

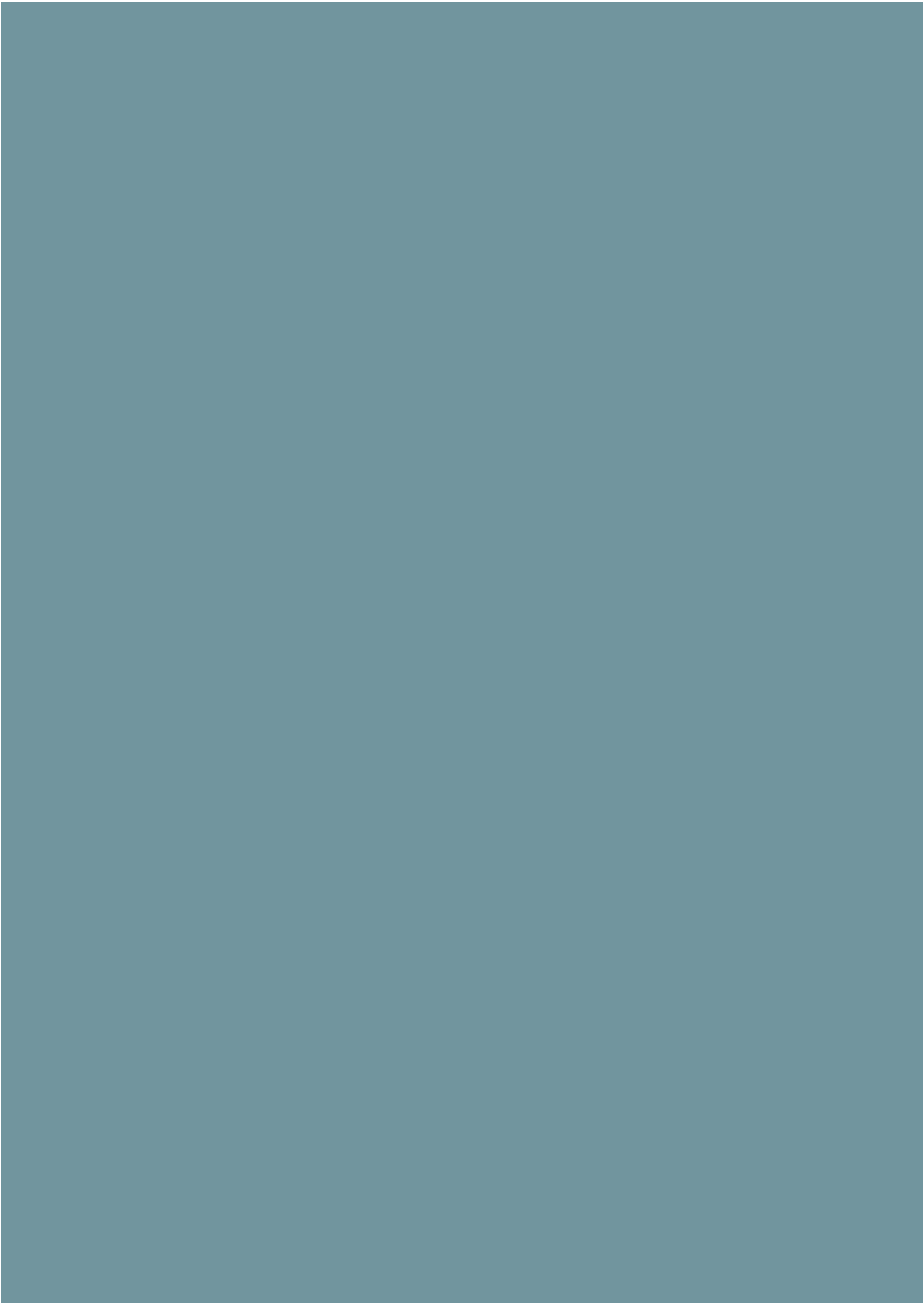


REGERINGEN

Danmarks Konvergensprogram 2019

Økonomi- og Indenrigsministeriet

APRIL 2019





REGERINGEN

Danmarks Konvergensprogram 2019

Økonomi- og Indenrigsministeriet

APRIL 2019

Indhold

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Udfordringer og målsætninger for den økonomiske politik..... | 7 |
| 1.1 | Økonomien frem mod 2025..... | 7 |
| 1.2 | Målsætninger for den økonomiske politik | 10 |
| 1.3 | Opdateret fremskrivning af det finanspolitiske råderum | 14 |
| 2. | Samfundsøkonomisk udvikling frem mod 2025..... | 17 |
| 2.1 | Konjunktursituationen og de økonomiske udsigter for 2019 og 2020..... | 17 |
| 2.2 | Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold | 19 |
| 2.3 | Vækst og beskæftigelse frem mod 2025 | 20 |
| 2.4 | Boligpriser og makroøkonomiske balancer..... | 22 |
| | Bilag 2.1 Nøgleletal for dansk økonomi 2017-2025 | 25 |
| 3. | Offentlig saldo og gæld frem til 2025..... | 27 |
| 3.1 | Den faktiske offentlige saldo | 27 |
| 3.2 | Strukturel saldo | 28 |
| 3.3 | Finanspolitikens aktivitetsvirkning | 33 |
| 3.4 | Finanspolitisk råderum | 34 |
| 3.5 | Offentligt forbrug og investeringer..... | 37 |
| 3.6 | Udgifts- og indtægtsstryk | 39 |
| 3.7 | Den offentlige gæld | 45 |
| | Bilag 3.1 Nationalregnskabstal for 2018..... | 47 |
| | Bilag 3.2 Beregning af strukturel saldo 2018-2022 | 49 |
| | Bilag 3.3 Engangsforhold i 2018-2022 | 51 |
| 4. | Følsomhedsanalyser og sammenligning med Konvergensprogram 2018..... | 53 |
| 4.1 | Følsomhedsanalyser | 53 |
| 4.2 | Sammenligning med Konvergensprogram 2018..... | 56 |
| 5. | Perioden efter 2025 og langsigtet holdbarhed | 59 |
| 5.1 | Udviklingen efter 2025..... | 59 |
| 5.2 | Indeksering af pensionsalder er afgørende for, at finanspolitikken er holdbar..... | 62 |
| 5.3 | Ændringer i strukturel saldo i 2025 og holdbarhed sammenlignet med Danmarks Konvergensprogram 2018..... | 64 |
| 5.4 | Fremskrivningsprincipper efter 2025..... | 66 |
| 6. | Offentlige finanser og institutionelle rammer | 69 |
| 6.1 | Institutionelle rammer | 69 |
| 6.2 | Udgiftsstyring med udgiftslofter | 71 |
| | Bilagstabeller i henhold til EU's Code of Conduct | 73 |

Redaktionen er afsluttet den 9. april 2019.



Kapitel 1

Udfordringer og målsætninger for den økonomiske politik

1.1 Økonomien frem mod 2025

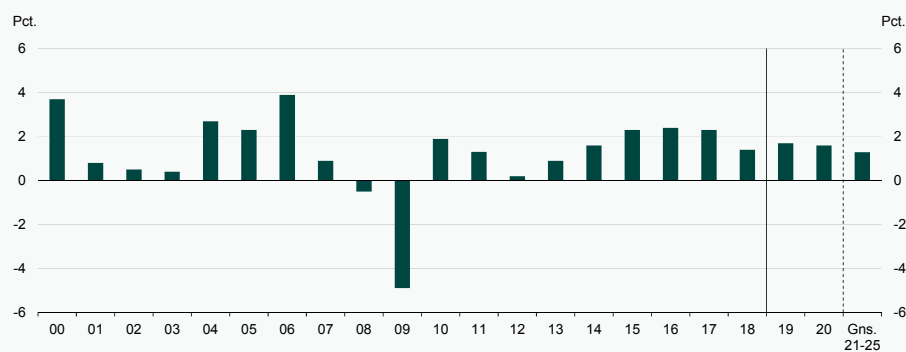
Dansk økonomi er inde i en højkonjunktur uden tegn på væsentlige ubalancer. Beskæftigelsen er høj og stigende. Ledigheden er lav og faldende.

Der har været solid vækst de seneste år, hvor BNP er vokset med i gennemsnit 2 pct. om året i 2015-2018, *jf. figur 2.1*. En periode med en lignende fremgang ligger over ti år tilbage. Den positive udvikling i dansk økonomi vurderes grundlæggende at være holdbar, og fremgangen i BNP og beskæftigelse ventes at fortsætte frem mod 2025, dog med en vis afdæmpning, så BNP gradvist tilpasser sig det underliggende strukturelle niveau.

Væksten ventes at blive henholdsvis 1,7 pct. og 1,6 pct. i 2019 og 2020.¹ I den mellemløbende periode fra 2021 frem til 2025 er det lagt til grund, at væksten i gennemsnit udgør godt 1¼ pct.

Figur 1.1

BNP-vækst



Anm.: Skøn for 2019-2020 er på baggrund af *Økonomisk Redegørelse*, december 2018. Årsvæksten for BNP i 2017 og 2018 er ikke korrigeret for en ekstraordinær patentbetaling i 1. kvartal 2017, som trækker BNP-væksten i 2017 og 2018 henholdsvis op/ned med skønsmæssigt 0,4 pct.-point. Den stiplede streg angiver overgang til mellemløbende forløb.

Kilde: Danmarks Statistik, *Økonomisk Redegørelse*, december 2018 og egne beregninger.

¹ Skøn for udviklingen i 2019 og 2020 er baseret på konjunkturvurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, december 2018.

Beskæftigelsen er steget uafbrudt siden starten af 2013, og beskæftigelsesfremgangen i 2018 blev den største siden 2007. Derved var der ved udgangen af 2018 blevet skabt lige så mange job som under hele opsvinget i 00'erne, og med fortsat jobfremgang er der udsigt til en historisk stor jobskabelse i indeværende opsving. Beskæftigelsen skønnes at stige med 60.000 personer i årene 2019-2020, og frem mod 2025 ventes yderligere 30.000 personer at komme i job, *jf. figur 1.2*.

Figur 1.2

Beskæftigelsesudviklingen

Anm.: Forløbet uden reformvirkning viser den strukturelle beskæftigelse i et forløb uden reformer.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Både reformer og udenlandsk arbejdskraft har bidraget til en markant udvidelse af arbejdsstyrken i de seneste år, som har understøttet beskæftigelsesfremgangen. Reformen har blandt andet bidraget til, at ældre bliver længere på arbejdsmarkedet, og til en styrket integrationsindsats. Hertil kommer en betydelig tilgang af udenlandsk arbejdskraft gennem international rekruttering.

Siden opsvingets start har udenlandsk arbejdskraft bidraget med mere end 40 pct. af fremgangen i beskæftigelsen. Udenlandsk arbejdskraft finder stadig beskæftigelse i Danmark og udgør en væsentlig konjunkturbuffer i forhold til at dæmpe presset på arbejdsmarkedet. Konkurrencen om den internationale arbejdskraft er imidlertid blevet skærpet, og der er risiko for, at mulighederne for at rekruttere internationalt vil blive svækket.

Reformer skaber plads til yderligere, holdbar jobvækst i de kommende år. Den ventede stigning i beskæftigelsen frem mod 2025 skal især ses i sammenhæng med virkningen af tilbagetrækningsreformen fra 2011, som indebærer, at pensionsalderen gradvist bliver forhøjet fra aktuelt 65½ år i 2019 til 67 år i 2022, mens efterlønsalderen er blevet forhøjet løbende siden 2014 og vil være 64 år i 2023. Reformvirkningen af den senere tilbagetrækningsalder skønnes at være knap 15.000 personer om året i 2019 til 2022.

Hertil kommer andre reformer, der bidrager med et løft på godt 3.000 personer om året i den strukturelle beskæftigelse, herunder indfasningen af tidligere aftalte skatte- og overførselstiltag samt skatteaftalen fra 2018. Reformerne skønnes i alt at øge den strukturelle beskæftigelse med i gennemsnit omkring 18.000 personer om året frem til 2022. Reformeffekten falder til knap 9.000 om året i 2023-2025, hvor der ikke er samme store bidrag fra højere tilbagetrækningsalder.

Reformerne vil medvirke til at øge arbejdsudbuddet og dermed velstanden i Danmark ved at sikre flere i beskæftigelse. Reformerne vil desuden virke dæmpende på kapacitetspresset i de kommende år og bidrage til, at beskæftigelsen ikke kommer til at ligge markant over det strukturelle niveau. Uden reformer ville beskæftigelsen allerede for nogle år siden have oversteget det strukturelle niveau med en betydelig risiko for uholdbare lønstigninger og mulig overophedning til følge.

Danmark har således et stærkt fundament for fortsat fremgang. Det kommer også til udtryk ved, at der ikke er aktuelle tegn på opbygning af væsentlige ubalancer, fx i form af uholdbar gældsætning eller boligprisstigninger, der er ude af trit med fundamentale økonomiske forhold. Det skyldes blandt andet en række tiltag rettet mod boligmarkedet, herunder nye retningslinjer (fra 1. januar 2018) i forbindelse med realkreditgivning, der skal begrænse brugen af visse risikable låntyper.

Reformer og tiltag, som understøtter stabiliteten på boligmarkedet, mindsker risikoen for opbygning af væsentlige ubalancer. Et mindre gunstigt forløb med hensyn til ubalancer kan imidlertid blive en konsekvens, fx hvis der opstår mere udbredt mangel på arbejdskraft. Derved vil presset på arbejdsmarkedet stige yderligere i en situation, hvor en betydelig del af virksomhederne i forvejen melder om mangel på arbejdskraft.

En mere afdæmpet udvikling i de offentlige udgifter vil i en sådan situation kunne dæmpe efterspørgselspresset. Tiltag, som øger arbejdsudbuddet, vil generelt bidrage til, at der er flere tilgængelige ressourcer for virksomhederne – men også sikre, at den samlede velstand for befolkningen øges, fordi sådanne tiltag øger BNP strukturelt. Nye tiltag, som øger arbejdsudbuddet, vil således også kunne medgå til, at økonomien og befolkningens samlede velstand kan vokse mere end med de aktuelle forudsætninger på baggrund af allerede vedtagne tiltag.

Negative risici fra udlandet kan også materialisere sig og virke afdæmpende på væksten herhjemme. Især vil et no-deal Brexit have betydelige økonomiske konsekvenser for både Storbritannien og landets handelspartnere, herunder Danmark. Samtidig kan nye protektionistiske tiltag på globalt plan ikke udelukkes, og det vil i givet fald også kunne ramme udviklingen i dansk økonomi.

1.2 Målsætninger for den økonomiske politik

Danmark har tradition for en stabilitetsorienteret økonomisk politik med en lang planlægningshorisont. De formelle rammer for finanspolitikken er fastlagt i budgetloven og følger endvidere af EU's bestemmelser.

Et vigtigt instrument i tilrettelæggelsen af finanspolitikken er de mellemfristede planer, der indeholder mål for den økonomiske politik og forløb for den økonomiske udvikling. De mellemfristede planer har blandt andet spillet en vigtig rolle i forhold til at sikre sunde offentlige finanser og styrke grundlaget for vækst og beskæftigelse ved på et tidligt tidspunkt at identificere og håndtere udfordringer for dansk økonomi.

En række mål og pejlemærker for finanspolitikken frem mod 2025 fremgår af *boks 1.1*.

Boks 1.1

Mål og pejlemærker for finanspolitikken frem mod 2025

- Regeringen vil føre en sund og ansvarlig økonomisk politik, som understøtter fastkurspolitikken. Finanspolitikken tilrettelægges inden for rammerne af budgetloven, herunder grænsen for strukturelle underskud på ½ pct. af BNP, Stabilitets- og Vækstpagten samt Finanspagten.
- I de kommende år skal den økonomiske politik tilrettelægges, så den understøtter et balanceret opsving, herunder ved bidrag fra reformer, som øger arbejdsudbud og produktivitet. Finanspolitikken skal løbende være afstemt med konjunktursituationen.
- Regeringen har fastsat et mål om at øge væksten strukturelt med 80 mia. kr. frem mod 2025. Bidraget til øget vækst og velstand kan opdeles i delmål om henholdsvis at øge beskæftigelsen med 55-60.000 personer samt øge produktiviteten med 35 mia. kr.
- Finanspolitikken tilrettelægges i de kommende år efter, at der i 2025 skal være balance mellem de offentlige udgifter og indtægter.
- Konsolideringen af de offentlige finanser sikrer blandt andet, at der opbygges et rum i forhold til budgetlovens underskudsgrænse, herunder så finanspolitikken understøtter et holdbart opsving, og der er manøvrerum i forhold til budgetlovens underskudsgrænse i tilfælde af uventede konjunkturtilbageslag.
- Udgiftstrykket skal aftage, så udgifterne udgør en mindre del af den samlede økonomi. Inden for rammen af et faldende udgiftstryk skal en større andel af de samlede offentlige udgifter gå til offentlige forbrugsudgifter og offentlige investeringer, der øger grundlaget for vækst.
- Skattestoppet udgør rammen for skattepolitikken, og regeringen ønsker at sænke skatter og afgifter, så det bliver billigere at være dansker og drive virksomhed. Frem mod 2025 skal skattetrykket aftage.
- Et mål om en årlig basis realvækst i det offentlige forbrug på 0,3 pct. om året inden for rammen af et faldende udgiftstryk. Hertil kommer udgifter muliggjort af reformer, fx SU, samt investeringer i danskernes sikkerhed.
- Den offentlige gæld skal i hele perioden frem mod 2025 holde en bred sikkerhedsmargin til EU's grænse for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP.

Kilde: Regeringsgrundlag: *For et friere, rigere og mere trygt Danmark mv.*

Siden fremskrivningen i *Danmarks Konvergensprogram 2018* har regeringen indgået en række politiske aftaler, herunder:

- Mediepolitisk aftale for 2019-2023 (juni 2018) bygger blandt andet på en afskaffelse af medielicensen, sådan at finansieringen fremover sker over indkomstskatten, og en reduktion af DR's økonomiske ramme med 20 pct. over fem år.
- Energiaftale (juni 2018) indeholder investeringer i grønne energikilder, herunder til havvindmølleparker, solceller og landvind samt biogas. Hertil kommer en række afgiftssænkninger på el og varme. Den nuværende energispareordning erstattes med to nye støtteordninger for henholdsvis erhverv og bygninger.
- Kvalificeret arbejdskraft til virksomhederne (november 2018) indeholder en række initiativer til 100 mio. kr., der skal opkvalificere ledige og sikre kvalificeret arbejdskraft til virksomheder.
- Aftale om ny regulering af folkepensionen mv. (november 2018) medfører, at folkepensionen fremover reguleres på linje med lønudviklingen uden fradrag til satspuljen. Hertil indføres en obligatorisk pensionsopsparing for en række overførselsmodtagere.
- Aftale om finansloven for 2019 (november 2018) indeholder blandt andet en pakke med afgiftslettelser og styrkelse af erhvervslivet, initiativer, der øger pensionisters rådighedsbeløb, samt en prioritering af sundheds- og ældreområdet.
- Aftale om et sammenhængende Danmark (marts 2019) investerer i alt 112,7 mia. kr. på transportinfrastrukturområdet i perioden 2021-2030.
- Aftale om en sundhedsreform (marts 2019) indebærer blandt andet, at der etableres en Nærhedsfond på 8,5 mia. kr. i 2020-2025 til et ekstraordinært løft af sundhedsvæsenet.

Aftalerne vil med tiltagende styrke understøtte blandt andet større incitamenter til beskæftigelse, samfundsnyttige investeringer i veje og jernbaner, målrettet prioritering af sundhed, fremme af grøn omstilling samt opbygning af pensionsopsparinger for grupper med ingen eller lav pensionsopsparing.

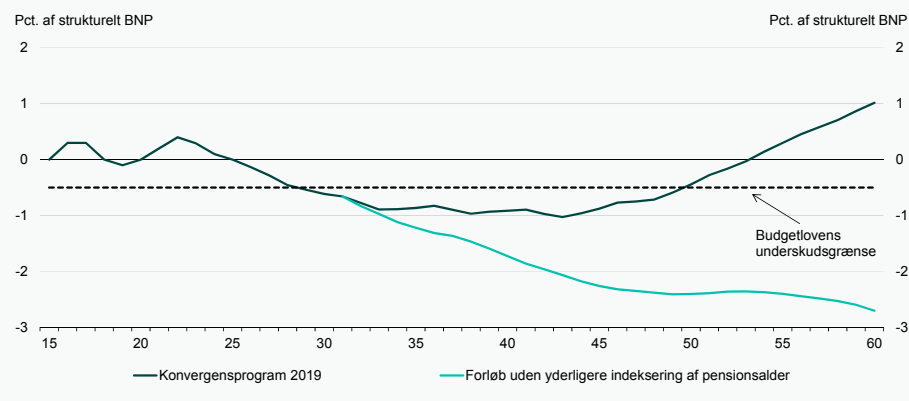
Samtidig er en række tidligere reformer fortsat under indfasning, og der vil være positive reformvirkninger på arbejdsudbuddet i de kommende år. Det gælder især tilbagetrækningsreformen fra 2011.

Tilbagetrækningsreformen og den aftalte gradvise forøgelse af pensionsalderen er afgørende for en holdbar udvikling i de offentlige finanser på længere sigt, hvor der bliver flere ældre og øget efterspørgsel efter sundhedsydelse og ældrepleje. Såfremt pensionsalderen holdes konstant efter den allerede besluttede forhøjelse i 2030, vil de offentlige

finansier isoleret set blive svækket med godt 1 pct. af BNP i årene 2041-2045, hvilket svarer til rundt regnet 25 mia. kr. (2018-niveau). I 2060 vil underskuddet blive øget med knap 4 pct. af BNP eller ca. 85 mia. kr., *jf. figur 1.3*.

Figur 1.3

Udvikling i den offentlige saldo 2015-2060 med og uden indeksering af pensionsalder



Anm.: Forløbet uden yderligere indeksering af pensionsalder viser, hvordan den offentlige saldo ville udvikle sig, hvis pensionsalderen holdes konstant efter den allerede besluttede forhøjelse til 68 år i 2030. Effekten på underskuddet er opgjort inkl. rentevirkning.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De offentlige finanser er i en lang periode frem mod midten af århundredet under pres fra befolkningsudviklingen og bortfald af provenu fra olie- og gasindvinding i Nordsøen. Den demografiske udfordring hænger snævert sammen med, at der er udsigt til, at beskæftigede vil udgøre en faldende andel af den samlede befolkning fra omkring 2025 til 2040. Antallet af beskæftigede har blandt andet betydning for de samlede skatteindtægter og de offentlige udgifter til overførselsindkomster, herunder offentlige pensioner. Velfærdsaftalen fra 2006 og aftalen om senere tilbagetrækning fra 2011 vil således ikke i sig selv forhindre, at der i midten af århundredet vil være en årrække med strukturelle underskud på den offentlige saldo, der overskrider 1/2 pct. af BNP.

De nye politiske aftaler siden fremskrivningen i Danmarks Konvergensprogram 2018 samt øvrige opdateringer, herunder Danmarks Statistiks seneste befolkningsprognose (maj 2018), er indregnet i det opdaterede mellemfristede forløb i konvergensprogrammet for 2019. Nye oplysninger siden den seneste mellemfristede fremskrivning fra august 2018 fremgår af boks 1.2.

Boks 1.2**Opdateringer af 2025-forløbet siden august 2018**

- Nyt konjunkturgrundlag i *Økonomisk Redegørelse, december 2018*: Konvergensprogrammet tager udgangspunkt i konjunkturprognosen fra december, som indeholder skøn for makroøkonomiske nøgletal og offentlige finanser i 2018-2020. I den mellemfristede fremskrivning forudsættes de positive output og beskæftigelsesgab i konjunkturårene beregningsteknisk lukket frem mod 2023. Nationalregnskabs-tal og offentlige regnskaber for 2018 indarbejdes i konjunkturvurderingen i maj 2019.
- Nye politiske aftaler: Den mellemfristede fremskrivning indarbejder virkningen af nye aftaler siden fremskrivningen i august, herunder finansloven for 2019 inkl. *Aftale om ny regulering af folkepension og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere, Aftale om et sammenhængende Danmark – Investeringsplan 2030* og aftale om *Et stærkere sundhedsvæsen – tættere på dig*.
- Aftalen om obligatorisk pensionsopsparing indebærer blandt andet, at der indregnes en gradvis opbygning af obligatorisk opsparing frem mod 2030. Aftalen om en investeringsplan indebærer, at der oveni i de beregningstekniske forudsætninger indregnes et løft af de offentlige investeringer frem mod 2030 svarende til de aftalte finansieringsbidrag i form af udbytter fra Storebælt og Øresund mv.
- Opdaterede strukturelle indtægtsniveauer: I forbindelse med konvergensprogrammet er der foretaget en genberegning af de strukturelle provenuer for selskabsskat og for aktieskat, *jf. nærmere i kapitel 3*.
- Registreringsafgift og energiavgifter: Fremskrivningen tager højde for udviklingen i Energistyrelsens foreløbige basisfremskrivning 2019, herunder en gradvis udbredelse af elbiler frem mod og især efter 2025, som isoleret trækker i retning af et lavere strukturelt provenu fra registreringsafgift og brændstofafgifter. Afgiftsregler mv. følger besluttet politik, dvs. gældende regler eller indgåede aftaler med flertal bag sig, men ikke fx udmeldte mål om nulemission i 2050 eller stop for salg af konventionelle biler, *jf. nærmere i kapitel 5*.
- Renteforudsætninger: Der anvendes forudsætninger om renteutviklingen fra *Økonomisk Redegørelse, december 2018* i 2019-2020. Fra 2020 til 2040 antages en gradvis normalisering af renteniveauerne. Den 10-årige statsrente svarer fx til 2,7 pct. i 2025 og 4,5 pct. på langt sigt.
- Oliepriser og indtægter fra aktiviteter i Nordsøen: Olieprisen er baseret på det Internationale Energiagenturs fremskrivning fra november 2018 samt udviklingen i futures-priser svarende til decemberredegørelsen. Skøn for nordsøproduktionen er baseret på Energistyrelsens prognose, august 2018 (svarende til grundlaget for augustvurderingen).
- Demografisk træk: På baggrund af et opdateret registergrundlag mv. skønnes væksten i det mekanisk beregnede demografiske træk at udgøre ca. 20½ mia. kr. frem mod 2025 (målt i forhold til 2019). Det svarer til en gennemsnitlig vækst på ca. 0,65 pct. årligt.
- Øvrige oplysninger: Der er blandt andet indarbejdet en opjusteret udvikling i CO2-kvoteprovenuer på baggrund af opdaterede prisforudsætninger, opdaterede skøn for PSO-udgifter samt konsekvenser af den udmeldte justering af tidsplanen for udsendelse af nye ejendomsvurderinger, udvikling i en række øvrige poster, herunder provenuer for bredbåndsauktioner mv.

