

Danmarks Konvergensprogram 2007

December 2007

Regeringen

Danmarks Konvergensprogram 2007

December 2007

Danmarks Konvergensprogram for 2007
Opdatering for perioden 2007-2015
December 2007

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Henvendelse om udgivelsen
kan i øvrigt ske til:
Finansministeriet
Makropolitisk center
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Elektronisk publikation:
Produktion: Schultz
ISBN: 87-7856-859-5

Konvergensprogrammet kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside:
www.fm.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Danmarks Konvergensprogram 2007	5
1.1	Indledning.....	5
2.	Strategi og målsætninger frem til 2015	9
2.1	Indledning.....	9
2.2	Målsætninger for den økonomiske politik	9
2.3	Finanspolitikken.....	11
2.4	Skattepolitik	16
2.5	Udgiftspolitik	18
2.6	Struktur- og arbejdsmarkedspolitikken	21
2.7	Penge- og valutakurspolitik.....	22
3.	Konjunkturudsigter og mellemfristet fremskrivning til 2015	25
3.1	International økonomi og finansielle forudsætninger	25
3.2	Konjunkturudsigterne for Danmark.....	27
3.3	Beskæftigelses- og produktivetsforudsætninger frem mod 2015	29
3.4	Løn og priser	32
3.5	Betalingsbalance og nettofordringer på udlandet.....	33
4.	Udsigterne for de offentlige finanser frem til 2015	35
4.1	De offentlige finanser i hovedtræk	35
4.2	Strukturel saldo.....	37
4.3	Finanspolitikken aktivitetens virkning	39
4.4	De offentlige indtægter.....	41
4.5	De offentlige udgifter.....	43
4.6	Saldoen for de offentlige delsektorer.....	46
4.7	Den offentlige gæld	47
4.8	Institutionelle rammer	49

5. Langsigtede fremskrivninger og finanspolitisk holdbarhed.....	53
5.1 Velfærdsaftalen modgår langsigtet pres på de offentlige finanser	53
5.2 Finanspolitisk holdbarhed og krav til offentlige overskud	56
Appendiks 1 Sammenligning med Konvergensprogram 2006	59
Appendiks 2 Følsomhedsanalyse.....	67
Bilagstabeller.....	79

1. Danmarks Konvergensprogram for 2007¹

1.1 Indledning

Danmarks Konvergensprogram 2007 (KP2007) bygger på den såkaldte 2015-plan, som blev fremlagt i august 2007, *jf. Mod nye mål – Danmark 2015*. 2015-planen afløser den 2010-plan, der med løbende opdateringer har udgjort grundlaget for tilrettelæggelsen af finanspolitikken siden dens fremlæggelse i januar 2001. Den seneste opdaterede 2010-fremskrivning blev offentliggjort i Danmarks Konvergensprogram 2006 (KP2006).

Udgangspunktet for 2015-planen og dermed KP2007 er konjunkturvurderingen i *Økonomisk Redegørelse, august 2007*, som blandt andet indregner finanslovsforslaget for 2008 fra august og de i juni indgåede aftaler om den kommunale sektors økonomi for 2008. I lyset af blandt andet Folketingsvalget d. 13. november er finanspolitikken for 2008 endnu ikke endeligt fastlagt. Der ventes fremlagt nyt forslag til finanslov for 2008 og en ny konjunkturvurdering omkring d. 1. februar 2008.

Folketinget har d. 23. oktober vedtaget centrale elementer i aftalen *Lavere skat på arbejde*, som blev indgået i september. Aftalen afviger på visse punkter fra de skatteforslag, der indgik i 2015-planen i august, og aftalen er indarbejdet i KP2007.

Regeringen fremlagde d. 22. november regeringsgrundlaget *Mulighedernes Samfund – VK Regeringen III*. Det fremgår af regeringsgrundlaget, at 2015-planen fastlægger den overordnede ramme for finanspolitikken frem mod 2015.

Med regeringsgrundlaget og 2015-planen sigtes på en fortsættelse af de senere års reformkurs. Der er siden 2001 gennemført reformer af blandt andet tilbagetræknings-systemet, uddannelse, forskning, arbejdsmarkedspolitikken og den offentlige sektors struktur og opgavefordeling. Med regeringsgrundlaget er der blandt andet lagt op til en skattereform, yderligere arbejdsmarkedsreformer, bedre kvalitet i den offentlige service samt ambitiøse mål på energi- og klimaområdet.

En holdbar, ansvarlig og langsigtet økonomisk politik

De to grundlæggende målsætninger for finanspolitikken i 2015-planen er holdbarhed og strukturelle saldooverskud frem mod 2015.

Målsætningen om finanspolitisk holdbarhed fastholder fokus på de langsigtede udfordringer for den offentlige økonomi i form af blandt andet stigende udgifter til

¹ Konvergensprogrammet udarbejdes i henhold til Stabilitets- og Vækstpagten (forordning 1466/97 som ændret ved forordning 1055/2005) samt den nye adfærdskodeks vedtaget på ECOFIN den 11. oktober 2005. Ifølge forordningerne udarbejder eurolandene og EU-landene uden for euroen henholdsvis stabilitetsprogrammer og konvergensprogrammer, og Rådet afgiver en udtalelse om det enkelte lands program på grundlag af en henstilling fra Kommissionen og efter drøftelse i Den Økonomiske og Finansielle Komité (EFC). Det danske konvergensprogram og Rådets udtalelse om det danske program sendes hvert år til Folketinget.

sundhed, pleje og pensioner som følge af flere ældre samt vigende indtægter fra Nordsøen mv. Sigtepunktet er, at den udgifts-, skatte- og strukturpolitik, der planlægges frem mod 2015, skal kunne fastholdes på langt sigt, uden at det – med de principper og antagelser, der anvendes i Finansministeriets lange fremskrivninger – bliver nødvendigt med skattestigninger eller andre tilpasninger for at sikre et stabilt niveau for den offentlige nettogæld i pct. af BNP på længere sigt. Beregningen af finanspolitikens holdbarhed kan ses som et konsistenscheck af, om den økonomiske politik hænger sammen og kan videreføres på det lange sigt.

Målet om overskud eller mindst balance på den strukturelle offentlige saldo frem mod 2015 er et selvstændigt krav på linje med kravet om holdbarhed. Målsætningen er afstemt med de krav, som EU's Stabilitets- og Vækstpakt stiller til den mellemfristede offentlige saldo i Danmark.

Der er i 2015-planen desuden taget stilling til de overordnede prioriteringer inden for udgifts- og skattepolitikken samt de strukturpolitiske krav, der stilles til udviklingen i beskæftigelse og arbejdstid frem mod 2015. Kravene til strukturel beskæftigelse og arbejdstid sikrer, at den planlagte finanspolitik er præcis holdbar med de forudsætninger, der ligger til grund for 2015-fremskrivningen. Indfrielse af beskæftigelses- og arbejdstidskravene vil bidrage til en styrkelse af det mellemfristede vækspotentiale, som i forvejen er ret beskedent.

Med 2015-planen og Velfærdsaftalen fra 2006 bygger den finanspolitiske strategi til håndtering af de fremtidige udfordringer på en kombination af opsparing og løbende tilpasninger/strukturændringer.

Opsparingselementet afspejler, at der sigtes efter fortsatte strukturelle overskud på mellem $\frac{3}{4}$ og $1\frac{3}{4}$ pct. af BNP frem mod 2010 og overskud eller mindst balance på den strukturelle saldo fra 2011 til 2015.

Tilpasningselementet i den finanspolitiske strategi kan først og fremmest henføres til tilbagetrækningsreformen i Velfærdsaftalen, som blandt andet knytter aldersgrænserne for efterløn og folkepension til udviklingen i levetiden for 60-årige.

Tilpasning af aldersgrænserne i tilbagetrækningssystemet håndterer således den (permanente) udfordring forbundet med stigende levetid. Midlertidigt gunstige betingelser i disse år i form af relativt høje Nordsø-indtægter og forholdsvis mange i alderen 15-64 år i forhold til over 65-årige udnyttes til fortsat gældsnedbringelse, hvilket blandt andet giver mulighed for at finansiere eventuelle merudgifter, når de relativt store årgange går på pension.

Gældsnedbringelsen har været særlig kraftig under de senere års højkonjunktur og som følge af ekstraordinært store indtægter fra Nordsøen og selskabsskatten. Den offentlige saldo (på nationalregnskabsform) udviste et rekordstort overskud i 2006 på

4,7 pct. af BNP. I 2007 og 2008 ventes overskuddene også at være større, end man må forvente under normale forhold.

Den strukturelle saldo i KP2007 er inden for det opstillede målinterval i 2015-planen på mellem $\frac{3}{4}$ og $1\frac{3}{4}$ pct. af BNP frem mod 2010 og minimum i balance fra 2011 til 2015. Den mellemløstede målsætning for de offentlige finanser frem mod 2010 er grundlæggende uændret i forhold til KP2006, *jf. kapitel 2*.

Fortsat gældsnedbringelse gennem offentlige overskud er vigtig af hensyn til de langsigtede finanspolitiske udfordringer, men også af hensyn til konjunktursituationen.

Dansk økonomi befinder sig omkring toppen af en højkonjunktur med et meget højt niveau for beskæftigelse og økonomisk aktivitet. Ledigheden er reduceret med godt 100.000 personer siden slutningen af 2003 og nåede i oktober ned på 3,0 pct. af arbejdsstyrken. Det er det laveste niveau i mere end 30 år og lavt i international sammenligning.

Opsvinget er blevet forlænget af en kraftig stigning i arbejdsudbuddet, som blandt andet afspejler stigende gennemsnitlig arbejdstid og øget erhvervsdeltagelse blandt de unge og for indvandrere og efterkommere. Samtidig er indvandringen af udenlandske arbejdstagere og pendling fra Sverige og Tyskland steget ganske meget.

Den aktuelt lave ledighed ligger under det beregnede strukturelle niveau, og der er udbredt mangel på arbejdskraft både i den private og offentlige sektor. Det stærke pres på arbejdsmarkedet har ført til, at lønstigningerne i den private sektor er forøget og ligger over lønstigningstakten i udlandet. Sammen med lavere dollarkurs indebærer det en forringelse af lønkonkurrenceevnen, men virkningen kan dæmpes af, at lønstigningerne også er opadgående i udlandet. Det er normalt under et opsving, at lønstigningerne først tager til ret sent i konjunkturforløbet.

Overenskomsterne på det offentlige arbejdsmarked skal fornys i foråret 2008. I KP2007 er forudsat offentlige lønstigninger på linje med lønudviklingen på det private arbejdsmarked. Dermed forudsættes, at de offentlige overenskomster ikke – via afsmitning på det private arbejdsmarked – bidrager til yderligere forværring af lønkonkurrenceevnen, som ville kunne føre til en længere periode med højere ledighed.

I augustredegørelsen var forventningen en vis afdæmpning af den indenlandske efterspørgsel, blandt andet som følge af stigningen i renten og den betydelige afdæmpning af prisstigningerne på ejerboligmarkedet. Samtidig har regeringen fremlagt en jobplan, som skal bidrage til at øge arbejdsudbuddet. Disse elementer kan bidrage til en blød landing, hvor den udbredte mangel på arbejdskraft gradvist mindskes. Den finanspolitik for 2008, som indgik i augustvurderingen, indebærer omvendt en finanseffekt på 0,3 pct. i 2008. Det modvirker til dels det vækstdæmpende bidrag fra de højere renter. Den seneste tids uro på de finansielle markeder kan indebære, at opgangen i renterne bliver mindre end ventet i august, hvilket kan øge risikoen for, at

den nødvendige afdæmpning af væksten ikke indtræder. Det er meldt ud, at det nye finanslovsforslag for 2008 ikke bliver mere lempeligt end finanslovsforslaget fra august.

KP2007 skal ses i sammenhæng med *Danmarks nationale reformprogram, oktober 2007*. Reformprogrammet præsenterer den danske regerings strategi for strukturelle reformer, mens konvergensprogrammet primært fokuserer på udviklingen i de offentlige finanser mv. – herunder virkningen af strukturreformer på de offentlige finansers holdbarhed.

Der redegøres for den finanspolitiske strategi og målsætninger frem mod 2015 i *kapitel 2*. Udsigterne for dansk økonomi på kort og mellemfristet sigt præsenteres i *kapitel 3*. De offentlige finanser frem til 2015 beskrives i *kapitel 4*, som også omhandler institutionelle rammer og kvalitet i de offentlige udgifter mv. De offentlige finansers langsigtede holdbarhed omhandles mere udførligt i *kapitel 5*.

Ændringer i forhold til sidste års konvergensprogram og følsomhedsanalyser, herunder i forhold til de fælles eksterne forudsætninger baseret på EU's efterårsprognose, fremgår af henholdsvis *appendiks 1 og 2*.

2. Strategi og målsætninger frem til 2015

2.1 Indledning

Danmarks Konvergensprogram 2007 (KP2007) bygger på den såkaldte 2015-plan, som fastlægger sigt punkter for den økonomiske politik frem mod 2015. I KP2007 er der således taget politisk stilling til de overordnede finanspolitiske sigt punkter frem til 2015.

Til grund for vurderingen af finanspolitikken holdbarhed – og derigennem fastlæggelsen af de mellemfristede budgetmålsætninger – ligger en langfristet fremskrivning, der inddrager ændringer i befolkningens sammensætning, vigende indtægter fra Nordsø-aktiviteterne og andre forhold, der har konsekvens for de offentlige finanser på sigt. Den langfristede fremskrivning bygger i årene efter 2015 på beregningstekniske antagelser samt virkningen af tilbagetrækningsreformen i Velfærdsaftalen fra 2006 og andre besluttede økonomisk-politiske tiltag, der rækker ud over 2015, *jf. kapitel 5*.

2.2 Målsætninger for den økonomiske politik

Den økonomiske politik som beskrevet i 2015-planen sigter generelt mod en høj og stabil beskæftigelse, gode rammevilkår for vækst og en holdbar udvikling i de offentlige finanser. De centrale mål for de enkelte politikområder er følgende¹:

- *Finans-, skatte- og udgiftspolitik*: Stabilitetsorienteret finanspolitik med fokus på at sikre en holdbar udvikling i de offentlige finanser og strukturelle saldooverskud frem mod 2015 i overensstemmelse med 2015-planen. Skattepolitikken er i 2015-planen blandt andet planlagt efter en videreførelse af skattestoppet frem mod 2015 og den aftalte nedsættelse af indkomstskatten i 2008 og 2009. De offentlige forbrugsudgifter kan udgøre op til 26½ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2015 – mod knap 26 pct. af konjunkturrenset BNP i 2007. De reale ressourcer til offentligt forbrug forudsættes at vokse med gennemsnitligt 1 pct. årligt i perioden fra 2007 til 2015. Der er i 2015-planen indregnet en *kvalitetsfond* på 50 mia. kr. til offentlige investeringer i sygehusstruktur, folkeskoler, daginstitutioner mv. de næste 10 år. De 50 mia. kr. udgør et reelt løft i investeringerne i forhold til niveauet i 2008, akkumuleret over 10 år.
- *Struktur- og arbejdsmarkedspolitik*: Der er opstillet nye strukturpolitiske krav i 2015-planen til beskæftigelse og arbejdstid for at sikre, at finanspolitikken (givet prioriteringerne inden for skatte- og udgiftspolitikken) opfylder målsætningen om holdbarhed og mindst balance i 2015. Kravene er, at nye initiativer skal øge den strukturelle understøttede beskæftigelse med yderligere 20.000 personer (svarende til 0,7 pct.) frem mod 2015, og at den gennemsnitlige arbejdstid ikke falder, selvom

¹ Målsætningerne på de enkelte politikområder er nærmere beskrevet i de efterfølgende afsnit.

demografien og andre forhold kan trække ned. Desuden er det et centralt krav, at allerede gennemførte reformer virker efter hensigten. Det gælder fx initiativerne i Velfærdsaftalen fra 2006 vedrørende blandt andet senere tilbagetrækning samt fremrykning af aktivering til efter 9 måneders ledighed og indførelse af intensiv aktiveringsindsats efter 2½ år. Initiativerne i Velfærdsaftalen vedrørende uddannelse, forskning og innovation bidrager endvidere til at øge vækstpotentialet på længere sigt. Produktivitetsvæksten skal ligeledes styrkes via øget konkurrence og færre administrative byrder.

- *Penge- og valutakurspolitik:* Fortsat stabil valutakurs- og inflationsudvikling i kraft af den faste kronkurs over for euroen.

Danmark opfyldte også i 2006 konvergenskriterierne for stabil valutakurs, inflation, rente samt offentlig saldo og gæld, jf. tabel 2.1.

	Forbrugerpris- inflation (HICP)¹⁾	Kapital- markedsrente (10-årig stat)¹⁾	Offentlig saldo (EDP-form)^{2,3)}	Offentlig gæld (ØMU-gæld)^{2,3)}
	Pct.	Pct.		Pct. af BNP
Danmark	1,5	4,2	4,6	30,3
EU27	2,2	4,5	-1,6	61,4
Euroområdet	1,9	4,2	-1,5	68,6
Konvergenskriterier	2,6	6,4	-3,0	60,0

Anm.: Det er endvidere et konvergenskriterium, at et land skal have deltaget i valutakursmekanismen ERM II i mindst to år uden alvorlige spændinger og devalueringer. Danmark opfylder det kriterium.

1) Opgjort for oktober 2007. Inflationen beregnes som den procentvise ændring i det senest tilgængelige 12-måneders gennemsnit af HICP-indekset i forhold til det foregående 12-måneders gennemsnit af HICP-indekset. Renten beregnes som et gennemsnit af renten de seneste 12 måneder.

2) Opgjort for 2006.

3) Kriteriet vedrørende sunde offentlige finanser baseres formelt på, om landet er genstand for en rådsbeslutning om eksistens af et uforholdsmæssigt stort underskud under Traktatens Artikel 104, stk. 6.

Kilde: Eurostat og Kommissionens efterårsprognose, 2007 samt egne beregninger.

Det offentlige overskud i 2006 var 4,6 pct. af BNP ifølge indberetningen i oktober i henhold til EU-proceduren om uforholdsmæssigt store underskud (EDP). I *Økonomisk Redegørelse, august 2007* udgjorde overskuddet på de offentlige finanser 4,7 pct. af BNP på nationalregnskabsform i 2006. Der er således kun marginal forskel på de to opgørelser af den offentlige saldo².

Danmarks Statistik offentliggjorde 5. november 2007 nye tal for de offentlige finanser på nationalregnskabsform. De nye tal indebar en opjustering af det offentlige

² Behandlingen af swap-renter mv. trækker i retning af et større offentligt overskud på EDP-form svarende til ca. 0,1 pct. af BNP i 2006, mens behandlingen af kapitaludgifter til visse statslige selskaber trækker i modsat retning svarende til ca. -0,1 pct. af BNP.

overskud fra 76,5 mia. kr. (4,7 pct. af BNP) til 79,9 mia. kr. (4,9 pct. af BNP) i 2006. Revisionen dækker primært over opjusteringer af indtægterne fra selskabsskat og arbejdsmarkedsbidrag, mens lavere indtægter fra personskatter og pensionsafkastskat samt højere udgifter til offentligt forbrug trækker modsat. De reviderede tal for offentlige finanser indregnes i den næstkommende konjunkturvurdering omkring 1. februar 2008.

Det markante offentlige overskud i 2006 skal blandt andet ses i lyset af den gunstige konjunktursituation og ekstraordinært store indtægter fra henholdsvis selskabsskatter og olie- og gasaktiviteterne i Nordsøen³.

2.3 Finanspolitikken

De to grundlæggende omdrejningspunkter for finanspolitikken i 2015-planen er:

- En holdbar finanspolitik. Den udgifts-, skatte- og strukturpolitik, der planlægges frem mod 2015, skal således kunne fastholdes på langt sigt, uden at der – med de anvendte antagelser i fremskrivningen – opstår behov for en finanspolitisk tilpasning for at sikre et stabilt niveau for den offentlige nettogæld i pct. af BNP på længere sigt.
- Overskud på den strukturelle offentlige saldo hele vejen frem til 2015. Kravet om overskud, eller mindst balance, er et selvstændigt mål på linje med (og i overensstemmelse med) kravet om holdbarhed. Målsætningen skal blandt andet ses i lyset af de krav, som EU's Stabilitets- og Vækstpagt stiller til den mellemfristede offentlige saldo for Danmark.

Mellemfristet målinterval for strukturelle offentlige overskud

I 2015-planen er opstillet et mellemfristet målinterval for den strukturelle offentlige saldo. Målintervallet afgrænser et strukturelt saldoforløb, der med de anvendte beregningstekniske principper og forudsætninger indebærer en holdbar finanspolitik.

I årene frem mod 2010 kræves strukturelle overskud på mellem $\frac{3}{4}$ og $1\frac{3}{4}$ pct. af BNP. Saldomålsætningen frem mod 2010 er grundlæggende uændret i forhold til 2010-fremskrivningen i KP2006⁴. Målsætningen er angivet som et interval i lyset af

³ Den strukturelle saldo, som korrigerer den faktiske saldo for både konjunktoreffekter og andre midlertidige forhold for at få et udtryk for de underliggende offentlige finanser, er beregnet til 2,4 pct. af BNP i 2006 (svarende til 2,2 pct. af BNP korrigeret for suspension af SP-bidrag).

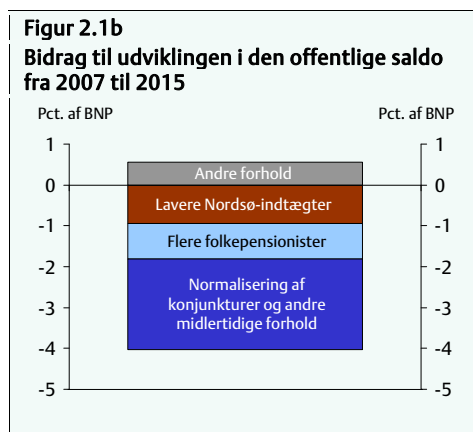
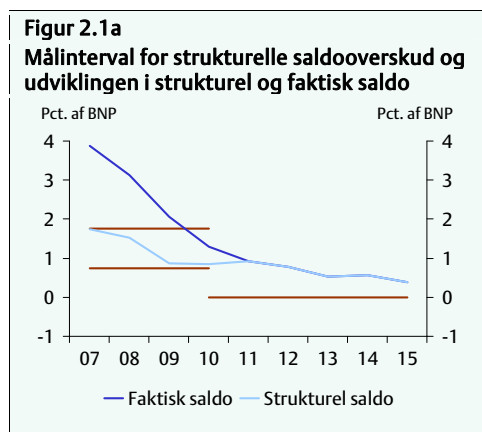
⁴ Målintervallet for den strukturelle saldo er her (i modsætning til KP2006) angivet ved fortsat suspension af indbetalinger til SP-ordningen. Genindføres SP-bidraget på 1 pct. af bruttolønnen, ændres målintervallet for det strukturelle saldooverskud til $\frac{1}{2}$ - $1\frac{1}{2}$ pct. af BNP frem mod 2010. En genindførelse af SP-indbetalingerne vil på kort og mellem-langt sigt svække de offentlige finanser med ca. $\frac{1}{4}$ pct. af BNP, idet indbetalingerne er fradragsberettigede i indkomstskatten. Modstykket hertil er en styrkelse af de offentlige finanser på langt sigt, når den større pensionsformue kommer til udbetaling og dermed beskattes. SP-ordningen er (omtrent) neutral i forhold til opgørelsen af den finanspolitiske holdbarhed.

den usikkerhed, der knytter sig til vurderingen af de langsigtede finanspolitiske udfordringer og opgørelsen af den strukturelle saldo.

Fra 2011 til 2015 er det mellemfristede mål, at der skal være overskud eller mindst balance på den strukturelle saldo.

Overholdelse af målintervallet for den strukturelle saldo er den primære operationelle målsætning for finanspolitikken. Hvis den strukturelle offentlige saldo kommer synligt under den nedre grænse i målintervallet, vil det signalere behov for at justere kursen i finanspolitikken eller den økonomiske politik i øvrigt.

Det skønnede saldooverskud i 2007 er noget større end det beregnede strukturelle overskud, *jf. figur 2.1a*. Forskellen mellem den faktiske og strukturelle saldo afspejler midlertidige bidrag til de offentlige finanser, som i alt overvejende grad kan henføres til den gunstige konjunktursituation med lav ledighed og høj beskæftigelse, *jf. kapitel 4*. Ekstraordinært store indtægter fra selskabsskat og Nordsøen – blandt andet som følge af den høje oliepris og en relativt stor olie- og gasindvinding – bidrager også positivt til de faktiske saldooverskud i 2007.



Anm.: I figur 2.1b er bidraget til saldoudviklingen i perioden 2007-15 fra flere folkepensionister opgjort netto, dvs. efter modregning i folkepension og boligydelse og efter skat.

Kilde: Økonomisk Redegørelse, august 2007 og 2015-planen.

Frem mod 2011 forudsættes en gradvis normalisering af de økonomiske konjunkturer samt bortfald af andre midlertidige bidrag til den faktiske saldo. Fra 2011 og frem er den strukturelle og faktiske saldo sammenfaldende, idet blandt andet konjunkturerne antages neutrale.

Godt og vel halvdelen af faldet i det faktiske saldooverskud fra 2007 til 2015 kan henføres til antagelsen om normalisering af konjunkturerne og andre midlertidige forhold frem mod 2011. Derudover afspejler saldoudviklingen blandt andet et gradvist fald i Nordsø-produktionen og stigende udgifter til folkepension i takt med, at

der bliver flere folkepensionister, *jf. figur 2.1b*. Udviklingen i de enkelte indtægts- og udgiftsposter frem mod 2015 og årene efter er nærmere beskrevet i kapitel 4 og 5.

Målsætningen om strukturelle offentlige overskud på mellem $\frac{3}{4}$ og $1\frac{3}{4}$ pct. af BNP frem mod 2010 og mindst balance i 2015 er samtidig afstemt med EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Pagten indebærer krav om en strukturel saldo, som generelt skal udgøre mellem -1 pct. af BNP og "balance eller overskud", og som endvidere skal indebære en sikkerhedsmargin, så landene i forbindelse med en normal lavkonjunktur ikke overskrider 3 pct. grænsen for det faktiske offentlige underskud.

Kravet om en sikkerhedsmargin indebærer aktuelt, at Danmark (som minimum) skal sigte efter en mellemfristet saldo tæt på balance eller et underskud på højst $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. For at de automatiske stabilisatorer kan virke fuldt ud og bidrage til at dæmpe konjunktuelle udsving i den økonomiske aktivitet, er det således nødvendigt at planlægge efter en betydelig margin i forhold til 3 pct. grænsen, fordi de offentlige finanser i Danmark er særligt følsomme overfor udviklingen i konjunkturerne.

Målene for den strukturelle saldo opfylder EU's minimumskrav med bred margin og skal ses i lyset af kravet om holdbarhed. Strategien fordrer tilbageholdenhed i finanspolitikken og tilstrækkelige offentlige overskud, når konjunkturerne er gode og ledigheden lav. Det er over tid forudsætningen for, at der er plads til at hjælpe økonomien på vej i tilfælde af større økonomiske tilbageslag med klare ubalancer. Den økonomiske politik skal understøtte fastkurspolitikken med fokus på økonomisk stabilitet og fortsat lav inflation.

Kombination af opsparings- og tilpasningsstrategi

Med Velfærdsaftalen fra 2006 og 2015-planen er der valgt en kombination af opsparing og løbende tilpasninger/strukturændringer for at håndtere de fremtidige udfordringer for de offentlige finanser, der blandt andet knytter sig til en stigende andel af ældre i befolkningen og vigende Nordsø-indtægter mv.

Opsparingselementet ligger i, at der sigtes efter fortsatte strukturelle overskud frem mod 2015 og dermed en fortsat gældsnedbringelse⁵. Opsparingen afspejler blandt andet, at de strukturelle Nordsø-provenu er relativt høje i disse år, og at der endnu er en forholdsvist stor andel af befolkningen i de mest erhvervsaktive aldre. Aktuelt udgør det strukturelle Nordsø-provenu knap $1\frac{1}{2}$ pct. af BNP, og det antages at falde til 0,8 pct. af BNP i 2015. Målet for strukturelle offentlige overskud (opsparing) sikrer dermed, at de aktuelt høje offentlige provenuer fra Nordsøen bidrager til gældsnedbringelsen og derigennem også kommer senere generationer til gode.

