

Regeringen

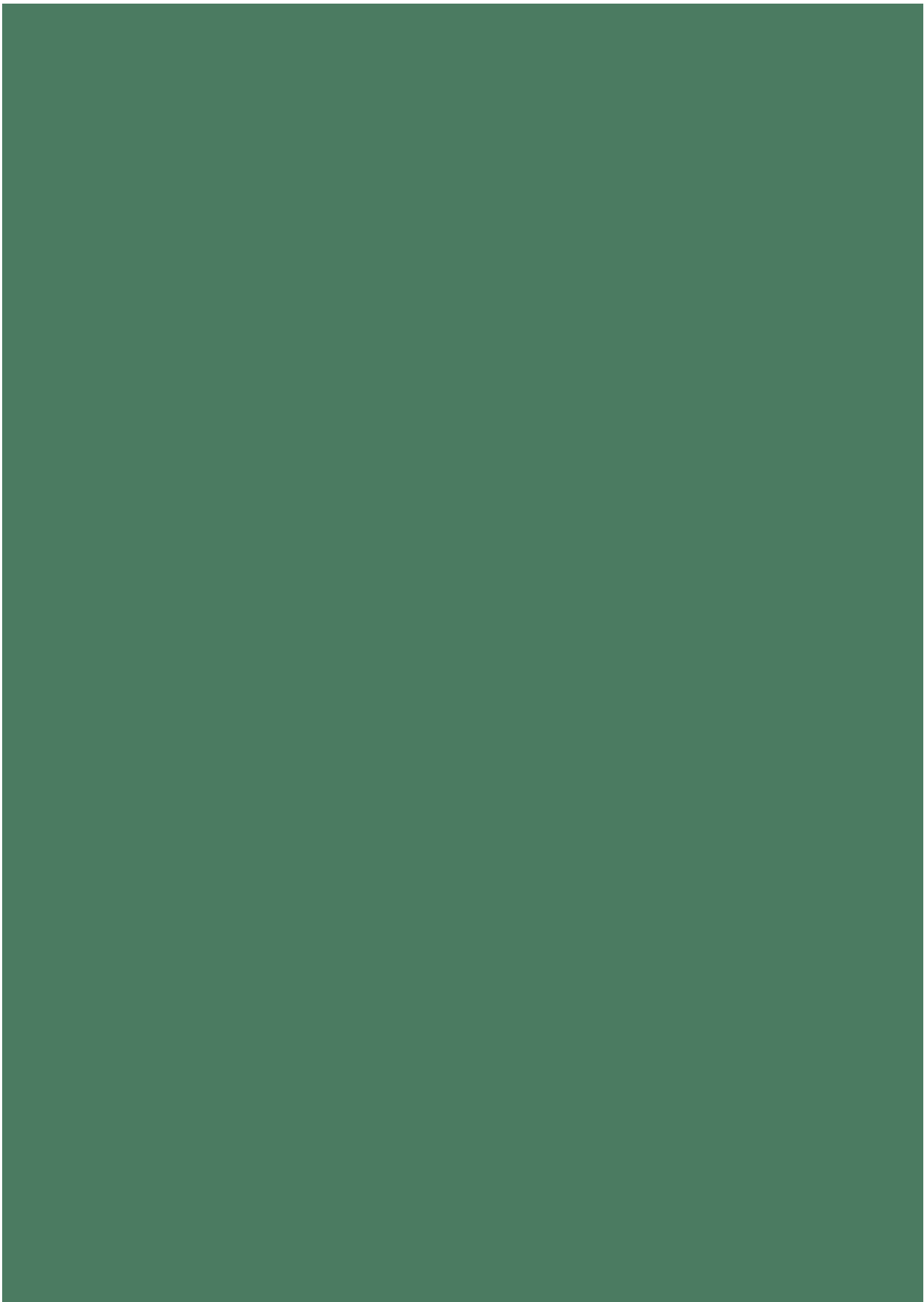
MAJ 2022

Danmarks Konvergenensprogram 2022

Finansministeriet

Indhold

1.	Udfordringer og målsætninger for den økonomiske politik.....	5
1.1	Økonomien frem mod 2025.....	5
1.2	Målsætninger for den økonomiske politik.....	11
1.3	Opdateret fremskrivning af finanspolitisk råderum.....	13
	Bilag 1.1 Nye centrale oplysninger og forudsætninger i forløbet.....	16
2.	De økonomiske udsigter.....	19
2.1	De økonomiske udsigter for 2022 og 2023.....	19
2.2	Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold.....	22
2.3	Mellemfristede udsigter for vækst og beskæftigelse.....	25
2.4	Boligpriser.....	27
2.5	Betalingsbalancen.....	28
	Bilag 2.1 Nøgletal for dansk økonomi 2020-2025.....	30
3.	Offentlig saldo og gæld frem til 2025.....	33
3.1	Den faktiske offentlige saldo.....	33
3.2	Strukturel saldo.....	34
3.3	Finanspolitikens aktivitetsevirkning.....	39
3.4	Finanspolitisk råderum.....	41
3.5	Offentligt forbrug, demografisk træk og offentlige investeringer.....	45
3.6	Udgifter og indtægter som andele af BNP.....	46
3.7	Den offentlige gæld.....	50
	Bilag 3.1 Beregning af strukturel saldo i 2021-2023.....	51
	Bilag 3.2 Engangsforhold i 2021-2023.....	53
	Bilag 3.3 Reservation i det finanspolitiske råderum.....	54
4.	Følsomhedsanalyser og sammenligning med KP21.....	57
4.1	Følsomhedsanalyser.....	57
4.2	Sammenligning med Konvergensprogram 2021.....	60
5.	Perioden efter 2025 og langsigtet holdbarhed.....	63
5.1	Udviklingen efter 2025.....	63
5.2	Betydning af levetidsindeksring af pensionsaldre.....	66
5.3	Udgangspunktet for de langsigtede fremskrivninger – centrale forudsætninger og fremskrivningsprincipper.....	69
	Bilag 5.1 Udvikling i strukturel saldo og gæld sammenlignet med den seneste fremskrivning fra august 2021.....	72
6.	Offentlige finanser og institutionelle rammer.....	75
6.1	Institutionelle rammer.....	75
6.2	Fleksibilitet i institutionelle rammer i exceptionelle omstændigheder.....	77
	Bilagstabeller i henhold til EU's "Code of Conduct".....	79



1. Udfordringer og målsætninger for den økonomiske politik

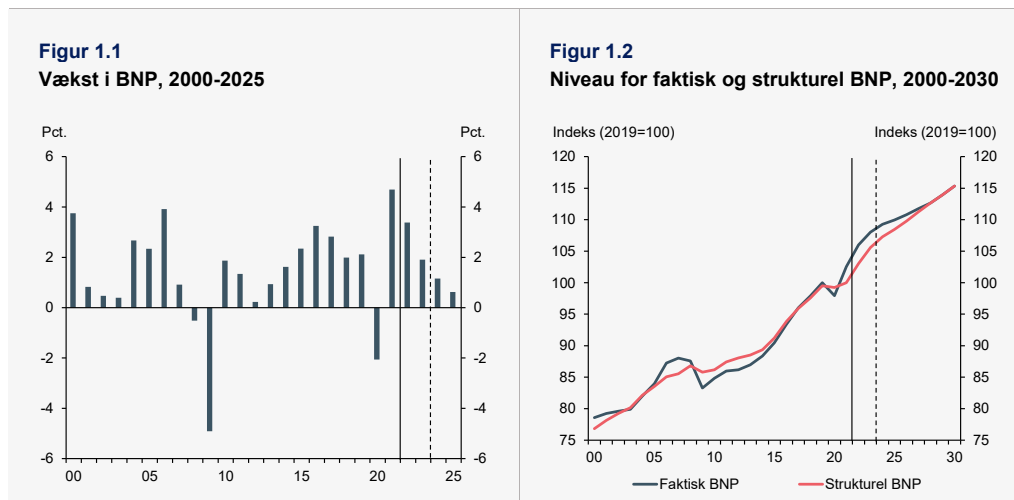
1.1 Økonomien frem mod 2025

Efter en turbulent periode under coronapandemien har Ruslands invasion af Ukraine skabt nye forstyrrelser i verdensøkonomien. Især er der opstået begrænsninger og usikkerhed om energiforsyninger fra Rusland, men også leverancer og priser på andre råvarer, fødevarer og mellemprodukter påvirkes af krigen samt de indførte sanktioner. Dansk økonomi vil på linje med andre lande blive ramt. I første omgang mærker mange husholdninger konsekvenser i form af prisstigninger. Det gælder navnlig energipriserne, som allerede i optakten til krigen var steget til et højt niveau. Krigen får også en række andre konsekvenser herhjemme, herunder i form af et stort antal fordrevne fra Ukraine, hastesindsatser for uafhængighed af russisk energi samt nye krav til forsvars- og sikkerhedspolitik, der også vil være forbundet med omkostninger. Det er dog vurderingen, at dansk økonomi som helhed vil forblive i en højkonjunktur, om end aktiviteten kan stagnere eller ligefrem falde i dele af 2022.

Dansk økonomi kommer fra et stærkt udgangspunkt efter coronapandemien. Der ses ydermere ikke tegn på, at coronapandemien har forvoldt længerevarende skader på økonomien. Det skyldes blandt andet høj tilpasningsdygtighed i dansk økonomi og den førte politik under coronakrisen med en række kompensationsordninger og finanspolitiske lempelser, som bidrog til, at virksomheder, selvstændige og lønmodtagere kom godt gennem krisen. Genåbningen af dansk økonomi i foråret 2021 ledte hurtigt til stigende aktivitet, og allerede i 2. kvartal 2021 oversteg BNP niveauet fra før pandemien ramte.

Trods en midlertidig opbremsning i løbet af 2022 som følge af effekterne af krigen i Ukraine forventes aktivitetsniveauet fortsat at være højt, og der er gode forudsætninger for, at aktiviteten kan tiltage igen. Husholdningerne har under ét sparet ekstraordinært meget op som følge af færre forbrugsmuligheder under pandemien og har mulighed for at opretholde forbruget på trods af de stigende udgifter hertil afledt af den forhøjede inflation. Samtidig understøttes økonomien af en fortsat udvidelse af arbejdsstyrken som følge af senere tilbagetrækning, tilgang af udenlandsk arbejdskraft og nye initiativer, blandt andet aftalt som del af reformprogrammet *Danmark Kan Mere I*.

BNP ventes på den baggrund at vokse med ca. 3½ pct. i år og knap 2 pct. næste år efter en vækst på 4,7 pct. i 2021, jf. figur 1.1. Presset på arbejdsmarkedet afspejler, at dansk økonomi er i højkonjunktur og produktionen ligger over sit strukturelle niveau. I den mellemfristede fremskrivning er det lagt til grund, at økonomien først vil være på linje med det strukturelle niveau i 2028, jf. figur 1.2.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Konjunkturudsigterne

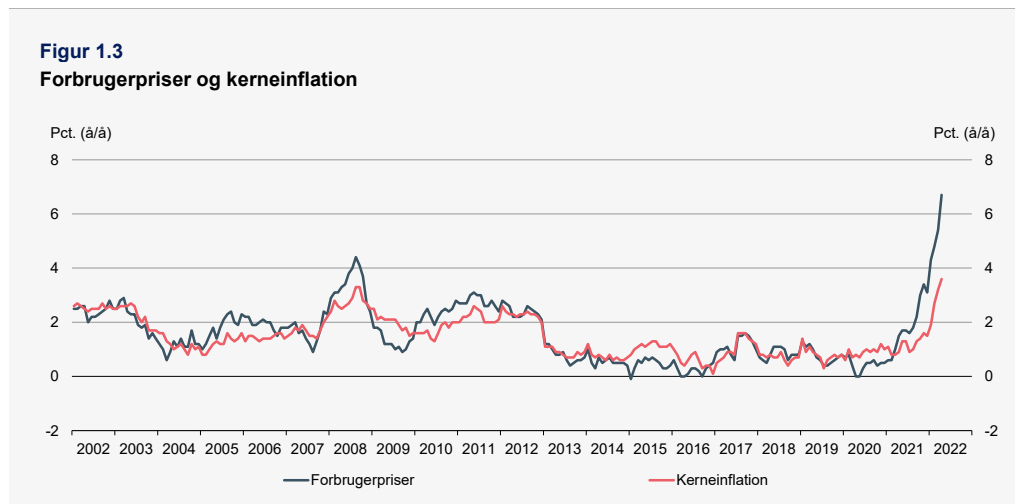
Tempoet i dansk økonomi har været bemærkelsesværdigt højt. Ruslands invasion af Ukraine vil imidlertid have uundgåelige konsekvenser, der vil forplante sig i verdensøkonomien og også lægge en dæmper på aktivitetsfremgangen herhjemme. Den direkte effekt af lavere eksport til Rusland og Ukraine vurderes at være forholdsvis begrænset, da disse lande kun aftager en lille del af den danske eksport. Ud over den direkte effekt på handelen med Rusland og Ukraine vil der dog også være en påvirkning gennem lavere eksport til lande, der er mere udsat for udviklingen i Rusland og Ukraine, eksempelvis en række østeuropæiske lande samt Tyskland, Finland og Sverige.

Den største og mest direkte påvirkning af dansk økonomi vil finde sted gennem højere priser på energi og andre råvarer. Højere priser svækker husholdningernes købekraft og øger virksomhedernes omkostninger. Det vil også påvirke den danske eksport som følge af lavere vækst på eksportmarkederne. Højere usikkerhed vil også kunne påvirke økonomien i det omfang, at virksomhederne udskyder investeringer, og forbrugerne udviser mere tilbageholdenhed. Forbrugertilliden er faldet markant.

Allerede før Ruslands invasion af Ukraine var inflationen tiltagende, især som følge af udviklingen i energipriserne. I det lys har krigen ført til, at energipriserne er steget yderligere fra et allerede højt niveau. Det er samtidig forventningen, at energipriserne vil forblive på et forhøjet niveau i en længere periode. Energipriserne er volatile og har også tidligere haft stor betydning for den samlede prisudvikling i både opadgående og nedadgående retning. De aktuelle prisstigninger er ekstraordinært store, og efterhånden ses afledte konsekvenser i takt med, at virksomhederne sender de øgede produktionsomkostninger videre i salgspriserne. Det afspejles i, at også kerneinflationen, der måler forbrugerprisinflationen uden de direkte bidrag fra energi og ikke-forarbejdede fødevarer, i de seneste måneder er tiltaget, *jf. figur 1.3*.

Potentielle afbrydelser af handel med gas fra Rusland udgør en væsentlig risiko for vækstprognosen. Høje energipriser vil samtidig bidrage til, at den grønne omstilling i Europa accelererer de kommende

år. Hørhjemme har regeringen præsenteret reformudspillet *Danmark kan mere II*, der skal sikre uafhængighed af russisk gas hurtigst muligt og øge farten i den grønne omstilling.

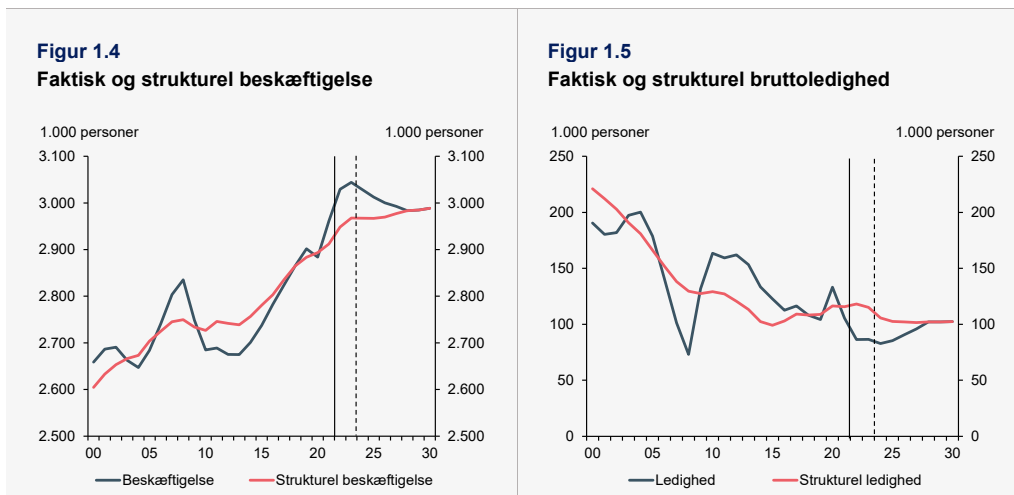


Anm.: Kerneinflationen angiver udviklingen i forbrugerpriserne ekskl. energi og ikke-forarbejdede fødevarer.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Trods stigende priser og geopolitisk usikkerhed ventes der fortsat at være pres på arbejdsmarkedet. Den faktiske beskæftigelse overstiger det strukturelle niveau med ca. 80.000 personer i 2022 og 75.000 personer i 2023, jf. figur 1.4. Ligeledes er der ca. 30.000 færre ledige end det skønnede strukturelle niveau, jf. figur 1.5. I fremskrivningen er der beregningsteknisk antaget en blød landing, hvor de store beskæftigelses- og ledighedsgab i konjunkturårene lukkes frem mod 2028. Det er dermed antaget, at beskæftigelsen gradvist vil aftage fra det rekordhøje niveau næste år, og ledigheden gradvist nærme sig sit strukturelle niveau. Bruttoledigheden forudsættes at tiltage fra ca. 87.000 personer i 2023 til 102.000 personer i 2028.

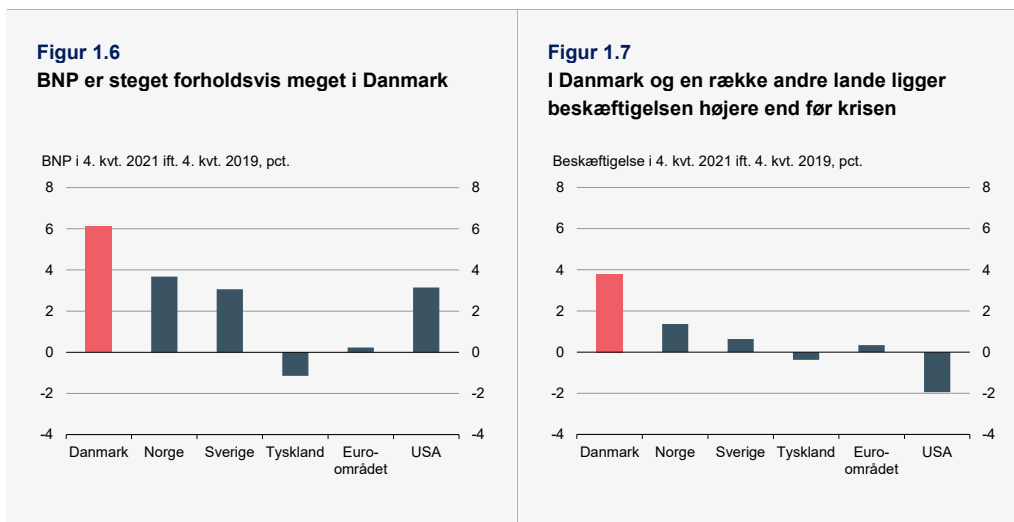
Den strukturelle beskæftigelse skønnes fortsat at vokse frem mod 2025, herunder som følge af reformvirkninger fra *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi (januar 2022)* samt tidligere reformer. Samlet set ventes den strukturelle beskæftigelse således at stige med i gennemsnit ca. 14.000 personer om året i 2022-2025.



Anm.: Beskæftigelsen er opgjort ekskl. orlovs personer.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Godt udgangspunkt efter coronakrisen

Dansk økonomi er kommet godt igennem coronakrisen både sundhedsmæssigt og økonomisk. Både BNP og beskæftigelsen overstiger tydeligt niveauet fra før krisen og mere end i mange andre lande, jf. figur 1.6 og 1.7.



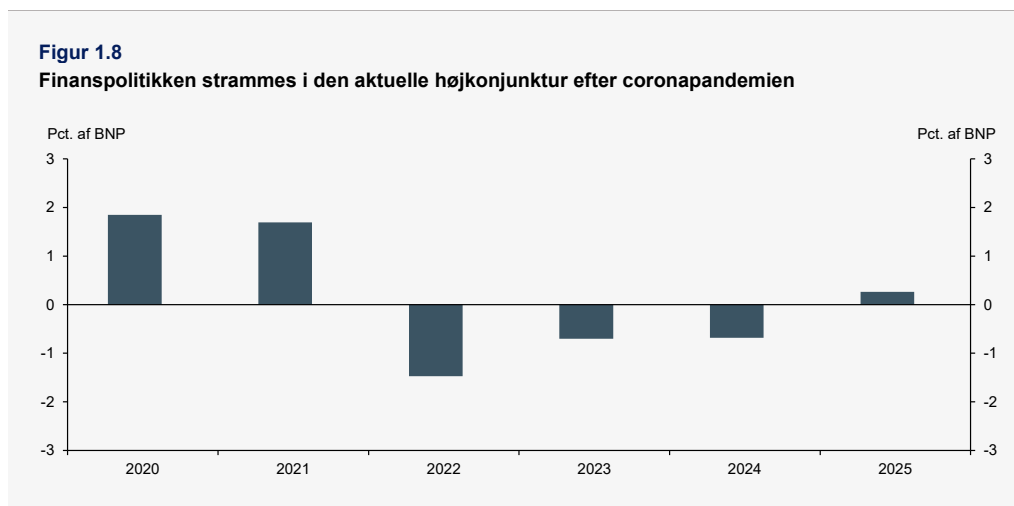
Kilde: Macrobond og egne beregninger.

Flere forhold er med til at forklare, at dansk økonomi er kommet forholdsvis skånsomt igennem pandemien. Dansk økonomi havde et godt udgangspunkt inden coronapandemiens udbrud med sunde offentlige finanser og uden tegn på væsentlige ubalancer, der kunne have forstærket eller forlænget

tilbageslaget. Samtidig har Danmark gode underliggende strukturer, herunder en høj grad af digitalisering, der understøttede muligheden for hjemmearbejde, fjernundervisning og omstilling til større brug af e-handel i nedlukningsperioderne. Endvidere er den danske erhvervsstruktur blandt andet kendetegnet ved en stor medicinalindustri og fødevarerindustri, der medvirkede til, at den danske industriproduktion blev påvirket mindre af coronapandemien end i mange andre lande. Endelig har den sundhedsmæssige håndtering og den økonomiske krisepolitik været afgørende for at begrænse tilbageslaget og understøtte en hurtig normalisering.

Finanspolitikken og lempelse af budgetloven

Samlet set understøttede finanspolitikken den økonomiske aktivitet markant under coronakrisen, hvor den skønnes at have stimuleret dansk økonomi med ét-årige finanseffekter på ca. 1,8 pct. af BNP i 2020 og 1,7 pct. af BNP i 2021, *jf. figur 1.8*. I den aktuelle højkonjunktur strammes finanspolitikken, hvorfor den ét-årige finanseffekt udgør -1,5 pct. af BNP i 2022 og -0,7 pct. af BNP i både 2023 og 2024.



Anm.: Den ét-årige finanseffekt er en opgørelse af finans- og strukturpolitikens bidrag til ændringer af outputgabet i et enkelt år.

Kilde: Egne beregninger.

Den aktuelle situation afledt af Ruslands invasion af Ukraine – med heraf følgende markant tilstrømning af fordrevne fra Ukraine til Danmark, akut behov for opskalering af det sikkerhedspolitiske beredskab og meget store stigninger i energipriserne mv. – udgør efter Finansministeriets vurdering exceptionelle omstændigheder i henhold til budgetlov i form af en usædvanlig begivenhed uden for statens kontrol, *jf. boks 1.1*. På den baggrund kan udgifter, som er direkte relateret til de nævnte forhold, afholdes ud over budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo. Det bemærkes, at der ikke på det nuværende grundlag er udsigt til en overskridelse af underskudsgrænsen.

Boks 1.1**Midlertidig fravigelse fra budgetlovens underskudsgrænse pga. exceptionelle omstændigheder**

Budgetloven tager hensyn til, at der kan opstå situationer, hvor der vil være behov for at kunne fravige de almindelige finanspolitiske rammer. Det fremgår af budgetlovens § 2, at budgetbalancekravet midlertidigt kan afviges, hvis der foreligger exceptionelle omstændigheder og forudsat, at den midlertidige afvigelse ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed i fare. Ved exceptionelle omstændigheder forstås enten

1. en usædvanlig begivenhed, der ligger uden for statens kontrol, og som har afgørende virkning på den offentlige saldo, eller
2. perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag som fastsat i Stabilitets- og Vækstpagten.

For så vidt angår exceptionelle omstændigheder i form af en usædvanlig begivenhed uden for statens kontrol, tilsi-ger reglerne i Stabilitets- og Vækstpagten, at midlertidige udgifter direkte relateret til den usædvanlige begivenhed kan afholdes ud over de gældende finanspolitiske rammer. I relation til budgetloven vil den strukturelle saldo dermed kunne svækkes ud over underskudsgrænsen svarende til de konkrete merudgifter, hvis det bliver relevant.

Finansministeriet vurderer som nævnt, at den aktuelle situation afledt af den russiske invasion af Ukraine udgør en usædvanlig begivenhed uden for statens kontrol, som har en afgørende virkning på de samlede offentlige finanser. På den baggrund er det besluttet, at udgifter direkte relateret til den usædvanlige begivenhed uden for statens kontrol vil kunne afholdes ud over budgetlovens underskudsgrænse, *jf. budgetlovens § 2 stk. 5-6*.

I forhold til den konkrete afgrænsning af udgifter, der er direkte relateret til de exceptionelle omstændigheder, vil Finansministeriet anlægge en tilgang, der sigter på at følge regler, praksis og fortolkning under den tilsvarende undtagelsesbestemmelse i EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke er et krav, at selve de udgifter, der er direkte relateret til de exceptionelle omstændigheder, ligger uden for statens kontrol. Finansministeriets lægger til grund, at "direkte relateret" under EU's regelsæt blandt andet kan omfatte målrettede og midlertidige tiltag for at kompensere husholdninger, der er hårdt ramt af fx stigende energipriser, eller særlige hensyn til lavindkomstgrupper i lyset af den usædvanlige begivenhed og dens følger.

Krigen i Ukraine har endvidere medført et øget fokus på at styrke det danske forsvar. Regeringen og et bredt flertal af Folketingets partier indgik på den baggrund *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik* i marts 2022. Aftalen indebærer blandt andet, at der afsættes en generel sikkerhedsreserve på 3,5 mia. kr. årligt i 2022 og 2023 i lyset af Ruslands invasion af Ukraine, herunder til Forsvaret, forhøjet beredskab, humanitær indsats mv. Udgifterne til forsvar og sikkerhed løftes varigt til 2 pct. af BNP inden udgangen af 2033.

Aftalepartierne noterede sig, at det som led i den mellemfristede økonomiske planlægning i den kommende *2030-plan* vil være hensigtsmæssigt at sigte efter et offentligt underskud på omkring 0,5 pct. af BNP. Samtidigt var aftalepartierne enige om at revidere budgetloven med henblik på at øge grænsen for det strukturelle underskud i budgetloven til 1,0 pct. af BNP. Underskudsgrænsen vil dermed være på linje med EU's krav til lande, som deltager i ERM2-samarbejdet og som har lav offentlig gæld og lave holdbarhedsudfordringer.¹ Lempelsen af underskudsgrænsen i budgetloven er dermed

¹ Det danske såkaldte MTO (Medium-Term Objective) under Stabilitets- og Vækstpagten ændres dermed til -1 pct. af BNP, idet underskudsgrænsen i henhold til EU-reglerne ikke kan være lempeligere end MTO. Det nye MTO i relation til Stabilitets- og Vækstpagten ændrer ikke på, at det mellemfristede mål i den danske finanspolitik er strukturel balance i 2025.

på linje med EU's regler og fuldt forenelig med fortsat ansvarlig finanspolitik og lav offentlig nettogæld, jf. nærmere i *Erfaringer med budgetloven 2014-2020, Finansministeriet, april 2022*.

1.2 Målsætninger for den økonomiske politik

I kølvandet på coronakrisen fremlagde regeringen i august 2020 *DK2025 – En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*, som indeholder regeringens overordnede rammer for finanspolitikken frem mod 2025. Med 2025-rammen og de aftaler, der er indgået siden coronapandemiens udbrud, lagde regeringen sporene til vejen ud af krisen uden at sætte holdbarheden og ansvarligheden over styr.

Regeringen har med *Danmark Kan Mere* igangsat et ambitiøst reformarbejde med et 10-årigt perspektiv, der fokuserer på langsigtede løsninger gennem reformer, innovation, uddannelse, jobskabelse og vækst. Reformarbejdet sætter retningen for ti markante fremskridt, som skal styrke dansk økonomi og den danske samfundsmodel på områder, der er afgørende for Danmarks udvikling de næste 10 år. Den vej danner blandt andet grundlag for en grøn og retfærdig styrkelse af dansk økonomi inden for ansvarlige finanspolitiske rammer.

Danmark Kan Mere I og II

Regeringen indgik i januar en *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi (januar 2022)*, som vil øge beskæftigelsen med ca. 12.000 fuldtidspersoner frem mod 2030. Aftalen indebærer blandt andet øgede investeringer i uddannelse, forskning, grøn omstilling og det danske arbejdsmarked, jf. *Danmarks Nationale Reformprogram 2022 og boks 1.2*.