1.3 Opdateret fremskrivning af det finanspolitiske råderum

Det finanspolitiske råderum frem mod 2025 er et mål for, hvor meget plads der er til nye politiske initiativer på skatte- og udgiftsområdet, herunder realvækst i det offentlige forbrug eller andre politiske initiativer, inden for målet om strukturel balance i 2025. Råderummet skal i fravær af ny finansiering blandt andet dække de løbende årlige aftaler om kommuner og regioners økonomi samt finansloven mv.

Det finanspolitiske råderum frem mod 2025 blev senest opdateret i forbindelse med den mellemfristede fremskrivning fra august 2018, hvor det blev beregnet til at udgøre ca. 27½ mia. kr. i 2025 målt i forhold til udgiftsniveauet i 2018.

I forbindelse med finanslovsaftalen for 2019 er det finanspolitiske råderum for 2019 udmøntet. Når der tages højde herfor, udgør det finanspolitiske råderum som opgjort i august 2018 ca. 23½ mia. kr. frem mod 2025. Det skal ses i sammenhæng med, at der indgår et år mindre i opgørelserne af det fremadrettede skøn for råderummet sammenlignet med opgørelsen i august 2018.

Råderummet i Konvergensprogrammet 2019 er opgjort til ca. 24½ mia. kr. i 2025 (målt i forhold til niveauet i 2019) og er således lidt højere end skønnet ved den seneste opgørelse i august, *jf. tabel 1.1*.

Det opdaterede råderum skal ses i sammenhæng med, at nye oplysninger, herunder om strukturelle indtægtsniveauer for aktieskat og selskabsskat, samlet set indebærer en underliggende forbedring af den strukturelle saldo med 0,1 pct. af BNP i 2025. Inden for målet om strukturel balance i 2025 øger de nye oplysninger mv. således isoleret råderummet med 2 mia. kr. Effekten dæmpes af, at der omvendt er anvendt et finansieringsbidrag fra råderummet i *Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere* (november 2018), som understøtter pensionsopsparing for personer, der i perioder af livet er på overførselsindkomst.

Tabel 1.1

Ændringer i finanspolitisk råderum siden august 2018

| | 2025 |
|--|-------------|
| Mia. kr. (2019-priser) | |
| Opdateret 2025-forløb, august 2018 | 23½ |
| + Aftale om obligatorisk opsparing | -1 |
| + Underliggende forbedring af den strukturelle saldo | +2 |
| + Øvrige forhold inkl. forventede øgede udgifter til EU-bidrag | -¼ |
| Danmarks Konvergensprogram 2019 | 24½ |

Anm.: Råderummet opgøres aktuelt ift. udgiftsniveauet i 2019. Tal er afrundet til nærmeste kvarte milliard. Råderummet er opgjort med usikkerhed, som er stigende ud i tid.

Kilde: Egne beregninger.



Kapitel 2

Samfundsøkonomisk udvikling frem mod 2025

2.1 Konjunktursituationen og de økonomiske udsigter for 2019 og 2020

Der har de seneste år været solid vækst i både BNP og beskæftigelse. Det har bragt dansk økonomi et godt stykke ind i en højkonjunktur. Fremgangen på arbejdsmarkedet har ført til en betydelig stigning i indkomsterne, og både det private forbrug og investeringerne er væsentlige drivkræfter bag opsvinget. Virkninger fra allerede vedtagne reformer vil bidrage til, at beskæftigelsen fortsat kan stige i de kommende år.

BNP er vokset med i gennemsnit 2 pct. om året i 2015-2018, og fremgangen forventes at fortsætte de kommende år. Væksten i BNP skønnes til henholdsvis 1,7 pct. og 1,6 pct. i 2019 og 2020. Højkonjunktoren i dansk økonomi forventes dermed at fortsætte i prognoseårene.

Vurderingen af de økonomiske udsigter for 2019 og 2020 er baseret på konjunkturvurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, december 2018, *jf. boks 2.1*.

Boks 2.1

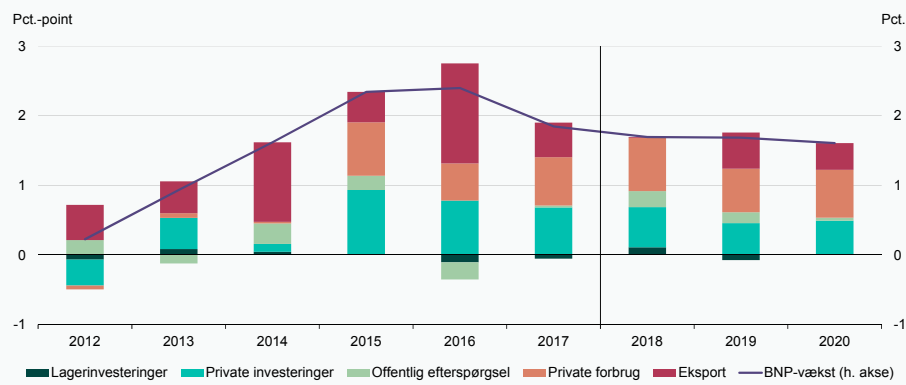
Konjunkturgrundlag for 2018-2020 til Danmarks Konvergensprogram 2019

Konvergensprogrammet bygger på konjunkturvurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, december 2018. Siden december-redegørelsen er der offentliggjort nationalregnskabstal for 4. kvartal 2018 og en række nøgletal. Tallene viser, at opsvinget i dansk økonomi fortsætter i overensstemmelse med forventningerne i december-redegørelsen. På den baggrund er det i konvergensprogrammet lagt til grund, at konjunkturgrundlaget er uændret i forhold til december-redegørelsen. Vækstskøn og bagvedliggende forudsætninger er dermed fastholdt i konvergensprogrammet som i *Økonomisk Redegørelse*, december 2018. I maj 2019 offentliggøres en ny prognose for dansk økonomi i *Økonomisk Redegørelse*, hvor nye oplysninger om den økonomiske udvikling vil blive indarbejdet.

Den primære drivkraft i dansk økonomi er fortsat fremgang på arbejdsmarkedet. Større beskæftigelse lægger fundamentet for stigende privatforbrug gennem større indkomster. Fremgangen i 2019 og 2020 ventes desuden at blive understøttet af de private investeringer. Den offentlige efterspørgsel, dvs. offentligt forbrug og offentlige investeringer, ventes derimod kun at vokse beskedent. Eksporten ventes også at bidrage, men i mindre omfang. Det hænger især sammen med, at fremgangen i den globale økonomi ser ud til at have toppet. Det sker efter en række år, hvor genopretningen af dansk økonomi efter finanskrisen var drevet af øget eksport, *jf. figur 2.1*.

Figur 2.1

Bidrag til BNP-vækst



Anm.: Bidrag til væksten i BNP er korrigeret for importindhold. BNP-væksten i 2017 og 2018 er skønsmæssigt korrigeret for en større enkeltstående betaling i 1. kvartal 2017 for brug af intellektuelle rettigheder, jf. boks 4.1 i Økonomisk Redegørelse, maj 2018. Der er ikke indarbejdet nationalregnskabstal for 2018, jf. boks 2.1.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Fremgangen i det private forbrug skal ses i sammenhæng med en betydelig indkomstfremgang. Samtidig er husholdningerne forsigtige i den forstand, at de ikke omsætter hele indkomstfremgangen til forbrug, men også sparer op i væsentligt omfang. Forbrugsfremgangen sker således ikke på baggrund af uholdbar gældsætning. Husholdningerne har tværtimod samlet set mulighed for at øge forbruget yderligere uden at bringe ubalance i deres økonomi.

Investeringerne er især drevet af stigende behov for øget produktionskapacitet på grund af stigende kapacitetsudnyttelse (målt ved outputgab). Boliginvesteringerne er også steget i takt med blandt andet højere indkomster og fortsat lave renter, men tempoet ventes at tage lidt af i de kommende år.

Beskæftigelsen er vokset med 226.000 personer siden starten af 2013 og ventes at vokse yderligere med 33.000 og 27.000 personer i henholdsvis 2019 og 2020. Et stigende pres på arbejdsmarkedet modvirkes af reformer, der skønnes at øge den strukturelle beskæftigelse med i alt 17.000 personer om året i 2019 og 2020.

Beskæftigelsen ligger aktuelt lidt over det strukturelle niveau, og beskæftigelsesgab vurderes at blive udvidet yderligere frem mod 2020. Presset på arbejdsmarkedet vurderes dog at forblive forholdsvist moderat. Stiger beskæftigelsen hurtigere end forventet, eller har reformer ikke den ventede effekt, vil presset på arbejdsmarkedet kunne stige yderligere i en situation, hvor mange virksomheder i forvejen melder om mangel på arbejdskraft.

Situationen er dog ikke den samme som i 2006-2007. Dengang blev arbejdsmarkedet stærkt overophedet, blandt andet med lønstigninger, der gik alvorligt ud over konkurrenceevnen. Samtidig kom boligprisstigningerne ud af trit med underliggende økonomi-

ske forhold, og låntagningen var høj. Der er på nuværende tidspunkt ikke tegn på opbygning af lignende ubalancer.

2.2 Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold

Forudsætningerne for udviklingen i den internationale økonomi samt de finansielle forhold er uændrede i forhold til konjunkturvurderingen i *Økonomisk Redegørelse, december 2018*. Den handelsvægtede BNP-vækst i udlandet ventes dermed at være 2,2 pct. og 2,1 pct. i henholdsvis 2019 og 2020, jf. tabel 2.1.

Frem mod 2023 tager forudsætningerne om udlandet udgangspunkt i IMF's seneste mellemfristede fremskrivning, *World Economic Outlook*, oktober 2018. Den handelsvægtede BNP-vækst i udlandet forudsættes at være 2,0 pct. i gennemsnit med en aftagende profil fra 2020 til 2023.

Skønnet for olieprisudviklingen stammer fra *Økonomisk Redegørelse, december 2018* og er fastlagt ud fra en metode, hvor der sker en gradvis tilpasning til Det Internationale Energiagenturs (IEA) mellemfristede skøn. I overensstemmelse med skønnet har olieprisen været stigende siden årsskiftet fra omkring 50 dollar til knap 70 dollar ved udgangen af marts 2019. Frem mod 2025 forudsættes olieprisen at stige lidt hastigere end den almindelige inflation til 85 dollar pr. tønder i 2025. Metoden bag skønnet er nærmere beskrevet i *Økonomisk Redegørelse, december 2018*.

Tabel 2.1

Forudsætninger om udlandsvækst, oliepris, dollarkurs og renter

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Real BNP-vækst, samhandelspartnere ¹ | 2,5 | 2,2 | 2,1 | 2,0 | 1,9 | |
| Oliepris (Brent), dollar pr. tønde | 71,4 | 64,6 | 67,9 | 71,1 | 74,6 | 85,2 |
| Dollarkurs, kroner pr. 100 dollar | 6,3 | 6,6 | 6,6 | 6,5 | 6,4 | 6,3 |
| Rente 10-årig dansk statsobligation, pct. | 0,5 | 0,6 | 1,1 | 1,5 | 1,9 | 2,7 |

Anm.: Skøn for valutakurs, oliepris og renter er baseret på observationer til og med 28. november 2018.

1) Opgjort som et vægtet gennemsnit af BNP-væksten hos Danmarks 36 vigtigste samhandelspartnere ud fra disse landes andel af Danmarks vare- og tjenesteeksport i 2017.

Kilde: *Økonomisk Redegørelse, december 2018* og *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2022*, august 2018.

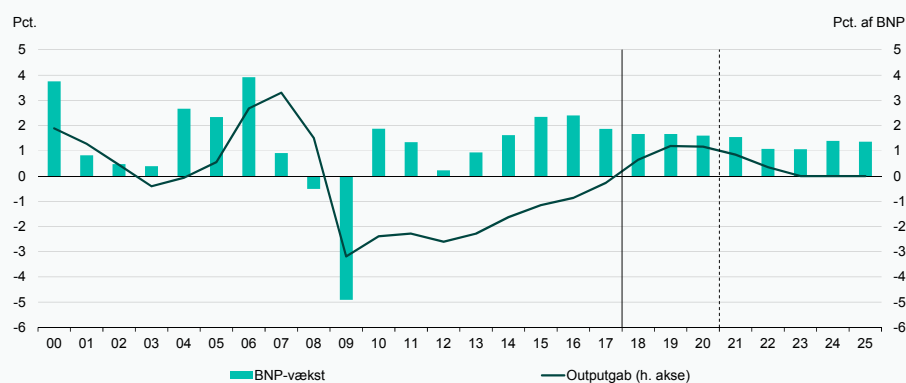
Med forudsætningerne fra ØR december ventes den korte rente i Danmark at forblive negativ på -0,3 pct. i 2019 for derefter at stige moderat i 2020. Den 10-årige statsobligationsrente ventes også at stige langsomt til godt 1 pct. i 2020 og derefter til 2,7 pct. i 2025. Renteskønnene afspejler blandt andet forventningen om, at ECB fortsat vil føre en lempelig pengepolitik de kommende år, efterfulgt af en begyndende normalisering.

2.3 Vækst og beskæftigelse frem mod 2025

De seneste års fremgang i dansk økonomi har medført, at BNP nu overstiger det strukturelle niveau, hvorved outputgabets er positivt. I det mellemfristede forløb frem til 2025 er det beregningsteknisk antaget, at det positive outputgab gradvist lukkes frem mod 2023. Herefter udvikler BNP sig på linje med strukturelt BNP. Det indebærer en gennemsnitlig vækst i BNP på godt 1¼ pct. i årene 2021-2025, *jf. figur 2.2*

Figur 2.2

BNP-vækst og outputgab



Anm.: Outputgabets angiver forskellen mellem faktisk BNP og strukturelt BNP. BNP-væksten i 2017 og 2018 er skønsmæssigt korrigeret for en større enkeltstående betaling i 1. kvartal 2017 for brug af intellektuelle rettigheder, *jf. boks 4.1 i Økonomisk Redegørelse, maj 2018*. Der er ikke indarbejdet nationalregnskabstal for 2018, *jf. boks 2.1*.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

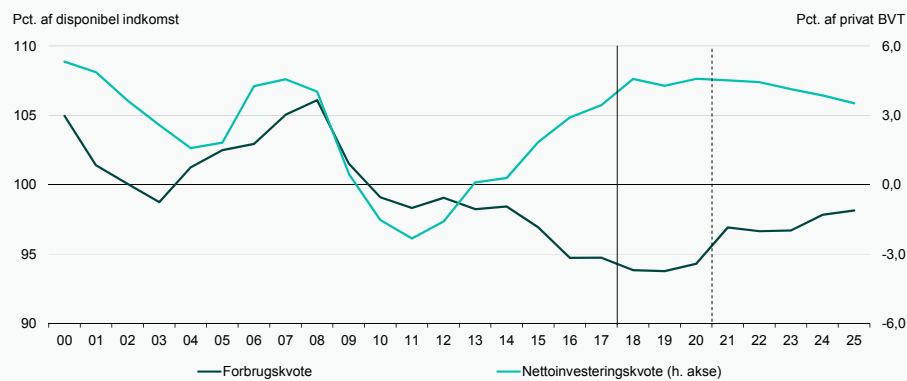
Tilsvarende er det lagt til grund, at beskæftigelsen og ledigheden frem mod 2023 vil tilpasse sig det (strukturelle) niveau, der er foreneligt med en stabil løn- og prisudvikling på mellemlangt sigt. Den faktiske beskæftigelse ventes på den baggrund at stige med 90.000 personer fra 2018 til 2025, mens den strukturelle beskæftigelse øges med 112.000 personer.

Stigningen i den strukturelle beskæftigelse afspejler især tilbagetrækningsreformen fra 2011 og en gradvis forhøjelse af pensionsalderen. Hertil kommer positive bidrag fra indfasningen af tidligere aftalte skatte- og overførselstiltag samt skatteaftalen 2018, som også øger arbejdsudbuddet.

Stigning i beskæftigelsen understøtter sammen med reallønsfremgang privatforbruget frem mod 2025. Samtidig vil en normalisering af forbrugskvoten trække forbruget op, *jf. figur 2.3*. Det indebærer en forbrugsvækst på omkring 2 pct. om året frem mod 2025.

Figur 2.3

Husholdningernes forbrugskvote og investeringskvote



Anm.: Forbrugskvoten er opgjort som det private forbrug i pct. af husholdningernes disponible indkomst. Nettoinvesteringskvoten udgøres af den private sektors investeringer i maskiner, transportmidler og inventar samt bygninger og anlæg (ekskl. boliger) fratrukket afskrivninger.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I takt med den generelle økonomiske fremgang stiger virksomhedernes behov for at øge kapitalapparatet. I løbet af fremskrivningsperioden ventes nettoinvesteringskvoten at være omtrent uændret på et relativt højt niveau på 4 pct., hvilket bidrager til en stigende kapitalkvote. Større kapitalapparat giver sig også udslag i en højere timeproduktivitetsvækst.

Produktivitetspotentialer ventes at stige med gennemsnitligt 1,5 pct. om året fra 2018 til 2025 som følge af tiltagende vækst i timeproduktiviteten og en udvidelse af den strukturelle arbejdsstyrke, jf. tabel 2.2.

Tabel 2.2

Bidrag til vækst i produktionspotentialet for hele økonomien

| | 1996-2007 | 2008-2009 | 2010-2017 | 2018-2020 | 2021-2025 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Gns. vækst pr. år, pct | | | | | |
| 1. Produktionspotentiale (BVT) | 1,8 | 1,0 | 1,2 | 0,8 | 1,7 |
| Heraf bidrag fra: | | | | | |
| - Timeproduktivitet (strukturel) | 1,1 | 1,3 | 1,0 | 0,1 | 1,2 |
| - Strukturel ledighed | 0,5 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| - Strukturel arbejdsstyrke | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,8 | 0,4 |
| Strukturel arbejdstid | 0,0 | -0,6 | -0,2 | 0,0 | 0,0 |
| 2. Konjunktur | 0,3 | -3,2 | 0,4 | 0,5 | -0,2 |
| 3. Faktisk BVT (1+2) | 2,1 | -2,2 | 1,6 | 1,3 | 1,5 |
| 4. Nettoafgifter | 0,1 | -0,5 | 0,0 | 0,2 | -0,2 |
| 5. Faktisk BNP (3+4) | 2,2 | -2,7 | 1,6 | 1,5 | 1,3 |

Anm.: Der er usikkerhed om skønnet for potentiel vækst i delperioder, herunder bidragene fra de enkelte komponenter. På grund af afrunding svarer summen af enkeltkomponenter ikke nødvendigvis til totalen.

Kilde: Danmarks Statistik, *Økonomisk Redegørelse*, december 2018 og egne beregninger.

2.4 Boligpriser og makroøkonomiske balancer

Boligmarkedet har været i fremgang siden 2012, og boligpriserne fortsatte med at stige i 2018. Fremgangen i boligpriserne var bredt funderet over hele landet og afspejler grundlæggende, at stigende indkomster og lave renter har øget boligefterspørgslen. Hertil kommer en effekt af, at prisstigninger i de større byer har presset priserne op i omkringliggende områder.

Senest har boligpriserne haft en mere afdæmpet udvikling blandt andet på grund af en stigning i boliginvesteringerne. Særligt er priserne på ejerlejligheder stagneret siden midten af 2018. Den mere afdæmpede prisstigningstakt skal også ses i sammenhæng med en række nye tiltag rettet mod boligmarkedet og kreditgivning. Det gælder blandt andet Vækstvejledningen fra 2016, som stiller strengere krav til låntagere i vækstområder, samt nye retningslinjer i God Skik-bekendtgørelsen (fra 1. januar 2018) med det formål at begrænse brugen af visse risikable låntyper.

Hertil kommer regeringens beslutning om at aktivere den kontracykliske kapitalbuffer og sætte den til 0,5 pct. med virkning fra 31. marts 2019 og hæve den yderligere til 1 pct. fra 30. september 2019. Den kontracykliske kapitalbuffer vil bidrage til et mere solidt finansiel system i form af en stødpude, der kan frigives igen i tider med risiko for hård opbremsning af kreditgivningen til husholdninger og virksomheder som følge af finansiel uro eller realøkonomisk tilbagegang.

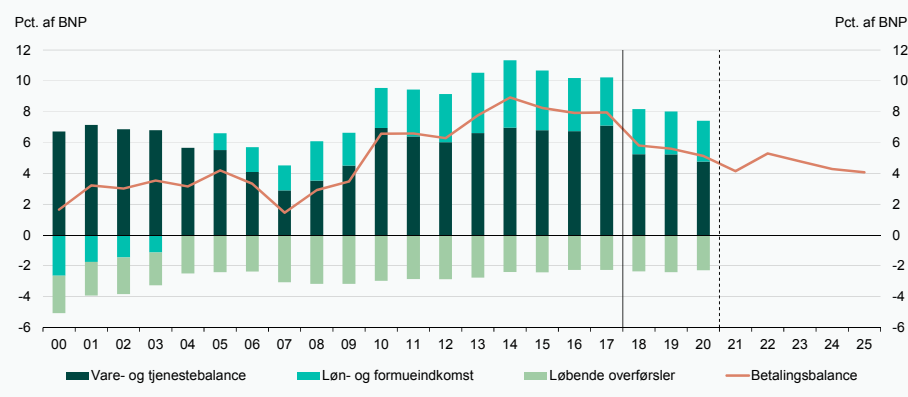
Et nyt boligskaftesystem træder i kraft fra 2021 og skal sikre, at boligbeskatningen følger nye og mere retvisende ejendoms- og grundvurderinger. De nye skatteregler forventes

samlet set at have en nogenlunde neutral virkning på de gennemsnitlige boligpriser. I forhold til den underliggende udvikling i boligpriserne skønnes boligforliget således for enfamiliehuse at medføre en marginalt højere prisudvikling frem mod 2021. For ejerlejligheder må der forventes en mere afdæmpet prisudvikling som følge af boligforliget. Det skyldes, at de samlede boligskatte for enfamiliehuse under ét lempes en smule, mens den samlede boligskat for ejerlejligheder under ét ventes at stige før skatterabat, *jf. Skatteøkonomisk Redegørelse 2018*.

Overskuddet på betalingsbalancen udgør aktuelt omkring 6 pct. af BNP, men ventes at aftage til godt 4 pct. af BNP frem mod 2025, *jf. figur 2.4*. De store overskud på betalingsbalancen i de senere år afspejler blandt andet en stor opsparingstilbøjelighed hos husholdningerne. Der forventes en tilbagevenden til en mere normal forbrugstilbøjelighed i de kommende år, hvilket bidrager til at overskuddet reduceres. Samtidig ventes virksomhedernes finansielle opsparing ligeledes reduceret, i takt med at investeringsbehovet stiger.

Figur 2.4

Betalingsbalancens løbende poster



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster bidrager til at øge Danmarks nettoformue over for udlandet, som forventes at vokse til mere end 80 pct. af BNP i 2025, *jf. tabel 2.3*. Det trækker i sig selv i retning af højere formueindkomster. Omvendt ventes de gradvist stigende renter i prognoseperioden at reducere afkastet på den danske formue relativt til udlandets på grund af sammensætningen af formuens aktiver og passiver.