⁵ Den offentlige "opsparing" er reelt omkring 1 pct. af BNP højere i disse år end den opgjorte saldo. Reglerne om fradrag for pensionsindbetalinger og beskatning på udbetalingstidspunktet indebærer således en udskydelse af skattebetalinger og dermed en (teknisk) forringelse af de offentlige finanser, som udgjorde omkring 1,1 pct. af BNP i 2006. Overskuddet på de offentlige finanser ville dermed ved uændret finanspolitik have været tilsvarende større, hvis det antages, at beskatningen skete på indbetalingstidspunktet og ikke på udbetalingstidspunktet.

Opsparingen afspejler også, at de store årgange født under og umiddelbart efter 2. verdenskrig (som når folkepensionsalderen mellem 2005 og 2015) endnu til dels er på arbejdsmarkedet. Isoleret set medfører historiske forskelle i årgangenes størrelse en ”pukkel” i den demografiske ældrekvote, som topper i årene omkring 2030-40. Gældsnedbringelsen frem mod 2015 bidrager til, at servicestandarder og beskatning kan fastholdes, når årgangene i de mest erhvervsaktive aldre er relativt mindst, samtidig med at den offentlige nettogæld i pct. af BNP er stabil på langt sigt.

Tilpasningselementet/strukturændringerne kan først og fremmest henføres til tilbagetrækningsreformen i Velfærdsaftalen, som håndterer udfordringerne forbundet med længere levetid. Levetidsindekseringen af efterløn- og folkepensionsalderen håndterer ifølge beregningerne ca. 4/5 af den stigning i de offentlige nettoforpligtelser, der er forbundet med stigende restlevetid for 60-årige fra i dag. Dertil kommer virkningen af forøgelsen af efterløn- og folkepensionsalderen med 2 år inden levetidsindekseringen sætter ind. Fra 2025, hvor indekseringsmekanismen i Velfærdsaftalen har virkning, er den offentlige saldo i pct. af BNP stort set robust over for yderligere stigninger i levetiden for 60-årige.

Tilbagetrækningsreformen sikrer samtidig mærkbart højere beskæftigelse og velstand (BNP pr. indbygger) end en strategi, der udelukkende søgte at håndtere udfordringerne for de offentlige finanser gennem højere beskatning eller lavere udgifter.

Overordnet gælder derfor, at tilpasning af aldersgrænserne for tilbagetrækning sigter på at håndtere den (permanente) del af udfordringen forbundet med stigende levetid, mens midlertidigt gunstige betingelser i disse år i form af relativt høje Nordsø-indtægter og forholdsvis mange i alderen 15-64 år i forhold til over 65-årige udnyttes til fortsat gældsnedbringelse, hvilket blandt andet giver mulighed for at finansiere eventuelle merudgifter, når de relativt store årgange går på pension.

Prioriteringer, krav og holdbarhed i 2015-planen

Med kombinationen af opsparings- og tilpasningsstrategien, herunder kravene til beskæftigelse og arbejdstid, er kravet om finanspolitisk holdbarhed således opfyldt i 2015-planen. Tabel 2.2 illustrerer konsekvenserne af de ændrede forudsætninger mv. siden KP2006, hvor finanspolitikken – med de daværende prioriteringer frem til 2010 og indregning af Velfærdsaftalen – var omtrent holdbar (idet holdbarhedsindikatoren var -0,2 pct. af BNP)⁶, jf. tabel 2.2 (række 1).

⁶ Holdbarhedsindikatoren angiver den *hypotetiske* varige finanspolitiske tilpasning, der er påkrævet fra og med i dag, for at sikre finansiering af den beregnede stigning i den offentlige sektors nettoforpligtelser fremadrettet samt rentebyrden af den eksisterende nettogæld. Holdbarhedsindikatoren er dermed et mål for, om det offentlige på langt sigt kan håndtere alle forpligtelser.

Tabel 2.2	
Holdbarhedsindikator	
	Pct. af BNP
1. Konvergensprogram 2006	-0,2
- Højere strukturel primær saldo i 2006	0,4
- Lavere gæld og rentebyrde	0,1
- Arbejdsmarkedsbidrag efter hidtidige regler	-0,2
- Metodeeftersyn	-0,1
2. Opdateret 2010-forløb	0,0
3. Prioriteringer	
- Kvalitetsfond (offentlige investeringer)	-0,1
- Offentlig service mv. (2007-2015)	-0,1
- Skattestop til 2015 ¹⁾	-0,3
- Virkning af skatteaftale	0,0
- Energistrategi	-0,3
4. Krav	
- Varigt løft i beskæftigelsen på 20.000 personer	0,3
- Uændret gennemsnitlig arbejdstid frem mod 2015	0,5
5. Konvergensprogram 2007 (2+3+4)	0,0
1) Ekskl. indeksering af energifgifterne.	
Kilde: ADAM databank samt egne beregninger.	

De konjunkturvurderinger, der er udarbejdet siden KP2006, viser højere overskud, lavere nettogæld og større strukturel beskæftigelse end i grundlaget for KP2006. Sammen med et metodeeftersyn af forudsætningerne bag de mellem- og langfristede fremskrivninger, som under ét kun har en beskeden betydning for opgørelsen af holdbarheden, samt indregning af de ved fremsættelsen af finanslovsforslag for 2008 gældende regler for arbejdsmarkedsbidragssatsen betyder det forbedrede udgangspunkt i 2006, at finanspolitikken er holdbar inden indregning af de nye finanspolitiske prioriteringer og krav i 2015-planen, *jf. tabel 2.2 (række 2)*.

De nye prioriteringer i skatte- og udgiftspolitikken frem mod 2015 svækker isoleret set finanspolitikken holdbarhed, *jf. tabel 2.2 (række 3)*.⁷ Samtidig er der opstillet nye strukturpolitiske krav i 2015-planen til beskæftigelse og arbejdstid, der som tidligere nævnt sikrer, at finanspolitikken opfylder målsætningen om holdbarhed og mindst balance i 2015, *jf. tabel 2.2 (række 4 og 5)*.

De nye finanspolitiske prioriteringer i skatte- og udgiftspolitikken og kravene til strukturpolitikken er nærmere beskrevet i de følgende afsnit, mens appendiks 1 indeholder en mere detaljeret gennemgang af virkningen på den finanspolitiske holdbarhed af de enkelte prioriteringer og krav.

⁷ Heri er indregnet målsætningerne på klima- og energiområdet, som påvirker både udgifts- og indtægtssiden af de offentlige finanser, *jf. appendiks 1*.

2.4 Skattepolitik

Fra 2001 til 2007 er den samlede skattebyrde reduceret med ca. 30 mia. kr. (ca. 2 pct. af BNP), inklusive de beregnede virkninger af skattestoppet samt nedsættelsen af skatten på arbejdsindkomst i 2004⁸.

De centrale prioriteringer på skatteområdet i 2015-planen er:

- Skattestoppet fastholdes. Energiafgifterne prisindekseres fra 2008 for at understøtte målsætningerne i klima- og energistrategierne. Arbejdsmarkedsfonden og den automatiske regulering af arbejdsmarkedsbidragssatsen afskaffes, og satsen fastholdes uændret på 8 pct. af bruttolønnen. Provenuet herfra (jf. nedenfor) tilbageføres i overensstemmelse med skattestoppet til lavere skat på navnlig arbejdsindkomst. Indkomstskatten nedsættes med 9½ mia. kr., som indføres med ca. 4,2 mia. kr. i 2008 og de resterende 5,3 mia. kr. i 2009.

Siden november 2001 har skattestoppet været omdrejningspunktet i skattepolitikken. Skattestoppet, som i 2010-fremskrivningen var indregnet til og med 2010, indregnes med 2015-planen frem til 2015.

Skattestoppet indebærer, at en skat eller afgift ikke må stige, uanset om den er fastsat i procent eller nominelle kronebeløb. Desuden er der loft over den nominelle ejendomsværdiskat. På grund af nominalprincippet for punktafgifter og ejendomsværdiskat bidrager skattestoppet isoleret set til en gradvis reduktion af skattetrykket.

Der er indgået aftale om at nedsætte indkomstskatten i 2008 og 2009 med samlet 9½ mia. kr. Beskæftigelsesfradraget øges således fra 2,5 pct. til 4,25 pct., og det maksimale beskæftigelsesfradrag forhøjes til 13.100 kr. Samtidig medfører løftet i mellemskattegrænsen på ca. 60.000 kr. til 365.000 kr. (før AM-bidrag) en reduktion af skatten på den sidst tjente krone for en større gruppe lønmodtagere, *jf. boks 2.1*.

Skattenedsættelsen erstatter blandt andet den reduktion af arbejdsmarkedsbidraget fra 8 til 7,5 pct. i 2008, som ville følge af de hidtidige regler givet det budgetterede overskud i arbejdsmarkedsfonden. Fastholdelsen af arbejdsmarkedsbidragssatsen på 8 pct. skal blandt andet forhindre konjunkturførstærkende ændringer i satsen. Den regulering af overførslerne, der ville følge under hidtidige regler, hvis arbejdsmarkedsbidragssatsen blev nedsat til 7,5 pct., fastholdes. Det indebærer en forøgelse af indkomstoverførslerne med 0,6 pct. fra 2008 og frem.

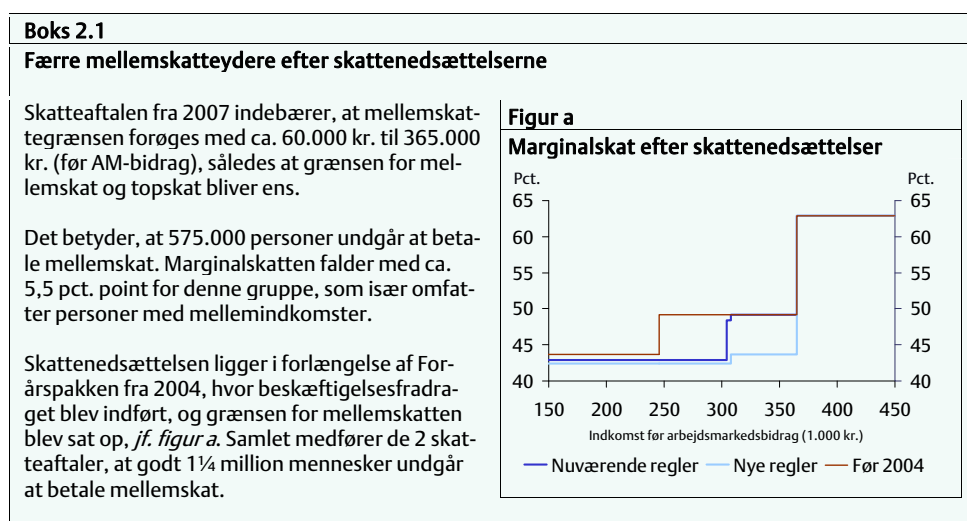
Dertil kommer indekseringen af energiafgifterne med den mellemfristede prisudvikling på ca. 1,8 pct. om året, således at afgifterne ikke udhules realt fra og med 2008. Merprovenuet fra indekseringen af energiafgifterne tilbageføres i overensstemmelse

⁸ Reduktionen i beskatningen på ca. 30 mia. kr. er eksklusive virkningen af ændret beskatning af Nordsø-aktiviteterne i forbindelse med forlængelsen af DUC's koncessioner i Nordsøen, som siden 2004 har bidraget til højere offentlige indtægter fra olie- og gasindvindingen i Nordsøen.

med skattestoppet til at sænke indkomstskatten. Indekseringen af energiafgifterne understøtter desuden målsætningerne i klima- og energistrategierne.

Den samlede skattnedsættelse skønnes at øge arbejdsudbuddet svarende til 8.000 fuldtidspersoner, navnlig via et forventet positivt bidrag til den gennemsnitlige arbejdstid, da skatten på den sidst tjente krone bliver nedsat for brede grupper på arbejdsmarkedet. I beregningen af effekten på arbejdsudbuddet er der taget hensyn til, at personfradraget øges med 1.000 kr., og at overførselsindkomsterne som nævnt forøges med 0,6 pct.

Skatteaftalen indebærer desuden, at antallet af mellem- og topskatteydere ikke må stige yderligere i forhold til det niveau, som gælder for 2007⁹. I 2009 træffes beslutning om ændring af progressionsgrænsen for mellem- og topskat i 2010, hvis der konstateres en stigning i antallet af topskatteydere fra 2007 til 2008. I 2009 tages der endvidere stilling til det videre reguleringsforløb med henblik på fortsat at forhindre en stigning i antallet af topskatteydere i forhold til 2007-niveauet.



Det fremgår af regeringsgrundlaget fra november 2007, at regeringen ønsker at gennemføre en reform af skattesystemet. Sigtet er en markant reduktion af skatten på arbejdsindkomst, herunder lavere skat på den sidst tjente krone. Skattereformen skal samtidig understøtte regeringens ambitioner på energi- og klimaområdet. Reformen skal være fordelingsmæssigt afbalanceret, i overensstemmelse med de langsigtede økonomiske rammer i 2015-planen og robust over for udviklingen i en stadig mere globaliseret verden. Der nedsættes en skattekommission af uafhængige eksperter, som skal udarbejde modeller for en samlet skattereform, der blandt andet opfylder

⁹ Antallet af topskattebetalere er steget med 40.000 personer fra 2003 og frem til 2005 og kan stige yderligere frem mod 2007. Udviklingen skal blandt andet ses i lyset af konjunktursituationen.

disse kriterier. Kommissionen skal fremlægge sine forslag primo 2009. Skattestoppet videreføres uændret før og efter skattereformen.

2.5 Udgiftspolitik

De centrale pejlemærker for udgiftspolitikken inden for den holdbare ramme af 2015-planen er:

- Realvæksten i ressourcerne til offentligt forbrug forudsættes at vokse med $1\frac{3}{4}$ pct. i 2008, 1 pct. om året i 2009-2012 (hvor 2012 er det år, som aftalen om globaliseringspuljen løber frem til) og $\frac{3}{4}$ pct. om året i 2013-15. I vækstrammen indgår initiativer i kvalitetsreformen, herunder trepartsaftalerne mellem de offentlige lønmodtagere og arbejdsgivere, og globaliseringsindsatsen. Derudover er der inden for vækstrammen et råderum til nye prioriteringer. I finanslovsarbejdet og aftalerne med kommuner og regioner er det fortsat realvæksten i det offentlige forbrug, der er det centrale omdrejningspunkt.
- I disse år er der særligt gode muligheder for omprioriteringer inden for udgiftsrammen, blandt andet i lyset af den gennemførte kommunalreform. Et mål er at frigøre ressourcer til yderligere borgernær service i kommuner og regioner svarende til 1 mia. kr. om året i 2009-13 og dermed 5 mia. kr. i varig virkning ved at effektivisere administration mv. Der fremlægges en plan herfor i 2008.
- De offentlige forbrugsudgifter kan vokse godt og vel på linje med samfundsøkonomien. Forbrugsudgifterne kan udgøre op til $26\frac{1}{2}$ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2015 – mod knap 26 pct. af konjunkturrenset BNP i 2007. Udgiftsrammen kan blandt andet ses i lyset af et stigende demografisk træk på offentlige serviceydelser, herunder som følge af flere ældre.
- Der oprettes en kvalitetsfond på 50 mia. kr. til offentlige investeringer i sundhedsstruktur, folkeskoler, daginstitutioner mv. de næste 10 år. De 50 mia. kr. udgør et reelt løft i investeringerne i forhold til niveauet i 2008, akkumuleret over 10 år. Halvdelen af løftet ligger udover den stigning, som skønsmæssigt ville følge af, at investeringerne udgjorde en konstant andel af BNP fra 2008 og frem. De offentlige investeringers andel af BNP i 2015-forløbet er dermed knap 0,15 pct. af BNP (ca. $2\frac{1}{2}$ mia. kr.) højere i 2009-18 end i 2008.

For finanspolitikens holdbarhed er det udviklingen i de nominelle udgifter i forhold til skattegrundlaget, som er afgørende.

I 2015 vil de nominelle forbrugsudgifter kunne udgøre op til $26\frac{1}{2}$ pct. af (konjunkturrenset) nominelt BNP. Denne ramme udgør et mellemfristet pejlemærke for udviklingen i de offentlige serviceudgifter.

Hvis forbrugsudgifternes andel af (konjunkturrenset) BNP overstiger 26½ pct. af BNP, indebærer pejlemærket en forpligtelse til at overveje de finanspolitiske prioriteringer med sigte på at få udgifterne bragt på niveau med det forudsatte ved planlægningshorisontens udløb i 2015.

I 2015-planen er forudsat en real forbrugsvækst på ca. 1 pct. i gennemsnit i perioden 2007-2015. Den reale vækstramme for det offentlige forbrug i perioden 2006-2015 er lidt højere end forudsat i KP2006.

Den reale forbrugsvækst er et mål for tilførslen af ekstra økonomiske ressourcer til den offentlige sektor. Derfor er realvæksten det naturlige udgangspunkt for prioriteringsdrøftelser i det løbende arbejde med udgiftspolitikken – herunder finansloven og økonomiaftalerne med kommuner og regioner.

Med den ret høje udgiftsvækst, fortsat skatkestop og udsigt til omtrent balance på de offentlige finanser i 2015 er det særligt vigtigt, at udgiftsrammerne overholdes.

Af regeringsgrundlaget fra november 2007 fremgår, at rammerne for aftalesystemet for den kommunale økonomi skal drøftes med Kommunernes Landsforening, og at der i forlængelse heraf vil blive fremsat konkrete forslag til et nyt budgetsamarbejde, der sikrer, at de kommunale budgetter under ét ligger inden for skatkestoppets ramme og de indgåede aftaler med regeringen.

Ud over væksten i ressourcerne kan løbende effektiviseringer og produktivetsforbedringer inden for den offentlige sektor give et yderligere bidrag til bedre service. I de senere år er der gennemført en række reformer med sigte på at skabe en mere effektiv offentlig sektor med fokus på borgernære opgaver. Det gælder blandt andet reformen af den kommunale struktur og opgavefordelingen mellem de forskellige forvaltningsniveauer, der trådte i kraft d. 1. januar 2007. Kommunalreformen giver i disse år gode muligheder for at frigøre ressourcer til borgernære serviceområder gennem omprioriteringer inden for udgiftsrammen. Et mål er som nævnt at frigøre ressourcer til yderligere borgernær service i kommuner og regioner svarende til 1 mia. kr. om året i perioden 2009-13 ved at effektivisere administration mv. I *Budgetredego-relse 2007* er beskrevet en række andre muligheder for at frigøre ressourcer til borgernær service og kerneopgaver, herunder mindre sygefravær, bedre fastholdelse af offentlige ansatte og attraktive offentlige arbejdspladser, bedre brug af medarbejderressourcer samt effektivisering af kommuner og regioners indkøb.

Der er endvidere fremlagt en strategi for høj kvalitet i den offentlige service, *jf. Bedre velfærd og større arbejdsglæde*. Udspillet til kvalitetsreformen skal bidrage til, at den nye kommunale struktur omsættes i bedre offentlig service. Der er på finanslovsforslaget for 2008 fra august afsat 10 mia. kr. de næste 4 år til blandt andet at sikre attraktive offentlige arbejdspladser, mere uddannelse af de offentligt ansatte og bedre ledelse i det offentlige, *jf. boks 2.2*.

I 2015-planen afsættes endvidere midler til oprettelse af en *kvalitetsfond* på 50 mia. kr., til offentlige investeringer i sygehusstruktur, folkeskoler, daginstitutioner mv. de næste 10 år. Investeringerne i nye moderne sygehuse og arbejdskraftbesparende teknologi skal også være med til at fremme effektive arbejdsgange og bedre udnyttelse af personaleressourcerne. De offentlige investeringers andel af BNP i perioden 2009-18 er dermed knap 0,15 pct. af BNP højere end i 2008 og ca. 0,1 pct. af BNP højere end gennemsnittet for 1993-2007.

Boks 2.2

Regeringens udspil til kvalitetsreform

Formålet med regeringens udspil til kvalitetsreform er blandt andet at øge kvaliteten af den service, som den offentlige sektor yder borgerne. Det skal bidrage til at imødekomme de stigende forventninger til den offentlige service i en situation, hvor blandt andet befolkningsudviklingen og det høje skattniveau sætter grænser for væksten i den offentlige beskæftigelse.

Regeringens udspil indeholder i alt 180 konkrete initiativer, og den økonomiske ramme udgør samlet 10 mia. kr. de næste 4 år.

Regeringens udspil til en kvalitetsreform kan sammenfattes under 5 overskrifter:

- *Brugerne i centrum:* Brugere af offentlig service skal have oplysninger om deres rettigheder, og der skal være klare formålsbestemmelser i lovgivningen. Mennesker med livstruende kræft skal have klar besked og i gang med udredning og behandling med det samme. Lukkedage i daginstitutioner på almindelige hverdage skal afskaffes. Brugere skal have adgang til faste kontaktpersoner, som kan yde vejledning, fx i ældreplejen eller i forbindelse med længerevarende sygehusophold.
- *Attraktive arbejdspladser og god ledelse:* Der er indgået en trepartsaftale mellem de offentlige lønmodtagere og arbejdsgivere, som skal sikre bedre rammer for medarbejdere og ledere i den offentlige sektor. Medarbejdernes muligheder for løbende at forbedre deres kompetencer skal styrkes blandt andet ved øgede midler til efteruddannelse og opkvalificering. Ledelsen af den offentlige sektor skal styrkes, og ledere af offentlige institutioner skal have ret til en kvalificeret lederuddannelse.
- *Nytænkning, lokalt selvstyre og afbureaukratisering:* Brugertilfredshed og den faktiske kvalitet skal måles på blandt andet plejehjem, daginstitutioner og sygehusafdelinger for at understøtte arbejdet med den faglige serviceudvikling. Medarbejdere og ledelse skal have større frihed i opgaveløsningen, og det lokale selvstyre skal styrkes. Der skal gennemføres afbureaukratisering inden for de kommunale serviceområder, som skal forenkle regler, dokumentationskrav og arbejdsgange.
- *Flere hænder til nærvær og omsorg:* Antallet af uddannelsespladser og praktikpladser skal øges, så der uddannes flere medarbejdere til blandt andet ældreområdet. Flere deltidsansatte skal have mulighed for at arbejde på fuld tid eller i flere timer. Der skal afsættes midler til effektivt at fremme, at flere ældre medarbejdere bliver længere på arbejdsmarkedet.
- *Kvalitetsfond til offentlige investeringer:* Der oprettes en kvalitetsfond på 50 mia. kr. (akkumuleret over 10 år) til offentlige investeringer i ny sygehusstruktur, folkeskoler, daginstitutioner mv.

Kilde: Mod nye mål – Danmark 2015

2.6 Struktur- og arbejdsmarkedspolitikken

Indsatsen i struktur- og arbejdsmarkedspolitikken er beskrevet mere detaljeret i *Danmarks nationale reformprogram, oktober 2007*.

Med baggrund blandt andet i de opstillede mål for forbrugsudgifterne og skat er der opstillet centrale strukturpolitiske krav til beskæftigelse og arbejdstid, der som nævnt er tilstrækkelige til at sikre finanspolitisk holdbarhed og mindst balance i den offentlige økonomi i 2015. De centrale krav i 2015-planen er:

- Nye initiativer skal øge den ustøttede beskæftigelse med yderligere 20.000 personer frem mod 2015 svarende til en stigning på ca. 0,7 pct.
- Den gennemsnitlige arbejdstid falder ikke, selv om demografien og andre forhold kan trække ned.
- De gennemførte arbejdsmarkedsreformer mv. virker efter hensigten.
- Aldersgrænserne for efterløn og folkepension øges fra 2019 og indekseres med udviklingen i restlevetiden for 60-årige med virkning fra 2025, jf. Velfærdsaftalen fra 2006.

De opstillede sigt punkter for beskæftigelse og arbejdstid angiver de mindstekrav, der ifølge de nuværende fremskrivninger skal til for at sikre finanspolitikens holdbarhed.

2015-planen indeholder et krav om, at den samlede gennemsnitlige arbejdstid ikke falder udover et mindre fald i 2009, som afspejler et skøn for virkningen af forårets overenskomster (barselsorlov for mænd). Den gennemsnitlige arbejdstid fastholdes dermed på et – efter danske forhold – forholdsvist højt niveau, selv om en stigende andel af unge og ældre i arbejdsstyrken isoleret set trækker i retning af et fald fremover. Det afspejler, at den gennemsnitlige arbejdstid generelt er lavere for personer under 25 år (herunder studerende) og for personer omkring eller over pensionsalderen (arbejdende pensionister mv.).

Kravet om nye arbejdsmarkedspolitiske initiativer, der løfter beskæftigelsen med 20.000 personer frem mod 2015, skal ses i sammenhæng med de ret betydelige beskæftigelsesbidrag fra besluttede arbejdsmarkedsreformer mv., der allerede er indregnet, jf. *kapitel 3*.

Den fortsatte indsats for at øge beskæftigelsen skal blandt andet fokusere på større tilgang af arbejdskraft fra andre lande, et mere rummeligt arbejdsmarked, bedre strukturer på arbejdsmarkedet og bedre integration, fokus på beskæftigelsesmulighederne for seniorer samt hurtigere igennem uddannelsessystemet og bedre kvalifikationer, jf. *kapitel 4 i Mod Nye Mål – Danmark 2015*.

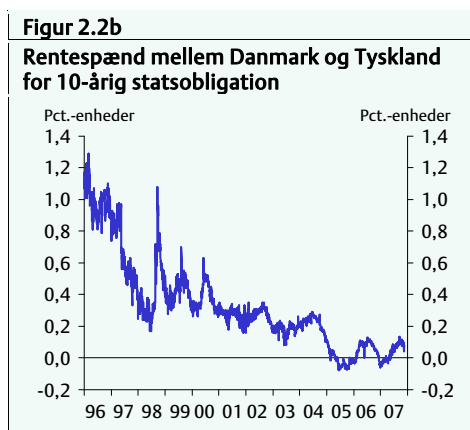
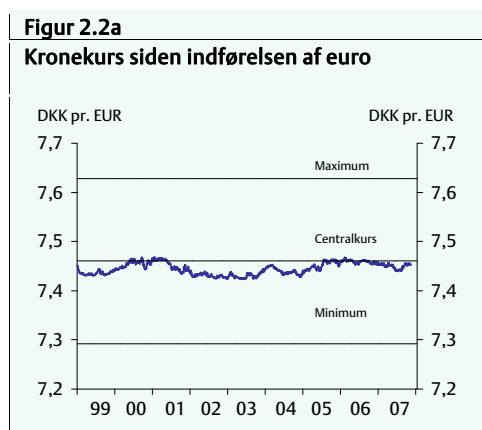
På den baggrund er nedsat en arbejdsmarkedskommission med uafhængige eksperter. Kommissionen skal medio 2009 præsentere sine anbefalinger, der (som mini-

rum) skal bidrage til at opfylde de strukturpolitiske krav for beskæftigelse og arbejdstid.

Regeringen har desuden fremlagt en jobplan, som skal bidrage til at øge arbejdsudbuddet – også på kort sigt. Planen indeholder blandt andet forslag om et nedslag i skatten for 64-årige, der har været i fuldtidsbeskæftigelse fra de fyldte 60 år, at give førtidspensionister, der har fået tilkendt pension før 2003, mulighed for at arbejde uden at miste retten til senere at gå tilbage på førtidspension, en udvidelse af jobkordningen og Green Card-ordningen, bedre muligheder for at arbejde mere for SU-modtagere og folkepensionister mv. Jobplanen skal forhandles med de politiske partier.

2.7 Penge- og valutakurspolitik

Pengepolitikken fastlægges med henblik på at holde en stabil kronekurs over for euroen. Rammen for fastkurspolitikken er ERMII-aftalen, der indebærer et snævert bånd for kronekursen på $\pm 2\frac{1}{4}$ pct. omkring centralkursen over for euro. Kronekursen har i en årrække ligget tæt på centralkursen, jf. figur 2.1a. Siden euroens indførelse den 1. januar 1999 har kronekursens største (numeriske) afvigelse fra centralkursen udgjort ca. $\frac{1}{2}$ pct. Siden medio 2005 har kronekursen ligget endog meget tæt på centralkursen.



Kilde: Nationalbanken.

