



DANMARKS KONVERGENSPROGRAM 2009

REGERINGEN Februar 2010



**DANMARKS
KONVERGENSPROGRAM
2009**

REGERINGEN Februar 2010

Indholdsfortegnelse

Resumé	5
1. Udfordringer og krav i finanspolitikken	15
1.1 Den globale krise har skærpet de finanspolitiske udfordringer	15
1.2 De mellem- og langsigtede finanspolitiske udfordringer.....	22
1.3 Målsætninger og krav til de offentlige finanser	27
1.4 Udfordringen kan påvirkes af det samfundsøkonomiske forløb	38
1.5 Langsigtede udfordringer og tilbagetrækningsreformen i Velfærdsaftalen ...	41
1.6 Oversigt over ændringer siden KP08.....	43
2. Strategi og målsætninger frem til 2015	45
2.1 Indledning.....	45
2.2 Målsætninger for den økonomiske politik	46
2.3 Finanspolitiske mål i 2015-planen	51
2.4 Skattepolitik	56
2.5 Udgiftspolitik	58
2.6 Struktur- og arbejdsmarkedspolitikken	61
2.7 Penge- og valutakurspolitik.....	63
3. Konjunkturudsigter og fremskrivning til 2015.....	71
3.1 International økonomi og finansielle forudsætninger	71
3.2 Konjunkturudsigterne for Danmark.....	74
3.3 Beskæftigelses- og produktivetsforudsætninger frem mod 2015	78
3.4 Løn og priser	85
3.5 Opsparing, investeringer og nettofordringer på udlandet.....	87
4. Udsigterne for de offentlige finanser frem til 2015	91
4.1 De offentlige finanser i hovedtræk	91
4.2 Strukturel saldo.....	93
4.3 Finanspolitikens aktivitetsvirkning	97
4.4 De offentlige indtægter.....	99
4.5 De offentlige udgifter.....	101
4.6 Saldoen for de offentlige delsektorer.....	106
4.7 Den offentlige gæld	107
4.8 Institutionelle rammer	112

5. Langsigtet fremskrivning og holdbarhed	115
5.1 Principper for fremskrivning og virkninger af tilbagetrækningsreformen	115
Bilag 1 Tiltag i lyset af det globale tilbageslag	123
Bilag 2 Alternative scenarier og følsomhedsanalyser	127
Bilag 3 Sammenligning med Konvergensprogram 2008	137
Bilag 4 Gennemførte arbejdsmarkedsreformer	141
Bilag 5 Energi- og klimamålsætninger og offentlige finanser	151
Bilagstabeller	157

Danmarks Konvergensprogram 2009

Resumé

Danmarks Konvergensprogram for 2009 gør status for 2015-planen og udsigterne for de offentlige finanser i lyset af den globale krise og de økonomisk-politiske tiltag, der er besluttet siden Konvergensprogrammet fra 2008¹. Konvergensprogrammet illustrerer endvidere de krav, der stilles for at indfri målsætningerne i 2015-planen og de forventede henstillinger fra EU. Konvergensprogrammet tager udgangspunkt i konjunkturvurderingen i Økonomisk Redegørelse fra december 2009.

Den globale krise, der eskalerede i efteråret 2008, har skærpet de økonomisk-politiske udfordringer. I Danmark er BNP faldet med i størrelsesordenen 4½ pct. i 2009, og ledigheden har været stigende siden sommeren 2008. Samtidig er de rekordstore offentlige overskud i årene 2005-2008 vendt til betydelige underskud. Den offentlige gæld – og rentebetalingerne på gælden – stiger derfor i disse år og vil stige yderligere frem mod 2015 i fravær af nye tiltag. Sigtet i 2015-planen om at nedbringe den offentlige gæld og dermed renteudgifterne – og derigennem bidrage til at finansiere pensioner mv. til flere ældre de kommende år – er dermed kommet under pres.

Samlet er de offentlige finanser vendt fra et overskud på ca. 3½ af BNP i 2008 til et ventet underskud på omkring 5½ pct. af BNP i 2010. En del af svækkelsen afspejler de svage konjunkturer og er derfor af midlertidig karakter. Men samtidig er den strukturelle saldo² svækket tydeligt fra et overskud på knap 2 pct. af BNP i 2008 til et ventet underskud på ca. 1,7 pct. i 2010. Det afspejler blandt andet de finanspolitiske lempelser, som er gennemført for at modgå krisens negative konsekvenser for ledighed og beskæftigelse. Den strukturelle primære saldo (dvs. den strukturelle saldo eksklusiv rentebetalinger) skønnes at vise underskud for første gang siden 1990.

Det strukturelle underskud skønnes at stige lidt fra 1,7 pct. af BNP i 2010 til 1,8 pct. af BNP i 2015 i fravær af nye initiativer. Det skyldes, at rentebetalinger på den stigende gæld, stigende udgifter til folkepension mv. og vigende olieindtægter opvejer virkningen af, at de midlertidige finanspolitiske lempelser under krisen trækkes tilbage igen. Samtidig kan ØMU-gælden stige fra ca. 27 pct. af BNP i 2007 til omkring 50 pct. af BNP i 2015.

Udfordringen er derfor grundlæggende, at den offentlige gæld er stigende, og at de offentlige udgifter vedvarende skønnes at være større end de offentlige indtægter. En

¹ Konvergensprogrammet udarbejdes i henhold til EU's Stabilitets- og Vækstpagt. I henhold til EU's forordninger udarbejder eurolandene stabilitetsprogrammer og EU-landene uden for euroen konvergensprogrammer for landenes overholdelse af EU's budgetregler. Rådet afgiver en udtalelse om hvert lands program på basis af en henstilling fra Kommissionen og efter drøftelse i Den Økonomiske og Finansielle Komité (EFC). Det danske konvergensprogram og Rådets udtalelse om det danske program behandles i Folketinget (Europaudvalget).

² Den strukturelle saldo er et beregnet mål for den underliggende stilling på de offentlige finanser, dvs. rensat for virkningerne af konjunkturudsving og andre midlertidige forhold, jf. fx *Økonomisk Redegørelse, december 2009*.

normalisering af konjunktursituationen vil ikke fjerne underskuddet, og det er derfor nødvendigt at styrke de offentlige finanser frem mod 2015.

I forhold til Konvergensprogrammet fra 2008 er den strukturelle saldo i 2015 svækket navnlig som følge af større offentlig gæld og dermed større rentebetalinger og at det offentlige forbrug er større end ventet, *jf. boks 1*. Skattereformen i *Forårspakke 2.0*, som er underfinansieret de første år af hensyn til konjunktursituationen, skønnes derimod at styrke de offentlige finanser i 2015, hvilket bl.a. afspejler indfasning af finansieringselementerne. Samtidig er det vurderingen, at skattereformen vil styrke den finanspolitiske holdbarhed med ca. 5½ mia. kr. som følge af styrket arbejdsudbud mv. Skattereformen bidrager dermed til at nedbringe den offentlige gæld på længere sigt og til at nå de finanspolitiske mål i 2015-planen.

Boks 1		
Den globale krise og øgede udgifter til offentligt forbrug har svækket finanserne		
I Konvergensprogram 2008 (KP08) blev udfordringen i forhold til den finanspolitiske holdbarhedsindikator opgjort til ca. 0,8 pct. af BNP, svarende til ca. 14 mia. kr., <i>jf. tabel a</i> . Kravet var, at nye initiativer, som forøger beskæftigelsen mv., skulle styrke finanserne tilsvarende.		
Skattereformen i Forårspakke 2.0 fra 2009 styrker isoleret set de offentlige finansers holdbarhed med ca. 0,3 pct. af BNP. Det indfrier knap halvdelen af kravet i KP08.		
De finanspolitiske udfordringer er alligevel skærpet, især af to grunde:		
<ul style="list-style-type: none"> • Rentebyrden på den øgede gæld, der optages i årene med svage konjunkturer oven på finanskrisen (15-20 pct. af BNP netto), svækker isoleret set holdbarheden med godt 0,3 pct. af BNP. • Udgifterne til offentligt forbrug er større end ventet. Det svækker isoleret set holdbarheden med ca. 0,3 pct. af BNP. Derudover øges udgifternes andel af BNP som følge af, at strukturelt BNP er nedjusteret i lyset af krisen. Lavere strukturelt BNP og højere reale udgifter øger tilsammen udgifternes BNP-andel med ca. ½ pct. af BNP og svækker holdbarheden tilsvarende. 		
Den strukturelle saldo i 2015 er samlet svækket med ca. 0,8 pct. af BNP i 2015 i forhold til forløbet i Konvergensprogrammet fra 2008 (uden de reformkrav, der var indregnet). Det afspejler også stignende renteudgifter og højere offentlige forbrugsudgifter som andel af BNP, <i>jf. tabel</i> . Skattereformen skønnes at styrke saldoen i 2015 med ca. 0,4 pct. af BNP.		
Tabel a		
Svækkelsen af den langsigtede holdbarhed og de offentlige finanser i 2015 (uden nye tiltag)		
Pct. af BNP	Holdbarhedsindikator	Saldo i 2015
KP08 uden tiltag, dvs. ekskl. reformkrav	-0,8	-1,0
- Bidrag fra skattereform i Forårspakke 2.0	0,3	0,4
- Svækkelse som følge af den globale krise og øgede udgifter	-0,8	-1,4
- heraf rentebyrde på øget gæld fra 2015	-0,3	-0,9
- heraf højere udgifter til offentligt forbrug	-0,3	-0,3
- heraf bidrag fra lavere strukturelt BNP	-0,2	-0,2
- Øvrige forhold (Nordsøprovenuer mv., netto)	0,0	0,2
KP09 uden tiltag	-1,3	-1,8
Anm.: Holdbarhedsindikatoren angiver omfanget af den permanente forbedring af de offentlige finanser som andel af BNP, der er nødvendig for at sikre stabil offentlig nettogæld i pct. af BNP på sigt, <i>jf. kapitel 2</i> .		

Den finanspolitiske holdbarhed er opgjort til -1,3 pct. af BNP i fravær af yderligere initiativer. Det er en svækkelse på 0,5 pct. af BNP i forhold til Konvergensprogrammet fra 2008 på trods af, at skattereformen i Forårspakke 2.0 som nævnt skønnes at styrke den finanspolitiske holdbarhed med ca. 0,3 pct. af BNP. Stigende gæld og svækket indtægtsgrundlag som følge af det store tilbageslag i forbindelse med finanskrisen samt større udgifter til offentligt forbrug mv. har således samlet svækket holdbarhedsindikatoren med ca. 0,8 pct. af BNP, *jf. boks 1*.

Konvergensprogrammet sigter på balance i 2015 – og indfrielse af den forventede henstilling fra EU vil være et vigtigt skridt på vejen

Det centrale finanspolitiske sigtepunkt i Konvergensprogrammet er fortsat balance på de offentlige finanser i 2015 (strukturelt) i overensstemmelse med 2015-planen fra 2007. Balance i 2015 vil bremse gældsopbygningen og medfører, at finanspolitikken kan opfylde kravet om finanspolitisk holdbarhed, som indgår i 2015-planen.

Målet om strukturel balance i 2015 er dermed også konvergensprogrammets mellemfristede mål, ”MTO” (”Medium Term Objective”). Det giver en margin i forhold til Stabilitets- og Vækstpagtens MTO-krav, der indebærer, at Danmarks mål for den strukturelle saldo ikke må være under $-1/2$ pct. af BNP. Denne undergrænse for det strukturelle saldomål er nødvendig, idet det faktiske underskud ellers hurtigt vil overstige grænsen på 3 pct. af BNP i en normal konjunkturafmatning. Undergrænsen skal således ses i sammenhæng med, at de offentlige finanser i Danmark er mere konjunkturfølsomme end i de fleste andre lande.

2015-planens mål om strukturel balance i 2015 stiller betydelige krav om finanspolitisk konsolidering. Det er som nævnt vurderingen, at den strukturelle offentlige saldo vil vise et underskud på ca. 1,8 pct. af BNP i 2015 i fravær af yderligere initiativer, *jf. tabel 1*. Det indebærer samlet et konsolideringsbehov på omkring 31 mia. kr. i årene frem mod 2015 for at sikre omtrent balance i 2015. Der er usikkerhed om det præcise krav frem mod 2015, men udfordringen er under alle omstændigheder betydelig.

Med udsigt til et underskud på $5\frac{1}{2}$ pct. af BNP i år ventes det, at Danmark i løbet af 2010 – i overensstemmelse med Stabilitets- og Vækstpagten – vil komme ind i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud og modtage en henstilling fra EU's økonomi- og finansministre om at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP inden for en kortere årrække.

Tabel 1							
Faktiske og strukturelle underskud uden nye initiativer							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo (mia. kr., 2010-niveau)	-50	-94	-79	-71	-56	-42	-31
Saldo (pct. af BNP)	-3,0	-5,5	-4,4	-3,9	-3,1	-2,3	-1,8
Strukturel saldo (pct. af BNP)	-0,6	-1,7	-1,3	-1,6	-1,4	-1,6	-1,8

Anm.: Den strukturelle saldo svarer til den faktiske saldo skønmæssigt rensset for virkningerne på de offentlige finanser af konjunkturudsving og andre midlertidige forhold.

Med afsæt i Stabilitets- og Vækstpagtens regler og praksis – og særligt de henstillinger, som andre lande har modtaget indtil nu – vil henstillingen formentlig anbefale Danmark at gennemføre initiativer, som indebærer en forbedring af den strukturelle saldo på i alt 1½ pct. af BNP, dvs. med ½ pct. af BNP om året i gennemsnit i årene 2011-2013. Der er ikke krav om, hvordan strammingerne fordeles over årene, og henstillingerne kan efterfølgende blive ændret, hvis den økonomiske udvikling er mindre gunstig end ventet.

Henstillingen vil i givet fald være på linje med den henstilling, Tyskland har modtaget i december 2009 og minimumskravet i Stabilitets- og Vækstpagten til årlige budgetforbedringer for lande med store underskud. Kravene til konsolidering vil i så fald være mindre end for langt hovedparten af de øvrige lande i EU, som er under proceduren. Det afspejler, at de offentlige finanser er bedre end i de fleste andre EU-lande. Danmark har således et mindre underskud (både faktisk og strukturelt) end de fleste andre lande, relativt lav gældskvote og mindre omfattende fremadrettede holdbarhedsudfordringer. Det skyldes bl.a., at overskuddet i de gode år fra 2005-2008 var større i Danmark end i alle andre EU-lande.

Indfrielse af den henstilling, Danmark ventes at få, indebærer, at det strukturelle underskud nedbringes fra 1,7 pct. af BNP i 2010 til 0,2 pct. i 2013. Det vil være et vigtigt, men ikke tilstrækkeligt skridt på vejen mod det primære finanspolitiske mål om balance i 2015. Indfrielse af EU's krav vil således reducere det strukturelle underskud i 2015 fra de nævnte ca. 1,8 pct. af BNP i fravær af nye initiativer til ca. ½ pct. af BNP (givet at tiltagene er permanente). Samtidig peger de beregningstekniske fremskrivninger imidlertid på, at der efter 2015 vil være udsigt til en periode på 20-30 år med tiltagende underskud. Det afspejler bl.a., at store årgange går på pension og vige indtægter fra Nordsøen som følge af faldende olie- og gasproduktion.

Målet om balance i 2015 dæmper gældsopbygningen og sikrer et bedre udgangspunkt for at håndtere disse mere langsigtede udfordringer. Der vil imidlertid fortsat i årene efter 2015 formentlig være pres på finanserne, som kræver yderligere initiativer.

Den forventede henstilling fra EU's Økonomi- og Finansministre er på den baggrund ikke udtryk for, at det overordnede ambitionsniveau i finanspolitikken forøges,

eller at der skal gennemføres konsolidering, som ikke er nødvendig. Tilingen i den samlede proces betyder, at gældsopbygningen kan bremses forholdsvist hurtigt, og at der skabes finanspolitiske handlemuligheder, som der kan blive brug for i tilfælde af nye kraftige tilbageslag.

Troværdig genopretning af finanserne inden for rammerne af EU-landenes samlede indsats for at sikre sunde finanser kan samtidig medføre lavere rente end ellers og reducere sårbarheden overfor fornyet uro på de finansielle markeder. Samtidig vil konsolideringsopgaven imidlertid stille krav om omfattende initiativer, som relativt hurtigt og direkte forbedrer de offentlige finanser.

Antagelser om finanspolitikken i Konvergensprogrammet og den videre proces

Der er ikke truffet politisk beslutning om, hvilke konkrete instrumenter der skal anvendes til den nødvendige konsolidering, eller deres indfasning. Tilpasningen de nærmeste år vil imidlertid ligge på de offentlige udgifter, herunder det offentlige forbrug. Det skal ses i lyset af, at skatteniveauet i Danmark fortsat er blandt de højeste i verden, og at øget beskatning blandt andet kan medføre lavere vækst og beskæftigelse. Samtidig gennemføres en forhøjelse af en række skatter og afgifter mv. de kommende år, som et led i finansieringen af skattereformen.

Desuden er det offentlige forbrug steget mere end forudsat i de mellemfristede planer fra 2001 og frem og udgør en større andel af BNP (og konjunkturrenset BNP) end nogensinde før. Med den udgiftsvækst frem mod 2015, der hidtil har været forudsat, ligger de offentlige forbrugsudgifter godt 1 pct. af BNP over det mellemfristede pejlemærke på 26½ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2015, som indgår i 2015-planen. Udgifterne til offentligt forbrug i 2010 er 13¼ mia. kr. højere end forudsat i 2015-planen fra 2007³.

Det andet ben i håndteringen af de finanspolitiske udfordringer er fortsat at gennemføre initiativer, som styrker vækst og beskæftigelse og dermed også de offentlige finanser. Skattereformen i *Forårspakke 2.0*, tilbagetrækningsreformen i Velfærdsaftalen (2006) og rækken af justeringer i arbejdsmarkedspolitikken siden begyndelsen af årtiet bidrager til at understøtte arbejdsudbud og beskæftigelse og dermed det offentlige finansieringsgrundlag. Tilbagetrækningsreformen fra Velfærdsaftalen modgår på sigt, at andelen af befolkningen, der er i beskæftigelse, ellers vil falde, især fordi aldersgrænserne i tilbagetrækningsystemet følger med den stigende levetid for 60-årige. Aftalen er derfor en grundlæggende forudsætning for, at det er muligt at finansiere sundhed og pleje mv. på længere sigt.

Reformer med virkninger på beskæftigelsen kan således aflaste finanspolitikken frem mod 2015, fordi større beskæftigelse både øger skatteindtægterne og mindsker de offentlige udgifter. Reformer, der først styrker finanserne på længere sigt, kan imidler-

³ Det reale offentlige forbrug i 2010 er endvidere ca. 36½ mia. kr. højere end i 2010-planen fra januar 2001, hvor der var forudsat en årlig realvækst på 1 pct. om året i 2001-2005 og 0,5 pct. om året i 2006-10. Den planlagte realvækst blev hævet til 1 pct. om året fra 2007 i kraft af globaliseringspuljen i Velfærdsaftalen fra 2006, jf. kapitel 2.

tid ikke bidrage til at indfri de ventede henstillinger fra EU frem mod 2013. I den aktuelle situation med et ret stort behov for at styrke finanserne, er den primære kortsigtede opgave derfor at forberede ændringer, som har hurtig virkning på de offentlige finanser.

I Konvergensprogrammet er der indregnet konsolidering af de offentlige finanser, således at der er balance i 2015 (strukturelt), og den ventede henstilling fra EU samtidig indfris. Dermed er det økonomiske forløb i overensstemmelse med retningslinjerne for Konvergensprogrammerne og de overordnede mål for finanspolitikken, som er meldt ud i 2015-planen.

De finanspolitiske antagelser i Konvergensprogrammet indebærer, at de offentlige finanser konsolideres med ca. 31 mia. kr. (i 2010-niveau) frem mod 2015. Heri er indregnet en reduktion af de samlede offentlige udgifter på 24½ mia. kr. i forhold til de rammer, som indgik i Konvergensprogrammet fra 2008. Mindreudgifterne er som en beregningsteknisk antagelse proportionalt fordelt på offentligt forbrug og andre offentlige udgifter.

Der er blandt andet (beregningsteknisk) forudsat nul-vækst (real) i det offentlige forbrug i årene 2011-2013 (og ¾ pct. i 2014 og 2015). Det svarer til en mindreudgift på ca. 13½ mia. kr. i forhold til den forudsatte realvækst i KP08 for årene 2011-13 (og ca. 2¾ pct. af det samlede offentlige forbrug). Mindreudgiften skal blandt andet ses i lyset af, at udgifterne til offentligt forbrug i 2010 som nævnt er 13¼ mia. kr. højere end forudsat i 2015-planen fra 2007. I Konvergensprogrammet udgør udgifterne til offentligt forbrug dermed godt 26¾ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2015, hvilket er en anelse højere end det nævnte pejlemærke i 2015-planen, og højere end i årene fra 1984 til 2007.

Endelig er det forudsat, at den del af reformkravet i 2015-planen, som endnu ikke er udmøntet, indfris frem mod 2015. Det er dermed beregningsteknisk forudsat, at nye initiativer samlet forøger beskæftigelsen i et omfang, som styrker de offentlige finansers holdbarhed med yderligere ca. 7 mia. kr.

Der er samtidig taget hensyn til, at de midlertidige lempelser, der er gennemført i 2009 og 2010, trækkes tilbage igen. De offentlige investeringer reduceres således fra det høje niveau i 2010, mens finansieringselementerne i Forårspakke 2.0 indføres fra 2011. De samlede krav til konsolidering af de offentlige finanser og bidraget til indfrielse af centrale mål er opsummeret i *boks 2*.

Boks 2**Krav til konsolidering af de offentlige finanser for at sikre opfyldelse af centrale mål**

De centrale finanspolitiske mål, som konsolideringsforløbet i KP09 er bygget op om, er:

- Fastholdelse af den centrale målsætning i 2015-planen om strukturel balance i 2015, hvorved finanspolitikken opfylder kravet om langsigtet holdbarhed – herunder opfyldelse af den ventede EU-henstilling om at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP og sikre en forbedring af den strukturelle offentlige saldo med 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013.
- Konsolidering sker på udgiftssiden, og udgifterne til offentligt forbrug holdes i ro. Pejlemærket for de offentlige forbrugsudgifter på 26½ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2015 fastholdes. Derudover er det beregningsteknisk forudsat, at den del af reformkravet i 2015-planen, som endnu ikke er udmøntet, indfris frem mod 2015.
- Skattestoppet videreføres.

Tilbagetrækningen af de midlertidige lempelser under tilbageslaget – dvs. indfasningen af finansieringselementerne i Forårspakke 2.0 og at de høje offentlige investeringer bringes ned igen – styrker isoleret set den strukturelle saldo frem mod 2013 og 2015, men det modgås af stigende rentebetalinger på øget gæld, faldende Nordsøindtægter og store årgange, der går på pension. Samlet vurderes en forbedring af den strukturelle saldo med 1,5 pct. af BNP fra 2010 til 2013 derfor at kræve yderligere initiativer, der styrker finanserne i 2013 med 1¼ pct. af BNP. Det vurderes på det nuværende grundlag at kræve nye initiativer svarende til ca. 24½ mia. kr. (2010-niveau).

En sådan konsolidering vil samtidig indebære, at den langsigtede holdbarhedsindikator er ca. -0,2 pct. af BNP. I forløbet er der stadig underskud i 2015 på knap ½ pct. af BNP, *jf. tabel a*.

Strukturel balance i 2015 kræver, vurderet på det nuværende grundlag, en yderligere forbedring af finanserne med ca. 7 mia. kr. via nye tiltag.

Samlet set er der således behov for en konsolidering svarende til omkring 31 mia. kr. for at indfri målet om balance på den strukturelle offentlige saldo i 2015.

Tabel a**Konsolideringskrav for at sikre opfyldelse af centrale mål**

Pct. af BNP	Konsolideringskrav	Saldo i 2015	Holdbarhedsindikator	Saldo i 2025
Udgangspunkt (uden tiltag)	-	-1,8	-1,3	-4,5
Ventet EU-henstilling 2013	Ca. 24 mia.kr.	-0,5	-0,2	-2,3
Strukturel balance 2015	Ca. 31 mia. kr.	0,0	0,2	-1,5

Selv om kravet om balance i 2015 og finanspolitisk holdbarhed er opfyldt i Konvergensprogrammet kan der være nedadgående pres på finanserne i et par årtier efter 2015. Holdbarhedsindikatoren er svagt positiv (0,2) i forløbet som følge af overskud på den primære saldo, der ligger langt fremme i tid – efter 2050 – og som blandt andet forudsætter en strammere udgiftsstyring end de sidste 15-20 år. Den langsigtede forbedring skal ses på baggrund af en vending i demografien samt de skønnede beskæftigelseseffekter af Velfærdsaftalen, *jf. kapitel 5*.

Det økonomiske forløb, som vurderingen af de offentlige finanser er baseret på, forudsætter en stram udgiftsstyring og en vellykket genopretning af økonomien efter finanskrisen, med ret høj vækst frem mod 2015, således at det aktuelt ret store outputgab gradvist lukkes. Det er således lagt til grund, at den fremgang, som nu er begyndt i verdensøkonomien og så småt også i Danmark, fortsætter sideløbende med,

at landene tager fat på den nødvendige finanspolitiske konsolidering. Opsvinget understøttes af den aktuelt meget lempelige pengepolitik og faldet i renterne siden 2008, der understøtter investeringer og forbrug, herunder boligmarkederne.

I stort set alle lande igangsættes konsolideringen, mens outputgabet endnu er ret betydeligt. Det er nødvendigt for at undgå en negativ spiral af stigende renteudgifter og gæld, og for at modgå risikoen for svækket tillid og højere renter.

Konsolideringen dæmper isoleret set efterspørgselsvæksten, men det skal ses i lyset af, at der i fravær af konsolidering som nævnt ville være betydelig risiko for højere renter og svækket tillid, herunder at der kan opstå forventninger om fremtidige (større) stramninger, *jf. kapitel 1*.

Med de forudsætninger, der er lagt til grund, bidrager ændringer i finanspolitikken siden 2008 samt virkningen af lavere renter mv. skønmæssigt til at øge aktivitetsniveauet i 2010 og 2011 med ca. 4½ pct. af BNP, *jf. tabel 2*. Den dæpende virkning af den konsolidering, der beregningsteknisk er forudsat for 2011, bliver derfor som udgangspunkt modgået af, at de seneste års lempelser af finans- og pengepolitikken virker med stigende styrke ind i 2011. I årene fra 2012 til 2015 er bidraget fra den forudsatte konsolidering samt gradvist stigende renter derimod entydigt, at væksten i efterspørgslen dæmpes. Antagelsen om gradvist stigende renter afspejler navnlig forudsætningen om, at den globale fremgang i stigende grad er selvbærende.

Tabel 2							
Bidrag til den økonomiske aktivitet frem mod 2015 (bidraget fra finanspolitikken er eksklusiv de rentedæmpende virkninger fra konsolidering)							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pct.							
Flerårig finanseffekt (BNP niveau)	1,0	2,0	1,9	1,4	0,7	0,3	0,0
SP-frigivelse mv.	0,3	0,6	0,3	0,1	0,0	-0,1	-0,2
Finanspolitik siden 2008 og SP mv.	1,3	2,7	2,2	1,5	0,7	0,2	-0,2
Renteændringer siden 2008	0,4	1,8	2,3	2,0	1,5	0,8	0,1
Samlet bidrag, finanseffekt, renter mv.	1,7	4,5	4,5	3,5	2,2	1,0	-0,1
Bidrag til årlig vækst	1,7	2,8	0,0	-1,0	-1,3	-1,2	-1,1

Anm.: De flerårige aktivitetsvirkninger er opgjort som aktivitetsvirkningen af finanspolitikken og renteændringerne siden 2008 og er forbundet med stor usikkerhed.

Der er usikkerhed om den realøkonomiske udvikling de nærmeste år, herunder både om konjunkturudsigterne bl.a. i lyset af det omfattende behov for konsolidering i mange lande, betydningen for eksporten af den svækkede konkurrenceevne og mere grundlæggende om tilbageslaget i forbindelse med finanskrisen medfører en varig reduktion i produktiviteten (potentielt BNP) og muligvis beskæftigelsen i forhold til forventningerne i tidligere års konvergensprogrammer. Det er blandt andet antaget,

at ledigheden fra 2015 og frem kan fastholdes på 3,6 pct. af arbejdsstyrken i gennemsnit over konjunkturerne, hvilket stiller store krav til arbejdsmarkedets funktionsmåde. Desuden er det, navnlig i den aktuelle situation, svært at foretage en præcis vurdering af den underliggende stilling på de offentlige finanser.

De langsigtede fremskrivninger i Konvergensprogrammet – dvs. udviklingen efter 2011 – skal primært ses som et konsistentstjek af, om der overordnet er balance mellem offentlige indtægter og udgifter på længere sigt. Det er blandt andet forudsat, at væksten i de samlede offentlige forbrugsudgifter frem mod 2015 og i årene efter – inklusive det, der kan følge af demografien og den teknologiske udvikling mv. på sundhedsområdet – holdes inden for en samlet ramme, der er mindre end i de seneste 20 år. Derudover er der, ud over energi- og klimamålene i Energifaftalen fra 2008, ikke taget hensyn til mulige virkninger på finanserne af målsætningerne om at opnå uafhængighed af fossile brændsler på længere sigt.

Det skal samtidig understreges, at det er Ministerrådet af EU's finansministre, som på basis af forslag fra Kommissionen vedtager tidsfristen for at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP og kravet til forbedring af den strukturelle saldo. Vurderingen af, hvad der skal til, før henstillingen er indfriet, beror også primært på Kommissionens opgørelse af den strukturelle saldo (og ikke Finansministeriets), og vil desuden afhænge af, hvordan reglerne konkret håndhæves i den kommende tid. Det kan ikke udelukkes, at henstillingen bliver strammere (eksempelvis $\frac{3}{4}$ pct. af BNP om året, eller at fristen sættes til 2012 i stedet for 2013). Sandsynligheden for, at Danmark ikke kommer under proceduren, anses aktuelt for minimal.

Konsolideringsbehovet kan derfor løbende blive revideret i lyset af ny information bl.a. om de offentlige finanser og nye beslutninger samt det konkrete indhold af den ventede henstilling til Danmark.

Tabel 3							
Faktiske og strukturelle underskud med nye initiativer – KP09-forløbet							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo (mia. kr., 2010-niveau)	-50	-94	-75	-57	-33	-15	ca. 0
Saldo (pct. af BNP)	-3,0	-5,5	-4,2	-3,2	-1,9	-0,8	0,0
Strukturel saldo (pct. af BNP)	-0,6	-1,7	-1,0	-0,8	-0,2	-0,1	0,0

Anm.: Den strukturelle saldo svarer til den faktiske saldo skønsmæssigt rensset for virkningerne på de offentlige finanser af konjunkturudsving og andre midlertidige forhold.

Regeringen har under indtryk af udfordringernes samlede størrelsesorden igangsat en proces med at forberede en konsolidering af finanspolitikken, der sigter efter balance på den strukturelle saldo i 2015, herunder at de ventede henstillinger fra EU indfris. Tilpasningen vil ske på den offentlige udgiftsside, samt ved indfrielse af den del af reformkravet i 2015-planen, som endnu ikke er udmøntet. For at nå målene vil det

bl.a. være centralt at det offentlige forbrug samlet set holdes i ro. Den konkrete indretning af finanspolitikken i 2011 vil blive fastlagt nærmere i forbindelse med Kommuneforhandlingerne i maj og processen omkring finansloven i efteråret, under hensyn blandt andet til konjunktursituationen.

Regeringen vil desuden igangsætte et arbejde med en økonomisk plan frem mod 2020 hvor der mere konkret tages stilling til de struktur- og finanspolitiske krav og tiltag, som skal sikre sammenhæng mellem de offentlige indtægter og udgifter på længere sigt. Det skal bl.a. ses i lyset af, at Danmark ved udgangen af i år – dvs. i Konvergensprogrammet for 2010 – skal gøre nærmere rede for, hvordan EU-henstillingerne vil blive indfriet. I planen vil der samtidig blive sat fokus på at sikre gode vækstbetingelser efter finanskrisen.

1. Udfordringer og krav i finanspolitikken

1.1 Den globale krise har skærpet de finanspolitiske udfordringer

Det globale tilbageslag i forbindelse med finanskrisen har været væsentligt større end forudsat i konvergensprogrammet for 2008 og har skærpet de økonomisk-politiske udfordringer. Den centrale prioritet i 2009 og 2010 har været at dæmme op for krisens virkninger på den finansielle stabilitet, produktion og beskæftigelse. Der er gennemført en bred vifte af initiativer, *jf. tabel 1.1 og bilag 1.*

Tabel 1.1	
Oversigt: Vigtigste tiltag til modgåelse af virkninger af den globale krise	
Finansiel stabilitet	Bankpakke og pensionsaftale (oktober 2008), Kreditpakke (januar 2009), Erhvervspakke (august 2009).
Penge- og fastkurspolitik mv.	Den pengepolitiske rente er nedsat til aktuelt 1,05 pct., det laveste nogensinde. Valutareserven er øget til mere end 400 mia. kr.
Likviditetsstøtte	Udskydelse af kredittider for virksomheder, adgang til at hæve SP-opsparring mv. for husholdninger, lempeligere adgang til likviditet i Nationalbanken.
Finanspolitik	Markante lempelser i finanslov 2009, aftalen om grøn transportpolitik, skattereform og Forårspakke 2.0 samt finanslov 2010 mv.

Danmark er efter alt at dømme i den gruppe af OECD-lande, der lempes finanspolitikken mest i 2009 og 2010 for at understøtte vækst og beskæftigelse. Lempelserne de to år har i 2010 en provenuvirkning på i størrelsesordenen 60 mia. kr. (3½ pct. af BNP, målt ved de direkte provenuer, dvs. i forhold til en neutral finanspolitik). Lempelserne er bredt sammensat og omfatter blandt andet en planlagt vækst i de offentlige investeringer på 30 pct. over 2 år og en betydelig reduktion af beskatningen i 2010. Samtidig er væksten i det offentlige forbrug relativt høj, *jf. kapitel 4.* Da renteniveauet samtidig er faldet til et historisk lavt niveau siden efteråret 2008, giver den økonomiske politik samlet set et markant bidrag til aktivitet og beskæftigelse i 2010, *jf. tabel 1.2.*

Lempelserne i form af fremrykkede offentlige investeringer og underfinansieringen af skatteomlægningen i *Forårspakke 2.0* de første år er midlertidige og svækker ikke de offentlige financers langsigtede holdbarhed. Skatteomlægningen styrker på sigt de offentlige financers i kraft af højere arbejdsudbud mv., *jf. kapitel 2.* Tiltagene til sikring af finansiel stabilitet påvirker som udgangspunkt ikke den finanspolitiske holdbarhed, men har medført, at de offentlige financers er mere eksponeret over for risici i den private sektor, herunder navnlig finanssektoren.

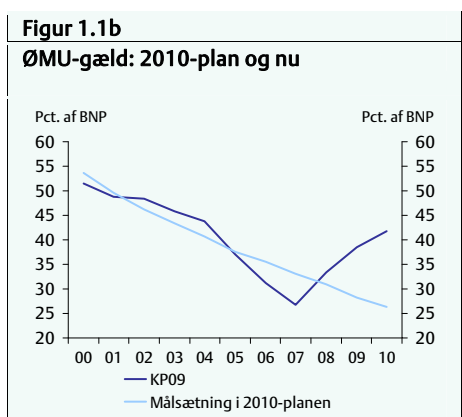
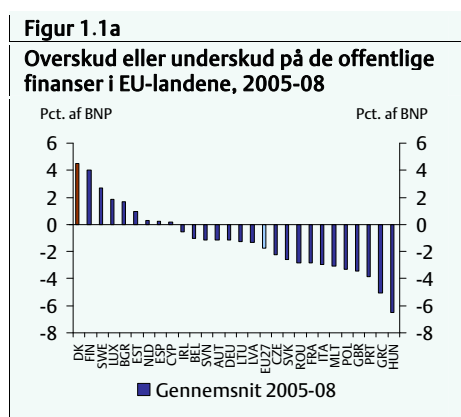
Tabel 1.2
Aktivitets- og beskæftigelsesvirkninger af økonomisk-politiske lempelser i 2009 og 2010

De finanspolitiske lempelser i 2009 og 2010 skønnes samlet set – og inkl. frigivelsen af SP-opsparingen mv. – at øge aktivitetsniveauet i 2010 med 2¾ pct. under normale forhold. Dermed kan beskæftigelsen i 2010 være ca. 50.000 personer højere end ved neutral finanspolitik (1¾ pct.).

Medregnes virkningerne af lavere renter siden 2008 svarer bidraget under normale forhold til et løft i BNP på ca. 4½ pct. i 2010 og et bidrag til beskæftigelsen på op mod 80.000 personer (godt 2½ pct.).

Den strukturelle saldo skønnes svækket fra et overskud på ca. 1,9 pct. af BNP i 2008 til et underskud på ca. 1,7 pct. af BNP i 2010.

De store lempelser skal ses i lyset af, at overskuddet på den strukturelle offentlige saldo blev fastholdt på knap 2 pct. af BNP i årene 2005-08, i overensstemmelse med målet i 2015-planen. Derudover bidrog gunstige konjunkturer mv. til, at Danmark havde store overskud på de offentlige finanser. Overskuddet i disse år var større end i de øvrige EU-lande, *jf. figur 1.1a*.



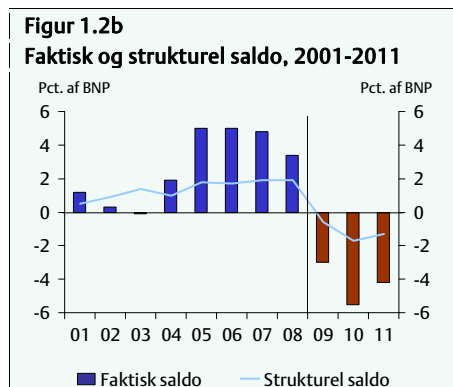
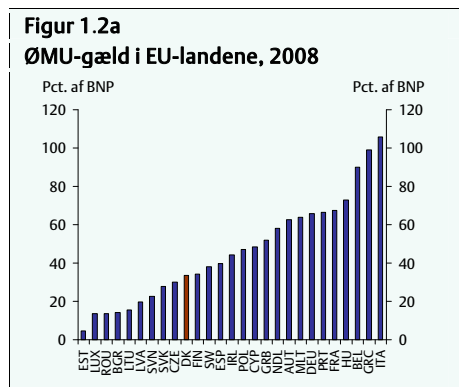
Kilde: Europa-kommissionen, Danmarks Statistik, Eurostat og egne beregninger.

Den planlagte finanspolitik i perioden fra 2005 til 2008 var aktivitetsmæssig neutral, målt ved finanseffekten, mens den realiserede finanspolitik har haft en aktivitetsvirkning, som skønnes til 0,1 pct. af BNP i gennemsnit pr. år i perioden. Det afspejler især, at de offentlige udgifter er steget hurtigere end planlagt, navnlig i 2006. Samtidig var de meget store overskud blandt andet udtryk for de automatiske stabilisatorer, som isoleret set virkede dæmpende på den økonomiske aktivitet under højkonjunktureren.

De store overskud før finanskrisen medgik til at nedbringe den offentlige gæld. Frem til 2007 var gældsnedbringelsen (ØMU-gælden) dermed forud for målsætningen i den oprindelige 2010-plan, *jf. figur 1.1b*. Stigningen i ØMU-gælden i 2008 – hvor der fortsat var stort overskud på finanserne – skal blandt andet ses i lyset af, at staten optog

et 30-årigt obligationslån for knap 90 mia. kr., bl.a. med sigte på at understøtte den finansielle stabilitet. Det har reduceret lånebehovet i de efterfølgende år¹.

ØMU-gælden er det gældsbegreb, der anvendes i forhold til EU's konvergenskriterier for euro-deltagelse, og gælden omfatter alene statslige passiver. ØMU-gælden er fortsat under grænsen på 60 pct. og lavere end i de fleste andre EU-lande, *jf. figur 1.2a*. Den offentlige nettogæld, der både indregner offentlige finansielle aktiver og passiver, faldt frem til 2008, hvor gælden blev vendt til nettoformue, *jf. kapitel 4*.



Kilde: Europa-kommissionen, Danmarks Statistik, Eurostat og egne beregninger.

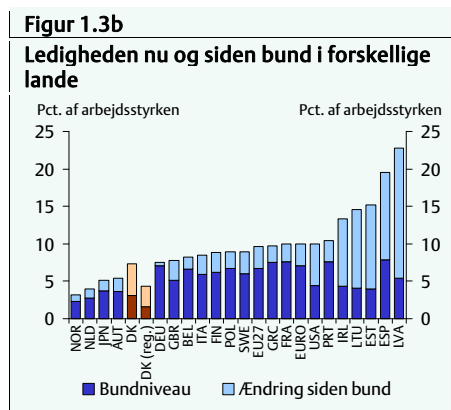
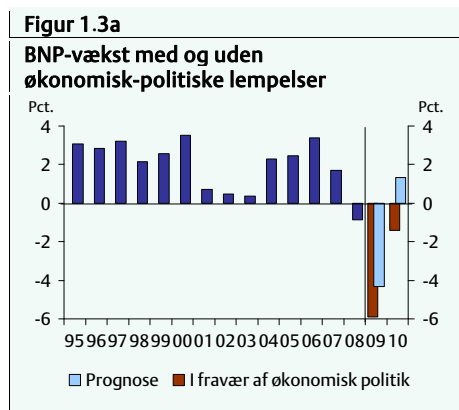
Den globale krise og de tiltag, der er taget for at imødegå krisen, har imidlertid medført en markant svækkelse af de offentlige finanser. På bare ét år er Danmark gået fra et overskud på 3½ pct. af BNP i 2008 til et skønnet underskud i 2009 på 3 pct. af BNP, dvs. på kanten af EU's grænse for store underskud. Underskuddet ventes at vokse yderligere til 5½ pct. af BNP i 2010, *jf. figur 1.2b*. ØMU-gælden ventes dermed at stige fra 27 pct. af BNP i 2007 til godt 40 pct. af BNP ved udgangen af i år.

Godt 1/3 af svækkelsen af de offentlige finanser fra 2008 til 2010 skønnes at afspejle de finanspolitiske lempelser, mens den resterende del (på knap 2/3) især afspejler de mere direkte budgetvirkninger af det økonomiske tilbageslag, herunder de automatiske stabilisatorer der også medvirker til at dæmpe indkomsttabet i den private sektor og understøtte efterspørgslen.

Ekstraordinært lave renter i mange lande og midlertidige bidrag fra finanspolitiske lempelser har medvirket til, at der nu er udsigt til væksthøjgang efter den kraftige svækkelse i sidste del af 2008 og første del af 2009. For Danmark er forudsat en relativt moderat vækst på 1,3 pct. i 2010 og 1,6 pct. i 2011. Det er mindre end efter tidligere år med recession, hvilket skal ses i lyset af det pressede boligmarked og virkningerne af finanskrisen. Fremgangen er i høj grad understøttet af den meget lempelige

¹ Provenuet blev indsat på statens konto i Nationalbanken, og er efterfølgende anvendt blandt andet til at finansiere kapitalindskud i pengeinstitutter mv.

pengepolitik i ind- og udland, hvortil kommer de ret store finanspolitiske lempelser i 2009 og 2010, jf. figur 1.3a. Der er usikkerhed om det videre forløb, herunder om det globale opsving er tilstrækkeligt selv bærende, når de finanspolitiske lempelser trækkes tilbage. Dermed er der også usikkerhed om, hvor hurtigt pengepolitikken vil blive normaliseret, hvilket over tid er nødvendigt for at forebygge mulige nye ubalancer blandt andet på de finansielle markeder.



Anm.: I figur 1.3b viser ”DK” ledigheden målt ved det EU-harmoniserede ledighedsbegreb, mens ”DK (reg.)” viser den registrerede ledighed som opgjort af Danmarks Statistik.

Kilde: Danmarks Statistik, Eurostat og egne beregninger.

Ledigheden i Danmark er steget ret hurtigt efter at have nået et usædvanligt lavt niveau i sommeren 2008, men er fortsat lavere end i de fleste andre lande jf. figur 1.3b. Den registrerede ledighed ventes at stige nogen tid endnu som følge af den nedgang i produktionen, som er sket. Den registrerede ledighed forudsættes således at stige med aftagende styrke frem til udgangen af 2010, hvor den når op på samme niveau som under den forrige lavkonjunktur i starten af årtiet. Herefter ventes fremgang i produktionen fra og med 3. kvartal 2009 efterhånden at slå igennem på arbejdsmarkedet, og ledigheden ventes at flade ud omkring årsskiftet 2010/11 for derefter at aftage svagt igennem 2011.

De seneste indikatorer peger på, at Danmark er kommet ud af recession. BNP steg 0,6 pct. i 3. kvartal 2009, og både bilsalg, dankortomsætning og konjunkturbarometre for serviceerhvervene og industrien er gået en del frem i sidste del af 2009, samtidig med at faldet i industriproduktionen er bremsset op. Generelt er konjunkturodsigterne forbundet med stor usikkerhed, jf. *Økonomisk Redegørelse*, december 2009 og kapitel 3.

Udfordringer i den økonomiske politik i Danmark og andre lande

Det globale tilbageslag i forbindelse med finanskrisen kan trække lange spor, både i forhold til de offentlige finanser og udfordringen med at sikre fornyet vækst og lavere ledighed.

De fleste lande står over for en stor udfordring med at udfase de omfattende indgreb i den finansielle sektor uden at svække den finansielle stabilitet. Desuden skal de ekstraordinære finanspolitiske tiltag, som er gennemført for at afbøde krisen, trækkes tilbage igen. Det vil imidlertid ikke være tilstrækkeligt. De offentlige finanser er under stort pres mange steder, og omfattende konsolidering er nødvendig i de fleste vestlige lande, *jf. også boks 1.1*. Udfordringerne skærpes af det tiltagende pres på de offentlige finanser, som skyldes de demografiske udfordringer med flere ældre, der lever længere, og relativt færre i de normalt erhvervsaktive.

For at finansiere de store underskud, skal mange lande udstede store mængder statsobligationer de kommende år. Det kan medføre opadgående pres på renterne ikke mindst i små lande, navnlig hvis tilliden til finanspolitikken svækkes. Desuden er de fleste lande blevet mere eksponeret over for den finansielle sektor i kraft af garantier og kapitalindsud mv. Det har øget lånebehovet og kan potentielt få betydning for de statslige finansieringsomkostninger, hvis de finansielle vilkår igen forværres.

Konsolideringsopgaven er særligt udfordrende, fordi mange lande skal stramme finanspolitikken samtidig og i et omfang, som næppe er set før. I mange tilfælde må strammingerne påbegyndes i en situation, hvor der endnu ikke er sikkerhed for et selv bærende og robust opsving.

I de fleste lande er opgaven med at konsolidere de offentlige finanser større end i Danmark, blandt andet fordi mange lande havde betydelige underskud og høj gæld også under den seneste højkonjunktur. En række lande står over for at skulle stramme finanspolitikken med op mod 10 pct. af BNP over de kommende år, og i mange tilfælde skal konsolideringen startes allerede i 2010. Det er nødvendigt for at sikre mod en negativ spiral af høje underskud, stigende gæld og øgede renteudgifter.

Det er for alle lande centralt at sikre høj troværdighed i forhold til håndteringen af de finanspolitiske udfordringer, blandt andet for at understøtte lave renter. De aktivitetsevirkninger, som de finanspolitiske stramminger kan give anledning til de kommende år, skal således ses i lyset af, at renteniveauet kan blive væsentligt højere, hvis konsolideringen ikke gennemføres. Det vil også have negative aktivitetsevirkninger og vil forstærke rente-gælds dynamikken.

Med den meget lempelige pengepolitik og store offentlige underskud har de fleste lande aktuelt udtømt de stabiliseringspolitiske muligheder, og konsolideringen er derfor også nødvendig for at sikre handlemuligheder i tilfælde af nye tilbageslag på et senere tidspunkt. Kravene til troværdighed om den økonomiske politik er særlig store i små lande, der som Danmark ikke er med i euroen.

Boks 1.1**Eksempler på finanspolitiske konsolideringsplaner i udvalgte lande**

Den økonomiske krise har medført en kraftig svækkelse af de offentlige finanser i OECD-landene, og fremadrettet står mange lande over for markante flerårige konsolideringsudfordringer. OECD vurderer fx, at bruttogælden i OECD-området inden for et årti kan stige med omkring 40 procent af BNP (fra ca. 73 pct. af BNP i 2007 til 113 pct. af BNP i 2017), selv ved en konsolidering på 1 pct. af BNP årligt syv år i træk i lande med store udfordringer, herunder Frankrig, UK og USA, og tre år i træk i lande med de mest moderate udfordringer, herunder Tyskland¹.

I EU koordineres den finanspolitiske konsolidering inden for rammerne af Stabilitets- og Vækstpacten, jf. *boks 1.4*. Nedenfor er eksempler på andre EU-landes konsolideringsplaner baseret på landenes stabilitetsprogrammer for 2009/2010.

Holland havde styrket de offentlige finanser inden krisen og havde derfor råderum til finanspolitiske lempelser i både 2009 og 2010 i lyset af krisen. Underskuddet overskred 3 pct. af BNP i 2009 og ventes at udgøre godt 6 pct. af BNP i 2010. Holland har derfor modtaget en henstilling om at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP i 2013, starte konsolideringen i 2011 og gennemføre stramninger på ¾ pct. af BNP i gennemsnit pr. år i 2011-13. Holland planlægger at efterleve henstillingen, og der er vedtaget tiltag, som vurderes at være konsistente med det gennemsnitlige strammingskrav i 2011, herunder en reduktion af overførslerne til kommunerne og regionerne. I løbet af sommeren 2010 vil regeringen fremsætte yderligere forslag til konsolidering med henblik på at få underskuddet under 3 pct. af BNP i 2013. Regeringen har nedsat 20 arbejdsgrupper, der skal komme med forslag til, hvordan udgifterne kan nedbringes, så de svarer til den nye økonomiske situation.

Østrig havde også et vist råderum til at lempe finanspolitikken i både 2009 og 2010. I kraft af de finanspolitiske lempelser og den økonomiske krise mv. overskred Østrigs underskud 3 pct. af BNP i 2009, og det forventes at udgøre 4,7 pct. af BNP i 2010. Østrig har derfor modtaget en henstilling om at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP i 2013 via en gennemsnitlig årlig stramning i 2011-13 på ¾ pct. af BNP. Østrig planlægger at efterleve henstillingen og nedbringe underskuddet til 2,7 pct. af BNP i 2013. Det er Østrigs plan, at stramningerne altovervejende gennemføres via lavere udgifter, og ca. halvdelen af besparelserne (0,9 pct. af BNP) gennemføres ved at sænke det offentlige forbrug, herunder primært den offentlige lønsum. De konkrete tiltag er endnu ikke specificeret.

Irland er et af de EU-lande, der er hårdest ramt af krisen. De offentlige finanser er kraftigt svækket fra omtrent balance i 2007 til et underskud på knap 12 pct. af BNP i 2009. Irland skal ifølge henstillingen bringe underskuddet under 3 pct. af BNP i 2014 via en gennemsnitlig årlig konsolidering på 2 pct. af BNP i perioden 2010-2014. Irland har imidlertid i lyset af store budgetunderskud og akut pres på rentespændet startet konsolideringen allerede i 2009 med stramninger på omkring 5 pct. af BNP. I stabilitetsprogrammet for 2010 planlægger Irland at leve op til henstillingerne og bringe underskuddet under 3 pct. af BNP i 2014, herunder via stramninger på 2½ pct. af BNP i 2010-budgettet og planlagte stramninger på 1½-2 pct. af BNP i både 2011 og 2012. Konsolideringen gennemføres overvejende på udgiftssiden i 2010-budgettet, hvor der især gennemføres budgetforbedringer på 1 mia. euro på offentlige lønninger (der reduceres med 6 pct. i gennemsnit og 15 pct. for ansatte med indkomst over 200.000 euro), 760 mio. euro på overførsler mv. (særligt via reduktion i overførsler til ledige mellem 20 og 24 år), 980 mio. euro på offentligt forbrug (herunder via effektiviseringer på blandt andet sundhedsområdet) og omkring 960 mio. euro på investeringsprojekter. Hertil kommer visse tiltag på indtægtssiden, herunder en ny CO2-skat på fossile brændsler. I 2008- og 2009-budgettet er konsolideringen i højere grad gennemført på indtægtssiden, herunder via højere skatter på blandt andet indkomst for de højest lønnede.

1) OECD Economic Outlook 86, Preliminary Edition, November 2009.

Krisen medfører formentlig også, at produktionspotentialet i Danmark og andre lande er varigt reduceret i forhold til tidligere forventninger. Både EU, OECD og IMF såvel som nationale myndigheder i en række lande har nedjusteret forventningerne til

strukturelt eller potentielt BNP med i størrelsesordenen 2 pct. og oftest mere, idet krisen både kan svække produktiviteten og øge den strukturelle ledighed. Det skærper udfordringerne, både i forhold til at sikre velstandsfremgang og høj beskæftigelse efter krisen og i forhold til de offentlige finanser, fordi lavere BNP svækker finansieringsgrundlaget for de offentlige udgifter.

I Danmarks tilfælde omfatter udfordringerne navnlig:

1) *At understøtte, at den begyndende vending i konjunkturerne forstærkes og gradvist kan blive mere selv bærende.* På kort sigt drives væksten ikke mindst af faldet i markedsrenterne, som er blevet understøttet af indgrebene i den finansielle sektor, og den meget lempelige finanspolitik i 2009 og 2010. Tilrettelæggelsen af finanspolitikken i disse år er blandt andet balanceret i forhold til at undgå unødigt store strammingsbehov efter krisen samt et hensyn til lønkonkurrenceevnen, som løbende er svækket siden årtusindskiftet. I den forbindelse er det centralt, at udviklingen i lønomkostningerne bidrager til danske virksomheders muligheder for at styrke afsætningen i takt med øget efterspørgsel i dansk og international økonomi. Overgangen til et mere selv bærende opsving styrkes også ved at understøtte større arbejdsudbud og undgå initiativer, der fastlåser erhvervsstrukturen.

2) *Konsolidering af den offentlige økonomi, således at de offentlige finanser er omtrent i balance i 2015 (strukturelt).* Det kræver som udgangspunkt en styrkelse af den strukturelle saldo på i størrelsesordenen 1,8 pct. af BNP i forhold til de hidtidige prioriteringer i 2015-planen, fx via lavere udgifter eller tiltag som øger beskæftigelsen og styrker de offentlige finanser i løbet af en kortere årrække, jf. afsnit 1.3. En sådan konsolidering vil bremse gældsopbygningen og reducere rentebetalingerne fremadrettet (i 2020 er virkningen omkring 10 mia. kr. i 2010-niveau og uden indregning af risikoen for stigende renter i fravær af konsolidering).

3) *Exit fra de ekstraordinære tiltag til sikring af finansiell stabilitet.* Forholdene på de finansielle markeder er forbedret væsentligt siden efteråret 2008, blandt andet som følge af de omfattende indgreb i Danmark og andre lande. Det er en central udfordring at afvikle og udfase initiativerne, uden at den finansielle stabilitet svækkes. Navnlig udfasningen af statsgarantierne kræver international koordinering. Disse garantier samt de tiltag, der sigter på at styrke kapitalgrundlaget i den finansielle sektor og forøge den private sektors adgang til likviditet, er enten midlertidige eller indeholder tilskyndelse til exit i takt med, at forholdene normaliseres. Der er fortsat udfordringer for den finansielle sektor blandt andet som følge af højt konkursomfang, ret stor gældsætning i dele af erhvervslivet og den tilpasning, der er sket på ejendomsmarkedet, jf. kapitel 2.

