

1. Indledning og sammenfatning

1.1 Indledning og hovedkonklusioner

Dansk økonomi ser ud til at være i bedring efter en dyb lavkonjunktur. Genopretningen ventes at strække sig over nogle år og er fortsat meget afhængig af udviklingen i udlandet. Men en række centrale forudsætninger for ny fremgang er til stede.

Konkurrenceevnen er i færd med at blive styrket, virksomheder og husholdninger har øget deres finansielle robusthed, og den finansielle sektor fremstår nu mere solid.

Boligmarkedet har vist tegn på fremgang gennem det seneste år, og på arbejdsmarkedet er der begyndende tegn på bedring. Ledigheden er faldet, og beskæftigelsen er steget gennem 2013.

Finanspolitikken understøtter fortsat aktivitetsniveauet og beskæftigelsen, og samtidig er pengepolitikken ekstraordinært lempelig. Den ansvarlige linje i den økonomiske politik har bidraget til, at investorernes tillid til dansk økonomi er høj, og til at renterne er meget lave.

Endelig er de grundlæggende strukturer i dansk økonomi markant forbedret gennem de seneste 30 år, blandt andet i kraft af reformer, der har sænket strukturledigheden og forbedret tilpasningsevnen på arbejdsmarkedet. Finanspolitikken er holdbar med den vedtagne politik.

På den baggrund er der grund til at forvente, at Danmark frem mod 2020 vil opleve en periode med fornyet vækst, stigende beskæftigelse og faldende ledighed. I den mellemfristede fremskrivning, som præsenteres i Finansredøgørelse 2014 – og som tager udgangspunkt i konjunkturvurderingen i Økonomisk Redøgørelse, december 2013 – ventes således en gennemsnitlig årlig vækst i BNP på over 2 pct. i perioden 2016-2020.

Vækstpotentialet i Danmark er imidlertid udfordret af, at produktivitetsudviklingen har været svag igennem de seneste omkring 20 år. Danmarks position som et af verdens mest velstående lande kan blive udfordret. Det er baggrunden for, at tiltag, som fremmer produktiviteten, er et centralt indsatsområde i reformstrategien i Vækstplan DK.

Dette kapitel opsummerer de vigtigste konklusioner, beskriver den danske reformdagsorden og sammenfatter indholdet af de resterende kapitler i Finansredøgørelse 2014, *jf. boks 1.1*.

Boks 1.1**Hovedkonklusioner i Finansredegørelse 2014****Del I. Udgangspunktet – styrker og udfordringer for dansk økonomi**

- Dansk økonomi har været præget af en dyb lavkonjunktur, men de centrale forudsætninger for ny fremgang i økonomien vurderes at være til stede. Den forventede genopretning – i takt med fremgang på eksportmarkederne – understøttes af en ansvarlig og troværdig økonomisk politik.
- I Økonomisk Redegørelse, december 2013 skønnes væksten i BNP øget til 1,6 pct. i 2014 og 1,9 pct. i 2015. Den mellemfristede fremskrivning, der præsenteres i Finansredegørelsen, peger på, at væksten i BNP kan stige til godt 2 pct. om året i 2016-20, mens beskæftigelsen kan stige med omkring 160.000 personer frem mod 2020. Fremskrivningen er baseret på den politik, der på nuværende tidspunkt er vedtaget.
- Husholdninger og virksomheder har øget deres opsparing markant under lavkonjunktoren. Den følgende svage udvikling i privatforbruget og de private investeringer er centrale årsager til, at normaliseringen af konjunkturerne har været langsommere end i mange andre lande. Der er imidlertid betydeligt potentiale for fornyet vækst i privatforbrug og investeringer i takt med, at tilliden stiger, og gældsnedbringelsen kommer til ende.
- Gældskvoten for de danske husholdninger er den højeste i OECD, men husholdningerne er samlet set velkonsoliderede i kraft af store bolig- og pensionsformuer. En stor del af gælden er i variabelt forrentede lån, og den lave rente har derfor bidraget til at stabilisere husholdningernes økonomi under krisen. Det indebærer dog samtidig, at husholdningerne er mere følsomme over for rentestigninger.
- Der er ikke tegn på, at konjunkturtilbageslaget har sat sig varige spor på arbejdsmarkedet. Arbejdsstyrken er faldet markant under krisen, primært som følge af et fald i de unges erhvervsdeltagelse, men faldet i arbejdsstyrken vurderes helt overvejende at være et konjunkturfænomen. Det fleksible danske arbejdsmarked har bidraget til en afdæmpning i lønstigningstakten, som har understøttet lønkonkurrenceevnen. Når der på ny er kraftigere fremgang i efterspørgslen, vil de gode strukturer på arbejdsmarkedet bidrage til, at de ledige ressourcer igen kan finde beskæftigelse.