Der er bred opbakning til fastkurspolitikken i Folketinget, og det er vigtigt, at troværdigheden omkring fastkurspolitikken fastholdes. Finanspolitisk fokus på økonomisk stabilitet og langsigtet holdbarhed understøtter fastkurspolitikken.

Fastkurspolitikken har medført, at inflationen i en årrække har været lav og stabil. Med den faste kronekurs over for euro tjener euroområdet lave inflation som et anker for dansk inflation og inflationsforventninger. Siden starten af 1990'erne har in-

flationen i Danmark i store træk været i overensstemmelse med ECB's definition af prisstabilitet.

Nationalbankens udlånsrente følger stort set ECB's minimumbudrente med et tillæg, som sikrer, at valutakursen ligger fast. Tillægget har siden midten af 2001 ligget i intervallet 15-50 basispoint. Rentespændet har historisk også afspejlet sig i de lange renter, *jf. figur 2.1b*, der viser rentespændet mellem Danmark og Tyskland for 10-årige statsobligationer. Det normalt positive rentespænd skal blandt andet ses i sammenhæng med, at Danmark står uden for eurosamarbejdet.

I visse perioder i 2005 og begyndelsen af 2006 og 2007 har det lange rentespænd været svagt negativt. Det hænger blandt andet sammen med den relativt gunstige økonomiske udvikling i Danmark med større overskud på de offentlige finanser og nedbringelse af den offentlige gæld.

Herudover har der været en tendens til, at rentespændet bliver mindre, når renteniveauet er lavt. Det kan blandt andet skyldes, at forsikrings- og pensionssekskabernes efterspørgsel efter lange kroneobligationer øges, når renten falder, idet lave renter øger pensionssekskabernes behov for afdækning af hensættelser til fremtidige pensionsforpligtelser.

3. Konjunkturudsigter og mellemfristet fremskrivning til 2015

3.1 International økonomi og finansielle forudsætninger¹

Væksten i verdensøkonomien har siden 2004 ligget på et højt niveau, navnlig som følge af høj vækst i USA og Asien. Den relativt høje vækst i USA er efterhånden blevet noget mere afdæmpet, mens væksten i euroområdet er taget til. Den langvarige lavkonjunktur i Tyskland er afløst af højere vækst og aftagende ledighed. I Asien er væksten fortsat på et højt niveau.

Væksten i den internationale økonomi forudsættes fortsat at være relativt høj i 2007 med aftagende tendens i 2008. Fra og med 2009 forudsættes udlandets BNP-vækst at følge den anslåede vækst i produktionsmulighederne, som sammenvejet med danske eksportmarkedsvægte antages at svare til godt 2 pct. pr. år., *jf. tabel 3.1.*

Verdenshandelen er de seneste årtier vokset mere end væksten i landenes produktion, hvilket blandt andet afspejler virkningerne af stigende international arbejdsdeling. Det er derfor forudsat, at eksportmarkedsvæksten også fremover ligger højere end BNP-væksten i udlandet. Tilsvarende forudsættes øget international arbejdsdeling at medføre en fortsat stigning i danske importkvoter, så væksten i importen overstiger efterspørgselsvæksten.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012-15
Årlig stigning, pct.								
Realt BNP ¹⁾	2,0	2,9	2,8	2,6	2,2	2,2	2,1	2,0
Real markedsvækst, industri	5,5	7,3	6,9	6,6	4,6	4,6	4,4	4,3
Pct., niveau i slutår								
Danmark, 10-årig statsobligationsrente	3,4	3,8	4,4	4,8	4,9	5,1	5,2	5,7

1) Handelsvægtet.
Kilde: EU-Kommissionens forårsprognose 2007, OECD og egne beregninger.

¹ De historiske data og den fremskrivning, der ligger til grund for Konvergensprogram 2007 svarer til det mellemfristede forløb som regeringen fremlagde i 2015-planen, og er baseret på data i den senest offentliggjorte konjunkturvurdering, *jf. Økonomisk Redegørelse, august 2007*. Forudsætningerne vedrørende den internationale økonomi tager blandt andet udgangspunkt i Kommissionens forårsprognose justeret for tilkomne informationer frem til primo august. Udlandsforudsætningerne (jf. bilagstabel 8) ligger forholdsvis tæt op ad Kommissionens efterårsprognose og de fælles eksterne forudsætninger, som medlemslandene (navnlig euro- og ERM II-lande) som udgangspunkt bør lægge til grund for stabilitets- og konvergensprogrammer. *Appendiks 2* indeholder følsomhedsanalyser, der blandt andet viser virkninger af ændrede forudsætninger om rente og udlandsvækst.

Råolieprisen (Brent) blev i augustvurderingen forudsat at udgøre 65-70 \$ pr. td. i 2006 til 2008. Olieprisen er steget noget siden, men er også meget volatil. Den forudsatte oliepris er under alle omstændigheder høj i historisk perspektiv og ligger over de marginale produktionsomkostninger. Med baggrund i Det Internationale Energiagenturs (IEA) fremskrivning fra 2006 antages udbygning af produktionskapaciteten gradvist at lede til et fald i olieprisen til 53\$ pr. td. i 2015 (målt i 2007-niveau). På lidt længere sigt forventes knaphed på olieressourcer og stigende efterspørgsel at føre til stigende oliepriser. Som i IEA's fremskrivning antages olieprisen således at være ca. 61 \$ pr. td. i 2030 (målt i 2007-priser)².

Den høje internationale vækst og stigende kapacitetsudnyttelse har de seneste år ført til højere renter, først i USA og siden 2005 også i euroområdet. På det seneste har renteniveauet igen været vigende navnlig på lange statsobligationer. Det skyldes, at efterspørgslen efter sikre papirer er forøget som følge af den finansielle uro, der udsprang fra det amerikanske sub-prime marked. Samtidige tegn på afmatning i den amerikanske økonomi har medført, at den korte pengepolitiske rente i USA er sat ned af to omgange med henholdsvis 50 og 25 bp. til 4½ pct. i november 2007.

Den Europæiske Centralbank, ECB, holdt den pengepolitiske styringsrente historisk lavt på kun 2 pct. frem til udgangen af 2005 og har siden øget renten gradvist til 4 pct. Den seneste tids uro på de finansielle markeder har ført til, at de finansielle markeder p.t. venter yderligere renteforhøjelser udskudt. Danmarks Nationalbank har fulgt ECB's rentepolitik, hvilket skal ses i sammenhæng med fastkurspolitikken.

Den finansielle uro har medført et lidt lavere niveau for både de korte og lange renter end forudsat i augustredegerelsen.

Modelberegninger peger på, at de stedfundne renteændringer siden 2002 og frem til november 2007 bidrager negativt til den økonomiske vækst i både 2007 og 2008 med mellem -½ og -¾ pct.-enheder.

Rentespændet mellem tyske og danske 10-årige statsobligationer har siden begyndelsen af 1999 i gennemsnit udgjort ca. ¼ pct.-enhed. Det lave renteniveau i udlandet og store overskud på de offentlige finanser i Danmark har i de seneste år medvirket til et begrænset – og i perioder negativt – rentespænd. I KP07 antages den 10-årige statsobligationsrente af stige fra knap 4½ pct. i 2007 til ca. 5 pct. i 2010³.

² Det Internationale Energi Agentur har i november 2007 udgivet en ny prognose, hvor det langsigtede niveau for den reale råoliepris er opjusteret, jf. *World Energy Outlook 2007, november 2007*. I den nye prognose er råolieprisen ca. 60 \$ pr. td. (2007-priser) i 2015 og ca. 65 \$ pr. td. (2007-priser) i 2030. Det svarer til en opjustering på 5-7 \$ pr. td. eller rundt regnet 10 pct. Modsat er dollarkursen i november 2007 faldet til ca. 5 pct. under det forudsatte niveau i 2015-fremskrivningen. Som tommelfingerregel styrker en permanent stigning i råolieprisen på 10 dollar pr. ton ved uændret dollarkurs den finanspolitiske holdbarhed med ca. 0,1 pct. af BNP.

³ På længere sigt (efter 2015) forudsættes den effektive obligationsrente at stige til 5¾ pct. Der er tale om en nedjustering i forhold til tidligere konvergensprogrammer, hvor den langsigtede gennemsnitlige obligationsrente var forudsat til 6½ pct.

3.2 Konjunktursigterne for Danmark

Fra 2005 til 2007 har de stærke konjunkturer bidraget til, at beskæftigelsen er kommet op på et rekordhøjt niveau.

I konjunkturvurderingen fra august ventes aftagende vækst i produktionen i løbet af 2007 og en mere afdæmpet vækst på 1,3 pct. i 2008. Beskæftigelsen er fortsat på et højt niveau, ledigheden er lav på 3,1 pct. i 2008 og der ventes mærkbare overskud på såvel de offentlige finanser som betalingsbalancen i 2007 og 2008, *jf. tabel 3.2*.

Siden augustvurderingen er der kommet nye oplysninger til vedrørende konjunktursituationen. Danmarks Statistik har offentliggjort foreløbige kvartalsvise nationalregnskabstal frem til og med 3. kvartal 2007. Herudover er der nye oplysninger om en række andre konjunkturindikatorer. De nye oplysninger i det foreløbige kvartalsvise nationalregnskab tyder på en lidt lavere vækst i 2007 end forudsat i augustvurderingen, dog med en opgang på det seneste. Udviklingen i beskæftigelsen er noget kraftigere end lagt til grund i vurderingen i august⁴, og ledigheden er faldet mere end forudsat. Disse faktorer peger i retning af lidt lavere vækst, men et strammere arbejdsmarked i 2007 end skønnet i augustvurderingen.

Den registrerede ledighed toppede i december 2003 og er frem til og med oktober 2007 faldet med knap 106.000 personer til et niveau på 81.700 personer. I 2008 skønnes det fortsatte fald i ledigheden at stoppe. I augustvurderingen var det forudsat, at ledigheden ligger på et årgennemsnit på godt 91.000 personer eller 3,1 pct. af arbejdsstyrken (national definition). Ledigheden er lav både i historisk perspektiv og set i forhold til andre lande. Efter den internationale definition er ledigheden den laveste i EU.

Ledigheden er lavere end det beregnede strukturelle niveau, som er anslået til knap 5 pct. i 2007 (national definition) med en statistisk usikkerhed på i størrelsesordenen $\pm 1/2$ pct.-enhed⁵. Outputgabets vurderes at være positivt med en aftagende tendens fra over 2 pct. i 2007 til ca. $1\frac{3}{4}$ pct. i 2008.

⁴ Beskæftigelsesopgørelsen i nationalregnskabet viste usædvanlig kraftig vækst i 1. kv. 2007, som ikke er tillagt fuld vægt i augustvurderingen bl.a. i lyset af at opgørelserne kan undergå betydelige revisioner, og at væksten i produktionen var forholdsvis afdæmpet de forrige 3 kvartaler.

⁵ Den anførte statistiske usikkerhed på $\pm 1/2$ pct.-enhed forudsætter, at den anvendte økonomiske model for strukturledigheden er dækkende og korrekt. Inklusive modelusikkerhed er usikkerheden større, evt. ± 1 pct.-enhed.

Tabel 3.2							
Nøgletal							
	Konjunkturvurdering			Forudsat konjunktur-normalisering			2012-15
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Vækstrater, pct.							
Bruttoværditilvækst, faste priser ¹⁾	3,5	2,1	1,3	0,9	0,8	0,9	1,5
Realt BNP ¹⁾	3,5	2,0	1,3	1,1	0,5	1,1	1,6
Vækstkomponenter, realvækst i pct.							
Privat forbrug ²⁾	3,1	2,2	1,5	1,2	1,1	2,4	2,2
Offentligt forbrug ²⁾	1,5	1,8	1,7	1,0	1,0	1,0	0,8
Faste bruttoinvesteringer	13,0	3,0	0,6	-2,3	-2,6	-1,9	2,4
Lagerændringer ³⁾	0,4	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Eksport	10,1	4,9	3,0	3,5	3,6	2,0	3,3
Import	14,4	5,7	3,5	2,2	3,3	2,0	3,8
Bidrag til BNP-vækst, pct.-enheder							
Endelig indenlandsk efterspørgsel	4,9	2,2	1,5	0,3	0,2	1,0	1,8
Lagerændringer	0,4	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettoeksport	-1,4	-0,2	-0,2	0,7	0,3	0,1	-0,2
Arbejdsmarked, pct.							
Beskæftigelsesvækst	2,0	1,7	0,0	-0,5	-0,8	-0,9	0,0
Strukturel ledighed (pct.)	5,1	4,9	4,5	4,2	4,0	4,0	4,0
Ledighed (pct. af arbejdsstyrken)	4,3	3,3	3,1	3,2	3,6	4,0	4,0
Do, EU-definition	3,9	3,3	3,1	-	-	-	-
Timeproduktivitet i private byerhverv	1,0	0,1	2,3	1,9	2,1	2,1	1,9
Vækst i BVT pr. beskæftiget	1,5	0,4	1,4	1,3	1,6	1,8	1,5
Anm.: Tallene for 2006 svarer til de offentliggjorte i augustredegørelsen. Danmarks Statistik har den 5. november 2007 offentliggjort reviderede nationalregnskabstal for den offentlige sektor 2006.							
1) De relativt lave vækstrater i 2009-11 afspejler en teknisk forudsætning om, at det positive outputgab gradvist lukkes fra 2008 til 2011.							
2) Realvæksten i det offentlige forbrug i nationalregnskabet er udtryk for væksten i ressourceforbruget, og ikke fremgangen i servicen, blandt andet fordi der i nationalregnskabet ikke opgøres nogen produktivitetsvækst i den offentlige sektor. Blandt andet derfor kan man ikke meningsfyldt sammenligne realvæksten i det private og offentlige forbrug som udtryk for fremgangen i privatforbrug henholdsvis offentlig service.							
3) Bidrag til BNP-vækst.							
Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.							

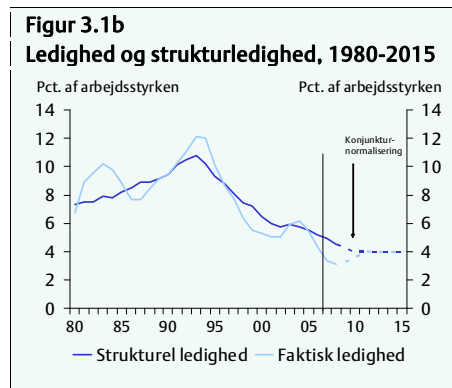
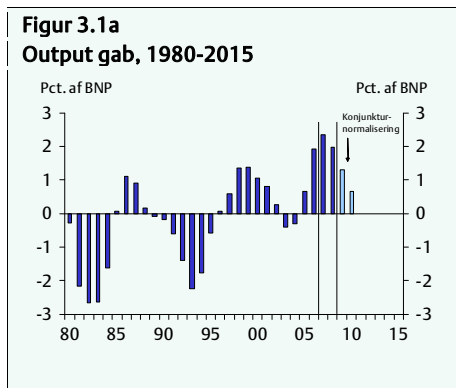
For årene 2009-11 antages beregningsteknisk en gradvis normalisering af konjunkturerne⁶. Det forudsættes dermed, at presset på arbejdsmarkedet gradvist aftager, og at outputgabets lukkes frem mod 2011, *jf. figur 3.1a*.

Den gradvise normalisering af konjunkturerne indebærer således et beregningsteknisk forløb med en økonomisk vækst på knap 1 pct. i 2009-11. Dermed ligger væk-

⁶ Der er ikke foretaget en konjunkturvurdering for årene efter 2008. Den næstkommende konjunkturvurdering – som indarbejder de seneste oplysninger – vil række frem til 2009. Tidspunktet for offentliggørelsen ventes at blive omkring d. 1. februar 2008.

sten ca. $\frac{1}{2}$ pct. under det mellemfristede vækspotentiale på godt $1\frac{1}{2}$ pct. (givet forudsætningen om uændret arbejdstid og krav til beskæftigelsen).

Strukturledigheden forudsættes reelt at falde med ca. $\frac{1}{2}$ pct.-enhed som følge af initiativerne i Velfærdsaftalen, der blandt andet understøtter mere intensiv jobsøgning. Dertil kommer et stigende aktiveringsomfang, som yderligere reducerer den registrerede ledighed med ca. $\frac{1}{2}$ pct. enhed (idet ledige i AF-aktivering ikke indgår i den registrerede ledighed). Samlet forudsættes den strukturelle ledighed at falde fra knap 5 pct. i 2007 til 4 pct. af arbejdsstyrken i 2010 (national definition), navnlig som følge af initiativer i Velfærdsaftalen, jf. figur 3.1b. I forhold til KP06 er strukturledighedens niveau fra 2006 og frem nedjusteret med ca. $\frac{1}{4}$ pct.-enhed.



3.3 Beskæftigelses- og produktivetsforudsætninger frem mod 2015

Konjunkturvurderingen for 2007-08 og de beregningstekniske antagelser for 2009-11 indebærer, at der i perioden 2007-11 er en gennemsnitlig årlig vækst i BNP på omkring $1\frac{1}{4}$ pct., jf. tabel 3.3. Det er mindre end perioden fra 1991-2006, navnlig fordi faldet i ledigheden fra først i 1990'erne til i dag ikke kan gentages, og fordi der ikke forudsættes samme stigning i den gennemsnitlige arbejdstid som siden 1990.⁷

Væksten trækkes navnlig af fremgang i produktiviteten (produktionen pr. arbejdstime), som antages at stige med ca. $1\frac{1}{2}$ pct. pr. år i gennemsnit. Væksten i produktiviteten i den private sektor antages at udgøre 2 pct. om året. Det svarer til gennemsnittet siden 1990. I nationalregnskabet opgøres ikke en produktivitsvækst for den offentlige sektor, hvor ca. 30 pct. af de beskæftigede er ansat. Beregningsteknisk er produktivitsvæksten i den offentlige sektor derfor sat til nul.

Der er usikkerhed om produktivitsvæksten fremadrettet. Der har været en relativ moderat produktivitsvækst i de seneste år. Det kan blandt andet afspejle, at en stor

⁷ Den gennemsnitlige arbejdstid er steget siden først i 1990'erne, blandt andet som følge af, at flere kvinder arbejder fuldtid frem for deltid.

fremgang i beskæftigelsen - understøttet af reformer på arbejdsmarkedet - isoleret set kan have dæmpet produktivitetsvæksten.

Tabel 3.3
Bidrag til produktionspotentialet og realt BNP

	1990-06	2007-11	2012-15	2007-15
Årlig vækst, pct.				
Vækst i produktionspotentiale	2,2	1,5	1,6	1,5
Heraf bidrag fra:				
- Timeproduktivitet	1,6	1,4	1,7	1,5
- Strukturel ledighed	0,3	0,2	0,0	0,1
- Strukturel Arbejdsstyrke	0,0	-0,1	0,0	-0,1
- Arbejdstid	0,3	-0,1	0,0	-0,1
- Konjunktur	0,1	-0,3	0,0	-0,1
Vækst i BNP	2,3	1,2	1,6	1,4

Anm.: Væksten i timeproduktiviteten er opgjort som væksten i BNP pr. udført arbejdstime.
Kilde: ADAM databank samt egne beregninger.

Det er lagt til grund for den mellemfristede finanspolitiske planlægning, at den faktiske beskæftigelse kan falde med ca. 65.000 personer fra det rekordhøje niveau i 2007 og frem til 2015, *jf. tabel 3.4*. Faldet kan navnlig henføres til normalisering af konjunkturerne.

Den demografiske udvikling med færre i de mest erhvervsaktive aldersgrupper, flere ældre samt en voksende andel af indvandrere og efterkommere indebærer isoleret set et fald i beskæftigelsen på 30.000 personer fra 2007 og frem mod 2015. Det negative bidrag fra demografien skønnes i vidt omfang at blive modvirket af bedre strukturer på arbejdsmarkedet, som blandt andet afspejler allerede gennemførte reformer, der forudsættes at øge beskæftigelsen med på ca. 25.000 personer.

Velfærdsaftalen, der blandt andet indebærer fremrykket aktivering, fuldtidsaktivering efter 2½ års ledighed, styrket jobformidling og rådighedsvurdering, og initiativer målrettet større beskæftigelse blandt indvandrere og efterkommere, vurderes at styrke den strukturelle beskæftigelse frem mod 2015 med 25.000 personer, heraf omkring halvdelen i øget ordinær beskæftigelse.

Tabel 3.4
Bidrag til stigningen i beskæftigelsen

	2005-07	2007-15
1.000 personer		
1. Demografisk bidrag ¹⁾	-20	-30
2. Forudsat bidrag fra allerede gennemførte reformer, herunder Velfærdsaftalen ²⁾	45	25
3. Krav til beskæftigelsen	0	20
4. Strukturel beskæftigelse (1+2+3)	25	15
5. Konjunkturbidrag	75	-80
6. Faktisk beskæftigelsesændring (4+5)	100	-65
- heraf ændring i ledighed	-60	15
- heraf ændring i arbejdsstyrke	40	-50

1) Forudsætter uændret aggregeret ledighedsprocent og uændret erhvervsfrekvens fordelt på køn, alder og herkomst fra 2005 til 2015.
2) Endvidere indregnes et bidrag til beskæftigelsen som følge af at erhvervsfrekvenserne afhænger af uddannelsesniveaut og opholdstiden for indvandrere.
Kilde: Egne beregninger.

Dertil kommer kravet om nye arbejdsmarkedspolitiske initiativer, der løfter beskæftigelsen med 20.000 personer frem mod 2015, *jf. kapitel 2*. Dette krav skal ses i sammenhæng med beskæftigelsesbidragene fra besluttede arbejdsmarkedsreformer mv., der allerede er indregnet.

Samlet skønnes den strukturelle beskæftigelse dermed at vokse med 15.000 personer fra 2007 til 2015.

I 2007 lå den faktiske beskæftigelse væsentlig over det strukturelle niveau. Det afspejler, at ledigheden lå knap 45.000 personer under det skønnede strukturelle niveau, mens arbejdsstyrken i 2007 var ca. 35.000 personer over et anslået strukturelt niveau. Den forudsatte normalisering af konjunkturerne fra 2007 til 2011 reducerer den samlede beskæftigelsesfremgang med ca. 80.000 personer.

Den gennemsnitlige arbejdstid er steget siden midten af 1990'erne (efter et betydeligt fald i de foregående årtier). En af årsagerne er, at færre arbejder på nedsat tid. Samtidig har et øget uddannelsesniveau formentlig bidraget til stigende arbejdstid, idet højere uddannede i gennemsnit har længere arbejdstid end kortere uddannede. Dertil kommer blandt andet et aktuelt bidrag fra gode konjunkturer⁸.

I forløbet fra 2008 til 2015 er indlagt et krav om, at den samlede arbejdstid ikke falder udover et mindre fald i 2009, der følger af overenskomsterne i foråret 2007 på det private arbejdsmarked.

Fremover kan stigningen i andelen af ældre og helt unge i arbejdsstyrken bidrage til at reducere den gennemsnitlige arbejdstid, idet disse grupper i gennemsnit arbejder

⁸ Det er forudsat, at konjunkturbidraget til arbejdstiden reduceres i løbet af 2008.

færre timer end midaldrende. Ved uændret arbejdstid for hver aldersgruppe mv. kan dette reducere den gennemsnitlige arbejdstid med 1,3 pct. fra 2008 til 2015, *jf. tabel 3.5*.

Dertil kommer, at beskæftigelsens sammensætning på ordinær henholdsvis støttet beskæftigelse kan trække i retning af lavere arbejdstid (i tabellen under *andre forhold*). Personer i støttet beskæftigelse har generelt lavere arbejdstid end personer i ordinær beskæftigelse. Stigningen i antallet i støttet beskæftigelse relativt til ordinær beskæftigede i forløbet afspejler dels den forudsatte normalisering af konjunkturerne (som primært antages at indebære fald i den ordinære beskæftigelse) og dels initiativer i Velfærdsaftalen, som øger aktiveringen af ledige.

Den indgåede skatteaftale af d. 3. september 2007 (se kapitel 2) om nedsættelsen af skat på bl.a. arbejdsindkomst sænker den gennemsnitlige marginalskat med ca. 1¼ pct.-enhed og øger derved tilskyndelsen til at arbejde. Samlet vurderes skatteaftalen at løfte den gennemsnitlige arbejdstid med omkring 0,3 pct.

Kravet om mindst uændret arbejdstid indebærer dermed, at den gennemsnitlige arbejdstid skal løftes med ca. 1,8 pct. i forhold til de beregningstekniske principper, der indregner ændret alderssammensætning samt ændret fordeling mellem ordinær og støttet beskæftigelse mv.

Tabel 3.5	
Bidrag til ændring i den gennemsnitlige arbejdstid fra 2008 til 2015	
	2008-2015
Arbejdstid frem mod 2015	-0,1
- Flere unge og ældre blandt de beskæftigede	-1,3
- Andre forhold	-0,9
- Lavere skat på arbejdsindkomst	0,3
- Krav til arbejdstiden	1,8

3.4 Løn og priser

Med udgangspunkt i de seneste overenskomster og presset på arbejdsmarkedet er det i augustvurderingen forudsat, at lønstigningerne i 2007-08 ligger højere end i euroområdet, og at lønkonkurrenceevnen svækkes. Den årlige stigning i lønomkostningerne pr. ansat har siden 2000 ligget ca. 1¼ pct. højere i gennemsnit end for euroområdet, hvilket delvist er modsvaret af en højere gennemsnitlig produktivitetsvækst i samme periode.

De danske forbrugerpriser skønnes at stige med ca. 2 pct. om året i 2006-2008 med stigende tendens, blandt andet som følge af højere lønstigninger, *jf. tabel 3.6*. På mellemfristet sigt udgør inflationen ca. 1¾ pct. i lyset af fastkurspolitikken og ECBs målsætning om at holde inflationen under 2 pct. årligt. BNP-deflatoren vokser lidt

mere end forbrugerpriserne, navnlig fordi deflatoren for den offentlige sektors værditilvækst vokser mere end priserne i den private sektor. Det afspejler blandt andet, at der i nationalregnskabet ikke opgøres produktivitetsvækst i den offentlige produktion.

Det beregningstekniske forløb fra 2009 til 2015 indebærer årlige stigninger i lønomkostningerne pr. ansat på ca. 3³/₄ pct. pr. år. Lønstigningerne svarer omtrent til den mellemfristede inflationsrate på ca. 1³/₄ pct. tillagt den forudsatte produktivitetsvækst i den private sektor på ca. 2 pct. pr. år.

Tabel 3.6						
Deflatorer og prisindeks						
	2005	2006	2007	2008	2009-11	2012-15
Årlig vækst, pct.						
BNP-deflator	3,2	2,2	2,0	2,7	2,4	2,1
Forbrugerprisdeflator	2,2	2,1	1,7	2,6	2,0	1,7
Forbrugerprisindeks	1,8	1,9	1,8	2,6	1,8	1,7
Do. EU-harmoniseret HICP	1,7	1,9	1,7	2,4	1,7	1,5
Nettoprisindeks	2,0	2,0	1,9	2,6	2,0	1,8
Lønomkostninger pr. beskæftiget (NR-baseret)	3,4	3,6	4,2	3,8	3,8	3,8
Euroområdet						
HICP	2,2	2,2	1,9	1,9	-	-
Lønomkostninger pr. beskæftiget (NR-baseret)	1,9	2,3	2,6	2,9	-	-

Kilde: Danmarks Statistik, EU-Kommissionens forårsprognose 2007 samt egne beregninger.

3.5 Betalingsbalance og nettofordringer på udlandet

Investeringskvoten i den private sektor var i 2006 godt 21 pct. af BNP, hvilket var historisk højt. I konjunkturvurderingen for 2007-08 forudsættes en fortsat høj investeringskvote blandt andet i lyset af det positive outputgab. Frem mod 2015 er investeringskvoten forudsat at aftage til knap 20 pct. af BNP, *jf. tabel 3.7*.

I takt med normaliseringen af konjunkturerne forudsættes den private sektors bruttoopsparing at stige fra 19 pct. af BNP i 2006 til godt 21 pct. frem mod 2015. Dermed vil det nuværende finansielle opsparingsunderskud i den private sektor gradvist vendes til overskud.

Fremskrivningen indebærer fortsat, men gradvist aftagende opsparing i den offentlige sektor svarende til udviklingen i den offentlige saldo. Overskuddet på betalingsbalancen udgør i gennemsnit 1³/₄ pct. af BNP i 2009-15.