Tabel 2.3

Opsparing, investeringer, betalingsbalance og nettoaktiver over for udlandet

| | 1995- 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|----------------------------------|---------------|------|------|------|------|------|------|
| Pct. af BNP | | | | | | | |
| Investeringskvote, privat sektor | 18,2 | 19,5 | 19,5 | 20,0 | 20,1 | 20,4 | 20,5 |
| Opsparingskvote, privat sektor | 21,8 | 24,5 | 24,9 | 24,7 | 24,3 | 25,5 | 24,4 |
| Privat finansiell opsparring | 3,9 | 5,7 | 5,7 | 5,3 | 4,4 | 5,3 | 4,1 |
| Offentlig saldo | 0,2 | 0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 | 0,0 |
| Betalingsbalancen | 4,1 | 5,8 | 5,6 | 5,1 | 4,1 | 5,3 | 4,1 |
| Nettoaktiver, ultimo | 4,9 | 60,5 | 66,4 | 71,4 | 73,3 | 76,7 | 83,1 |

Anm.: Der er ikke indarbejdet nationalregnskabstal for 2018, *jf. boks 2.1.*

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilag 2.1 Nøgletal for dansk økonomi 2017-2025

Tabel 2.4

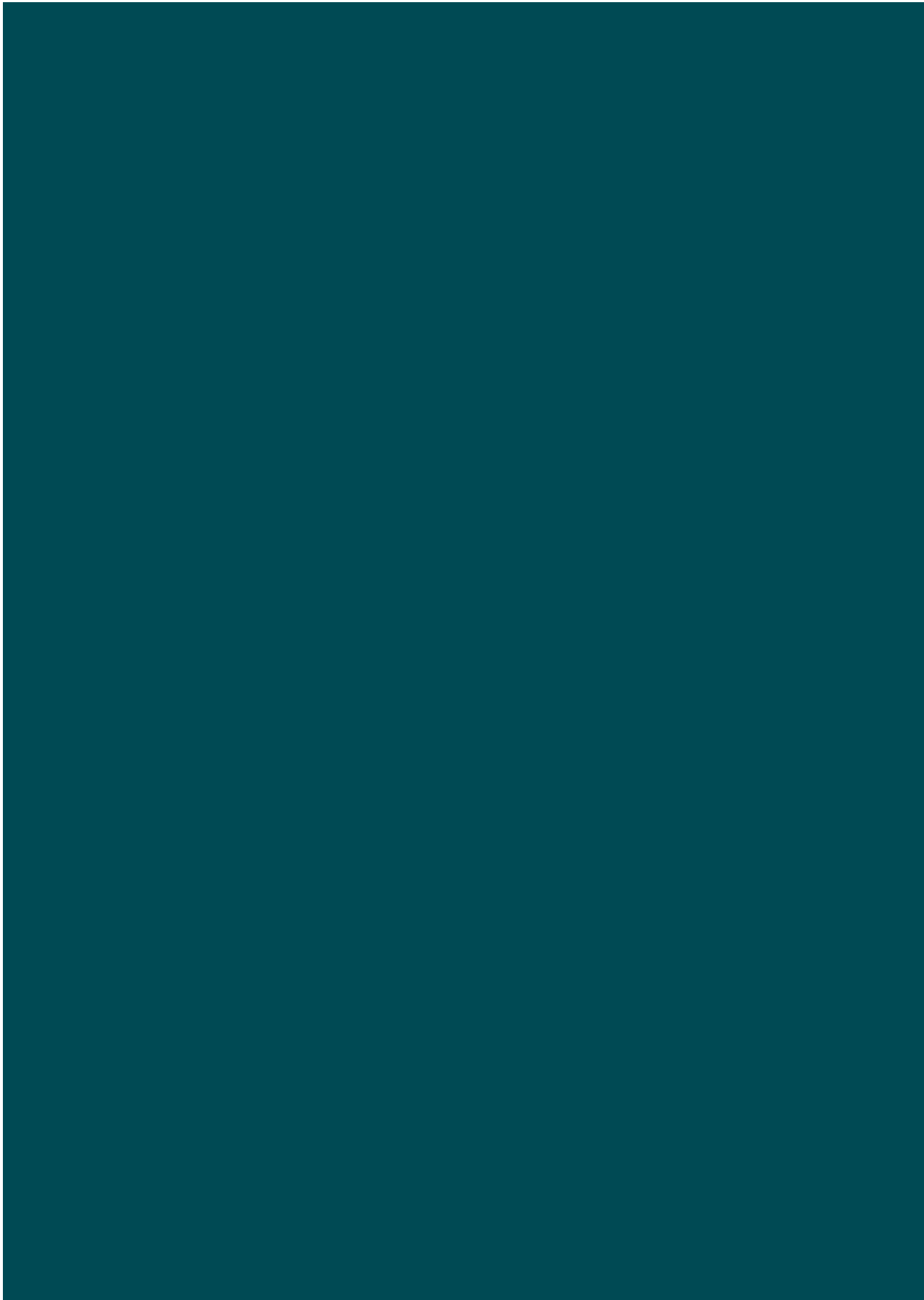
Nøgletal for dansk økonomi 2017-2025

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|--|------|--------------------|------|------|------|------|------|
| Outputgab og reale vækstrater, pct. | | | | | | | |
| BVT | 2,1 | 1,5 ¹⁾ | 1,6 | 1,4 | 1,9 | 1,2 | 1,5 |
| BNP | 2,3 | 1,7 ¹⁾ | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,1 | 1,4 |
| Outputgab (pct. af BNP) | -0,3 | 0,6 | 1,2 | 1,2 | 0,8 | 0,3 | 0,0 |
| Efterspørgsel, realvækst, pct. | | | | | | | |
| Privatforbrug | 2,1 | 2,4 | 2,1 | 2,3 | 1,8 | 1,8 | 2,0 |
| Offentligt forbrug | 0,7 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,6 | 0,4 | 0,5 |
| Faste bruttoinvesteringer | 4,6 | 6,1 | 2,8 | 3,8 | 2,8 | 2,1 | 1,1 |
| Eksport | 3,6 | 1,7 ¹⁾ | 2,6 | 2,3 | 1,8 | 1,3 | 2,0 |
| Import | 3,6 | 3,9 | 3,0 | 3,4 | 2,3 | 2,3 | 2,1 |
| Prisudvikling, pct. | | | | | | | |
| Forbrugerpriser | 1,1 | 0,9 | 1,5 | 1,8 | 1,9 | 1,7 | 1,7 |
| Betalingsbalance mv., pct. af BNP | | | | | | | |
| Betalingsbalance | 8,0 | 5,8 | 5,6 | 5,1 | 4,1 | 5,3 | 4,1 |
| Privat finansiel opsparing | 6,8 | 5,7 | 5,7 | 5,3 | 4,4 | 5,3 | 4,1 |
| Arbejdsmarked og produktivitet | | | | | | | |
| Arbejdsstyrkevækst (pct.) | 1,7 | 1,4 | 0,9 | 0,8 | 0,4 | 0,2 | 0,2 |
| Beskæftigelsesvækst (pct.) | 1,7 | 1,7 | 1,1 | 0,9 | 0,3 | 0,1 | 0,2 |
| Registreret bruttoledighed (1.000 pers.) | 116 | 108 | 103 | 99 | 100 | 105 | 108 |
| Strukturel bruttoledighed (1.000 pers.) | 111 | 112 | 110 | 109 | 107 | 107 | 107 |
| Timeproduktivitet, hele økonomien | 1,0 | 0,0 ¹⁾ | 0,5 | 0,5 | 1,5 | 1,1 | 1,2 |
| Timeproduktivitet, private byerhverv | 1,0 | 0,6 ¹⁾ | 0,6 | 0,7 | 1,2 | 1,1 | 1,3 |
| Vækst i BVT pr. beskæftiget | 0,5 | -0,2 ¹⁾ | 0,4 | 0,5 | 1,6 | 1,1 | 1,3 |

1) Skønnene for 2018 er skønsmæssigt korrigeret for en større enkeltstående betaling i 1. kvartal 2017 for brug af intellektuelle rettigheder, jf. boks 4.1 i *Økonomisk Redegørelse, maj 2018*.

Anm.: Forløbet i 2018-2020 afspejler konjunkturgrundlaget i *Økonomisk Redegørelse, december 2018*. Forløbet i 2021-2025 er beregningsteknisk.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



Kapitel 3

Offentlig saldo og gæld frem til 2025

3.1 Den faktiske offentlige saldo

I *Økonomisk Redegørelse, december 2018* skønnes der at være omtrent balance på den faktiske offentlige saldo i årene 2018-2020, og det gælder også for årene 2021-2025 med kun begrænsede udsving, *jf. tabel 3.1*.

Tabel 3.1

Oversigt over den faktiske saldo

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Offentlig saldo, pct. af BNP | 0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 | 0,0 |

Anm.: Danmarks Statistiks foreløbige regnskabstal for de offentlige finanser i 2018 (marts 2019) viser et overskud på den faktiske saldo på 11¼ mia. kr. i 2018 svarende til 0,5 pct. af BNP, *jf. bilag 5.1*. Det større overskud 2018 end skønnet i *Økonomisk Redegørelse, december 2018* kan blandt andet henføres til højere indtægter fra pensionsafkastskat og selskabsskatter, som er volatile poster, der korrigeres særskilt for i beregningen af den strukturelle saldo.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den faktiske saldo forbedres både i år og næste år underliggende af konjunkturfremgangen i forhold til 2018, mens blandt andet engangsudbetalinger trækker i modsat retning i 2020-2022.¹ Efter 2022 er forløbet strukturelt og den faktiske saldo svarer til den strukturelle saldo, som i forløbet overholder målet om balance i 2025.

Saldoen for de offentlige delsektorer

De offentlige delsektorer består af staten, kommuner og regioner samt sociale kasser og fonde. I Danmark er det som udgangspunkt kun statens saldo, der kan afvige markant fra balance, navnlig set over en årrække. Overskuddet på statens saldo svarer på baggrund af *Økonomisk Redegørelse, december 2018* til 0,2 pct. af BNP i 2018, mens saldoen for kommuner og regioner skønnes i balance, *jf. tabel 3.2*. I 2019-2021 skønnes statens saldo at udvise et underskud på 0,1-0,2 pct. af BNP, hvorefter statens underskud ophører og vendes til balance eller små overskud i årene frem mod 2025, hvor indtægter og udgifter er lige store.

¹I medfør af aftalen *Flere år på arbejdsmarkedet* (juni 2017) er der gennemført en ekstraordinær skattefri engangsudbetaling af efterlønsbidrag i 2018 for personer, der har forladt ordningen, mens der på baggrund af aftalen om *Tryghed om boligbeskatningen* (maj 2017) gennemføres en kompensation til boligejere, som har betalt skat af for høje vurderinger mv. Den skattefrie engangsudbetaling af efterlønsbidrag i 2018 svarer til ca. 4 mia. kr. i 2018, mens det beregningsteknisk er forudsat, at kompensationen af boligejerne i forlængelse af de nye ejendomsvurderinger udgør ca. 5¼ mia. kr. i 2020, 7¼ mia. kr. i 2021 og 2½ mia. kr. i 2022. Justeringen af tidsplanen for udsendelse af de nye ejendomsvurderinger betyder, at kompensationen af boligejerne er blevet udskudt i forhold til vurderingen i august.

Saldoen for kommuner og regioner antages beregningsteknisk at udvise balance i hele fremskrivningen. Den kommunale sektors saldo skal som udgangspunkt være i balance opgjort på kassebasis, men opgjort på nationalregnskabsform kan der i enkelte år være overskud eller underskud. Saldoen for de sociale kasser og fonde er ligeledes forudsat at være i balance i hele fremskrivningsperioden.

Tabel 3.2

Offentlig saldo fordelt på delsektorer

| Pct. af BNP | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Staten | 0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 | 0,0 |
| Kommuner og regioner | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Sociale kasser og fonde | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Kilde: Danmarks Statistik og egne skøn.

3.2 Strukturel saldo

Den strukturelle saldo er et beregnet mål for den underliggende stilling på de offentlige finanser ved den givne finanspolitik og er et centralt styringsinstrument i tilrettelæggelsen af finanspolitikken. Den strukturelle saldo renses – i modsætning til den faktiske saldo – for konjunkturerne og en række andre midlertidige forhold og er derfor et mere robust mål for den reelle stilling på de offentlige finanser.

Den opdaterede fremskrivning i konvergensprogrammet baserer sig på konjunkturvurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, december 2018, samt nye politiske aftaler, nye oplysninger mv. siden den seneste mellemfristede fremskrivning i august 2018, *jf. boks 1.2 i kapitel 1*.

Tabel 3.3

Skøn for den strukturelle saldo

| Pct. af BNP | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Konvergensprogram 2019 | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,1 | 0,0 |
| Senest foregående vurderinger | -0,2 | -0,1 | -0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,2 | 0,0 | 0,0 |

Anm: Skønnet for den strukturelle saldo i de senest foregående vurderinger af dansk økonomi er baseret på *Økonomisk Redegørelse*, december 2018 i 2018-2020 og på *Opdateret 2025-forløb*, august 2018 i 2021-2025.

Kilde: *Opdateret 2025-forløb*, august 2018, *Økonomisk Redegørelse*, december 2018 og egne beregninger.

I den opdaterede fremskrivning til konvergensprogrammet er der balance mellem udgifter og indtægter i 2025. Inden for målet om strukturel balance i 2025 er der en underliggende forbedring af de offentlige finanser i forhold til vurderingen fra august. Forbedringen skal navnlig ses i sammenhæng med opdaterede skøn for de strukturelle indtægter fra aktieskat og selskabsskat, *jf. nedenfor*.

I modsat retning trækker blandt andet justerede skøn for omlægning til alderspension, hvor der forventes et mindre omlægningsomfang sammenlignet med den sidste mellemfristede fremskrivning i august, *jf. Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2022, august 2018*. Saldovirkningen skyldes, at aldersopsparring beskattes på indbetalingstidspunktet i modsætning til fradragsberettigede pensionsindbetalinger, som beskattes på udbetalingstidspunktet. Hertil kommer opdaterede skøn for indtægter fra boligbeskatning inkl. virkningen af justeret tidsplan for udsendelse af de nye ejendoms-vurderinger.

Den samlede underliggende forbedring af de offentlige finanser bidrager isoleret til en forøgelse af det finanspolitiske råderum frem mod 2025, *jf. afsnit 3.4*. Inklusive virkningen af det øgede råderum skønnes den strukturelle saldo i gennemsnit at være forbedret svarende til knap 0,1 pct. af BNP i 2020 til 2025, *jf. tabel 3.3*.

Givet at dansk økonomi er inde i en højkonjunktur, skal forbedringen af den strukturelle saldo ses i sammenhæng med, at finanspolitikken bør virke dæmpende på kapacitetspresset for at understøtte et balanceret og holdbart opsving.

I forbindelse med Danmarks Konvergensprogram 2019 er der gennemført en opdatering af Finansministeriets metode til beregning af en række strukturelle indtægtsniveauer, som indgår særskilt i beregningen af den strukturelle saldo, *jf. boks 3.1*.

Boks 3.1

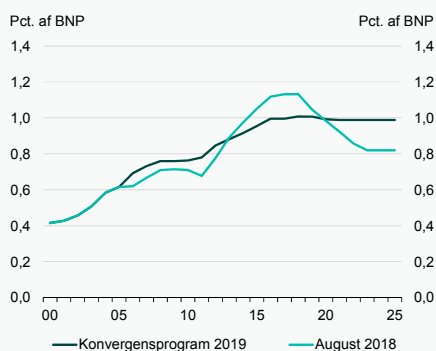
Opdaterede metoder til beregning af strukturelle indtægtsniveauer for aktieskat, selskabsskat og registreringsafgift

- **Aktieskat:** Metoden til at opgøre det strukturelle provenu fra aktieskat er blevet justeret, så den i højere grad afspejler udviklingen i de aktiver og indkomster, der danner grundlag for aktiebeskatningen. Hidtil er de strukturelle indtægter fra aktieskatten beregnet via et syv-års centreret gennemsnit. Den justerede metode hviler blandt andet på forudsætninger vedr. formue og implicit skattesats for danske husholdningers frie aktiebeholdning og udenlandske investorers beholdning af danske aktier samt aktieindkomstskat af udbytter fra hovedaktionærens unoterede aktier.
- **Selskabsskat:** Den opdaterede beregning af det strukturelle provenu fra selskabsskat (ekskl. kulbrinteskate mv.) tager i højere grad højde for virkningen af diskretionær skattepolitik i de historiske år, inden der beregnes et basisgrundlag for det fremadrettede provenu. Ligeledes baseres det strukturelle provenu på en opdateret tidsperiode, som både er udvidet bagud i tid og inddrager udviklingen i de senere år.
- **Registreringsafgift:** Der er gennemført en ny beregning af det fremadrettede strukturelle provenu fra registreringsafgiften, som blandt andet afspejler en foreløbig basisfremskrivning 2019 fra Energistyrelsen. Metoden indarbejder foreløbige skøn for konsekvenserne af en fremtidig ventet udbredelse af lav- og nulmissionsbiler som følge af den teknologiske udvikling samt skærpede CO₂-krav til nye biler i EU efter 2021. Udbredelse af el- og plug-in hybridbiler påvirker provenuet fra registreringsafgiften, blandt andet fordi disse biler opnår et højere fradrag for god brændstoføkonomi end konventionelle biler, og fordi der gælder lempelige beskatningsregler for el- og plug-in hybridbiler frem til og med 2022.

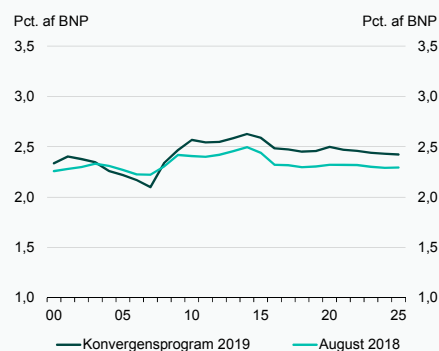
Boks 3.1 (fortsat)

Virkningen af de opdaterede strukturelle niveauer for aktieskat, selskabsskat og registreringsafgift fremgår af figur a-d. Samlet set bidrager de ændrede strukturelle provenuer isoleret set til at forbedre den strukturelle saldo med ca. ¼ pct. af BNP i 2025. Metoder og forudsætninger bag opdateringerne af de strukturelle provenuer er dokumenteret på www.fm.dk.

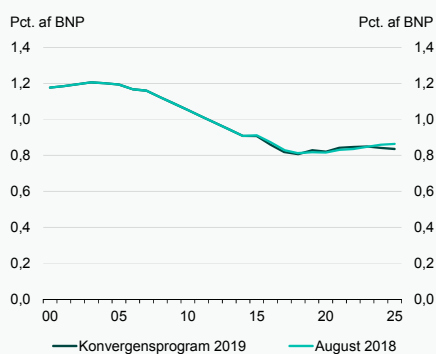
Figur a
Strukturelt provenu fra aktieskat



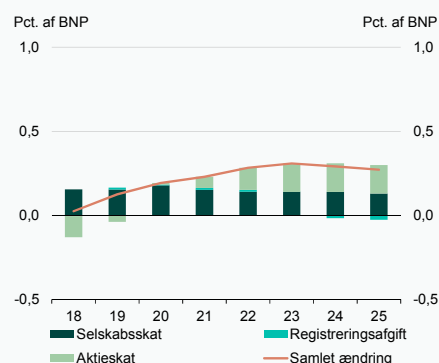
Figur b
Strukturelt provenu fra selskabsskat¹⁾



Figur c
Strukturelt provenu fra registreringsafgift



Figur d
Samlet ændring fra nye strukturelle niveauer



- 1) Faldet i det strukturelle provenu fra selskabsskatten (ekskl. kulbrinteskatt mv.) fra 2001 til 2007 afspejler især satsnedsættelser fra 34 pct. i 1998 til 25 pct. i 2007. Satsnedsættelserne blev blandt andet finansieret af stramminger i afskrivningsregler, som medførte midlertidige (ikke-strukturelle) indtægter. Stigningen fra 2008 til 2010 afspejler blandt andet indfaset finansiering af satsnedsættelsen i 2007, strammere afskrivningsregler samt rentefradragsbegrænsningsregler. Selskabsskatteinitiativer i *Forårspakke 2.0* fra 2009 bidrager endvidere til, at det strukturelle selskabsskatteprovenu skønnes at stige fra 2008 til 2010.

I Konvergensprogrammet er skønnene for den strukturelle saldo i 2019 og 2020 baseret på *Økonomisk Redegørelse, december 2018* og korrigeret med den isolerede virkning af opdaterede strukturelle provenuer samt virkningen af ændret adfærd vedr. aldersopsparring. Der er således ikke foretaget egentligt opdaterede skøn for disse år, og den strukturelle saldo i disse år skal således tolkes varsomt frem mod den næste fulde konjunkturvurdering i *Økonomisk Redegørelse, maj 2019*.

Fra faktisk til strukturel saldo

Beregningen af den strukturelle saldo foretages ved, at den faktiske offentlige saldo korrigeres for de udsving, der vurderes at følge af konjunkturerne og en række andre midlertidige forhold, herunder de ofte store fluktuationer i indtægterne fra pensionsafkastskatten og Nordsøen. Den strukturelle saldo i et givet år er dermed et skøn for, hvor stort det offentlige over- eller underskud ville have været i en normal situation, dvs. en situation, hvor den økonomiske aktivitet hverken er særskilt høj eller lav, og hvor de offentlige finanser samtidig ikke påvirkes af andre midlertidige forhold.

Det strukturelle underskud på 0,1 pct. af BNP i 2019 beregnes eksempelvis med udgangspunkt i det skønnede faktiske underskud på 0,1 pct. af BNP, *jf. tabel 3.4 (pkt. 1)*. Da de aktuelle konjunkturer (målt ved et sammenvejet output- og beskæftigelsesgab) skønnes at være bedre end i en normalsituation, skal den faktiske saldo korrigeres for den forbedring, som de positive konjunkturgab medfører. Den beregnede bedring af saldoen som følge af konjunkturerne udgør ca. 0,8 pct. af BNP (pkt. 2).

Herudover er den faktiske offentlige saldo korrigeret for udsving i en række specielle poster (pkt. 3-9), hvor skønnene for nordsøindtægterne, pensionsafkastskatten, provenuet fra selskabsskat, aktieskat og registreringsafgift og de specielle budgetposter samlet set vurderes at ligge ca. 0,8 pct. af BNP under det strukturelle niveau i 2019. Det er især drevet af lave skønnede faktiske niveauer for pensionsafkastskatten.

Endelig korrigeres der for øvrige forhold (pkt. 9), som navnlig skal ses i lyset af, at der i nogle år kan være engangsforhold (udover, hvad der er indeholdt i specielle budgetposter), som påvirker den faktiske saldo, men som ikke vurderes at være strukturelt, *jf. bilagstabel 3.3*. I 2019 svarer korrektionen til 0,0 pct. af BNP.

Underskudsgrænsen for den strukturelle saldo er fastsat i budgetloven til ½ pct. af BNP og svarer til det Medium-Term Objective (MTO), som Danmark har fastlagt i forbindelse med EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Grænsen er overholdt i alle år frem mod 2025.

Tabel 3.4

Fra faktisk til strukturel saldo

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 ⁶⁾ |
|---|------------|-------------|-------------|-------------|------------|--------------------|
| Pct. af BNP | | | | | | |
| 1. Faktisk saldo | 0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Heraf bidrag til den faktiske saldo fra:</i> | | | | | | |
| 2. Konjunkturgab | 0,5 | 0,8 | 0,9 | 0,7 | 0,3 | |
| 3. Selskabsskat ¹⁾ | 0,2 | 0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | |
| 4. Registreringsafgift | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | |
| 5. Aktieskat | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| 6. Pensionsafkastskat | -0,8 | -1,0 | -0,9 | -0,9 | -0,6 | |
| 7. Nordsøindtægter ²⁾ | 0,0 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | |
| 8. Nettorentebetalinger og udbytter ¹⁾ | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| 9. Specielle budgetposter ³⁾ | -0,2 | 0,0 | -0,2 | -0,3 | -0,1 | |
| 10. Øvrige forhold ⁴⁾ | -0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | |
| 11. Strukturel saldo (1-2-3-4-5-6-7-8-9-10)⁵⁾ | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,4 | 0,0 |
| <i>Memopost: Sammenvejlet konjunkturgab</i> | <i>0,7</i> | <i>1,1</i> | <i>1,2</i> | <i>0,9</i> | <i>0,3</i> | |

1) Ekskl. indtægter vedr. nordsøaktiviteter.

2) Det strukturelle niveau er i loftsårene (dvs. aktuelt frem mod 2022) baseret på det strukturelle provenu ved fastsættelse af udgiftslofterne (hvh. Opdateret 2020-forløb, september 2015 for 2018 og 2019, 2020-fremskrivning fra august 2016 for 2020, 2025-fremskrivning fra august 2017 for 2021 og 2025-fremskrivning fra august 2018 for 2022) justeret for holdbarhedsvirkningen af ændringer i de fremtidige nordsøprovenuer, jf. notatet "Metodejustering for strukturelle indtægter fra Nordsøen" på www.fm.dk. Den varige virkning af de opdaterede provenuskøn i 2016 svarer til -0,10 i 2018-2019, -0,03 pct. af BNP i 2020 og -0,01 pct. af BNP i 2021 og 2022. Herudover justeres provenuet for de direkte konsekvenser for nordsøindtægterne frem mod 2020 af den indgåede aftale om genopretning af Tyra-feltet.

3) I 2018 er der korrigeret for den ekstraordinære udbetaling af efterlønsindbetalinger svarende til ca. 4 mia. kr. som følge af Aftale om flere år på arbejdsmarkedet (juni 2017). I 2020-2022 er der korrigeret for tilbagebetaling af ejendomsskatter som følge af Forlig om tryghed om boligbeskatningen (maj 2017). Det er beregnings-teknisk forudsat, at kompensationen af boligejerne i forlængelse af de nye ejendomsvurderinger udgør ca. 5¼ mia. kr. i 2020, 7¼ mia. kr. i 2021 og 2½ mia. kr. i 2022.

4) Indeholder forskelle i tilsagnsniveau og afløb for udviklingsbistanden og omregnet fra pct. af faktisk BNP til pct. af strukturelt BNP. Herudover korrigeres der for følgende engangsforskel: Afledt af skatterabatten vedrørende omlægning af eksisterende kapitalpensioner anslås de ordinære indtægter at være fremrykket med hhv. godt 5 mia. kr. i 2013 og godt 1 mia. kr. i 2014 (netto) fra perioden 2014-2019. I 2018-2022 er der endvidere korrigeret for investeringen i kampfly, som planlægges i perioden 2021-2026, men påvirker den strukturelle saldo gennem et syvårs glidende gennemsnit. Der er desuden korrigeret særskilt for virkningen af justerede skøn for omlægningen af alderspension i 2019 og 2020 i forhold til grundlaget i *Økonomisk Redegørelse*, december 2018.

5) Strukturel saldo opgjort i pct. af strukturelt BNP.

6) Fra 2023 og frem forudsættes økonomien strukturel og den faktiske og strukturelle saldo er således sammenfaldende i disse år.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.3 Finanspolitikens aktivitetsevirkning

Finans- og strukturpolitikken skønnes samlet set at dæmpe kapacitetspresset med i gennemsnit ca. 0,1 pct. af BNP årligt frem mod 2025 målt ved de såkaldte finanseffekter, *jf. tabel 3.5*. Virkningen på kapacitetspresset kan tentativt opdeles i bidrag fra finanspolitikens virkning på efterspørgslen og strukturpolitikens virkning på kapacitetspresset.

Finanspolitikken skønnes med de aktuelle forudsætninger at have en svagt positiv efterspørgselsvirkning på BNP-væksten frem mod 2025. Udviklingen i finanspolitikens virkning på efterspørgslen afspejler blandt andet en relativt afdæmpet vækst i det offentlige forbrug, som isoleret set dæmper kapacitetspresset. I modsat retning trækker offentlige investeringer samt øvrige offentlige udgifter, herunder reserven til øvrige prioriteringer. Derudover har blandt andet afskaffelse af PSO-afgiften og *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* en mindre positiv efterspørgselsvirkning frem til 2020.

Når finans- og strukturpolitikken samlet set har en svagt dæmpende virkning på kapacitetspresset frem mod 2025 skal det ses i lyset af, at strukturpolitikken øger arbejdsudbuddet og kapaciteten i økonomien. Det stigende arbejdsudbud kan i høj grad tilskrives vedtagne reformer, herunder Tilbagetrækningsaftalen (2011). Samlet set har strukturpolitikken en dæmpende virkning på ca. 0,2 pct. årligt i 2018-2022 og 0,1 pct. derefter.

Den moderat dæmpende samlede virkning på kapacitetspresset skal ses i sammenhæng med, at dansk økonomi aktuelt står i en højkonjunktur, hvor der er behov for at den økonomiske politik virker dæmpende. En for lempelig finanspolitik kan risikere at øge kapacitetspresset og bidrage til opbygning af uhensigtsmæssige ubalancer. På den baggrund vurderes den forudsatte politik for de kommende år, svarende til den skønnede udvikling i den strukturelle saldo, at understøtte hensynet til et balanceret og holdbart opsving.

Tabel 3.5

Finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetspresset (ét-årige effekter)

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Pct. af BNP | | | | | | | | |
| Finanspolitikens virkning på BNP-vækst | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Strukturpolitikken virkning på kapacitetspres | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| Samlet virkning på kapacitetspres | 0,0 | -0,2 | -0,1 | 0,0 | -0,3 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |

Anm.: Den samlede virkning på kapacitetspresset beskriver finans- og strukturpolitikens bidrag til ændringer af outputgabet i et enkelt år. Finanspolitikens virkning på BNP-væksten afspejler alene efterspørgselsvirkningen af finanspolitikken.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den del af det finanspolitiske råderum, som ikke er disponeret til offentligt forbrug, er teknisk set indregnet i fremskrivningen som en overførsel til den private sektor. Finanspolitikens aktivtetsvirkning frem mod 2025 vil mere præcist afhænge af, hvordan det finanspolitiske råderum disponeres i de enkelte år. Den dæmpende virkning på kapacitetspresset vil isoleret set blive mindre, hvis en større del af råderummet disponeres til offentligt forbrug, og potentielt blive større, hvis råderummet disponeres til tiltag, som understøtter et øget arbejdsudbud, fx skattetiltag, der øger gevinsten ved at arbejde.