Boks 1.2**Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi (januar 2022)**

Regeringen lancerede i september 2021 *Danmark kan mere I*, som er det første udspil i den nye reformkurs. I forlængelse af udspillet indgik regeringen og et flertal af Folketingets partier i januar 2022 en aftale om reformpakken *Hurtigere i job, et stærkere arbejdsmarked, investeringer i fremtiden og innovative virksomheder*. Reformerne i pakken ventes samlet set at styrke den strukturelle beskæftigelse med ca. 12.000 fuldtidspersoner i 2025 og 2030 samt øge strukturelt BNP med 0,7 pct. i 2030, svarende til ca. 17,5 mia. kr. Aftalen er med til at understøtte den danske model med et stærkt og robust arbejdsmarked, innovative og stærke danske virksomheder samt investeringer i fremtidens uddannelse og grøn omstilling.

Hertil kommer, at regeringen og en række af Folketingets partier ud over den aftalte reformpakke har foreslået en ny midlertidig supplerende beløbsordning, der har til formål at imødekomme mangel på arbejdskraft i de kommende år.

Tabel a**Virkning på strukturel beskæftigelse af Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi (januar 2022)**

Fuldtidspersoner	2022	2023	2024	2025	2030
Hurtigere i job og et stærkere arbejdsmarked, heraf:	700	5.600	10.000	11.550	11.700
Nyuddannede dimittender hurtigere i job	-	1.650	6.500	7.900	8.200
Investering i dagpengene	-	-200	-700	-750	-750
Flere i arbejde og nedsat elafgift	700	4.150	4.150	4.450	4.250
Stærke og innovative virksomheder¹⁾	-	850	500	400	550
Samlet virkning	700	6.500	10.500	11.950	12.200

Anm.: Virkningen på strukturel beskæftigelse er afrundet til nærmeste hele antal 50 fuldtidspersoner. I 2030 er der korrigeret for midlertidige effekter i året, som afspejler indekseringen af folkepensionsalderen.

1) Kan indregnes konkret i de økonomiske fremskrivninger mv., når den konkrete finansiering fra erhvervsstøttesanering tilvejebringes, og tiltagene således kan udmøntes konkret.

Kilde: Egne beregninger.

Kilde: *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi (januar 2022)*.

Med *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi (januar 2022)* har regeringens politiktiltag netto bidraget til en forøgelse af den strukturelle beskæftigelse, som blev reduceret med *Aftale om en ny ret til tidlig pension* (Arne-pension), jf. tabel 1.1. En række øvrige tiltag, som ikke har været rettet mod arbejdsudbud, vurderes ligeledes at have reduceret den strukturelle beskæftigelse i et vist omfang, fx afskaffelsen af håndværkerfradraget i BoligJob-ordningen i *Finansloven 2022* og annulleringen af loftet over dobbeltuddannelser i *Finansloven 2020*.

Tabel 1.1
Virkninger på strukturel beskæftigelse af tiltag gennemført siden regeringsskiftet i 2019

	2025	2030
Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi (Danmark Kan Mere I)	11.950	12.200
Aftale om en ny ret til tidlig pension (Arbejdspension)	-9.800	-9.350
Øvrige tiltag	-950	-1.250
I alt	1.200	1.600

Anm.: Beskæftigelsesvirkninger er forbundet med usikkerhed.

Kilde: Egne beregninger.

Ud over de indgåede aftaler, som er indregnet i vurderingen, har regeringen også fremlagt udspillet *Danmark Kan Mere II – Uafhængig af russisk gas. Danmark skal være grønnere og sikrere*. Udspillet lægger sporene for Danmarks vej mod at blive uafhængig af russisk gas og samtidig accelerere den grønne omstilling. Målene er, at naturgas skal udfases i Danmark, at Europa skal sikres mere gas, blandt andet ved øget produktion af grøn gas og midlertidig gasproduktion i Nordsøen, at sikre mere grøn strøm ved fuld udnyttelse af havvindspotentialet i Danmark blandt andet ved at forberede nye energigøer i Nordsøen, at gennemføre en grøn skattereform med en højere og mere ensartet beskatning af CO₂, og at grønne danske løsninger skal bidrage til den grønne omstilling i Europa.

1.3 Opdateret fremskrivning af finanspolitisk råderum

På baggrund af den opdaterede fremskrivning til *Danmarks Konvergensprogram 2022* er der udsigt til en underliggende forbedring af den strukturelle saldo på 0,1 pct. af BNP i 2024 og 2025 svarende til ca. 2½ mia. kr. årligt sammenlignet med seneste fremskrivning fra august, *jf. nærmere i kapitel 3 og 5*. Saldoforbedringen på 0,1 pct. af BNP i 2024 og 2025 er beregningsteknisk udmøntet til en forøgelse af den offentlige investeringsramme i 2024 og 2025.

Det finanspolitiske råderum frem mod 2025 er et mål for, hvor meget plads der er til nye politiske initiativer på udgifts- eller skatteområdet, herunder realvækst i det offentlige forbrug eller andre politiske initiativer, inden for målet om strukturel balance i 2025. Ændringerne i råderummet fra 2022 til 2025 siden august 2021 er først og fremmest et resultat af ændringer i det skønnede udgiftsniveau for 2022, mens udgiftsniveauet for 2025 i mindre grad er ændret i forhold til den seneste fremskrivning, *jf. nærmere nedenfor*.

Det finanspolitiske råderum for de enkelte år udmøntes hvert år i forbindelse med tilrettelæggelsen af finanspolitikken – dvs. i forbindelse med økonomiaftaler med kommuner og regioner samt finanslovsforslaget og de efterfølgende aftaler om finansloven. Råderummet for 2022 er således udmøntet i forbindelse med *Aftale om finansloven for 2022 mv.*

Det finanspolitiske råderum frem mod 2025 blev senest opdateret i forbindelse *Opdateret 2025-forløb*, august 2021, hvor det blev beregnet til ca. 16 mia. kr. i 2025 målt i forhold til udgiftsniveauet i 2022, dvs. i forhold til det budgetterede niveau for finanslovsåret.

I *Konvergensprogram 2022* er det finanspolitiske råderum opgjort til ca. 14½ mia. kr. i 2025 (målt i forhold til niveauet i 2022), når der korrigeres for virkningen af midlertidige forhold relateret til COVID-19. Hvis der yderligere tages højde for midlertidige beregningsteknisk forudsatte merudgifter i relation til situationen i Ukraine – herunder den afsatte sikkerhedsreserve på 3½ mia. kr. i 2022 og 2023 og merudgifter til håndteringen af fordrevne fra Ukraine, udgør det finanspolitiske råderum ca. 20 mia. kr. frem mod 2025 (målt i forhold til 2022).

Et finanspolitisk råderum på 14½ mia. kr. i 2025 svarer til en gennemsnitlig højest mulig vækst i det offentlige forbrug på ca. 0,9 pct. årligt. Det er større end den gennemsnitlige årlige vækst i det demografiske træk i samme periode på ca. 0,55 pct. årligt, hvilket svarer til ca. 8½ mia. kr. i 2025 målt i forhold til 2022.

Det indebærer, at der er plads til en mulig vækst i det offentlige forbrug på ca. 35 mia. kr. frem mod 2025 målt i forhold til 2019, hvor regeringen trådte til, eller ca. 1,1 pct. om året i gennemsnit.

Virkningen af nye forhold for opgørelsen af den højest mulige offentlige forbrugsvækst ift. *Opdateret 2025-forløb*, august 2021 fremgår af *boks 1.4*. Opgørelsen er målt i forhold til udgiftsniveauet i 2022.

Boks 1.4

Skøn for det finanspolitiske råderum sammenlignet med fremskrivningen fra august 2021

Råderummet i Konvergensprogrammet 2022 er opgjort til ca. 14½ mia. kr. i 2025 (målt i forhold til niveauet i 2022), når der korrigeres for virkningen af midlertidige forhold i 2022 relateret til COVID-19. Hvis der yderligere tages højde for midlertidige beregningstekniske forudsatte merudgifter i forbindelse med situationen i Ukraine mv., udgør det finanspolitiske råderum ca. 20 mia. kr. i 2025., jf. *tabel a*.

Udgifterne relateret til Ukraine afspejler bl.a. midlertidige beregningsteknisk forudsatte merudgifter forbundet med modtagelsen af fordrevne fra Ukraine samt den afsatte sikkerhedsreserve på 3½ mia. kr. i 2022 og 2023. Disse forhold påvirker primært udgiftsniveauet i 2022-23 og reducerer ikke i nævneværdig grad prioriteringsrummet til nye udgiftstiltag efter 2023.

Justeringen af det finanspolitiske råderum frem mod 2025 afspejler flere modsatrettede forhold:

- *Aftale om finanslov for 2022 (december 2021)* og *Delaftale om corona-vinterpakke (december 2021)* øger det offentlige forbrug i 2022, men ikke tilsvarende i årene efter, hvilket isoleret set reducerer den højest mulige forbrugsvækst frem mod 2025.
- *Udgifter til håndtering af situationen fra Ukraine forudsættes at øge det offentlige forbrug i 2022 og 2023, herunder som følge af den afsatte sikkerhedsreserve i 2022 og 2023 på 3½ mia. kr. samt beregningstekniske forudsatte udgifter til håndtering af fordrevne fra Ukraine. Samlet set indebærer udgifterne en opjustering af det offentlige forbrug i 2022 og 2023, hvilket mindsker den højest mulige forbrugsvækst frem mod 2025.*

Boks 1.4 (fortsat)**Skøn for det finanspolitiske råderum sammenlignet med fremskrivningen fra august 2021**

- *Øvrige forhold og tekniske justeringer mv.:* Øvrige forhold, tekniske justeringer mv. dækker bl.a. over virkningen af ændrede skøn for øvrige loftsbelagte udgifter (herunder udviklingsbistand), samt af ændrede skøn for pris- og lønudviklingen. Heri indgår virkningen af en pris- og lønkorrektio n i staten (niveaukorrektio n), hvor statens budget for 2023 korrigeres for højere skønnede priser og lønninger i 2022 i forbindelse med pris- og lønopregningen på Forslag til finanslov for 2023. Det indebærer samlet set en opjustering af realvæksten i det offentlige forbrug i 2023 (afledt af et lavere reallt niveau i 2022), der øger den højest mulige forbrugsvækst fra 2022 til 2025.

Tabel a**Ændringer i det finanspolitiske råderum siden august 2021**

	2025
Mia. kr. (2022-priser)	
Opdateret 2025-forløb, august 2021 målt ift. 2022	16
+ Aftale om finansloven for 2022 mv.	-¼
+ Udgifter til håndtering af situationen i Ukraine	-5¼
+ Øvrige forhold, tekniske justeringer mv.	4¼
Konvergensprogram 2022 målt ift. 2022	14½
Ændring ift. Opdateret 2025-forløb, august 2021	-1½
Memo: Konvergensprogram 2022 (korrigeret for udgifter til håndtering af situationen i Ukraine)	20

Anm.: Det finanspolitiske råderum opgøres som den højest mulige offentlige forbrugsvækst ekskl. afskrivninger inden for målet om strukturel balance i 2025 og afrundet til nærmeste kvarte mia. kr.

1) Øvrige forhold, tekniske justeringer mv. dækker bl.a. over virkningen af ændrede skøn for øvrige loftsbelagte udgifter, herunder bl.a. udviklingsbistand og ændringer som følge af ændrede skøn for pris- og lønudviklingen.

Kilde: Danmarks Statistik, *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025*, august 2021 og egne beregninger.

Bilag 1.1

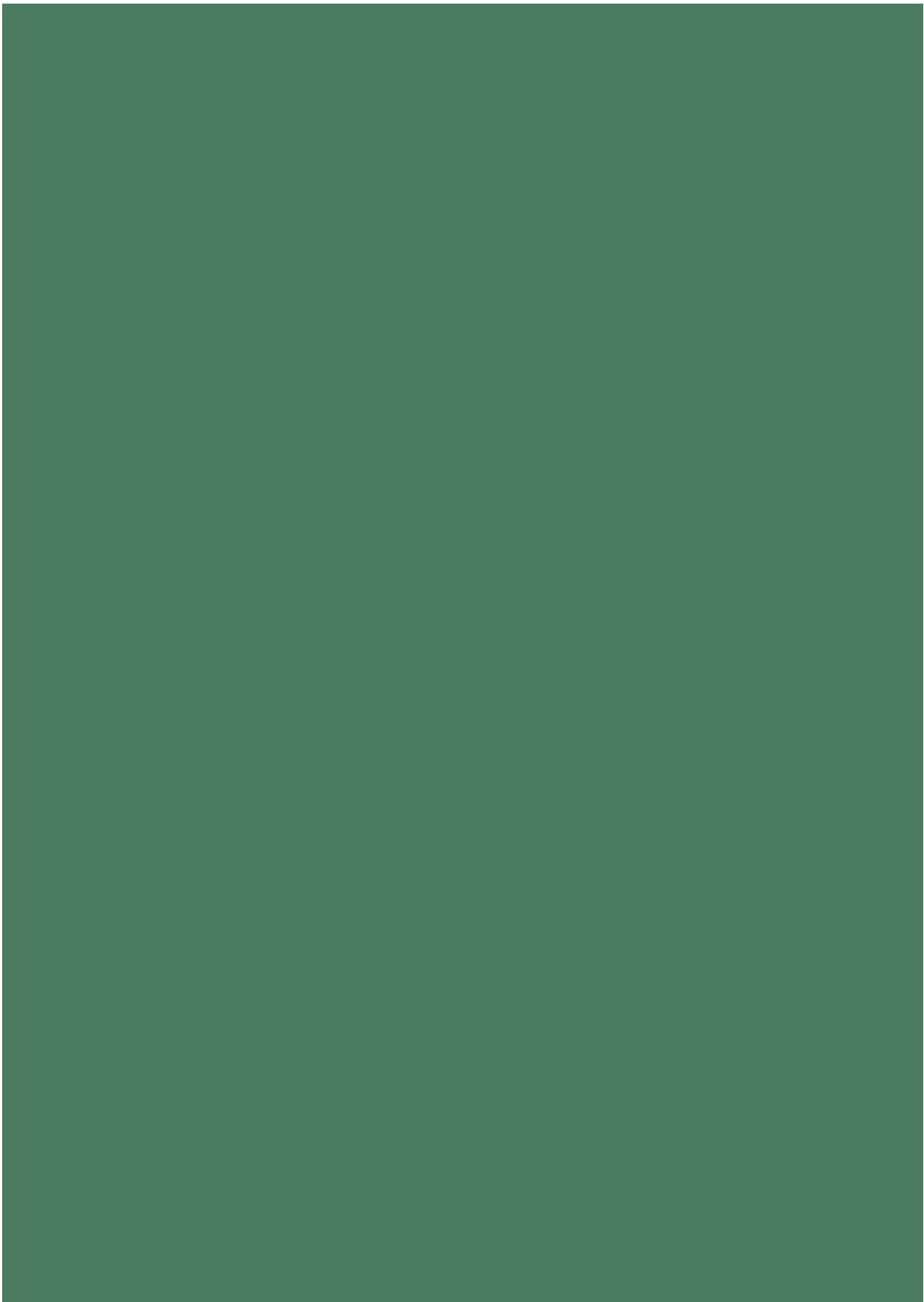
Nye centrale oplysninger og forudsætninger i forløbet

Nye centrale oplysninger siden den seneste mellemfristede fremskrivning fra august 2021 er opsummeret i boks 1.1. Detaljerede skøn og udviklinger fremgår af Konvergensprogrammets kapitel 2-6.

Boks 1.1

Opdateringer af 2025-forløbet siden august 2021

- **Nyt konjunkturgrundlag:** Konvergensprogrammet tager udgangspunkt i en konjunkturprognose udarbejdet på baggrund af foreløbige nationalregnskabstal, der dækker hele 2021. Prognosen indeholder skøn for makroøkonomiske nøgletal og offentlige finanser i 2022-2023. Endvidere er der indarbejdet virkningen af den indgåede *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi (januar 2022)* og der er taget højde for den seneste udvikling i renter og energipriser.
- **Strukturelt forløb fra 2028:** I fremskrivningen vurderes konjunkturerne målt ved output- og beskæftigelsesgabets høje i historisk perspektiv i 2021-2023. I det mellemfristede forløb forudsættes beskæftigelse, BNP mv. beregningsteknisk at svare til deres strukturelle niveauer fra 2028 og frem.
- **Nye politiske aftaler:** Den mellemfristede fremskrivning indarbejder virkningen af nye aftaler siden fremskrivningen i august, herunder finansloven for 2022 og øvrige aftaler. Som nævnt omfatter det virkningen af den indgåede *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi (januar 2022)*. Det gælder desuden *Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug*. Ydermere indarbejdes i forløbet forudsætningerne om øgede forsvarsudgifter i 2022 og 2023 som følge af *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik*. Der tages også højde for virkninger af merindvandring af fordrevne fra Ukraine med afsæt i forudsætningerne *Økonomisk Redegørelse, maj 2022*. Endelig indgår *Aftale om målrettet varmecheck*, som regeringen indgik i februar 2022 og april 2022.
- **Strukturel saldo og investeringsrammen:** I konvergensprogrammet er den strukturelle saldo underliggende forbedret med 0,1 pct. af BNP i 2024 og 2025 svarende til ca. 2½ mia. kr. (2022-niveau) årligt sammenlignet med den seneste fremskrivning i *Opdateret 2025-forløb*, august 2021. Beløbet forudsættes beregningsteknisk anvendt til en forøgelse af den offentlige investeringsramme i 2024 og 2025.
- **Renteforudsætninger:** Der er antaget en gradvis normalisering af renterne. Den 10-årige statsobligationsrente forudsættes at stige til 1,7 pct. i 2025, og derefter gradvist yderligere til 4 pct. i 2050 for derefter at være uændret.
- **Oliepriser og indtægter fra aktiviteter i Nordsøen:** Provenuet fra beskatningen af aktiviteter i Nordsøen tager udgangspunkt i Energistyrelsens langsigtede prognose for produktion af olie og gas (svarende til augustgrundlaget) samt virkningen af *Aftale om fremtiden for olie- og gasindvinding i Nordsøen*. Hertil kommer virkningen af opdaterede markedsforventninger til olieprisen (futures) og Det Internationale Energiagenturs (IEA) nyeste fremskrivning (Stated Policies Scenarie i *World Energy Outlook* fra oktober 2021).

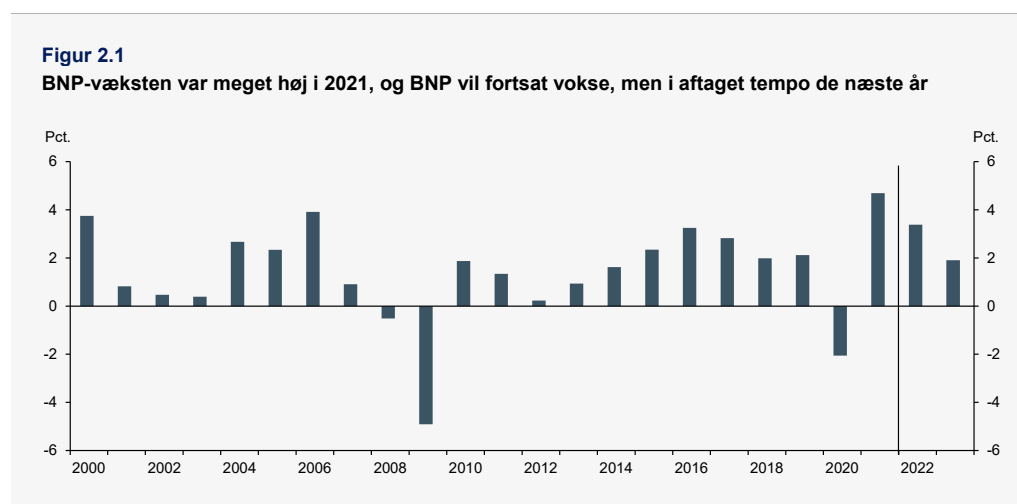


2. De økonomiske udsigter

2.1 De økonomiske udsigter for 2022 og 2023

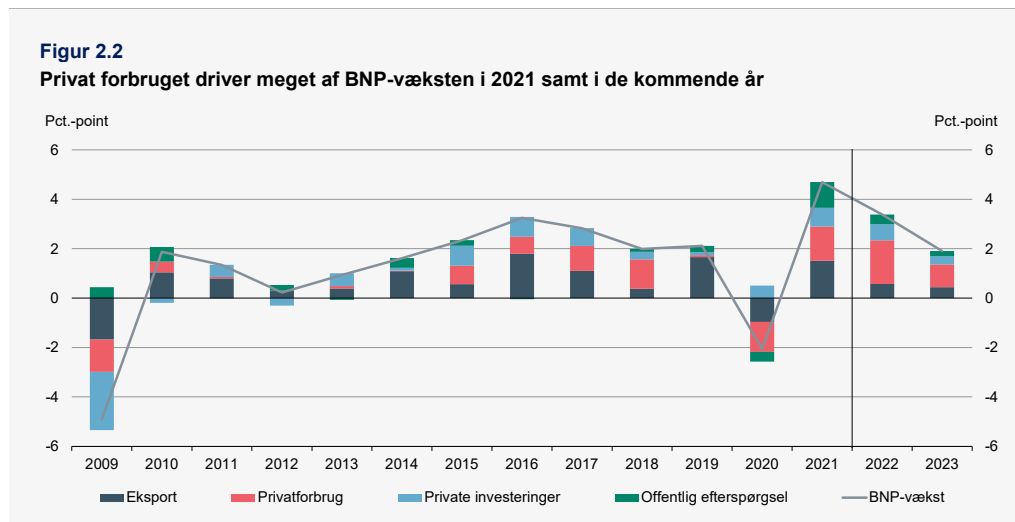
Ruslands invasion af Ukraine kommer på et tidspunkt, hvor dansk økonomi står i en stærk højkonjunktur. Dansk økonomis direkte eksponering over for Rusland og Ukraine er forholdsvis begrænset, men stigningen i energipriser og andre priser vil trække i retning af at dæmpe aktiviteten i dansk økonomi, samtidig med at inflationen må forventes at forblive på et forhøjet niveau året ud.

Dansk økonomi som helhed forventes dog at forblive i en højkonjunktur, og BNP skønnes at vokse med ca. 3,4 pct. og 1,9 pct. i henholdsvis 2022 og 2023, *jf. figur 2.1*. Den fortsatte vækst kommer efter, at BNP voksede med ca. 4,7 pct. i 2021, hvilket er den højeste BNP-vækst siden 1994.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

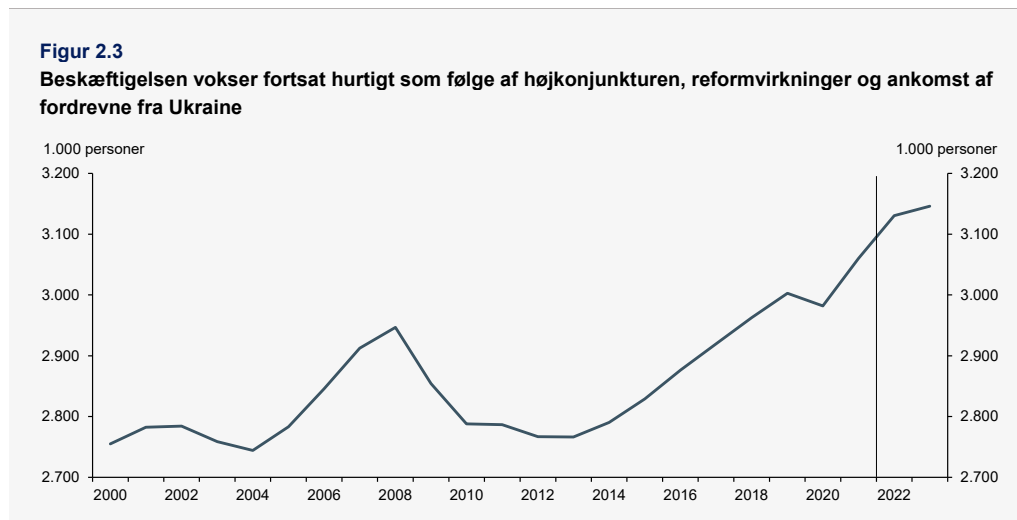
Det private forbrug forventes at være den vigtigste drivkraft for den samlede efterspørgsel i de kommende år, *jf. figur 2.2*. Eksporten og de private investeringer bidrager også positivt til den samlede vækst, men i et lidt mindre omfang end sidste år. Det skal blandt andet ses på baggrund af nedjusterede forventninger til verdensøkonomien. Vækstudsigterne er særligt forværret for de lande med relativt højere afhængighed af russisk energi og eksponering over for problemer med forsyningskæderne. Endvidere aftager bidraget fra den offentlige efterspørgsel, herunder som følge af bortfald af ekstraordinære coronaindsatser.



Anm.: Figuren viser bidrag til BNP-væksten. Vækstbidragene er korrigeret for importindholdet.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Beskæftigelsen ventes at stige med omkring 85.000 personer fra 2021 til 2023, *jf. figur 2.3*. En stor del af fremgangen har dog allerede fundet sted. Allerede i maj sidste år nåede beskæftigelsen det højeste niveau nogensinde og er siden steget yderligere. I alt steg beskæftigelsen med 145.000 personer de sidste tre kvartaler af 2021. Beskæftigelsen er fortsat med at stige i begyndelsen af 2022, men der forventes en midlertidig afmatning på arbejdsmarkedet hen over året, hvorefter beskæftigelsen ventes at være stigende igen fra slutningen af i år. Fremgangen på arbejdsmarkedet de kommende år understøttes af aftalen om reformpakken *Hurtigere i job, et stærkere arbejdsmarked, investeringer i fremtiden og innovative virksomheder*. Hertil kommer, at en andel på ca. 40 pct. af de voksne fordrevne fra Ukraine næste år forudsættes at være i beskæftigelse i Danmark.



Anm.: Beskæftigelsen er inkl. orlovs personer.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Krigen i Ukraine og de hertil relaterede høje priser på energi og andre råvarer dæmper fremgangen på arbejdsmarkedet. Der er imidlertid udsigt til fortsat høj efterspørgsel efter arbejdskraft og dermed pres på arbejdsmarkedet. Særloven i forhold til fordrevne fra Ukraine giver disse mulighed for hurtigt at komme i arbejde. Samtidig vil de bidrage til det private forbrug og til efterspørgslen efter boliger og dermed til den samlede efterspørgsel i økonomien, *jf. boks 2.1*.

Boks 2.1**Konjunkturgrundlag og virkningen af fordrevne fra Ukraine på dansk økonomi**

Konjunkturvurderingen i dette konvergensprogram er baseret på prognosen i *Økonomisk Redegørelse, maj 2022*. Prognosen inkluderer reformvirkninger af *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi (januar 2022)*. Derudover tages der højde for beregningstekniske antagelser om ankomsten af fordrevne fra Ukraine som følge af Ruslands angreb.

Det blev i særloven for fordrevne fra Ukraine beregningsteknisk lagt til grund, at 20.000 personer ville være omfattet af loven, men også bemærket, at udviklingen indikerede, at der kunne blive tale om et markant højere antal. Ligeledes forbereder staten, regionerne og kommunerne sig på, at et større antal fordrevne kan modtages. Det faktiske antal, som kommer til Danmark, vil selvsagt afhænge af udviklingen i krigen og de humanitære forhold i Ukraine og nabolandene.

I prognosen er det beregningsmæssigt lagt til grund, at Danmark i løbet af 2022 vil modtage 50.000 fordrevne fra Ukraine fordelt på 30.000 voksne, især kvinder, og 20.000 børn. Til sammenligning kom omkring 20.000 bosniske krigsflygtninge til Danmark under Balkan-krigene i 1990'erne, og Danmark modtog omkring 30.000 syriske flygtninge og familiesammenførte under flygtningekrisen i 2015.

På årsniveau er det lagt til grund, at der kommer ca. 19.000 og 30.000 voksne til Danmark i hhv. 2022 og 2023, hvoraf ca. 40 pct. antages at komme i beskæftigelse. Det svarer til, at der kommer 7.000 i beskæftigelse i 2022 stigende til 12.000 i 2023. Derved vil de fordrevne fra Ukraine bidrage til at imødekomme efterspørgslen efter arbejdskraft. Samtidig vil de også bidrage til et lidt højere privat forbrug, ligesom de vil medføre ekstra offentlige udgifter. Det er beregningsteknisk lagt til grund, at de fordrevne fra Ukraine forlader landet i løbet af 2024.

2.2 Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold

Krigen i Ukraine har medført stigende energipriser blandt andet som følge af usikkerhed om energiforsyninger fra Rusland. Derudover påvirker krigen samt de indførte sanktioner leverancer og priser på andre råvarer, fødevarer og mellemprodukter.

Forudsætningerne for udviklingen i den internationale økonomi afspejler den seneste prognose fra IMF, World Economic Outlook, april 2022, mens forudsætningerne om de finansielle forhold er opdateret ud fra den seneste markedsudvikling. IMF's prognose peger på en svækkelse af den globale genopretning efter coronapandemien som følge af krigen i Ukraine, blandt andet som følge af, at høje energi- og varepriser øger inflationen i mange lande. Den handelsvægtede BNP-vækst i udlandet ventes at være 3 pct. i 2022 og 2½ pct. i 2023, hvilket er markant lavere end den globale vækst i 2021 på 5 pct.

