

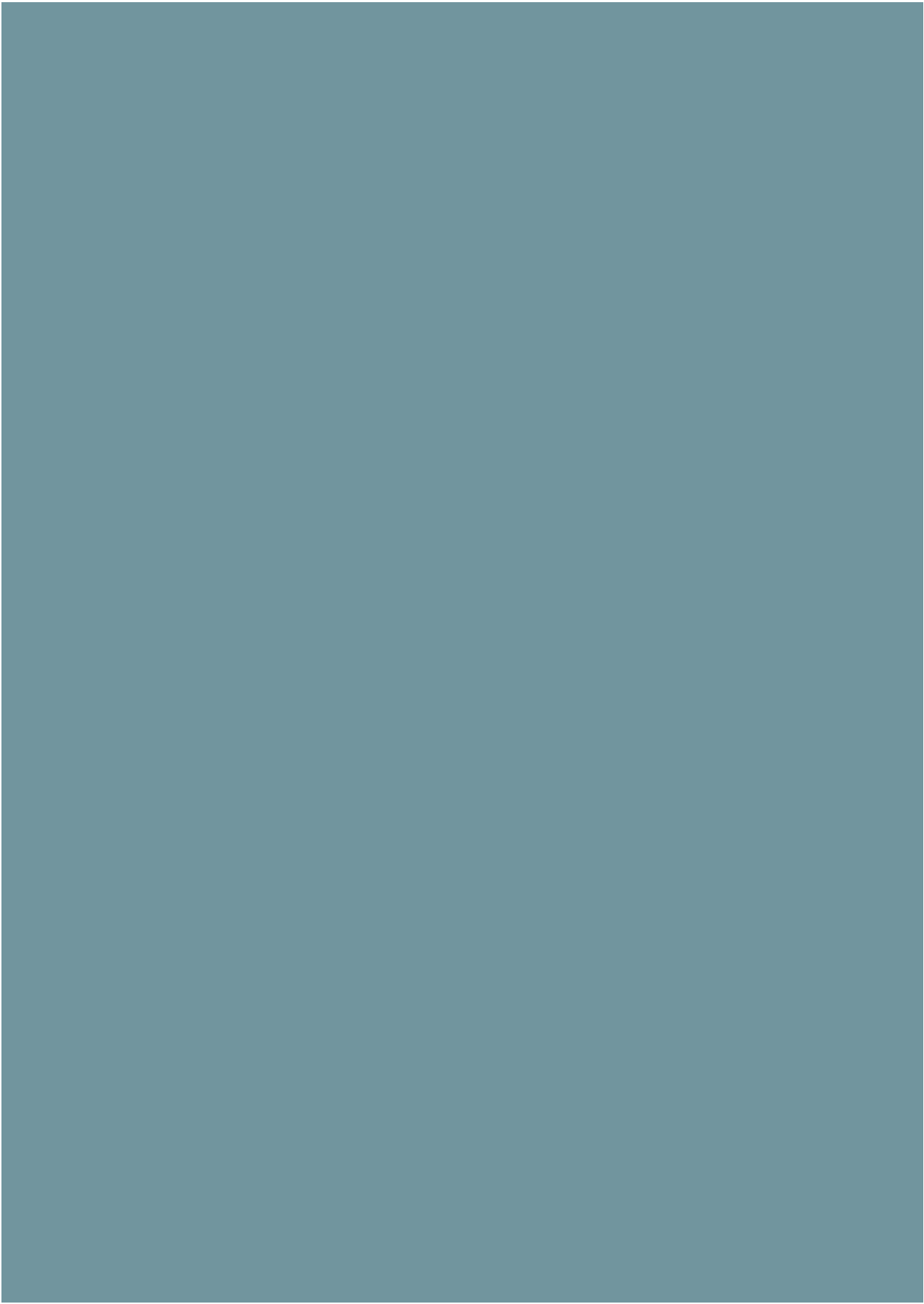


REGERINGEN

Danmarks Konvergensprogram 2017

Økonomi- og Indenrigsministeriet

APRIL 2017





REGERINGEN

Danmarks Konvergenensprogram 2017

Økonomi- og Indenrigsministeriet

APRIL 2017

Indhold

1.	Udfordringer og målsætninger for den økonomiske politik.....	5
1.1	Økonomien frem mod 2020 og 2025.....	6
1.2	Målsætninger for den økonomiske politik.....	9
2.	Samfundsøkonomisk udvikling frem mod 2025.....	15
2.1	Konjunktursituationen og de økonomiske udsigter for 2017 og 2018.....	16
2.2	Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold.....	18
2.3	Vækst og beskæftigelse frem mod 2025.....	21
2.4	Boligpriser og makroøkonomiske balancer.....	25
	Bilag 2.1 Nøgletal for dansk økonomi 2016-2025.....	29
3.	Offentlig saldo og gæld frem til 2020.....	31
3.1	Den faktiske offentlige saldo.....	32
3.2	Strukturel saldo.....	34
3.3	Offentligt forbrug, råderum og investeringer.....	39
3.4	Udgifts- og indtægtsstryk.....	42
3.5	Den offentlige gæld.....	48
	Bilag 3.1 Engangsforhold i 2013-2020.....	50
4.	Følsomhedsanalyser og sammenligning med Konvergensprogram 2016.....	53
4.1	Følsomhedsanalyser.....	54
4.2	Sammenligning med Konvergensprogram 2016.....	57
5.	Perioden efter 2020 og langsigtet holdbarhed.....	61
5.1	Udviklingen efter 2020.....	62
5.2	Ændringer i strukturel saldo i 2020 og holdbarhed.....	65
6.	Offentlige finanser og institutionelle rammer.....	69
6.1	Institutionelle rammer.....	70
6.2	Udgiftsstyring med udgiftslofter.....	71
	Bilagstabeller i henhold til EU's "Code of Conduct".....	75



1. Udfordringer og målsætninger for den økonomiske politik

Dansk økonomi er inde i et opsving. BNP er vokset siden 2009, og der er udsigt til yderligere fremgang i både produktion og beskæftigelse. På den baggrund nærmer dansk økonomi sig en situation med en normal kapacitetsudnyttelse, og der er risiko for egentlige kapacitetsbegrænsninger i de kommende år. Væksten vurderes i de kommende år at være stabil, men forholdsvis moderat. Det skal blandt andet ses i lyset af en svag produktivitetsudvikling.

De reformer, der er gennemført over en årrække, bidrager til at løfte arbejdsudbuddet. Uden de vedtagne reformer ville beskæftigelsen allerede have nået det strukturelle niveau, og der ville være risiko for, at opsvinget var blevet bremset, inden det for alvor kom i gang. Nye reformer, som øger arbejdsudbuddet, vil derimod kunne forlænge opsvinget, øge velstanden og styrke vækstpotentialet.

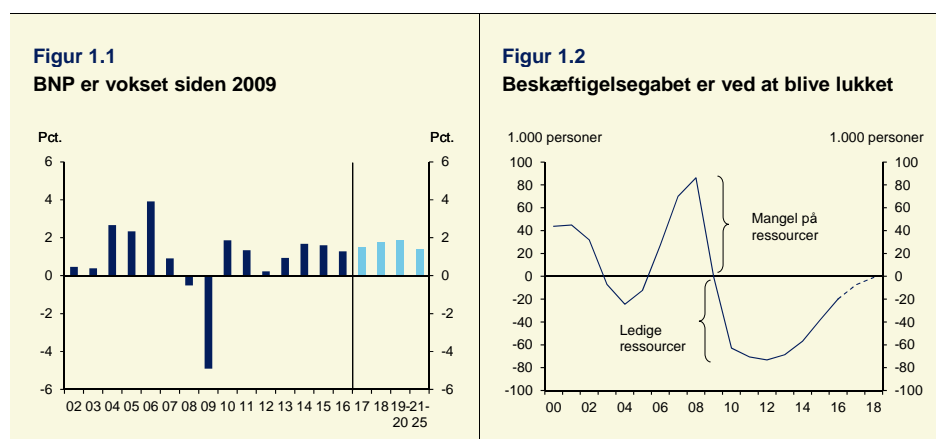
Med de senere års reformer er de offentlige finanser styrket væsentligt på langt sigt. Det har gjort økonomien mere robust, men med uændret politik vil der fortsat være en længere periode frem mod midten af århundredet, hvor underskuddene på den offentlige saldo vil blive for store. I fravær af nye reformer vil råderummet i finanspolitikken desuden være begrænset i de nærmest kommende år.

I de kommende år er det vigtigt, at den økonomiske politik under ét er afstemt med fremgangen i dansk økonomi og tager fat på fremtidige udfordringer. Konvergensprogrammet er baseret på 2020-planens sigtepunkt om strukturel balance i 2020. Regeringen vil senere på foråret fremlægge en 2025-plan for dansk økonomi.

1.1 Økonomien frem mod 2020 og 2025

Dansk økonomi er inde i et opsving. Med undtagelse af enkelte kvartaler er BNP vokset siden starten af 2009, og indikatorer peger på, at fremgangen er fortsat ind i 2017. Økonomien er dermed inde i ottende år med positiv vækst og nærmer sig en situation med normal kapacitetsudnyttelse.

Det samlede vækstpotentiale begrænses af en produktivitetsudvikling, som over en årrække har ligget i den lave ende internationalt set. Det bidrager til, at vækstudsigterne samlet set er forholdsvis moderate. Væksten ventes at udgøre 1½ pct. i 2017 og 1¾ pct. i 2018. I den mellemløstede periode frem til 2025 ventes vækst på i gennemsnit ca. 2 pct. i 2019-2020 og knap 1½ pct. i 2021-2025, *jf. figur 1.1 og kapitel 2.*



Anm.: I figur 1.1 angiver de lyseblå søjler den forventede vækst i BNP. Efter 2018 bygger fremskrivningen på beregningstekniske principper. Beskæftigelsesgabet i figur 1.2 viser forskellen mellem beskæftigelsen og den strukturelle beskæftigelse.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Fremgangen i produktionen ledsages af et opsving på arbejdsmarkedet. Samlet set har mere end 134.000 personer fået et job siden starten af 2013, hvor udviklingen i beskæftigelsen vendte. Alene sidste år steg beskæftigelsen med næsten 50.000 personer. Ledigheden er faldet og var i 2016 på det laveste niveau i 40 år, når der ses bort fra årene 2007 og 2008, hvor de forudgående års overophedning af dansk økonomi havde bragt ledigheden ned på et meget lavt niveau.

I takt med fortsat fremgang i dansk økonomi ventes beskæftigelsen at stige yderligere. Stigende beskæftigelse i en situation med allerede lav ledighed kan føre til tiltagende kapacitetsbegrænsninger. Med den ventede fremgang i beskæftigelsen vil beskæftigelsesgabet næsten være lukket i 2018, *jf. figur 1.2.* Beskæftigelsen vil derfor for alle praktiske formål være tilbage på det strukturelle niveau. Det vil sige, at det er højere strukturel beskæftigelse – fx i form af større arbejdsudbud – der skal skabe rum til yderligere, holdbare stigninger i den faktiske beskæftigelse.

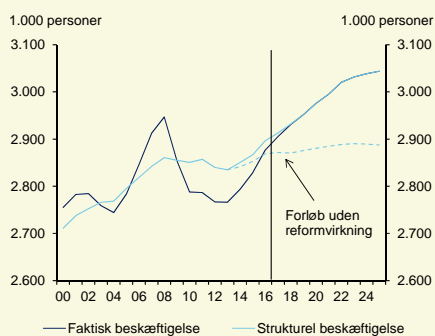
De senere års reformer, herunder tilbagetrækningsreformen, vil øge den strukturelle beskæftigelse – og dermed produktionskapaciteten i dansk økonomi – i de kommende år. Uden de senere års reformer ville beskæftigelsen allerede nu ligge over det strukturelle niveau med risiko for udbredte flaskehalse og tiltagende lønpres til følge.

Et stigende antal virksomheder melder om mangel på arbejdskraft. Presset på arbejdsmarkedet er endnu ikke så stort, at der er tegn på en accelererende lønstigningstakt. Lønstigningstakten har ligget forholdsvis stabilt de seneste par år, men tiltagende lønstigningstakter viser sig typisk med en vis forsinkelse, når arbejdsmarkedet strammer til. De aftalte overenskomster på det private arbejdsmarked i foråret 2017 tyder dog ikke på nogen større stigning i lønstigningstakten.

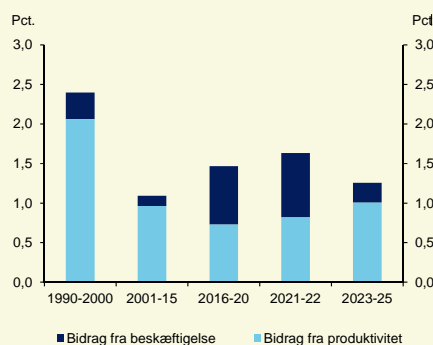
Hvis dansk økonomi overophedes, kan det føre til en efterfølgende periode med svag eller negativ vækst. Modsat vil nye tiltag, der øger arbejdsudbuddet, kunne modvirke kapacitetsbegrænsninger og understøtte fortsat fremgang i beskæftigelsen og dermed forlænge opsvinget.

I det mellemfristede forløb er det antaget, at opsvinget og fremgangen på arbejdsmarkedet fortsætter og dermed ikke bremses af en uholdbar udvikling som følge af stigende kapacitetspres. Beskæftigelsen skønnes at stige med knap 100.000 personer frem til 2020 og nå et niveau på omkring 3.000.000 personer, *jf. figur 1.3*. Det afspejler hovedsageligt en stigning i den strukturelle beskæftigelse, i takt med at vedtagne reformer får effekt. I perioden 2021-2025 er der udsigt til yderligere, men mere afdæmpet fremgang i beskæftigelsen, som skønnes at stige til omkring 3.050.000 personer i 2025.

Figur 1.3
Reformer understøtter stigning i beskæftigelse



Figur 1.4
Vækstpotentialet begrænses af svag produktivitetsudvikling



Anm.: Beskæftigelsen inkl. orlov i figur 1.3.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Beskæftigelsesfremgangen vil understøtte det private forbrug. Samtidig ventes forbrugskvoten at stige, men uden at vende tilbage til de historisk høje niveauer fra perioden før 2008, hvor en høj forbrugskvot og omfattende boliginvesteringer medførte forøget gældsætning hos de danske husholdninger. Samtidig ventes stigende kapacitetsudnyttelse at øge virksomhedernes behov for investeringer i nyt produktionsapparat.

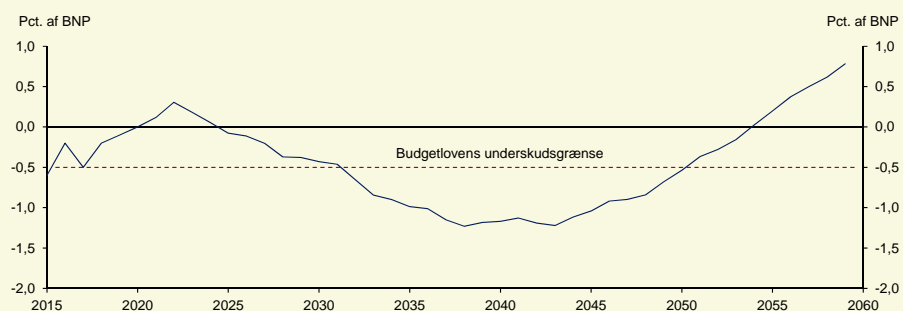
Stigningen i den strukturelle beskæftigelse vil i de kommende år bidrage til vækstpotentialet i dansk økonomi, men virkningen af allerede vedtagne reformer aftager efterhånden. Det samlede vækstpotentiale begrænses endvidere af en svag produktivitetsudvikling, *jf. figur 1.4*.

Frem mod 2025 ventes væksten i BNP i gennemsnit at blive 1½ pct. om året. Det dækker over en lidt højere vækst frem til 2022, hvor reformer trækker den strukturelle beskæftigelse op. I perioden 2023-2025 falder vækstpotentialet imidlertid til 1¼ pct. om året, medmindre nye reformer løfter den strukturelle beskæftigelse eller øger produktiviteten.

I det kommende år er det vigtigt, at den økonomiske politik under ét er afstemt med fremgangen i dansk økonomi.

Fremskrivningen i Konvergensprogrammet er beregningsteknisk baseret på 2020-planens mål og sigtepunkter. På den baggrund tages der udgangspunkt i et mål om strukturel balance i 2020.

Efter 2025 er der udsigt til en årrække med demografisk modvind og for store underskud på den offentlige saldo (den såkaldte hængekøjeudfordring), hvis den økonomiske politik videreføres uændret, *jf. figur 1.5*.

Figur 1.5**Med uændret politik bliver de offentlige underskud for store fra omkring 2030**

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Svækkelsen af de offentlige finanser frem mod omkring 2045, hvor hængekøjeudfordringen er dybest, skal navnlig ses i lyset af to forhold. For det første indebærer den demografiske udvikling, at de generationer, der trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet i en årrække vil være større end de generationer, som træder ind på arbejdsmarkedet.

For det andet har de generationer, der går på pension i løbet af nærmeste årtier, udsigt til en længere pensionsperiode end både tidligere og efterfølgende generationer. Det skyldes, at den aftalte indeksering af pensionsalderen i forbindelse med velfærdsaftalen fra 2006 og aftalen om senere tilbagetrækning fra 2011, er kommet bagud i forhold til levetiden, fordi levetiden er steget hurtigere end ventet, da aftalerne blev indgået.

1.2 Målsætninger for den økonomiske politik

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

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

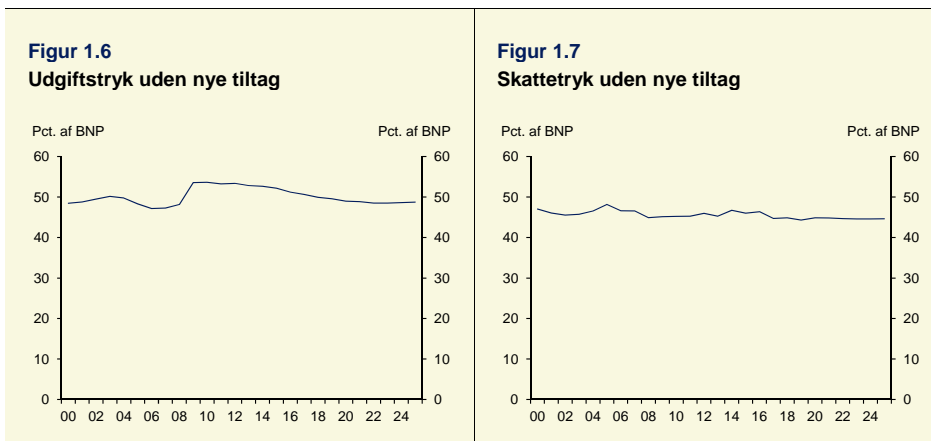
De senere års reformer – navnlig velfærdsaftalen fra 2006 og aftalen om senere tilbagetrækning fra 2011 – har ført til, at arbejdsudbuddet er løftet, og at de offentlige finanser er blevet styrket. De mellemfristede planer og de gennemførte reformer har på den baggrund bidraget til at sikre fremgang i økonomien, tillid til de offentlige finanser og troværdighed om dansk økonomi.

Regeringen vil i løbet af den kommende tid fremlægge en opdateret 2025-plan. Planen vil tage afsæt i de mål og pejlemærker, der fremgår af regeringsgrundlaget, og vil danne rammen for den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken i de kommende år, *jf. boks 1.1*.

Regeringen har blandt andet et mål om, at skatte- og udgiftstrykket skal aftage. Det skal ses i sammenhæng med, at Danmark har det højeste skattetryk i OECD. Det er en konsekvens af, at de offentlige udgifter til navnlig service og overførselsindkomster er større end i mange andre lande. Det høje skattetryk betyder blandt andet, at familierne har mindre til overs til sig selv til fx privat forbrug.

Inden for rammen af et faldende udgiftstryk har regeringen et mål om en årlig basis realvækst i det offentlige forbrug på i udgangspunkt 0,3 pct. om året. Hertil kommer udgifter muliggjort af reformer, fx SU, samt øgede investeringer i danskernes sikkerhed.

Uden nye tiltag er der udsigt til et omtrent uændret udgifts- og skattetryk fra 2020 og frem mod 2025, *jf. figur 1.6 og 1.7*.



Anm.: Figur 1.6 viser de primære udgifter som andel af BNP, dvs. ekskl. renteudgifter. I 2012 er udgiftstrykket korrigeret for engangsudbetalingen af efterlønsbidrag på 28½ mia. kr. I figur 1.7 er skattestrykket korrigeret for engangsindtægter.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Samtidig har regeringen en ambition om at forny den offentlige sektor og har i den forbindelse lanceret arbejdet med en sammenhængsreform. Det er vigtigt, at den offentlige sektor leverer bedre og mere service for de mange midler, der allerede anvendes – og det er vigtigt at det sker med udgangspunkt i borgere og virksomheders behov. Afsættet for regeringens arbejde er, at borgerne skal opleve en mere sammenhængende offentlig sektor, og at der skal være mod til at gå nye veje i den offentlige opgaveløsning.

Fokus i de mellemfristede økonomiske planer er i stigende grad blevet udvidet til også at omfatte til vækst og velstand. Regeringen har et mål om at øge velstanden strukturelt med 80 mia. kr. og beskæftigelsen med 55.000-60.000 personer gennem nye tiltag.¹

¹ Et beskæftigelsesløft på 55.000-60.000 personer svarer til et løft af BNP på ca. 45 mia. kr.

Boks 1.1**Uddrag fra regeringsgrundlaget "For et friere, rigere og mere trygt Danmark"**

Regeringen vil føre en sund og ansvarlig økonomisk politik, fastholde fastkurspolitikken og tilrettelægge finanspolitikken inden for rammerne af budgetloven, Stabilitets- og Vækstpagten og Finanspagten.

Regeringen ønsker, at de samlede offentlige udgifter skal udgøre en mindre andel af samfundsøkonomien. Samtidig skal en større andel af de samlede offentlige udgifter gå til offentlige forbrugsudgifter og til offentlige investeringer, der øger grundlaget for vækst.