Del II. Vækst, reformer og beskæftigelse

- Vækstpotentialet i Danmark er udfordret af en lav produktivitet. Øget produktivitet er en forudsætning for, at Danmark fortsat kan have en stigende levestandard og et højt velstandsniveau i international sammenhæng. Øget produktivitet i den private sektor kommer hele samfundet til gode, herunder også overførselsmodtagere. Vækstmålet i Vækstplan DK svarer fx til en fremgang i det årlige rådighedsbeløb for en LO-familie med to børn på 5.300 kr.
- Produktivitetens væksten er især lav i de hjemmemarkedsorienterede erhverv, der ikke er udsat for væsentlig international konkurrence. Det indebærer lavere realløn og lavere velstand, end vi ellers kunne have haft. Samtidig kan lav produktivitet i serviceerhvervene belaste blandt andet industriens konkurrenceevne og beskæftigelse. Øget konkurrence, bedre regulering, internationalisering og højere investeringer er mulige veje til at fremme produktiviteten. Produktivitetskommissionen har peget på, at der er potentiale for øget produktivitet i alle erhverv.

Boks 1.1**Hovedkonklusioner i Finansredegørelse 2014 - fortsat**

- Den forventede stigning i beskæftigelsen på 160.000 personer frem mod 2020 afspejler blandt andet, at beskæftigelsen følger arbejdsudbuddet på længere sigt. Det er en bredt anerkendt sammenhæng, som hviler på et solidt teoretisk og empirisk fundament. De konkrete erfaringer fra tidligere danske reformer og beregninger med nyere økonomisk-statistiske modeller peger på, at tilpasningen af efterspørgslen til øget arbejdsudbud kan ske relativt hurtigt – typisk i løbet af 4-5 år. Større arbejdsudbud styrker de offentlige finanser strukturelt, og beskæftigelsesreformer øger derfor samtidig mulighederne for, at den økonomiske politik kan understøtte fremgang i efterspørgslen.
- Et højt uddannelsesniveau er en vigtig kilde til høj produktivitet og velstand. Der er således en stærk positiv sammenhæng mellem uddannelse og produktivitet. Det skyldes dog ikke alene, at et højere uddannelsesniveau er forbundet med øget viden og bedre kvalifikationer, men også at de personer, som vælger at uddanne sig, typisk har en række personlige forudsætninger, som i sig selv bidrager til en høj produktivitet. Det vurderes overordnet, at ca. 2/3 af lønforskellen mellem personer med forskellige uddannelser kan forklares af selve uddannelsen.
- Investeringer i et højere uddannelsesniveau for unge generationer er generelt langsigtede investeringer, hvis positive virkninger på samfundsøkonomien først realiseres fuldt ud efter en årrække. Den fremadrettede stigning i arbejdsstyrkens uddannelsesniveau i forhold til i dag skønnes at øge produktiviteten med omkring 8 pct. på langt sigt. Heraf skønnes de skærpede uddannelsesmålsætninger isoleret set at øge produktivitet og BNP med ca. 3/4 pct. på sigt. Et højere uddannelsesniveau bidrager isoleret set ikke til at styrke de offentlige finanser. Det skyldes, at øget produktivitet som udgangspunkt er neutralt for de offentlige finanser på sigt, og at de øgede skatteindtægter, som følger af et højere arbejdsudbud, omtrent modsvares af øgede udgifter til SU og drift af uddannelsesinstitutioner.

Del III. De finanspolitiske rammer i Danmark

- I kølvandet på finanskrisen og den europæiske statsgælds-krise er de fælles regler for den økonomiske politik i EU og euroområdet blevet strammet op. Budgetloven og 2020-planen udgør de overordnede rammer for finanspolitikken i Danmark. Rammerne sætter konkrete mål om finanspolitisk holdbarhed, omtrent balance på den strukturelle offentlige saldo samt lofter for de offentlige udgifter. Danmark lever i vidt omfang op til anbefalinger fra EU, OECD og IMF om god praksis for de finanspolitiske rammer.
- Et vigtigt sigte i stabiliseringspolitikken er, at finanspolitikken er symmetrisk hen over konjunkturerne. Udgiftslofterne vil kunne bidrage hertil ved at understøtte tilbageholdenhed i gode tider. Budgetloven sikrer endvidere gode rammer for at lade de automatiske stabilisatorer virke frit.
- Budgetloven indebærer ifølge regneeksempler kun en lille begrænsning af mulighederne for at føre stabiliserende finanspolitik, når der som udgangspunkt sikres strukturel balance ved normale konjunkturer. Denne mulige begrænsning skal ses i forhold til, at budgetloven understøtter høj troværdighed i finanspolitikken og bedre udgiftsstyring.
- Trods reformer af blandt andet tilbagetrækning vil de offentlige finanser komme under stigende pres fra omkring 2030 til 2045, hvor underskuddet på den offentlige strukturelle saldo ved uændret politik ventes at overstige budgetlovens krav. Det skyldes blandt andet, at de aftalte forhøjelser af pensionsalderen først indhenter stigningen i levetid med en vis forsinkelse. I forbindelse med fremtidige mellemfristede planer vil den økonomiske politik – inden for den konkrete planlægningshorisont – skulle tilrettelægges således, at den strukturelle saldo holder sig inden for budgetlovens grænser.

