholde de reale forbrugsrammer, herunder at budgetterne overholdes i regioner og kommuner. Desuden skal det højere udgiftsniveau ses i sammenhæng med, at den

<sup>7</sup> En nedrevision af nominelt BNP i de historiske år, der er udgangspunkt for fremskrivningen, hæver isoleret set både udgifter og indtægters andel af BNP (for givne indtægter og udgifter i mia. kr.) og påvirker dermed som udgangspunkt hverken den strukturelle saldo eller holdbarhedsindikatoren.

<sup>8</sup> Lønrammen i de offentlige overenskomster skal ses i lyset af høje private lønstigninger i disse år med baggrund i det pressede arbejdsmarked og rekrutteringsudfordringer både i den private og den offentlige sektor. De private lønstigninger er også opjusteret siden KP07.

samlede finanspolitiske holdbarhed og saldoen frem mod 2015 overordnet er på linje med det hidtil forudsatte.

De overordnede finanspolitiske prioriteringer er dermed ikke ændret i KP08, hvor der bl.a. er forudsat stort set samme realvækst i det offentlige forbrug frem mod 2015 som i KP07. Dertil kommer, at den udgiftspolitiske prioritering skærpes ved, at det demografiske træk på offentlig service frem mod 2015 er opjusteret, så det i forløbet vokser med ca. 1/2 pct. mere end i KP07<sup>9</sup>.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udviklingen i den offentlige beskæftigelse frem mod 2015 vil afhænge af, hvordan ressourcerne til offentlig service bliver disponeret mellem offentlig beskæftigelse og køb af varer og tjenester (netto) fra den private sektor. Det afhænger blandt andet af den lokale prioritering i de enkelte statslige, regionale og kommunale enheder. Der er ikke en selvstændig målsætning for den offentlige beskæftigelse i 2015-planen (lige som der heller ikke var det i den tidligere 2010-plan).

Med baggrund i blandt andet den forudsatte realvækst i ressourcerne er det antaget, at den offentlige beskæftigelse udgør 30 pct. af den samlede beskæftigelse i 2015, dvs. samme andel som i 2005 (hvor konjunkturerne påvirkning af den samlede beskæftigelse var nogenlunde neutral), *jf. figur 4.1b*. Forløbet indebærer beregningsteknisk en stigning i den offentlige beskæftigelse fra ca. 824.000 i 2009 til ca. 835.000 offentligt ansatte i 2015, dvs. en stigning på 11.000 personer eller ca. 1,3 pct.

Indkomstoverførslernes andel af BNP er ret afhængig af konjunkturerne. Som følge af normaliseringen af aktivitetsniveauet og øgede udgifter til folkepension og SU forudsættes indkomstoverførslerne at stige med 1 pct.-enhed i perioden fra 2007 til 2015.

<sup>9</sup> Det øgede demografiske træk svarer ved samme udvikling i udgifterne *pr. bruger* som i KP07 til, at det offentlige forbrug er godt 0,1 pct. af BNP højere i 2015. Opjusteringen af det demografiske træk følger af et øget antal børn i den opdaterede befolkningsfremskrivning, *jf. DREAM2008*.

Kravene til beskæftigelse og arbejdstid i 2015-fremskrivningen reducerer isoleret set de offentlige forbrugsudgifter med ca. ½ pct. af BNP – på grund af et højere BNP-niveau i 2015 – og overførselsudgifterne med knap ½ pct. af BNP frem mod 2015 på grund af et højere BNP-niveau og reducerede overførselsudgifter.

#### 4.6 Saldoen for de offentlige delsektorer

Der ventes aftagende overskud på statens finanser frem mod 2010, mens kommunernes saldo antages at udvise balance i fremskrivningsperioden, *jf. tabel 4.5*. Statens saldo (nettofordringserhvervelsen) aftager fra 4,7 pct. af BNP i 2007 til -1,2 pct. af BNP i 2010. Det skønnede underskud i 2010 er som nævnt baseret på beregnings-tekniske forudsætninger og afspejler herudover den tidligere nævnte engangskom-pensation vedrørende pensionsafkastskat på godt 15 mia. kr.

<b>Tabel 4.5</b>								
<b>Offentlig saldo – fordelt på delsektorer</b>								
	ESA	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015
<b>Pct. af BNP</b>								
Offentlig saldo	S13	4,5	3,0	0,0	-1,2	0,3	0,1	-0,1
Heraf:								
Staten	S1311	4,7	3,0	0,0	-1,2	0,3	0,1	-0,1
Kommuner	S1313	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde	S1314	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 i perioden 2008-2015.  
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I takt med normaliseringen af aktivitetsniveauet og andre midlertidige forhold, ventes overskuddet på statens finanser at udvise omtrent balance frem mod 2015 (-0,1 pct. af BNP).

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 skattestoppet, der gælder for henholdsvis kommuner og regioner under ét.<sup>10</sup>

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 2007 (offentliggjort 17. oktober 2008) indebar et nationalregnskabsmæssigt underskud i kommunerne (nettofordringserhvervelse) på 3,4 mia. kr. svarende til 0,2 pct. af BNP. I fordelingen af det

<sup>10</sup> Som følge af kommunalreformen var der af hensyn til den samfundsøkonomiske styring og overholdelsen af skattestoppet undtagelsesvist fastsat et loft for skatteprocenten i hver enkelt kommune i 2006 og 2007.

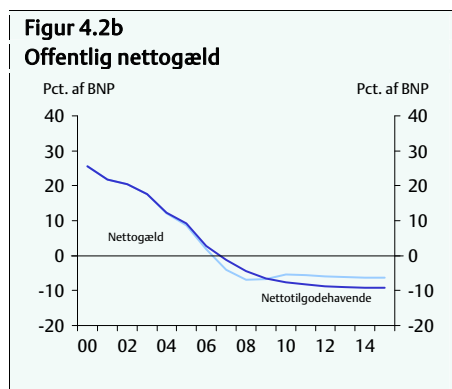
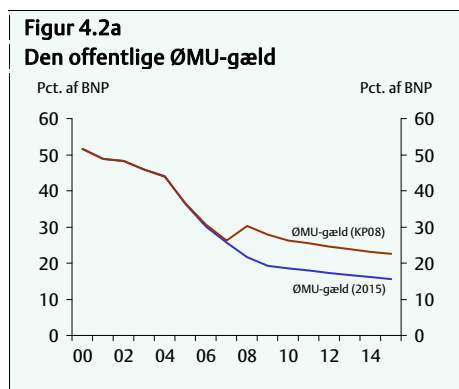
offentlige overskud på delsektorer i tabel 4.5 er antaget, at kommunernes saldo er i balance fra 2008.

De *socialle 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 2007-2015.

#### 4.7 Den offentlige gæld

På baggrund af den skønnede udvikling i de offentlige finanser ventes en lidt langsommere gældsnedbringelse de næste år. ØMU-gælden skønnes således at øges i pct. af BNP fra 2007 til 2008, og aftager derefter til 26¼ pct. af BNP i 2010 svarende til niveauet i 2007. Fremskrivningen indebærer herefter, at ØMU-gælden falder til ca. 22½ pct. af BNP i 2015, *jf. tabel 4.6*.

<b>Tabel 4.6</b>								
<b>Den offentlige ØMU-gæld</b>								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015	2007-15
<b>Pct. af BNP</b>								
ØMU-gæld (niveau i slutår)	26,3	30,3	27,9	26,3	25,4	24,6	22,6	
Ændring i gældskvoten		4,0	-2,4	-1,6	-0,9	-0,8	-0,5	-3,7
<b>Bidrag til ændring i gældskvoten:</b>								
- Stat og kommuners primære saldo		-2,4	0,2	1,5	0,0	0,3	0,8	1,3
- Renteudgifter (netto)		-0,6	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,7	-3,5
- Nominel BNP-vækst		-1,2	-0,7	-0,8	-1,0	-1,0	-0,9	-7,5
- Finansielle forhold mv. <sup>1)</sup>		8,2	-1,6	-2,1	0,4	0,3	0,3	5,9
<p>1) 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.</p> <p>Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.</p>								



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Samlet set forudsættes ØMU-gælden nedbragt med ca. 3¾ pct. af BNP fra 2007 til 2015.

Den forudsatte udvikling i stat og kommuners primære saldo bidrager samlet set til en stigning i ØMU-gælden på ca. 1¼ pct. af BNP fra 2007 til 2015, mens stat og kommuners nettorenteindtægter i samme periode kummuleret udgør 3½ pct. af BNP, jf. tabel 4.6.

Væksten i nominal BNP bidrager til en reduktion af ØMU-gælden på ca. 7½ pct.-enheder, når gælden måles som andel af BNP.

Endelig medfører finansielle forhold mv. – der blandt andet afspejler emissionskurs-tab, 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. 6 pct. af BNP fra 2007 til 2015.

For at forbedre den danske pensionssektors muligheder for risikoafdækning i danske kroner åbnedes i november 2008 en 30-årig dansk statsobligation. Provenuet fra den statslige låntagning er placeret på statens konto i Danmarks Nationalbank. Den større udstedelse af statsobligationer påvirker ØMU-gælden i 2008 i opadgående retning, idet statens passiver øges. Det tilsvarende større indestående på statens konto påvirker ikke ØMU-gælden, idet aktiver ikke modregnes i opgørelsen (bortset fra statsobligationer holdt af offentlige delsektorer).