Derfor vil vi eksempelvis omlægge SU'en og overføre penge til udgifter, der styrker danskernes kompetencer og dermed også grundlaget for økonomisk vækst. Ligesom vi på finansloven for 2016 bruger mindre på udviklingsbistand for til gengæld at bruge mere på sundhed og ældre. Sådanne omprioriteringer øger teknisk set det offentlige forbrug, men ikke de samlede offentlige udgifter.

Dermed kan vi både styrke velfærden og reducere det strukturelle skattetryk (skattebelastningen).

Skattestoppet skal fortsat udgøre rammen for skattepolitikken.

I foråret 2017 vil regeringen med afsæt i den netop indgåede finanslovsaftale for 2017 og de reviderede konjunkturudsigter fremlægge en opdateret plan for de finanspolitiske rammer frem mod 2025 med udgangspunkt i:

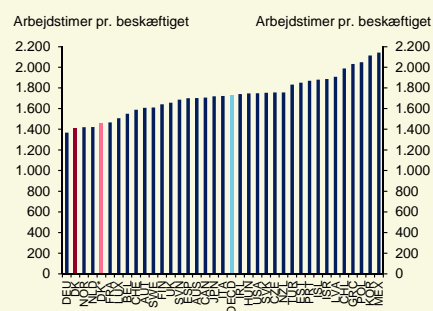
- Et mål om at føre en politik, der øger beskæftigelsen med 55.000-60.000 personer og løfter velstanden med 80 mia. kr.
- Et mål om strukturelt at reducere udgiftstrykket.
- Et mål om en årlig basis realvækst i det offentlige forbrug på i udgangspunkt 0,3 pct. om året inden for rammen af et faldende udgiftstryk. Hertil kommer udgifter muliggjort af reformer, f.eks. SU, samt øgede investeringer i danskernes sikkerhed.
- Et mål om nye offentlige investeringer i infrastruktur, som øger grundlaget for vækst.
- Et mål om at reducere skattetrykket strukturelt.
- Et mål om balance på de strukturelle offentlige finanser.

En basis realvækst i det offentlige forbrug på 0,3 pct. om året stiller krav til stram udgiftsstyring, effektiv drift af de offentlige institutioner og et skarpt fokus på kerneopgaverne. Regeringen vil arbejde systematisk med tiltag, der øger råderummet til højt prioriterede nye initiativer, og alle større driftsområder vil fortsat være omfattet af et årligt omprioriteringsbidrag på 2 pct.

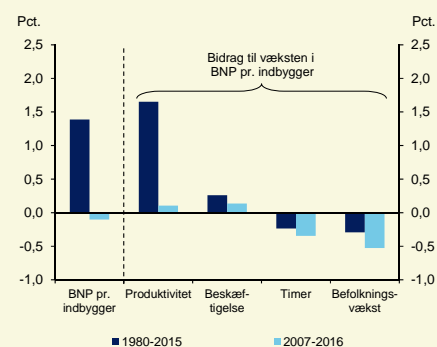
Øget beskæftigelse er fundamentalt i forhold til at skabe et større indkomstgrundlag og dermed sikre udvikling i velstand og levevilkår. På den baggrund vil regeringen fremsætte forslag til nye initiativer, der kan medvirke til at realisere målene. Muligheden for fortsat at gennemføre tiltag, der kan øge arbejdsudbuddet, skal blandt andet ses i sammenhæng med, at Danmark i en international sammenligning ikke ligger højt målt på arbejdstimer, *jf. figur 1.8*.

Den danske erhvervsdeltagelse er høj, men for alle aldersgrupper gælder det, at erhvervsfrekvensen ikke er helt på højde med den højeste erhvervsdeltagelse blandt OECD-landene. Det peger også på et vist potentiale for at øge arbejdsudbuddet og beskæftigelsen.

Figur 1.8
Arbejdstid pr. beskæftiget på tværs af lande, 2015



Figur 1.9
Velstandsudviklingen har været drevet af produktivtetsudviklingen



Anm.: Figur 1.8 er baseret på OECD's seneste opgørelse. Datagrundlaget for arbejdstimer varierer på tværs af lande, så forskelle skal tolkes med varsomhed. Anvendes Produktivitetskommissionens opgørelse af arbejdstimer pr. beskæftiget i 2002 fremskrevet med væksten i den gennemsnitlige arbejdstid i nationalregnskabet fra 2002 til 2015, forbedres Danmarks placering lidt (fra en arbejdstid pr. beskæftiget på 1.412 timer til 1.455 timer, markeret med DK* i figuren). I figur 1.9 dækker et negativt bidrag fra befolkningsvækst over en stigning i befolkningen.

Kilde: OECD, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Velstandsudviklingen er på længere sigt afhængig af produktivtetsudviklingen. Således har stigende velstand målt ved BNP pr. indbygger historisk været betinget af stigende produktivitet, jf. figur 1.9.

Produktivtetsniveaue*t* i Danmark ligger fortsat højt i en international sammenligning. Det skal blandt andet ses i lyset af en veluddannet arbejdsstyrke, god infrastruktur og et veludbygget kapitalapparat mv. En svag produktivtetsudvikling har imidlertid længe været en væsentlig udfordring for dansk økonomi, og en del af reformindsatsen vil i de kommende år være rettet mod tiltag, der kan styrke produktivtetsudviklingen.

En svag produktivtetsudvikling er et problem for velstandsudviklingen på længere sigt. En svag produktivtetsudvikling har også andre afledte konsekvenser. For eksempel kan virksomhederne få en mindre tilskyndelse til at investere, da afkastet af investeringen vil vokse langsommere.

Tiltag rettet mod øget produktivitet vil være afgørende for, at Danmark kan bevare positionen som et verdens rigeste lande. I de seneste 10 år har BNP pr. indbygger stået stille, blandt andet som følge af en svag produktivtetsudvikling. Regeringen har på den baggrund et mål om, at tiltag, som øger produktiviteten, skal øge væksten med 35 mia. kr.



2. Samfundsøkonomisk udvikling frem mod 2025

Dansk økonomi er inde i et opsving. BNP er vokset hvert år siden 2009, og der er udsigt til yderligere fremgang. Privatforbruget understøttes af en positiv udvikling på arbejdsmarkedet. Samtidig ventes efterspørgslen fra udlandet at skabe grobund for større fremgang i eksporten og investeringerne. Væksten vurderes med andre ord at være bredt funderet.

BNP og beskæftigelse ventes at vokse. Mulighederne for yderligere fremgang understøttes af de seneste års reformer – ikke mindst tilbagetrækningsreformen – som bidrager til at øge arbejdsudbuddet i de kommende år. Ikke desto mindre nærmer dansk økonomi sig en situation med mulige kapacitetsbegrænsninger på arbejdsmarkedet, om end der endnu ikke er tegn på udbredte flaskehalse og accelererende lønstigninger.

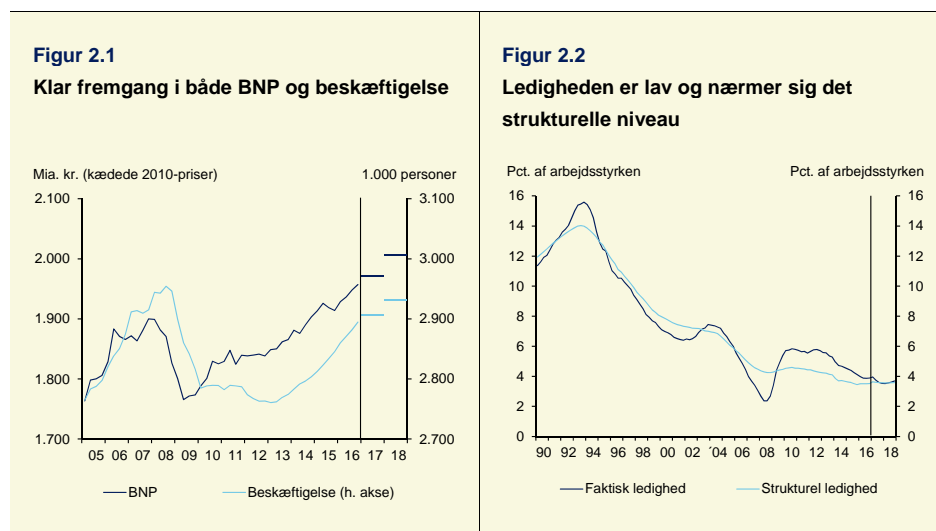
I det mellemløbende forløb frem mod 2025 er det antaget, at opsvinget og fremgangen på arbejdsmarkedet fortsætter og dermed ikke bremses af en uholdbar udvikling som følge af stigende kapacitetspres. Det er forudsat, at beskæftigelsen vil stige svarende til fremgangen i den strukturelle beskæftigelse, der blandt andet afspejler virkningen af allerede gennemførte reformer, som i de kommende år udvider arbejdsstyrken. På den baggrund vil beskæftigelsen stige med 167.000 personer frem mod 2025 til et niveau på 3.044.000 personer.

Beskæftigelsesfremgangen bidrager væsentligt til vækstpotentialet i dansk økonomi. Vækstpotentialet hæmmes imidlertid af en relativt svag produktivitetsudvikling. I gennemsnit ventes en BNP-vækst på ca. 1½ pct. om året i perioden 2017-2025.

Fremskrivningen tager udgangspunkt i konjunkturvurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, december 2016, men er justeret i lyset af nye nationalregnskabstal og opdaterede skøn for oliepris og renter.

2.1 Konjunktursituationen og de økonomiske udsigter for 2017 og 2018

Dansk økonomi er inde i et opsving. BNP er vokset hvert år siden 2009, og beskæftigelsen fortsætter med at stige. Væksten i BNP ventes at tiltage fra 1,3 pct. i 2016 til 1,5 pct. og 1,7 pct. i henholdsvis 2017 og 2018, *jf. figur 2.1*.



Anm.: I figur 2.1 angiver de vandrette streger skønnede årsniveauer for BNP og beskæftigelse. Beskæftigelsen er opgjort inkl. orlov.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I takt med den fortsatte konjunkturfremgang skønnes beskæftigelsen at stige med yderligere godt 50.000 personer i løbet af 2017 og 2018 efter en markant stigning på knap 50.000 personer i 2016.

Dansk økonomi nærmer sig på den baggrund en situation med mulige kapacitetsbegrænsninger. Fremgangen på arbejdsmarkedet har ført til en lav ledighed, der aktuelt er meget tæt på det strukturelle niveau, *jf. figur 2.2*.

Aktuelt er der tegn på begyndende kapacitetsbegrænsninger. Mere end hver femte virksomhed i byggeriet melder om mangel på arbejdskraft som en produktionsbegrænsning, og antallet af ledige stillinger er stigende. I 2013 var der på en given dag i gennemsnit omkring 20.000 ledige stillinger. I 2016 var antallet steget til 30.000. Der er imidlertid endnu ikke tegn på tiltagende lønstigningstakter, som typisk opstår med en vis forsinkelse, når arbejdsmarkedet strammer til.

Kapacitetsbegrænsninger vil kunne bremse væksten længere henne i konjunkturforløbet. Opsvinget og beskæftigelsesfremgangen vil derimod kunne forlænges, hvis der gennemføres nye initiativer, der øger arbejdsudbuddet og styrker vækstpotentialet.

I det kommende år er det vigtigt, at den økonomiske politik under ét er afstemt med fremgangen i dansk økonomi. For at understøtte, at opsvinget bliver holdbart og ikke fører til ubalancer, er der i de kommende år behov for en kurs, der ikke skubber yderligere til kapacitetspresset. Det skal også ses i lyset af den fortsat meget lempelige pengepolitik, hvor det er forventningen, at renterne i de kommende år vil forblive på et lavt niveau.

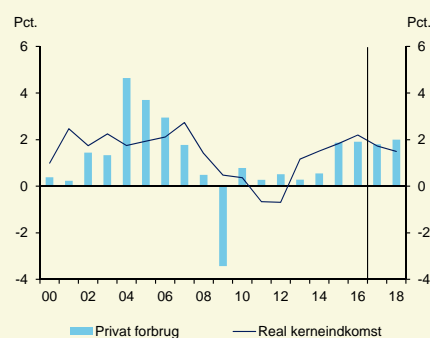
Konvergensprogrammet bygger på konjunkturgrundlaget i *Økonomisk Redegørelse*, december 2016, men er justeret i lyset af nye oplysninger, herunder nye nationalregnskabstal. Væksten i BNP i 2016 blev lidt højere end ventet i december, og beskæftigelsen steg også mere end forventet. På den baggrund er årsniveauerne for 2016 højere, men det fremadrettede vækstbillede er fastholdt. Endvidere er der indarbejdet opdaterede skøn for oliepris og renter samt nye politiske aftaler, der blandt andet har betydning for de offentlige finanser.

En ny prognose for dansk økonomi offentliggøres i *Økonomisk Redegørelse*, maj 2017.

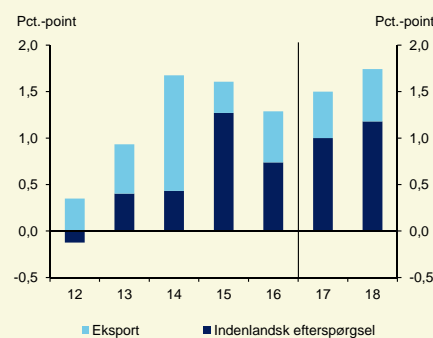
Bredt fundament for vækst

Der er et bredt fundament for vækst i de kommende år. Det private forbrug har udviklet sig stærkt siden 2014, og fremgangen forventes at fortsætte understøttet af stigende reale indkomster, som skal ses i sammenhæng med stærk jobvækst og en afdæmpet prisudvikling. Stigningen i den reale kerneindkomst (lønindkomst og overførsler) var i 2016 den højeste siden 2007, jf. figur 2.3. For 2017 og 2018 er der udsigt til tiltagende prisstigninger, hvilket isoleret set dæmper fremgangen i den reale kerneindkomst, der dog fortsat ventes at være relativt høj set i et historisk perspektiv.

Figur 2.3
Vækst i privatforbrug og indkomster



Figur 2.4
Fremgangen i stigende grad drevet af indenlandsk efterspørgsel



Anm.: I figur 2.3 er kerneindkomsten summen af lønsum og overførselsindkomst. Figur 2.4 viser bidrag til væksten i BNP korrigeret for importindholdet i henholdsvis den indenlandske efterspørgsel og eksporten.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Potentialet for stabil fremgang i det private forbrug skal også ses i sammenhæng med, at forbruget fortsat ligger lavt i forhold til indkomsterne. Husholdningerne har gennem en årrække holdt igen på forbruget. Det skyldes både de generelt usikre udsigter for den økonomiske udvikling og for nogle husholdninger behovet for konsolidering efter et stort lånefinansieret forbrug i midten af sidste årti. Der er dermed et potentiale for en endnu større stigning i forbruget, hvis husholdningerne vælger at anvende en større andel af deres indkomster på forbrug fremadrettet.

Sammen med fortsat meget lave renter og en voksende befolkning skubber de stigende indkomster også på både boligpriserne og boliginvesteringerne. Boligpriserne stiger nu i hele landet. På dele af boligmarkedet, især i hovedstaden, hvor priserne er steget hurtigt og til et højt niveau, er byggeaktiviteten tydeligt på vej op. Det vil dog tage tid, før det øgede udbud af boliger kommer til at dæmpe prisstigningerne.

Eksporten har udviklet sig svagt de senere år parallelt med en afdæmpet verdenshandel. Verdenshandlen ventes imidlertid gradvist at tage til, og på de danske eksportmarkeder er beskæftigelsen generelt i god fremgang, herunder fx USA og Tyskland. På den baggrund ventes der et større bidrag fra eksporten til væksten i 2017 og 2018 end i 2015, *jf. figur 2.4*.

Øget efterspørgsel ventes at få virksomhederne til at udvide produktionen i de kommende år og dermed få behov for både mere arbejdskraft og ny kapital. Beskæftigelsen stiger allerede i hastigt tempo, og der er udsigt til fortsat fremgang, så der i 2018 vil være omkring 100.000 flere i job sammenlignet med 2015. Beskæftigelsesfremgangen ventes at ske i den private sektor, mens beskæftigelsen i den offentlige sektor vil være omtrent uændret. Samtidig skønnes væksten i investeringerne at tage til.

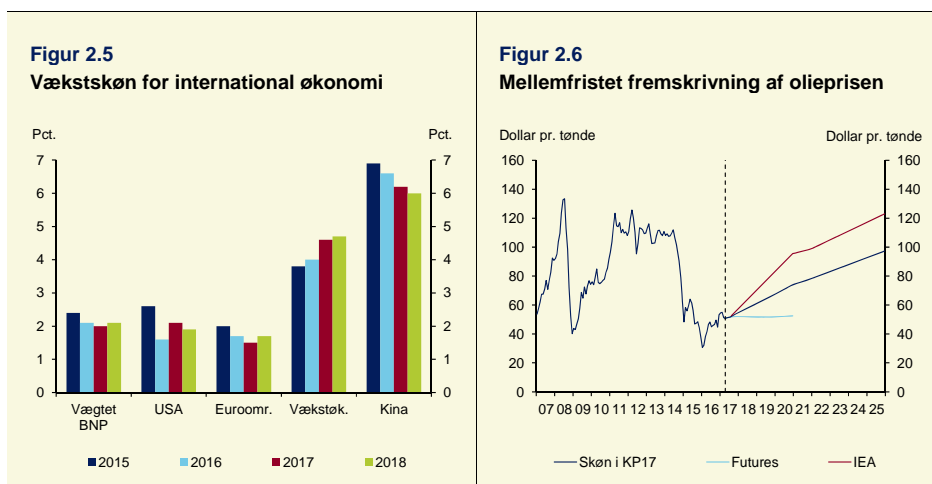
Med stigende produktion og beskæftigelse indsnævres outputgabets gradvist, og det vurderes at være lukket i 2018. Den stærke beskæftigelsesudvikling har allerede medført, at de fleste brancher oplever, at manglen på arbejdskraft er stigende. I takt med at der bliver stadig færre ledige hænder, øges risikoen for, at der kan opstå flaskehalse, og at virksomhederne må sige nej til ordrer på grund af mangel på arbejdskraft.

2.2 Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold

Forudsætningerne for udviklingen i den internationale økonomi i 2017 og 2018 er uændrede i forhold til *Økonomisk Redegørelse*, december 2016. Der er udsigt til jævn fremgang i BNP på omkring 2 pct. i den internationale økonomi i de kommende år, *jf. figur 2.5*.

De økonomiske nøgletal for den internationale økonomi har generelt været positive i 4. kvartal 2016 og 1. kvartal 2017, hvilket kan indebære potentiale for lidt højere vækst i 2017 og 2018, end der aktuelt er indregnet. Det vil navnlig kunne blive tilfældet, hvis den positive udvikling fører til et løft i investeringerne. Omvendt er der fortsat også betydelige nedadrettede risikoelementer, blandt andet relateret til Brexit og øget protektionisme. Dertil kommer risiko for stigende renter i lyset af begyndende pres på arbejdsmarkederne i USA og Tyskland.

Udlandsforudsætningerne efter 2018 tager udgangspunkt i IMF's seneste mellemfristede fremskrivninger. Der forudsættes også efter 2018 en årlig vækst i BNP på Danmarks eksportmarkeder på godt 2 pct.



Anm.: I figur 2.5 angiver ”Vægtet BNP” BNP-væksten vægtnet efter landenes BNP, og ”Vækstøk.” dækker over nye vækstøkonomier og udviklingslande.

Kilde: IEA, EU-Kommissionens vinterprognose, IMF, *Økonomisk Redegørelse*, december 2016 og egne beregninger.

Skønnet for olieprisen er fastsat efter den metode, der har været anvendt fra og med Danmarks Konvergensprogram 2015. For de første 4-5 måneder anvendes futurespriser. Herefter anvendes frem til 2020 en metode, der giver lige vægt til futurespriser og en sti, hvor olieprisen gradvist tilpasses til 2020-skønnet fra Det Internationale Energiagentur (IEA) i det centrale 'New Policies Scenario', jf. figur 2.6. Fra 2020 forudsættes oliepriserne at vokse i samme takt som i IEA's langsigtede prognose.

Ultimo marts 2017 lå olieprisen på omkring 52 dollar pr. tønde, og den skønnes at stige til knap 71 dollar pr. tønde i 2020. I forhold til skønnet i *Økonomisk Redegørelse*, december 2016, er det godt 2 dollar pr. tønde højere i 2017, men en anelse lavere i 2018.

Skønnene for valutakurserne er dannet efter den sædvanlige metode på baggrund af en teknisk fremskrivning, hvor valutaerne i resten af prognoseperioden antages at ligge fladt på gennemsnittet af spotpriserne de seneste 10 handelsdage. Det indebærer en lille opjustering af skønnet for dollarkursen i 2017 og 2018 i forhold til *Økonomisk Redegørelse*, december 2016, jf. tabel 2.1. Der er endvidere indlagt en glidende tilpasning i dollarkursen efter 2018 til en kurs på 6,25 kr. pr. dollar i 2025, svarende til den gennemsnitlige dollarkurs siden 1990.

Tabel 2.1
Forudsætninger om udlandsvækst, oliepris, dollarkurs og renter

	2016	2017	2018	2019	2020	2025
Realt BNP, samhandelspartnere ¹⁾	2,1	2,0	2,1	2,2	2,2	-
Oliepris (Brent), USD pr. td.	43,6	52,7	57,9	64,2	70,9	97,3
Dollarkurs, DKK pr. USD	6,73	6,93	6,89	6,80	6,72	6,25
Rente 10-årig dansk statsobligation, pct. p.a.	0,37	0,75	1,11	1,60	2,20	4,41

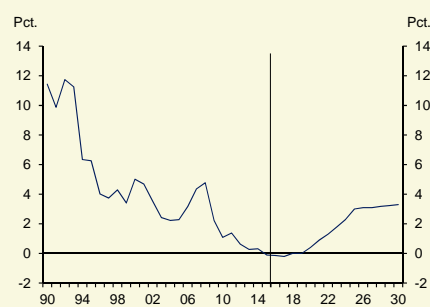
1) Dækker over OECD-lande samt vækstøkonomierne Brasilien, Kina, Indien og Rusland. Skøn for valutakurs, oliepris og renter er baseret på observationer til og med 28. marts.