Med forbehold for de normalt betydelige værdireguleringer vendes udlandsgælden på ca. 2 pct. af BNP ved udgangen af 2008 til et nettotilgodehavende over for udlandet på godt 9 pct. af BNP i forløbet frem mod 2015.

Tabel 3.7
Betalingsbalance, nettofordringer på udlandet, opsparing og investeringer

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012-15
Pct. af BNP, niveau slutår								
Privat sektors investeringskvote	19,1	21,2	22,0	22,0	21,0	20,4	19,7	19,7
Privat sektors opsparingskvote	18,1	19,0	19,8	20,2	20,9	21,4	21,1	20,7
Privat finansiell opsparing	-0,9	-2,3	-2,2	-1,8	-0,2	0,9	1,4	1,0
Offentlig finansiell opsparing	4,6	4,7	3,9	3,1	2,1	1,3	0,9	0,4
Betalingsbalancen	3,8	2,4	1,7	1,3	1,9	2,2	2,3	1,4
Nettofordringer på udlandet	1,3	-2,1	-3,8	-2,4	-0,4	1,8	4,1	9,2

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

4. Udsigterne for de offentlige finanser frem til 2015

4.1 De offentlige finanser i hovedtræk

Vurderingen af udviklingen i de offentlige finanser er baseret på konjunkturvurderingen og det præsenterede finanslovsforslag for 2008 fra august 2007 samt den mellemfristede fremskrivning "Mod nye mål - Danmark 2015". Herudover er indarbejdet virkningen af den vedtagne skatteaftale af 3. september 2007, jf. kapitel 2.

Udskrivelsen af folketingsvalget, der blev afholdt d. 13. november 2007, betyder, at der endnu ikke er vedtaget en finanslov for 2008. En midlertidig bevillingslov vil således træde i kraft frem til vedtagelsen af finansloven for 2008. Regeringen fremsætter et nyt forslag til finanslov for 2008 omkring d. 1. februar 2008.

På baggrund af vurderingen af konjunkturerne fra august og forudsætningerne om den økonomiske politik – herunder finanslovsforslaget for 2008 fra august, den nye mellemfristede 2015-plan og skatteaftalen – skønnes et samlet offentligt overskud på 3,9 pct. af BNP i 2007 og 3,1 pct. af BNP i 2008, jf. tabel 4.1. Det aftagende offentlige overskud i 2008 skal blandt andet ses i lyset af, at der ventes en begyndende normalisering af konjunkturerne. I augustvurderingen var overskuddet i 2006 af Danmarks Statistik opgjort til 4,7 pct. af BNP.

Tabel 4.1								
Offentlig saldo og gæld								
	ESA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2015
Pct. af BNP								
Indtægter	ESA	54,7	53,4	52,9	52,0	51,7	51,6	51,4
- heraf skatter		48,9	48,0	47,7	46,7	46,4	46,2	46,1
Udgifter	ESA	50,1	49,5	49,8	49,9	50,4	50,7	51,0
Offentlig saldo (nationalregnskabsform)	B9	4,7 ¹⁾	3,9	3,1	2,1	1,3	0,9	0,4
- heraf stat og kommuner		4,6	3,8	3,1	2,1	1,3	0,9	0,4
Offentlig saldo (EDP-form ekskl. ATP) ²⁾	B9 EDP	4,6	3,8	3,0	2,0	1,2	0,8	0,3
ØMU-gæld		30,1	25,6	21,6	19,2	18,6	18,0	15,5
Offentlig nettogæld		2,7	-1,2	-4,3	-6,5	-7,6	-8,2	-9,2
Nettogæld i stat og kommuner		2,8	-1,2	-4,2	-6,4	-7,5	-8,1	-9,1
1) I november er det samlede offentlige overskud oprevideret til 4,9 pct. af BNP af Danmarks Statistik. 2) Fra og med den første EDP-indberetning i april 2007 opgøres den offentlige saldo ekskl. ATP. For 2009-10 er forudsat, at forskellen mellem NR-form og EDP-form er uændret i forhold til 2008. Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.								

De store offentlige overskud i 2006-08 ligger noget over den skønnede strukturelle saldo, som måler stillingen på de offentlige finanser korrigeret for konjunkturernes påvirkning og andre midlertidige forhold, *jf. afsnit 5.2*. Det er primært de stærke konjunkturer, der bidrager til, at de skønnede faktiske overskud er mærkbart større end de strukturelle overskud. For 2006 og 2007 gælder endvidere, at Nordsø-indtægterne er forholdsvis store.

De skønnede overskud på de offentlige finanser i 2007 og 2008 er behæftet med usikkerhed. Det skyldes blandt andet, at nogle ret betydelige offentlige indtægtsposter er meget følsomme over for ændringer i olieprisen og bevægelser på de finansielle markeder – herunder udviklingen i rente og aktiekurser. Det gælder blandt andet indtægterne fra pensionsafkastskatten, som opgøres efter lagerprincippet og dermed svinger meget fra år til år.

ØMU-gælden ventes reduceret fra 30 pct. af BNP i 2006 til 21³/₄ pct. af BNP i 2008. De forudsatte offentlige overskud på mellemfristet sigt bidrager til, at ØMU-gælden falder til ca. 15¹/₂ pct. af BNP i 2015. Samtidig ventes nettogælden vendt til et nettotilgodehavende ved udgangen af 2007, og der fastholdes et nettotilgodehavende på 5-10 pct. af BNP frem mod 2015.

Den seneste konjunkturvurdering fra august tog som nævnt udgangspunkt i et samlet offentligt overskud – opgjort på nationalregnskabsform – på 76¹/₂ mia. kr. eller 4,7 pct. af BNP i 2006.

Som led i Stabilitets- og Vækstpagten foretager Danmark indberetning af offentlig saldo og gæld (ØMU-gæld) til EU-Kommisionen under proceduren om uforholdsmæssigt store budgetunderskud (Excessive Deficit Procedure – forkortet EDP). Det var datagrundlaget fra august, der lå til grund for EDP-indberetningen i oktober. Fra og med EDP-indberetningen i april 2007 er ØMU-gælden og den offentlige saldo på EDP-form i alle år opgjort eksklusiv ATP.

Opgørelsen af den offentlige saldo på EDP-form adskiller sig på visse punkter fra saldoopgørelsen på nationalregnskabsform.

Det skyldes blandt andet, at den offentlige saldo på EDP-form indregner nettorenteindtægter fra statens rente- og valutaswaps. Hertil kommer en forskelligartet håndtering af indtægterne ved salget af statens UMTS-licenser¹ og en korrektion for såkaldte infrastrukturinvesteringer, der blandt andet dækker over underskuddet i Bane-Danmark.²

¹ På EDP-form henregnes alle statens indtægter fra bortauktioneringen af UMTS-licenser til 2001. Provenuet opfattes med andre om som en slags engangsindtægt, selvom staten *de facto* vil have indtægter herfra i perioden 2001-2011. I nationalregnskabet har Danmarks Statistik valgt at sprede de samlede indtægter ud over hele den 20-årige periode, hvor licenserne er gældende.

² Samlet set har disse korrektioner som nævnt kun marginal virkning på opgørelsen af den offentlige saldo. Behandlingen af swaprenter mv. trækker i retning af større offentligt overskud på EDP-form svarende til 0,0-0,1 pct. af

Korrektionen vedrørende swapprenter modsvares nogenlunde af korrektionerne vedrørende henholdsvis UMTS-licenser og infrastrukturinvesteringer. Den offentlige saldo på EDP-form er dermed kun marginalt lavere end den offentlige saldo opgjort på nationalregnskabsform.

Danmarks Statistik offentliggjorde den 5. november 2007 reviderede tal for de offentlige finanser i perioden 2004-2006. Ifølge de seneste tal er overskuddet på nationalregnskabsform opjusteret til 79,9 mia. kr. svarende til 4,9 pct. af BNP i 2006.

Opjusteringen på 3½ mia. kr. kan primært henføres til højere indtægter fra selskabsskatten (6½ mia. kr.) og arbejdsmarkedsbidraget (1¾ mia. kr.). I modsat retning trækker lavere indtægter fra personskatter (2½ mia. kr.) og pensionsafkastskat (1¼ mia. kr.) og højere udgifter til offentligt forbrug (1½ mia. kr.). Opjusteringen af den offentlige saldo i 2006 er ikke udtryk for en strukturel forbedring af de offentlige finanser.

Den nævnte oprevisning af det offentlige overskud i 2006 med ca. 0,2 pct. af BNP vurderes at give anledning til en tilsvarende forøgelse af overskuddet opgjort på EDP-form, dvs. fra 4,6 pct. af BNP til ca. 4,8 pct. af BNP.

4.2 Strukturel saldo

Overskuddet på den strukturelle saldo er beregnet til 2,4 pct. af BNP i 2006. Herefter reduceres det strukturelle overskud til 1,7 pct. af BNP i 2007, 1,5 pct. af BNP i 2008 og 0,9 pct. af BNP i 2009, *jf. tabel 4.2.*

Frem mod 2015 aftager det strukturelle overskud til knap ½ pct. af BNP. Det afspejler blandt andet et forudsat fald i olie- og gasproduktionen samt i olieprisen fra 2008 til 2015 (der reducerer indtægterne fra Nordsø-aktiviteterne), stigende udgifter til folkepension som følge af et stigende antal pensionister samt prioriteringerne i udgifts- og skattepolitikken frem mod 2015. I modsat retning trækker de opstillede krav til beskæftigelse og arbejdstid frem mod 2015.

De beregnede strukturelle overskud på de offentlige finanser er dermed inden for det opstillede målinterval (MTO) i 2015-planen, der tilsiger strukturelle overskud på mellem ¾ og 1¾ pct. af BNP frem mod 2010. I 2011-2015 skal der være mindst balance på den strukturelle offentlige saldo, *jf. Mod nye mål – Danmark 2015.*

Målintervallet er her angivet for den strukturelle saldo ved fortsat suspension af indbetalinger til SP. Hvis SP-indbetalingerne genindføres, er målintervallet overskud på ½-1½ pct. af BNP.³

BNP, mens behandlingen af kapitaludgifter til visse statslige selskaber og indtægter fra salg af UMTS-licenser trækker i modsat retning svarende til 0,1-0,2 pct. af BNP.

³ I KP2006 var den strukturelle saldo og målintervallet for den strukturelle saldo angivet korrigeret for suspensionen af SP.

Tabel 4.2							
Strukturel offentlig saldo							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2015
Pct. af BNP							
1. Offentlig saldo	4,7	3,9	3,1	2,1	1,3	0,9	0,4
2. Korrektion for konjunkturer	-1,1	-2,5	-2,2	-1,4	-0,7	0,0	0,0
3. Korrektioner for særlige poster i alt	-1,1	0,4	0,6	0,2	0,3	0,0	0,0
Heraf							
Selskabsskat ¹⁾	-0,4	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensionsafkastskat	0,1	0,5	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0
Nettorentebetalinger	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Nordsø-indtægter ²⁾	-0,5	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Specielle poster ³⁾	-0,2	0,2	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0
4. Strukturel saldo (1.-2.-3.)	2,4	1,7	1,5	0,9	0,8	0,9	0,4
5. Strukturel saldo korr. for suspension af SP ⁴⁾	2,2	1,5	1,2	0,6	0,6	0,6	0,1
Memo poster							
Output gab	1,8	2,1	1,8 ⁵⁾	1,4	0,5	0,0	0,0
Beskæftigelsesgab	1,3	2,9	2,6 ⁵⁾	1,7	0,9	0,0	0,0
1)	Ekskl. kulbrinteskate og selskabsskat fra kulbrinteskatepligtige selskaber.						
2)	Kulbrinteskate, selskabsskat fra kulbrinteskatepligtige selskaber, olierørledningsafgift og overskudsdeling.						
3)	Indeholder diverse drifts- og kapitaloverførsler (netto), herunder bl.a. EU-bidrag, ulandsbistand, bloktilskud til Færøerne og Grønland, køb og salg af jord og ejendomme osv. Disse specielle poster kan godt variere noget fra år til år.						
4)	Det er for nuværende aftalt, at bidragene til den Særlige Pensionsopsparing er suspenderet i perioden 2004-2008. Korrektionen udgør knap 0,3 pct. af BNP.						
5)	Det forudsættes beregningsteknisk, at det positive outputgab i 2008 lukkes gradvist frem mod 2011.						
Kilde:	Danmarks Statistik og egne beregninger.						

I både 2007 og 2008 skønnes konjunkturerne at bidrage positivt til de faktiske offentlige overskud svarende til henholdsvis 2,5 og 2,2 pct. af BNP. Høje forventede indtægter fra Nordsø-aktiviteterne bidrager til, at den faktiske saldo i 2007 overstiger det strukturelle overskud svarende til 0,3 pct. af BNP.⁴ Indtægterne fra pensionsafkastskatten skønnes derimod at blive henholdsvis 0,5 og 0,3 pct. af BNP lavere i 2007 og 2008 sammenlignet med det beregnede normalniveau.⁵

Fra 2008 til 2011 forudsættes beregningsteknisk en normalisering af konjunkturerne, så outputgabet og beskæftigelsesgabet er 0 i 2011-2015. Samtidig forudsættes de midlertidige bidrag fra de særlige poster at falde bort, dvs. korrektionen bliver 0 i 2011-2015. Det betyder, at det faktiske offentlige overskud gradvist nærmer sig den strukturelle budgetsaldo frem mod 2011. Fra 2011 til 2015 er forløbet strukturelt, og der skelnes ikke mellem saldooverskuddet og det strukturelle overskud.

⁴ Det trendmæssige niveau for indtægterne fra Nordsø-aktiviteterne beregnes som et 7 års centreret glidende gennemsnit af de faktiske og skønnede indtægter. Den aktuelt relativt høje oliepris påvirker dermed det beregnede "strukturelle" niveau for Nordsø-indtægterne. Det trendmæssige niveau udgør 1,3-1,5 pct. af BNP i 2005-2007.

⁵ Normalniveauet for provenuet fra pensionsafkastskatten er beregnet til at udgøre i størrelsesordenen 0,8-1,0 pct. af BNP i perioden 2005-2007.

De ovenstående beregninger af den strukturelle saldo for årene 2006-2008 er baseret på augustvurderingens skøn for de faktiske offentlige finanser i denne periode samt den indgåede skatteaftale.⁶

4.3 Finanspolitikens aktivitetsvirkning

Afholdelsen af folketingsvalg betyder sammen med den midlertidige bevillingslov for 2008, kommunernes budgetter for 2008 og fremsættelsen af et nyt finanslovsforslag for 2008, at der på nuværende tidspunkt ikke foreligger opdaterede skøn for finanspolitikens aktivitetsvirkning i 2008 i forhold til augustvurderingen. Det er meldt ud, at det nye finanslovsforslag for 2008 ikke bliver mere lempeligt end finanslovsforslaget fra august.

Baseret på finanslovsforslaget fra august og aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi i 2008 (indgået i juni 2007) blev finanspolitikens aktivitetsvirkning – målt ved den såkaldte et-årige finanseffekt – i augustredegerelsen skønnet til 0,3 pct. af BNP i 2008, *jf. tabel 4.3*. Aktivitetsvirkningen i 2008 kan blandt andet henføres til en skønnet vækst i det offentlige forbrug på 1,7 pct., som isoleret set skønnes at øge aktiviteten med 0,2 pct. af BNP i 2008. Den på finanslovsforslaget budgetterede nedsættelse af arbejdsmarkedsbidragssatsen til 7,5 pct., og den heraf afledte stigning i overførselsindkomsterne med 0,6 pct., skønnes at øge aktiviteten med 0,1 pct. af BNP i 2008.

Med skatteaftalen af 3. september blev arbejdsmarkedsbidraget fastholdt uændret på 8 pct. Energiafgifterne indekseres fra og med 2008 med 1,8 pct. om året. Beskæftigelsesfradraget øges fra 2,5 til 4,0 pct. i 2008 og personfradraget hæves med 500 kr. i 2008. Finanspolitikens aktivitetsvirkning og den offentlige saldo skønnes at være upåvirket af skatteaftalen.

Ifølge foreløbige oplysninger om kommunernes budgetter for 2008 indebærer budgetterne en samlet stigning i skatterne på 1,4 mia. kr. udover det aftalte. Kommunernes budgetindberetninger til Indenrigs- og Sundhedsministeriet viser, at kommunerne i 2008 budgetterer med et samlet niveau for *serviceudgifterne* på 206,0 mia. kr. Budgetterne ligger dermed 0,6 mia. kr. over det aftalte niveau for serviceudgifterne. Kommunernes budgetter viser et niveau for *bruttoanlægsudgifterne* på i alt 17,0 mia. kr., hvilket er godt 0,2 mia. kr. højere end det forudsatte niveau for 2008 (opgjort inkl. frivogne deponerede midler).

Regeringen har drøftet budgetterne med Kommunernes Landsforening, og har i den forbindelse tilkendegivet, at den ikke vil anmode kommunerne om at genåbne budgetterne for 2008. Regeringen vil derimod sikre incitamenter, som kan understøtte at kommunerne overholder de vedtagne 2008 budgetter. Regeringen har samtidig til-

⁶ Danmarks Statistiks reviderede opgørelse af de offentlige finanser, der blev offentliggjort d. 5. november, vurderes isoleret set at reducere det beregnede strukturelle overskud i 2006 en smule. Nedjusteringen kan primært henføres til højere udgifter til offentlig service mv. end forventet i august.

kendegivet, at udgangspunktet for forhandlingerne om kommunernes økonomi i 2009 vil være aftalen for 2008 indgået i juni 2007. Regeringen vil derudover sikre, at skattestoppet overholdes.

Tabel 4.3					
Bidrag til den økonomiske aktivitet – baseret på augustvurderingen					
	2004	2005	2006	2007	2008
Pct.					
BNP-vækst	2,1	3,1	3,5	2,0	1,3
Ét-årig finanseffekt	0,8	0,1	0,3	0,0	0,3
Pct.-enheder					
Flerårige virkninger:					
- flerårig finanseffekt (siden 2002)	0,7	0,2	0,4	0,1	0,3
- opsparingsvirkninger ¹⁾	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
- stedfundne renteændringer ²⁾	1,2	0,8	0,4	-0,6	-0,7

1) Opsparingsvirkningerne dækker over suspensionen af SP-bidraget.
 2) Opgjort som de isolerede virkninger på BNP-væksten af renteutviklingen fra og med 2002 og frem til primo august 2007. Renter er antaget uændret derefter.
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Set i et flerårigt perspektiv skønnes den finanspolitik, der er ført siden 2002, samlet set at øge den økonomiske vækst i 2008,⁷ jf. tabel 4.3. Det afspejler den et-årige finanseffekt i 2008, idet finanspolitikken i 2002-07 skønnes at være neutral i forhold til BNP-væksten i 2008.

Renteudviklingen fra og med 2002 og frem til august 2007 (samt til november 2007) skønnes at dæmpe væksten i den økonomiske aktivitet med ca. $\frac{1}{2}$ - $\frac{3}{4}$ pct.-enhed i hvert af årene 2007 og 2008. Der er i beregningen ikke taget hensyn til, at den stigende udbredelse af variabelt forrentede lån (herunder uden afdrag) kan forøge den aktivitetsdæmpende effekt af højere korte renter.

Virkingen af diskretionære engangsforhold på statens DAU-saldo og de samlede offentlige finanser (nettofordringserhvervelsen) er beskrevet i *boks 4.1*.

⁷ De flerårige finanseffekter tager højde for, at den førte finanspolitik i et givet år også påvirker den økonomiske aktivitet i de efterfølgende år. Den flerårige finanseffekt opgøres her som aktivitetsvirkningen af finanspolitikken siden 2002. Tallene i tabel 5.3 er baseret på augustvurderingen – herunder finanslovsforslaget for 2008 fra august og aftalerne vedrørende den kommunale økonomi i 2008.

Boks 4.1**Diskretionære engangsforhold i 2007 og 2008**

På baggrund af augustvurderingen og det præsenterede finanslovsforslag for 2008 fra august skønnes diskretionært besluttede engangsforhold mv. at forbedre statens DAU-saldo med ca. 2,8 mia. kr. i 2007, *jf. tabel a*. Navnlige forudsatte omlægninger af statslige aktiver for 2,0 mia. kr. bidrager til at forbedre DAU-saldoen i 2007, mens etårige puljer på 0,3 mia. kr. trækker i modsat retning.

Den offentlige saldo skønnes forøget med ca. 0,3 mia. kr. i 2007 som følge af diskretionært besluttede engangsforhold mv.

I 2008 skønnes forslag om diskretionære engangsforhold mv. at forbedre statens DAU-saldo med ca. 2,4 mia. kr., hvilket navnlig kan henføres til omlægning af statslige aktiver.

Tabel a**Diskretionære engangsforhold i 2007 og 2008**

	DAU-saldo	Off.saldo
Mia. kr.		
Omlægning af statslige aktiver	2,0	
Udlodninger fra IØ og IFU	0,5	
Ekstraordinære udbytter	0,6	0,6
Etårige puljer	-0,3	-0,3
2007 i alt	2,8	0,3
Omlægning af statslige aktiver	2,0	
Udlodninger fra IØ og IFU	0,4	
2008 i alt	2,4	-

Kilde: Budgetoversigt 2, august 2007.

Anm.: Positive tal afspejler saldoforøgelse og negative tal saldotsreduktioner.

4.4 De offentlige indtægter

De samlede offentlige indtægter ventes at falde fra 54¾ pct. af BNP i 2006 til 53 pct. af BNP i 2008. Frem mod 2015 forudsættes indtægterne at falde yderligere til ca. 51½ pct. af BNP, *jf. tabel 4.4*.

Tabel 4.4								
Sammensætning af de offentlige finanser								
	ESA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2015
Pct. af BNP								
Offentlig saldo (NR-form)	B9	4,7 ¹⁾	3,9	3,1	2,1	1,3	0,9	0,4
Offentlige udgifter		50,1	49,5	49,8	49,9	50,4	50,7	51,0
- Primære udgifter		47,9	47,6	48,1	48,4	49,0	49,4	50,0
- Offentligt forbrug	P3	25,6	25,6	25,8	25,9	26,1	26,3	26,3
- Offentlige investeringer		1,9	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8
- Indkomstoverførsler	D62	15,5	15,2	15,2	15,4	15,8	16,1	16,5
- Subsidier	D3	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4
- Øvrige primære udgifter		2,7	2,8	3,1	2,9	2,9	2,8	2,8
- Renteudgifter	D41	2,2	1,9	1,7	1,5	1,3	1,3	1,1
Offentlige indtægter		54,7	53,4	52,9	52,0	51,7	51,6	51,4
- Skatter (skattetryk)		48,9	48,0	47,7	46,7	46,4	46,2	46,1
- Personskatter mv. ²⁾		21,0	21,1	20,8	20,3	20,3	20,3	20,4
- heraf ejendomsværdiskat		0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
- Arbejdsmarkedsbidrag		4,2	4,5	4,5	4,5	4,5	4,4	4,5
- Pensionsafkastskat		0,8	0,5	0,7	0,8	0,8	0,9	1,2
- Selskabsskatter		3,9	3,3	3,3	3,0	2,9	2,9	2,8
- Moms		10,2	10,3	10,2	10,1	10,0	10,0	9,9
- Ejendomsskat (grundskyld mv.)		1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
- Afgifter		6,6	6,3	6,1	5,8	5,7	5,6	5,2
- Sociale bidrag		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
- Renteindtægter	D41	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
- Øvrige indtægter		4,5	4,1	3,9	3,9	4,0	4,0	3,9
1) I november er det samlede offentlige overskud revideret til 4,9 pct. af BNP i 2006 af Danmarks Statistik.								
2) Personskatter mv. indeholder kildeskatter (herunder ejendomsværdiskat), vægtafgift fra husholdninger, bo- og arveafgift samt andre personlige skatter.								
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.								

Faldet i de offentlige indtægters andel af BNP fra 2006 til 2015 afspejler hovedsageligt en reduktion af skattetrykket med ca. 2³/₄ pct. af BNP.

Faldet i skattetrykket skal i et vist omfang ses i lyset af en normalisering af indtægterne fra selskabsskatterne afledt blandt andet af et forudsat fald i olieprisen fra det nuværende forholdsvis høje niveau. I modsat retning trækker en gradvis stigning i provenuet fra pensionsafkastskat, blandt andet afledt af voksende pensionsformue i pct. af BNP.

Derudover bidrager nominalprincippet i skattestoppet til en underliggende reduktion af skattetrykket. Effekten dæmpes af beslutningen om at indeksere energiafgifterne, men aftagende energiforbrug i pct. af BNP reducerer indtægterne fra energiafgifter.

Endelig bidrager skatteaftalen til en reduktion af personskatterne i 2008 og 2009, *jf. kapitel 2*.

4.5 De offentlige udgifter

De offentlige udgifters andel af BNP skønnes at aftage fra 50,1 pct. af BNP i 2006 til 49,8 pct. af BNP i 2008. Faldet afspejler navnlig lavere renteudgifter afledt af den forventede gældsnedbringelse, mens de primære udgifter tiltager en anelse i pct. af BNP. I takt med den gradvise normalisering af konjunktursituationen øges de primære udgifters andel af BNP fra 2008 og frem til 2011, herunder som følge af øgede udgifter til overførselsindkomster og lavere BNP-vækst.

Samlet øges udgiftstrykket i fremskrivningen med knap 1 pct. af BNP fra 2006 til 2015, *jf. tabel 4.4*. De væsentligste årsager hertil er konjunkturalnormalisering samt stigende udgifter til folkepension og offentlig service.

Inden for rammerne af 2015-planen, *jf. Mod nye mål – Danmark 2015*, er der plads til en *real* vækst i udgifterne til offentlig service mv. (offentligt forbrug) på 1 $\frac{3}{4}$ pct. i 2008, 1 pct. om året i 2009-2012 (inkl. globaliseringspuljen) og $\frac{3}{4}$ pct. om året i 2013-2015.

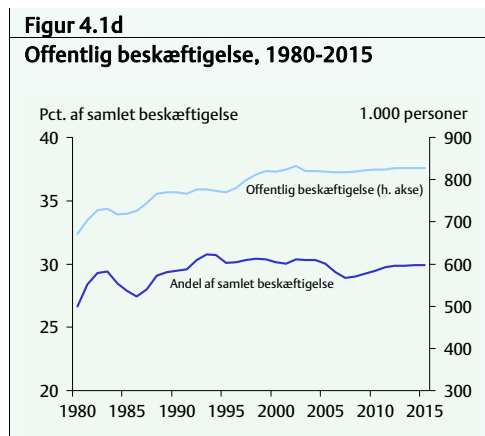
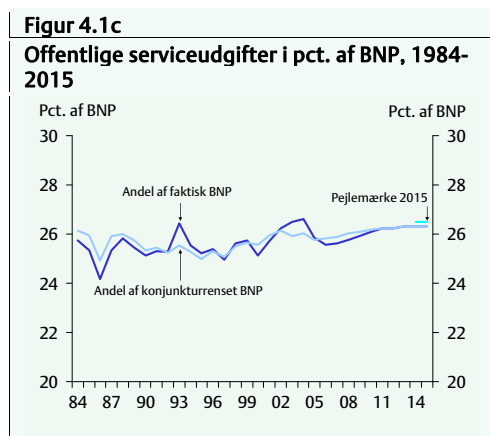
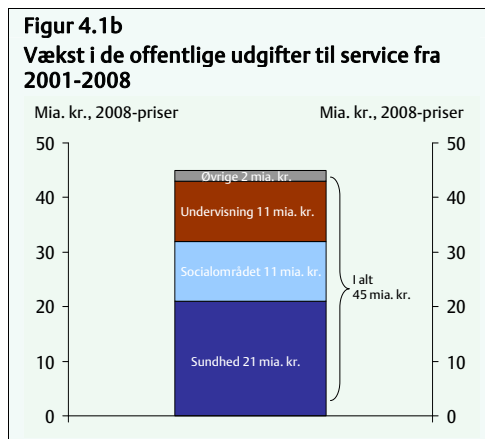
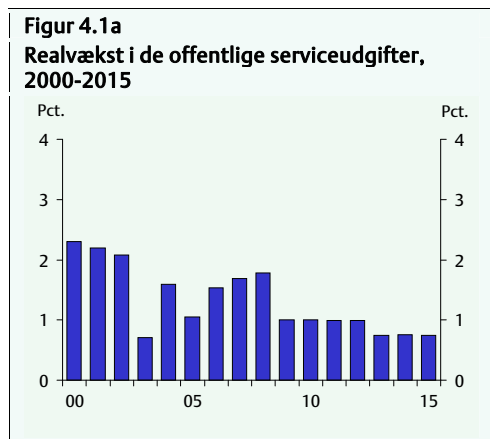
De foreløbige kvartalsvise nationalregnskabstal frem til og med 3. kvartal 2007, der blev offentliggjort af Danmarks Statistik den 28. november 2007, viser en realvækst i det offentlige forbrug på 1,6 pct. i de første tre kvartaler i 2007. Det er dermed omtrent på linje med den skønnede vækst på 1,8 pct. for hele 2007. Der er ret stor usikkerhed knyttet til tallene for det offentlige forbrug i det kvartalvise nationalregnskab.