4) *Sikre vækstgrundlaget på den anden side af krisen.* Produktivitetsvæksten i Danmark har siden midt-1990'erne været lavere end i en række sammenlignelige lande, selv om vækstvilkårene normalt anses for at være relativt gode. Skønt beskæftigelsen er steget meget i Danmark, har væksten i BNP således været relativt moderat. I de kommende

år er der endvidere udsigt til faldende arbejdsstyrke, og det er en central udfordring at styrke vækstbetingelserne yderligere. Der er på den baggrund nedsat et Vækstforum, der i løbet af 2010 skal bidrage med ideer og forslag til at styrke vækstbetingelserne i Danmark, jf. desuden kapitel 2.

5) *Væsentlig lavere vækst i de offentlige udgifter og finansiering af ambitionen om det fossolfri samfund.* Udgifterne til offentligt forbrug udgør i dag en større andel af samfundsøkonomien end nogensinde før, og realvæksten i det offentlige forbrug har gennem en årrække overskredet det forudsatte. Samtidig har Danmark et højt skattetryk i international sammenligning, og siden 2001 har der været skattestop. Det er dermed en central finanspolitisk udfordring at sikre en mere afdæmpet udgiftsvækst fremadrettet, også i årene efter 2015, hvor der fortsat bliver flere ældre med større behov for pasning, pleje og sundhedsydelser. Samtidig skal der skabes anden finansiering til at dække det bortfald af indtægter, som vil følge af den langsigtede ambition om, at Danmark på sigt skal være uafhængigt af fossile brændsler som olie, kul og gas. Det nuværende provenu fra energiafgifter (ca. 40 mia. kr.) knytter sig overvejende til fossile brændsler. I konvergensprogrammet er indregnet virkninger af energi- og klimamålene i bl.a. energiaftalen fra 2008, jf. bilag 5, mens der ikke er taget hensyn til mulige virkninger på finanserne af målet om uafhængighed af fossile brændsler på længere sigt. Forudsætningerne om de offentlige finanser efter 2015 er gennemgået i kapitel 5.

1.2 De mellem- og langsigtede finanspolitiske udfordringer

Som i konvergensprogrammet fra 2008 er de centrale finanspolitiske mål fortsat at opnå omtrent balance på de offentlige finanser i 2015 (strukturelt) samt langsigtet finanspolitisk holdbarhed. I KP08 var status, at der udestod initiativer eksempelvis på arbejdsmarkedsområdet, som samlet skulle styrke finanserne med ca. 14 mia. kr. (0,8 pct. af BNP). Det var tilstrækkeligt til at indfri de finanspolitiske mål. Med skattereformen blev knap halvdelen af de strukturpolitiske krav indfriet². Der blev i efteråret 2008 fremlagt forslag på bl.a. dagpengeområdet også med henblik at indfri kravene, men forslagene kunne ikke samle et flertal.

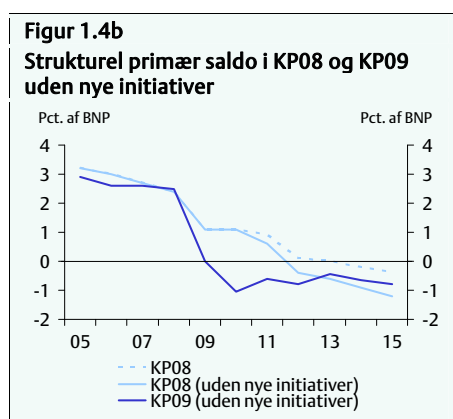
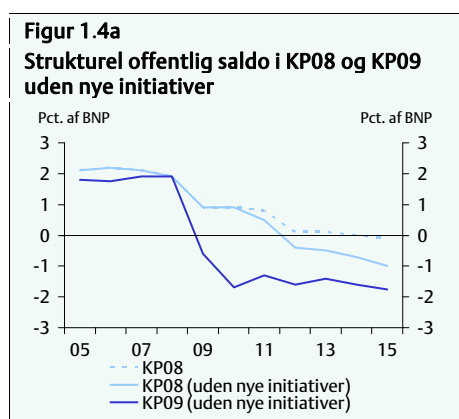
De mellemfristede og langsigtede finanspolitiske udfordringer er i mellemtiden skærpet væsentligt oven på finanskrisen. Som nævnt er der nu udsigt til stigende offentlig gæld – og stigende rentebetalinger på gælden – i modsætning til tidligere konvergensprogrammer, hvor gæld og rentebetalinger faldt som andel af BNP frem mod 2015. Sigtet i 2015-planen med at spare op (dvs. nedbringe gæld og renteudgifter) i årene med forholdsvist store Nordsø-indtægter og gunstig demografi – for derigennem at bidrage til at finansiere pensioner mv. til flere ældre de kommende årtier – er dermed kommet under pres.

Samtidig er udgifterne til offentligt forbrug steget mere end hidtil antaget, også som andel af BNP. Det afspejler navnlig, at væksten i det offentlige forbrug har været

² Af det oprindelige reformkrav på 0,8 pct. af BNP/14 mia. kr. i 2015-planen er ca. halvdelen indfriet med skattereformen i Forårspakke 2.0 og Jobplanen fra 2008 mv.

større end planlagt. Dertil kommer nedjusteringen af det potentielle BNP. Det giver således anledning til finansieringsudfordringer, hvis realvækstrammen for det offentlige forbrug holdes fast i en situation, hvor væksten i produktionen og dermed i det offentlige indtægtsgrundlag mere varigt svækkes, jf. bilag 2.

Den strukturelle offentlige saldo skønnes som nævnt at vise et underskud på ca. 1,7 pct. af BNP i 2010. I **fravær af nye initiativer** (dvs. med de udgiftsrammer mv. fra 2010 til 2015, som indgår i 2015-planen og Økonomisk Redegørelse fra december) er der udsigt til, at den strukturelle saldo svækkes lidt yderligere til ca. 1,8 pct. af BNP i 2015, jf. figur 1.4a. Svækkelsen fra 2010 til 2015 afspejler overvejende vigende indtægter fra aktiviteterne i Nordsøen som følge af faldende olie- og gasproduktion, stigende udgifter til pensioner som følge af flere ældre og rentebyrden på den stigende offentlige gæld. Disse forhold mere end modvirker den forbedring af finanserne, som følger af, at de midlertidige lempelser af finanspolitikken gradvist trækkes tilbage i takt med, at det ekstraordinært høje niveau for de offentlige investeringer bringes ned igen, og finansieringselementerne i skattereformen indfases, jf. boks 1.2.



Kilde: Egne beregninger.

Sammenlignet med konvergensprogrammet fra 2008 (uden forudsatte strukturreformer) er den strukturelle saldo i 2015 svækket med ca. 0,8 pct. af BNP. Det afspejler virkningen af højere nettorentebetalinger, idet den strukturelle primære saldo (som ikke omfatter nettorenteutgifter), er nogenlunde uændret i forhold til sidste års program (uden de ikke-udmøntede reformbidrag), jf. tabel 1.3 og figur 1.4b. Det afspejler især, at de positive bidrag fra skattereformen mv. modgår virkningen af, at de offentlige udgifters andel af BNP er steget mere end ventet.

Boks 1.2**Faktorer, der trækker i retning af underliggende svækkelse af finanserne frem mod 2015**

Den offentlige saldo rensset for konjunkturer mv. (den strukturelle saldo) er skønnet til ca. -1,7 pct. af BNP i 2010 og svækkes lidt til -1,8 pct. af BNP i 2015 i fravær af nye initiativer.

Nedbringelse af de offentlige investeringer fra det høje niveau i 2010 og indfasning af finansierings-elementerne i skattereformen bidrager isoleret set til at styrke den offentlige saldo fra 2010 til 2013/2015 med ca. 1¼ -1½ pct. af BNP, *jf. tabel a.*

I modsat retning trækker imidlertid, at:

- Renteudgifterne (netto) vokser med stigende gæld,
- Nordsø-indtægterne ventes at falde i takt med lavere Nordsø-produktion
- Stigende udgifter til bl.a. folkepension, som følge af stigende antal ældre
- Færre i de mest erhvervsaktive aldre og den hidtil forudsatte realvækst i det offentlige forbrug mv.

Uden nye tiltag styrkes den strukturelle saldo med ca. ¼ pct. af BNP fra 2010 til 2013. En forbedring af den strukturelle saldo med 1,5 pct. af BNP fra 2010 til 2013 kræver dermed nye initiativer, der styrker den strukturelle saldo i 2013 med ca. 1¼ pct. af BNP.

Tabel a**Primære bidrag til ændring i strukturel saldo fra 2010 til 2013/2015 (uden nye tiltag)**

Pct. af (konjunktur)renset BNP	2010	2013	2015
Strukturel saldo (uden nye initiativer)	-1,7 ¹⁾	-1,4	-1,8
Ændringer		2010-13	2010-15
Ændring i strukturel saldo		¼	-0,1
- heraf ændring i renteudgifter (netto)		-0,3	-0,4
- heraf ændring i primær saldo (strukturelt)		0,6	0,2
Bidrag til ændring i primær saldo		2010-13	2010-15
Bidrag til primær saldosforbedring		1,3	1,5
Offentlige investeringer nedbringes		0,6	0,6
Forårspakke 2.0 (inkl. arbejdsudbud mv.)		0,7	0,9
Bidrag til primær saldossvækkelse		-0,7	-1,3
Nordsø-indtægter		-0,2	-0,2
Folkepension		-0,2	-0,3
Andet ²⁾		-0,4	-0,7

1) Som følge af højere skøn for det strukturelle niveau for nettorentebetalingerne er den strukturelle saldo i 2010 beregnet til -1,7 pct. af BNP mod -1,6 pct. af BNP i *Økonomisk Redegørelse*, december 2009.

2) Færre i arbejdsstyrke, realvækst i offentligt forbrug som i KP08 mv.

Det forventede fald i indtægterne fra aktiviteterne i Nordsøen frem mod 2015 er endvidere mindre end i KP08 (knap 0,2 pct. af BNP). Det afspejler især, at den forudsatte oliepris er forøget efter indarbejdelsen af Det Internationale Energiagenturs olieprognose fra november 2009. Som nævnt ventes indtægterne fra Nordsøen at falde bort efterhånden som reserverne udtømmes.

Tabel 1.3
De offentlige finanser i 2015 (uden tiltag)

Pct. af BNP	KP08 (uden tiltag)	KP09 (uden tiltag)	Ændring
Strukturel saldo	-1,0	-1,8	-0,8
Nettorenter	0,2	-1,0	-1,2 ¹⁾
Strukturel primær saldo	-1,2	-0,8	+0,4 ¹⁾
Bidrag til primær saldo-ændring fra:			Bidrag
Skattereform (inkl. tidsforskudt provenu)			0,4
Højere Nordsøindtægter end forudsat i KP08			0,2
Højere reelt offentligt forbrug end forudsat i KP08			-0,3
Lavere potentielt BNP (forbrugsandel)			-0,2
Øvrige bidrag i alt (netto)			0,3¹⁾

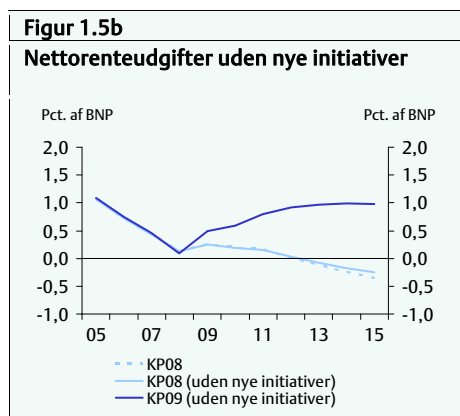
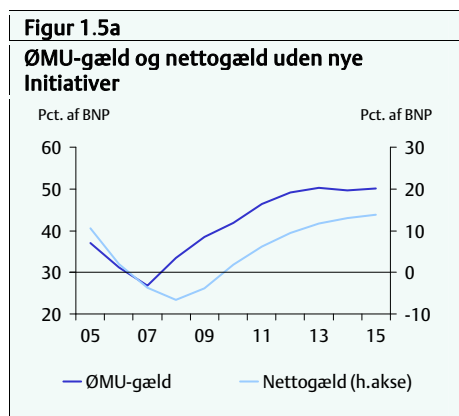
- 1) Højere nettogæld bidrager isoleret set til at øge nettorenteudgifterne med 0,9 pct. af BNP. Derudover skelnes der i KP09 mellem forrentningen af det offentlige aktiver og passiver, og det forudsatte renteniveau i 2015 er lavere end i KP08. Samlet medfører disse ændringer i renteforudsætningerne siden KP08 en forøgelse af nettorenteudgifterne i 2015 med ca. 0,3 pct. af BNP, der modsvarer af en tilsvarende styrkelse af den primære saldo. De tekniske ændringer er samlet set neutrale for struktursaldoen i 2015 og for den finanspolitiske holdbarhedsindikator, jf. afsnit 4.7.

Højere udgiftsvækst i det offentlige forbrug siden KP08 svækker isoleret set den primære saldo i 2015 med 0,3 pct. af BNP³. Dertil kommer, at lavere potentielt BNP isoleret set øger det offentlige forbrugs andel af BNP. Faldet i potentielt BNP svækker den primære saldo med ca. 0,2 pct. af BNP, når det indregnes, at lavere velstand og lavere produktionsniveau pr. beskæftiget isoleret set reducerer fremgangen i både private og offentlige lønninger samt offentlige overførsler frem mod 2015, jf. bilag 2.

Uden konsolideringstiltag er der dermed udsigt til betydelig gældsopbygning. ØMU-gælden øges til godt 50 pct. af BNP i 2015, hvilket er omtrent dobbelt så højt som i sidste års konvergensprogram, jf. figur 1.5a. Den offentlige nettoformue, som blev opbygget i årene med store overskud, vil blive vendt til en nettogæld. Hvor der i sidste års konvergensprogram var udsigt til en nettoformue på knap 5 pct. af BNP i 2015, er der uden tiltag udsigt til en nettogæld på op mod 15 pct. af BNP.

Med øget gældsopbygning vil de offentlige nettorenteudgifter stige til ca. 1 pct. af BNP i 2015, hvor de i 2008 var tæt på nul, jf. figur 1.5b.

³ Udgifterne til offentligt forbrug er i 2008 (udgangsåret for holdbarhedsberegningen) ca. 4 mia. kr. eller 0,8 pct. højere end skønnet i KP08. Det svarer til godt 0,2 pct. af BNP. Realvæksten i det offentlige forbrug i 2009 (og 2009-2010 under ét) er ca. 0,4 pct. højere end forudsat i KP08, svarende til ca. 0,1 pct. af BNP. Isoleret set svækker højere forbrugsudgifter dermed holdbarhedsindikatoren med ca. 0,3 pct. af BNP i forhold til KP08, jf. også bilag 2.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den langsigtede holdbarhedsindikator er svækket

I forhold til grundlaget i sidste års konvergensprogram er holdbarhedsindikatoren isoleret set styrket med ca. 0,3 pct. af BNP som følge af skattereformen i *Forårspakke 2.0*. Til gengæld har navnlig gældsopbygningen i forbindelse med den kraftige konjunktursvækkelse og øgede udgifter til offentligt forbrug mv. svækket holdbarhedsindikatoren med ca. 0,8 pct. af BNP. Det samlede udestående i forhold til at sikre finanspolitisk holdbarhed kan dermed opgøres til godt 1,3 pct. af BNP, *jf. tabel 1.4*.

Som nævnt afspejler en del af forøgelsen af de offentlige forbrugsudgifters BNP-andel (ca. 0,2 pct.-enheder), at BNP er nedjusteret fremadrettet i lyset af den globale krise. Dermed kan konsekvenserne af det kraftige tilbageslag oven på finanskrisen siges at svare til ca. 2/3 af den samlede svækkelse af den finanspolitiske holdbarhedsindikator. Offentligt forbrug tegner sig for den resterende tredjedel.

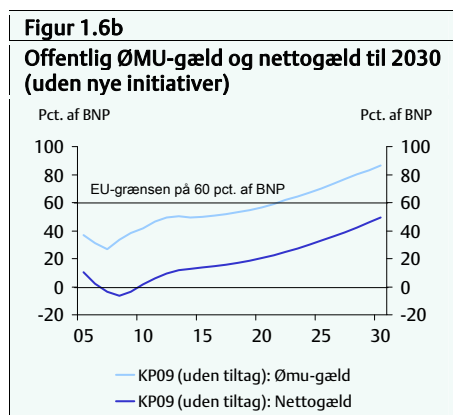
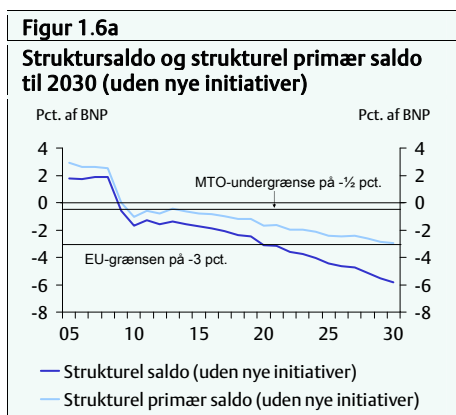
Tabel 1.4
Svækkelsen af den langsigtede holdbarhed (uden nye initiativer)

Pct. af BNP	
Holdbarhedsindikator (KP08 uden tiltag, dvs. ekskl. reformkrav)	-0,8
- Bidrag fra skattereform i Forårspakke 2.0	0,3
- Underliggende svækkelse	-0,8
- rentebyrde på øget gæld fra 2015	-0,3
- bidrag fra højere reelt offentligt forbrug	-0,3
- bidrag fra lavere strukturelt BNP	-0,2
- Øvrige forhold (netto)	0,0
Holdbarhedsmanko, KP09 uden tiltag	-1,3

Udsigterne efter 2015 i fravær af yderligere tiltag

De finanspolitiske udfordringer skærpes af, at der fortsat er udsigt til underliggende svækkelse af de offentlige finanser efter 2015. Det afspejler blandt andet den demografiske udvikling med flere ældre, faldende Nordsø-produktion samt energi- og kli-

målsætningerne, *jf. også KP07 og KP08*. Virkningen af de nævnte forhold overstiger i en længere periode de positive virkninger af tilbagetrækningsreformen i Velfærdsaftalen mv., og dermed er der udsigt til en tydelig svækkelse af den strukturelle primære saldo frem mod 2030, *jf. figur 1.6a*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Uden konsolidering frem mod 2015 vil gælden og rentebetalingerne stige yderligere. Da finanspolitikken ikke opfylder holdbarhedskravet vil gælden således fortsætte med at stige som pct. af BNP uden at stabiliseres. Dermed kan det samlede strukturelle underskud – i fravær af tiltag – stige til over 3 pct. af BNP i 2020 og helt op til 6 pct. af BNP i 2030 under de beregningstekniske antagelser. I fremskrivningen vil ØMU-gælden overstige EU-traktatens grænse på 60 pct. af BNP fra 2022 og fremefter.

Udsigterne til stadig stigende underskud og gæld også efter 2015 peger på, at det også ud fra mere langsigtede hensyn er nødvendigt at konsolidere de offentlige finanser frem mod 2015, så den offentlige gældsopbygning og rentebyrden på gælden reduceres i de kommende år. Behovet understreges af, at der i fravær af konsolidering er stor risiko for stigninger i renten og svækket tillid, som kan svække det forudsatte opsving i den private efterspørgsel og øge den offentlige rentebyrde yderligere.

1.3 Målsætninger og krav til de offentlige finanser

Udsigten til stigende gæld og rentebetalinger stiller samlet krav om finanspolitisk konsolidering de kommende år. Den præcise timing og indholdet i konsolideringsindsatsen vil blive fastlagt blandt andet i forbindelse med de årlige finanslove og skal løbende tilrettelægges i lyset af konjunkturudviklingen. For at fastholde tillid til finans- og fastkurspolitikken, undgå højere rentespænd og undgå, at fortsat gældsætning medfører for stor rentebyrde, er det imidlertid centralt at sikre en relativt hurtig nedbringelse af underskuddet.

Samtidig skal finanspolitikken tage hensyn til konjunktursituationen, men da outputgabet er stort og negativt, vil det med stor sikkerhed være nødvendigt at gå i gang med konsolideringen, før der igen er fuld kapacitetsudnyttelse. Det gælder også for andre lande og skal ses i sammenhæng med, at troværdig konsolidering skaber grundlag for, at pengepolitikken kan være lempeligere og de lange renter lavere, end de ellers ville have været.

Jo længere konsolideringen udskydes, jo større vil kravet til konsolidering blive på grund af rentevirkningen. Det har således en pris, hvis konsolidering udskydes. Hvis fx kravet er en samlet stramning på 2 pct. af BNP, vil det isoleret set øge den offentlige gæld med ca. 180 mia. kr. at udsætte stramningen fem år. Det øger renteudgifterne med op mod 10 mia. kr. pr. år og kræver en yderligere finanspolitisk stramning på 3-4 mia. kr., der fastholdes i alle fremtidige år, alene for at stabilisere gælden på det nye højere niveau (sikre uændret finanspolitisk holdbarhed).

De centrale finanspolitiske mål, som konsolideringsforløbet i konvergensprogrammet er bygget op om, er:

- Fastholdelse af den centrale målsætning i 2015-planen om strukturel balance i 2015 (Danmarks MTO)⁴.
- En langsigtet holdbarhedsindikator på (mindst) nul.

I konvergensprogrammet er der indregnet konsolidering af de offentlige finanser, således at der er balance i 2015 (strukturelt), og de ventede henstillinger fra EU samtidig indfris. Der er som nævnt ikke truffet nærmere beslutning om, hvordan konsolideringsopgaven skal håndteres.

De finanspolitiske antagelser i konvergensprogrammet indebærer, at de offentlige finanser konsolideres med ca. 31 mia. kr. (i 2010-niveau) frem mod 2015. Heri er indregnet en reduktion af de samlede offentlige udgifter på 24½ mia. kr. i forhold til de rammer, som indgik i konvergensprogrammet fra 2008. Mindreudgifterne er som en beregningsteknisk antagelse proportionalt fordelt på offentligt forbrug og andre offentlige udgifter.

Det er således blandt andet forudsat, at realvæksten i det offentlige forbrug udgør ca. 0 i årene 2011-2013 (og ¾ pct. i 2014 og 2015). Det svarer til en mindreudgift på ca. 13½ mia. kr. i forhold til den forudsatte realvækst i KP08 for årene 2011-13 og ca. ¾ pct. af det samlede offentlige forbrug. Mindreudgiften skal blandt andet ses i lyset af, at udgifterne til offentligt forbrug i 2010 er 13¼ mia. kr. højere end forudsat i 2015-planen fra 2007. I konvergensprogrammet udgør udgifterne til offentligt forbrug dermed godt 26¾ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2015, hvilket er en anelse

⁴ Målet om balance på den strukturelle saldo i 2015 er Danmarks MTO (Medium-Term Objective i Stabilitets- og Vækstpagtens forstand). Det gælder i henhold til EUs regler, at MTO for Danmark ikke må være underskud over ½ pct. af BNP.

højere end det nævnte pejlemærke i 2015-planen, og højere end i årene fra 1984 til 2007.

Endelig er det forudsat, at den del af reformkravet i 2015-planen, som endnu ikke er udmøntet, indfris frem mod 2015. Det er dermed beregningsteknisk forudsat, at nye initiativer samlet forøger beskæftigelsen i et omfang, som styrker de offentlige financers holdbarhed med yderligere ca. 7 mia. kr.

Der er samtidig taget hensyn til, at de lempelser, der er gennemført i 2009 og 2010, trækkes tilbage igen. De offentlige investeringer reduceres således fra det høje niveau i 2010, mens finansieringselementerne i Forårspakke 2.0 indføres fra 2011.

Efterlevelse af den ventede henstilling fra EU

Med udsigt til underskud på de offentlige finanser på i størrelsesordenen 5½ pct. af BNP i år er det som nævnt lagt til grund, at Danmark i løbet af 2010 vil modtage en henstilling fra EU's finansministre om bringe underskuddet på de offentlige finanser under 3 pct. af BNP og at styrke den strukturelle saldo med 1½ pct. af BNP over 3 år i perioden 2011-2013, *jf. boks 1.3*. Det er i givet fald et mildere krav end for næsten alle andre lande, som er under proceduren, for uforholdsmæssigt store underskud *jf. boks 1.4*.

Danmark vil forblive i EU's underskudsprocedure, indtil der er konstateret et faktisk underskud under 3 pct. af BNP. Indtil Danmark er ude af proceduren, vil EU løbende vurdere finanspolitikken i forhold til henstillingen, herunder navnlig om der er taget effektive skridt til at sikre, at den strukturelle saldo (opgjort ved EU's metode) styrkes med 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013.

For at styrke den strukturelle saldo med 1½ pct. af BNP frem til 2013, er det som nævnt lagt til grund, at nye initiativer skal styrke finanserne med ca. 1¼ pct. af BNP i forhold til forudsætningerne i den hidtidige plan (fordi den strukturelle saldo styrkes med ¼ pct. af BNP af andre grunde, *jf. boks 1.2 ovenfor*).

Forløbet med konsolidering i 2011-13 indebærer sammen med den forudsatte aktivitetsvækst på 2-2¼ pct. om året – herunder som følge af tiltagende vækst i eksport, privatforbrug og investeringer – at det faktiske underskud reduceres til ca. 3 pct. af BNP i 2012 og til ca. 1½ pct. af BNP i 2013. Dermed vil Danmark efterleve den forventede frist for at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP, og der vil i givet fald i 2014 kunne træffes beslutning om, at Danmark ikke længere har et uforholdsmæssigt stort underskud.

Der er betydelig usikkerhed om fremskrivningen af det faktiske underskud, der som nævnt er meget konjunkturfølsomt. Dertil kommer, at bl.a. Nordsøindtægter og provenuet fra pensionsafkastskatten kan svinge meget fra år til år afhængig af udviklingen i bl.a. oliepriser og på de finansielle markeder. Underskuddet i 2012 kan således blive både større eller mindre end 3 pct. af BNP. Hvis underskuddet skulle komme

under grænsen i 2012, og der er udsigt til, at det vil forblive under 3 pct., kan der i løbet af 2013 blive truffet beslutning om, at Danmark ikke længere har et uforholdsmæssigt stort underskud. Finanspolitikken for 2013 fastlægges som udgangspunkt i løbet af 2012 i forbindelse med økonomaftalerne med kommuner og regioner og i finansloven.

I tilfælde af et mere negativt konjunkturscenarie er der modsat også risiko for, at underskuddet først bringes under 3 pct. af BNP senere end 2013, *jf. afsnit 1.4.*

Boks 1.3

Hovedlinjer i EU's underskudsprocedure: Centrale elementer i forhold Danmark

- Et EU-land *kommer ind i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud*, når landet ikke overholder Traktatens regel om at undgå uforholdsmæssigt store underskud. Store underskud er som udgangspunkt et faktisk eller skønnet underskud over 3 pct. af BNP. Hvis underskuddet er tæt på og kun midlertidigt over 3 pct. af BNP (i praksis under 3,5 pct. af BNP i ét år), er det dog muligt at undgå at komme ind i proceduren.
- Underskuddet på Danmarks offentlige finanser skønnes at udgøre 3 pct. af BNP i 2009, 5½ pct. af BNP i 2010 og 4,4 pct. af BNP i 2011. På den baggrund forventes EU's finansministre (ECOFIN) i løbet af 2010 at vedtage en henstilling til Danmark. Det præcise indhold af henstillingen kendes ikke aktuelt, idet henstillingen vedtages af ECOFIN på forslag fra Kommissionen, men en forventning til henstillingen kan baseres regler og praksis, herunder på de hidtidige henstillinger til andre lande. Danmarks offentlige finanser, særligt størrelsesordenen af underskuddene, minder mest om situationen i Tyskland. Henstillingen til Tyskland er den mildeste, der er givet, og en tilsvarende henstilling til Danmark vil i givet fald indebære følgende:
 - 1) *at starte konsolideringen af de offentlige finanser i 2011 og bringe underskuddet ned under grænsen på 3 pct. af BNP senest i 2013*
 - 2) *at gennemføre forbedringer af den strukturelle saldo (den offentlige saldo rensset for konjunkturer og andre midlertidige forhold) på mindst ½ pct. af BNP (ca. 9 mia. kr.) i gennemsnit pr. år i 2011–2013, dvs. i alt 1½ pct. af BNP over en treårig periode.* De anbefalede årlige stramninger kan blive større end ½ pct. af BNP i gennemsnit pr. år, fx ¾ pct. af BNP, hvis fx underskuddene bliver større end skønnet nu.
- En *konsolideringsstrategi med plan for efterlevelse af henstillingen, særligt for tiltagene i 2011, skal fremlægges inden for 6 måneder efter vedtagelsen af henstillingen.* Herefter foretager Kommissionen en vurdering af, hvorvidt landene har gennemført effektive tiltag, der udgør passende fremskridt på linje med henstillingen, hvor vurderingen primært er baseret på styrkelse af struktursaldoen (EU's metode) og provenuvirkninger i en helhedsvurdering.

Et land kan komme ud af proceduren, når det er konstateret, at det faktiske underskud for den offentlige saldo er under 3 pct. af BNP og forventes at forblive under 3 pct. af BNP fremadrettet.

Som nævnt vurderes Danmarks løbende efterlevelse af den ventede henstilling primært på basis af EU's skøn for forbedringen i struktursaldoen bl.a. med baggrund i det forløb, der indgår i konvergensprogrammet. EU's metode til at beregne den strukturelle saldo afviger fra Finansministeriets metode, bl.a. fordi der ikke som i Finansministeriets tilgang korrigeres for udsving i de volatile indtægter fra Nordsø og pensionsafkastskat mv. (som samlet forbedres lidt i forløbet fra 2010 til 2013), og fordi der er forskelle i metoden til at skønne outputgab og finansernes konjunkturfølsomhed mv.

Boks 1.3 (fortsat)
<p>Det konsolideringsforløb, der er lagt til grund i konvergensprogrammet, er baseret på Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo, og den indregnede konsolidering i forbindelse med den ventede EU-henstilling er på linje med 2015-planens krav om holdbare offentlige finanser.</p>
<p>EU's principper for finanspolitiske exit-strategier indebærer blandt andet, at alle EU-lande bør starte konsolideringen senest i 2011, under den forudsætning at Kommissionens prognoser fortsat bekræfter, at opsvinget styrkes og bliver bæredygtigt.</p>
<p>Kommissionens og ECOFIN's præcise fortolkning af Stabilitets- og Vækstpagten i den aktuelle ekstraordinære krisesituation, herunder især principperne for vurdering af landenes efterlevelse af henstillingerne, vil blive fastlagt i løbet af den kommende tid. Den første foreløbige vurdering af de lande, der modtog henstillinger i december 2009, ventes således foretaget i sommeren 2010.</p>

Målet om balance på den strukturelle saldo i 2015

Efterlevelse af den ventede EU-henstilling vil langt hen ad vejen bidrage til at nå målet om, at underskuddet (strukturelt) skal være bragt ud af verden om 5 år, dvs. i 2015. I forløbet, hvor den ventede EU-henstilling indfris, nedbringes det skønnede underskud på den strukturelle saldo til ca. ½ pct. af BNP i 2015. Der vurderes dermed på det nuværende grundlag at være et yderligere konsolideringskrav i 2014-15 på ca. 0,4 pct. af BNP for at nå omtrent strukturel balance i 2015 (inkl. rentevirkninger mv.). Det indfris i konvergensprogrammet via højere beskæftigelse.

Med opfyldelsen af det mellemfristede mål om strukturel balance i 2015, er det vurderingen, at finanspolitikken opfylder mindstekravet om et MTO (mål for den strukturelle saldo) på ikke under ½ pct. af BNP og overordnet kan siges at opfylde holdbarhedskriteriet (godt og vel), *jf. tabel 1.5*. Med efterlevelsen af den ventede EU-henstilling udestår der derimod fortsat en mindre styrkelse af holdbarhedsindikatoren på 0,2 pct. af BNP.

Der er imidlertid i begge tilfælde udsigt til voksende underskud frem mod fx 2025 (jf. tabel 1.5), således at der også i årene efter 2015 formentlig vil være behov for yderligere initiativer, der modgår presset på de offentlige finanser. Holdbarhedskriteriet indebærer overordnet, at den offentlige nettogæld stabiliseres (eller falder) som andel af BNP på langt sigt, men sikrer ikke, at saldo og gæld gennem hele forløbet opfylder fx EU's budgetregler, jf. kapitel 2.

Tabel 1.5				
Konsolideringskrav for at sikre opfyldelse af centrale mål				
Pct. af BNP	Konsolideringskrav	Strukturel saldo 2015	HBI	Strukturel saldo 2025
Udgangspunkt (uden tiltag)	-	-1,8	-1,3	-4,5
Ventet EU-henstilling 2013	Ca. 24 mia. kr.	-0,5	-0,2	-2,3
Strukturel balance 2015	Ca. 31 mia. kr.	0	0,2	-1,5

Balance på den strukturelle saldo i 2015 kræver som nævnt, som det ser ud nu, en samlet forbedring af den strukturelle saldo på ca. 1,8 pct. af BNP frem mod 2015 – ud over den allerede planlagte normalisering af de offentlige investeringer og bidraget fra finansieringselementerne i skattereformen.

Nye tiltag, der styrker finanserne med godt 1,6 pct. og indføres med hovedvægten lagt frem mod 2013, vil som følge af lavere gældsopbygning reducere rentebetalingerne i 2015 med knap 0,2 pct. af BNP – så den samlede forbedring udgør 1,8 pct. af BNP.

Den krævede budgetforbedring ud over den, der følger af den ventede EU-henstilling, er beregningsteknisk forudsat at ske ved indfrielse af det resterende reformbidrag fra 2015-planen på 0,4 pct. af BNP. Bidraget svarer til det oprindelige krav i 2015-planen korrigeret for det positive bidrag fra gennemførte reformer, herunder skattereformen fra 2009 og Jobplanen fra 2008 mv., jf. kapitel 2.

Boks 1.4

Finanspolitisk exit og henstillinger inden for rammerne af EU's Stabilitets- og Vækstpagt

EU-landene har i efteråret 2009 aftalt fælles overordnede principper for *finanspolitiske exitstrategier*. Principperne indebærer blandt andet, at alle EU-lande – under den forudsætning, at Kommissionens prognoser fortsat bekræfter, at opsvinget styrkes og bliver bæredygtigt – bør starte konsolideringen senest i 2011, mens en række lande bør starte før. Konsolideringen i de fleste lande bør være mere ambitiøs end Stabilitets- og vækstpagtens hovedregel om årlige strukturelle budgetforbedringer på mindst ½ pct. af BNP for lande med uforholdsmæssigt store underskud.

EU-landenes fælles principper for finanspolitiske exitstrategier er udmøntet i konkrete henstillinger til lande, som allerede i 2009 har underskud over 3 pct. af BNP, jf. figur a. Figuren sammenfatter de 13 nye henstillinger, som blev vedtaget d. 2. december 2009.

Landenes anbefalinger kan inddeles i nogle grupper, der afhænger af landenes respektive underskud og andre nøgletal, særligt

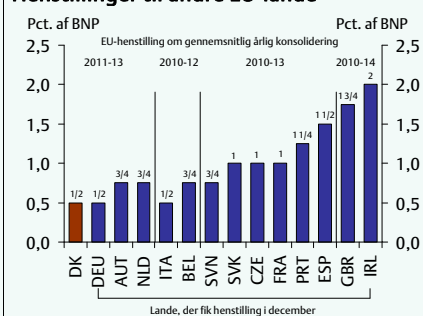
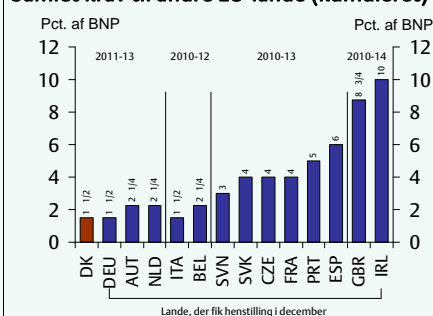
- Lande med treårige frister for at få underskuddet ned under 3 pct. af BNP og anbefalinger om årlige gennemsnitlige strukturelle budgetforbedringer på ½ - ¾ pct. af BNP tre år i træk.
- Lande med fireårige frister for at få underskuddet ned under 3 pct. af BNP og anbefalinger om årlige gennemsnitlige strukturelle budgetforbedringer på som hovedregel ¾-1½ pct. af BNP.
- Lande med femårige frister for at få underskuddet ned under 3 pct. af BNP og anbefalinger om årlige gennemsnitlige strukturelle budgetforbedringer på som hovedregel ca. 1¾ - 2 pct. af BNP.

Boks 1.4 (fortsat)

De fleste lande skal starte konsolideringen i 2010, og lande som Spanien, Storbritannien og Irland skal sikre en forbedring af den strukturelle saldo på henholdsvis 6 pct. af BNP over 4 år og ca. 9-10 pct. af BNP over 5 år. Forbedringen af den strukturelle saldo skal opnås samtidig med, at stigende gæld, rentebetalinger og demografiske udfordringer mv. i sig selv trækker i retning af svækkede finanser.

Danmark ventes som udgangspunkt at få en henstilling på linje med Tyskland, *jf. figur a-b*.

De EU-lande, der allerede er i proceduren, skal i deres stabilitets- og konvergensprogrammer for 2009 beskrive deres planer for efterlevelse af de modtagne henstillinger. Eksempler på den konsolidering, der planlægges i en række andre lande, er gennemgået i boks 1.1 (ovenfor).

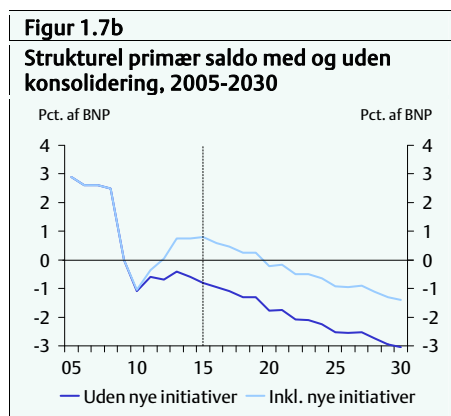
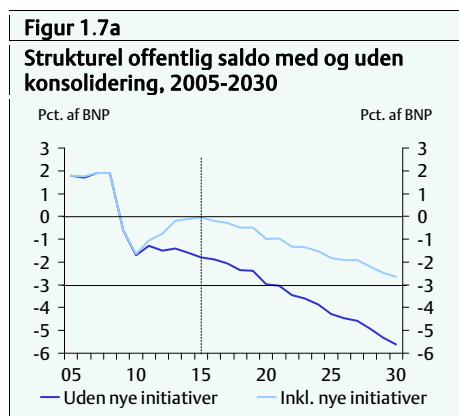
Figur a**Henstillinger til andre EU-lande****Figur b****Samlet krav til andre EU-lande (kumuleret)**

Anm.: Figur a og b indeholder lande, der modtog henstillinger i december 2009, herunder for nogle lande reviderede henstillinger, på basis af de fælles principper for finanspolitiske exitstrategier af 20. oktober 2009. En mindre gruppe lande har tidligere i 2009 modtaget henstillinger, som i den kommende tid vurderes med henblik på en eventuel revision i lyset af de fælles exitprincipper mv.

Mål om balance i 2015 stabiliserer gælden frem mod 2020

Den konsolideringsindsats, der skal til for at sikre strukturel balance på de offentlige finanser i 2015, vil tydeligt reducere gældsopbygningen og mindske renteudgifterne, navnlig på en 10-års horisont frem mod 2020. I 2020 vil rentebetalingerne samlet være reduceret med ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP som følge af konsolideringen, hvortil kommer, at der i fravær af tiltag er stor risiko for en stigning i renten udover det, som er forudsat.

Den strukturelle saldo vil imidlertid stadig svækkes underliggende efter 2015, og underskuddet i 2020 vil – med de beregningstekniske forudsætninger om bl.a. finanspolitikken, der er lagt til grund, *jf. kapitel 5* – være omkring $\frac{1}{2}$ -1 pct. af BNP, *jf. figur 1.7a-b*. Et strukturelt underskud på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP svarer til undergrænsen for, hvad der vil kunne planlægges efter i konvergensprogrammerne for Danmark.



Kilde: Egne beregninger.

Den offentlige nettogæld aftager i konsolideringsforløbet svagt fra 2015 til 2020 i pct. af BNP, men på længere sigt er der udsigt til fornyet stigning i gælden med de forudsætninger, der ligger til grund, *jf. figur 1.8a-b*. I fravær af konsolidering er der derimod udsigt til nærmest eksponentielt stigende gæld og rentebetalinger efter 2015.

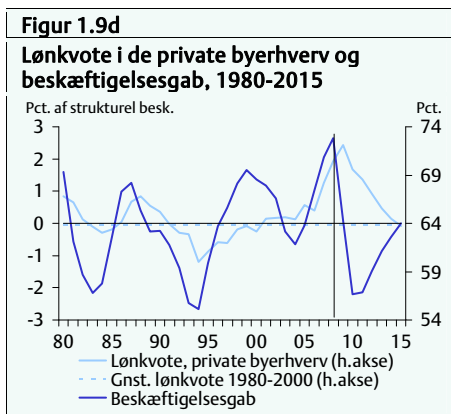
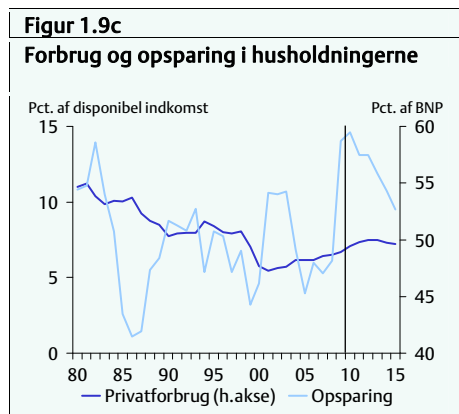
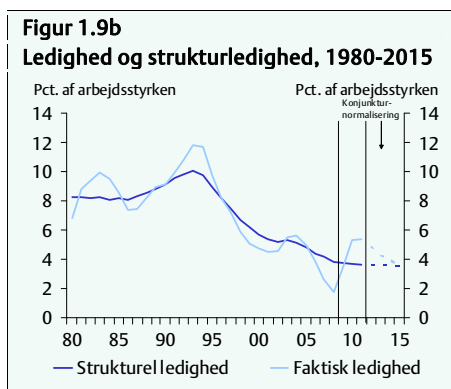
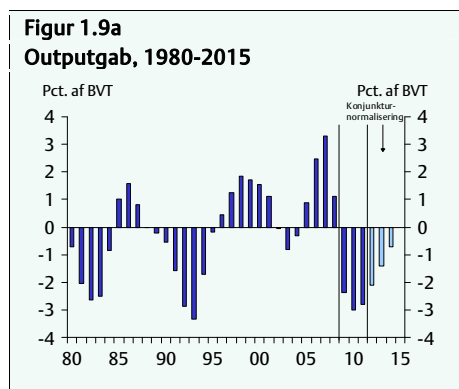


Kilde: Egne beregninger.

Den økonomiske fremskrivning, som vurderingen af konsolideringsbehovet er baseret på, bygger på en række forudsætninger om den økonomiske udvikling, som i sig selv kan vise sig at være ambitiøse. Konkret forudsættes, at den begyndende fremgang i økonomien i 3. kvartal i 2009 fortsætter i 2010 og årene efter, og at konjunktursituationen gradvist normaliseres frem mod 2015. De centrale antagelser med betydning for de offentlige finanser og den offentlige gæld er bl.a.:

- Væksten når op på over 2 pct. i gennemsnit fra 2011 til 2015, hvilket betyder at det aktuelt ret store outputgab gradvist lukkes, *jf. figur 1.9a*.

- Ledigheden falder fra 2011 og frem til 2015, således at den når ned på 3,6 pct. af arbejdsstyrken (svarende til det anslåede strukturelle ledighedsniveau), *jf. figur 1.9b*. Den samlede beskæftigelse stiger med knap 25.000 personer fra 2011 til 2015, således at beskæftigelsesfrekvensen når op på knap 78 pct. blandt de 15-64-årige.
- Væksten trækkes bl.a. af ret høj vækst i privatforbruget, hvilket afspejler at opspæringskvoten gradvist reduceres fra det aktuelt høje niveau, *jf. figur 1.9c*. Normaliseringen af privatforbruget styrker isoleret set de offentlige finanser i forløbet som følge af det høje afgiftsindhold.
- De offentlige indtægter fra pensionsafkastbeskatningen styrkes fra 0,7 pct. af BNP til godt 1 pct. af BNP fra 2010 og frem til 2015, hvilket omtrent svarer til et anslået normalniveau. Oliepriserne antages at stige gradvist frem mod 2015, hvor de udgør godt 90 dollar pr. tønde (Brent). Renteniveauet forudsættes at stige gradvist frem mod 2015 fra et historisk lavt niveau og er dermed forholdsvist moderat i perioden.
- Enhedslønomsprognoserne stiger relativt moderat, hvilket kan indebære en delvis genopretning af konkurrenceevnen. De relativt afdæmpede lønstigninger medfører samtidig en moderat fremgang i det offentlige lønninger og i overførselsudgifterne, som isoleret set forbedrer finanserne. Lønkvoten falder dermed fra et ekstraordinært højt niveau til et niveau svarende til det historiske gennemsnit, *jf. figur 1.9d*.
- På længere sigt har Velfærdsaftalen afgørende betydning, idet forøgelsen af tilbagetrækningsalderen, herunder som følge af stigende levetid, samlet øger beskæftigelsen med op mod 10 pct. i 2040, *jf. afsnit 1.5*. Desuden forudsættes uændrede kompensationsgrader og skattebyrde, samt at de offentlige forbrugsudgifter målt "per bruger" stiger med den private lønudvikling. Der er taget hensyn til, at stigende levetid også medfører bedre aldersspecifik sundhedstilstand, hvilket isoleret set dæmper stigningen i de offentlige udgifter. Der er ikke særskilt taget hensyn til, at sundhedsudgifterne kan stige mere end demografien umiddelbart tilsiger bl.a. som følge af teknologiske fremskridt mv.



Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Antagelserne i konvergensprogrammet indebærer, at de midlertidige lempelser af finanspolitikken gradvist vil blive trukket tilbage igen. Inklusiv konsolideringen af de offentlige finanser frem mod 2015 aftager det samlede bidrag til aktivitetsniveauet fra den førte og forudsatte finanspolitik mv. fra skønsmæssigt 2¾ pct. af BNP i 2010 til ca. ¾ pct. af BNP i 2013 og 0 pct. i 2015 – målt ved de flerårige virkninger af finanspolitikken siden 2008, hvor finanskrisen eskalerede. Det indebærer, at finanspolitikken isoleret set dæmper BNP-væksten i perioden, jf. kapitel 4.

Bidraget fra finanspolitikken kan imidlertid ikke ses uafhængigt af renteutviklingen, navnlig i den aktuelle situation med store underskud og skrøbelige finansielle markeder. Som udgangspunkt ventes rentefaldet siden efteråret 2008 at medføre positive vækstbidrag ikke bare i år, men også i 2011, selv om de pengepolitiske renter formentlig vil være højere end i dag.

Hertil kommer, at både de korte og lange renter kan blive presset op, hvis der ikke gennemføres troværdige og effektive tiltag, som retter op på ubalancen mellem de offentlige indtægter og udgifter. Disse renteforhøjelser vil i givet fald svække efter-

spørgslen blandt andet via boligmarkedet. Desuden kan der opstå øget usikkerhed blandt andet på grund af forventninger om fremtidige (større) finanspolitiske stramninger, der også kan virke efterspørgselsdæmpende. Samlet kan virkningen på den økonomiske aktivitet af den nødvendige konsolidering være af et moderat omfang, hvis renterne i medfør af konsolideringen er lavere end ellers, og det kan ikke på forhånd udelukkes, at aktivitetsvirkningen ved at foretage den nødvendige konsolidering i realiteten kan være positiv, *jf. boks 1.5.*

Boks 1.5

Mulige virkninger på den økonomiske aktivitet af finanspolitisk konsolidering og renter mv.

I hovedforløbet i KP09 indgår finanspolitisk konsolidering, der isoleret set dæmper efterspørgselsvæksten i en periode, mens lempelig pengepolitik sammen med den ventede fremgang i udlandet og gradvis normalisering af opsparings- og investeringskvoter i den private sektor bidrager til, at efterspørgslen fortsat styrkes og konjunkturerne gradvis normaliseres frem mod 2015.

Udlandsvæksten er baseret på antagelserne i OECDs mellemlistede scenarie, hvor det er forudsat, at outputgabet lukkes i 2017. I OECDs beregninger er det antaget, at landene foretager en meget markant finanspolitisk konsolidering, og at aktivitetsvirkningerne herfra lige præcis modvirkes af, at renterne er lavere end ellers, *jf. OECD Economic Outlook no. 86.*

For Danmark skal virkningerne af finanspolitisk konsolidering som nævnt også ses i sammenhæng med, at der ellers (dvs. uden konsolidering) formentlig vil opstå pres på både korte og lange renter samt forøget usikkerhed eller forventninger om fremtidige (større) stramninger, som isoleret set kan være efterspørgselsdæmpende.

Der er stor usikkerhed om, hvorvidt og hvornår store offentlige underskud slår igennem i renten, samt hvordan renteændringer påvirker aktiviteten. I et forløb, hvor der i udgangspunktet er sunde offentlige finanser, og i fravær af negative globale faktorer som øget risikoaversion og større udbud af statsobligationer, kan en (varig) stigning i underskuddet på 1 pct. af BNP som udgangspunkt øge renten med ca. 0,2 pct., *jf. IMF, The State of public finances cross-country fiscal monitor: November 2009.*

Lægges dette til grund, vil en styrkelse af de offentlige finanser på 1¼ pct. af BNP (svarende til den krævede forbedring af den strukturelle saldo fra 2010 til 2013 via nye initiativer) medføre, at renterne vil være ca. ¼ pct. lavere end i fravær af konsolidering. I en standard ADAM-modelberegning, hvor der foretages en konsolidering fra 2011-13 fordelt på lavere offentligt forbrug, herunder lavere offentlig beskæftigelse, og lavere overførsler til den private sektor (ift. KP08), og renterne som en konsekvens heraf er ¼ pct. lavere fra 2011, vil konsolideringen samlet set dæmpe den økonomiske aktivitet med ¼-½ pct. i 2012-13 i forhold til et forløb, hvor der ikke konsolideres, *jf. tabel a (forløb 1).* Effekten på huspriserne vil være positiv. I ADAM påvirkes den økonomiske aktivitet mv. relativt kraftigt af renteændringer. På lidt længere sigt er aktivitetsvirkningen positiv.

De kommende år vil mange lande imidlertid have meget store underskud, og der vil derfor være meget stort salg og udbud af statsobligationer i et finansielt klima, der kan være skrøbeligt. Under sådanne forhold peger IMF-studiet på, at en stigning i underskuddet på 1 pct. af BNP kan øge renten med op til knap 0,4 pct. Dermed vil en konsolidering på 1¼ pct. medføre, at renterne kan være ca. ½ pct. lavere end i fravær af konsolidering. Dette forløb (forløb 2) vil indebære, at den økonomiske aktivitet fra 2012 og beskæftigelsen stort set er uændret sammenlignet med scenariet i fravær af konsolidering, idet aktivitetsvirkningen af de lavere renter udligner effekten af den lavere efterspørgsel fra konsolideringen.

Boks 1.5 (fortsat)			
Tabel a			
Kortsigtet aktivitetsvirkning af konsolidering når renterne samtidig er lavere end ellers			
	2011	2012	2013
0. Eksklusiv rentevirkninger			
BNP (relativ ændring i pct.)	-0,2	-0,6	-1,0
Kontantpris (relativ ændring i pct.)	0	-1	-2
Beskæftigelse (1.000 personer)	-3	-13	-22
1. Typiske rentevirkninger			
BNP (relativ ændring i pct.)	-0,1	-0,2	-0,5
Kontantpris (relativ ændring i pct.)	1	1	1
Beskæftigelse (1.000 personer)	-2	-7	-11
2. Større rentevirkninger			
BNP (relativ ændring i pct.)	-0,1	0,1	-0,1
Kontantpris (relativ ændring i pct.)	3	3	4
Beskæftigelse (1.000 personer)	-1	-1	-2
3. Typiske rentevirkninger og styrket tillid			
BNP (relativ ændring i pct.)	0,0	0,1	0,0
Kontantpris (relativ ændring i pct.)	2	3	4
Beskæftigelse (1.000 personer)	0	-1	-1
Anm: Beregningsteknisk indgår en konsolidering på ca. 5 mia. kr. det første år, ca. 10 mia. kr. i 2012 og ca. 9 mia. kr. i 2013, jf. kapitel 4.			
I et forløb, hvor der ikke konsolideres, er det endvidere sandsynligt, at tilliden til den økonomiske politik svækkes, og der opstår forventninger om fremtidige (større) stramninger. Dette kan i givet fald dæmpe privatforbruget. I det 3. forløb er det lagt til grund, at ca. halvdelen af forbrugerne er påvirket af den slags forventninger, og at privatforbruget alt andet lige er ca. 0,6 pct. af BNP højere, når tilliden til den økonomiske politik understøttes af konsolideringsindsatsen på godt 1,2 pct. af BNP. Dermed kan den samlede effekt på BNP og beskæftigelse af konsolideringen være, stort set neutral, når der samtidig indregnes en typisk rentevirkning.			
Samlet set indikerer modelberegningerne, at virkningen på den økonomiske aktivitet af konsolideringen kan være af et begrænset omfang, og at det ikke er usandsynligt, at virkningerne kan være positive i forhold til, hvis der ikke gennemføres den konsolidering, som før eller siden er nødvendig for at undgå stadig stigende offentlig gæld og rentebetalinger.			

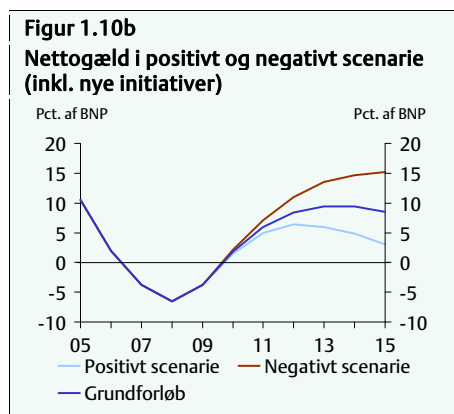
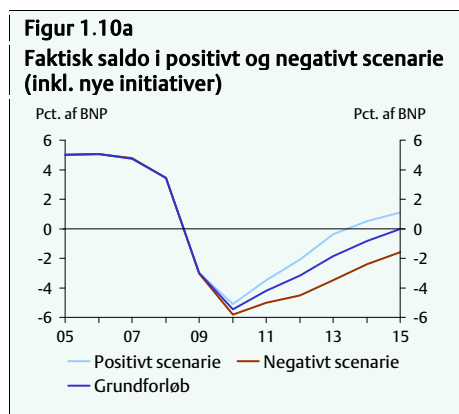
1.4 Udfordringen kan påvirkes af det samfundsøkonomiske forløb

Der er stor usikkerhed om den realøkonomiske udvikling fremadrettet, herunder både om konjunkturudsigterne de nærmeste år og mere grundlæggende om tilbageslaget i forbindelse med finanskrisen medfører en varig reduktion i velstanden (potentielt BNP) og muligvis beskæftigelsen i forhold til forventningerne i tidligere års konvergensprogrammer, jf. afsnit 1.1.