3.4 Finanspolitisk råderum

Det finanspolitiske råderum frem mod 2025 er et mål for, hvor meget plads der er til nye politiske initiativer på skatte- og udgiftsområdet, herunder realvækst i det offentlige forbrug eller andre politiske initiativer, inden for målet om strukturel balance i 2025. Råderummet skal i fravær af ny finansiering blandt andet dække de løbende årlige aftaler om kommuner og regioners økonomi samt finansloven mv.

I den mellemfristede fremskrivning fra august 2018 blev det finanspolitiske råderum opgjort til ca. 27½ mia. kr. i forhold til niveauet for det offentlige forbrug i 2018.

I forbindelse med finanslovsaftalen for 2019 er det finanspolitiske råderum for 2019 udmøntet. Når der tages højde herfor, udgør det finanspolitiske råderum som opgjort i august 2018 ca. 23½ mia. kr. frem mod 2025. Det skal ses i sammenhæng med, at der indgår et år mindre i opgørelserne af det fremadrettede skøn for råderummet.

I Konvergensprogrammet 2019 er der taget højde for de aftaler, der er indgået siden augustvurderingen samt øvrige nye oplysninger mv., *jf. kapitel 1*. På den baggrund er det samlede finanspolitiske råderum beregnet til at udgøre ca. 24½ mia. kr. frem mod 2025 målt i forhold til 2019-niveauet, *jf. tabel 3.6*.

Tabel 3.6

Opdateret finanspolitisk råderum

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Målt ift. niveauet i 2019 (mia. kr., 2019-priser) | | | | | | |
| Opdateret 2025-forløb, august 2018 | 1¼ | 3¼ | 8¼ | 14 | 19¼ | 23½ |
| Danmarks Konvergensprogram 2019 | 1½ | 2½ | 7¼ | 14 | 19¼ | 24½ |

Anm.: Råderummet er opgjort med usikkerhed, navnlig efter udgiftsloftsårene 2019-2022. Usikkerheden er stignede ud i tid.

Kilde: Opdateret 2025- forløb: Grundlag for udgiftslofter 2022 og egne beregninger.

Ud af det samlede finanspolitiske råderum er ca. 11¼ mia. kr. placeret som vækst i udgifterne til offentligt forbrug, mens det øvrige råderum på ca. 13¼ mia. kr. er placeret som en makroreserve til øvrige prioriteringer uden for det offentlige forbrug.

Det opdaterede råderum skal blandt andet ses i sammenhæng med nye strukturelle indtægtsniveauer for aktieskat og selskabsskat, og at der medgik et finansieringsbidrag fra råderummet i *Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere* (november 2018), jf. boks 3.2.

Boks 3.2

Ændringer i det finanspolitiske råderum siden august 2018

Siden det opdaterede mellemfristede forløb i august 2018 er der indregnet nye oplysninger, der påvirker råderummet, jf. tabel a.

- *Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere* (november 2018) medfører blandt andet, at folkepensionen fremover reguleres på linje med lønudviklingen uden fradrag til satspuljen. Hertil indføres en obligatorisk pensionsopsparing for en række overførselsmodtagere. Aftalen indeholder et finansieringsbidrag fra råderummet på ca. 1 mia. kr. i 2025.
- Strukturel forbedring af offentlige finanser muliggør mere råderum: I den opdaterede mellemfristede fremskrivning vurderes de offentlige finanser forbedret, blandt andet som følge af opdaterede beregninger af de strukturelle provenuer fra aktieskatten og selskabsskatten. I modsat retning trækker blandt andet justerede skøn for omlægning til alderspension samt opdaterede indtægter fra boligbeskatning inklusiv virkningen af justeret tidsplan for udsendelse af de nye ejendomsvurderinger. Det muliggør en isoleret forøgelse af det finanspolitiske råderum på 2 mia. kr. i 2025 inden for regeringens mål om strukturel balance.
- Øvrige forhold: Indeholder en række justeringer af teknisk karakter, herunder ændrede forudsætninger for det danske EU-bidrag, som er omfattet af udgiftslofter frem mod 2022. De øvrige forhold mindsker isoleret set det finanspolitiske råderum med ca. ¼ mia. kr. i 2025.

Tabel a

Ændringer i det finanspolitiske råderum siden august 2018

| | 2025 |
|--|------------|
| Mia. kr. (2019-priser) | |
| Opdateret 2025-forløb, august 2018 | 23½ |
| + Aftale om obligatorisk opsparing | -1 |
| + Underliggende forbedring af den strukturelle saldo | +2 |
| + Øvrige forhold | -¼ |
| Danmarks Konvergensprogram 2019 | 24½ |

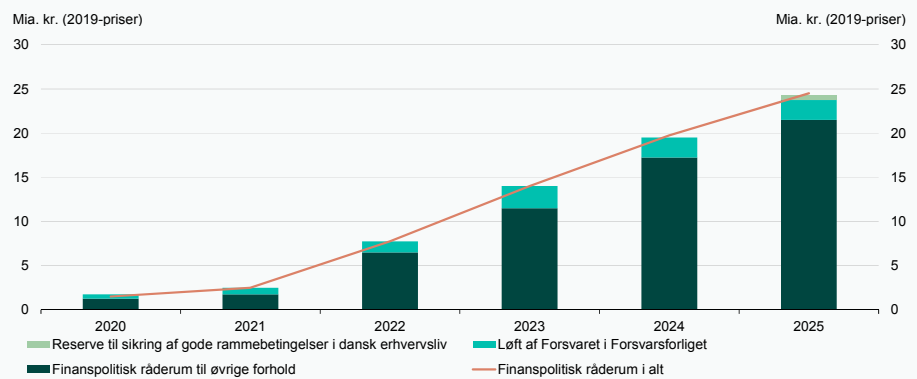
Anm.: Råderummet opgøres aktuelt ift. udgiftsniveauet i 2019. Tal er afrundet til nærmeste kvarte milliard. Råderummet er opgjort med usikkerhed, som er stigende ud i tid.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I råderummet er indeholdt midler reserveret til det besluttede løft af Forsvaret i forbindelse med Forsvarsforliget (januar 2018) samt reserve til sikring af gode rammebetingelser i dansk erhvervsliv i forlængelse af *Nordsøaftalen* (marts 2017). Ekskl. disse reserverede midler udgør det finanspolitiske råderum til øvrige prioriteringer ca. 21½ mia. kr. frem mod 2025, jf. figur 3.1.

Figur 3.1

Finanspolitisk råderum frem mod 2025



Anm.: Det bemærkes, at forsvarsforliget dækker perioden 2018-2023. Den del af merbevillingerne til Forsvaret, der beregningsteknisk er kategoriseret som offentligt forbrug, er finansieret inden for det finanspolitiske råderum og løftet af forsvaret som følge af forsvarsaftalen er teknisk fastholdt på 2023-niveauet i 2024-2025.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det samlede råderum i finanspolitikken er begrænset i de nærmeste år. Råderummet skal i fravær af ny finansiering som nævnt blandt andet dække de løbende årlige aftaler om finanslov samt kommuner og regioners økonomi mv.

Det bemærkes, at de mellemfristede udsigter for de offentlige finanser er behæftet med usikkerhed, som er stigende ud i tid. Aktuelt vurderes der blandt andet at være usikkerhed forbundet med det fremtidige danske EU-bidrag i lyset af fastlæggelsen af EU's flerårige finansielle ramme for 2021-2027, herunder også afhængigt af udfaldet af Brexit. Ligeledes forudsætter indgåede politiske aftaler om Aftale om omlægning af bilafgifterne (september 2017) og Energifaite 2018 (juni 2018), at der udmøntes et finansieringsbidrag fra vejafgifter fra 2020 og en midlertidig energifgift i 2021-2025.

De budgetterede overskud fra Arbejdsgivernes Uddannelsesbidragsordning (AUB) er afspejlet i 2018 og 2019 i vurderingen i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse, december 2018*. I den mellemfristede fremskrivning er indtægter og udgifter i forbindelse med ordningen teknisk videreført frem mod 2025.

Fremskrivningen tager højde for udviklingen i Energistyrelsens foreløbige basisfremskrivning 2019, herunder en gradvis udbredelse af elbiler mv. frem mod og især efter 2025, som isoleret trækker i retning af et lavere strukturelt provenu fra registreringsafgift og brændstofafgifter. Der er betydelig usikkerhed om den teknologiske udvikling for el-biler mv. og de afledte provenukonsekvenser heraf i grundforløbet.

Forbedret brændstoføkonomi for konventionelle biler (benzin og diesel) vil isoleret set trække i retning af en udhuling af registreringsafgiftsprovenuet ved gældende kilometergrænser for fradrag/tillæg i registreringsafgiften for god/dårlig brændstoffektivitet (skønsmæssigt svarende til ca. 0,15 pct. af BNP frem mod 2025). I medfør af *Omlæg-*

ning af bilafgifterne fra 2017 er det aftalt, at registreringsafgiftsprovenuet skal gøres robust over for dette. Det er lagt til grund for fremskrivningen i konvergensprogrammet, at der i tråd med aftalen udmøntes et finansieringsbidrag, som modgår den nævnte udhuling.

3.5 Offentligt forbrug og investeringer

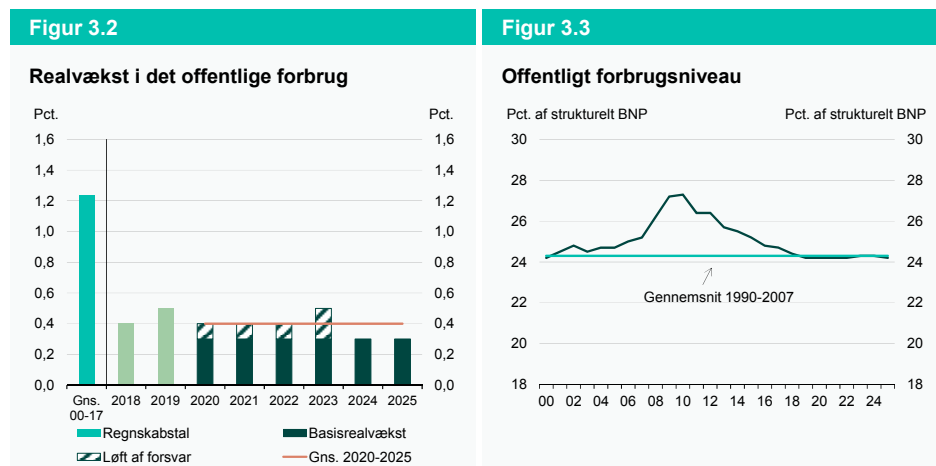
Offentligt forbrug

I *Økonomisk Redegørelse, december 2018* skønnes det reale offentlige forbrug at vokse med 0,4 pct. i 2018 og 0,5 pct. i 2019.

For 2020 og frem er den offentlige forbrugsvækst beregningsteknisk fastsat på baggrund af regeringens målsætning om en basisrealvækst på 0,3 pct. årligt tillagt den del af det substantielle løft af forsvaret frem mod 2023, der er kategoriseret som offentligt forbrug, *jf. Aftale på forsvarsområdet 2018-2023*. I fremskrivningen vokser det offentlige forbrug (ekskl. afskrivninger) således i gennemsnit med ca. 0,4 pct. om året i 2020-2025, *jf. figur 3.2*.

På baggrund af disse forudsætninger udgør det offentlige forbrug en omtrent uændret andel af BNP fra 2019 til 2025, *jf. figur 3.3*.

Forudsætningerne om realvæksten i det offentlige forbrug skal ses i sammenhæng med, at der i forløbet er indregnet en reserve til øvrige politiske prioriteringer, *jf. ovenfor*.



Anm.: Realvæksten i det offentlige forbrug er opgjort ved input-metoden. Det offentlige forbrug i figur 3.2 er opgjort ekskl. afskrivninger, mens det offentlige forbrug i figur 3.3 er opgjort inkl. afskrivninger.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Offentlige investeringer

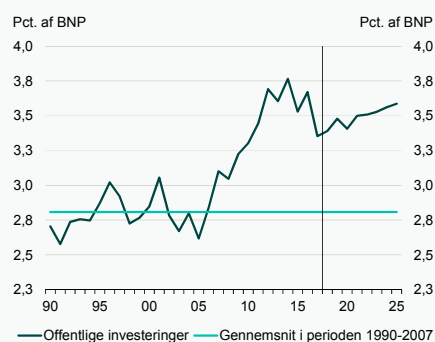
De offentlige investeringer som andel af BNP har de seneste år ligget på et historisk højt niveau og ventes også at gøre det i de kommende år, *jf. figur 3.4*.

I forhold til vurderingen i *Opdateret 2025-forløb*, august 2018 er niveauet for de offentlige investeringer frem mod 2025 hævet som følge af indgåede politiske aftaler. Justeringerne afspejler navnlig et løft af de offentlige investeringer i bygninger og anlæg i forlængelse af *Aftale om et sammenhængende Danmark – Investeringsplan 2030*. I medfør af infrastrukturaftalen prioriteres således samlet 4,5 mia. kr. til et løft af de offentlige investeringer i 2021-2025, *jf. boks 3.3*.² Dertil kommer en prioritering af samlet 0,3 mia. kr. til et løft af de offentlige investeringer i forlængelse af *Aftale om et stærkere sundhedsvæsen – tættere på dig*.

Med justeringerne skønnes de samlede offentlige investeringer at udgøre mellem 3,4 og 3,6 pct. af BNP i 2019-25. Det er en høj andel set i forhold til årene før finanskrisen. Forløbet svarer til, at de samlede offentlige investeringer skønnes at stige fra 79,9 mia. kr. i 2019 til 88,8 mia. kr. i 2025 (2019-priser).

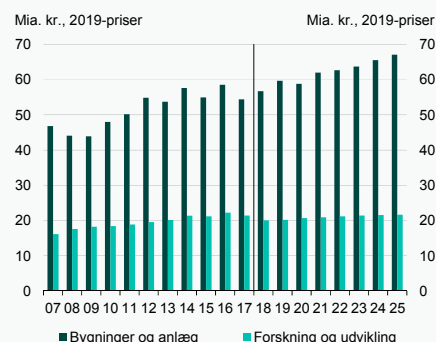
Figur 3.4

Offentlige investeringer inkl. forskning og udvikling



Figur 3.5

Offentlige investeringer fordelt på område



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Størstedelen af de offentlige investeringer udgøres af investeringer i bygninger og anlæg mv., *jf. figur 3.5*. Det er ligeledes investeringer i bygninger og anlæg, der primært bidrager til den samlede stigning i de offentlige investeringer i det mellemfristede forløb frem mod 2025. Det skal blandt andet ses i lyset af, at rammen til offentlige investeringer i bygninger og anlæg blev løftet i forbindelse med *Vækst og Velstand 2025*, maj 2017, samt at infrastrukturaftalen bidrager til et prioriteret løft af de offentlige investeringer i bygninger og anlæg.

² De offentlige investeringer er i nationalregnskabet opgjort inkl. moms. Når der prioriteres 4½ mia. kr., svarer det til, at de offentlige investeringer på nationalregnskabsform øges med ca. 5¼ mia. kr.

Boks 3.3**Aftale om et sammenhængende Danmark – Investeringsplan 2030**

Der er i marts 2019 indgået en politisk aftale om en infrastrukturplan for perioden 2021-2030. Aftalen forventes at resultere i, at der samlet set investeres i alt 112,7 mia. kr. på transportinfrastrukturområdet i perioden – heraf 61,2 mia. kr. på vejområdet og 51,5 mia. kr. på jernbaneområdet.

Aftalen indebærer beslutning om igangsættelse af en række nye vej- og baneprojekter samt udvidelser og opgraderinger af eksisterende strækninger på vej- og banenettet. Dertil kommer afsættelse af yderligere midler til vedligehold og fornyelse af veje og jernbaner samt en række puljer til blandt andet opgradering af statsveje, bedre fremkommelighed, trafikikkerhed, støjbekæmpelse, cykelinfrastruktur mv.

I aftalen tilvejebringes en række finansieringsbidrag, der øger niveauet for de offentlige investeringer. Finansieringsbidragene består af:

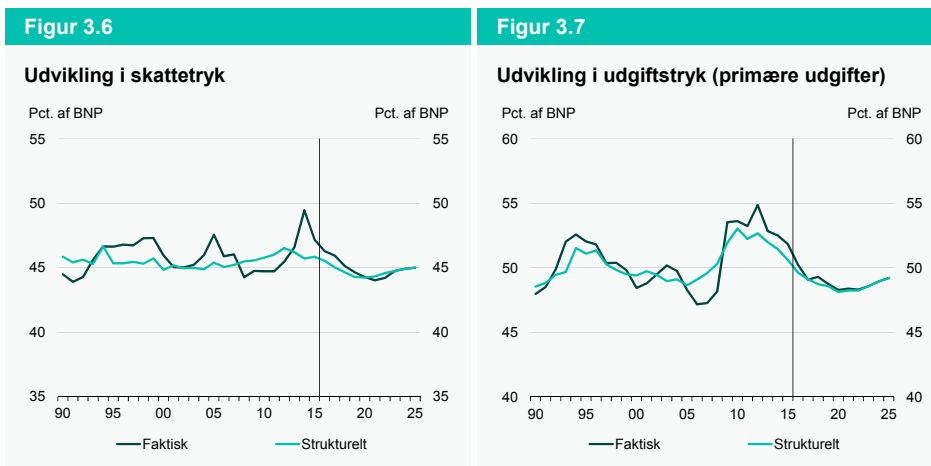
- Udbytter fra Storebælt ud over det i forvejen aftalte på i alt 7,9 mia. kr. i 2024-2030
- Effektiviseringer på jernbanen, herunder f.eks. ved udbud, på i alt 1,1 mia. kr. i 2025-2030
- Provenu vedr. udbytter til A/S Øresund på i alt 5,8 mia. kr. i 2021-2030
- Indtægter på mindst 1,5 mia. kr. fra salg af parkeringshusene ved Københavns Lufthavn Station

Konsekvenserne af aftalen er afspejlet i den opdaterede fremskrivning af niveauet for de offentlige investeringer. Det betyder, at rammen til offentlige investeringer er løftet frem mod 2025, *jf. ovenfor*. Det betyder endvidere, at der oveni de beregningstekniske forudsætninger for fremskrivningen af de offentlige investeringer efter 2025 indregnes et løft af investeringsniveauet frem mod 2030 svarende til de aftalte finansieringsbidrag.

3.6 Udgifts- og indtægtstryk

Udgifts- og indtægtstrykket nåede historisk høje niveauer op gennem 2000'erne, hvor der i en årrække var relativt høj vækst i de offentlige udgifter, og hvor BNP faldt i kølvandet på den globale finanskrisen. Når der tages højde for midlertidige bidrag, som fx udsving i konjunkturerne, har udgiftstrykket været aftagende siden 2012, mens det beregnede strukturelle skattetryk har været aftagende siden 2015, *jf. figur 3.6 og figur 3.7*.

Frem mod 2025 ventes en nogenlunde stabil udgiftsandel af BNP, når reserven til øvrige prioriteringer teknisk henregnes til udgiftssiden. Ekskl. reserven vil andelen være lavere. En øget andel af udgifterne er afsat til offentlige investeringer, der kan medvirke til at understøtte vækst. Skattetrykket rensset for midlertidige udsving skønnes at falde fra ca. 45³/₄ pct. af BNP i 2015 til ca. 45 pct. af BNP frem mod 2025.



Anm.: Skattetrykket er opgjort ekskl. nordsøindtægter. De primære udgifter omfatter de offentlige udgifter ekskl. renteudgifter. Der findes ikke en officiel opgørelse af det strukturelle skatte- og udgiftstryk. Figurene afspejler tilnærmede opgørelser af strukturelt skattetryk og udgiftstryk, hvor der blandt andet tages højde for påvirkningen af konjunktursituationen, engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensioner og engangsudgifter fra engangsudbetaling af efterlønsbidrag mv., samt midlertidige udsving i blandt andet indtægter fra pensionsafkastskatten svarende til den metode, der anvendes i beregningen af den strukturelle saldo.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De faktiske offentlige udgifter

De offentlige udgifter skønnes uændrede på ca. 50¼ pct. af BNP i både 2018 og 2025, *jf. tabel 3.7*. Det skal blandt andet ses i lyset af, at BNP vurderes at være ca. 0,6 pct. over sit strukturelle niveau i 2018, mens BNP i 2025 er forudsat at svare til sit strukturelle niveau (nævnereffekt). Hertil kommer en række modsatrettede forhold på udgiftssiden.

Det offentlige forbrug vokser afdæmpet i fremskrivningen svarende til regeringens målsætning om en basisrealvækst på 0,3 pct. om året tillagt den del af det substantielle løft af forsvaret frem mod 2023, der er kategoriseret som offentligt forbrug, *jf. Aftale på forsvarsområdet 2018-2023*. Den afdæmpede udvikling i det offentlige forbrug modsvares imidlertid af en indregnet reserve til regeringens prioriteringer, der øges i pct. af BNP frem mod 2025.

Endvidere vokser de offentlige investeringer som andel af BNP frem mod 2025, mens subsidierne som andel af BNP har en aftagende profil. Udviklingen i de offentlige investeringer skal primært ses i lyset af løftet i *Vækst og Velstand 2025, Aftale om et sammenhængende Danmark – Investeringsplan 2030*. Udviklingen i subsidierne kan primært henføres til lavere PSO-udgifter.

Tabel 3.7

| De offentlige udgifters sammensætning | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|--------------------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 ⁴⁾ |
| Pct. af BNP | | | | | | |
| Offentlige udgifter (udgiftstryk) ¹⁾ | 50,3 | 49,7 | 49,2 | 49,3 | 49,2 | 50,3 |
| Primære udgifter | 49,3 | 48,7 | 48,3 | 48,4 | 48,3 | 49,2 |
| - offentligt forbrug | 24,6 | 24,4 | 24,2 | 24,2 | 24,2 | 24,2 |
| - offentlige investeringer ²⁾ | 3,4 | 3,5 | 3,4 | 3,5 | 3,5 | 3,6 |
| heraf forskning og udvikling ³⁾ | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| heraf i bygninger og anlæg mm. | 2,5 | 2,6 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,7 |
| - indkomstoverførsler | 16,3 | 16,2 | 15,9 | 15,9 | 15,9 | 16,2 |
| - subsidier | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,5 |
| - øvrige primære udgifter (inkl. reserve) | 3,2 | 3,0 | 3,1 | 3,2 | 3,1 | 3,7 |
| Renteudgifter | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,1 |

1) Opgørelsen af de samlede offentlige udgifter (og indtægter) afviger fra Danmarks Statistiks opgørelse. Udgiftstrykket er her beregnet med afsæt i en opgørelse af de samlede udgifter, hvor alle delelementer af det offentlige forbrug – herunder fx imputerede udgifter i form af afskrivninger og indtægter i form af salg af varer og tjenesteydelser – henføres til udgiftssiden.

2) De offentlige investeringer er opgjort ekskl. nettokøb af bygninger mv. Med Danmarks Statistiks hovedrevision af nationalregnskabet i efteråret 2014 omfatter de offentlige investeringer også udgifter til forskning og udvikling.

3) Offentlige investeringer i forskning og udvikling adskiller sig fra det offentlige forskningsbudget, som er udgangspunktet for forskningsmålsætningen.

4) I fremskrivningen er de offentlige udgifter forudsat strukturelle fra 2022 og frem.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

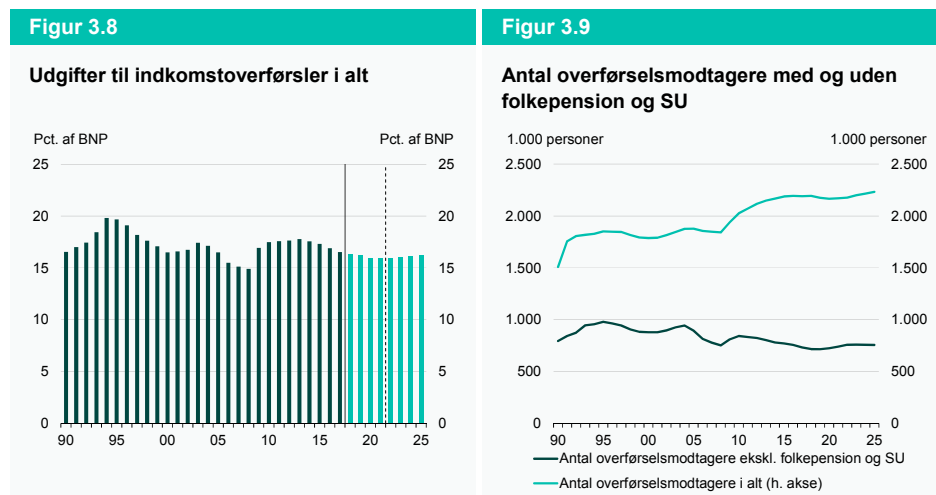
De offentlige forbrugsudgifter skønnes at udgøre godt 24½ pct. af BNP i 2018 og forudsættes at aftage til ca. 24¼ pct. af BNP i 2025. Det skal ses i sammenhæng med den forudsatte realvækst og virkningen af gennemførte reformer mv., som øger BNP.

Den afdæmpede udvikling i det offentlige forbrug skal endvidere ses i sammenhæng med, at der i forløbet er indregnet en reserve til regeringens øvrige prioriteringer, som øges i pct. af BNP frem mod 2025. Reserven indgår i forløbet beregningsteknisk under *øvrige primære udgifter*.

De offentlige investeringers andel af BNP skønnes til ca. 3,4 pct. i 2018. Med løftet af rammen til offentlige investeringer i bygninger og anlæg i 2021-2025 skønnes de offentlige investeringer fortsat at ligge på et højt og stigende niveau frem mod 2025, hvor de offentlige investeringer skønnes at udgøre ca. 3,6 pct. af BNP.

De offentlige udgifter til indkomstoverførsler skønnes at udgøre ca. 16¼ pct. af BNP i 2018 og omtrent tilsvarende i 2025, jf. figur 3.8. Udviklingen afspejler blandt andet virkningen af tilbagetrækningsaftalens forøgelse af aldersgrænserne for efterløn og folkepension samt øvrige reformer, herunder mindrereguleringen af de offentlige indkomstoverførsler i medfør af skatteaftalen fra juni 2012. I modsat retning trækker løftet

af folkepensionen med finansloven for 2019 samt et stigende antal modtagere af folkepension efter 2022, idet folkepensionsalderen er 67 år i 2022-2025, jf. figur 3.9.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Subsidierne forventes at blive reduceret fra ca. 1 $\frac{3}{4}$ pct. af BNP i 2018 til ca. 1 $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i 2025. Udviklingen i udgifterne til subsidier afspejler blandt andet udfasningen af den gamle fleksjobordning³ samt aftagende udgifter til PSO frem mod 2025.

De offentlige renteudgifter skønnes at udgøre ca. 1 pct. af BNP i 2018 og et omtrent tilsvarende niveau i 2025.

De faktiske offentlige indtægter

De offentlige indtægter skønnes at udgøre ca. 50,5 pct. af BNP i 2018, baseret på skøn fra december, og skønnes at falde til 50,3 pct. af BNP i 2025, jf. tabel 3.8.