1.2 Den danske reformdagsorden

Konjunkturerne i Danmark er meget afhængige af udlandet, men mulighederne for vækst på længere sigt afhænger også i høj grad af vores egen indsats.

Vækstplan DK – Stærke virksomheder, flere job (regeringen 2013) sætter i den forbindelse nye mål om et skærpet fokus på produktivitet og privat jobskabelse og bygger videre på den hidtidige reformpolitik.

Gennem en årrække har den vigtigste langsigtede udfordring for dansk økonomisk politik været at sikre, at de offentlige finanser var holdbare og klar til at håndtere den demografiske udvikling forbundet med blandt andet stigende levetid.

De skridt, der er taget for at håndtere virkningerne på de offentlige finanser af den stigende levetid – primært med velfærdsreformen fra 2006 og tilbagetrækningsreformen fra 2011, der begge er vedtaget med brede flertal i Folketinget – er, sammen med de senere års efterlevelse af EU-henstillingen, tilstrækkelige til, at finanspolitikken skønnes at være holdbar.

Beregningerne forudsætter blandt andet, at finans- og udgiftspolitikken følger de planlagte spor, og at de besluttede reformer har de virkninger, der er skønnet. Tilbagetrækningsreformerne vil samtidig bidrage til at øge den langsigtede beskæftigelse og vækst.

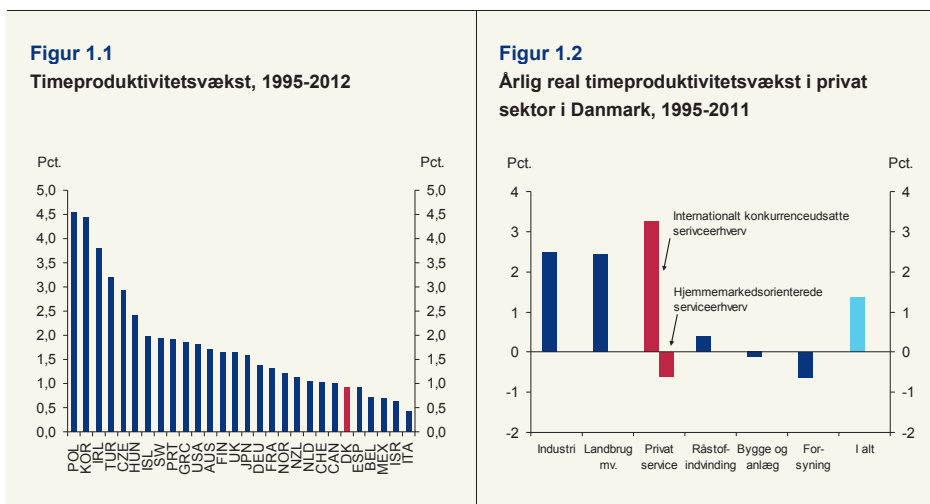
Derudover er der i de senere år gennemført reformer af blandt andet skat, førtidspension, fleksjob, kontanthjælp og SU, som yderligere styrker arbejdsudbuddet og vækstpotentialet. Disse reformers bidrag til styrkelse af de offentlige finanser fra øget arbejdsudbud er i forbindelse med de konkrete aftaler prioriteret til blandt andet offentlige investeringer samt lavere skat på arbejde og erhvervsliv, som øger beskæftigelsen.

Derudover vil det gradvist stigende uddannelsesniveau i arbejdsstyrken – blandt andet i forbindelse med opfyldelsen af uddannelsesmålsætningerne – også bidrage til at styrke velstanden, primært gennem øget produktivitet. Velstandseffekten af øget uddannelse vil dog først realiseres på længere sigt.

Af de reformer og tiltag, som på nuværende tidspunkt er vedtaget, er det således navnlig de reformer, som hæver arbejdsudbuddet, der bidrager til at øge vækstpotentialet i dansk økonomi i de kommende år.