I det følgende ses på konsekvenserne for de offentlige finanser og den samlede konsolideringsopgave i to alternative scenarier:

- 1) Et *positivt* forløb, hvor der sker en hurtig tilbagevenden til en normal konjunktursituation i verdensøkonomien fra 2010 til 2013, blandt andet drevet af den lempelige penge- og finanspolitik og at kreditforholdene samt efterspørgslen hurtigt normaliseres. Forløbet kan ses i lyset af, at tidligere recessioner, som ikke har været ledsaget af finanskriser og vigende boligmarkeder, typisk har været efterfulgt af ret høj vækst i et eller flere år. For Danmarks vedkommende normaliseres kapacitetsudnyttelsen allerede i 2013, hvor ledigheden er reduceret til 3,6 pct. på linje med den skønnede strukturledighed. Privatforbruget genoprettes hastigt, hvilket øger afgiftsindtægterne. Oliepriser og aktiekurser mv. stiger yderligere, og proventet fra pensionsafkastskatten og Nordsø-indtægterne når høje niveauer.
- 2) Et *negativt* scenarie, med svag vækst frem mod 2012, og hvor beskæftigelsesmulighederne varigt svækkes i kølvandet på finanskrisen. Risikoen for et mere negativt scenarie knytter sig blandt andet til fortsatte tilpasningsbehov i den finansielle sektor, og at usikkerhed om den økonomiske politik og rammevilkår kan svække tillid og investeringer i den private sektor – herunder ikke mindst, hvis landene undlader at etablere troværdige konsolideringsplaner eller gennemfører tiltag, der svækker vækstpotentialet. For Danmark er antaget en ledighed, der stiger til ca. 185.000 personer i 2012, før den falder igen, samt at normalisering af kapacitetsudnyttelsen først opnås i 2017. Den strukturelle beskæftigelse antages været at være 1 pct. lavere (fra 2015 og frem) end antaget i KP09-forløbet.

I det *positive* forløb styrkes finanserne på kort sigt af den kraftigere fremgang i privatforbrug og BNP, ligesom indtægterne fra Nordsø-aktiviteterne og pensionsafkastskatten er høje. Den faktiske saldo forbedres ret hurtigt, og nettogælden aftager i pct. af BNP fra 2012 til 2015, *jf. figur 1.10a-b*.



Kilde: Egne beregninger.

Den *strukturelle* saldo i 2015 – der korrigerer for midlertidige udsving som følge af konjunkturer og sving i proventer fra pensionsafkastskat, Nordsø-indtægter mv. – er forbedret med ca. 0,3 pct. af BNP, hvilket navnlig afspejler lavere gæld og dermed

lavere rentebetalinger, jf. tabel 1.6. Den finanspolitiske holdbarhed forbedres med ca. 0,1 pct. af BNP.

I det positive scenarie reduceres underskuddet på de offentlige finanser til under 3 pct. af BNP allerede i 2012, og forløbet vil dermed indebære, at EU's finansministre i 2013 kan træffe beslutning om, at Danmark ikke længere har et uforholdsmæssigt stort underskud – ét år tidligere end i KP09-forløbet. Det positive scenarie indregner, at den ventede henstilling om effektive konsolideringstiltag i perioden 2011-13 efterleves.

Tabel 1.6					
Virkning på de offentlige finanser af ændrede samfundsøkonomiske forudsætninger					
Pct. af BNP	KP09-forløb	Positivt forløb	Negativt forløb	Ændringer ift. KP09	
				Positivt forløb	Negativt forløb
Virkninger på:					
Faktisk saldo i 2012	-3,2	-2,1	-4,5	+1,1	-1,3
Faktisk saldo i 2013	-1,9	-0,4	-3,5	+1,5	-1,6
Faktisk saldo i 2014	-0,8	0,5	-2,4	+1,3	-1,6
Nettogæld i 2015	9	3	15	-6	+6
Renteudgifter i 2015 (netto)	0,8	0,5	1,2	-0,3	+0,4
Strukturel saldo i 2015	0,0	0,3	-0,9	+0,3	-0,9
Holdbarhedsindikator	0,2	0,3	-0,4	+0,1	-0,6

I det *negative* forløb, hvor konjunktursvækkelsen trækker ud og beskæftigelsen er varigt lavere end lagt til grund – fx hvis strukturerne på arbejdsmarkedet svækkes, eller den strukturelle ledighed er højere end beregnet – øges udfordringerne med at sikre holdbare offentlige finanser mærkbart. Det faktiske underskud øges i 2015 med godt 1,6 pct. af BNP og nettogælden er isoleret set 6 pct. af BNP højere. Det øger renteudgifterne med ca. 0,4 pct. af BNP.

Holdbarhedsindikatoren svækkes med ca. 0,6 pct. af BNP (ca. 10 mia. kr.), og den strukturelle saldo i 2015 svækkes med knap 0,9 pct. af BNP. Forløbet understreger, at de fremadrettede udsigter for den strukturelle beskæftigelse har central betydning for, om udfordringerne oven på krisen er øget mere end lagt til grund i konvergensprogrammet. Det er således en afgørende forudsætning for konvergensprogrammet, at strukturerne på arbejdsmarkedet ikke svækkes.

I det negative scenarie kommer underskuddet på de offentlige finanser først under 3 pct. af BNP i 2014, og forløbet vil dermed indebære, at der tidligst i 2015 kan træffes beslutning om, at Danmark ikke længere har et uforholdsmæssigt stort underskud. Det negative scenarie forudsætter ligeledes, at den samlede henstilling om effektive

konsolideringstiltag i perioden 2011-13 efterleves, selv om vækstforløbet er svagere end lagt til grund i KP09-forløbet.

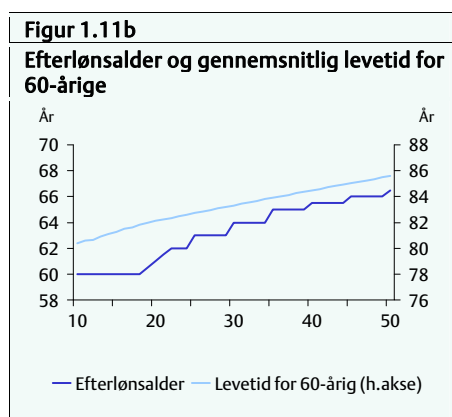
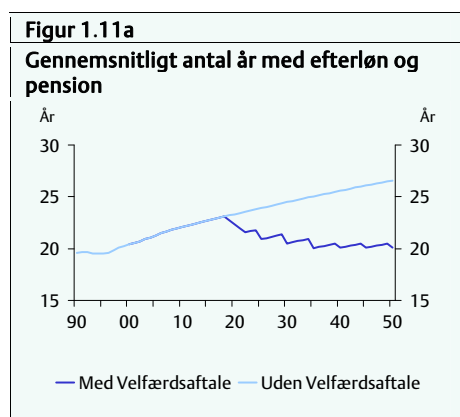
1.5 Langsigtede udfordringer og tilbagetrækningsreformen i Velfærdsaftalen

Velfærdsaftalen bidrager markant til langsigtet robusthed og vækst

Reformen af tilbagetrækningsreglerne i Velfærdsaftalen fra 2006 sigter på, at længere levetid og bedre helbred også medfører flere aktive år på arbejdsmarkedet. I Velfærdsaftalen er det således besluttet, at efterlønsalderen gradvist sættes op fra 60 til 62 år i perioden 2019-2022. Folkepensionsalderen hæves gradvist fra 65 til 67 år i løbet af 2024 til 2027. Aldersgrænserne for efterløn og folkepension indekseres efter 2025 med levetiden for 60-årige.

Reguleringsprincippet i indekseringsmekanismen indebærer, at den samlede periode med efterløn og folkepension – forstået som levetiden for 60-årige fratrukket efterlønsalderen – nærmer sig 19½ år på længere sigt, *jf. figur 1.11a*.

Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder skønnes at stige med godt og vel halvt så meget som reguleringen af disse aldersgrænser, blandt andet fordi en del personer antages at trække sig tilbage før efterløns- og pensionsalderen (enten på førtidspension, andre overførsler eller for egne midler). Dermed indebærer reguleringen af aldersgrænserne for efterløn og pension en nogenlunde uændret balance mellem det antal år, som erhvervsaktive i gennemsnit er på arbejdsmarkedet, og det antal år som i gennemsnit tilbringes på efterløn og pension mv.



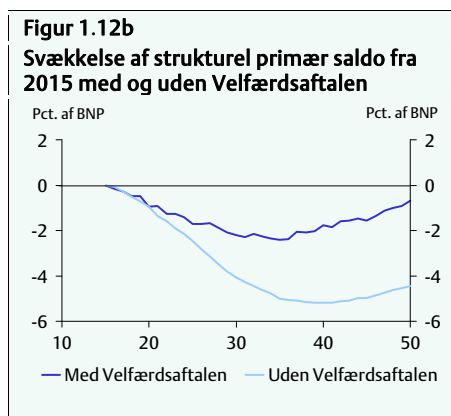
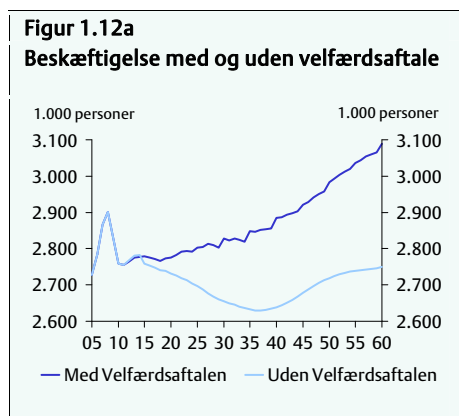
Kilde: Egne beregninger og DREAM.

Initiativerne i Velfærdsaftalen medfører i beregningerne et løft i beskæftigelsen på ca. 9 pct. i 2040, hvor efterlønsalderen med de beregningstekniske antagelser om kraftigt stigende levetid er løftet til 65½ år, *jf. figur 1.11b*. Dermed understøtter Velfærdsafta-

len også den langsigtede vækst og velstand. Forløbet forudsætter blandt andet, at aldersgrænserne hæves på linje med den indekseringsregel, der er nedfældet i lovgivningen, og at erhvervsdeltagelsen øges i det beregnede omfang.

Med Velfærdsaftalen og herunder navnlig levetidsindekseringen af aldersgrænserne i pensionssystemet er der langt hen ad vejen 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, samt at stigende levetid også medfører flere udgifter til sundhed og ældrepleje.

I fravær af initiativerne i Velfærdsaftalen ville de offentlige finanser ekskl. rentebetalinger (den strukturelle primære saldo) blive svækket med op mod 5½ pct. af BNP fra 2015 og frem til omkring 2040, *jf. figur 1.12b*. 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, men svækkelsen er fortsat tydelig på knap 2 pct. af BNP fra 2015 til 2035. Efter 2035 medfører Velfærdsaftalen sammen med blandt andet relativt mindre ældreårge, at den primære saldo derefter styrkes i forløbet.



Kilde: Egne beregninger.

Den underliggende svækkelse frem mod 2035 skal ses i lyset af den demografiske udvikling med store ældreårge, aftagende Nordsø-indtægter og energi- og klimamålsætningerne, der reducerer energiforbruget i forhold til BNP. Lavere energiforbrug reducerer indtægterne fra energifgifter, idet forbruget af fossile brændsler er belagt med højere afgifter end andet forbrug.

I KP09 er der ikke indregnet omkostninger i form af lavere provenu fra energifgifter mv. til opfyldelse af den langsigtede vision om, at Danmark på sigt skal være uafhængig af fossile brændsler som olie, kul og gas. De samlede energifgifter udgør i dag ca. 40 mia. kr. årligt. En stor del af disse indtægter vil umiddelbart bortfalde ved efterlevelse af målet om at blive uafhængig af fossile brændsler ved uændret afgifts-

politik. Samlet vil de mulige statsfinansielle omkostninger afhænge af de midler, der tages i anvendelse og den dertil knyttede finansiering.

1.6 Oversigt over ændringer siden KP08

I forhold til fremskrivningen i KP08 er der til KP09 inddraget ny information om blandt andet konjunkturer, arbejdsmarked, befolkningsudviklingen og offentlige finanser, og der er indregnet nye initiativer, herunder skattereformen og de øvrige initiativer i Forårspakke 2.0:

- Nye skøn for oliepriser, Nordsø-produktion og dollarkurs og dermed nye skøn for Nordsø-provenuene. Samlet er der indregnet et varigt provenu fra Nordsø-aktiviteterne, som isoleret set forbedrer holdbarheden med 0,05 pct. af BNP, mens saldoen i 2015 forbedres med 0,15 pct. af BNP, jf. tabel 1.7.

Tabel 1.7	
Holdbarhedsindikator – oversigt over ændringer fra KP08 til KP09	
	Pct. af BNP
1. Konvergensprogram 2008 (ekskl. nye initiativer)	-0,8
- Nye skøn for Nordsø-provenuier	0,05
- Skattereform	0,3
- Ny befolkningsprognose, DREAM 2009	0,0
- Nye data vedr. arbejdsmarkedet (RAS2007) mv.	-0,1
- ØR decembergrundlag i øvrigt	-0,8
- heraf højere reelt offentligt forbrug	-0,3
- heraf lavere strukturelt BNP	-0,2
- heraf renter på øget gæld fra 2015	-0,3
2. Konvergensprogram 2009 (uden nye initiativer)	-1,3

- *Skattereform i Forårspakke 2.0.* Skattereformen udmønter som nævnt knap 5½ mia. kr. eller ca. 0,3 pct. af BNP af reformkravet i KP08 som følge af de positive afledte virkninger på arbejdsudbud og opsparing mv., jf. afsnit 2.4.
- Opdateret befolkningsprognose (*DREAM2009*). Den nye befolkningsprognose giver ikke anledning til væsentlige ændringer i den gennemsnitlige levetid og påvirker ikke holdbarhedsindikatoren nævneværdigt.
- Opdaterede oplysninger om befolkningens arbejdsmarkedstilknytning fordelt på alder, køn og herkomst, *RAS2007*, svækker holdbarhedsindikatoren med ca. 0,05 pct. af BNP, navnlig som følge af lidt lavere erhvervsdeltagelse i de højere aldersgrupper end antaget i KP08. Opdaterede skøn for den strukturelle ledighed, jf. *Økonomisk Redegørelse*, december 2009, indebærer, at strukturledigheden på sigt

forudsættes at være 3,6 pct. af arbejdsstyrken mod 3,5 pct. i KP08. Det svækker isoleret set holdbarhedsindikatoren med ca. 0,05 pct. af BNP.

- Opdatering af konjunkturudviklingen og udsigterne for de offentlige finanser på grundlag af *Økonomisk Redegørelse*, december 2009. Svækkelsen af konjunkturerne og de offentlige finanser siden KP08 medfører øget offentlig gældsopbygning og rentebetalinger. Den øgede gæld i 2015 svækker isoleret set holdbarheden med godt 0,3 pct. af BNP. Øgede udgifter til offentligt forbrug i forhold til BNP svækker isoleret set holdbarhedsindikatoren med i størrelsesordenen 0,5 pct. af BNP. Knap halvdelen af denne stigning i forbrugsudgifternes BNP-andel afspejler, at strukturelt BNP skønnes at være lavere i kølvandet på finanskrisen.

Derudover indgår Energistyrelsens seneste fremskrivning af energiforbruget fra april 2009 tilpasset de vækst- og olieprisskøn, der lægges til grund i KP09-forløbet, jf. bilag 5. Samlet påvirker opdateringen af energiforbruget ikke holdbarheden. De samlede statsfinansielle omkostninger ved de energi- og klimapolitiske aftaler og målsætninger skønnes som i KP08 at være på omkring 5 mia. kr. eller ca. 0,3 pct. af BNP.

2. Strategi og målsætninger frem til 2015

2.1 Indledning

De centrale omdrejningspunkter for finanspolitikken i 2015-planen er at sikre strukturel balance på de offentlige finanser i 2015 og langsigtet finanspolitisk holdbarhed, jf. *Danmark 2015 – Mod Nye Mål*, august 2007. Den konkrete finanspolitik tilrettelægges løbende med udgangspunkt i de finanspolitiske sigtepunkter i planen og under hensyntagen til konjunktursituationen mv. Udsigterne for de offentlige finanser opdateres mindst en gang om året i forbindelse med konvergensprogrammet til EU, senest i *Danmarks Konvergensprogram 2008*. Udfordringerne for den økonomiske politik er siden skærpet væsentligt som følge af den globale krise.

Efter finanskrisen eskalerede i efteråret 2008, er der gennemført en række indgreb for at styrke tilliden til og i den finansielle sektor. Indsatsen omfatter blandt andet en række udvidede lånemuligheder i Nationalbanken, garantier for simple kreditorer og kapitalindskud i finansielle institutioner. Desuden er selskabet Finansiell stabilitet A/S oprettet blandt andet med sigte på en kontrolleret afvikling af finansielle institutioner, som ikke kan føres videre, og for at sikre, at simple kreditorer får dækket deres krav, når pengeinstitutter bliver nødlidende. Herudover kan selskabet indgå aftaler om ydelse af individuel statsgaranti til kreditorer blandt andet for (eksisterende og ny) ikke-efterstillet, usikret gæld med en løbetid på op til tre år. Der er også fra statens side tilført betydelig likviditet til den private ikke-finansielle sektor blandt andet ved at forlænge kredittiderne for betaling af visse skatter og afgifter og ved at give husholdningerne adgang til at hæve Særlig Pensionsopsparring.

Siden krisen var på sit højeste, er de pengepolitiske renter samtidig faldet markant, blandt andet som følge af at det pengepolitiske rentespænd er normaliseret, og finanspolitikken er løbende blevet lempet. I 2009 og 2010 er der foretaget lempelser, som samlet kan anslås til 3½ pct. af BNP i 2010 (målt ved provenuvirkningerne, dvs. i forhold til neutral finanspolitik). Lempelserne afspejler en betydelig planlagt vækst i de offentlige investeringer (på ca. 30 pct. i 2009 og 2010), lavere skat i 2009 og navnlig i 2010 samt at det offentlige forbrug samlet er steget mere end planlagt.

Samtidig er privatforbruget faldet ret meget under krisen, og de automatiske stabilisatorer er større i Danmark end i de fleste andre lande, hvilket bidrager til at dæmpe aktivitetsnedgangen. Svækkelsen af finanserne i 2009 og 2010 er derfor relativt kraftig. Samlet skønnes det, at de offentlige finanser skifter fra rekordstore overskud på ca. 4½ pct. af BNP i perioden 2005-2008 til et underskud på omkring 5½ pct. af BNP i 2010.

2015-planens mål om strukturel balance i 2015 stiller betydelige krav om finanspolitisk konsolidering. Det er vurderingen, at den strukturelle offentlige saldo vil vise et underskud på ca. 1,8 pct. af BNP i 2015 i fravær af yderligere initiativer. Det indebæ-

rer samlet et konsolideringsbehov på omkring 31 mia. kr. i årene frem mod 2015 for at sikre omtrent balance i 2015. Der er usikkerhed om det præcise krav frem mod 2015, men udfordringen er under alle omstændigheder betydelig.

Med udsigt til et underskud på 5½ pct. af BNP i år ventes det, at Danmark – i overensstemmelse med Stabilitets- og Vækstpagten – vil komme ind i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud og modtage en henstilling fra EU's økonomi- og finansministre om at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP inden for en kortere årrække.

Det konkrete indhold i henstillingen vil først blive kendt i løbet af 2010. Med afsæt i de henstillinger, som andre lande har modtaget indtil nu, er det imidlertid i konvergensprogrammet lagt til grund, at Danmark samlet skal gennemføre initiativer, der forbedrer den strukturelle saldo med i alt 1½ pct. af BNP, dvs. med (mindst) ½ pct. af BNP om året i gennemsnit i 2011-13. De ventede henstillinger er dermed i overensstemmelse med det centrale mål i planen om balance i 2015 (strukturelt), som samtidig er Konvergensprogrammets mellemfristede mål, MTO ("Medium term Objective").

Udsigterne for de offentlige finanser (frem til 2015 og i årene efter) og vurderingen af finanspolitikens holdbarhed 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, herunder blandt andet udtømmningen af olie- og gasressourcer i Nordsøen. Den langfristede fremskrivning bygger i årene efter 2015 på beregningstekniske antagelser samt virkningen af besluttede økonomisk-politiske tiltag, der rækker ud over 2015, herunder tilbagetrækningsreformen i Velfærdsaftalen fra 2006 og skattereformen fra Forårspakke 2.0. Dertil kommer kvalitetsfonden til offentlige investeringer i 2009-18 og energi- og klimamålsætninger frem til 2020 og derefter, *jf. kapitel 5*.

Det er særligt i den aktuelle situation vanskeligt at bedømme den underliggende stilling på de offentlige finanser (den strukturelle saldo) og udsigterne frem mod 2015, og fremskrivningerne er derfor mere usikre end normalt. Der vil derfor blive foretaget opdaterede vurderinger af udsigterne blandt andet i lyset af den samfundsøkonomiske udvikling, EU-henstillingen og finanspolitiske beslutninger mv.

2.2 Målsætninger for den økonomiske politik

De centrale finanspolitiske mål, som konsolideringsforløbet i konvergensprogrammet er bygget op om, er:

- Fastholdelse af den centrale målsætning i 2015-planen om strukturel balance i 2015 (Danmarks MTO).

- En langsigtet holdbarhedsindikator på (mindst) nul.
- Efterlevelse af den ventede EU-henstilling om en forbedring af den strukturelle offentlige saldo med 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013.

En del af den nødvendige stramning af finanspolitikken vil komme automatisk, når finansieringen af skattereformen indføres, og de ekstraordinært høje offentlige investeringer bringes ned igen. Modsat svækkes de offentlige finanser underliggende frem mod 2013 som følge af stigende rentebetalinger på den stigende offentlige gæld, stigende Nordsøproduktion og fordi store årgange trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Samlet vurderes det på det nuværende grundlag, at den strukturelle saldo i fravær af yderligere tiltag styrkes med ¼ pct. af BNP fra 2010 til 2013. For at indfri den ventede EU-henstilling om en styrkelse af den strukturelle saldo på 1½ pct. af BNP skal nye initiativer således forbedre de offentlige finanser med 1¼ pct. af BNP i 2013 (svarende til nye initiativer for ca. 24½ mia. kr.).

Strukturel balance i 2015 kræver, vurderet på det nuværende grundlag, en yderligere forbedring af finanserne med ca. 7 mia. kr. via nye tiltag. Samlet set er der således behov for en konsolidering svarende til omkring 31 mia. kr. for at nå målet om balance i 2015.

Det skal understreges, at konsolideringsbehovet først kan bedømmes nærmere, når henstillingerne kendes, og at det blandt andet vil bero på EU-kommissionens skøn for den strukturelle saldo. Der er desuden ikke truffet politisk beslutning om strammingerne præcise størrelsesorden og indfasning. I Konvergensprogrammet er det antaget, at tilpasningen sker på udgiftssiden, samt at det udestående reformkrav fra den oprindelige 2015-plan indfris, *jf. kapitel 1 og afsnit 2.5.*

På indtægtssiden er skattereformen fra Forårspakke 2.0 indregnet frem til 2019. Skattereformen styrker isoleret set den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser med ca. 0,3 pct. af BNP og styrker de offentlige finanser i 2015 med knap ½ pct. af BNP (inkl. midlertidige virkninger af tidsforskydninger i nettopensionsindbetalingerne, herunder som følge af loftet over indbetalinger til ratepension på 100.000 kr. om året). Reformen bidrager dermed til at nå målene i 2015-planen.

I et forløb, hvor der konsolideres svarende til den forventede henstilling fra EU, vurderes de offentlige finanser at udvise et strukturelt underskud på omkring ½ pct. af BNP i 2015. For at opnå balance på de offentlige finanser i 2015 kræves dermed, som det ser ud nu og med betydelig usikkerhed, yderligere konsolideringstiltag for ca. 0,4 pct. af BNP frem mod 2015. Det ekstra konsolideringskrav forudsættes beregningsteknisk indfriet via det resterende krav om strukturreformer på ca. 7 mia. kr. fra 2015-planen (svarende til reformkravet i KP08 korrigeret for det positive bidrag fra skattereformen).

Målet om balance i 2015 bidrager væsentligt til at undgå betydelige underskud og kraftig gældsopbygning også efter 2015, hvor de offentlige finanser svækkes blandt andet som følge af den demografiske udvikling og vigende indtægter fra aktiviteterne i Nordsøen som følge af faldende olie- og gasproduktion. Med strukturel balance i 2015 er der som udgangspunkt udsigt til et underskud i 2020 på mellem ½ og 1 pct. af BNP. I et forløb uden konsolidering kan det strukturelle underskud nå op omkring 3 pct. af BNP.

Behovet for en relativt hurtig styrkelse af de offentlige finanser understreges endvidere af, at der i fravær af troværdig konsolidering er stor risiko for stigninger i renten og svækket tillid. Det kan svække det forudsatte opsving i den private efterspørgsel og øge rentebetalingerne på den offentlige gæld, som opbygges i disse år. Dertil kommer, at jo længere konsolideringen udskydes, des større vil kravet til konsolidering blive på grund af rentevirkningen. Hvis den nødvendige konsolidering fx udskydes med 5 år, kan det kræve ekstra tiltag, der styrker finanserne med op mod 10 mia. kr., hvis sigtet er at opnå samme strukturelle saldo i 2020. Samtidig er det centralt, at tilpasningen i den økonomiske politik så vidt muligt er afstemt med konjunkturerne. Da outputgabets størrelse er stort og negativt vil det imidlertid være nødvendigt at starte konsolideringen, før konjunktursituationen igen er normaliseret, jf. også kapitel 1.

De centrale mål for de enkelte politikområder, som konvergensprogrammet er bygget op om, er følgende:

- *Finanspolitik:* Stabilitetsorienteret finanspolitik med fokus på at sikre strukturel balance på de offentlige finanser i 2015 og en holdbar finanspolitik. Det forudsætter, at de midlertidige lempelser under krisen trækkes tilbage igen, og at der derudover skal gennemføres ret betydelig konsolidering frem mod 2015.
- *Skatte- og udgiftspolitikken:* Skattepolitikken omfatter den gradvise indfasning af skattereformen i Forårspakke 2.0 frem mod 2019, herunder videreførelsen af skattestoppet. Skattereformen i Forårspakke 2.0 er som nævnt fuldt finansieret (ekskl. afledte virkninger på beskæftigelse og opsparing). På udgiftssiden er det antaget, at de offentlige investeringer reduceres efter det ret store planlagte løft i 2009 og 2010 i lyset af den økonomiske krise. De offentlige investeringer udgør således 1,8 pct. af BNP i 2015 mod 2,6 pct. af BNP i 2010. Profilen for de offentlige investeringer afspejler desuden *kvalitetsfonden* på 50 mia. kr. til offentlige investeringer i sygehusstruktur, folkeskoler, daginstitutioner mv. frem mod 2018, jf. afsnit 2.5. For at opnå strukturel balance i 2015 er det blandt andet antaget, at de reale ressourcer til offentligt forbrug fastholdes uændret fra 2010 til 2013. Det indebærer sammen med de øvrige forudsætninger i fremskrivningen, at de offentlige forbrugsudgifter udgør godt 26¾ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2015, hvilket er lidt højere end pejlemærket i den oprindelige 2015-plan. Desuden er det antaget, at øvrige udgifter reduceres proportionalt i forhold til de hidtidige antagelser. Disse beregningstekniske antagelser om den offentlige udgiftsside in-

debærer, at den ventede henstilling fra EU kan indfris, og er ca. $\frac{3}{4}$ af vejen til at opnå balance i 2015.

- *Struktur- og arbejdsmarkedspolitik:* I Konvergensprogrammet indgår udover stramninger på udgiftssiden en beregningsteknisk forudsætning om nye initiativer, der kan løfte arbejdsudbuddet, således at de offentlige financers holdbarhed styrkes med ca. 0,4 pct. af BNP. Det svarer til kravet i den oprindelige 2015-plan fra 2007 (om initiativer, der styrker finanserne med 0,8 pct. af BNP via større arbejdsudbud) korrigeret for Jobplanen og sygefraværshandlingsplanen fra 2008 samt skattereformen i *Forårspakke 2.0*, som er besluttet siden planen blev fremlagt. Disse reformer skønnes således at indfri ca. halvdelen af det oprindelige krav.
- *Vækstinitiativer:* Skattereformen og initiativerne i Velfærdsaftalen vedrørende uddannelse, forskning og innovation – samt navnlig ændringerne i tilbagetrækningsreglerne – bidrager desuden til at øge vækstpotentialet på længere sigt. Det er et centralt hensyn at sikre gode betingelser for økonomisk vækst efter krisen. Regeringen har derfor nedsat et Vækstforum, der i løbet af 2010 skal bidrage med ideer og forslag til, hvordan det bedst muligt sikres, at betingelserne for ny vækst efter krisen er til stede.
- *Penge- og valutakurspolitik:* En stabil valutakurs i kraft af den faste kronkurs over for euroen, som samtidig sikrer lave og stabile inflationsforventninger. En ansvarlig linje i den økonomiske politik bidrager til at sikre troværdighed om fastkurspolitikken, så der kan fastholdes lave renter og et lavt rentespænd over for euroområdet. Siden finanskrisen var på sit højeste, er det pengepolitiske rentespænd i forhold til ECB's styringsrente nedbragt fra $1\frac{3}{4}$ pct.-enheder til 0,05 pct.-enheder. Nationalbankens udlånsrente er historisk lav, hvilket bidrager til at understøtte boligmarkedet, privatforbrug og investeringer. Valutareserven er historisk høj, hvilket understøtter fastkurspolitikken.
- *Finansielle markeder:* Forholdene på de finansielle markeder er forbedret væsentligt siden efteråret 2008 blandt andet som følge af de omfattende indgreb i Danmark og andre lande. Risikopræmierne er reduceret væsentligt, mens indlånsunderskuddet i pengeinstitutterne er faldet noget. Det er en central udfordring at udvikle og udfase de ekstraordinære initiativer, uden at den finansielle stabilitet svækkes. Navnlig udfasning af statsgarantierne kræver international koordinering, om end der ligesom på andre områder (likviditetsstøtte, kapitalindskud mv.) er indbygget exit-elementer blandt andet i form af "sunset" klausuler eller en tilskyndelse til, at anvendelse af ordningerne vil blive udfaset i takt med, at forholdene normaliseres. Der er fortsat udfordringer for den finansielle sektor blandt andet som følge af højt konkursomfang og ret stor gældsætning i dele af erhvervslivet.

Danmarks stilling i forhold til EU's konvergenskriterier

Det offentlige overskud i 2008 var 3,4 pct. af BNP ifølge indberetningen i oktober i henhold til EU-proceduren om uforholdsmæssigt store underskud (EDP)¹. Det offentlige overskud i 2008 skal blandt andet ses i lyset af gunstige konjunkturer, store indtægter fra olie- og gasaktiviteterne i Nordsøen, samt lave nettorenteudgifter. 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 1,9 pct. af BNP i 2008.

Danmark opfyldte dermed i 2008 konvergenskriterierne for stabil valutakurs, inflation, rente samt offentlig saldo og gæld, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1				
Konvergenskriterier, 2008 og 2010				
	Forbrugerpris-inflation (HICP)¹⁾	Kapital-markedsrente (10-årig stat)¹⁾	Offentlig saldo (EDP-form)²⁾	Offentlig gæld (ØMU-gæld)²⁾
	Pct.		Pct. af BNP	
2008				
Danmark	1,1	3,6	3,4	33,4
EU27	1,0	4,1	-2,2	61,7
Euroområdet	0,3	3,8	-2,0	69,3
Konvergenskriterier	1,5	5,9	-3,0	60,0
Skøn for 2010				
Danmark	1,2	-	-5,5 ³⁾	41,8 ³⁾
EU27	1,0	-	-7,1	75,3
Euroområdet	0,6	-	-6,9	84,0
Konvergenskriterier	1,8	-	-3,0	60,0

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) For inflation og kapitalmarkedsrente er opgørelsen baseret på tal frem til december 2009 samt, for inflationen, skøn for 2010. 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) EU-Kommissionen har ikke offentliggjort skøn for kapitalmarkedsrenten i 2010. 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.

3) Egne skøn for Danmark baseret på *Økonomisk Redegørelse*, december 2009.

Kilde: Eurostat og Kommissionens efterårsprognose, 2009 samt egne beregninger.

Den skønnede udvikling i de offentlige finanser indebærer, at Danmark i 2010 ventes at overskride EU's 3 pct.'s grænse for størrelsen af det offentlige underskud. Det gør sig gældende for langt de fleste EU-lande.

¹ Opgørelsen af den offentlige saldo på EDP-form adskiller sig på visse punkter fra saldoopgørelsen på nationalregnskabsform. Overskuddet på de offentlige finanser i 2008 er imidlertid opgjort til 3,4 pct. af BNP både på nationalregnskabsform og EDP-form, jf. kapitel 4.

På den baggrund ventes Danmark i løbet af 2010 at komme ind i EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud (EDP) og modtage en henstilling fra EU om finanspolitiske stramninger, der skal nedbringe det offentlige underskud. Danmark vil komme ud af proceduren, når det er konstateret, at underskuddet er kommet under 3 pct. – dvs. i løbet af det efterfølgende år.

2.3 Finanspolitiske mål i 2015-planen

I den oprindelige 2015-plan fra 2007 var det mellemfristede mål for den strukturelle saldo angivet som et målinterval for det strukturelle overskud frem til 2010 efterfulgt af en nedre grænse om mindst balance fra 2011-15. I lyset af den økonomiske krise og behovet for finanspolitiske lempelser i lyset af krisen er saldomålet fraveget i disse år, men målsætningen om strukturel balance i 2015 er fastholdt, *jf. Forårspakke 2.0 samt Økonomisk Redegørelse*, maj og august 2009.

Med omtrent balance i 2015 opfylder finanspolitikken (godt og vel) det langsigtede krav om holdbarhed, men stiller samtidig betydelige krav om konsolidering, og at lempelserne under krisen trækkes tilbage igen.

Målsætningen om strukturel balance i 2015 er i overensstemmelse med EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Pagten indebærer krav om en strukturel saldo, som generelt skal være "tæt på balance" eller overskud, og som endvidere skal indebære en sikkerhedsmargin, så landene i forbindelse med en normal lavkonjunktur ikke overskrider 3 pct.'s grænsen for det faktiske offentlige underskud.

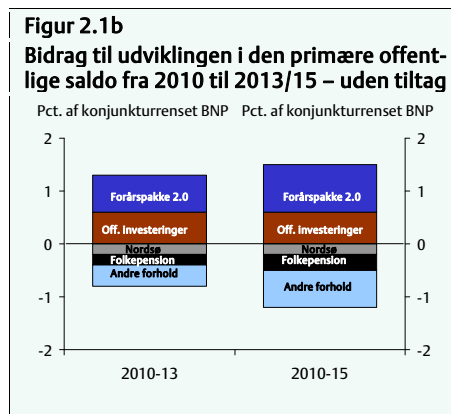
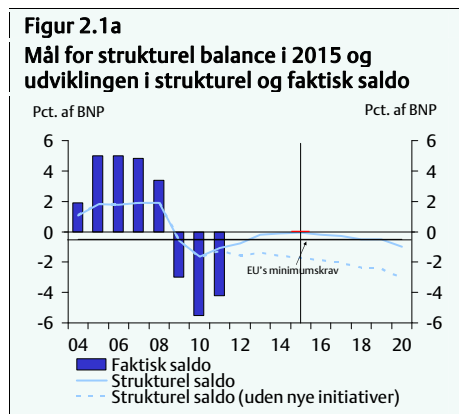
Kravet om en sikkerhedsmargin indebærer aktuelt, at Danmark (som minimum) skal sigte efter en mellemfristet saldo tæt på balance eller et underskud på højst ½ pct. af BNP. Denne margin skal give de automatiske stabilisatorer mulighed for fuldt ud at dæmpe konjunkturudsving, uden at underskudsgrænsen på 3 pct. af BNP overskrides. Den ret store margin skal ses i lyset af, at de offentlige finanser i Danmark er særligt følsomme over for udviklingen i konjunkturerne. Samtidig gælder imidlertid, at en strukturel saldo på -½ pct. af BNP ikke giver særlig megen plads til diskretionære lempelser af finanspolitikken under kraftige tilbageslag, idet grænsen på 3 pct. af BNP i så fald hurtigt kan blive overskredet.

Målet om balance på den strukturelle saldo opfylder EU's minimumskrav med en margin (på ½ pct. af BNP). Det mere ambitiøse mål skal ses i lyset af, at der fortsat vil være nedadgående pres på de offentlige finanser i en lang årrække efter 2015, at det er i overensstemmelse med kravet om finanspolitisk holdbarhed, og at der som udgangspunkt vil være større handlemuligheder i tilfælde af større tilbageslag.

De finanspolitiske mål i 2015-planen fordrer tilbageholdenhed i finanspolitikken og ret store 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

samtidig understøtte fastkurspolitikken med fokus på økonomisk stabilitet og fortsat lav inflation, samt langsigtet finanspolitisk holdbarhed.

Finanspolitikken er lempet betydeligt i 2009 og 2010 blandt andet som reaktion på krisen. Lempelserne er større end i de fleste andre lande i EU, mens det 10-årige rentespænd overfor Tyskland samtidig har været ret stabilt. Det har været muligt som følge af et godt udgangspunkt med meget store overskud i de gode år fra 2005-08. I disse år var overskuddet således større end i de øvrige EU-lande, og den offentlige gæld blev nedbragt markant.



Anm.: Andre forhold i figur 2.1b dækker bl.a. over færre i de mest erhvervsaktive aldre, realvækst i det offentlige forbrug i forløbet uden nye initiativer mv.

Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2009 og egne beregninger.

Den strukturelle saldo skønnes at blive svækket fra et overskud på 1,9 pct. af BNP i 2008 til et underskud på 1,7 pct. af BNP i 2010. Det afspejler navnlig lempelserne af finanspolitikken. I fravær af nye initiativer skønnes, at den strukturelle offentlige saldo svækkes lidt yderligere til ca. -1,8 pct. af BNP i 2015, *jf. figur 2.1a*. Svækkelsen fra 2010 til 2015 afspejler navnlig øgede renteudgifter på den stigende gæld. Den primære offentlige saldo (der ikke inkluderer nettorentebetalinger) styrkes således lidt fra 2010-2015 i et forløb uden nye initiativer (dvs. eksklusive konsolidering på udgiftssiden og kravet om fremgang i den strukturelle beskæftigelse), *jf. kapitel 1*.

Den marginale styrkelse af den primære saldo fra 2010 til 2015 skal ses i lyset af, at de midlertidige lempelser af finanspolitikken gradvist fases ud, i takt med at de ekstraordinært høje offentlige investeringer bringes ned igen, og finansieringselementerne i skattereformen indføres². Det forbedrer saldoen med 1¼ pct. af BNP i perioden. Men samtidig svækkes den primære saldo af faldende Nordsø-indtægter, øgede udgifter til folkepension og andre forhold, herunder færre i de erhvervsaktive aldre og den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug, som i dette forløb (hvor der ikke indregnes nye initiativer) svarer til i KP08, *jf. figur 2.1b*.

² Udviklingen i de enkelte indtægts- og udgiftsposter frem mod 2015 er nærmere beskrevet i kapitel 4.

Målet om strukturel balance i 2015 kræver dermed nye initiativer, der isoleret set styrker finanserne med ca. 1,8 pct. af BNP i 2015. Med en forholdsvis hurtig indsats i overensstemmelse med de ventede EU-henstillinger vil konsolidering og øget beskæftigelse, der tilsammen styrker den strukturelle primære saldo med godt 1,6 pct. af BNP, imidlertid være tilstrækkeligt, idet rentebetalingerne så samtidig reduceres med knap 0,2 pct. af BNP i 2015. Forløbet med strukturel balance i 2015 opfylder samtidig (godt og vel) kravet om finanspolitisk holdbarhed.

Langsigtet holdbarhed af de offentlige finanser

2015-planens mål om langsigtet holdbarhed af de offentlige finanser indebærer som nævnt, at den offentlige gæld stabiliseres på længere sigt, målt i pct. af BNP. Vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed beror på en række beregningstekniske antagelser og skal ses som et konsistentstjek af, om de offentlige indtægter og udgifter er nogenlunde afstemt på langt sigt, *jf. kapitel 5*.

Kravet om finanspolitisk holdbarhed lægger ikke i sig selv særlige begrænsninger på profilen for den offentlige saldo over tid, eller hvilket niveau nettogælden på langt sigt vil stabilisere sig på. Kriteriet om langsigtet holdbarhed sikrer eksempelvis ikke, at saldo og gæld i alle årene opfylder fx kravene i EU's Stabilitets- og Vækstpagt og konvergenskriterierne for euro-deltagelse (navnlig underskud under 3 pct. af BNP og ØMU-gæld ikke over 60 pct.).

Det er blandt andet på den baggrund, at kravet om finanspolitisk holdbarhed i 2015-planen er suppleret med et mere kortsigtet krav om (mindst) balance på den strukturelle offentlige saldo i 2015. Kravet er blandt andet udtryk for forberedelse på de langsigtede udfordringer ved at spare op (dvs. nedbringe gæld og renteudgifter), mens betingelserne endnu er relativt gunstige. I perioden frem mod 2015 er Nordsø-indtægterne således relativt høje, idet de udgør godt 1 pct. af BNP i 2015 og dermed er ca. 0,7 pct. af BNP højere end den varige provenuvirkning³. Dertil kommer, at demografien endnu er forholdsvis gunstig sammenholdt med udsigterne efter 2015, hvor store årgange går på pension, samtidig med at levetiden stiger. Det kraftige tilbageslag siden efteråret 2008 og højere udgifter til offentligt forbrug har som nævnt sat denne del af strategien (opsparingselementet) under pres.

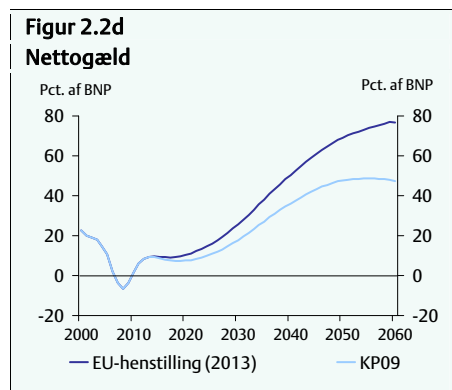
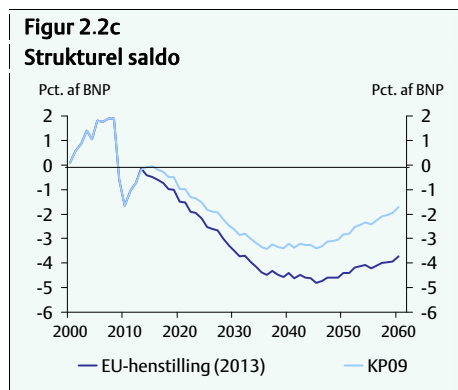
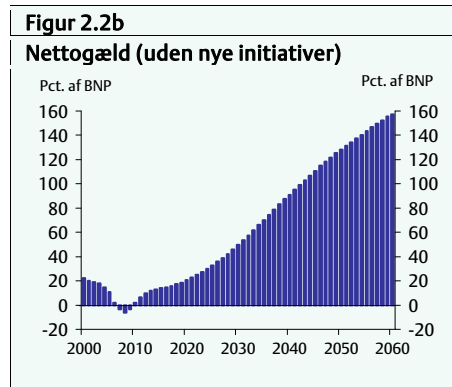
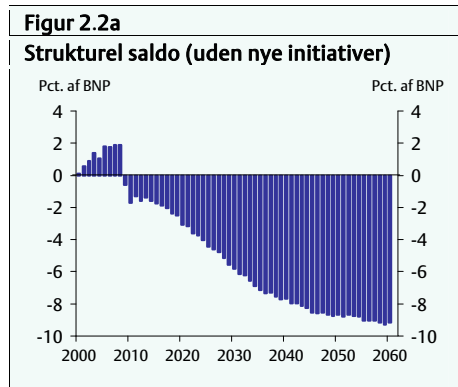
I forløbet **uden nye initiativer** er holdbarhedsindikatoren opgjort til -1,3 pct. af BNP. Det vil sige, at der fra og med i dag kræves en forbedring af den primære offentlige saldo, der udgør en konstant andel på 1,3 pct. af BNP i alle fremtidige år, for at sikre at den offentlige nettogæld på langt sigt udgør en konstant andel af BNP. Kravet på 1,3 pct. af BNP svarer til omkring 24 mia. kr. i 2010-niveau⁴.

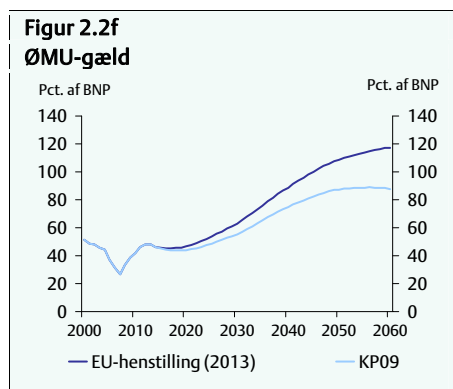
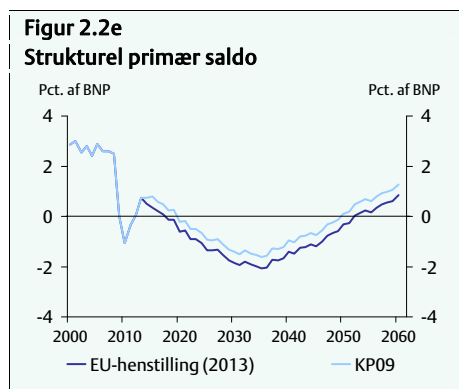
³ Det varige provenu svarer til ca. 0,4 pct. af BNP. Den varige provenuvirkning svarer til nutidsværdien af alle fremtidige (skønnede) Nordsøprovenuier omsat til en konstant årlig andel af BNP (annuitet) fra og med i dag.

⁴ Holdbarhedsindikatoren angives normalt i pct. af BNP fordi denne andel er konstant fra år til år. Fx svarer (godt) 1,3 pct. af BNP til ca. 23 mia. kr. i 2010-niveau, 24 mia. kr. i 2011-niveau og 25 mia. kr. i 2012-niveau.

Indfries initiativerne over nogle år (i stedet for på én gang) skal der en lidt større konsolidering til for at opnå en given virkning på holdbarhedsindikatoren på grund af rentevirkningen. En strukturel saldoforbedring på 1¼ pct. af BNP, der indføres frem mod 2013 (eller 1¾ pct., der indføres frem mod 2015), svarer med aktuelle forudsætninger til en forbedring af holdbarhedsindikatoren på knap 1,1 pct. af BNP (henholdsvis 1,5 pct. af BNP).

Førløbet uden nye initiativer er ikke holdbart, og dermed stiger den offentlige nettogæld væsentligt på langt sigt. Dermed øges også rentebetalingerne på gælden, og den offentlige saldo forværres markant frem mod 2060, *jf. figur 2.2a-b*





I det forløb, der sikrer **indfrielse af EU-henstillingen** om budgetforbedringer frem mod 2013, er holdbarhedsindikatoren svagt negativ (ca. -0,2 pct. af BNP). I forløbet er underskuddet i 2015 omkring ½ pct. af BNP.

Imidlertid er der som nævnt udsigt til underliggende svækkelse af finanserne i nogle årtier efter 2015 som følge af demografi og vigende Nordsø-indtægter, mål i klima- og energipolitikken mv. Der er således i forløbet udsigt til stigende underskud, gæld og renteudgifter frem mod midten af århundredet. Med de beregningstekniske antagelser når det strukturelle underskud i perioder op på ca. 4 pct. af BNP, *jf. figur 2.2c-f*.

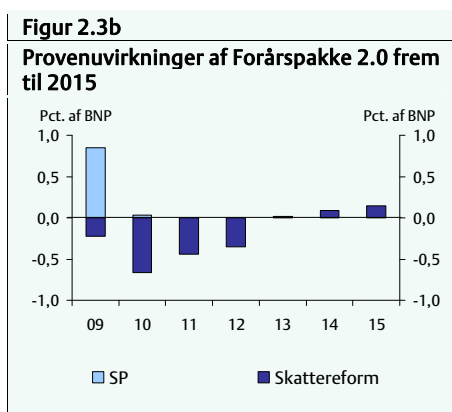
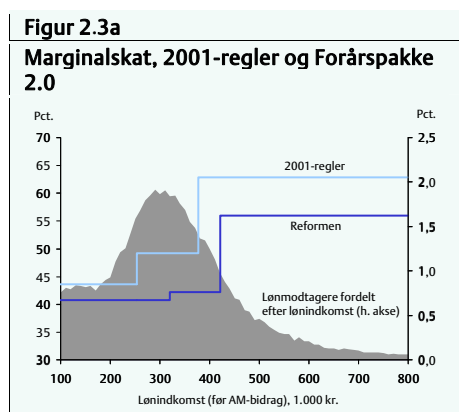
Med nye initiativer, der sikrer **strukturel balance på de offentlige finanser i 2015 (Konvergensprogrammets forløb)**, er holdbarhedsindikatoren opgjort til 0,2 pct. af BNP. Kravet om strukturel balance vil væsentligt dæmpe gældsopbygningen og dermed rentebetalingerne, der fx i 2025 reduceres med ca. 1½ pct. af BNP i forhold til forløbet uden nye initiativer. I dette forløb er der også udsigt til stigende underskud og gæld frem til omkring 2040, *jf. figur 2.2c-f*. Når holdbarhedsindikatoren er positiv (0,2 pct. af BNP) i konvergensprogrammet, er det som følge af primære overskud, der ligger meget langt fremme i tid, efter 2050.

Forbedringen af den primære saldo på meget langt sigt afspejler navnlig de positive virkninger af Velfærdsaftalen, samt at der indtræder en vending i demografien, når det er relativt mindre årgange født i 1970erne og 1980erne, der trækker sig tilbage, mens relativt større ungeårgange træder ind på arbejdsmarkedet, *jf. også kapitel 5*. Nettogælden når op på knap 50 pct. af BNP i 2050, hvorefter den falder tilbage igen, mens ØMU-gælden kan komme væsentligt over 60 pct. af BNP, *jf. figur 2.2c-d*. Selv med balance i 2015 kan der vise sig behov for yderligere tiltag for at sikre en sund og stabil udvikling med moderate underskud også i årene efter 2015, men i mindre omfang end i forløbet hvor de ventede henstillinger fra EU lige akkurat indfris. Målet om strukturel balance på de offentlige finanser i 2015 bidrager således til at fastholde troværdigheden om finanspolitikken og reducere risikoen for højere rentespænd.

2.4 Skattepolitik

Skattereformen i *Forårspakke 2.0* fra marts 2009 indeholder en nedsættelse af skatten på arbejdsindkomst finansieret ved forhøjelse af de grønne afgifter, højere afgifter på usund kost, lavere fradrag samt fjernelse af særordninger for erhvervslivet, *jf. boks 2.1*. Samtidig er skattereformen fuldt finansieret uden indregning af afledte virkninger og dermed skønnes reformen at styrke de offentlige finanser varigt med ca. 5½ mia. kr. som følge af de positive afledte virkninger på arbejdsudbud og opsparing mv.

Skattereformen i Forårspakke 2.0 har som et primært sigte at øge arbejdsudbuddet og derigennem styrke de langsigtede vækstmuligheder navnlig ved en nedsættelse af skatten på den sidst tjente krone. Reformen viderefører dermed linjen fra skattereformerne i 2004 og 2007 og de tre skattereformer har samlet set medført, at marginalskatten på arbejdsindkomst er blevet nedsat markant for hovedparten af lønmodtagerne, *jf. figur 2.3a*.



Kilde: Egne beregninger.

Skattereformen indebærer, at skattnedsættelserne kommer hurtigt, mens finansieringen kommer gradvist over nogle år. Således indebærer skattereformen isoleret set en lempelse på ca. 12 mia. kr. (0,7 pct. af BNP) i 2010 og ca. 8 mia. kr. (0,4 pct. af BNP) i 2011, *jf. figur 2.3b*.⁵ Dermed bidrager skattereformen til at understøtte aktivitet og beskæftigelse på kort sigt.

Samtidig medfører frigivelsen af SP-midlerne og de afledte skatteindtægter herfra, at gældsakkumuleringen på kort sigt som følge af *Forårspakke 2.0* er begrænset. Således skønnes det, at gælden er omtrent uændret i 2010, mens den akkumulerede gældsvirkning er på ca. 11 mia. kr. (0,5 pct. af BNP) i 2015 (ekskl. afledte virkninger som følge af større forbrug, stigninger i arbejdsudbuddet osv.).

⁵ Inkl. tilbagebøl i form af øget provenu fra indirekte afgifter udgør den kortsigtede virkning ca. -0,5 pct. af BNP i 2010 og ca. -0,3 pct. af BNP i 2011.

I de følgende år reduceres lempelsen gradvist, og skattereformen er på sigt fuldt finansieret opgjort som varig virkning uden indregning af afledte virkninger, så skattnedsættelserne krone for krone modsvares af øget provenu fra andre tiltag. Reformens samlede afledte virkninger på arbejdsudbud, forbrugsmønstre og opsparing mv. bidrager derfor til at styrke de offentlige finanser på længere sigt.

Samlet skønnes reformen at styrke de offentlige finanser, både i 2015 og på længere sigt. Bidraget til den finanspolitiske holdbarhed er anslået til ca. 5½ mia. kr. som følge af de positive afledte virkninger. Det er ca. 40 pct. af det oprindelige krav til strukturreformer i 2015-planen på 14 mia. kr. Dermed udgør skattereformen et væsentligt bidrag til at opfylde målene i 2015-planen.

Boks 2.1

Hovedelementerne i skattereformen i Forårspakke 2.0

- Mellemskatten på 6 pct. afskaffes.
- Topskattegrænsen øges, så omkring 350.000 personer ikke længere skal betale topskat.
- Bundskatten nedsættes med 1,5 pct. enheder.
- Færre særregler og mindre støtte til erhvervslivet.
- Skatte- og afgiftssystemet bliver i højere grad indrettet, så det tilgodeser udfordringer for klima og miljø.
- Højere afgifter på usund kost, tobak mv.
- Pensionstillægget forhøjes med 2.000 kr. årligt.
- Værdien af rentefradraget fastholdes uændret for familier med renteudgifter under 100.000 kr. (50.000 for enlige). Skatteværdien af store rentefradrag og ligningsmæssige fradrag reduceres gradvist fra 33,5 pct. i gennemsnit i 2012 til 25,5 pct. i gennemsnit i 2019. Der indføres samtidig en særlig kompensationsordning for familier med store fradrag i forhold til indkomsten.
- Det eksisterende tillæg til befodringsfradraget for personer med lavere indkomster forhøjes. Grænsen for den daglige befodrning, der udløser den høje sats, øges ligeledes. Den særlig høje sats for daglig befodrning over 100 km fra udkantskommuner videreføres til 2018.
- Der indføres en "grøn check" på 1.300 kr. som et fast, nominelt årligt beløb til personer, der er fyldt 18 år, og 300 kr. pr. barn. Dog maksimalt 2 børn. Den grønne check indkomstafrappes. Checken kompenserer for de højere grønne afgifter, som husholdningerne skal betale.
- Der indføres et loft over fradrag for indbetalinger på ratepension på 100.000 kr.
- Fortsat skattestop.

Skattestoppet videreføres uændret før og efter skattereformen. Nominalprincippet i skattestoppet er i fremskrivningen indregnet frem til 2019.

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 (eksklusive energifgifter som er indekseret) 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 energifgifterne med 1,8 pct.

De nominelle elementer i skattestoppet (dvs. loftet for ejendomsværdiskat og fastholdte punktafgifter i kronebeløb) er som en del af den finansierede skattereform i *Forårspakke 2.0* aftalt videreført fra 2015 til 2019. Disse elementer er udtryk for en reduktion af skattebyrden og indebærer en svækkelse af de offentlige finanser på ca. 3 mia. kr. i forhold til en situation, hvor disse skatter og afgifter følger prisudviklingen. Dette skal ses i sammenhæng med de andre nominelle elementer i reformen, som giver et finansieringsbidrag på langt sigt. Den grønne check og bundfradraget for negativ nettokapitalindkomst fastholdes således nominelt fremover, hvilket giver et varigt finansieringsbidrag på ca. 7 mia. kr., fordi den grønne check og bundfradraget ikke stiger i takt med indkomster og priser.

Nettobidraget fra de nominelle elementer i skattereformen er dermed varigt ca. 4 mia. kr. Desuden forudsættes det, at kompensationsordningen – der sikrer mod tab som følge af lavere værdi af fradrag fra 2012 – udfases efter 2019.