Kilde: Danmarks Statistik, EU-Kommissionen, Økonomisk Redegørelse, december 2016, Bloomberg, Thomson Reuters Eikon og egne beregninger.

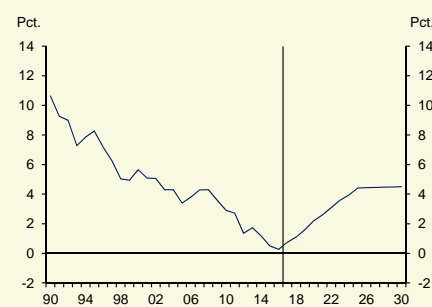
Skønnet for de korte renter i euroområdet og Danmark i 2017 er nedjusteret en anelse i forhold til *Økonomisk Redegørelse*, december 2016. Det skyldes ECB's meddelelse i december om, at man havde til hensigt at forlænge sit opkøbsprogram indtil udgangen af december 2017 eller om nødvendigt endnu længere.

Pengepolitikken har været meget lempelig i de seneste år, men forudsættes gradvist normaliseret frem mod 2025, jf. figur 2.7. Den 10-årige statsobligationsrente forventes at ligge under 1 pct. i de kommende år, for derefter gradvist at stige, jf. figur 2.8 og tabel 2.1. På langt sigt øges statsrenten gradvist til 4,5 pct. som udtryk for normalisering af pengepolitikken og renteforholdene.

Figur 2.7
Kort pengepolitisk rente i fremskrivningen



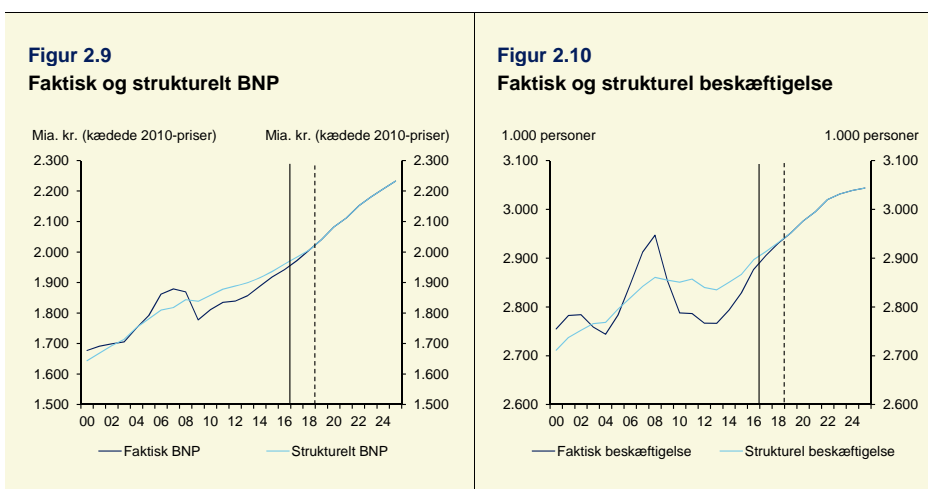
Figur 2.8
10-årig statsrente i fremskrivningen



Kilde: Thomson Reuters Eikon, Bloomberg og egne beregninger.

2.3 Vækst og beskæftigelse frem mod 2025

I det mellemfristede forløb frem mod 2025 er det antaget, at outputgabets lukkes i 2018. Økonomien antages således fra og med 2019 at være tilbage i en normal konjunktursituation, hvor de faktiske niveauer for produktion, beskæftigelse og ledighed svarer til deres estimerede strukturelle niveauer, sådan at væksten i produktion og beskæftigelse svarer til de strukturelle vækstrater, jf. figur 2.9 og 2.10.



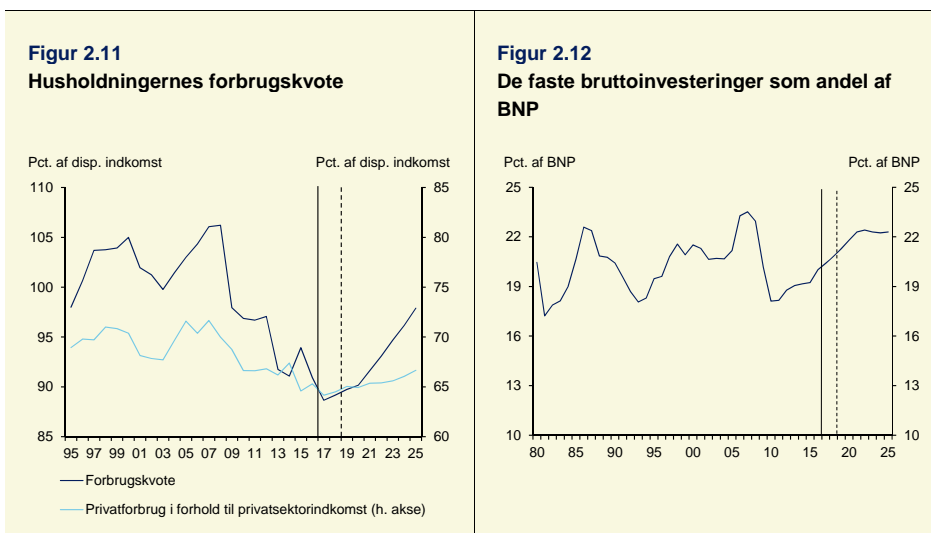
Anm.: Forskellen mellem faktisk BNP og strukturelt BNP angiver det såkaldte outputgab. Den strukturelle beskæftigelse er et beregnet skøn for beskæftigelsesniveauet i en normal konjunktursituation.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den samlede beskæftigelse ventes at stige med ca. 160.000 personer fra 2016 til 2025, svarende til ca. 150.000 fuldtidspersoner.¹ Heraf afspejler godt 130.000 fuldtidspersoner en stigning i den strukturelle beskæftigelse. Resten kan henføres til en gradvis genopretning af konjunkturerne siden 2016.

En solid fremgang i beskæftigelsen i årene frem mod 2025 vil sammen med stigende realløn understøtte det private forbrug. Omvendt ventes en gradvis rentenormalisering at reducere fremgangen i husholdningernes disponible indkomst og dermed isoleret set trække i modsat retning. Stigende rentebetalinger trækker således ca. ½ pct.-point ud af husholdningernes gennemsnitlige årlige indkomstvækst fra 2018 til 2025. Forbrugskvoten ventes at tiltage, men ikke vende tilbage til de historiske niveauer fra perioden før 2008, hvor en høj forbrugskvote medførte en løbende stigning i gældsætningen hos de danske husholdninger og omfattende boliginvesteringer, jf. figur 2.11.

¹ I beregningen af fuldtidspersoner regnes der med en årlig arbejdstid på 1.642,8 timer.



Anm: Forbrugskvoten er defineret som det private forbrug i pct. af husholdningernes disponible indkomst.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I fremskrivningen er det lagt til grund, at de lave renter og den kraftigt stigende beskæftigelse vil hæve boliginvesteringerne. Samtidig ventes udnyttelsesgraden af virksomhedernes eksisterende maskiner og bygninger at tiltage, hvilket øger behovet for nyinvesteringer. Samlet set er det således lagt til grund, at de faste investeringer øges som andel af BNP frem mod 2022 for herefter at ligge konstant, *jf. figur 2.12*.

Produktionspotentialet frem mod 2020 og 2025

Væksten i produktionspotentialet er et udtryk for, hvor meget produktionen kan stige med en normal kapacitetsudnyttelse. Efter en beskeden fremgang i årene efter den økonomiske krise, ventes væksten i produktionspotentialet gradvist at tage til i de kommende år, *jf. tabel 2.2*. Det afspejler en øget strukturel arbejdsstyrke samt en hurtigere fremgang i timeproduktiviteten. Den øgede vækst i timeproduktiviteten bunder blandt andet i, at erhvervsinvesteringerne skønnes at tiltage og dermed øge det tilgængelige kapitalapparat.

Produktiviteten for økonomien som helhed forudsættes at stige med 1 pct. Det dækker over en vækstrate i den private sektors produktivitet (ekskl. råstofindvinding) på 1¼ pct. og en teknisk antagelse om uændret produktivitet i den offentlige sektor. Selvom det er bedre end de forudgående år, er der fortsat tale om en lav produktivitetsvækst frem mod 2025. Fastlæggelsen af produktivitetsvæksten i de mellemfristede forløb bygger på en række forudsætninger om væksten i totalfaktorproduktiviteten og det langsigtede forhold mellem kapital og produktion, *jf. boks 2.1*.

Lukningen af konjunkturgabet frem mod 2018 betyder, at væksten i faktisk BVT i perioden 2016-2018 overstiger den potentielle vækst i BVT.

Tabel 2.2
Bidrag til vækst i produktionspotentialet for hele økonomien

	1991-2007	2008-2009	2010-2015	2016-2018	2019-2020	2021-2025
Gns. årlig vækst pr. år, pct.						
1. Produktionspotentiale (BVT)	1,9	1,4	1,2	1,2	1,9	1,4
Heraf bidrag fra:						
- Timeproduktivitet (strukturel)	1,6	1,5	1,2	0,5	1,1	0,9
- Strukturel ledighed	0,4	0,2	0,1	-0,1	0,0	0,0
- Strukturel arbejdsstyrke	0,0	0,1	0,1	0,8	0,9	0,5
- Strukturel arbejdstid	0,0	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0
2. Konjunktur	0,2	-3,3	0,4	0,3	0,0	0,0
3. Faktisk BVT (1+2)	2,1	-2,2	1,3	1,4	1,8	1,5
4. Nettoafgifter	0,1	-0,5	0,0	0,1	0,1	-0,1
5. Faktisk BNP (3+4)	2,2	-2,7	1,3	1,5	1,9	1,4

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Boks 2.1**Bestemmelsen af trendvæksten i timeproduktiviteten i den mellemfristede fremskrivning**

Fastlæggelsen af væksten i timeproduktiviteten i den mellemfristede fremskrivning tager udgangspunkt i den estimerede vækst i strukturel totalfaktorproduktivitet (TFP) fra Finansministeriets beregning af outputgabet, jf. dokumentationsnotat om strukturelle niveauer og konjunkturgab på www.fm.dk.

I beregningen af outputgabet anslås væksten i TFP for den private sektor ekskl. råstofudvinding i perioden 2010-2015 at være omkring ½ pct. årligt, jf. tabel a. I de første mellemfristede fremskrivningsår anvendes de seneste fem års historiske TFP-vækst som vækstforudsætning, mens den strukturelle vækst i TFP antages gradvist at tiltage til ¾ pct. om året frem mod 2030, svarende til gennemsnittet fra 1995 til 2015. Efter 2030 er TFP-væksten forudsat til ¾ pct. årligt.

Med udgangspunkt i forudsætningerne om TFP-væksten kombineret med fremskrivningen af beskæftigelsen og arbejdstid beregnes et langsigtsniveau for kapitalapparatet. Den grundlæggende antagelse er, at forholdet mellem kapital og produktion (K/Y-forhold) på længere sigt vender tilbage til det historiske gennemsnit for perioden 1983-2015. Det er antaget, at forholdet er genoprettet i 2030. Med de antagelser bidrager stigningen i kapitalapparatet med ¾ pct.-point til væksten i timeproduktiviteten i perioden frem mod 2030. I de efterfølgende år, hvor K/Y-forholdet er genoprettet, bidrager kapitalapparatet med ½ pct.-point til timeproduktiviteten.

Samlet set indebærer det, at timeproduktiviteten i den private sektor ekskl. råstofudvinding vokser med omkring 1¼ pct. årligt i den mellemfristede fremskrivning.

Tabel a**Bidrag til strukturel vækst i timeproduktiviteten i privat sektor ekskl. råstofudvinding**

	1995- 2015	2000- 2009	2010- 2015	2016- 2017	2018- 2020	2021- 2030	2031- 2050
Pct.							
Strukturelt TFP	0,8	0,7	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8
Kapitalapparat	0,4	0,5	-0,1	0,1	0,8	0,8	0,5
- Heraf genopretning af K/Y-forhold	-	-	-	-	0,3	0,3	-
Timeproduktivitet	1,2	1,3	0,4	0,6	1,2	1,3	1,3

Kilde: Egne beregninger.

2.4 Boligpriser og makroøkonomiske balancer

Boligpriserne har været stigende siden 2013, og prisstigningerne har spredt sig til stort set hele landet. Samtidig er handelsaktiviteten steget. På dele af boligmarkedet, især i hovedstaden, hvor priserne er steget markant, er byggeaktiviteten også tydeligt på vej op.

Udviklingen på boligmarkedet afspejler grundlæggende, at dansk økonomi er i fremgang, og at indkomsterne stiger. Hertil kommer virkningen af det lave renteniveau. Fundamentale forhold på boligmarkedet peger i retning af, at priserne på énfamiliehuse vil fortsætte opad i de kommende år. Renterne forventes at stige lidt, men at forblive på historisk lave niveauer. Samtidig er der udsigt til stigende indkomster. Hertil kommer, at befolkningsudviklingen vil trække i retning af øget bolig efterspørgsel.

I København og Aarhus giver boligprisudviklingen anledning til årvågenhed. Der er blandt andet risiko for, at de lave renter kan give anledning til en uholdbar udvikling i låntagningen. Den samlede kreditgivning udvikler sig fortsat afdæmpet, men udlånsvæksten i København er forholdsvis høj. Den 28. marts 2017 har Det Systemiske Risikoråd vedtaget en henstilling til regeringen om begrænsning af risikable låntyper ved høj gældsætning. Rådet henstiller konkret, at maksimalt 15 pct. af kreditinstitutternes nye belåning af boliger i København by og omegn samt Aarhus må bestå af lån med variabel rente og/eller afdragsfrihed, hvor låntagers samlede gæld overstiger 400 pct. af indkomsten før skat, eller at regeringen gennemfører et initiativ med tilsvarende effekter på boligmarkedet og långivningen.

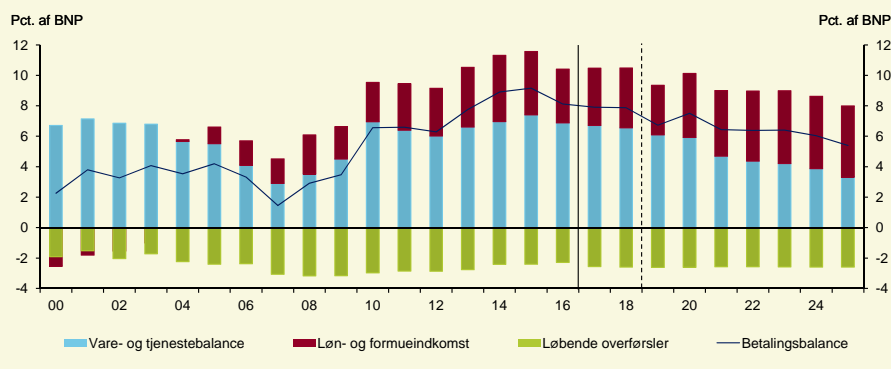
Regeringen har erklæret sig enig i, at udviklingen på boligmarkedet i og omkring de største byer kombineret med høje belåningsgrader med variabel rente og/eller afdragsfrihed, giver anledning til årvågenhed. Regeringen vil vurdere behovet for yderligere initiativer rettet mod boligmarkedet og rentefølsomme husholdninger, blandt andet i lyset af eventuelle ændringer i boligbeskatningen.

Der er indgået en politisk aftale om et nyt system for ejendomsvurdering, der blandt andet indebærer en mere retvisende vurdering af grundværdien.

Betalingsbalancen

Overskuddet på betalingsbalancen er faldet fra et rekordhøjt niveau i 2015 på 9,2 pct. af BNP til 167,2 mia. kr. i 2016 svarende til 8,1 pct. af BNP. Overskuddet dækker over et relativt stort overskud på såvel vare- og tjenestebalancen (handelsbalancen) som på nettoformueindkomsten fra udlandet, mens løbende overførsler til og fra udlandet trækker ned, *jf. figur 2.13*.

Figur 2.13
Betalingsbalance 2000-2025



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

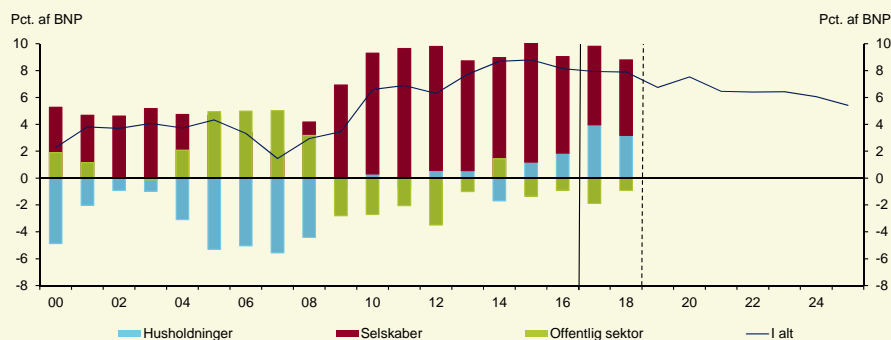
Overskuddet på vare- og tjenestebalancen afspejler blandt andet, at afdæmpningen i det private forbrug og virksomhedernes investeringer i kølvandet på den økonomiske og finansielle krise har medvirket til at øge den private sektors finansielle opsparing (nettofordrings-erhvervelse) til et niveau, der er væsentligt over det historiske gennemsnit, *jf. figur 2.14*.

Det er navnlig selskaberne, der har øget den finansielle opsparing. Det indikerer, at overskuddet på handlen med udlandet til en vis grad afspejler fortsat svaghed i investeringerne, som også virker dæmpende på importen. Den store opsparing er dog også strukturelt betinget, blandt andet som følge af stigende formuer i erhvervsfonde.

Overskuddet på vare- og tjenestebalancen skal desuden ses på baggrund af en vedvarende forbedring af bytteforholdet for danske varer. Det øger isoleret set overskuddet, idet værdien af eksporten er vokset hurtigere end værdien af importen. Den primære årsag til det stigende bytteforhold er, at prisen på danske eksportvarer er steget markant mere end i sammenlignelige lande.

Endelig har løn- og formueindkomsten fra udlandet (netto) i betydeligt omfang bidraget til det voksende overskud på betalingsbalancen. Det skyldes dels, at dansk økonomi har opbygget en stadig større nettoformue over for udlandet som følge af vedvarende overskud på betalingsbalancen, og dels sammensætningen af den private og offentlige sektors aktiver og passiver. En stor andel af aktiverne er således placeret i direkte investeringer, som historisk har givet et relativt højt afkast, mens en stor del af passiverne udgøres af obligationer, hvor renterne har været meget lave.

Figur 2.14
Nettofordringserhvervelse 2000-2025



Anm.: Nettofordringserhvervelsen er defineret som opsparing fratrukket investeringer og er dermed udtryk for en given sektors finansielle opsparing. Nettofordringserhvervelsen i alt svarer (bortset fra de normalt små nettokapitaloverførsler til udlandet) til saldoen på betalingsbalancens løbende poster.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I takt med blandt andet stigende investeringer og forbrug samt faldende energiproduktion i Nordsøen forudsættes en gradvis reduktion af den private opsparing som andel af BNP fra 2016 og frem, *jf. tabel 2.5*. Reduktionen af den private sektors opsparringsoverskud modsvarer til dels af faldende offentlig underskud i den offentlige økonomi frem mod 2020.

Tabel 2.5
Opsparing, investeringer, betalingsbalance og nettoaktiver over for udlandet

	1990-2014	2015	2016	2017	2018	2019-2020	2021-2025
Pct. af BNP							
Investeringskvote, privat sektor	17,9	16,1	16,4	17,0	17,4	18,0	19,2
Opsparingskvote, privat sektor	21,6	25,9	25,2	26,5	26,1	25,6	25,1
Privat finansiell opsparing	3,7	9,7	8,8	9,5	8,7	7,6	6,0
Offentlig saldo	-0,3	-1,3	-0,9	-1,9	-0,9	-0,6	0,1
Betalingsbalancen, løbende poster	3,6	9,2	8,1	7,9	7,9	7,1	6,1
Nettoaktiver, ultimo	-7,8	37,6	43,1	49,7	55,9	63,7	78,4

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den samlede effekt af ændringerne i den offentlige og private sektors opsparingsoverskud domineres af reduktionen i den private sektor, så overskuddet på betalingsbalancens løbende poster forventes at falde frem mod 2025. Faldet afspejler primært, at overskuddet på vare- og tjenestebalancen reduceres fra 6,9 pct. af BNP i 2016 til 3,3 pct. af BNP i 2025.

Bilag 2.1 Nøgletal for dansk økonomi 2016-2025

Tabel 2.a
Nøgletal for dansk økonomi 2016-2025

	2016	2017	2018	2019- 2020	2021- 2025
Outputgab og reale vækstrater (pct.)					
BNP	1,3	1,5	1,7	1,9	1,4
BVT	1,0	1,5	1,8	1,8	1,5
Outputgab (pct. af BNP)	-0,9	-0,6	0,0	0,0	0,0
Efterspørgsel, realvækst, pct.					
Privat forbrug	1,9	1,8	2,0	2,0	2,1
Offentligt forbrug	-0,1	0,8	1,0	0,7	1,2
Faste bruttoinvesteringer	5,2	2,7	3,8	4,6	2,2
Eksport	1,7	2,4	2,7	3,7	2,8
Import	2,4	2,9	3,4	4,5	3,9
Pris- og lønudvikling, stigning, pct.					
Timelønninger	2,2	2,5	2,7	3,0	3,0
Forbrugerpriser	0,5	1,2	1,5	1,4	1,9
Betalingsbalance mv., pct. af BNP					
Betalingsbalance	8,1	7,9	7,9	7,1	6,1
Privat finansiel opsparing	9,0	9,8	8,8	7,7	6,0
Arbejdsmarked og produktivitet					
Arbejdsstyrkevækst (pct.)	1,3	0,8	0,8	0,9	0,4
Beskæftigelsesvækst (pct.)	1,7	1,0	0,9	0,8	0,5
Registreret bruttoledighed (1.000 personer) ¹⁾	113	108	106	106	107
Strukturel bruttoledighed (1.000 personer)	101	105	105	106	107
Timeproduktivitet, hele økonomien	-0,5	0,4	0,9	1,0	1,0
Timeproduktivitet, private byerhverv	-0,6	1,0	1,6	1,3	1,2
Vækst i BVT pr. beskæftiget	-0,5	0,4	0,9	1,1	1,0

Anm.: Forløbet i 2017-2018 tager udgangspunkt i konjunkturgrundlaget. Forløbet fra og med 2019 er beregningsteknisk.