Vækstpotentialet i Danmark er imidlertid udfordret af en – i udgangspunktet – lav produktivitetsvækst. Siden 1995 er produktiviteten i Danmark vokset væsentligt mindre end historisk og langsommere end i mange sammenlignelige lande, *jf. figur 1.1*.

Produktivitetsvæksten har især været lav i de hjemmemarkedsorienterede erhverv, der ikke er særligt udsatte for international konkurrence, *jf. figur 1.2*. Den lave produktivitetsvækst i de hjemmemarkedsorienterede erhverv medvirker til høje priser i Danmark, lavere realløn og lavere velstand, end vi ellers kunne have haft.



Anm.: I figur 1.1 er timeproduktiviteten beregnet som BNP i faste priser pr. præsteret arbejdstime. I figur 1.2 følger opdelingen på hjemmemarkedsorienterede og internationalt konkurrenceudsatte serviceerhverv Produktivitetskommissionens definition, *jf. anmærkning til figur 4.15*.

Kilde: Danmarks Statistik, OECD og egne beregninger.

Reformstrategien i Vækstplan DK bygger videre på den hidtidige reformpolitik, men med et forstærket fokus på at forbedre de rammevilkår for den private sektor, som understøtter øget produktivitet og privat beskæftigelse.

Reformindsatsen i Vækstplan DK indeholder overordnet tre reformspor, *jf. figur 1.3*. I vækstplanen er det en central målsætning, at væksten frem mod 2020 skal forøges med i alt 40 mia. kr. gennem konkrete initiativer (svarende til en forøgelse af BNP med 2 pct.).

Vækstmålsætningen skal opfyldes gennem tiltag i de to første reformspor. I *reformspor 1* gennemføres tiltag, som forbedrer erhvervslivets rammevilkår og derved styrker konkurrenceevnen og løfter produktiviteten. Sigtepunktet er et bidrag til den samlede fremgang i den økonomiske vækst på 20 mia. kr. frem mod 2020.

I *reformspor 2* videreføres og udbygges initiativer med henblik på at øge uddannelsesniveaulet og reformer, der øger den strukturelle beskæftigelse. Sigtepunktet er et bidrag til den samlede fremgang i den økonomiske vækst på yderligere 20 mia. kr. frem mod 2020.

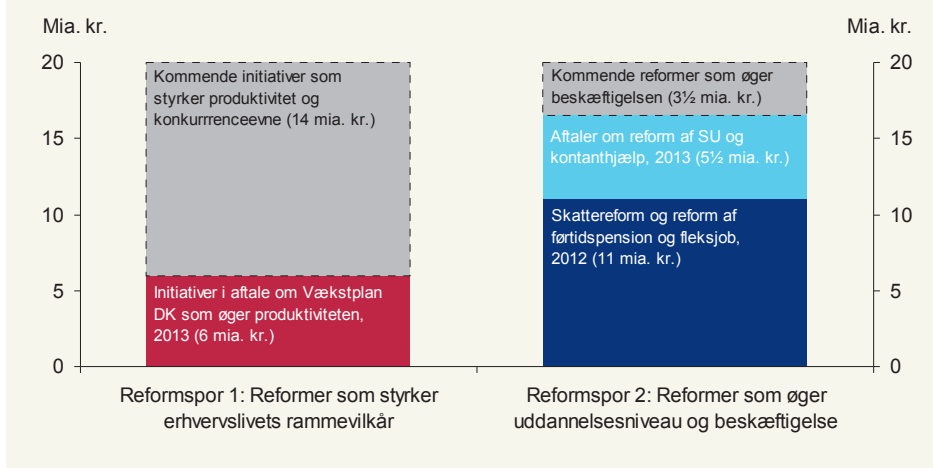
Endelig sigter *reformspor 3* på fortsat holdbare offentlige finanser og en styrket moderniseringsdagsorden for den offentlige sektor, som skal frigøre 12 mia. kr. frem mod 2020 i den offentlige sektor til nye initiativer.

Figur 1.3
Vækstplan DK – Nyt vækstmål, tre reformspor



I *reformspor 1* er der med aftalerne om en vækstplan realiseret bidrag for ca. 6 mia. kr. ud af det samlede mål på 20 mia. kr. Dermed resterer et bidrag på 14 mia. kr., jf. figur 1.4. Udspil til styrket produktivetsudvikling, herunder opfølgning på Produktivitetskommissionens anbefalinger, fremlægges i første halvår 2014.