2.5 Udgiftspolitik

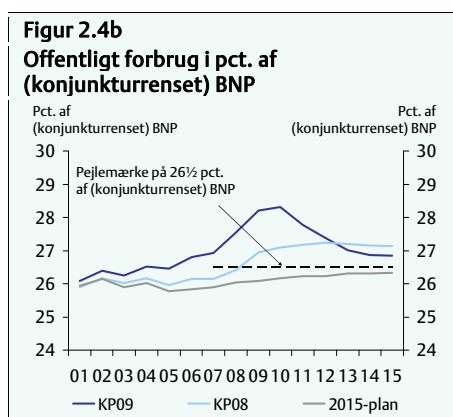
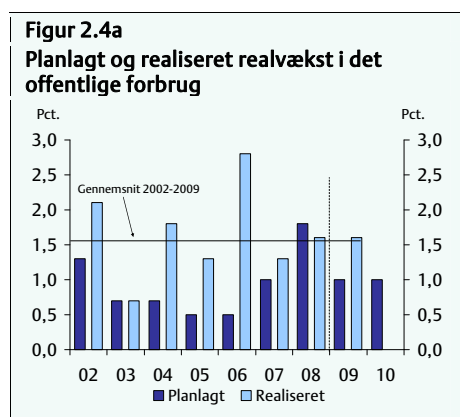
I de mellemfristede planer har det gennemgående været en forudsætning, at realvæksten i det offentlige forbrug skulle dæmpes i forhold til tidligere årtier. I den oprindelige 2010-plan fra 2001 var det således antaget, at væksten skulle være 1 pct. årligt frem til 2005 og ½ pct. årligt i 2006-10. Realvækstmålsætningerne er siden revideret, senest i forbindelse med Velfærdsaftalen, som indebar et løft i realvæksten i 2007-12 indenfor udannelse, forskning, iværksætteri og innovation. Dette løft blev i aftalen finansieret med reformer på arbejdsmarkedet mv.

Siden 2001 har realvæksten i det offentlige forbrug i gennemsnit været på 1,6 pct. om året. Det er mindre end det foregående tiår (hvor stigningen var på 2½ pct. i gennemsnit), men noget mere end det forudsatte i de forudgående mellemfristede planer. I gennemsnit udgør overskridelsen i størrelsesordenen ¾ pct.-enheder pr. år i perioden 2002-09, *jf. figur 2.4a*. Det svarer til knap 3½ mia. kr. årligt eller i alt ca. 27 mia. kr. svarende til godt 5 pct. af det offentlige forbrug⁶. I forhold til den oprindelige 2010-plan fra 2001 (altså før Velfærdsaftalen mv.) er der tale om en mervækst i denne periode på ca. 34 mia. kr. (knap 7 pct. af det offentlige forbrug).

⁶ Den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug blev løftet fra ½ pct. til 1 pct. årligt fra 2007 som følge af Velfærdsaftalen. Dette løft er ikke medregnet i tallene for den oprindelige 2010-plan.

I lyset af udgiftsskredet er der gennemført initiativer for at styrke udgiftsstyringen. Der har blandt andet fra og med kommunernes budgetlægning for 2009 været mulighed for, at en del af det kommunale bloktilskud på op til 1 mia. kr. gøres betinget af, at kommunernes budgetlægning under ét overholder det aftalte udgiftsniveau. Det betingede bloktilskud kan betragtes som en solidaritetspræmie, der skal understøtte, at kommunerne i fællesskab lever op til de rammer for den kommunale økonomi, som KL og staten har indgået aftale om.

I 2010 gælder det betingede bloktilskud kun i forhold til det aftalte niveau for serviceudgifterne, da der i lyset af krisen ikke er aftalt en øvre ramme for anlægsudgifterne. Opgørelsen af kommunernes budgetter for 2010 viser, at kommunerne har budgetteret med serviceudgifter svarende til det aftalte niveau. På indtægtssiden skal kommuner, der øger skatten, betale en vis andel af provenuet til staten, hvis kommunerne samlet sætter skatten op og dermed bryder skattestoppet.



Anm.: Planlagt realvækst er opgjort som i forudgående 2010- og 2015-planer, herunder med ændringer ifølge skatteaftalen i 2003 (vedrørende 2004-05) og Velfærdsaftalen/globaliseringspuljen (fra 2007). Realvæksten for 2009 er som skønnet i Økonomisk Redegørelse, december 2009.

Løbende effektiviseringer og produktivetsforbedringer inden for den offentlige sektor løfter den offentlige service. Regeringen og KL indgik i 2008 en fleråsaftale om frigørelse af ressourcer til den borgernære service i kommunerne i 2009-13. Aftalen indebærer, at der i kommunerne skal omstilles ressourcer svarende til et råderum på 1 mia. kr. i 2009 voksende til 5 mia. kr. i 2013. Heraf skal regeringen fremsætte statslige initiativer, der på sigt kan frigøre halvdelen af de aftalte ressourcer i kommunerne – svarende til ½ mia. kr. i 2010 stigende til 2½ mia. kr. i 2013.

I efteråret 2009 er der derfor offentliggjort en handlingsplan, som beskriver statslige initiativer, som frigør 500 mio. kr. i kommunerne til service i 2010, jf. *Handlingsplan for frigørelse af ressourcer til service i kommunerne i 2010*, september 2009. Med en omfattende afbureaukratiseringsplan *Mere tid til velfærd*, oktober 2009, har regeringen fremlagt 105 konkrete forenklingsinitiativer. Der er desuden gennemført en række struk-

turændringer i den offentlige sektor henover årene blandt andet med sigte på at forøge produktivitet og kvalitet i opgaveløsningen, herunder strukturreformen (2007), politireformen (2007) og domstolsreformen (2007), og fordelene herved er endnu ikke indhøstet.

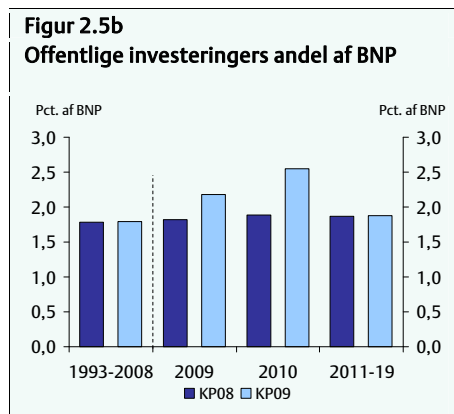
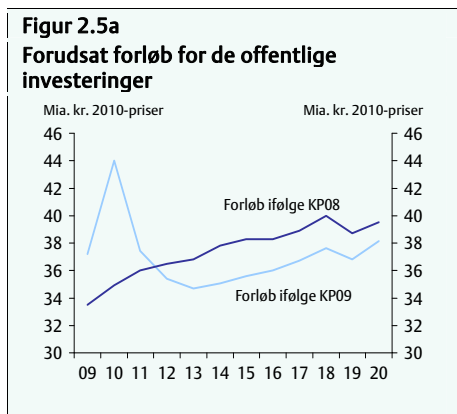
Det offentlige forbrugs andel af BNP – forbrugstrykket – overstiger pejlemærket på 26½ pct. af (konjunkturrenset) BNP fra 2015-planen, jf. figur 2.4b. I perioden 2009 til 2011 skønnes det offentlige forbrug at udgøre godt 28 pct. af konjunkturrenset BNP, hvilket er ca. 1 pct.-enhed højere end skønnet i KP08 og ca. 2 pct.-enheder højere end i 2015-planen. Det afspejler en højere udgiftsvækst end planlagt, men også at skønnet for konjunkturrenset BNP er reduceret, jf. også *Økonomisk Redegørelse*, december 2009, og samlet set udgør de offentlige forbrugsudgifter en større andel af BNP i disse år end nogensinde før.

I konvergensprogrammet er det som nævnt antaget, at realvæksten i det offentlige forbrug er ca. 0 i 2011-13. Det vil sige, at de nominelle udgifter stiger i takt med priser og lønninger og dermed, at den offentlige beskæftigelse som udgangspunkt kan fastholdes uændret. Med de antagelser, som programmet derudover bygger på, herunder at nye initiativer kan styrke beskæftigelsen frem mod 2015, reduceres de offentlige forbrugsudgifter til ca. 26¾ pct. af BNP i 2015, hvilket er lidt højere end pejlemærket i 2015-planen (og højere end i årene 1984-2007).

Den forudsatte nulvækst i det offentlige forbrug i 2011-13 indebærer en mindredrift på ca. 13½ mia. kr. i forhold til den ramme, som var indregnet i Konvergensprogrammet for 2008. Det svarer til halvdelen af det udgiftsskred, som er konstateret i årene fra 2001 til 2009, og ca. 40 pct. af mervæksten i det offentlige forbrug i forhold til forudsætningerne i den oprindelige 2010-plan fra 2001.

Det er i starten af 2009 besluttet at iværksætte og fremrykke en lang række **investeringsprojekter** for at understøtte væksten og beskæftigelsen i lyset af det internationale tilbageslag. Samlet set er det lagt til grund, at de offentlige investeringer stiger med ca. 30 pct. i 2009 og 2010. Historisk set er det en kraftig stigning og mere end i de fleste andre OECD-lande⁷. Med det aftalte løft i de offentlige investeringer, herunder vækstinitiativer i finanslovsaftalen for 2010, er det aktuelle investeringsniveau i 2009 og 2010 kommet væsentligt over det forudsatte i KP08, jf. figur 2.5a. Det aktuelle skøn er, at de samlede offentlige investeringer stiger med knap ¾ pct. af BNP fra 2008 til 2010, hvor investeringsniveauet anslås til 2½ pct. af BNP. Det ligger over det historiske årlige gennemsnit på knap 1¾ pct. i 1993-2008, jf. figur 2.5b. Til sammenligning udgjorde de offentlige investeringer ifølge KP08 godt 1¾ pct. af BNP årligt i 2009 og 2010.

⁷ OECD, *Economic Outlook 86*, jf. også *Økonomisk Redegørelse*, december 2009.



Det er i konvergensprogrammet lagt til grund, at de offentlige investeringer bringes ned igen efter 2010 – især de første år, men profilen er vanskelig at forudsæ præcist, idet nogle projekter kan blive igangsat senere end ventet. Blandt andet fremrykningen af udmøntning af 2 mia. kr. fra kvalitetsfonden fra 2013 til 2010 understøtter, at der sker en automatisk tilpasning nedad i investeringsomfanget. Faldet i de offentlige investeringer fra det relativt høje niveau i 2010 dæmper de krav om konsolidering, som er nødvendige for at indfri de ventede henstillinger fra EU og nå de mellemfristede mål i 2015-planen. Fremskrivningen af de offentlige investeringer omfatter investeringer i regi af kvalitetsfonden og infrastrukturfonden, men profilen har beregningsteknisk karakter.

2.6 Struktur- og arbejdsmarkedspolitikken

I 2015-planen fra 2007 (og i KP08) blev 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.
- At den *gennemsnitlige arbejdstid ikke falder frem mod 2015*, svarende til at den gennemsnitlige arbejdstid skal være 1,8 pct. højere i 2015 end det forløb som demografien og øvrige ændringer i beskæftigelsessammensætningen tilsiger. Den gennemsnitlige arbejdstid fastholdes dermed på et – efter danske forhold – forholdsvis højt niveau, selv om en stigende andel af unge og ældre i arbejdsstyrken isoleret set trækker i retning af et fald fremover.

Disse krav styrkede de offentlige finanser (den finanspolitiske holdbarhed) med 0,8 pct. af BNP (14 mia. kr.), hvoraf godt $\frac{1}{3}$ var indregnet som en stigning i den strukturelle beskæftigelse. Det sikrede samlet omtrent balance på den strukturelle saldo i 2015 og opfyldelse af holdbarhedskriteriet.

Siden 2015-planen blev fremlagt er der vedtaget reformer, som skønmæssigt indfrier ca. halvdelen af de strukturkrav, som indgik i den oprindelige 2015-plan. Skattereformen i **Forårspakke 2.0** indebærer som nævnt blandt andet en markant nedsættelse af marginalskatten, og det skønnes, at reformen samlet set øger arbejdsudbuddet svarende til ca. 19.000 fuldtidspersoner, som antages fuldt indfaset i 2015⁸. Samlet set bidrager Forårspakke 2.0 til, at den finanspolitiske holdbarhed forbedres med 5½ mia. kr., jf. tabel 2.2.

Tidligere er der indgået aftale om henholdsvis en **Jobplan** og en **sygefraværshandlingsplan**, som tilsammen skønnes at øge den gennemsnitlige arbejdstid med ca. 0,2 pct. og forbedrer den finanspolitiske holdbarhed med knap 2 mia. kr., jf. KP08. Det er især ændrede regler for supplerende dagpenge, der bidrager til, at Jobplanen fra 2008 styrker de offentlige finanser.

Samlet set er der således gennemført reformer, som usikkert skønnes at forbedre den finanspolitiske holdbarhed med ca. 7 mia. kr. (0,4 pct. af BNP), hvorved halvdelen af det oprindelige reformkrav i 2015-planen er indfriet, jf. tabel 2.2.

Tabel 2.2		
Status over reformkrav siden KP07		
	Effekt på holdbarhedsindikator	
	Pct. af BNP	Mia. kr.
Oprindeligt reformkrav	0,8	14
- Forudsat bidrag fra beskæftigelse	0,3	5
- Forudsat bidrag fra arbejdstid	0,5	9
Bidrag til indfrielse af reformkrav		
- Jobplan og sygefraværshandlingsplan	0,1	2
- Skattereform (Forårspakke 2.0) ¹⁾	0,3	5
Resterende reformkrav indregnet i KP09		
- Forudsat bidrag fra beskæftigelse	0,3	5
- Forudsat bidrag fra arbejdstid	0,1	2

1) Inkluderer adfærdseffekter på arbejdsudbuddet samt øvrige adfærdseffekter fra bl.a. øget opsparing.
Kilde: Egne beregninger.

I Konvergensprogrammet for 2009 er det beregningsteknisk forudsat, at nye initiativer samlet kan løfte arbejdsudbuddet, således at de offentlige finanser varigt styrkes med 0,4 pct. af BNP. Det svarer til den del af kravet i den oprindelige 2015-plan, som endnu ikke er udmøntet. Beregningsteknisk er de endnu ikke udmøntede reformer indlagt dels som en stigning i den understøttede beskæftigelse på 20.000 personer i løbet af 2014 og 2015, dels som et løft i den gennemsnitlige arbejdstid på ca. 0,4 pct. i samme periode. Det svarer til en forøgelse af arbejdsudbuddet på knap 30.000 fuld-

⁸ For nærmere beskrivelse af Forårspakke 2.0 henvises til afsnit 2.4.

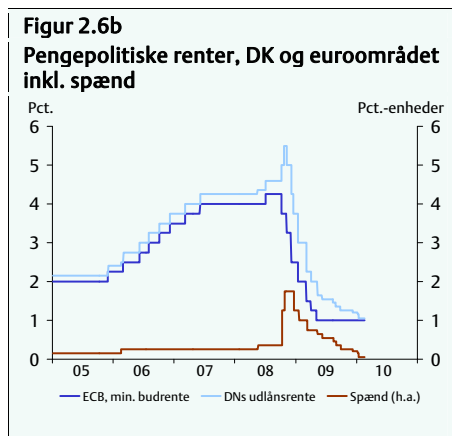
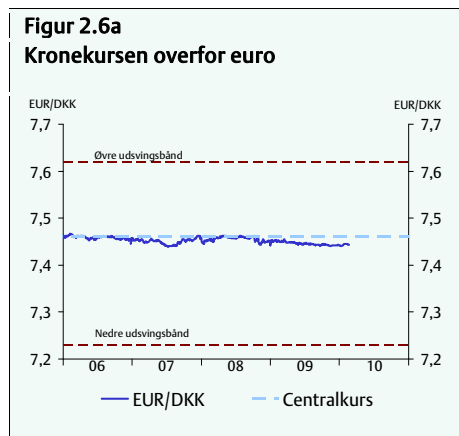
tidspersoner, og dermed til ca. 1/5 af den stigning i den strukturelle beskæftigelse, som skønsmæssigt ser ud til at være realiseret fra 2000 til 2010.

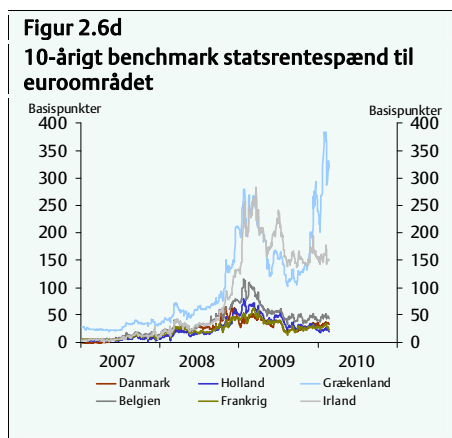
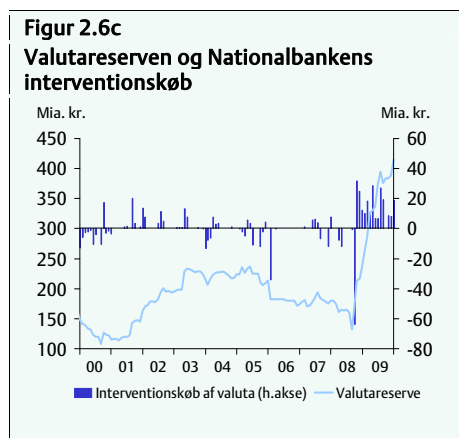
Derudover er det centrale forudsætninger i fremskrivningen, at den strukturelle ledighed udgør 3,6 pct. af arbejdsstyrken på lang sigt. En så lav gennemsnitlig ledighed stiller store krav til strukturerne på arbejdsmarkedet og til at de gennemførte arbejdsmarkedsreformer mv. virker efter hensigten. Desuden er det helt afgørende, at 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*.

2.7 Penge- og valutakurspolitik

Danmark fører fastkurspolitik indenfor det europæiske valutasamarbejde (ERM2), hvilket indebærer, at værdien af den danske krone må bevæge sig i et udsvingsbånd på +/- 2,25 pct. omkring en centralkurs på 746,038 kr. pr. 100 euro, *jf. figur 2.6a*. Kronkursen har i en årrække ligget tæt på centralkursen, og der er bred opbakning til fastkurspolitikken i Folketinget. Det er centralt, at troværdigheden omkring fastkurspolitikken fastholdes, hvilket stiller særlige krav til den økonomiske disciplin, idet der ellers er risiko for betydelige stigninger i de korte renter især i perioder med valutauro.

I forbindelse med eskaleringen af finanskrisen i efteråret 2008, kom den danske krone under pres, og Nationalbanken gennemførte derfor en række selvstændige renteforhøjelser, således at rentespændet mellem Nationalbankens udlånsrente og ECBs minimumsbudrente blev forøget til 1,75 pct.-enheder, *jf. figur 2.6b*. Efterfølgende er spændet gradvist sænket og er nu bragt ned til et meget lavt niveau på 0,05 pct.-enheder. ECBs rentesænkninger siden efteråret er dermed også slået igennem i Danmark om end med en vis forsinkelse. De toneangivende pengepolitiske renter i Nationalbanken og ECB er således historisk lave. Valutareserven er samtidig forøget til 415 mia. kr. for at understøtte fastkurspolitikken, *jf. figur 2.6c*.



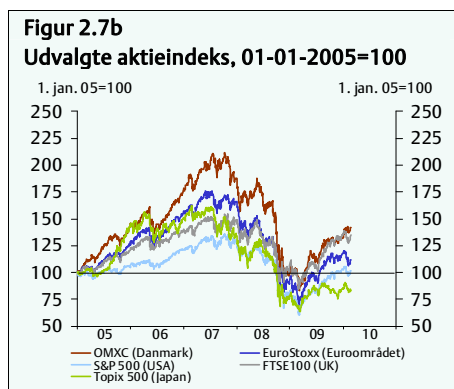
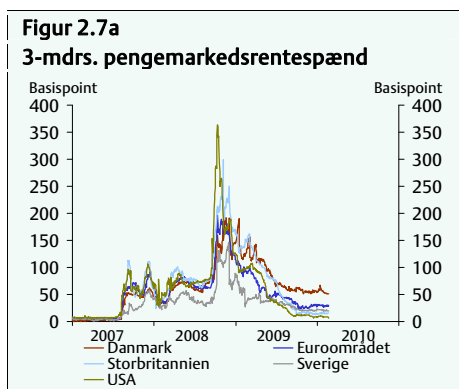


Kilde: Nationalbanken, Reuters EcoWin og Bloomberg.

De markant lavere pengepolitiske renter har medført betydelige fald i det korte rentesegment, herunder i de korte boligrenter og pengeinstitutternes udlånsrenter. I det længere rentesegment er de lange (10-årige) statsrentespænd overfor Tyskland steget mindre end i de fleste andre EU-lande, hvilket skal ses i sammenhæng med det gode udgangspunkt for de offentlige finanser, *jf. figur 2.6d*. Risikopræmierne på lange realkreditobligationer er derudover faldet siden efteråret, men ikke til niveauerne fra før krisen for alvor eskalerede.

Spændene mellem usikrede og sikrede renter, der ofte anvendes som indikator for de finansielle institutioners vurdering af kredit- og likvidetsrisikoen ved lån til hinanden, har også været aftagende til niveauer fra før krisen eskalerede efter Lehman-kollapset i september 2008 – om end fra høje niveauer, *jf. figur 2.7a*. Samtidig er der tegn på, at forventningen til den fremtidige usikkerhed i obligationer og aktier er aftagende, men for obligationer fortsat ikke på niveau med før krisen eskalerede, *jf. figur 2.7b*. Endelig er de ret store indlånsunderskud, som blev opbygget i årene før krisen, blevet reduceret en del det seneste år. Nationalbankens seneste stresstest peger desuden på, at der ikke aktuelt er behov for nye initiativer for at styrke kapitalgrundlag mv., *jf. Stresstest, 2. halvår 2009*, Nationalbanken.

Prisen på en række aktiver er steget markant siden især marts 2009. Boligpriserne var faldende i alle OECD-lande i den sidste del af 2008, men er nu typisk stabiliseret eller stigende. Aktiekurserne på en række af de store markeder er steget med omkring 70 pct. siden bunden i marts 2009 og har dermed genvundet en del af det tabte i forhold til de store tab fra medio 2007 og frem til starten af 2009, *jf. figur 2.7b*.



Anm.: Sikrede renter i figur 2.7a er OI-swaps og usikrede renter er interbank-satser (xIBOR).

Kilde: Reuters EcoWin.

Nationalbankens seneste udlånsundersøgelse indikerer, at kreditpolitikken i Danmark ifølge de finansielle institutioner stort set har været uændret overfor både private og erhvervslivet igennem store dele af 2009. De sidste tre kvartaler har institutterne således ikke strammet kreditpolitikken yderligere efter kraftige stramninger i slutningen af 2008 og starten af 2009. Institutterne forventer samtidig en uændret kreditpolitik i 1. kvartal 2010. Efterspørgslen fra erhvervs-kunder er samlet set faldet svagt, mens efterspørgslen fra privatkunder overordnet set er uændret. Samlet er udlånene fra banker og realkredit bremsede op, hvilket, udover kreditforholdene, skal ses i sammenhæng med, at efterspørgslen efter finansiering ifølge kreditcheferne har været aftagende. Der er overordnet set ikke tegn på en kreditklemme.

Overvejelser om exit vedrørende tiltag på det finansielle område

Der føres fortsat historisk lempelig finans- og pengepolitik verden over. Renterne er særdeles lave, og der tilføres store mængder af likviditet til markedet i form af opkøb af aktiver, udvidet adgang til forskellige kreditprogrammer fra centralbankerne og direkte kvantitative lempelser. Dertil kommer de finansielle tiltag i en række lande i form af blandt andet kapitalindsud i finansielle institutioner, garantier for lån og udstedelser, statslige opkøb af ”risikable aktiver” og lempelser af lovgivning med sigte på at forhindre frasalg af aktiver såsom aktier i eksempelvis pensionskasser eller at forhindre kortsalg af aktier (dvs. spekulation i aktiekursfald).

Det er en central udfordring at time exit-strategierne rigtigt, således at det internationale konjunkturopsving ikke svækkes unødigt, samtidig med at risikoen for uholdbare bevægelser på de finansielle markeder inddæmnes.

For de fleste lande vil en hurtig og troværdig konsolidering af de offentlige finanser være nødvendig for at modgå en uholdbar gældsopbygning og et opadgående pres på de lange renter. Samtidig vil finanspolitiske stramninger dæmpe inflationsforventningerne og dermed skabe grundlaget for, at pengepolitikken bliver lempeligere end den ellers ville have været. Hvis forventningerne om et mere selv bærende internationalt

opsving ikke indfris, er der risiko for fornyet uro på de finansielle markeder – navnlig hvis stigningen i aktivpriserne er drevet af mere spekulative forhold. Det er endvidere usikkert, hvordan de finansielle exit-strategier vil påvirke forholdene på de finansielle markeder og hvordan de mange krisetiltag virker på risikodispositioner i den finansielle sektor.

I Danmark er der også siden efteråret 2008 gennemført en række forskellige initiativer, som i samspil med den øvrige økonomiske politik, har bidraget til at understøtte den finansielle stabilitet. Initiativerne omfatter:

- Nationalbankens likviditetsstøtte
- Garantier for simple kreditorer i danske pengeinstitutter i det omfang de ikke allerede er dækket af indskydergaranti eller anden sikkerhedsstillelse
- Oprettelse af Finansiell Stabilitet A/S
- Statslige kapitalindskud
- Forlængelse af kredittider

Der er indbygget exit-elementer i alle ordninger enten i form af såkaldte sunset klausuler (dvs. at ordningen ophører på et bestemt tidspunkt) eller økonomisk tilskyndelse til at gå ud af ordningerne efterhånden som de finansielle forhold normaliseres. I det videre arbejde med at afvikle ordningerne er et centralt hensyn selvsagt, at den finansielle sektor efterfølgende skal være ”selvbærende”. Samtidig er det et vigtigt hensyn at mindske de offentlige finansiers direkte risikoeksponering.

Nationalbankens likviditetsstøtte

Nationalbanken åbnede i maj 2008 en ny midlertidig 7-dages belåningsfacilitet, hvor penge- og realkreditinstitutter kan belåne nye, særlige låneobligationer.

I september 2008 introducerede Nationalbanken en ny, midlertidig lånemulighed, hvor der inden for visse rammer kan ydes 7-dages lån til penge- og realkreditinstitutter på basis af overskydende lovmæssig solvens (fratrasket en margin på 1 pct.).

I september 2008 foretog Nationalbanken en midlertidig udvidelse af belåningsgrundlaget for pengepolitiske lån og intradag-kredit med børsnoteret seniorgæld udstedt i tilknytning til SDO (”junior covered bonds”), børsnoterede investeringsforingsbeviser samt børsnoterede og visse unoterede aktier.

I september og oktober 2008 indgik Nationalbanken swapaftaler med henholdsvis Fed og ECB med henblik på at kunne udlåne dollar og euro til de pengepolitiske modparter. Swap-aftalen med Fed udløber efter aftalen i februar 2010.

I juni 2009 udvidede Nationalbanken det midlertidige belåningsgrundlag med børsnoteret usikret gæld med generel statsgaranti og børsnoteret ikke-efterstillet usikret gæld og junior covered bonds med individuel statsgaranti.

I juli 2009 udvidede Nationalbanken det midlertidige belåningsgrundlag med unoteret usikret gæld med generel statsgaranti og unoteret ikke-efterstillet usikret gæld og junior covered bonds med individuel statsgaranti.

I januar 2010 besluttede Nationalbanken at udvide det midlertidige sikkerhedsgrundlag ved lån i Nationalbanken med obligationer udstedt på basis af lån med individuel statsgaranti fra Finansiell Stabilitet A/S (SPV-obligationer). Obligationerne skal opfylde en række betingelser og være godkendt af Nationalbanken.

De midlertidige lånemuligheder ophører 30. september 2010. Udvidelsen af belåningsgrundlaget med ikke-efterstillet usikret gæld og junior covered bonds med individuel statsgaranti varer dog frem til 31. december 2013.

Nationalbankens balance er, som i en række centralbanker, udvidet under den finansielle krise, men primært som følge af forøgelsen af valutareserven og – i mindre grad – de udvidede swaplines med ECB og Fed. Der er således ikke foretaget egentlige opkøb af aktiver i markedet eller stillet udvidede likviditetsforanstaltninger til rådighed for markedet, som det ses i eksempelvis ECB og Fed. Tiltagene i Nationalbanken knytter sig således primært til sikkerhedsstillelsen ved fordringer samt de sænkede renteniveauer, om end Nationalbanken dermed øger sin eksponering overfor finansiell uro.

Bankgarantier

Bankgarantier omfatter to ordninger. Den ene vedrører garantier afgivet ved bankpakken og den anden vedrører overgangsordningen ved kreditpakken.

Ved *Bankpakken*, der blev vedtaget i oktober 2008, garanterer staten simple kreditorens indskud i pengeinstitutter i Danmark ubegrænset. Kun særligt dækkede obligationer er ikke omfattet af garantien. Ordningen løber frem til 30. september 2010.

Ved *Kreditpakken*, der blev vedtaget i februar 2009, blev der etableret en overgangsordning for garantierne ved Bankpakken. Overgangsordningen indebærer, at kreditinstitutterne kan ansøge om en individuel statsgaranti med en løbetid på op til 3 år for eksisterende og ny ikke-efterstillet, usikret gæld samt for et SDO-udstedende instituts supplerende sikkerhedsstillelse (junior covered bonds). EU-Kommissionen har foreløbig godkendt, at der kan udstedes under ordningen frem til den 30. juni 2010.

Finansiell Stabilitet A/S

Finansiell Stabilitet blev stiftet i oktober 2008 som led i Bankpakken med det formål at sikre, at simple kreditorer i de pengeinstitutter og filialer, som har indgået aftale med Det Private Beredskab, får dækket deres krav, når pengeinstituttet bliver nødlidende. Herudover skal det sikres, at simple kreditorer og indskydere får rettidig betaling af forfaldne krav. Aftalen løber frem til 30. september 2010.

Bankpakken indebærer, at Det Private Beredskab har stillet en kaution til dækning af tab i Finansiell Stabilitet på 10 mia. kr. og betaler en markedskonform garantiprovision til Finansiell Stabilitet på 7,5 mia. kr. årligt i to år.

Efter aftalens ophør opgøres værdien i Finansiell Stabilitet, og på baggrund heraf opgøres de eventuelle tab. Tabene vil her blive opgjort i en del, der er afskrevet eller med rimelig sikkerhed kan afskrives, og i en anden del, hvor der hensættes til skønnede fremtidige tab.

Overstiger de skønnede tab inklusiv forrentning af indskudt kapital i Finansiell Stabilitet den stillede kaution, skal Det Private Beredskab via en forhøjet garantiprovision dække yderligere tab på op til 10 mia. kr. Det samlede bidrag fra Det Private Beredskab i form af garantiprovision og kaution kan således udgøre op til 35 mia. kr. over to år.

Seneste regnskabsopgørelse fra Finansiell Stabilitet A/S fra 3. kvartal 2009 viste et træk på 5,7 mia. kr. på den stillede kaution og et tab fra Roskilde Bank på 4,1 mia. kr. Såfremt det samlede tab fra bankpakken ikke overstiger kautionen på 10 mia. kr. tilfalder hele garantiprovisionen på 15 mia. kr. staten. DAU-saldoen samt den offentlige saldo kan således blive forbedret i 2010, svarende til et eventuelt overskud pr. 30. september 2010 fratrukket det forventede tab fra Roskilde Bank. ØMU-gælden vil blive nedbragt svarende til saldo-forbedringen. Der er ikke forudsat et sådant overskud i konvergensprogrammet.

Afvikling af alle aktiviteterne i Finansiell Stabilitet må forventes at skulle foregå over en årrække, idet blandt andet hensyn til at minimere de økonomiske tab og mere generelt påvirkningen af samfundsøkonomien mindst muligt er af væsentlig betydning. De aktiver, der må forventes at skulle afvikles over en længere årrække, omfatter i væsentlig udstrækning erhvervsengagementer, herunder engagementer med ejendomssektoren.

Det vil være hensigtsmæssigt, at der efter 1. oktober 2010 fortsat er et instrumentarium til rådighed, hvor en kontrolleret afvikling af eventuelle nødlidende pengeinstitutter kan foregå i de tilfælde, hvor der ikke er en køber i markedet.

Statslige kapitalindskud

Ved Kreditpakken, der blev vedtaget i februar 2009, blev der givet adgang til, at staten kunne tilføre kapital til penge- og realkreditinstitutter for indtil ca. 100 mia. kr. Kapitalindskuddene kunne ydes frem til udgangen af 2009. Der blev udbetalt ca. 46 mia. kr.

De kapitalindskud, staten tilbyder, er såkaldt hybrid kernekapital. Hybrid kernekapital er ansvarlige lån, der kan medregnes i institutternes kernekapital.

Den statslige hybride kernekapital er kendetegnet ved at være evigt løbende (krav for at kunne indregnes i institutternes kernekapital), men med indbyggede incitamenters til indfrielse. Der er indlagt incitamenters i form af blandt andet step-up på indfrielseskursen i det femte og yderligere i det sjette år. I aftalen med enkelte institutter indgår mulighed for konvertering af dele af den hybride kernekapital til aktiekapital.

Det må forventes, at i hvert fald en del af institutterne vil søge at tilbagebetale den statslige kapital inden det femte år. Herefter vil staten skulle overveje, hvornår de resterende aktiver – under hensyntagen til statens finansielle interesser og den generelle markedssituation – kan afhændes. Aftalerne giver staten eksplicit mulighed for at sælge kapitalbeviserne enkeltvist eller i et samlet, struktureret salg.

Forlængelse af kredittider

I første halvdel af 2009 er der to gange truffet beslutning om en midlertidig forlængelse af kredittiderne for både moms, A-skat og arbejdsmarkedsbidrag. I marts blev det vedtaget at forlænge virksomhedernes kredittider med ca. 30 dage i et halvt år. I alt blev betalinger for ca. 65 mia. kr. udskudt. I maj blev det besluttet at udfase ordningen hen over efteråret.

I forbindelse med aftalen om finansloven for 2010 blev det besluttet at suspendere udfasningen for så vidt angår A-skat og arbejdsmarkedsbidrag, således at virksomhederne får ca. 12 dages længere kredit med betalingerne af A-skat og arbejdsmarkedsbidrag i hele 2010. Kredittiderne for moms er dermed udfaset ved udgangen af 2009.

Ordningen kan sammenlignes med en (rentefri) kassekredit. Staten yder således virksomhederne en længere (rentefri) kredit for de betalinger af A-skat mv., som virksomhederne opkræver på statens vegne. Modstykket hertil er et rente- og kredittab for staten, der er skønnet til 1½ mia. kr. i 2009 og ½ mia. kr. i 2010.

Den yderligere lempelse af kredittiden indebærer desuden, at betalinger for 19 mia. kr. forskydes fra finansåret 2009 til 2010. Det betyder, at DAU-saldoen forværres med 19 mia. kr. i 2009 og forbedres tilsvarende i 2010.

Når ordningen alene er valgt forlænget for A-skat og arbejdsmarkedsbidraget, skal det ses i sammenhæng med at forholdene på de finansielle markeder er forbedret og de øvrige vækstinitiativer, der er gennemført. Desuden er ordningen med A-skatten og arbejdsmarkedsbidraget målrettet beskæftigelsen, idet den vedrører alle virksomheder med ansatte, samt mod eksporterhvervene (i modsætning til ordningen med momskredittiderne). Endelig ville både provenutabet og virkningen på DAU-saldoen have været væsentligt større såfremt ordningen også var videreført for momskredittiden.

3. Konjunkturudsigter og fremskrivning til 2015

3.1 International økonomi og finansielle forudsætninger¹

Den stærke nedgang i den globale produktion siden sommeren 2008, som navnlig var forårsaget af den internationale finanskriser, er blevet bremsset, og der er nu moderat fremgang i store dele af verden. BNP er steget i andet halvår både i USA, euroområdet og i flere af de nordiske lande. Samtidig er væksten igen høj i Asien, herunder ikke mindst i Kina. De finansielle markeder fungerer mere normalt, og faldet i boligpriserne i samtlige OECD-lande i efteråret 2008 er enten dæmpet væsentligt eller afløst af stigninger. Industriproduktionen er stabiliseret eller stigende de fleste steder, og verdenshandelen er steget med godt 10 pct. siden maj, hvor den nåede en bund.

Over det meste af verden blev den kraftige nedgang i produktion og efterspørgsel imødegået af markante lempelser af penge- og finanspolitikken. Samtidig har de mange indgreb i den finansielle sektor stabiliseret de finansielle markeder. Modstykket til de kraftige finanspolitiske lempelser og virkningen af de automatiske stabilisatorer er en markant forringelse af de offentlige finanser. OECD forventer i deres seneste prognose, at det gennemsnitlige underskud på de offentlige finanser i OECD-området stiger fra 3½ pct. af BNP i 2008 til 8¼ pct. af BNP i 2009-10 og 7¾ pct. af BNP i 2011. Stort set alle landene i EU vil skulle konsolidere væsentligt de kommende år, og en række lande må starte processen i en situation, hvor der endnu ikke er sikkerhed for et selv bærende og robust opsving. Konsolideringen er imidlertid nødvendig for at sikre mod høj rente og en negativ spiral af høje underskud, stigende gæld og øgede renteudgifter.

Der er udsigt til et moderat internationalt opsving efter den kraftige nedgang i forlængelse af eskaleringen af finanskrisen. Det afspejler, at der er behov for at genoprette balancer i husholdninger og virksomheder, ledig kapacitet, som dæmper investeringsbehovet samt strammere kreditadgang. Opsparingsbehovet skal blandt andet ses i lyset af en periode med høj gældsætning samt faldende formuer på baggrund af værdifald på bolig- og aktiemarkedet. Opsparingskvoterne er steget under finanskrisen, og de forventes ikke at falde tilbage til det lave niveau i årene umiddelbart før krisen. Høj og stigende ledighed forventes også at bidrage til tilbageholdenhed blandt husholdningerne.

Der er stor usikkerhed omkring vækstudsigterne de næste par år, om end risiciene er relativt velbalancerede. Den meget lempelige politik virker først med fuld styrke i

¹ Den fremskrivning, der ligger til grund for Konvergensprogram 2009, er som udgangspunkt baseret på konjunkturvurderingen i *Økonomisk Redegørelse, december 2009*. Forudsætningerne om udviklingen i den internationale økonomi er primært baseret på OECD's prognose *OECD Economic Outlook 86, Preliminary Edition*, November 2009. I henhold til Code of conduct for udarbejdelsen af stabilitets- og konvergensprogrammer skal der tages udgangspunkt i Kommissionens efterårsprognose 2009. Bilag 2 indeholder en følsomhedsanalyse, der viser virkninger af at basere udlandsforudsætningerne på Kommissionens efterårsprognose.

2010 og kan få større virkning end ventet, og Asien fremstår i nogen grad som en vækstmotor. De globale ubalancer, herunder USA's underskud og Kinas overskud på handelsbalancen, er blevet noget mindre. Ubalancerne er imidlertid stadig på et højt niveau, og der er fortsat risiko for en abrupt afvikling med stigende renter i USA og valutakurstilpasning. Hvis konjunkturerne bliver svagere, er der samtidig risiko for fornyede problemer i den finansielle sektor i en situation, hvor mange lande står overfor at skulle afvikle de omfattende indgreb i sektoren, som er gennemført det seneste års tid.

Væksten på Danmarks eksportmarkeder faldt markant i 2009, men forudsættes at stige til godt 3½ pct. i 2010 og godt 6 pct. i 2011. Fra 2011-15 forudsættes konjunkturerne gradvist normaliseret, så udlandets BNP-vækst er højere end den anslåede trendvækst i produktionsmulighederne². Sammenvejset med danske eksportmarkedsvægte antages BNP-væksten blandt Danmarks samhandelspartnere således at svare til knap 2½ pct. pr. år. Eksportmarkedsvæksten ventes i samme periode at være godt 6½ pct. om året i gennemsnit, jf. tabel 3.1.

Den noget højere eksportmarkedsvækst end BNP-vækst afspejler, at verdenshandelen ligesom i de seneste årtier fortsat ventes at vokse mere end væksten i landenes produktion, hvilket blandt andet afspejler virkningerne af stigende international arbejdsdeling. Tilsvarende forudsættes øget international arbejdsdeling at medføre en fortsat stigning i danske importkvoter, så væksten i importen overstiger efterspørgselsvæksten.

Tabel 3.1
Udlandsforudsætninger

	2008	2009	2010	2011	2012-15
Årlig stigning, pct.					
Realt BNP, samhandelspartnere ¹⁾	1,3	-4,2	1,3	2,2	2,4
Real markedsvækst, industrivarer ¹⁾	2,0	-10,9	3,6	6,1	6,6

1) Handelsvægtet. Der er benyttet den gennemsnitlige realvækst i BNP i 2011-17 som angivet i *Economic Outlook 86, Preliminary Edition*, November 2009.

Kilde: OECD og egne beregninger.

Råoliepriserne har i lighed med de fleste andre råvarer været stigende gennem 2009, hvilket blandt andet skal ses i lyset af den begyndende fremgang i den globale aktivitet. Der forventes en yderligere moderat stigning i oliepriserne fremadrettet, hvilket blandt andet skal ses på baggrund af forventningerne om et relativt afdæmpet op-sving i verdensøkonomien. Med baggrund i Det Internationale Energiagenturs (IEA)³ fremskrivning fra 2009 antages den reale oliepris at stige fra 79 USD i 2010 til

² De mellemfristede udsigter for den internationale økonomi er baseret på OECD's mellemfristede scenarie, der bygger på de kortsigtede landeprognoser og en lukning af landenes outputgab i 2017. Se desuden anmærkningen til tabel 3.1.

³ IEA's nominelle priser, korrigeret for prisforskellen mellem IEA's sammenvejede priser og prisen på olietypen Brent.

91 USD pr. tønde i 2015 (målt i 2009-niveau), *jf. tabel 3.2*. 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. 98 USD pr. tønde i 2030.

Tabel 3.2
Rente- og olieprisforudsætninger

	2008	2009	2010	2011	2013	2015
Råoliepris, Brent (USD pr. td., 2009-priser)	99	62	79	82	86	91
10-årig dansk statsobligationsrente	4,3	3,6	3,9	4,0	4,5	5,1

Kilde: IEA's prognose 2009 og egne beregninger.

Det pengepolitiske rentespænd er gradvist bragt ned i et meget lavt niveau siden sidste efterår, hvor den finansielle krise ellers medførte pres på kronen. Senest (og siden decembervurderingen) er den danske udlånsrente over tre omgange i december og januar blevet sænket med samlet 0,20 pct.-enheder til 1,05 pct., uden at der er foretaget tilsvarende rentenedsættelser i ECB. Spændet mellem Danmarks Nationalbanks udlånsrente og ECB's minimum bud rente er af den grund indsnævret til 5 basispoint i januar. Indsnævringen af rentespændet afspejler, at der er tillid til fastkurspolitikken, og valutareserven er forøget markant til godt 415 mia. kr. i den seneste opgørelse fra januar som et værn mod fornyet pres på kronen. Faldet i de pengepolitiske renter har – sammen med de omfattende indgreb i den finansielle sektor – skabt grundlaget for det store fald i især de korte markedsrenter siden efteråret, som ser ud til at have stabiliseret det danske boligmarked.

Der føres en historisk lempelig pengepolitik i centralbankerne verden over. Renterne er særdeles lave, og der tilføres store mængder af likviditet til markedet både i form af fortsatte opkøb af aktiver, udvidet adgang til forskellige kreditprogrammer fra centralbankerne og direkte kvantitative lempelser. I USA har styringsrenten været 0,25 pct. siden slutningen af 2008, mens ECB's minimum bud rente har været 1 pct. siden maj sidste år. Det er lagt til grund, at ECB først vil trække sine likviditetsskabende initiativer tilbage og dernæst hæve de pengepolitiske renter gradvist fra medio 2010 og frem. Det indebærer reelt en relativt lempelig pengepolitik i hele forløbet frem til 2015. Der er forudsat en parallel udvikling i Danmark.

De lange renter ventes at stige, hvilket ud over stigningen i de korte renter blandt andet afspejler de øgede udstedelser af statsobligationer samt større usikkerhed omkring de offentlige finanser. I KP09 antages den 10-årige statsobligationsrente at stige fra 3,6 pct. i 2009 til 5,1 pct. i 2015⁴.

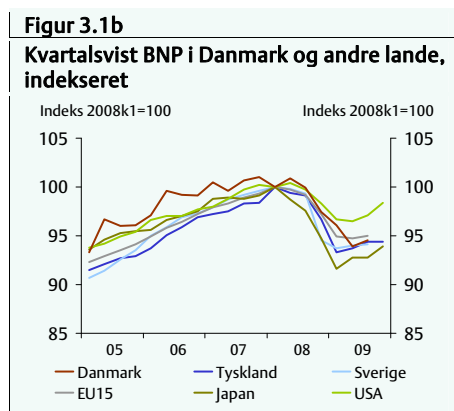
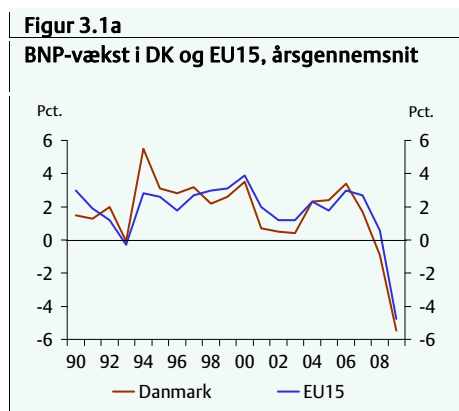
⁴ På længere sigt (efter 2020) forudsættes den effektive obligationsrente – den rente, der i holdbarhedsberegningen bruges til at diskontere fremtidige indtægter og udgifter efter 2020 – at udgøre 5¾ pct. Det er uændret i forhold til KP08.

3.2 Konjunkturudsigterne for Danmark

Aktiviteten i dansk økonomi er faldet et godt stykke under sit potentielle niveau i forbindelse med den internationale økonomiske krise. BNP faldt med 4-5 pct. i 2009 som følge af det kraftige fald i både inden- og udenlandsk efterspørgsel, og outputgabet vurderes at udgøre -3 pct. af BVT ved udgangen af året. Skiftet i kapacitetsudnyttelsen er meget markant – i 2007 var der et positivt outputgab på 3/4 pct. af BVT. Blandt andet med baggrund i det høje kapacitetspres og stigende aktivpriser har væksten været svag siden foråret 2007.

Dansk økonomi er tæt knyttet til EU og resten af verden via samhandel, udenlandske direkte investeringer og de finansielle markeder. Det er ca. 90 pct. af bevægelserne i den økonomiske vækst i EU15, som også kan genfindes i den danske BNP-vækst, *jf. figur 3.1a*. Det billede er ikke umiddelbart skiftet under finanskrisen. Vendingen i Danmark er imidlertid kommet lidt senere end i flere andre lande, idet produktionen fortsatte med at falde relativt meget i Danmark i 2. kvartal 2009, mens der i andre lande var opbremsning i BNP-faldet – og i blandt andet Tyskland og Sverige steg BNP i 2. kvartal, *jf. figur 3.1b*.

Faldet i BNP siden 1. kvartal 2008 har været større end i EU15. Det afspejler blandt andet et stort fald i det private forbrug, som i samme periode er reduceret med 6½ pct. Det er næsten 3 gange mere end i EU15. Det ret store fald i privatforbruget – kombineret med et højt niveau for forbrugsbeskatningen – medfører et stort fald i moms og afgifter, hvilket bidrager til faldet i BNP på 5,5 pct. i 1.-3. kvartal 2009 i forhold til samme periode året før. Til sammenligning er BVT – der ikke indeholder de indirekte skatter, og er tættere knyttet til beskæftigelsesudviklingen – faldet med 4,6 pct. i samme periode. Det er lidt mindre end i EU15. Derudover har det store fald i moms og afgifter bidraget til at svække de offentlige finanser i Danmark.



Anm.: I figur 3.1a angives for 2009 væksten i BNP i 1.-3. kvartal 2009 i forhold til samme periode i 2008.

Kilde: OECD, Eurostat og Reuters EcoWin.

I 3. kvartal vendte den økonomiske udvikling også i Danmark, idet BNP steg med 0,6 pct. i forhold til 2. kvartal. Fremgangen var især drevet af øget privatforbrug og eksport. Samtidig peger en række af de tilgængelige indikatorer på fortsat fremgang i 4. kvartal. For 2009 som helhed vurderes BNP at være faldet med 4,3 pct.

Gennemslaget på dansk økonomi af den begyndende internationale opgang hæmmes af en svag lønkonkurrenceevne opbygget gennem de seneste års høje lønstigninger i samspil med en styrket kronekurs og svag produktivitetsudvikling. Krisen kan have medført større fokus på pris som konkurrenceparameter, og derfor kan det relativt høje danske lønomkostningsniveau gøre dansk økonomi mere sårbar den kommende tid, fordi danske virksomheder får sværere ved at få del i den vækstfremgang, som ser ud til at være i gang i andre lande. Svækkelsen af lønkonkurrenceevnen kan dermed risikere at forlænge lavkonjunktoren.

Til gengæld har Danmark haft større rum for diskretionære lempelser og for at lade de kraftige automatiske stabilisatorer virke, og finanspolitikken understøtter i høj grad den indenlandske efterspørgsel. Med finansloven for 2010 er der planlagt en meget lempelig økonomisk politik også i år. Samlet skønnes finanspolitikken og andre tiltag i 2009 og 2010 isoleret set at kunne løfte aktivitetsniveauet med 2¾ pct. i 2010, og virkningerne ventes at komme med stigende styrke igennem året.

Der er blandt andet planlagt en stigning i de offentlige investeringer på knap 13 pct. i 2009 og ca. 18 pct. i år. Stigningen i investeringerne de to år udgør ca. 0,6 pct. af BNP⁵.

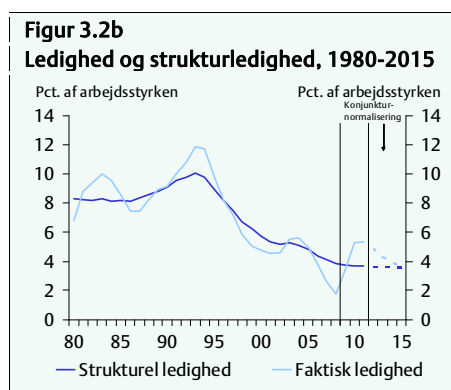
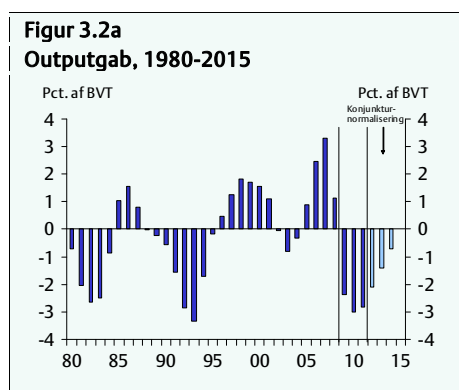
Samtidig skønnes husholdningernes reale disponible indkomster at stige med 5¼ i år efter en stigning på 2¼ pct. i 2009, selv om faldet i arbejdsstyrken og beskæftigelsen isoleret set dæmper indkomstfremgangen. Den kraftige indkomstfremgang skyldes primært de betydelige skattnedsættelser fra årsskiftet, fald i husholdningernes renteudgifter som følge af faldet i specielt de korte renter, og at satsreguleringen af overførslerne er den største i satsreguleringslovens historie. Fremgangen i begge år inkluderer ikke engangsforøgelsen af husholdningernes indkomster og likviditet sidste år som følge af frigivelsen af SP-opsparingen. Medregnes SP-udbetalingerne på knap 28 mia. kr. efter skat, var indkomststigningen skønsmæssigt 6 pct. i 2009. Den kraftige indkomstfremgang vil blandt andet styrke privatforbruget, der som nævnt er faldet markant i Danmark.

Samlet er det vurderingen, at finanspolitikken i 2009 og 2010 og rentefaldet siden 2008 isoleret set og under normale forhold kan forøge BNP med 4-5 pct. i år og dæmpe faldet i beskæftigelsen med omkring 80.000 personer. Den økonomiske politik giver dermed et betydeligt bidrag til at stabilisere økonomien og er – sammen med den lempelige penge- og finanspolitik i resten af verden – den primære drivkraft bag den moderate konjunkturfremgang, som ventes de næste par år.

⁵ Opgjort som ændringen fra 2008 til 2010 i de offentlige investeringer i faste priser i forhold til BNP i faste priser i 2008.

I konjunkturvurderingen fra december, der ligger til grund for dette konvergensprogram, udgør BNP-væksten 1,3 pct. i 2010 og 1,6 pct. i 2011. Ledigheden ventes at stige til omkring 160.000 personer ved udgangen af 2010 (national definition) for derefter at falde med ca. 10.000 personer gennem 2011. På årsniveau ventes ledigheden at være 155.000 personer i begge år svarende til 5,3 pct. af arbejdsstyrken. Outputgabet anslås til næsten -3 pct. af BVT i 2011, mens ledigheden ligger 1,7 pct.-enheder over det strukturelle niveau.

Frem mod 2015 er forudsat en gradvis normalisering af konjunkturerne, således at outputgabet lukkes, og produktionen svarer til det anslåede potentielle BVT, *jf. figur 3.2a*. Konjunkturtilbageslaget forudsættes således at være relativt langtrukket med en kapacitetsudnyttelse under det normale niveau i 6 år. Fremgangen i aktiviteten medfører en gradvis reduktion af ledigheden, som i 2015 forudsættes at udgøre 3,6 pct. af arbejdsstyrken svarende til det estimerede strukturelle niveau, *jf. figur 3.2b*.



Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

I forløbet forudsættes opsvinget efterhånden at blive mere selv bærende, samtidig med at konsolideringen af de offentlige finanser sætter ind, og den meget ekspansive finanspolitik i 2009 og 2010 samtidig trækkes tilbage. Det indebærer, at husholdningers opsparingskvote gradvist falder fra det aktuelt ret høje niveau, og at væksten i de private investeringer stiger ganske pænt. Den gradvist tiltagende kapacitetsudnyttelse bygger således på høj vækst i privatforbrug, investeringer og eksport, *jf. tabel 3.3*.

Fremgangen i efterspørgslen understøttes af de relativt lave, men gradvist tiltagende renter, bedre kreditvilkår samt konjunkturnormaliseringen i udlandet. Forløbet forudsætter dermed en vellykket exit fra indgrebene i den finansielle sektor og afdæmpede lønstigninger i forhold til produktivitetsvæksten, hvilket bidrager til nogen genopretning af lønkonkurrenceevnen og forbedring af virksomhedernes indtjeningsevne.

Tabel 3.3
Nøgletal for dansk økonomi, 2008-2015

	Konjunkturvurdering				Beregningsteknisk forløb		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014-15
Outputgab og vækstrater, realvækst							
Outputgab (pct. af BVT)	1,1	-2,4	-3,0	-2,8	-2,1	-1,4	0,0 ³⁾
Bruttoværditilvækst	-0,5	-3,8	1,4	1,4	1,8	2,2	2,3
Realt BNP	-0,9	-4,3	1,3	1,6	2,0	2,3	2,6
Efterspørgselskomponenter, realvækst i pct.							
Privat forbrug	-0,2	-4,7	2,4	2,4	2,7	2,7	2,9
Offentligt forbrug ¹⁾	1,6	1,6	1,0	0,0	0,0	0,0	0,8
Faste bruttoinvesteringer	-4,7	-10,9	-2,4	0,7	4,5	5,1	5,5
Lagerændringer ²⁾	0,3	-1,4	0,6	0,3	0,2	0,2	0,1
Eksport	2,4	-8,8	2,8	3,7	4,7	4,6	5,0
Import	3,3	-11,5	3,7	4,1	5,8	5,3	5,7
Bidrag til BNP-vækst, pct.-enheder							
Endelig indenlandsk efterspørgsel	-0,5	-5,5	1,6	1,7	2,4	2,5	2,8
Lagerændringer	0,3	-1,4	0,6	0,3	0,2	0,2	0,1
Nettoeksport	-0,4	1,2	-0,3	-0,1	-0,3	-0,2	-0,2
Arbejdsmarked og produktivitet, pct.							
Beskæftigelsesvækst	1,2	-2,5	-2,5	-0,1	0,3	0,4	0,4
Strukturel ledighed	3,8	3,7	3,7	3,7	3,6	3,6	3,6
Ledighed (pct. af arbejdsstyrken)	1,8	3,4	5,3	5,3	4,9	4,3	3,6
Timeproduktivitet, hele økonomien	-1,6	-0,3	3,9	1,3	1,6	1,7	1,6
Vækst i BVT pr. beskæftiget	-1,8	-1,3	4,0	1,6	1,4	1,8	1,9

Anm: 2009, 2010 og 2011 er baseret på den seneste konjunkturvurdering *Økonomiske Redegørelse, december 2009*, mens der herefter frem og mod 2015 er forudsat en gradvis normalisering af konjunkturerne, således at outputgabets lukkes i 2015. I 2011 afviger forløbet fra ØR, dec. 09 derved, at realvæksten i det offentlige forbrug er nul.