- 1) Siden efteråret 2016 har der været en markant stigning i antallet af personer på integrationsydelse, der nu visiteres som jobparate og åbenlyst uddannelsesparate og dermed indgår i bruttoledigheden. Det har medvirket til, at antallet af bruttoledige er steget. Den stigning er ikke indregnet i skønnet for bruttoledigheden i fremskrivningen i KP17. Skønnet svarer til *Økonomisk Redegørelse*, dec. 2016.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



3. Offentlig saldo og gæld frem til 2020

Fremskrivningen i Konvergensprogrammet er beregningsteknisk baseret på 2020-planens mål og sigtepunkter. På den baggrund tages der udgangspunkt i et mål om strukturel balance i 2020. Regeringen vil senere på foråret fremlægge en 2025-plan for dansk økonomi, hvor målene i finanspolitikken fastsættes.

Underskuddet på den faktiske offentlige saldo skønnes at holde sig inden for 3 pct.-grænsen i EU's Stabilitets- og Vækstpagt og mindskes i takt med forbedringen af den strukturelle saldo og fremgangen i dansk økonomi. Den offentlige ØMU-gæld skønnes at udgøre omkring 34 pct. af BNP i 2020 og holder dermed en bred sikkerhedsmargin til grænsen på 60 pct. i Stabilitets- og Vækstpagten.

Inden for målet om strukturel balance er der uden nye tiltag et råderum i finanspolitikken på ca. 11½ mia. kr. fra 2017 til 2020. Råderummet er begrænset set i et historisk perspektiv og skal i fravær af andre tiltag dække alle løbende politiske prioriteringer.

Inden for rammen af et faldende udgiftstryk har regeringen et mål om en årlig basis realvækst i det offentlige forbrug på i udgangspunkt 0,3 pct. om året. Hertil kommer udgifter muliggjort af reformer, fx SU, samt øgede investeringer i danskernes sikkerhed, *jf. regeringsgrundlaget For et friere, rigere og mere trygt Danmark.*

Det finanspolitiske råderum er på linje med vanlig praksis beregningsteknisk placeret som vækst i udgifterne til det offentlige forbrug, indtil der er truffet politisk beslutning om en konkret prioritering. Væksten i det offentlige forbrug udgør på den baggrund i gennemsnit 0,8 pct. årligt i 2018-2020. Det er ikke udtryk for regeringens prioriteringer, men alene en beregningsteknisk forudsætning.

3.1 Den faktiske offentlige saldo

Danmarks Statistik har foreløbigt opgjort det faktiske offentlige underskud i 2016 til 18½ mia. kr. svarende til ca. 0,9 pct. af BNP. Med udgangspunkt i den aktuelle vurdering af konjunktursituationen og forudsætningerne om den økonomiske politik skønnes et offentligt underskud på 1,9 pct. af BNP i 2017 og 0,9 pct. i 2018, *jf. tabel 3.1*.

Frem mod 2020 ventes den faktiske saldo forbedret i takt med den forudsatte fremgang i dansk økonomi. Den faktiske offentlige saldo holder sig dermed inden for rammerne af underskudsgrænsen på 3 pct. af BNP i Stabilitets- og Vækstpagten.

Tabel 3.1
Oversigt over den offentlige saldo

	2016	2017	2018	2019	2020	2025 ¹⁾
Offentlig saldo, pct. af BNP	-0,9	-1,9	-0,9	-1,2	0,0	-0,1

1) Efter 2020 fremskrives de offentlige indtægter og udgifter ud fra beregningstekniske principper, *jf. nærmere kapitel 5*.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Trods forventet fremgang i både BNP og beskæftigelse skønnes det offentlige underskud øget med ca. 1 pct. af BNP fra 2016 til 2017. Det skal primært ses i lyset af, at de volatile indtægter fra pensionsafkastskatten skønnes at aftage med ca. 1,4 pct. af BNP fra 2016 til 2017, mens konjunkturfremgangen trækker i modsat retning.

Fra 2017 til 2018 forbedres saldoen i takt med blandt andet konjunkturfremgangen. Fra 2018 til 2019 stiger det beregningstekniske underskud imidlertid med 0,3 pct. af BNP. Det skal ses i lyset af lavere indtægter fra pensionsafkastskatten i takt med den forudsatte rentenormalisering. Samtidig skønnes indtægterne fra aktiviteter i Nordsøen at aftage.

Saldoen for de offentlige delsektorer

I Danmark er det som udgangspunkt kun statens saldo, der kan afvige markant fra balance, navnlig set over en årrække. Underskuddet på statens saldo er foreløbigt opgjort til 1,3 pct. af BNP i 2016, mens der er et overskud på 0,4 pct. af BNP i kommuner og regioner, *jf. tabel 3.2*. Frem mod 2020 reduceres statens underskud i takt med den forudsatte konjunkturfremgang, således at der er balance på statens saldo.

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

Tabel 3.2
Offentlig saldo fordelt på delsektorer

Pct. af BNP	2016	2017	2018	2019	2020	2025 ¹⁾
Staten	-1,3	-1,9	-0,9	-1,2	0,0	-0,1
Kommuner og regioner	0,4 ²⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

- 1) Efter 2020 fremskrives de offentlige indtægter og udgifter ud fra beregningstekniske principper, *jf. kapitel 5.*
- 2) Det opgjorte overskud i kommuner og regioner kan blandt andet henføres til de kommunale regnskaber for 2016 og afspejler navnlig et lavere regnskabsført udgiftsniveau for serviceudgifter og overførselsudgifter end lagt til grund i økonomiaftalen og budgetterne for 2016. Hertil kommer virkningen af det aftalte likviditetstilskud i forbindelse med aftalerne om kommunernes økonomi i 2016.

Kilde: Danmarks Statistik og egne skøn.

Ændring af skøn for den faktiske saldo i forhold til decembervurderingen

I forhold til den seneste konjunkturvurdering fra december 2016 er det skønnede underskud på den faktiske offentlige saldo ca. 7½ mia. kr. større i 2017, mens skønnet for den offentlige saldo i 2018 er omtrent uændret, *jf. tabel 3.3.*

I forhold til decembervurderingen er der blandt andet indregnet virkninger af regnskabsoplysninger for 2016, opdaterede forudsætninger om oliepriser og renteutvikling, indgåede politiske aftaler samt en nedjusteret prognose for antallet af asylansøgere. Der udarbejdes en ny prognose for dansk økonomi i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse*, maj 2017.

Det større skønnede underskud på den offentlige saldo i 2017 skal navnlig ses i lyset af, at de forventede indtægter fra pensionsafkastskatten er nedjusteret med ca. 5½ mia. kr. Nedjusteringen skal ses i sammenhæng med, at der er forudsat en større rentestigning gennem året end tidligere lagt til grund.

Sammenlignet med vurderingen i december er de skønnede indtægter fra selskabsskat og moms opjusteret i både 2017 og 2018, mens indtægterne fra registreringsafgift er nedjusteret. De ændrede skøn afspejler navnlig, at ændrede provenuer i 2016 i form af foreløbige regnskabsoplysninger bærer med over i indtægtsskønnene i 2017-2018.

Øvrige forhold bidrager samlet set til en forværring af den offentlige saldo på ca. 3 mia. kr. i 2017 og ca. 1½ mia. kr. i 2018. Dette dækker navnlig over, at der er indregnet en svækkelse af den offentlige saldo på 2½ mia. kr. årligt, der kan henføres til beregningstekniske forudsætninger vedrørende nedskrivning af skatte- og afgiftsrestancer. Der er således – blandt andet i lyset af den registrerede udvikling i nettotilgangen af skatte- og afgiftsrestancer – beregningsteknisk forudsat en større nedskrivning af skatte- og afgiftsrestancer frem mod 2020. Bidraget fra øvrige forhold dækker herudover over den samlede nettovirkning af ændrede skøn for indkomstskatter samt offentlige udgifter til indkomstoverførsler, offentligt forbrug og investeringer mv.

Tabel 3.3
Faktisk saldo i 2017-2018 samt ændringer siden decembervurderingen

Mia. kr.	2017	2018
Økonomisk Redegørelse, december 2016	-32,6	-20,5
+ ændret skøn for indtægter fra pensionsafkastsskat	-5,6	-1,5
+ ændret skøn for indtægter fra selskabsskat	+0,6	+1,3
+ ændret skøn for indtægter fra moms	+1,3	+2,9
+ ændret skøn for indtægter fra registreringsafgift	-0,7	-0,7
+ øvrige forhold	-3,1	-1,5
Danmarks Konvergensprogram 2017	-40,1	-20,0
Pct. af BNP		
Økonomisk Redegørelse, december 2016	-1,6	-0,9
Danmarks Konvergensprogram 2017	-1,9	-0,9

Kilde: 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 og er det centrale styringsinstrument i tilrettelæggelsen af finanspolitikken. Den strukturelle saldo renses – i modsætning til den faktiske saldo – for konjunkturerne og en række andre midlertidige forhold og er derfor et mere robust mål for den reelle stilling på de offentlige finanser.

Det strukturelle underskud skønnes at udgøre 0,5 pct. af BNP i 2017. I de kommende år tilrettelægges finanspolitikken ud fra, at de strukturelle underskud gradvist afvikles. I 2018 skønnes et strukturelt underskud på 0,2 pct. af BNP. I skønnet er der på linje med vurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, december 2016 forudsat en beregningsteknisk reduktion af det offentlige forbrug på ca. 2 mia. kr. for at understøtte tiltagende afstand til budgetlovens underskudsgrænse. Forudsætningen skal endvidere ses i lyset af fremgangen i dansk økonomi.

Frem mod 2020 afspejler den forudsatte finanspolitik, hvad der er råd til inden for konvergensprogrammets mål om strukturel balance. I den gradvise afvikling af de strukturelle underskud indgår en forudsat normalisering af det aktuelt høje niveau for de offentlige investeringer.

Fra faktisk til strukturel saldo

Beregningen af den strukturelle saldo foretages ved, at den faktiske offentlige saldo korrigeres for de udsving, der vurderes at følge af konjunkturerne og en række andre midlertidige

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

Tabel 3.4
Fra faktisk til strukturel saldo

	2016	2017	2018	2019	2020	2025 ⁵⁾
Pct. af BNP						
1. Faktisk saldo	-0,9	-1,9	-0,9	-1,2	0,0	-0,1
<i>Heraf bidrag til den faktiske saldo fra:</i>						
2. Konjunkturgab	-0,6	-0,3	0,0	0,0	0,0	-
3. Selskabsskat ¹⁾	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	-
4. Registreringsafgift	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-
5. Pensionsafkastskat	0,5	-0,9	-0,8	-0,9	-0,1	-
6. Nordsøindtægter ²⁾	-0,7	-0,4	-0,1	-0,2	0,0	-
7. Nettorentebetaling og udbytter ¹⁾	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-
8. Specielle budgetposter	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	-
9. Øvrige forhold ³⁾	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,1	-
10. Strukturel saldo (1-2-3-4-5-6-7-8-9)⁴⁾	-0,2	-0,5	-0,2	-0,1	0,0	-0,1
<i>Memopost: Sammenvejlet konjunkturgab</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,0</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>

1) Ekskl. indtægter vedr. nordsøaktiviteter.

2) Det strukturelle niveau er i loftsårene (dvs. aktuelt frem mod 2020) baseret på det strukturelle provenu ved fastsættelse af udgiftslofterne (hhv. Opdateret 2020-forløb, september 2015 for 2016-2019 og 2020-fremskrivning fra august 2016 for 2020) justeret for holdbarhedsvirkningen af ændringer i de fremtidige nordsøprovenuer, jf. notatet "Metodejustering for strukturelle indtægter fra Nordsøen" på www.fm.dk. Den varige virkning af de opdaterede provenuskøn i 2016-2019 svarer til -0,09 pct. af BNP og til -0,02 pct. af BNP i 2020. Herudover justeres provenuet for de direkte konsekvenser for nordsøindtægterne i udgiftsloftsårene af den indgåede aftale om genopretning af Tyra-feltet.

3) Indeholder korrektion for PSO-afgiften, forskelle i tilsagnsniveau og afløb for udviklingsbistanden. Herudover korrigeres der for følgende engangsforhold: Afledt af skatterabatten vedrørende omlægning af eksisterende kapitalpensioner anslås de ordinære indtægter at være fremrykket med hhv. godt 5 mia. kr. i 2013 og godt 2 mia. kr. i 2014 fra perioden 2015-2019. Herudover korrigeres der for ændret indfasning af EU-rabatten mellem 2015 og 2016 svarende til korrektionen af udgiftslofterne. Øvrige forhold omfatter desuden en omregning af strukturel saldo i pct. af faktisk BNP til pct. af strukturelt BNP. I 2016 er der desuden korrigeret for nye oplysninger om de offentlige indtægter, som endnu ikke vurderes afspejlet i Danmarks Statistiks opgørelse af den faktiske offentlige saldo. I 2018-2020 er der endvidere korrigeret for investeringen i kampfly, som planlægges i perioden 2021-2026, men påvirker den strukturelle saldo gennem et syvårs glidende gennemsnit.

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

5) Efter 2020 fremskrives de offentlige indtægter og udgifter ud fra beregningstekniske principper, jf. nærmere kapitel 5.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det strukturelle underskud på 0,5 pct. af BNP i 2017 beregnes eksempelvis med udgangspunkt i det skønnede faktiske underskud på 1,9 pct. af BNP, *jf. tabel 3.4* (pkt. 1). Da de aktuelle konjunkturer (målt ved et sammenvejet output- og beskæftigelsesgab) skønnes at være lidt svagere end i en normalsituation, skal den faktiske saldo korrigeres for den svækkelse, som de svagere konjunkturer medfører. Den beregnede svækkelse af saldoen som følge af konjunkturerne udgør ca. 0,3 pct. af BNP (pkt. 2). Herudover er den faktiske offentlige saldo korrigeret for udsving i en række særlige poster (pkt. 3-8), hvor nordsøindtægterne, pensionsafkastskatten, provenuet fra selskabsskat og registreringsafgift mv. samlet set vurderes at ligge ca. 1 pct. af BNP under det strukturelle niveau i 2017. Det er især drevet af lave skønnede faktiske niveauer for nordsøindtægterne og pensionsafkastskatten.

Endelig korrigeres der for øvrige forhold (pkt. 9), som navnlig skal ses i lyset af, at der i nogle år kan være engangsforhold, dvs. særlige forhold af ikke-tilbagevendende karakter, som påvirker den faktiske saldo uden at have særlig betydning for det finanspolitiske råderum.

I forbindelse med Danmarks Konvergensprogram er der foretaget en justering af metoden til beregning af, hvordan en række særlige poster indgår i den strukturelle saldo, *jf. boks 3.1*.

Boks 3.1

Justering af metoden til beregning af den strukturelle saldo

I forbindelse med Konvergensprogrammet er der foretaget en justering af, hvordan en række særlige poster, som har indgået i den strukturelle saldo med et syv-års glidende gennemsnit, indgår i beregningen.

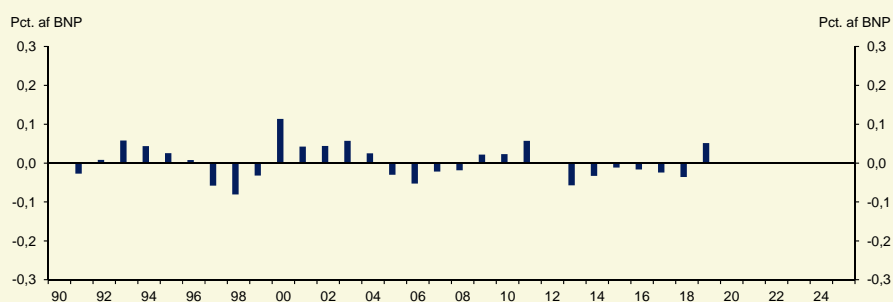
For det første er der foretaget en gennemgang af, hvilke særlige poster, der indgår som et glidende gennemsnit. Her er der et hensyn til, at udgifter og indtægter, der styres eller påvirkes af politiske beslutninger, også skal påvirke den strukturelle saldo 1:1 i det enkelte år. Det gælder dog ikke poster, der samtidig er påvirket af betydelige år-til-år udsving, som er uden for direkte kontrol fra år til år.

På baggrund af gennemgangen er indtægterne fra frivillige bidrag til sociale ordninger (efterløn og a-kasse), indtægterne fra andre personlige indkomstskatter og udgifter til skattefri efterlønspræmie omlagt, så de fremadrettet indgår direkte i den strukturelle saldo. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at posterne kan påvirkes af politiske beslutninger, og at de ikke i sig selv udviser store midlertidige udsving.

For det andet er perioden, hvor der beregnes glidende gennemsnit for de særlige budgetposter samt for de offentlige nettorentudgifter, blevet udvidet. Det indebærer, at det strukturelle provenu fremover beregnes på baggrund af det glidende gennemsnit frem til og med sidste udgiftsloftsår, hvor det tidligere var frem til sidste konjunkturår. Det giver større ensartethed i behandlingen af posterne hen over udgiftsloftsårene.

Boks 3.1 (fortsat)**Justering af metoden til beregning af den strukturelle saldo**

Virkingen af justeringerne på den strukturelle saldo er samlet set beskeden, *jf. figur a.*

Figur a**Isoleret virkning på den strukturelle saldo af metodejustering**

Kilde: Egne beregninger.

Budgetlovens grænse på -0,5 pct. af BNP er sat, så den med høj sandsynlighed sikrer, at det faktiske underskud i en normal lavkonjunktur kan overholde grænsen i Stabilitets- og Vækstpagten for faktiske underskud på 3 pct. af BNP. En overskridelse af EU's grænse for faktiske underskud vil indebære, at Danmark modtager en henstilling fra EU om at nedbringe det offentlige underskud inden for en given frist med et fastsat strammingskrav. Det gælder medmindre EU anser overskridelsen for at være midlertidig og begrænset.

Grænsen i budgetloven svarer til Danmarks nationalt fastsatte mellemfristede mål for de offentlige finanser (MTO). Det nationalt fastsatte mål er højere end EU-Kommissionens mindstekrav, der aktuelt tilsiger et MTO for den strukturelle saldo på mindst -1 pct. af BNP for Danmark (revideret fra oprindeligt -½ pct. af BNP til senere -¾ pct. af BNP og nu -1 pct.). Budgetlovens grænse giver imidlertid større sikkerhed for, at der ikke skal foretages justeringer af finanspolitikken på baggrund af hensyn til den faktiske saldo, som er meget volatil, *jf. boks 3.2.*

Boks 3.2**Illustration af sammenhæng mellem grænse for faktiske og strukturelle underskud**

EU's mindstekrav til de enkelte landes mellemfristede mål (MTO) for den strukturelle saldo afhænger af landets gælds- og holdbarhedsudfordringer og hensynet til at understøtte en sikkerhedsmargin til grænsen for faktiske underskud. Sidstnævnte – det såkaldte *minimum benchmark kriterie (MTO_{MB})* – er det bindende krav for Danmark. MTO_{MB} er det krav til den strukturelle saldo, der med 95 pct. sandsynlighed sikrer, at den faktiske offentlige saldo ikke overskrider grænsen på 3 pct. af BNP i en normal lavkonjunktur. EU-Kommissionen genberegnete i 2016 mindstekravet til -1 pct. af BNP.

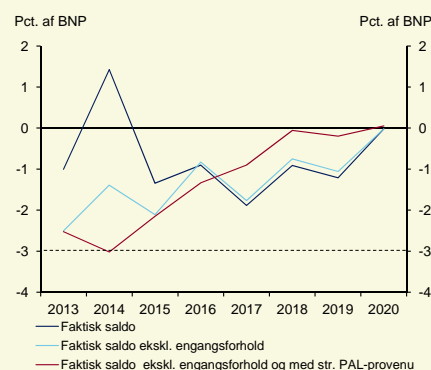
Finansministeriet har i *Finansredegørelse 2014 (FR14)* skønnet, at MTO_{MB} bør være -½ pct. af BNP ud fra Finansministeriets skøn for de offentlige finansers konjunkturfølsomhed mv. Det stemmer overens med erfaringerne fra de senere år, som overordnet peger på, at en underskudsgrænse på ½ pct. af BNP er passende for at forebygge konflikt med 3 pct.-grænsen. Når den faktiske saldo i 2013-2015 korrigeres for, at der har været betydelige engangsindtægter mv., er den i 2013 forholdsvis tæt på 3 procents-grænsen og i 2014 helt til grænsen. Det gælder, selvom konjunkturgabet er mindre negativt end den beregnede grænse for en normal lavkonjunktur på mellem -2½ og -2¾ pct. i forbindelse med FR14.

Ud over konjunktursituationen påvirkes den faktiske saldo kraftigt af udsving i en række særlige poster. Det gælder blandt andet de volatile indtægter fra pensionsafkastskatten, som påvirkes af udviklingen på de finansielle markeder. Indtægterne fra pensionsafkastskatten har en tendens til at være konjunkturmod-løbende og skønnes i 2014 at være betydeligt højere end det strukturelle niveau (svarende til ekstraordinære indtægter i 2014 på 1,6 pct. af BNP eller i størrelsesordenen 32 mia. kr.).

Efter perioden med rentefald og ekstraordinært høje faktiske provenuer fra pensionsafkastskatten i navnlig 2014 forventes det faktiske provenu fra pensionsafkastskatten at ligge under det strukturelle niveau i en periode svarende til mellem 0,8 og 0,9 pct. af BNP i 2017-2019. Det indebærer således også, at den faktiske saldo i disse år alt andet lige forventes at være tættere på 3 procents-grænsen, end konjunktursituationen ellers tilsiger, jf. figur b.