Figur 1.4
Status for indfrielse af vækstmålsætning



I *reformspor 2* er der på nuværende tidspunkt gennemført reformer, der bidrager til BNP med i alt ca. 16½ mia. kr. Heri indgår reformerne af SU og kontanthjælp i forbindelse med Vækstplan DK samt reformerne af skat, førtidspension og fleksjobordningen fra 2012. For at nå ambitionen udestår dermed et BNP-bidrag på 3½ mia. kr. fra reformer, der yderligere øger beskæftigelsen svarende til ca. 6.000 fuldtidspersoner frem mod 2020. Opfyldelse af målsætningen bidrager til, at stigningen i beskæftigelsen frem mod 2020 kan øges til i alt omkring 165.000 fuldtidspersoner. Herunder kan den private beskæftigelse stige med ca. 150.000 fuldtidspersoner.

Endvidere er der igangsat tiltag med det overordnede formål at styrke kvaliteten i uddannelsessystemet. Med aftale om et fagligt løft af folkeskolen fra juni 2013 gennemføres en reform med henblik på at styrke kvaliteten af den grundlæggende undervisningsindsats i folkeskolen. Med udspillet *Faglært til fremtiden - bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser* fra oktober 2013 lægges op til en styrkelse af de erhvervsfaglige uddannelser. Endelig er der nedsat et *Udvalg for Kvalitet og Relevans i de Videregående Uddannelser*, som i løbet af 2014 skal komme med anbefalinger til, hvordan kvalitet, relevans og sammenhæng kan styrkes på de videregående uddannelser.

Øget produktivitetsvækst er forbundet med betydelige gevinster for hele samfundet. Øget produktivitet i den private sektor øger reallønnen for både privat og offentligt ansatte samt købekraften for overførselsmodtagere. Det samlede produktivitetsmål på godt 20 mia. kr. svarer fx til en forøgelse af rådighedsbeløbet med 5.300 kr. om året for en LO-familie med to børn, jf. *tabel 1.1*.

Tabel 1.1**Forøgelse af årlige rådighedsbeløb ved højere produktivitet, udvalgte familietyper**

2014-niveau	Real forøgelse af årligt rådighedsbeløb	Forøgelse af rådighedsbeløb i pct. af disponibel indkomst
Pensionistpar	2.300 kr.	1,3 pct.
Par på kontanthjælp med to børn	2.300 kr.	1,2 pct.
Par på førtidspension	3.200 kr.	1,6 pct.
LO-par med to børn	5.300 kr.	1,6 pct.
Privatansatte funktionærer med to børn	7.300 kr.	1,5 pct.

Anm.: Det er forudsat, at pensionistparret modtager ATP og bor i lejebolig. Parret på kontanthjælp forudsættes at have været på kontanthjælp i mere end 6 måneder og bo i lejebolig. Parret på førtidspension forudsættes at være på ny ordning og bo i lejebolig. LO-parret forudsættes at bo i ejerbolig. De privatansatte funktionærer forudsættes at bo i ejerbolig. For alle familietyper med børn forudsættes, at børnene er i børnehave hhv. SFO.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Økonomi- og Indenrigsministeriets familietypemodell.

Produktivitetskommissionen ventes at afslutte sit arbejde i 1. kvartal 2014. Som nævnt vil der som opfølgning på Produktivitetskommissionens arbejde blive udarbejdet et regeringsudspil i første halvår 2014, der skal fremme produktivitet og velstand.

1.3 Forudsætninger for ny fremgang er til stede

Dansk og international økonomi ser ud til at være i bedring efter en dyb lavkonjunktur, men genopretningen ventes fortsat at blive langstrakt, og udviklingen i dansk økonomi er meget afhængig af udlandet. Den danske lønkonkurrenceevne er i færd med at blive styrket, virksomhederne har øget deres finansielle robusthed, og den finansielle sektor fremstår nu mere solid. Boligmarkedet har vist tegn på fremgang gennem det seneste år. Fremgangen i privatforbruget er dog endnu forsigtig, blandt andet fordi husholdningerne har øget opsparingen.

På arbejdsmarkedet er der begyndende tegn på bedring. Ledigheden er aftaget med ca. 11.000 personer igennem det seneste år, og den private beskæftigelse steg gennem 2013. Arbejdsmarkedet har på centrale områder vist sig tilpasningsdygtigt, og der er potentiale for en pæn beskæftigelsesfremgang i de kommende år.

Finanspolitikken overholder de forpligtelser, der følger af EU-henstillingen og budgetloven, og understøtter samtidig aktivitetsniveauet og beskæftigelsen, *jf. nedenfor*. Samtidig er pengepolitikken ekstraordinært lempelig. Den ansvarlige linje i den økonomiske politik har bidraget til, at investorenes tillid til dansk økonomi er høj, således at Danmark har den fulde gevinst af det lave internationale renteniveau.