Personskatteindtægterne udgjorde ca. 21,1 pct. af BNP i 2018 og ventes at aftage til ca. 20,9 pct. af BNP i 2025, blandt andet i lyset af stigende rentefradrag.

Provenuet fra *pensionsafkastskatten* skønnes til omkring 0,3 pct. af BNP i 2018. Afkastet af pensionsselskabernes obligationer og afledte aktiver skønnes at forblive relativt lavt frem mod 2022, idet renterne forudsættes gennemsnitligt at stige over de kommende år. Det skyldes, at pensionsselskaberne har en relativt stor andel af deres aktiver placeret i obligationer, hvis værdier alt andet lige falder, når renterne stiger. Udsving i renterne kan siges at "flytte" provenu mellem årene. Det kan have relativt stor betydning for det målte skattetryk og den faktiske offentlige saldo i enkeltår, men har ikke nævneværdige realøkonomiske konsekvenser. Indtægterne fra pensionsafkastskatten ventes der-

³ Med hovedrevisionen af nationalregnskabet, der blev gennemført i 2014, henregnes udgifterne på den nye fleksjobordning til de offentlige indkomstoverførsler, mens udgifterne på den gamle fleksjobordning fortsat kategoriseres som offentlige subsidier.

med at falde til 0,2 pct. af BNP i 2019, inden det gradvist stiger til 0,5 pct. af BNP i 2022. Fra 2023 og frem forudsættes proventuet fra pensionsafkastskatten at svare til det strukturelle niveau på ca. 1,2 pct. af BNP.

Momsindtægterne skønnes til omkring 9,8 pct. af BNP i 2018 og ventes at stige til ca. 10,1 pct. af BNP i 2025. Stigningen frem mod 2025 skal blandt andet ses i lyset af forventningen om en stigende forbrugskvoté over perioden.

Øvrige indirekte skatter omfatter primært punktafgifter i form af blandt andet energi- og miljøafgifter, afgifter på nydelsesmidler, spilafgifter samt PSO-indtægter.⁴ Hertil kommer blandt andet indtægterne fra registreringsafgiften, de kommunale ejendoms-skatter (grundskyld mv.), erhvervenes motorafgifter, lønsumsafgiften og tinglysningsafgiften. Proventuet fra de øvrige indirekte skatter skønnes af aftage fra ca. 6,6 pct. af BNP i 2018 til 5,9 pct. af BNP i 2025. Hertil bidrager primært lavere provener fra energiafgifter og PSO-indtægter.

Nordsøindtægterne på ca. 0,4 pct. af BNP i 2018 skønnes med betydelig usikkerhed at udgøre hhv. ca. 0,1 og 0,0 pct. af BNP i 2019 og 2020. Udviklingen i statens indtægter fra aktiviteterne i Nordsøen er i høj grad påvirket af ændringer i produktionen og i olieprisen (opgjort i kroner). Proventuet skønnes som i den mellemfristede fremskrivning fra august til 0,3 pct. af BNP i 2025.

De offentlige renteindtægter skønnes at aftage fra ca. 1 pct. af BNP i 2018 til 0,8 pct. af BNP i 2025.

⁴ PSO-indtægterne følger blandt andet udviklingen i elpriserne og udbygningen af vedvarende energi (VE), idet PSO-tariffen justeres kvartalsvist for at svare til PSO-støtteudgifterne. Det indebærer, at skønnet for PSO-indtægterne er behæftet med betydelig usikkerhed og kan variere fra år til år. Det bemærkes, at PSO-afgiften gradvist afskaffes fra 2017, og at udgifterne til vedvarende energi gradvist flyttes til finansloven. PSO-systemet er fuldt afviklet 1. januar 2022, jf. *Aftale om afskaffelse af PSO-afgiften af 17. november 2016*.

Tabel 3.8

De offentlige indtægters sammensætning

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 ⁸⁾ |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|--------------------|
| Pct. af BNP | | | | | | |
| Personskatter mv. ¹⁾ | 21,1 | 21,0 | 20,8 | 20,7 | 20,7 | 20,9 |
| Arbejdsmarkedsbidrag | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,5 |
| Pensionsafkastskat | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 1,2 |
| Selskabsskatter | 2,8 | 2,6 | 2,4 | 2,6 | 2,6 | 2,6 |
| - selskabsskat af kulbrinte- virksomhed | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| - øvrig selskabsskat | 2,6 | 2,5 | 2,4 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| Moms | 9,8 | 9,9 | 9,9 | 9,9 | 10,0 | 10,1 |
| Øvrige indirekte skatter | 6,6 | 6,4 | 6,3 | 6,1 | 6,0 | 5,9 |
| Øvrige skatter ²⁾ | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Skattetryk | 45,3 | 44,7 | 44,3 | 44,1 | 44,3 | 45,1 |
| Renteindtægter ³⁾ | 1,0 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,8 |
| Øvrige indtægter ⁴⁾ | 4,4 | 4,2 | 4,1 | 4,3 | 4,3 | 4,5 |
| Told mv. til EU ⁵⁾ | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,2 |
| Indtægter i alt ⁶⁾ | 50,5 | 49,6 | 49,0 | 49,0 | 49,2 | 50,3 |
| <i>Memopost: nordsøindtægter⁷⁾</i> | <i>0,4</i> | <i>0,1</i> | <i>0,0</i> | <i>0,2</i> | <i>0,2</i> | <i>0,3</i> |

1) Personskatter mv. indeholder indkomstskat, ejendomsværdiskat, vægtafgift fra husholdninger, bo- og gaveafgift samt andre personlige skatter.

2) Øvrige skatter indeholder medielicens (primært til DR) og obligatoriske pensionsbidrag for tjenestemænd i offentlige selskaber mv.

3) Inkl. udbytter og Nationalbankens overskud.

4) Øvrige indtægter indeholder blandt andet overskud af offentlig virksomhed, diverse drifts- og kapitaloverførsler fra andre indenlandske sektorer og EU samt imputerede (beregne) indtægter i form af både bruttoestindkomst og bidrag til tjenestemandspensioner. Endvidere indgår statens indtægter fra statsdeltagelse i forbindelse med olie- og gasindvinding i Nordsøen og kulbrinteskatten.

5) Ifølge nationalregnskabsprincipperne kategoriseres disse indtægter som skatter og indgår derfor i skattetryk, men da indtægterne tilfalder EU, indgår de ikke i de offentlige indtægtstryk.

6) Opgørelsen af de samlede offentlige indtægter afviger fra Danmarks Statistiks opgørelse, der blandt andet henfører det offentlige salg af varer og tjenester til indtægtssiden og ikke, som her, til udgiftssiden som en del af de samlede forbrugsudgifter. De samlede indtægter er her desuden opgjort inkl. bruttoestindkomst, som er modsvaret til de imputerede afskrivningsudgifter, der indgår i opgørelsen af det offentlige forbrug.

7) De samlede nordsøindtægter udgøres af kulbrinteskat, selskabsskat af kulbrintevirksomhed og udbytter fra Nordsøfonden. Nordsøindtægterne indgår i selskabsskatter, renteindtægter og øvrige indtægter.

8) Efter 2020 er de fremskrevne niveauer baseret på beregningstekniske principper.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.7 Den offentlige gæld

Den offentlige bruttogæld (opgjort ved ØMU-gælden) har været under 40 pct. af BNP siden 2015 og udgjorde 33,8 pct. af BNP ved udgangen af 2018, *jf. tabel 3.9*. Gælden holder således en bred afstand til grænsen på 60 pct. af BNP i EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Danmark er blandt de få lande i verden med den højeste kreditvurdering (AAA-rating) hos samtlige toneangivende kreditvurderingsbureauer.

ØMU-gælden forventes at falde lidt frem mod 2020, hvilket blandt andet skal ses i sammenhæng med, at de skønnede offentlige underskud og afdrag på statsobligationer i høj grad ventes finansieret ved nedbringelse af indeståendet på statens konto i Nationalbanken frem for nyudstedelse af statsobligationer. Indeståendet på statens konto bliver ikke modregnet i ØMU-gælden, *jf. boks 3.4*.

Frem mod 2025 ventes gældskvoten at tiltage til knap 38 pct. af BNP. Det hænger blandt andet sammen med aftalerne om *Ny model for finansiering af almene boliger, 2017* (hvor staten opkøber statsgaranterede realkreditobligationer til finansiering af almene boliger) og *Tryghed om boligbeskatningen, 2016*. Begge aftaler indebærer en parallel opbygning af statslige aktiver og passiver. Det er det nedbragte niveau for ØMU-gælden over en årrække, som har muliggjort disse initiativer, som dels bidrager til lavere udgifter ved finansiering for almene boliger, dels sikrer, at boligejere kan indefryse stigninger i ejendomsskatten i deres bolig. Trods den øgede balance for den offentlige sektor fastholdes en bred sikkerhedsafstand til 60 pct.-grænsen hele vejen frem mod 2025.

Tabel 3.9

Oversigt over den offentlige gæld, ultimo året

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Pct. af BNP | | | | | | |
| ØMU-gæld | 33,8 | 33,4 | 33,4 | 34,0 | 35,5 | 37,8 |
| Offentlig nettogæld | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,4 | 1,2 | -0,2 |
| <i>Memopost: Faktisk offentlig saldo</i> | 0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 | 0,0 |

Anm.: Efter 2025 fremskrives de offentlige indtægter og udgifter ud fra beregningstekniske principper.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den offentlige nettogæld, dvs. passiver minus aktiver, er det centrale gældsbegreb i vurderingen af finanspolitikens langsigtede holdbarhed. Nettogælden skønnes i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse, december 2018*, at være tæt på nul i 2018-2020, og det forventes at fortsætte frem mod 2025, hvor der skønnes en lille nettoformue.

Skønnene for udviklingen i nettogælden er særligt usikre år for år, idet udviklingen i nettogælden ud over stillingen på den offentlige saldo også afhænger af kursreguleringer på det offentlige aktiver og passiver. Kursreguleringer på de offentlige passiver (og dele af

aktiverne) vil dog have tendens til at udjævnes henover årene. For de offentlige aktiver ventes der generelt at være positive omvurderinger i gennemsnit henover årene.

Boks 3.4

Centrale opgørelser af den offentlige gæld

Der sondres normalt mellem tre opgørelser af den offentlige gæld: Den offentlige nettogæld, ØMU-gælden og statsgælden. De forskellige gældsbegreber afviger fra hinanden med hensyn til opgørelsesmetoder og afgrænsningen af den offentlige sektor:

- *Den offentlige nettogæld* omfatter – i modsætning til fx ØMU-gælden – de samlede finansielle aktiver og passiver for det offentlige som helhed. I modsætning til de andre definitioner opgøres den offentlige nettogæld til kursværdi. Den offentlige nettogæld er udgangspunktet for beregningerne af de offentlige financers langsigtede holdbarhed.
- *ØMU-gælden* dækker de samlede finansielle passiver hos stat, kommuner, regioner samt sociale kasser og fonde. ØMU-gælden bruges i forbindelse med EU's Stabilitets- og Vækstpagt, hvor ØMU-gældens andel af BNP ikke må overstige 60 pct. af BNP. ØMU-gælden er en bruttogældsstørrelse og omfatter primært den udestående obligationsgæld konsolideret for interne fordringer mellem kommuner og staten. Der er ikke en direkte sammenhæng mellem den offentlige saldo og udviklingen i ØMU-gælden, da den del af de offentlige underskud, som dækkes ved træk på statens indestående i Nationalbanken, ikke påvirker ØMU-gælden.
- *Statsgælden* omfatter udelukkende statens gæld og dermed ikke gælden i de øvrige offentlige delsektorer. Forvaltningen af statens gæld varetages af Danmarks Nationalbank. Statens indestående i Nationalbanken og statens værdipapirbeholdninger såsom almene boligobligationer og de statslige fonde modregnes i opgørelsen af statsgælden.

Bilag 3.1 Nationalregnskabstal for 2018

Danmarks Statistik har offentliggjort foreløbige regnskabstal for de offentlige finanser i 2018 (marts 2019), *jf. bilagsboks 3.1*. Disse er ikke indregnet i konvergensprogrammet.

Nationalregnskabstal og offentlige regnskaber for 2018 indarbejdes i konjunkturvurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, maj 2019.

Bilagsboks 3.1

Foreløbige regnskabstal for den offentlige saldo i 2018

Danmarks Statistiks foreløbige regnskabstal for de offentlige finanser i 2018 (marts 2019) viser et overskud på den faktiske saldo på 11¹/₄ mia. kr. i 2018 svarende til 0,5 pct. af BNP. Det opgjorte overskud på den faktiske saldo er dermed ca. 7¹/₂ mia. kr. større end skønnet i *Økonomisk Redegørelse*, december 2018.

Det større overskud på den faktiske offentlige saldo i 2018 kan primært henføres til højere opgjorte offentlige indtægter, herunder navnlig højere indtægter fra pensionsafkastskat og selskabsskatter, som er volatile poster, der korrigeres særskilt for i beregningen af den strukturelle saldo., *jf. tabel a*.

Tabel a

Den faktiske offentlige saldo i 2018

| Mia. kr. | 2018 |
|--|-------------|
| Økonomisk Redegørelse, december 2018 | 3,9 |
| Foreløbige regnskabstal (marts 2019) | 11,3 |
| Forskel | 7,5 |
| <i>heraf pensionsafkastskat</i> | 5,9 |
| <i>heraf selskabsskatter mv.</i> | 3,7 |
| <i>heraf moms</i> | -2,1 |
| <i>heraf offentligt forbrug</i> | -1,3 |
| <i>heraf personskatter og arbejdsmarkedsbidrag mv.</i> | -1,9 |
| <i>heraf nettorenteudgifter</i> | 3,0 |
| <i>heraf indkomstoverførsler</i> | -0,4 |
| <i>heraf øvrige udgifts- og indtægtsposter</i> | 0,5 |

Indtægterne fra pensionsafkastskat er påvirket af udviklingen på de finansielle markeder og kan udvise betydelige udsving fra år til år. I opgørelsen af den strukturelle saldo, der ligger til grund for opgørelsen af det finanspolitiske råderum, korrigeres der både for konjunkturerne og en række andre midlertidige forholds påvirkning af de offentlige finanser, herunder udsving i indtægterne fra pensionsafkastskat, nordsøindtægterne mv.

I opgørelsen af de offentlige udgifters fordeling på udgiftsområder (den funktionelle fordeling) udgør udgifterne til social beskyttelse langt den største udgiftspost, *jf. bilagstabell 3.1*. Udgifterne til social beskyttelse har i perioden 2014-2018 vist en aftagende tendens fra 24 pct. af BNP i 2014 til ca. 22 pct. af BNP i 2018, herunder som følge af faldende udgifter til arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp. Udgifter til social beskyttelse

vedrører således blandt andet størstedelen af indkomstoverførslerne (folkepension, førtidspension, dagpenge, kontanthjælp mv.). Driftsudgifter i blandt andet daginstitutioner indgår også under social beskyttelse. Udgifterne til sundhedsvæsen og undervisning udgjorde henholdsvis omkring 8½ og 6½ pct. af BNP i 2018.

Bilagstabel 3.1**Offentligt udgiftstryk fordelt på funktioner, 2014-2018**

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|
| Pct. af BNP | | | | | |
| Generelle offentlige tjenester | 7,3 | 7,4 | 6,6 | 6,2 | 6,6 |
| Forsvar | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,2 |
| Offentlig orden og sikkerhed | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 1,0 |
| Økonomiske anliggender | 3,6 | 3,6 | 3,3 | 3,3 | 3,4 |
| Miljøbeskyttelse | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Boliger og offentlige faciliteter | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |
| Sundhedsvæsen | 8,6 | 8,5 | 8,5 | 8,4 | 8,4 |
| Fritid, kultur og religion | 1,7 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| Undervisning | 7,1 | 7,0 | 6,8 | 6,5 | 6,5 |
| Social beskyttelse | 24,0 | 23,5 | 23,0 | 22,4 | 22,1 |
| Offentlige udgifter i alt ²⁾ | 55,2 | 54,5 | 52,7 | 51,2 | 51,4 |

Anm.: 2016-2018 afspejler foreløbige regnskabstal.

2) Opgørelsen af det samlede offentlige udgiftstryk i Danmarks Statistiks opgørelse afviger fra opgørelsen i tabel 3.7 grundet definatoriske forskelle i opgørelsesmetode. I tabel 3.7 indregnes imputerede udgifter i form af afskrivninger og indtægter i form af salg af varer og tjenester på udgiftssiden, hvilket ikke er tilfældet i Danmarks Statistiks opgørelse i bilagstabel 3.1.

Kilde: Danmarks Statistik.

Bilag 3.2 Beregning af strukturel saldo 2018-2022

Bilagstabel 3.2

Faktiske og strukturelle særlige poster i beregning af den strukturelle saldo

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Pct. af BNP | | | | | |
| 1. Faktisk saldo | 0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 |
| Konjunkturrensning | | | | | |
| i) Outputgab | 0,7 | 1,2 | 1,2 | 0,8 | 0,3 |
| ii) Beskæftigelsesgab | 0,8 | 1,1 | 1,3 | 0,9 | 0,4 |
| a) Sammenvejet konjunkturgab = i)*0,4+ii)*0,6 | 0,7 | 1,1 | 1,2 | 0,9 | 0,3 |
| b) Budgetfaktor | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,76 |
| c) (1-(outputgab/100)) | 0,99 | 0,99 | 0,99 | 0,99 | 1,00 |
| 2. Konjunkturbidrag = a)*b)*c) | 0,5 | 0,8 | 0,9 | 0,7 | 0,3 |
| Selskabsskat | | | | | |
| Faktisk provenu | 2,6 | 2,5 | 2,4 | 2,5 | 2,5 |
| Strukturelt provenu | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| 3. Korrektion for selskabsskat | 0,2 | 0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Registreringsafgift | | | | | |
| Faktisk provenu | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| Strukturelt provenu | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| 4. Korrektion for registreringsafgift | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Aktieskat | | | | | |
| Faktisk provenu | 1,3 | 1,1 | 0,9 | 1,0 | 1,0 |
| Strukturelt provenu | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| 5. Korrektion for aktieskat | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Pensionsafkastskat | | | | | |
| Faktisk provenu | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,5 |
| Strukturelt provenu | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| 6. Korrektion for pensionsafkastskat | -0,8 | -1,0 | -0,9 | -0,9 | -0,6 |

Bilagstabel 3.2 (fortsat)

| Faktiske og strukturelle særlige poster i beregning af den strukturelle saldo | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Pct. af BNP | | | | | |
| Nordsøindtægter | | | | | |
| Faktisk provenu | 0,4 | 0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| Strukturelt provenu | 0,3 | 0,3 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| 7. Korrektion for Nordsøindtægter | 0,0 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Nettorenter og udbytter | | | | | |
| Faktisk provenu | 0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,2 |
| Strukturelt provenu | -0,2 | -0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 |
| 8. Korrektion for nettorenter og udbytter | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Specielle budgetposter | | | | | |
| Faktisk provenu før korrektioner for engangsforskel mv. | -0,8 | -0,5 | -0,7 | -0,8 | -0,5 |
| <i>Faktisk provenu korrigeret for engangsforskel mv. til beregning af strukturelt provenu, jf. bilagstabel 3.2</i> | -0,6 | -0,5 | -0,5 | -0,4 | -0,4 |
| Strukturelt provenu | -0,6 | -0,5 | -0,5 | -0,5 | -0,4 |
| 9. Korrektion for specielle budgetposter | -0,2 | 0,0 | -0,2 | -0,3 | -0,1 |
| 10. Øvrige korrektioner (jf. bilagstabel 3.2) | -0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| 11. 1-2-3-4-5-6-7-8-9-10 Strukturel saldo | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,4 |

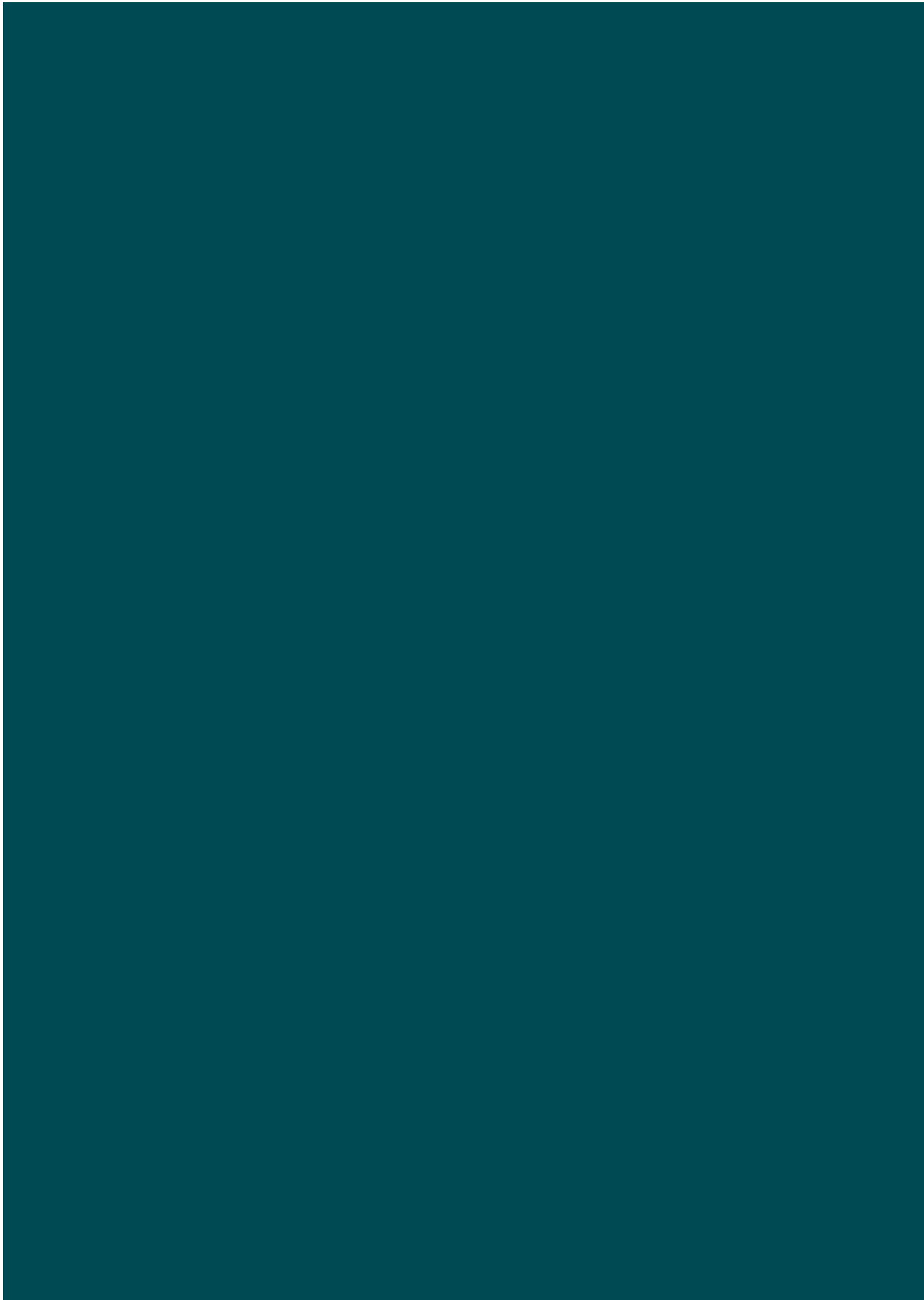
Bilag 3.3 Engangsforhold i 2018-2022

Bilagstabel 3.3

Korrekationer til strukturel saldo

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2022 | 2022 |
|--|-------------|-------------|------------|------------|------------|
| Pct. af BNP | | | | | |
| Engangsforhold der korrigeres for i specielle budgetposter | | | | | |
| Ekstraordinær udbetaling af efterlønsbidrag | 0,2 | | | | |
| Ekstraordinær udbetaling af for meget betalt ejendomsskat | | | 0,4 | 0,3 | 0,1 |
| Engangsforhold der korrigeres for i specielle budgetposter i alt | 0,2 | 0,0 | 0,4 | 0,3 | 0,1 |
| Øvrige korrekationer | | | | | |
| Udviklingsbistand – forskel mellem politisk tilsagn og afløb i saldo | 0,0 | -0,1 | | | |
| Fremrykkede ordinære indtægter fra kapitalpensionsafgiften ¹⁾ | -0,1 | 0,0 | | | |
| Korrektion for justerede skøn for omlægning til aldersopsparing | | -0,1 | -0,1 | | |
| Korrektion for investering i kampfly | 0,02 | 0,03 | 0,06 | -0,02 | 0,01 |
| Omregning til pct. af strukturel BNP | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Øvrige korrekationer i alt | -0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

- 1) Afledt af skatterabatten vedrørende omlægning af eksisterende kapitalpensioner anslås de ordinære indtægter at være fremrykket med hhv. godt 5 mia. kr. i 2013 og godt 1 mia. kr. i 2014 (netto) fra perioden 2014-2019.
- 2) Investeringer i kampfly behandles på samme måde som nettokøb af bygninger og andre eksisterende investeringsgoder i beregningen af den strukturelle saldo, og indgår via et syvårs glidende gennemsnit.



Kapitel 4

Følsomhedsanalyser og sammenligning med Konvergensprogram 2018

4.1 Følsomhedsanalyser

De seneste års fremgang har bragt dansk økonomi ind i en højkonjunktur. Umiddelbart forløber højkonjunktoren i et modereret tempo, og der er ingen aktuelle tegn på opbygning af væsentlige ubalancer, fx stærkt tiltagende lønstigninger eller uholdbar gældsopbygning. Det betyder, at dansk økonomi har et godt udgangspunkt, også i tilfælde af en mere negativ udvikling end lagt til grund.

I det følgende præsenteres forskellige scenarier, som illustrerer dansk økonomis følsomhed over for ændrede forudsætninger i lyset af de krav, der stilles i Code of Conduct for EU-landenes Stabilitets- og Konvergensprogrammer. Følsomheden illustreres ved, at konvergensprogrammets fremskrivning sammenlignes med et scenarie, hvor EU-Kommissionens forudsætninger om den internationale økonomi og finansielle forhold for 2019 og 2020 lægges til grund. Desuden sammenlignes med yderligere to alternative scenarier for væksten på kort sigt, hvoraf ét er mere negativt og ét er mere positivt.

Scenarie med EU-Kommissionens eksterne forudsætninger

Forudsætningerne i *Danmarks Konvergensprogram 2019* om den internationale økonomi og finansielle forhold ligger stort set på linje med EU-Kommissionens forudsætninger om oliepriser og udenlandsk vækst i deres forårsprognose, jf. tabel 4.1.