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 produktivitetvækst i den offentlige sektor.

2) Bidrag til BNP-vækst.

3) Outputgabets i 2015.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

I sidste års konvergensprogram var forudsat en afdæmpet BNP-vækst på $-1/4$ pct. i 2009 og $3/4$ pct. i 2010. 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. Der var forudsat en vending i udviklingen på arbejdsmarkedet med en stigning i ledigheden på 56.000 personer fra 2008 til 2011. Til sammenligning stiger ledigheden i dette års konvergensprogram med 103.000 til op over det strukturelle niveau, førend den langsomt aftager til det strukturelle niveau på ca. 105.000 personer i 2015. Niveaue for realt BNP i 2015 er justeret ned med 2 pct. i forhold til KP08 i medfør af en reduktion af skønnet for potentielt BNP.

3.3 Beskæftigelses- og produktivetsforudsætninger frem mod 2015

Konjunkturvurderingen for 2009-11 og de beregningstekniske antagelser derefter indebærer, at der i perioden 2009-15 er en gennemsnitlig årlig vækst i BNP på godt 1 pct., jf. tabel 3.4 (sidste linje). Den ret lave vækst afspejler især det store fald i BNP i 2009 og moderat vækst i 2010 og 2011. Frem mod 2015 forudsættes væksten i BNP gradvist at øges til omkring 2½ pct. i slutningen af perioden.

Forløbet fra 2009 til 2015 forudsætter en gennemsnitlig realvækst i BVT på godt 1 pct. om året, hvilket er lidt lavere end vækstpotentialet. Væksten i *produktionspotentialet*⁶ for dansk økonomi er for perioden 2009-15 således anslået til 1,2 pct. i gennemsnit pr. år, hvilket er 0,7 pct.-enheder lavere end i perioden 1991-2006. Det afspejler navnlig, at faldet i den strukturelle ledighed på godt 5 pct.-enheder fra starten af 1990'erne ikke kan gentages. Strukturledigheden er på et historisk lavt niveau og anslås at udgøre 3,7 pct. af arbejdsstyrken i 2009.

Tabel 3.4						
Bidrag til produktionspotentialet og reall BVT og BNP						
	1991-06	2009-11	2012-15	2009-15	2016-20	2021-50
Gns. årlig vækst, pct.						
Produktionspotentiale (BVT)	2,0	1,0	1,4	1,2	1,4	1,7
Heraf bidrag fra:						
- Timeproduktivitet (strukturel)	1,5	1,2	1,5	1,4	1,4	1,5
- Strukturel ledighed	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
- Strukturel arbejdsstyrke	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,2
- Arbejdstid (strukturel)	0,2	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Konjunktur	0,1	-1,3	0,7	-0,2	0,0	0,0
BVT	2,1	-0,3	2,1	1,1	1,4	1,7
Bidrag fra afgifter	0,1	-0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
BNP	2,2	-0,5	2,4	1,1	1,4	1,8

Anm.: Arbejdstid og arbejdsstyrke er opgjort inkl. reformkrav. Pga. afrunding summerer søjlerne ikke nødvendigvis til totalen.
Kilde: ADAM samt egne beregninger.

Faldet i den strukturelle ledighed afspejler blandt andet, at der er gennemført en række reformer på arbejdsmarkedet siden årtusindeskiftet, jf. bilag 4. Det skønnes med en vis usikkerhed, at den strukturelle ledighed er reduceret med godt 50.000 personer siden 2000 (ca. 2 pct. af arbejdsstyrken), mens den strukturelle arbejdsstyrke er øget med ca. 100.000 (3,5 pct.) inkl. et øget bidrag fra udenlandsk arbejdskraft. Det afspejler blandt andet, at mange personer med begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet er kommet ind i løbet af opsvinget. Modstykket er en markant stigning i den strukturelle beskæftigelse til det højeste niveau nogensinde i 2008, jf. figur 3.3a.

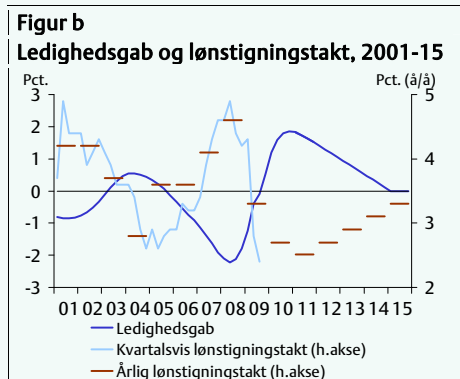
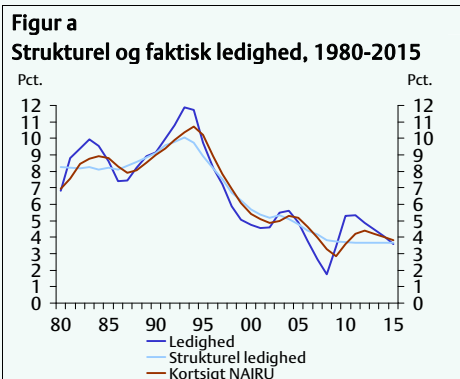
⁶ Angiver den potentielle vækst i BVT.

Boks 3.1
Strukturel ledighed og lønstigningstakt

På baggrund af den faktiske og skønnede udvikling i blandt andet ledighed, løn og priser er den strukturelle ledighed beregnet til 3¾ pct. af arbejdsstyrken i 2009, hvilket er ¼ pct.-enhed højere end den faktiske ledighed for året som helhed, *jf. figur a*. Virkningerne på strukturledigheden af initiativer i Vel-færdsaftalen og Jobplanen mv. forudsættes stort set at være slået igennem i løbet af 2009, og den strukturelle ledighed skønnes således at være omtrent konstant i 2010 og 2011 på knap 3¾ pct. af arbejdsstyrken. Den stigende faktiske ledighed betyder dermed, at ledighedsgabet (forskellen mellem den faktiske ledighed og den beregnede strukturelle ledighed) vurderes at stige fra nul omkring 3. kvartal 2009 til 1½-1¾ pct. i 2010 og 2011, *jf. figur b*.

Den strukturelle ledighed angiver et beregnet skøn for NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment), dvs. det ledighedsniveau, der på mellemlangt sigt er forenelig med stabil pris- og løninflation. Den strukturelle ledighed er estimeret i en realløns-Phillipskurve, der udtrykker det forhold, at presset for lønstigninger øges, når ledighedsniveauet falder under det strukturelle niveau, mens et ledighedsniveau over det strukturelle niveau har en afdæmpende effekt på lønstigningspresset, *jf. Økonomisk Redegørelse*, august 2009. Modellen indarbejder, at lønpresset ud over ledighedsniveauet på kort sigt også afhænger af ledighedsændringen. Det betyder blandt andet, at den forudsatte faldende ledighed fra 2011 øger lønpresset, samtidig med at det positive ledighedsgab afdæmper lønpresset. Effekten på lønstigningerne af den faldende ledighed indebærer dermed, at der kan defineres en "kortsigtet NAIRU", som i den situation er højere end den mellemfristede strukturledighed.

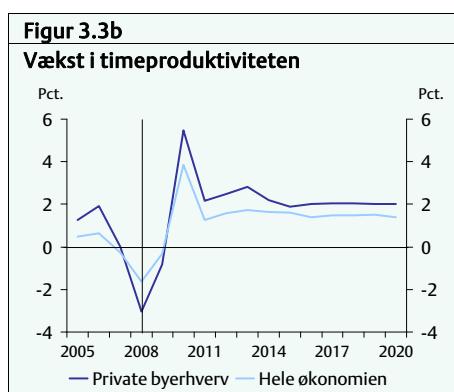
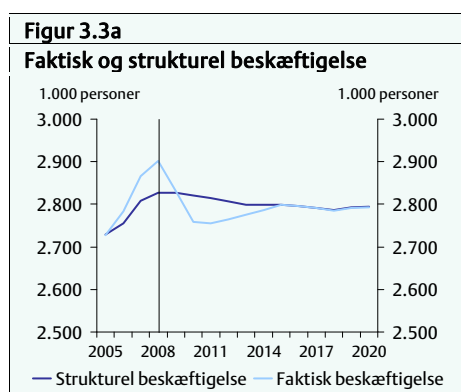
I perioden 2012-2015 er forudsat en nogenlunde uændret strukturledighed ("den langsigtede NAIRU") – og dermed at tilbageslaget ikke har langsigtede konsekvenser for ledigheden. Det afspejler, at kraftige tilbageslag i nogle år kan øge strukturledigheden, især den kortsigtede NAIRU, men at en sådan effekt som udgangspunkt ikke er permanent. Konkret er det i Danmark efter de to foregående lavkonjunkturer lykkedes at få nedbragt strukturledigheden yderligere, og den faktiske ledighed er kommet ned på nye rekordlave niveauer. Den stigende ledighed indtil 2011 antages således udelukkende at øge den kortsigtede NAIRU, som dermed ligger over strukturledigheden fra ledighedens toppunkt i 2011. Implikationen er blandt andet, at det kan tage længere tid at få ledigheden ned, end hvis den kortsigtede NAIRU ikke var forøget. Frem mod 2015 er ledigheden forudsat gradvist at nærme sig den estimerede strukturledighed, således at ledighedsgabet i 2015 er nul. Skønnet for strukturledigheden er imidlertid opjusteret med godt 0,1 pct.-enheder af arbejdsstyrken i forhold til KP08.



Anm.: Den årlige lønstigningstakt er fra DA's StrukturStatistik for 2001-08, *Økonomisk Redegørelse*, december 2009 for 2009-2011 og Phillipskurvens modelfremskrivning for 2012-15. Den kvartalsvise lønstigningstakt er DA's KonjunkturStatistik for perioden 2001K1-2009K3.

I fremskrivningen er det lagt til grund, at den strukturelle ledighed reduceres en smule og udgør 3,6 pct. fremadrettet, *jf. boks 3.1*. En fastholdelse af et ledighedsniveau over konjunkturerne på blot 3½-3¾ pct. af arbejdsstyrken stiller store krav til arbejdsmarkedets funktionsmåde.

Ud over faldet i den strukturelle ledighed er væksten siden 1990 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. Stigningen i arbejdstiden skal ses i sammenhæng med det høje kapacitetspres, og samtidigt har skattereformerne øget tilskyndelsen til at øge arbejdstiden. Fremadrettet indebærer de seneste overenskomster og ændringer i arbejdsstyrkens aldersfordeling et underliggende fald i arbejdstiden. Faldet modvirkes af en række reformer, herunder Jobplanen, sygefraværshandlingsplanen og skattereformen fra Forårspakke 2.0. Endvidere er der i forløbet indregnet et krav til arbejdstiden, som indebærer, at den gennemsnitlige arbejdstid hæves i 2014 og 2015. Det vurderes at kræve yderligere reformer. Isoleret sæt hæver forudsætningerne om arbejdstiden produktionspotentialet i perioden 2012-15 med 0,1 pct. per år.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I fravær af væsentlige bidrag fra lavere ledighed samt højere arbejdsstyrke og arbejdstid er fremgangen i produktionspotentialet frem mod 2015 alene drevet af produktivitetsforbedringer. Fremadrettet antages den gennemsnitlige årlige vækst i *timeproduktiviteten* at udgøre 1½ pct., *jf. figur 3.3b*⁷. Det er på niveau med den historiske udvikling fra 1991-2006, *jf. tabel 3.4*, men noget højere end i det seneste tiår. Initiativerne i Globaliseringsstrategien og skattereformen i Forårspakke 2.0 understøtter højere produktivitet fremadrettet.

⁷ I nationalregnskabet opgøres ikke en produktivitetsvækst for den offentlige sektor, hvor ca. 30 pct. af de beskæftigede er ansat. Beregningsteknikken er produktivitetsvæksten i den offentlige sektor derfor sat til nul. Produktiviteten i de private byerhverv antages underliggende at vokse med omkring 2 pct. om året, hvor den i perioden 1991-2006 er steget med knap 1½ pct. om året og med ¾ pct. i perioden 1998-2008.

Også på langt sigt er det helt overvejende den forudsatte produktivitetsvækst som bidrager til væksten i produktionspotentialet. Det er dog samtidig forudsat, at efterlønsalderen hæves med ½ år om året fra 2019-22 og efterfølgende stiger med stigningen i levetiden, som det er besluttet i Velfærdsaftalen. Dette medfører en stigning i arbejdsstyrken og dermed en højere vækst i produktionspotentialet i perioden 2021-50, hvor der ellers ville være udsigt til et fald i arbejdsstyrken, jf. tabel 3.4.

Udsigten til et fremadrettet pres på vækstpotentialet understreger, at det er et vigtigt hensyn at sikre gode vækstbetingelser også efter krisen. Der er gennemført en række initiativer, som sigter på at styrke vækstgrundlaget, herunder skattereformerne, reformerne på arbejdsmarkedet og af den offentlige sektor, og en styrket indsats inden for uddannelse og forskning samt innovation og iværksætteri, navnlig inden for rammerne af globaliseringsstrategien. Senest er der nedsat et Vækstforum, som skal give råd om, hvordan dansk økonomi rustes til fornyet vækst.

Fremskrivningen af arbejdsstyrke og beskæftigelse frem mod 2015 tager udgangspunkt i befolkningsprognosen fra DREAM 2009 og forudsætter blandt andet:

- *At der indregnes reformer, der øger arbejdsudbuddet svarende til 20.000 flere i beskæftigelse, og at den gennemsnitlige arbejdstid stiger på trods af underliggende fald.* De reformer, som beregningsteknisk er lagt til grund, øger isoleret set det samlede arbejdsudbud med godt 1 pct. frem mod 2015 set i forhold til et forløb uden nye initiativer.
- *Det strukturelle niveau for ledigheden forudsættes at udgøre 3,6 pct. af arbejdsstyrken svarende til ca. 105.000 personer fra 2015 og frem.* Det forudsættes således, at nedbringelsen af den strukturelle ledighed gennem de seneste 15 år kan fastholdes gennem forløbet, således at ledigheden i gennemsnit henover konjunkturcyklerne de næste årtier forudsættes at udgøre 3,6 pct., hvilket er historisk lavt.
- *Det strukturelle niveau for arbejdsstyrken aftager fra ca. 2,93 mio. i 2007 til ca. 2,9 mio. i 2015, dvs. med knap 30.000 personer.* Fremskrivningen tager udgangspunkt i et demografisk forløb med uændrede alders-, køns- og herkomstbetingede deltagelsesfrekvenser i forhold til 2007 (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, 2008 og til dels 2009 forbundet med de ekstraordinært gode konjunkturer frem mod 2008. Derudover indregnes skønnede virkninger af gennemførte reformer mv., og for større overførselsordninger inddrages oplysninger om ændrede tilgangs- og afgangsmønstre mv., jf. boks 3.2. 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.* Den strukturelle beskæftigelse falder i forløbet med ca. 10.000 per-

soner fra 2007 og frem mod 2015. Det afspejler, at faldet i den strukturelle ledighed fra 2007 til 2009 og svagt yderligere frem mod 2015 til dels modgår den indregnede reduktion i den strukturelle arbejdsstyrke på ca. 30.000 personer over samme periode. Faldet i den strukturelle arbejdsstyrke afspejler, at allerede gennemførte reformer til dels modgår et stort, demografisk betinget fald i arbejdsstyrken.

Boks 3.2

Nogle centrale forudsætninger om arbejdsstyrke og overførselsmodtagere mv.

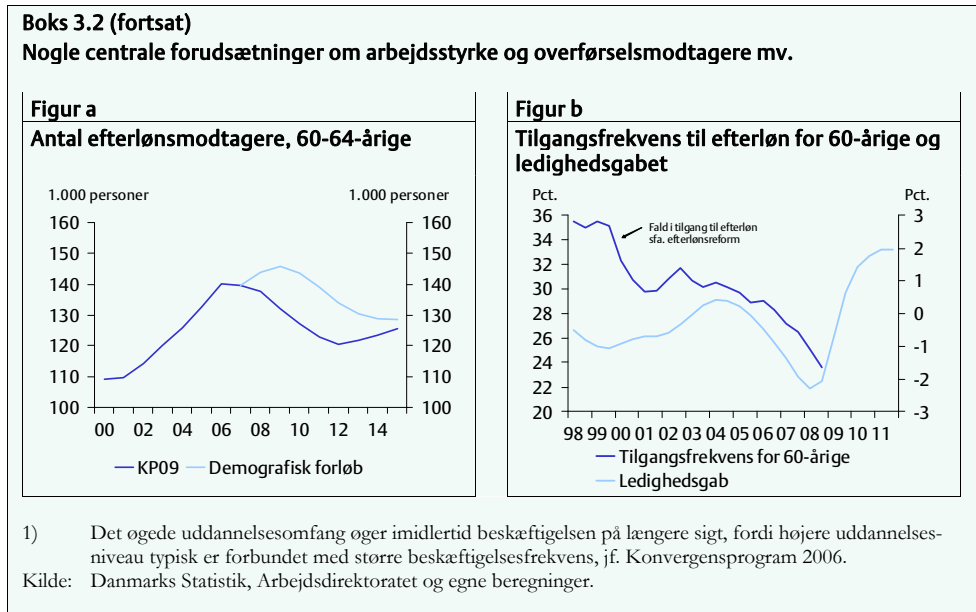
Fremskrivningen af antallet af erhvervsaktive og modtagere af overførsler tager udgangspunkt i et demografisk forløb med uændrede alders-, køns- og herkomstbetingede frekvenser fra 2007 (renset for konjunktur). Fremskrivningen af antallet af personer, der modtager efterløn og førtidspension, inddrager 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 2015¹. Derudover indregnes virkninger af de skøn for antal overførselsmodtagere mv., som indgår i decembervurderingen for 2009-11.

Efterløn. Ved uændrede alders-, køns- og herkomstbetingede efterlønsfrekvenser fra 2007 ville antallet af efterlønsmodtagere i alderen 60-64 år være steget med godt 6.000 frem mod 2009, men antallet skønnes at være faldet med godt 7.000 personer, *jf. figur a*. Tilgangsfrekvensen til efterløn for 60- og 61-årige er faldet som følge af efterlønsreformen fra 1998, og særligt for de 60-årige er der indikationer på, at ekstraordinært gode beskæftigelsesmuligheder kan have udskudt tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet, *jf. figur b*. I lyset af forventningen til konjunkturerne de kommende år antages bestanden af efterlønnere at stige lidt frem mod 2015, hvor bestanden ventes at være normaliseret, således at antallet af efterlønnere i 2015 svarer til antagelsen fra KP08. Fra 2008 til 2015 er indregnet skønnede effekter af blandt andet Velfærdsaftalen og skattefradraget for 64-årige i medfør af Jobplanen, der tilsammen reducerer antal efterlønsmodtagere med knap 4.000 personer i 2015. Samlet anslås antallet af efterlønnere at falde med knap 15.000 personer fra 2007 til 2015.

Førtidspension. Antallet af førtidspensionister aftager i forløbet en smule fra 2007 til 2015 i fravær af nye reformer. 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 et lille fald i antallet af 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 ca. 25.000 personer frem mod 2015. Heraf er ca. 8.000 personer en konsekvens af 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 uændret fra 2007 til 2009. Fra 2009 til 2015 er antallet af sygedagpengemodtagere i beskæftigelsen nogenlunde uændret på baggrund af demografi samt et bidrag fra initiativerne i sygefraværshandlingsplanen.



Samlet er det lagt til grund for den mellemfristede fremskrivning, at den faktiske beskæftigelse kan falde med knap 70.000 personer (knap 2½ pct.) fra det høje niveau i 2007, hvor kapacitetspresset toppede og frem til 2015 (hvor konjunktursituationen antages at være normaliseret), jf. tabel 3.5, (række 6). Det afspejler et ret stort fald fra 2007 til 2010 i forbindelse med krisen og en stigning i de efterfølgende år.

Den demografiske udvikling med færre i de mest erhvervsaktive aldersgrupper, flere ældre, en voksende andel af indvandrere og efterkommere samt et faldende antal grænsearbejdere indebærer isoleret set et fald i beskæftigelsen på 48.000 personer fra 2007 og frem mod 2015, hvilket især afspejler et stort fald fra 2010-15, (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. 18.000 personer fra 2007 til 2015 (række 2). I perioden 2010-15 antages indfrielsen af uddannelsesmålsætningerne at øge antallet af studerende og dermed reducere arbejdsstyrken, således at de indregnede reformer bidrager svagt negativt til den strukturelle beskæftigelse i perioden.

Dertil kommer det beregningstekniske krav 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 falde med ca. 11.000 personer fra 2007 til 2015 (række 4).

Tabel 3.5			
Bidrag til ændringer i beskæftigelsen			
	2007-15	2007-10	2010-15
1.000 personer			
1. Demografisk bidrag mv. ¹⁾	-48	-8	-41
2. Forudsat bidrag fra allerede gennemførte reformer, herunder Velfærdsaftalen ²⁾	18	22	-4
3. Krav til beskæftigelsen mv.	20	0	20
4. Strukturel beskæftigelse (1+2+3)	-11	14	-25
5. Konjunkturbidrag	-56	-121	64
6. Faktisk beskæftigelsesændring (4+5)	-67	-107	39
- bidrag fra ændring i ledighed	-26	-76	50
- bidrag fra ændring i arbejdsstyrke	-41	-31	-11

1) Forudsætter uændret aggregeret ledighedsprocent og uændret erhvervsfrekvens fordelt på køn, alder og herkomst fra 2006 til 2015. Der er samtidig indregnet et nettofald 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 uddannelsesniveaue og opholdstiden for indvandrere.

Kilde: Egne beregninger.

Arbejdstid

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

Fremover kan stigningen i andelen af ældre og unge i arbejdsstyrken 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.

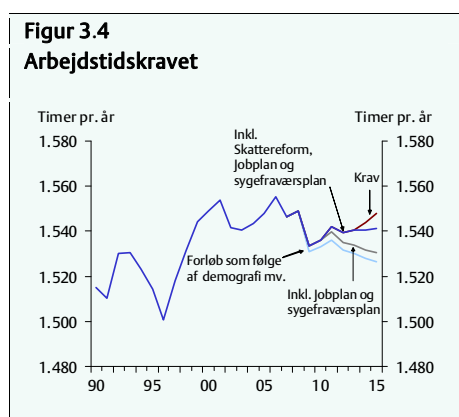
Dertil kommer, at beskæftigelsens sammensætning på ordinær henholdsvis støttet beskæftigelse og en stigning i andelen af unge, der er under uddannelse med studiejob ved siden af, kan trække i retning af lavere gennemsnitlig arbejdstid. Personer i støttet beskæftigelse har generelt lavere arbejdstid end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

I 2015-planen 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.

Med skattereformen fra Forårspakke 2.0 sænkes skatten på arbejde. Skattereformen skønnes at bidrage til, at den gennemsnitlige arbejdstid i 2015 stiger med 0,7 pct. som følge af adfærdsvirkninger i perioden fra 2009 til 2015, *jf. tabel 3.6*.

Tidligere er der desuden gennemført henholdsvis en Jobplan og en sygefraværshandlingsplan. Disse tiltag øger arbejdsudbuddet primært gennem en højere gennemsnitlig arbejdstid svarende til ca. ¼ pct. Derudover bidrager skatteomlægningen fra 'Lavere skat på arbejde', som blev aftalt i 2007, isoleret set til, at arbejdstiden stiger med ca. 0,3 pct.

Som følge af de gennemførte reformer er kravet til arbejdstiden i KP09 reduceret, således at den gennemsnitlige arbejdstid skal hæves med 0,4 pct. i 2015, *jf. figur 3.4 og tabel 3.6*. Kravet er beregnet i forhold til et forløb, der blandt andet indregner virkninger af ændringer i arbejdsstyrkens alderssammensætning mv., og sikrer, at de udmøntede reformer på arbejdsmarkedet samlet set bidrager til at forbedre holdbarhedsindikatoren med 0,4 pct. af BNP, *jf. afsnit 2.6*.



Tabel 3.6
Bidrag til ændring i den gennemsnitlige arbejdstid i fra 2009 til 2015

	2009-2015
- 'Lavere skat på arbejde', 2007	0,3
- Jobplan og sygefraværshandlingsplan, 2008	0,2
- Forårspakke 2.0, 2009	0,7
- Resterende krav til arbejdstiden	0,4

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.4 Løn og priser

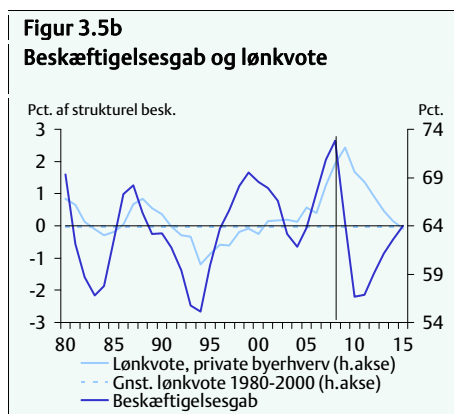
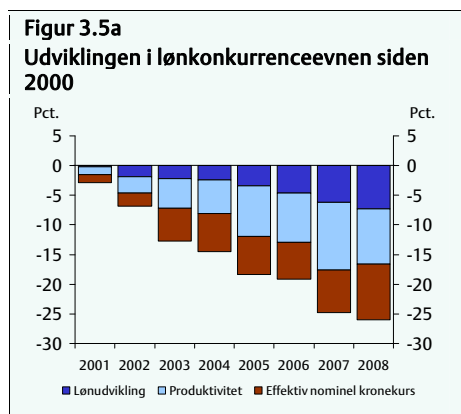
Siden årtusindeskiftet er den danske lønkonkurrenceevne svækket. Den årlige stigning i lønomkostningerne per beskæftiget har siden 2000 ligget godt 1 pct.-enhed højere i gennemsnit end for euroområdet, og samtidig har produktivitetsvæksten været mindre end i andre lande. Styrkelsen af euroen og dermed danske kroner overfor andre valutaer har også trukket i retning af at svække lønkonkurrenceevnen, *jf. figur 3.5a*. Forværringen af lønkonkurrenceevnen har isoleret set bidraget til tab af markedsandele på hjemme- og eksportmarkederne.

Udviklingen i løn og produktivitet har samtidig medført, at lønvoten i de private byerhverv siden 2000 er steget med ca. 9 pct.-enheder til et historisk højt niveau. En vis forsinkelse i tilpasningen af arbejdskraften til den lavere produktion i forbindelse

med den internationale økonomiske krise har medvirket til en yderligere forøgelse af lønkvoten i 2009. Den ekstraordinært høje lønkvote presser virksomhedernes indtjeningsevne.

Lønstigningen i den private sektor er aftaget markant siden 1. kvartal 2009 som følge af det aftagende pres på arbejdsmarkedet, og der forudsættes i *Økonomisk Redegørelse*, december 2009 en yderligere reduktion i takt med den stigende ledighed. Lønstigningerne ventes dog fortsat at ligge højere end i euroområdet frem til 2011 og dermed isoleret set bidrage til, at lønkonkurrenceevnen svækkes yderligere, *jf. tabel 3.7*. Time-lønnen ventes at stige med henholdsvis 2,7 pct. og 2,5 pct. i 2010 og 2011.

Det beregningstekniske forløb frem mod 2015 indebærer øgede men fortsat moderate lønstigninger. Væksten i timelønnen stiger med 0,2 pct.-enheder om året fra at udgøre 2,5 pct. i 2011 til at udgøre 3,3 pct. i 2015. Reallønnen stiger i gennemsnit med 1 pct. om året fra 2011-15, idet lønstigningerne er lidt højere end den mellemfristede inflationsrate på knap 2 pct. Derimod stiger priserne mere end enhedslønoms-kostningerne, hvilket reducerer lønkvoten og gradvist genopretter virksomhedernes indtjeningsevne. I 2015 er lønkvoten forudsat at være tilbage på sit historiske gennemsnit, *jf. figur 3.5b*.



Anm.: Beskæftigelsesgab angiver forskellen mellem den faktiske og strukturelle beskæftigelse.

Kilde: OECD, Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Tabel 3.7							
Deflatorer og prisindeks							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014-15
Årlig vækst, pct.							
Forbrugerprisdeflator	3,2	1,4	2,0	1,6	2,0	1,9	1,8
Forbrugerprisindeks	3,4	1,4	2,0	1,7	2,0	2,0	1,9
Forbrugerpriser, HICP	3,6	0,8	2,1	1,5	2,3	2,1	1,9
BNP-deflator	3,6	0,5	2,0	1,7	2,3	2,4	2,5
Timeløn, priv. sektor (DA)	4,6	3,3	2,7	2,5	2,7	2,9	3,2
Lønomkostninger pr. beskæftiget, hele økonomien (NR-baseret)	4,3	3,4	3,3	2,5	2,6	2,9	3,4
Euroområdet							
HICP	3,3	0,3	1,1	1,5	-	-	-
Lønomkostninger pr. beskæftiget, hele økonomien	3,4	1,6	1,6	1,8	-	-	-
Anm.: For 2014-15 er angivet gennemsnitlige årlige vækstrater.							
Kilde: Danmarks Statistik, EU-kommissionens efterårsprognose 2009, StrukturStatistikken (DA) samt egne beregninger.							

De stigende lønomkostninger har bidraget til, at inflationen i Danmark har været større end i euroområdet de seneste år. I 2010 skønnes stigningen i de danske forbrugerpriser at øges til 2,0 pct. mod 1,4 pct. i 2009 blandt andet som følge af højere afgifter i medfør af skattereformen og en moderat opgang i olieprisen. I 2011 ventes inflationen gradvist at blive bragt ned på samme niveau som i euroområdet, idet forbrugerprisstigningerne skønnes at falde til 1,7 pct. blandt andet som følge af lavere energiprisstigninger, jf. tabel 3.7. Frem mod 2015 forventes inflationen at udgøre knap 2 pct. i lyset af fastkurspolitikken og ECB's målsætning om at holde inflationen under men tæt på 2 pct. årligt.

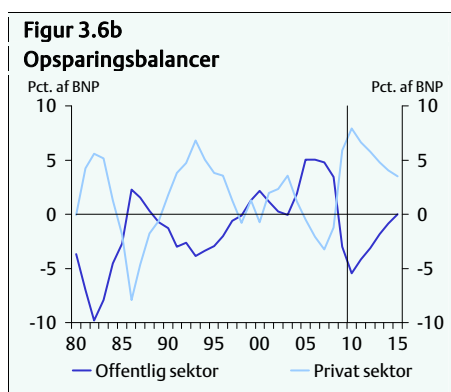
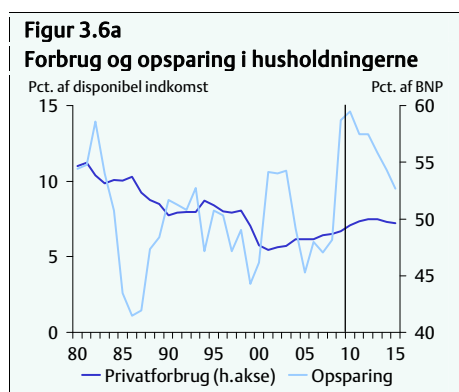
Fra 2009 til 2015 vokser BNP-deflatoren samlet set mere end forbrugerpriserne. Det afspejler blandt andet en bytteforholdsforbedring, og at der i nationalregnskabet ikke opgøres produktivitetsvækst i den offentlige produktion, hvorfor deflatoren for den offentlige sektors værditilvækst vokser mere end priserne i den private sektor.

3.5 Opsparing, investeringer og nettofordringer på udlandet

Den økonomiske krise har medført en kraftig stigning i den private sektors opsparing – herunder husholdningernes opsparing, jf. tabel 3.8. Det afspejler blandt andet vigende formuer på baggrund af fald i aktiekurser og kontantpriser på ejerboliger gennem 2007 og 2008 og ind i 2009. Virksomhedernes investeringslyst er samtidig aftaget i kraft af det store efterspørgselsbortfald og stor overskudskapacitet i produktionen.

I konjunkturvurderingen ventes en vis opgang i forbrugskvoten i 2011, som forudsættes at fortsætte frem mod 2015 i takt med at konjunkturerne normaliseres, og husholdningerne nedbringer opsparingen til et mere normalt niveau. Forløbet indebærer forholdsvis høj realvækst i det private forbrug efter den store nedgang under krisen. Privatforbruget udgør imidlertid fortsat en relativt lav andel af BNP sammenlignet med de tre årtier fra 1970 og frem til slutningen af 1990'erne, *jf. figur 3.6a*.

Investeringskvoten i den private sektor ventes at aftage i 2010 med fald i både boliginvesteringer og erhvervsinvesteringer. Det afspejler henholdsvis boligprisfald og kreditstramninger samt det store fald i afsætningsmulighederne. Der er forudsat en vis genopretning af de private investeringer, herunder boliginvesteringerne der stiger i takt med moderate kontantprisstigninger. Et stort omfang af ledig produktionskapacitet betyder dog, at erhvervsinvesteringerne forbliver på et i historisk sammenhæng moderat niveau.



Anm.: I figur 3.6a er husholdningernes opsparingskvote beregnet som *bruttoopsparing som andel af disponibel bruttoindkomst*. I figur 3.6b svarer den private sektors finansielle opsparing til ændringerne i nettoformuen forårsaget af opsparing og kapitaloverførsler fratrukket faste bruttoinvesteringer mv., og den offentlige opsparing svarer til den offentlige saldo.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Stigningen i den private sektors bruttoopsparing har medført, at den private sektors finansielle opsparing er blevet vendt til overskud i 2009 efter flere år med underskud, og trods pæn fremgang i den private indenlandske efterspørgsel forudsættes et fortsat betydeligt overskud. Den private sektors finansielle opsparing er i perioden 2011-15 på det højeste niveau set over en 5-årig periode siden 1970, *jf. figur 3.6b*. Omvendt har de kraftige finanspolitiske lempelser og de automatiske finanspolitiske stabilisatorer givet et meget stort offentligt opsparingsunderskud. Den private opsparing modgås dog kun delvist af de store – men aftagende – opsparingsunderskud i den offentlige sektor, og nettofordringserhvervelsen over for udlandet (omtrent svarende til betalingsbalancen) styrkes derfor frem mod 2015.

Tabel 3.8
Betalingsbalance, nettofordringer på udlandet, opsparing og investeringer

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015
Pct. af BNP							
Privat sektors investeringskvote	20,1	16,5	15,6	16,2	16,9	17,7	19,1
Privat sektors opsparingskvote	18,6	22,6	23,3	22,9	22,8	22,6	22,7
Privat finansiell opsparing	-1,2	5,9	7,9	6,6	5,8	4,8	3,5
Offentlig finansiell opsparing	3,4	-3,0	-5,5	-4,2	-3,2	-1,9	0,0
Betalingsbalancen	2,2	3,8	2,4	2,4	2,6	2,9	3,5
Nettofordringer på udlandet	-8,8	2,5	4,9	7,1	9,9	12,9	19,0

Anm.: Der er for 2009 vist de seneste tal for betalingsbalancen (december 2009) og nettofordringerne på udlandet (3. kvartal 2009). I forhold til *Økonomisk Redegørelse*, december 2009 er tal for nettofordringerne på udlandet i 2010 og 2011 opjusteret svarende til forskellen mellem skønnet for udlandsgælden i *Økonomisk Redegørelse*, december 2009 og det opgjorte tal for udlandsgælden i 3. kvartal 2009.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

En kraftigere nedgang i importen end i eksporten, som blandt andet skal ses i lyset af faldet i privatforbruget, har været medvirkende til et stort overskud på betalingsbalancen i 2009, der foreløbigt er opgjort til at være 15 mia. kr. større end forudsat i den seneste konjunkturvurdering. Udover et stort overskud på vare- og tjenestebalancen følger overskuddet på betalingsbalancen blandt andet af store overskud på løn- og formueindkomstposten, mens posten for løbende overførsler har virket i modsat retning. Overskuddet på betalingsbalancen ventes at udgøre i gennemsnit knap 3 pct. af BNP i 2012-15.

Udlandsgælden blev i 3. kvartal 2009 vendt til en nettoformue over for udlandet på 42 mia. kr. Det afspejler en revision af statistikken på 80 mia. kr. i henhold til ny opgørelsesmetode og udviklingen i 3. kvartal, hvor der var et overskud på betalingsbalancens løbende poster på godt 23 mia. kr. og nettokursgevinster på udenlandske aktiver holdt i Danmark på knap 70 mia. kr. Der sker ofte sådanne betydelige værdireguleringer af nettofordringerne på udlandet i forbindelse med kursændringer på valutaer, aktier og obligationer. Med forbehold for de betydelige værdireguleringer ventes nettotilgodehavendet over for udlandet at stige til ca. 20 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 tager udgangspunkt i den senest offentliggjorte konjunkturvurdering i *Økonomisk Redegørelse*, december 2009, der rækker frem til 2011, og en opdatering af udsigterne frem mod 2015 (og årene efter). Udsigterne for de offentlige finanser frem mod 2015 er baseret på et forløb, der indregner et konsoliderings- og reformkrav på samlet ca. 31 mia. kr. for at sikre strukturel balance på de offentlige finanser i 2015.

På baggrund af konjunkturvurderingen og finanslovaftalen for 2010 skønnes offentlige underskud på 3,0 pct. af BNP i 2009 og 5½ pct. af BNP i 2010, *jf. tabel 4.1*.

I 2011 skønnes et underskud på den offentlige saldo på 4,2 pct. af BNP, hvilket er 0,2 pct. af BNP lavere end i *Økonomisk Redegørelse*, december 2009. Skønnet for 2011 er baseret på beregningstekniske forudsætninger om finanspolitikken og afspejler blandt andet indfasningen af finansieringselementerne i skattereformen, og at de ekstraordinært høje offentlige investeringer bringes ned igen. Hertil kommer, at der som en del af konsolideringskravet teknisk er indlagt en real fastholdelse af de offentlige udgifter til offentligt forbrug i 2011-2013 (hvor der i *Økonomisk Redegørelse*, december 2009 var forudsat en real vækst i det offentlige forbrug på 1 pct. i 2011).

	ESA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015
Pct. af BNP								
Indtægter	ESA	54,3	53,4	52,4	52,4	51,8	51,8	51,9
- heraf skatter		48,3	47,5	46,7	46,9	46,5	46,5	46,6
Udgifter	ESA	50,9	56,4	57,9	56,6	55,0	53,7	52,0
Offentlig saldo ¹⁾	B9	3,4	-3,0	-5,5	-4,2	-3,2	-1,9	0,0
Strukturel offentlig saldo		1,9	-0,6	-1,7	-1,0	-0,7	-0,2	0,0
ØMU-gæld		33,4	38,5	41,8	46,2	48,3	48,1	45,0
Offentlig nettogæld		-6,5	-3,8	1,8	6,0	8,4	9,4	8,5
Nettogæld i stat og kommuner		-6,5	-3,8	1,8	5,9	8,4	9,4	8,5

1) Opgjort på nationalregnskabsform. Skøn for den offentlige saldo på EDP-form fremgår af bilagstabel 2
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De store offentlige underskud i 2009-2011 skal navnlig ses i sammenhæng med tilbageslaget i forbindelse med finanskrisen og de tiltag, der er taget for at imødegå de negative virkninger af krisen på dansk økonomi. Hertil kommer, at de offentlige udgifter til offentligt forbrug udgør en større andel af BNP end nogensinde før.

De offentlige finanser skønnes samlet set svækket med ca. 9 pct. af BNP fra 2008 til 2010. Heraf er godt 1/3 udtryk for en strukturel svækkelse af finanserne, blandt andet i lyset af lempelserne under krisen, mens den resterende del skal ses i sammenhæng med, at det afgiftstunge privatforbrug er faldet ret meget og de store automatiske stabilisatorer. De offentlige finanser i Danmark er således meget følsomme over for konjunkturerne. Det hænger blandt andet sammen med, at høje kompensationsgrader i dagpengesystemet og et højt skattetryk svækker de offentlige finanser i en konjunkturtilbagegang og styrker de offentlige finanser, når konjunkturerne er gunstige. Denne automatiske budgetvirkning bidrager således også til at stabilisere den økonomiske udvikling.

Boks 4.1

Indberetning af offentlig saldo og gæld under EDP

Som led i Stabilitets- og Vækstpagten foretager Danmark indberetning af offentlig saldo og gæld (ØMU-gæld) til EU-Kommissionen under proceduren om uforholdsmæssigt store budgetunderskud (Excessive Deficit Procedure – EDP). Det var datagrundlaget fra Økonomisk Redegørelse, august 2009 der lå til grund for EDP-indberetningen i oktober 2009.

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 og korrektioner vedrørende byfornyelsesstøtte og infrastrukturinvesteringer.

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.

Samlet set har EDP-korrektionerne kun marginal virkning på opgørelsen af den offentlige saldo. Korrektionerne vedrørende swaprenter, UMTS-licenser og infrastrukturinvesteringer bidrager til at svække den offentlige saldo i 2008 på EDP-form (0,05 pct. af BNP), mens korrektionen vedrørende byfornyelsesstøtte styrker den offentlige saldo marginalt (0,0 pct. af BNP). Den offentlige saldo på EDP-form svarer i 2008 til den offentlige saldo opgjort på nationalregnskabsform.

Frem mod 2015 reduceres underskuddet på de offentlige finanser gradvist i forløbet som følge af den forudsatte normalisering af konjunkturerne og det indlagte konsolideringskrav, der sikrer balance på de offentlige finanser i 2015 på linje med målsætningen i 2015-planen (MTO).

Skønnene for de offentlige finanser er behæftet med betydelig usikkerhed. Det skyldes blandt andet, at der er usikkerhed om konjunktursituationen. Hertil kommer, 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.

Finanskrisen og svækkelsen af de offentlige finanser betyder, at den offentlige ØMU-gæld ventes øget til knap 46¼ pct. af BNP ved udgangen af 2011. Fra 2011-2015 ventes ØMU-gælden at falde svagt i pct. af BNP i forløbet, hvor der sikres strukturel balance i 2015. Den offentlige nettogæld, som også indregner de finansielle aktiver, vendes fra et nettotilgodehavende på 6½ pct. af BNP ved udgangen af 2008 til en nettogæld på ca. 6 pct. af BNP ved udgangen af 2011. I forløbet med konsolidering dæmpes gældsopbygningen, men nettogælden ventes at stige lidt yderligere til knap 9½ pct. af BNP i 2013, for derefter at aftage til ca. 8½ pct. af BNP i 2015.

4.2 Strukturel saldo

Af den samlede svækkelse af de offentlige finanser på ca. 9 pct. af BNP fra 2008 til 2010 er skønsmæssigt ca. 3½ pct.-enheder udtryk for en reduktion af den strukturelle saldo, som måler stillingen på de offentlige finanser korrigeret for konjunkturerens påvirkning og andre midlertidige forhold.

I 2008 er den strukturelle saldo opgjort til 1,9 pct. af BNP, hvilket er nogenlunde samme niveau som skønnene for de foregående år. I 2009 og 2010 udgør de beregnede strukturelle underskud 0,6 pct. af BNP og 1,7 pct. af BNP, mens det strukturelle underskud i 2011 er beregnet til 1,0 pct. af BNP, *jf. tabel 4.2.*

Tabel 4.2							
Strukturel offentlig saldo							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015
Pct. af BNP							
1. Offentlig saldo	3,4	-3,0	-5,5	-4,2	-3,2	-1,9	0,0
2. Korrektion for konjunkturgab	1,5	-1,0	-2,1	-2,0	-1,5	-0,9	-
3. Korrektion for særlige poster i alt	0,0	-1,4	-1,7	-1,1	-0,9	-0,8	-
<i>Heraf</i>							
Selskabsskat ¹⁾	-0,1	-0,5	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-
Registreringsafgift	-0,1	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-
Pensionsafkastskat	-0,5	-0,7	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-
Nettorentebetalinger	0,5	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-
Nordsø-indtægter ²⁾	0,5	-0,3	0,1	0,1	-0,1	-0,1	-
Specielle poster ³⁾	-0,4	0,5	-0,6	-0,2	0,1	0,1	-
4. Strukturel saldo (1.-2.-3.)	1,9	-0,6	-1,7	-1,0	-0,7	-0,2	0,0
Memoposter							
Outputgab	1,1	-2,4	-3,0	-2,8	-2,1	-1,4	0,0
Beskæftigelsesgab	2,6	0,1	-2,2	-2,1	-1,5	-0,9	0,0

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Konsolideringen af de offentlige finanser fra 2010 til 2011 skal blandt andet ses i sammenhæng med et forudsat fald i de offentlige investeringer efter det ekstraordinært høje niveau i 2009 og 2010. Dertil kommer den gradvise indfasning af finansieringselementerne fra skattereformen i *Forårspakke 2.0*. Det indregnede konsolideringskrav på ca. 31 mia. kr. frem mod 2015 indebærer desuden, at det reale offentlige forbrug holdes konstant i 2011-13.

I lyset af den indregnede konsolidering reduceres underskuddet på den strukturelle saldo til 0,2 pct. af BNP i 2013. Den strukturelle saldo forbedres således med 1½ pct. af BNP fra 2010-13 på linje med den ventede EU-henstilling, *jf. boks 4.2*. Desuden indebærer forløbet, at det faktiske offentlige underskud kommer under 3 pct. af BNP i 2013, i overensstemmelse med den ventede EU-henstilling.

De offentlige underskud er i hele perioden 2009-14 større end det beregnede underskud på den strukturelle saldo.

I 2009-11 ventes indtægterne fra både selskabsskat, registreringsafgift og pensionsafkastskat at være lavere end det forudsatte normalniveau, samtidig med at konjunkturerne i øvrigt bidrager negativt til den faktiske offentlige saldo.

Fra 2011 til 2015 forudsættes en normalisering af aktivitetsniveauet, så outputgabet og beskæftigelsesgabet er lukket i 2015. Samtidig forudsættes de midlertidige bidrag fra de særlige poster gradvist at falde bort, dvs. korrektionen bliver 0 i 2015. Det betyder, at forløbet i 2015 er strukturelt, og at den faktiske saldo dermed antages at svare til den strukturelle saldo.

Virksomheden af diskretionære engangsforskyld på de samlede offentlige finanser (nettofordringserhvervelsen) og statens DAU-saldo er i henhold til retningslinjerne for Stabilitets- og Konvergensprogrammerne beskrevet i *boks 4.3*.

Boks 4.2**Virkninger af antaget konsolidering til 2015 på de offentlige finanser**

Udgangspunktet er, at den strukturelle saldo skal forbedres med 1,5 pct. af BNP fra 2010 til 2013. I forhold til forløbet uden nye tiltag kræver det en styrkelse af den strukturelle saldo i 2013 med 1¼ pct. af BNP, jf. kapitel 1 (boks 1.2).

Forudsætningerne om det offentlige forbrug (herunder uændret reelt forbrug og uændret offentlig beskæftigelse fra 2010 til 2013) indebærer, at forbrugsudgifterne er ca. 2,7 pct. (svarende til 0,7 pct. af BNP) lavere end med den reale vækst, der var forudsat i KP08, jf. *tabel a*. Niveaulet for det offentlige forbrug i 2013 er fortsat højere end i KP08 som andel af BNP. Fastholdt reelt forbrug fra 2010 til 2013 svarer til en mindreudgift på ca. 13½ mia. kr. i forhold til KP08-realvæksten (2010-priser).

Derudover er det forudsat, at øvrige driftsudgifter (dvs. navnlig overførsler til den private sektor eller udlandet, subsidier mv.) reduceres med ca. 0,5 pct. af BNP i forhold til forløbet uden initiativer – opgjort netto for skat mv. Det svarer til, at udgifterne før skat reduceres med i størrelsesordenen 11 mia. kr. opgjort i 2010-niveau (bl.a. afhængigt af de konkrete initiativer, der bringes i anvendelse)¹⁾. Det centrale i forhold til den krævede forbedring af struktursaldoen i 2013 med 1¼ pct. af BNP er, at mindreudgifterne bidrager til en styrkelse af den strukturelle primære saldo på ca. 0,5 pct. af BNP i 2013 (svarende til 8½-9 mia. kr. i 2010-niveau).

Virkning på den finanspolitiske holdbarhed

De indregnede konsolideringstiltag på ca. 24½ mia. kr. i 2010-niveau – der sikrer forbedringen på 1¼ pct. af BNP i 2013 – forbedrer isoleret set den finanspolitiske holdbarhedsindikator med godt 1 pct. af BNP eller ca. 19 mia. kr. (opgjort ved konjunkturrenset BNP i 2010). Holdbarhedsvirkningen i mia. kr. er mindre end 24½ mia. kr. på grund af det rentetab, der følger af den gradvise indfasning, idet initiativerne først har fuld effekt i 2013. Dertil kommer afledte virkninger i form af lavere skattebetalinger mv. (dvs. at de øvrige mindreudgifter på 11 mia. kr. netto forbedrer struktursaldoen med omtrent 9 mia. kr.)

Det indregnede resterende reformkrav fra KP08 styrker isoleret set den primære saldo i 2015 og holdbarhedsindikatoren med yderligere 0,4 pct. (svarende til ca. 7 mia. kr. i 2010-niveau).

Samlet styrkes den primære offentlige saldo i 2015 med ca. 1½ pct. af BNP, og på grund af sparede renteudgifter styrkes den samlede strukturelle saldo med ca. 1¾ pct. af BNP i 2015.

Tabel a**Virkninger af konsolideringskrav mv. til 2015 på den primære saldo og på holdbarhedsindikatoren (HBI)**

Pct. af BNP	Tiltag (mia. kr.)	2011	2012	2013	2014	2015	Varig virkning (HBI)	
							Pct. af BNP	Mia. kr.
Mindreudgifter (netto) ¹⁾		¼	0,8	1,2	1,1	1,1	1,0	19
Heraf:								
- offentligt forbrug	13½	¼	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	12
- øvrige udgifter ²⁾	11	-	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	7
Reformkrav (2015-plan)	7 ²⁾				¼	0,4	0,4	7
I alt (primær saldo)		¼	0,8	1,2	1,4	1,6	1,5	26
I alt (strukturel saldo)		¼	0,9	1¼	1,5	1¼		
I alt (strukturel saldo), mia. 2010-kr.		4½	15½	22½	26½	31		

¹⁾ Virkningerne på den primære saldo er opgjort netto for skat mv.

²⁾ Det indregnede resterende reformkrav fra 2015-planen svarer til en forøgelse af beskæftigelsen på ca. 30.000 fuldtidspersoner, der styrker de offentlige finanser med 7 mia. kr.

1) Mindreudgiften er indregnet som en ikke nærmere specificeret overførsel fra det offentlige til det private eller udlandet med en gennemsnitlig implicit skat på ca. 20 pct.

Boks 4.3**Diskretionære engangsforhold i 2009 og 2010**

Med afsæt i blandt andet finansloven for 2009 og 2010 skønnes diskretionært besluttede engangsforhold mv. at reducere statens DAU-saldo med 21 mia. kr. i 2009, *jf. tabel a*. Navnlig forlængede kredittider for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag bidrager til at reducere DAU-saldoen i 2009, mens afgiften på SP-midler trækker i modsat retning.

Den offentlige saldo skønnes øget med godt 5½ mia. kr. i 2009 som følge af diskretionært besluttede engangsforhold mv. Det afspejler primært afgiften på SP-midler, da kun rentevirkningen i forbindelse med kredittidsforlængelsen påvirker den offentlige saldo.

I 2010 skønnes forslag om diskretionære engangsforhold mv. at forøge statens DAU-saldo med 20 mia. kr., hvoraf 18½ mia. kr. kan henføres til kredittidsforlængelsen.

Kompensation i forbindelse med omlægning af pensionafkastskatten fra institut- til individniveau i 2010 er den væsentligste årsag til reduktionen af den offentlige saldo på godt 5¾ mia. kr. i 2010 som følge af diskretionære engangsforhold.

Tabel a**Diskretionære engangsforhold i 2009 og 2010**

	DAU-saldo	Off. saldo
Mia. kr.		
Afgift af udbetalte SP-midler	17,0	17,0
Øgede pensionsindbetalinger på baggrund af <i>Forårpakke 2.0</i>	-7,1	-7,1
Forlængede kredittider for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag inkl. rente	-21,0	-2,0
Udlodninger fra IØ og IFU	0,2	0,2
Midlertidig obligatorisk statslig opsparing	-0,9	-0,9
Et-årige puljer	-2,1	2,1
Nedlæggelse af Fiskeribanken	0,2	-
Tilsagn vedr. nedlukning af aktiviteter i Nordsøen	-3,0	-
Højere EU-bidrag 2007-2009	-1,1	-1,1
Mindreindtægt vedr. landbrugsstøtte som følge af EU-afgørelse	-0,7	-0,7
Kapitaludvidelse i SAS	-0,6	-
Kapitalindsud i Vækstfonden og Eksport Kredit Fonden	-0,9	-0,9
Indtægter ved lukning af Skibsgarantifonden	0,1	-
COP15	-1,0	-1,0
2009 i alt	-20,9	5,6
Afgift af udbetalte SP-midler	0,5	0,5
Forlængede kredittider for A-skat og arbejdsmarkedsbidrag inkl. rente	18,5	-0,5
Afregning af personskat til mv. til kommunerne for indkomståret 2007	0,9	-
Omlægning af statslige aktiver	2,0	-
Udlodninger fra IØ og IFU	0,1	-
Et-årige puljer	-0,9	-0,9
Salg af gymnasier mv. ifm. overgang til selveje	3,3	-
Arbejdsmarkedsferiefond	0,5	-
Kompensation ifm. omlægning af pensionsafkastskatten	-4,9	-4,9
2010 i alt	20,0	-5,8

Anm.: Positive tal afspejler saldoforøgelse og negative tal saldreduktioner.

Kilde: Budgetoversigt 3, december 2009.

4.3 Finanspolitikens aktivetsvirkning

Finanspolitikken er lempet markant i 2009 og 2010 i lyset af finanskrisen. De finanspolitiske lempelser i 2009 og 2010 omfatter navnlig en høj vækst i de offentlige investeringer og en betydelig reduktion af beskatningen i medfør af skattereformen i *Forårspakke 2.0*, jf. kapitel 1. Danmark er efter alt at dømme i den gruppe af OECD-lande, der lempet finanspolitikken mest i 2009 og 2010. I lyset af den økonomiske krise og behovet for finanspolitiske lempelser i lyset af krisen er det oprindelige mål for den strukturelle saldo i 2015-planen (Danmarks MTO i KP07 og KP08) fraveget i disse år, men målsætningen om strukturel balance i 2015 er fastholdt og udgør programmets MTO i KP09.

Aktivetsvirkningen fra finanspolitikken målt ved den ét-årige finanseffekt skønnes til 1,0 pct. af BNP i 2009 og 0,8 pct. af BNP i 2010, jf. tabel 4.3. Finanseffekten omfatter ikke aktivetsvirkningen fra udbetalinger af SP og selvpensioneringskonti, da disse ordninger er private opsparingsordninger.