Tabel 2.1
Forudsætninger om oliepris, dollarkurs og renter

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Oliepris (Brent), dollar pr. tønde	42	71	104	99	94	91
Dollarkurs, kr. pr. 100 dollar	654,2	628,7	666,0	675,4	665,3	625,0
Rente 10-årig dansk statsobligation, pct.	-0,4	-0,1	1,0	1,3	1,5	1,7

Kilde: Danmarks Statistik, Macrobond, Nordea Markets, IEA og egne beregninger.

På trods af svagere international vækst er skønnet for olieprisen forholdsvis højt i 2022, hvor en tønde ventes at koste ca. 104 dollar, hvilket er 32 dollar over niveauet i 2021, *jf. tabel 2.1*. Olieprisen forudsættes at falde til ca. 99 dollar pr. tønde i 2023, og derefter at falde yderligere i 2024 og 2025.

Skønnet for olieprisen i fremskrivningen er baseret på den aktuelle oliepris, den seneste udvikling i markedsforventningerne til olieprisen (futurespriser) og Det Internationale Energiagenturs (IEA) nyeste fremskrivning af olieprisen i Stated Policies-scenariet. På langt sigt forudsættes olieprisen at vokse med vækstraterne fra IEA's Stated Policies-scenarie, *jf. boks 2.2*.

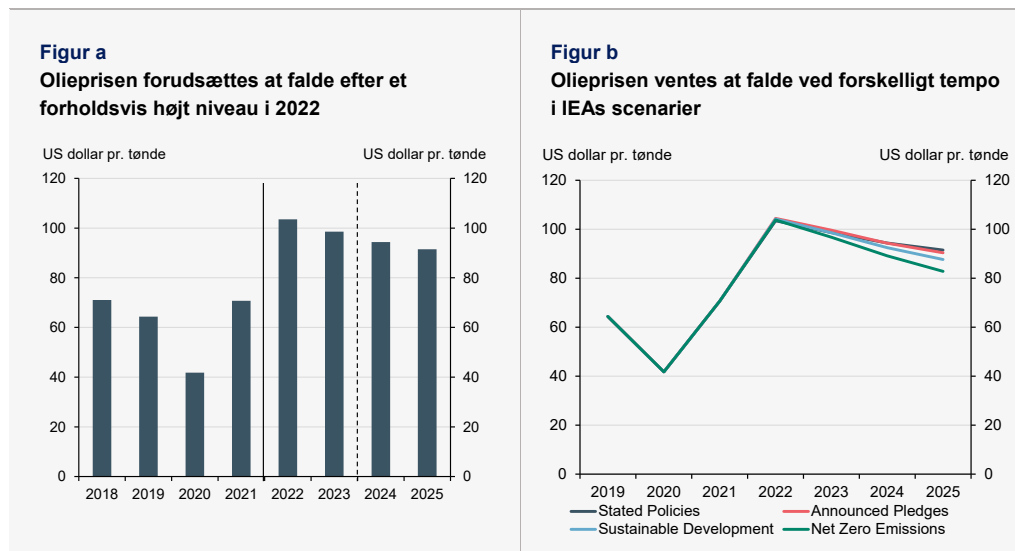
Boks 2.2 **Fremskrivning af oliepriser med IEA's forskellige scenarier**

Olieprisen svinger meget og afhænger af produktionsomfanget og den forventede efterspørgsel. Under coronapandemien har udsvingene i olieprisen været særligt store, og udsvingene er sidenhen blev yderligere forstærket af krigen i Ukraine, *jf. figur a*.

Skønnet for olieprisen er baseret på den aktuelle oliepris, den seneste udvikling i markedsforventningerne til olieprisen (futurespriser) og Det Internationale Energiagenturs (IEA) nyeste fremskrivning af olieprisen i *Stated Policies-scenariet*. I de første 5 måneder baseres skønnet på futures, mens der i fremskrivningen herefter tillægges lige vægt til futurespriser og IEA's scenarie. Sammenvejningen af futurespriser og IEA's scenarie afspejler hensynet til dels at inddrage markedsinformation, dels relevant information fra IEA's fremskrivning af udbud og efterspørgsel på længere sigt. På langt sigt forudsættes olieprisen at vokse med vækstraterne fra IEA's *Stated Policies-scenarie*, men hvor niveauet er bestemt af sammenvejningen mellem futurespriser og IEA's niveau fra *Stated Policies-scenariet*.

Stated Policies-scenariet kan betegnes som IEA's centrale scenarie og afspejler et princip om at inddrage effekten af allerede vedtagne aftaler samt effekten af de aftaler og tiltag, som regeringerne har meldt ud – altså eksisterende politik og konkrete planlagte initiativer. Dette grundlag lægges til grund for fremskrivningerne af dansk økonomi.

Ud over *Stated Policies-scenariet* indeholder IEA's rapport en fremskrivning med *Announced Pledges-scenariet*, *Net Zero Emissions by 2050-scenariet* og *Sustainable Development-scenariet*. *Announced Pledges-scenariet* er et nyt scenarie, hvor det antages, at alle regeringers udmeldte klimabindinger overholdes, herunder også langsigtede målsætninger om nettoudledninger på nul. *Net Zero Emissions by 2050-scenariet* afspejler en sti, hvor den globale nettoudledning af CO₂ er nul i 2050, og scenariet opfylder centrale FN-målsætninger. I *Sustainable Development scenariet* overholdes FN's centrale klimamål, herunder Parisaftalen, og den globale nettoudledning af CO₂ er nul senest i 2070. Under disse scenarier udfases energi fra fossile brændstoffer hurtigere end i *Stated Policies-scenariet*, og olieprisen ligger derfor lavere, *jf. figur b*.



Anm.: Nominelle oliepriser.

Kilde: Macrobond, IEA, World Energy Outlook, oktober 2021 og egne beregninger.

Stigningen i energipriserne har været en væsentlig årsag til den tiltagende inflation, som i kombination med stor global efterspørgsel igen har påvirket de nominelle renter. Den høje inflation og tiltagende risiko for selvforstærkende effekter har nødvendiggjort et markant kursskifte i pengepolitikken, især i USA.

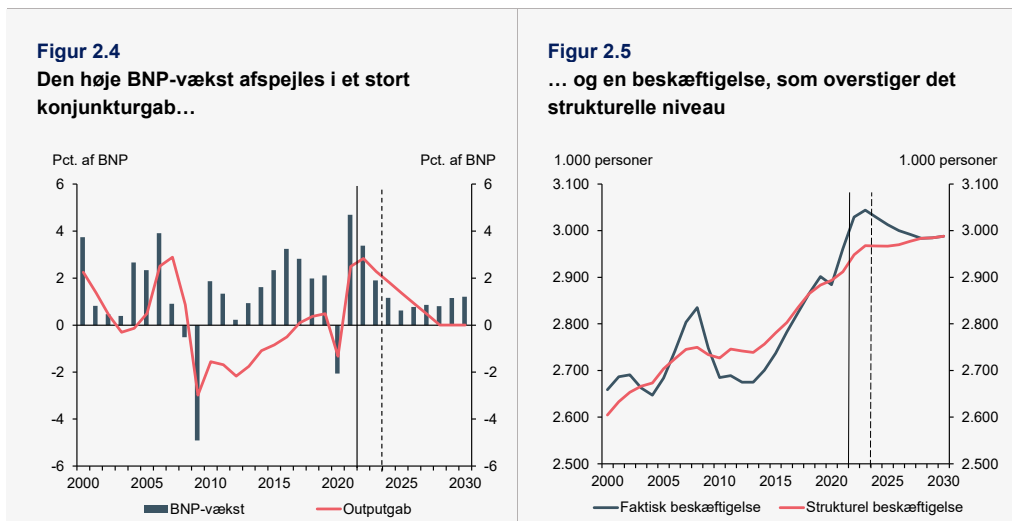
Således har den amerikanske centralbank i marts gennemført de første renteforhøjelser på henholdsvis 0,25 pct.-point i marts og 0,5 pct.-point i maj og tilkendegivet, at renterne vil blive sat op i et ret hurtigt tempo. Centralbanken har således senest signaleret, at renten vil blive forhøjet med 0,5 pct.-point ved de næstkommende møder. Samtidig vil centralbanken fra starten af juni påbegynde en betydelig reduktion af beholdningerne af opkøbte stats- og realkreditobligationer, som efter en kort indfasning vil svare til en balancereduktion på 95 mia. dollar månedligt. Det skal ses i forhold til, at centralbankens opkøb først ophørte i marts.

Det tiltagende inflationspres har også ført til, at den europæiske centralbank (ECB) forventes at påbegynde stramninger af pengepolitikken i løbet af 2. halvår 2022. ECB har allerede annonceret, at det pengepolitiske opkøbsprogram vil blive udfaset helt i 3. kvartal, og at renteforhøjelser kan komme på tale, efter at opkøbene er ophørt. De finansielle markeder indregnede i slutningen af april, at ECB vil sætte renterne op to gange i løbet af 2. halvår og flere gange i 2023.

På baggrund af markedsforventninger er det lagt til grund, at renten på danske 10-årige statsobligationer vil ligge på 1 pct. i 2022 og derefter gradvist stige til 1,7 pct. i 2025.

2.3 Mellemlistede udsigter for vækst og beskæftigelse

I den mellemlistede fremskrivning er det beregningsteknisk lagt til grund, at økonomien lægger op til en blød landing og vil være på linje med det strukturelle niveau i 2028, *jf. figur 2.4*.



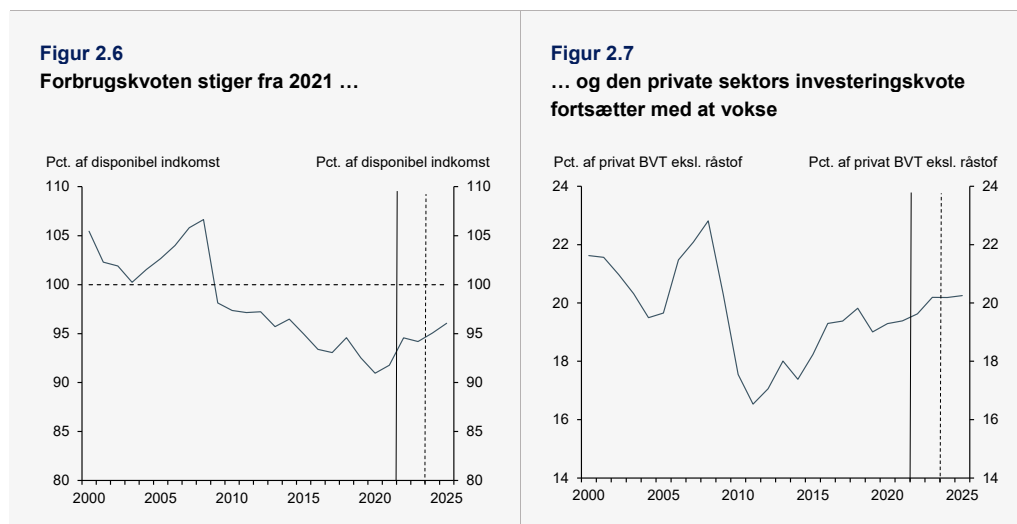
Anm.: Outputgabets angiver, hvor langt produktion (BVT) skønnes at befinde sig fra det strukturelle niveau. Beskæftigelsen er opgjort ekskl. orlovs-personer. Den fuldt optrukne lodrette linje indikerer sidste data-år, og den stiplede linje viser overgang til de mellemlistede år.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I 2022 skønnes den faktiske beskæftigelse at være højere end det skønnede strukturelle niveau, dvs. den beskæftigelse som er foreneligt med en stabil løn- og prisudvikling. Den faktiske beskæftigelse ventes derfor at aftage i årene 2023-2028, mens den strukturelle beskæftigelse ventes at stige med ca. 34.000 personer, *jf. figur 2.5*.

Høj inflation, især som følge af forhøjede energipriser, medfører, at forbrugskvoten i 2022 stiger trods den øgede usikkerhed som følge af krigen i Ukraine, *jf. figur 2.6*. Derefter er det forudsat i fremskrivningen, at forbrugskvoten stiger gradvist mod 2025, dog til et niveau, som fortsat ligger væsentligt under niveauet op til den globale finanskrisen. Samlet set forudsættes det private forbrug at vokse med ca. 2 pct. om året fra 2020 til 2025.

I takt med den generelle økonomiske fremgang stiger virksomhedernes behov for at øge kapitalapparatet. I løbet af fremskrivningsperioden ventes investeringskvoten fortsat at vokse, men i et moderat tempo, hvilket afspejler, at farten i dansk økonomi aftager, *jf. figur 2.7*.



Anm.: Investeringskvoten er opgjort som faste bruttoinvesteringer inkl. boliginvesteringer i den private sektor i forhold til værditilvæksten i den private sektor ekskl. råstofindvinding.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Produktionspotentialet skønnes at stige med gennemsnitligt knap 1½ pct. om året fra 2020 og frem mod 2025. Det er et udtryk for en udvidelse af den strukturelle arbejdsstyrke og en tiltagende vækst i timeproduktiviteten, *jf. tabel 2.1.*

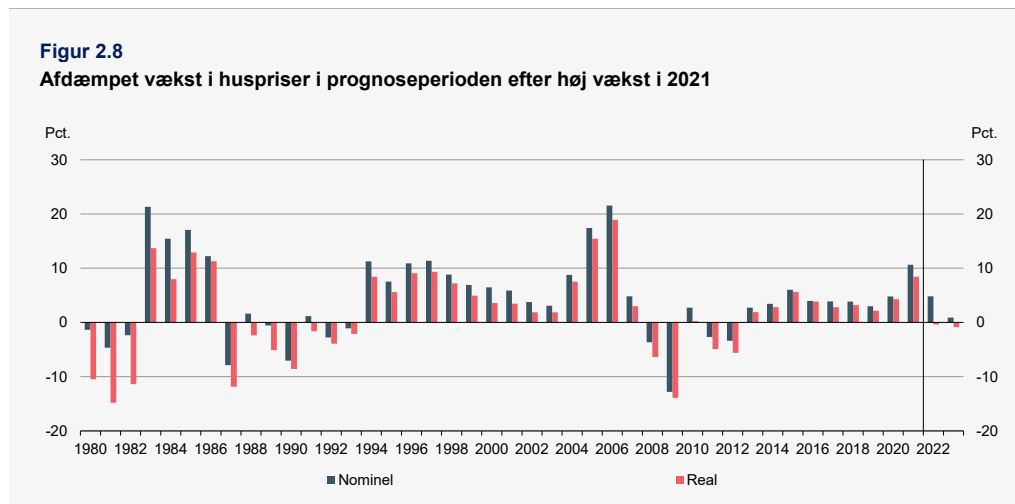
Tabel 2.2
Bidrag til vækst i produktionspotentialet for hele økonomien

	1996-2007	2008-2009	2010-2019	2020-2023	2024-2025	2026-2030
Gns. vækst pr. år, pct.						
1) Produktionspotentiale (BVT)	1,8	0,7	1,5	1,4	1,3	0,9
Heraf bidrag fra						
- Timeproduktivitet	1,1	1,5	1,3	0,8	1,5	0,8
- Strukturel ledighed	0,5	0,2	0,0	0,1	-0,1	0,0
- Strukturel arbejdsstyrke	0,3	-0,4	0,5	0,8	-0,1	0,1
- Strukturel arbejdstid	0,0	-0,6	-0,4	-0,2	0,1	0,1
2) Konjunktur	0,2	-2,9	0,4	0,5	-0,5	-0,2
3) Faktisk BVT (1+2)	2,1	-2,2	1,8	1,9	0,9	0,8
4) Nettoafgifter	0,1	-0,5	0,0	0,1	0,0	0,0
5) Faktisk BNP (3+4)	2,2	-2,7	1,8	1,9	0,9	0,8

Anm.: Der er usikkerhed forbundet med skønnet for potentiel vækst i delperioder, herunder bidragene fra de enkelte komponenter. På grund af afrunding svarer summen af enkeltkomponenterne ikke nødvendigvis til totalen
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

2.4 Boligpriser

Boligmarkedet har gennem coronapandemien haft en usædvanlig udvikling, idet efterspørgslen har været meget stærk, hvilket normalt ikke er tilfældet i perioder med økonomisk tilbageslag. Det kan blandt andet skyldes ændrede præferencer og færre forbrugsmuligheder under pandemien. Boligsalget synes at have fundet tilbage til et mere normalt leje hen over efteråret 2021, og boligprisstigningerne er aftaget, *jf. figur 2.8*. I de kommende år forventes boligpriserne at udvikle sig afdæmpet, selvom dansk økonomi er inde i en højkonjunktur, hvor boligpriserne ellers typisk vokser forholdsvis hurtigt. Det skyldes blandt andet, at renterne forudsættes at stige hurtigere end tidligere skønnet.



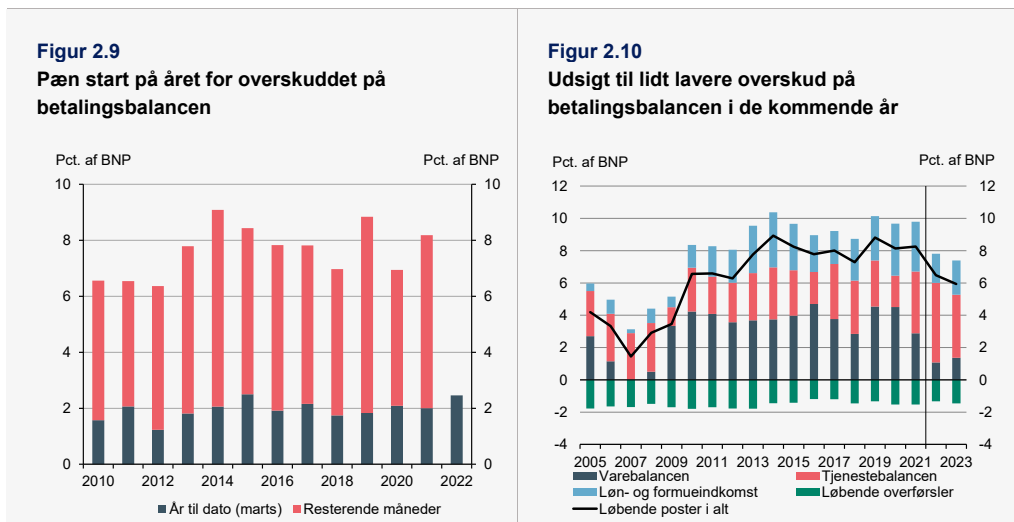
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

På længere sigt vil de nye regler for boligbeskatning, der implementeres i 2024, bidrage til at stabilisere udsving i boligpriserne. En analyse fra Nationalbanken i 2017 og Skatteministeriet i 2018 peger på, at det vil føre til lidt lavere priser på ejerlejligheder, mens det omvendt vil have en svagt positiv effekt for prisudviklingen på enfamiliehuse set for hele landet.

2.5 Betalingsbalancen

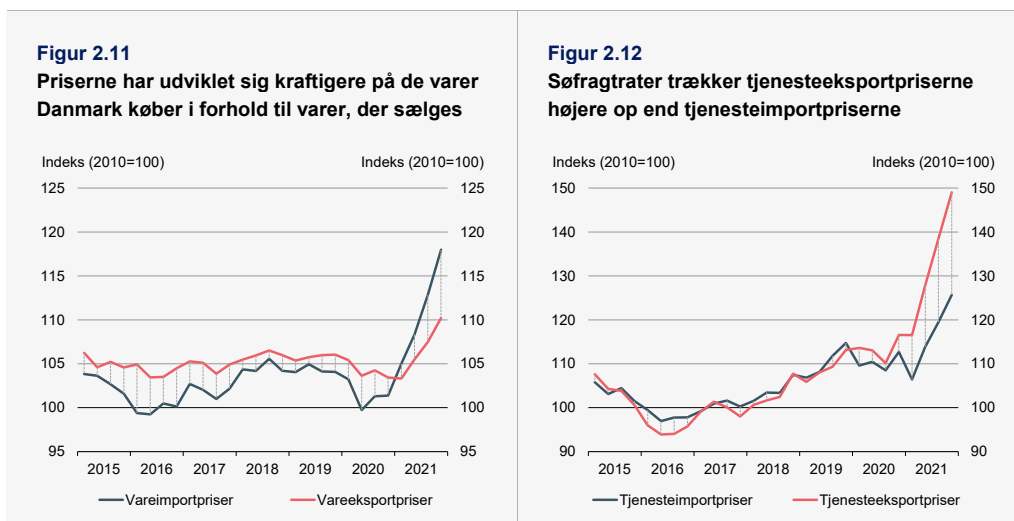
Danmark har gennem en længere årrække haft et stort overskud på betalingsbalancens løbende poster, og det skønnes også at være tilfældet i de kommende år. Overskuddet på betalingsbalancen var højt i 2021 på samlet set 206 milliarder kroner - svarende til 8,3 pct. af BNP, *jf. figur 2.9*. Store prisudsving på særligt energi og søtransport skaber forskydninger i overskuddene på handlen med henholdsvis varer og tjenester. Priserne på både energi og søfragt forventes gradvist at falde frem mod 2023, og dermed ventes overskuddet på betalingsbalancen at blive mindre. Underliggende vil den strukturelle opsparring i dansk økonomi dog fortsat understøtte overskud på betalingsbalancen i de kommende år.

Samlet set skønnes det, at overskuddet på betalingsbalancen falder til 6,5 pct. af BNP i 2022 og til 5,9 pct. i 2023, *jf. figur 2.10*. Det dækker blandt andet over en forventning om, at søfragtpriserne, som har holdt overskuddet på tjenestebalancen oppe, forventes at normaliseres hurtigere end energipriserne, der omvendt har dæmpet overskuddet på varebalancen.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der er udsigt til en lille forværring af Danmarks bytteforhold, dvs. de relative eksport-til-import priser, i 2022 og 2023. Det skal ses i lyset af, at importpriserne skønnes at stige mere end eksportpriserne i 2022 som følge af prisbevægelserne i den internationale økonomi. Det kommer efter, at de danske vareimportpriser er steget brat i 2021, mens tjenesteeksportpriserne er steget betydeligt, jf. figur 2.11 og figur 2.12.



Anm.: Priser er baseret på deflatorer fra Nationalregnskabet, sæsonkorrigeret.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilag 2.1

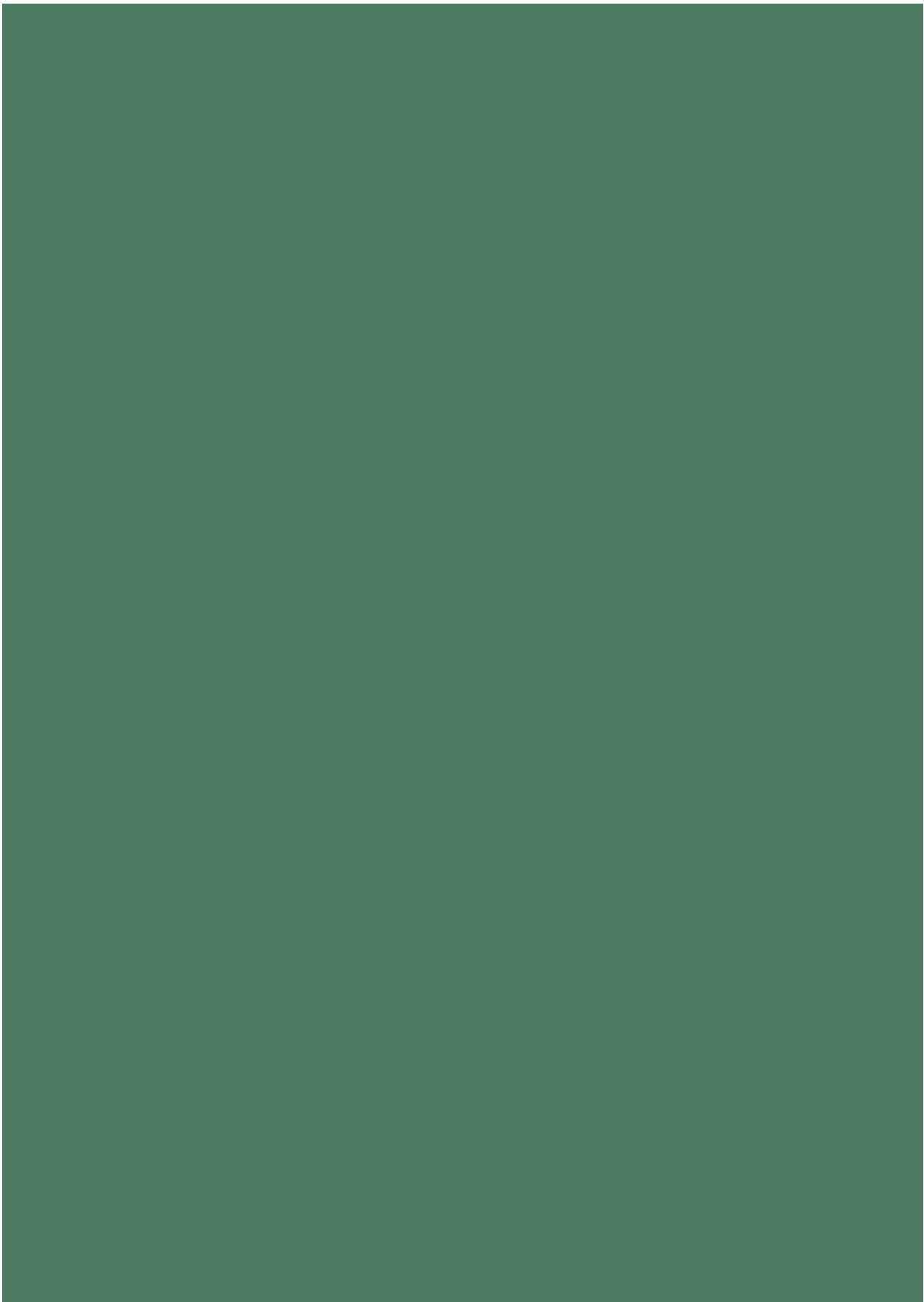
Nøgletal for dansk økonomi 2020-2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bilagstabel 2.1						
Nøgletal for dansk økonomi 2020-2025						
Outputgab og reale vækstrater, pct.						
BVT	-2,4	4,5	3,7	1,8	1,2	0,6
BNP	-2,1	4,7	3,4	1,9	1,2	0,6
Outputgab (pct. af BNP)	-1,3	2,5	2,8	2,3	1,8	1,4
Efterspørgsel, realvækst, pct.						
Privatforbrug	-1,3	4,2	2,6	2,0	2,0	1,8
Offentligt forbrug ¹⁾	-1,7	3,7	0,8	-0,3	0,0	1,5
Faste bruttoinvesteringer	5,1	5,6	2,4	5,3	0,9	0,3
Eksport	-7,0	7,8	5,1	3,7	3,3	1,1
Import	-4,1	8,2	3,1	4,0	3,5	2,4
Prisudvikling, pct.						
Forbrugerpriser	0,5	2,1	5,2	1,8	2,0	1,9
Betalingsbalance mv., pct. af BNP						
Betalingsbalance	8,1	8,3	6,5	5,9	9,8	8,9
Privat finansiel opsparing	8,3	6,1	5,9	5,8	9,3	8,6
Arbejdsmarked og produktivitet						
Arbejdsstyrkevækst (pct.)	0,5	1,7	1,5	0,5	-0,4	-0,4
Beskæftigelsesvækst (pct.)	-0,6	2,7	2,3	0,5	-0,5	-0,5
Registreret bruttoledighed (1.000 pers.)	133	106	86	87	83	85
Strukturel bruttoledighed (1.000 pers.)	116	116	118	115	106	103
Timeproduktivitet, hele økonomien	0,5	0,3	1,5	1,4	1,5	1,1
Timeproduktivitet, private byerhverv	1,5	1,5	1,3	1,4	0,9	1,0
Vækst i BVT pr. beskæftiget	-1,8	1,8	1,4	1,3	1,7	1,1

Anm.: Forløbet i 2024-2025 er beregningsteknisk.

1) Den offentlige forbrugsvækst i 2020 og 2021 er opgjort ved outputmetoden. Den skønnede offentlige forbrugsvækst i 2022-2023 er beregningsteknisk forudsat ens ved hhv. input- og outputmetoden.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



3. Offentlig saldo og gæld frem til 2025

3.1 Den faktiske offentlige saldo

Den faktiske offentlige saldo er ifølge Danmarks Statistiks foreløbige nationalregnskabstal for 2021 opgjort til 2,3 pct. af BNP. Det er en forbedring på ca. 2,5 pct. af BNP sammenlignet med skønnet i *Økonomisk Redegørelse*, december 2021, jf. *tabel 1.3*. Overskuddet på den faktiske saldo afspejler blandt andet højere indtægter fra pensionsafkastskat, moms og selskabsskat, herunder som følge af styrkede konjunkturer. På udgiftssiden er forbedringen bredt fordelt på lavere udgifter til offentligt forbrug og offentlige investeringer i forhold til skønnet i december.