Realvæksten i 2008 afspejler blandt andet et særligt løft i ressourcerne til borgernær service, som er aftalt med kommuner og regioner. Samtidig er der planlagt efterindfasning af kvalitetsstrategien, som skal styrke den offentlige service og skabe attraktive arbejdspladser i det offentlige.

Nye skøn for væksten i det offentlige forbrug i 2007 og 2008 vil fremgå af den kommende konjunkturvurdering, der ventes offentliggjort omkring 1. februar 2008.

Fra 2001 til 2008 skønnes en samlet realvækst i de offentlige serviceudgifter mv. på ca. 45 mia. kr. (2008-priser), *jf. figur 4.1b*.

Det er navnlig de borgerrettede opgaver i kommuner og regioner, der er tilført ekstra ressourcer siden 2001. Udgifterne på sundhedsområdet er øget med 21 mia. kr. fra 2001 til 2008, og socialområdet er tilført et løft på 11 mia. kr. blandt andet til børn, ældre og udsatte grupper. På undervisningsområdet udgør udgiftsvæksten 11 mia. kr. fra 2001 til 2008.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I forhold til finanspolitikens holdbarhed og pres på beskatningen er det udviklingen i de *nominelle* udgifter i forhold til skattegrundlaget, der er afgørende. Rammen for realvæksten i udgifterne til offentlig service mv. svarer til en nominal vækst på ca. 4 pct. om året i gennemsnit fra 2008 til 2015. Med en nominal vækst på ca. 4 pct. om året vil udgifterne til offentlig service mv. (det offentlige forbrug) udgøre en nogenlunde uændret eller svagt stigende andel af samfundsøkonomien frem mod 2015.

Fra 2006 til 2008 stiger forbrugstrykket med ca. 0,2 pct.-enheder, blandt andet afledt af en gennemsnitlig realvækst i de offentlige serviceudgifter på 1,7 pct. i 2006-2008. Fra 2008 til 2015 forudsættes beregningsteknisk en normalisering af konjunkturerne, som sammen med en gennemsnitlig realvækst i udgifterne til offentlig service mv. på 1 pct. om året i 2009-2012 og $\frac{3}{4}$ pct. om året i 2013-2015 indebærer, at de offentlige serviceudgifters andel af BNP stiger med $\frac{1}{2}$ pct. af BNP fra 2008 til 2015.

2015-planen fastlægger et mellemfristet pejlemærke for udviklingen i de offentlige serviceudgifter, der maksimalt kan udgøre 26½ pct. af konjunkturrenset BNP i 2015, *jf. figur 4.1c*. Med den ret høje udgiftsvækst, fortsat skattestop og udsigt til omtrent balance på de offentlige finanser i 2015 er det særligt vigtigt, at de økonomiaftaler, som indgås med kommuner og regioner, bliver overholdt.

Udviklingen i den offentlige beskæftigelse frem mod 2015 vil afhænge af, hvordan ressourcerne til offentlig service bliver disponeret mellem offentlig beskæftigelse og køb af varer og tjenester (netto) fra den private sektor. Det afhænger blandt andet af den lokale prioritering i de enkelte statslige, regionale og kommunale enheder. Der er ikke en selvstændig målsætning for den offentlige beskæftigelse i 2015-planen (lige som der heller ikke var det i 2010-planen).

Med baggrund i blandt andet den forudsatte realvækst i ressourcerne er det antaget, at den offentlige beskæftigelse udgør 30 pct. af den samlede beskæftigelse i 2015, dvs. samme andel som i 2005 (hvor konjunkturerne påvirkning af den samlede beskæftigelse var nogenlunde neutral), *jf. figur 4.1d*. Forløbet indebærer beregningsteknisk en stigning i den offentlige beskæftigelse fra ca. 817.000 i 2007 til ca. 827.000 offentligt ansatte i 2015, dvs. en stigning på ca. 10.000 personer eller ca. 1,2 pct.⁸

Indkomstoverførslernes andel af BNP er ret afhængig af konjunkturerne. Udgifterne til overførsler, ekskl. SU og folkepension, aftager i 2015-fremskrivningen fra ca. 11 pct. af BNP i 2005 – et år, hvor konjunkturerne indvirkning på arbejdsmarkedet var nogenlunde neutral – til knap 10 pct. af BNP i 2015. Inklusive de stigende udgifter til folkepension og SU, blandt andet i kraft af flere over 65 år og målsætningerne om, at flere unge skal gennemføre en uddannelse, er overførselsudgifterne nogenlunde ens på 16½ pct. af BNP i 2005 og 2015.

I perioden fra 2006 til 2015 forudsættes indkomstoverførslerne dermed at stige med 1 pct.-enhed, blandt andet som følge af normaliseringen af konjunkturerne. Stigningen begrænses af den forudsatte reduktion i den strukturelle ledighed til 4 pct. af arbejdsstyrken. Kravene til beskæftigelse og arbejdstid i 2015-planen reducerer isoleret set overførselsudgifterne med knap ½ pct. af BNP frem mod 2015.

⁸ Fra 2001 til 2006 er den offentlige beskæftigelse (ekskl. aktiverede ledige i virksomhedspraktik) skønsmæssigt steget med ca. 5.000 personer. Inklusive aktiverede i virksomhedspraktik aftog den offentlige beskæftigelse med ca. 7.000 personer fra 2001 til 2006, idet antallet af aktiverede ledige i virksomhedspraktik faldt betydeligt i lyset af de gode konjunkturer og den lave ledighed.

4.6 Saldoen for de offentlige delsektorer

Der er (gradvist aftagende) overskud på statens finanser i hele perioden frem mod 2015, idet kommunernes saldo antages at udvise balance i fremskrivningsperioden, jf. tabel 4.6. Statens saldo (nettofordringserhvervelsen) aftager fra 5,1 pct. af BNP i 2006 til 0,4 pct. af BNP i 2015. Reduktionen af overskuddet sker som nævnt i takt med, at blandt andet den meget stærke konjunkturopgang i disse år gradvist antages at blive normaliseret.

Tabel 4.6							
Offentlig saldo – fordelt på delsektorer							
	ESA	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Pct. af BNP							
Offentlig saldo	S13	4,7 ¹⁾	3,9	3,1	2,1	1,3	0,4
Heraf:							
Staten	S1311	5,1 ¹⁾	3,8	3,1	2,1	1,3	0,4
Kommuner	S1313	-0,4 ¹⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde	S1314	0,0 ¹⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Anm.: Det er beregningsteknisk forudsat, at der er balance på nettofordringserhvervelsen i den samlede kommunale sektor i perioden 2007-2015.							
1) I november er det samlede offentlige overskud revideret til 4,9 pct. af BNP i 2006 af Danmarks Statistik. Overskuddet i staten er opgjort til 5,3 pct. af BNP, mens det nationalregnskabsmæssige underskud i den kommunale sektor udgør 0,5 pct. af BNP. For sociale kasser og fonde er der fortsat opgjort en nettofordringserhvervelse på 0,0 pct. af BNP i 2006.							
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.							

Den kommunale sektors finanser – opgjort på kassebasis – skal som udgangspunkt balancere. I forbindelse med de årlige økonomiaftaler med de kommunale parter sikres der – via statens bloktilskud – fuld finansiering af den aftalte udgiftsvækst. Det sker inden for rammerne af skattestoppet, der gælder for henholdsvis kommuner og regioner under ét.⁹

Opgjort på nationalregnskabsform (nettofordringserhvervelsen) kan den kommunale saldo i enkelte år udvise overskud eller underskud af en vis størrelse. Danmarks Statistiks seneste opgørelse af de offentlige finanser i 2006 (offentliggjort 5. november 2007) indebar et nationalregnskabsmæssigt underskud i kommunerne (nettofordringserhvervelse) på 7,4 mia. kr. svarende til 0,5 pct. af BNP. I fordelingen af det offentlige overskud på delsektorer i tabel 4.6 er antaget, at kommunernes saldo er i balance fra 2007.

De *sociale kasser og fonde* udgøres af A-kasserne og Lønmodtagerne Garantifond. Nettofordringserhvervelsen i de sociale kasser og fonde runder af til 0,0 pct. af BNP i hele perioden 2006-2015.

⁹ Som følge af kommunalreformen var der af hensyn til den samfundsøkonomiske styring og overholdelsen af skattestoppet undtagelsesvist fastsat et loft for skatteprocenten i hver enkelt kommune i 2006 og 2007.

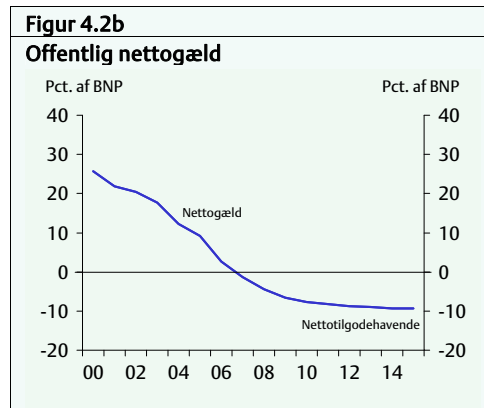
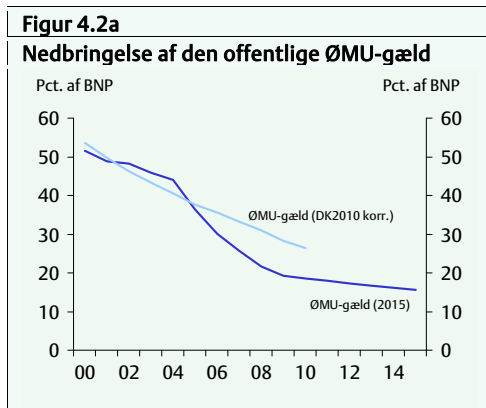
4.7 Den offentlige gæld

De ventede offentlige overskud bidrager til, at ØMU-gælden skønnes at falde fra ca. 30 pct. af BNP i 2006 til 21¾ pct. af BNP i 2008. Fremskrivningen indebærer herefter, at ØMU-gælden falder yderligere til ca. 18¾ pct. af BNP i 2010 og 15½ pct. af BNP i 2015, jf. tabel 4.7.

Tabel 4.7							
Den offentlige ØMU-gæld							
	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2006-15
Pct. af BNP							
ØMU-gæld (niveau i slutår)	30,1	25,6	21,6	19,2	18,6	15,5	
Ændring i gældskvoten		-4,5	-4,0	-2,4	-0,6	-0,6	-14,6
Bidrag til ændring i gældskvoten:							
- Stat og kommuners primære saldo		-3,6	-2,8	-1,6	-0,7	0,5	-8,0
- Renteudgifter (netto)		-0,2	-0,3	-0,5	-0,6	-0,8	-5,4
- Nominel BNP-vækst		-1,0	-0,9	-0,6	-0,6	-0,6	-6,2
- Finansielle forhold mv. ¹⁾		0,4	0,0	0,3	1,3	0,4	5,0

1) Finansielle forhold mv. afspejler blandt andet ATP og Den Sociale Pensionsfonds beholdning af statsobligationer, som modregnes i den opgjorte ØMU-gæld. Hertil kommer virkningen på ØMU-gælden af indtægter fra omlægning af statslige aktiver (privatiseringer mv.), betalingsforskydninger på skatteområdet, emissionskurstab, genudlån til statsgaranterede enheder mv.
Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Gældsnedbringelsen er dermed på forkant med det, som var forudsat i den tidligere regerings oprindelige 2010-plan, jf. *En holdbar fremtid – Danmark 2010, januar 2001*. Gældsnedbringelsen afspejler blandt andet stærke konjunkturer og store indtægter fra Nordsøen.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Samlet set forudsættes ØMU-gælden nedbragt med ca. 14½ pct. af BNP fra 2006 til 2015.

De forudsatte overskud på stat og kommuners primære saldo bidrager samlet set til en reduktion af ØMU-gælden på ca. 8 pct. af BNP fra 2006 til 2015, mens stat og kommuners nettorenteindtægter i samme periode kummuleret udgør knap 5½ pct. af BNP, jf. tabel 4.7.

Væksten i nominal BNP bidrager til en reduktion af ØMU-gælden på ca. 6¼ pct.-enheder, når gælden måles som andel af BNP.

Endelig medfører finansielle forhold mv. – der blandt andet afspejler emissionskurs-
tab, genudlån til statslige selskaber, indtægter fra omlægning af statslige aktiver og
ATP's beholdning af statsobligationer – samlet set en stigning i ØMU-gælden på ca.
5 pct. af BNP fra 2006 til 2015.

Den offentlige sektors finansielle aktiver er ikke inkluderet i ØMU-gælden. Den *of-
fentlige nettogæld* – som opgøres af Danmarks Statistik med udgangspunkt i national-
regnskabet – omfatter alle offentlige finansielle aktiver og passiver i stat, amter,
kommuner samt sociale kasser og fonde. For statens vedkommende indgår derfor
blandt andet aktiver i form af udlån til de statsgaranterede enheder og statslige aktie-
besiddelser.¹⁰

I 2000 udgjorde den offentlige nettogæld 25¾ pct. af BNP. Ved udgangen af 2007
ventes den offentlige nettogæld vendt til et nettotilgodehavende, jf. tabel 4.8. Saldo-
udviklingen indebærer, at der fastholdes et offentligt nettotilgodehavende på 5-10
pct. af BNP frem mod 2015. Midlertidigt gunstige betingelser i disse år i form af rela-
tivt høje Nordsø-provenuer og forholdsvis mange i de mest erhvervsaktive aldre ud-
nyttes dermed til opsparing, så der er plads til at finansiere mulige merudgifter, når
årgangene på pension er relativt store.

Tabel 4.8							
Udviklingen i forskellige offentlige gældsbegreber, ultimo året							
	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Pct. af BNP							
ØMU-gæld	51,5	30,1	25,6	21,6	19,2	18,6	15,5
Offentlig nettogæld ¹⁾	25,7	2,7	-1,2	-4,3	-6,5	-7,6	-9,2
Nettogæld i stat og kommuner ²⁾	26,8	2,8	-1,2	-4,2	-6,4	-7,5	-9,1
1)	For perioden 2009-15 beregningsteknisk fremskrevet på baggrund af udviklingen i den samlede offentlige saldo.						
2)	For perioden 2009-15 beregningsteknisk fremskrevet på baggrund af udviklingen i stat og kommuners saldo.						
Kilde:	Danmarks Statistik og egne beregninger.						

Formuen i de sociale kasser og fonde (dvs. A-kasser og Lønmodtagernes Garanti-
fond) udgør omkring 0,1 pct. af BNP i årene 2006-2008. Det betyder, at der kun er

¹⁰ Den offentlige nettogæld er (i modsætning til ØMU-gælden) opgjort til markedsværdi. Udviklingen i nettogælden følger i udgangspunktet den offentlige saldo (nettofordringserhvervelsen), men påvirkes også af kursreguleringer.

en marginal forskel på nationalregnskabet's opgørelse af den samlede offentlige nettogæld og nettogælden i stat og kommuner.

Det er nettogælden, der indgår i opgørelsen af den finanspolitiske holdbarhed.¹¹ Det gælder, at selv en stor ekstra gældsnedbringelse (ud over det som kræves af hensyn til langsigtet holdbarhed) på fx 10 pct. af BNP (svarende til ca. 170 mia. kr. i 2007-niveau) kun ville kunne finansiere permanente merudgifter/mindreindtægter på ca. 0,2 pct. af BNP (svarende til ca. 3 mia. kr. i 2007-niveau).

4.8 Institutionelle rammer

De centrale pejlemærker i forbindelse med planlægningen af de offentlige finanser og finanspolitikken er som nævnt:

- *Finanspolitik:* Skal bidrage til en stabil økonomisk udvikling – herunder fokus på finanspolitikken's aktivitetsvirkning målt ved finanseffekten – og en holdbar udvikling i de offentlige finanser i langsigtet perspektiv samt strukturelle overskud til 2015, jf. *kapitel 2*.
- *Udgiftspolitik:* Vækstrammen for de reale udgifter til offentlig service mv. – det offentlige forbrug – følger 2015-planen. Inden for holdbare rammer kan de nominelle offentlige forbrugsudgifter maksimalt udgøre 26½ pct. af konjunkturrenset BNP i 2015.
- *Skattepolitik:* Skattestoppet er omdrejningspunktet for skattepolitikken.

De finanspolitiske målsætninger tager udgangspunkt i nationalregnskabet's opgørelse af de offentlige udgifter og indtægter. Den konkrete udmøntning af finanspolitikken tager afsæt i finansloven og de kommunale budgetter, der opgøres efter andre regnskabsprincipper, afgrænsninger mv. end nationalregnskabet. For at kunne forholde den konkrete og planlagte budgetlægning til de overordnede finanspolitiske målsætninger udarbejder Danmarks Statistik en detaljeret opgørelse af de offentlige budgetter på nationalregnskabsform.

Budgetprocessen i staten og aftalerne om den kommunale økonomi

Budgetprocessen i staten påbegyndes i det tidlige forår med, at regeringen træffer beslutning om den overordnede fordeling af vækstrammen for det reale offentlige forbrug på udgiftsområder, herunder på de kommunale områder. På baggrund heraf udmeldes der udgiftsrammer på de enkelte ministerområder.

Inden for ministerområdet foretager ressortministerierne en fordeling af rammerne på styrelser og institutioner m.v., der så har til opgave at udarbejde et budget indenfor den tildelte ramme. Finanslovsforslaget bygges herefter op ved en samling af de enkelte delbidrag fra ministerierne.

¹¹ Nettogælden er definitionsmæssigt afstemt med nettofordringserhvervelsen i nationalregnskabet.

En del af det statslige omkostningsbudget er rammestyret. Det drejer sig om de statslige driftsudgifter samt visse tilskud. Rammestyningen indebærer, at de enkelte ministerier har en betydelig frihed til at foretage omfordelinger indenfor den fastsatte udgiftsramme. Rammestyningen omfatter ikke konjunkturafhængige udgifter, lovbundne indkomstoverførsler, renter af statsgælden og EU-bidraget.

I juni måned indgår regeringen en økonomiaftale med kommunerne og regionerne om det kommende års udgifts- og beskatningsniveau samt retningslinjer for politiske og økonomiske prioriteringer inden for udvalgte områder. Der er tale om kollektive aftaler, som gælder for henholdsvis kommunerne og regionerne som helhed. Aftalen er ikke juridisk bindende, og kan derfor være svær at håndhæve. Aftalesystemet er kort beskrevet i *boks 4.2*.

Af regeringsgrundlaget fra november 2007 fremgår som tidligere nævnt, at rammerne for aftalesystemet for den kommunale økonomi skal drøftes med Kommunernes Landsforening, og at der i forlængelse heraf vil blive fremsat konkrete forslag til et nyt budgetsamarbejde, der sikrer, at de kommunale budgetter under ét ligger inden for skattestoppets rammet og de indgåede aftaler med regeringen.

Regeringen fremsætter dernæst forslag til finanslov for det kommende finansår i august.¹² Herefter er finanslovsforslaget genstand for politisk behandling i Folketinget. Der indgås som regel en politisk aftale om finansloven mellem regeringen og et eller flere af Folketingets partier i november, hvorefter finansloven normalt vedtages i december. Som følge af afholdelsen af folketingsvalg d. 13. november 2007 fremsætter regeringen et nyt Finanslovsforslag for 2008 omkring d. 1. februar 2008.

I løbet af finansåret har ministerierne ansvaret for at overvåge udgiftsudviklingen på deres område. Ministrene har i den forbindelse en forpligtelse til at søge eventuelle merudgifter finansieret af besparelser andre steder inden for den samlede ramme. Ministrene er ligeledes forpligtiget til at informere Finansministeriet og Folketinget om ændrede forudsætninger f.eks. i de konjunkturbestemte udgifter. I løbet af finansåret udarbejder ministerierne 2-3 såkaldte rammeredegørelser, som oversendes til Finansministeriet.

Finansministeriet har dermed mulighed for at følge med i den samlede udgiftsudvikling på statens område, herunder med henblik på afrapportering til Folketinget i de løbende budgetoversigter, der udarbejdes i maj, august og december. Statsregnskabet foreligger normalt i april, dvs. ca. 4 måneder efter det pågældende finansårs udløb.

¹² Finansåret følger kalenderåret.

Boks 4.2**Kommunal økonomiaftale**

Regeringen øver indirekte indflydelse på den kommunale sektors budgetlægning, dels via lovgivning og udstedelse af diverse regler, som fastlægger rammerne for kommunernes og amternes/regionernes aktiviteter på de enkelte områder, og dels via en årlig økonomiaftale.

Med en enkelt undtagelse er der siden 1989 hvert år i juni blevet indgået en økonomiaftale mellem regeringen og hver af de to kommunale organisationer Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen/Danske Regioner. Aftalerne udtrykker enighed om størrelsen af de kommunale bloktilskud og andre tilskud til kommunerne samt det kommende års regler for kommunal lånoptagelse. Til gengæld giver de kommunale parter tilsagn om at anbefale deres medlemmer (dvs. de enkelte kommuner og amter/regioner) at overholde den aftalte ramme for den samlede maksimale vækst i driftsudgifterne og i anlægsudgifterne.

Lovgivningen indeholder ikke generelle regler for sanktioner, hvis aftalerne ikke overholdes. Regeringen tager årligt stilling til, om den anser aftalerne for at være overholdt, og om den finder det nødvendigt at reagere på aftale og/eller budgetoverskridelser. De enkelte kommuner og amter/regioner vedtager budgetterne for det kommende år i oktober, mens regnskaberne for det foregåede år sædvanligvis foreligger i maj.

5. Langsigtede fremskrivninger og finanspolitisk holdbarhed

5.1 Velfærdsaftalen modgår langsigtet pres på de offentlige finanser

Med Velfærdsaftalen er skabt øget sikkerhed for, at der ikke opstår store ubalancer på de offentlige finanser på længere sigt, når levetiden stiger, og der bliver flere ældre.

Den langsigtede fremskrivning, der ligger til grund for Konvergensprogram 2007, indregner allerede besluttede økonomisk-politiske tiltag, herunder Velfærdsaftalen, som rækker langt frem i tid. Der er ikke taget politisk stilling til den finanspolitiske prioritering efter 2015. Efter 2015 anvendes neutrale beregningsprincipper tillagt effekten af initiativerne i Velfærdsaftalen, Kvalitetsfonden til 2018 og målsætningerne i energi- og klimastrategierne til 2025.

Efter 2015 anvendes følgende beregningstekniske principper:

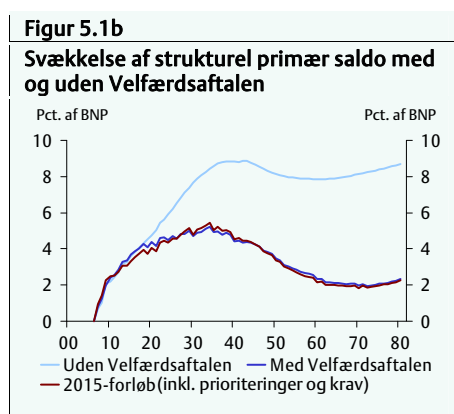
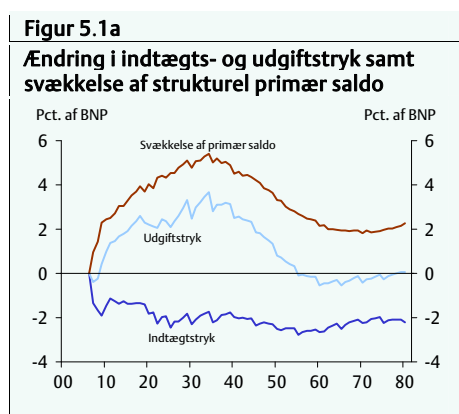
- De nominelle udgifter til offentligt forbrug følger lønudviklingen og det beregnede demografiske træk på de offentlige ydelser. De offentlige lønninger vokser i takt med de private lønninger, og det offentlige nettovarekøb er en fast andel af forbrugsudgifterne. Principperne betyder, at antallet af (privat og offentligt) ansatte pr. bruger af de offentligt finansierede ydelser kan være konstant i fremskrivningen.
- Offentlige overførsler reguleres med lønstigningen i den private sektor, således at kompensationsgraderne er konstante.
- Erhvervsfrekvenser og befolkningsandele på diverse overførselsordninger opdelt på alder, køn og herkomst er som udgangspunkt konstante, og den samlede (strukturelle) ledighedsprocent er uændret¹. Hertil kommer de skønnede virkninger af de initiativer i Velfærdsaftalen, der rækker ud over 2015. Det vedrører primært tilbagetrækningsreformen, herunder den aftalte indeksering af efterløns- og folkepensionsalderen, og (i mindre grad) initiativerne på uddannelsesområdet.
- De offentlige bruttoinvesteringer fremskrives ud fra et princip om, at forholdet mellem den offentlige kapitalbeholdning (brutto) og den offentlige produktion af varer og tjenester (opgjort nominelt) er konstant efter 2018, hvor midlerne i kvalitetsfonden påregnes at være fuldt udmøntet.
- Offentlige subsidier og overførsler (netto) til udlandet udgør en konstant andel af BNP.
- Uændret skattebelastning. Det vil sige, at skatte- og afgiftssatser i procent fastholdes, og punktafgifter mv. i kronebeløb beregningsteknisk antages at stige med prisudviklingen.

¹ Desuden indregnes et bidrag til beskæftigelsen som følge af øget uddannelsesniveau og for indvandrere også et bidrag som følge af øget gennemsnitlig opholdstid.

- Provenuet fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen tager udgangspunkt i Energistyrelsens seneste langsigtede prognose for produktionen af olie og gas, mens olieprisforudsætningerne på længere sigt er fra det Internationale Energi Agenturs fremskrivninger.
- Der er indregnet et fald i energiintensiteter i forbrug og produktion. Hertil kommer de skønnede virkninger af klima- og energistrategierne, der rækker frem mod 2025. Det vedrører øgede tilskud til energibesparende foranstaltninger og vedvarende energi samt navnlig lavere afgiftsprovenu som følge af lavere forbrug af afgiftsbelagte fossile brændstoffer.

Beregningsprincipperne indebærer, at statens og kommunernes *strukturelle* primære saldo (dvs. den faktiske saldo rensset for bidrag fra konjunkturer mv. og ekskl. netto-rentebetaling og offentlige фонде) svækkes med ca. 2 pct. af BNP frem mod 2070, *jf. figur 5.1a*. Udviklingen i den primære saldo i pct. af BNP påvirkes – ud over Velfærdsaftalen – hovedsageligt af demografisk betingede stigninger i udgifterne til sundhed og ældreplejeydelser, stigende skatteprovenu fra private pensionsordninger og faldende indtægter fra Nordsø-aktiviteterne i takt med, at olie- og gasreserverne forudsættes udtømt.