Dertil kommer en omlægning af midlerne i Den Sociale Pensionsfond (DSP). Som led i statsgældspolitikken er reglementet for DSP justeret med henblik på at udvide muligheden for placeringer i blandt andet realkreditobligationer. Justeringen har blandt andet til formål at give staten mulighed for via DSP at afdække statens renterisiko i forbindelse med finansieringen af de almene boliger. Ved at staten låner og

investerer i samme obligationer, afdækkes statens renterisiko, dvs. at eventuelle højere renteudgifter modsvares af højere renteindtægter.

Sammen med de skønnede mindre overskud på den offentlige saldo betyder det, at der sker en langsommere nedbringelse af ØMU-gælden end forudsat i KP07.

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 aktiebesiddelser.<sup>11</sup>

I 2000 udgjorde den offentlige nettogæld 25<sup>3</sup>/<sub>4</sub> pct. af BNP. Ved udgangen af 2007 var den offentlige nettogæld vendt til et nettotilgodehavende på ca. 4 pct. af BNP, *jf. tabel 4.7*. Saldoudviklingen indebærer, at der opbygges et offentligt nettotilgodehavende på knap 6<sup>1</sup>/<sub>2</sub> pct. af BNP frem mod 2015. De senere års gunstige betingelser i form af relativt høje Nordsø-provenuier og forholdsvis mange i de mest erhvervsaktive aldre udnyttes dermed til opsparing, så der er plads til at finansiere mulige merudgifter, når årgangene på pension er relativt store.

	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015
<b>Pct. af BNP</b>								
ØMU-gæld	51,5	26,3	30,3	27,9	26,3	25,4	24,6	22,6
Offentlig nettogæld <sup>1)</sup>	25,7	-4,1	-6,9	-6,7	-5,3	-5,6	-5,9	-6,4
Nettogæld i stat og kommuner <sup>2)</sup>	26,8	-4,0	-6,8	-6,7	-5,3	-5,6	-5,8	-6,3
1)	For perioden 2009-15 beregningsteknisk fremskrevet på baggrund af udviklingen i den samlede offentlige saldo.							
2)	For perioden 2009-15 beregningsteknisk fremskrevet på baggrund af udviklingen i stat og kommuners saldo.							
Kilde:	Danmarks Statistik og egne beregninger.							

Formuen i de sociale kasser og fonde (dvs. A-kasser og Lønmodtagernes Garanti-fond) udgør omkring 0,1-0,2 pct. af BNP i årene 2007-2008. Det betyder, at der kun er en marginal forskel på nationalregnskabets opgørelse af den samlede offentlige nettogæld og nettogælden i stat og kommuner. Det er nettogælden, der indgår i opgørelsen af den finanspolitiske holdbarhed.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Den offentlige nettogæld er (i modsætning til ØMU-gælden) opgjort til markedsværdi. Udviklingen i nettogælden følger i udgangspunktet den offentlige saldo (nettofordringserhvervelsen), men påvirkes også af kursreguleringer.

<sup>12</sup> Nettogælden er definitionsmessigt afstemt med nettofordringserhvervelsen i nationalregnskabet.

#### 4.8 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 – herunder fokus på finanspolitikens aktivitetsvirkning målt ved finanseffekten – og en holdbar udvikling i de offentlige finanser i langsigtet perspektiv samt strukturelle overskud eller balance hele vejen til 2015, *jf. kapitel 2.*
- *Udgiftspolitik:* Vækstrammen for de reale udgifter til offentlig service mv. – det offentlige forbrug – følger 2015-planen. Planen indeholder som nævnt et pejlemærke for de nominelle offentlige forbrugsudgifter på 26½ pct. af konjunktur-  
renset BNP i 2015.
- *Skattepolitik:* Skattestopet er omdrejningspunktet for skattepolitikken. Skattekommissionen, der blev nedsat januar 2008 med det formål at komme med forslag til en skattereform, afslutter deres arbejde i februar 2009, *jf. kapitel 2.*

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 budgetter, der opgøres efter andre regnskabsprincipper, afgrænsninger mv. end nationalregnskabet. For at kunne forholde den konkrete og planlagte budgetlægning til de overordnede finanspolitiske målsætninger udarbejder Danmarks Statistik en detaljeret opgørelse af de offentlige budgetter på nationalregnskabsform.

#### 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 det reale offentlige forbrug på udgiftsområder, herunder på de kommunale områder. På baggrund heraf udmeldes der udgiftsrammer på de enkelte ministerområder.

Inden for ministerområdet foretager ressortministerierne en fordeling af rammerne på styrelser og institutioner mv., der så har til opgave at udarbejde et budget indenfor den tildelte ramme. Finanslovsforslaget bygges herefter op ved en samling af de enkelte delbidrag fra ministerierne.

En del af det statslige omkostningsbudget er rammestyret. Det drejer sig om de statslige driftsudgifter samt visse tilskud. Rammestyningen indebærer, at de enkelte ministerier har en betydelig frihed til at foretage omfordelinger indenfor den fastsatte udgiftsramme. Rammestyningen omfatter ikke konjunkturafhængige udgifter, lov-  
bundne indkomstoverførsler, renter af statsgælden og EU-bidraget.

I juni måned 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 som helhed. Aftalen er ikke juridisk bindende.

Rammerne for aftalesystemet for den kommunale økonomi er i foråret 2008 blevet justeret, så budgetsamarbejdet i højere grad sikrer, at de kommunale budgetter under ét ligger inden for skatkestoppets rammet og de indgåede aftaler med regeringen, *jf. afsnit 4.5*.

Regeringen fremsætter dernæst forslag til finanslov for det kommende finansår i august.<sup>13</sup> 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 f.eks. i de konjunkturbestemte udgifter. I løbet af finansåret udarbejder ministerierne 2-3 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. 4 måneder efter det pågældende finansårs udløb.

---

<sup>13</sup> Finansåret følger kalenderåret.



## 5. Langsigtet fremskrivning og holdbarhed

### 5.1 Principper for fremskrivning og virkninger af tilbagetrækningsreformen

Den langsigtede fremskrivning, der ligger til grund for Konvergensprogram 2008, afspejler overordnet uændrede strukturer i økonomien fra 2015 og uændret økonomisk politik. Heri indgår effekten af allerede besluttede politiske initiativer, som rækker langt frem i tid. Forløbet indregner således initiativerne i Velfærdsaftalen (herunder navnlig tilbagetrækningsreformen med virkning fra 2019), Kvalitetsfonden til 2018 og målsætningerne i energi- og klimastrategierne frem til 2020 og derefter.

Der er ikke taget politisk stilling til den finanspolitiske prioritering efter 2015.

Finanspolitisk holdbarhed indebærer, at de udgifts- og skatteprioriteringer mv., der er besluttet frem mod 2015, 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 konsistentstjek af, om den samlede planlagte politik frem mod 2015 også kan videreføres efter 2015 ved uændret beskatning, offentlige servicestandarder mv. De principper, der lægges til grund efter 2015, afspejler dermed overordnet en fremskrivning af strukturerne i økonomien, som de ser ud i 2015, og ikke en egentlig prognose.

De *beregningstekniske principper*, der anvendes i forløbet efter 2015 er følgende:

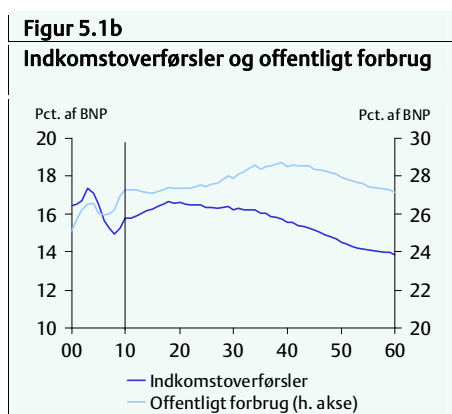
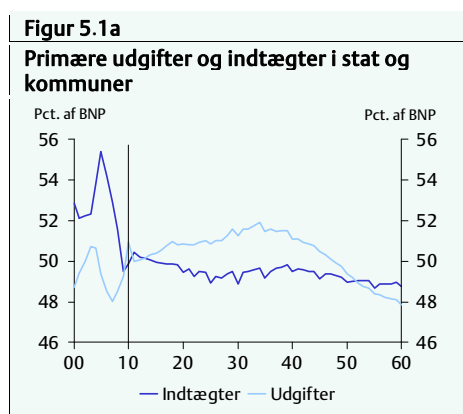
- De nominelle udgifter til offentligt forbrug fremskrives ud fra et princip om, at udgifterne *pr. bruger* følger lønudviklingen og brugergrundlaget følger det beregnede demografiske træk på de offentlige ydelser. De offentlige lønninger vokser i takt med de private lønninger, og det offentlige nettovarekøb er en fast andel af forbrugsudgifterne. Principperne betyder, at antallet af (privat og offentligt) ansatte *pr. bruger* af de offentligt finansierede ydelser kan være konstant i fremskrivningen.
- Offentlige overførsler reguleres med lønstigningen i den private sektor, således at kompensationsgraderne 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. 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 de skønnede virkninger af de initiativer i Velfærdsaftalen, der rækker ud over 2015. Det vedrører primært tilbagetrækningsreformen, herunder den aftalte indeksering af efterløns- og folkepensionsalderen.
- 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 2018, hvor midlerne i kvalitetsfonden påregnes at være fuldt udmøntet.