Der skønnes et overskud på den faktiske offentlige saldo på 0,6 pct. af BNP i 2022 og 0,2 pct. af BNP i 2023. Det er for begge år en nedjustering siden decembervurderingen, der blandt andet skal ses i lyset af de nye udgiftspolitiske prioriteringer i relation til krigen i Ukraine samt lavere skøn for indtægter fra pensionsafkastskatten, herunder i lyset af udsigten til stigende renter.

Tabel 3.1

Oversigt over den faktiske offentlige saldo

	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP					
Offentlig saldo	2,3	0,6	0,2	0,6	0,4

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Skønnene for den faktiske saldo er behæftet med stor usikkerhed, herunder på grund af de meget volatile indtægter fra pensionsafkastskatten og at de offentlige finanser i Danmark er meget følsomme over for konjunkturudviklingen.

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 skønnes til 0,6 pct. af BNP i 2022, jf. *tabel 3.2*.

Saldoen for kommuner og regioner antages beregningsteknisk at udvise balance i hele fremskrivningen, dvs. fra og med 2022. 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
Oversigt over den faktiske offentlige saldo

	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP					
Staten	2,2	0,6	0,2	0,6	0,4
Kommuner og regioner	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.2 Strukturel saldo

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

Den mellemfristede fremskrivning i *Danmarks Konvergensprogram 2022* er baseret på en opdateret konjunkturvurdering samt nye politiske aftaler og nye oplysninger mv. Den strukturelle saldo skønnes til -0,1 pct. af BNP i både 2022 og 2023, jf. tabel 3.3. Det svarer til en opjustering af skønnet med 0,1 pct. af BNP i 2022, mens skønnet er uændret i 2023 i forhold til den seneste vurdering i *Økonomisk Redegørelse*, december 2021.

Den stort set uændrede strukturelle saldo i 2022 og 2023 dækker over flere modsatrettede bevægelser. En række udgifter relateret til krigen i Ukraine og opløbet hertil – herunder udbetaling af varmecheck i 2022 samt den afsatte sikkerhedsreserve og udgifter til fordrevne fra Ukraine i 2022 og 2023 – bidrager isoleret set til en svækkelse af den strukturelle saldo. Omvendt bidrager blandt andet lavere udgifter til VE-støtte, højere CO₂-kvoteindtægter og højere skønnede strukturelle aktieskatteindtægter til en forbedring af den strukturelle saldo i begge år. Hertil kommer en højere strukturel beskæftigelse end tidligere skønnet.

Usikkerheden om skønnene for strukturel saldo er større i den aktuelle situation end normalt. Det skyldes især den høje inflation, der navnlig følger af høje energipriser i forlængelse af krigen i Ukraine. Højere inflation og lønstigninger kan på kort sigt medføre en fremrykket stigning i de nominelle indtægter fra skatter og afgifter i forhold til de nominelle udgifter. Det betyder, at udviklingen i nominelle offentlige udgifter og indtægter ikke i samme omfang som normalt følger konjunkturudviklingen.

Ved underskud på den strukturelle saldo på 0,1 pct. af BNP i både 2022 og 2023 er der god afstand til budgetlovens hidtidige underskudsgrænse på ½ pct. af BNP og til den lempede underskudsgrænse på 1 pct. af BNP, der blev aftalt i *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik*. Hertil kommer, at udgifter direkte relateret til de exceptionelle omstændigheder, som Ukraine-situationen har medført, kan undtages fra budgetlovens underskudsgrænse, hvis det bliver relevant. Det bemærkes, at disse udgifter påvirker den strukturelle saldo, dvs. de behandles ikke som engangsforhold.

Tabel 3.3
Skøn for den strukturelle saldo frem mod 2025

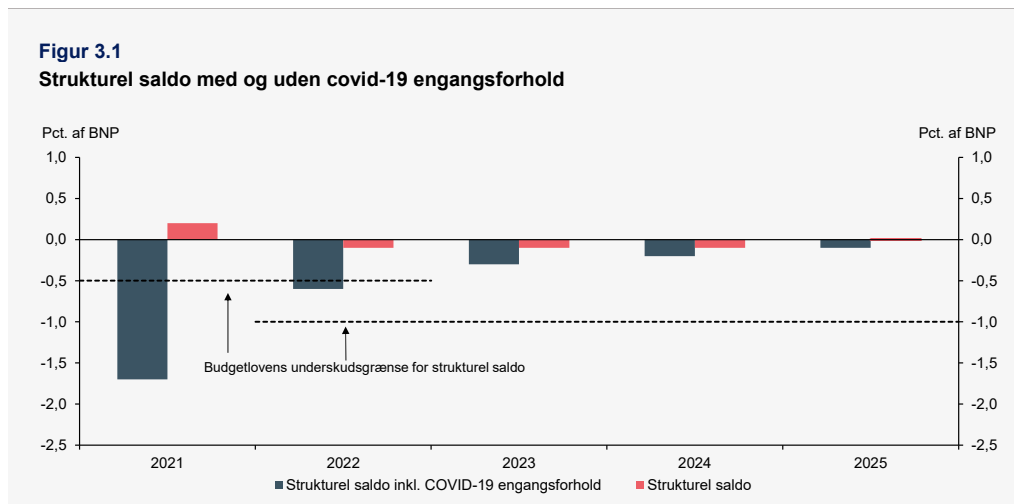
	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP					
<i>Opdateret 2025-forløb, august 2021</i>	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
<i>Økonomisk Redegørelse, december 2021</i>	-0,3	-0,2	-0,1	-	-
<i>Danmarks Konvergensprogram 2022, maj 2022</i>	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0

Kilde: *Opdateret 2025-forløb*, august 2021 og *Økonomisk Redegørelse*, december 2021 og egne beregninger.

I den opdaterede mellemfristede fremskrivning til konvergensprogrammet er der udsigt til en underliggende forbedring af den strukturelle saldo på 0,1 pct. af BNP i 2024-2025 sammenlignet med den seneste mellemfristede fremskrivning fra august 2021. Den underliggende forbedring af den strukturelle saldo afspejler blandt andet højere CO₂-kvoteindtægter, strukturel beskæftigelse og højere skønnede strukturelle aktieskatteindtægter. I modsat retning trækker blandt andet virkningen på kapitalindkomstskatterne som følge af en hurtigere rentenormalisering, *jf. også kapitel 5*.

Inden for målet om strukturel balance i 2025 er der således rum til yderligere finanspolitiske disponeringer. Den underliggende forbedring af den strukturelle saldo på 0,1 pct. af BNP i 2024 og 2025 udmøntes beregningsteknisk til et løft af de offentlige investeringer (uden for udgiftslofterne). Efter udmøntning af den underliggende forbedring skønnes den strukturelle saldo til henholdsvis -0,1 pct. af BNP i 2024 og strukturel balance i 2025. Det er således på linje med skønnene i den mellemfristede fremskrivning fra august 2021 og *Danmarks Konvergensprogram 2021*.

I opgørelsen af den strukturelle saldo korrigeres der for en række ekstraordinære udgifter og indtægter, der vurderes at have karakter af engangsforhold. Det gælder blandt andet udgifter direkte relateret til håndteringen af covid-19, herunder de midlertidige kompensationsordninger. Hvis der *illustrativt* ikke korrigeres for covid-19-engangsforhold, skønnes den strukturelle saldo til -1,7 pct. af BNP i 2021, -0,6 pct. af BNP i 2022, -0,3 pct. af BNP i 2023, -0,2 pct. af BNP i 2024 og -0,1 pct. af BNP i 2025, *jf. figur 3.1*.



Anm.: Opgjort inkl. covid-19-engangsforhold samt hertil relateret tilbageløb på selskabsskat og aktieskat. De stiplede linjer angiver underskudsgrænsen i budgetloven, som den hidtil har været (0,5 pct. af BNP) og som aftalt i forbindelse med *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik* (1,0 pct. af BNP).

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

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 midlertidige forhold. Det drejer sig blandt andet om indtægterne fra pensionsafkastskatten, som ofte fluktuerer ganske meget fra år til år, og indtægterne fra selskabsskat. Herudover korrigeres den faktiske offentlige saldo for en række engangsforhold, der kan have betydelig størrelsesorden i de enkelte år. Den strukturelle saldo i et givet år er dermed et skøn for, hvor stort det offentlige over- eller underskud ville have været ved den givne finanspolitik i en normal situation, hvor den økonomiske aktivitet hverken er særskilt høj eller lav, og hvor de offentlige finanser samtidig ikke er påvirket af andre midlertidige forhold.

Den strukturelle saldo beregnes til -0,1 pct. af BNP i 2022 med udgangspunkt i skønnet for den faktiske offentlige saldo på 0,6 pct. af BNP, jf. tabel 3.4 (pkt. 1). Da konjunkturerne i 2022 (målt ved et sammenvejet output- og beskæftigelsesgab) skønnes bedre end i en normalsituation, skal den faktiske saldo korrigeres for den gunstige virkning på den faktiske saldo, som det positive konjunkturgab indebærer. Den beregnede virkning fra konjunkturerne på den faktiske saldo udgør ca. 2,0 pct. af BNP i 2022 (pkt. 2).

Udover konjunkturbidraget korrigeres den faktiske offentlige saldo for udsving i en række særlige indtægts- og udgiftsposter (pkt. 3-9). I 2022 skønnes blandt andet de faktiske indtægter fra selskabsskatten at ligge over det beregnede strukturelle niveau, mens indtægterne fra pensionsafkastskatten vurderes at ligge under det beregnede strukturelle niveau. Sådanne forhold korrigeres der for i beregningen af den strukturelle saldo, og samlet set svarer korrektionen i pkt. 3-9 til -0,9 pct. af BNP i 2022.

Herudover korrigeres der for øvrige forhold (pkt. 10). Det skyldes, at der i nogle år kan være særlige engangsforhold (ud over på de specielle budgetposter) af ikke-tilbagevendende natur (i kraft af deres

iboende karakter), som påvirker den faktiske saldo uden at have nævneværdig betydning for den underliggende stilling på de offentlige finanser. I 2022 vedrører disse særlige forhold navnlig engangsudgifterne (netto) direkte relateret til inddæmning og afbødning af covid-19 på ca. 11½ mia. kr. (ud over dem, der konteres på de specielle budgetposter mv.). Disse særlige forhold vurderes at have karakter af engangsforhold og påvirker derfor ikke den strukturelle saldo, *jf. bilag 3.2.*

Tabel 3.4
Fra faktisk til strukturel saldo

	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP					
1. Faktisk Saldo	2,3	0,6	0,2	0,6	0,4
<i>Heraf bidrag til den faktiske saldo fra:</i>					
2. Konjunkturgab	1,5	2,0	1,8	1,4	1,1
3. Selskabsskat ¹⁾	1,4	0,6	0,3	0,0	0,0
4. Registreringsafgift	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
5. Aktieskat	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
6. Pensionsafkastskat	1,3	-1,0	-1,0	-0,9	-0,8
7. Nordsøindtægter ²⁾	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1
8. Netto rentebetalinger og udbytter ¹⁾	0,0	0,0	0,1	0,1	-0,1
9. Specielle budgetposter ³⁾	-0,2	-0,4	-0,8	0,0	0,0
10. Øvrige forhold ⁴⁾	-1,5	-0,4	0,0	-0,1	0,0
<i>Heraf COVID-19-relaterede tiltag</i>	-1,9	-0,4	0,0	0,0	0,0
<i>Heraf skatteindtægter fra udbetaling af feriepenge</i>	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Strukturel saldo (1-2-3-4-5-6-7-8-9-10)⁵⁾	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
<i>Illustrativ strukturel saldo inkl. COVID-19 engangsforhold⁶⁾</i>	-1,7	-0,6	-0,3	-0,2	-0,1

1) Ekskl. indtægter vedrørende aktiviteter i Nordsøen.

2) Det strukturelle niveau er baseret på det strukturelle provenu, der blev beregnet ved fastsættelse af udgiftslofterne (hvh. 2025-fremskrivning, august 2017 for 2021, *Opdateret 2025-forløb*, august 2018 for 2022, *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 for 2023, *DK2025*, august 2020 for 2024 og *Opdateret 2025-forløb*, august 2021 for 2025) justeret for holdbarhedsvirkningen af ændringer i de fremtidige nordsøprovenuier i forhold til skønnet ved loffastsættelsen. Den varige virkning af de opdaterede provenuskøn svarer til ca. -0,04 pct. af BNP i 2021, -0,03 pct. af BNP i 2022-2023, 0,0 pct. af BNP i 2024 og 0,02 pct. af BNP i 2025.

3) Der er korrigeret for en række udgifter direkte relateret til inddæmning og afbødning af covid-19 svarende til i alt ca. 3,6 mia. kr. i 2021, 6,0 mia. kr. i 2022 og 5,7 mia. kr. i 2023. Der er korrigeret for tilbagebetaling af ejendomsskatter som følge af *Forlig om tryghed om boligbeskatningen* (maj 2017). Det er beregningsteknisk forudsat, at tilbagebetalingen til boligejerne udgør ca. 1,4 mia. kr. i 2022 og 13,4 mia. kr. i 2023. I 2022 er der korrigeret for udbetaling af efterlønsbidrag i forbindelse med *Aftale om ny ret til tidlig pension* svarende til ca. 2,1 mia. kr.

4) Der er korrigeret for en række udgifter (netto) direkte relateret til håndtering af covid-19 svarende til 47,0 mia. kr. i 2021, 11,4 mia. kr. i 2022, 1,0 mia. kr. i 2023, 0,9 mia. kr. i 2024 og 2025. Hertil kommer engangsindtægterne fra personskatterne på ca. 13,3 mia. kr. i 2021 knyttet til udbetalingen af indefrosne feriepenge. I 2021 og frem er der korrigeret for afvigelser fra balance mellem indtægter og udgifter i AUB-ordningen. Der er endvidere korrigeret for investeringen i kampfly, som planlægges i perioden 2021-2026, men som påvirker den strukturelle saldo gennem et syvårs glidende gennemsnit. Øvrige forhold indeholder endvidere forskelle i tilsagnsniveau og afløb for udviklingsbistanden og omregning fra pct. af faktisk BNP til pct. af strukturelt BNP.

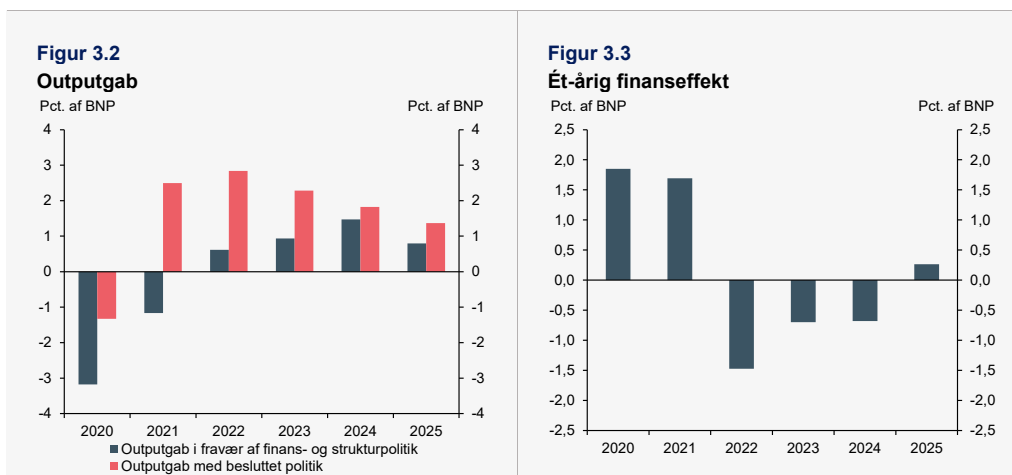
5) Strukturel saldo opgjort i pct. af strukturelt BNP.

6) Opgjort inkl. covid-19-engangsforhold samt hertil relateret tilbageløb på selskabsskat og aktieskat.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.3 Finanspolitikens aktivitetsvirkning

Under coronapandemien bidrog finanspolitikken til at holde hånden under beskæftigelsen og aktiviteten med både hjælpepakker og stimuli-tiltag. Samlet set blev aktiviteten understøttet med ca. 1¾ pct. i 2020 og 3¾ pct. i 2021, og uden dette bidrag havde der været udsigt til negative outputgab i 2020-2021, *jf. figur 3.2*. Desuden er økonomien kommet sig hurtigere end ventet i 2021. I 2022 og også i 2023 og 2024 planlægges en opstramning af finanspolitikken på linje med, at konjunkturerne er forbedret siden coronapandemiens udbrud i 2020, *jf. figur 3.3*.



Anm.: Den ét-årige finanseffekt er en opgørelse af finans- og strukturpolitikens bidrag til ændringer af outputgabet i et enkelt år.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den finanspolitiske opstramning i 2022 kan primært tilskrives, at den ekspansive virkning af kompensationsordningerne vedr. covid-19 i 2020 og 2021 forsvinder i takt med, at de midlertidige ordninger udløber. Hertil kommer, at der er planlagt en stramning af finanspolitikken (opgjort ekskl. midlertidige covid-19 tiltag). Stramningen dækker blandt andet over virkningen af *Aftale om finansloven for 2022* og en generelt lav udgiftsvækst, samt beslutningen om at udskyde projekter i regi af Landsbyggefonden. I modsat retning trækker beslutningen om at udbetale en varmecheck til de husholdninger, som er hårdest ramt af høje energiprisstigninger, samt andre udgifter relateret til krigen i Ukraine.

Tabel 3.5
Finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetsudnyttelsen (flerårige effekter)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP						
1. Virkning på outputgab ekskl. midlertidige covid-19 tiltag ¹⁾	0,5	1,7	1,4	1,1	0,4	0,7
2. Virkning af midlertidige kompensationsordninger mv. vedr. covid-19	1,4	1,9	0,8	0,3	-0,0	-0,1
3. Virkning på outputgab inkl. midlertidige covid-19 tiltag (1+2)	1,8	3,7	2,2	1,3	0,4	0,6

Anm.: Finans- og strukturpolitikens virkning på konjunkturgabene beskriver finans- og strukturpolitikens bidrag til outputgabene i det enkelte år.

- 1) Opgjort ekskl. virkningen af covid-19-tiltag, som behandles som engangsforhold i opgørelsen af den strukturelle saldo, herunder kompensationsordninger mv. Indeholder aktivitetsvirkningen af udbetaling af indfrosne feriepenge i 2020 og 2021, investeringer i regi af Landsbyggefonden i forlængelse af boligaftalen fra 2020 samt afledte private investeringer som følge af klimaaftale 2020, *Aftale om stimuli og grøn genopretning*, *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten* og *Aftale om grøn skattereform*, herunder virkningen af investeringsvinduet i 2021 og 2022.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Finans- og strukturpolitikens virkning på konjunkturerne kan både opgøres ved den ét-årige og den flerårige finanseffekt. Den ét-årige finanseffekt afspejler år-til-år virkningen af finans- og strukturpolitikken, og kan fortolkes som bidraget til ændringer i outputgabene. Samlet set skønnes som nævnt en årlig stramning af finanspolitikken målt ved de ét-årige finanseffekter i 2022-24, *jf. tabel 3.6*. I 2025 skønnes med de nuværende beregningstekniske forudsætninger en positiv ét-årig finanseffekt, hvilket primært kan tilskrives afledte private investeringer fra *Klimaaftale for energi og industri mv.* fra juni 2020, der blandt andet skal ses i lyset af den planlagte etablering af energioer i Danmark.¹

Tabel 3.6
Finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetspresset (ét-årige effekter)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP						
Finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetsudnyttelsen ekskl. midlertidige covid-19 tiltag	0,5	1,1	-0,4	-0,1	-0,4	0,4
Virkning af midlertidige kompensationsordninger mv.	1,4	0,6	-1,1	-0,6	-0,3	-0,1
Finanseffekt inkl. covid-19 tiltag	1,8	1,7	-1,5	-0,7	-0,7	0,3

Anm.: Den ét-årige finanseffekt er en opgørelse af finans- og strukturpolitikens bidrag til ændringer af outputgabene i et enkelt år.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

¹ Aktivitetsvirkningen fra *Klimaaftale for energi og industri mv.* skal ses i lyset af etableringen af Energioer, som via ændringer af rammevilkår mv. skønnes at have en positiv aktivitetsvirkning gennem øgede private investeringer.

3.4 Finanspolitisk råderum

Danmarks Konvergensprogram 2022 indeholder et opdateret skøn for det finanspolitiske råderum frem mod 2025. Det finanspolitiske råderum frem mod 2025 er et mål for, hvor meget plads der er til nye politiske initiativer på udgifts- eller skatteområdet, herunder realvækst i det offentlige forbrug eller andre politiske initiativer, inden for målet om strukturel balance i 2025. Ændringerne i råderummet fra 2022 til 2025 siden august 2021 er først og fremmest et resultat af ændringer i det skønnede udgiftsniveau for 2022, mens udgiftsniveauet for 2025 i mindre grad er ændret i forhold til den seneste fremskrivning, *jf. nærmere nedenfor*.

Det finanspolitiske råderum for de enkelte år udmøntes hvert år i forbindelse med tilrettelæggelsen af finanspolitikken – dvs. i forbindelse med økonomiaftaler med kommuner og regioner samt finanslovsforslaget og de efterfølgende aftaler om finansloven. Råderummet for 2022 er således udmøntet i forbindelse med finanslovsaftalen for 2022 mv.

Tabel 3.7

Opdateret finanspolitisk råderum

	2023	2024	2025
Målt ift. niveauet i 2022 (mia. kr., 2022-priser)			
<i>Opdateret 2025-forløb, august 2021</i>	3	7½	16
<i>Konvergensprogram 2022 (ikke korrigeret for håndtering af situationen i Ukraine)</i>	6½	6½	14½
<i>Memo: Konvergensprogram 2022 (korrigeret for håndtering af situationen i Ukraine)</i>	8	11½	20

Anm.: Det finanspolitiske råderum er korrigeret for midlertidige forhold relateret til covid-19. Råderummet er opgjort med usikkerhed, som er stigende ud i tid.

Kilde: *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025*, august 2021 og egne beregninger.

Det finanspolitiske råderum frem mod 2025 blev senest opdateret i forbindelse *Opdateret 2025-forløb*, august 2021, hvor det blev beregnet til ca. 16 mia. kr. i 2025 målt i forhold til udgiftsniveauet i 2022, dvs. i forhold til det budgetterede niveau for finanslovsåret.

I *Konvergensprogram 2022* er det finanspolitiske råderum opgjort til ca. 14½ mia. kr. i 2025 (målt i forhold til niveauet i 2022), når der korrigeres for virkningen af midlertidige forhold relateret til covid-19), *jf. tabel 3.7*. Hvis der yderligere tages højde for midlertidige beregningsteknisk forudsatte merudgifter i relation til situationen i Ukraine – herunder den afsatte sikkerhedsreserve på 3½ mia. kr. i 2022 og 2023, der beregningsteknisk er indregnet i det offentlige forbrug, og merudgifter til håndteringen af fordrevne fra Ukraine udgør det finanspolitiske råderum ca. 20 mia. kr. frem mod 2025 (målt i forhold til 2022, *jf. boks 3.1*). Disse forhold, der primært påvirker udgiftsniveauet i 2022 og 2023, reducerer reelt ikke prioriteringsrummet til nye udgiftstiltag efter 2023.

Boks 3.1**Aftale om nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik (marts 2022)**

Som led i det *ationale kompromis om dansk sikkerhedspolitik* blev aftalepartierne enige om at sikre, at ressourcerne til at håndtere den nuværende sikkerhedspolitiske situation er til stede. På den baggrund blev det besluttet at afsætte en generel reserve på 3½ mia. kr. (2022-priser) i både 2022 og 2023, herunder til aktuelle økonomiske ubalancer i Forsvaret, forhøjet beredskab, afledte indsatser, styrket diplomati, humanitær indsats mv. Reserven er i fremskrivningen beregningsteknisk indregnet i det offentlige forbrug.

I forbindelse med *Aftale om nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik* blev det desuden besluttet, at det i et kommende forsvarsforlig vil være en bunden opgave at sikre, at Danmarks udgifter til forsvar og sikkerhed løftes varigt til 2 pct. af BNP inden udgangen af 2033. Det vurderes aktuelt at indebære, at forsvarsudgifterne skal løftes med i størrelsesorden ca. 19½ mia. kr. i 2033 (opgjort i 2022-priser) i forhold til et beregningsteknisk videreført niveau. Merudgifterne er opgjort på baggrund af niveauet for forsvarsudgifterne, der er forudsat på Finansloven for 2022 og som efter 2023 er teknisk videreført og korrigeret for udgifterne til kampflysanskaffelsen og tillæg til aftale på forsvarsområdet 2018-2023 af d. 29. januar 2019. Det bemærkes, at det på baggrund af fremskrivningen fra august 2021 var skønnet, at forsvarsudgifterne skulle løftes med ca. 18 mia. kr. for at udgøre 2 pct. af BNP i 2033. I Konvergensprogrammet 2022 vurderes BNP-niveauet i 2033 at være højere, således at målsætningen forventes at indebære et løft på ca. 19½ mia. kr.

Der er ikke indgået et forsvarsforlig for årene efter 2023, hvorfor der på nuværende tidspunkt ikke er taget konkret stilling til indfasningsprofilen af forsvarsudgifter til 2 pct. af BNP frem mod 2033. Der er således heller ikke taget stilling til, hvor stor en del af det finanspolitiske råderum, der evt. skal reserveres til løft af forsvarsudgifterne efter 2023. Det finanspolitiske råderum vil blive opgjort frem til 2030 i forbindelse med regeringens kommende 2030-plan.

Regeringen fremlægger senest i 3. kvartal 2022 en 2030-plan og aftalepartierne noterer sig, at det som led i den mellemfristede planlægning vil være hensigtsmæssigt at sigte efter et offentligt underskud på omkring 0,5 pct. af BNP. Budgetloven revideres, så grænsen for det strukturelle underskud i budgetloven ændres fra 0,5 til 1 pct. af BNP.

Det opdaterede råderum frem mod 2025 skal blandt andet ses i sammenhæng med en række modsatrettede forhold, som er beskrevet i boks 3.2.

Boks 3.2**Ændringer i det finanspolitiske råderum siden august 2021**

Siden det mellemfristede forløb i august 2021 er der indregnet nye oplysninger, der påvirker råderummet, *jf. tabel a*.

- *Aftale om finanslov for 2022 (december 2021) og Delaftale om corona-vinterpakke (december 2021)*: Virkningen af aftalerne øger det offentlige forbrug i 2022, men ikke tilsvarende i årene efter, idet corona-vinterpakken bortfalder efter 2022. Det indebærer isoleret set en opjustering af det offentlige forbrug i 2022, der reducerer den højest mulige forbrugsvækst frem mod 2025.
- *Udgifter til håndtering af situationen fra Ukraine*: Situationen i Ukraine forudsættes at øge det offentlige forbrug i 2022 og 2023. Opjusteringen af det offentlige forbrug inkluderer således både den afsatte sikkerhedsreserve i 2022 og 2023 på 3½ mia. kr. og beregningsteknisk forudsatte udgifter til håndtering af fordrevne fra Ukraine. Det indebærer isoleret set en opjustering af det offentlige forbrug i 2022 og 2023, hvilket mindsker den højest mulige forbrugsvækst frem mod 2025.
- *Øvrige forhold og tekniske justeringer mv.*: Øvrige forhold, tekniske justeringer mv. dækker bl.a. over virkningen af ændrede skøn for øvrige loftsbelagte udgifter (herunder udviklingsbistand), samt af ændrede skøn for pris- og lønudviklingen. Heri indgår virkningen af en pris- og lønkorrektur i staten (niveauekorrektur), hvor statens budget for 2023 korrigeres for højere skønnede priser og lønninger i 2022 i forbindelse med pris- og lønopregningen på forslag til finanslov for 2023. Det indebærer samlet set en opjustering af realvæksten i det offentlige forbrug i 2023 (afledt af et lavere realt niveau i 2022), der øger den højest mulige forbrugsvækst fra 2022 til 2025.

Tabel a**Ændringer i det finanspolitiske råderum siden august 2021**

	2025
Mia. kr. (2022-priser)	
Opdateret 2025-forløb, august 2021 målt ift. 2022	16
+ <i>Aftale om finansloven for 2022 mv.</i>	-¼
+ Udgifter til håndtering af situationen i Ukraine	-5¼
+ Øvrige forhold, tekniske justeringer mv.	4¼
Konvergensprogram 2022 målt ift. 2022	14½
<i>Ændring ift. Opdateret 2025-forløb, august 2021</i>	-1½
Memo: Konvergensprogram 2022 (korrigeret for udgifter til håndtering af situationen i Ukraine)	20

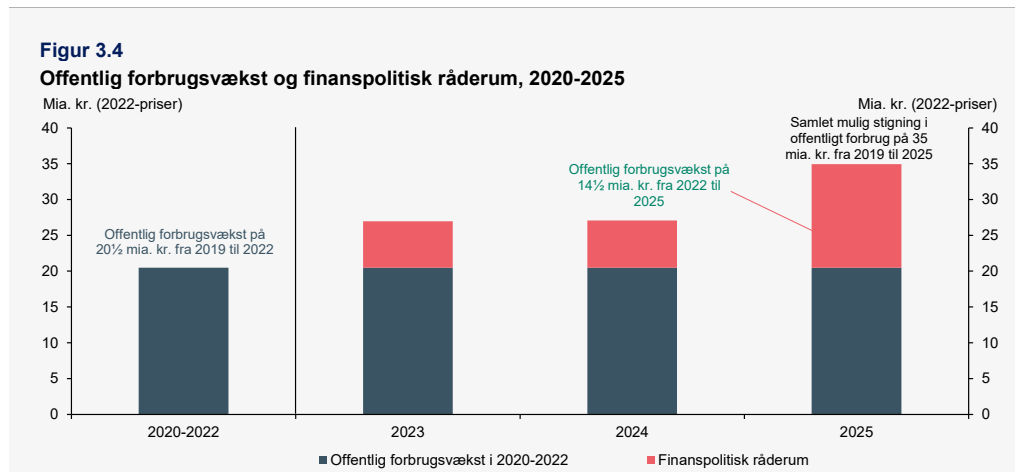
Anm.: Det finanspolitiske råderum opgøres som den højest mulige offentlige forbrugsvækst ekskl. afskrivninger inden for målet om strukturel balance i 2025 og afrundet til nærmeste kvarte mia. kr.