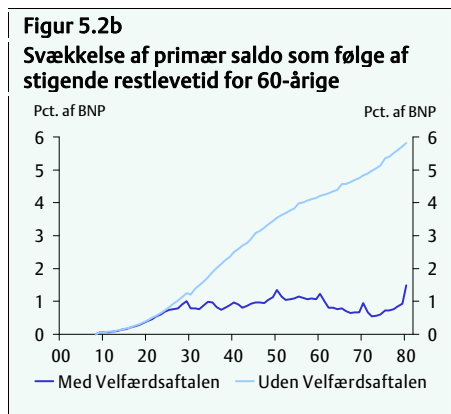
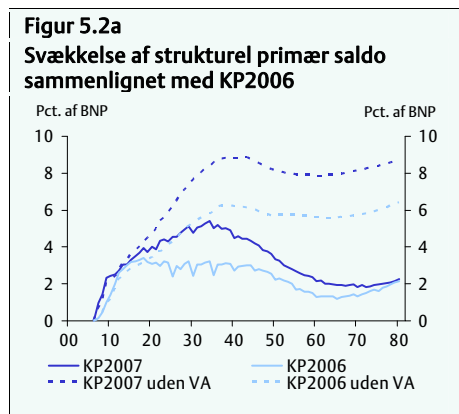
I fravær af initiativerne i Velfærdsaftalen ville den strukturelle primære saldo for stat og kommuner blive svækket betydeligt mere på sigt, *jf. figur 5.1b*. Det afspejler primært større pensionsudgifter og lavere beskæftigelse i fravær af Velfærdsaftalen. De nye prioriteringer og de strukturpolitiske krav i 2015-planen påvirker ikke den strukturelle primære saldo nævneværdigt, *jf. kapitel 2 og appendiks 1* for en nærmere gennemgang af de nye prioriteringer og krav i 2015-planen.



Den underliggende forværring af saldoen i fravær af velfærdsreformer er større end i Konvergensprogram 2006, *jf. figur 5.2a*. Det skyldes primært faldende afgiftsgrundlag (og udgifter til energibesparende foranstaltninger og fremme af renere energikilder) i lyset af faldende energiintensiteter og målsætningerne i energi- og klimastrategierne,

jf. *Mod Nye Mål – Danmark 2015, Teknisk Baggrundsrapport, Finansministeriet, december 2007.*

Befolkningsprognosen er uændret i forhold til KP2006. Stigningen i levetiden i den anvendte prognose er på linje med andre institutioners vurderinger, herunder fx Danmarks Statistik og FN, og med forløbet benyttet i EU-kommissionens vurdering af holdbarhed (*The Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union, European Commission, 2006*).



Anm.: Finanspolitikken er præcist holdbar i 2015-planen, selvom den strukturelle primære saldo svækkes lidt mere i årene fremover end i KP2006 (hvor finanspolitikken var en anelse uholdbar). Det skal ses i lyset af, at en bedre strukturel saldo og en lavere nettogæld i udgangspunktet (2006) end i KP2006.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Med Velfærdsaftalen er der i al væsentlighed taget hånd om den del af de langsigtede finanspolitiske udfordringer, der knytter sig til, at stigende levetid nærmest automatisk ville føre til flere år på efterløn eller folkepension.

Velfærdsaftalen afhjælper også en del af udfordringerne med stigende udgifter til sundhed og ældrepleje i og med, at Velfærdsaftalen løfter beskæftigelsen, BNP og skattegrundlaget. Der er dog fortsat et bidrag til forværring af de offentlige finanser fra større udgifter til sundhed og ældrepleje som følge af den højere levetid frem mod 2025.

Godt fire femtedele af den forværring af de offentlige finanser, som længere levetid for 60-årige fra og med i dag isoleret set kan føre med sig, skønnes således at blive modgået af levetidsindekseringen af aldersgrænserne i pensionssystemet i takt med den stigende levetid og bedre sundhedstilstand².

² Derudover kommer virkningen af den forøgelse af efterløn- og folkepensionsalderen med 2 år, der indtræder i 2019-22 henholdsvis 2024-27. Denne forøgelse på 2 år, som i sig selv er uafhængig af den fremadrettede udvikling i levetiden, kan blandt andet ses i lyset af den stigning i levetiden for 60-årige, der er indtrådt siden omkring 1995.

Fra og med 2025, hvor indekseringsmekanismen har virkning, medfører stigende levetid ikke yderligere svækkelse af den primære saldo, *jf. figur 5.2b*.

5.2 Finanspolitisk holdbarhed og krav til offentlige overskud

Et centralt pejlemærke er at sikre en holdbar finanspolitik givet de opstillede beregningsforudsætninger omkring rente, levetid mv. Det vil sige, at finanspolitikken – og herunder skattniveauet – kan videreføres efter 2015, uden at stat og kommuners nettogæld vokser ukontrolleret.

Fokus på finanspolitisk holdbarhed kan ses som en test af, om finanspolitikken hænger sammen over tid, så der med de opstillede forudsætninger ikke optræder større strammingsbehov på længere sigt. De konkrete regneregler efter 2015 er således ikke finanspolitiske mål. Der er ikke taget politisk stilling til prioriteringen efter 2015.

I *tabel 5.1* er det anskueliggjort, at finanspolitikken – med de opstillede forudsætninger – præcist opfylder kravet om finanspolitisk holdbarhed.

Tabel 5.1	
Finanspolitisk holdbarhed opgjort i 2006	
	Annuitet
Pct. af BNP	
1. Stat og kommunernes strukturelle primære saldo	2,2
2. Bidrag fra rentebyrde af nettogæld i stat og kommuner	0,0
3. Bidrag fra Fremtidige merudgifter (strukturelt), netto	-2,2
4. Holdbarhedsindikator (1-2-3)	0,0

Kilde: Egne beregninger.

Opgørelsen i tabel 5.1 viser grundlæggende, at overskuddet på stat- og kommuners strukturelle primære saldo i 2006 svarer til det, der skal til for at finansiere rentebyrden på den offentlige gæld og de fremtidige nettoforpligtelser, som (med Velfærdsaftalen og uden senere ændringer i den forudsatte politik mv.) kan henføres til aldring af befolkningen mv.³

³ Den beregnede holdbarhedsindikator svarer principielt til s2-indikatoren i EU-kommissionens holdbarhedsberegninger, men med Finansministeriets beregningsmodel og -principper. Finansministeriets beregningsprincipper afviger fra de anvendte i *The Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union, European Commission, 2006* på en række punkter. Det gælder primært: a) beregningen af den strukturelle saldo i udgangsåret 2006 er baseret på Finansministeriets metode, der blandt andet korrigerer for midlertidigt høje indtægter fra pensionsafkastskat og Nordsoaktiviteterne (korrektioner for særlige poster, som tilsammen udgør -1,1 pct. af BNP i 2006, *jf. kapitel 4*); b) indregner Velfærdsaftalen, som er besluttet politik; c) tager højde for skatteindtægter fra stigende fremtidige pensionsudbetalinger; d) anvender DREAMs befolkningsprognose (i stedet for EUs prognose); og e) indregner en anden renteforudsætning på sigt. Derudover er der forskelle med hensyn til fx tidshorisonten for beregningerne, de anvendte begreber for gæld og primær saldo mv.

I 2006 skønnes overskuddet på den strukturelle primære saldo for stat og kommuner at udgøre 2,2 pct. af BNP, *jf. tabel 5.1 (række 1)*. Dette overskud – som er rensset for konjunkturernes virkning på de offentlige finanser – kan opfattes som den opsparing, som skal medgå til at finansiere rentebyrden af den offentlige nettogæld og stigende fremtidige nettoforpligtelser for den offentlige sektor.

Statens og kommunernes nettogæld er omtrent nul i 2006, hvorfor rentebyrden på nettogælden er 0,0 pct. af BNP, *jf. tabel 5.1 (række 2)*. Rentebyrden består af den del af renteudgifterne, der ikke udhules af BNP-væksten. Rentebyrden kræver finansiering for at undgå, at gælden stiger som andel af BNP.

Ved at omregne ændringen i den strukturelle primære saldo i forhold til udgangsåret til en fast årlig ydelse (annuitet) kan den langsigtede stigning i staten og kommunernes finansielle nettoforpligtelser omregnes til med en varig merudgift (netto) på 2,2 pct. af BNP, *jf. tabel 5.1 (række 3)⁴*.

Samlet set er den finanspolitiske holdbarhedsindikator derfor 0,0 pct. af BNP.

Initiativerne i Velfærdsaftalen er i høj grad med til at dæmpe de fremtidige (strukturelle) nettoforpligtelser på de nævnte 2,2 pct. af BNP. I fravær af Velfærdsaftalen (og de nye prioriteringer og krav) skønnes de fremtidige nettoforpligtelser at være godt 6 pct. af BNP, *jf. tabel 5.2 (række 2)*.

De fremtidige nettoforpligtelser i fravær af Velfærdsaftalen er opjusteret i forhold til KP2006. Det skyldes dels den nævnte indarbejdelse af faldende energiintensiteter og dels, at mer-realrenten er nedjusteret, hvorfor en given fremtidig ubalance vægter mere, når der omregnes til en fast årlig udgift (annuitet).

De fremtidige nettoforpligtelser for den offentlige sektor i fravær af Velfærdsaftalen afspejler primært stigende udgifter til sundhed, ældrepleje og folkepension som følge af befolkningsaldringen og et forudsat fald i indtægterne fra olie- og gasindvinding i Nordsøen, *jf. tabel 5.2 (række 2a-c)*. I modsat retning trækker større indtægter fra skat af pensionsudbetalinger (de såkaldte udskudte skatter) i takt med, at de skattepligtige udbetalinger fra arbejdsmarkeds- og private pensioner overstiger de fradragsberettigede indbetalinger, *jf. tabel 5.2 (række 2.d)*. Modstykket hertil er lavere skatteindtægter og dermed lavere saldo og større gæld, idet indbetalingerne er fradragsberettigede og pensionssystemerne stadig er under opbygning.⁵

⁴ Den faktiske primære saldo svækkes med 4,1 pct. af BNP omregnet til varig virkning. Omtrent halvdelen afspejler den forudsatte normalisering af konjunkturerne og bortfald af andre midlertidige bidrag til saldooverskuddet i dag. Andre midlertidige forhold dækker over bidrag til den primære saldo, der kan henføres til indtægtsposter, som uafhængigt af konjunkturcyklen fluktuerer ganske meget fra år til år, herunder selskabsskat, pensionsafkastbeskatning mv.

⁵ For at få et retvisende billede af holdbarheden af de offentlige finanser i Danmark og andre lande med lignende regler for beskatning af pensionsopsparing, er det nødvendigt at tage højde for værdien af de udskudte skatter.

Tabel 5.2
Dekomponering af fremtidige nettoforpligtelser

	Annuitet
Pct. af BNP	
1. Bidrag fra fremtidige merudgifter korrigeret for midlertidige forhold, netto	-2,2
2. Bidrag fra stigning i nettoudgifter mv. i fravær af Velfærdsaftalen ¹⁾	-6,1
2.a) heraf fra stigende udgifter til sundhed og ældrepleje mv. ²⁾	-3,2
2.b) heraf fra stigende udgifter til folkepension (efter skat)	-2,4
2.c) heraf fra forudsat fald i indtægter fra Nordsøen	-0,8
2.d) heraf fra skat af nettopensionsudbetalinger (udskudte skatter)	1,1
2.e) heraf fra resterende ændringer i udgifter og indtægter	-0,9
3. Bidrag fra Velfærdsaftalen (inkl. globaliseringspulje)	3,9
4. Bidrag fra nye prioriteringer ift. KP2006	-0,8
5. Bidrag fra krav til beskæftigelse og arbejdstid	0,8

1) Inklusive de prioriteringer, der indgik i KP2006. Dvs. inklusive skattestop til 2010 osv. Bidraget fra de fremtidige nettoudgifter er mærkbart større end i KP2006. Det skal ses i lyset af nedjusteringen af mer-realten, hvorfor en given fremtidig ubalance vægter mere holdbarhedstermer.

2) Dækker over udgifterne til sundhedsområdet og til socialområdet. På socialområdet indgår udover ældrepleje også udgifter til børnepasning.

Kilde: Egne beregninger.

Velfærdsaftalen bidrager imidlertid som nævnt i høj grad til at dæmpe de fremtidige nettoforpligtelser (primært folkepension, sundhed og ældrepleje). Initiativer i Velfærdsaftalen (inklusive midlerne i globaliseringspuljen til investeringer i forskning og uddannelse mv.) skønnes isoleret set at mindske de fremtidige nettoforpligtelser med knap 4 pct. af BNP, *jf. tabel 5.2 (række 3)*.

De nye prioriteringer i 2015 vurderes isoleret set at øge de fremtidige nettoforpligtelser med 0,8 pct. af BNP, *jf. tabel 5.2 (række 4)*. Det modsvares imidlertid præcist af det positive bidrag fra kravene til beskæftigelse og arbejdstid frem mod 2015, *jf. tabel 5.2 (række 5)*.

Appendiks 1. Sammenligning med Konvergensprogram 2006

A1.1 Ændringer i BNP-vækst og offentlige finanser siden KP06

BNP-væksten i 2006 er ifølge nationalregnskabet foreløbig opgjort til 3,5 pct. Det er mærkbart mere end forudsat i KP06, jf. tabel A1.1. Den højere vækst er bredt funderet. Især eksporten og investeringerne – men også det offentlige forbrug – er vokset mere end ventet i KP06.

I KP07 forventes samlet set en højere BNP-vækst i årene 2006-2010 sammenholdt med KP06. Det afspejler blandt andet større vækst i arbejdsstyrken og højere arbejdstid samt lavere strukturel ledighed end forudsat i KP06, herunder som følge af indregning af 2015-planens krav til beskæftigelse og arbejdstid.

Tabel A1.1						
Sammenligning med KP06						
	ESA	2006	2007	2008	2009	2010
BNP-vækst (pct.)	B1 * g					
Konvergensprogram 2006		2,7	2,0	0,7	0,7	0,6
Konvergensprogram 2007		3,5	2,0	1,3	1,1	0,5
Forskel		0,8	0,0	0,6	0,4	-0,1
Outputgab (pct. af BNP)						
Konvergensprogram 2006		1,6	1,6	1,1	0,6	0,0
Konvergensprogram 2007		1,8	2,1	1,8	1,0	0,5
Forskel		0,2	0,5	0,7	0,4	0,5
Offentlig saldo (pct. af BNP)¹⁾	EDP B.9					
Konvergensprogram 2006		3,1	2,8	2,5	1,8	1,2
Konvergensprogram 2007		4,6	3,8	3,0	2,0	1,2
Forskel		1,5	1,0	0,5	0,2	0,0
Offentlig ØMU-gæld (pct. af BNP)²⁾						
Konvergensprogram 2006 ³⁾		29,9	25,8	22,7	20,4	18,9
Konvergensprogram 2007		30,1	25,6	21,6	19,2	18,6
Forskel		1,5	1,0	0,1	-0,1	0,8

1) Ekskl. ATP.
 2) Opgjort uden fradrag for ATP's beholdning af statsobligationer.
 3) ØMU-gælden var i KP06 opgjort med fradrag for ATP's beholdning af statsobligationer. ØMU-gælden fra KP06 er her opgjort uden fradrag for ATP's beholdning af statsobligationer på baggrund af skøn for ATP's beholdning af statsobligationer i *Økonomisk Redegørelse, august 2006*.

Kilde: Egne beregninger.

Det offentlige overskud – på EDP-form – er foreløbig opgjort til 4,6 pct. af BNP i 2006, mens der i KP06 skønnedes et overskud på 3,1 pct. af BNP. Den styrkede konjunktur bidrog til styrkelsen, og dertil kommer blandt andet større offentlige indtægter fra pensionsafkastskatten, hvor proventet blev 0,7 pct. af BNP større end skønnet i KP06.

BNP-væksten i 2007 ventes at blive på linje med skønnet i KP06. Outputgabets forventes imidlertid fortsat at være højere (mere positivt) end i KP06, og det offentlige overskud forventes at blive 1 pct. af BNP større i 2007 end ventet i KP06. Det kan blandt andet henføres til højere offentlige indtægter fra personskatter og lavere offentlige udgifter til indkomstoverførsler. Hertil kommer større indtægter fra pensionsafkastskatten.

KP06 indeholdt en afdæmpet BNP-vækst i 2008 (det første mellemfristede fremskrivningsår), fordi der frem mod 2010 beregningsteknisk blev antaget en lukning af det beregnede positive outputgab på 1,6 pct. af BNP for 2007 (det sidste konjunkturrår).

I KP07 ventes en noget større vækst i 2008 med baggrund i den seneste konjunkturvurdering, jf. *Økonomisk Redegørelse, august 2007*. Det er en af årsagerne til, at det offentlige overskud i 2008 ventes at blive større end forudsat i KP06. Det er således primært højere indtægter fra personskatterne og lavere udgifter til indkomstoverførsler, der bidrager til det større overskud. Højere indtægter fra selskabsskatterne bidrager ligeledes til det større forventede overskud i 2008.

I 2009 og 2010 er der forudsat forholdsvis moderate vækstrater på henholdsvis 1,1 pct. og 0,5 pct. Det skal bl.a. ses i lyset af, at der i denne periode er forudsat en gradvis lukning af det beregnede positive outputgab på 1,8 pct. af BNP i 2008. Det beregnede outputgab hænger bl.a. sammen med, at den faktiske ledighed skønnes at udgøre godt 3 pct. af arbejdsstyrken (national definition) i 2008, mens det strukturelle ledighedsniveau er anslået til ca. 4½ pct. i 2008, jf. kapitel 3.

Samlet set medfører forløbet i KP07 en lidt større reduktion af ØMU-gælden (opgjort i pct. af BNP og uden fradrag for ATP's beholdning af statsobligationer) frem mod 2010. I KP07 reduceres ØMU-gælden således med 11½ pct. af BNP i perioden 2006-2010, mens gældskvoten i KP06 blev reduceret med 11 pct. af BNP i samme periode.

Ændrede retningslinjer for EDP-indberetningerne indebærer, at overskuddet i ATP fra og med april 2007 ikke længere medregnes i den offentlige saldo og at ATP's beholdning af statsobligationer ikke fradrages i opgørelsen af ØMU-gælden. Den ændrede behandling af ATP i EDP-sammenhæng indebærer isoleret set en teknisk opjustering af ØMU-gælden på i størrelsesordenen 1¼-1½ pct. af BNP.

Afledt af de større skønnede offentlige overskud i 2007-2009 opnås en større nedbringelse af den offentlige gæld frem mod ultimo 2009. I KP06 blev ØMU-gælden således nedbragt til 20,4 pct. af BNP i 2009, mens der i KP07 skønnes en reduktion i gældskvoten til 19,2 pct. af BNP i 2009.

I 2010 er der i KP07 ved samme saldooverskud beregningsteknisk forudsat en lidt langsommere reduktion af den udestående obligationsbeholdning (og en forøgelse af statens finansielle aktiver, fx via Den Sociale Pensionsfond) end i KP06.

A1.2 Ændringer i de mellemfristede antagelser frem til 2010

De reviderede forudsætninger omfatter i forhold til KP06 bl.a. en ny konjunkturvurdering og navnlig indarbejdelsen af regeringens nye flerårige plan "*Mod nye mål – Danmark 2015*", jf. boks A1.1.

<p>Boks A1.1</p> <p>Reviderede beregningsforudsætninger i forhold til KP06</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nye nationalregnskabstal og konjunkturvurdering frem til 2008, jf. ØR, august 2007. • Metodeeftersyn af forudsætningerne bag de mellem- og langfristede fremskrivninger. • Nye prioriteringer og krav indarbejdet, jf. "<i>Mod nye mål – Danmark 2015</i>".
--

Holdbarhedsindikatoren

Indarbejdelsen af en ny konjunkturvurdering har bevirket, at den underliggende stilling på de offentlige finanser strukturelt er forbedret med omkring 0,4 pct. af BNP i 2006 blandt andet som følge af reviderede skøn for den strukturelle ledighed og arbejdsstyrke. I samme retning trækker, at niveauet for den offentlige nettogæld er nedjusteret i 2006, hvilket isoleret set har forbedret holdbarheden af de offentlige finanser med ca. 0,1 pct. af BNP, jf. tabel A1.2.

I KP06 var arbejdsmarkedsbidragssatsen fastholdt på 8 pct. Med det budgetterede overskud i arbejdsmarkedsfonden i FFL08 fra august skulle arbejdsmarkedsbidraget efter den lovgivning, som var gældende ved fremsættelsen af Finanslovsforslaget for 2008 (i august), nedsættes til 7,5 pct. i 2008. En varig nedsættelse af satsen til 7,5 pct. ville reducere holdbarheden med knap 0,2 pct. af BNP (inklusive afledte effekter på satsreguleringsprocenten og afgiftsgrundlaget mv.).

Der er gennemført et samlet eftersyn af beregningsforudsætningerne bag de mellem- og langfristede fremskrivninger. De væsentligste metodemæssige ændringer i forhold til KP06 knytter sig til det langsigtede renteniveau, udviklingen i energiintensiteter i henhold til grundlaget for energi- og klimastrategierne og de langsigtede virkninger af tilbagetrækningsreformen fra 2006, jf. "*Mod nye mål – Danmark 2015, teknisk baggrundsrapport*". Samlet set påvirker metodeeftersynet opgørelsen af den finanspolitiske holdbarhed med ca. -0,1 pct. af BNP.

Med baggrund i det opdaterede grundlag og den forbedrede metodetilgang vurderes finanspolitikken i udgangspunktet at være holdbar. Det er dette grundlag, som danner baggrund for indarbejdelsen af de nye finanspolitiske prioriteringer og krav til beskæftigelse og arbejdstid i 2015-planen.

Tabel A1.2	
Holdbarhedsindikator	
	Pct. af BNP
1. Konvergensprogram 2006	-0,2
- Højere strukturel primær saldo i 2006	0,4
- Lavere gæld og rentebyrde	0,1
- Arbejdsmarkedsbidrag efter hidtidige regler	-0,2
- Metodeeftersyn	-0,1
2. Opdateret 2010-forløb	0,0
3. Prioriteringer	
- Kvalitetsfond (offentlige investeringer)	-0,1
- Offentlig service mv. (2007-2015)	-0,1
- Skattestop til 2015 ¹⁾	-0,3
- Virkning af skatteaftale	0,0
heraf lavere skat på arbejdsindkomst ²⁾	-0,5
heraf afledte merindtægter fra moms mv. ³⁾	0,1
heraf afskaffelse af arbejdsmarkedsfond ⁴⁾	0,15
heraf indeksering af energifgifterne ⁵⁾	0,15
heraf løft i arbejdsudbud ⁵⁾	0,1
- Fortsat SP-suspension	0,0
- Energistrategi	-0,3
4. Krav	
- Varigt løft i beskæftigelsen på 20.000 personer	0,3
- Uændret gennemsnitlig arbejdstid frem mod 2015	0,5
4. Konvergensprogram 2007 (2+3+4)	0,0
1)	Ekskl. indeksering af energifgifterne.
2)	Direkte virkning.
3)	Angiver det afledte merprovenu fra afgifter som følge af, at privatforbruget øges med nedsættelsen af skatten på arbejdsindkomst.
4)	Angiver finansieringsbidraget som følge af, at arbejdsmarkedsbidraget ikke nedsættes til 7½ pct., men ekskl. virkningerne af satsreguleringen, jf. skatteaftalen af 3. september 2007.
5)	I tabel 3 på s. 7 i skatteaftalen "Lavere skat på arbejde" af 3. september 2007 er den varige virkning af indekseringen af energifgifterne beregnet til 4 mia. kr. (0,2 pct. af BNP) og bidraget fra afledte virkninger på blandt andet arbejdsudbud opgjort til ¾ mia. kr., som runder af til 0,0 pct. af BNP. I de sidstnævnte "afledte virkninger på blandt andet arbejdsudbud" er indregnet afledte virkninger af indekseringen af energifgifter på blandt andet forbrugssammensætningen, som reducerer holdbarhedsvirkningen af indekseringen af energifgifterne. I nærværende tabel er angivet marginalberegninger på ADAM-modellen. Holdbarhedsvirkningen af indekseringen af energifgifter inkluderer dermed visse afledte effekter og opgøres til 0,15 pct. af BNP, mens holdbarhedsvirkningen af øget arbejdsudbud <i>ikke</i> inkluderer afledte virkninger vedrørende indekseringen af energifgifter og ligeledes opgøres til 0,1 pct. af BNP.
Kilde: ADAM databank samt egne beregninger.	

I 2015-fremskrivningen indgår således en række nye prioriteringer vedrørende det offentlige forbrug og investeringer, energistrategi og skat i forhold til KP06, *jf. kapitel 2*. Endvidere er indregnet nye strukturpolitiske krav til beskæftigelse og arbejdstid. De finanspolitiske prioriteringer og krav er under ét neutrale for finanspolitikens holdbarhed. Dermed er det samlede 2015-forløb holdbart.

Prioriteringerne i udgifts- og skattepolitikken frem mod 2015 trækker isoleret set ned i de offentlige overskud. Uden yderligere beskæftigelsesfremmende initiativer er der således risiko for, at de nuværende saldooverskud kan vendes til underskud frem mod 2015. De opstillede krav til beskæftigelse og arbejdstid sikrer, at finanspolitikken opfylder målsætningen om holdbarhed og mindst balance i 2015.

Samlet set er den beregnede holdbarhedsindikator lidt større end i sidste års konvergensprogram, *jf. tabel A1.3*.

Forøgelsen af rammen for offentlige investeringer i forbindelse med kvalitetsfonden svækker saldoen frem mod 2015 og reducerer isoleret set den finanspolitiske holdbarhed med 0,1 pct. af BNP i forhold til den investeringsprofil, der blev indregnet i KP06.

Realvæksten i serviceudgifterne fra 2006 til 2015 er lidt højere end i KP06. Forløbet indebærer et løft i ressourcerne på 1³/₄ pct. om året i 2007-08 og lavere udgiftsvækst i årene efter. Samlet medfører forudsætningerne om det offentlige forbrug fra 2006 til 2015 en svækkelse af saldoen og en reduktion af holdbarheden på 0,1 pct. af BNP i forhold til KP06.

Videreførelsen af nominalprincippet i skattestoppet og loftet over ejendomsværdiskattegrundlaget i perioden 2011-2015 svækker isoleret set holdbarheden med 1/4 pct. af BNP – når der ses bort fra virkningerne af, at energifgifterne prisindekseres.

Skatteaftalen er under ét neutral for den finanspolitiske holdbarhed. Det umiddelbare provenutab af den samlede nedsættelse af indkomstskatten på 9¹/₂ mia. kr. (2008-niveau), som indføres med 4,2 mia. kr. i 2008 og yderligere 5,3 mia. kr. i 2009, kan omregnes til en varig virkning på de offentlige finanser fra og med i dag på 0,5 pct. af BNP. I takt med nedsættelsen af indkomstskatten øges det private forbrug, hvilket indebærer et tilbageløb via afgifterne, svarende til et varigt merprovenu på 0,1 pct. af BNP.

Skattnedsættelsen erstatter den reduktion af arbejdsmarkedsbidraget fra 8 til 7,5 pct. i 2008, som ville følge af de hidtidige regler givet det budgetterede overskud i arbejdsmarkedsfonden. Fastholdelsen af arbejdsmarkedsbidragssatsen på 8 pct. styrker isoleret set holdbarheden med 0,15 pct. af BNP i forhold til et forløb, hvor satsen

sættes permanent ned til 7,5 pct. (ved givne overførselssatser, men inkl. afledte virkninger på afgifter mv.).¹

Dertil kommer indekseringen af energiafgifterne med den mellemfristede prisudvikling på 1,8 pct. om året, således at afgifterne ikke udhules realt fra og med 2008. Merprovenuet fra indekseringen af energiafgifterne svarer til en varig styrkelse af de offentlige finanser på 0,15 pct. af BNP fra og med i dag. Dette merprovenu tilbageføres i overensstemmelse med skattestoppet til at sænke indkomstkatten. Indekseringen af energiafgifterne understøtter målsætningerne i klima- og energistrategierne.

Skattenedsættelsen skønnes at øge arbejdsudbuddet svarende til ca. 8.000 fuldtids-personer, navnlig via et forventet positivt bidrag til den gennemsnitlige arbejdstid, da skatten på den sidst tjente krone bliver nedsat for brede grupper på arbejdsmarkedet.² Den afledte virkning på arbejdsudbuddet af indkomstskattenedsættelsen mv. styrker isoleret set holdbarheden med 0,1 pct. af BNP.

Skatteaftalen er under ét neutral for den offentlige saldo i 2008. I en kortere periode herefter svækkes saldoen med ca. 0,1 pct. af BNP. På lidt længere sigt indebærer det gradvist stigende provenu fra indekseringen af energiafgifterne, at saldovirkingen er ca. neutral (marginalt positiv).

Den fortsatte suspension af SP påvirker ikke holdbarheden af de offentlige finanser nævneværdigt. Der er beregningsteknisk indregnet en permanent suspension, hvilket styrker saldoen med 0,3 pct. af BNP frem mod 2015, mens saldoen omvendt svækkes på længere sigt.