I de seneste år er der gennemført en lang række reformer, som fremadrettet vil bidrage til øget arbejdsstyrke og produktivitet, herunder reformerne i Vækstplan DK, *jf. afsnit 1.2*.

En række centrale forudsætninger for fornyet fremgang i økonomien er således til stede.

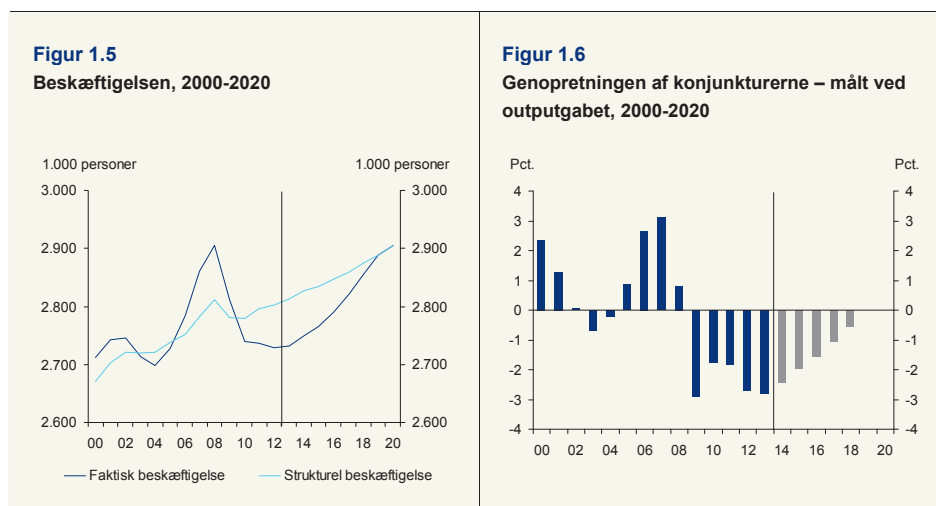
I Økonomisk Redegørelse, december 2013 skønnes væksten i BNP til 1,6 pct. i år og 1,9 pct. næste år. Den mellemfristede fremskrivning, der præsenteres i Finansredøgørelse 2014, indebærer, at væksten kan stige til godt 2 pct. om året i 2016-2020, *jf. tabel 1.2*.

Tabel 1.2
Nøgletal for dansk økonomi frem mod 2020

Realvækst, pct.	2012	2013	2014	2015	2016-2020 ¹⁾
BNP	-0,4	0,4	1,6	1,9	2,2
Outputgab (pct. af BVT)	-2,7	-2,8	-2,4	-2,0	0,0
Timeproduktivitet	0,2	0,4	0,8	1,1	1,1
Arbejdsstyrke	0,1	0,1	0,5	0,3	0,9
Beskæftigelse	-0,3	0,1	0,6	0,6	1,0
Bruttoledighed (pct. af arbejdsstyrke)	5,7	5,4	5,1	4,8	3,5

1) Gennemsnit for årene 2016-2020. For outputgab og bruttoledighed fremgår niveauet i 2020.
Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

Samtidig skønnes beskæftigelsen med den vedtagne politik at kunne stige med omkring 160.000 fuldtidspersoner frem mod 2020, uden at dansk økonomi igen kommer ind i en uholdbar overophedning. Dermed kan beskæftigelsen frem mod 2020 komme tilbage på samme høje niveau som i 2008, men på et holdbart grundlag. Det skyldes, at det strukturelle niveau for beskæftigelsen samtidig øges i kraft af de vedtagne reformer, *jf. figur 1.5*.



Anm.: Den lodrette streg angiver det seneste kalenderår, hvor historiske data er tilgængelige.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

Forløbet til 2020 forudsætter en gradvis genopretning af konjunkturerne i de kommende år, hvor væksten er højere end det underliggende vækstpotentiale, og outputgabet indsnævres, *jf. figur 1.6*.

Konjunkturgenopretningen forudsætter blandt andet, at den styrkelse af den internationale økonomi og den fornyede fremgang i eksporten, der nu er tegn på, fortsætter og gradvist tager til i styrke i de kommende år. Endvidere forudsættes en gradvis genopretning af de aktuelt lave investerings- og forbrugsniveauer i dansk økonomi. Dette understøttes af lave renter, forbedrede finansielle balancer og gradvist stigende tillid.