- 1) Øvrige forhold, tekniske justeringer mv. dækker bl.a. over virkningen af ændrede skøn for øvrige loftsbelagte udgifter, herunder bl.a. udviklingsbistand, ændringer som følge af ændrede skøn for pris- og lønudviklingen.

Kilde: Danmarks Statistik, *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025*, august 2021 og egne beregninger.

Et finanspolitisk råderum på 14½ mia. kr. i 2025 svarer til en gennemsnitlig højest mulig vækst i det offentlige forbrug på ca. 0,9 pct. årligt, *jf. afsnit 3.5*. Det er større end den gennemsnitlige årlige vækst i det demografiske træk i samme periode på ca. 0,55 pct. årligt, hvilket svarer til ca. 8½ mia. kr. i 2025 målt i forhold til 2022.

Samlet set er der plads til en mulig vækst i det offentlige forbrug på ca. 35 mia. kr. frem mod 2025 målt i forhold til 2019, hvor regeringen trådte til, svarende ca. 1,1 pct. om året i gennemsnit, *jf. figur 3.4*.



Anm.: Det offentlige forbrug er opgjort ved inputmetoden (ekskl. afskrivninger). Den offentlige forbrugsvækst og det finanspolitiske råderum er korrigeret for midlertidige forhold relateret til covid-19. Der er ikke taget højde for midlertidige merudgifter forbundet med håndteringen af fordrevne fra Ukraine mv.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det samlede råderum i finanspolitikken frem mod 2025 er dog begrænset og vil skulle prioriteres med omhu – herunder i forhold til den demografiske udvikling og øvrige samfundsprioriteter mv. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at en del af det finanspolitiske råderum er reserveret til det tidligere 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). Eksklusiv disse reserverede midler er det finanspolitiske råderum til øvrige prioriteringer ca. 13¼ mia. kr. i 2025 målt i forhold til 2022, *jf. bilag 3.3*.

Reserven til sikring af gode rammebetingelser i dansk erhvervsliv blev delvist udmøntet i forbindelse med *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi* (januar 2022). Der er ikke indgået et forsvarsforlig for årene efter 2023, hvorfor der på nuværende tidspunkt ikke er taget konkret stilling til indfasningsprofilen af forsvarsudgifter til 2 pct. af BNP frem mod 2033. Der er således ikke på nuværende tidspunkt taget stilling til, hvor stor en del af det finanspolitiske råderum, der evt. skal reserveres til løft af forsvarsudgifterne efter 2023, *jf. boks 3.1*. Råderummet skal i fravær af ny finansiering blandt andet også dække de løbende årlige aftaler om finanslove samt aftaler om kommuner og regioners økonomi og uomgængelige merudgifter mv.

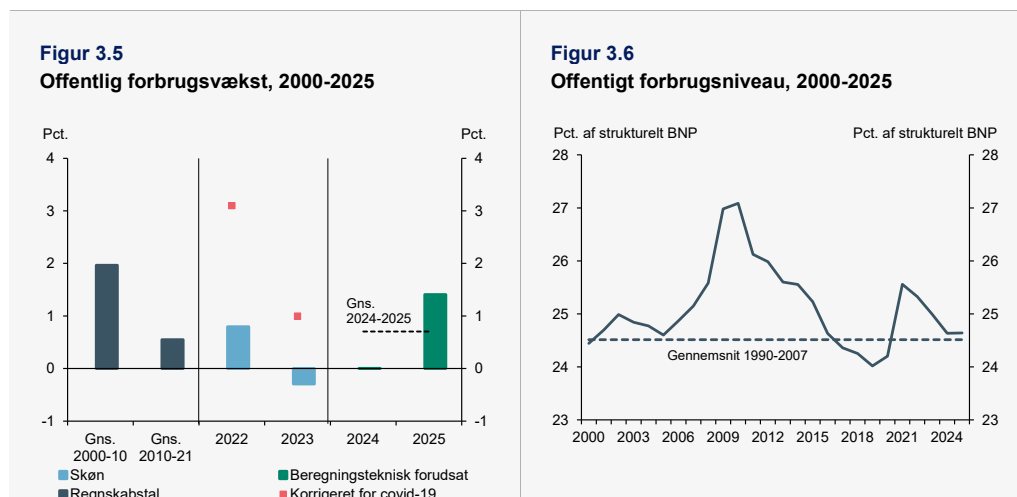
3.5 Offentligt forbrug, demografisk træk og offentlige investeringer

Offentligt forbrug og demografisk træk

Forudsætningerne for det offentlige forbrug i 2022 og 2023 er beskrevet nærmere i *Økonomisk Redegørelse*, maj 2022.

Realvæksten i det offentlige forbrug skønnes til 0,8 pct. i 2022, mens den aktuelt skønnes til -0,3 pct. i 2023 på baggrund af beregningstekniske forudsætninger om udgiftspolitikken næste år, *jf. figur 3.5*.

I 2024 til 2025 svarer den offentlige forbrugsvækst til den højest mulige offentlige forbrugsvækst givet udgiftslofterne, som er afstemt med det mellemfristede mål om strukturel balance i 2025. I fremskrivningen vokser de offentlige forbrugsudgifter (ekskl. afskrivninger) med i gennemsnit ca. 0,7 pct. pr. år i 2024 og 2025. Det skal ses i sammenhæng med en beregnet vækst i det demografiske træk på ca. 0,5/0,6 pct. om året i samme periode.



Anm.: Den offentlige forbrugsvækst er opgjort ved inputmetoden (ekskl. afskrivninger).

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

På baggrund af den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug skønnes de offentlige forbrugsudgifter at udgøre en mindre andel af BNP i perioden 2024-2025 end den har gjort i perioden 2022-2023, *jf. figur 3.6*. I perioden 2022-2025 er de offentlige forbrugsudgifters andel af BNP fortsat over et historisk gennemsnit fra før finanskrisen (1990-2007).

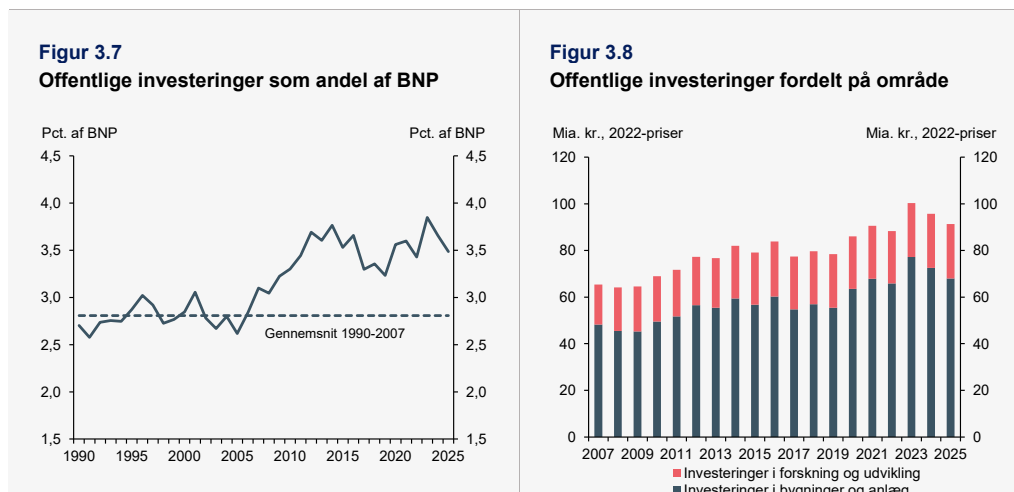
Offentlige investeringer

De offentlige investeringer, som andel af BNP, har de seneste år ligget på et historisk højt niveau og forventes også at gøre det de kommende år, *jf. figur 3.7*.

Sammenlignet med *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025*, august 2021, er investeringsrammen beregningsteknisk opjusteret med ca. 1¼ mia. kr. i 2024 og ca. 3 mia. kr. i 2025. Opjusteringerne afspejler primært en opjustering på ca. 3 mia. kr. (inkl. moms) som følge af en beregningsteknisk udmøntning af den underliggende forbedring af den strukturelle saldo i de to år, *jf. afsnit 3.2*. I 2024 modsvares opjusteringen delvist af en nedjustering på ca. 1¼ mia. kr. som følge af prioriteringen af midler fra investeringsrammen til finansiering af nye tilskudsordninger, subsidier mv. som led i *Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug*, oktober 2021.

Samlet set skønnes de offentlige investeringer at udgøre mellem 3,3 og 3,7 pct. af BNP i perioden 2022-2025. Forløbet frem mod 2025 indebærer, at de samlede offentlige investeringer stiger fra ca. 86½ mia. kr. i 2022 til næsten 99 mia. kr. i 2023, hvorefter de aftager til ca. 96 mia. kr. i 2025 (opgjort i 2022-priser).

Størstedelen af de offentlige investeringer udgøres af investeringer i bygninger og anlæg, mens en forholdsvis stabil andel på ca. 1 pct. af BNP udgøres af forskning og udvikling, *jf. figur 3.8*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.6 Udgifter og indtægter som andele af BNP

De offentlige udgifter

De samlede offentlige udgifter er opgjort til knap 50 pct. af BNP i 2021 ifølge Danmarks Statistiks foreløbige nationalregnskabstal fra marts 2022. Udgifternes andel af BNP skønnes reduceret til ca. 47¼ pct. af BNP i 2022 og 47¾ pct. af BNP i 2023, *jf. tabel 3.8*. Udgiftsudviklingen frem mod 2023 skal ses i sammenhæng med det forudsatte bortfald af ekstraordinære midlertidige udgifter i lyset af covid-19. Efter 2023 skønnes de samlede offentlige udgifters andel af BNP at aftage til omkring 46¾ pct. af BNP i 2024 og 2025.

Tabel 3.8
De offentlige udgifters sammensætning

	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP					
Samlede offentlige udgifter (udgiftstryk)¹⁾	49,9	47,3	47,7	47,0	47,3
Primære udgifter	49,4	46,7	47,2	46,6	46,9
- offentligt forbrug	24,4	23,7	23,5	23,4	23,8
- offentlige investeringer	3,5	3,3	3,7	3,6	3,4
- indkomstoverførsler	15,5	14,7	14,7	14,9	15,1
- subsidier	2,5	1,5	1,5	1,5	1,5
- øvrige primære udgifter	3,5	3,4	3,9	3,2	3,1
Renteudgifter	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4

- 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 tjensteydelser – henføres til udgiftssiden.
- 2) I øvrige primære udgifter indgår blandt andet rammen til håndtering af covid-19 i 2022-2024 som skønnes at udgøre 1,8 mia. kr. i 2022, 2,2 mia. kr. i 2023 og 1,7 mia. kr. i 2024. Det høje niveau i 2023 skal blandt andet ses i sammenhæng med den forventede tilbagebetaling af ejendomsskatter.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De *offentlige forbrugsudgifter* udgjorde omkring 24½ pct. af BNP i 2021 og skønnes at falde til omkring 23½ pct. af BNP i 2023, hvorefter udgifternes andel forventes fastholdt på omtrent dette niveau frem mod 2025. Reduktionen i det offentlige forbrugs andel af BNP skal især ses i lyset af udfasningen af midlertidige udgifter til myndighedsopgaver relateret til covid-19 mv.

De *offentlige investeringer* udgjorde omkring 3½ pct. af BNP i 2021 og skønnes at udgøre mellem 3¼ og 3¾ pct. af BNP i årene frem mod 2025. Udgiftsudviklingen skal primært ses i lyset af den underliggende profil i den politisk besluttede ramme til offentlige investeringer i bygninger og anlæg frem mod 2025.

Udgifterne til *indkomstoverførsler* udgjorde 15½ pct. af BNP i 2021 og skønnes herefter at udgøre omkring 14¾-15 pct. af BNP frem mod 2025. Udviklingen skal bl.a. ses i lyset af en forbedret konjunktursituation med lavere ledighed, hvormed udgifterne til ledighedsrelaterede indkomstoverførsler er lavere. Derudover afspejler udviklingen virkningerne af indgåede politiske aftaler, herunder den mindre regulering frem til og med 2023 som indgår i *Aftale om skattereform* (juni 2012), ændret regulering af folkepension mv. i medfør af *Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere* (november 2018) samt virkningerne af *Aftale om ny ret til tidlig pension* (oktober 2020) og *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi* (januar 2022).

Udgifterne til *subsidier* er opgjort til omtrent 2½ pct. af BNP i 2021, hvilket er markant over normalniveauet. Det afspejler de ekstraordinære udgifter til kompensationsordninger til erhvervslivet mv. i lyset

af covid-19. I den nuværende situation med høje el-priser er der derimod lavere udgifter til VE-støtte. Samlet set udgør subsidierne 1½ pct. af BNP i årene frem mod 2025.

De offentlige *renteudgifter* er opgjort til ½ pct. af BNP i 2021. Renteudgifterne skønnes at udgøre en omtrent uændret andel af BNP i årene frem mod 2025.

De offentlige indtægter

De samlede offentlige indtægter reduceres fra godt 52 pct. af BNP i 2021 til ca. 48 pct. af BNP i 2025, *jf. tabel 3.9*. Udviklingen skal blandt andet ses i sammenhæng med, at enkelte volatile indtægtskilder lå særligt højt i 2021, mens niveauet i 2025 er baseret på strukturelle forudsætninger.

Udviklingen er blandt andet påvirket af, at indtægterne fra *pensionsafkastskatten* – som afhænger af udviklingen på de finansielle markeder og dermed kan svinge meget fra år til år – var forholdsvis høje i 2020 og 2021, svarende til hhv. 2,1 og 2,5 pct. af BNP, mens de i 2025 forudsættes at udgøre 0,5 pct. af BNP. Ud over aktier mv., har pensionselskaberne en relativt stor andel af deres aktiver placeret i obligationer, hvor markedskursen falder, hvis renterne stiger. Der forventes rentestigninger i de kommende år frem mod 2025, hvilket giver anledning til et lavere eller negativt afkast på pensionselskabernes obligationsbeholdninger. Det kan have relativt stor betydning for det målte skattetryk og den faktiske offentlige saldo i enkeltår. Finanspolitikken tilrettelægges imidlertid efter den strukturelle saldo, således at udsving i de årlige indtægter fra pensionsafkastskatten ikke påvirker den førte finanspolitik. De strukturelle indtægter fra pensionsafkastskatten vurderes i øvrigt at udgøre 1¼ pct. af BNP frem mod 2025.

Endvidere aftager *personskatteindtægterne* fra ca. 20,7 pct. af BNP i 2021 til ca. 20,2 pct. af BNP i 2025. Det afsejler ekstraordinært høje indtægter fra personskatter i 2020 og 2021 afledt af udbetaling af infrosne feriemidler. Hertil kommer stigende fradrag for renteudgifter i husholdninger, når renterne stiger. Det trækker isoleret set ned i indtægterne fra de personlige indkomstskatter.

Øvrige indirekte skatter omfatter primært punktafgifter i form af blandt andet energi- og miljøafgifter, afgifter på nydelsesmidler og spilafgifter. Hertil kommer blandt andet indtægterne fra registreringsafgiften, de kommunale ejendomsskatter (grundskyld mv.), erhvervenes motorafgifter, lønsumsafgiften og tinglysningsafgiften. Indtægterne fra de øvrige indirekte skatter aftager fra ca. 5,9 pct. af BNP i 2021 til 5,4 pct. af BNP i 2025. Det afspejler blandt andet, at indtægterne fra energifgifterne falder relativt til BNP.

Selskabsskatter er i 2021 opgjort til ca. 3,8 pct. af BNP, hvilket er højt sammenlignet med tidligere år. Provenuet fra selskabsskatten falder derfor gradvist til mere normale 2,7 pct. af BNP frem mod 2025. *Momsindtægterne* udgjorde ifølge Danmarks Statistik ca. 10,0 pct. af BNP i 2021 og forbliver på et omtrent uændret niveau frem mod 2025.

Tabel 3.9
De offentlige indtægters sammensætning

	2020	2021	2022	2023	2024	2025 ⁸⁾
Pct. af BNP						
Personskatter mv. ¹⁾	21,9	20,7	20,0	20,1	20,1	20,2
Arbejdsmarkedsbidrag	4,5	4,4	4,3	4,4	4,4	4,4
Pensionsafkastskat	2,1	2,5	0,3	0,2	0,4	0,5
Selskabsskatter	2,6	3,8	3,0	2,9	2,7	2,7
- selskabsskat af kulbrintevirksomhed	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
- øvrig selskabsskat	2,6	3,7	3,0	2,8	2,6	2,6
Moms	9,9	10,0	9,9	9,9	10,0	10,0
Øvrige indirekte skatter	6,2	5,9	5,7	5,6	5,5	5,4
Øvrige skatter ²⁾	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Skattetryk	47,4	47,4	43,3	43,3	43,0	43,2
Renteindtægter ³⁾	0,9	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7
Øvrige indtægter ⁴⁾	4,1	4,0	3,9	3,8	4,0	4,1
Told mv. til EU ⁵⁾	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Indtægter i alt⁶⁾	52,2	52,3	47,9	47,9	47,7	47,8
<i>Memopost: nordsøindtægter⁷⁾</i>	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2

- 1) Personskatter mv. indeholder indkomstskat, ejendomsværdiskat, vægtafgift fra husholdninger, bo- og gaveafgift samt andre personlige skatter.
 - 2) Øvrige skatter indeholder medicinelicens (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 (beregned) indtægter i form af både bruttorestindkomst 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 skattetrykket, 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. bruttorestindkomst, 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 2023 er de fremskrevne niveauer baseret på beregningstekniske principper.
- Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.7 Den offentlige gæld

Som følge af coronapandemien steg ØMU-gælden til ca. 42 pct. af BNP ved udgangen af 2020 mod ca. 34 pct. af BNP ved udgangen af 2019, dvs. før coronapandemien. Den efterfølgende fremgang i dansk økonomi og overskud på faktiske offentlige saldo skønnes at nedbringe ØMU-gælden til ca. 33 pct. af BNP ved udgangen af 2022. Dermed ventes ØMU-gælden nedbragt til lidt under niveauet før coronapandemien. I årene frem mod 2025 ventes en lille stigning i ØMU-gælden, der afspejler, at ØMU-gælden også påvirkes af planlagte genudlån til statslige selskaber, *jf. tabel 3.10*.

Danmarks ØMU-gæld er lav i et internationalt perspektiv og ligger væsentligt under grænsen på 60 pct. af BNP i EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Den lave gæld bidrager til at Danmark fortsat har den højeste internationale kreditvurdering (AAA-rating).

Tabel 3.10
Oversigt over den offentlige gæld, ultimo året

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP						
ØMU-gæld	42,1	36,7	33,3	32,5	34,0	33,9
Offentlig nettogæld	-11,3	-11,1	-11,2	-11,1	-12,1	-12,8
<i>Memopost: Faktisk offentlig saldo</i>	-0,2	2,3	0,6	0,2	0,6	0,4

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den offentlige nettogæld inkluderer offentlige finansielle aktiver, herunder statens indestående i nationalbanken og aktier i en række selskaber, fx Ørsted A/S. Den offentlige sektor i Danmark har imidlertid en finansiell nettoformue (svarende til, at nettogælden er negativ). Nettoformuen udgjorde ca. 11 pct. af BNP ved udgangen af 2021 og skønnes at stige svagt frem mod 2025. Den offentlige nettogæld/nettoformue er det centrale gældsbegreb i vurderingen af finanspolitikens holdbarhed og statens solvens.

Den skønnede år-til-år udvikling i nettogælden er behæftet med særlig usikkerhed, 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 vil have en tendens til at blive udjævnet henover årene. For de offentlige aktiver ventes der generelt at være positive omvurderinger i gennemsnit hen over årene.

Bilag 3.1

Beregning af strukturel saldo i 2021-2023

Bilagstabel 3.1.1			
Faktiske og strukturelle særlige poster i beregningen af den strukturelle saldo			
	2021	2022	2023
Pct. af BNP			
1. Faktisk saldo	2,3	0,6	0,2
Konjunkturrensning			
i) Outputgab	2,5	2,8	2,3
ii) Beskæftigelsesgab	1,7	2,8	2,6
a) Sammenvejlet konjunkturgab = $i) \cdot 0,4 + ii) \cdot 0,6$	2,0	2,8	2,5
b) Budgetfaktor	0,73	0,73	0,73
c) $1 - (\text{outputgab}/100)$	0,97	0,97	0,98
2. Konjunkturbidrag = a)*b)*c)	1,5	2,0	1,8
Selskabsskat			
Faktisk provenu	3,7	3,0	2,8
Strukturelt provenu	2,4	2,3	2,5
3. Korrektion for selskabsskat	1,4	0,6	0,3
Registreringsafgift			
Faktisk provenu	0,7	0,6	0,7
Strukturelt provenu	0,8	0,7	0,7
4. Korrektion for registreringsafgift	-0,1	-0,1	0,0
Aktieskat			
Faktisk provenu	1,1	1,2	1,2
Strukturelt provenu	1,2	1,2	1,2
5. Korrektion for aktieskat	-0,1	0,0	0,0

Bilagstabel 3.1.1 (fortsat)**Faktiske og strukturelle særlige poster i beregningen af den strukturelle saldo**

	2021	2022	2023
Pct. af BNP			
Pensionsafkastskat			
Faktisk provenu	2,5	0,3	0,2
Strukturelt provenu	1,2	1,2	1,2
6. Korrektion for pensionsafkastskat	1,3	-1,0	-1,0
Nordsøprovenu			
Faktisk provenu	0,0	0,1	0,1
Strukturelt provenu	0,2	0,2	0,2
7. Korrektion for nordsøprovenu	-0,1	-0,1	0,0
Nettorenter og udbytter			
Faktisk provenu	0,5	0,4	0,5
Strukturelt provenu	0,4	0,4	0,4
8. Korrektion for nettorenter og udbytter	0,0	0,0	0,1
Specielle budgetposter			
Faktisk provenu før korrektioner for engangsforhold mv.	-0,7	-0,9	-1,3
<i>Faktisk provenu korrigeret for engangsforhold mv. til beregning af strukturelt provenu, jf. bilagstabel 3.2.1</i>	-0,6	-0,6	-0,6
Strukturelt provenu	-0,5	-0,5	-0,5
9. Korrektion for specielle budgetposter	-0,2	-0,4	-0,8
10. Øvrige korrektioner (jf. bilagstabel 3.2.1)	-1,5	-0,4	0,0
- Heraf COVID-19-engangsforhold	-1,9	-0,4	0,0
- Heraf engangsskatteindtægter fra udbetaling af indefrosne feriepenge	0,5	0,0	0,0
11. 1-2-3-4-5-6-7-8-9-10 Strukturel saldo	0,2	-0,1	-0,1

Bilag 3.2

Engangsforhold i 2021-2023

Bilagstabel 3.2.1			
Engangsforhold der korrigeres for i beregningen af den strukturelle saldo			
	2021	2022	2023
Pct. af BNP			
Engangsforhold vedrørende covid-19	-0,1	-0,2	-0,2
Ekstraordinær udbetaling af for meget betalt ejendomsskat	0,0	-0,1	-0,5
Udbetaling af efterlønsbidrag	0,0	-0,1	0,0
Engangsforhold der korrigeres for i de specielle budgetposter i alt	-0,1	-0,4	-0,7
Øvrige korrektioner			
Engangsforhold vedrørende covid-19	-1,9	-0,4	0,0
- Heraf som overførsler til husholdninger	-0,1	0,0	0,0
- Heraf som subsidier	-1,1	-0,1	0,0
- Heraf som offentligt forbrug	-1,0	-0,3	0,0
- Heraf som momsindtægter	0,1	0,0	0,0
- Heraf som tilbageløb via skatter ¹⁾	0,2	0,0	0,0
- Heraf som bidrag til EU	0,0	0,0	0,0
Engangsskatteindtægter fra udbetaling af indefrosne feriepenge	0,5	0,0	0,0
Udviklingsbistand – forskel mellem politiske tilsagn og afløb i faktisk saldo	0,0	0,0	0,0
Korrektion for oplysninger om indtægtssiden	-0,2	0,0	0,0
Korrektioner vedrørende Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag (AUB)	0,0	0,1	0,1
Korrektion for investeringer i kampfly ²⁾	0,0	0,0	-0,1
Omregning til strukturelt BNP	0,0	0,0	0,0
Øvrige korrektioner i alt	-1,5	-0,4	0,0

1) Opgjort ekskl. engangsforhold vedrørende tilbageløb på selskabsskat og aktieskat.

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.

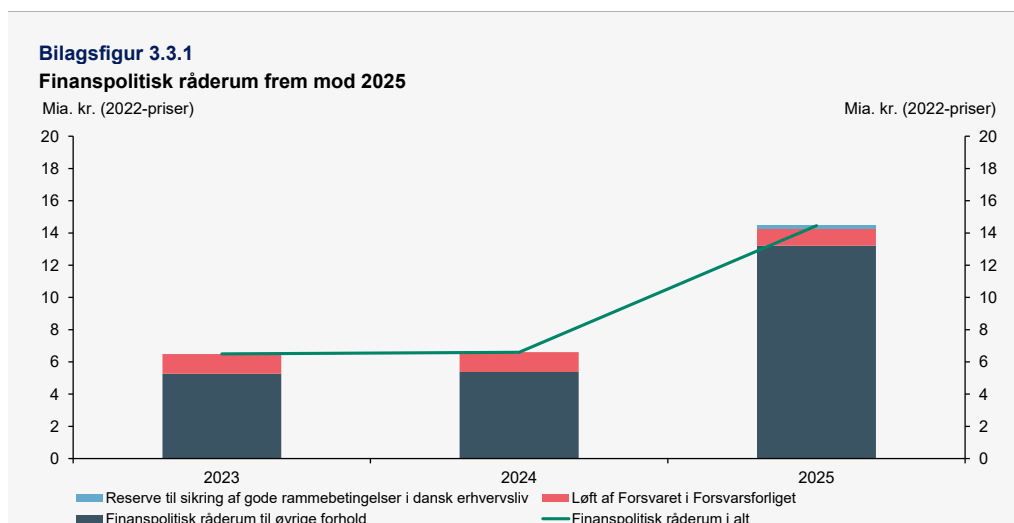
Bilag 3.3

Reservation i det finanspolitiske råderum

Bilagsfigur 3.3.1 viser det finanspolitiske råderum i 2023-2025, herunder midler reserveret til det tidligere 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). Det bemærkes, at reserven til sikring af gode rammebetingelser i dansk erhvervsliv blev delvist udmøntet i forbindelse med *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi* (januar 2022). Eksklusiv disse reserverede midler udgør det finanspolitiske råderum til øvrige prioriteringer ca. 13¼ mia. kr. i 2025 målt i forhold til 2022 (korrigeret for virkningen af midlertidige forhold relateret til covid-19).

Hvis der yderligere tages højde for midlertidige beregningsteknisk forudsatte merudgifter i relation til situationen i Ukraine, udgør det finanspolitiske råderum til øvrige prioriteringer ca. 18¾ mia. kr. i 2025 målt i forhold til 2022.