Tabel a**Faktisk og strukturel saldo i 2013-2015**

	2013	2014	2015
Pct. af BNP			
Faktisk saldo	-1,0	1,4	-1,3
Faktisk saldo ekskl. engangsforhold	-2,5	-1,4	-2,1
Faktisk saldo ekskl. engangsforhold og med strukturelle indtægter fra pensionsafkastskatten	-2,5	-3,0	-2,1
Strukturel saldo	-0,5	-1,0	-0,6
Memo: Konjunkturgab, pct.¹⁾	-2,4	-1,8	-1,2

Figur b**Lave indtægter fra pensionsafkastskatten mindsker afstand til -3 pct. af BNP i 2017-19**

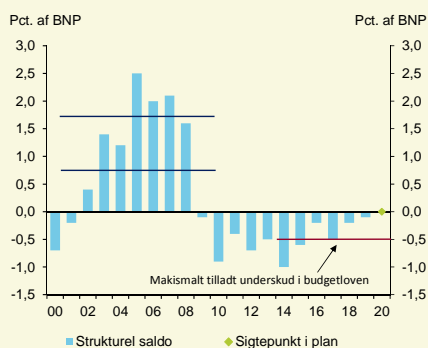
Anm.: De engangsforhold, som den faktiske saldo korrigeres for, er beskrevet i bilag 3.1.

1) Sammenvejret gab med 60 pct. vægt på beskæftigelsesgab og 40 pct. vægt på outputgab.

Kilde: Egne beregninger.

I forbindelse med de mellemfristede planer har Danmark historisk fastsat mål for den strukturelle saldo, som har været mere ambitiøse end mindstekravet af hensyn til at håndtere fremtidige udfordringer for finanspolitikken, jf. figur 3.1 og tabel 3.5. I 2010- og 2015-planen var sigtepunktet frem mod 2010 eksempelvis et strukturelt overskud på mellem ¾-1¼ pct. af BNP i gennemsnit. Det afspejlede blandt andet behovet for at spare op til, at store årgange gik på pension og blev erstattet af mindre årgange på arbejdsmarkedet. I 2015- og 2020-planerne blev endvidere sigtet efter mindst balance ved udløbet af planperioden.

Figur 3.1
Strukturel saldo



Tabel 3.5
Nationalt fastsat MTO i de mellemfristede planer for dansk økonomi

Nationalt MTO	
2010-plan ¹⁾	Strukturelt overskud på ¾-1¼ pct. af BNP i gennemsnit frem mod 2010
2015-plan ²⁾	Strukturelt overskud på ¾-1¼ pct. af BNP i perioden 2007-2010 og mindst balance i 2011-15.
2020-plan	Strukturelt underskud på maksimalt 0,5 pct. af BNP. 2020-mål om mindst strukturel balance.

- 1) Korrigeret for Danmarks Statistiks ændrede opgørelsesprincip for ATP samt omlægning og afskaffelse af SP-ordningen, så tallene er sammenlignelige med den nuværende struktursaldoopgørelse.
- 2) Målet blev fraveget i 2009 i forbindelse med finanskrisen og erstattet med et mål om mindst strukturel balance i 2015, jf. *Danmarks Konvergensprogram 2009*.

Kilde: En holdbar fremtid – Danmark 2010 (2001), Mod nye mål – Danmark 2015 (2007) og egne beregninger.

3.3 Offentligt forbrug, råderum og investeringer

I den aktuelle vurdering skønnes realvæksten i det offentlige forbrug til 0,8 pct. i 2017. Realvæksten i det offentlige forbrug er opjusteret med 0,1 pct.-point i 2017 sammenlignet med skønnet i *Økonomisk Redegørelse*, december 2016. Det skyldes, at de offentlige forbrugsudgifter ifølge foreløbige nationalregnskabstal var lavere i 2016 end forudsat i december.

Med afsæt i beregningstekniske forudsætninger om finanspolitikken i 2018 antages de reale udgifter til offentligt forbrug at vokse med 1,0 pct. fra 2017 til 2018. Over perioden 2018-2020 udgør væksten 0,8 pct. årligt i gennemsnit. Der er tale om en rent beregningsteknisk opgørelse.

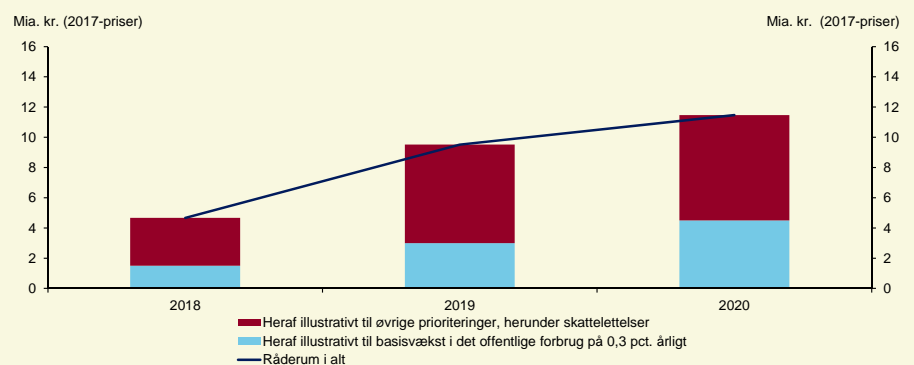
Opgørelsen afspejler således ikke regeringens målsætning om en årlig basis realvækst i det offentlige forbrug på i udgangspunktet 0,3 pct. Hertil kommer udgifter muliggjort ved reformer, fx SU, samt øgede investeringer i danskernes sikkerhed.

Regeringen vil senere præsentere en 2025-plan, som blandt andet vil fremlægge regeringens samlede mål og ambitioner for dansk økonomi, herunder med hensyn til væksten i det offentlige forbrug.

I den aktuelle fremskrivning er der i forbedringen af den strukturelle saldo frem mod målet om mindst strukturel balance i 2020 indeholdt et eksisterende råderum i finanspolitikken på 11½ mia. kr. (2017-priser).¹

Råderummet er begrænset i et historisk perspektiv og skal i fravær af nye tiltag dække alle nye tiltag i finanspolitikken i de kommende år. Hvis der tages afsæt i en forbrugsvækst på 0,3 pct. årligt, vil det offentlige forbrug kunne vokse med ca. 4,5 mia. kr., og der vil således være omkring 7 mia. kr. til øvrige prioriteringer frem mod 2020, herunder skattelettelser, *jf. figur 3.2*.

Figur 3.2
Råderum i finanspolitikken frem mod 2020 uden nye tiltag



Kilde: Egne beregninger.

Konvergensprogrammet er en opdatering af 2020-forløbet, og der er ikke taget stilling til de finanspolitiske mål eller prioriteringer frem mod 2025. Ved strukturel balance i 2025 vil der være et råderum på knap 40 mia. kr. fra 2017 til 2025 og hængekøjeudfordringen for de offentlige finanser vil være reduceret i forhold til det beregningstekniske forløb i konvergensprogrammet, *jf. boks 3.3*.

¹ Råderummet i finanspolitikken opgøres som den beregningstekniske mulige vækst i udgifterne til offentligt forbrug ekskl. afskrivninger målt i forhold til et scenarie med real nulvækst. Det er vanlig praksis, at det finanspolitiske råderum beregningsteknisk placeres som vækst i udgifterne til det offentlige forbrug, indtil der er truffet politisk beslutning om en konkret prioritering. Råderummet i finanspolitikken i 2018 og frem er således på linje med vanlig praksis indregnet som realvækst i det offentlige forbrug. Det er ikke udtryk for regeringens prioriteringer, men alene en beregningsteknisk forudsætning

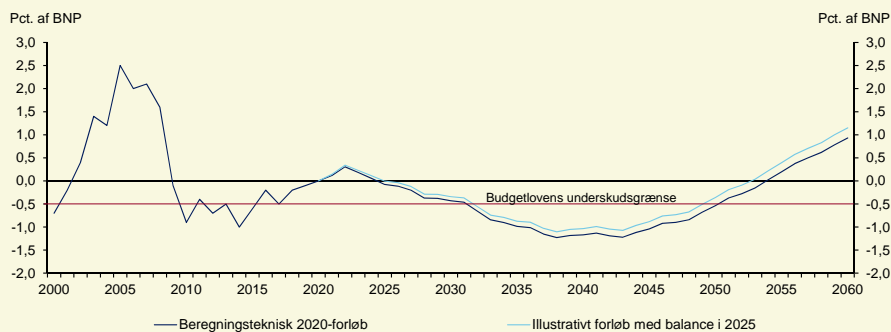
Boks 3.3**Råderum frem mod 2025 ved balance på strukturel offentlig saldo i 2020 og 2025**

Inden for balance på den strukturelle offentlige saldo i 2020 og 2025 er der et råderum i finanspolitikken på 11½ mia. kr. i 2020 og 39¼ mia. kr. i 2025 målt i forhold til niveauet i 2017. Det svarer til en gennemsnitlig stigning i råderummet på knap 4 mia. kr. årligt frem mod 2020 og knap 6 mia. kr. årligt i 2021-2025.

Tabel a**Råderum i finanspolitikken uden nye tiltag ved balance på strukturel saldo i 2020 og 2025**

Mia. kr., 2017-priser	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Råderum i finanspolitikken uden nye tiltag ¹⁾	4¼	9½	11½	17¼	23	28½	34¼	39¼

I Danmarks Konvergensprogram fremskrives de offentlige indtægter og udgifter efter 2020 på baggrund af beregningstekniske principper, som anvendes til at vurdere om finanspolitikken er holdbar. Med beregningstekniske principper udgør underskuddet på den strukturelle saldo 0,1 pct. af BNP i 2025. Et mål om balance i 2025 vil på den baggrund styrke de offentlige finanser og bidrage til at reducere hængekøjeudfordringen i forhold til grundforløbet i Konvergensprogrammet, *jf. figur a*. Der vil dog fortsat være en udfordring med pres på de offentlige finanser i et par årtier efter 2025, som reducerer manøvrerummet for kommende generationer.

Figur a**Et mål om strukturel balance i 2025 vil bidrage til at reducere hængekøjeudfordringen**

- 1) Råderummet er opgjort som den beregningsteknisk mulige vækst i det offentlige forbrug (ekskl. afskrivninger) målt i forhold til udgiftsniveauet i 2017 i et forløb med strukturel balance i 2020 og 2025.

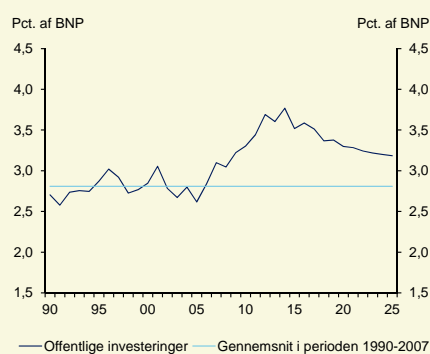
Kilde: Egne beregninger.

Offentlige investeringer

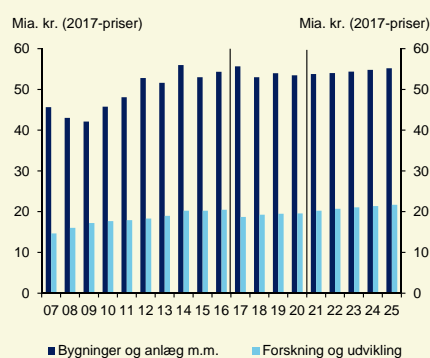
I det mellemfristede forløb frem mod 2020 skønnes niveauet for de offentlige investeringer at blive reduceret fra 3,5 pct. af BNP i 2017 til 3,3 pct. af BNP i 2020, *jf. figur 3.3*. Frem mod 2025 er det beregningsteknisk forudsat, at de offentlige investeringer reduceres til at udgøre 3,2 pct. af BNP. Det er fortsat en høj andel i forhold til årene før finanskrisen, *jf. figur 3.4*.

De planlagte offentlige investeringer i bygninger og anlæg frem mod 2020 skønnes at ligge over de forudsatte niveauer i fremskrivningen. Der er derfor fortsat et behov for at tilpasse de offentlige investeringer i de kommende år til de finansierede niveauer.

Figur 3.3
Offentlige investeringer inkl. forskning og udvikling



Figur 3.4
Offentlige investeringer fordelt på område



Anm.: Efter 2020 er de fremskrevne niveauer baseret på beregningstekniske principper.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.4 Udgifts- og indtægtstryk

De offentlige udgifter

De offentlige udgifter skønnes at falde fra 52½ pct. af BNP i 2016 til 50 pct. i 2020, *jf. tabel 3.6*. Faldet skal delvist ses i sammenhæng med normaliseringen af konjunkturerne, som øger BNP og reducerer udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge mv. Faldet afspejler også i høj grad vedtagne reformer, herunder tilbagetrækningsreformen, som blandt andet reducerer udgifterne til efterløn samt øger arbejdsudbuddet og BNP. Hertil kommer blandt andet den forudsatte normalisering af det offentlige investeringsniveau.

Tabel 3.6
De offentlige udgifters sammensætning

	2016	2017	2018	2019	2020	2025 ³⁾
Pct. af BNP						
Offentlige udgifter (udgiftstryk) ¹⁾	52,6	51,7	50,9	50,6	50,0	50,0
Primære udgifter	51,2	50,6	49,9	49,6	49,0	48,8
- offentligt forbrug	25,5	25,4	25,2	25,2	25,0	25,2
- offentlige investeringer ²⁾	3,6	3,5	3,4	3,4	3,3	3,2
heraf forskning og udvikling	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
heraf i bygninger og anlæg mm.	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4	2,3
- indkomstoverførsler	17,3	17,1	16,7	16,5	16,3	16,1
- subsidier	1,9	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5
- øvrige primære udgifter	3,0	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7
Renteudgifter	1,3	1,1	0,9	1,1	1,0	1,3

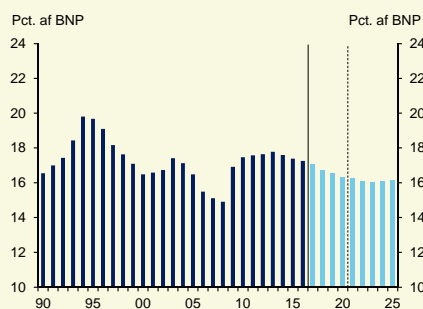
- 1) Opgørelsen af de samlede offentlige udgifter (og indtægter) afviger fra Danmarks Statistiks opgørelse. Udgiftstrykket er her beregnet med afsæt i en opgørelse af de samlede udgifter, hvor alle delelementer af det offentlige forbrug – herunder fx imputerede udgifter i form af afskrivninger og indtægter i form af salg af varer og tjenesteydelser – henføres til udgiftssiden.
 - 2) De offentlige investeringer er opgjort ekskl. nettokøb af bygninger mv. Med Danmarks Statistiks hovedrevision af nationalregnskabet i efteråret 2014 omfatter de offentlige investeringer også udgifter til forskning og udvikling.
 - 3) Efter 2020 er de fremskrevne niveauer baseret på beregningstekniske principper.
- Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De offentlige forbrugsudgifter udgjorde 25,5 pct. af BNP i 2016 og forudsættes gradvist at aftage til ca. 25 pct. af BNP i 2020. Udviklingen skal ses i lyset af den forudsatte udvikling i de nominelle offentlige forbrugsudgifter og den forventede stigning i nominelt BNP.

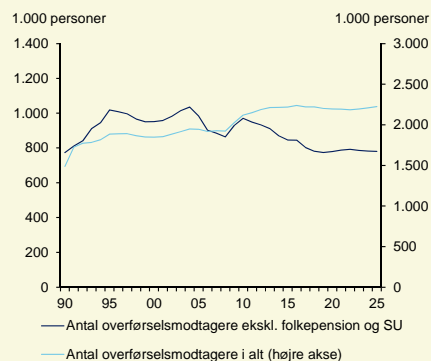
De offentlige investeringers andel af BNP er foreløbigt opgjort til 3,6 pct. i 2016. I forlængelse af det ekstraordinært høje niveau i de foregående år er der planlagt en tilpasning af det offentlige investeringsomfang i 2017 og en fortsat normalisering herefter frem mod 2020.

De offentlige udgifter til indkomstoverførsler udgjorde ca. 17¼ pct. af BNP i 2016 og skønnes at blive reduceret til et niveau på ca. 16¼ pct. af BNP i 2020, jf. figur 3.5. Udviklingen afspejler blandt andet virkningen af tilbagetrækningsaftalens forøgelse af aldersgrænserne for efterløn og folkepension samt øvrige reformer, herunder mindrereguleringen af de offentlige indkomstoverførsler i medfør af skatteaftalen fra juni 2012.

Figur 3.5
Udgifter til indkomstoverførsler i alt



Figur 3.6
Antal overførselsmodtagere med og uden folkepension og SU



Anm.: Efter 2020 er de fremskrevne niveauer baseret på beregningstekniske principper.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Subsidierne forventes at blive svagt reduceret fra ca. 2 pct. af BNP i 2016 til knap 1¼ pct. af BNP i 2020. Udviklingen i udgifterne til subsidier afspejler blandt andet udfasningen af den gamle fleksjobordning.² *De offentlige renteudgifter* skønnes at blive reduceret fra godt 1¼ pct. af BNP i 2016 til 1 pct. af BNP i 2020. Udviklingen i de offentlige renteudgifter skal blandt andet ses i sammenhæng med løbende refinansiering til lave renter.

Offentlige udgifter fordelt på funktioner

I opgørelsen af de offentlige udgifters fordeling på udgiftsområder (den funktionelle fordeling), udgør udgifterne til social beskyttelse langt den største udgiftspost, *jf. tabel 3.7*. Udgifterne til social beskyttelse udgør omkring 24 pct. af BNP i perioden 2012-2016 og vedrører blandt andet størstedelen af indkomstoverførslerne (folkepension, førtidspension, dagpenge, kontanthjælp mv.) samt driftsudgifter i blandt andet daginstitutioner. Udgifterne til sundhedsvæsen og undervisning udgør henholdsvis omkring 9 og 7 pct. af BNP.

² Med hovedrevisionen af nationalregnskabet henregnes udgifterne på den nye fleksjobordning til de offentlige indkomstoverførsler, mens udgifterne på den gamle fleksjobordning fortsat kategoriseres som offentlige subsidier.

Tabel 3.7
Offentligt udgiftstryk fordelt på funktioner, 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Pct. af BNP					
Generelle offentlige tjenester	9,2 ¹⁾	7,5	7,3	7,4	6,7
Forsvar	1,4	1,3	1,1	1,1	1,1
Offentlig orden og sikkerhed	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Økonomiske anliggender	3,6	3,5	3,6	3,7	3,4
Miljøbeskyttelse	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
Boliger og offentlige faciliteter	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3
Sundhedsvæsen	8,7	8,5	8,6	8,6	8,6
Fritid, kultur og religion	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Undervisning	7,0	6,9	7,1	7,0	6,9
Social beskyttelse	24,6	24,5	24,0	23,6	23,4
Offentlige udgifter i alt²⁾	58,0	55,8	55,3	54,8	53,6

Anm.: 2011-2015 afspejler regnskabstal, og 2016 er foreløbige regnskabstal.

- 1) Under udgifterne til generelle offentlige tjenester indgår tilbagebetalingen af efterlønsbidrag i 2012.
- 2) Opgørelsen af det samlede offentlige udgiftstryk i Danmarks Statistiks opgørelse afviger fra opgørelsen i tabel 3.6 grundet definitoriske forskelle i opgørelsesmetode (i tabel 3.6 indregnes imputerede udgifter i form af afskrivninger og indtægter i form af salg af varer og tjenester på udgiftssiden, hvilket ikke er tilfældet i Danmarks Statistiks opgørelse i tabel 3.7).

Kilde: Danmarks Statistik samt egne skøn og beregninger.

Der foretages ikke en fordeling på udgiftsområder (såkaldt COFOG) i de mellemfristede fremskrivninger af dansk økonomi, men alene en fremskrivning af de realøkonomiske hovedkomponenter, herunder offentligt forbrug, offentlige investeringer og udgifter til overførselsindkomster.

De offentlige indtægter

De offentlige indtægter er opgjort til knap 51,7 pct. af BNP i 2016 og skønnes at falde til 50,0 pct. af BNP i 2020, *jf. tabel 3.8*.

Personskatteindtægterne er opgjort til omkring 432 mia. kr. svarende til 21,0 pct. af BNP i 2016. I 2017 og 2018 ventes det samlede personskatteprovenu at udgøre omkring 20,8 pct. af BNP. Frem mod 2020 er der udsigt til, at provenuet reduceres til ca. 20,4 pct. af BNP.

Provenuet fra *pensionsafkastskatten* er opgjort til omkring 33½ mia. kr. i 2016 svarende til 1,6 pct. af BNP. En del af de senere års relativt høje provenuer fra pensionsafkastskatten er afledt af, at renterne er faldet til det nuværende lave niveau. Det skyldes, at pensionselskaberne har en relativt stor andel af deres aktiver placeret i obligationer, hvis værdier alt andet lige stiger, når renterne falder. I takt med at renterne gradvist forudsættes normaliseret over

de kommende år, vil der modsat være en periode med relativt lave provenuer fra pensionsafkastskatten. Udsving i renterne kan siges at "flytte" provenu mellem årene. Det kan have relativt stor betydning for det målte skattetryk og den faktiske offentlige saldo i enkeltår, men har ikke nævneværdige realøkonomiske konsekvenser. På baggrund af den ventede renteudvikling skønnes afkastet af pensionselskabernes obligationer og afledte aktiver at blive relativt lavt i både 2017 og 2018. Indtægterne fra pensionsafkastskatten ventes dermed at falde til 0,2 pct. af BNP i 2017 og 0,3 pct. af BNP i 2018. I 2020 forudsættes provenuet fra pensionsafkastskatten at svare til det strukturelle niveau.

Momsindtægterne er opgjort til omkring 196 mia. kr. i 2016 svarende til 9,5 pct. af BNP og skønnes at stige til ca. 9,8 pct. af BNP frem mod 2020.