Det underliggende vækstpotentiale er imidlertid beskeden som følge af en lav underliggende produktivitetsvækst på kun ca. 1 pct. om året (for økonomien som helhed). Inkl. virkningen af stigende strukturel beskæftigelse skønnes det underliggende vækstpotentiale til ca. 1½ pct. om året.

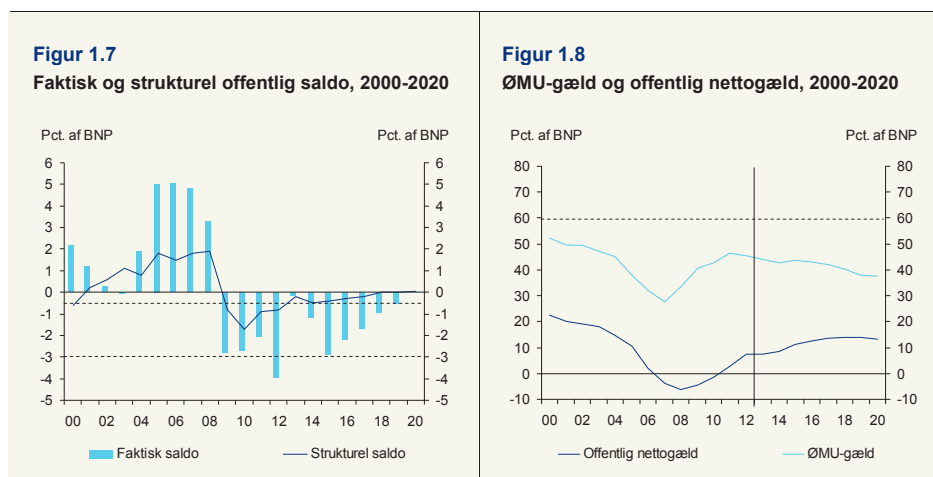
Vækstmålet i Vækstplan DK svarer isoleret set til en forøgelse af det årlige vækstpotentiale med ca. 0,3 pct.-point i 2014-2020. Heraf er ca. halvdelen udmøntet med de hidtil besluttede initiativer, *jf. afsnit 1.2*.

Den mellemfristede fremskrivning, der præsenteres i Finansredegørelse 2014, er overordnet på linje med forløbet i Danmarks Konvergensprogram 2013, *jf. appendiks 1A*.

De største risici i forløbet vurderes at knytte sig til udviklingen i udlandet, hvor fornyet finansiel uro eller forlænget krise i dele af euroområdet vil kunne holde væksten tilbage. Omvendt er der også mulighed for hastigere fremgang i efterspørgsel og beskæftigelse, hvis renterne forbliver lave en rum tid endnu, eller tilliden blandt virksomheder og forbrugere styrkes mere markant.

1.3.1 Finanspolitikken og de offentlige finanser frem mod 2020

Finanspolitikken er aktuelt lempelig med ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP i forhold til en situation, hvor det offentlige forbrug og investeringer var på deres holdbare 2020-niveau. Frem mod 2020 ventes den strukturelle saldo styrket, således at der i 2020 vil være omtrent strukturel balance på de offentlige finanser med den politik, der er vedtaget og den offentlige udgiftsvækst, der følger af Vækstplan DK, *jf. figur 1.7.*



Anm.: De vandrette stiplede linjer i figur 1.7 viser budgetlovens grænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP for det strukturelle underskud og Stabilitets- og Vækstpagtens grænse for det faktiske underskud på 3 pct. af BNP. Den stiplede linje i figur 1.8 angiver Stabilitets- og Vækstpagtens grænse for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

Finanspolitikken skønnes endvidere at være holdbar med de forudsætninger, der lægges til grund. Dvs. at den politik, der føres, kan fastholdes fremadrettet, samtidig med at den offentlige gæld udgør en stabil andel af BNP på langt sigt. Modsat de fleste andre lande er der således i Danmark ikke behov for yderligere stramninger for at sikre stabil offentlig gæld på sigt. Rammerne for finanspolitikken i Danmark er imidlertid forholdsvis stramme frem mod 2020, og der ventes stigende pres på de offentlige finanser i et par årtier efter 2025, *jf. kapitel 9.*

I perioden frem mod 2020 er den forudsatte finanspolitik og underskuddet på den strukturelle saldo inden for rammerne af budgetloven, der indebærer, at det årlige strukturelle underskud ikke må overstige $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. I 2014 skønnes den strukturelle saldo til $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP, og manøvrerummet i finanspolitikken er dermed udnyttet fuldt ud. Herefter indebærer forløbet en vis sikkerhedsmargin i forhold til undergrænsen i budgetloven. Det sikrer et vist handlerum i

finanspolitikken, på områder der ikke er underlagt udgiftslofterne, i tilfælde af konjunkturtilbage-
 slag.

