



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

3. september 2016

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 425 (Alm. del – § 7. Finansministeriet) af 3. august 2016

Spørgsmål

Hvad er baggrunden for, at holdbarhedsindikatoren HBI ifølge Danmarks Konvergensprogram 2016 anvendes som indikator for holdbare offentlige finanser på lang sigt, og at HBI'en altid skal være mindst nul? Ministeren bedes herunder redegøre for de usikkerheder, der er forbundet med estimationen af HBI'en.

Svar

Finanspolitikken siges at være holdbar, hvis den økonomiske politik, der indgår i den mellemfristede plan – herunder skattepolitikken og indretningen af de offentlige ydelser – kan fastholdes i årene efter, uden at det fører til en uholdbar (eksplosiv) udvikling i den offentlige gæld i forhold til BNP på langt sigt.

Vurderingen af, om finanspolitikken er holdbar i denne forstand, foretages på baggrund af en langsigtet fremskrivning:

- Heri indregnes de overordnede finanspolitiske mål og prioriteringer, der politisk er taget stilling til inden for planlægningshorisonten. Med *DK2025 – Et stærkere Danmark* udvides planlægningshorisonten fra 2020 til 2025.
- Efter planlægningsperioden fremskrives de offentlige finanser på baggrund af beregningstekniske principper om finanspolitikken samt det makroøkonomiske forløb. De beregningstekniske principper indebærer blandt andet uændret skattebelastning og at udgifterne pr. borger følger den almindelige løn- og velstandsudvikling. Hertil kommer virkningerne af besluttede initiativer, der rækker længere frem i tid. Principperne er beskrevet i de årlige konvergensprogrammer og eksempelvis også i *DK2025 – Et stærkere Danmark*, s. 231.

Kriteriet for finanspolitisk holdbarhed er altså, at det ikke i fremtiden skal blive nødvendigt at gennemføre større finanspolitiske stramninger – fx at hæve skatterne eller beskære udgifterne – for at forhindre, at den offentlige gæld løber løbsk på langt sigt (givet de beregningsforudsætninger, der lægges til grund).

Teknisk set svarer holdbarhedsindikatoren (HBI'en) til den årlige merindtægt eller merudgift, målt som fast andel af BNP, som er nødvendig for, at den offentlige

sektor kan have en stabil gæld i pct. af BNP på langt sigt. Hvis HBI'en er negativ betyder det, at de fremtidige indtægter er for små i forhold til de fremtidige udgifter. En HBI på eksempelvis -0,5 betyder således, at den offentlige saldo (ekskl. renteudgifter) varigt skal forbedres med 0,5 pct. af BNP for at sikre en finanspolitisk holdbarhedsindikator på 0.

I både Konvergensprogram 2016 og *DK2025 – Et stærkere Danmark* er holdbarhedsindikatoren opgjort til at være positiv med de forudsætninger, der lægges til grund. Disse forudsætninger omfatter blandt andet, at ledigheden udgør ca. 3½ pct. af arbejdsstyrken i gennemsnit over de kommende årtier. Samtidig hviler den positive HBI på, at folkepensionsalderen forudsættes at stige til et højt niveau, og at denne stigning har de forudsatte virkninger på arbejdsudbud og beskæftigelse.

Den positive holdbarhedsindikator bygger således på overskud på de offentlige finanser, som optræder efter 2050. Usikkerheden forbundet med fremskrivningerne er imidlertid større, jo længere man kigger frem i tiden.

En finanspolitisk holdbarhedsindikator, der hviler på stigende nettobidrag til de offentlige finanser fra kommende generationer, herunder på indtægter, der ventes at optræde langt fremme i tid, er ikke uden videre tilstrækkelig til at sikre tilliden på de finansielle markeder.

Når der ud over kravet om holdbar finanspolitik også lægges en begrænsning på de enkelte års strukturelle underskud i den danske budgetlov, skal det derfor ses i sammenhæng med behovet for, at der løbende er troværdighed om den førte finanspolitik, *jf. DK2025 – Et stærkere Danmark, s. 61-64.*

Beregninger af den langsigtede økonomiske udvikling er behæftet med usikkerhed. Det bemærkes dog, at forløbet efter 2025 ikke er en egentlig prognose (dvs. ikke et forsøg på at lave et skøn for den mest sandsynlige udvikling). Fremskrivningen efter 2025 anvendes derimod til et konsistenscheck af, om uændret økonomisk politik (og uændret adfærd/uændrede strukturer på centrale områder¹) er holdbar i lyset af de ventede ændringer i befolkningssammensætningen, modning af pensionssystemerne samt bortfald af Nordsøprovenuer mv.

Det bemærkes endvidere, at fremskrivningerne er et centralt værktøj i forhold til at belyse, hvilke faktorer, der har betydning for udviklingen i de offentlige finanser på langt sigt. Fx er holdbarhedsindikatoren relativt robust over for ændret produktivitetsvækst². Udviklingen i den strukturelle beskæftigelse (i forhold til befolkningen) har derimod stor betydning for udviklingen i de offentlige finanser³.

¹ Uændret adfærd på centrale områder dækker bl.a. over uændret beskæftigelsesfrekvens og uændret arbejdstid for hver befolkningsgruppe (fordelt på alder, køn, uddannelse og herkomst mv.). Hertil lægges virkninger af de besluttede initiativer, der rækker frem efter 2025.

² Højere produktivitetsvækst i den private sektor medfører højere lønstigninger i den private og den offentlige sektor og via satsreguleringen også højere overførselsindkomster. De offentlige indtægter og udgifter stiger derfor nogenlunde parallelt. Mens holdbarhedsindikatoren er relativt upåvirket, er produktivitetsvæksten i den private sektor derimod central for velferdsudviklingen og for de langsigtede muligheder for realvækst i den offentlige service.

³ Lavere strukturel beskæftigelse kan fx både medføre tab af skatteindtægter og øgede udgifter til overførsler.

Robustheden over for ændrede renteniveauer eller ændret levetidsstigning på langt sigt er øget markant siden vedtagelsen af levetidsindekseringen af folkepensionsalderen mv.

Vurderingen af finanspolitikens holdbarhed foretages flere gange årligt⁴. Det bidrager til, at vurderingen af den langsigtede holdbarhed af økonomien løbende er opdateret med de senest kendte forudsætninger.

Med venlig hilsen

Claus Hjort Frederiksen
Finansminister

⁴ Der udarbejdes nye mellemfristede fremskrivninger i forbindelse med det danske konvergensprogram (foråret) og fremlæggelsen af forslag til lov om udgiftslofter i forbindelse med fremlæggelsen af finanslovsforslaget (august).