- Offentlige subsidier og overførsler (netto) til udlandet udgør en konstant andel af BNP.
- Uændret skattebelastning. Det vil sige, at skatte- og afgiftssatser i procent fastholdes, og punktafgifter mv. i kronebeløb beregningsteknisk antages at stige med prisudviklingen.
- Provenuet fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen tager udgangspunkt i Energistyrelsens langsigtede prognose for produktionen af olie og gas, mens olieprisforudsætningerne på længere sigt er fra det Internationale Energi Agenturs fremskrivning fra 2007.
- Der er indregnet et fald i energiintensiteter i forbrug og produktion. Hertil kommer de skønnede virkninger på finanserne af klima- og energistrategierne, der rækker frem mod 2025. Det vedrører navnlig lavere afgiftsprovener som følge af lavere forbrug af afgiftsbelagte fossile brændstoffer.

Udviklingen i de primære indtægter og udgifter i pct. af BNP efter 2015 påvirkes – ud over Velfærdsaftalen – hovedsageligt af demografisk betingede stigninger i udgifterne til sundhed og ældreplejeydelser, stigende skatteprovener fra private pensionsordninger og faldende indtægter fra Nordsø-aktiviteterne i takt med, at olie- og gasreserverne forudsættes udtømt, *jf. figur 5.1-2.*

De primære indtægter er forholdsvist konstante i pct. af BNP i forløbet efter 2015, mens de primære udgifter vokser som andel af BNP frem mod 2030-40 og aftager efterfølgende, *jf. figur 5.1a.*

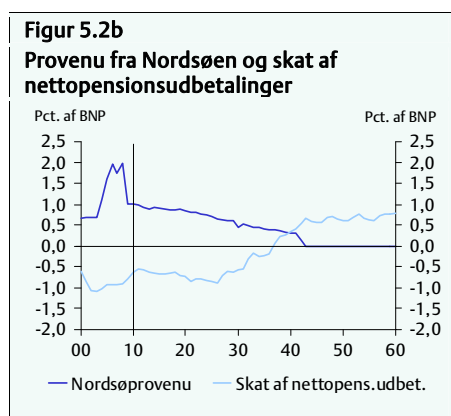
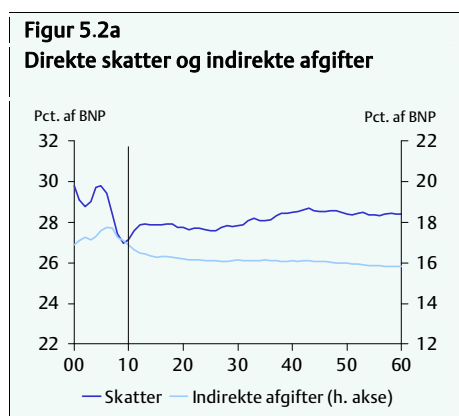


Kilde: Danmarks Statistisk og egne beregninger

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 2015 til omkring 2040, hvor ældreårgange-

ne er størst i forhold de mest erhvervsaktive aldersgrupper, *jf. figur 5.1b*. Derefter aftager forbrugsudgifternes andel af BNP igen, navnlig som følge af den fortsatte levetidsindeksering af aldersgrænserne for efterløn og folkepension, der øger arbejdsstyrken og dermed BNP (uden at påvirke forbrugsudgifterne i forløbet). Samtidig bliver ældreårgangene ifølge befolkningsprognosen relativt mindre efter 2040.

Udgifterne til overførsler stiger som andel af BNP frem mod omkring 2019, hvor tilbagetrækningsreformen i Velfærdsaftalen begynder at få virkning, *jf. figur 5.1b*. I takt med, at den besluttede forhøjelse af efterlønsalderen og folkepensionsalderen med 2 år får virkning (i 2019-22 for efterlønsalderen og 2024-27 for folkepensionsalderen) og at indekseringen af aldersgrænserne træder i kraft (fra 2025 for efterlønsalderen og 2030 for folkepensionsalderen), aftager overførselsudgifternes andel af BNP i forløbet. Det afspejler navnlig lavere udgifter til folkepension på sigt, idet forøgelsen af pensionsalderen i takt med levetiden 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.



Anm.: De direkte skatter i figur 5.1a omfatter ikke selskabsskatter fra kulbrinteskattepligtige selskaber. Der er vist 3 års glidende gennemsnit på de indirekte skatter i figur 5.2a samt nettopensionsudbetalingerne i figur 5.2b.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Provenuet fra direkte skatter (ekskl. selskabsskatter fra kulbrinteskattepligtige selskaber) er relativt konstant i pct. af BNP fra 2015 til omkring 2030, og begynder at tiltage derefter, *jf. figur 5.2a*. Stigningen i skatternes andel af BNP efter 2030 i forløbet afspejler navnlig virkningen af stigende (netto-)pensionsudbetalinger i takt med modningen af arbejdsmarkedspensionerne, der kommer til beskattning, *jf. figur 5.2b*. Nordsøindtægterne aftager i pct. af BNP frem mod 2040 i takt med, at olie- og gasressourcerne udtømmes. Efter omkring 2040 er der ikke indregnet provenu fra

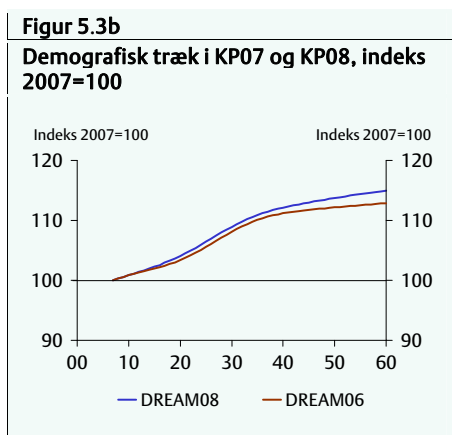
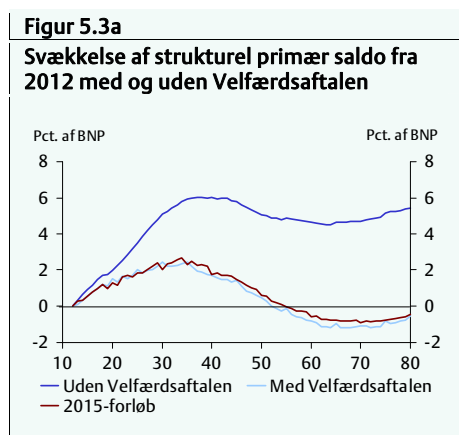
Nordsøbeskatningen, hvilket skal ses i lyset af forudsat udtømning af olie- og gasreserverne.

Provenuet fra indirekte afgifter – der falder frem mod 2015 som andel af BNP bl.a. som følge af nominalprincippet i skattestoppet og Energifaltens målsætning om reduceret energiforbrug i bl.a. 2011 – fortsætter med at aftage derefter. Det skyldes bl.a. aftagende energiforbrug i pct. af BNP samt øget andel af vedvarende energi, der reducerer provenuet fra energiafgifter. Energiintensiteterne falder også efter 2025, *jf. bilag 3.*

### Virkninger af tilbagetrækningsreformen i Velfærdsaftalen

Velfærdsaftalen, der blev vedtaget i 2006, har skabt øget sikkerhed for, at der ikke opstår store ubalancer på de offentlige finanser på længere sigt, når levetiden stiger, og der bliver flere ældre, *jf. KP06 og KP07.*

I fravær af initiativerne i Velfærdsaftalen ville den strukturelle primære saldo for stat og kommuner blive svækket med op mod 6 pct. af BNP efter 2012 (det år hvor konjunkturerne antages at være neutrale), *jf. figur 5.3a.* Det afspejler primært større pensionsudgifter og lavere beskæftigelse i fravær af Velfærdsaftalen. Initiativerne i Velfærdsaftalen – herunder navnlig tilbagetrækningsreformen – reducerer i forløbet svækkelsen af den primære saldo til godt 2 pct. af BNP fra 2012 til 2035 og medfører sammen med blandt andet relativt mindre ældreårge, at den primære saldo derefter styrkes i forløbet.



Kilde: Egne beregninger

I forløbet er den seneste befolkningsprognose fra DREAM 2008 lagt til grund. I forhold til den befolkningsprognose, der blev benyttet i KP07, er befolkningsprognosen stort set uændret for så vidt angår udviklingen i levetid. Derimod indebærer prognosen et højere fødselstal, der i de kommende år medfører flere børn og unge, og på

længere sigt en større arbejdsstyrke og befolkning. Den større befolkning indebærer et øget demografisk træk på det offentlige forbrug, *jf. figur 5.3b*.

Stigningen i levetiden i den anvendte prognose er på linje med andre institutioners vurderinger, herunder fx Danmarks Statistik, FN og den prognose, der indgår i EU-kommissionens vurdering af holdbarhed (*The Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union, European Commission, 2006*).

Med Velfærdsaftalen er der i al væsentlighed taget hånd om den del af de langsigtede finanspolitiske udfordringer, der knytter sig til, at stigende levetid nærmest automatisk ville føre til flere år på efterløn eller folkepension. Velfærdsaftalen afhjælper også en del af udfordringerne med stigende udgifter til sundhed og ældrepleje i og med, at Velfærdsaftalen løfter beskæftigelsen, BNP og skattegrundlaget. Der er dog fortsat et bidrag til forværring af de offentlige finanser fra større udgifter til sundhed og ældrepleje som følge af den højere levetid frem mod 2025, *jf. KP07*.

Godt fire femtedele af den forværring af de offentlige finanser, som længere levetid for 60-årige fra og med i dag isoleret set kan føre med sig, skønnes at blive modgået af levetidsindekseringen af aldersgrænserne i pensionssystemet i takt med den stigende levetid og bedre sundhedstilstand, *jf. KP07*. Dertil kommer virkningen af den forøgelse af efterløns- og folkepensionsalderen med 2 år, der indtræder i 2019-22 henholdsvis 2024-27. Denne forøgelse på 2 år er uafhængig af den fremadrettede udvikling i levetiden, og kan blandt andet ses i lyset af den stigning i levetiden for 60-årige, der er indtrådt siden omkring 1995.