Tabel 4.3				
Bidrag til den økonomiske aktivetsvækst fra finanspolitiske lempelser mv.				
	2007	2008	2009	2010
Pct.				
BNP-vækst	1,7	-0,9	-4,3	1,3
Outputgab	3,3	1,1	-2,4	-3,0
Pct.-enheder				
Ét-årig finanseffekt	0,0	-0,3	1,0	0,8
Udbetaling af SP-midler	-	-	0,3	0,0
Selvpensioneringskonti	-	-	-	0,1
Samlet 1. års virkning (årlig vækst)	0,0	-0,3	1,3	0,9

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I 2009 skønnes aktivetsvirkningen af de diskretionære lempelser og udbetalingen af SP-midler til godt 1¼ pct. af BNP. Lempelserne omfatter blandt andet forårets aftaler om *Forårspakke 2.0*, herunder løft af de kommunale anlægsaktiviteter, tilskudspuljen til renoverings- og bygningsarbejder samt udbetaling af SP-midler.

I 2010 styrkes aktiviteten yderligere svarende til knap 1 pct. af BNP afledt af blandt andet vækstinitiativerne i finanslovsaftalerne for 2010 og skattenedsættelser som led i skattereformen i *Forårspakke 2.0*, som er underfinansieret de første år, samt virkningen af udbetalinger af opsparede midler på selvpensioneringskonti.

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

Forløbet i konvergensprogrammet indebærer, at de midlertidige finanspolitiske lempelser under tilbageslaget gradvist trækkes tilbage og en finanspolitisk konsolidering, der bidrager til at opnå strukturel balance på de offentlige finanser i 2015. Samtidig antages, at renteniveauet gradvist øges frem mod 2015, idet det globale opsving efterhånden antages at blive mere selv bærende.

Det betyder, at den meget lempelige politik i 2009 og 2010 – som samlet skønnes at løfte BNP med ca. 4½ pct. i 2010 – gradvist trækkes tilbage. Den forudsatte finanspolitik og renteforudsætningerne indebærer negative vækstbidrag på i størrelsesordenen 1 pct. af BNP fra 2012 til 2015, målt ved de flerårige virkninger, *jf. tabel 4.4*. I 2011 er den samlede effekt på væksten derimod omtrent neutral, hvilket afspejler at de finanspolitiske lempelser i 2009 og især 2010, samt rentefaldet siden 2008, medfører et positivt vækstbidrag i 2011, som modvirker betydningen af konsolideringen i 2011, samt at lempelserne under krisen begynder at blive trukket tilbage igen.

Tabel 4.4							
Bidrag til den økonomiske aktivitet frem mod 2015 (ekskl. rentedæmpende virkninger fra konsolidering af finanspolitikken)							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pct.							
Flerårig finanseffekt (BNP-niveau)	1,0	2,0	1,9	1,4	0,7	0,3	0,0
SP og selvpensionering (BNP-niveau)	0,3	0,6	0,3	0,1	0,0	-0,1	-0,2
Finanspolitik siden 2008 og SP mv.	1,3	2,7	2,2	1,5	0,7	0,2	-0,2
Finanspolitik og SP (vækstbidrag)	1,3	1,4	-0,5	-0,7	-0,8	-0,5	-0,4
- heraf ét-årig finanseffekt (vækst)	1,0	0,8	-0,7	-0,4	-0,4	0,0	0,0
Renteændringer siden 2008 (niveau) ¹⁾	0,4	1,8	2,3	2,0	1,5	0,8	0,1
Samlet (finanseffekt, renter mv.)	1,7	4,5	4,5	3,5	2,2	1,0	-0,1
Bidrag til årlig vækst	1,7	2,8	0,0	-1,0	-1,3	-1,2	-1,1
Memopost							
Gennemsnitlig obligationsrente	3,8	3,4	3,9	4,2	4,4	4,7	5,0
Anm.: De flerårige finanseffekter er her opgjort som aktivitetsvirkningen af finanspolitikken fra og med 2009.							
1) Virkningen af ændringer i renterne siden 2008.							
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.							

De flerårige finanseffekter tager højde for, at den førte finanspolitik i et givet år også påvirker den økonomiske aktivitet i de efterfølgende år, men er samtidig mere usikre end den ét-årige finanseffekt. Beregningen tager ikke hensyn til, at renteniveauet isoleret set kan være forøget som følge af lempelserne, men effekten er formentlig begrænset, fordi de offentlige finanser var gode i udgangspunktet, og der i det fremadrettede forløb sikres balance på finanserne og finanspolitisk holdbarhed. Uden konsolidering vil de aktivitetsdæmpende virkninger fra finanspolitikken mindskes eller bortfalde, men til gengæld vil stigende renteniveau og mulig tilbageholdenhed i investeringer mv. som følge af forøget gældsopbygning virke dæmpende på aktiviteten.

Frigivelsen af SP-opsparingen i 2009 og selvpenionseringskonti i 2010 skønnes i overensstemmelse med forudsætningerne i *Økonomiske Redegørelse, december 2010* isoleret set at øge privatforbruget og derigennem aktivitetsniveauet med 0,6 pct. af BNP i 2010, hvorefter virkningen aftager til nul i 2013.

Det er centralt, at tilliden til en langsigtet holdbar linje i finanspolitikken fastholdes. En troværdig genopretning af finanserne vil således bidrage til at fastholde lavere rente end ellers og kan dermed være med til at reducere sårbarheden over for fornyet uro på de finansielle markeder. Samtidig understøtter et lavt renteniveau grundlaget for vækst og beskæftigelse efter krisen, jf. også boks 1.5 (kapitel 1).

Forløbet forudsætter, at opsvinget i udlandet og i Danmark styrkes og bliver relativt robust, således at den meget lempelige pengepolitik gradvist trækkes tilbage, og renterne gradvist stiger frem mod 2015. Virkningen af renteændringerne siden 2008 på BNP-niveauet er beregnet til at toppe på omkring 2 pct. i 2010-12, hvorefter bidraget – blandt andet som følge af de forudsatte rentestigninger i takt med, at konjunkturerne normaliseres – aftager til tæt på 0 frem mod 2015, jf. tabel 4.4.

Samlet bidrager ændringer i finanspolitikken siden 2008 samt virkningen af lavere renter mv. skønsmæssigt til at øge aktivitetsniveauet i både 2010 og 2011 med ca. 4½ pct. af BNP, jf. tabel 4.4. Den dæmpende virkning af den konsolidering, der beregningsteknisk er forudsat for 2011, bliver derfor modgået af, at de seneste års lempelser af finans- og pengepolitikken virker med stigende styrke ind i 2011.

I årene fra 2012 til 2015 er bidraget fra den forudsatte konsolidering samt gradvist stigende renter derimod, at væksten i efterspørgslen dæmpes. Det skal blandt andet ses i lyset af, at antagelsen om gradvist stigende renter navnlig afspejler forudsætningen om, at fremgangen i økonomien i stigende grad er selvbærende. Hvis forløbet i udlandet (og dermed Danmark) er svagere end lagt til grund, vil pengepolitikken og renterne eventuelt kunne forblive lave i længere tid og dermed bidrage til at holde hånden under den økonomiske aktivitet. Samtidig vil troværdig konsolidering, herunder i euroområdet, som nævnt øge muligheden for at fastholde et rimeligt lavt pengepolitisk renteniveau i nogle år.

4.4 De offentlige indtægter

De samlede offentlige indtægter falder i Konvergensprogrammet fra 54¼ pct. af BNP i 2008 til 52½ pct. af BNP i 2011. Frem mod 2015 aftager de offentlige indtægter yderligere til ca. 52 pct. af BNP, jf. tabel 4.5.

Faldet i de offentlige indtægters andel af BNP fra 2008 til 2015 afspejler hovedsageligt en reduktion i skatternes andel af BNP med ca. 1¾ pct.-enheder.¹

¹ Skatteomlægningen i *Forårspakke 2.0* indebærer en reduktion i personskatterne og en stigning i de indirekte skatter, der isoleret set bidrager til en teknisk reduktion i det opgjorte skattetryk i pct. af BNP. Det skyldes, at de indirekte skatter indgår i BNP, som er opgjort i markedspriser. Stigningen i de indirekte afgifter, som indgår i BNP, svarer

Skattereformen i *Forårspakke 2.0* styrker isoleret set finanserne i 2015, idet lavere personskatter modgås af højere grønne afgifter, højere afgifter på usund kost, lavere fradrag samt fjernelse af særordninger for erhvervslivet mv. Faldet i skattetrykket skal desuden ses i lyset af lavere personskatter afledt af skatteaftalen fra 2007 samt en reduktion af selskabsskatteprovenuet opgjort i pct. af BNP fra et relativt højt niveau i 2008. Dertil kommer, at aftagende energiforbrug i pct. af BNP, som følge af den teknologiske udvikling og initiativerne i Energifaen 2008 mv., reducerer indtægterne fra energiafgifter i pct. af BNP. Endelig bidrager nominalprincippet i skattestoppet frem til 2015 til en underliggende reduktion af skattetrykket.² Effekten dæmpes af indekseringen af energiafgifterne.

I modsat retning trækker en normalisering af provenuet fra pensionsafkastskat efter ret lavt provenu i 2008-09. Frem mod 2015 vokser provenuet fra pensionsafkastskatten til ca. 1 pct. af BNP afledt af blandt andet voksende pensionsformuer i pct. af BNP.

Tabel 4.5
Offentlige indtægter

	ESA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015
Pct. af BNP								
Offentlig saldo (NR-form)	B9	3,4	-3,0	-5,5	-4,2	-3,2	-1,9	0,0
Offentlige udgifter		50,9	56,4	57,9	56,6	55,0	53,7	52,0
Offentlige indtægter		54,3	53,4	52,4	52,4	51,8	51,8	51,9
- Skatter (skattetryk)		48,3	47,5	46,7	46,9	46,5	46,5	46,6
- Personskatter mv. ¹⁾		21,4	22,0	20,5	20,4	20,0	19,8	19,4
- heraf ejendomsværdiskat		0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
- Arbejdsmarkedsbidrag		4,6	4,8	4,7	4,7	4,6	4,6	4,5
- Pensionsafkastskat		0,5	0,4	0,7	0,8	0,9	0,9	1,1
- Selskabsskatter		3,4	2,4	2,7	2,8	2,7	2,8	3,1
- Moms		10,1	9,9	9,9	9,9	10,0	10,0	10,0
- Ejendomsskat (grundskyld mv.)		1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
- Afgifter		6,0	5,6	5,8	5,9	5,8	6,1	6,2
- Sociale bidrag		1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
- Renteindtægter	D41	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4	1,5	1,6
- Øvrige indtægter		4,2	4,2	4,1	4,1	4,0	3,8	3,8

1) Personskatter mv. indeholder kildeskatter (herunder ejendomsværdiskat), vægtafgift fra husholdninger, bo- og arveafgift samt andre personlige skatter.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

isoleret set til ca. 0,8 pct. af BNP og reducerer dermed som følge af denne nævnereffekt det opgjorte skattetryk med ca. 0,4 pct. af BNP i 2015.

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

4.5 De offentlige udgifter

De offentlige udgifters andel af BNP stiger fra ca. 51 pct. af BNP i 2008 til ca. 56½ pct. af BNP i 2011, hvorefter de offentlige udgifter forudsættes at falde gradvist til 52 pct. af BNP i 2015 (inkl. den forudsatte konsolidering), jf. tabel 4.6. Stigningen fra 2008 til 2011 afspejler såvel tiltagende primære udgifter som stigende renteudgifter i lyset af stigningen i den offentlige gæld og desuden konjunkturudviklingen med et stort fald i BNP i 2009. Opgjort i pct. af konjunkturrenset BNP stiger de primære udgifter fra 50½ pct. i 2008 til 52¼ pct. i 2011, hvorefter de primære udgifters andel af konjunkturrenset BNP aftager til 49½ pct. i 2015.

Tabel 4.6								
Offentlige udgifter								
	ESA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015
Pct. af BNP								
Offentlig saldo (NR-form)	B9	3,4	-3,0	-5,5	-4,2	-3,2	-1,9	0,0
Offentlige indtægter		54,3	53,4	52,4	52,4	51,8	51,8	51,9
Offentlige udgifter		50,9	56,4	57,9	56,6	55,0	53,7	52,0
- Primære udgifter		49,0	54,2	55,7	54,4	52,7	51,2	49,6
- Offentligt forbrug	P3	26,7	29,3	29,4	28,9	28,3	27,7	26,8
- Offentlige investeringer		1,8	2,2	2,6	2,1	2,0	1,9	1,8
- Indkomstoverførsler	D62	15,1	16,9	17,7	17,7	17,3	17,0	16,3
- Subsidier	D3	2,1	2,7	2,6	2,5	2,5	2,5	2,4
- Øvrige primære udgifter		3,2	3,1	3,4	3,1	2,6	2,2	2,2
- Renteudgifter	D41	1,8	2,2	2,1	2,3	2,3	2,4	2,4
Pct. af konjunkturrenset BNP								
Offentlige udgifter		52,5	54,3	55,7	54,4	53,1	52,3	52,0
- Primære udgifter		50,6	52,2	53,6	52,2	50,9	49,9	49,6
- Offentligt forbrug	P3	27,5	28,2	28,3	27,8	27,4	27,0	26,8
- Offentlige investeringer		1,9	2,1	2,5	2,1	1,9	1,8	1,8
- Indkomstoverførsler	D62	15,6	16,3	17,1	17,0	16,7	16,5	16,3
- Subsidier	D3	2,2	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4
- Øvrige primære udgifter		3,3	3,0	3,3	3,0	2,5	2,2	2,2
- Renteudgifter		1,9	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,4
Anm.: De offentlige udgifter i pct. af konjunkturrenset BNP renser skønsmæssigt for den del af udsvingene i de offentlige udgifters BNP-andel, der afspejler nævner-effekten af konjunkturudsving mv. Dvs. de offentlige udgifter (i tælleren) til bl.a. dagpenge mv. er ikke renset for konjunkturvirkninger. Konjunkturrenset nominelt BNP er opgjort ved hjælp af et univariat Kalman-filter.								
1) Personskatter mv. indeholder kildeskatter (herunder ejendomsværdiskat), vægtafgift fra husholdninger, bo- og arveafgift samt andre personlige skatter.								
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.								

Den store stigning i de primære udgifters BNP-andel i 2009 og 2010 skal blandt andet ses i lyset af konjunkturtilbagegangen og de tiltag, der er taget for at imødegå krisens negative virkninger på dansk økonomi. De offentlige udgifter til indkomstoverførsler er forøget mærkbart, og de offentlige investeringer er ekstraordinært høje i

lyset af fremrykningerne til 2009 og 2010. Hertil kommer en høj nominal vækstrate i det offentlige forbrug på 5,5 pct. i 2009, der blandt andet følger af de offentlige overenskomster.

Fra 2011 og frem mod 2015 reduceres de primære udgifters andel af BNP. Det afspejler blandt andet den beregningstekniske konsolidering af det offentlige forbrug og overførsler, en nedbringelse af de offentlige investeringer i lyset af fremrykningen til 2009-10 og lavere udgifter til indkomstoverførsler i lyset af det gradvise fald i ledigheden frem mod 2015. Hertil kommer en forudsat pæn vækst i BNP som følge af antagelsen om, at outputgabet gradvist lukkes. De primære udgifter ligger i 2015 ca. ½ pct. af BNP over niveauet i 2008.

Endvidere ventes de offentlige renteudgifter at stige fra 1,8 pct. af BNP i 2008 til 2,4 pct. af BNP i 2015. Stigningen skal ses i sammenhæng med stigende gæld, navnlig frem til 2011, og med en forudsat gradvis stigning i renteniveauet fra 2011 til 2015, jf. afsnit 4.7.

I lyset af konsolideringskravet frem mod 2015 er der i forløbet følgende beregningstekniske antagelser om udviklingen i de offentlige udgifter, *jf. også boks 4.4.*

- Realvæksten i det offentlige forbrug udgør ca. 0 pct. i årene 2011-13 (og ¾ pct. i 2014 og 2015). Det svarer til en mindreudgift på ca. 13½ mia. kr. eller ca. 2¾ pct. af det samlede offentlige forbrug i forhold til den forudsatte realvækst i KP08 for årene 2011-13. Mindreudgiften skal blandt andet ses i lyset af, at udgifterne til offentligt forbrug i 2010 er 13¼ mia. kr. højere end forudsat i 2015-planen fra 2007. Udgifterne i forløbet udgør dermed godt 26¾ pct. af BNP i 2015, hvilket er lidt højere end pejlemærket i 2015-planen, og højere end i årene fra 1984 til 2007.
- Beregningsteknisk er der forudsat en proportional reduktion i øvrige offentlige udgifter svarende til en reduktion på ca. 2¾ pct. af de samlede overførselsudgifter og subsidier mv.
- Den del af reformkravet i 2015-planen, som endnu ikke er udmøntet, indfris frem mod 2015. Det er dermed beregningsteknisk forudsat, at nye initiativer samlet forøger beskæftigelsen i et omfang, som styrker de offentlige finansers holdbarhed med yderligere ca. 7 mia. kr.

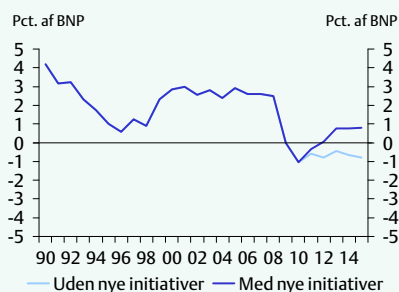
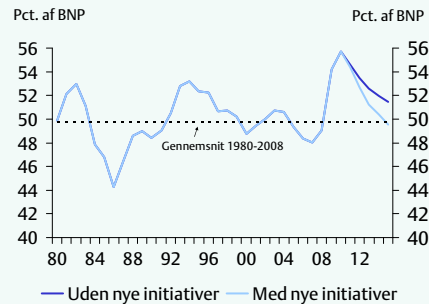
Boks 4.4**Virkning af konsolidering på strukturel primær saldo og primære udgifter**

I årene 2000-2008 var der overskud på den strukturelle saldo ekskl. nettorenteudgifter (den strukturelle primære saldo) på mellem 2½ og 3 pct. af BNP, *jf. figur a*. Det strukturelle primære overskud på 2,5 pct. af BNP i 2008 skønnes reduceret til omkring 0 i 2009 og vendt til et underskud på godt 1 pct. af BNP i 2010. Den kraftige svækkelse afspejler navnlig de store lempelser af finanspolitikken i lyset af finanskrisen mv.

I 2010-11 ventes der således underskud på den strukturelle primære saldo for første gang siden 1990 – selv om strukturledigheden skønnes at være reduceret fra ca. 9 pct. af arbejdsstyrken i 1990 til knap 3¾ pct. af arbejdsstyrken i 2010-11.

I fravær af nye tiltag skønnes fortsatte primære strukturelle underskud frem mod 2015, hvor underskuddet kan svare til ca. 1 pct. af BNP, selv om de høje offentlige investeringer normaliseres, og finansieringselementerne i skattereformen indføres.

I KP09-forløbet med konsolidering og krav ventes der at være balance i 2012 og overskud på den strukturelle primære saldo fra og med 2013. Overskuddet udgør ca. ¾ pct. af BNP i 2015, hvilket er en forbedring på godt 1¾ pct.-enheder i forhold til 2010, men fortsat i størrelsesordenen 2 pct. af BNP lavere end i årene 2000-2008.

Figur a**Strukturel primær saldo med og uden nye initiativer****Figur b****Primære udgifter med og uden nye initiativer**

De offentlige udgifter ekskl. renteudgifter (dvs. de primære udgifter) er i 2010 på det højeste niveau i forhold til BNP nogensinde, *jf. figur b*. Det høje niveau på godt 55½ pct. af BNP skal blandt andet ses i lyset af faldet i reelt BNP i 2008 og 2009. Udgifterne er imidlertid også på det højeste niveau nogensinde i forhold til konjunkturrentet BNP. De primære udgifter omfatter navnlig udgifter til offentligt forbrug, investeringer og overførselsindkomster.

Den konsolidering, der er indregnet som fastholdt reelt offentligt forbrug i 2011-13, en reduktion af de offentlige overførsler til den private sektor/udlandet, samt reformkravet frem mod 2015, der øger BNP, bidrager til, at de samlede primære udgifters BNP-andel reduceres med i alt ca. 1,9 pct.-enheder sammenlignet med et forløb uden nye initiativer. De samlede primære udgifter reduceres således i forløbet til ca. 49½ pct. af BNP i 2015, hvilket omtrent svarer til gennemsnittet for perioden 1980-2008.

Forudsætningerne om det offentlige forbrug

I 2009 ventes realvæksten i det offentlige forbrug at udgøre 1,6 pct., hvilket er 0,4 pct.-enheder højere end forudsat i KP08. Siden 2001 har den årlige realvækst i det offentlige forbrug i gennemsnit været $\frac{3}{4}$ pct.-enheder højere end det, der var forudsat i de forudgående mellemfristede planer, jf. kapitel 2. I 2010 skønnes realvæksten til 1,0 pct. på linje med det forudsatte i KP08.

I forhold til målsætningerne om strukturel balance i 2015 og finanspolitisk holdbarhed er det udviklingen i de nominelle udgifter i forhold til skattegrundlaget, der er afgørende. Forløbet inkl. konsolidering indebærer en nominal vækst i det offentlige forbrug på omkring $2\frac{3}{4}$ pct. om året i gennemsnit fra 2010 til 2015. Med en nominal vækst på ca. $2\frac{3}{4}$ pct. om året vil udgifterne til offentlig service mv. (det offentlige forbrug) udgøre en faldende andel af konjunkturrenset BNP fra 2010 til 2015.

Fra 2008 til 2010 stiger forbrugstrykket med $2\frac{3}{4}$ pct.-enhed, blandt andet afledt af en gennemsnitlig realvækst i de offentlige serviceudgifter på 1,4 pct. i 2008-10 og en høj vækst i deflatoren for det offentlige forbrug i 2008 og 2009, herunder som følge af de offentlige overenskomster. Hertil kommer en svag udvikling i BNP. Forbrugstrykket skønnes dermed at udgøre 29,4 pct. af BNP og 28,3 pct. af konjunkturrenset BNP i 2010, hvilket er det højeste offentlige forbrugstryk nogensinde.

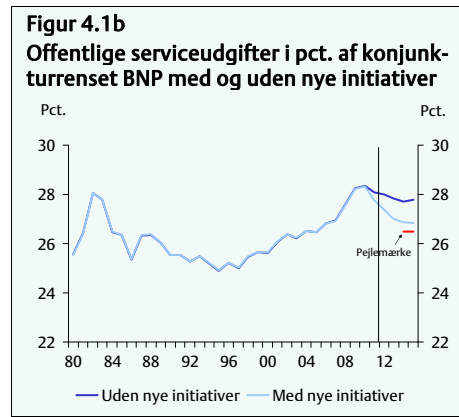
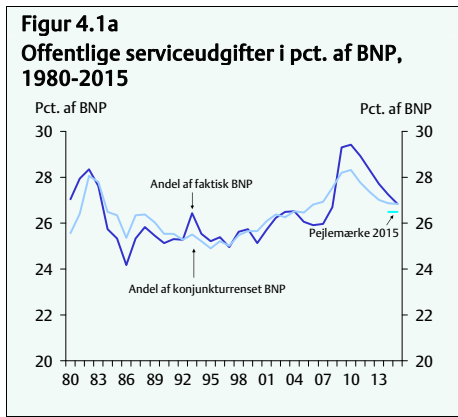
Antagelserne om realvæksten i det offentlige forbrug i årene 2011-15 indebærer sammen med en forudsat normalisering af aktivitetsniveauet mv., at de offentlige serviceudgifters andel af BNP falder til godt $26\frac{3}{4}$ pct. i 2015.

Forbrugstrykket i 2015 er dermed fortsat lidt højere end pejlemærket i 2015-planen, der tilsiger, at de offentlige forbrugsudgifters andel af konjunkturrenset BNP ikke må overstige $26\frac{1}{2}$ pct. i 2015, jf. figur 4.1a. I fravær af nye initiativer ventes det offentlige forbrugstryk at udgøre 27,8 pct. af BNP i 2015, jf. figur 4.1b.

I forløbet er indregnet, at BNP-niveauet som følge af finanskrisen mv. antages at være ca. 2 pct. lavere end det ellers ville have været. Det svarer overordnet til vurderingen i internationale institutioner som EU, IMF og OECD, selvom nedjusteringen i en række tilfælde er større end 2 pct. Nedjusteringen i (potentielt) BNP er imidlertid behæftet med usikkerhed. Hvis der ikke indregnes et lavere BNP-niveau, vil udgiftstrykket udgøre 26,6 pct. af konjunkturrenset BNP i 2015. Hvis potentielt BNP derimod er reduceret mere end 2 pct., kan det offentlige forbrug ved uændret realvækst mv. udgøre en større andel af BNP i 2015 end i hovedforløbet, jf. bilag 2.

Fremskrivningen af forbrugstrykket frem mod 2015 er således generelt behæftet med forholdsvis stor usikkerhed, der blandt andet afspejler usikkerhed om fremskrivningen af det (nominelle) BNP i 2015³. Generelt gælder, at forbrugstrykket fortsat ligger lidt over pejlemærket i 2015-planen.

³ Herunder også som følge af usikkerhed om, hvor hurtigt lønknoten tilpasses og efterspørgsels sammensætningen i 2015, der har betydning for afgiftsprovenuet, som indgår i BNP.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

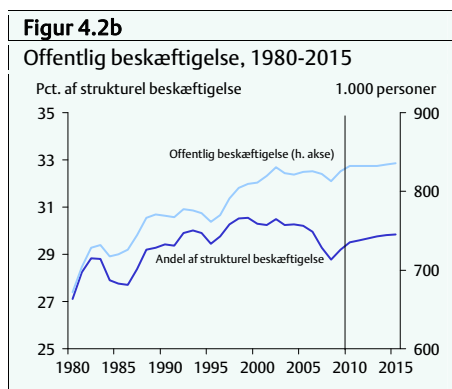
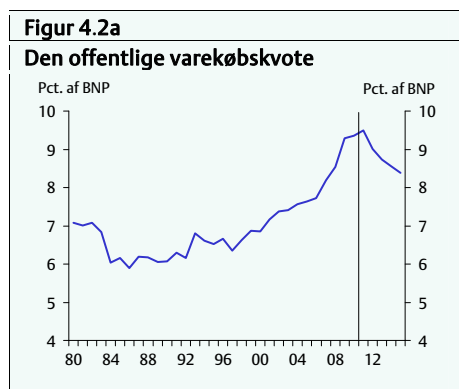
Antagelsen om nulvækst i det reale offentlige forbrug fra 2011-13 indebærer som udgangspunkt, at den offentlige beskæftigelse og det reale offentlige varekøb kan fastholdes på niveauet i 2010. I forløbet er det således beregningsteknisk forudsat, at den offentlige beskæftigelse er konstant frem mod 2013, mens den resterende del af konsolideringen sker via det offentlige varekøb. Det indebærer, at varekøbskvoten aftager frem mod 2015, hvor niveauet (beregningsteknisk) svarer til 2008, *jf. figur 4.2a*.⁴

I nationalregnskabet opgøres ikke en samlet produktivitetsvækst i den offentlige sektor. Med de anvendte opgørelsesprincipper vil produktivitetsfremskridt i den offentlige sektor således ikke indgå i realvæksten i det offentlige forbrug, selvom den offentlige service herved forbedres.

Det beregningstekniske forløb indebærer som nævnt, at den offentlige beskæftigelse er uændret fra 2010 til 2013 og stiger svagt fra 2013 til 2015. Det kan ses i lyset af, at den offentlige beskæftigelse i år (2010) skønnes at være ca. 8.000 personer højere end i KP08. De beregningstekniske forudsætninger indebærer, at den offentlige beskæftigelse i 2013-15 er omtrent på linje med KP08 (og ca. 6-8.000 personer højere end i den oprindelige 2015-plan). I forløbet indgår overordnet – på linje med den oprindelige 2015-plan – at den offentlige beskæftigelse udgør ca. 30 pct. af den samlede beskæftigelse i 2015, dvs. ca. samme andel som i 2005 (hvor konjunkturerens påvirkning af den samlede beskæftigelse var nogenlunde neutral), *jf. figur 4.2b*.

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).

⁴ Varekøbskvoten er opgjort netto, og den beregningstekniske reduktion kan således afspejle både reduceret indkøb eller øget salg af offentlige ydelser til det private. Der er ikke gjort beregningstekniske forudsætninger herom.



Øvrige udgifter

Indkomstoverførslernes andel af BNP er ret afhængig af konjunkturerne. Fra 2008-2011 øges indkomstoverførslerne således med 2½ pct. af BNP, hvorefter den forudsatte konjunkturnormalisering reducerer overførslerne til 16¼ pct. af BNP i 2015.

Øgede udgifter til folkepension i lyset af flere pensionister og til SU i lyset af blandt andet indfrielse af uddannelsesmålsætningerne i 2015 (jf. kapitel 3) bidrager til en underliggende stigning i indkomstoverførslernes andel af BNP fra 2008 til 2015.

Reduktionen af de øvrige primære udgifter frem mod 2015 afspejler den beregnings-tekniske indregning af konsolideringskravet på ca. 11 mia. kr., der reducerer væksten i de offentlige overførsler til den private sektor eller udlandet, således at den offentlige saldo netto styrkes med ca. 0,5 pct. af BNP i 2013.

4.6 Saldoen for de offentlige delsektorer

Der ventes underskud på statens finanser frem mod 2011, mens kommunernes saldo antages at udvise balance i fremskrivningsperioden, jf. tabel 4.7. Overskuddet på statens saldo (nettofordringserhvervelsen) på 3,4 pct. af BNP i 2008 ventes således at være vendt til underskud på 3 pct. af BNP i 2009 og 5½ pct. af BNP i 2010. I 2011, hvor udsigterne for de offentlige finanser og finanspolitikken som nævnt er baseret på beregningstekniske antagelser, skønnes statens underskud at udgøre 4,2 pct. af BNP.

I takt med den forudsatte konsolidering af de offentlige finanser og normaliseringen af aktivitetsniveauet frem mod 2015 ventes statens finanser at udvise balance i 2015.

Tabel 4.7
Offentlig saldo – fordelt på delsektorer

	ESA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015
Pct. af BNP								
Offentlig saldo	S13	3,4	-3,0	-5,5	-4,2	-3,2	-1,9	0,0
Heraf:								
Staten	S1311	3,9	-3,0	-5,5	-4,2	-3,2	-1,9	0,0
Kommuner	S1313	-0,4	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 2009-2015.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

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.

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 2008 (offentliggjort 3. november 2009) indebar et nationalregnskabsmæssigt underskud i kommunerne (nettofordringserhvervelse) på 7,1 mia. kr. svarende til 0,4 pct. af BNP. I fordelingen af det offentlige overskud på delsektorer i tabel 4.5 er antaget, at kommunernes saldo er i balance fra 2009.

De *sociale kasser og fonde* udgøres af A-kasserne og Lønmodtagerne Garantifond. Nettofordringserhvervelsen i de sociale kasser og fonde runder af til 0,0 pct. af BNP i hele perioden 2008-2015.

4.7 Den offentlige gæld

På baggrund af udviklingen i de offentlige finanser i Konvergensprogrammet og de finanspolitiske tiltag blandt andet relateret til den finansielle uro ventes gælden at stige kraftigt de nærmeste år. ØMU-gælden skønnes således at øges fra godt 26³/₄ pct. af BNP i 2007 til 46¹/₄ pct. af BNP ved udgangen af 2011. Fra 2011-15 er ØMU-gælden ret konstant som andel af BNP som følge af den betydelige konsolidering af de offentlige finanser, *jf. tabel 4.8*.

ØMU-gælden steg allerede i 2008, hvor der fortsat var overskud på de offentlige finanser på ca. 3¹/₂ pct. af BNP. For at forbedre den danske pensionssektors muligheder for risikoafdækning i danske kroner åbnedes i november 2008 en 30-årig dansk statsobligation. Provenuet herfra på op mod 90 mia. kr. blev placeret på statens konto i Danmarks Nationalbank. Den større udstedelse af statsobligationer øgede ØMU-

gælden i 2008 med 5,2 pct. af BNP, idet statens passiver øgedes. Det tilsvarende større indestående på statens konto påvirker ikke ØMU-gælden, idet aktiver ikke modregnes i opgørelsen (bortset fra statsobligationer holdt af offentlige delsektorer). En større del af provenuet er derudover anvendt som indskud af hybrid kernekapital i kreditselskaber samt genudlån til Finansiell Stabilitet A/S.

Dertil kommer en omlægning af midlerne i Den Sociale Pensionsfond (DSP), som også påvirker ØMU-gælden opad i et vist omfang. 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. Når DSP øger sin beholdning af realkreditobligationer og samtidig nedbringer beholdningen af statsobligationer, så øges ØMU-gælden teknisk, fordi DSPs beholdning af statsobligationer modregnes i gældsopgørelsen. Siden ændringen af DSPs reglement i 2008 har fonden indtil starten af 2010 købt for knap 46½ mia. kr. realkreditobligationer og tilsvarende nedbragt beholdningen af statsobligationer. Det har isoleret set forøget ØMU-gælden med knap 2¾ pct.-enheder af BNP i 2010.

Tabel 4.8								
Den offentlige ØMU-gæld								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2008-15
Pct. af BNP								
ØMU-gæld (niveau i slutår)	33,4	38,5	41,8	46,2	48,3	48,1	45,0	
Ændring i gældskvoten		5,1	3,3	4,4	2,0	-0,2	-1,0	11,6
Bidrag til ændring i gældskvoten:								
- Stat og kommuners primære saldo		2,5	4,9	3,4	2,2	0,9	-0,8	13,1
- Renteudgifter (netto)		0,5	0,6	0,8	0,9	0,9	0,8	5,4
- Nominel BNP-vækst		1,5	-1,4	-1,5	-2,1	-2,3	-2,3	-10,5
- Finansielle forhold mv. ¹⁾		0,6	-0,8	1,8	1,0	0,3	1,3	3,6

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.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Samlet set forudsættes ØMU-gælden at øges med ca. 11½ pct. af BNP fra 2008 til 2015, jf. tabel 4.8.

Den forudsatte udvikling i stat og kommuners primære saldo bidrager samlet set til en stigning i ØMU-gælden på ca. 13 pct. af BNP fra 2008 til 2015, mens stat og kommuners nettorenteudgifter i samme periode akkumuleret udgør ca. 5½ pct. af BNP, jf. tabel 4.8.

Væksten i nominal BNP bidrager isoleret set til en reduktion af ØMU-gælden på ca. 10½ 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. 3½ pct. af BNP fra 2008 til 2015.

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, *jf. boks 4.5*. For statens vedkommende indgår derfor blandt andet aktiver i form af udlån til de statsgaranterede enheder og statslige aktiebesiddelser⁵. Det er nettogælden, der indgår i opgørelsen af den finanspolitiske holdbarhed⁶.

I 2000 udgjorde den offentlige nettogæld 22½ pct. af BNP. Ved udgangen af 2008 var den offentlige nettogæld vendt til et nettotilgodehavende på ca. 6½ pct. af BNP, *jf. tabel 4.9*. Saldoudviklingen indebærer, at der opbygges en offentlig nettogæld på ca. 9½ pct. af BNP frem mod 2013, hvorefter nettogælden aftager lidt til 8½ pct. af BNP i 2015 i forløbet inkl. konsolidering og reformkrav.

	2000	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015
Pct. af BNP								
ØMU-gæld	51,5	33,4	38,5	41,8	46,2	48,3	48,1	45,0
Offentlig nettogæld ¹⁾	22,5	-6,5	-3,8	1,8	6,0	8,4	9,4	8,5
Nettogæld i stat og kommuner ²⁾	23,6	-6,5	-3,8	1,8	5,9	8,4	9,4	8,5
1)	For perioden 2009-15 beregningsteknisk fremskrevet på baggrund af udviklingen i den samlede offentlige saldo mv.							
2)	For perioden 2009-15 beregningsteknisk fremskrevet på baggrund af udviklingen i stat og kommuners saldo mv.							
Kilde:	Danmarks Statistik og egne beregninger.							

Formuen i de sociale kasser og fonde (dvs. a-kasser og Lønmodtagernes Garanti-fond) udgør tæt på 0 pct. af BNP i årene 2008-09. Det betyder, at der kun er en marginal forskel på nationalregnskabets opgørelse af den samlede offentlige nettogæld og nettogælden i stat og kommuner.

⁵ 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.

⁶ Nettogælden er definitions-mæssigt afstemt med nettofordringserhvervelsen i nationalregnskabet.

Boks 4.5

Beregningstekniske antagelser om de statslige og kommunale finansielle aktiver

Siden finanskrisen eskalerede i efteråret 2008 er de offentlige finansielle aktiver øget fra knap 40 til ca. 50 pct. af BNP, blandt andet i kraft af de tiltag der er taget for at understøtte finansiell stabilitet, jf. figur a. Fremadrettet er der i løbet taget højde for den ventede nedbringelse af en række aktiver, herunder:

- Statens konto i Nationalbanken
- Statslige kapitalindskud i kreditinstitutter
- Genudlån til Finansiell Stabilitet A/S
- Den Sociale Pensionsfonds (DSP) portefølje

Indestændet på statens konto i Nationalbanken forudsættes at aftage fra et højt niveau omkring 10 pct. af BNP til et mere normalt niveau på ca. 3 pct. af BNP i 2015 og derefter. Statens konto forrentes med Nationalbankens diskonto fra 2011 og frem.

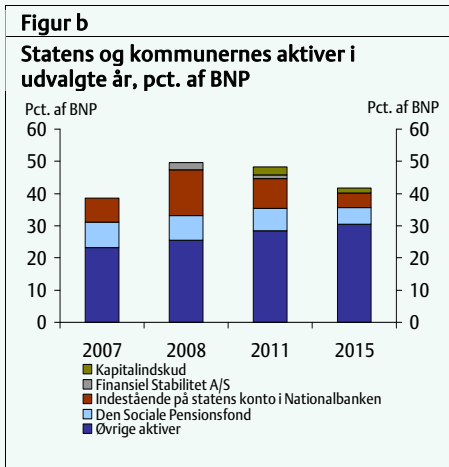
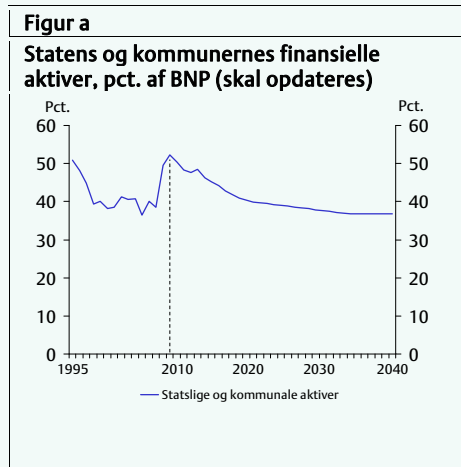
Tilbagebetalingen af det statslige kapitalindskud i pengeinstitutter mv. på 46 mia. kr. er fremskrevet i overensstemmelse med de tilbagebetalingsmekanismer, kapitalindskuddet blev givet under. Det er beregningsteknisk lagt til grund, at ca. 10 mia. kr. af kapitalindskuddet tilbagebetales i 2012, mens de resterende ca. 36 mia. kr. tilbagebetales i 2014.

Finansiell Stabilitet A/S ventes at have tilbagebetalt deres genudlån i løbet af 2013, hvor det sidste genudlån forfalder.

Endelig ventes markedsværdien af DSPs samlede portefølje at være opbrugt i 2034. DSPs beholdning af statsobligationer, som modregnes i ØMU-gældsopgørelsen, ventes at være reduceret til nul i 2028. Tidsforskellen på ca. 6 år kan tilskrives fondens beholdning af andre obligationer, herunder realkreditobligationer. Beholdningen af ikke-statsobligationer modregnes ikke i ØMU-gælden.

De øvrige aktiver – dvs. ud over de fire nævnte – antages beregningsteknisk at udgøre en konstant andel af BNP på sigt.

Reduceret lånebehov i forbindelse med afvikling af aktiver vil isoleret set reducere ØMU-gælden. Nedbringelse af aktiver ændrer imidlertid ikke nettogælden, der indgår i opgørelsen af finanspolitikens holdbarhed.

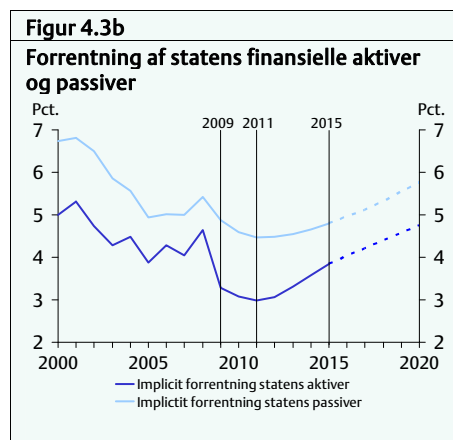
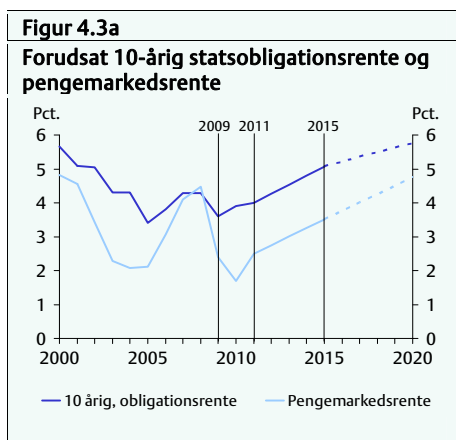


Kilde: ADAM og egne beregninger.

Forudsætninger om forrentningen af statens og kommunernes finansielle aktiver og passiver

I Konvergensprogrammet er forudsat en gradvis normalisering af de aktuelt lave renter i takt med, at konjunkturerne i euroområdet og Danmark normaliseres. Den 10-årige statsobligationsrente stiger i forløbet gradvist fra det lave niveau på 3,6 pct. i 2009 til 4 pct. i 2011 (jf. *Økonomisk Redegørelse*, december 2009) og derefter til godt 5 pct. i 2015, jf. figur 4.3a. De korte pengemarkedsrenter tiltager fra det rekordlave niveau på 1,7 pct. i 2010 til 2,5 pct. i 2011 og derefter gradvist til 3,5 pct. i 2015.

Den offentlige gæld blev i 2009 i gennemsnit forrentet med ca. 4,9 pct. (målt ved den implicitte rente, dvs. rentebetalingerne, som indgår i den offentlige saldo, sat i forhold til de samlede passiver året før). Når den implicitte rente var højere end fx den 10-årige statsobligationsrente (på 3,6 pct. i 2009), skyldes det blandt andet, at en del af den offentlige gæld er optaget tidligere, hvor renterne var højere. Den implicitte rente skønnes i *Økonomisk Redegørelse*, december 2009 at aftage til ca. 4½ pct. i 2011, blandt andet i takt med at en større del af gælden er optaget til lavere rente. Frem mod 2015 forudsættes den implicitte rente gradvist at tiltage igen til ca. 4,8 pct., hvilket er lavere end i årene 2000-08, jf. figur 4.3b.



De offentlige aktiver blev i 2009 forrentet med ca. 3,3 pct., og forrentningen skønnes at aftage til 3 pct. i 2011. Det skal blandt andet ses i lyset af det generelt lave renteniveau, og at staten i forbindelse med finanskrisen har øget sit indeståede på kontoen i Nationalbanken. Frem mod 2015 forudsættes forrentningen af de statslige aktiver at stige til godt 3,8 pct., hvilket er ca. 1 pct.-enhed mindre end forrentningen på passivside. Det er på linje med erfaringerne fra de sidste 15 år, hvor forrentningen af passiverne i gennemsnit har været ca. 1 pct. højere per år end forrentningen af aktiverne, som indgår i opgørelsen af de offentlige finanser. I de sidste 15 år har der endvidere i gennemsnit været positive (netto-)omvurderinger svarende til ca. 1 pct. af aktivernes værdi, således at det samlede afkast (dvs. renter, udbytter og omvurderin-

ger mv.) har været stort set ens på aktiv- og passivside⁷. Det er det samlede afkast (inkl. omvurderinger), der er med til at bestemme udviklingen i nettogælden.

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 og en holdbar udvikling i de offentlige finanser i et langsigtet perspektiv, herunder strukturel balance i 2015, jf. kapitel 2.
- *Udgiftspolitik*: Vækstrammen for de reale udgifter til offentligt forbrug, herunder den beregningstekniske antagelse om nulvækst i 2011-13, afspejler konsolideringskravet for at opfylde målsætningen i 2015-planen om strukturel balance i 2015 og den ventede EU-henstilling. 2015-planen indeholder som nævnt et pejlemærke for de nominelle offentlige forbrugsudgifter på 26½ pct. af konjunkturrenset BNP i 2015.
- *Skattepolitik*: Skattereformen fra *Forårspakke 2.0* er sammen med skattestoppet omdrejningspunktet for skattepolitikken, jf. kapitel 2.

De finanspolitiske målsætninger tager udgangspunkt i nationalregnskabet's opgørelse af de offentlige udgifter og indtægter. Den konkrete udmøntning af finanspolitikken tager afsæt i finansloven og de kommunale og regionale budgetter, der opgøres efter andre regnskabsprincipper, afgrænsninger mv. end nationalregnskabet. 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 og regionale områder. På baggrund heraf udmeldes der udgiftsrammer på de enkelte ministerområder.

⁷ I det beregningstekniske forløb efter 2015 er der forudsat en gradvis tilpasning til det langsigtede afkastniveau på 5,75 pct., som indgår i 2015-planen, jf. *Teknisk baggrundsrapport til 2015-planen, Finansministeriet 2007*. I KP09 er afkastet på aktivsiden opdelt i en forrentning på 4,75 pct. (der indgår i nettorentebetalingerne) og en gennemsnitlig årlig omvurdering på 1 pct. (der ikke indgår i saldoen, men påvirker nettogælden svarende til en merrente på 1 pct.). Dermed er det samlede afkast 5,75 pct. på både aktiv- og passivside i beregningen af holdbarhedsindikatoren (merrealrenten udgør også fortsat ca. 2 pct.). I forhold til KP08-forudsætningerne svækkes den offentlige saldo isoleret set af, at forrentningen af statens aktiver er lavere end af passiverne. Modsat er renteniveauet lavere frem mod 2015 end i KP08. Samlet forøges nettorentudgifterne i 2015 med ca. 0,3 pct. af BNP som følge af de ændrede renteforudsætninger. Den strukturelle saldo i 2015 er imidlertid upåvirket, idet den primære saldo styrkes med ca. 0,3 pct. af BNP, navnlig som følge af at de private renteudgifter stiger mindre, hvilket reducerer skatteværdien af rentefradrag og øger privatforbrug og momsindtægter mv. De omtalte ændringer er også ca. neutrale for den finanspolitiske holdbarhedsindikator.

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, løvbundne 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 under ét. Aftalerne er således 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 skattestoppets rammer og de indgåede aftaler med regeringen, jf. afsnit 4.5.

I forlængelse af de indgåede aftaler vedtager kommuner og regioner deres budgetter for det kommende år i oktober måned. De kommunale og regionale regnskaber foreligger normalt i maj måned efter det pågældende budgetårs udløb.

Regeringen fremsætter forslag til finanslov for det kommende finansår i august⁸. Herefter er finanslovsforslaget genstand for politisk behandling i Folketinget. Der indgås som regel en politisk aftale om finansloven mellem regeringen og et eller flere af Folketingets partier i november, hvorefter finansloven normalt vedtages i december.

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

⁸ Finansåret følger kalenderåret.

løbende budgetoversigter der udarbejdes i maj, august og december. Statsregnskabet foreligger normalt i april, dvs. ca. fire måneder efter det pågældende finansårs udløb.

5. Langsigtet fremskrivning og holdbarhed

5.1 Principper for fremskrivning og virkninger af tilbagetrækningsreformen

Den langsigtede fremskrivning, der ligger til grund for Konvergensprogram 2009, afspejler overordnet uændrede strukturer i økonomien fra 2015 og uændret økonomisk politik, idet der dog samtidigt er indregnet virkninger af visse centrale, besluttede politiske initiativer, som har betydning langt frem i tid (efter 2015). Forløbet indregner således initiativerne i Velfærdsaftalen (herunder navnlig tilbagetrækningsreformen med virkning fra 2019), skattereformen i *Forårspakke 2.0* til 2019, Kvalitetsfonden til 2018 og målsætningerne i energi- og klimastrategierne frem til 2020 og derefter.

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 udgiftsstandarder 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 *per bruger* følger lønudviklingen, og brugergrundlaget følger det beregnede demografiske træk på de offentlige ydelser. De offentlige lønninger vokser i takt med de private lønninger, og det offentlige nettovarekøb er en fast andel af forbrugsudgifterne. Principperne betyder, at antallet af (privat og offentligt) ansatte per bruger af de offentligt finansierede ydelser kan være konstant i fremskrivningen og at den realvækst i det offentlige forbrug, som kan realiseres, vil afhænge af produktivitetsvæksten i den private sektor, *jf. boks 5.1*.
- Satserne for offentlige overførselsindkomster reguleres med lønstigningen i den private sektor, således at kompensationsgraderne overordnet er konstante.
- Erhvervsfrekvenser og befolkningsandele på diverse overførselsordninger opdelt på alder, køn og herkomst er som udgangspunkt konstante, og den samlede (strukturelle) ledighedsprocent er uændret (3,6 pct.). Desuden indregnes et bidrag til beskæftigelsen som følge af øget uddannelsesniveau og for indvandrere også et bidrag som følge af øget gennemsnitlig opholdstid. Hertil kommer 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, som har stor betydning for beskæftigelsen på lang sigt.

- 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.
- Skattestoppets nominalprincip er indregnet til 2019. Herefter er der indregnet uændret skattebelastning. Det vil sige, at skatte- og afgiftssatser i procent fastholdes (i overensstemmelse med skattestoppet), mens punktafgifter mv. i kronebeløb beregningsteknisk antages at stige med prisudviklingen.
- Provenuet fra 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 Agencurs fremskrivning fra 2009.
- 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 2020. Det vedrører navnlig lavere afgiftsprovener som følge af lavere forbrug af afgiftsbelagte fossile brændstoffer.

Boks 5.1
<p>Udgifterne til offentligt forbrug i fremskrivningerne og realvækst i det offentlige forbrug</p> <p>I de lange fremskrivninger er det antaget, at udgifterne til offentligt forbrug "per bruger" følger lønudviklingen mens antallet af "brugere" følger demografien.</p> <p>Det betyder, at udgifterne til offentligt forbrug <i>udgør en konstant andel af BNP</i>, når demografi (og lønknoten) er stabil. I fremskrivningen er det dermed antaget, at den offentlige sektors andel af økonomien fastholdes uændret (ved uændret befolknings sammensætning).</p> <p>Disse antagelser betyder principielt, at den offentlige beskæftigelse kan være konstant fra år til år, samtidig med, at udgiften til offentligt varekøb i den private sektor (netto) kan stige med lønudviklingen (i en situation med stabil demografi).</p> <p>Der er derimod ikke nogle eksplicite antagelser om realvæksten på længere sigt. Det vil helt afhænge af produktivetsvæksten især i den private sektor</p> <p>Hvis der er produktivetsvækst i den private sektor, så vil lønningerne stige mere end priserne, herunder priserne på de varer, som det offentlige køber privat. I den situation vil der være plads til realvækst i de offentlige varekøb (fordi udgifterne til varekøb som nævnt antages at stige med lønningerne). Under standardantagelserne i fremskrivningerne ligger realvæksten i det samlede offentlige forbrug således omkring 0,7 pct. om året (i en situation med stabil demografi), som følge af løbende stigninger i det reale varekøb og en forudsat produktivetsfremgang på ca. 2 pct. (herunder i de erhverv, der producerer varerne til det offentlige).</p> <p>Hvis der derimod ikke er produktivetsvækst i den private sektor, så vil lønningerne imidlertid ikke stige mere end priserne. I den situation vil der ikke være realvækst i det offentlige varekøb – eller i det offentlige forbrug – i fremskrivningerne – men udgifterne til offentligt forbrug udgør fortsat en konstant andel af BNP (ved stabil demografi).</p>

Boks 5.1 (fortsat)**Udgifterne til offentligt forbrug i fremskrivningerne og realvækst i det offentlige forbrug**

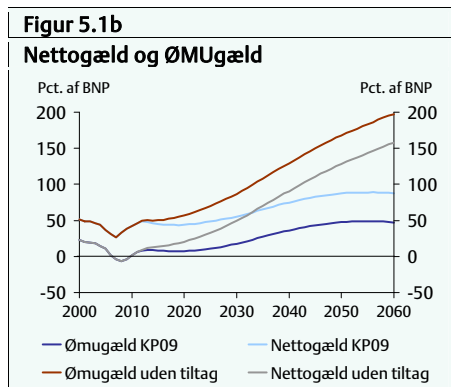
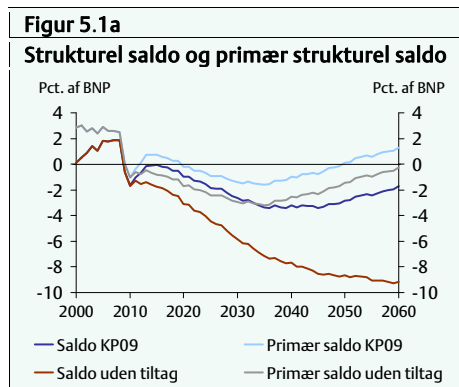
Hvis der alligevel – dvs. på trods af at der i eksemplet ikke er produktivitetsvækst i økonomien - er realvækst i det offentlige varekøb (og uændret offentlig beskæftigelse), så vil de offentlige udgifter stige som andel af BNP – og de offentlige finanser vil blive svækket i forhold til de antagelser, som i øvrigt er lagt til grund i fremskrivningerne.

Nulvækst i det offentlige forbrug (realvækst på nul) betyder, at udgifterne til offentligt forbrug kan stige med lønninger og priser (PL). Det vil sige, at kommunerne, regionerne og staten principielt kan fastholde antallet af beskæftigede (løndelen) og købe samme varer som året før (prisdelen). Hertil kommer, at produktivitetsfremskridt inden for det offentlige kan "blive i sektoren" - dvs. bidrage til øget serviceniveau.

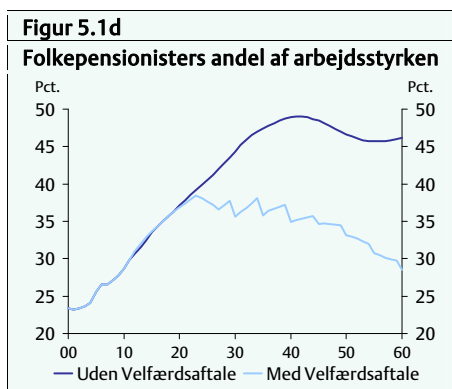
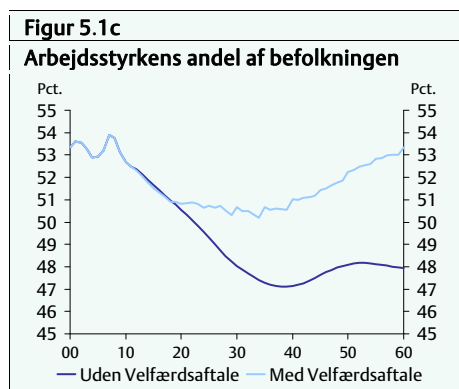
Som nævnt ovenfor vil der være nul-vækst realt med de principper som anvendes i de langsigtede fremskrivninger, hvis der ikke er produktivitetsvækst i økonomien. I de senere år har produktivitetsvæksten i den private sektor været meget svag (endda negativ i 2008-2009 i byerhvervene).

I det forløb, som indregner velfærdsaftalen, konsolidering frem mod 2013 og reformkrav i 2014 og 2015, peger det beregningstekniske forløb på, at der vil være en periode på godt 25 år, hvor den strukturelle saldo vil udvise stigende underskud. De stigende underskud skal ses i lyset af, at der i denne periode vil være relativt store ældreårge og særligt mange pensionister mv. i forhold til arbejdsstyrken, samtidigt med at indtægterne fra Nordsøen falder, jf. figur 5.1a-d.