Målsætningerne i klima- og energistrategierne om blandt andet at holde energiforbruget i ro og samtidig øge andelen af vedvarende energi svækker holdbarheden med 0,3 pct. af BNP, heraf 0,1 pct. af BNP som følge af Energiplan 2005. Virkningen på de offentlige finanser af målsætningerne og virkemidlerne i klima- og energistrategierne afhænger af de igangværende politiske forhandlinger og er forbundet med usikkerhed.

Forløbet frem mod 2015 stiller krav til både udviklingen i antal beskæftigede og arbejdstiden for at sikre, at den planlagte finanspolitik er holdbar, og at der mindst er balance på de offentlige finanser i 2015.

Kravet om, at nye arbejdsmarkedspolitiske initiativer skal styrke den ustøttede beskæftigelse varigt med 20.000 personer frem mod 2015, styrker holdbarheden med knap 0,3 pct. af BNP.

¹ Finansieringsbidraget fra nedsættelsen af arbejdsmarkedsbidraget i 2008 svarer til et rimeligt skøn for virkningen af at fastholde hidtidige regler, idet det dog er vanskeligt præcist at forudsige udviklingen i arbejdsmarkedsbidraget under hidtidige regler på længere sigt.

² I beregningen af effekten på arbejdsudbuddet er der taget hensyn til, at personfradraget øges med 1.000 kr., og at overførselsindkomsterne forøges med 0,6 pct., hvilket ikke øger incitamentet til at arbejde.

Kravet om, at den gennemsnitlige arbejdstid ikke reduceres frem mod 2015 styrker holdbarheden med godt ½ pct. af BNP.

Appendiks 2. Følsomhedsanalyse

A2.1 Følsomhed over for ændringer i udlandsvækst, rente mv.

Eksterne forudsætninger

Den fremskrivning, der ligger til grund for KP07, er baseret på den senest offentliggjorte konjunkturvurdering, jf. *Økonomiske Redegørelse, august 2007*. Forudsætningerne vedrørende den internationale økonomi tager blandt andet udgangspunkt i Kommissionens forårsprognose justeret for tilkomne informationer frem til primo august. Udlandsforudsætningerne (jf. bilagstabel B.8) ligger forholdsvist tæt op ad Kommissionens efterårsprognose og de fælles eksterne forudsætninger, som medlemslandene (navnlig euro- og ERM II-lande) som udgangspunkt bør lægge til grund for stabilitets- og konvergensprogrammer.

EU-Kommissionens efterårsprognose og de fælles eksterne forudsætninger afviger fra de anvendte forudsætninger i Konvergensprogrammet på navnlig følgende områder, jf. også tabel A2.1a:

- Eksportmarkedsvæksten for industrivarer er uændret i 2007, mens den er 0,4 pct.-enheder lavere i 2008 end i augustvurderingen.
- Råolieprisen forudsættes at udgøre 70,6 og 78,8 USD pr. tønde i henholdsvis 2007 og 2008 mod henholdsvis 70 og 68 USD pr. tønde i augustredegørelsen.
- Renterne er henholdsvis 0,1 pct.-enhed lavere i 2007 og 0,4 pct.-enheder lavere i 2008 sammenlignet med augustredegørelsen.
- Dollarkursen er uændret i 2007, mens den er 0,1 pct.-enhed lavere i 2008.

Tabel A2.1a
Eksterne forudsætninger

	2007		2008	
	Aug.	Baseret på EU's efterårsprognose	Aug.	Baseret på EU's efterårsprognose
Eksportmarkedsvækst ¹⁾	6,9	6,9	6,6	6,2
Råoliepris, USD pr. tønde	70,0	70,6	68,0	78,8
Renter, pct.-enheder		-0,1		-0,4
Dollarkursen	5,5	5,5	5,4	5,3

1) Eksportmarkedsvæksten for industrivarer, realvækstraten i pct.

I lyset af blandt andet Folketingsvalget den 13. november 2007 er finanspolitikken for 2008 endnu ikke endeligt planlagt. Der foreligger derfor ikke nye skøn for det offentlige forbrug og investeringer i 2008 i forhold til grundlaget i august.

En modelberegning, der indregner de fælles eksterne forudsætninger, indebærer alt andet lige, at BNP-væksten i forhold til augustvurderingen er uændret i 2007, mens væksten i 2008 øges fra 1,3 pct. til 1,4 pct., *jf. tabel A2.1b*.

For 2007 opvejes den positive effekt på BNP-væksten fra lavere renter af negative bidrag fra en marginal nedjustering af dollarkursen, opjusteringen af den effektive kronkurs og en marginalt højere oliepris. Den beregnede højere BNP-vækst for 2008 kan primært henføres til lavere renter i både 2007 og 2008, som dermed opvejer de mere beskedne negative virkninger på væksten fra nedjusteringen af eksportmarkedsveksten samt højere råoliepris.

Beregningen viser alene marginaleffekten af de fælles eksterne forudsætninger mv. sammenlignet med august-forudsætningerne. De foreløbige kvartalsvise nationalregnskabstal peger i øvrigt på lidt lavere vækst i 2007 end forudsat i august, dog med en opgang på det seneste.

Den offentlige saldo for 2007 er uændret, mens saldoen i 2008 styrkes som følge af det beregnede højere aktivitetsniveau samt større Nordsø-indtægter i medfør af den højere råoliepris.

Overskuddet på betalingsbalancen er uændret i 2007, men svækkes en smule i 2008, navnlig fordi den højere indenlandske efterspørgsel øger importen.

Samlet giver forskellene i eksterne forudsætninger således kun anledning til marginale forskydninger i BNP-vækst, offentlige finanser mv.

	2007		2008	
	Aug. 07	Aug. 07 + EU-forudsætninger	Aug. 07	Aug. 07 + EU-forudsætninger
BNP-vækst, pct.	2,0	2,0	1,3	1,4
Pct. af BNP				
Offentlig saldo	3,9	3,9	3,1	3,2
Betalingsbalance	1,7	1,7	1,3	1,2

Kilde: Egne beregninger på ADAM.

De offentlige finansers rentefølsomhed

De offentlige finansers rentefølsomhed på kort sigt er illustreret i *tabel A2.1c*. En permanent stigning i de uden- og indenlandske renter på 1 pct.-enhed langs hele rentekurven skønnes at forværre den offentlige saldo med ca. 0,7 pct. af BNP i 2008, 1,1 pct. af BNP i 2009 og 1,0 pct. af BNP i 2010. De offentlige finansers kortsigtede ren-

tefølsomhed er dermed ret betydelig, primært som følge af lagerprincippet i pensionsafkastbeskatningen.

	2008	2009	2010
Realt BNP, pct. (ændring i niveau)	-0,3	-1,4	-1,6
Offentlig saldo ¹⁾ , pct. af BNP	-0,7	-1,1	-1,0
Offentlig primær saldo ²⁾ , pct. af BNP	-0,8	-1,1	-0,8
Offentlig ØMU-gæld, pct. af BNP	0,7	2,0	2,9
Offentlig nettogæld, pct. af BNP	2,0 ³⁾	3,0 ³⁾	3,8 ³⁾

1) Opgjort på basis af nationalregnskabet.
 2) Defineret som den offentlige saldo eksklusive nettorentebetalinger.
 3) Inklusive omvurderinger.
 Kilde: Egne beregninger på grundlag af ADAM og OECD standardmultiplikatorer.

Den væsentligste årsag til forværringen af den offentlige saldo i 2008 og 2009 er således, at rentestigningen fra 2007 til 2008 vil reducere indtægterne fra pensionsafkastskatten.¹ Det skyldes, at rentestigningen vil føre til betydelige kurstab på de skattepligtige pensionsselskabers obligationsbeholdning. Dermed reduceres skattegrundlaget for pensionsafkastskatten betragteligt. Der er i konjunkturvurderingen fra august skønnet et provenu fra pensionsafkastskatten på 0,7 pct. af BNP i 2008, som helt kan falde bort, hvis renteniveauet øges med 1 pct.-enhed. I 2009 vurderes de offentlige indtægter fra pensionsafkastskatten at blive ca. 0,4 pct. af BNP lavere, idet rentestigningen indebærer, at der vil blive fremført negativ skat til 2009.

Herudover reducerer rentestigningen den økonomiske aktivitet både i ind- og udland. Det forringer den offentlige saldo via de automatiske stabilisatorer.

Rentestigningens direkte virkning på de offentlige nettorentebetalinger er forholdsvis beskeden i årene 2008-2010. Det skal blandt andet ses i lyset af, at den offentlige gæld er af moderat størrelsesorden, at rentestigninger slår gradvist igennem på den udestående obligationsgæld og at det offentlige også har renteindtægter.

Det bemærkes, at et højere renteniveau på længere sigt kan forventes at styrke de offentlige finanser, jf. næste afsnit.

A2.2 De offentlige finansers robusthed på langt sigt

Udviklingen i de offentlige finanser på lidt længere sigt er følsom over for ændringer i blandt andet befolkningssammensætningen, beskæftigelse, levetid og renteniveau. Det afspejler blandt andet lige og til dels fri adgang til centrale velfærdsydelser for

¹ Reduktionen af indtægterne fra pensionsafkastskatten på kort sigt har karakter af en udskydelse af skatteindtægter. Et højere renteniveau vil på sigt øge indtægterne, idet højere renteniveau er ensbetydende med højere afkast på pensionsformuen. Målt i nutidsværdi styrker et højere renteniveau indtægterne fra pensionsafkastskatten.

alle uanset arbejdsmarkedstilknytning og ”pay as you go”-elementet i det danske pensionssystem. Blandt andet på grund af fordelings- og forsikringshensyn er der således ikke nogen aktuarmæssig sammenhæng mellem, hvad den enkelte modtager fra og betaler til det offentlige over et livsforløb.

Boks A2.1	
Eksempler på forhold, der kan påvirke holdbarheden af de offentlige finanser	
Kan bidrage til, at offentlige finanser svækkes:	Kan bidrage til, at offentlige finanser styrkes:
En større efterspørgsel efter borgernær service, øgede dækningsgrader eller f.eks. nye omkostningskrævende behandlingsmetoder inden for sundhedsområdet kan medføre en større stigning i det offentlige forbrug.	Lavere vækst i omkostningerne eller effektivisering inden for den offentlige sektor kan betyde, at givet service kan leveres ved lavere udgiftsvækst. Udgifterne til fx kollektivt offentligt forbrug kan vokse mindre end forudsat.
En større stigning i levetiden og flere ældre end antaget indebærer alt andet lige større udgifter til pleje- og sundhedsydelse.	Trækket på sundhed og ældrepleje i de ældre aldersgrupper kan vokse mindre end skønnet som følge af forbedret sundhedstilstand.
Beskæftigelseseffekterne af allerede vedtagne reformer frem mod 2015 og af Velfærdsaftalen kan blive mindre end skønnet.	Effekten af tilbagetrækningsreformerne på især arbejdstid for de berørte aldersgrupper kan blive større end skønnet.
Kravene om uændret arbejdstid til 2015 og et varigt løft i beskæftigelsen fra nye initiativer på 20.000 personer indfries ikke.	Den strukturelle beskæftigelse kan være højere i udgangspunktet end skønnet. Det kan løfte niveauet for beskæftigelsen permanent.
En overvurdering af det finanspolitiske udgangspunkt – statens og kommunernes strukturelle saldo – i konjunkturvurderingen, kan betyde, at reserven til at imødegå de fremtidige udgiftsstigninger er overvurderet.	Indtægter fra olie- og gasindvinding i Nordsøen kan være større eller fortsætte længere end antaget, blandt andet via højere oliepriser og forbedret indvindingsteknologi udover det forudsatte.
En større indvandring af personer fra mindre udviklede lande kan – med de nuværende erhvervsfrekvenser for indvandrere – betyde, at udgifter til indkomstoverførsler og trækkes på den offentlige service overstiger det positive bidrag i form af skatteindtægter.	En større indvandring af højt kvalificeret arbejdskraft kan betyde, at det positive bidrag i form af skatteindtægter overstiger udgifter til indkomstoverførsler og trækkes på den offentlige service. Samme effekt kan opnås ved bedre integration af indvandrere i form af højere erhvervsdeltagelse og lavere ledighed.
Øget internationalisering kan medføre pres på mobile skattebaser.	Selskabsskatteprovenuet kan fortsætte med at ligge højt, som det har gjort siden 2001.
Den langsigtede rente kan blive lavere end antaget.	Større gennemsnitligt afkast på aktier end obligationer i bl.a. pensionsformuen kan medføre større pensionsafkastskat og skatteindtægter, når den større pensionsformue kommer til udbetaling.
Mindre opsparing blandt yngre generationer i lyset af, at Velfærdsaftalen reducerer behovet for opsparing til tiden efter tilbagetrækning.	Mindre markant stigning i husholdningernes gæld og nettorenteudgifter, fx pga. likviditetsbegrænsninger og mindre end fuld fortrængning af fri opsparing, når pensionsopsparingen forøges.

Ændringer i de underliggende antagelser om befolkningens beskæftigelsesgrad og træk på offentlige serviceydelser mv. kan således påvirke vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed. Ændringerne kan både trække i retning af bedre eller værre offentlige finanser, *jf. boks A2.1.*

De offentlige finansers følsomhed er nedenfor illustreret ved at foretage ændringer i nogle af de centrale forudsætninger i fremskrivningen. Effekten er illustreret både med og uden Velfærdsaftalen. Følsomheden angives som virkningen på finanspolitikens holdbarhed, *jf. tabel A2.2a.* Det vil sige, at de afledte konsekvenser for de offentlige finanser, som typisk vil ske gradvist over mange år, omregnes til en permanent tilpasning, som hypotetisk gennemføres fra i dag, for på sigt at sikre en stabil offentlig gæld i procent af BNP.

Tabel A2.2a		
Effekt på holdbarhedsindikator i forløb med og uden Velfærdsaftalen (VA), pct. af BNP		
	Uden VA	Med VA
Demografi:		
- Middellevetiden øges gradvist med et år ¹⁾	-0,35	-0,09
- Levetiden for 60-årige øges gradvist med et år ¹⁾	-0,43	-0,10
- Fertiliteten øges med 5.000 børn årligt	-0,25	-0,25
- Indvandring fra mere udviklede lande øges med 5.000 personer årligt	0,01	0,00
- Indvandring fra mindre udviklede lande øges med 5.000 personer årligt	-0,29	-0,28
Arbejdsmarked:		
- Beskæftigelsen er 20.000 lavere frem mod 2015 (uden krav)	-	-0,27
- Arbejdstiden følger demografi mv. frem mod 2015 (uden krav)	-	-0,53
- Højere arbejdstid for de ældre, når pensionsalderen løftes	-	0,31
Antagelser om udgifter til sundhed og ældrepleje mv.:		
- Ældrerelaterede udgifter korrigeres ikke for bedre sundhedstilstand	-	-0,82
- Der indregnes flere år til død i korrektion for bedre sundhedstilstand	-	0,38
- Mer-vækst i sundhedsudgifter på 0,4 pct.-enhed om året	-	-1,44
- Mindre-vækst i det kollektive forbrug på 0,4 pct.-enhed om året	-	1,07
Centrale antagelser:		
- Nominel rente øget med ¾ pct. (som i 2010-plan)	1,18	0,29
- Nominel rente reduceret med 1 pct. (som i DREAM og DØR)	-2,21	-0,43
- Mer-afkast på aktier i pensionsformuen på ca. 4 pct. (som i DREAM og DØR)	-	1,92
- Mindre end fuld fortrængning af anden opsparing (85 pct.)	-	0,08
- Lavere fri opsparing som følge af Velfærdsaftalen	-	-0,50
Anm.: En negativ værdi angiver en forværring af den finanspolitiske holdbarhed.		
1) Frem mod 2080.		

Effekten af de gennemførte følsomhedsberegninger afhænger af de benyttede antagelser i grundforløbet, primært om rente, levetid mv. De viste beregninger er gennemgået nedenfor og i større detaljer i *Mod Nye Mål – Danmark 2015, Teknisk Baggrundsrapport, Finansministeriet, december 2007.*

Demografi

Stigningen i antallet af ældre i årene fremover skyldes navnlig den forudsatte gradvise stigning i restlevetiden for over 60-årige. I forhold til den finanspolitiske holdbarhed er det især levetiden for de ældre aldersgrupper, der har betydning.

Den forudsatte stigning i restlevetiden for 60-årige er på ca. 7½ år frem mod 2080 og forklarer omkring to tredjedele af stigningen i de offentlige nettoudgifter i et forløb uden Velfærdsaftalen. Stigningen i levetiden medfører isoleret set en forringelse af finanspolitikens holdbarhed på 3,2 pct. af BNP i forhold til et forløb med uændret restlevetid for 60-årige fra og med 2008. Det svarer til, at et løft i restlevetiden for 60-årige på 1 år (frem mod 2080) isoleret set forringer de offentlige finanser med 0,43 pct. af BNP, *jf. tabel A2.2.*

Velfærdsaftalen og herunder navnlig levetidsindekseringen af aldersgrænserne for efterløn og folkepension har imidlertid væsentligt øget robustheden af de offentlige finanser over ændringer i levetiden. En gradvis forøgelse af levetiden for 60-årige på 1 år frem mod 2080 svækker således holdbarheden med knap 0,1 pct. af BNP i forløbet med Velfærdsaftalen. Levetidsindekseringen løser dermed godt 4/5 af den øgede finanspolitiske udfordring, som stigende levetid for 60-årige fra i dag isoleret set fører med sig. Dertil kommer virkningen af den forøgelse af efterløn- og folkepensionsalderen med 2 år frem mod hhv. 2024 og 2027, som er uafhængig af udviklingen i levetiden fra i dag.

En stigning i *fertiliteten* med ca. 0,15 barn pr. kvinde svækker holdbarheden med ¼ pct. af BNP i et forløb, der ikke indregner virkningen af Velfærdsaftalen (forløbet indregner blandt andet, at de ekstra børn selv senere i livet får flere børn osv.). Øget fertilitet medfører i en årrække større udgifter til bl.a. børnepasning og uddannelse. Efter ca. 16 år træder de første børn ind på arbejdsmarkedet. Det øger arbejdsstyrken og indebærer efterhånden en gradvis forbedring af de offentlige finanser, som fortsætter indtil omkring 60 år efter, at fødselshyppigheden er steget. Fra det tidspunkt øges udgifterne til bl.a. pension og pleje. Det positive bidrag til arbejdsstyrken og de fremtidige indtægter opvejer dog ikke udgifterne til børnepasning, uddannelse og pensioner m.v. (målt i nutidsværdi) i forløbet uden Velfærdsaftalen, hvorfor holdbarheden af de offentlige finanser samlet set forringes.

Ændringen i fertiliteten indebærer et markant løft i befolkningens størrelse², beskæftigelse og BNP på langt sigt. Marginalstødet er af en sådan størrelsesorden, at den årlige vækst i BNP løftes med omkring 0,2 pct.-enhed. Det medfører en udhuling af gælden, som i forløbet uden Velfærdsaftalen er meget betydelig. Denne udhuling af gælden reducerer isoleret set svækkelsen af holdbarhedsindikatoren³.

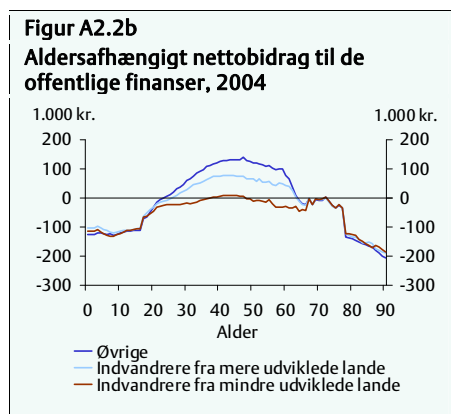
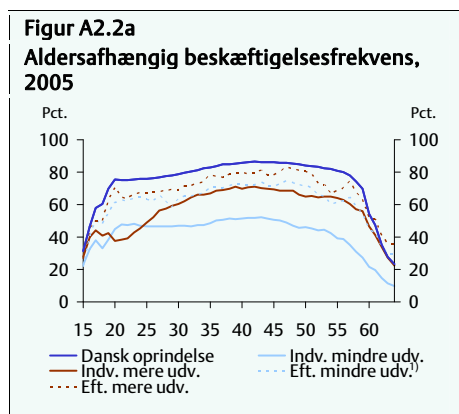
² Befolkningen løftes med 625.000 personer i 2080. Virkningen afspejler således ikke kun betydningen af flere børn, men også i at disse børn efter 20-30 år selv får børn osv. Virkningen på de offentlige finanser afspejler derudover en lang række antagelser om beskæftigelsesgrad, døds sandsynligheder, træk på offentlige serviceydelser osv. for de nye generationer.

³ I fravær af denne effekt ville øget fertilitet i forløbet uden Velfærdsaftalen indebære et tilpasningsbehov, der var omkring dobbelt så stort (dvs. ca. -½ pct. af BNP).

Et tilsvarende løft i fertilitet i forløbet *med* Velfærdsaftalen har i beregningen omtrent samme marginaleffekt på holdbarheden som i forløbet uden Velfærdsaftalen, men altså fra et holdbart udgangspunkt. Det afspejler dels, at det først er på langt sigt – mere end 60 år efter ændringen i fertiliteten – at den højere tilbagetrækningsalder får indvirkning på beskæftigelsen og dels, at den øgede BNP-vækst ikke i samme omfang medfører en udhuling af gælden, når udgangspunktet er holdbart og gælden dermed er mindre.

Virkningen af øget *indvandring* på de offentlige finanser afhænger blandt andet af indvandrernes (og deres efterkommeres) uddannelsesniveau, sprogkundskaber, familieforhold osv. Der er som udgangspunkt ikke grundlag for at forvente større positive bidrag til finanspolitikens holdbarhed af øget indvandring.

Indvandrere fra *mindre udviklede lande* har i gennemsnit lavere erhvervsdeltagelse og højere ledighed end resten af befolkningen under ét. Det kan blandt andet skyldes uddannelsesbaggrund, kulturelle mønstre og det relativt høje niveau for dagpenge og mindstelønninger i Danmark. Endvidere er der typisk flere børn i denne indvandrergruppe.



Øget indvandring af 5.000 ekstra personer om året, der har en alderssammensætning, fertilitet og beskæftigelsesgrad mv. som indvandrere fra mindre udviklede lande i dag, svækker holdbarheden med knap 0,3 pct. af BNP, *jf. tabel A2.2*. Det skyldes navnlig, at indvandrere ofte medbringer ægtefæller, som typisk har en lavere erhvervsfrekvens. Samtidig har efterkommere i gennemsnit en beskæftigelsesfrekvens, der ligger under gennemsnittet for personer med dansk oprindelse.

Den beregnede virkning af øget indvandring fra mindre udviklede lande svarer dermed nogenlunde til virkningen af øget fertilitet, selv om indvandrere i gennemsnit har lavere beskæftigelsesgrad end danskfødte. Det skal ses i lyset af, at indvandrere typisk er unge mennesker i 20'erne, og at der derfor ikke skal afholdes udgifter til børnepasning, folkeskole mv., men også at indtægterne i form af skat i gennemsnit

indtræder før udgifterne til pension m.v. Desuden er der en vis genudvandring for indvandrere (særligt for indvandrere fra mere udviklede lande), hvilket reducerer trækket på de ældrerelaterede ydelser.

En stigning i indvandringen fra *mere udviklede lande* på 5.000 personer er omtrent neutral i forhold til de offentlige finanser. Det skyldes primært, at beskæftigelsesgraden (og dermed også nettobidraget til de offentlige finanser) er større end for indvandre- re fra mindre udviklede lande.

For at få et mærkbart positivt bidrag til de offentlige finanser af øget indvandring kræves, at det er muligt at tiltrække betydeligt flere velkvalificerede indvandrere, der oppebærer et vist løn-/kvalifikationsniveau. I en situation med knaphed på arbejds- kraft vil øget indvandring være med til sikre fortsat vækst i beskæftigelse og produ- tionsmuligheder og dermed understøtte en stabil udvikling i økonomien.

Arbejdsmarked

De opstillede krav til strukturpolitikken i 2015-planen om 20.000 flere i beskæftigelse og mindst uændret arbejdstid er beskrevet i kapitel 2 og 3. Indregnes kravene til øget beskæftigelse og uændret arbejdstid ikke, svækkes holdbarheden med henholdsvis ca. ¼ og ca. ½ pct. af BNP, jf. tabel A2.2.

I de langfristede fremskrivninger er endvidere antaget, at den nedadgående tendens i arbejdstiden, der i dag kan observeres fra alderen 60 år til 64 år, også vil gælde, når folkepensionsalderen løftes til over 65 år. Det er således antaget, at den nedadgående tendens fortsætter for aldersgrupperne over 64 år, når folkepensionsalderen er højere end 65.

Hvis den nedadgående tendens fra 60 til 64 år derimod er knyttet til de nuværende aldersgrænser for efterløn og folkepension, så vil arbejdstiden for de lidt ældre al- dersgrupper kunne blive højere end antaget, når efterløns- og folkepensionsalderen løftes i takt med stigende levetid og bedre sundhedstilstand. Det styrker i beregnin- gen holdbarheden med ca. 0,3 pct. af BNP.

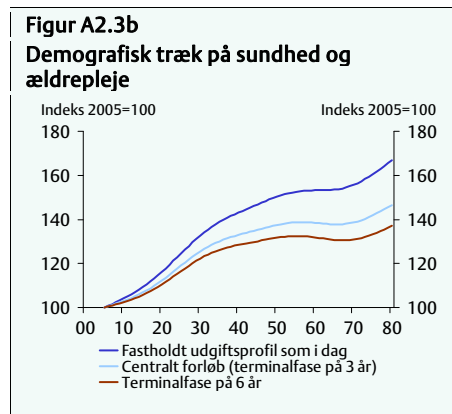
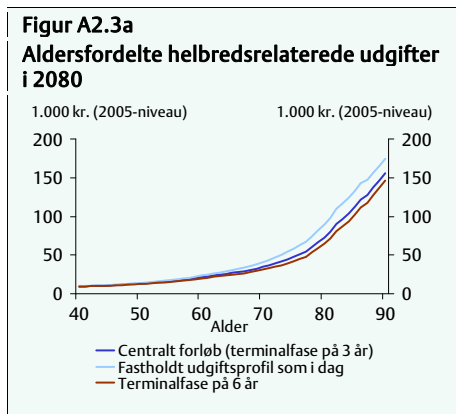
Udgifter til sundhed, ældrepleje og andet offentligt forbrug

Med Velfærdsaftalen er der større sikkerhed for, at den stigning i udgifterne til sund- hed og ældrepleje, som på længere sigt følger af et stigende antal ældre (det demogra- fiske træk på sundhed og ældrepleje), kan finansieres på et holdbart grundlag – uden at der opstår pres på beskatningen.

I 2015-forløbet korrigeres det demografiske træk på sundhed og ældrepleje for, at øget levetid går hånd i hånd med bedre helbredstilstand, så de offentlige pleje- og sundhedsudgifter til en given aldersgruppe af ældre bliver lidt lavere, når dødelighe- den falder og levetiden stiger.

Konkret skelnes mellem udgifter til personer i de sidste 3 leveår (den såkaldt terminale fase) og gennemsnitsudgiften til personer, der har mere end 3 leveår tilbage. De helbredsrelaterede udgifter til personer, der kun har op til 3 leveår tilbage, er markant højere for alle aldersgrupper end for personer, der har mere end 3 leveår tilbage, jf. *Teknisk baggrundsrapport til 2015-planen, december 2007*.

Uden denne korrektion ville implikationen være, at de offentlige udgifter til fx plejehjem for en 70-årig var uændret i al fremtid (korrigeret for lønudviklingen), selvom en 70-årig ventes at have bedre helbred og leve betydeligt længere fremover. Trækket på de helbredsrelaterede offentlige serviceydelser vil derfor være større for de ældre aldersgrupper end i det centrale 2015-forløb, jf. *figur A2.3a*. Med denne antagelse løftes det demografiske træk på sundhed og ældrepleje med yderligere ca. 20 pct. frem mod 2080, jf. *figur A2.3b*. Det forværrer isoleret set holdbarheden med 0,8 pct. af BNP.



Kilde: Egne beregninger.