## 5.2 Finanspolitisk holdbarhed og krav til offentlige overskud

Et centralt pejlemærke er at sikre en holdbar finanspolitik givet de opstillede beregningsforudsætninger omkring rente, levetid mv. Det vil som nævnt sige, at finanspolitikken – og herunder skatteniveauet – kan videreføres efter 2015, uden at stat og kommuners nettogæld vokser ukontrolleret.

Fokus på finanspolitisk holdbarhed kan ses som en test af, om finanspolitikken hænger sammen over tid, så der med de opstillede forudsætninger ikke optræder større strammingsbehov på længere sigt. De konkrete regneregler efter 2015 er således ikke finanspolitiske mål. Der er ikke taget politisk stilling til prioriteringen efter 2015.

I *tabel 5.1* er det anskueliggjort, at finanspolitikken – med de opstillede forudsætninger – i store træk opfylder kravet om finanspolitisk holdbarhed.

Opgørelsen i *tabel 5.1* viser grundlæggende, at overskuddet på stat og kommuners strukturelle primære saldo i 2007 svarer til det, der skal til for at finansiere rentebyr-

den på den offentlige nettogæld – som aktuelt er ca. 0<sup>1</sup> – og de fremtidige nettoforpligtelser, som (med Velfærdsaftalen og uden senere ændringer i den forudsatte politik mv.) kan henføres til aldring af befolkningen mv.<sup>2</sup>

<b>Tabel 5.1</b>	
<b>Finanspolitisk holdbarhed opgjort i 2007</b>	
	<b>Annuitet</b>
<b>Pct. af BNP</b>	
1. Stat og kommuners strukturelle primære saldo	3,0
2. Bidrag fra nettotilgodehavende i stat og kommuner	0,0
3. Bidrag fra fremtidige merudgifter (strukturelt), netto	-3,1
4. Holdbarhedsindikator (1-2-3)	-0,1

Kilde: Egne beregninger.

I 2007 skønnes overskuddet på den strukturelle primære saldo for stat og kommuner at udgøre 3,0 pct. af BNP, *jf. tabel 5.1 (række 1)*. Dette overskud – som er rensset for konjunkturernes virkning på de offentlige finanser – kan opfattes som den opsparring, som skal medgå til at finansiere rentebyrden af den offentlige nettogæld og stigende fremtidige nettoforpligtelser for den offentlige sektor.

Statens og kommunernes nettogæld/nettotilgodehavende er omtrent nul i 2007, hvorfor rentebyrden på nettogælden er 0,0 pct. af BNP, *jf. tabel 5.1 (række 2)*. Rentebyrden består af den del af renteudgifterne, der ikke udhules af BNP-væksten. En rentebyrde kræver finansiering for at undgå, at gælden stiger som andel af BNP.

Ved at forløbet for den strukturelle primære saldo set i forhold til udgangsåret omregnes til en fast årlig ydelse (annuitet) kan den langsigtede stigning i staten og kommunernes finansielle nettoforpligtelser omregnes til med en varig merudgift (netto) på 3,1 pct. af BNP, *jf. tabel 5.1 (række 3)*<sup>3</sup>.

Samlet set er den finanspolitiske holdbarhedsindikator derfor -0,1 pct. af BNP.

<sup>1</sup> Primo 2007 udgør nettogælden 1¼ af BNP. Ultimo 2007 var nettogælden vendt til et nettotilgodehavende på godt 4 pct. af BNP. Nettorenteindtægterne udgjorde -0,4 pct. af BNP i 2007, dvs. de opgjorte renteudgifter oversteg renteindtægterne med ca. 0,4 pct. af BNP.

<sup>2</sup> Den beregnede holdbarhedsindikator svarer principielt til s2-indikatoren i EU-kommissionens holdbarhedsberegninger, men med Finansministeriets beregningsmodel og -principper. Finansministeriets beregningsprincipper afviger fra de anvendte i *The Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union, European Commission, 2006* på en række punkter. Det gælder primært: a) beregningen af den strukturelle saldo i udgangsåret 2007 er baseret på Finansministeriets metode, der blandt andet korrigerer for midlertidigt høje indtægter fra pensionsafkastskat og Nordsoaktiviteterne (korrektioner for særlige poster, som tilsammen udgør -0,5 pct. af BNP i 2007, *jf. kapitel 4*); b) indregner Velfærdsaftalen, som er besluttet politik; c) tager højde for skatteindtægter fra stigende fremtidige pensionsudbetalinger; d) anvender DREAMs befolkningsprognose (i stedet for EU's prognose); og e) indregner en anden renteforudsætning på sigt. Derudover er der forskelle med hensyn til fx tidshorisonten for beregningerne, de anvendte begreber for gæld og primær saldo mv.

<sup>3</sup> Den *faktiske* primære saldo svækkes med 5 pct. af BNP omregnet til varig virkning. Omtrent halvdelen afspejler den forudsatte normalisering af konjunkturerne og bortfald af andre midlertidige bidrag til saldooverskuddet i dag. Andre midlertidige forhold dækker over bidrag til den primære saldo, der kan henføres til indtægtsposter, som til dels fluktuere ganske meget fra år til år, herunder selskabsskat, pensionsafkastbeskatning mv.



## Bilag 1. Sammenligning med Konvergensprogram 2007

### A1.1 Ændringer i BNP-vækst og offentlige finanser siden KP07

I KP08 forventes samlet set en lavere BNP-vækst i årene 2007-09 og en højere BNP-vækst i 2010-12 sammenholdt med KP07, jf. tabel A1.1. Forløbet i KP08 afspejler blandt andet de svækkede vækstudsigter på kort sigt i både ind- og udland, herunder som følge af den finansielle uro. Dertil kommer i 2011-12 den forudsatte konjunktturnormalisering, som blandt andet understøttes af det forventede opsving i udlandet og lave renter i 2009-10.

<b>Tabel A1.1</b>							
<b>Sammenligning med KP07</b>							
	ESA	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>BNP-vækst (pct.)</b>		B1* <sup>g</sup>					
Konvergensprogram 2007		2,0	1,3	1,1	0,5	1,1	1,4
Konvergensprogram 2008		1,6	0,2	-0,2	0,7	1,9	1,7
Forskel		-0,3	-1,1	-1,2	0,2	0,8	0,3
<b>Outputgab (pct. af BNP)</b>							
Konvergensprogram 2007		2,1	1,8	1,0	0,5	0,0	0,0
Konvergensprogram 2008		2,5	1,9	0,6	-0,7	-0,4	0,0
Forskel		0,4	0,1	-0,4	-1,2	-0,4	0,0
<b>Offentlig saldo (pct. af BNP)<sup>1)</sup></b>		EDP B.9					
Konvergensprogram 2007		3,8	3,0	2,0	1,2	0,8	0,7
Konvergensprogram 2008		4,5 <sup>2)</sup>	3,0	0,0	-1,2	0,3	0,1
Forskel		0,7	0,0	-2,0	-2,4	-0,5	-0,6
<b>Offentlig ØMU-gæld (pct. af BNP)<sup>3)</sup></b>							
Konvergensprogram 2007		25,6	21,6	19,2	18,6	18,0	17,3
Konvergensprogram 2008		26,3	30,3	27,9	26,3	25,4	24,6
Forskel		0,7	8,6	8,7	7,7	7,4	7,3
<b>Offentligt nettotilgodehavende (pct. af BNP)</b>							
Konvergensprogram 2007		1,2	4,3	6,5	7,6	8,2	8,7
Konvergensprogram 2008		4,1	6,9	6,7	5,3	5,6	5,9
Forskel		2,9	2,6	0,2	-2,3	-2,6	-2,8

1) Ekskl. ATP.  
 2) Danmarks Statistiks seneste EDP-indberetning i oktober, der var baseret på Økonomisk Redegørelse, august 2008, viste et overskud (opgjort på EDP-form) på 4,9 pct.  
 3) Opgjort uden fradrag for ATP's beholdning af statsobligationer.  
 Kilde: Egne beregninger.

Det offentlige overskud – på EDP-form – er foreløbig opgjort til 4,5 pct. af BNP i 2007, mens der i KP07 skønnedes et overskud på 3,8 pct. af BNP.<sup>1</sup> Styrkelsen af de offentlige finanser i 2007 skal blandt andet ses i sammenhæng med større offentlige indtægter fra selskabsskat og personskat.

Overskuddet på de offentlige finanser i 2008 på ca. 3 pct. af BNP er stort set som forventet i KP07, men der ventes nu balance i 2009, og skønnene for de offentlige finanser i 2009-10 er markant lavere end ventet i KP07. Det kan blandt andet henføres til lavere indtægter fra pensionsafkastskat og selskabsskat. Hertil kommer højere udgifter til offentligt forbrug, jf. kapitel 4.

Det lavere og i 2009-2010 negative outputgab bidrager til, at den offentlige saldo i 2009-11 er lavere end forudsat i KP07.

Samlet set medfører forløbet i KP08 en mindre reduktion af ØMU-gælden (opgjort i pct. af BNP) frem mod 2012. I KP08 reduceres ØMU-gælden således med ca. 1<sup>3</sup>/<sub>4</sub> pct. af BNP i perioden 2007-12, mens gældskvoten i KP07 blev reduceret med ca. 8<sup>1</sup>/<sub>4</sub> pct. af BNP i samme periode.