I *Konvergensprogram 2019* forudsættes lidt højere korte renter i 2020 og lidt højere lange renter i både 2019 og 2020 end i EU-Kommissionens forudsætninger. Forudsætningerne i *Konvergensprogram 2019* er baseret på prognosen i *Økonomisk Redegørelse, december 2018*, og siden er renterne faldet, og det samme er markedsforventninger til de pengepolitiske renter i USA og euroområdet.

Tabel 4.1

Eksterne forudsætninger i *Konvergensprogram 2019* og EU-Kommissionens forårsprognose

| | 2018 | 2019 | | 2020 | |
|---|------|------|------|------|------|
| | KP19 | KP19 | EU | KP19 | EU |
| Eksportmarkedsvækst, pct. ¹⁾ | 3,7 | 3,9 | 3,9 | 3,4 | 3,4 |
| Råoliepris, USD pr. tønde | 71,4 | 64,6 | 65,5 | 67,9 | 65,0 |
| Kort rente, pct.-point ²⁾ | -0,3 | -0,3 | -0,3 | 0,3 | -0,2 |
| Lang rente, pct.-point ²⁾ | 0,5 | 0,6 | 0,2 | 1,1 | 0,4 |

1) Eksportmarkedsvæksten for industrivarer, realvæksten i pct.

2) Tabellens tal refererer til europæiske renter. Niveaue for de tilsvarende danske renter er korrigeret, så spændet til euroområdet er uændret i forhold til det forudsatte i *Konvergensprogram 2019*. De eksterne forudsætninger er baseret på EU-Kommissionens forårsprognose 2019 med undtagelse af eksportmarkedsvæksten, som er baseret på EU-Kommissionens efterårsprognose fra november 2018.

Kilde: EU-Kommissionen og egne beregninger.

Et alternativt scenarie baseret på EU-Kommissionens eksterne forudsætninger indebærer samlet set, at BNP-væksten øges 0,1 pct.-point i 2019 og 0,2 pct.-point i 2020. Det medfører blandt andet en svagt højere beskæftigelse og en lille forbedring af den offentlige saldo i forhold til grundforløbet i *Konvergensprogram 2019*.

Alternative scenarier

Dansk økonomi er grundlæggende sund, og der er et solidt fundament for fortsat vækst i de kommende år. Opsvinget har været balanceret, lønningerne vokser i moderat tempo, og husholdninger og virksomheder har mulighed for at øge forbrug og investeringer.

Der er mulighed for en større stigning i den indenlandske efterspørgsel end lagt til grund i prognosen. Virksomhederne har et opsparingsoverskud, som kan anvendes til at øge investeringerne, og forbrugskvoten er fortsat lav i historisk perspektiv.

- *Positivt scenarie: Husholdningerne øger forbruget 0,2 pct.-point mere i 2019 og 2020, og virksomhederne øger væksten i erhvervsinvesteringerne med yderligere 2 pct.-point årligt.*

I dette forløb øges væksten i BNP med omkring 0,2 pct.-point i 2019 og 0,3 pct.-point i 2020, og beskæftigelsen øges med omkring 9.000 personer over begge år. Den faktiske offentlige saldo forbedres med ca. 0,2 pct. af BNP i 2019 og 0,3 pct. af BNP i 2020. Det højere investeringsomfang har også en positiv effekt på produktivitetsvæksten strukturelt.

Scenariet vil isoleret bringe dansk økonomi i retning af større kapacitetspres. Reformen bidrager til et øget arbejdsudbud i de kommende år, men i det omfang, at der opstår yderligere mangel på arbejdskraft, vil det kunne dæmpe væksthastigheden i forhold til modelberegningen via tiltagende kapacitetsbegrænsninger samt pris- og lønstigninger.

Risikoen for et mere negativt forløb vurderes i høj grad at komme fra udlandet. Der knytter sig stor usikkerhed til væksten på de danske eksportmarkeder, og internationale organisationer, fx IMF og OECD, har på det seneste nedjusteret vækstskønnet for den globale økonomi. Der er samtidig risikoelementer relateret til en mulig handelskonflikt mellem USA og Kina og især Brexit.

I *Konvergensprogram 2019* er udlandsforudsætningerne fastholdt i forhold til *Økonomisk Redegørelse*, december 2018, herunder med en teknisk antagelse om, at handelsrelationerne mellem Storbritannien og EU27 forbliver uændrede. Såfremt negative risici materialiserer sig, vil dansk økonomi også blive ramt.

Øgede handelsrestriktioner, fx på baggrund af handelskonflikter eller et no-deal Brexit, vil øge omkostningerne for danske eksportører og derigennem dæmpe væksten, også på længere sigt. Desuden vil lavere vækst i udlandet føre til lavere efterspørgsel efter danske varer og tjenester.

- *Negativt scenarie: Væksten i efterspørgslen fra de danske eksportmarkeder antages at være 2 pct.-point lavere i både 2019 og 2020 i forhold grundforløbet i Konvergensprogram 2019.*

De negative effekter i dette alternative scenarie betyder, at BNP-væksten reduceres med 0,2 pct.-point i 2019 og 0,3 pct.-point i 2020. Beskæftigelsen reduceres sammenlagt med knap 11.000 personer i forhold til grundforløbet, mens den offentlige saldo forværres med henholdsvis lidt.

Et markant mere negativt scenarie kan følge, hvis der fx opstår en kraftigere stigning i handelsomkostninger, yderligere vækstafdæmpning på de udenlandske markeder eller et generelt stemningsskifte med tilhørende finansiell uro. I dette tilfælde vil dansk økonomi også blive ramt hårdere.

Dansk økonomi er i en god udgangsposition til at klare et mere negativt vækstforløb. Således er underskuddet på den offentlige saldo et stykke fra grænsen på 3 pct. af BNP, og i begge alternative scenarier vil Danmark fortsat overholde kravene i budgetloven og Stabilitets- og Vækstpagten, jf. tabel 4.2.

Tabel 4.2

| Alternative forløb | | |
|----------------------------------|-------|-------|
| | 2019 | 2020 |
| Konvergensprogram 2019 | | |
| BNP-vækst | 1,7 | 1,6 |
| Beskæftigelse, 1.000 personer | 3.002 | 3.028 |
| Ledighed, pct. af arbejdsstyrken | 3,4 | 3,3 |
| Offentlig saldo, pct. af BNP | -0,1 | -0,1 |
| ØMU-gæld, pct. af BNP | 33,4 | 33,4 |
| Mere positivt scenarie | | |
| BNP-vækst | 1,9 | 1,9 |
| Beskæftigelse, 1.000 personer | 3.006 | 3.038 |
| Ledighed, pct. af arbejdsstyrken | 3,3 | 3,0 |
| Offentlig saldo, pct. af BNP | 0,1 | 0,2 |
| ØMU-gæld, pct. af BNP | 33,2 | 32,8 |
| Mere negativt scenarie | | |
| BNP-vækst | 1,5 | 1,3 |
| Beskæftigelse, 1.000 personer | 2.997 | 3.018 |
| Ledighed, pct. af arbejdsstyrken | 3,5 | 3,5 |
| Offentlig saldo, pct. af BNP | -0,2 | -0,4 |
| ØMU-gæld, pct. af BNP | 33,6 | 34,0 |

Anm.: Tabellen viser den registrerede bruttoledighed. Beskæftigelsen er inkl. orlovs personer.
Kilde: Egne beregninger.

4.2 Sammenligning med Konvergensprogram 2018

Forventningerne til væksten i BNP i 2019 og 2020 og frem mod 2025 er omtrent uændrede i *Konvergensprogram 2019* i forhold til *Konvergensprogram 2018*, jf. tabel 4.3. Dog vurderes outputgabets størrelse at være større i forhold til det forventede i *Konvergensprogram 2018*, svarende til at presset på arbejdsmarkedet og økonomiens produktionskapacitet er større. Desuden antages outputgabets størrelse først lukket et år senere sammenlignet med *Konvergensprogram 2018*. Kapacitetspresset vurderes imidlertid fortsat at være forholdsvist moderat.

Forventningerne til den faktiske offentlige saldo er opjusteret en smule i *Konvergensprogram 2019* sammenlignet med *Konvergensprogram 2018* og skønnes i omtrent balance i 2019 og 2020.

ØMU-gælden skønnes i *Konvergensprogram 2019* at være lidt lavere i forhold til det forudsatte i *Konvergensprogram 2018* og stabilt udgøre under 40 pct. af BNP, dvs. med god margin til 60 pct.-grænsen i EU's Stabilitets- og Vækstpagt.

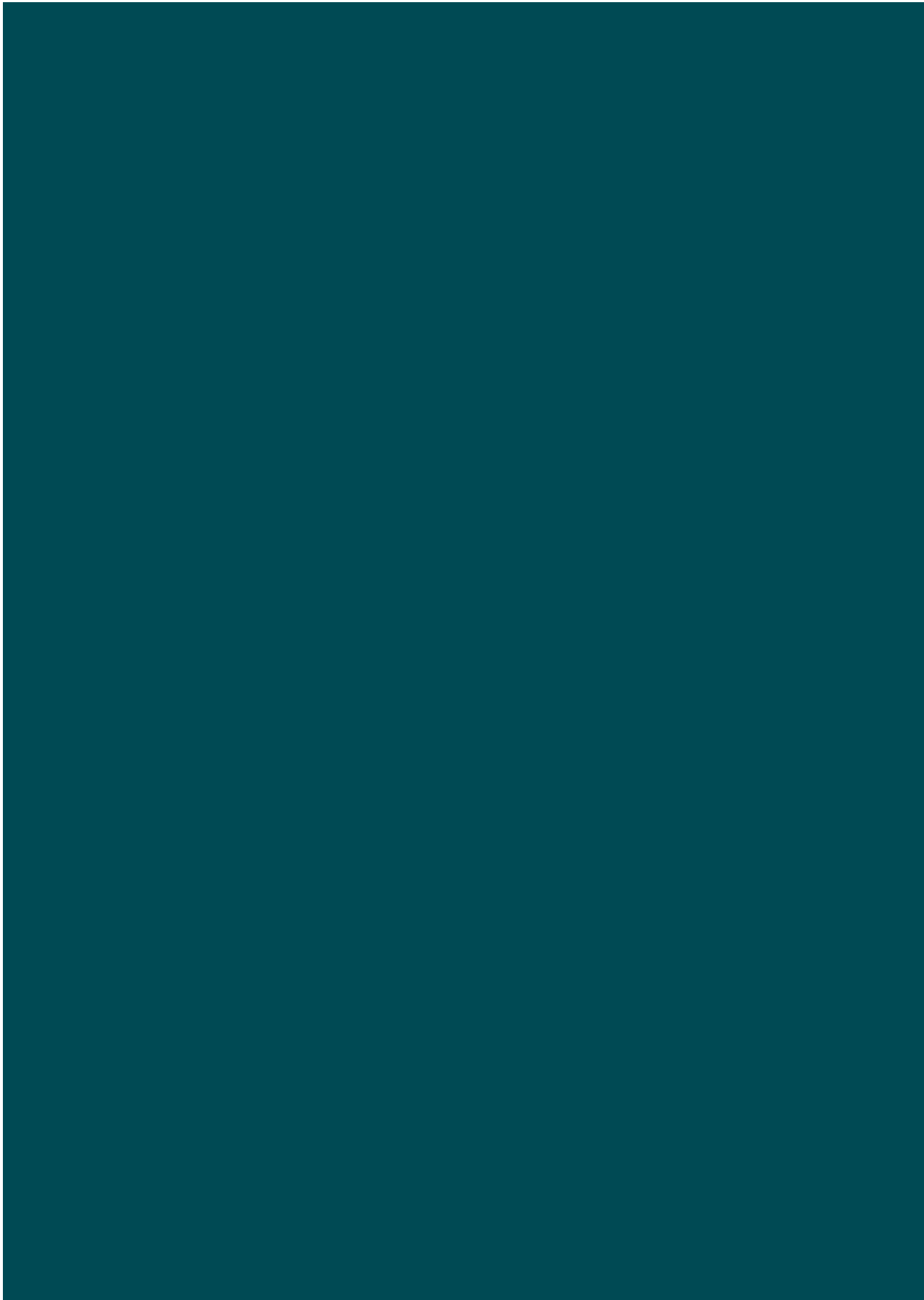
Tabel 4.3

Ændringer i forhold til Konvergensprogram 2018

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|-----------------------------|-------------------|------|------|------|------|------|
| Årlig ændring i pct. | | | | | | |
| Real BNP-vækst | | | | | | |
| KP18 | 1,9 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 1,3 |
| KP19 | 1,7 ¹⁾ | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,1 | 1,4 |
| Ændring | -0,2 | -0,1 | 0,0 | -0,1 | -0,7 | 0,0 |
| Pct. af BNP | | | | | | |
| Outputgab | | | | | | |
| KP18 | 0,4 | 0,8 | 0,5 | 0,3 | 0,0 | 0,0 |
| KP19 | 0,6 | 1,2 | 1,2 | 0,8 | 0,3 | 0,0 |
| Ændring | +0,2 | +0,4 | +0,6 | +0,6 | +0,3 | 0,0 |
| Offentlig saldo | | | | | | |
| KP18 | -0,7 | -0,7 | -0,7 | -0,6 | 0,4 | 0,0 |
| KP19 | 0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 | 0,0 |
| Ændring | +0,9 | +0,6 | +0,6 | +0,4 | -0,3 | 0,0 |
| Offentlig ØMU-gæld | | | | | | |
| KP18 | 35,6 | 34,8 | 34,2 | 36,2 | 37,1 | 39,5 |
| KP19 | 33,8 | 33,4 | 33,4 | 34,0 | 35,5 | 37,8 |
| Ændring | -1,8 | -1,4 | -0,8 | -2,2 | -1,6 | -1,7 |

¹⁾ BNP-væksten i 2018 er skønsmæssigt korrigeret for en større enkeltstående betaling i 1. kvartal 2017 for brug af intellektuelle rettigheder, jf. boks 4.1 i *Økonomisk Redegørelse, maj 2018*.

Kilde: *Danmarks Konvergensprogram 2018* og egne beregninger.



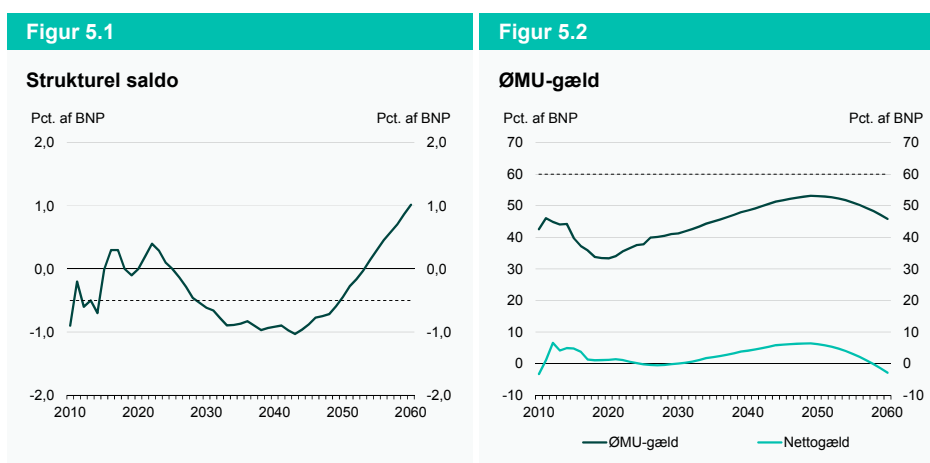
Kapitel 5

Perioden efter 2025 og langsigtet holdbarhed

5.1 Udviklingen efter 2025

Den langsigtede fremskrivning tager udgangspunkt i et forløb, hvor der i overensstemmelse med 2025-planen er strukturel balance i 2025. I årene efter 2025 bygger fremskrivningen på beregningstekniske principper, herunder Danmarks Statistik og DREAMs befolkningsprognose og Energistyrelsens prognose for produktionen og den gradvise udtømming af de danske olie- og gasreserver i Nordsøen på sigt, *jf. afsnit 5.4*.

Sigtet er at vurdere de langsigtede udsigter for de offentlige finanser, herunder om den økonomiske politik kan fastholdes efter planlægningshorisonten uden en uholdbar og vedvarende stigning i den offentlige gæld. Holdbarheden vurderes ved en uændret skatte- og afgiftsbelastning efter 2025 samt beregningstekniske antagelser om de offentlige udgifter, hvor fx forbrugsudgifterne pr. person i en given alder mv. følger den generelle lønudvikling.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

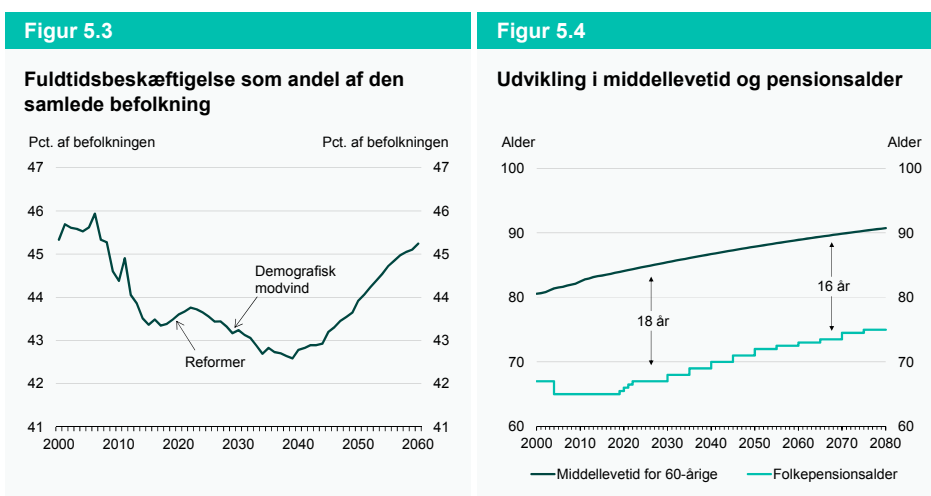
Efter 2025 forværres den offentlige saldo i en længere årrække, hvorefter saldoen i det beregningstekniske forløb genoprettes efter midten af århundredet, *jf. figur 5.1*. Den såkaldte hængekøjeudfordring afspejler primært den demografiske udvikling i samspil med den aftalte levetidsindeksning af aldersgrænserne for efterløn og folkepension.

Virksomheden af gennemførte reformer, som øger arbejdsudbuddet over tid, er indregnet i fremskrivningen, herunder en gradvis stigning i tilbagetrækningsalderen som følge af reglerne for levetidsindeksning i Velfærdsaftalen (2006) og Tilbagetrækningsreformen

(2011). Folketinget bekræftede i 2015 en forhøjelse af efterlønsalderen til 65 år i 2027 og folkepensionsalderen til 68 år i 2030 i overensstemmelse med den levetidsindeksering, der er fastlagt i lovgivningen.

Tilsammen er der udsigt til, at de beskæftigede vil udgøre en faldende andel af befolkningen fra 2025 til omkring 2040, sideløbende med et øget demografisk pres på udgifter til ældrepleje og sundhed. Med den forudsatte regulering af tilbagetrækningsalderne stiger andelen af beskæftigede igen efter omkring 2040, ligesom væksten i det demografiske pres på udgifter til sundhed og ældrepleje mv. aftager igen. På langt sigt er levetidsindekseringen afgørende for, at beskæftigelsesandelen genoprettes og de offentlige finanser dermed styrkes.

I perioden efter 2025 og frem til 2050 vokser ØMU-gælden til omkring 50 pct. af BNP, *jf. figur 5.2*. Den offentlige nettogæld, som inkluderer både offentlige aktiver og passiver, holder sig imidlertid under ca. 5 pct. af BNP i forløbet og er dermed overordnet set tæt på nul. Stigningen i ØMU-gælden skal blandt andet ses i sammenhæng med, at aftalen om boligskat (2017) og aftalen om ny model for finansiering af almene boliger (2017) medfører en forøgelse af både statens aktiver og passiver. Dermed forøges ØMU-gælden, uden at det er udtryk for en forværring af den offentlige nettoformue. ØMU-gælden ventes i hele perioden at ligge under referenceværdien i EU's Stabilitets- og Vækstpagt på 60 pct. af BNP.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Hængekøjeudfordringen afspejler i høj grad, at der er udsigt til, at de beskæftigede vil udgøre en faldende andel af den samlede befolkning fra omkring 2025 til 2040, *jf. figur 5.3* og *Konvergensprogram 2018*. Udsigten til en periode med en faldende andel af beskæftigede skyldes dels, at de generationer, som træder ind i arbejdsstyrken mellem 2025 og 2040, vil være mindre end de årgange, der går på pension. Og dels, at de gene-

rationer, der går på pension i dag og frem mod 2025, i gennemsnit har en længere pensionsperiode end både tidligere og senere generationer, *jf. figur 5.4*.

Det skal ses i sammenhæng med, at levetiden er steget hurtigere end da velfærdsaftalen blev indgået, og at levetidsindekseringen af folkepensionsalderen indeholder en stigningsbegrænsning, således at folkepensionsalderen højest kan stige ét år hvert femte år. Hængekøjeudfordringen dækker også over, at indtægterne fra nordsøaktiviteterne er faldende. Provenuet herfra ventes at være tæt på nul fra omkring 2045 (mod ca. 0,3 pct. af BNP i 2025). Over tid vil der omvendt være stigende skatteprovenu af udbetalinger fra pensionsordninger, som bidrager til at styrke den offentlige saldo fremadrettet.

I *Danmarks Konvergensprogram 2019* er endvidere indregnet effekterne af energiaftalen 2018 og en foreløbig Basisfremskrivning 2019 fra Energistyrelsen, som blandt andet indeholder et forløb for den ventede udbredelse af lav- og nulemissionsbiler (primært el- og hybridbiler) baseret på forudsætninger om den fremtidige teknologiudvikling frem til 2035. Fremskrivningen i konvergensprogrammet indeholder afledte konsekvenser for provenuet fra registreringsafgift, afgifter på fossile brændsler og opdaterede forudsætninger om energiforbrug og -afgiftsprovenuer i øvrigt. Der er betydelig usikkerhed om tempoet i den teknologiske udvikling og udbredelsen af lavemissionsbiler. De indregnede konsekvenser for blandt andet registreringsafgiften, *jf. boks 5.1*, og brændselsafgifter skal derfor ses som et foreløbigt grundlag, som vil blive udbygget og forbedret i forbindelse med arbejdet i den nyligt nedsatte *Kommission for grøn omstilling af personbiler*.

Boks 5.1

Provenuet fra registreringsafgift mv. reduceres i takt med udbredelse af lav- og nulemissionsbiler ved gældende regler

I fremskrivningen til Danmarks Konvergensprogram er den strukturelle udvikling i indtægterne fra registreringsafgift opdateret for årene 2019-2035, herunder på baggrund af en foreløbig Basisfremskrivning 2019 fra Energistyrelsen. Opdateringen indarbejder – på det foreliggende grundlag, som vil blive videreudviklet i forbindelse med arbejdet i den netop nedsatte *Kommission for grøn omstilling af personbiler* – bl.a. en fremtidig udbredelse af lav- og nulemissionsbiler samt skærpede CO₂-krav til nye biler i EU efter 2021. Udbredelse af el- og plug-in hybridbiler har betydning for provenuet fra registreringsafgiften, bl.a. fordi disse biler opnår et højere fradrag i registreringsafgiften for god brændstoføkonomi.

Det opdaterede skøn for det strukturelle provenu fra registreringsafgiften i 2019-2035 til konvergensprogrammet er opgjort ud fra en række forudsætninger om udviklingen i antallet af nyregistreringer, bilernes pris, bilernes sammensætning på størrelse (segmenter) og på drivmiddel, udvikling i brændstoffeffektivitet mv. I fremskrivningen udgør el- og hybridbiler tilsammen ca. 40 pct. af nybilsalget i 2035. Efter 2035, dvs. efter horisonten i Energistyrelsens foreløbige basisfremskrivning 2019, er det strukturelle fra registreringsafgiften provenu beregningsteknisk fremskrevet som en uændret andel af BNP.

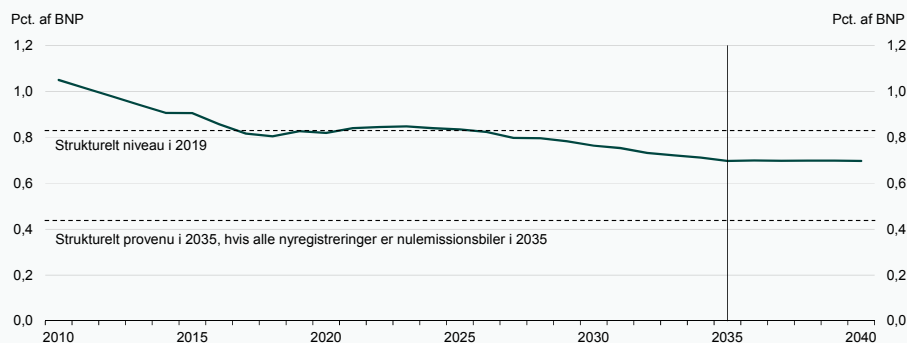
I fremskrivningen følger afgiftsregler mv. besluttet politik, dvs. gældende regler og indgåede aftaler, men ikke fx udmeldte mål om nulemissionssamfund i 2050 eller stop for salg af konventionelle biler i 2030.

Boks 5.1 (fortsat)

Med gældende regler og indgåede aftaler skønnes det strukturelle provenu fra registreringsafgiften at udgøre ca. 0,8 pct. af BNP i 2019, hvor det faktiske provenu skønnes til godt 0,9 pct. af BNP. Med Energistyrelsens forudsætninger om udbredelse af elbiler mv. skønnes det strukturelle provenu gradvist at aftage til ca. 0,7 pct. af BNP frem mod 2035, herunder fordi lavemissionsbiler opnår større fradrag i registreringsafgiften for god brændstoføkonomi, *jf. figur a*. Hertil kommer et tab af provenu fra brændstofafgifter mv. af lignende størrelsesorden, og samlet set svækkes den finanspolitiske holdbarhedsindikator med ca. 0,15 pct. af BNP, *jf. afsnit 5.4*.

Hvis alle biler på langt sigt er nulemissionsbiler, herunder som følge af den teknologiske udvikling, skønnes det strukturelle provenu fra registreringsafgiften ved gældende regler med usikkerhed til i størrelsesordenen 0,4-0,5 pct. af BNP. Tilsvarende vil der derudover være et mindre provenu for det offentlige forbundet med lavere provenu fra brændstofafgifter og grøn ejerafgift mv., når alle biler er nulemissionsbiler.

Regeringen har nedsat en *Kommission for grøn omstilling af personbiler*, som blandt andet "skal levere en konkret strategi for, hvordan regeringens målsætning om, at alle nye biler fra 2030 er lavemissionsbiler og fra 2035 nulemissionsbiler, bedst muligt kan realiseres. Kommissionen har også til opgave at opstille konkrete forslag til finansiering, så de statslige indtægter, der forsvinder i takt med den grønne omstilling af personbiler, kan tilvejebringes på anden vis."