På længere sigt (efter 2040) ventes en stigning i arbejdsstyrken og mindre ældreårge at bidrage til en periode med strukturelle overskud (ekskl. rentebetalinger), som sikrer, at forløbet er holdbart og gælden stabiliseres. Hvis forudsætningen om konsolidering og reformkrav frem mod 2015 ikke indfris, vil den strukturelle saldo forværres markant (fx til op mod 10 pct. af BNP i 2060 under de beregningstekniske antagelser efter 2015), og gælden vil ikke kunne stabiliseres (finanspolitikken opfylder ikke holdbarhedskravet), jf. figur 5.1a og 5.1b.



Kilde: Danmarks Statistisk og egne beregninger.



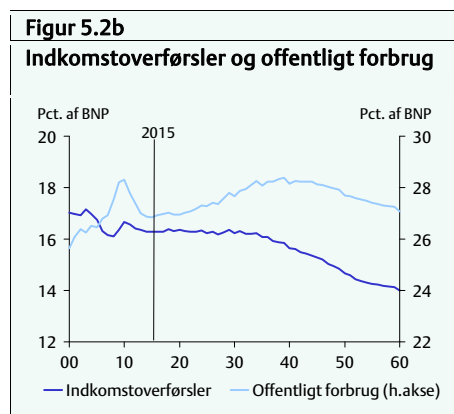
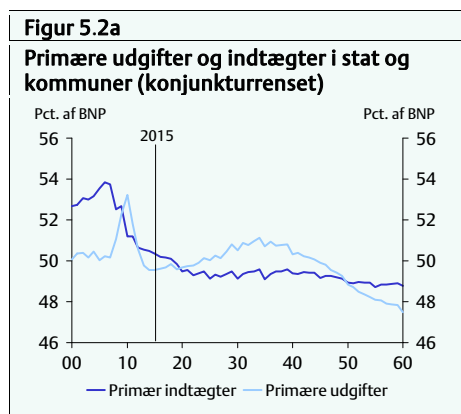
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

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 ældrepleje, stigende skatteprovenu fra udbetalinger fra private pensionsordninger, faldende skatteprovenu fra energiafgifter og faldende indtægter fra Nordsø-aktiviteterne i takt med at olie- og gasreserverne forudsættes udtømt.

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 5.2a.

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 ældreårgangene er størst i forhold de mest erhvervsaktive aldersgrupper, jf. figur 5.2b. 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.

Fremskrivningen af sundhedsudgifterne indregner virkninger af såkaldt ”sund aldring”, og det antages således, at de aldersbetingede sundhedsudgifter reduceres med stigende levetid og bedre sundhedstilstand, jf. *Mod nye mål – Danmark 2015, Teknisk baggrundsrapport til 2015-planen*, december 2007. Navnlig siden årtusindeskiftet er udgifterne på sundhedsområdet steget mere, end de beregningstekniske fremskrivningsprincipper ville tilsige. Hvis den udvikling fortsætter, vil implikationen være, at udgiftsvæksten på andre områder skal reduceres, eller at fremtidige generationer på anden måde finder den nødvendige finansiering.

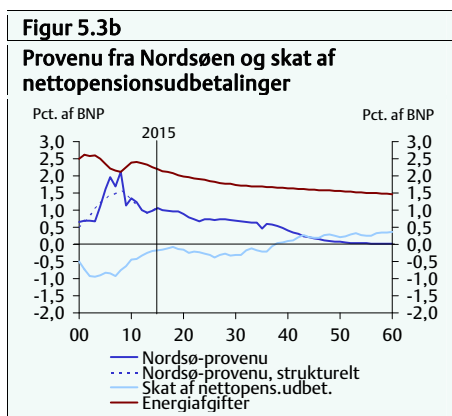
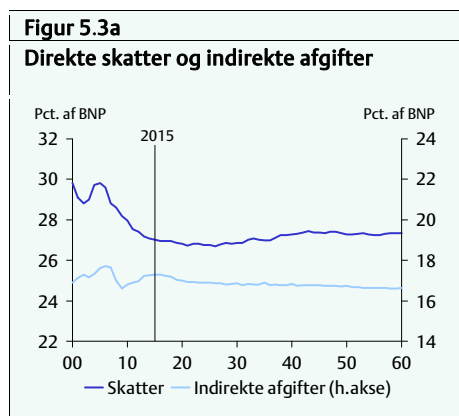


Anm.: Udgifter i figur 5.2a og b er i pct. af konjunkturrenset BNP. Frem til 2015 er der skønsmæssigt korrigeret for konjunkturudsving i udgifter til A-dagpenge mv. Indtægterne i figur 5.2a er korrigeret for midlertidige udsving i Nordsøindtægter og pensionsafkastskat i forhold til de antagne strukturelle niveauer.

Kilde: Danmarks Statistisk og egne beregninger.

Overførselsudgifternes andel af BNP aftager i forløbet i takt med, at tilbagetrækningsreformen i Velfærdsaftalen begynder at få virkning fra 2019, hvor efterlønsalderen og folkepensionsalderen trinvist forhøjes med i alt 2 år (i 2019-22 for efterlønsalderen og 2024-27 for folkepensionsalderen). Dertil kommer, at indekseringen af aldersgrænserne træder i kraft fra 2025 for efterlønsalderen og 2030 for folkepensionsalderen. Aftagende overførselsudgifter afspejler navnlig lavere udgifter til folkepension på sigt, idet forøgelsen af pensionsalderen i takt med restlevetiden for 60-årige sammen med ændringer i befolkningssammensætningen indebærer, at der gradvist bliver færre pensionister i forhold til arbejdsstyrken, og dermed færre udgifter til folkepension i forhold til BNP. Samtidig medfører udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne, at der over tid er en større andel af folkepensionisterne, der har indkomst ved siden af folkepensionen, hvilket isoleret set trækker ned i udgifterne til pensions-tillæg og boligydelse mv.

Provenuet fra direkte skatter (ekskl. selskabsskatter fra kulbrinteskattepligtige selskaber) er relativt konstant i pct. af BNP fra 2015 til omkring 2030 og tiltager gradvist efter 2030, jf. figur 5.3a. Denne stigning i skatternes andel af BNP efter 2030 afspejler navnlig virkningen af stigende (netto-)pensionsudbetalinger i takt med modningen af arbejdsmarkedspensionerne, der kommer til beskatning, jf. figur 5.3b. Nordsøindtægterne aftager i pct. af BNP frem mod 2050, og derefter i takt med at olie- og gasressourcerne udtømmes.



Anm.: De direkte skatter i figur 5.3a omfatter ikke selskabsskatter fra kulbrinteskattepligtige selskaber. Der er vist 3 års glidende gennemsnit på de direkte skatter i figur 5.3a samt nettopensionsudbetalingerne i figur 5.3b.

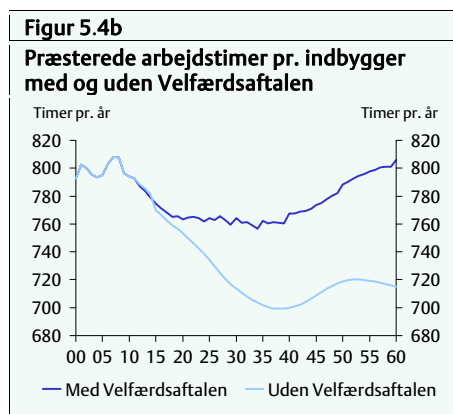
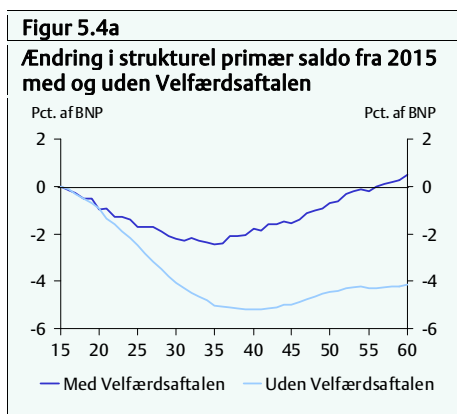
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Provenuet fra indirekte afgifter som andel af BNP stiger frem til 2013 som følge af indfasningen af finansieringselementerne i *Forårspakke 2.0*. Herefter falder provenuet frem mod 2019 blandt andet som følge af Energiaftalens målsætning om reduceret energiforbrug i 2020 og nominalprincippet i skattestoppet. Efter 2020 fortsætter provenuet med at aftage, hvilket blandt andet skyldes aftagende energiforbrug i pct. af BNP samt øget andel af vedvarende energi, der reducerer provenuet fra energiafgifter.

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 5½ pct. af BNP efter 2012, jf. figur 5.4a. Det afspejler primært større pensionsudgifter og lavere beskæftigelse i fravær af Velfærdsaftalen, jf. figur 5.4b. Initiativerne i Velfærdsaftalen – herunder navnlig tilbagetrækningsreformen – styrker den strukturelle saldo med 3½ pct. af BNP i 2040, således at saldoen samlet svækkes med 1¾ pct. af BNP fra 2015-40 og ikke med 5¼ pct. af BNP. Velfærdsaftalen medfører - sammen med blandt andet relativt mindre ældre-årgange - at den primære saldo styrkes i forløbet efter 2035.



Kilde: Egne beregninger.

I forløbet er den seneste befolkningsprognose fra DREAM (*Danmarks fremtidige befolkning, august 2009*) lagt til grund. I forhold til den befolkningsprognose, der blev benyttet i KP08, er befolkningsprognosen stort set uændret for så vidt angår udviklingen i levetid. Stigningen i levetiden i den anvendte prognose er på linje med andre institutioners vurderinger, herunder fx Danmarks Statistik og den prognose, der indgår i EU-kommissionens vurdering af holdbarhed (*The Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union, European Commission, 2009*).

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, samt at stigende levetid også øger udgifterne til sundhed og ældrepleje. 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 således 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 efterløn- 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.

Bilag 1. Tiltag i lyset af det globale tilbageslag

Oversigt over danske initiativer
<p>Finanspolitikken</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finansloven for 2009, der blev vedtaget i december 2008, indebærer en lempelig økonomisk politik, blandt andet i kraft af øgede udgifter til offentligt forbrug og de nedsættelser af beskatningen, der blev aftalt i <i>Lavere skat på arbejde</i> fra 2007. • Aftale om en grøn transportpolitik fra januar 2009, der blandt andet indebærer igangsætning og fremrykning af investeringer og andre tiltag på trafikområdet for 5 mia. kr. i 2009 og 2010. • Aftale om udsættelse af kreditfrister for virksomheder, der indebærer en rentegevinst for virksomheder og et rentetab for staten på 2 mia. kr. i 2009. • Skattereform, som led i aftale om Forårspakke 2.0 fra marts 2009, der er fuldt finansieret og skønnes at medføre øget arbejdsudbud mv. samt styrke finansieringsgrundlaget for de offentlige udgifter på sigt. Skattereformen indføres fra 2010, således at lempelserne træder i kraft fra starten, mens finansieringen indføres mere gradvist. • Mulighed for at hæve SP-opsparing fra 1. juni 2009 til 1. maj 2010. Styrker efterspørgsel og de offentlige finanser på kort sigt. • En renoveringspulje på 1½ mia. kr. til boligforbedringer i helårsbeboelse, herunder energiprojekter. • Løft i de kommunale anlægsrammer i 2009 på 2 mia. kr. ud over det budgetterede. Det indebærer samlet set et kommunalt anlægsniveau på ca. 17½ mia. kr. i 2009 (opgjort i 2009-priser). • Økonomiaftaler med kommuner og regioner for 2010, der blev indgået i juni 2009, og som blandt andet betyder, at regeringen og KL er enige om et yderligere løft af investeringerne i dagtilbud, folkeskoler, på ældreområdet og øvrige kommunale opgaveområder, herunder veje. Der er sikret fuld finansiering til et anlægsniveau på 20 mia. kr. i 2010 (opgjort i 2010-priser). Der er ikke aftalt et loft for investeringerne i 2010. • Finansloven for 2010, der blev vedtaget i december 2009, indebærer i lighed med finansloven for 2009 en mærkbar lempelse af finanspolitikken, som blandt andet omfatter en række nye vækstskabende aktiviteter, herunder investeringer mv. for 5 mia. kr. i 2010-13. Derudover forlænges de lempeligere kredittider for virksomheders indbetaling af A-skat og arbejdsmarkedsbidrag, og det markante investeringsløft i kommunerne i 2010 understøttes af nye lånepuljer på 3 mia. kr. Med afsæt i finansloven skønnes finanspolitikken for 2010 isoleret set at øge den økonomiske aktivitet med 0,8 pct. af BNP. Herudover åbnes for skattefrie udbetalinger af de opsparerede midler på selvpensioneringskonti på i alt 4½ mia. kr., hvilket skønnes at styrke den økonomiske aktivitet med yderligere 0,1 pct. af BNP i 2010. • Samlet set skønnes det, at udbetaling af midler i SP-ordningen og fra selvpensioneringskonti og den ekspansive finanspolitik i 2009 og 2010 i alt bidrager til at øge niveauet for BNP i 2010 med 2¾ pct., og at beskæftigelsen i 2010 kan være i størrelsesordenen ca. 50.000 personer højere end ved neutral finanspolitik. De offentlige investeringer er planlagt at stige med 30 pct. i 2009 og 2010 under ét.

Oversigt over danske initiativer (fortsat)
<p>Pengepolitik: fastkurspolitikken mv.</p> <p>De pengepolitiske renter. Den pengepolitiske rente i Danmark (Nationalbankens udlånsrente) er reduceret til 1,05 pct. og har dermed aldrig været lavere. Det understøtter blandt andet boligmarkedet og reducerer pengeinstitutternes finansieringsomkostninger. Da den finansielle uro var på sit højeste, steg rentespændet til euroområdet til 1,75 pct., men siden er rentespændet bragt ned til 0,05 pct.-enheder. Det er ca. det samme som før krisen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valutarenserven er forøget kraftigt, og det er med til at understøtte fastkurspolitikken. • 30-årigt lån. I efteråret udstedte staten statsobligationer med 30-årig løbetid for ca. 90 mia. kr. Det 30-årige papir er et godt afdækningsinstrument for pensionssektorens pensionsforpligtelser. Det har styrket valutarenserven i det omfang, at hidtidige afdækningsinstrumenter har påvirket pensionssektorens valutaposition. • Den Sociale Pensionsfonds reglement blev ændret i november 2008, således at en større andel af fondens midler kan investeres i andre papirer end statsobligationer, herunder realkreditobligationer. Fonden forventer i december 2009 at købe korte realkreditobligationer for ca. 44 mia. kr. for at afdække den statslige renterisiko vedrørende finansiering af almene boliger. <p>Danske initiativer i forhold til de finansielle markeder</p> <p>Garantier og kapitalindskud mv.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bankpakke. Lov om finansiell stabilitet (oktober 2008) stiller en statsgaranti for simple kreditorer i banker (indskud og lån til andre banker mv.) til 30. september 2010 og opretter et afviklingsselskab, Finansiell Stabilitet A/S, der tager hånd om nødlidende pengeinstitutter, så indskydere og øvrige simple kreditorer ikke risikerer at lide tab. Pengeinstitutter i Det Private Beredskab betaler en garantiprovision på 15 mia. kr. i alt i 2009 og 2010 og skal derudover dække de første tab op til 10 mia. kr. Ved tab over 10 mia. kr. dækkes yderligere tab først af den betalte garantiprovision og derefter af Det Private Beredskab med indtil 10 mia. kr. Tab over 35 mia. kr. dækkes af staten. Der er efterfølgende (kreditpakken) lavet en individuel 3-årig overgangsordning for statsgarantien, hvorved der sikres en gradvis udfasning. Samtidig tilbydes ordningen til realkreditinstitutter i forbindelse med deres supplerende sikkerhedsstillelse på særligt dækkede obligationer. • Kreditpakke. Aftalen fra januar i år betyder (udover det ovenfor nævnte), at staten tilbyder penge- og realkreditinstitutterne statslige kapitalindskud med det formål at skabe luft i udlånspolitikken til at modvirke en kredittlemme. Der er tale om såkaldt hybridkernekapital, der skal forrentes og tilbagebetales. Pengeinstitutterne har under nogle betingelser adgang til at konvertere indskuddet til aktiekapital. Renten på de statslige kapitalindskud er fastsat individuelt for hvert penge- og realkreditinstitut på baggrund af kriterier, der afspejler risikoen ved at yde lånet. • Pensionsaftale. I oktober 2008 blev der indgået en aftale, som havde til formål at sikre, at forsikrings- og pensionssektorerne ikke blev tvunget til at sælge ud af blandt andet aktier og danske realkreditobligationer. Et stort frasalg af lange realkreditobligationer kunne have medført yderligere kursfald på grund af den lave markedslivlighed og ville kunne få alvorlige konsekvenser for pensionskassernes soliditet. Rent teknisk indebar aftalen ændringer i den metode, der anvendes ved opgørelsen af pensionssektorerne passiver.

Oversigt over danske initiativer (fortsat)
<p>Likviditetsstøtte</p> <ul style="list-style-type: none"> Nationalbankens likviditetsstøtte. Nationalbanken har navnlig siden sommeren 2008 udvidet og lempet pengeinstitutternes adgang til lån/likviditet i Nationalbanken, blandt andet ved at give mulighed for at belåne nye, særlige låneobligationer på ugentlig basis. Der er også givet adgang til at låne på baggrund af overskydende lovmæssig solvens samt visse værdipapirtyper. I samarbejde med ECB og The Federal Reserve har Nationalbanken etableret en gensidig valutaaftale (swap-aftale) for at øge euro- og dollarlikviditeten på markederne. Nationalbankens balance er øget ret markant. Forbedret likviditet i virksomhederne. I februar i år blev virksomhedernes kredittider for moms, A-skat og arbejdsmarkedsbidrag forlænget. I alt blev betalinger for ca. 65 mia. kr. udskudt. I maj er det besluttet også at forlænge kredittiderne resten af året. Det sker ved at indføre en lempelig overgang til de normale kredittider, således at de udskudte betalinger først afvikles i løbet af efteråret. Eksportlån. Der er i forbindelse med Kreditpakken stillet 20 mia. kr. til rådighed til finansiering af eksportlån i regi af Eksport Kredit Fonden, og Eksport Kredit Fonden har fået mulighed for at genforsikre eksportforretninger med korte løbetider. Med Erhvervspakken kan Eksport Kredit Fonden desuden yde kautitioner for danske eksportvirksomheders drifts- og oparbejdningskredit inden for en ramme af 2 mia. kr. Andre initiativer med likviditetsvirkning. Adgang til SP-opsparing (og skattelempelser) giver husholdningerne adgang til mere likviditet. SP-opsparingen udgør op mod 50 mia. kr. De resterende SP-midler udbetales i løbet af 2010. Erhvervspakke. For at forbedre finansieringsmulighederne mv. for især små og mellemstore virksomheder er kautionsrammen for Vækstfondens vækstkaution forøget til 1,5 mia. kr., og staten stiller gennem Vækstfonden 0,5 mia. kr. til rådighed for en "funds of funds", dvs. en fond, der kan investere i private venturefonde. Desuden er den kollektive eksportfremme styrket med forøgede bevillinger på i alt 54 mio. kr. i 2009 og 2010, og der er afsat 50 mio. kr. til øget samarbejde mellem den offentlige og den private sektor om markedsudvikling af velfærdsløsninger. <p>Dansk assistance til de mest udfordrede økonomier</p> <ul style="list-style-type: none"> Lån til Island. Med henblik på at bidrage til Islands økonomiske genopbygning har Danmark, Sverige, Norge og Finland givet koordineret tilsagn om at ville stille i alt 2,5 mia. USD til rådighed i form af mellemfristede lån i tillæg til lån fra IMF. De nordiske lån er blandt andet betinget af, at Island specificerer en mellemfristet finanspolitisk konsolideringsplan. Danmarks bidrag ventes at udgøre 3,7 mia. kr. Lån til Letland. Letland har i samarbejde med IMF udarbejdet et program for stabilisering af økonomien. Afledt af IMF-programmet har Danmark, Sverige, Norge og Finland givet koordineret tilsagn om at ville stille i alt 2,55 mia. USD (ca. 1,9 mia. euro) til rådighed i form af mellemfristede lån. Danmarks andel svarer til 3 mia. kr. Udvidelse af IMF's resurser. EU's stats- og regeringschefer nåede den 17. september 2009 til enighed om, at EU-landene skal bidrage til udvidelsen af IMF's resurser med op mod 125 mia. euro, svarende til ca. 930 mia. kr., hvoraf der bidrages med 75 mia. euro kort sigt i form af bilaterale låneaftaler mellem medlemslandene og IMF. Danmarks bidragsandel af de 125 mia. euro, som på sigt ventes stillet til rådighed via en udvidelse af New Arrangements to Borrow (NAB), er på ca. 24 mia. kr., hvoraf de 14½ mia. kr. allerede er stillet til rådighed i form af en låneaftale mellem Nationalbanken og IMF.

Oversigt over danske initiativer (fortsat)

- **Lån til IMF's PRGT-fond til lavindkomstlande.** Danmark har givet tilsagn om låneresurser for 200 mio. SDR, svarende til ca. 1,7 mia. kr., til finansiering af IMF's særlige lavtforrentede udlån til lavindkomstlande med betalingsbalanceproblemer. Lavindkomstlandene er hårdt ramt af den økonomiske krise, og efterspørgslen efter lavtforrentede lån fra IMF er derfor steget betydeligt. Lånet fra Danmark ydes af Nationalbanken på baggrund af en statsgaranti.

Finansiell regulering og tilsyn

- **Reguleringen af den finansielle sektor.** Der arbejdes på at styrke både reglerne for pengeinstitutterne og andre systemiske aktører og tilsynet med de finansielle markeder både på nationalt, europæisk og globalt plan. Danmark arbejder for at påvirke de konkrete initiativer forud for vedtagelsen, blandt andet offentliggjorde regeringen i november 2009 et "Dansk indspil om åbenhed og ansvarlighed på kapitalmarkederne i EU". Der skal ske en styrkelse af pengeinstitutternes kapitalgrundlag, og ved siden af det europæiske arbejde med at se på kreditinstitutternes regnskabs- og kapitaldækningsregler skal der derfor ses på hvilke nationale muligheder, der er for at øge institutternes kapitalpolstring.
- **Offentliggørelse af solvensbehov.** Danmark har indført regler om, at penge- og realkreditinstitutter fremover skal offentliggøre deres individuelle solvensbehov.
- **Styrket tilsyn.** Der er med Bankpakke I og Kreditpakken sket en styrkelse af tilsynet med penge- og realkreditinstitutterne. Fremover skal Finanstilsynet gennemgå solvensbehovet i alle kreditinstitutter på nær de mindste. Der arbejdes endvidere med at sikre et mere effektivt tilsyn ved at sikre tilsynet bedre redskaber og stærkere indgrebsmuligheder. Det gælder blandt andet muligheden for at offentliggøre Finanstilsynets risikoplysninger til penge- og realkreditinstitutterne. Tilsynet vil i fremtiden i højere grad have fokus på, om penge- og kreditinstitutterne driver deres forretning efter en holdbar forretningsmodel. På europæisk plan arbejdes der på etablering af et fælles europæisk tilsyn, der skal overvåge de finansielle markeder og rådgive om systematiske risici i den finansielle sektor.

Bilag 2. Alternative scenarier og følsomhedsanalyse

A2.1 Konjunkturmæssige risici

Der er stor usikkerhed om den realøkonomiske udvikling fremadrettet, herunder både om konjunkturudsigterne de nærmeste år og mere grundlæggende om tilbageslaget i forbindelse med finanskrisen medfører en varig reduktion i velstanden (potentielt BNP) og muligvis beskæftigelsen i forhold til forventningerne i tidligere års konvergensprogrammer.

Omfanget af den mellemfristede konsolideringsopgave kan påvirkes af den samfundsøkonomiske udvikling som illustreret i to alternative scenarier, jf. kapitel 1.

- 1) Et *positivt* forløb, hvor der sker en hurtig tilbagevenden til en normal konjunktursituation i verdensøkonomien fra 2010 til 2013, blandt andet drevet af den lempelige penge- og finanspolitik og at kreditforholdene samt efterspørgslen hurtigt normaliseres.
- 2) Et *negativt* scenarie, hvor den igangværende fremgang ebber ud i en periode, og hvor vækst og beskæftigelsesmulighederne varigt svækkes i kølvandet på finanskrisen.

I det *positive* forløb styrkes finanserne på kort sigt af den kraftigere fremgang i privatforbrug og BNP, ligesom indtægterne fra Nordsø-aktiviteterne og pensionsafkastskatten er høje. Den faktiske offentlige saldo forbedres hurtigt og er positiv i 2014-15. ØMU-gælden aftager i pct. af BNP fra 2012 til 2015 med ca. 6 pct.-enheder.

I det positive scenarie reduceres underskuddet på de offentlige finanser til under 3 pct. af BNP allerede i 2012, og forløbet vil dermed indebære, at der i 2013 kan træffes beslutning om, at Danmark ikke længere har uforholdsmæssigt stort underskud under EDP-proceduren – ét år tidligere end i KP09-forløbet. Det positive scenarie indregner, at den samlede henstilling om effektive konsolideringstiltag i 2011-13 efterleveres.

I det *negative* forløb, hvor konjunktursvækkelsen trækker ud, og beskæftigelsen er varigt lavere end lagt til grund – fx hvis strukturerne på arbejdsmarkedet svækkes, eller den strukturelle ledighed er højere end beregnet – øges udfordringerne med at sikre holdbare offentlige finanser mærkbart. Det faktiske underskud øges i 2015 med godt 1,6 pct. af BNP, og ØMU-gælden er isoleret set knap 8 pct. af BNP højere end grundforløbet.

Forløbet understreger, at de fremadrettede udsigter for den strukturelle beskæftigelse har central betydning for, om udfordringerne oven på krisen er øget mere end lagt til

grund i konvergensprogrammet. Det er således en afgørende forudsætning for Konvergensprogrammet, at strukturerne på arbejdsmarkedet ikke svækkes.

Tabel A2.1						
Alternative forløb: Positivt og negativt scenarie						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
KP09-forløb						
Real BNP-vækst	1,3	1,6	2,0	2,3	2,6	2,6
Ledighed pct. af arbejdsstyrken	5,3	5,3	4,9	4,3	3,9	3,6
Offentlig saldo, pct. af BNP	-5,5	-4,2	-3,2	-1,9	-0,8	0,0
ØMU-gæld, pct. af BNP	41,8	46,2	48,3	48,1	46,1	45,0
Positivt forløb						
Real BNP-vækst	1,8	1,9	2,2	2,0	2,0	2,2
Ledighed pct. af arbejdsstyrken	5,1	4,9	4,2	3,6	3,6	3,6
Offentlig saldo, pct. af BNP	-5,1	-3,5	-2,1	-0,4	0,5	1,1
ØMU-gæld, pct. af BNP	41,3	44,9	45,8	44,3	41,1	39,2
Negativt forløb						
Real BNP-vækst	0,6	0,9	1,2	2,2	2,8	2,4
Ledighed pct. af arbejdsstyrken	5,7	6,2	6,4	6,0	5,7	5,3
Offentlig saldo, pct. af BNP	-5,8	-5,0	-4,5	-3,5	-2,4	-1,6
ØMU-gæld, pct. af BNP	42,5	48,0	51,8	53,2	52,2	52,6

Kilde: Egne beregninger på ADAM.

I det negative scenarie kommer underskuddet på de offentlige finanser først under 3 pct. af BNP i 2014, og forløbet vil dermed indebære, at der tidligst i 2015 kan træffes beslutning om, at Danmark igen opfylder euro-konvergenskriteriet og Stabilitets- og Vækstpaktens regler om sunde offentlige finanser. Det negative scenarie forudsætter ligeledes, at den samlede henstilling om effektive konsolideringstiltag i 2011-13 efterleves, selv om vækstforløbet er svagere end lagt til grund i KP09-forløbet.

A2.2 Følsomhed over for ændringer i udlandsvækst, rente mv.

Eksterne forudsætninger

Den fremskrivning, der ligger til grund for KP09, er baseret på den senest offentliggjorte konjunkturvurdering i *Økonomisk Redegørelse*, december 2009 med nogle få afvigelser. De væsentligste afvigelser fra decemberredegørelsen er, at væksten i det offentlige forbrug er 0 i stedet for 1 pct. i 2011, hvor lagerbidraget også er ændret fra 0,1 til 0,3 pct.-enheder. Forudsætningerne vedrørende den internationale økonomi tager blandt andet udgangspunkt i OECD's efterårsprognose. Udlandsforudsætningerne (jf. bilagstabel 8) ligger forholdsvist tæt op ad Kommissionens efterårsprognose og de fælles eksterne forudsætninger, som medlemslandene (navnlig euro- og ERM II-lande) som udgangspunkt bør lægge til grund for stabilitets- og konvergensprogrammer.

Kommissionens efterårsprognose og de fælles eksterne forudsætninger afviger fra de anvendte forudsætninger i KP09 på navnlig følgende områder, *jf. også tabel A2.2a*.

- BNP-væksten hos aftagere af dansk eksport er lidt mere dæmpet, således at eksportmarkedsvæksten for industrivarer er henholdsvis 0,3, 0,7 og 1,3 pct.-enheder lavere i 2009, 2010 og 2011 end i decembervurderingen.
- Råolieprisen forudsættes at udgøre 61,3, 76,5 og 80,5 USD per tønde i henholdsvis 2009, 2010 og 2011 mod henholdsvis 61,9, 80,3 og 84,5 USD per tønde i decemberredegørelsen.
- Den korte rente er henholdsvis 0,2 og 0,5 pct.-enheder højere i 2010 og 2011 end i decemberredegørelsen. Den lange rente er henholdsvis 0,1, 0,2 og 0,1 pct.-enhed lavere i 2009, 2010 og 2011 sammenlignet med decemberredegørelsen.

Tabel A2.2a						
Eksterne forudsætninger						
	2009		2010		2011	
	ØR dec.	Baseret på EU's efterårsprognose	ØR dec.	Baseret på EU's efterårsprognose	ØR dec.	Baseret på EU's efterårsprognose
Eksportmarkedsvækst ¹⁾	-10,9	-11,2	3,6	2,9	6,1	4,8
Råoliepris, USD pr. tønde	61,9	61,3	80,3	76,5	84,5	80,5
Korte renter, pct.-enheder ²⁾	1,3	1,3	1,3	1,5	2,0	2,5
Lange renter, pct.-enheder ²⁾	3,3	3,2	3,7	3,5	3,9	3,8

1) Eksportmarkedsvæksten for industrivarer, realvækstraten i pct.
 2) Udover en ændring i de korte og lange europæiske renter, som tabellens tal refererer til, er niveauet for de tilsvarende danske renter korrigeret, så spændet for euroområdet er uændret i forhold til det forudsatte i *Økonomisk Redegørelse*, december 2009. Herudover er den gennemsnitlige danske obligationsrente genberegnet med samme vægte som i decemberredegørelsen, men med de reviderede danske rentesatser.

En modelberegning, der indregner de fælles eksterne forudsætninger, indebærer alt andet lige, at BNP-væksten i forhold til decembervurderingen reduceres fra 1,3 til 1,2 pct. i 2010 og fra 1,6 til 1,3 pct. i 2011, *jf. tabel A2.2b*.¹

For 2010 kan den lavere BNP-vækst primært henregnes til nedjusteringen af eksportmarkedsvæksten og desuden højere korte renter, hvis negative effekter mere end opvejer den marginale positive effekt fra en lavere oliepris. For 2011 er det negative bidrag fra nedjusteringen af eksportmarkedsvæksten og de højere korte renter endnu større.

¹ I 2009 er BNP-væksten omtrent uændret, og reduktionen fra -4,3 til -4,4 pct. skyldes afrunding.

Ledigheden i pct. af arbejdsstyrken øges i alle år som følge af det beregnede lavere aktivitetsniveau. Den offentlige saldo for 2009 og 2010 er uændret, men forværres i 2011 i forhold til decembervurderingen.

Samlet giver forskellene i eksterne forudsætninger således kun anledning til marginale forskydninger i BNP-vækst, offentlige finanser mv.

Tabel A2.2b				
Alternative forløb: Udlandsvækst og renteforudsætninger				
	2009	2010	2011	2012
KP09-forløb				
Real BNP-vækst	-4,3	1,3	1,6	2,0
Ledighed pct. af arbejdsstyrken	3,4	5,3	5,3	4,9
Offentlig saldo, pct. af BNP	-3,0	-5,5	-4,2	-3,0
ØMU-gæld, pct. af BNP	38,5	41,8	46,2	48,1
EU's udlandsforudsætninger				
Real BNP-vækst	-4,4	1,2	1,3	-
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	3,5	5,4	5,5	-
Offentlig saldo, pct. af BNP	-3,0	-5,5	-4,4	-
ØMU-gæld, pct. af BNP	38,5	41,9	46,7	-
Højere renter (udenlandske og indenlandske)				
Real BNP-vækst	-	0,9	0,6	1,4
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	-	5,5	6,0	6,0
Offentlig saldo, pct. af BNP	-	-6,4	-5,3	-4,2
ØMU-gæld, pct. af BNP	-	42,7	48,2	51,3

Kilde: Egne beregninger på ADAM.

De offentlige finansers rentefølsomhed

Renteudviklingen er særligt usikker. For eksempel er der usikkerhed om, hvorvidt og hvornår de store offentlige underskud både herhjemme og i udlandet slår igennem på renten. En stigning i det offentlige underskud vil sandsynligvis påvirke renten forskelligt i en situation, hvor der i udgangspunktet er sunde offentlige finanser sammenlignet med en situation, hvor mange lande på samme tid har meget store underskud, jf. boks 1.5 i kapitel 1.

De offentlige finansers rentefølsomhed er illustreret i *tabel A2.2b* med et forløb, hvor de uden- og indenlandske renter permanent øges med 1 pct.-enhed langs hele rentekurven i forhold til KP09-forløbet.

Den indenlandske aktivitet sænkes, og den offentlige saldo reduceres med 0,9 pct. af BNP i 2010 og med 1,1 og 1,2 pct. af BNP i henholdsvis 2011 og 2012. De offentlige finansers kortsigtede rentefølsomhed er dermed ret betydelig.

Den væsentligste årsag til forværringen af den offentlige saldo i 2010 og 2011 er, at rentestigningen fra 2009 til 2010 vil reducere indtægterne fra pensionsafkastskatten.² Det skyldes, at rentestigningen vil føre til betydelige kurstab på de skattepligtige pensionselskabers obligationsbeholdning, hvormed skattegrundlaget for pensionsafkastskatten reduceres betragteligt. Der er i konjunkturvurderingen fra december skønnet et provenu fra pensionsafkastskatten på 0,7 pct. af BNP i 2010, som helt kan falde bort, hvis renteniveauet øges med 1 pct.-enhed. I 2011 vurderes de offentlige indtægter fra pensionsafkastskatten at blive ca. 0,2 pct. af BNP lavere, idet rentestigningen indebærer, at der vil blive fremført negativ skat til 2011.

Herudover reducerer rentestigningen den økonomiske aktivitet både i ind- og udland, og ledigheden øges. Det forringer den offentlige saldo via de automatiske stabilisatorer.

Rentestigningens direkte virkning på de offentlige nettorentebetalinger er forholdsvis beskeden i årene 2010-12. Det skal blandt andet ses i lyset af, at den offentlige gæld er af moderat størrelsesorden, at rentestigninger kun slår gradvist igennem på den udestående obligationsgæld, og at det offentlige også har renteindtægter.

A2.3 Påvirkning af offentlige finanser ved ændringer i potentielt BNP

I KP09 er det lagt til grund, at niveauet for potentielt BNP er ca. 2 pct. lavere end i KP08 på baggrund af den globale krise. Nedjusteringen af den skønnede potentielle vækst med gennemsnitligt 1 pct.-enhed om året i 2009 og 2010 afspejler en reduktion i arbejdsproduktiviteten (produktionen pr. beskæftiget), der følger af fald i indsatsen af kapital pr. beskæftiget samt lav vækst i totalfaktorproduktiviteten. Skønnet for den strukturelle ledighed er kun justeret en anelse op siden KP08 (med godt 0,1 pct.-enhed på baggrund af skønnet i *Økonomisk Redegørelse*, december 2009).

Det lavere potentielle BNP kan i første omgang være en konsekvens af, at virksomhedernes investeringer er reduceret, og indsatsen fra en del kapital (maskiner, bygninger osv.) er gået tabt eller mindsket i forbindelse med virksomhedslukninger og sektorforskydninger i efterspørgslen under krisen. Samtidig er det sandsynligt, at risikopræmierne på nogle års sigt vil være højere og kreditadgangen mindre lempelig end i årene før finanskrisen. Efterhånden som pengepolitikken normaliseres, kan det bidrage til, at virksomhedernes finansieringsomkostninger kan være højere end før krisen. Dertil kommer, at store offentlige budgetunderskud kan lægge opadgående pres på renterne og dermed på finansieringsomkostningerne for virksomhederne.

Det betyder, at den samlede indsats af kapital pr. medarbejder, dvs. maskiner og bygninger mv., på mellemløbet sigt kan være mindre end ellers, og det dæmper produktiviteten og dermed også realindkomsterne. Yderligere tyder erfaringer fra tidlige-

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

re finansielle kriser ifølge IMF mfl. på, at der kan være en betydelig permanent reduktion i niveauet for potentielt BNP³.

Nedjusteringen af potentielt BNP er nogenlunde på linje med andre institutioners skøn. Således har EU, OECD, IMF og nationale myndigheder i de fleste lande også nedjusteret deres skøn for potentielt output, i de fleste tilfælde med 2 pct. eller mere⁴. Beregninger foretaget af EU-kommissionen peger på, at potentielt BNP kan være 3 pct. lavere end i fravær af den globale krise, mens positive og negative scenarier peger på et fald på henholdsvis ½ og 4½ pct. Tilsvarende skønner OECD, at krisen har reduceret gennemsnitligt potentielt output med 3½ pct. for OECD-landene. For Danmark har EU reduceret skønnet potentielt output med ca. 4 pct. i 2010 siden efteråret 2008, mens OECD i samme periode har reduceret potentielt output med knap 1 pct. Yderligere tyder erfaringer fra tidligere finansielle kriser ifølge IMF mfl. på, at der kan være en betydelig permanent reduktion i niveauet for potentielt BNP⁵.

Der er således, særligt i den nuværende situation, usikkerhed om skønnet for potentielt BNP. For at belyse virkningen på de offentlige finanser af ændringen i potentielt BNP, er der i dette bilag foretaget beregninger, der viser effekten af to alternative forløb, hvor potentielt BNP i 2015 er henholdsvis uændret i forhold til KP08 (højvækstscenarie) eller reduceret med 4 pct. af BNP i 2015 (lavvækstscenarie).

Forløbene illustrerer virkningerne på holdbarhedsindikatoren og det offentlige forbrugs andel af BNP såfremt den planlagte realvækst i det offentlige forbrug ikke tilpasses mulige ændringer i potentielt BNP. Uændret realvækst i det offentlige forbrug betyder som udgangspunkt, at det offentliges køb af varer og tjenester fra det private ikke tilpasses ændringer i potentielt BNP. Dermed falder (stiger) varekøbets andel af BNP med ca. 0,2 pct. i høj(lav)vækstscenariet både i 2015 og på sigt. Samlet set falder (stiger) det offentlige forbrugs andel af BNP dermed med ca. 0,2 pct. af BNP i høj(lav)vækstscenariet. Desuden antages det, at de private lønninger følger udviklingen i produktiviteten således at løkvoten i den private sektor er uændret. De offentlige lønninger antages at vokse i takt med de private lønninger og dermed er den offentlige lønsum uændret som andel af BNP i de to scenarier⁶.

³ *World Economic Outlook October 2009: Sustaining the Recovery*, IMF.

⁴ *OECD Economic outlook No. 84 og 86*, OECD, *European Economic Forecast, efterår 2008 og 2009*, European Commission.

⁵ *World Economic Outlook October 2009: Sustaining the Recovery*, IMF.

⁶ I højvækstscenariet er det lagt til grund, at produktiviteten i den private sektor vokser med 2½ pct. i forhold til grundforløbet, hvilket øger den samlede produktivitet i økonomien, og dermed realt BNP, med 2 pct. De private lønninger (og dermed de offentlige lønninger) øges med 2½ pct. i takt med produktiviteten i den private sektor. Samlet set er den offentlige lønsums andel af BNP uændret, fordi nominelt BNP også vokser med ca. 2½ pct. som følge af en stigning på 2 pct. i realt BNP samt ½ pct. stigning på baggrund af højere offentlige lønninger. Endvidere er det lagt til grund, at satser for overførselsindkomster stiger i takt med de private lønninger. Lavvækstscenariet er beregnet på tilsvarende vis, blot med modsat fortegn. Den langsigtede produktivitetsvækst er forudsat uændret sammenlignet med KP08.

Tabel A2.3
Ændringer i offentlige finanser ved ændret produktivitet sammenlignet med KP09

Pct. af BNP	2015	Varigt (HBI-virkning)
2 pct. højere produktivitet og potentiel BNP end i KP09-forløbet		
Offentligt forbrug	-0,2	-0,2
- heraf varekøb	-0,2	-0,2
- heraf lønsum	0,0	0,0
Andet		0,05
Samlet saldo/holdbarhedseffekt (ved uændrede olie- og aktivpriser mv.)	0,2 ¹⁾	0,15
2 pct. lavere produktivitet og potentiel BNP end i KP09-forløbet		
Offentligt forbrug	0,2	0,2
- heraf varekøb	0,2	0,2
- heraf lønsum	0,0	0,0
Andet		-0,05
Samlet saldo/holdbarhedseffekt (ved uændrede olie- og aktivpriser mv.)	-0,2 ¹⁾	-0,15

1) Virkning på strukturel primær saldo i 2015.
Kilde: Egne beregninger på ADAM.

Samlet set forbedres (forværres) den finanspolitiske holdbarhed (HBI) med 0,15 pct. af BNP i høj(lav)vækstscenariet. HBI-effekten er lidt mindre end den umiddelbare effekt fra det offentlige varekøb. Det skyldes, at en række provenuer (Nordsøindtægter, pensionsbeskatning, ejendomsværdiskatter mv.) antages uændrede i forløbene. Hvis virkningerne på potentielt BNP også antages at påvirke olie- og aktivpriser mv., så kan holdbarhedsvirkningen svare til 0,2.

I *Finansredegørelse 2004 (FR04)* er der foretaget beregninger af, hvorledes ændret produktivitetsvækst påvirker de offentlige finanser. Beregningerne i *FR04* viser, at højere produktivitetsvækst⁷ er omtrent neutral for den finanspolitiske holdbarhed, hvilket afviger fra resultaterne i dette bilag. Forskellen skyldes antagelsen om, hvorvidt den ændrede produktivitetsvækst slår igennem på realvæksten i det offentlige forbrug (via varekøbet fra den private sektor). I *FR04* er det antaget, at ændringen først sker efter planlægningshorisontens udløb, og dermed er det beregningsteknisk lagt til grund, at realvæksten i det offentlige forbrug ændres i takt med ændringen i produktivitetsvæksten, således at det offentlige forbrug er uændret som andel af BNP. I dette bilag ændres produktivitetsvæksten indenfor planlægningshorisonten (dvs. frem mod 2015⁸), hvor realvæksten i det offentlige forbrug i fravær af nye beslutninger ikke påvirkes af ændringer i produktiviteten. Dermed falder det offentlige forbrugs andel af

⁷ Med uændret merrealrente, dvs. den nominelle rente øges tilsvarende.

⁸ Produktivitetsvæksten er uændret efter 2015.

BNP ved højere produktivitetsvækst, hvilket giver en forbedring af den finanspolitiske holdbarhed, og modsat ved lavere produktivitetsvækst.

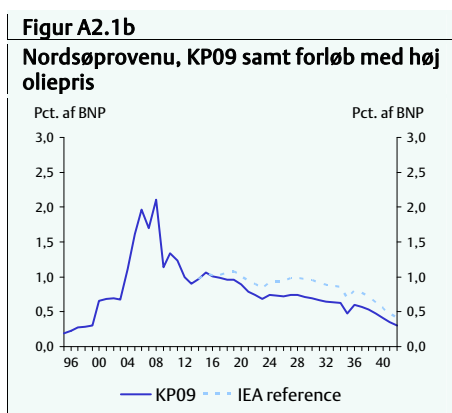
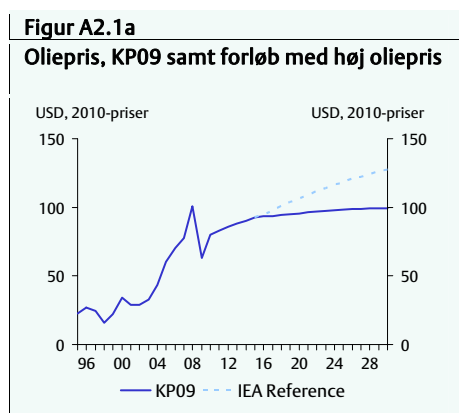
A2.4 Forløb med høj oliepris – langsigtede virkninger

Det Internationale Energiagentur (IEA) har i deres seneste *World Energy Outlook* fra november 2009 udarbejdet 2 scenarier. I et referencescenarie opridser IEA et forløb, der beskriver, hvordan energimarkederne forventes at udvikle sig, hvis den eksisterende energipolitik ikke ændres. I et alternativt scenarie beskrives IEA's vurdering af energimarkederne i en situation, hvor den langsigtede koncentration af klimagasser i atmosfæren ikke overstiger 450 ppmv. CO₂ ækvivalent – et mål som forbindes med en global temperaturstigning på cirka 2 grader. I det alternative scenarie er den globale efterspørgsel efter olie lavere, hvilket giver en lavere oliepris i forhold til referencescenariet.

I det centrale KP09-forløb er det alternative scenarie lagt til grund, dels ud fra en forventning om at energi- og klimapolitikken globalt set vil ændre sig som følge udfordringerne i forbindelse med klimaforandringerne. Desuden er der af forsigtighedshensyn anvendt det alternative scenarie, som indregner en lavere oliepris end IEA's referencescenarie.

I det centrale KP09-forløb er det forudsat, at olieprisen stiger gradvist fra 80 USD per tønde i 2010 til 92 USD per tønde i 2015 (2010-priser), jf. figur A2.1a. Frem mod 2030 forudsættes prisen at nå 100 USD per tønde. Forløbet ligger over den aktuelle spotpris på omkring 70-75 USD per tønde og bygger på IEAs alternative forløb.

I IEA's referenceløb er skønnet for olieprisen frem til 2015 identisk med det alternative forløb, mens olieprisen herefter er højere, således at skønnet for 2030 er 127 USD per tønde (2010-priser).



Kilde: IEA2009, Skatteministeriet samt egne beregninger.

Indregnes IEA's referenceforløb i KP09-forløbet, øges indtægterne fra Nordsøen fra 2015 og frem, *jf. figur A2.1b*. Der er ikke indregnet ændringer i produktionsprognosen som følge af den højere oliepris, og heller ikke af øgede investeringer kan medføre større afskrivninger og trække i retning af lavere skattebetalinger.

Holdbarhedsindikatoren styrkes med det indregnede Nordsøprovenu med knap 0,1 pct. af BNP og udgør dermed knap 0,3 pct. af BNP, *jf. tabel A2.4*. Den strukturelle offentlige saldo i 2015 er uændret, idet olieprisen først ændrer sig efter 2015.

Tabel A2.4		
KP09-forløb og forløb med højere oliepris som IEA's referenceforløb		
	KP09	KP09 inkl. IEA reference
Pct. af BNP		
Finanspolitisk holdbarhedsindikator	0,2	0,3
Strukturel saldo i 2015	0,0	0,0
Kilde: Egne beregninger.		

I forløbet er der ikke taget højde for, at højere oliepriser isoleret set øger tilskyndelsen til effektiv energianvendelse og derigennem reducerer provenuet fra energifgifterne, ligesom der heller ikke er taget højde for, at omkostninger i forbindelse med opfyldelse af reduktionsmål for CO₂-udledningerne i de ikke-kvotebelagte sektorer vil være lavere.

Bilag 3. Sammenligning med Konvergensprogram 2008

A3.1 Ændringer i BNP-vækst og offentlige finanser siden KP08

I KP09 er BNP-væksten opgjort til -1 pct. i 2008 og -4¼ pct. i 2009, hvor der i KP08 var forudsat omtrent nulvækst over de 2 år, jf. tabel A3.1. Det skønnede outputgab er dermed betydeligt lavere i 2009 end ventet i KP08. Konjunkturerne forudsættes gradvist at rette sig frem mod 2015, men potentielt BNP er nedjusteret. Samlet ventes BNP-væksten i 2011-15 under ét at være moderat højere sammenholdt med KP08.

Tabel A3.1							
Sammenligning med KP08							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015
BNP-vækst (pct.)							
Konvergensprogram 2008	0,2	-0,2	0,7	1,9	1,7	1,6	1,6
Konvergensprogram 2009	-0,9	-4,3	1,3	1,6	2,0	2,3	2,6
Forskel	-1,0	-4,1	0,6	-0,3	0,3	0,7	0,9
Outputgab (pct. af BNP)							
Konvergensprogram 2008	1,9	0,6	-0,7	-0,4	0,0	0,0	0,0
Konvergensprogram 2009	1,1	-2,4	-3,0	-2,8	-2,1	-1,4	0,0
Forskel	-0,8	-3,0	-2,3	-2,4	-2,1	-1,4	0,0
Offentlig saldo (pct. af BNP)							
Konvergensprogram 2008	3,0	0,0	-1,2	0,3	0,1	0,1	-0,1
Konvergensprogram 2009	3,4 ¹⁾	-3,0	-5,5	-4,2	-3,2	-1,9	0,0
Forskel	0,5	-3,0	-4,2	-4,5	-3,3	-2,0	0,1
Offentlig ØMU-gæld (pct. af BNP)							
Konvergensprogram 2008	30,3	27,9	26,3	25,4	24,6	23,8	22,6
Konvergensprogram 2009	33,4	38,5	41,8	46,2	48,3	48,1	45,0
Forskel	3,1	10,6	15,5	20,8	23,6	24,3	22,4
Offentlig nettogæld (pct. af BNP)							
Konvergensprogram 2008	-6,9	-6,7	-5,3	-5,6	-5,9	-6,2	-6,4
Konvergensprogram 2009	-6,5	-3,8	1,8	6,0	8,4	9,4	8,5
Forskel	0,4	2,9	7,1	11,6	14,3	15,6	14,9
1) Danmarks Statistiks seneste EDP-indberetning i oktober, der var baseret på <i>Økonomisk Redegørelse</i> , august 2009, viste et overskud (opgjort på EDP-form) på 3,4 pct. Kilde: Egne beregninger.							

Det offentlige overskud – på EDP-form – er opgjort til 3,4 pct. af BNP i 2008, mens der i KP08 skønnedes et overskud på 3 pct. af BNP. Styrkelsen af de offentlige finanser i 2008 skal blandt andet ses i sammenhæng med større offentlige indtægter fra indkomstskat og pensionsafkastskat.

Underskuddet på de offentlige finanser i 2009 på ca. 3 pct. af BNP er markant større end i KP08, hvor der var forventet omtrent balance. Svækkelsen afspejler blandt andet den forværrede konjunktursituation. Skønnene for de offentlige finanser, særligt i 2010-12, er også betydeligt lavere end ventet i KP08. Det kan blandt andet henføres til konjunktursituationen og de markante lempelser af finanspolitikken i 2009 og 2010, der har svækket udgangspunktet, samt højere renteudgifter, jf. kapitel 4. Det lavere (og frem til og med 2014) negative outputgab bidrager til, at den offentlige saldo i KP09 er lavere end forudsat i KP08.

Samlet set medfører forløbet i KP09 en stigning i ØMU-gælden (opgjort i pct. af BNP) frem mod 2012, hvorfra den falder svagt frem mod 2015. I KP09 øges ØMU-gælden således med ca. 15 pct. af BNP i perioden 2008-12, mens gældskvoten i KP08 blev reduceret med ca. 6 pct. af BNP i samme periode. Dermed udgør ØMU-gælden i KP09 inkl. indregnede konsoliderings- og reformkrav ca. 45 pct. af BNP i 2015.

Det afspejler primært de betydelige underskud frem mod 2015, men også at gælden øges med knap 7 pct. af BNP fra 2007 til 2008, selv om der i 2008 var et overskud på den offentlige saldo på 3,4 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 direkte, idet aktiver ikke modregnes i opgørelsen (bortset fra statsobligationer holdt af offentlige delsektorer).

Den offentlige nettogæld i 2008 på knap -7 pct. af BNP øges i KP09 med knap 16 pct. af BNP frem mod 2013, hvorefter den reduceres svagt frem mod 2015 blandt andet som følge af høj BNP-vækst i 2014-15 og konsolideringen af de offentlige finanser. Den opbygning af et offentligt nettotilgodehavende, der var forudsat i KP08, er i KP09 afløst af en stigning i den offentlige nettogæld i samme periode.

I forhold til fremskrivningen i KP08 er der til KP09 inddraget ny information på en række områder. De nye forudsætninger i KP09 omfatter blandt andet en ny konjunkturvurdering, en ny opdateret befolkningsprognose samt indregning af skattereformen og de øvrige initiativer i Forårspakke 2.0. Virkningerne på holdbarhedsindikatoren af reviderede beregningsforudsætninger mv. er beskrevet i afsnit 1.6.

Boks A3.1**Svækkede finanser i fravær af konsolidering – i forløb inkl. reformkrav**

Svækkelsen af de offentlige finanser siden KP08 er i *Resumé* og *Kapitel 1* gennemgået for forløbene uden ikke-udmøntede tiltag, dvs. KP09-forløbet uden nye tiltag er sammenholdt med KP08 ekskl. reformkrav. I denne boks vises svækkelsen fra sidste års konvergensprogram (inkl. reformkrav) til dette års konvergensprogram (inkl. skattereform og det resterende reformkrav) i det forløb, hvor der ikke indregnes konsolidering på udgiftssiden. Denne sammenligning viser dermed blandt andet, hvor meget de offentlige forbrugsudgifter øges i 2015, hvis realvæksten i det offentlige forbrug frem mod 2015 er den samme som i KP08 og ved samme reformkrav som i KP08 (men hvor en del af det ikke-udmøntede reformkrav i KP08 er indfriet i kraft af skattereformen i *Forårspakke 2.0*).

Det offentlige forbrug i 2015 er ca. 1 pct. af BNP over pejlemærket i 2015-planen og ca. ½ pct. af BNP højere end i KP08

- Det offentlige forbrugs andel af BNP i 2015 var i KP08 ca. 0,6 pct. af BNP højere end pejlemærket i 2015-planen på 26½ pct. af BNP, *jf. tabel a*. Ved uændret realvækst frem mod 2015 øges det offentlige forbrugs andel af BNP med yderligere ca. 0,4 pct. af BNP i forhold til KP08. Det afspejler øgede forbrugsudgifter på ca. 0,5 pct. af BNP, mens de øgede indirekte afgifter i medfør af skattereformen teknisk reducerer andelen med ca. 0,1 pct. af BNP, fordi indirekte afgifter indgår i BNP.
- Af stigningen i forbrugsudgifterne på ca. 0,5 pct. af BNP afspejler omkring 0,3 pct.-enheder, at forbrugsudgifterne er øget i 2009 (jf. kapitel 1), mens 0,2 pct.-enheder afspejler, at finanskrisen skønnes at medføre lavere BNP (strukturelt), *jf. bilag 2*.

Den finanspolitiske holdbarhedsindikator forværres med ca. 0,8 pct. af BNP

- Den øgede gæld, der optages i årene med svage konjunkturer efter finanskrisen, medfører større rentebetalinger. I fravær af konsolidering ventes den offentlige nettogæld i 2015 at være knap 19 pct. af BNP større end i KP08. Denne stigning i nettogælden i 2015 (hvor konjunkturerne antages normaliseret) svækker isoleret set holdbarhedsindikatoren med godt 0,3 pct. af BNP.
- Øgede udgifter til offentligt forbrug i forhold til BNP i 2015 betyder isoleret set, at holdbarhedsindikatoren svækkes med 0,5 pct. af BNP i forhold til KP08 (ekskl. den tekniske nævnereffekt fra at skattereformen øger afgiftsindholdet i BNP).