Det afspejler dels de lavere overskud frem mod 2012, men også at gælden øges med ca. 4 pct. af BNP fra 2007 til 2008, selv om der i 2008 skønnes et overskud på den offentlige saldo på ca. 3 pct. af BNP. Stigningen i ØMU-gælden fra 2007 til 2008 skal ses i lyset af, at der i november 2008 blev åbnet en 30-årig statsobligation for at forbedre den danske pensionssektors muligheder for risikoafdækning i danske kroner. Den større udstedelse af statsobligationer påvirker ØMU-gælden i opadgående retning, idet statens passiver herved bliver større. Det tilsvarende større indestående på statens konto påvirker ikke ØMU-gælden, idet aktiver ikke modregnes i opgørelsen (bortset fra statsobligationer holdt af offentlige delsektorer).

Det offentlige nettotilgodehavende i 2007 på ca. 4 pct. af BNP øges i KP08 med ca. 1<sup>3</sup>/<sub>4</sub> pct. af BNP frem mod 2012. Opbygningen af det offentlige nettotilgodehavende forudsættes dermed – ligesom nedbringelsen af ØMU-gælden – at ske i et langsommere tempo end forudsat i KP07, hvor opbygningen af det offentlige nettotilgodehavende fra 2007 til 2012 udgjorde ca. 7<sup>1</sup>/<sub>2</sub> pct. af BNP.

I forhold til fremskrivningen i KP07 er der til KP08 inddraget ny information på en række områder. De nye forudsætninger i KP08 omfatter blandt andet en ny konjunkturvurdering, en ny opdateret befolkningsprognose og indregning af Jobaftale 2008, Sygefraværshandlingsplan samt Energiaftale 2008. Virkningerne på holdbarhedsindikatoren af reviderede beregningsforudsætninger mv. er beskrevet i kapitel 1.

---

<sup>1</sup> Danmarks Statistiks seneste EDP-indberetning i oktober 2008, der var baseret på *Økonomisk Redegørelse, august 2008*, viste et overskud (opgjort på EDP-form) på 4,9 pct.

## Bilag 2. Følsomhedsanalyse

### A2.1 Konjunkturmæssige risici

Konvergensprogrammet 2008 (KP08) indebærer lav vækst i 2008 – 10, således at outputgabet er negativt i 2010. For årene efter forudsættes BNP-væksten at være tilstrækkelig til, at outputgab og ledighedsgab igen lukkes frem mod 2012. Udviklingen i ledigheden bidrager til, at løninflationen aftager fra 2008 til 2011. Fra 2012 forudsættes konjunkturneutral eller strukturel vækst i konvergensprogrammet.

Der er usædvanlig stor usikkerhed om den realøkonomiske udviklingen de næste par år. Det afspejler blandt andet risikoen for fortsat finansiell uro og strammere kreditvilkår i lyset af bankernes konsolideringsbehov, som kan modvirke de positive virkninger på efterspørgslen, som normalt kommer fra lavere pengepolitiske renter. Fortsatte spændinger i det finansielle system kan således gøre det sværere at finde finansiering for ellers velfungerende og kreditværdige virksomheder og husholdninger, samtidig med at tendensen til fald i boligpriserne kan forstærkes. Fortsatte spændinger kan endvidere begrænse mulighederne for at sænke det danske rentespænd. Derudover er der generelt betydelig usikkerhed om dybden og varigheden af den internationale lavkonjunktur og virkningen af de mange initiativer, som er ved at blive implementeret, eller som er under planlægning i mange lande.

Der er derfor beregnet mulige virkninger på blandt andet de offentlige finanser af henholdsvis lavere og højere udenlandsk vækst, samt lavere danske og udenlandske renter henholdsvis højere dansk rentespænd.

I KP08 forudsættes væksten på eksportmarkederne at være svagt negativ i 2009, hvorefter væksten tager til frem mod 2011, hvor der forudsættes trendvækst på eksportmarkederne. I *tabel A2.1* illustreres eksportmarkedsforudsætningernes betydning for KP08-forløbet i to alternative forløb.

<b>Tabel A2.1</b>			
<b>Alternative forløb: Udlandsvækst</b>			
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>KP08-forløb</b>			
Real BNP-vækst	-0,2	0,7	1,9
Ledighed pct. af arbejdsstyrken	2,4	3,4	3,7
Offentlig saldo, pct. af BNP	0,0	-1,2	0,3
ØMU-gæld, pct. af BNP	27,9	26,3	25,4
<b>Lavere udlandsvækst</b>			
Real BNP-vækst	-0,4	0,5	2,0
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	2,4	3,6	3,9
Offentlig saldo, pct. af BNP	-0,1	-1,5	0,0
ØMU-gæld, pct. af BNP	28,1	26,8	26,2
<b>Højere udlandsvækst</b>			
Real BNP-vækst	0,0	1,0	1,6
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	2,3	3,2	3,5
Offentlig saldo, pct. af BNP	0,1	-1,0	0,4
ØMU-gæld, pct. af BNP	27,8	25,8	24,9
Kilde: Egne ADAM-beregninger.			

I forløbet med lavere udlandsvækst antages, at væksten på eksportmarkederne i 2009 og 2010 ligger 1 pct. point under eksportmarkedsvæksten i KP08, hvorefter væksten gradvist tilpasses til trendvækst i 2012. I dette forløb øges ledigheden og BNP-væksten svækkes i forhold til KP08. Den offentlige saldo svækkes med 0,1 pct. af BNP i 2009 og 0,3 pct. i 2010 og 2011. Den strukturelle saldo er som udgangspunkt ikke påvirket, og ændringer i den offentlige saldo afspejler derfor alene effekten fra automatiske stabilisatorer.

Forløbet med en mildere afmatning af eksportmarkederne tager udgangspunkt i, at eksportmarkedsvæksten ligger 1 pct. point højere i 2009 og 2010 end i KP08. I forløbet med høj eksportmarkedsvækst er BNP-væksten højere end forudsat i KP08 i 2009 og 2010, mens BNP-væksten i 2011 svarer til trend BNP-væksten. De offentlige finanser styrkes med 0,1 pct. af BNP i 2009 og 0,2 pct. i 2010.

Renteudviklingen er særligt usikker. Eksempelvis vil en mere negativ europæisk konjunkturudvikling kunne føre til rentesænkninger i euroområdet udover det forudsatte, og fortsat uro på de finansielle markeder vil kunne medføre at Nationalbanken må øge rentespændet til eurolandene for at sikre fastkurspolitikken.

<b>Tabel A2.2</b>			
<b>Alternative forløb: Renteforudsætninger</b>			
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>KP08-forløb</b>			
Real BNP-vækst	-0,2	0,7	1,9
Offentlig saldo, pct. af BNP	0,0	-1,2	0,3
Offentlig primær saldo, pct. af BNP	0,2	-1,0	0,4
ØMU-gæld, pct. af BNP	27,9	26,3	25,4
<b>Lavere rente (i euroområdet og DK)</b>			
Real BNP-vækst	0,0	1,2	1,9
Offentlig saldo, pct. af BNP	0,1	-0,9	0,4
Offentlig primær saldo, pct. af BNP	0,4	-0,7	0,6
ØMU-gæld, pct. af BNP	27,8	25,7	24,8
<b>Højere rente (Øget rentespænd)</b>			
Real BNP-vækst	-0,4	0,4	2,2
Offentlig saldo, pct. af BNP	-0,1	-1,5	0,3
Offentlig primær saldo, pct. af BNP	0,1	-1,3	0,5
ØMU-gæld, pct. af BNP	28,1	26,7	25,7
Kilde: Egne ADAM-beregninger.			

I tabel A2.2 vises i to forløb, hvordan alternative forudsætninger om renteutviklingen isoleret set påvirker KP08-forløbet.

I scenariet med lav rente antages, at yderligere pengepolitiske tiltag i form af udenlandske rentesænkninger på ½ pct. point er nødvendige for at sikre den forudsatte udenlandske aktivitet i 2009 og 2010. Endvidere antages, at rentespændet er uændret. I dette forløb øges den indenlandske aktivitet og den offentlige saldo forbedres med 0,1 pct. af BNP i 2009 og 0,3 pct. i 2010. Virkningen af lavere pengepolitiske renter afhænger som nævnt af, at konsolidering af banksektoren ikke fører til strammere kreditgivning og større spænd mellem bankrenterne og Nationalbankens renter end forudsat.

I det forløb, hvor det forudsættes, at Nationalbanken må sikre fastkurspolitikken via øget rentespænd, er det antaget, at det danske rentespænd midlertidigt øges med ½ pct. point i 2009. Den indenlandske renteforhøjelse medfører lavere BNP-vækst, højere ledighed og en forværring af den offentlige saldo på 0,3 pct. af BNP i 2010 i forhold til KP08-forløbet.