Øvrige indirekte skatter omfatter primært punktafgifter i form af blandt andet energi- og miljøafgifter, afgifter på nydelsesmidler, spilafgifter samt PSO-indtægter.³ Hertil kommer blandt andet indtægterne fra registreringsafgiften, de kommunale ejendomsskatter (grundskyld mv.), erhvervenes motorafgifter, lønsumsafgiften og tinglysningsafgiften. Provenuet fra de øvrige indirekte skatter er opgjort til omkring 142½ mia. kr. i 2016 svarende til 6,9 pct. af BNP for herefter at aftage til ca. 6,5 pct. af BNP i 2020.

Nordsøindtægterne er opgjort til knap 2 mia. kr. i 2016 svarende til 0,1 pct. af BNP. Indtægterne skønnes med betydelig usikkerhed at udgøre ca. 0,2 pct. af BNP i 2017 og 2018. Udviklingen i statens indtægter fra aktiviteterne i Nordsøen er i høj grad påvirket af ændringer i produktionen og i olieprisen (opgjort i kroner). Provenuet skønnes til 0,2 pct. af BNP i 2020.

De offentlige renteindtægter er opgjort til omkring 17 mia. kr. i 2016 svarende til 0,8 pct. af BNP og skønnes omtrent uændret på dette niveau frem mod 2020.

³ PSO-indtægterne følger bl.a. udviklingen i elpriserne og udbygningen af vedvarende energi (VE), idet PSO-tariffen justeres kvartalsvist for at svare til PSO-støtteudgifterne. Det indebærer, at skønnet for PSO-indtægterne er behæftet med betydelig usikkerhed og kan variere fra år til år. Det bemærkes, at PSO-afgiften gradvist afskaffes, og at udgifterne til vedvarende energi gradvist flyttes til finansloven fra 2017. PSO-systemet er fuldt afviklet 1. januar 2022, jf. *Aftale om afskaffelse af PSO-afgiften af 17. november 2016*.

Tabel 3.8
De offentlige indtægters sammensætning

	2016	2017	2018	2019	2020	2025 ⁸⁾
Pct. af BNP						
Personskatter mv. ¹⁾	21,0	20,8	20,8	20,6	20,4	20,1
Arbejdsmarkedsbidrag	4,4	4,4	4,5	4,5	4,5	4,5
Pensionsafkastskat	1,6	0,2	0,3	0,2	1,1	1,1
Selskabsskatter	2,6	2,5	2,5	2,3	2,3	2,4
- selskabsskat af kulbrintevirksomhed	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
- øvrig selskabsskat	2,5	2,4	2,4	2,2	2,3	2,2
Moms	9,5	9,6	9,8	9,8	9,8	10,0
Øvrige indirekte skatter	6,9	6,7	6,7	6,6	6,5	6,3
Øvrige skatter ²⁾	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Skattetryk	46,3	44,7	44,8	44,2	44,9	44,6
Renteindtægter ³⁾	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	1,0
Øvrige indtægter ⁴⁾	4,7	4,5	4,6	4,5	4,4	4,5
Told mv. til EU ⁵⁾	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Indtægter i alt⁶⁾	51,7	49,8	49,9	49,4	50,0	49,9
<i>Memopost: nordsøindtægter⁷⁾</i>	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,4

- 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 (beregne) indtægter i form af både bruttoestindkomst og bidrag til tjenestemandspensioner. Endvidere indgår statens indtægter fra statsdeltagelse i forbindelse med olie- og gasindvinding i Nordsøen og kulbrinteskatten.
- 5) Ifølge nationalregnskabsprincipperne kategoriseres disse indtægter som skatter og indgår derfor i 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. bruttoestindkomst, som er modsvaret til de imputerede afskrivningsudgifter, der indgår i opgørelsen af det offentlige forbrug.
- 7) De samlede nordsøindtægter udgøres af kulbrinteskate, selskabsskat af kulbrintevirksomhed og udbytter fra Nordsøfonden. Nordsøindtægterne indgår i selskabsskatter, renteindtægter og øvrige indtægter.
- 8) Efter 2020 er de fremskrevne niveauer baseret på beregningstekniske principper.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.5 Den offentlige gæld

Den offentlige bruttogæld (opgjort ved ØMU-gælden) er overordnet set aftaget i pct. af BNP siden den europæiske gældskrise i sommeren 2011, og ØMU-gælden udgjorde knap 38 pct. af BNP ved udgangen af 2016, *jf. tabel 3.9*. På trods af et underskud på den offentlige saldo blev ØMU-gælden reduceret med 1,8 pct. af BNP i 2016. Det afspejler primært, at indeståendet på statens konto i Nationalbanken blev reduceret fra 157 mia. kr. til 111 mia. kr. i 2016. Det var i tråd med strategien om gradvist at reducere indeståendet på statens konto fra det relativt høje niveau under finanskrisen til 75-100 mia. kr.

Indeståendet på statens konto bliver ikke modregnet i ØMU-gælden, og dermed vil de dele af de offentlige underskud, som dækkes ved træk på statens indestående i Nationalbanken, ikke påvirke ØMU-gælden, *jf. også boks 3.4*.

ØMU-gælden forventes at aftage yderligere i 2017 og 2018 som følge af forventet yderligere reduktion af indeståendet på statens konto og engangsindtægter fra nordsøaftalen. Frem mod 2020 ventes gældskvoten at aftage til ca. 34 pct. af BNP. Dermed fastholdes en bred sikkerhedsafstand til gældsgrænsen i Stabilitets- og Vækstpagten på 60 pct. af BNP.

Tabel 3.9
Oversigt over den offentlige gæld, ultimo året

	2016	2017	2018	2019	2020	2025
Pct. af BNP						
ØMU-gæld	37,8	37,0	36,3	35,8	33,9	33,9
Offentlig nettogæld	3,3	5,1	5,9	6,9	6,6	4,7
<i>Memopost: Faktisk offentlig saldo</i>	-0,9	-1,9	-0,9	-1,2	0,0	-0,1

Anm.: Efter 2020 fremskrives de offentlige indtægter og udgifter ud fra beregningstekniske principper.
Kilde: Danmarks Statistik, Danmarks Nationalbank og egne beregninger.

Den offentlige nettogæld er det centrale gældsbegreb i vurderingen af finanspolitikens langsigtede holdbarhed. Nettogælden ventes at vokse fra 5 pct. af BNP i 2017 til 6½ pct. af BNP ved udgangen af 2020 som følge af de skønnede offentlige underskud. Skønnene for udviklingen i nettogælden er usikre, idet udviklingen i nettogælden ud over stillingen på den offentlige saldo også afhænger af kursreguleringer på det offentlige aktiver og passiver. Niveaulet for nettogælden forventes dog fortsat være lavt i 2020.

Boks 3.4
Centrale opgørelser af den offentlige gæld

De forskellige gældsbegreber afviger fra hinanden med hensyn til opgørelsesmetoder og afgrænsningen af den offentlige sektor:

ØMU-gælden – der dækker stat, kommuner, amter/regioner samt sociale kasser og fonde – bruges i forbindelse med EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Gældskriteriet indebærer, at ØMU-gældens andel af BNP som udgangspunkt ikke må overstige 60 pct. ØMU-gælden omfatter primært den udestående obligationsgæld. Det indebærer, at den del af de offentlige underskud, som dækkes ved træk på statens indestående i Nationalbanken i stedet for ved obligationsudstedelse, ikke påvirker ØMU-gælden.

ØMU-gælden (og i et vist omfang også statsgælden) er såkaldte bruttogældsstørrelser, der primært omfatter den finansielle passivside. **Nettogælden** inddrager derimod både finansielle aktiver og passiver. Nettogælden i stat, kommuner og regioner er udgangspunktet for beregningerne af de offentlige finansers langsigtede holdbarhed.

Bilag 3.1 Engangsforhold i 2013-2020

I de seneste år har den faktiske offentlige saldo været påvirket af betydelige engangsforhold:

- Med aftale om en skattereform (2012) blev der indført mulighed for at omlægge indeståender på eksisterende kapitalpensioner med en skatterabat i 2013. Med Vækstplan DK blev rabatperioden forlænget til også at omfatte 2014. Samlet set udgør engangsindtægterne herfra ca. 29 mia. kr. i 2013 og ca. 59 mia. kr. i 2014.
- I forbindelse med omlægningen af eksisterende kapitalpensioner skønnes der fremrykket ordinære indtægter fra kapitalpensioner på ca. 5 mia. kr. i 2013 og ca. 2 mia. kr. i 2014. Det afspejler, at personer over 60 år i højere grad vælger at få udbetalt kapitalpensionen, hvor skattebetalingen er lavere. Fremrykningen af de ordinære indtægter forudsættes at ske ligeligt i 2015-2019.
- I forbindelse med pensionspakken (oktober 2015) blev muligheden for at omlægge kapitalpensioner til alderspensioner med en skatterabat forlænges til også at omfatte 2015. Samtidig fik personer over 60 år mulighed for at få udbetalt eller omlagt opsparede midler i Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) med en skatterabat. Samlet set skønnes pensionspakken at indebære engangsindtægter på samlet set 24½ mia. kr. i 2015, hvoraf 14½ mia. kr. kan henføres til omlægning af kapitalpensioner, mens de resterende 10 mia. kr. kan henføres til engangsindtægter vedr. LD.
- I 2013 og 2014 er indtægterne fra pensionsafkastskatten desuden øget midlertidigt med 2 mia. kr. grundet omtegning af gennemsnitsrenteprodukter i pensionselskaberne. Det midlertidige merprovenu modsvares dog af et tilsvarende mindreprovenu over årene 2017-2019.
- I modsat retning af engangsindtægterne trækker en ekstraordinær ned- og afskrivning af skatte- og afgiftsrestancer på i størrelsesordenen 7½ mia. kr. årligt i 2013-2015. Nedskrivningen skal ses i sammenhæng med en ændret behandling af offentlige skatte- og afgiftsrestancer i nationalregnskabet. Fremadrettet opgøres borgernes og virksomhedernes skatte- og afgiftsrestancer ud fra, hvor meget det reelt vurderes realistisk at kunne inddrive.

De viste forhold er neutrale for den strukturelle saldo.

Bilagstabel 3.1**Engangsforhold, der påvirker den faktiske offentlige saldo i 2013-2020¹⁾**

Mia. kr.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensionsordning	29¼	58¼	14½	-	-	-	-	-
Fremrykkede ordinære indtægter fra kapitalpensionsafgiften ²⁾	5¼	2¼	-1½	-1½	-1½	-1½	-1½	-
Engangsindtægter fra fremrykket beskatning af indestående i LD	-	-	10	-	-	-	-	-
Omtægning af gennemsnitsrenteprodukter ³⁾	2	2	-	-	-1	-2	-2	-
Ekstraordinær ned- og afskrivning af skatte- og afgiftsrestancer	-7½	-7½	-7½	-	-	-	-	-
I alt i mia. kr.	29	55½	15½	-1½	-2½	-3½	-3½	-
I alt i pct. af BNP	1,5	2,8	0,8	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-

- 1) Ud over engangsforholdet på 7½ mia. kr. i årligt i 2013-2015 er der en afskrivning af skatterestancer på 5¼ mia. kr. i 2016 (fordelt med 1¾ mia. kr. årligt i 2014-2016) samt en forudsat afskrivning på 2 mia. kr. i 2017 (fordelt med ¾ mia. kr. årligt i 2015-2017). Begge forhold påvirker den strukturelle saldo.
- 2) Antages ligeligt fremrykket i 2015-2019.
- 3) I forbindelse med at visse pensionsselskaber omtegner gennemsnitsrenteprodukter til markedsrenteprodukter, kan der opstå en tidsmæssig forskydning i forhold til PAL-provenuet.

Kilde: Danmarks Statistik, Danmarks Nationalbank og egne beregninger.



4. Følsomhedsanalyser og sammenligning med Konvergensprogram 2016

Fundamentet for vækst i dansk økonomi vurderes generelt at være solidt, og opsvinget ventes at fortsætte. Vækstbilledet er imidlertid fortsat behæftet med usikkerhed, der går både i opadgående og nedadgående retning.

Dansk økonomi nærmer sig en situation med en normal kapacitetsudnyttelse. Det indebærer en risiko for, at der vil opstå mangel på arbejdskraft, som kan dæmpe væksten i dansk økonomi. I konvergensprogrammet er der lagt til grund, at allerede vedtagne reformer vil løfte arbejdsudbuddet og den strukturelle beskæftigelse i de kommende år. Men udviklingen i efterspørgslen efter arbejdskraft kan vise sig kraftigere, end det som stigningen i arbejdsudbuddet holdbart kan understøtte. Det kan føre til øget lønpres, som kan bremse opsvinget.

Dansk økonomi er tæt koblet op på den udenlandske udvikling. Der knytter sig fortsat betydelige usikkerhedsmomenter til det internationale vækstbillede, men de økonomiske nøgletal har generelt været positive de seneste kvartaler. Stærkere vækst hos danske samhandelspartnere vil smitte af på dansk økonomi og kan indebære et potentiale for højere vækst, end hvad der er indregnet i konvergensprogrammet.

Forudsætningerne i konvergensprogrammet vedrørende den internationale økonomi og de finansielle forhold ligger forholdsvis tæt på EU-Kommissionens eksterne forudsætninger. Hvis EU-Kommissionens antagelser lægges til grund for konjunkturgrundlaget, vil det kun give anledning til helt marginale ændringer i forhold til dansk vækst og de offentlige finanser i Danmark. De offentlige finanser vil i alle scenarierne overholde kravene i budgetloven og Stabilitets- og Vækstpacten.

4.1 Følsomhedsanalyser

I det følgende præsenteres forskellige scenarier, som illustrerer dansk økonomis følsomhed over for ændrede forudsætninger, herunder 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 scenarier, hvor EU-Kommissionens forudsætninger om den internationale økonomi og finansielle forhold for 2017 og 2018 lægges til grund, og ved at sammenligne med såvel et mere positivt scenarie som et mere negativt scenarie.

Afslutningsvis sammenlignes fremskrivningen af udvalgte nøgletal til 2020 i dette konvergensprogram (KP17) med konvergensprogrammet fra sidste år (KP16).

Scenarie med EU-Kommissionens eksterne forudsætninger

Forudsætningerne i KP17 om den internationale økonomi og finansielle forhold ligger stort set på linje med EU-Kommissionens forudsætninger i deres vinterprognose fra februar om renter, oliepriser og udenlandsk vækst, *jf. tabel 4.1*.

Der har kun været små bevægelser i oliepriser og renter siden EU-Kommissionens vinterprognose, og derfor er der kun små forskelle i forudsætningerne vedrørende disse. I KP17 forudsættes en marginalt lavere eksportmarkedsvækst i 2017 og 2018 sammenlignet med EU-Kommissionens forudsætninger.

Et alternativt scenarie baseret på EU-Kommissionens eksterne forudsætninger vil samlet set kun indebære helt marginale ændringer i centrale skøn for vækst, beskæftigelse, ledighed, offentlig saldo og offentlig gæld.

Tabel 4.1
Eksterne forudsætninger

	2016	2017		2018	
		KP17	EU	KP17	EU
Eksportmarkedsvækst, pct. ¹⁾	4,2	3,4	3,6	3,9	4,0
Råoliepris, USD pr. tønde	43,6	52,7	56,4	57,9	56,9
Kort rente, pct.-point ²⁾	-0,1	-0,2	-0,3	-0,0	-0,2
Lang rente, pct.-point ²⁾	0,4	0,7	0,7	1,1	1,1

Anm.: De eksterne forudsætninger er baseret på EU-Kommissionens vinterprognose fra februar 2017.

1) Eksportmarkedsvæksten for industrivarer, realvækst i pct.

2) Tabellens tal refererer til europæiske renter. Niveaet for de tilsvarende danske renter er korrigeret, så spændet til euroområdet er uændret i forhold til det forudsatte i KP17.

Kilde: Egne beregninger og EU-Kommissionen.

Alternative scenarier

Dansk økonomi er inde i et opsving og nærmer sig en situation med normal kapacitetsudnyttelse. Et stigende antal virksomheder melder om mangel på arbejdskraft, især i byggeriet. Hvis mangel på arbejdskraft bliver udbredt, kan det bremse opsvinget og i værste fald føre til overophedning.

Egentlig overophedning vil først opstå, hvis der opbygges ubalancer over en længere periode, men vil tilsvarende kræve en længere efterfølgende periode med tilpasning. De historiske erfaringer peger på, at ubalancer opstår fx som en følge af høje lønstigninger, der forringer lønkonkurrenceevnen og fører til en dårligere eksportudvikling, eller det kan være en følge af uholdbar gældsopbygning blandt husholdninger eller virksomheder, der vil kræve en periode med konsolidering og en mere afdæmpet efterspørgsel. Et mindre dramatisk scenarie er, at virksomheder må sige nej til ordrer som følge af mangel på arbejdskraft.

Mulighederne for stigende beskæftigelse skal blandt andet ses i sammenhæng med det strukturelle niveau for beskæftigelsen. Overstiger den faktiske beskæftigelse den strukturelle beskæftigelse, vil der opstå et stigende pres på arbejdsmarkedet, fx i form af mangel på arbejdskraft eller tiltagende lønstigninger. Det strukturelle niveau for beskæftigelsen kan ikke observeres direkte, men må estimeres ud fra historiske sammenhænge, så der er usikkerhed om, hvornår et eventuelt pres vil opstå. I et alternativt scenarie kan følsomheden illustreres ved at antage, at presset opstår tidligere:

- Negativt scenarie: Som konsekvens af mangel på arbejdskraft antages beskæftigelsesfremgangen at blive begrænset til ca. 40.000 i årene 2017 og 2018 under ét. Stignings-takten i erhvervsinvesteringerne antages endvidere halveret som konsekvens af mindre fremgang i aktiviteten. Endelig antages en lidt højere lønstigningstakt i dette scenarie som følge af større pres på arbejdsmarkedet.

I dette alternative forløb betyder manglen på arbejdskraft, at væksten i BNP reduceres med omkring ¼ pct.-point i både 2017 og 2018. Ledigheden falder lidt mindre i dette forløb. Samtidig forværres den offentlige saldo med 0,2 pct.-point i 2018 til -1,1 pct. af BNP, jf. tabel 4.3. Forværringen er dog ikke større end, at Danmark fortsat vil overholde kravene i budgetloven og Stabilitets- og Vækstpagten.

Der knytter sig fortsat stor usikkerhed til væksten i udlandet, og der er betydelige nedadrettede risikoelementer, blandt andet relateret til Brexit og tendenser til øget protektionisme. Omvendt har økonomiske nøgletal for udviklingen i udlandet generelt været positive, og der er i mange lande udsigt til fortsat fremgang på arbejdsmarkedene og stabil vækst. Det giver mulighed for en større udlandsvækst, end der er lagt til grund i konvergensprogrammet.

Udlandsforudsætningerne i KP17 er fastholdt i forhold til den seneste prognose i *Økonomisk Redegørelse*, december 2016, men muligheden for et mere positivt scenarie understøttes af, at internationale organisationer på det seneste har opjusteret deres væksts-køn. Følsomheden i forhold til større vækst i udlandet er illustreret i følgende scenarie:

- **Positivt scenarie:** En mere positiv udvikling i udlandet løfter den danske eksportmarkedsvækst med 1 pct.-point sammenlignet med KP17. Samtidig øges danske virksomheders investeringsomfang med 2 pct.-point i både 2017 og 2018 for at kunne imødekomme en forventet stigning i efterspørgslen.

I det positive forløb vil en større udlandsvækst og et større investeringsomfang øge væksten i dansk økonomi med ¼ pct.-point i både 2017 og 2018, *jf. tabel 4.3*. Beskæftigelsen forbedres i dette forløb med knap 10.000 personer i 2018. Den offentlige saldo forbedres i dette forløb med 0,2 pct.-point til -0,7 pct. af BNP i 2018.

Tabel 4.3
Alternative forløb

	2017	2018
Konvergensprogram 2017		
BNP-vækst	1,5	1,7
Beskæftigelse, 1.000 personer	2.906	2.931
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	3,7	3,6
Offentlig saldo, pct. af BNP	-1,9	-0,9
ØMU-gæld, pct. af BNP	37,0	36,3
Positivt scenarie		
BNP-vækst	1,7	2,1
Beskæftigelse, 1.000 personer	2.909	2.940
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	3,6	3,3
Offentlig saldo, pct. af BNP	-1,8	-0,7
ØMU-gæld, pct. af BNP	36,8	35,7
Negativt scenarie		
BNP-vækst	1,2	1,4
Beskæftigelse, 1.000 personer	2.901	2.925
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	3,9	3,8
Offentlig saldo, pct. af BNP	-2,0	-1,1
ØMU-gæld, pct. af BNP	37,3	36,7

Anm.: Tabellen viser den registrerede bruttoledighed.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

4.2 Sammenligning med Konvergensprogram 2016

Grundlæggende tegner KP16 og KP17 det samme vækstbillede. Væksten i BNP ventes at tiltage i 2017 og 2018, og dansk økonomi forventes at nå tilbage til en situation med normal kapacitetsudnyttelse. Nye oplysninger viser imidlertid lidt højere vækst i både BNP og beskæftigelse de seneste år end lagt til grund for KP16. Det har bragt dansk økonomi tættere på en normalisering af konjunktursituationen. Det indebærer, at outputgabets i KP17 vurderes at være lukket i 2018, ét år tidligere end skønnet i KP16.

Siden KP16 har Danmarks Statistik den 15. november 2016 offentliggjort en ekstraordinær revision af det årlige nationalregnskab, så der blandt andet bedre tages højde for danske virksomheders økonomiske aktivitet i udlandet. Revisionen indebærer også en forbedret metode til at opgøre det offentlige forbrug efter outputmetoden. For arbejdsmarkedet medfører de nye oplysninger et højere niveau for antal beskæftigede, men færre præsterede timer.

