



FOLKETINGET

Notat: Forudsætningerne bag regeringens fremskrivning

Sammenfatning

Finansudvalget har bedt de økonomiske konsulenter i Folketinget beskrive forudsætningerne bag den seneste lange fremskrivning, jf. "Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023 – teknisk fremsættelse".

De økonomiske konsulenter beskriver nedenfor, hvordan der er stor forskel på fremskrivningsprincipperne før og efter den mellemfristede fremskrivningsperiode, der lige nu går til 2025. Blandt andet vil væksten i det offentlige forbrug ikke nødvendigvis kunne dække det demografiske træk i den mellemfristede fremskrivningsperiode (dvs. frem til 2025), mens det demografiske træk derimod automatisk indarbejdes i det offentlige forbrug i perioden efter 2025.

18. september 2019

Indledning

Når regeringen skal vurdere, om de offentlige finanser er holdbare, sker det på baggrund af en såkaldt lang fremskrivning af dansk økonomi. Fremskrivningen må nødvendigvis basere sig på en række antagelser, om hvordan udviklingen i antallet af ældre påvirker beskæftigelsen – både målt i hoveder og i timer. Fremskrivningen baserer sig således på antagelser, som der hersker stor usikkerhed om.

J.nr.: 18-001400-10

Det Internationale Sekretariat

Kathrine Lange
(3323)

Økonomisk
chefkonsulent

Finansudvalget (FIU) har bedt de økonomiske konsulenter skitsere de antagelser, der ligger bag ved regeringens nuværende lange fremskrivning, dvs. den fremskrivning, der er beskrevet i "Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023 – teknisk fremsættelse".¹ Fremskrivningen er lidt atypisk, idet den alene er af teknisk karakter og således ikke afspejler regeringens nye politiske prioriteringer.

Regeringen vil i forbindelse med Folketingets åbning præsentere et opdateret finanslovsforslag for 2020, der afspejler regeringens økonomiske politik og politiske prioriteringer. I den forbindelse vil regeringen også præsentere en ny lang fremskrivning.

¹ Det skete i forbindelse med det oplæg, som de økonomiske konsulenter holdt for Finansudvalget den 12. september.



Hvor kan man finde informationen?

Indledningsvis vil de økonomiske konsulenter gerne fremhæve, at FIU har fået tilsendt de overordnede data bag fremskrivningen – dvs. forudsætningerne om udviklingen i befolkningen, beskæftigelse, BNP og den offentlige saldo m.v. – i en mail den 27. august 2019.²

Herudover er forløbet frem til 2020 beskrevet i "Økonomisk Redegørelse, august 2019" mens den lange fremskrivning – frem til 2090 – er beskrevet i publikationen "Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023 – teknisk fremsættelse".³

Fremskrivningen i meget grove træk

Helt overordnet bygger regeringens lange fremskrivning på den seneste befolkningsprognose fra Danmarks Statistik.⁴ Samtidig indregner regeringen virkninger af reformer og tiltag, der er fundet flertal for i Folketinget.⁵ Det skal i den sammenhæng fremhæves, at aftalen om levetidsindeksering af pensionsalderen og efterlønnen er indarbejdet i fremskrivningen – også selv om det vil kræve konkrete lovændringer efter 2030.⁶

Det skal også fremhæves, at fremskrivningen bygger på en antagelse om, at renten gradvis stiger til 4,5 pct. på sigt. Den 10-årige rente på

² De figurer, der indgår i såvel faktaark som oplægget til FIU den 12. september, trækker på disse data. Det betyder også, at såvel faktaark som figurer i oplægget vil blive opdateret med den fremskrivning, som regeringen vil offentliggøre i forbindelse med Folketingets åbning.

³ Finansministeriet har oplyst, at principperne og de vigtigste forudsætninger bag holdbarhedsberegningen beskrives i de årlige konvergensprogrammer mv. Mere udførlige tekniske beskrivelser af elementer i beregningen kan findes i "Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet", Finansministeriet 2012, samt i "Teknisk baggrundsrapport til 2015-planen", Finansministeriet 2007. Eventuelle metodeændringer, f.eks. ændringer i produktivets- og renteantagelser mv., beskrives løbende i de konvergensprogrammer eller andre fremskrivninger, hvor de foretages.

⁴ Jf. Oplysningerne om befolkningsprognosen findes på www.dst.dk. Når Danmarks Statistik udarbejder en befolkningsprognose, tager de ikke bare stilling til fremtidige døds- og fødselsrater, men også til den forventede fremtidige indvandring, se eventuelt variabelen FRDK119 i Danmarks Statistiks statistikbank.

⁵ Det Økonomiske Råd skriver om dette: " Med budgetloven er der indført et såkaldt forsigtighedsprincip. Princippet skal understøtte, at al finansiering af højere udgifter eller lavere skatter er "konkret og besluttet". I praksis er det imidlertid ikke altid klart, hvad der menes med "konkret og besluttet", og der er derfor behov for en nærmere afklaring af, hvordan disse begreber skal håndteres." s.8 i <https://dors.dk/files/media/rapporter/2015/f15/f15.pdf>

⁶ Den første regulering af folkepensionsalderen i henhold til princippet om levetidsindeksering blev besluttet i 2015. Her blev folkepensionsalderen forhøjet til 68 år med virkning fra 2030. Men Finansministeriets nuværende fremskrivning forudsætter, at pensions- og efterlønsalderen også levetidsindekseres efter 2030.



statsobligationer forudsættes således at stige fra -0,1 pct. i 2019 til 1,6 pct. i 2025 og derefter gradvis yderligere til 4,5 pct. i 2039 for derefter at være uændret.