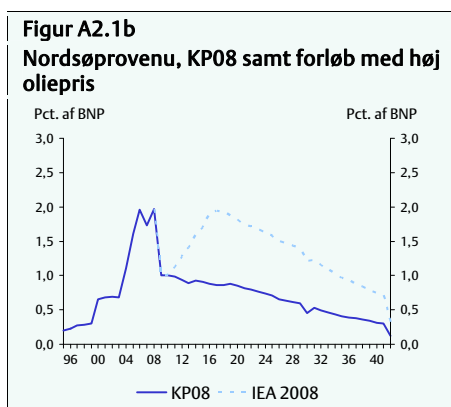
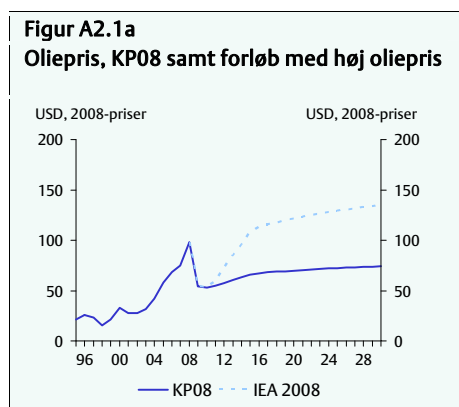
## **A2.2 Forløb med høj oliepris (IEA2008) – langsigtede virkninger**

I det centrale KP08-forløb er der forudsat en oliepris på 55 \$ pr. tønde i 2009-10 (løbende priser), og med baggrund i Det Internationale Energiagenturs fremskrivning fra 2007 antages olieprisen at stige gradvist til 66 \$ pr. tønde i 2015 (2008-priser). Frem mod 2030 forudsættes prisen i lyset af blandt andet øget efterspørgsel

og langsigtet knaphed at nå 74 \$ pr. tønde. Forløbet ligger over den aktuelle spotpris på omkring 40-50 \$ pr. tønde.

Det Internationale Energi Agentur (IEA) har i november 2008 udgivet en ny prognose, hvor skønnet for den reale råoliepris i 2015 er opjusteret til 108 \$ pr. tønde, mens skønnet for 2030 er opjusteret til 135 \$ pr. tønde (2008-priser). Det svarer til en opjustering på henholdsvis ca. 60 og 80 pct. i forhold til IEAs prognose fra 2007, *jf. figur A2.1a*. IEAs 2008-prognose skal ses i lyset af, at olieprisen har været meget volatil i de senere år og blandt andet toppede i sommeren 2008 på 145 \$ pr. tønde.

På baggrund af det store fald i olieprisen siden sommeren 2008 og de aktuelle spotpriser på omkring 40-50 \$ pr. tønde, er det af forsigtighedshensyn valgt at lægge IEA-prognosen fra 2007 til grund for det centrale KP08-forløb. I det følgende ansueliggøres effekten på de offentlige finanser af et forløb, hvor olieprisen følger IEA's prognose fra 2008.



Kilde: IEA2008, Skatteministeriet samt egne beregninger.

Indregnes den nye prognose fra IEA2008 i KP08-forløbet, øges indtægterne fra Nordsøen betragteligt ifølge foreløbige og ret grove skøn, *jf. figur A2.1b*. Der er ikke indregnet ændringer i produktionsprognosen som følge af den højere oliepris og heller ikke at øgede investeringer kan medføre større afskrivninger og trække i retning af lavere skattebetalinger.

Holdbarhedsindikatoren styrkes med det indregnede Nordsøprovenu med ca. 0,2 pct. af BNP og udgør dermed ca. 0,1 pct. af BNP. Den strukturelle offentlige saldo i 2015 forbedres til 0,2 pct. af BNP, *jf. tabel A2.3*. I forløbet er indregnet, at højere oliepriser isoleret set øger tilskyndelsen til effektiv energianvendelse, og derigennem reducerer provenuet fra energiafgifterne. Desuden er der indregnet lavere omkostninger i forbindelse med opfyldelse af reduktionsmål for CO<sub>2</sub>-udledningerne i de ikke-kvotebelagte sektorer.

<b>Tabel A2.3</b>		
<b>KP08-forløb og forløb med højere oliepris som IEA08</b>		
	<b>KP08</b>	<b>KP08 inkl. IEA2008</b>
<b>Pct. af BNP</b>		
Finanspolitisk holdbarhedsindikator	-0,1	0,1
Strukturel saldo i 2015	-0,1	0,2

Kilde: Finansministeriets beregninger.

En højere oliepris vil medføre højere energipriser og som følge heraf et lavere energiforbrug. I forløbet falder energiforbruget med ca. 9 pct. fra 2006 til 2020 med den høje oliepris, hvilket er ca. 5 pct.-enheder mere end i KP08-forløbet. Det yderligere fald i energiforbruget ift. KP08-forløbet medfører, at provenuet fra energiafgifterne falder yderligere. Beregningen af energiforbruget i forløbet med høj oliepris tager udgangspunkt i Energistyrelsens fremskrivning fra juli 2008, hvor der er regnet på et forløb med en oliepris på 100 \$. I forhold til Energistyrelsens fremskrivning er der korrigeret for forskellen i olieprisen ift. IEAs 2008-prognose.

Endeligt vil en højere oliepris medføre et fald i den relative pris på vedvarende energi, herunder biomasse og vindmøller. Dette vil medføre en stigning i andelen af vedvarende energi ift. KP08-forløbet og dermed fortrænges fossile brændsler. Dette fører til et fald i CO<sub>2</sub>-udledningerne, hvilket medfører lavere omkostninger til de beregningsteknisk forudsatte køb af CO<sub>2</sub>-kreditter til at opfylde målet om en 20 pct. reduktion af CO<sub>2</sub>-udledningerne i de ikke-kvotebelagte sektorer fra 2005 til 2020, *jf. bilag 3.*

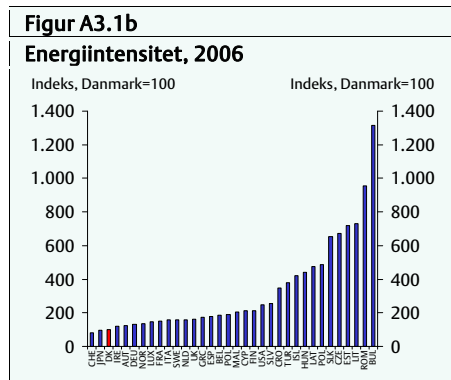
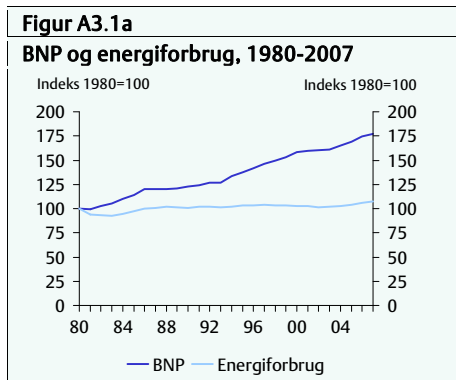




## Bilag 3. Energi og klima

### A3.1 Indledning

Gennem de sidste 25 år har energiforbruget holdt sig stort set konstant sideløbende med, at produktionen (BNP) er vokset med ca. 75 pct., *jf. figur A3.1a*. Baggrunden for denne udvikling er en løbende forbedring af energieffektiviteten, dels som følge af den teknologiske udvikling og dels som følge af energipolitikken, der blandt andet igennem afgifter på energiforbruget har øget tilskyndelsen til effektiv energianvendelse. Blandt andet som en følge af energipolitikken, er Danmark i dag et af de mest energieffektive lande i verden, *jf. figur A3.1b*.



Anm.: Energiintensiteten er defineret som energiforbruget divideret med BNP, købekraftskorrigeret.

Kilde: ADAM, Energistyrelsen og Eurostat

Danmark har fastsat ambitiøse målsætninger for energi- og klimapolitikken. Et langsigtet mål er således, at Danmark skal være helt uafhængig af fossile brændsler som olie, kul og gas. Som et skridt på vejen er det i Energifaen fra februar 2008 aftalt, at:

- Bruttoenergiforbruget<sup>1</sup> skal falde med i alt 4 pct. frem til 2020 i forhold til 2006. Frem til 2011 er målsætningen, at bruttoenergiforbruget falder med 2 pct. i forhold til 2006. Dette svarer til et fald fra 863 Petajoule (PJ) i 2006 til 846 PJ i 2011 og 828 PJ i 2020.
- Målsætningen for VE-andelen<sup>2</sup> af bruttoenergiforbruget er 20 pct. i 2011.

Som en del af aftalen er der blandt andet også vedtaget afgiftsfritagelse af elbiler frem til 2012 samt en afgiftsomlægning, der sikrer, at CO<sub>2</sub>-afgiften for aktiviteter uden for kvotesystemet generelt svarer til den forventede CO<sub>2</sub>-kvotepris. Kvotepriisen for

<sup>1</sup> Bruttoenergiforbruget svarer til det faktiske energiforbrug (inkl. konverterings- og transmissionstab) korrigeret for udenrigshandel med el.

<sup>2</sup> Vedvarende energi

2008-2012 anslås til 150 kr. pr. ton, *jf. Energiaftalen*. Desuden forhøjes de årlige målsætninger for energibesparelser til 1,5 pct. af det endelige energiforbrug<sup>3</sup> svarende til 10,3 PJ årligt mod de tidligere målsætninger om reduktion på 7,5 PJ årligt frem mod 2013 og 5,5 PJ herefter.

For at opfylde denne besparelsesmålsætning forhøjes blandt andet energiselskabernes forpligtelser med hensyn til besparelser fra knap 3 PJ årligt til 5,4 PJ fra 2010. Derudover bidrager en stramning af bygningsreglementet, som indebærer at energiforbruget i nye bygninger skal være reduceret med mindst 75 pct. senest i 2020 (med delmål i hhv. 2010 og 2015). Endelig er der i Energiaftalen afsat midler til oplysningskampagner, som også skal bidrage til at opfylde besparelsesmålsætningen.