Figur a**Forudsat udvikling i strukturelt provenu for registreringsafgift**

Kilde: Egne beregninger.

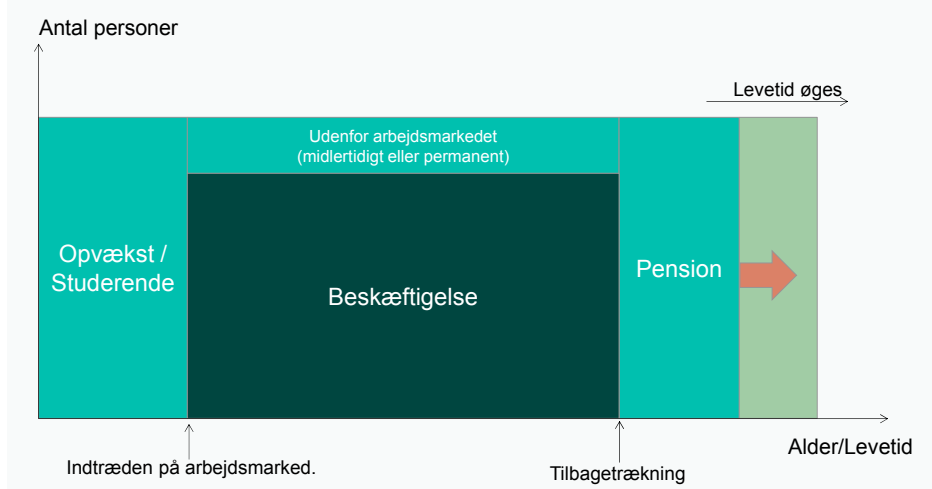
5.2 Indeksering af pensionsalder er afgørende for, at finanspolitikken er holdbar

I grundforløbet er holdbarhedsindikatoren – med de forudsætninger, der lægges til grund om blandt andet udviklingen i levetid og reguleringen af pensionsalderen, *jf. afsnit 5.1* – positiv svarende til i størrelsesordenen ca. 1 pct. af BNP. Virkningen af den aftalte gradvise stigning i tilbagetrækningsalderen, som følge af reglerne for levetidsindeksering i *Velfærdsaftalen* (2006) og *Tilbagetrækningsreformen* (2011), har afgørende betydning for fremskrivningen.

At finanspolitikken er holdbar skal således først og fremmest ses i sammenhæng med, at der med tilbagetrækningsreformerne er skabt en mekanisme, som sikrer at stigende levetid også fører til flere aktive år og en bedre balance mellem den del af befolkningen, der er på arbejdsmarkedet, og den del, der ikke er. Uden en sådan mekanisme ville der i takt med at levetiden steg være en større og større del af befolkningen, som ville stå uden for arbejdsmarkedet og modtage offentlige pensioner mv., *jf. figur 5.5*.

Figur 5.5

Illustration af sammenhængen mellem stigende levetid og andel af befolkningen, som deltager på arbejdsmarkedet i fravær af levetidsindeksering



Nedenfor er til illustration vist en beregning af, hvordan den offentlige saldo ville udvikle sig på langt sigt, hvis pensionsalderen holdes konstant efter den allerede lovgivne forhøjelse til 68 år i 2030, *jf. figur 5.6 og 5.7*. I et sådant scenarie svækkes de offentlige finanser med godt 1 pct. af BNP i hængekøjeårene 2041-2045, hvilket svarer til rundt regnet 25 mia. kr. (2018-niveau). I 2060 er underskuddet inkl. stigende renteudgifter på stærkt stigende offentlig gæld øget med knap 4 pct. af BNP eller ca. 85 mia. kr.

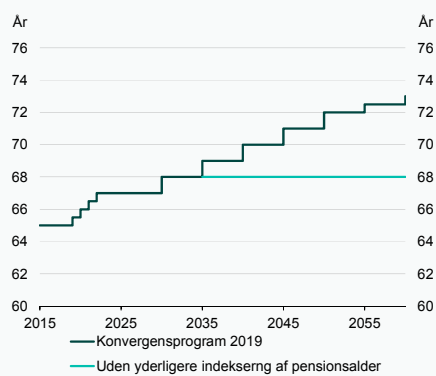
I et sådant hypotetisk scenarie ville den finanspolitiske holdbarhedsindikator blive svækket med ca. $2\frac{3}{4}$ pct. af BNP – konkret i beregningen ca. 59 mia. kr. om året. Det vil således kræve skattestramninger eller mindreudgifter af tilsvarende størrelsesordenen, hvis den finanspolitiske holdbarhedsindikator skulle være uændret i forhold til grundforløbet. Heraf ville det kræve stramninger for ca. $1\frac{3}{4}$ pct. af BNP svarende til en årlig

saldovirkning på ca. 37 mia. kr. for at sikre at finanspolitikken overhovedet var holdbar baseret på de øvrige antagelser i Konvergensprogrammet.¹

Fastholdte pensionsaldrer efter 2030 vil således markant svække finansieringsgrundlaget for de offentlige udgifter på sigt, herunder mulighederne for at finansiere stigende behov for sundheds- og ældrepleje, når de bliver flere ældre. En holdbar finanspolitik ville i den situation forudsætte et markant højere sigtepunkt for den strukturelle saldo på mellemfristet sigt og et markant reduceret finanspolitisk råderum, herunder fx til offentligt forbrug.

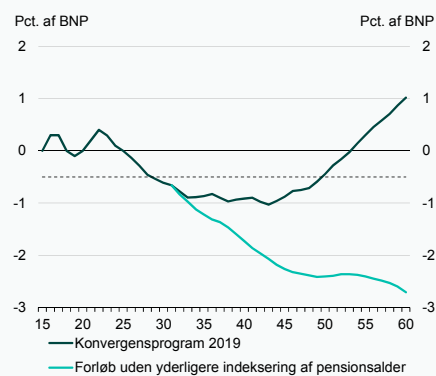
Figur 5.6

Udviklingen i folkepensionsalder 2015-2060 med og uden indeksering af pensionsalder



Figur 5.7

Udvikling den strukturelle offentlige saldo med og uden yderligere indeksering af pensionsalder



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger i forbindelse med Konvergensprogram 2019 baseret på beregningen i Svar på Finansudvalgets spørgsmål 326 af 28. januar 2019.

5.3 Ændringer i strukturel saldo i 2025 og holdbarhed sammenlignet med Danmarks Konvergensprogram 2018

De centrale mellemfristede mål for finanspolitikken er, at der skal være mindst strukturel balance på de offentlige finanser i 2025, og at finanspolitikken skal være holdbar, *jf. 2025-planen Vækst og velstand 2025 (maj 2017)*. I *Danmarks Konvergensprogram 2018* blev den strukturelle offentlige saldo i overensstemmelse hermed skønnet til at være i balance i 2025, mens holdbarhedsindikatoren (HBI) udgjorde ca. 1,2 pct. af BNP.

I fremskrivningen til *Konvergensprogram 2019* overholdes målet om strukturel balance i 2025, og holdbarhedsindikatoren er positiv svarende til ca. 1,0 pct. af BNP, *jf. tabel 5.1*.

¹ At dette tal er mindre end den isolerede virkning af at fastholde tilbagetrækningsalderen, skal ses i lyset af, at holdbarhedsindikatoren er opgjort til at være ca. 1 pct. af BNP i grundforløbet (inkl. de forudsatte virkninger af stigende pensionsalder på langt sigt). Den positive holdbarhed i grundforløbet svarer til, at fremtidige generationer efter hængeskøjte vil have mulighed for at lempe finanspolitikken i forhold til det forudsatte, forudsat at forløbet frem til da realiseres.

Tabel 5.1

Ændringer i den strukturelle saldo og holdbarhedsindikatoren (HBI) fra KP18 til KP19

| | Strukturel saldo i 2025 | HBI |
|--|-------------------------|-------------|
| Pct. af BNP | | |
| Konvergensprogram 2018 | 0,0 | 1,15 |
| Opdateret 2025-forløb, august 2018 | 0,0 | 1,15 |
| Nyt strukturelt provenu for aktieskat | 0,15 | 0,15 |
| Nyt strukturelt provenu for selskabsskat | 0,15 | 0,15 |
| Opdateret profil for indbetalinger på pensionsordninger uden udskudt skat (aldersopsparing) | -0,1 | 0,0 |
| Opdaterede forudsætninger om energiforbrug og nyt strukturelt provenu for registreringsafgift | -0,05 | -0,15 |
| Justering af tidsplan for udsendelse af nye ejendomsvurderinger og opdaterede forudsætninger for ejendomsskatteprovenuer | -0,05 | -0,05 |
| Opdaterede forudsætninger om demografisk træk | 0,0 | -0,1 |
| Øget finanspolitisk råderum frem mod 2025 inden for målet om strukturel balance | -0,1 | -0,1 |
| Øvrige forhold | 0,0 | -0,05 |
| Konvergensprogram 2019 | 0,0 | 1,0 |

Anm.: Som følge af afrunding kan totalen afvige fra summen af enkeltbidrag.

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2018, Opdateret 2025-forløb (august 2018) og egne beregninger.

Den opdaterede fremskrivning i Danmarks Konvergensprogram 2019 indeholder en række nye oplysninger og forudsætninger mv., som påvirker udviklingen både frem mod 2025 og på langt sigt.

Sammenlignet med den seneste fremskrivning fra august 2018 indeholder udviklingen i den strukturelle saldo og holdbarhedsindikatoren blandt andet virkningen af:

- Der er til fremskrivningen udarbejdet opdaterede skøn for de strukturelle provenuer fra aktieskat og selskabsskat, *jf. kapitel 3*. De indebærer under ét en forbedring af den strukturelle saldo i 2025 og holdbarhedsindikatoren på ca. 0,3 pct. af BNP, *jf. tabel 5.1*.
- Justerede skøn for omlægning fra fradragsberettigede pensionsordninger til alderspension, hvor der i lyset af indberettede data mv. forventes et mindre omlægningsomfang i forhold til den sidste mellemfristede fremskrivning i august. Det indebærer en forværring af den strukturelle saldo på ca. 0,1 pct. af BNP i 2025, mens holdbarheden er omtrent uændret. Saldovirkningen skal ses i sammenhæng med, at aldersopsparing beskattes på indbetalingstidspunktet i modsætning til fradragsberettigede pensionsindbetalinger, som beskattes på udbetalingstidspunktet

- Det strukturelle provenu for registreringsafgiften er opdateret, herunder så det er konsistent med Energistyrelsens foreløbige Basisfremskrivning 2019, som blandt andet tager højde for nye EU-krav til bilers CO₂-udledning og en gradvis udbredelse af elbiler mv. frem mod 2035, *jf. boks 5.1*. Endvidere er husholdninger og erhvervs energiforbrug og energifgiftsbelastning baseret på Energistyrelsen (ENS) foreløbige Basisfremskrivning 2019, som indeholder virkningen af Energifaite (juni 2018) og opdaterede forudsætninger mv. De nye oplysninger indebærer samlet set, at den offentlige saldo svækkes med ca. 0,05 pct. i 2025 og at holdbarheden reduceres med ca. 0,15 pct. af BNP.
- Beregningen af det demografiske træk indarbejder et opdateret registerdatagrundlag for de aldersfordelte enhedsudgifter. Opdateringen har ikke betydning på kortere sigt, men svækker holdbarhedsindikatoren med 0,1 pct. af BNP.
- Opdaterede udvikling i boligskatteprovenuer mv., herunder i lyset af den udmeldte justering af tidsplanen for udsendelse af nye ejendomsvurderinger, trækker isoleret i retning af en svækkelse af den strukturelle saldo i 2025 samt den finanspolitiske holdbarhed med i størrelsesordenen 0,05 pct. af BNP.²
- Inden for målet om strukturel balance i 2025 er der isoleret plads til et større finanspolitisk råderum sammenlignet med fremskrivningen i august. Det højere råderum svækker isoleret såvel saldo og den finanspolitiske holdbarhed med ca. 0,1 pct. af BNP. I det samlede finanspolitiske råderum dæmpes ovenstående virkning af et finansieringsbidrag fra det finanspolitiske råderum i aftalen om obligatorisk opsparing.

5.4 Fremskrivningsprincipper efter 2025

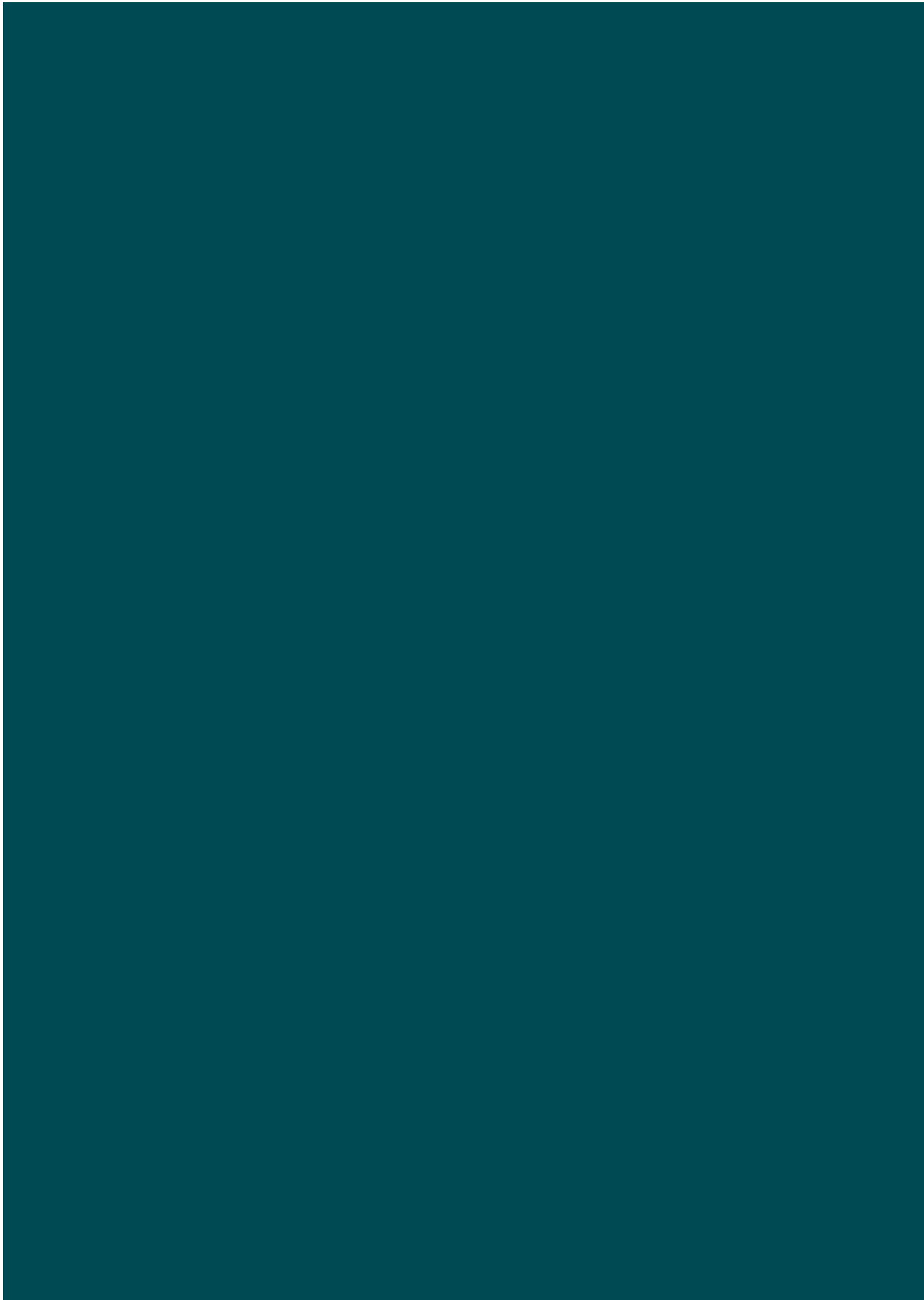
Den langsigtede fremskrivning tager i årene efter 2025 udgangspunkt i beregningstekniske principper og forudsætninger, herunder vedrørende befolkningsudviklingen og udtømmningen af danske olie- og gasreserver i Nordsøen på lang sigt, *jf. boks 5.2*.

² Skønnet ved den justerede tidsplan er forbundet med betydelig usikkerhed, da de kommende, nye vurderinger – og dermed virkningen heraf – netop ikke kendes. Først når de endelige vurderinger er færdigudarbejdede, vil det være muligt med større sikkerhed at opgøre, hvilke provenumæssige konsekvenser den justerede tidsplan har ift. de skønnede økonomiske konsekvenser ved indgåelse af boligforliget.

Boks 5.2**Principper for fremskrivningen efter 2025**

De principper, der lægges til grund for fremskrivningen efter 2025, afspejler overordnet en fremskrivning af strukturerne i økonomien, som de ser ud i 2025. Hertil kommer virkningerne af besluttede initiativer, der rækker længere frem i tid.

- De nominelle udgifter til offentligt forbrug fremskrives ud fra et princip om, at udgifterne pr. bruger følger lønudviklingen, og at brugergrundlaget følger det beregnede demografiske træk på den offentlige service mv., inkl. en korrektion for delvis sund aldring. De offentlige lønninger vokser i takt med de private lønninger, og de offentlige lønudgifter udgør en fast andel af det offentlige forbrug.
- Satserne for offentlige overførselsindkomster følger gældende regler, herunder virkningen af *Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere* (november 2018) frem til 2030, som er den periode, hvor der gradvist opbygges obligatorisk opsparing med den indgående aftale. Efter 2030 er satserne beregningsteknisk forudsat at følge lønstigningen i den private sektor, så kompensationsgraderne ved ledighed og sygdom mv. overordnet set er konstante.
- Erhvervsfrekvenser og befolkningsandele på diverse overførselsordninger opdelt på alder, køn og herkomst er som udgangspunkt konstante. Andelene reguleres dog for de forventede virkninger af øget uddannelsesniveau, opholdstid for indvandrere samt vedtagne reformer.
- De offentlige bruttoinvesteringer fremskrives, så væksten i den nominelle offentlige kapitalbeholdning (netto, effektivitetskorrigeret) er lig med fremgangen i en sammenvejet udvikling i bruttoværditilvæksten i den offentlige og private sektor. I sammenvejningen vægter offentlig BVT 70 pct. og privat BVT 30 pct. Den private andel afspejler de offentlige investeringer, der er rettet mod infrastruktur mv. Hertil lægges det finansierede løft til 2030 af de offentlige investeringer i medfør af infrastruktureaftalen (2019).
- Offentlige subsidier og overførsler (netto) til udlandet udgør en konstant andel af BNP.
- Bortset fra virkninger af vedtagen skattepolitik er der indregnet uændret skattebelastning efter 2025. Skatte- og afgiftssatser i procent fastholdes, og punktafgifter mv. fastsat i kronebeløb antages beregningsteknisk at følge med prisudviklingen.
- Ejendomsbeskatningen fremskrives med udgangspunkt i de besluttede regler fra *Tryghed om boligbeskatningen*, maj 2017. I fremskrivningen er der taget højde for udskydelsen af udsendelsen af nye ejendomsvurderinger og øvrige nye oplysninger (oktober 2018).
- Provenuet fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen tager udgangspunkt i Energistyrelsens langsigtede prognose for produktionen af olie og gas. Olieprisforudsætningerne er beskrevet i kapitel 2.
- Frem mod 2035 er indregnet en udvikling i energiforbrug mv., der flugter med Energistyrelsens foreløbige Basisfremskrivning 2019, herunder energiaftalen fra 2018. Efter 2035 er der beregningsteknisk forudsat et gradvist fald i energiintensiteterne i forbrug og produktion, som afspejler løbende effektivitetsforbedringer i energiforbruget, svarende til Konvergensprogram 2018 mv.
- Der er antaget en gradvis normalisering af renterne. Den 10-årige rente på statsobligationer forudsættes således at stige til 2,7 pct. i 2025 og derefter gradvist yderligere til 4,5 pct. i 2040 for derefter at være uændret.



Kapitel 6

Offentlige finanser og institutionelle rammer

6.1 Institutionelle rammer

Den økonomiske politik planlægges inden for de overordnede rammer, der følger af budgetloven og regeringens 2025-plan samt Stabilitets- og Vækstpagten. Rammerne sætter konkrete mål for den offentlige økonomi i form af finanspolitisk holdbarhed og balance på den strukturelle offentlige saldo i 2025. Målene understøttes af flerårige udgiftslofter, idet der løbende fastsættes udgiftslofter for en fireårig fremadrettet periode for stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne fastsættes på baggrund af en mellemfristet fremskrivning, som baseres på et forsigtighedsprincip, og dermed kun indregner virkninger af reformer og tiltag, der er fundet flertal for i Folketinget.

Udgiftslofterne er underlagt løbende vurderinger og kontrol med henblik på at sikre overholdelse. Overholdelsen af udgiftslofterne understøttes af sanktionsmekanismer, og budgetoverholdelsen er styrket siden indførelsen af budgetloven.

Med budgetloven fra 2012 er der indført en underskudsgrænse for den strukturelle offentlige saldo, og den strukturelle saldoss rolle som centralt finanspolitisk styringsmål er dermed lovfæstet. Budgetloven gennemfører finanspaktens balancekrav, således at det årlige strukturelle underskud højst må udgøre $\frac{1}{2}$ pct. af BNP, svarende til Danmarks nationalt fastsatte mellemfristede finanspolitiske målsætning (MTO).

Samtidig er der med budgetloven indført bindende og flerårige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner med virkning fra 2014. De foreløbige erfaringer viser, at indførelsen af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner har været med til at styrke udgiftsstyringen.

Budgetlovens hovedelementer fremgår af boks 6.1. De foreløbige erfaringer med udgiftslofter som ramme for udgiftsstyringen er beskrevet nærmere i afsnit 6.2 nedenfor.

Boks 6.1**Hovedelementer i budgetloven**

- Inden for rammerne af en holdbar finanspolitik er der opstillet et balancekrav til de samlede offentlige finanser. Den strukturelle saldo må højst udvise årlige underskud på ½ pct. af BNP ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for et givet år, medmindre der foreligger ekstraordinære omstændigheder. Der er indført en automatisk korrektionsmekanisme ved væsentlige skønnede afvigelser fra balancekravet.
- Udgiftslofter understøtter, at de overordnede finanspolitiske mål indfries. Lofterne sætter bindende rammer for udgifterne i stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne vedtages i Folketinget og dækker en løbende 4-årig periode. Tiltag til forbedringer af økonomistyringen og økonomiske sanktioner understøtter overholdelse af lofterne.
- De Økonomiske Råd vurderer løbende (årligt) holdbarheden i de langsigtede offentlige finanser og den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo, og om udgiftslofterne overholdes og er afstemt med de mellemfristede mål.

De centrale pejlemærker for den samlede økonomiske politik – fastkurspolitikken og en stabilitetsorienteret finanspolitik – er følgende:

Danmark har siden 1982 ført *fastkurspolitik* over for først D-mark og siden 1999 over for euroen. Med fastkurspolitikken er pengepolitikken alene indrettet efter at holde en stabil kronkurs over for euro. Den økonomiske politik bidrager med en ansvarlig og stabilitetsorienteret linje til at sikre troværdighed om fastkurspolitikken, hvilket understøtter et fortsat lavt renteniveau.

Finanspolitikken planlægges med henblik på at sikre, at de årlige strukturelle underskud ikke overstiger ½ pct. af BNP, og at målet om strukturel balance på den offentlige saldo i 2025 indfries, jf. *Vækst og Velstand 2025*. Finanspolitikken fastlægges under hensyntagen til, at de offentlige finanser skal være holdbare på lang sigt (holdbarhedsindikator på mindst nul). Finanspolitikken er med budgetloven underlagt et forsigtighedsprincip, som indebærer, at den planlagte udvikling i de offentlige udgifter udelukkende kan tage afsæt i de reformer og tiltag, der er fundet flertal for i Folketinget.

Udgiftspolitikken understøtter overholdelsen af de finanspolitiske målsætninger. Det sker især gennem fastsættelsen af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner, der dækker ca. ¾ af de samlede offentlige udgifter. Udgiftslofterne understøtter, at de offentlige udgifter udvikler sig i overensstemmelse med de fastsatte målsætninger og prioriteringer i de mellemfristede planer.

Skattepolitikken er baseret på et skatte- og byrdestop samt de politiske aftaler, der er indgået. I forlængelse af *Aftale om et kontanthjælpssystem, hvor det kan betale sig at arbejde – Jobreform fase I* (november 2015) og *Aftale om indførelse af integrationsydelse for nytilkomne og herboende udlændinge* (juli 2015) er det tilvejebragte provenu anvendt til skattelettelser i forbindelse med *Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* (februar 2018) og ændringer af det danske pensionssystem, der gør det mere attraktivt at gå senere på pension og spare op til sin egen alderdom, jf. *Aftale om flere år på arbejdsmarkedet* (juni 2017). I foråret 2017 er

der herudover indgået politisk aftale om en ny model for boligbeskatning, *jf. Tryghed om boligbeskatningen* (maj 2017). Skatten på aktieindkomst samt en række yderligere afgifter, herunder elvarmeafgiften blev lempet i forbindelse med *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer* (november 2017). Elvarmeafgiften blev yderligere lempet i forbindelse med *Energiaftalen* (juni 2018), og det samme gjorde elafgiften. Yderligere er der i forbindelse med de årlige finanslove gennemført lempelser af registreringsafgiften, en nominel fastfrysning af grundskylden, ligesom boligjobordningen er videreført som en permanent ordning, og bundskatten er blevet lempet. Dertil er udligningsskat på indtægter fra pensionsopsparring og beskatningen af fri telefon fra og med indkomståret 2020 fjernet.

6.2 Udgiftsstyring med udgiftslofter

Indførelsen af bindende og flerårige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner er med til at styrke den løbende udgiftsstyring. Udgiftslofterne blev indført med virkning fra 2014, og de nuværende udgiftslofter løber frem til 2022.

Lofterne er fastsat i overensstemmelse med de finanspolitiske målsætninger i regeringens mellemfristede plan, og der er således en kobling mellem den finansierede vækst i de offentlige udgifter og udgiftspolitikken givet ved de konkrete udgiftslofter.

Baseret på den endelige statslige udgiftskontrol for regnskabsårene 2014-2017 er både det statslige delloft for driftsudgifter og det statslige delloft for indkomstoverførsler blevet overholdt i alle fire år.

På baggrund af de foreløbige udgiftskontroller for 2018 forventes udgiftslofterne også at være i overholdt.

De kommunale regnskabstal viser, at kommunerne har overholdt det kommunale udgiftsloft i alle årene 2014-2017.

Regionerne har ligeledes overholdt de to regionale dellofter for henholdsvis sundhed og regionale udviklingsopgaver i alle årene 2014-2017.

Der er endnu ikke offentliggjort endelige regnskabstal for kommunerne og regionerne for 2018.