Der er stor forskel på antagelserne før og efter den mellemfristede fremskrivning af dansk økonomi, der aktuelt går til 2025. Helt overordnet kan man med fordel skelne mellem tre perioder, jf. nedenfor.

1. Konjunkturvurderingsperioden

Konjunkturvurderingsperioden er den periode, der er beskrevet i den seneste økonomiske redegørelse, dvs. aktuelt til og med 2020. Regeringen foretager alene en egentlig vurdering af, hvorledes de økonomiske konjunkturer vil påvirke beskæftigelse, offentlig saldo mv. i denne periode.

2. Resten af den mellemfristede fremskrivningsperiode

I perioden fra konjunkturvurderingsperioden til udløbet af den mellemfristede periode (p.t. årene 2021- 2025) vil regeringen normalt have indarbejdet prioriteringer vedrørende udgifter og indtægter. I den forbindelse fastlægges det økonomiske råderum således, at den strukturelle saldo er i balance i slutningen af den mellemfristede fremskrivning, dvs. i 2025.

I konvergensprogrammet fra april 2019 havde den forrige regering således indarbejdet provenutabet fra skattestoppet i den mellemfristede fremskrivningsperiode. Den forrige regering havde også prioriteret en del af råderummet til vækst i det offentlige forbrug, mens en anden del var afsat til en endnu ikke disponeret makroreserve.⁷

I konvergensprogrammet fra 2019 og i den nuværende lange fremskrivning forudsættes økonomien i den mellemfristede fremskrivningsperiode gradvis at nærme sig en situation, hvor der hverken er høj eller lavkonjunktur. Den faktiske beskæftigelse svarer således til den strukturelle beskæftigelse i 2025⁸. Finansministeriet har imidlertid oplyst de økonomiske konsulenter i Folketinget om, at dette ikke nødvendigvis altid vil være tilfældet.

⁷ Jf. konvergensprogrammet fra 2019.

⁸ I den nuværende fremskrivning svarer den faktiske beskæftigelse allerede til den strukturelle fra 2023, hvor det såkaldte outputgab således er nul.



3. Efter planlægningshorisonten (dvs. fra 2026 og frem)

Efter den mellemfristede fremskrivningsperiode (dvs. p.t. efter 2026) indregnes virkningen af gennemførte reformer og den forventede udvikling i befolkningen, udtømmning af olie- og gasressourcer mv. De offentlige udgifter og indtægter følger beregningstekniske principper med henblik på at vurdere om den politik, der planlægges frem mod 2025 kan videreføres uden, at gælden stiger uholdbart.

Det betyder blandt andet, at skatte- og afgiftsbelastningen – som udgangspunkt – fastholdes uændret i pct. af BNP. Det sker, selvom det kræver, at man vil skulle vedtage ny lovgivning. Eksempelvis fordi mange punktafgifter (så som afgiften på chokolade og slik) ikke automatisk følger med den generelle prisudvikling.

Særligt om det offentlige forbrug og det demografiske træk

Ifølge budgetloven skal folketinget på nuværende tidspunkt fastsætte udgiftslofter til og med 2023. Udgiftslofterne er indarbejdet i fremskrivningen, hvorfor væksten i de offentlige udgifter er bestemt af udgiftslofterne til og med 2023.

I 2024 og 2025 fastsætter regeringen den offentlige forbrugsvækst i overensstemmelse med dennes politiske prioriteringer herunder i overensstemmelse med kravet om balance på den strukturelle saldo i 2025 samt budgetlovens krav om at underskuddet ikke må overstige 0,5 pct. af BNP.

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at væksten i det offentlig forbrug i den mellemfristede fremskrivning således ikke pr. automatik dækker det såkaldt demografiske træk.⁹ Dette er da også grunden til, at *"Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023 – teknisk fremsættelse"* indeholder en vurdering af, om dette er tilfældet.¹⁰

Efter planlægningshorisonten, dvs. fra 2026, fremskrives de offentlige udgifter til forbrug med det såkaldt fulde demografiske træk. I modsætning til det demografiske træk (uden "fulde") indebærer det fulde demografiske træk en forudsætning om, at ikke bare de offentlige løn-

⁹ Det demografiske træk er udtryk for den forbrugsvækst, der sikrer at de offentlige standarder kan fastholdes, når nu andelen af ældre stiger, jf. også notatet "Betydningen af delvis sund aldring", der omdeles til FIU samtidig med dette notat.

¹⁰ Jf. side 16 i "Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023 – teknisk fremsættelse".



ninger, men også prisen på det offentlige varekøb stiger med lønudviklingen.¹¹ Når der er produktivitetsvækst i de private erhverv, der leverer til offentligt forbrug, vil produktionsomkostningerne og prisen på disse leverancer stige mindre end lønstigningstakten. På denne måde kan man sige, at forudsætningen om, at prisen på det reale offentlige forbrug stiger med lønudviklingen indebærer, at Finansministeriet indregner en løbende vækst i det reale varekøb og derigennem i de samlede reale ressourcer til offentlig service pr. bruger.

Indregningen af det fulde offentlige forbrug efter 2025 indebærer, at det offentlige forbrug efter 2025 vil udgøre en uændret andel af BNP, såfremt befolkningssammensætningen ikke ændrer sig. På denne måde, er der tale om en grov forudsætning, der matcher en tilsvarende grov antagelse på indtægtssiden om, at skatteindtægterne også – som udgangspunkt – følger BNP, jf. ovenfor.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.

¹¹ Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 193 (Alm. del) af 5. februar 2018 stillet efter ønske fra Pelle Dragsted (EL).