Revisionerne medfører både et højere BNP-niveau og en højere BNP-vækst, især i de senere år. De nye tal indebærer, at genopretningen af dansk økonomi er sket fra et tidligere tidspunkt og hurtigere, end tidligere opgørelser har vist. De strukturelle niveauer for BNP og beskæftigelse skønnes med de sædvanlige regnemetoder også at være højere, og sammensætningen af og profilen for væksten er omtrent uændret, om end beskæftigelsen er steget lidt hurtigere. De nye tal ændrer således kun i begrænset omfang udgangspunktet for vurderingen af konjunktursituationen.

Det offentlige underskud blev mindre i 2016 end skønnet i KP16. Det skyldes blandt andet noget større indtægter fra pensionsafkastskatten på godt 9 mia. kr. som følge af en lavere end forventet rentestigning i løbet af 2016. Samtidig var det reale offentlige forbrug uændret fra 2015 til 2016. De offentlige underskud skønnes ligeledes at blive mindre i både 2017 og 2018 end tidligere vurderet. De mindre underskud skal ses i sammenhæng med lavere udgifter til overførselsindkomster og højere skatteindtægter (blandt andet i lyset af skønnet for beskæftigelsen).

ØMU-gælden skønnes i KP17 at ligge stabilt under 40 pct., dvs. med god margin til 60 pct.-grænsen i EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Dette er på linje med, hvad der var forudsat i KP16.

Tabel 4.5
Ændringer i forhold til Danmarks Konvergensprogram 2016

	2016	2017	2018	2019	2020
Real BNP-vækst					
KP16	1,1	1,7	2,2	2,2	1,9
KP17	1,3	1,5	1,7	1,7	2,0
Ændring	0,2	-0,2	-0,5	-0,5	0,1
Outputgab (pct. af BVT)					
KP16	-1,2	-0,7	-0,3	0,0	0,0
KP17	-0,9	-0,6	0,0	0,0	0,0
Ændring	0,2	0,1	0,3	0,0	0,0
Offentlig saldo					
KP16	-2,3	-1,9	-1,8	-1,3	0,0
KP17	-0,9	-1,9	-0,9	-1,2	0,0
Ændring	1,4	0,1	0,9	0,1	0,0
Offentlig ØMU-gæld					
KP16	38,9	38,0	37,9	37,1	35,1
KP17	37,8	37,0	36,3	35,8	33,9
Ændring	-1,1	-0,9	-1,7	-1,3	-1,2

Kilde: Egne beregninger.



5. Perioden efter 2020 og langsigtet holdbarhed

Efter 2020 er fremskrivningen baseret på beregningstekniske principper, som bruges til at vurdere, om den økonomiske politik kan fastholdes efter planlægningshorisonten uden en vedvarende og uholdbar stigning i den offentlige gældskvoté. I fremskrivningen er der strukturel balance i 2020, og holdbarhedsindikatoren er positiv i størrelsesordenen 0,9 pct. af BNP.

Selv om holdbarhedsindikatoren er positiv, er der imidlertid i en periode fra ca. 2030 til 2055 udsigt til betydelige underskud på den offentlige saldo, hvis den økonomiske politik videreføres uændret. På langt sigt genoprettes den offentlige saldo i forløbet, og underskuddet vendes til overskud.

Svækkelsen af de offentlige finanser i en længere årrække efter 2020 følger blandt andet af, at de personer, der bliver pensionister nu og frem mod midten af århundredet, har udsigt til en længere gennemsnitlig pensionsperiode end både tidligere og senere generationer. Det afspejler, at middellevetiden for den ældre del af befolkningen er steget markant og hurtigere, end det som lå til grund ved vedtagelsen af velfærdsaftalens regler om løbende forhøjelser af folkepensionsalderen hvert 5. år fra 2030 og frem. I 2015 var den forventede levealder for en 60-årig godt 83 år. Da velfærdsaftalen blev indgået i 2006, var det ventet, at det først var i 2040, at en 60-årig ville have en forventet levealder på 83 år. Der går således lang tid, før stigningen i pensionsalderen får indhentet den stigning i levetiden som allerede er indtruffet og ventes i prognosen. Stigningen i levealderen bidrager til den profil for udviklingen i den offentlige saldo, der er kendt som hængekøjeudfordringen.

Den mellemfristede planlægningsperiode går alene frem til 2020. De beregningstekniske underskud i en efterfølgende lang årrække er ikke udtryk for planlagt politik, men at det bliver nødvendigt at gennemføre tilpasninger på enten udgifts- eller indtægtssiden i forhold til de beregningstekniske antagelser. Den økonomiske politik vil i forbindelse med kommende mellemfristede planer blive fastlagt, således at budgetloven og de fælles budgetregler i EU overholdes i planlægningsperioden.

5.1 Udviklingen efter 2020

Den langsigtede fremskrivning tager udgangspunkt i et forløb, hvor der i henhold til 2020-planen planlægges efter strukturel balance i 2020. I årene efter 2020 bygger fremskrivningen på beregningstekniske principper, herunder forudsætninger vedrørende befolkningsudviklingen og udtømmningen af de danske olie- og gasreserver i Nordsøen på langt sigt, *jf. boks 5.1*. Virkningen af gennemførte reformer, som øger arbejdsudbuddet over tid, er indregnet i fremskrivningen. Herunder er der indregnet en gradvis stigning i tilbagetrækningsalderen som følge af reglerne for levetidsindeksering i velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsreformen fra 2011.

Boks 5.1

Principper for fremskrivning efter 2020

De principper, der lægges til grund for fremskrivningen efter 2020, afspejler overordnet en fremskrivning af strukturerne i økonomien, som de ser ud i 2020. Hertil kommer virkningerne af besluttede initiativer, der rækker længere frem i tid:

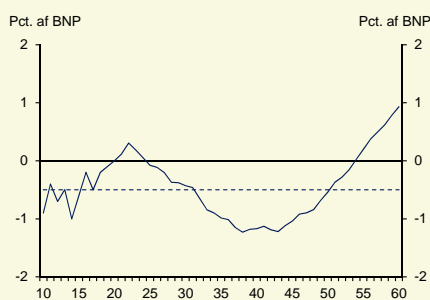
- De nominelle udgifter til offentligt forbrug fremskrives ud fra et princip om, at udgifterne pr. bruger følger lønudviklingen, og at brugergrundlaget følger det beregnede demografiske træk på den offentlige service mv. De offentlige lønninger vokser i takt med de private lønninger, og de offentlige lønudgifter udgør en fast andel af det offentlige forbrug.
- Satsene for offentlige overførselsindkomster reguleres med lønstigningen i den private sektor, så kompensationsgraderne ved ledighed og sygdom mv. overordnet set er konstante.
- Erhvervsfrekvenser og befolkningsandele på diverse overførselsordninger opdelt på alder, køn og herkomst er som udgangspunkt konstante. Andelene reguleres dog for de forventede virkninger af ændringer i uddannelsessammensætningen samt vedtagne reformer.
- De offentlige bruttoinvesteringer fremskrives, så væksten i den offentlige kapitalbeholdning (brutto, effektivitetskorrigeret) er lig med fremgangen i en sammenvejet udvikling i bruttoværditilvæksten i den offentlige og private sektor. I sammenvejningen vægter offentlig BVT 70 pct. og privat BVT 30 pct. Den private andel afspejler de offentlige investeringer, der er rettet mod infrastruktur mv.
- 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 2020, i den forstand at skatte- og afgiftssatser i procent fastholdes, mens punktafgifter mv. i kronebeløb beregningsteknisk antages at stige med prisudviklingen. Ejendomsbeskatningen antages beregningsteknisk at følge værdien af den samlede boligmasse svarende til uændret BNP-andel fra 2020. Fremskrivningen indregner ikke regeringens udspil til ny boligbeskatning.
- Provenuet fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen tager udgangspunkt i Energistyrelsens langsigtede prognose for produktionen af olie og gas. Olieprisforudsætningerne er beskrevet i kapitel 2.
- Der er indregnet et fald i energiintensiteterne i forbrug og produktion, som afspejler løbende effektivitetsforbedringer i energiforbruget samt energiaftalen fra 2012.
- Der er antaget en gradvis normalisering af renterne. Den 10-årige rente på statsobligationer forudsættes således at stige til 2,2 pct. i 2020, yderligere til 4,5 pct. i 2030 og så at være uændret derefter.

Holdbar finanspolitik indebærer, at den planlagte politik kan fastholdes i det beregningstekniske forløb i årene efter 2020 uden en vedvarende og uholdbar stigning i den offentlige gæld i pct. af BNP. Det gælder ved en uændret skatte- og afgiftsbelastning samt beregningstekniske antagelser om de offentlige udgifter, sådan at udgifterne pr. person i en given alder følger den generelle lønudvikling.¹

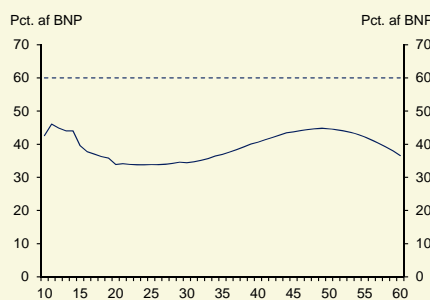
I det beregningstekniske forløb vil den offentlige saldo være inden for budgetlovens rammer indtil 2028. I perioden derefter vil der, med uændret politik, være udsigt til strukturelle underskud på den offentlige saldo, som i 2040 vil udgøre omkring 1 pct. af BNP, hvorefter underskuddet gradvist reduceres igen. Det er den såkaldte hængekøjeudfordring, jf. figur 5.1.

Den finanspolitiske planlægningshorisont går frem til 2020, og det beregningstekniske underskud er ikke udtryk for, at der planlægges efter eller forventes et underskud, der overskrider grænserne i budgetloven. Den økonomiske politik vil i kommende mellemfristede planer blive tilrettelagt, således at budgetloven overholdes i planlægningsperioden.

Figur 5.1
Strukturel saldo



Figur 5.2
Offentlig ØMU-gæld



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Når der ud over kravet om holdbar finanspolitik også med budgetloven er lagt en begrænsning på de enkelte års underskud, skal det ses i sammenhæng med behovet for, at der løbende er *troværdighed* om den førte finanspolitik. En sådan troværdighed understøttes af fortsat moderat offentlig gæld og overholdelse af EU's budgetregler.

At finanspolitikken er holdbar under de givne forudsætninger, er en vigtig, men ikke nødvendigvis tilstrækkelig betingelse for, at finanspolitikken også er troværdig. Det skal ses i lyset af, at usikkerheden om fremskrivningen af den offentlige saldo er stigende, jo længere der ses frem i tid. Genopretningen af den offentlige saldo i midten af århundredet i det mellemfristede forløb er blandt andet baseret på, at fremtidige generationer yder et større nettobidrag til de

¹ I brugergrundlaget for det offentlige forbrug – det såkaldte demografiske træk – indregnes dog en korrektion af sundhedsudgifterne for delvis sund aldring.

offentlige finanser end nutidige generationer, fordi nutidige generationer af ældre har udsigt til længere pensionsperiode end dem, der er unge i dag.

I perioden efter 2020 vil den offentlige ØMU-gæld ligge omtrent stabilt på ca. 40 pct. af BNP. I takt med, at den offentlige saldo forværres efter 2030, vil ØMU-gælden vokse, men vil i hele perioden ligge inden for kravene i EU's Stabilitets- og Vækstpagt på 60 pct. af BNP, *jf. figur 5.2*.

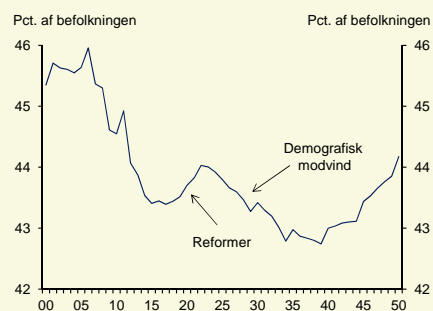
Hængekøjeudfordringen afspejler blandt andet en kraftig stigning i levetiden

Hængekøjeudfordringen afspejler først og fremmest, at der er udsigt til, at de beskæftigede vil udgøre en faldende andel af den samlede befolkning frem mod 2040, *jf. figur 5.3*. Andelen af beskæftigede har blandt andet betydning for de samlede skatteindtægter og de offentlige udgifter til overførselsindkomster, herunder offentlige pensioner.

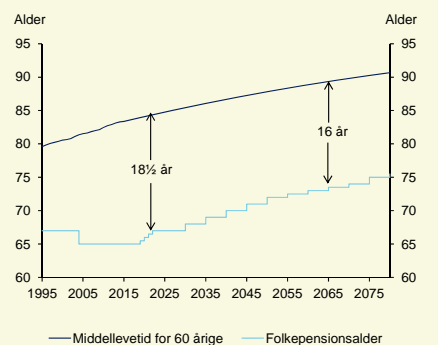
Udsigten til en periode med en faldende andel af beskæftigede skyldes primært to forhold. For det første, at de generationer, som går på pension mellem 2025 og 2040, vil være større end de årgange, der træder ind i arbejdsstyrken. For det andet, at de generationer, der går på pension i løbet af de nærmeste årtier, har udsigt til en længere pensionsperiode end både hidtidige og kommende generationer kan forvente, *jf. figur 5.4*.

Forskellen i pensionsperiode på tværs af generationer skyldes, at der går en lang årrække før levetidsindekseringen af folkepensionsalderen har indhentet den stigning i levetiden, som allerede har fundet sted. Dette afspejler for det første, at levetiden er steget hurtigere end ventet, da velfærdsaftalen blev indgået i 2006. For det andet, at levetidsindekseringen af folkepensionsalderen fra 2030 indeholder en stigningsbegrænsning, således at folkepensionsalderen højst kan stige ét år hvert femte år. På langt sigt er levetidsindekseringen afgørende for, at beskæftigelsesandelen – og dermed de offentlige finanser – genoprettes.

Figur 5.3
Fuldtidsbeskæftigelse som andel af den samlede befolkning



Figur 5.4
Udvikling i middellevetiden og pensionsalder



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Hængekøjeudfordringen dækker også over, at indtægterne fra nordsøaktiviteterne er faldende. Ressourcerne i Nordsøen ventes at være udtømt omkring 2060. Over tid vil der dog omvendt være stigende skatteprovenu af udbetalinger fra pensionsordninger, som bidrager til at rette op på den offentlige saldo fremadrettet.

5.2 Ændringer i strukturel saldo i 2020 og holdbarhed

De centrale mellemfristede mål for finanspolitikken i 2020-planen er, at der skal være mindst strukturel balance på de offentlige finanser i 2020 og finanspolitisk holdbarhed.

I *Danmarks Konvergensprogram 2016* udgjorde skønnet for den strukturelle saldo 0,0 pct. af BNP i 2020, mens holdbarhedsindikatoren (HBI) udgjorde 0,5 pct. af BNP. I forbindelse med *DK2025 – Et stærkere Danmark*, august 2016 var den strukturelle saldo uændret, mens HBI blev forbedret med 0,2 pct.-point. Opjusteringen af HBI afspejlede blandt andet en opdateret befolkningsprognose og nye oplysninger om antallet af asylansøgere.

I den opdaterede KP17-fremskrivning overholdes målet om strukturel balance i 2020, og holdbarhedsindikatoren er positiv i størrelsesordenen 0,9 pct. af BNP, jf. *tabel 5.1*. Dermed er holdbarhedsindikatoren opjusteret med 0,2 pct. af BNP sammenlignet med fremskrivningen i forbindelse med *DK2025 – Et stærkere Danmark*.

Tabel 5.1

Ændringer i den strukturelle offentlige saldo og holdbarhedsindikatoren (HBI) fra KP16 til KP17

Pct. af BNP	Strukturel saldo i 2020	HBI
Konvergensprogram 2016	0,0	0,5
Samlet vedr. befolkningsfremskrivning, olie- og gasproduktion, råderums-tilpasning mv., august 2016	0,0	+0,2
DK2025 – Et stærkere Danmark, august 2016	0,0	0,7
Ny befolkningsprognose og opdaterede asylforudsætninger	0,05	0,0
Nye udgiftsoplysninger for aldersfordelte udgifter i demografisk træk	0,0	-0,05
Lavere offentlig nettogæld i 2016	0,05	0,05
Opdaterede nordsøindtægter	-0,10	-0,05
Indregning af prisregulering af børnefamilieydelse og boligsikring efter planlægningshorisonten	0,0	0,20
Øvrige forhold under ét	0,0	0,05
Konvergensprogram 2017	0,0	0,9

Anm.: Øvrige forhold dækker blandt andet over en række ændringer som følge af revisionen af nationalregnskabet af 15. november 2016. Revisionen har blandt andet medført en nedjustering af lønkvoten i en række erhverv, som medfører en forbedring af holdbarhedsindikatoren på 0,05 pct.-point.

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2016, DK2025 – Et stærkere Danmark og egne beregninger.

Saldoen og holdbarhedsindikatoren dækker over en række opdateringer og beregningstekniske ændringer i forhold til den seneste vurdering:

- Det opdaterede Konvergensprogram indregner en ny befolkningsprognose, som tager udgangspunkt i et opdateret grundlag fra DREAM samt opdaterede forudsætninger om asyltilstrømningen.² Forbedringen af den strukturelle saldo i 2020 afspejler, at asyltilstrømningen er nedjusteret, samt at antallet af vestlige indvandrere er opjusteret. På længere sigt er den nye befolkningsprognose omtrent neutral for de offentlige finanser. Levetiden efter 2060 er lidt lavere end i den foregående prognose, hvilket indebærer lidt lavere folkepensionsalder og lavere beskæftigelse i nogle af årene efter 2060.
- Regnskabstal for 2016 viser, at den offentlige nettogæld er nedjusteret med omtrent 70 mia. kr. i forhold til det forudsatte i *Økonomisk Redegørelse*, december 2016. Det skyldes primært store omvurderinger på statens finansielle aktiver i 2016 samt en bedre end ventet offentlig saldo i 2016. Det indebærer lavere renteudgifter og styrkede offentlige finanser, navnlig på sigt, hvor renterne antages at være normaliserede.
- En opdatering af beregningsgrundlaget for det demografiske træk svækker holdbarhedsindikatoren med 0,05 pct.-point. Det afspejler indarbejdelsen af et opdateret 2014-grundlag for de aldersfordelte enhedsudgifter.
- Indtægterne fra Nordsøen er nedjusteret i forhold til vurderingen i *DK2025 – Et stærkere Danmark*, august 2016. Det skyldes primært, at produktionen ventes at blive lavere end forudsat i august. Opdateringen indregner virkningen på olie- og gasproduktionen af ny Nordsøaftale om genopbygning af Tyra-anlæggene.³
- I forbindelse med et samlet eftersyn af fremskrivningsprincipperne bag holdbarhedsberegningen og udarbejdelsen af en supplerende "generationsneutral holdbarhedsindikator", jf. *Økonomisk Analyse Principper bag holdbarhedsberegningen og generationsmæssig neutralitet*, er fremskrivningsprincippet for regulering af beløbsgrænser for børnefamilieydelse og boligsikring blevet ændret. Hvor der tidligere blev lagt vægt på et generationsneutralt princip om lønregulering af beløbsgrænserne efter planlægningshorisonten, tages nu i stedet udgangspunkt i de besluttede regler om regulering med forbrugerpriserne, også efter planlægningshorisonten. Det skal ses i lyset af den nye supplerende indikator, som hviler på generationsmæssigt neutrale principper for alle indtægter og udgifter, mens den traditionelle holdbarhedsindikator hviler på besluttet politik (i økonomisk, ikke juridisk, forstand, jf. analysen). Det justerede regneprincip indebærer en opjustering af holdbarhedsindikatoren på 0,2 pct. af BNP.
- Øvrige ændringer siden DK2025 er neutrale for den offentlige saldo i 2020, men forbedrer den finanspolitiske holdbarhed med 0,05 pct. af BNP. Det er blandt andet en følge af de reviderede nationalregnskabstal fra november 2016, som medfører en opjustering af BNP-niveauet og som beregningsteknisk fører til en vis opjustering af restindkomsterne på sigt, som kommer til beskatning (svarende til en lidt lavere langsigtet lønkvote for den private sektor under ét).

² Skønnet for asyltilstrømningen er nedjusteret fra 10.000 asylansøgere pr. år til 5.000 pr. år i perioden 2017-2021.

³ Nordsøaftalen er fuldt finansieret og bidrager samlet set ikke til at svække de offentlige finanser.



6. Offentlige finanser og institutionelle rammer

Den økonomiske politik planlægges inden for de overordnede rammer, der følger af budgetloven og regeringens mellemfristede 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 2020. Målene understøttes af flerårige udgiftslofter, idet der løbende fastsættes udgiftslofter for en fire-årig 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 i de senere år.

6.1 Institutionelle rammer

Med budgetloven fra 2012 er der indført en underskudsgrænse for den strukturelle offentlige saldo, og den strukturelle saldos rolle som centralt finanspolitisk styringsmål er dermed lovfæstet. Budgetloven operationaliserer finanspagtens balancekrav, således at det årlige strukturelle underskud højst må udgøre ½ pct. af BNP, svarende til Danmarks nationalt fastsatte mellemfristede finanspolitiske målsætning (MTO).

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

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

Boks 6.1

Hovedelementer i budgetloven

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

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

Danmark har siden 1982 ført *fastkurspolitik* over for først D-Mark og siden 1999 over for euroen. Med fastkurspolitikken er pengepolitikken alene indrettet efter at holde en stabil 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 ½ pct. af BNP, og at der gradvist gøres fremskridt mod målet om mindst strukturel balance på den offentlige saldo i 2020. 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. $\frac{3}{4}$ af de samlede offentlige udgifter. Udgiftslofterne understøtter, at de offentlige udgifter udvikler sig i overensstemmelse med de fastsatte målsætninger og prioriteringer i de mellemfristede planer.

Skattepolitikken er baseret på et skatte- og byrdestop samt de politiske aftaler, der er indgået. Som led i *Aftale om et kontanthjælpssystem, hvor det kan betale sig at arbejde – Jobreform fase I* (november 2015) og *Aftale om indførelse af integrationsydelse for nyttilkomne og herboende udlændinge* (juli 2015) er det aftalt, at det tilvejebragte provenu anvendes til skattelettelser i forbindelse med JobReform fase II i 2017. Som en del af finansloven for 2017 er der desuden gennemført en nominel fastfrysning af grundskylden for alle ejendomme i 2017 og lavere registreringsafgift. Senest er der i foråret 2017 indgået aftale om beskatning af olie- og gasudvinding, der sikrer fortsat udvikling og investeringer i Nordsøen (marts 2017).