Bilagstabeller i henhold til EU's Code of Conduct

Tabel 1a

Makroøkonomiske nøgletal

| | 2018 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|----------------------------------|---------------------|------------------------|------|------|------|------|------|
| | Mia. kr. | Årlig realvækst i pct. | | | | | |
| Realt BNP | 2.047 ¹⁾ | 1,7 ²⁾ | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,1 | 1,4 |
| Nominelt BNP | 2.223 | 2,5 ²⁾ | 3,3 | 3,6 | 3,3 | 2,8 | 3,0 |
| Vækstkomponenter | | | | | | | |
| Privatforbrug | 1.051 | 2,4 | 2,1 | 2,3 | 1,8 | 1,8 | 2,0 |
| Offentligt forbrug ³⁾ | 548 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,6 | 0,4 | 0,5 |
| Faste bruttoinvesteringer | 494 | 6,1 | 2,8 | 3,8 | 2,8 | 2,1 | 1,1 |
| Lagerændringer ⁴⁾ | 10 | 0,1 | -0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Eksport | 1.215 | 1,7 ¹⁾ | 2,6 | 2,3 | 1,8 | 1,3 | 2,0 |
| Import | 1.098 | 3,9 | 3,0 | 3,4 | 2,3 | 2,3 | 2,1 |
| Bidrag til BNP-vækst | | | | | | | |
| | | Pct.-point | | | | | |
| Indenlandsk efterspørgsel | | 2,5 | 1,7 | 2,0 | 1,7 | 1,5 | 1,4 |
| Lagerændringer ⁴⁾ | | 0,0 | -0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Nettoeksport | | -0,8 | -0,0 | -0,5 | -0,1 | -0,4 | -0,0 |

Anm.: Oplysninger for 2018-2020 er fra *Økonomisk Redegørelse*, december 2018.

1) Opgjort i kædede 2010-værdier.

2) Skønsmæssigt korrigeret for en større enkeltstående betaling i 1. kvartal 2017 for brug af intellektuelle rettigheder, jf. boks 4.1 i *Økonomisk Redegørelse*, maj 2018. Skønnene er dermed i overensstemmelse med det underliggende vækstpotentiale.

3) Det offentlige forbrug er i tabel 1a opgjort inklusive afskrivninger.

4) Ændringer angiver bidrag til BNP-vækst.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1b

Priser

| | 2018 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|-----------------------------|--------|----------------------|------|------|------|------|------|
| | Indeks | Årlig ændring i pct. | | | | | |
| BNP-deflator | 108,6 | 0,8 | 1,6 | 2,0 | 1,7 | 1,7 | 1,6 |
| Privat forbrugs-deflator | 109,4 | 0,9 | 1,5 | 1,7 | 1,9 | 1,6 | 1,7 |
| Forbrugerprisindeks | 109,7 | 0,9 | 1,5 | 1,8 | 1,9 | 1,7 | 1,7 |
| HICP-indeks | 108,4 | 0,8 | 1,4 | 1,8 | 1,8 | 1,5 | 1,5 |
| Nettoprisindeks | 109,7 | 0,9 | 1,5 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| Offentlig forbrugs-deflator | 105,3 | 1,9 | 1,7 | 2,4 | 2,5 | 2,5 | 2,4 |
| Investeringspriser | 108,5 | 0,9 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,8 | 1,7 |
| Eksportpriser | 103,9 | 1,3 | 1,5 | 1,6 | 1,4 | 1,4 | 1,3 |
| Importpriser | 102,0 | 2,2 | 1,3 | 1,4 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |

Anm.: Oplysninger for 2018-2020 er fra *Økonomisk Redegørelse*, december 2018. For alle prisindeks gælder, at 2010=100.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1c

Arbejdsmarked

| | 2018 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|--|-------|----------------------|------|------|------|------|------|
| | | Årlig ændring i pct. | | | | | |
| Beskæftigelse (1.000 personer) | 2.969 | 1,7 | 1,1 | 0,9 | 0,3 | 0,1 | 0,2 |
| Udførte arbejdstimer (mio. timer) | 4.164 | 1,6 | 1,1 | 0,9 | 0,4 | 0,1 | 0,2 |
| | | Pct. | | | | | |
| Ledighed (pct.), harmoniseret EU-definition ¹⁾ | | 5,9 | 5,1 | 5,4 | 5,2 | 5,2 | 5,6 |
| | | Årlig ændring i pct. | | | | | |
| Mandproduktivitet (1.000 kr.) | 690 | 0,1 ²⁾ | 0,6 | 0,7 | 1,2 | 1,0 | 1,1 |
| Timeproduktivitet (kr.) | 492 | -0,0 ²⁾ | 0,6 | 0,7 | 1,1 | 1,0 | 1,1 |
| Aflønning af ansatte (mia. kr.) ³⁾ | 1.164 | 3,9 | 3,7 | 3,9 | 3,4 | 3,1 | 3,2 |
| Aflønning pr. beskæftiget ⁴⁾ | 432 | 2,0 | 2,5 | 2,9 | 3,1 | 3,0 | 3,0 |

Anm.: Oplysninger for 2018-2020 er fra *Økonomisk Redegørelse*, december 2018.

1) Tallet svarer til den EU-harmoniserede ledighed i pct. af arbejdsstyrken, som bygger på Danmarks Statistiks arbejdskraftundersøgelse (AKU).

2) Skønsmæssigt korrigeret for en større enkeltstående betaling i 1. kvartal 2017 for brug af intellektuelle rettigheder, jf. boks 4.1 i *Økonomisk Redegørelse*, maj 2018.

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

4) Opgjort som aflønning af ansatte pr. beskæftiget lønmodtager.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1d

| Sektorbalancer | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
| Pct. af BNP | | | | | | |
| Betalingsbalancen | 5,8 | 5,6 | 5,1 | 4,1 | 5,3 | 4,1 |
| <i>Heraf:</i> | | | | | | |
| - Vare- og tjenestebalance | 5,2 | 5,2 | 4,8 | 4,4 | 3,7 | 2,4 |
| - Løbende overførsler og formueindkomster | 0,6 | 0,4 | 0,4 | -0,2 | 1,6 | 1,7 |
| - Kapitalposter | -0,0 | -0,0 | -0,0 | -0,0 | -0,0 | -0,0 |
| Privat finansiell opsparing | 5,7 | 5,7 | 5,3 | 4,4 | 5,3 | 4,2 |
| Offentlig finansiell opsparing | 0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 | -0,0 |
| Statistisk diskrepans | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Anm.: Oplysninger for 2018-2020 er fra *Økonomisk Redegørelse*, december 2018.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2a

| Offentlige finanser (EDP-form) | | | | | | | |
|--|----------|-------------|------|------|------|------|------|
| | 2018 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
| | Mia. kr. | Pct. af BNP | | | | | |
| Nettofordringserhvervelse i delsektorer | | | | | | | |
| Samlet offentlig sektor (EDP-form) | 3,9 | 0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 | 0,0 |
| Statslig sektor | 4,0 | 0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 | 0,0 |
| Kommunal sektor | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Sociale kasser og fonde | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Offentlige finanser (S13) | | | | | | | |
| Samlede indtægter | 1.122 | 50,5 | 49,6 | 49,0 | 49,0 | 49,2 | 50,3 |
| Samlede udgifter | 1.118 | 50,3 | 49,7 | 49,2 | 49,3 | 49,2 | 50,3 |
| Samlet offentlig saldo | 3,9 | 0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 | 0,0 |
| Renteudgifter | 22 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,1 |
| Primær saldo, EU-definition ¹⁾ | 26 | 1,2 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,9 | 1,1 |
| Ekstraordinære poster/one-off ²⁾ | 7,9 | -0,4 | -0,8 | -1,0 | -1,1 | -0,6 | 0,0 |
| Offentlige indtægter | | | | | | | |
| Samlede skatter og afgifter ³⁾ | 1.004 | 45,2 | 44,6 | 44,2 | 44,0 | 44,2 | 45,0 |
| Produktions- og importskatter | 361 | 16,3 | 16,2 | 16,1 | 15,9 | 15,8 | 15,8 |
| Løbende indkomst- og formueskatter | 636 | 28,6 | 28,2 | 27,9 | 27,9 | 28,1 | 29,0 |
| Kapitalskatter | 5 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Obligatoriske sociale bidrag ⁴⁾ | 1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Renteindtægter mv. ⁵⁾ | 27 | 1,2 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 0,9 |
| Øvrige (residual) ⁶⁾ | 92 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 4,1 |
| Samlede indtægter | 1.122 | 50,5 | 49,6 | 49,0 | 49,0 | 49,2 | 50,3 |
| p.m.: Skattetryk ⁷⁾ | 1.007 | 45,3 | 44,7 | 44,3 | 44,1 | 44,3 | 45,1 |

Tabel 2a (fortsat)

Offentlige finanser (EDP-form)

| | 2018 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|--|----------|-------------|------|------|------|------|------|
| | Mia. kr. | Pct. af BNP | | | | | |
| Offentlige udgifter | | | | | | | |
| Lønsum og forbrug i produktionen | 535 | 24,1 | 23,8 | 23,7 | 23,6 | 23,6 | 23,6 |
| - Lønsum | 340 | 15,3 | 15,1 | 15,0 | 14,9 | 15,0 | 14,9 |
| - Forbrug i produktionen | 195 | 8,8 | 8,7 | 8,7 | 8,7 | 8,7 | 8,7 |
| Samlede sociale overførsler | 394 | 17,7 | 17,6 | 17,3 | 17,2 | 17,2 | 17,5 |
| - Sociale overførsler i naturalier ⁶⁾ | 31 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| - Indkomstoverførsler | 363 | 16,3 | 16,2 | 15,9 | 15,9 | 15,9 | 16,2 |
| Renteudgifter | 22 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,1 |
| Subsidier | 39 | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,5 |
| Brutto kapital-akkumulation | 71 | 3,2 | 3,3 | 3,3 | 3,3 | 3,4 | 3,4 |
| Kapitaloverførsler | 14 | 0,6 | 0,3 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,4 |
| Øvrige (residual) ⁶⁾ | 43 | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 2,3 | 2,2 | 2,8 |
| Samlede udgifter | 1.118 | 50,3 | 49,7 | 49,2 | 49,3 | 49,2 | 50,3 |
| p.m.: Offentligt forbrug | 548 | 24,6 | 24,4 | 24,2 | 24,2 | 24,2 | 24,2 |

Anm.: Oplysninger for 2018-2020 er fra *Økonomisk Redegørelse*, december 2018.

- 1) Defineret som EDP-definition af offentlig saldo plus EDP-definition af renteudgifter.
- 2) De ekstraordinære poster er baseret på beregningen af den strukturelle saldo og inkluderer blandt andet midlertidige udsving i provenuene fra pensionsafkastskatten, Nordsøen, nettorenter, selskabsskatter, andre særlige poster og deciderede engangsforhold.
- 3) Defineret som summen af produktions- og importskatter, løbende indkomst- og formueskatter samt kapital-skatter. Posten indeholder med andre ord ikke obligatoriske sociale bidrag, der traditionelt indgår i skattetryk-
ket.
- 4) Indeholder ikke frivillige og imputerede sociale bidrag, idet disse ikke indgår i skattetrykket.
- 5) Indeholder renteindtægter samt udbytter og jordrente mv.
- 6) Danmarks Statistik offentliggør ikke tal for alle undergrupperne (P.11+P.12+P.131+D.39+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.
- 7) Defineret som summen af produktions- og importskatter (inkl. EU-ordninger), løbende indkomst- og formue-
skatter, kapital-skatter og obligatoriske sociale bidrag.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2b

Indtægter og udgifter ved uændret politik

| | 2018 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|---------------------------------------|----------|-------------|------|------|------|------|------|
| | Mia. kr. | Pct. af BNP | | | | | |
| Samlede indtægter ved uændret politik | 1.122 | 50,5 | 49,8 | 49,6 | 49,7 | 49,9 | 51,0 |
| Samlede udgifter ved uændret politik | 1.118 | 50,3 | 50,0 | 49,5 | 49,0 | 49,3 | 50,2 |

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2c

Korrekationer til offentlig udgiftsvækst i henhold til EU's udgiftsregel

| | 2018 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|---|----------|-------------|------|------|------|------|------|
| | Mia. kr. | Pct. af BNP | | | | | |
| Udgifter til EU-programmer fuldt modsvaret af indtægter fra EU-midler | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| - Heraf: Investeringer fuldt modsvaret af indtægter fra EU-midler | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Konjunkturbetingede udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse | 16,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| Diskretionære indtægtsforanstaltninger | -8,6 | -0,4 | 0,2 | -0,3 | -0,1 | 0,0 | -0,1 |
| Lovbestemte indtægtsforøgelser | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Anm.: De konjunkturbetingede udgifter til ledighed består af udgifterne til a-dagpenge samt til ledige med kontant-hjælp (begge dele opgjort ekskl. udgifter til aktiverede).

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 3

Funktionel fordeling af offentlige udgifter

| | COFOG | 2017 | 2022 |
|---|-------|-------------|------|
| | | Pct. af BNP | |
| Generelle offentlige tjenester | 1 | 6,2 | - |
| Forsvar | 2 | 1,2 | - |
| Offentlig orden og sikkerhed | 3 | 0,9 | - |
| Økonomiske anliggender | 4 | 3,3 | - |
| Miljøbeskyttelse | 5 | 0,4 | - |
| Boliger og offentlige faciliteter | 6 | 0,2 | - |
| Sundhedsvæsen | 7 | 8,4 | - |
| Fritid, kultur og religion | 8 | 1,7 | - |
| Undervisning | 9 | 6,5 | - |
| Social beskyttelse | 10 | 22,4 | - |
| Samlede offentlige udgifter ¹⁾ | TE | 51,2 | 49,2 |

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. 2016 afspejler regnskabstal.

1) Opgørelsen af det samlede offentlige udgiftstryk i Danmarks Statistiks opgørelse afviger fra opgørelsen i tabel 2a grundet definatoriske forskelle i opgørelsesmetode (i tabel 2a indregnes imputerede udgifter i form af afskrivninger og indtægter i form af salg af varer og tjenester på udgiftssiden, hvilket ikke er tilfældet i Danmarks Statistiks opgørelse).

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 4

Dekomponering af offentlig ØMU-gæld

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Pct. af BNP | | | | | | |
| Offentlig gæld | 33,8 | 33,4 | 33,4 | 34,0 | 35,5 | 37,8 |
| Ændring i offentlig gældskvote ¹⁾ | -2,0 | -0,4 | -0,1 | 0,7 | 1,5 | 0,3 |
| Ændring i offentlig gæld ²⁾ | -1,3 | 0,7 | 1,1 | 1,7 | 2,4 | 1,3 |
| Bidrag til ændring i offentlig gæld | | | | | | |
| Primær balance ³⁾ | 1,2 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,9 | 1,1 |
| Renteudgifter ⁴⁾ | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,1 |
| Øvrige forhold (residual) ⁵⁾ | -3,5 | -1,1 | -0,5 | 0,2 | 0,6 | -0,8 |
| p.m. Implicit rente af gæld ⁶⁾ | 3,0 | 2,8 | 2,6 | 2,6 | 2,5 | 2,9 |
| Andre relevante gældsbegreber | | | | | | |
| Statens konto i Nationalbanken | 5,0 | 2,8 | 2,3 | 2,0 | 2,0 | 1,8 |
| Offentlig nettogæld ⁷⁾ | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,4 | 1,2 | -0,2 |
| Nettogæld i stat og kommuner ⁷⁾ | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,4 | 1,2 | -0,2 |

1) Ændringen i gældskvoten er defineret som $Gt/BNPt - Gt-1/BNPt-1$, hvor G angiver den offentlige gæld målt i kroner.

2) Ændringen i gælden er defineret som $Gt/BNPt - Gt-1/BNPt$, hvor G angiver den offentlige gæld målt i kroner.

3) Som defineret i tabel 2a.

4) Som defineret i tabel 2a.

5) Der foreligger pt. ikke oplysninger, der muliggør en opdeling på undergrupper.

6) Approksimeret ved renteudgifter divideret med den offentlige gæld i det foregående år.

7) I opgørelsen af den offentlige nettogæld og nettogælden i stat og kommuner fratrækkes ud over statens indstående likvider i Nationalbanken også statens øvrige aktiver.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 5

Konjunkturrensning af offentlig saldo

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Pct. | | | | | | |
| Real BNP-vækst ¹⁾ | 1,3 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,1 | 1,4 |
| Pct. af BNP | | | | | | |
| Offentlig saldo | 0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 | 0,0 |
| Renteudgifter ²⁾ | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,1 |
| Ekstraordinære poster/one-off ³⁾ | -0,4 | -0,8 | -1,0 | -1,1 | -0,6 | 0,0 |
| - Heraf indtægter | 0,7 | 0,4 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| - Heraf udgifter | -1,1 | -1,2 | -1,3 | -1,2 | -0,7 | 0,0 |
| Pct. | | | | | | |
| Potentiel BNP-vækst ⁴⁾ | 0,1 | 1,0 | 1,4 | 2,2 | 1,7 | 1,5 |
| Pct.-point | | | | | | |
| <i>Heraf bidrag fra:</i> | | | | | | |
| - Beskæftigelse | 0,0 | 0,3 | 0,5 | 0,9 | 0,7 | 0,2 |
| - Kapitalapparat | 0,0 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | 0,6 |
| - Totalfaktorproduktiviteten | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 0,6 | 0,5 | 0,7 |
| Pct. af BNP | | | | | | |
| Output gab | 0,6 | 1,2 | 1,2 | 0,8 | 0,3 | 0,0 |
| Konjunkturbidrag ⁵⁾ | 0,7 | 1,1 | 1,2 | 0,9 | 0,3 | 0,0 |
| Strukturel saldo ⁶⁾ | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,4 | 0,0 |
| Primær strukturel saldo ⁶⁾ | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,4 | 0,0 |

- 1) Vækstskønnet for 2018 er skønsmæssigt korrigeret for en større enkeltstående betaling i 1. kvartal 2017 for brug af intellektuelle rettigheder, jf. boks 4.1 i *Økonomisk Redegørelse, maj 2018*. Skønnene er dermed i overensstemmelse med det underliggende vækstpotentiale.
 - 2) Som defineret i tabel 2.
 - 3) De ekstraordinære poster er baseret på beregningen af den strukturelle saldo og inkluderer blandt andet midlertidige udsving i provenuerne fra pensionsafkastskatten, registreringsafgiften, Nordsøen, nettorenter, selskabsskatter, andre særlige poster og deciderede engangsforhold.
 - 4) Inkl. et bidrag fra reale indirekte afgifter, der fx i 2009 isoleret set reducerede BNP-væksten med 0,6 pct.-point i forhold til BVT-væksten.
 - 5) Konjunkturbidraget er beregnet på baggrund af et konjunkturgab der er sammenvejet af outputgab og beskæftigelsesgab.
 - 6) 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. 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 2018

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Årlig ændring i pct. | | | | | | |
| Real BNP-vækst | | | | | | |
| KP18 | 1,9 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 1,3 |
| KP19 ¹⁾ | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,1 | 1,4 |
| Ændring | -0,2 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | -0,6 | 0,1 |
| Pct. af BNP | | | | | | |
| Outputgab (pct. af BVT) | | | | | | |
| KP18 | 0,4 | 0,8 | 0,5 | 0,3 | 0,0 | 0,0 |
| KP19 | 0,6 | 1,2 | 1,2 | 0,8 | 0,3 | 0,0 |
| Ændring | 0,2 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,3 | 0,0 |
| Offentlig saldo | | | | | | |
| KP18 | -0,7 | -0,7 | -0,7 | -0,6 | 0,4 | 0,0 |
| KP19 | 0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | 0,0 | 0,0 |
| Ændring | 0,9 | 0,6 | 0,6 | 0,4 | -0,3 | 0,0 |
| Offentlig ØMU-gæld | | | | | | |
| KP18 | 35,6 | 34,8 | 34,2 | 36,2 | 37,1 | 39,5 |
| KP19 | 33,8 | 33,4 | 33,4 | 34,0 | 35,5 | 37,8 |
| Ændring | -1,8 | -1,4 | -0,8 | -2,2 | -1,6 | -1,7 |

1) Vækstskønnet for 2018 er skønsmæssigt korrigeret for en større enkeltstående betaling i 1. kvartal 2017 for brug af intellektuelle rettigheder, jf. boks 4.1 i Økonomisk Redegørelse, maj 2018.

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 7

Offentlige finansiers langsigtede holdbarhed

| | 2007 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Pct. af BNP | | | | | | | |
| Samlede udgifter | 48,9 | 55,5 | 49,2 | 51,0 | 52,1 | 51,4 | 49,4 |
| <i>Heraf:</i> | | | | | | | |
| Alders-relaterede udgifter | 26,5 | 30,0 | 27,7 | 27,9 | 28,1 | 27,2 | 25,9 |
| Offentlige pensioner | 9,0 | 9,9 | 9,4 | 9,3 | 8,9 | 8,0 | 7,1 |
| - Efterløn, folke- og tjenestemandspension | 7,0 | 7,7 | 7,6 | 7,5 | 7,0 | 6,0 | 5,0 |
| - Førtidspension | 2,0 | 2,2 | 1,8 | 1,8 | 1,9 | 2,0 | 2,1 |
| Offentligt betalte arbejdsmarkedspensioner | - | - | - | - | - | - | - |
| Udgifter til sundhedsvæsen ¹⁾ | 5,7 | 6,3 | 6,6 | 7,1 | 7,3 | 7,2 | 7,0 |
| Udgifter til ældrepleje ¹⁾ | 2,0 | 2,2 | 2,3 | 3,0 | 3,5 | 3,9 | 4,0 |
| Udgifter til uddannelse | 4,8 | 5,5 | 5,4 | 5,4 | 5,6 | 5,6 | 5,3 |
| Øvrige alders-relaterede udgifter | 5,7 | 6,3 | 6,6 | 7,1 | 7,3 | 7,2 | 7,0 |
| Renteudgifter | 1,6 | 1,9 | 0,9 | 1,5 | 2,4 | 2,5 | 2,2 |
| Samlede indtægter | | | | | | | |
| <i>Heraf:</i> | | | | | | | |
| Renteindtægter ²⁾ | 1,1 | 1,3 | 0,7 | 1,2 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| Provenu fra nettopensionsudbetalinger | -1,3 | -0,9 | -0,2 | -0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,2 |
| Pensionsformue i alt | 124,2 | 139,3 | 177,1 | 191,2 | 206,7 | 214,3 | 219,4 |
| <i>Heraf:</i> | | | | | | | |
| Sociale kasser og fondes formue | 0,1 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | -0,2 | -0,4 | -0,6 |

Tabel 7 (fortsat)

Offentlige finansiers langsigtede holdbarhed

| | 2007 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|---|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | Pct. | | | | | | |
| Antagelser | | | | | | | |
| Vækst i arbejdsproduktivitet | -1,7 | 4,3 | 0,5 | 1,2 | 0,8 | 1,0 | 1,0 |
| Real BNP-vækst ³⁾ | 0,9 | 1,9 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,7 | 1,5 |
| Erhvervsfrekvens, mænd (20-64 år) | 83,0 | 80,2 | 82,5 | 82,2 | 82,5 | 82,4 | 82,6 |
| Erhvervsfrekvens, kvinder (20-64 år) | 73,7 | 72,1 | 74,8 | 74,2 | 74,6 | 74,7 | 74,7 |
| Erhvervsfrekvens, i alt (20-64 år) | 78,4 | 76,2 | 78,7 | 78,3 | 78,6 | 78,6 | 78,7 |
| Ledighed (national definition) ⁴⁾ | 3,8 | 6,2 | 3,8 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 3,5 |
| Strukturel ledighed (national definition) ⁴⁾ | 4,7 | 4,6 | 3,6 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 3,5 |
| Befolkningen over 65 år (1.000 pers.) | 844 | 918 | 1.169 | 1.388 | 1.555 | 1.566 | 1.626 |

1) Udgifterne til plejehjem indgår i ældrepleje frem for i sundhed.

2) Indeholder offentlige indtægter fra renter og udbytter.

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

4) Bruttoledighed, pct. af arbejdsstyrken.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 7a

Eventualforpligtelser

| | 2018 | 2019 |
|--|-------------|------|
| | Pct. af BNP | |
| Offentlige garantier | 18,1 | 17,5 |
| - af hvilke: tilknyttet den finansielle sektor | 0,0 | 0,0 |

Anm.: Indeholder ikke indskydergaranti. Offentlige garantier består af statsforskrivninger, garantier vedrørende lån samt andre garantier. Garantier tilknyttet den finansielle sektor er selskabet Finansiell Stabilitet.

Kilde: Statsregnskab for finansåret 2018.

Tabel 8

Grundlæggende forudsætninger

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2025 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Kort rente (årgennemsnit) | -0,3 | -0,3 | 0,2 | 0,0 | 0,4 | 1,4 |
| Lang rente (årgennemsnit) | 0,5 | 0,6 | 1,1 | 1,5 | 1,9 | 2,7 |
| Valutakurs EUR/USD (årgennemsnit) | 118,4 | 113,6 | 113,6 | 114,8 | 115,9 | 119,4 |
| Effektiv kronekurs (1980=100) | 103,7 | 103,3 | 103,3 | 103,3 | 103,3 | 103,3 |
| BNP-vækst, verden ekskl. EU ¹⁾ | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | - |
| BNP-vækst, EU | 2,2 | 2,0 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | - |
| Eksportmarkedsvækst ²⁾ | 3,7 | 3,9 | 3,4 | 3,5 | 3,3 | - |
| Importvækst, verden ekskl. EU ¹⁾ | 4,8 | 4,2 | 4,2 | 4,1 | 4,0 | - |
| Oliepris (Brent, USD/tønde) | 71,4 | 64,6 | 67,9 | 71,1 | 74,6 | 85,2 |

Anm.: Oplysninger for 2018-2020 er fra *Økonomisk Redegørelse*, december 2018.

1) Opgjort på baggrund af IMF's World Economic Outlook oktober 2018 og *Økonomisk Redegørelse*, december 2018.

2) Opgjort som et vægtet gennemsnit af importvæksten hos Danmarks 36 vigtigste samhandelspartnere, hvor vægtene afspejler landets betydning for dansk industrieksport i 2016.

Kilde: Danmarks Statistik, EU-Kommissionens efterårsprognose november 2018, IMF's World Economic Outlook oktober 2018, OECD's Economic Outlook oktober 2018, Macrobond og egne beregninger.

2018/19:20

April 2019

Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf. : +45 7228 2400
E-mail: oim@oim.dk

ISBN 978-87-93823-14-3 (pdf version)

Design, omslag: e-Types

Publikationen kan hentes på
www.oim.dk / www.fm.dk / www.stm.dk

Økonomi- og Indenrigsministeriet

Slotsholmsgade 10

1216 København K

Tlf. : +45 7228 2400