Af datamæssige årsager har det i de hidtidige beregninger ikke været muligt at udskille udgifterne til personer, der har 4, 5 eller 6 leveår tilbage. Med nye tilgængelige data er dette nu muligt. Idet udgifterne for disse personer stadig er højere end de gennemsnitlige udgifter for personer, der har flere leveår tilbage, medfører indregningen af de nye data et lavere aldersbetinget træk på offentlig service og dermed lavere demografisk træk. Det forbedrer holdbarheden med ca. 0,3 pct. af BNP.

Ud over den demografiske udvikling påvirkes efterspørgslen efter sundhedsydelser blandt andet af den løbende udvikling af nye behandlingsformer inden for området og af den almindelige velstandsudvikling. Det indebærer risiko for større pres på udgifterne til navnlig sundhedsvæsenet. Udgifterne til sundhedsvæsen og ældrepleje vil derfor fortsat udgøre en central finanspolitisk udfordring.

Internationalt har der været en tendens til, at sundhedsudgifterne er vokset mere end udviklingen i antal brugere og den generelle stigning i lønomkostningerne tilsiger. Det har i de senere år også været tilfældet i Danmark.

Over de sidste 10 år er sundhedsudgifterne således steget med ca. 0,4 pct.-enhed (nominelt) mere om året end et forløb, der svarer til væksten i det demografiske træk tillagt lønstigningstakten, *jf. tabel A2.2b*.

Tabel A2.2b
Historisk udgiftsvækst ift. beregningstekniske principper¹⁾, gennemsnitlig årlig mer-vækst i pct.

	1995-2000	2000-05	1995-2005
Sundhedsvæsen	-0,7	1,4	0,4
Kollektivt offentligt forbrug	-0,2	-0,6	-0,4

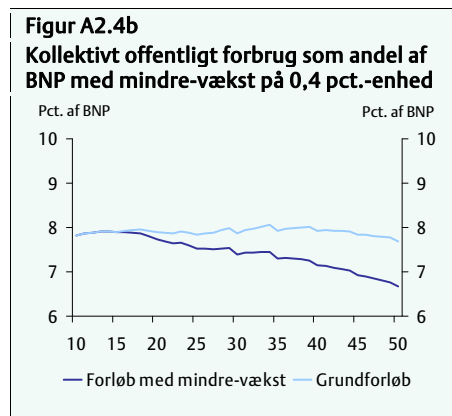
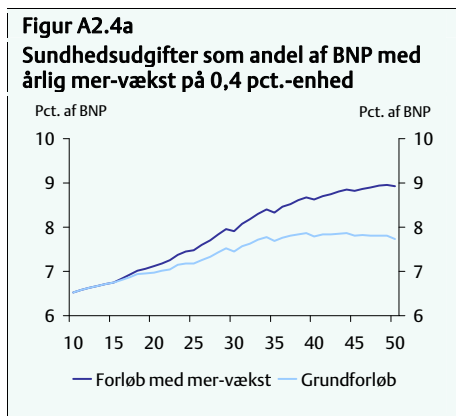
1) Demografisk træk tillagt årlig nominel vækst i lønningerne.
 Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Hvis der fremover fortsat er en tendens til, at udgifterne til sundhedsvæsenet stiger mere end udviklingen i brugergrundlaget mv. tilsiger, vil der opstå behov for enten lavere udgiftsvækst på andre områder eller alternative finansieringskilder.

Et forløb, der fortsætter den historiske mer-vækst i sundhedsudgifterne i årene fremover (efter 2015), indebærer, at sundhedsudgifterne som andel af BNP løftes med knap 1¼ pct.-enhed frem mod 2050, *jf. figur A2.4a*. Den finanspolitiske holdbarhed svækkes således med 1,4 pct. af BNP⁴.

Omvendt har der i de sidste 10 år været en tendens til, at udgifterne til det kollektive offentlige forbrug (forsvar, politi, centraladministration mv.) er steget mindre end de anvendte beregningsprincipper har tilsagt. En videreførelse af mindre-væksten på ca. 0,4 pct. om året indebærer, at det kollektive offentlige forbrug er ca. 1 pct. af BNP mindre i 2050, *jf. figur A2.4b*. Det styrker isoleret set holdbarheden med knap 1,1 pct. af BNP.

⁴ Tilsvarende kan stigende velstand være med til at øge efterspørgslen og skabe et opadgående pres på udgifterne til fx uddannelse og social beskyttelse (børnepasning, hjemmehjælp mv.).



Kilde: Egne beregninger.

Centrale antagelser om rente, aktieafkast og opsparing

I fremskrivningen er der forudsat en nominal rente på $5\frac{3}{4}$ pct. og en inflation på $1\frac{3}{4}$ pct. Dermed antages en realrente på knap 4 pct., hvilket omtrent svarer til et gennemsnit af realrenten på statsobligationer i perioden 1950-2006 og i 1990-2006. I de langsigtede fremskrivninger antages en produktivitetsvækst (i den private sektor) på 2 pct. Merrealrenten (dvs. den nominelle statsobligationsrente fratrukket den nominelle vækst) svarer dermed til ca. 1,9 pct.

Hvis den nominelle rente er 1 pct. enhed lavere på sigt end antaget – dvs. hvis den nominelle rente er $4\frac{3}{4}$ pct. og ikke $5\frac{3}{4}$ pct. – svækkes holdbarheden i et forløb *uden* Velfærdsaftalen med 2,2 pct.enheder, *jf. tabel A2.2a*. Lavere rente reducerer formueakkumuleringen i pensionssektoren, hvilket reducerer de fremtidige indtægter fra skat af pensionsudbetalinger. Samtidig betyder en lavere diskonteringsrente, at den fjerne fremtid indregnes med større vægt i holdbarhedsopgørelsen. I forløbet uden Velfærdsaftalen opbygges store underskud på langt sigt, som dermed trækker mere ned i den opgjorte holdbarhed ved lavere rente.

I forløbet med Velfærdsaftalen svækkes holdbarheden med ca. 0,4 pct.-enheder ved den lavere rente, dvs. virkningen er under en femtedel af effekten i forløbet uden Velfærdsaftalen. Med Velfærdsaftalen er de offentlige finanser dermed blevet mere robuste over for forudsætningerne om renten. Det afspejler navnlig, at den primære saldo i forløbet med Velfærdsaftalen på længere sigt er relativt tæt på balance eller i overskud.

I 2015-fremskrivningen er afkastet på alle finansielle aktiver og passiver, inklusive aktier, antaget at være ens på $5\frac{3}{4}$ pct. efter 2015. Over en tredjedel af pensionsformuen er placeret i aktier. Hvis der i stedet forudsættes en risikopræmie/et merafkast på aktier og dette merafkast sættes til ca. 4 pct., styrkes holdbarheden med ca. 1,9 pct. af BNP. Det gælder i en stiliseret beregning, der fx ikke indregner eventuelle effekter på

kapitalakkumulationen⁵. Et merafkast på 4 pct. svarer til de forudsætninger, der i Danmark benyttes af det Økonomiske Råd og DREAM, der samtidig forudsætter en rente på 4¾ pct.

I 2015-fremskrivningen er det antaget, at den stigning i pensionsformuen, der følger af blandt andet opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne, fører til, at husholdningerne reducerer deres øvrige opsparing og finansielle formue. Konkret er det antaget, at øget pensionsformue (regnet efter skat) fuldt erstatter anden ”fri” eller øvrig finansiell formue.

Hvis husholdningerne reducerer deres anden opsparing lidt mindre end antaget – fx med 85 pct. af stigningen i pensionsformuen efter skat i stedet for 100 pct. – styrkes holdbarheden med ca. 0,1 pct. af BNP. Pensionsformue er ikke en fuldkommen substitut for frie finansielle aktiver, og nogle husholdninger kan være likviditetsbegrænsede og vil fx ikke være i stand til at øge gældssætningen, når pensionsopsparingen stiger.

På den anden side reducerer Velfærdsaftalen isoleret set behovet for opsparing til tiden efter tilbagetrækning. Hvis de yngre generationer derfor nedbringer deres øvrige finansielle opsparing og formue markant i lyset af Velfærdsaftalen, således at husholdningernes samlede gældssætning øges med ca. 40 pct. af BNP i 2040, kan holdbarheden svækkes med op mod ½ pct. af BNP. En sådan stigning i gældssætningen afledt af Velfærdsaftalen forudsætter implicit, at opsparingen i fravær af Velfærdsaftalen var præcis passende eller ”optimal”. Det forudsætter også, at yngre generationer har en lang planlægningshorisont, og at der ikke er likviditetsbegrænsninger eller andre imperfektioner, der begrænser husholdningernes mulighed for at øge gældssætningen i det forudsatte omfang.

⁵ Tilsvarende beregninger lavet af DREAM-gruppen når frem til omtrent samme effekt på holdbarheden, selvom der her indregnes flere afledte effekter, bl.a. effekter på kapitalakkumulationen.

Bilagstabeller

Tabel 1.a								
Makroøkonomiske nøgletal								
	ESA	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2015
		Mia. kr.	Årlig ændring i pct.					
Realt BNP	B1g	1431,9 ¹⁾	3,5	2,0	1,3	1,1	0,5	1,7
Nominelt BNP	B1g	1642,2	5,8	4,0	4,0	3,3	3,2	3,7
Vækstkomponenter								
Privat forbrug	P.3	711,2 ¹⁾	3,1	2,2	1,5	1,2	1,1	1,8
Offentligt forbrug	P.3	356,0 ¹⁾	1,5	1,8	1,7	1,0	1,0	0,8
Faste bruttoinvesteringer	P.51	339,0 ¹⁾	13,0	3,0	0,6	-2,3	-2,6	2,7
Lagerændringer ²⁾	P.52 +P.53	10,5 ¹⁾	0,4	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Eksport	P.6	774,1 ¹⁾	10,1	4,9	3,0	3,5	3,6	3,9
Import	P.7	765,3 ¹⁾	14,4	5,7	3,5	2,2	3,3	4,0
Bidrag til BNP-vækst								
			Pct.-enheder					
Indenlandsk efterspørgsel		-	4,6	2,2	1,3	0,3	0,2	1,6
Lagerændringer ²⁾	P.52 +P.53	-	0,4	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Nettoeksport	B.11	-	-1,4	-0,2	-0,2	0,7	0,3	0,1

1) Opgjort i kædede 2000-værdier. Vækstrater er ligeledes opgjort via kædeindeks.
2) Bidrag til BNP-vækst.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1.b								
Priser								
	ESA	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2015
		Niveau	Årlig ændring i pct.					
BNP-deflator		114,7	2,2	2,0	2,7	2,2	2,7	2,0
Privat forbrugs-deflator		111,6	2,1	1,7	2,6	2,0	2,1	1,6
Forbrugerprisindeks		112,3	1,9	1,8	2,6	1,6	2,0	1,7
HICP-indeks		101,8	1,9	1,7	2,4	1,6	1,9	1,5
Nettoprisindeks		113,2	2,0	1,9	2,6	1,9	2,2	1,8
Offentlig forbrugs-deflator		117,9	3,0	2,6	2,8	2,8	3,0	3,0
Investeringspriser		108,7	2,8	3,3	2,8	1,8	3,2	1,3
Eksportpriser		110,2	2,3	1,7	1,3	0,7	1,0	1,3
Importpriser		105,1	2,9	2,2	1,4	0,6	0,6	1,1

Anm.: For alle prisindeks gælder, at 2000=100.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1.c								
Arbejdsmarked								
	ESA	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2015
	Niveau			Ændring i pct.				
Beskæftigelse (1.000 personer)		2780,5	2,0	1,7	0,0	-0,5	-0,8	-0,1
Udførte arbejdstimer (mio. timer)		4470,8	2,7	2,0	-0,6	-0,7	-0,8	-0,1
Ledighed (pct.) ¹⁾		3,9	3,9	3,3	3,1	3,2	3,6	4,0
Mandeproduktivitet (1.000 kr.) ²⁾		515,0	1,5	0,3	1,3	1,5	1,3	1,7
Timeproduktivitet (kr.) ³⁾		320,3	0,8	0,0	2,0	1,8	1,3	1,7
Aflønning af ansatte (mia. kr.) ⁴⁾	D.1	864,0	5,6	6,0	3,8	3,2	3,0	3,7
Aflønning per beskæftiget ⁵⁾		332,2	3,7	4,3	3,8	3,6	3,8	3,8

1) Harmoniseret EU-definition. I den forløbne del af 2007 svarer niveauet efter EU-definitionen til den registrerede ledighed, og forskellen er her sat til nul også i 2008-15. Ledigheden er opgjort i niveau, dvs. der er ikke tale om vækstrater for perioden 2006-15.

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

3) Beregnet som reall 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 per beskæftiget lønmodtager.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1.d								
Sektorbalancer								
	ESA	2006	2007	2008	2009	2010	2015	
	Pct. af BNP							
Betalingsbalancen	B.9	2,4	1,7	1,3	1,9	2,2	1,4	
Heraf:								
- Vare- og tjenestebalance		3,0	2,4	2,1	2,9	3,3	3,2	
- Løbende overførsler og formueindkomster		-0,6	-0,7	-0,8	-1,0	-1,1	-1,8	
- Kapitalposter		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Privat finansiel opsparing	B.9	-2,2	-2,2	-1,8	-0,2	0,9	1,0	
Offentlig finansiel opsparing ¹⁾	B.9	4,7	3,9	3,1	2,1	1,3	0,4	
Statistisk diskrepans		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	

1) Den offentlige saldo er opgjort ifølge nationalregnskabet.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2								
Offentlige finanser (EDP-form)								
	ESA	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2015
		Mia. kr.			Pct. af BNP			
Nettofordringserhvervelse i delsektorer								
Samlet offentlig saldo	S13	75,9	4,6	3,8	3,0	2,0	1,2	0,3
Statslig sektor	S1311	82,5	5,0	3,8	3,0	2,0	1,2	0,3
Kommunal sektor	S1313	-7,2	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde	S1314	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige finanser (S13)								
Samlede indtægter ¹⁾	TR	898,5	54,7	53,4	52,9	52,0	51,7	51,4
Samlede udgifter ²⁾	TE	822,7	50,1	49,6	49,8	50,0	50,5	51,1
Samlet offentlig saldo	EDP B9	75,9	4,6	3,8	3,0	2,0	1,2	0,3
Renteudgifter	EDP D41	26,4	1,6	1,4	1,2	1,0	0,9	0,6
Primær saldo ³⁾		102,3	6,2	5,2	4,2	3,0	2,1	0,9
Ekstraordinære poster/one-off ⁴⁾			-1,1	0,4	0,6	0,2	0,3	0,0
Offentlige indtægter								
Samlede skatter og afgifter ⁵⁾		786,7	47,9	47,0	46,6	45,7	45,3	45,1
Produktions- og importskatter	D.2	295,0	18,0	17,7	17,5	17,1	16,8	16,3
Løbende indkomst- og formueskatter	D.5	488,3	29,7	29,1	29,0	28,4	28,3	28,6
Kapital skatter	D.91	3,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Obligatoriske sociale bidrag ⁶⁾	D.61	17,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Renteindtægter mv. ⁷⁾	D.4	31,3	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6
Øvrige (residual) ⁸⁾		63,5	3,9	3,5	3,4	3,5	3,6	3,6
Samlede indtægter ²⁾	TR	898,5	54,7	53,4	52,9	52,0	51,7	51,4
p.m: Skattetryk ⁹⁾		803,7	48,9	48,0	47,7	46,7	46,4	46,1

Tabel 2 (fortsat)								
Offentlige finanser (EDP-form)								
	ESA	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2015
		Mia. kr.			Pct. af BNP			
Offentlige udgifter								
Lønsum og forbrug i produktionen		417,7	25,4	25,6	25,7	26,0	26,2	26,5
-lønsum		277,6	16,9	16,8	16,7	16,8	16,9	17,1
-forbrug i produktionen		140,1	8,5	8,8	9,1	9,2	9,3	9,5
Samlede sociale overførsler	D62+D63	278,6	17,0	16,6	16,7	16,9	17,3	18,0
- Sociale overførsler i naturaler ⁸⁾	P.31= D.63	23,6	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
- Indkomstoverførsler	D.62	255,0	15,5	15,2	15,2	15,4	15,8	16,5
Renteudgifter	EDP D.41	26,4	1,6	1,4	1,2	1,0	0,9	0,6
Subsidier	D.3	35,8	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4
Brutto kapitalakkumulati- on	P.51	29,7	1,9	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
Øvrige (residual) ⁸⁾		34,3	2,0	2,0	2,2	1,8	1,8	1,7
Samlede udgifter ²⁾	TE	822,7	50,1	49,6	49,8	50,0	50,5	51,1
P.m.: Offentligt forbrug		419,6	25,6	25,6	25,8	25,9	26,1	26,3
Anm.: Tallene er baseret på en opgørelse af de offentlige finanser på EDP-form ekskl. ATP.								
1) Ekskl. statslige indtægter i tilknytning til bortauktionering af UMTS-licenser.								
2) Korrigeret for virkningen på rentestrømmene som følge af swap-arrangementer og udgifter til infrastrukturinvesteringer.								
3) Defineret som EDP B.9 plus EDP D.41.								
4) De ekstraordinære poster er baseret på beregningen af den strukturelle saldo og inkluderer midlertidige udsving i provenuerne fra pensionsafkastskatten, Nordsoen, nettorenter, selskabsskatter og andre særlige poster. Der foreligger <i>ikke</i> 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.								
5) Defineret som summen af produktions- og importskatter, løbende indkomst- og formueskatter samt kapital skatter. Indeholder med andre ord ikke obligatoriske sociale bidrag, der traditionelt indgår i skattetrykket.								
6) Indeholder ikke frivillige og imputerede sociale bidrag, idet disse ikke indgår i skattetrykket.								
7) Indeholder renteindtægter samt udbytter og jordrente mv.								
8) 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.								
9) Defineret som summen af produktions- og importskatter (inkl. EU-ordninger), løbende indkomst- og formueskatter, kapital skatter og obligatoriske sociale bidrag.								
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.								

Tabel 3			
Funktionel fordeling af offentlige udgifter			
	COFOG	2005	2006
		Pct. af BNP	
Generelle offentlige tjenester	1	6,5	6,2
Forsvar	2	1,6	1,6
Offentlig orden og sikkerhed	3	1,0	1,0
Økonomiske anliggender	4	3,8	3,6
Miljøbeskyttelse	5	0,5	0,5
Boliger og offentlige faciliteter	6	0,7	0,5
Sundhedsvæsen	7	6,7	6,6
Fritid, kultur og religion	8	1,6	1,6
Undervisning	9	7,8	7,5
Social beskyttelse	10	21,5	20,9
Samlede offentlige udgifter ¹⁾	TE	51,6	50,1

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

1) Korrigeret for virkningen på rentestørmene som følge af swap-arrangementer og udgifterne til infrastrukturinvesteringer. Tallene er dermed sammenlignelige med udgifterne i tabel 2.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 4						
Dekomponering af offentlig ØMU-gæld						
	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Pct. af BNP						
Offentlig gæld	30,1	25,6	21,6	19,2	18,6	15,5
Ændring i offentlig gældskvote ¹⁾	-6,2	-4,5	-4,0	-2,4	-0,6	-0,6
Ændring i offentlig gæld ²⁾	-4,2	-3,3	-3,0	-1,7	0,0	0,0
Bidrag til ændring i offentlig gæld						
Primær balance ³⁾	-6,2	-5,2	-4,2	-3,0	-2,1	-0,9
Renteudgifter ⁴⁾	1,6	1,4	1,2	1,0	0,9	0,6
Øvrige forhold (residual) ⁵⁾	0,4	0,5	0,0	0,3	1,2	0,3
p.m. Implicit rente af gæld ⁶⁾	4,7	4,8	4,9	4,8	4,7	3,8
Andre relevante gældsbebreber						
Statens konto i Nationalbanken	4,1	4,5	4,3	-	-	-
Offentlig nettogæld ⁷⁾	2,7	-1,2	-4,3	-6,5	-7,6	-9,2
Nettogæld i stat og kommuner ⁷⁾	2,8	-1,2	-4,2	-6,1	-7,2	-8,9
<p>1) Ændringen i gældskvoten er defineret som $G_t/BNP_t - G_{t-1}/BNP_{t-1}$, hvor G angiver den offentlige gæld målt i kroner.</p> <p>2) Ændringen i gælden er defineret som $G_t/BNP_t - G_{t-1}/BNP_t$, hvor G angiver den offentlige gæld målt i kroner.</p> <p>3) Som defineret i tabel 2.</p> <p>4) Som defineret i tabel 2.</p> <p>5) Der foreligger pt. ikke oplysninger, der muliggør en opdeling på undergrupper.</p> <p>6) Approksimeret ved renteudgifter divideret med den offentlige gæld i det foregående år.</p> <p>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.</p>						
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.						

Tabel 5							
Konjunkturrensning af offentlig saldo							
	ESA	2006	2007	2008	2009	2010	2015
		Pct.					
Real BNP-vækst		3,5	2,0	1,3	1,1	0,5	1,7
		Pct. af BNP					
Offentlig saldo	EDP B9	4,6	3,8	3,0	2,0	1,2	0,3
Renteudgifter	EDP D.41	1,6	1,4	1,2	1,0	0,9	0,6
Ekstraordinære poster / one-off ¹⁾		-1,1	0,4	0,6	0,2	0,3	0,0
		Pct.					
Potentiel BNP-vækst		2,3	1,6	1,6	1,5	1,4	1,7
Heraf bidrag fra:		Pct.-enheder					
- Beskæftigelse		0,5	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
- Heraf arbejdsstyrke		0,3	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0
- Kapitalapparat		0,9	1,0	0,9	0,8	0,9	0,8
- Totalfaktorproduktivitet		0,9	0,5	0,5	0,4	0,4	0,9
		Pct. af BNP					
Output gab		1,8	2,1	1,8 ²⁾	1,4	0,5	0,0
Konjunkturbidrag ³⁾		-1,1	-2,5	-2,2	-1,4	-0,7	0,0
Strukturel saldo ⁴⁾		2,4	1,7	1,5	0,9	0,8	0,4
Primær strukturel saldo ⁴⁾		2,9	2,0	1,5	0,7	0,5	-0,4
1)	De ekstraordinære poster er baseret på beregningen af den strukturelle saldo og inkluderer midlertidige udsving i provenuerne fra pensionsafkastskatten, Nordsøen, nettorenter, selskabsskatter og andre særlige poster.						
2)	Det forudsættes beregningsteknisk, at det positive outputgab i 2008 lukkes gradvist frem mod 2011.						
3)	Konjunkturbidraget er beregnet på baggrund af beskæftigelsesgab.						
4)	Der foreligger <i>ikke</i> 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, jf. også tabel 5.2. Den primære strukturelle saldo tager endvidere udgangspunkt i en faktisk primær saldo defineret ud fra nettorenteudgifterne og <i>ikke</i> bruttorenteudgifterne.						
Kilde:	Danmarks Statistik og egne beregninger.						

Tabel 6		2006	2007	2008	2009	2010
Ændringer i forhold til Konvergensprogram 2006						
ESA						
		Årlig ændring i pct.				
Real BNP-vækst						
- KP06		2,7	2,0	0,7	0,7	0,6
- KP07		3,5	2,0	1,3	1,1	0,5
- Ændring		0,8	0,0	0,6	0,4	-0,1
		Pct. af BNP				
Offentlig saldo¹⁾	EDP B.9					
- KP06		3,1	2,8	2,5	1,8	1,2
- KP07		4,6	3,8	3,0	2,0	1,2
- Ændring		1,5	1,0	0,5	0,2	0,0
Offentlig ØMU-gæld¹⁾						
- KP06 ²⁾		29,9	25,8	22,7	20,4	18,9
- KP07		30,1	25,6	21,6	19,2	18,6
- Ændring		0,2	-0,2	-1,1	-1,2	0,3

1) Opgjort ekskl. ATP.
2) ØMU-gælden var i KP06 opgjort med fradrag for ATP's beholdning af statsobligationer. ØMU-gælden fra KP06 er her opgjort uden fradrag for ATP's beholdning af statsobligationer på baggrund af skøn for ATP's beholdning af statsobligationer i *Økonomisk Redegørelse, august 2006*.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 7								
Offentlige finansiers langsigtede holdbarhed								
	2000	2005	2010	2020	2030	2050	2060	2070
	Pct. af BNP							
Samlede udgifter	53,0	51,7	50,4	51,0	51,5	52,5	51,5	50,1
Heraf:								
- Alders-relaterede udgifter	33,6	34,6	34,1	35,3	35,5	35,7	34,3	33,1
- Udgifter til pension	9,1	9,3	9,6	10,4	10,0	9,5	8,5	7,9
- Offentlige pensioner	9,1	9,3	9,6	10,4	10,0	9,5	8,5	7,9
- Efterløn, folke- og tjenestemandspension	6,9	7,2	7,6	8,4	7,8	7,3	6,4	5,6
- Førtidspension	2,2	2,1	2,0	2,0	2,2	2,1	2,1	2,3
- Offentligt betalte arbejdsmarkeds-pensioner	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Udgifter til sundhedsvæsen	6,0	6,4	6,5	6,9	7,4	7,7	7,7	7,4
- Udgifter til ældrepleje	1,0	1,1	1,2	1,3	1,6	1,8	1,9	1,8
- Udgifter til uddannelse	5,6	5,9	6,0	5,8	5,5	5,7	5,9	5,9
- Øvrige alders-relaterede udgifter	11,9	11,9	10,8	10,9	11,0	11,0	10,3	10,1
- Renteudgifter	4,3	2,6	1,3	0,8	1,0	2,0	2,7	2,5
Samlede indtægter	55,3	56,3	51,7	50,6	49,6	49,7	49,0	49,1
Heraf:								
- Renteindtægter ¹⁾	1,9	1,5	1,5	1,2	0,7	0,5	0,3	0,2
- Provenu fra nettopensionsudbetalinger	-0,7	-1,1	-1,1	-1,0	-1,0	-0,2	0,0	0,6
Pensionsformue i alt	115,9	138,3	147,9	176,4	203,2	226,0	233,9	242,1
Heraf:								
- Sociale kasser og fondes formue ²⁾	1,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Antagelser								
Vækst i arbejdsproduktivet	3,8	1,8	1,6	1,6	1,4	1,5	1,7	1,5
Real BNP-vækst ³⁾	3,5	3,1	0,5	2,1	3,3	2,7	2,6	2,3
Erhvervsfrekvens, mænd (20-64 år)	85,5	85,6	86,1	86,9	89,3	90,1	90,0	90,1
Erhvervsfrekvens, kvinder (20-64 år)	76,2	76,5	76,7	78,0	80,8	82,3	82,5	82,7
Erhvervsfrekvens, i alt (20-64 år)	80,9	81,1	81,4	82,5	85,1	86,2	86,3	86,4
Ledighed	5,2	5,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Strukturel ledighed	6,0	5,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Befolkningen over 65 år (1.000 pers.)	791	818	916	1.137	1.315	1.437	1.398	1.495
Anm.: Opgjort efter nationalregnskabs principper, dvs. ikke på EDP-basis.								
1) Indeholder offentlige indtægter fra renter og udbytter.								
2) De sociale kasser og fondes formue er nedjusteret med knap 300 mia. kr. i 2005 som følge af den ændrede placering af ATP-fonden afledt af metode og datarevisionen af nationalregnskabet.								
3) BNP-væksten er i nogle år efter 2025 påvirket af reguleringen af efterløns- og folkepensionsalderen i takt med levetiden.								
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.								

Tabel 8						
Grundlæggende forudsætninger						
	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Kort rente (årgennemsnit)	3,2	4,4	4,8	4,8	5,0	5,8
Lang rente (årgennemsnit)	3,8	4,4	4,8	4,9	5,1	5,7
Valutakurs USD/EUR (årgennemsnit)	125,4	135,1	137,2	137,2	137,2	137,2
Effektiv kronkurs (1980=100)	101,6	103,0	103,2	103,2	103,2	103,2
BNP-vækst, verden ekskl. EU25	5,8	5,3	5,4	4,5	4,5	4,5
BNP-vækst, EU25	3,0	2,9	2,7	2,4	2,4	2,4
Eksportmarkedsvækst	7,3	6,9	6,6	4,5	4,5	4,5
Importvækst, verden ekskl. EU25	8,8	7,7	8,0	7,5	7,5	7,5
Oliepris (Brent, USD/tønde)	64,9	70,0	68,0	65,5	63,0	61,5

Kilde: ADAM's databank, EU-Kommissionens forårsprognose, april 2007 og egne beregninger.