6.2 Udgiftsstyring med udgiftslofter

Indførelsen af bindende og flerårige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner er med til at styrke den løbende udgiftsstyring. Udgiftslofterne blev indført med virkning fra 2014, og der er for nuværende fastsat udgiftslofter ved lov for perioden frem til 2020.

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

Der er på nuværende tidspunkt offentliggjort regnskabstal for stat, kommuner og regioner for årene frem til 2016.

Baseret på den endelige statslige udgiftskontrol for regnskabsårene 2014-2016 er både det statslige delloft for driftsudgifter og det statslige delloft for indkomstoverførsler blevet overholdt i alle tre år, *jf. tabel 6.1*.

De kommunale regnskabstal viser ligeledes, at kommunerne har overholdt udgiftsloftet i alle årene 2014-2016.

Regionernes regnskaber for 2016 viser, at regionerne overholder udgiftsloftet for sundhedsområdet, mens der i forhold til regional udvikling er en mindre overskridelse af budgettet på 10 mio. kr. I henhold til sanktionsloven medfører overskridelsen i forhold til regional udvikling en tilsvarende nedsættelse af bloktilskuddet i det følgende år. Regionerne overholdt begge de to regionale dellofter i 2014 og 2015.

Tabel 6.1
Udgifter under de gældende udgiftslofter, 2014-16 (udgiftsloft angivet i parentes)

Mia. kr. (årets priser)	2014	2015	2016
Statsligt delloft for driftsudgifter	178,8 (185,3)	179,3 (188,4)	176,0 (181,5)
Statsligt delloft for indkomstoverførsler	247,8 (252,3)	250,9 (257,7)	253,1 (257,7)
Kommunalt udgiftsloft	227,8 (230,2)	231,5 (233,2)	234,5 (237,5)
Regionalt delloft for sundhedsudgifter	102,3 (102,6)	104,6 (104,7)	107,4 (107,7)
Regionalt delloft for udviklingsopgaver	2,9 (2,9)	3,0 (3,0)	3,0 (3,0)

Anm.: Statsregnskabet og kommunale og regionale regnskaber for 2014-2016.

Se desuden Danmarks Konvergensprogram 2014 til 2016.



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

Tabel 1a
Makroøkonomiske nøgletal

	2016	2016	2017	2018	2019	2020	2025
	Mia. kr.	Årlig ændring i pct.					
Realt BNP	1.942,6 ¹⁾	1,3	1,5	1,7	1,7	2,0	1,2
Nominelt BNP	2.060,9	1,7	3,1	3,7	2,9	3,7	3,2
Vækstkomponenter							
Privat forbrug	909,6 ¹⁾	1,9	1,8	2,0	2,0	2,1	2,2
Offentligt forbrug	504,5 ¹⁾	-0,1	0,8	1,0	1,0	0,4	1,2
Faste bruttoinvesteringer	391,4 ¹⁾	5,2	2,7	3,8	4,3	5,0	1,7
Lagerændringer ²⁾		-0,4	0,0	-0,0	-0,2	-0,0	-0,0
Eksport	1.082,3 ¹⁾	1,7	2,4	2,7	3,6	3,8	2,0
Import	949,2 ¹⁾	2,4	2,9	3,4	4,6	4,4	3,2
Bidrag til BNP-vækst							
		Pct.-point					
Indenlandsk efterspørgsel		1,9	1,6	2,0	2,1	2,1	1,7
Lagerændringer ²⁾		-0,4	0,0	-0,0	-0,2	-0,0	-0,0
Nettoeksport		-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,6

1) Opgjort i kædede 2010-værdier. Vækstrater er ligeledes opgjort via kædeindeks.

2) Bidrag til BNP-vækst.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1b
Priser

	2016	2016	2017	2018	2019	2020	2025
	Niveau	Årlig ændring i pct.					
BNP-deflator	106,1	0,4	1,6	1,9	1,2	1,6	2,0
Privat forbrugs-deflator	107,6	0,5	1,2	1,5	1,2	1,5	1,9
Forbrugerprisindeks	107,5	0,3	1,2	1,5	1,4	1,7	2,0
HICP-indeks	106,5	0,0	1,0	1,4	1,1	1,5	1,9
Nettoprisindeks	107,4	0,5	1,3	1,7	1,7	2,0	2,1
Offentlig forbrugs-deflator	104,2	1,0	1,7	2,0	1,9	2,2	2,4
Investeringspriser	105,4	0,5	2,3	1,9	0,8	1,2	1,8
Eksportpriser	101,1	-3,9	1,5	1,9	1,4	1,6	2,0
Importpriser	100,4	-4,1	1,4	1,6	1,7	1,6	1,9

Anm.: For alle prisindeks gælder, at 2010=100.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1c
Arbejdsmarked

	2016	2016	2017	2018	2019	2020	2025
	Niveau	Årlig ændring i pct.					
Beskæftigelse (1.000 personer)	2.876,9	1,7	1,0	0,9	0,7	0,8	0,2
Udførte arbejdstimer (mio. timer)	4.057,4	1,6	1,0	0,9	0,7	0,9	0,1
		Pct.					
Ledighed (pct.), harmoniseret EU-definition ¹⁾		6,2	5,9	5,7	5,7	5,7	5,6
	Niveau	Årlig ændring i pct.					
Mandeproduktivitet (1.000 kr.) ²⁾	675,2	-0,4	0,5	0,9	1,0	1,2	1,0
Timeproduktivitet (kr.) ³⁾	478,8	-0,3	0,5	0,8	1,0	1,1	1,0
Aflønning af ansatte (mia. kr.) ⁴⁾	1.084,3	3,4	3,3	3,6	3,7	4,0	3,1
Aflønning pr. beskæftiget ⁵⁾	416,3	1,7	2,3	2,6	2,8	3,1	2,9

1) Tallet svarer til den EU-harmoniserede ledighed i pct. af arbejdsstyrken, som bygger på Danmarks Statistiks arbejdskraftundersøgelse (AKU). Den (strukturelle) bruttoledighed er estimeret til 3½ pct. i 2016 baseret på den nationale ledighedsdefinition.

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

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

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

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1d
Sektorbalancer

	2016	2017	2018	2019	2020	2025
	Pct. af BNP					
Betalingsbalancen	8,1	7,9	7,9	6,7	7,5	5,4
<i>Heraf:</i>						
- Vare- og tjenestebalance	6,9	6,7	6,6	6,1	5,9	3,3
- Løbende overførsler og formueindkomster	1,3	1,2	1,3	0,6	1,6	2,1
- Kapitalposter	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Privat finansiel opsparing	9,0	9,8	8,8	8,0	7,5	5,5
Offentlig finansiel opsparing	-0,9	-1,9	-0,9	-1,2	0,0	-0,1
Statistisk diskrepans	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2a
Offentlige finanser (EDP-form)

	2016	2016	2017	2018	2019	2020	2025
	Mia. kr.	Pct. af BNP					
Nettofordrings- erhvervelse i delsektorer							
Samlet offentlig sektor (EDP-form)	-18,6	-0,9	-1,9	-0,9	-1,2	0,0	-0,1
Statslig sektor	-26,4	-1,3	-1,9	-0,9	-1,2	0,0	-0,1
Kommunal sektor	7,7	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige finanser (S13)							
Samlede indtægter	1.064,5	51,7	49,8	49,9	49,4	50,0	49,9
Samlede udgifter	1.083,1	52,6	51,7	50,9	50,6	50,0	50,0
Samlet offentlig saldo	-18,6	-0,9	-1,9	-0,9	-1,2	0,0	-0,1
Renteudgifter	27,8	1,3	1,1	0,9	1,1	1,0	1,3
Primær saldo, EU-definition ¹⁾	9,2	0,4	-0,8	0,0	-0,2	1,0	1,2
Ekstraordinære poster/one-off ²⁾	-1,9	-0,1	-1,1	-0,6	-1,2	0,0	0,0
Offentlige indtægter							
Samlede skatter og afgifter ³⁾	950,8	46,1	44,5	44,6	44,1	44,7	44,4
Produktions- og importskatter	335,7	16,3	16,2	16,3	16,2	16,1	16,1
Løbende indkomst- og formueskatter	609,7	29,6	28,0	28,1	27,6	28,4	28,2
Kapitalskatter	4,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Obligatoriske sociale bidrag ⁴⁾	1,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Renteindtægter mv. ⁵⁾	18,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	1,2
Øvrige (residual) ⁶⁾	94,7	4,6	4,3	4,4	4,4	4,4	4,3
Samlede indtægter	1.064,5	51,7	49,8	49,9	49,4	50,0	49,9
p.m.: Skattetryk ⁷⁾	953,9	46,3	44,7	44,8	44,2	44,9	44,6

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

	2016	2016	2017	2018	2019	2020	2025
	Mia. kr.	Pct. af BNP					
Offentlige udgifter							
Lønsum og forbrug i produktionen	514,2	24,9	24,7	24,6	24,6	24,3	24,6
- Lønsum	327,8	15,9	15,7	15,6	15,6	15,4	15,6
- Forbrug i produktionen	186,4	9,0	9,0	9,0	9,0	8,9	9,0
Samlede sociale overførsler	386,2	18,7	18,5	18,2	18,0	17,8	17,6
- Sociale overførsler i naturalier ⁵⁾	30,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
- Indkomstoverførsler	355,5	17,3	17,1	16,7	16,5	16,3	16,1
Renteudgifter	27,8	1,3	1,1	0,9	1,1	1,0	1,3
Subsidier	38,9	1,9	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5
Brutto kapitalakkumulation	74,2	3,6	3,4	3,2	3,2	3,2	3,1
Kapitaloverførsler	6,7	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3
Øvrige (residual) ⁶⁾	56,8	2,8	2,6	2,7	2,7	2,6	2,5
Samlede udgifter	1.083,1	52,6	51,7	50,9	50,6	50,0	50,0
p.m.: Offentligt forbrug	525,6	25,5	25,4	25,2	25,2	25,0	25,2

- 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 provenuerne fra pensionsafkastskatten, Nordsoen, nettorenter, selskabsskatter, andre særlige poster og deciderede engangsforhold.
- 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

	2016	2016	2017	2018	2019	2020	2025
	Mia. kr.	Pct. af BNP					
Samlede indtægter ved uændret politik	1.064,5	51,7	49,7	49,8	49,2	49,7	49,6
Samlede udgifter ved uændret politik	1.083,1	52,6	52,0	51,4	51,4	51,0	50,6

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

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

	2016	2016	2017	2018	2019	2020	2025
	Mia. kr.	Pct. af BNP					
Udgifter til EU-programmer fuldt modsvaret af indtægter fra EU-midler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Heraf investeringer fuldt modsvaret af indtægter fra EU-midler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Konjunkturbetingede udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse	17,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Diskretionære indtægtsforanstaltninger	2,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
Lovbestemte indtægtsforøgelser	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 3
Funktionel fordeling af offentlige udgifter

	COFOG	2015	2016
		Pct. af BNP	
Generelle offentlige tjenester	1	7,4	6,7
Forsvar	2	1,1	1,1
Offentlig orden og sikkerhed	3	1,0	1,0
Økonomiske anliggender	4	3,7	3,4
Miljøbeskyttelse	5	0,4	0,4
Boliger og offentlige faciliteter	6	0,2	0,3
Sundhedsvæsen	7	8,6	8,6
Fritid, kultur og religion	8	1,8	1,8
Undervisning	9	7,0	6,9
Social beskyttelse	10	23,6	23,4
Samlede offentlige udgifter ¹⁾	TE	54,8	53,6

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. 2015 afspejler regnskabstal, og 2016 er foreløbige regnskabstal.

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 4
Dekomponering af offentlig ØMU-gæld

	2016	2017	2018	2019	2020	2025
	Pct. af BNP					
Offentlig gæld	37,8	37,0	36,3	35,8	33,9	33,9
Ændring i offentlig gældskvoté ¹⁾	-1,8	-0,7	-0,8	-0,5	-1,9	0,1
Ændring i offentlig gæld ²⁾	-1,1	0,4	0,5	0,6	-0,7	1,1
Bidrag til ændring i offentlig gæld						
Primær balance ³⁾	0,4	-0,8	0,0	-0,2	1,0	1,2
Renteudgifter ⁴⁾	1,3	1,1	0,9	1,1	1,0	1,3
Øvrige forhold (residual) ⁵⁾	-2,9	0,2	-0,4	-0,3	-2,7	-1,3
p.m. Implicit rente af gæld ⁶⁾	3,5	2,9	2,6	3,0	2,9	3,9
Andre relevante gældsbegreber						
Statens konto i Nationalbanken	5,4	5,0	4,5	4,4	4,2	3,6
Offentlig nettogæld ⁷⁾	3,3	5,1	5,9	6,9	6,6	4,7
Nettogæld i stat og kommuner ⁷⁾	3,4	5,2	5,9	7,0	6,7	4,7

- 1) Ændringen i gældskvotén 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 på undergrupper.
- 6) Apprøksimeret 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

	2016	2017	2018	2019	2020	2025
Pct.						
Real BNP-vækst	1,3	1,5	1,7	1,7	2,0	1,2
Pct. af BNP						
Offentlig saldo	-0,9	-1,9	-0,9	-1,2	0,0	-0,1
Renteudgifter ¹⁾	1,3	1,1	0,9	1,1	1,0	1,3
Ekstraordinære poster/one-off ²⁾	-0,1	-1,1	-0,6	-1,2	0,0	0,0
- Heraf indtægter	0,5	-1,3	-0,9	-1,2	-0,1	0,0
- Heraf udgifter	-0,6	0,2	0,3	0,1	0,1	0,0
Pct.						
Potentiel BNP-vækst ³⁾	1,0	1,2	1,2	1,7	1,9	1,2
Pct.-point						
Heraf bidrag fra:						
- Beskæftigelse	0,8	0,6	0,7	0,7	0,9	0,2
- Heraf arbejdsstyrke	1,0	0,8	0,8	0,8	1,0	0,2
- Kapitalapparat	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7
- Totalfaktorproduktiviteten	-0,1	0,2	0,1	0,6	0,3	0,2
Pct. af BNP						
Output gab	-0,9	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Konjunkturbidrag ⁴⁾	-0,6	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturel saldo ⁵⁾	-0,2	-0,5	-0,2	-0,1	0,0	-0,1
Primær strukturel saldo ⁵⁾	0,2	-0,1	0,1	0,2	0,2	0,2

- 1) Som defineret i tabel 2.
- 2) De ekstraordinære poster er baseret på beregningen af den strukturelle saldo og inkluderer blandt andet midlertidige udsving i provenuerne fra pensionsafkastskatten, registreringsafgiften, Nordsøen, nettorenter, selskabsskatter, andre særlige poster og deciderede engangsforskeligheder.
- 3) Inkl. et bidrag fra reale indirekte afgifter, der fx i 2009 isoleret set reducerede BNP-væksten med 0,6 pct.-point i forhold til BVT-væksten.
- 4) Konjunkturbidraget er beregnet på baggrund af et konjunkturgab der er sammenvæjet af outputgab og beskæftigelsesgab.
- 5) Der foreligger ikke beregninger af den strukturelle saldo, der tager afsæt i de offentlige finanser opgjort på EDP-form. Beregningerne af den strukturelle saldo tager således udgangspunkt i de offentlige finanser opgjort ifølge nationalregnskabet. Den primære strukturelle saldo tager endvidere udgangspunkt i en faktisk primær saldo defineret ud fra nettorenteudgifterne og ikke bruttorenteudgifterne.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 6
Ændringer i forhold til Danmarks Konvergensprogram 2016

	2016	2017	2018	2019	2020	2025
Årlig ændring i pct.						
Real BNP-vækst						
KP16	1,1	1,7	2,2	2,2	1,9	1,2
KP17	1,3	1,5	1,7	1,7	2,0	1,2
Ændring	0,2	-0,2	-0,5	-0,5	0,1	0,0
Pct. af BNP						
Outputgab (pct. af BVT)						
KP16	-1,2	-0,7	-0,3	0,0	0,0	0,0
KP17	-0,9	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Ændring	0,2	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0
Offentlig saldo						
KP16	-2,3	-1,9	-1,8	-1,3	0,0	-0,2
KP17	-0,9	-1,9	-0,9	-1,2	0,0	-0,1
Ændring	1,4	0,0	0,9	0,1	0,0	0,1
Offentlig ØMU-gæld						
KP16	38,9	38,0	37,9	37,1	35,1	34,3
KP17	37,8	37,0	36,3	35,8	33,9	33,9
Ændring	-1,1	-0,9	-1,7	-1,3	-1,2	-0,5

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 7
Offentlige finansers langsigtede holdbarhed

	2005	2010	2020	2025	2030	2040	2050	2060
	Pct. af BNP							
Samlede udgifter	50,4	55,5	50,0	50,0	50,7	51,9	51,1	49,1
<i>Heraf:</i>								
- Aldersrelaterede udgifter	26,9	30,1	28,3	28,3	28,6	29,1	28,2	26,9
- Offentlige pensioner	9,2	10,0	9,4	9,3	9,2	8,9	8,0	7,1
- Efterløn, folke- og tjenestemandspension	7,1	7,8	7,7	7,5	7,4	6,9	5,9	4,9
- Førtidspension	2,1	2,2	1,8	1,7	1,8	1,9	2,1	2,2
- Offentligt betalte arbejds markedspensioner	-	-	-	-	-	-	-	-
- Udgifter til sundheds væsen ¹⁾	5,4	6,3	6,6	6,8	6,9	7,2	7,1	6,8
- Udgifter til ældrepleje ¹⁾	1,9	2,2	2,3	2,6	2,9	3,5	3,8	3,9
- Udgifter til uddannelse	5,1	5,5	5,6	5,4	5,4	5,6	5,6	5,3
- Øvrige aldersrelaterede udgifter	5,2	6,1	4,4	4,2	4,2	3,9	3,7	3,7
- Renteudgifter	2,1	1,9	1,0	1,3	1,6	2,0	2,2	1,8
Samlede indtægter	55,4	52,8	50,0	49,9	50,4	50,9	50,6	50,1
<i>Heraf:</i>								
- Renteindtægter ²⁾	2,1	2,4	0,9	1,2	1,4	1,5	1,3	1,3
- Provenu fra nettopensions-udbetalinger	-1,0	-0,8	-0,3	-0,3	-0,1	0,3	0,4	0,3
Pensionsformue i alt	125,5	139,3	172,1	176,4	185,7	200,8	205,4	208,9
<i>Heraf:</i>								
- Sociale kasser og fondes formue	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,3	-0,5	-0,8

Tabel 7 (fortsat)
Offentlige finansers langsigtede holdbarhed

	2005	2010	2020	2025	2030	2040	2050	2060
	Pct.							
Antagelser								
Vækst i arbejdsproduktivitet	0,2	4,3	1,0	1,1	1,1	0,8	1,0	1,0
Real BNP-vækst ³⁾	2,3	1,9	2,0	1,2	1,6	1,5	1,8	1,5
Erhvervsfrekvens, mænd (20-64 år)	83,8	81,2	81,7	82,0	82,2	82,5	82,5	82,6
Erhvervsfrekvens, kvinder (20-64 år)	75,0	73,1	75,3	75,4	75,5	75,8	75,9	75,9
Erhvervsfrekvens, i alt (20-64 år)	79,4	77,2	78,5	78,7	78,9	79,2	79,2	79,3
Ledighed ⁴⁾ (national definition)	6,7	6,2	3,8	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8
Strukturel ledighed ⁴⁾ (national definition)	6,2	4,6	3,8	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8
Befolkningen over 65 år (1.000 pers.)	817,0	917,4	1.169,4	1.270,8	1.385,2	1.546,2	1.551,4	1.604,3

- 1) Udgifterne til plejehjem indgår i ældrepleje frem for i sundhed.
- 2) Indeholder offentlige indtægter fra renter og udbytter.
- 3) BNP-væksten er i nogle år efter 2025 påvirket af reguleringen af efterløns- og folkepensionsalderen i takt med levetiden.
- 4) Bruttoledighed, pct. af arbejdsstyrken.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 7a
Eventualforpligtelser

	2016	2017
	Pct. af BNP	
Offentlige garantier	15,3	-
- af hvilke: tilknyttet den finansielle sektor	0,0	-

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

Kilde: Statsregnskab for finansåret 2016.

Tabel 8
Grundlæggende forudsætninger

	2016	2017	2018	2019	2020	2025
Kort rente (årgennemsnit)	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,4	3,0
Lang rente (årgennemsnit)	0,4	0,7	1,1	1,6	2,2	4,4
Valutakurs EUR/USD (årgennemsnit)	111	107	108	109	111	119
Effektiv kronekurs (1980=100)	101	101	101	101	101	101
BNP-vækst, verden ekskl. EU ¹⁾	3,2	3,7	3,8	4,0	4,0	-
BNP-vækst, EU ¹⁾	1,9	1,6	1,8	1,8	1,8	-
Eksportmarkedsvækst ²⁾	3,0	3,4	3,9	3,9	3,7	-
Importvækst, verden ekskl. EU ¹⁾	4,1	4,9	5,3	5,1	4,9	-
Oliepris (Brent, USD/tønne)	43,5	52,7	57,9	64,2	70,9	97,3

1) Handelsvægtet BNP-vækst. Fra 2019 og 2020 baseret på IMF-tal.

2) Omfatter OECD-lande samt vækstøkonomierne Brasilien, Rusland, Indien, Kina, Sydafrika, Tyrkiet, Indonesien og Mexico.

Kilde: Danmarks Statistik, *Økonomisk Redegørelse*, december 2016, EU-kommissionens vinterprognose 2017, IMF's *World Economic Outlook* april 2017 og egne beregninger.

2016/17:14

April 2017

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

ISBN 978-87-93422-53-7 (pdf version)

Design, omslag: e-Types
Design, indhold: Økonomi- og Indenrigsministeriet

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

Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf. : +45 7228 2400