Tabel a**Svækkelse af holdbarhedsindikator og status for pejlemærket for offentligt forbrug i 2015 ved samme forudsætninger om realvækst og reformer som i KP08**

Pct. af BNP	KP08 ¹⁾	KP09 ²⁾	Ændring
Holdbarhedsindikator	-0,1	-0,9	-0,8
- heraf rentebyrde på øget gæld fra 2015			-0,3
- heraf højere udgifter til offentligt forbrug			-0,3
- heraf bidrag fra lavere strukturelt BNP			-0,2
Offentligt forbrug i 2015	27,1	27,5	0,4
- heraf højere udgifter til offentligt forbrug			0,3
- heraf bidrag fra lavere strukturelt BNP			0,2
- heraf bidrag fra indirekte skatter i medfør af skattereformen (højere BNP)			-0,1

1) Inkl. krav til beskæftigelse og arbejdstid frem mod 2015 (svarende til 0,7 pct. af BNP, jf. KP08).

2) Ekskl. konsolidering, inkl. skattereform (der udmønter 0,3 pct. af BNP af reformkravet) og udmøntet reformkrav (svarende til 0,4 pct. af BNP).

Bilag 4. Gennemførte arbejdsmarkedsreformer

A4.1 Oversigt over initiativer på beskæftigelsesområdet

I de sidste ti år har fokus i arbejdsmarkedspolitikken blandt andet været på en harmonisering og yderligere intensivering af den aktive indsats, styrket tilskyndelse til at arbejde samt senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Det anslås med en betydelig usikkerhed, at den strukturelle beskæftigelse samlet er steget med ca. 150.000 fra 2000 til 2009, svarende til ca. 5½ pct. – og at den strukturelle ledighed er reduceret med ca. 50.000 i samme periode. Det er bl.a. udtryk for bedre strukturer på arbejdsmarkedet.

Aktiv beskæftigelsesindsats

Der er to overordnede tendenser inden for den aktive beskæftigelsesindsats. En gradvis harmonisering af den aktive indsats på tværs af de forskellige målgrupper samt en stadig tidligere og mere aktiv indsats.

På dagpengeområdet er tidspunktet for, hvornår ledige senest skal aktiveres gradvist blevet fremrykket, således at alle over 30 år har ret og pligt til aktivering efter 9 måneder, og alle unge under 30 år har ret og pligt til første aktive tilbud senest efter 3 måneders ledighed. Derudover gælder for alle dagpengemodtagere, at de er omfattet af en intensiv aktiveringsindsats efter 2½ års ledighed.

På kontanthjælpsområdet er aktiveringsindsatsen ligeledes blevet intensiveret ved gentagen aktivering af kontanthjælpsmodtagere og starthjælpsmodtagere over 30 år med andre problemer end ledighed efter 9 måneders sammenhængende ydelsesperiode. Derudover er kommunernes økonomiske tilskyndelse til aktivering forbedret ved ændring af refusionsbestemmelserne for kontanthjælp.

Udover at fremrykke og intensivere aktiveringsindsatsen er der desuden kommet mere fokus på den del af indsatsen, som finder sted før det første egentlige aktiveringstilbud. Med indførelse af kontaktføreløb, obligatoriske CV-samtaler og strammere rådighedsregler har myndighederne allerede tidligt en regelmæssig kontakt med ledige med henblik på at afkorte ledighedsforløbet mest muligt.

Endvidere er der fokus på at nedbringe sygefraværet ved blandt andet at give tilbud til syge, så de kan være mere aktive under sygeforløbet.

Styrket tilskyndelse til at arbejde

Parallelt med den gradvise fremrykning og intensivering af den aktive beskæftigelsesindsats er der gennemført en forbedring af ydelsesmodtageres økonomiske incitamenter til at finde beskæftigelse og blive selvforsørgende.

Tidligere satte mange kontanthjælpsmodtagere penge til ved at arbejde frem for at modtage kontanthjælp. Der er på den baggrund indført en lavere starthjælp og introduktionsydelse for personer, som ikke har boet i Danmark i mindst 7 ud af de sidste 8 år.

Samtidig er der etableret et loft over kontanthjælpen, som indtræder efter 6 måneder og sætter en øvre grænse for, hvor meget den enkelte samlet kan modtage i kontanthjælp, boligstøtte og særlig støtte.

For at sikre, at begge ægtefæller reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet, når de modtager kontanthjælp, er der indført et krav om 450 timers (tidligere 300 timer) sammenlagt erhvervsarbejde for ægtepar på kontanthjælp.

For at understøtte, at så mange som muligt arbejder på fuld tid, er retten til supplerende dagpenge ændret, således at antallet af uger, den enkelte kan få supplerende dagpenge, er harmoniseret og begrænset til 30 uger inden for en periode på 104 uger (2 år) for alle.

Endelig er der indført et skattnedslag på op til 100.000 kr. for 64-årige i arbejde, der har arbejdet fuld tid, siden de var 60 år, og det er samtidig blevet mere attraktivt for folkepensionister at arbejde ved indførelse af et ekstra bundfradrag på 30.000 kr. og ved reduktion af beskæftigelseskravet fra 1.500 til 1.000 timer om året i forbindelse med opsat pension.

Senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet

For at øge arbejdsudbuddet er der gennemført tiltag for at sikre en senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Efterlønsalderen og folkepensionsalderen øges gradvist med 2 år fra 2019, og fra 2025 reguleres aldersgrænserne for de to tilbagetrækningsordninger ud fra restlevetiden for 60-årige. Samtidig er delpensionsordningen udfaset gradvist.

Retten til opnåelse af efterløn er skærpet, således at der skal betales efterlønsbidrag i 30 år mod tidligere 25 år. Til gengæld sker der en lempelse i modregningen af arbejdsindkomst i efterlønnen for personer med relativt lav indkomst.

På dagpengeområdet er den forlængede dagpengeret for 55-59-årige udfaset, således at der gælder de samme regler som for andre ledige. Samtidig er der etableret tilbud om seniorjob over 55 år, der som følge af de ændrede regler mister dagpengeretten.

Endelig har førtidspensionister på gammel ordning, der godt kan arbejde, fået fuld sikkerhed for, at de ikke risikerer at miste retten til førtidspension ved arbejde.

Senest er beskæftigelsesindsatsen blevet strømlinet med etableringen af det strengede kommunale beskæftigelsessystem. Indsatsen for unge ledige er styrket med

aftalen om ”Flere unge i uddannelse og job”, og der er sat fokus på at bekæmpe langtidsledigheden.

A4.2 Oversigt over arbejdsmarkedsreformer

Starthjælp (2002)

- Indførelse af starthjælp for personer, som ikke har boet i landet i mindst 7 ud af de sidste 8 år.

Flere i Arbejde (2003)

- Loft over kontanthjælp efter 6 måneder på kontanthjælp.
- Nedsat kontanthjælpssats for gifte kontanthjælpsmodtagere efter 6 måneder.
- Forsørgertillæg til gifte kontanthjælpsmodtagere.
- Forhøjet beskæftigelsestillæg til gifte kontanthjælpsmodtagere.
- Kontanthjælp på SU-niveau til kontanthjælpsmodtagere under 25 år.
- Ret til nyberegning af satsen for arbejdsløshedsdagpenge for dimittender mfl.
- Forenkling af rådighedsregler, rådighedssanktioner, kontrol med rådighedsafgørelser i a-kasser mv.
- Indførelse af et individuelt tilpasset kontaktforsøg for dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere og revalidender. Justering af minimumskrav til tilbud.
- Ny fælles og forenklet redskabsvifte for kommunerne og arbejdsformidlingen bestående af tre aktiveringsredskaber, som afløser de tidligere redskaber. Redskaberne er: Vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud.
- Mulighed for at såvel kommunerne som arbejdsformidlingen kan give tilskud til udgifter til hjælpemidler og udgifter til mentor.
- ”Anden aktør” kan formidle arbejde og indkalde til samtaler mv.
- Sondringen mellem passende og rimeligt arbejde ophæves.
- Ledige skal søge job efter henvisning fra AF, a-kassen eller anden aktør.
- Som en del af rådighedsforpligtelsen skal ledige senest 1 måned efter tilmeldingen til AF have godkendt et CV.
- Ledige skal være aktivt jobsøgende under aktivering, medmindre AF har fraveget kravet.
- Et medlem, der har deltidsarbejde med et opsigelsesvarsel, skal kunne frigøre sig fra dette arbejde med dags varsel, hvis medlemmet tilbydes arbejde med en længere arbejdstid.
- Et medlem udelukkes fra ret til dagpenge, hvis medlemmet ikke senest 1 måned efter tilmeldingen til AF har lagt sit CV i Job- og CV-banken.

Forårspakke (2004)

- Pulje til opkvalificering af arbejdsmarkedsparate kortuddannede ledige med minimum 1 års ledighed bag sig.
- Forlængelse af mulighed for 1-årige tilbud om vejledning og opkvalificering i første ledighedsperiode.
- Opkvalificering af læse-, stave- og regnesvage.
- Efteruddannelse af kortuddannede på strategiske beskæftigelsesområder.
- Smidiggørelse af optagelseskravene på SOSU-området.

Beskæftigelsesstrategi på handicapområdet (2004)

- Pjece til vejledere.
- Ny viden om virksomhedernes interesse.
- Ny undersøgelse om personer med psykiske handicap.
- Metodeudvikling af beskyttet beskæftigelse i kommunalt regi.
- Beskyttet beskæftigelse – på vej mod rigtig beskæftigelse.
- Avis om vilkår og muligheder på arbejdsmarkedet for personer med handicap.
- Frivillig tilgængelighedsmærke til virksomheder.
- Mere personlig assistance til job og uddannelse.
- Personlig assistance til personer med et fysisk handicap.
- Forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap.
- Beviser til personer med handicap.
- Jobsøgnings- og informationsportal for personer med nedsat funktionsevne.

Øget indsats for at bekæmpe misbrug af sociale ydelser m.m. (2005)

- Straksaktivering af personer, hvor der er tvivl om rådigheden på baggrund af kontrolbesøg på arbejdspladser.

En styrket sygefraværsindsats (2005)

- En ny visitations- og opfølgingsmodel med sigte på, at de mest udsatte sygemeldte får den tætteste opfølgning som led i at sikre arbejdsfastholdelse.
- En bedre koordinering i opfølgningsindsatsen mellem kommunen og blandt andet arbejdsplads, læge, a-kasse og sygehus.
- Øget inddragelse af andre aktører for at gøre brug af den viden og indsats, som andre aktører kan bidrage med.
- Bedre lægeerklæringer til virksomhederne for at fremme muligheden for en hurtigere – evt. delvis – tilbagevenden til arbejdspladsen.

Ændring af regler om selvforskyldt ledighed (2005)

- Præcisering af reglerne, således at udeblivelser fra møder og aktiviteter, som AF eller a-kassen har indkaldt til, sidestilles med afslag.

En ny chance til alle (2005)

- Indførelse af krav om sammenlagt 300 timers erhvervsarbejde for ægtepar på kontanthjælp.
- Pligt for unge under 25 år til at tage en uddannelse.
- Styrket sygeopfølgning overfor kontant- og starthjælpsmodtagere.
- Ændring af refusionsbestemmelserne for kontanthjælp, så kommunerne belønnes for en aktiv indsats.
- Ny chance til alle – en særlig indsats overfor kontant- og starthjælpsmodtagere, der har gået passive i mindst et år. (Indsatsen løber fra 1. juli 2006 til 30. juni 2008).
- Gentagende aktivering efter 12 måneder af kontanthjælpsmodtagere og starthjælpsmodtagere over 30 år med andre problemer end ledighed efter 12 måneders sammenhængende ydelsesperiode.

Aftale om justering af fleksjobordningen (2006)

- Øget kontakt til kommunerne bl.a. i form af en individuel samtale med fleksjobvisiterede mindst hver gang, personen har været ledig i 3 måneder.
- Ret til 6 ugers selvvalgt uddannelse inden for de første 12 måneders ledighed for ledighedsydelsesmodtagere.
- Ret til anden aktør efter 6 måneders ledighed og pligt til anden aktør efter 1 års ledighed for ledighedsydelsesmodtagere.
- Ret til mentor ved ansættelse i fleksjob.
- Indførelse af Fleksjobbevis.
- Kommunen mister refusionen, når kommunen ikke har skaffet et fleksjob til en fleksjobvisiteret, der har været på ledighedsydelse i 18 måneder indenfor 24 måneder.

Velfærdsaftale (2006)*Generel arbejdsmarkedspolitik:*

- Systematiske rådighedsvurderinger og opfølgning på job.
- Forenkling af samtaletyper.
- Alle CV-samtaler for forsikrede ledige afholdes af a-kasserne.
- Forsikrede ledige og arbejdsmarkedsparate kontant- og starthjælpsmodtagere skal som minimum ”gå” på Jobnet hver uge.
- Når en virksomhed afgiver en jobordre (job af over 5 dages varighed), udsøger AF 1–2 ledige, der formidles til jobsamtale. Hvis virksomheden ønsker det, henvises et større antal.
- Fremrykning af aktiveringsindsatsen. Ledige over 30 år skal have første aktiveringstilbud inden 9 måneders ledighed og derefter fortsætte med gentaget aktiveringstilbud. Efter 2 år vurderes det, om der fortsat er behov for en fremrykket

aktiveringsindsats på baggrund af en evaluering samt konjunktursituationen og ledighedsniveauet.

- Dagpengemodtagere med mere end 2½ års ledighed omfattes af ret og pligt til aktivering, så vidt muligt på fuld tid, i resten af dagpengeperioden.
- Dagpengeperioden for de over 60-årige forøges fra 2½ år til 4 år (inden for 6 år), så der gælder samme dagpengeperiode for alle.
- Restriktionen om, at uddannelsesaktivering maksimalt må udgøre 50 pct. afskaffes.
- Den særlige adgang til 1-årige tilbud om vejledning og opkvalificering i første ledighedsperiode forlænges i en 2-årig periode.
- Offentlige virksomheder forpligtes til at stille pladser til rådighed i henhold til en offentlig løntilskudskvote.

Integration

- Ny særlig ordning for ansættelse med løntilskud i private virksomheder for personer, der har modtaget introduktionsydelse, kontanthjælp eller starthjælp i 90 pct. af tiden i de seneste 3 år.
- Mulighed for partnerskaber mellem virksomheder og kommune og/eller stat om rekrutteringsforløb for ledige med ringe beskæftigelsesmuligheder, herunder især indvandrere og efterkommere.
- Fornyelse af firepartsaftale fra 2002 med kommunerne og arbejdsmarkedets parter om styrket integration.
- 300 mio. kr. til ansættelse af flere virksomhedsrettede jobkonsulenter i de 15 kommuner, som har flest ledige indvandrere og efterkommere på starthjælp, kontanthjælp og introduktionsydelse.
- Krav til opfyldelsen af de lediges ret til aktivering.
- Tilbud til selvforsørgende.
- Gentagende aktivering af alle ledige, herunder personer med problemer udover ledighed, efter 6 måneder.

Tilbagetrækning

- Efterlønsalderen, fleksydelsesalderen og folkepensionsalderen øges gradvist med 2 år fra 2019.
- Fra 2025 reguleres aldersgrænserne for efterløn og folkepension i takt med restlevetiden for 60-årige.
- For at opnå efterlønsret skal man være a-kasse-medlem og indbetale efterlønsbidrag i 30 år.
- Lempelse af modregningen af arbejdsindkomst i efterlønnen for personer med relativ lav timeløn.
- Delpensionsordningen udfases gradvist.

- Den forlængede dagpengeret for de 55-59-årige ophæves.
- Ny ordning med seniorjob til ledige, som er fyldt 55 år og har mistet dagpenge- retten på grund af dagpengeperiodens udløb i forbindelse med ophævelse af reg- lerne om forlænget dagpengeret for ældre.
- Nyt særligt løntilskud ved ansættelse i private virksomheder for personer, der er over 55 år, og har modtaget dagpenge, introduktionsydelse, kontanthjælp eller starthjælp i 12 sammenhængende måneder.
- Fokus på at skabe attraktive og fleksible rammer for at ældre medarbejdere har lyst og mulighed for at blive i jobbet og fokus på at udbrede anvendelsen af de seniorpolitiske værktøjer.
- Arbejdstilsynet gennemfører intensiveret tilsyn, fx via særlige aktioner eller andre initiativer, inden for brancher eller områder, hvor der på baggrund af nedslid- ningsproblemer er behov for en særligt målrettet arbejdsmiljøindsats.
- Der etableres en forebyggelsesfond, som blandt andet skal bruges til at yde øko- nomisk støtte til aktiviteter, der kan forebygge og reducere nedslidningen. Fon- den tilføres 3 mia. kr.
- Aldersgrænsen i forskelsbehandlingsloven om aftaler om ophør af ansættelses- forhold hæves fra de nuværende 65 år til 70 år.

Indvandring

- Etablering af green card-ordning, der giver velkvalificerede udlændinge mulighed for at opnå et udvidet jobsøgningsvisum i op til 6 måneder med henblik på at søge arbejde i Danmark.
- Udvidelse af jobkortordning, der giver mulighed for opholdstilladelse til udlæn- dinge, der har et jobtilbud på sædvanlige løn- og ansættelsesvilkår inden for om- råder, hvor der mangel på arbejdskraft, eller hvor den årlige aflønning udgør mindst 450.000 kr.

Kommunalreformen på Beskæftigelsesministeriets område (2007)

- Organisering af beskæftigelsesindsatsen:
 - a) Fire beskæftigelsesregioner.
 - b) Jobcentre – en statslig og en kommunal del, der samarbejder og etablering af pilotjobcentre, hvor kommunen løser alle opgaver.
 - c) Fire statslige driftsregioner.
- Beskæftigelsesministeren udmelder beskæftigelsespolitiske mål på indsatsområ- der.
- Arbejdsmarkedets parter får indflydelse på hele den beskæftigelsespolitiske ind- sats for alle målgrupperne i indsatsen.
- Etablering af beskæftigelsesankenævn som nyt klageorgan.

Aftale om en Jobplan (2008)

- Justering og harmonisering af reglerne for supplerende dagpenge, så der fremover kan modtages supplerende dagpenge i 30 uger inden for 104 uger.
- Førtidspensionister på gammel ordning, der godt kan arbejde, får fuld sikkerhed for, at de ikke risikerer at miste retten til førtidspension ved at arbejde.
- Folkepensionister gives bedre muligheder for at arbejde ved indførelse af et ekstra bundfradrag til folkepensionister på 30.000 kr. og ved reduktion af beskæftigelseskravet fra 1.500 timer til 1.000 timer om året i forbindelse med opsat pension.
- Skattnedslag på op til 100.000 kr. for 64-årige i arbejde, der har arbejdet fuld tid, siden de var 60 år.
- Øget indsats for international rekruttering ved markedsføring af Danmark som arbejdsland, lempelse af opholdsreglerne for kvalificeret udenlandsk arbejdskraft, bedre service til virksomheder og arbejdssøgende mv.
- Voksenlærlingeordningen udvides med yderligere 1.000 ekstra voksenlærlinge i 2008 og 500 ekstra voksenlærlinge i 2009.

Aftale om voksenlærlingeordningen (2008)

- Tilskud til voksenlærlinge gøres til en retting. Ordningen målrettes samtidig, så der fremover kun gives tilskud til voksenlærlinge, der enten har en forældet eller ingen erhvervskompetencegivende uddannelse.

Aftale om håndtering af EU-retten om fri bevæglighed efter EF-Domstolens afgørelse i Metocksagen (2008)

- Ændring af 300 timers reglen til en 450 timers regel samt præcisering af målgruppen.

Sygefraværshandlingsplan (2008)

- Arbejdsgiverne skal senest efter fjerde sygeuge holde samtale med sygemeldte medarbejdere om, hvordan og hvornår de sygemeldte kan vende tilbage til arbejdet.
- Jobcentrene skal vurdere muligheden for gradvis tilbagevenden allerede efter otte ugers sygdom.
- Jobcentrene får mulighed for at give aktive tilbud til alle sygemeldte.
- Statens refusion lægges om, så jobcentrene får større incitament til at give sygemeldte aktive tilbud.
- Ny lægeerklæring til virksomheder om arbejdsfastholdelse.

Aftale om finansloven (2008)

- Sygedagpengelovens arbejdsgiverperiode udvides fra 15 kalenderdage til 21 kalenderdage (3 uger) med henblik på at tilskynde den enkelte arbejdsgiver til i højere grad at forebygge det kortvarige sygefravær.
- Perioden med arbejdsgiverbetalt dagpengegodtgørelse (G-dage) udvides til at omfatte den tredje ledighedsdag med henblik på at reducere korttidsledigheden.

Afbureaukratisering (2009)

- Forenkling af reglerne om aktivering af unge.
- Forenkling af sanktionsreglerne for kontanthjælps-, starthjælps- og introduktionsydelsesmodtagere.
- Forenkling af sagsbehandlingen i forbindelse med jobcentrenes modtagelse af borgerne.
- Måltretning af aktiveringsindsatsen.

Enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem (2009)

- Overførsel af statslige opgaver i jobcenteret til kommunen.
- Borgmesteren som formand for det lokale beskæftigelsesråd.
- Udvidelse af beskæftigelsesregionens opgaver:
 - a) Etablering af en rådgivningsfunktion.
 - b) Inddragelse af beskæftigelsesregionerne i udarbejdelsen af beskæftigelsesplaner og resultatrevision.
 - c) Beskæftigelsesregionerne får mulighed for at varetage andre opgaver.
- Inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen via statslige rammeudbud.
- Harmonisering af løntilskudskvoter.
- Sammenlægning af Arbejdsmarkedets Ankenævn med Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg.
- Kommunal medfinansiering af udgifter til arbejdsløshedsdagpenge og udgifter ved aktivering af forsikrede ledige per 1. januar 2010.
- Aktiveringsydelsen afskaffes per 1. januar 2010, hvorefter der i stedet udbetales dagpenge under aktivering til forsikrede ledige.
- Reglerne om 14-dagesudbetaling af arbejdsløshedsdagpenge i arbejdsløshedskasserne ophæves.
- Reglerne om forvaltningsmyndighedernes og arbejdsløshedskassernes vejledningspligt harmoniseres.
- Det kommunale rådighedstilsyn styrkes.

Fire initiativer til hjælp af ledighedstruede (2009)

- Mere fleksible regler for tilrettelæggelse af arbejdsfordeling.
- Udvidet adgang til varslingspuljen.
- Etablering af nationalt varslingsberedskab.
- Skærpet overvågning af udviklingen på arbejdsmarkedet.

Aftale om flere unge i uddannelse og job (2009)

- Aktiv indsats for 15-17-årige - unge i alderen 15-17 år, der ikke er i uddannelse eller job, kan fremover modtage en aktiv indsats fra jobcenteret i form af virksomhedspraktik, vejledning og opkvalificering og mentorstøtte mv.
- Strakstilbud til 18-19-årige - individuel, tidlig og aktiv indsats til unge 18-19-årige kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere.
- Ny chance til unge - særligt tilskud til jobcentre, som gør en ekstra indsats og får flere unge under 30 år med mere end 12 måneders sammenhængende offentlig forsørgelse i virksomhedsrettede aktive tilbud (løntilskud eller virksomhedspraktik).
- Forbedring af mulighederne for deltagelse i jobrotation, opkvalificering af unge ledige ved ordinær ansættelse mv.
- Oprettelse af en National Unge-enhed til understøttelse af jobcentrenes tilrettelæggelse af ungeindsatsen.

Bilag 5. Energi- og klimamålsætninger og offentlige finanser

A5.1 Indledning

Danmark har fastsat ambitiøse målsætninger for energi- og klimapolitikken. En langsigtet vision er således, at Danmark på sigt skal være uafhængig af fossile brændsler som olie, kul og gas. Energiaftalen fra februar 2008 er et skridt på vejen med mål om, at:

- Bruttoenergiforbruget¹ 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.
- VE²-andelen af bruttoenergiforbruget skal være 20 pct. i 2011.

I forbindelse med COP15 i København i december 2009 blev den såkaldte "Copenhagen Accord" fremlagt og taget til efterretning af de fleste deltagende lande. "Copenhagen Accord" indeholder blandt andet anerkendelse af målet om, at temperaturen kun må stige 2 grader celsius. Der lægges op til, at udviklede lande påtager sig konkrete reduktionsmål for udledning af drivhusgasser frem mod 2020, mens udviklingslande ligeledes påtager sig en passende indsats. "Copenhagen Accord" indeholder også en aftale om, at der skal ske en overførsel af midler fra udviklede lande til udviklingslande som bistand til klimatilpasning og CO₂-reduktion.

Som opfølgning på COP15 blev landene anmodet om senest den 31. januar 2010 at meddele FN deres konkrete reduktionsmål. EU har på vegne af dets medlemslande indmeldt den tidligere vedtagne målsætning om at reducere med 20 pct. i 2020, og at EU er villig til at sætte målet op til 30 pct., hvis andre industrialiserede lande påtager sig lignende reduktionsmål, og udviklingslande påtager sig passende mål. Ved et EU-reduktionsmål på 20 pct. er Danmark pålagt et reduktionsmål for udledningen af CO₂ i ikke-kvotebelagte sektorer på 20 pct. i forhold til 2005. Endvidere skal Danmarks VE-andel af det endelige energiforbrug udgøre 30 pct. i 2020.

I beregningerne i KP09 er der indregnet provenueffekter som følge af opfyldelse af både nationale og internationale målsætninger på området. Der er ikke indregnet provenueffekter af den langsigtede ambition om, at Danmark på sigt skal være uafhængig af fossile brændsler som olie, kul og gas. Den offentlige saldo påvirkes primært af energi- og klimapolitikken igennem lavere provenu fra energiafgifter. Afgiftsprovenuet falder både som følge af det lavere energiforbrug og den højere VE-andel, som fører til lavere indtægter fra elafgifter og afgifter på fossile brændsler. Be-

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

² Vedvarende energi.

regningerne i KP09 vedrører alene skøn for virkningerne på de offentlige finanser – dvs. der er ikke tale om skøn for de samlede samfundsøkonomiske virkninger af energi- og klimaindsatsen. Endvidere er det i KP09 lagt til grund, at de danske midler til udviklingslandene finansieres inden for den samlede ramme for u-landsbistand.

A5.2 Fremskrivning af energiforbrug

Udviklingen i energiforbruget er fremskrevet på baggrund af Energistyrelsens seneste fremskrivning fra april 2009. I Energistyrelsens fremskrivning, som indeholder virkemidler fra Energiaftalen fra 2008 samt *Forårspakke 2.0* fra 2009, vurderes det, at bruttoenergiforbruget vil falde med knap 1 pct. i 2011 i forhold til 2006, mens faldet frem mod 2020 vil være på ca. 2 pct. På den baggrund konkluderer Energistyrelsen, at *"Målsætningen i 2011 er således relativt tæt på at blive indfriet, mens der er behov for supplerende initiativer for at opfylde målsætningen i 2020"*. Energistyrelsen anfører, at fremskrivninger af energiforbruget så langt frem i tid er forbundet med betydelig usikkerhed og hviler på en række beregningstekniske forudsætninger. Usikkerhederne vedrører blandt andet forudsætningerne om teknologiudvikling, økonomisk vækst og energipriser, der kan vise sig at udvikle sig anderledes end forudsat.

Energistyrelsens fremskrivning bygger blandt andet på forudsætninger om oliepriser mv. på fremskrivningstidspunktet samt makroøkonomiske forudsætninger fra KP08 fra december 2008. På baggrund af opdaterede forudsætninger er der i KP09 indregnet modelberegnete virkninger i forhold til Energistyrelsens fremskrivning for at tage højde for effekten på energiforbruget fra de ændrede forudsætninger. Den anvendte oliepris svarer til det Internationale Energiagenturs (IEA) seneste fremskrivning fra november 2009, hvor der er anvendt det forløb, der indregner en global klimaafteale.

De opdaterede forudsætninger medfører, at bruttoenergiforbruget vurderes at være lavere end i Energistyrelsens fremskrivning, særligt på kort sigt, blandt andet som følge af et lavere niveau for den økonomiske aktivitet. Der er derfor ikke indlagt yderligere virkemidler i fremskrivningen i forbindelse med målsætningen vedrørende bruttoenergiforbruget.

Målsætningen om en VE-andel på 20 pct. af bruttoenergiforbruget i 2011 opfyldes i Energistyrelsens fremskrivning, mens VE-andelen af det endelige energiforbrug skønnes at udgøre 28 pct. i 2020 og dermed stort set opfylde EU-målsætningen om en VE-andel på 30 pct.

A5.3 Virkninger på de offentlige finanser

Energiforbruget er aftagende i fremskrivningen, mens den gennemsnitlige reale BNP-vækst udgør ca. 1 $\frac{3}{4}$ pct. om året frem mod 2030. Samtidig indekseres satserne på energiafgifter med 1,8 pct. årligt fra 2008, jf. *"Lavere skat på arbejde"*, september 2007. Samlet set betyder dette, at provenuet fra energiafgifterne i procent af BNP er aftagende fremadrettet, jf. figur A5.1a. Stigningen i VE-andelen bidrager til denne udvikling, da vedvarende energi ikke er afgiftsbelagt i samme grad som andre energity-

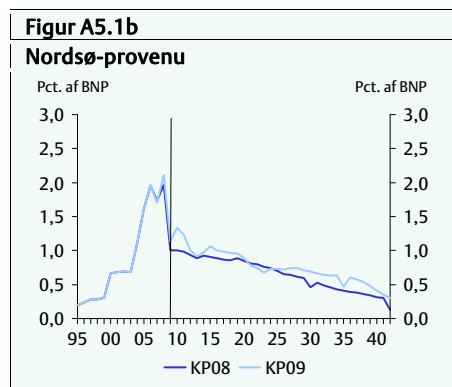
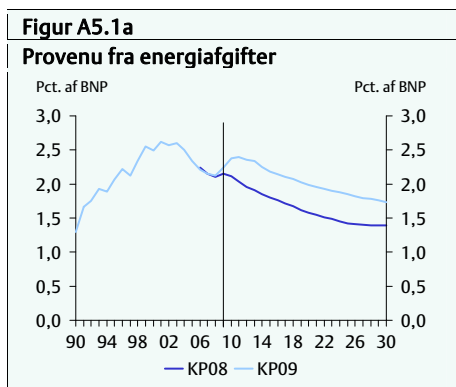
per. Stigningen i energifgifterne i forbindelse med *Forårspakke 2.0* medfører dog, at provenuet fra energifgifterne stiger frem til 2011. Den lavere økonomiske aktivitet i disse år medfører, at energiforbruget er omtrent tilsvarende lavere, og derfor har dette ikke nævneværdig effekt på energifgifternes andel af BNP.

Ud over provenutabet fra lavere energiforbrug og større VE-andel er der indregnet grove skøn for afgiftsfritagelse af elbiler frem mod 2012. Provenutabet skønnes at være ca. 2 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 fremskrivninger fremgår det desuden, at Danmark med de seneste politiske aftaler er godt på vej, men ikke helt i mål, med hensyn til at opfylde EU's krav om, at udledningerne af drivhusgasser i de ikke-kvotebelagte sektorer skal reduceres med 20 pct. frem mod 2020 i forhold til 2005. Det er derfor antaget, at der vil være omkostninger til yderligere virkemidler, der kan bidrage til at indfri EU-kommissionens målsætning. Det er beregningsteknisk forudsat, at målsætningen opfyldes ved hjemtagning af kreditter fra klimaprojekter i udlandet. Merudgifterne hertil skønnes at udgøre knap 100 mio. kr. årligt i perioden 2013-2020, hvorefter udgifterne stiger til ca. 450 mio. kr. årligt.

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

Merudgifterne på 450 mio. kr. er baseret på en fortsættelse af den klimapolitiske indsats efter 2020, idet der ikke er fastlagt konkrete metoder til opfyldelse af de strammere langsigtede målsætninger og visioner. De statsfinansielle konsekvenser kan derfor ikke vurderes, før det beslutes, hvordan målene vil blive opfyldt.



Kilde: ADAM samt egne beregninger på baggrund af Energistyrelsens fremskrivning, april 2009.

I Energiaftalen indgår desuden øget tilskud til biomasse i kraftværker, øget tilskud til vindmøller på land samt etablering af nye havmølleanlæg. Det er i KP09 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.

Sammenlignet med KP08 er provenuet fra energifgifterne ca. 0,4 pct. af BNP højere i 2020 i KP09, mens holdbarhedsvirkningen er ca. ¼ pct. af BNP højere. Dette kan primært henføres til stigningen i energifgifterne i *Forårspakke 2.0*.

I KP08 blev det vurderet, at de samlede omkostninger ved de energi- og klimapolitiske aftaler og målsætninger var på omkring 5 mia. kr. eller ca. 0,3 pct. af BNP. Energistyrelsens seneste fremskrivning fra april 2009 indeholder ikke en fremskrivning af energiforbruget i fravær af energiaftalen fra 2008. Som udgangspunkt er skønnet for de samlede omkostninger ved de energi- og klimapolitiske aftaler og målsætninger derfor uændret.

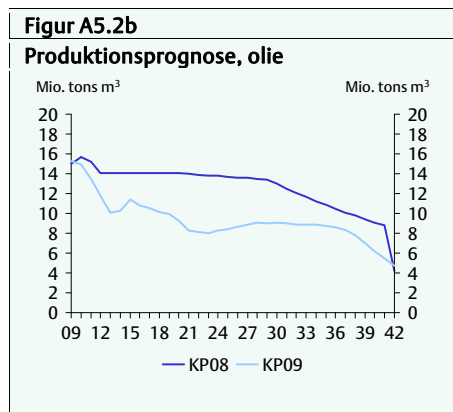
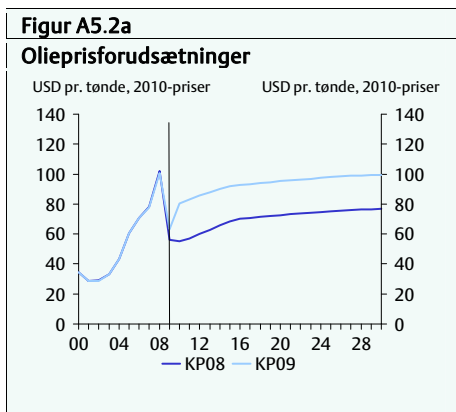
A5.4 Nordsø-provenu

I årene 2005-08 bidrog Nordsø-indtægterne med 1½-2 pct. af BNP til den offentlige saldo, hvilket var historisk højt. Fremadrettet skønnes provenuet at falde gradvist fra godt 1 pct. af BNP i 2009-2011 til under ½ pct. af BNP i 2040, *jf. figur A5.1b*. Provenutabet skyldes lavere Nordsø-produktion i takt med, at olie- og gasreserverne forudsættes udtømt.

Nordsø-indtægterne skønnes at give et lidt højere provenu end indregnet i KP08, *jf. tabel A5.1*. Indregning af den seneste prognose fra IEA, *jf. ovenfor*, giver isoleret set et højere provenu end i KP08, *jf. figur A5.2a*, mens en lavere produktionsprognose trækker i den modsatte retning, *jf. figur A5.2b*. Samlet set skønnes holdbarhedsindikatoren at være forbedret med ca. 0,05 pct. af BNP. I 2015 forbedres saldoen isoleret set med 0,15 pct. af BNP i forhold til KP08.

Tabel A5.1			
Nordsø-provenu, bidrag til opfyldelse af mål i finanspolitikken			
Pct. af BNP	KP09	KP08	Forskel
Bidrag til holdbarhedsindikator	0,40	0,35	0,05
Bidrag til saldo i 2015	1,05	0,90	0,15

Kilde: Egne beregninger på ADAM.



Anm.: Figur A5.2a angiver årsgennemsnit for olieprisen.

Kilde: Reuters Ecwin, IEA, Energistyrelsen, Skatteministeriet samt egne beregninger.

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

Tabel 1.a		Makroøkonomiske nøgletal									
ESA		2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
		Mia. kr.	Årlig ændring i pct.								
Realt BNP	1.435,5 ¹⁾	-0,9	-4,3	1,3	1,6	2,0	2,3	2,6	2,6	2,6	
Nominelt BNP	1.737,5	2,7	-3,9	3,3	3,3	4,4	4,7	5,2	5,2	5,1	
Vækstkomponenter											
Privat forbrug	727,8 ¹⁾	-0,2	-4,7	2,4	2,4	2,7	2,7	2,9	2,9	2,8	
Offentligt forbrug	372,5 ¹⁾	1,6	1,6	1,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,8	0,7	
Faste bruttoinvesteringer	315,7 ¹⁾	-4,7	-10,9	-2,4	0,7	4,5	5,1	5,5	5,5	5,5	
Lagerændringer ²⁾	11,0 ¹⁾	0,3	-1,2	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	
Eksport	811,1 ¹⁾	2,4	-8,8	2,8	3,7	4,7	4,6	4,8	4,8	5,2	
Import	812,4 ¹⁾	3,3	-11,5	3,7	4,1	5,8	5,3	5,5	5,5	5,9	
Bidrag til BNP-vækst											
Indenlandsk efterspørgsel		-0,8	-4,2	1,0	1,3	2,2	2,3	2,7	2,7	2,7	
Lagerændringer ²⁾		0,3	-1,4	0,6	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	
Nettoeksport		-0,4	1,2	-0,3	-0,1	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	
1) Opgjort i kædede 2000-værdier. Vækstrater er ligeledes opgjort via kædeindeks.											
2) Bidrag til BNP-vækst.											
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.											

**Tabel 1.b
Priser**

ESA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Niveau	Årlig ændring i pct.						
BNP-deflator	121,0	0,5	2,0	1,7	2,3	2,4	2,5	2,5
Privat forbrugs-deflator	116,2	1,4	2,0	1,6	2,0	1,9	1,8	1,9
Forbrugerprisindeks	118,1	1,4	2,0	1,7	2,0	2,0	1,9	1,9
HICP-indeks	107,3	0,8	2,1	1,5	2,3	2,1	1,9	1,9
Nettoprisindeks	119,7	2,1	1,4	1,5	1,6	1,3	2,0	2,0
Offentlig forbrugs-deflator	124,5	3,8	2,7	1,5	2,3	2,5	2,6	2,7
Investeringspriser	116,8	-1,7	-0,3	1,6	1,9	2,3	2,9	2,5
Eksportpriser	117,8	-6,5	2,2	1,9	1,9	2,3	2,3	2,3
Importpriser	111,9	-5,1	1,8	1,6	1,5	1,8	1,8	1,8

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1.c

Arbejdsmarked

ESA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Niveau	Årlig ændring i pct.						
Beskæftigelse (1.000 personer)	2.901,7	-2,5	-2,5	-0,1	0,3	0,4	0,4	0,4
Udførte arbejdstimer (mio. timer)	4.554,3	-3,4	-2,3	0,2	0,2	0,4	0,6	0,7
Ledighed (pct.), harmoniseret EU-definition ¹⁾	3,4	6,0	6,9	6,9	6,2	5,5	4,8	4,1
Mandproduktivit (1.000 kr.) ²⁾	494,7	-1,9	3,9	1,7	1,7	1,9	2,1	2,1
Timeproduktivit (kr.) ³⁾	315,2	-0,9	3,8	1,4	1,8	1,9	1,9	1,9
Aflønning af ansatte (mia. kr.) ⁴⁾	984,5	0,8	0,7	2,4	3,0	3,3	3,7	3,9
Aflønning per beskæftiget ⁵⁾	361,0	3,2	3,1	2,5	2,5	2,9	3,3	3,5

1) Tallet svarer til den EU-harmoniserede ledighed i pct. af arbejdsstyrken, som bygger på Danmarks Statistiks arbejdskraftundersøgelse (AKU). Den (strukturelle) ledighed er 3,6 pct. i 2015 baseret på den nationale ledighedsdefinition. Der er i de senere år øget usikkerhed om relationen mellem den nationale og den harmoniserede ledighedsdefinition.

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

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

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

5) Opgjort som aflønning af ansatte per beskæftiget lønmodtager.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1. d
Sektorbalancer

	ESA										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015			
Pct. af BNP											
Betalingsbalancen	2,2	2,9	2,4	2,4	2,6	2,9	3,2	3,5			
Heraf:											
- Vare- og tjenestebalance	2,7	3,1	2,9	3,0	2,8	2,8	2,7	2,6			
- Løbende overførsler og formueindkomster	-0,5	-0,2	-0,5	-0,6	-0,2	0,1	0,4	0,8			
- Kapitalposter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
Privat finansiel opsparing	2,2	2,9	2,4	2,4	2,6	2,9	3,2	3,5			
Offentlig finansiel opsparing ¹⁾	3,4	-3,0	-5,5	-4,2	-3,2	-1,9	-0,8	0,0			
Statistisk diskrepans	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			

1) Den offentlige saldo er opgjort ifølge nationalregnskabet.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2
Offentlige finanser (EDP-form)

ESA	2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Mia. kr.								
									Pct. af BNP
Nettofordringerhvervelse i delsektorer									
Samlet offentlig saldo	59,1	3,4	-2,9	-5,3	-4,1	-3,0	-1,7	-0,7	0,1
Statslig sektor	66,5	3,8	-2,9	-5,3	-4,0	-3,0	-1,7	-0,7	0,1
Kommunal sektor	-7,1	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige finanser (S13)									
Samlede indtægter ¹⁾	943,4	54,3	53,3	52,4	52,4	51,8	51,8	51,9	52,0
Samlede udgifter ²⁾	884,3	50,9	56,3	57,7	56,5	54,8	53,5	52,7	51,9
Samlet offentlig saldo	59,1	3,4	-2,9	-5,3	-4,1	-3,0	-1,7	-0,7	0,1
Renteudgifter	25,2	1,5	1,6	1,5	1,7	1,8	1,9	1,9	1,8
Primær saldo, EU-definition ³⁾	84,3	4,8	-1,3	-3,8	-2,4	-1,3	0,1	1,2	1,9
Ekstraordinære poster/one-off ⁴⁾		0,0	-1,4	-1,7	-1,1	-0,9	-0,8	-0,3	0,0
Offentlige indtægter									
Samlede skatter og afgifter ⁵⁾	822,8	47,4	46,5	45,7	45,9	45,5	45,5	45,7	45,7
Produktions- og importskatter	301,7	17,4	16,9	17,1	17,2	17,2	17,4	17,5	17,6
Løbende indkomst- og formueskatter	516,3	29,7	29,4	28,4	28,5	28,1	27,9	28,0	28,0
Kapital skatter	4,8	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Obligatoriske sociale bidrag ⁶⁾	16,8	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9
Renteindtægter mv. ⁷⁾	41,7	2,4	2,1	2,0	1,8	1,7	1,6	1,7	1,7
Øvrige (residual) ⁸⁾	62,0	3,6	3,8	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,6
Samlede indtægter ²⁾	943,4	54,3	53,3	52,4	52,4	51,8	51,8	51,9	52,0
p.m: Skattetryk ⁹⁾	839,6	48,3	47,5	46,7	46,9	46,4	46,4	46,6	46,6

Tabel 2 (fortsat)
Offentlige finanser (EDP-form)

ESA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Mia. kr.				Pct. af BNP			
Offentlige udgifter								
Lønsum og forbrug i produktionen	458,8	29,1	29,2	28,6	27,9	27,3	26,9	26,6
-lønsum	299,2	17,2	19,2	18,8	18,4	18,1	17,9	17,6
-forbrug i produktionen	159,6	10,0	10,0	9,8	9,5	9,2	9,1	8,9
Samlede sociale overførsler	289,0	16,6	19,4	19,3	19,1	18,7	18,4	18,1
- Sociale overførsler i naturallier ⁸⁾	25,8	1,5	1,6	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8
- Indkomstoverførsler	263,2	15,1	16,9	17,7	17,3	16,9	16,6	16,3
Renteudgifter	25,2	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	1,8
Subsidier	36,9	2,1	2,7	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4
Brutto kapitalakkumulaton	33,3	1,8	2,2	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8
Øvrige (residual) ⁸⁾	41,1	2,5	2,2	2,2	1,6	1,2	1,2	1,2
Samlede udgifter ²⁾	884,3	50,9	57,7	56,5	54,8	53,5	52,7	51,9
P.m.: Offentligt forbrug	463,8	26,7	29,3	28,9	28,3	27,7	27,3	26,8

Anm.: Tallene er baseret på en opgørelse af de offentlige finanser på EDP-form ekskl. ATP.

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 3
Funktionel fordeling af offentlige udgifter

	COFOG		Pct. af BNP
	2007	2008	
Generelle offentlige tjenester	1	6,8	6,9
Forsvar	2	1,7	1,6
Offentlig orden og sikkerhed	3	1,0	1,0
Økonomiske anliggender	4	2,7	2,7
Miljøbeskyttelse	5	0,5	0,5
Boliger og offentlige faciliteter	6	0,5	0,5
Sundhedsvæsen	7	7,3	7,6
Fritid, kultur og religion	8	1,5	1,6
Undervisning	9	6,5	6,8
Social beskyttelse	10	21,4	21,7
Samlede offentlige udgifter ¹⁾	TE	49,9	50,9

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

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 4 Dekomponering af offentlig ØMU-gæld											
Pct. af BNP	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015			
Offentlig gæld	33,4	38,5	41,8	46,2	48,3	48,1	46,1	45,0			
Ændring i offentlig gældskvote ¹⁾	6,6	5,1	3,3	4,4	2,0	-0,2	-2,0	-1,0			
Ændring i offentlig gæld ²⁾	7,3	3,8	4,5	5,7	4,0	2,0	0,3	1,2			
Bidrag til ændring i offentlig gæld											
Primærbalance ³⁾	4,8	-1,3	-3,8	-2,4	-1,3	0,1	1,2	1,9			
Renteudgifter ⁴⁾	1,5	1,6	1,5	1,7	1,8	1,9	1,9	1,8			
Øvrige forhold (residual) ⁵⁾	1,0	3,4	6,8	6,4	3,5	0,0	-2,7	-2,5			
p.m. Implicit rente af gæld ⁶⁾	5,6	4,7	4,1	4,2	4,0	4,1	4,1	4,2			
Andre relevante gældsbegreber											
Statens konto i Nationalbanken	13,3	9,0	8,7	8,4	-	-	-	-			
Offentlig nettogæld ⁷⁾	-6,5	-3,8	1,8	6,0	8,4	9,4	9,4	8,5			
Nettogæld i stat og kommuner ⁷⁾	-6,5	-3,8	1,8	5,9	8,4	9,4	9,3	8,5			
<p>1) Ændringen i gældskvoten er defineret som $G_t/BNP_t - G_{t-1}/BNP_{t-1}$, hvor G_t angiver den offentlige gæld målt i kroner.</p> <p>2) Ændringen i gælden er defineret som $G_t/BNP_t - G_{t-1}/BNP_{t-1}$, hvor G_t angiver den offentlige gæld målt i kroner.</p> <p>3) Som defineret i tabel 2.</p> <p>4) Som defineret i tabel 2.</p> <p>5) Der foreligger pt. ikke oplysninger, der muliggør en opdeling på undergrupper.</p> <p>6) Approksimeret ved renteudgifter divideret med den offentlige gæld i det foregående år.</p> <p>7) I opgørelsen af den offentlige nettogæld og nettogælden i stat og kommuner fratrækkes ud over statens indestående likvider i Nationalbanken også statens øvrige aktiver.</p> <p>Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.</p>											

Tabel 5
Konjunkturrensning af offentlig saldo

ESA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Real BNP-vækst	-0,9	-4,3	1,3	1,6	2,0	2,3	2,6	2,6
	Pct.							
Offentlig saldo	3,4	-3,0	-5,5	-4,2	-3,2	-1,9	-0,8	0,0
Renteudgifter ¹⁾	1,5	1,6	1,5	1,7	1,8	1,9	1,9	1,8
Ekstraordinære poster / one-off ²⁾	0,0	-1,4	-1,7	-1,1	-0,9	-0,8	-0,3	0,0
	Pct.							
Potentiel BNP-vækst	1,3	0,5 ³⁾	0,5 ³⁾	1,4	1,3	1,6	1,8	1,8
Heraf bidrag fra:	Pct.-enheder							
- Beskæftigelse	0,7	-0,1 ³⁾	-0,1 ³⁾	-0,2	-0,3	-0,3	0,0	0,0
- Heraf arbejdsstyrke	0,3	-0,2 ³⁾	-0,2 ³⁾	-0,3	-0,4	-0,3	0,0	0,0
- Kapitalapparat	0,9	0,7 ³⁾	0,7 ³⁾	0,4	0,7	0,7	0,7	0,8
- Totalfaktorproduktivitet	-0,3	-0,1 ³⁾	-0,1 ³⁾	1,2	0,9	1,1	1,1	1,0
	Pct. af BNP							
Output gab	1,1	-2,4	-3,0	-2,8	-2,1	-1,4	-0,7	0,0
Konjunkturbidrag ⁴⁾	1,5	-1,0	-2,1	-2,0	-1,5	-0,9	-0,5	0,0
Strukturel saldo ⁵⁾	1,9	-0,6	-1,6	-1,0	-0,8	-0,2	-0,1	-0,1
Primær strukturel saldo⁵⁾	2,5	0,0	-1,0	-0,3	0,1	0,8	0,8	0,8

1) Som defineret i tabel 2.

2) De ekstraordinære poster er baseret på beregningen af den strukturelle saldo og inkluderer midlertidige udsving i provenuerne fra pensionsafkastskatten, Nordsoen, nettorenter, selskabsskatter og andre særlige poster. Et gennemsnit over 2009 og 2010.

3) Konjunkturbidraget er beregnet på baggrund af et konjunkturgab der er sammenvejet af outputgab og beskæftigelsesgab.

4) Der foretages ikke beregninger af den strukturelle saldo, der tager afsæt i de offentlige finanser opgjort på EDP-form. Beregningerne af den strukturelle saldo tager således udgangspunkt i de offentlige finanser opgjort ifølge nationalregnskabet, jf. også tabel 5.2. Den primære strukturelle saldo tager endvidere udgangspunkt i en faktisk primær saldo defineret ud fra nettorenteudgifterne og ikke bruttorenteudgifterne.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 6
Ændringer i forhold til Konvergensprogram 2008

ESA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Årlig ændring i pct.							
Real BNP-vækst								
-KP08	0,2	-0,2	0,7	1,9	1,7	1,6	1,6	1,6
-KP09	-0,9	-4,3	1,3	1,6	2,0	2,3	2,6	2,6
-Ændring	-1,0	-4,1	0,6	-0,3	0,3	0,7	0,9	0,9
Outputgab (pct. af BVT)								
-KP08	1,9	0,6	-0,7	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
-KP09	1,1	-2,4	-3,0	-2,8	-2,1	-1,4	-0,7	0,0
-Ændring	-0,8	-3,0	-2,3	-2,4	-2,1	-1,4	-0,7	0,0
	Pct. af BNP							
Offentlig saldo								
-KP08	3,0	0,0	-1,2	0,3	0,1	0,1	0,0	-0,1
-KP09	3,4	-3,0	-5,5	-4,2	-3,2	-1,9	-0,8	0,0
-Ændring	0,5	-3,0	-4,2	-4,5	-3,3	-2,0	-0,9	0,1
Offentlig ØMU-gæld								
-KP08	30,3	27,9	26,3	25,4	24,6	23,8	23,2	22,6
-KP09	33,4	38,5	41,8	46,2	48,3	48,1	46,1	45,0
-Ændring	3,1	10,6	15,5	20,8	23,6	24,3	22,9	22,4

Kilde: Egne beregninger.

Table 7
Public financial sustainability

	2000	2005	2010	2020	2030	2050	2060	2070
Samlede udgifter	53,1	51,9	57,9	52,3	53,5	53,4	52,2	51,6
Heraf:								
-Aldersrelaterede udgifter	27,2	28,3	31,7	30,1	30,5	29,1	28,0	27,8
-Udgifter til pension	9,4	9,4	10,4	10,1	9,9	8,4	7,8	7,7
-Offentlige pensioner	9,4	9,4	10,4	10,1	9,9	8,4	7,8	7,7
- Efterløn, folke- og tjenestemandspension	7,0	7,3	8,1	8,2	7,8	6,3	5,5	5,4
- Førtidspension	2,4	2,2	2,2	1,9	2,1	2,1	2,2	2,3
-Offentligt betalte arbejdsmarkedspensioner								
-Udgifter til sundhedsvæsen	6,1	6,4	7,2	7,0	7,4	7,6	7,5	7,4
-Udgifter til ældrepleje	1,2	1,2	1,3	1,3	1,6	1,9	1,8	1,8
-Udgifter til uddannelse	6,2	6,6	7,5	6,8	6,6	6,5	6,3	6,3
-Øvrige aldersrelaterede udgifter	4,3	4,7	5,4	4,9	4,9	4,7	4,7	4,6
-Renteudgifter	4,3	2,6	2,1	2,6	3,0	4,6	4,7	4,2
Samlede indtægter	55,3	56,9	52,4	51,3	50,8	50,6	50,5	50,8
Heraf:								
-Renteindtægter ¹⁾	1,9	1,5	1,6	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7
-Provenu fra nettopensionsudbetalinger	-0,5	-0,8	-0,5	-0,3	-0,5	0,2	0,3	0,6
Pensionsformue ialt	115,9	138,9	148,7	156,5	178,2	207,3	213,6	216,1
- Sociale kasser og fondes formue ²⁾	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Antagelser								
Vækst i arbejdsproduktivet	3,7	0,4	4,0	1,3	1,4	1,7	1,6	1,6
Real BNP-vækst ³⁾	3,5	2,4	1,3	1,4	2,4	2,6	2,5	2,5
Erhvervsfrekvens, mænd (20-64 år)	84,1	84,8	84,9	85,9	88,6	89,4	89,4	89,4
Erhvervsfrekvens, kvinder (20-64 år)	75,3	76,1	75,6	77,3	80,3	82,0	81,9	82,1
Erhvervsfrekvens, i alt (20-64 år)	79,8	80,5	80,3	81,6	84,5	85,7	85,7	85,8
Ledighed (national definition)	4,8	4,9	5,3	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Strukturel ledighed (national definition)	5,7	4,8	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Befolkningen over 65 år (1.000 pers.)	791,1	817,8	917,8	1142,2	1322,9	1407,5	1427,7	1513,7

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

1) Indeholder offentlige indtægter fra renter og udbytter.

2) De sociale kasser og fondes formue er nedjusteret med knap 300 mia. kr. i 2005 som følge af den ændrede placering af ATP-fonden afledt af metode og datarevisionen af nationalregnskabet.

3) BNP-væksten er i nogle år efter 2025 påvirket af reguleringen af efterløns- og folkepensionsalderen i takt med levetiden.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 8

Grundlæggende forudsætninger

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kort rente (årgennemsnit)	4,8	2,5	1,8	2,6	2,8	3,0	3,3	3,5
Lang rente (årgennemsnit)	4,3	3,6	3,9	4,0	4,3	4,5	4,8	5,0
Valutakurs USD/EUR (årgennemsnit)	146,2	139,1	148,2	148,2	148,2	141,8	136,0	130,6
Effektiv kronkurs (1980=100)	105,9	107,8	108,5	108,5	108,5	108,5	108,5	108,5
BNP-vækst, verden ekskl. EU	2,6	-1,1	4,0	4,2	4,8	5,0	5,0	5,0
BNP-vækst, EU	0,8	-4,1	0,9	1,8	2,2	2,4	2,5	2,5
Eksportmarkedsvækst	2,0	-10,9	3,6	6,1	6,6	6,6	6,6	6,6
Importvækst, verden ekskl. EU	4,3	-12,6	5,0	6,0	7,5	7,5	7,5	7,5
Oliepris (Brent, USD/tønne)	97,2	61,9	80,3	84,5	88,7	93,0	97,2	101,4

Kilde: ADAM, OECD Economic Outlook 86 og egne beregninger.

DANMARKS KONVERGENSPROGRAM 2009

Februar 2010:11

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

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

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

ISBN trykt publikation
978-87-92480-49-1

ISBN elektronisk publikation
978-87-92480-50-7

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

Publikationen kan hentes på
www.fm.dk