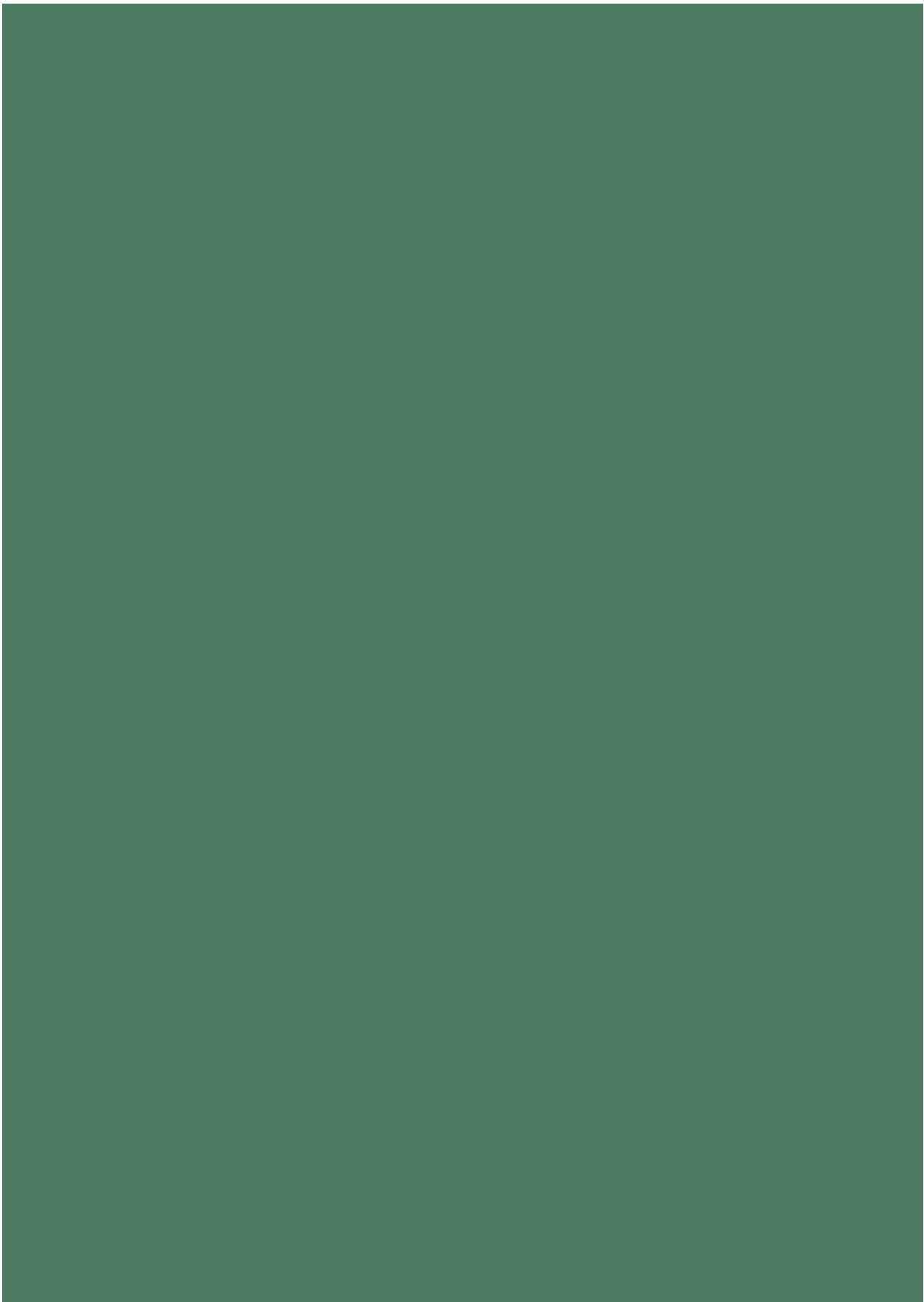
Endeligt bemærkes det, at der ikke er indgået et forsvarsforlig for årene efter 2023, hvorfor der på nuværende tidspunkt ikke er taget konkret stilling til indfasningsprofilen af forsvarsudgifter til 2 pct. af BNP frem mod 2033. Der er således heller ikke taget stilling til, hvor stor en del af det finanspolitiske råderum, der evt. skal reserveres til løft af forsvarsudgifterne efter 2023.



Anm.: 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 *Forsvarsforliget* er teknisk fastholdt på 2023-niveauet i 2024-2025.

Der er i opgørelsen af det finanspolitiske råderum ikke taget højde for midlertidige beregningsteknisk forudsatte merudgifter i relation til situationen i Ukraine. Disse forhold, der primært påvirker udgiftsniveauet i 2022 og 2023, reducerer reelt ikke prioriteringsrummet til nye udgifts tiltag efter 2023.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



4. Følsomhedsanalyser og sammenligning med KP21

4.1 Følsomhedsanalyser

I det følgende præsenteres forskellige modelberegnedede 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 alternative forudsætninger om den internationale økonomi og finansielle forhold for 2022 og 2023 lægges til grund. Desuden sammenlignes med yderligere to alternative scenarier for væksten på kort sigt, hvoraf ét indebærer højere aktivitet og ét indebærer lavere aktivitet.

Afslutningsvis sammenlignes fremskrivningen af udvalgte nøgletal frem til 2025 i *Konvergensprogram 2022* med *Konvergensprogram 2021*.

Scenarie med EU-Kommissionens eksterne forudsætninger

Forudsætningerne i *Konvergensprogram 2022* om den internationale økonomi og finansielle forhold ligger i store træk på linje med EU-Kommissionens forudsætninger i deres forårsprognose, *jf. tabel 4.1*.

Tabel 4.1
Eksterne forudsætninger i Konvergensprogram 2022 og EU-Kommissionens forårsprognose

	2021	2022	2023		
	KP22	KP22	EU	KP22	EU
Eksportmarkedsvækst, pct. ¹⁾	13,0	5,5	4,9	4,5	4,8
Råoliepris, USD pr. tønde	70,7	103,5	102,8	98,6	94,0
Kort rente, pct. ²⁾	-0,2	0,1	0,1	1,1	1,3
Lang rente, pct. ²⁾	-0,1	1,0	0,8	1,3	1,0

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 2022*.

De eksterne forudsætninger er baseret på EU-Kommissionens forårsprognose 2022 med undtagelse af eksportmarkedsvæksten, som er baseret på en sammenvejning af EU-Kommissionens nyeste officielle skøn for EU-landene samt BNP- og eksportmarkedsvækstskøn for resten af verden baseret på kommissionens foreløbige eksterne forudsætninger til forårsprognosen. Sammenvejningen sker på baggrund af danske eksportvægte.

Kilde: EU-Kommissionen og egne beregninger.

I *Konvergensprogram 2022* forudsættes i begge år lidt højere oliepris og lidt højere lange renter end i EU-Kommissionens forudsætninger. Desuden forudsættes i *Konvergensprogram 2022* lidt højere eksportmarkedsvækst i 2022 og lidt lavere eksportmarkedsvækst i 2023. Forudsætningerne i *Konvergensprogram 2022* er baseret på oplysninger frem til 20. april.

Det alternative scenarie med eksterne forudsætninger indebærer samlet set, at BNP-væksten reduceres med knap 0,1 pct.-point i 2022 og øges med omtrent ¼ pct.-point i 2023. Beskæftigelsen i 2023 er ca. 5.000 personer højere end grundforløbet i *Konvergensprogram 2022*. Den offentlige saldo som andel af BNP er omtrent uændret i 2022 og godt 0,1 pct.-point større i 2023.

Andre alternative scenarier

Dansk økonomi er grundlæggende sund med velfungerende strukturer og en høj grad af fleksibilitet. Det var tydeligt under coronakrisen, fx på arbejdsmarkedet hvor arbejdskraft fra hårdt ramte brancher hurtigt flyttede til andre brancher. Efter genåbningen i foråret 2021 har økonomien været i kraftig vækst, hvilket især har været drevet af husholdningernes forbrug. Kapacitetspresset er tiltaget i en sådan grad, at dansk økonomi nu befinder sig i en højkonjunktur, men uden at lønvæksten er tiltaget til et uholdbart niveau.

Der er mulighed for en større stigning i den indenlandske efterspørgsel end skønnet i prognosen, hvor udviklingen gennem 2022 er flad, blandt andet som følge af Ruslands invasion af Ukraine. Husholdningerne har generelt været tilbageholdende med forbrug under coronakrisen – blandt andet som følge af begrænsede forbrugsmuligheder. Husholdningerne har på den baggrund opsparet betydelige midler. Udvikler forbruget sig stærkere end ventet på trods af stigende forbrugerpriser og øget usikkerhed, kan den indenlandske efterspørgsel blive stærkere end skønnet i grundforløbet.

- *Scenarie med højere aktivitet: Husholdningerne øger forbruget 0,3 pct.-point mere i 2022 og 2023, primært i form af køb af tjenesteydelser, men også lidt større forbrug af varer. I dette forløb øges væksten i BNP med knap 0,2 pct.-point i både 2022 og 2023, og beskæftigelsen øges med knap 8.000 personer i 2023. Den faktiske offentlige saldo forbedres med ca. 0,1 pct. af BNP i 2022 og knap 0,2 pct. af BNP i 2023. Lønvæksten stiger ca. 0,1 pct.-point mere i både 2022 og 2023, mens inflationen (opgjort ved stigningen i forbrugerprisindekset) er omtrent uændret.*

Risikoen for et forløb med lavere aktivitet vurderes i høj grad at komme fra udlandet, fx i form af længerevarende forstyrrelser i de globale forsyningskæder og højere råvarepriser som følge af konflikten i Ukraine.

- *Scenarie med lavere aktivitet¹: Som konsekvens af konflikten i Ukraine, herunder stop for russiske gasleverancer til Europa, og øget usikkerhed stiger alle importpriser samt olieprisen mere end ventet i grundforløbet, dog uden nævneværdig effekt på konkurrenceevnen. Sideløbende reduceres fremgangen i eksportmarkedsvæksten i 2022 med 2,4 pct.-point, og i 2023 med 0,4 pct.-point.*

¹ Dette scenarie er baseret på en justering af grundforløbet med differencen i olie- og gaspriser samt eksportmarkedsvækst fra det hårde scenarie til mellemscenariet i *Scenarier for dansk økonomi som følge af Ruslands invasion af Ukraine*, Finansministeriet, 21. marts 2022. Den underliggende metode svarer ligeledes til tilgangen bag det hårde scenarie.

Det betyder, at BNP-væksten reduceres med ca. 1,4 pct.-point i 2022, mens væksten i 2023 mindskes med knap 0,3 pct.-point. Beskæftigelsen reduceres sammenlagt med knap 34.000 personer i 2023 i forhold til grundforløbet, mens den offentlige saldo forværres med 0,5 pct. af BNP i både 2022 og 2023. Forbrugerprisinflationen øges yderligere 0,9 pct.-point i 2022 og 1,3 pct.-point i 2023.

Dansk økonomi er i en god udgangsposition, og selv et væsentligt mere negativt vækstforløb vil ikke medføre betydelige underskud på de offentlige finanser. I både grundforløbet og alternativscenariene er der overskud på den offentlige saldo i 2022, mens scenariet med lavere aktivitet kun medfører et lille underskud på den offentlige saldo i 2023. Danmark vil i begge alternative scenarier fortsat overholde de normale krav til ØMU-gæld i Stabilitets- og Vækstpagten med betydelig margin, *jf. tabel 4.2*. Andre hårdere scenarier end dem, der fremgår her, kan selvsagt ikke udelukkes.

Tabel 4.2
Alternative forløb

	2022	2023
Konvergensprogram 2022		
BNP-vækst, pct.	3,4	1,9
Beskæftigelse, 1.000 personer	3.130	3.146
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	2,8	2,8
Offentlig saldo, pct. af BNP	0,6	0,2
ØMU-gæld, pct. af BNP	33,3	32,5
Scenarie med højere aktivitet		
BNP-vækst, pct.	3,6	2,1
Beskæftigelse, 1.000 personer	3.134	3.154
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	2,7	2,6
Offentlig saldo, pct. af BNP	0,7	0,4
ØMU-gæld, pct. af BNP	33,1	32,0
Scenarie med lavere aktivitet		
BNP-vækst, pct.	2,0	1,7
Beskæftigelse, 1.000 personer	3.106	3.112
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	3,3	3,5
Offentlig saldo, pct. af BNP	0,1	-0,3
ØMU-gæld, pct. af BNP	34,1	33,0

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

Kilde: Egne beregninger på ADAM.

4.2 Sammenligning med Konvergensprogram 2021

Forventningerne til den gennemsnitlige BNP-vækst i 2022-2025 er let nedjusterede i *Konvergensprogram 2022* sammenlignet med *Konvergensprogram 2021*, jf. tabel 4.3. De nedjusterede vækstudsigtter skyldes især, at væksten i 2021 var markant stærkere end ventet, men også den russiske invasion af Ukraine trækker ned. Den stærkere end ventede fremgang i 2021 afspejles i positive outputgab, som bærer med ind i efterfølgende år. Selvom der forudsættes en gradvis indsnævring af output- og beskæftigelsesgab, er gabene fortsat større end 1 pct. i 2025.

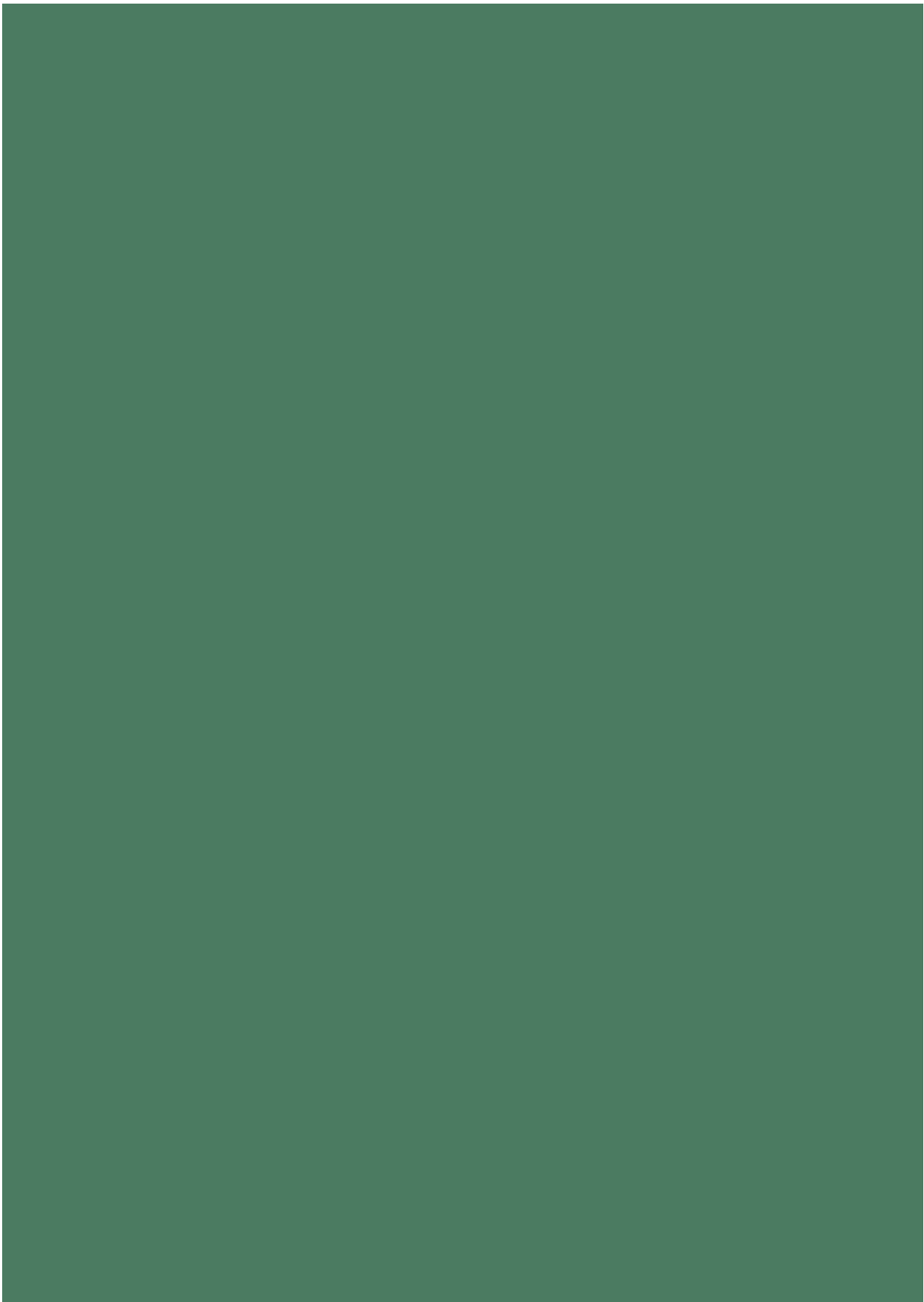
Forventningerne til den faktiske offentlige saldo er opjusteret i *Konvergensprogram 2022* sammenlignet med *Konvergensprogram 2021*, især i 2021. Det store overskud på den faktiske saldo i 2021 afspejler blandt andet, at dansk økonomi – på trods af coronapandemien og delvise nedlukninger – har vist stærk fremgang. Opjusteringen sammenlignet med *Konvergensprogram 2021* kan især henføres til højere indtægter fra navnlig pensionsafkastskatten, selskabsskatten og moms. Opjusteringen af skønnet for den faktiske saldo i perioden frem til 2025 skyldes primært opjusterede skøn for de offentlige indtægter, herunder kildeskatterne og momsindtægterne.

ØMU-gælden skønnes i *Konvergensprogram 2022* i alle år frem mod 2025 at ligge stabilt under 35 pct., dvs. med god margin til 60 pct.-grænsen i EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Det er en forbedring i forhold til *Konvergensprogram 2021*, hvor skønnet for ØMU-gælden i 2025 var omtrent 40 pct. af BNP.

Tabel 4.3
Ændringer i forhold til Konvergensprogram 2021

	2021	2022	2023	2024	2025
Arlig ændring i pct.					
Real BNP-vækst					
Konvergensprogram 2022, maj 2022	4,7	3,4	1,9	1,2	0,6
Konvergensprogram 2021, april 2021	2,1	3,8	2,3	1,3	1,3
Ændring	2,6	-0,4	-0,4	-0,1	-0,7
Pct. af BNP					
Outputgab					
Konvergensprogram 2022, maj 2022	2,5	2,8	2,3	1,8	1,4
Konvergensprogram 2021, april 2021	-0,8	0,2	0,0	0,0	0,0
Ændring	3,3	2,7	2,3	1,8	1,4
Offentlig saldo					
Konvergensprogram 2022, maj 2022	2,3	0,6	0,2	0,6	0,4
Konvergensprogram 2021, april 2021	-3,3	-0,9	-0,7	-0,6	0,0
Ændring	5,6	1,5	0,8	1,2	0,4
Offentlig ØMU-gæld					
Konvergensprogram 2022, maj 2022	36,7	33,3	32,5	34,0	33,9
Konvergensprogram 2021, april 2021	40,7	41,3	41,6	41,3	39,7
Ændring	-4,0	-8,0	-9,1	-7,4	-5,8

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2021 og egne beregninger.



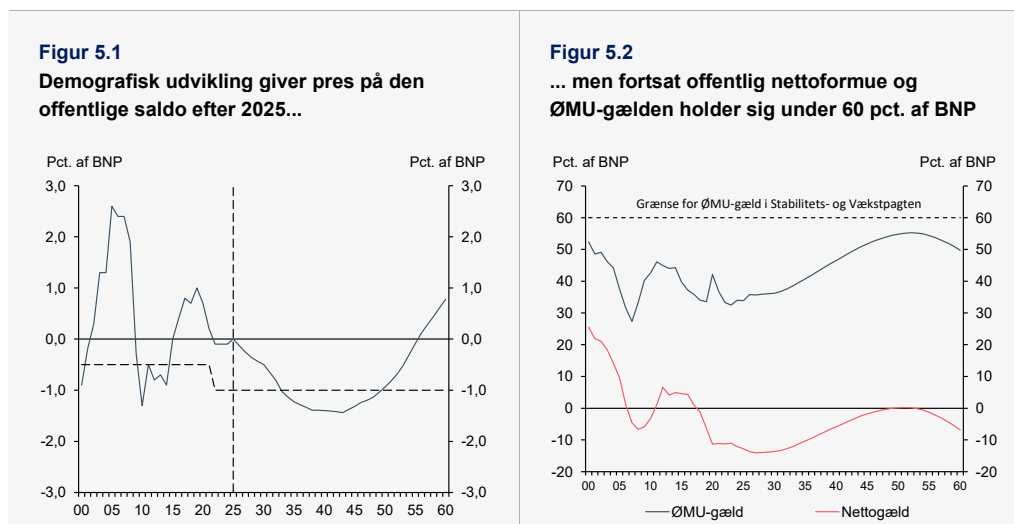
5. Perioden efter 2025 og langsigtet holdbarhed

5.1 Udviklingen efter 2025

Finanspolitikken frem mod 2025 tilrettelægges inden for de overordnede finanspolitiske mål om strukturel balance i 2025 og finanspolitisk holdbarhed. I årene efter 2025 bygger fremskrivningen på beregningstekniske principper og forudsætninger, *jf. afsnit 5.3*. Sigtet er at vurdere de langsigtede udsigter for de offentlige finanser givet den planlagte finanspolitik til 2025 og de beregningstekniske antagelser derefter.

Med udgangspunkt i den opdaterede 2025-fremskrivning og allerede vedtagne reformer, herunder de gældende regler for levetidsindeksering af efterløns- og folkepensionsalderen mv., er finanspolitikken mere end holdbar, idet der er udsigt til en positiv holdbarhedsindikator på ca. 1,4 pct. af BNP. Det betyder, at den planlagte finanspolitik frem mod 2025 kan videreføres efterfølgende uden uholdbare gældsstigninger givet øvrig besluttet politik og fremskrivningsprincipper i øvrigt.

Den demografiske udvikling med flere ældre de kommende årtier, betyder dog, at der efter 2025 er udsigt til en forværring af den offentlige saldo i en længere årrække, hvorefter saldoen i det beregningstekniske forløb genoprettes efter midten af århundredet, *jf. figur 5.1*. Udviklingen i den offentlige saldo de næste 30-40 år kaldes hængekøjen.

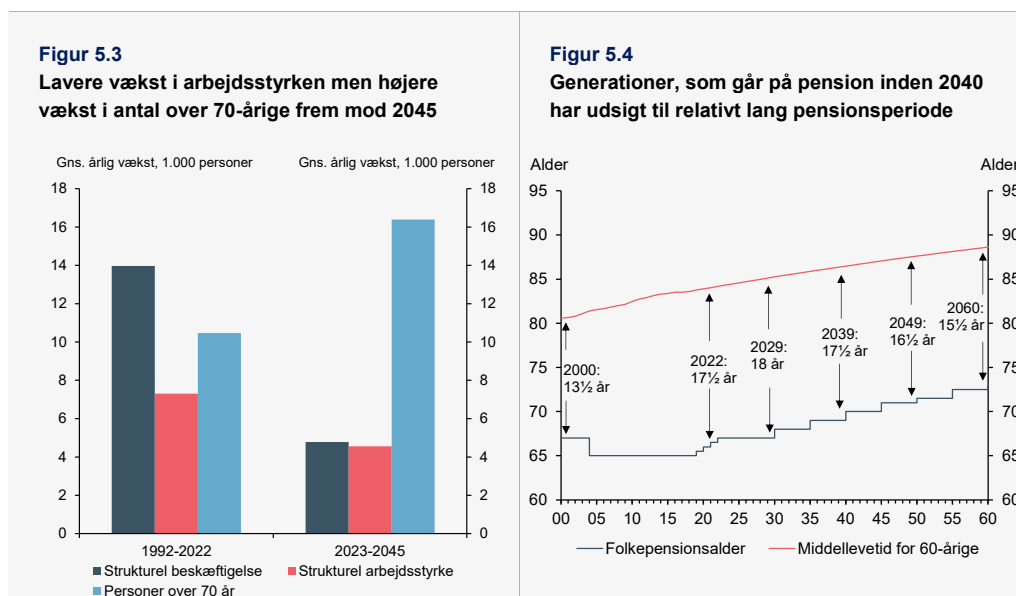


Anm.: Faktisk og strukturel saldo er beregningsteknisk ens efter 2028.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den offentlige nettogæld opgøres som forskellen mellem de samlede offentlige passiver og aktiver og er dermed et udtryk for det offentliges samlede nettostilling. Nettogælden er det centrale gældsbegreb i forhold til finanspolitisk holdbarhed. I det beregningstekniske forløb har det offentlige en nettoformue på over 10 pct. af BNP i 2025, dvs. de samlede offentlige aktiver overstiger den samlede offentlige bruttogæld. I årene efter 2025 falder nettoformuen gradvist på grund af løbende underskud i hængekøje-årene. Der er dog offentlig finansiel nettoformue i stort set hele forløbet.

I forbindelse med EU's budgetregler er ØMU-gælden det centrale gældsbegreb. ØMU-gælden er en opgørelse af den offentlige sektors bruttogæld, hvor kun den offentlige sektors interne mellemværende modregnes. Det betyder, at den ikke kun påvirkes af saldoudviklingen, men også af fx parallelle ændringer i statens aktiver og passiver.¹ I perioden efter 2025 og frem til 2050 vokser ØMU-gælden beregningsteknisk til ca. 55 pct. af BNP for derefter at aftage igen, jf. figur 5.2.

Stigningen i ØMU-gælden frem mod 2050-2060 afspejler således ud over den demografiske modvind også, at aftalen om boligskat (2017), aftalen om ny model for finansiering af almene boliger (2017) og genudlån til Femern medfører en forøgelse af både statens aktiver og passiver – dvs. en såkaldt balanceoppustning. Dermed øges ØMU-gælden, uden at det er udtryk for en ændring i den offentlige nettogæld/nettoformue. Der er endvidere taget højde for virkningen af aftalerne om førtidig udbetaling af opsparede feriemidler i 2022 og 2023.



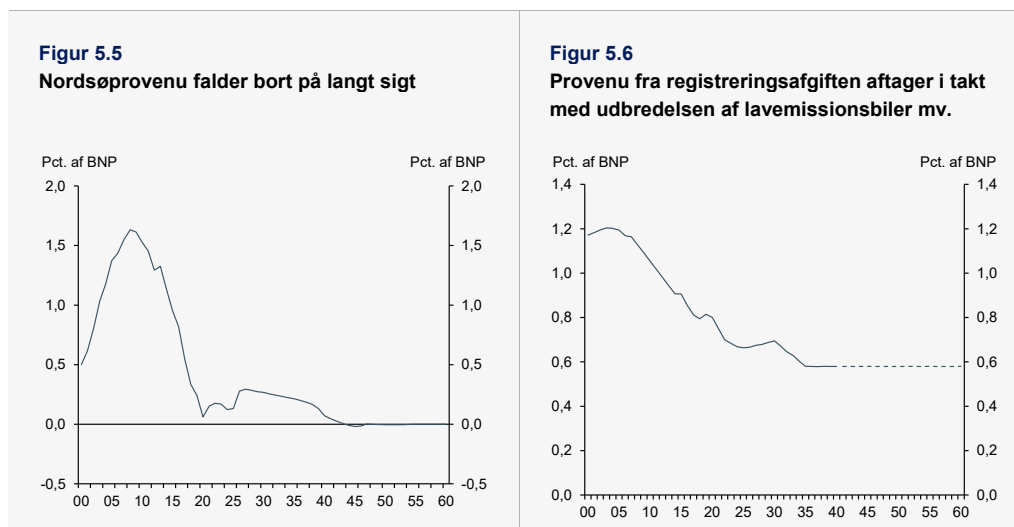
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udsigten til strukturelle underskud i de kommende årtier afspejler i høj grad, at andelen af den samlede befolkning, der er i beskæftigelse, ventes at falde fra omkring 2025 til 2045. Den gennemsnitlige

¹ ØMU-gælden afhænger således blandt andet af, hvor mange aktiver, staten og kommunerne vælger at holde (ud over aktiver, som modregnes i ØMU-gælden). Beregningsteknisk forudsættes aktiverne i 2050 at bestå af blandt andet offentlige ejerandele i helt eller delvist offentligt ejede selskaber samt genudlån mv. Der er til Konvergensprogram 2022 indarbejdet et nyt princip for fremskrivningen af den offentlige sektors aktiver, jf. boks 5.3.

årlige vækst i beskæftigelsen og arbejdsstyrken ventes at være betydeligt lavere end væksten i befolkningen over 70 år, *jf. figur 5.3*. Flere ældre vil medføre et pres på udgifter til ældrepleje og sundhed. Udviklingen afspejler dels, at de generationer, som træder ind i arbejdsstyrken mellem 2025 og 2045, vil være mindre end de årgange, der går på pension. Og dels, at de generationer, der går på pension i de kommende år, i gennemsnit har udsigt til en længere pensionsperiode end både tidligere og senere generationer, *jf. figur 5.4*.

Med den forudsatte regulering af pensionsalderen stiger andelen af beskæftigede igen efter 2045, ligesom den demografiske betingede vækst i udgifter til sundhed og ældrepleje mv. aftager lidt igen.



Anm.: Figur 5.5 angiver den strukturelle udvikling i statens indtægter fra Nordsøen. Figur 5.6 er på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet, herunder med afsæt i Energistyrelsens *Klimafremskrivning 2022*.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den offentlige saldo og dermed profilen for hængekøjen på langt sigt påvirkes endvidere af udviklingen i indtægterne fra statens aktiviteter i Nordsøen. Disse spiller i dag en langt mindre rolle end i 00'erne, og der er vedtaget stop for indvinding fra Nordsøen i 2050. Med de aktuelle forudsætninger om produktion, oliepriser mv. ventes provenuet som andel af BNP at være nogenlunde stabilt fra 2025 og frem mod 2035-40, hvorefter det skønnes at falde til tæt på nul fra omkring 2045, *jf. figur 5.5*.

Behovet for klimaomstilling vil også have betydning for blandt andet det fremtidige indtægtsgrundlag fra en række skatter og afgifter ved given besluttet politik. Provenuet fra registreringsafgift er i fremskrivningen baseret på skøn fra Skatteministeriet, herunder med afsæt i Energistyrelsens *Klimafremskrivning 2022*. Provenuet er opdateret for årene frem mod 2040 og inkl. omlægningen af registreringsafgiften i *Aftale om grøn omstilling af vejtransport (2020)*. Provenuet skønnes gradvist at aftage fra godt 0,7 pct. af BNP i 2021 til knap 0,6 pct. af BNP på sigt. Den let svingende profil mellem 2025 og 2040 skal ses i lyset af indfasningsreglerne for nul- og lavemissionsbiler i registreringsafgiften. Der antages højere gennemsnitspriser for el-biler end de konventionelle biler, der bliver fortrængt, idet driftsomkostningerne i form af fx ejerafgift og brændstof er lavere, hvilket inden for samme totalomkostningsbudget giver mulighed for en større udgift i forbindelse med anskaffelsen.