Frem mod 2013 forudsættes målsætningen om årlige energibesparelser på 1,5 pct. opfyldt som følge af energiselskabernes forpligtelser, oplysningskampagner samt stramning af kravene i bygningsreglementet. For perioden efter 2013 forventes der at være et behov for nye initiativer til at opfylde besparelsesmålsætningen. Den centrale energisparemålsætning knytter sig til faldet i bruttoenergiforbruget i forhold til 2006-niveauet, mens de øvrige energibesparelsesmålsætninger ses i forhold til et hypotetisk forløb, som også indregner øget energieffektivitet som følge af teknologiske fremskridt, og energibesparelserne i et givet år antages at have gradvis aftagende effekt i de efterfølgende år<sup>4</sup>.

Derudover vil der også blive fastlagt målsætninger på EU-niveau. EU-kommissionens udspil til klima- og energipakke, som forventes vedtaget i december 2008, indeholder et forslag for Danmark om, at VE-andelen af det *endelige* energiforbrug skal udgøre 30 pct. i 2020<sup>5</sup>. Derudover er der i EU-kommissionens udspil lagt op til et krav om, at Danmark skal reducere udledningen af CO<sub>2</sub> i ikke-kvotebelagte sektorer med 20 pct. i 2020 i forhold til 2005.

I beregningerne i *KP08* er der indregnet provenueffekter som følge af Energiaftalen fra februar 2008 samt de nævnte internationale målsætninger på området. Der er ikke indregnet omkostninger ved på sigt at gøre Danmark fossilfrit. Den offentlige saldo påvirkes primært af energi- og klimapolitikken igennem lavere provenu fra energifgifter. Afgiftsprovenuet falder, fordi såvel det lavere energiforbrug som den højere VE-andel vil føre til en mindre anvendelse af fossile brændsler, der generelt er pålagt højere afgifter end andet forbrug. Beregningerne i *KP08* vedrører alene skøn for virkningerne på de offentlige finanser af energi- og klimamålsætninger mv. - dvs. der er ikke tale om skøn for de samlede samfundsøkonomiske fordele og ulemper eller gevinster i øvrigt af energi- og klimainsatsen.

<sup>3</sup> Det endelige energiforbrug svarer til bruttoenergiforbruget fratrukket konverteringstab samt energiforbrug vedrørende udvinding af energi samt raffinering. Dermed svarer det endelige energiforbrug til energiforbruget leveret til slutbrugerne i erhverv og husholdninger.

<sup>4</sup> Det vil efterfølgende være forbundet med usikkerhed at vurdere, i hvor høj grad besparelsesmålsætningerne har haft den forudsatte virkning på energiforbruget, idet der blandt andet vil være usikkerhed om, hvordan energiforbruget ville have udviklet sig i fravær af tiltagene. Der vil blive udarbejdet en evaluering af besparelsesindsatsen.

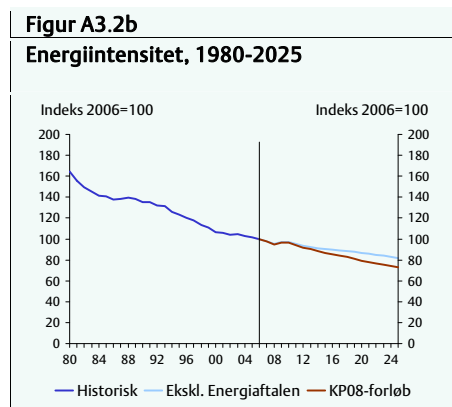
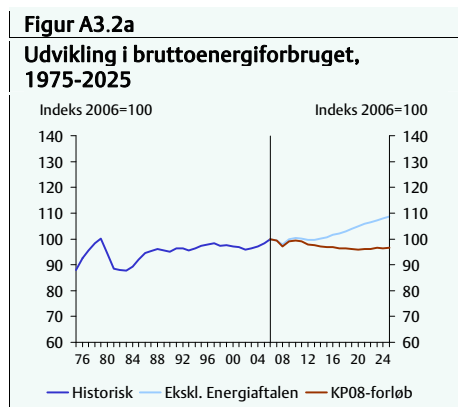
<sup>5</sup> Denne målsætning er på linje med regeringens målsætning om en VE-andel på 30 pct. af *bruttoenergiforbruget* i 2025.

### A3.2 Fremskrivning af energiforbrug og energiintensiteter

Udviklingen i energiforbruget er fremskrevet på baggrund af Energistyrelsens seneste fremskrivning fra juli 2008. I Energistyrelsens fremskrivning, som indeholder virkemidler fra Energiaftalen, vurderes det, at bruttoenergiforbruget vil falde med ca. 1,2 pct. i 2011 i forhold til 2006, mens faldet frem mod 2020 vil være på ca. 2,8 pct. Energistyrelsen anfører, at fremskrivninger af energiforbruget så langt frem i tid er forbundet med betydelig usikkerhed og hviler på en række beregningstekniske forudsætninger.

Energistyrelsens fremskrivning bygger blandt andet på forudsætninger om oliepriser mv. på fremskrivningstidspunktet samt makroøkonomiske forudsætninger fra *2015-planen* fra august 2007. På baggrund af opdaterede forudsætninger er der i *KP08* indregnet modelberegneede virkninger i forhold til Energistyrelsens fremskrivning for at tage højde for effekten på energiforbruget fra de ændrede forudsætninger.

De opdaterede forudsætninger medfører, at bruttoenergiforbruget i forløbet falder med omkring 1 pct. fra 2006 til 2011 og med omkring 4 pct. fra 2006 til 2020, *jf. figur A3.2a og tabel A3.1.*



Anm.: Energiintensiteten er beregnet som bruttoenergiforbruget divideret med BNP.

Kilde: Energistatistik, Energistyrelsen, ADAM samt egne beregninger på baggrund af Energistyrelsens fremskrivning, juli 2008.

Det understreges, at der er stor usikkerhed i en så langsigtet fremskrivning af energiforbruget, og at usikkerheden må forventes at øges med fremskrivningsperioden. Usikkerhederne vedrører blandt andet forudsætningerne om teknologiudvikling, økonomisk vækst og energipriser, der kan vise sig at udvikle sig anderledes end forudsat.

<b>Tabel A3.1</b>		
<b>Vækst i bruttoenergiforbruget inkl. virkemidler fra Energifaftalen</b>		
	<b>Energistyrelsen</b>	<b>KP08</b>
<b>2006-2020</b>	<b>-2,8</b>	<b>-4</b>
<b>2006-2011</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1</b>

Anm.: Bruttoenergiforbruget svarer til det faktiske energiforbrug (inkl. konverterings og transmissionstab) korrigeret for brændselsforbrug knyttet til udenrigshandel med el.  
Kilde: Energistyrelsen samt egne beregninger på baggrund af Energistyrelsens fremskrivning, juli 2008.

Udviklingen i energiforbruget fremadrettet afspejler dermed en fortsættelse af den historiske tendens med faldende energiintensitet, jf. figur A3.2b. Energiintensiteten er et udtryk for energiforbruget i forhold til den økonomiske aktivitet. En faldende energiintensitet betyder derfor et gradvist lavere energiforbrug for et givet aktivitetsniveau.

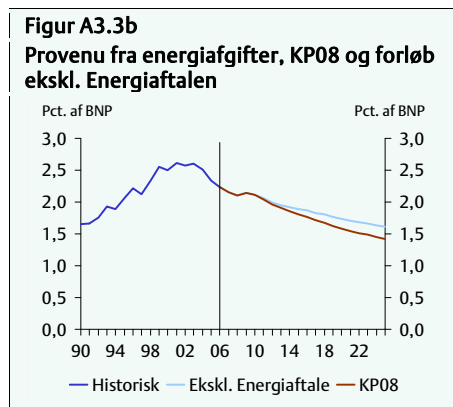
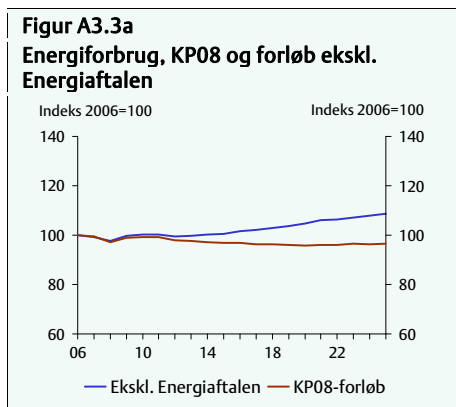
### A3.3 Virkninger på de offentlige finanser

Energiforbruget er aftagende i fremskrivningen, mens den gennemsnitlige reale BNP-vækst udgør ca. 1½ pct. om året frem mod 2025. Samtidig indekseres satserne på energiafgifter med 1,8 pct. årligt fra 2008, jf. *Aftale om lavere skat på arbejde* fra september 2007. Samlet set betyder dette, at provenuet fra energiafgifterne i procent af BNP er aftagende fremadrettet, jf. figur A3.3a. Stigningen i VE-andelen bidrager til denne udvikling, da vedvarende energi ikke er afgiftsbelagt i samme grad som andre energityper.

Ud over provenutabet fra lavere energiforbrug og større VE-andel er der i KP08-forløbet indregnet grove skøn for afgiftsfritagelse af elbiler frem mod 2012. Provenutabet skønnes at være ca. 1 mia. kr. i 2012. Der er ikke indregnet provenutab efter 2012, da det beregningsteknisk er lagt til grund, at eventuelle provenumæssige konsekvenser vedrørende elbiler efter 2012 er fuldt finansieret.