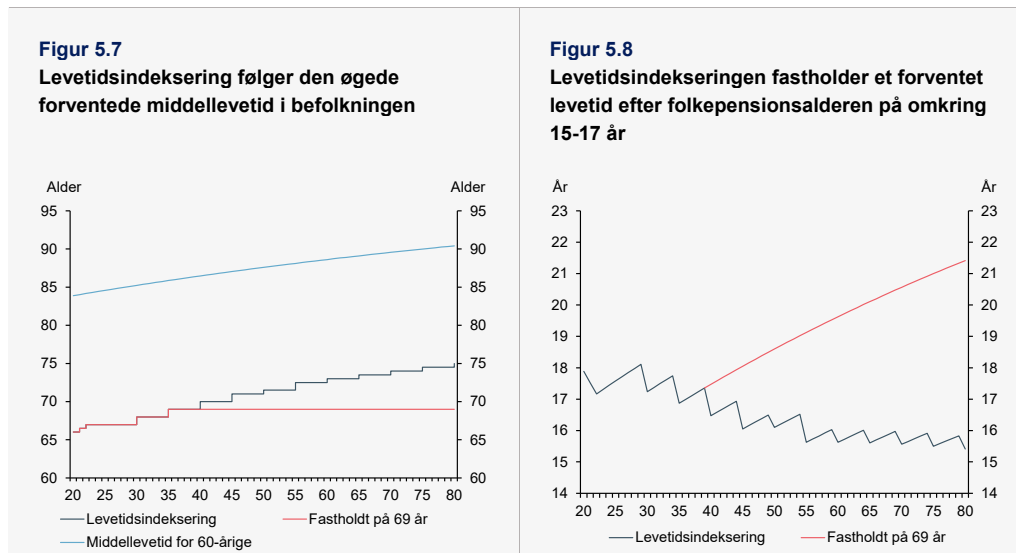
5.2 Betydning af levetidsindeksering af pensionsaldrer

Med tilbagetrækningsreformerne i kraft af Velfærdsaftalen fra 2006 og Tilbagetrækningsreformen fra 2011 blev der indført en levetidsindeksering af folkepensionsalderen, som indebærer, at stigende levetid også fører til et længere arbejdsliv, *jf. figur 5.7*. Det bidrager til at opretholde en bedre balance mellem andelen af befolkningen, der er aktive på arbejdsmarkedet, og andelen, der ikke er, fx børn, unge og personer, der har trukket sig tilbage på pension. Når levetiden stiger, er regulering af aldersgrænserne helt central for finanspolitikens holdbarhed og dermed den langsigtede finansiering af de offentlige velfærdsydelser, herunder stigende udgifter til sundhed og ældrepleje.

Principperne bag levetidsindekseringen er fastsat ved lov og betragtes derfor i Finansministeriets fremskrivninger som vedtaget politik. De konkrete forhøjelser skal imidlertid vedtages hvert femte år i Folketinget, således at varselsperioden for justeringer i folkepensionsalderen er 15 år.

Folketinget bekræftede i 2020 en forhøjelse af efterlønsalderen til 66 år i 2032 og folkepensionsalderen til 69 år i 2035 i overensstemmelse med den levetidsindeksering, der er fastlagt i lovgivningen. Givet de nuværende fremskrivninger af den forventede levetid og de nuværende regler om levetidsindekseringen vil folkepensionsalderen blive hævet til 70 år i 2040.

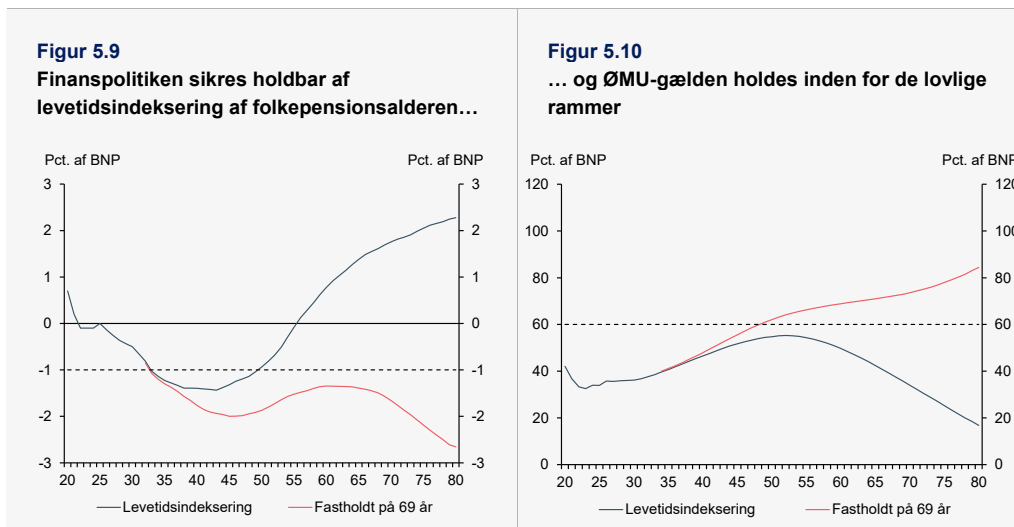
Hvis folkepensionsalderen ikke stiger med levetiden, men i stedet fx fastholdes på de 69 år, der er besluttet for 2035, vil det indebære, at fremtidige generationer har udsigt til en markant stigning i antallet af år på pension sammenholdt med tidligere generationer, *jf. figur 5.8*. Hvis folkepensionsalderen fastholdes på 69 år, vil den forventede pensionsperiode i 2080 således være 21½ år. Til sammenligning er den forventede pensionsperiode i 2035 ca. 17 år.



Anm.: I figur 5.8 illustreres den forventede pensionsperiode opgjort ved den forventede restlevetid blandt 60-årige.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ved en fastholdelse af folkepensionsalderen på 69 år vil de offentlige finanser ikke være holdbare, jf. figur 5.9 og 5.10. I et sådan scenarie ville der gradvist være større og større underskud på den offentlige saldo, og den offentlige ØMU-gæld som andel af BNP ville stige til over 60 pct. af BNP og derefter fortsætte med at vokse. For at sikre holdbarhed skulle finanspolitikken strammes med en årlig saldo-virkning på ca. 18 mia. kr. – svarende til 0,7 pct. af BNP. En fastholdelse af den senest besluttede folkepensionsalder ville således kræve en markant opstramning af de offentlige finanser.



Anm.: De stiplede linjer i figur 5.9 og 5.10 angiver hhv. underskudsgrænsen på ½ og 1 pct. af BNP i budgetloven og grænsen for ØMU-gæld i Stabilitets- og Vækstpagten.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Omvendt er den forventede levetid steget mere end tidligere forventet, hvilket bidrager til, at folkepensionsalderen med den nuværende indeksering bliver meget høj på langt sigt, samtidig med at de offentlige finanser er mere end holdbare. Blandt andet på den baggrund nedsatte regeringen og forligspartierne bag *Aftale om ret til seniorpension for nedslidte* i august 2020 en kommission om tilbage-trækning og nedslidning. Kommissionen præsenterede i maj 2022 sine anbefalinger til et mere balanceret pensionssystem, herunder en ændret levetidsindeksering, jf. boks 5.1.

Boks 5.1**Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning: anbefalinger til ændret levetidsindeksering**

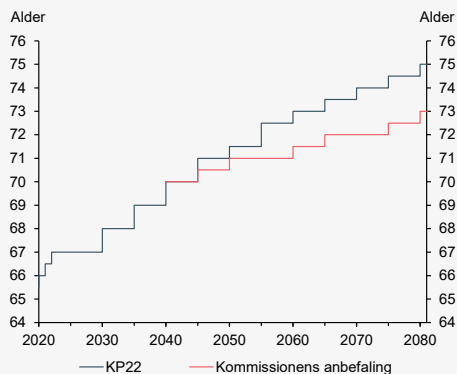
I november 2020 blev *Kommissionen om tilbagetrækning og nedslidning* nedsat af regeringen og forligspartierne bag *Aftale om ret til seniorpension for nedslidte*. Kommissionen fik til opgave at undersøge, om det nuværende pensionssystem har de rette balancer, og om det står stærkt nok rustet over for de gradvise ændringer i danskernes sundhed, levealder og ønsker til senior- og ældre livet.

Det fremgik af kommissoriet, at kommissionen blandt andet fik til opgave at "afdække virkningerne af en lempeligere levetidsindeksering, så folkepensionsalderen stiger i et langsommere tempo for årgange, som går på pension fra 2040." Kommissionen har i maj 2022 anbefalet, at indekseringen fra 2045 ikke skal tage afsæt i restlevetiden blandt 60-årige men i stedet restlevetiden blandt personer på folkepensionsalderen. Folkepensionsalderen hæves desuden ikke én til én med levetidsudviklingen men i stedet med et gennemslag på 80 pct. Endeligt foreslår Kommissionen, at det forventede efterslæb på 0,4 år i 2040 eftergives i overgangen til den foreslåede indeksering. Samlet set indebærer Kommissionens anbefaling til en ny indeksering, givet den nuværende levetidsprognose, at den forventede folkepensionsalder i 2080 er 73 år i stedet for 75 år, jf. figur a.

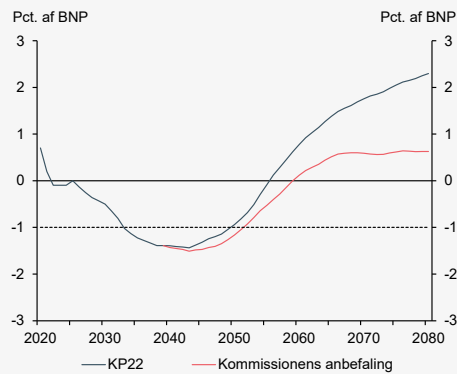
En lempeligere indeksering vil medføre, at udvidelsen af arbejdsstyrken efter 2040 vil være mindre end med den nuværende indeksering. Desuden vil flere modtage folkepension. I en beregning baseret på det opdaterede grundlag i *Konvergensprogram 2022* vil disse forhold indebære, at den finanspolitiske holdbarhedsindikator reduceres fra ca. 1,4 pct. af BNP med den nuværende indekseringsmekanisme til ca. 0,7 pct. af BNP (ca. 16 mia. kr.), når Kommissionens foreslåede indeksering lægges til grund. I beregningen er der samtidig fortsat udsigt til offentlige overskud på lang sigt, givet de beregningstekniske antagelser i øvrigt, jf. figur b.

Figur a

Pensionskommissionen anbefaler en mere lempelig levetidsindeksering efter 2040...

**Figur b**

... men de offentlige finanser viser stadig overskud på lang sigt



Anm.: Figur a illustrerer den forudsatte folkepensionsalder ved den nuværende indeksering samt ved en lempeligere indeksering foreslået af Kommissionen for Tilbagetrækning og Nedslidning. Figur b illustrerer den strukturelle offentlige saldo ved de to scenarier, hvor den stiplede linje angiver den besluttede underskudsgrænse på -1 pct. af BNP i Budgetloven.

Kilde: Egne beregninger og *Fremtidssikring af et stærkt pensionsystem*.

5.3 Udgangspunktet for de langsigtede fremskrivninger – centrale forudsætninger og fremskrivningsprincipper

Den langsigtede fremskrivning tager udgangspunkt i et forløb, hvor der planlægges efter strukturel balance i 2025. I årene efter 2025 bygger fremskrivningen på beregningstekniske principper og forudsætninger, herunder Danmarks Statistik og DREAMs befolkningsprognose og Energistyrelsens prognose for produktionen og den gradvise udtømning af de danske olie- og gasreserver i Nordsøen.

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. I forløbet er der strukturel balance i 2025, og holdbarhedsindikatoren er – med de forudsætninger der lægges til grund om blandt andet udviklingen i levetiden og folkepensionsalderen – positiv svarende til i størrelsesordenen 1,4 pct. af BNP.

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 følger den generelle lønudvikling.

De forskellige beregningstekniske antagelser mv., der anvendes i Finansministeriets langsigtede fremskrivninger og således i vurderingen af den finanspolitiske holdbarhedsindikator, er beskrevet nærmere i boks 5.2.

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. borger opdelt på alder følger lønudviklingen, og at grundlaget 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 indgåede 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. Andelen reguleres dog for de forventede virkninger af øget uddannelsesniveau, opholdstid for indvandrere samt vedtagne reformer, herunder virkninger af vedtagne reformer, som øger arbejdsudbuddet over tid med en gradvis stigning i tilbagetrækningsalderen som følge af reglerne for levetidsindeksering i Velfærdsaftalen (2006) og Tilbagetrækningsreformen (2011).

Boks 5.2 (fortsat)**Principper for fremskrivningen efter 2025**

- De offentlige bruttoinvesteringer fremskrives, så væksten i den nominelle offentlige kapitalbeholdning (netto, ikke-effektivitetskorrigeret) er lig med fremgangen i en sammenvæjet udvikling i bruttoværditilvæksten i den offentlige og private sektor. I sammenvæjningen vægter offentlig BVT 70 pct. og privat BVT 30 pct. Den private sektors BVT inkluderes, da dele af offentlige investeringer direkte understøtter produktionen i den private sektor, herunder infrastruktur mv.
- 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.
- Det samlede provenu fra registreringsafgiften følger Energistyrelsens fremskrivning af bilbestanden i Danmark frem til 2035, hvorefter provenuet antages beregningsteknisk at udgøre en fast andel af BNP. Faldet frem mod 2035 skal ses i lyset af en stigende udbredelse af nulemissionsbiler.
- 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, aftale om *Kompensation til boligejerne og fortsat tryghed om boligbeskatningen* (maj 2020) og øvrige nye oplysninger.
- Provenuet fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen tager udgangspunkt i Energistyrelsens langsigtede prognose for produktionen af olie og gas og virkningen af *Aftale om fremtiden for olie- og gasindvinding i Nordsøen* (2020). Olieprisforudsætningerne er beskrevet i kapitel 2 og baseres på markedsforventninger og Det Internationale Energiagenturs (IEA) nyeste fremskrivning (Stated Policies Scenario i World Energi Outlook, oktober 2021).
- Frem mod 2030 er indregnet en udvikling i energiforbrug mv., der flugter med Energistyrelsens Klimafremskrivning 2021, herunder Klimaaftale (2020). Efter 2030 er der beregningsteknisk forudsat et gradvist fald i energintensiteterne i forbrug og produktion, som afspejler løbende effektivitetsforbedringer i energiforbruget.
- Der er antaget en gradvis normalisering af renterne. Den 10-årige rente på statsobligationer forudsættes således at stige til 1,7 pct. i 2025 og derefter gradvist yderligere til 4 pct. i 2050 for derefter at være uændret.

Der er til denne og fremtidige fremskrivninger udarbejdet et nyt princip for udviklingen i de offentlige finansielle aktiver på langt sigt, *jf. boks 5.3*.

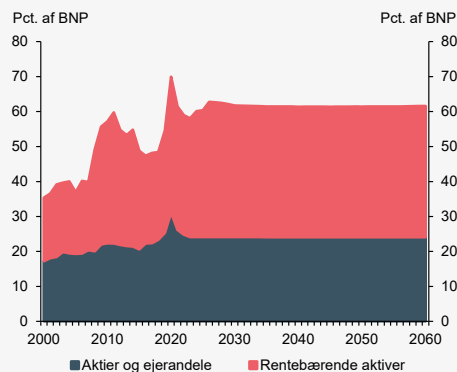
Boks 5.3**Nyt princip for fremskrivningen af den offentlige sektors aktiver**

Den offentlige sektor holder en lang række finansielle aktiver. Aktiverne består blandt andet af staten og kommunernes bankindskud, restancer, genudlån, ejerandele i virksomheder som fx forsyningsselskaber og ejerskab af aktier mv. I Finansministeriets hidtidige mellemfristede fremskrivninger er den offentlige sektors beholdning af aktiver blevet fremskrevet under ét. Med det nye princip opdeles aktiverne i to typer:

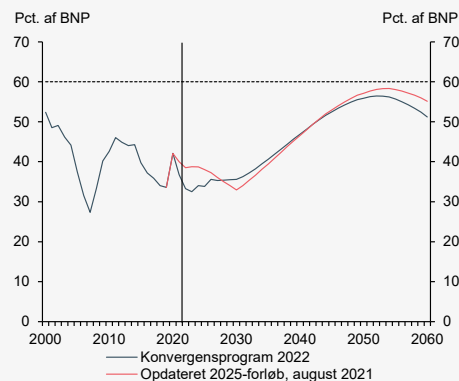
- **Rentebærende aktiver:** Disse består af alle de typer aktiver som giver renteindtægter, fx restancer, genudlån og indskud. Der fastsættes et beregningsteknisk niveau i pct. af BNP ud fra niveauet for den offentlige sektors aktiver i 2019, korrigeret for, at der forventes at skulle afskrives restancer frem mod 2025. 2019 anvendes som basisår, da det er sidste år inden udbruddet af coronapandemien, som medførte en lang række statslige hjælpepakker, der bl.a. øgede den offentlige sektors rentebærende tilgodehavender. Herudover tages der højde for stigende genudlån i en periode i forbindelse med indgåede politiske aftaler, som forklaret i *afsnit 5.1*.
- **Ikke-rentebærende aktiver:** Disse dækker over den offentlige sektors beholdning af ejerandele, herunder aktier (noterede og unoterede). Det er beregningsteknisk lagt til grund, at ejerandelen udgør en fast andel af BNP med afsæt i det seneste historiske dataår, *jf. figur a*.

Overgangen til det nye princip indebærer ingen ændringer i den primære offentlige saldo. Overgangen er også stort set neutral for fremskrivningen af ØMU-gælden, idet udgangspunktet for ØMU-gælden i den seneste konjunkturprognose dog er lavere end i *Opdateret 2025-forløb, august 2021, jf. figur b*. Det nye princip indebærer imidlertid lidt større gennemsnitlig omvurderinger på den offentlige sektors aktiver end hidtil lagt til grund, hvilket indebærer, at den finanspolitiske holdbarhedsindikator samlet set forbedres med i størrelsesordenen 0,05-0,1 pct. af BNP som følge af det nye princip.

Figur a
Den offentlige sektors aktiver



Figur b
ØMU-gæld



Anm.: Den røde linje i figur b angiver grænsen for ØMU-gælden som gældende i EU's stabilitets- og vækstpagt.
Kilde: *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udjiftslofter 2025, august 2021*, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilag 5.1

Udvikling i strukturel saldo og gæld sammenlignet med den seneste fremskrivning fra august 2021

I den mellemfristede fremskrivning, som ligger til grund for *Konvergensprogram 2022*, indgår en underliggende forbedring af den strukturelle saldo i 2025 på ca. 0,1 pct. af BNP i forhold til fremskrivningen i *Opdateret 2025-forløb, august 2021*. Det afspejler blandt andet et højere skønnet niveau for den strukturelle beskæftigelse samt en forøgelse af statens indtægter fra salg af CO₂-kvoter. Hertil kommer en række modsatrettede bevægelser, jf. *bilagstabel 5.1*.

Bilagstabel 5.1

Ændringer i den strukturelle saldo og holdbarhedsindikatoren siden *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025, august 2021*

Pct. af BNP	2025	2030	HBI
Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025, august 2021	0,0	-0,7	1,1
<i>Ændringer</i>			
Aktieindkomstskat ¹⁾	0,1	0,1	0,1
Provenu fra salg af CO ₂ -kvoter ²⁾	0,05	0,05	0,05
Strukturel beskæftigelse (udgangsåår; ekskl. DKM1 mv.)	0,05	0,05	0,05
Nordsøindtægter	0,00	0,05	0,00
Registreringsafgift ³⁾	-0,05	0,05	-0,05
Nye pensionsdata mv. ⁴⁾	0,0	0,05	0,15
Lavere offentlig nettogæld	0,05	0,05	0,0
Hurtigere rentenormalisering (kapitalindkomstskatter)	-0,1	-0,1	0,0
Nyt princip for den offentlige sektors aktiver (jf. boks 5.3)	0,0	0,0	0,1
Øvrige forhold, afrunding mv.	0,0	0,0	-0,1
Konvergensprogram 2022, før justering til målsætning om strukturel balance i 2025	0,1	-0,4	1,4
Udmøntning gennem øget ramme til offentlige investeringer i 2024 og 2025	-0,1	-0,1	-0,05
Konvergensprogram 2022	0,0	-0,5	1,4

- 1) Opdateret strukturelt provenu beregnet på baggrund af tilkomne data for husholdningernes beholdninger af aktier, ejerandele og investeringsbeviser ved uændret metode.
- 2) Opjusteringen af skønnet for provenuet fra salg af CO₂-kvoter skyldes primært en opjustering af prisen på CO₂-kvoter sammenlignet med *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025, august 2021*.
- 3) Det opdaterede strukturelle provenu er indregnet på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet, herunder med afsæt i Energistyrelsens *Klimafremskrivning 2022*.
- 4) Nye pensionsdata mv. dækker blandt andet over ændret datagrundlag for den samlede pensionsformue samt opdaterede data og forudsætninger vedørende fordelingen mellem indbetalinger på ordninger som er henholdsvis skattepligtige og fradragsberettigede på indbetalingstidspunktet.

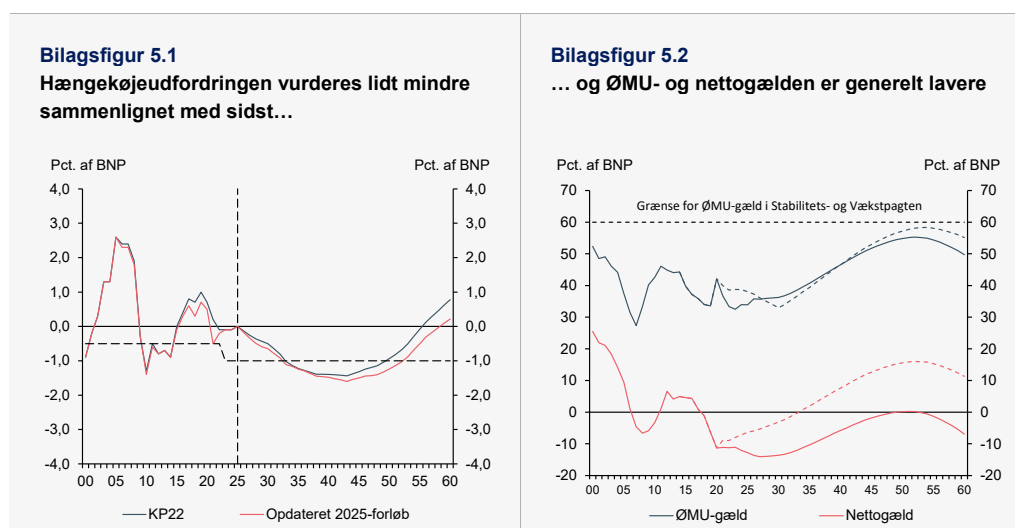
Anm.: Der er afrundet til nærmeste 0,05 pct. af BNP.

Kilde: Danmarks Statistik, *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025, august 2021* og egne beregninger.

Efter 2025 bygger fremskrivningen på beregningstekniske forudsætninger. I 2030 kan den offentlige saldo opgøres til ca. -0,5 pct. af BNP. Det er en forbedring i forhold til *Opdateret 2025-forløb, august 2021*, hvor saldoen blev skønnet til -0,7 pct. af BNP i 2030. Forbedringen skal blandt andet ses i lyset af de tidligere nævnte forhold for 2025 (højere strukturel beskæftigelse og CO2-kvoteprovenu mv.), hvortil kommer højere indtægter fra olie- og gasindvindingen i Nordsøen og et lidt højere skønnet niveau for det strukturelle provenu fra registreringsafgiften.

Den finanspolitiske holdbarhedsindikator i forløbet er positiv svarende til 1,4 pct. af BNP. Det er højere end i *Opdateret 2025-forløb, august 2021*, hvor holdbarhedsindikatoren blev opgjort til 1,1 pct. af BNP. Justeringen skal blandt andet ses i lyset af nye oplysninger og data i forbindelse med fremskrivningen af pensionsindbetalinger og -udbetalinger, samt det nye fremskrivningsprincip for den offentlige sektors aktiver og passiver, *jf. boks 5.3*.

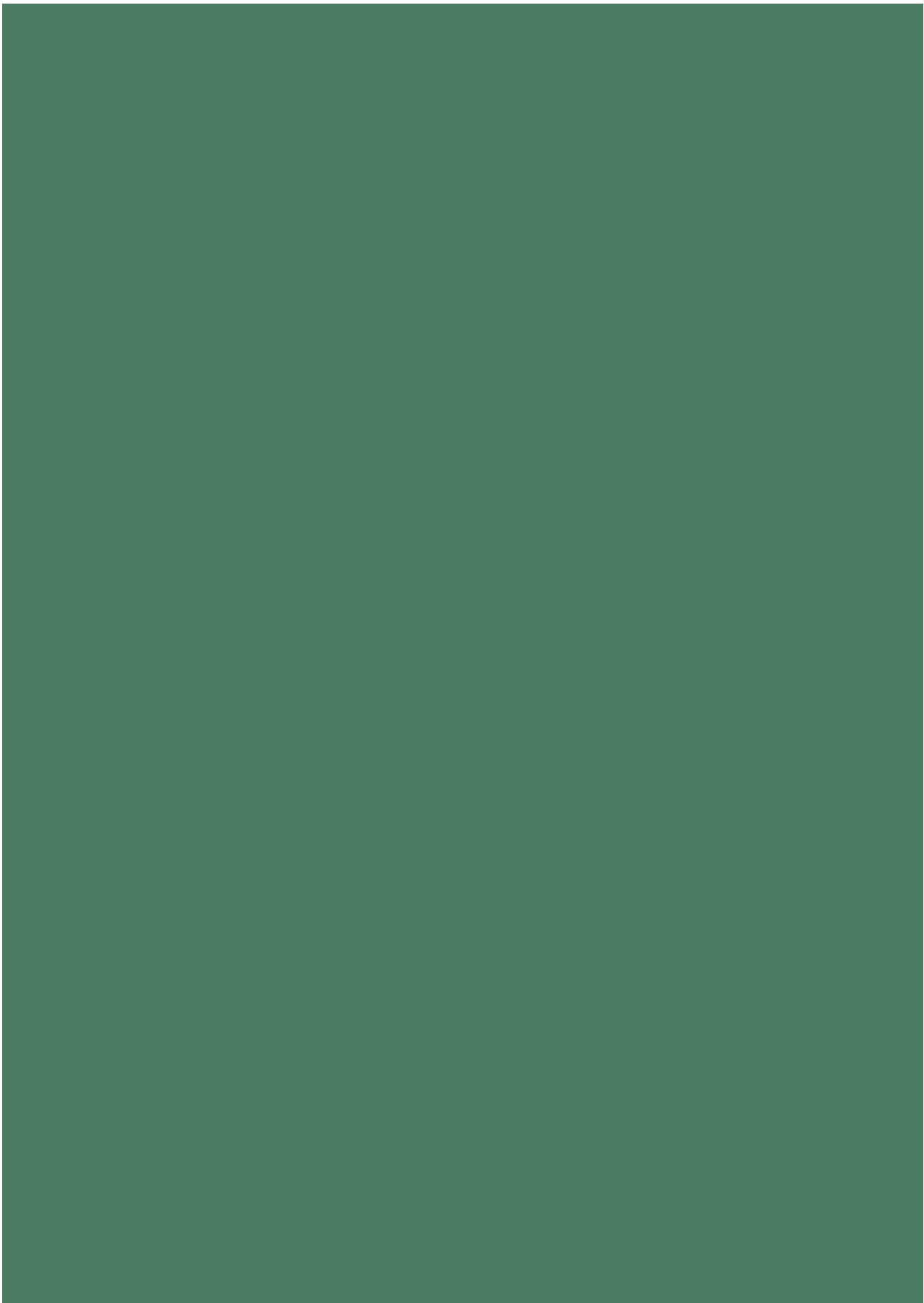
Den positive finanspolitiske holdbarhed skal – som i forløbet fra august – ses i sammenhæng med den langsigtede genopretning af de offentlige finanser efter midten af århundredet, givet de beregningstekniske antagelser. Sammenlignes der med den seneste fremskrivning fra august 2021, er der udsigt til en lidt mindre dyb hængekøjeprofil for den offentlige saldo, *jf. bilagsfigur 5.1*.



Anm.: De stiplede linjer i bilagsfigur 5.2 afspejler ØMU- og nettogælden i *Opdateret 2025-forløb, august 2021*.

Kilde: Danmarks Statistik, *Opdateret 2025-forløb*, og egne beregninger.

Det offentlige havde ved udgangen af 2021 en finansiel nettoformue på ca. 11 pct. af BNP. I 2025 skønnes nettoformuen at udgøre ca. 13 pct. af BNP, og den forventes samtidigt at udvikle sig stærkere i de efterfølgende år, *jf. bilagsfigur 5.2*. ØMU-gælden skønnes til knap 34 pct. af BNP i 2025, hvilket er ca. 5 pct. af BNP lavere end i august-fremskrivningen. ØMU-gælden holder sig under 60 pct. af BNP i hele forløbet.