I Energistyrelsens fremskrivning fremgår det desuden, at Danmark forventes at nedbringe CO<sub>2</sub>-udledningerne i de ikke-kvotebelagte sektorer med ca. 11 pct. i 2020 i forhold til 2005. Der er derfor beregningsteknisk forudsat omkostninger til yderligere virkemidler, der kan bidrage til at indfri EU-kommissionens målsætning om reduktion af CO<sub>2</sub>-udledningen i ikke-kvotebelagte sektorer med 20 pct. inden år 2020 i forhold til 2005. Det er beregningsteknisk forudsat, at målsætningen opfyldes ved køb af blandt andet kreditter. Merudgifterne hertil skønnes at udgøre ca. 100 mio. kr. årligt i perioden 2014-2020, hvorefter udgifterne stiger til ca. 300 mio. kr.

Forudsætninger vedrørende virkemidlerne er beregningsteknisk fastlagt. Der er ikke taget politisk stilling til, hvilke virkemidler, der skal bringes i anvendelse.



Kilde: ADAM samt egne beregninger på baggrund af Energistyrelsens fremskrivning, juli 2008.

I tilfælde af en global klimaaftale vil der kunne blive stillet yderligere krav om reduktion af CO<sub>2</sub>-udslip i ikke-kvotebelagte sektorer på op til 30 pct. i 2020 i forhold til 2005. Effekten på de offentlige finanser af en sådan kommende målsætning kan ud fra beregningstekniske forudsætninger være i omegnen af 1½ mia. kr., men er ikke indregnet i KP08, se *boks A3.1*.

I Energifaftalen indgår desuden øget tilskud til biomasse i kraftværker, øget tilskud til vindmøller på land samt etablering af nye havmølle anlæg. Det er forudsat, at disse udgifter kan finansieres inden for PSO-tariffen (public service obligations), som betales af elforbrugerne. Med denne forudsætning vil de øgede tilskud ikke have direkte effekt på de offentlige finanser.

Virkingen på de offentlige finanser af de energi- og klimapolitiske aftaler og målsætninger er vurderet i forhold til et forløb for energiforbrug og provenu fra energifgifterne, som er eksklusive virkningerne af Energifaftalen fra februar 2008. Beregningerne tager udgangspunkt i Energistyrelsens fremskrivning fra juli 2008 af et forløb ekskl. Energifaftalen – det såkaldte basisforløb. Derudover er der som i KP08-forløbet indregnet modelberegnete virkninger af ændrede skøn for olieprisen samt ændrede makroøkonomiske forudsætninger i forhold til Energistyrelsens fremskrivning fra juli 2008.

Energiforbruget i forløbet *ekskl.* Energifaftalen stiger ca. 5 pct. fra 2006 til 2020, *jf. figur A3.3a*. Provenuet fra energifgifterne aftager i pct. af BNP, men ikke i samme grad som i KP08-forløbet, *jf. figur A3.3b*. Derudover er der i forløbet *ekskl.* Energifaftalen ikke indregnet virkning på de offentlige finanser af opfyldelse af CO<sub>2</sub>-målsætning eller afgiftsfritagelse af elbiler. Omkostningerne ved energifaftalen samt de internationale målsætninger anslås dermed samlet at svare til ca. 3 mia. kr. eller ca. 0,15 pct. af BNP.

I Energistyrelsens basisforløb indgår blandt andet effekten af *Energiplan 2005*. I *KP07* blev virkningen på den finanspolitiske holdbarhed vedrørende *Energiplan 2005* opgjort til godt 0,1 pct. af BNP. Dermed svarer de samlede omkostninger ved de energi- og klimapolitiske aftaler og målsætninger til omkring 5 mia. kr. eller ca. 0,3 pct. af BNP, på linje med vurderingen i *KP07*.

#### Boks A3.1

##### Potentielle virkninger på de offentlige finanser mht. yderligere reduktion af CO<sub>2</sub>-udledningerne ifm. en global aftale

EU-kommissionens udspil til klima- og energipakke lægger op til et krav for Danmark om en 20 pct. CO<sub>2</sub>-reduktion i 2020 i de ikke-kvotebelagte sektorer i forhold til 2005. Virkningerne på de offentlige finanser til opfyldelsen af dette krav er beregningsteknisk fastlagt ud fra udgifter til køb af kreditter, der kan dække forskellen mellem den krævede reduktion i udledningen af drivhusgasser og den reduktion, der indgår i *KP08*, og er indregnet i *KP08*. Virkningen på de offentlige finanser skønnes med betydelig usikkerhed at være på ca. 100 mio. kr. årligt i perioden 2014-2020 (2008-priser), jf. ovenfor.

I tilfælde af en global klimaaftale vil der kunne blive stillet yderligere krav om reduktioner uden for den kvotebelagte sektor. Hvis EU's samlede reduktionsmål stiger til 30 pct., forventes kravet til den danske reduktion at kunne stige op til 30 pct. i 2020 i forhold til 2005 afhængig af de kommende forhandlinger. Virkningerne på de offentlige finanser i forhold til en målsætning på 20 pct. afspejler både yderligere omkostninger til fx køb af kreditter samt provenutab fra energifgifterne. Det understreges, at beregningerne er behæftet med betydelig usikkerhed.

Som ved beregningerne af virkningerne på de offentlige finanser ifm. en reduktion på 20 pct., er det beregningsteknisk forudsat at en væsentlig del af reduktionen foretages ved yderligere køb af CO<sub>2</sub>-kreditter samt køb af kreditrettigheder fra andre EU-lande, hvilket med betydelig usikkerhed kan skønnes at give en merudgift på ca. 200 mio. kr. årligt i perioden 2013-2020 i forhold til et forløb med en reduktion på 20 pct. Efter 2020 skønnes merudgiften til køb af CO<sub>2</sub>-kreditter og kreditrettigheder at kunne udgøre ca. 300 mio. kr. årligt.

Derudover antages det beregningsteknisk, at en del af stigningen i reduktionsmålet dækkes ved "hjemlige tiltag", dvs. reduktion af CO<sub>2</sub>-udledningerne i Danmark. Reduceres CO<sub>2</sub>-udledningerne ved at reducere energiforbruget, betyder dette et provenutab fra energifgifterne. Med betydelig usikkerhed forudsættes det, at energiforbruget i de ikke-kvotebelagte sektorer reduceres med 1-1½ pct. frem mod 2020 for at opfylde målsætningen. Dette vurderes at indebære et provenutab fra energifgifterne svarende til knap ½ mia. kr. årligt i perioden 2016-2020. Efter 2020 skønnes provenutabet fra energifgifterne ud fra foreløbige og grove skøn til i omegnen af 2½ mia. kr. årligt.

Samlet set skønnes den varige virkning på de offentlige finanser i forbindelse med en forøgelse af reduktionskravet til 30 pct. foreløbigt at være på ca. 1½ mia. kr. (2008-priser) svarende til ca. 0,1 pct. af BNP. Det understreges, at der er tale om et groft skøn over virkningen på de offentlige finanser.

Ved større grad af nationale virkemidler vil de opgjorte virkninger på de offentlige finanser stige, idet provenutabet fra energifgifterne skønnes at overstige udgifterne til CO<sub>2</sub>-kreditter.

Derudover kan der fremadrettet komme indtægter fra salg af CO<sub>2</sub>-kvoter. Indtægter herfra er ikke indregnet i *KP08*. Provenu fra kvotesalg vil derfor fx kunne indgå i forbindelse med en skattereform. Der er usikkerhed om, hvad der vil blive besluttet i EU-regi om provenu fra salg af CO<sub>2</sub>-kvoter, og om omfanget af kvoteauktionering.

Energistyrelsens aftaleforløb, og dermed *KP08*-forløbet, hviler på en forudsætning om energibesparelser på 1,5 pct. pr. år svarende til 10,3 PJ. Som nævnt er der indtil

videre aftalt virkemidler, der forudsættes at opfylde målsætningen frem mod 2013. Herefter forudsættes det, at der skal igangsættes nye initiativer, svarende til en årlig reduktion på ca. 4,8 PJ.

Der er derfor også beregnet virkning på de offentlige finanser af et ”udmøntet” forløb, der beregningsteknisk tager udgangspunkt i aftaleforløbet ekskl. reduktionen på 4,8 PJ årligt efter 2013. I det udmøntede forløb er energiforbruget omtrent uændret i 2020 i forhold til 2006.

I forhold til forløbet ekskl. Energiaftalen svækkes holdbarhedsindikatoren i det udmøntede forløb med knap 0,05 pct. af BNP (knap 1 mia. kr.), *jf. tabel A3.2*. I forhold til KP08-forløbet, der som nævnt indregner de fulde virkemidler og energibesparelseskraft i Energiaftalen, er holdbarhedsindikatoren ca. 0,1 pct. af BNP (ca. 2 mia. kr.) bedre i det udmøntede forløb. KP08-forløbet indregner som nævnt et fald i bruttoenergiforbruget på ca. 4 pct. fra 2006 til 2020. I forbindelse med en skattereform er det blandt andet en målsætning, at en reform kan bidrage til at indfri målsætninger på energi- og klimaområdet.

<b>Tabel A3.2</b>		
<b>Effekt på den finanspolitiske holdbarhed af et udmøntet forløb</b>		
	<b>Pct. af BNP</b>	<b>Mia. kr.</b>
Udmøntet forløb ift. forløb ekskl. Energiaftalen	-0,05	-1
Udmøntet forløb ift. KP08	0,1	2

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Energistyrelsens fremskrivning, juli 2008.