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 på ½ pct. af BNP, og den strukturelle saldos rolle som centralt finanspolitisk styringsmål er dermed lovfæstet, hvormed budgetloven gennemfører finanspagtens balancekrav. Samtidig er der med budgetloven indført bindende og flerårige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner med virkning fra 2014.

Med *nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik* (marts 2022) er det aftalt af lempe budgetlovens underskudsgrænse til 1 pct. af BNP med virkning fra 1. juli 2022.

I *Erfaringer med budgetloven 2014-2020*, april 2022, samles der op på erfaringerne med budgetloven. Analyserne viser, at indførelsen af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner har været med til at styrke udgiftsstyringen, samtidigt med, at der ikke har været væsentlige u hensigtsmæssige konsekvenser. Analyserne viser desuden, at en lempelse af budgetlovens underskudsgrænse til 1 pct. af BNP er fuldt forenelig med fortsat ansvarlig finanspolitik med stabil, lav offentlig gæld og ikke risikerer at bringe Danmarks AAA-kreditvurdering i fare.

Budgetlovens hovedelementer fremgår af boks 6.1.

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 svarende til underskudsgrænsen ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for et givet år, medmindre der foreligger exceptionelle omstændigheder. Der indgår 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 kronekurs 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 budgetlovens underskudsgrænse, og at det mellemfristede mål om strukturel balance på den offentlige saldo i 2025 indfries. 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.

Regeringens udgangspunkt for *skattepolitikken* er, at skatten ikke skal stige for almindelige danskere. Herudover er skattepolitikken baseret på indgåede politiske aftaler. Siden fremskrivningen i august er der som led i *Aftale om finansloven for 2022* besluttet at afskaffe håndværksdelen af BoligJob-ordningen. Hertil er der som led i aftale om *En ny reformpakke for dansk økonomi* aftalt en række tiltag på indtægtssiden, herunder en forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag og nedsættelse af elfgiften.

6.2 Flexibilitet i institutionelle rammer i exceptionelle omstændigheder

Det samlede rammeværk i budgetloven tager hensyn til, at der kan opstå situationer, hvor der vil være behov for at kunne fravige de almindelige rammer for udgifts- og finanspolitikken. Denne fleksibilitet er blevet anvendt i forbindelse med coronakrisen og vurderes også at kunne udnyttes i den aktuelle situation med Ruslands invasion af Ukraine.

Coronakrisen

Udgifter direkte relateret til inddæmning og afbødning af covid-19 behandles som engangsforhold, og er dermed neutrale i opgørelsen af den strukturelle saldo. Det gælder bl.a. udgifter til kompensationsordninger til erhvervslivet, men også merudgifter direkte relateret til håndteringen af pandemien.

En stor del af merudgifterne vedrører ekstraordinære myndighedsindsatser (fx indkøb af værnemidler, smitteopsporing og test, vaccineindkøb mv.) samt kompensationsordninger mv. til erhvervslivet, som i udgangspunktet er omfattet af udgiftslofterne og således under normale omstændigheder vil skulle afholdes inden for de fastsatte udgiftsrammer for stat, kommuner og regioner.

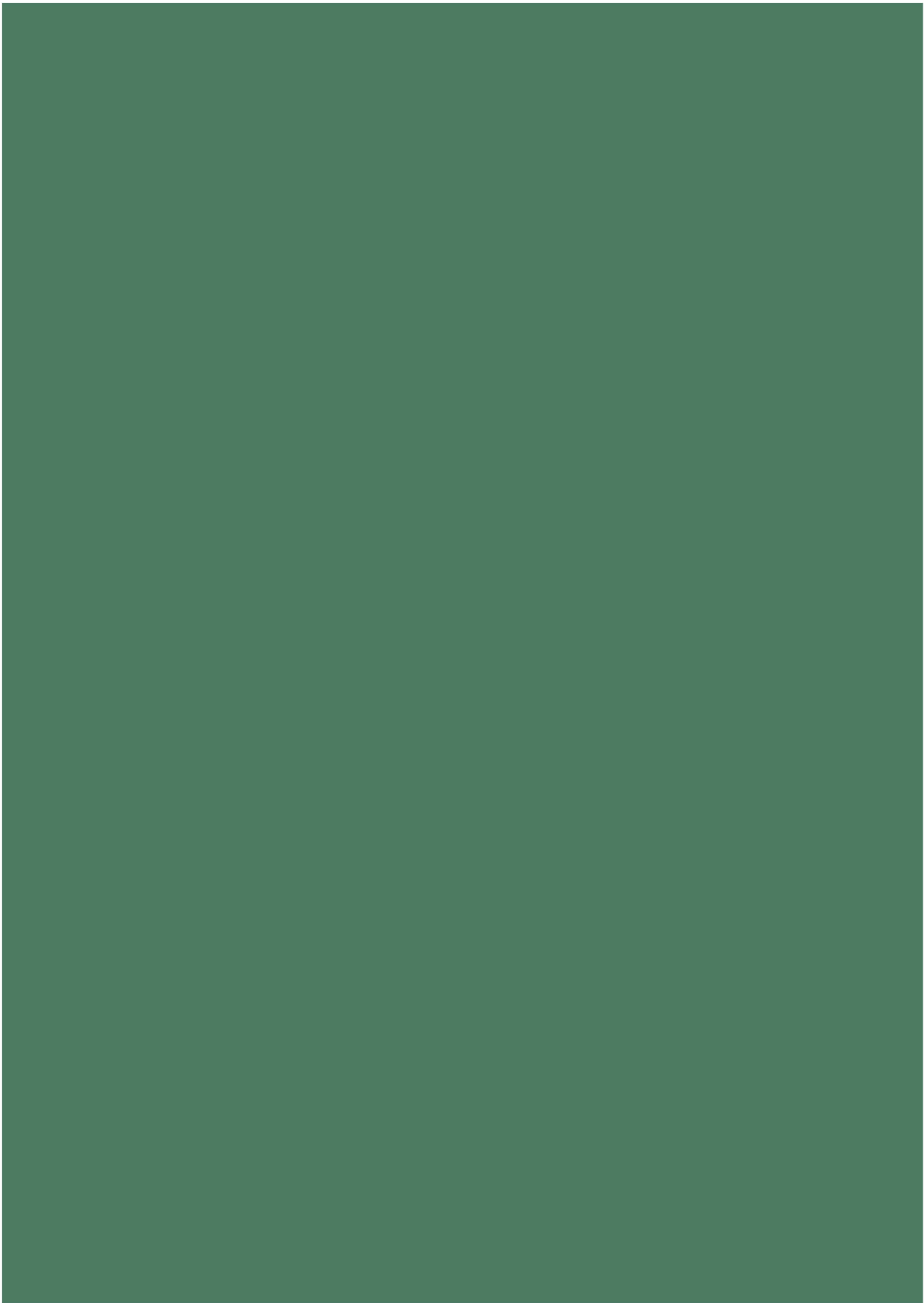
For at understøtte fleksibiliteten til at håndtere coronakrisen er der således fsva. 2020, 2021 og 2022 ekstraordinært udstedt en bekendtgørelse, der undtager covid-19 relaterede merudgifter fra udgiftslofterne i stat, kommuner og regioner. Bekendtgørelserne er udstedt i henhold til budgetlovens § 12, der giver Finansministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om sammensætningen af de statslige, kommunale og regionale udgiftslofter. I 2020-2022 behandles en række covid-19 relaterede udgifter således særskilt uden for udgiftslofterne.

Ruslands invasion af Ukraine

Kravet om budgetbalance i budgetloven kan midlertidigt fraviges, hvis der foreligger exceptionelle omstændigheder - forudsat, at den midlertidige fravigelse ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed i fare. Det er vurderingen, at den aktuelle situation afledt af den russiske invasion af Ukraine med heraf følge markant tilstrømning af flygtninge til Danmark, akut behov for opskalering af det sikkerhedspolitiske beredskab og meget store stigninger i energipriserne mv. udgør en usædvanlig begivenhed uden for statens kontrol, og som har en afgørende virkning på de samlede offentlige finanser (exceptionel omstændighed).

For så vidt angår exceptionelle omstændigheder i form af en usædvanlig begivenhed uden for statens kontrol, tilsiger EU-reglerne i Stabilitets- og Vækstpagten, at midlertidige udgifter direkte relateret til den konkrete hændelse kan afholdes ud over de gældende finanspolitiske rammer. I den aktuelle situation vil den strukturelle saldo dermed kunne svækkes ud over underskudsgrænsen svarende til de konkrete merudgifter, der følger af situationen i Ukraine, hvis det bliver relevant.

Der udstedes bekendtgørelse i henhold til budgetlovens § 12, der undtager udgifter – som er omfattet af undtagelsesbestemmelsen – fra de statslige, kommunale og regionale udgiftslofter.



Bilagstabeller i henhold til EUs ”Code of Conduct”

Tabel 1a
Makroøkonomiske nøgletal

	2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	Data		Prognose		Beregningsteknisk			
	Mia. kr.	Årlig ændring i pct.						
Realt BNP	2.189	4,7	3,4	1,9	1,2	0,6	0,8	0,9
Nominelt BNP	2.497	7,2	5,2	3,1	3,4	2,9	2,7	2,8
Vækstkomponenter								
Privat forbrug	1.015	4,2	2,6	2,0	2,0	1,8	1,6	1,5
Offentligt forbrug ¹⁾	537	3,7	0,8	-0,3	0,0	1,5	1,3	1,3
Faste bruttoinvesteringer	496	5,6	2,4	5,3	0,9	0,3	0,5	0,3
Lagerændringer ²⁾		0,3	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,0
Eksport	1.279	7,8	5,1	3,7	3,3	1,1	0,3	0,9
Import	1.164	8,2	3,1	4,0	3,5	2,4	1,2	1,4
Bidrag til BNP-vækst								
		Pct.-point						
Indenlandsk efterspørgsel		4,1	1,9	2,1	1,2	1,3	1,2	1,1
Lagerændringer		0,3	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,0
Nettoeksport		0,3	1,4	0,1	0,0	-0,7	-0,5	-0,2

1) Det offentlige forbrug er i tabel 1a opgjort inkl. afskrivninger. Den offentlige forbrugsvækst i 2020 er opgjort ved outputmetoden. Opgjort ved inputmetoden inkl. afskrivninger udgør den offentlige forbrugsvækst 0,6 pct. i 2020. Den skønnede offentlige forbrugsvækst fra 2021 og frem er beregningsteknisk forudsat ens ved hhv. input- og outputmetoden.

2) Ændringer angiver bidrag til BNP-vækst i pct.-point.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1b
Priser

	2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	Niveau	Årlig ændring i pct.						
BNP-deflator	114,1	2,4	1,8	1,2	2,2	2,3	1,9	1,9
Privat forbrugs-deflator	112,2	2,1	5,2	1,8	2,0	1,9	1,8	1,8
Forbrugerprisindeks	112,9	1,8	5,2	1,8	2,0	1,9	1,8	1,8
HICP-indeks	111,6	1,9	5,2	1,8	2,1	2,1	1,9	1,8
Nettoprisindeks	112,6	1,8	6,7	2,2	2,0	2,0	1,8	1,8
Investeringspriser	112,8	1,7	3,5	1,6	1,5	1,3	1,8	1,8
Eksportpriser	116,3	7,9	3,5	-2,7	1,5	1,4	1,3	1,3
Importpriser	113,3	8,1	7,2	-1,9	1,2	0,8	1,4	1,5

Anm.: For alle prisindeks gælder at 2010=100.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1c
Arbejdsmarkedet

	2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		Årlig ændring i pct.						
Beskæftigelse (1.000 personer)	3.060	2,6	2,3	0,5	-0,5	-0,5	-0,4	-0,2
Udførte arbejdstimer (mio. timer)	4.172	4,2	2,2	0,4	-0,4	-0,5	-0,4	-0,2
		Pct.						
Ledighed (pct.), harmoniseret EU-definition ¹⁾		5,2	4,3	4,3	4,1	4,3	4,6	4,8
		Årlig ændring i pct.						
Mandeproduktivitet (1.000 kr.) ²⁾	614	1,9	1,4	1,3	1,6	1,1	1,1	1,0
Timeproduktivitet (kr.) ²⁾	450	0,3	1,5	1,4	1,5	1,1	1,1	1,0
Aflønning af ansatte (mia. kr.) ³⁾	1.289	6,2	3,8	4,2	3,4	3,0	3,0	3,1
Aflønning pr. beskæftiget ⁴⁾	462	3,1	1,5	3,6	3,8	3,5	3,4	3,4

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

2) Produktivitet er opgjort som BVT.

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

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	Pct. af BNP						
Betalingsbalancen	8,3	6,5	5,9	9,8	8,9	7,8	7,2
Heraf:							
- Vare- og tjenestebalance	6,7	6,0	5,3	5,4	4,9	4,3	3,9
- Løbende overførsler og formueindkomster	1,7	0,5	0,7	4,5	4,0	3,6	3,4
- Kapitalposter	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Privat finansiel opsparing	6,1	5,9	5,8	9,3	8,6	7,3	7,2
Offentlig finansiel opsparing	2,3	0,6	0,2	0,6	0,4	0,6	0,1
Statistisk diskrepans	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

	2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	Mia. kr.	Pct. af BNP						
Nettofordringserhvervelse i delsektorer								
Samlet offentlig sektor	58,7	2,3	0,6	0,2	0,6	0,4	0,6	0,1
Statslig sektor	55,2	2,2	0,6	0,2	0,6	0,4	0,6	0,1
Kommunal sektor	2,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige finanser								
Samlede indtægter	1.305	52,3	47,9	47,9	47,7	47,8	48,7	48,7
Samlede udgifter	1.246	49,9	47,3	47,7	47,1	47,4	48,1	48,7
Samlet offentlig saldo	58,7	2,3	0,6	0,2	0,6	0,4	0,6	0,1
Renteudgifter	13,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5
Primær saldo, EU-definition ¹⁾	72,2	2,9	1,3	0,7	1,0	0,8	1,1	0,6
Ekstraordinære poster/one-off ²⁾	16,2	0,6	-1,3	-1,5	-0,8	-0,7	0,0	0,0
Offentlige indtægter								
Samlede skatter og afgifter ³⁾	1.180	47,3	43,1	43,1	42,9	43,0	43,7	43,7
Produktions- og importskatter	393	15,8	15,4	15,4	15,3	15,3	15,3	15,3
Løbende indkomst- og formueskatter	779	31,2	27,4	27,5	27,4	27,5	28,2	28,2
Kapitalskatter	6,6	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Obligatoriske sociale bidrag ⁴⁾	1,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Renteindtægter mv. ⁵⁾	24,8	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,9	1,0
Øvrige (residual) ⁶⁾	99,5	4,0	3,8	3,8	3,9	3,9	4,0	4,1
Samlede indtægter	1.305	52,3	47,9	47,9	47,7	47,8	48,7	48,7
p.m.: Skatetryk ⁷⁾	1.184	47,4	43,3	43,3	43,0	43,2	43,9	43,8

Tabel 2a (fortsat)
Offentlige finanser

	2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	Mia. kr.	Pct. af BNP						
Offentlige udgifter								
Lønsum og forbrug i produktionen	600	24,0	23,3	23,1	23,0	23,3	23,7	23,9
- Lønsum	373	15,0	14,4	14,4	14,4	14,6	14,8	15,0
- Forbrug i produktionen	227	9,1	8,9	8,7	8,6	8,8	8,9	9,0
Samlede sociale overførsler	421	16,8	16,0	16,0	16,2	16,4	16,6	16,8
- Sociale overførsler i naturalier ⁶⁾	32,9	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
- Indkomstoverførsler	394	15,8	14,9	14,9	15,1	15,3	15,5	15,7
Renteudgifter	13,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5
Subsidier	62,9	2,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Faste bruttoinvesteringer	81,3	3,3	3,2	3,6	3,6	3,4	3,5	3,5
Kapitaloverførsler	10,4	0,4	0,7	1,2	0,4	0,4	0,4	0,4
Øvrige (residual) ⁶⁾	51,1	2,0	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9
Samlede udgifter	1.246	49,9	47,3	47,7	47,1	47,4	48,1	48,7
p.m.: Offentligt forbrug	609	24,4	23,7	23,5	23,4	23,8	24,1	24,4

- 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 provenerne fra pensionsafkastskatten, Nordsøen, nettorenter, selskabsskatter, andre særlige poster og deciderede engangsforshold.
- 3) Defineret som summen af produktions- og importskatter, løbende indkomst- og formueskatter samt kapitalbeskatning. Posten indeholder med andre ord ikke obligatoriske sociale bidrag, der traditionelt indgår i skattetrykket.
- 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 formueskatter, kapitalbeskatning og obligatoriske sociale bidrag.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2b
Indtægter og udgifter ved uændret politik

	2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	Mia. kr.	Pct. af BNP						
Samlede indtægter ved uændret politik	1.304,7	52,3	48,0	47,8	47,8	47,9	-	-
Samlede udgifter ved uændret politik	1.246,0	49,9	48,9	49,5	48,9	49,3	-	-

Anm.: Opgørelsen af de samlede udgifter ved uændret politik skal særligt ses i sammenhæng med de midlertidige kompensationsordninger mv. vedr. COVID-19.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2c
Korrekationer til offentlig udgiftsvækst i henhold til EU's udgiftsregel

	2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	Mia. kr.	Pct. af BNP						
Udgifter til EU-programmet fuldt modsvaret af indtægter fra EU-midler	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	0
Konjunkturfæhængige udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse	20,9	0,8	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Diskretionære indtægtsforanstaltninger	3,40	0,1	0,0	0,2	-0,3	0,0	-	-
Lovbestemte indtægtsforøgelse	0	0	0	0	0	0	0	0

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 3
Funktionel fordeling af offentlige udgifter

	COFOG	2020	2025
		Pct. af BNP	
Generelle offentlige tjenester	1	6,3	
Forsvar	2	1,2	
Offentlig orden og sikkerhed	3	1,0	
Økonomiske anliggender	4	5,1	
Miljøbeskyttelse	5	0,4	
Boliger og offentlige faciliteter	6	0,2	
Sundhedsvæsen	7	8,9	
Fritid, kultur og religion	8	1,7	
Undervisning	9	6,4	
Social beskyttelse	10	22,4	
Samlede offentlige udgifter ¹⁾	TE	52,4	47,4

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

- 1) 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 Statistik opgørelse).

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 4
Dekomponering af offentlig ØMU-gæld

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	Pct. af BNP						
ØMU-gæld	36,7	33,3	32,5	34,0	33,9	35,8	35,6
Ændring i offentlig gældskvote ¹⁾	-5,4	-3,4	-0,8	1,5	-0,1	1,9	-0,1
Ændring i ØMU-gæld ²⁾	-2,5	-1,6	0,2	2,5	0,9	2,8	0,8
Bidrag til ændring i ØMU-gæld							
Primær balance ³⁾	-2,9	-1,3	-0,7	-1,0	-0,8	-1,1	-0,6
Renteudgifter ⁴⁾	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5
Øvrige forhold (residual) ⁵⁾	-0,2	-1,0	0,4	3,1	1,2	3,4	0,9
p.m. Implicit rente af gæld ⁶⁾	1,4	1,8	1,5	1,2	1,3	1,4	1,6
Andre relevante gældsbegreber							
Statens konto i Nationalbanken	6,0	4,6	2,1	2,4	2,3	2,1	2,1
Offentlig nettogæld ⁷⁾	-11,1	-11,2	-11,1	-12,1	-12,8	-13,7	-14,0
Nettogæld i stat og kommuner ⁷⁾	-11,1	-11,2	-11,0	-12,1	-12,8	-13,7	-14,0

1) Ændringen i gældskvoten er defineret som $G_t/BNPt - G_{t-1}/BNPt-1$, hvor G angiver den offentlige gæld målt i kroner.

2) Ændringen i gælden er defineret som $G_t/BNPt - G_{t-1}/BNPt$, 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 i 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 indestående likvider i Nationalbanken også statens øvrige aktiver.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 5
Konjunkturrensning af offentlig saldo

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Pct.							
Real BNP-vækst	4,7	3,4	1,9	1,2	0,6	0,8	0,9
Pct. af BNP							
Offentlig saldo	2,3	0,6	0,2	0,6	0,4	0,6	0,1
Renteudgifter ¹⁾	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5
Ekstraordinære poster/one-off	0,6	-1,3	-1,5	-0,8	-0,7	0,0	0,0
- Heraf indtægter	2,9	-0,4	-0,7	-0,8	-0,6	0,0	0,0
- Heraf udgifter	-2,3	-0,9	-0,8	0,0	-0,1	0,0	0,0
Pct.							
Potentiel BNP-vækst ²⁾	0,8	3,0	2,5	1,6	1,1	1,2	1,3
Pct.-point							
<i>Heraf bidrag fra:</i>							
- Beskæftigelse	0,4	0,8	0,4	0,0	0,0	0,1	0,2
- Kapitalapparat	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7
- Totalfaktorproduktivitet	-0,4	1,5	1,2	0,7	0,2	0,4	0,4
Pct. af BNP							
Outputgab	2,5	2,8	2,3	1,8	1,4	0,9	0,5
Konjunkturbidrag ³⁾	1,5	2	1,8	1,4	1,1	0,7	0,4
Strukturel saldo ⁴⁾	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0	-0,1	-0,3
Primær strukturel saldo ⁴⁾	-0,2	-0,5	-0,5	-0,4	-0,3	-0,4	-0,5

1) Som defineret i tabel 2a.

2) Inkl. et bidrag fra reale indirekte afgifter.

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

4) 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 netterenteudgifterne og ikke bruttorenteudgifterne.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 6
Ændringer i forhold til DK2025, august 2020

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Årlig ændring i pct.							
Real BNP-vækst							
Opdateret 2025-forløb, august 2021	3,8	2,8	1,5	1,0	0,8	1,3	1,4
KP22	4,7	3,4	1,9	1,2	0,6	0,8	0,9
Ændring	0,9	0,6	0,5	0,2	-0,1	-0,5	-0,5
Pct. af BNP							
Outputgab (pct. af BVT)							
Opdateret 2025-forløb, august 2021	0,5	1,1	0,7	0,4	0,0	0,0	0,0
KP22	2,5	2,8	2,3	1,8	1,4	0,9	0,5
Ændring	2,0	1,8	1,6	1,5	1,4	0,9	0,5
Offentlig saldo							
Opdateret 2025-forløb, august 2021	-1,9	0,4	-0,5	-0,4	-0,5	-0,1	-0,4
KP22	2,3	0,6	0,2	0,6	0,4	0,6	0,1
Ændring	4,3	0,3	0,6	1,0	0,9	0,7	0,5
Offentlig ØMU-gæld							
Opdateret 2025-forløb, august 2021	40,0	38,5	38,8	38,7	38,0	37,3	36,1
KP22	36,7	33,3	32,5	34,0	33,9	35,8	35,6
Ændring	-3,2	-5,2	-6,3	-4,7	-4,2	-1,5	-0,4

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 7
Offentlige finansers langsigtede holdbarhed

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
	Pct. af BNP						
Samlede udgifter	48,9	55,5	52,4	49,5	51,6	51,7	49,5
<i>Heraf:</i>							
Alders-relaterede udgifter	26,5	30,0	28,1	28,3	29,1	28,4	26,8
Offentlige pensioner	9,1	10,0	9,7	9,4	9,2	8,4	7,2
- Efterløn, folke- og tjenestemandspension	7,1	7,8	7,9	7,5	7,3	6,4	5,1
- Førtidspension	2,0	2,2	1,9	1,8	1,9	2,0	2,1
- Tidlig pension	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Offentligt betalte arbejdsmarkeds-pensioner	-	-	-	-	-	-	-
Udgifter til sundhedsvæsen ¹⁾	5,6	6,3	6,2	5,9	6,1	6,1	5,9
Udgifter til pleje ¹⁾	2,7	3,0	3,0	3,3	3,8	4,1	4,3
Udgifter til uddannelse	4,8	5,5	5,1	4,6	4,8	4,9	4,6
Øvrige alders-relaterede udgifter	4,4	5,2	4,1	5,1	5,2	4,9	4,8
Renteudgifter	1,6	1,9	0,5	0,7	1,5	2,4	2,2
Samlede indtægter	53,9	52,8	52,2	49,0	50,2	50,8	50,3
<i>Heraf:</i>							
- Renteindtægter ²⁾	2,4	2,4	1,0	1,0	1,3	1,7	1,7
- Provenu fra nettopensionsudbetalinger	-1,3	-0,9	-0,6	-0,2	0,0	0,2	0,2
Pensionsformue i alt	124,2	139,3	193,0	202,4	225,9	239,6	248,2
<i>Heraf:</i>							
Sociale kasser og fondes formue	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,3

Tabel 7 (fortsat)
Offentlige financers langsigtede holdbarhed

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
	Pct.						
Antagelser							
Vækst i arbejdsproduktivitet	-1,7	4,3	-1,8	1,1	0,8	0,9	0,9
Real BNP-vækst ³⁾	0,9	1,9	-2,1	1,2	1,2	1,4	1,4
Erhvervsfrekvens, mænd (20-64 år)	82,9	80,1	81,3	81,5	82,2	82,3	82,5
Erhvervsfrekvens, kvinder (20-64 år)	73,9	72,6	74,3	74,7	75,4	75,9	75,9
Erhvervsfrekvens, i alt (20-64 år)	78,5	76,4	77,8	78,1	78,8	79,2	79,3
Ledighed (national definition) ⁴⁾	3,5	5,8	4,4	3,3	3,3	3,3	3,3
Strukturel ledighed (national definition) ⁴⁾	4,8	4,6	3,9	3,3	3,3	3,3	3,3
Befolkningen over 65 år (Pct. af befolkningen)	15,4	16,5	20,0	22,8	24,8	24,5	24,9

- 1) Udgifterne til plejehjem indgår i pleje frem for i sundhed.
 - 2) Indholder 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

	2021	2022
	Pct. af BNP	
Offentlige garantier	13,9	13,2
- af hvilke: tilknyttet den finansielle sektor	1,1	1,1

Anm.: Indholder ikke indskydergaranti. Offentlige garantier består af statsforskrivninger, garantier vedrørende lån samt andre garantier.

Kilde: Statsregnskabet for 2021.

Tabel 8
Grundlæggende forudsætninger

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Kort rente (årgennemsnit)	-0,2	0,1	1,1	0,7	1,0	1,3	1,5
Lang rente (årgennemsnit)	-0,1	1,0	1,3	1,5	1,7	1,9	2,1
Valutakurs EUR/USD (årgennemsnit)	118,3	111,7	110,1	111,8	119,0	119,0	119,0
Effektiv kronekurs (1980=100)	102,9	102,1	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6
BNP-vækst, verden ekskl. EU ¹⁾	6,2	3,7	3,7	3,6	3,7	3,6	3,6
BNP-vækst, EU ¹⁾	5,4	2,9	2,5	2,1	1,9	1,8	1,7
Eksportmarkedsvækst ¹⁾²⁾	9,5	5,5	4,5	3,4	3,2	3,1	3,1
Importvækst, verden ekskl. EU ¹⁾³⁾	11,1	5,3	4,4	3,8	3,8	3,7	3,6
Oliepris (Brent, USD/tønde)	70,7	103,5	98,6	94,4	91,5	89,3	87,7

- 1) Opgjort på baggrund af IMF's World Economic Outlook april 2021.
- 2) Opgjort som et vægtet gennemsnit af importvæksten hos Danmarks 36 vigtigste samhandelspartnere, hvor vægtene afspejler landets betydning for dansk industrieksport i 2020.
- 3) Importvækst i verden ekskl. EU er baseret på IMF's skøn for importvæksten i verden og euroområdet. Euroområdet importvækst er anvendt som proxy for den samlede importvækst i EU. Det er antaget at importvæksten i EU indgår med en vægt på 32,5 pct., hvilket er baseret på den seneste fulde prognose fra EU-kommissionen, *European Economic Forecast, Autumn 2021*.

Kilde: Danmarks Statistik, EU-Kommissionens efterårsprognose november 2020, IMF's World Economic Outlook april 2021, OECD's Economic Outlook oktober 2020, Macrobond, Nordea Markets og egne beregninger.

Tabel 9a**Virkning af forventet hjemtag af midler fra EU's Genopretningsfacilitet**

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	Pct. af BNP							
Indtægter fra RRF-midler								
1. Inkluderet i fremskrivning af indtægter	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Udbetalinger af RRF-midler fra EU	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Udgifter finansieret af midler fra RRF								
3. Aktuelle udgifter i alt	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Kapitaludgifter i alt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Faste bruttoinvesteringer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Kapitaloverførsler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Andre omkostninger finansieret af midler fra RRF								
5. Reduktioner i skatteindtægter	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6. Andre omkostninger med virkning på indtægtssiden	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Finansielle transaktioner	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Kilde: Egne beregninger.

Maj 2022

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K

Tlf. : +45 3392 3333
E-mail: fm@fm.dk

ISBN 978-87-94224-17-8 (online version)
2021/22:13

Publikationen kan hentes på
www.fm.dk
www.regeringen.dk

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: 3392 3333
E-mail: fm@fm.dk