Den forudsatte finanspolitik indebærer, at ØMU-gælden holder en bred sikkerhedsmargin til
 Stabilitets- og Vækstpagtens gældsgrænse på 60 pct. af BNP, *jf. figur 1.8*.

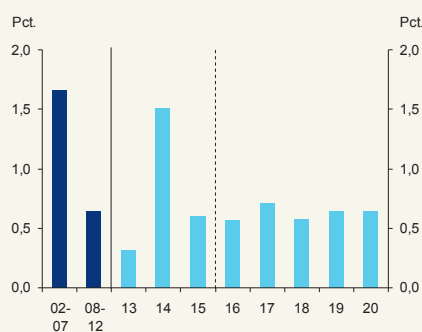
Den offentlige forbrugsvækst forudsættes at være afdæmpet i de kommende år. På baggrund
 af udgiftslofterne for 2014-2017 og de seneste tal for 2013 indgår en realvækst i det offentlige
 forbrug på ca. 0,6 pct. om året i perioden 2015-2020 og ca. $\frac{3}{4}$ pct. om året i perioden 2014-
 2020, *jf. figur 1.9*.

I Danmarks Konvergensprogram 2013 var der plads til en gennemsnitlig realvækst på 0,6
 pct. om året i 2014-2020. Opjusteringen af realvæksten i 2014-2020 afspejler alene en ned-
 justering af konjunkturskønnet for det offentlige forbrug i 2013, som giver anledning til en til-
 svarende højere vækst i 2014.

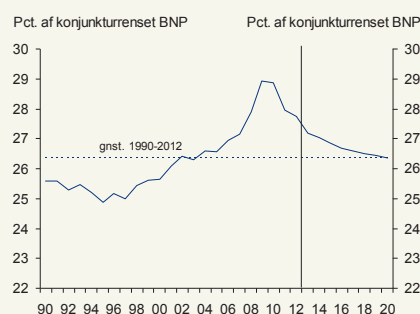
Væksten i det offentlige forbrug skal blandt andet ses i lyset af, at befolkningsudviklingen
 medfører en årlig vækst i det beregnede demografiske træk på offentlig service på ca. 0,35
 pct. Givet den forudsatte vækst i det offentlige forbrug på ca. $\frac{3}{4}$ pct. om året, er der således
 plads til en gennemsnitlig vækst i ressourceindsatsen pr. bruger svarende til ca. 0,4 pct. om
 året i 2014-2020.

Derudover er det målet at forbedre den offentlige service svarende til 12 mia. kr. frem mod
 2020 ved moderniseringsinitiativer inden for blandt andet digitalisering, velfærdsteknologi,
 målretning mv. Den løbende modernisering og effektivisering af den offentlige sektor vil mu-
 liggøre en større fremgang i kvaliteten af den offentlige service, end realvæksten i ressour-
 cerne umiddelbart tilsiger.

Figur 1.9
 Realvækst i offentligt forbrug, 2002-2020



Figur 1.10
 Offentligt forbrug, 1990-2020



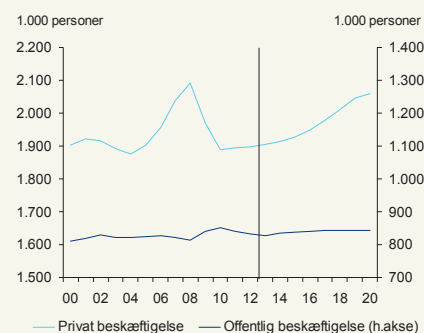
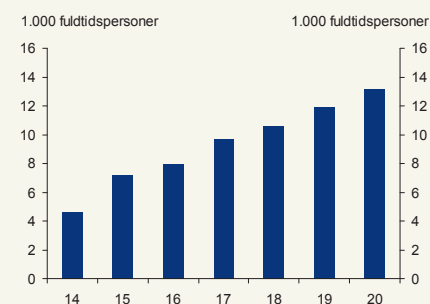
Anm.: De mørkeblå søjler i figur 1.9 viser den gennemsnitlige vækstrate for udvalgte perioder.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

I forløbet frem mod 2020 aftager det offentlige forbrugs andel af konjunkturrenset BNP fra et højt niveau. I 2020 skønnes det offentlige forbrug at udgøre ca. 26½ pct. af BNP. Det svarer til det historiske gennemsnit i perioden 1990-2012, *jf. figur 1.10*.

Den offentlige beskæftigelse forudsættes at stige moderat, mens hovedparten af jobskabelsen ventes at ske i de private erhverv, *jf. figur 1.11*. Forudsætningerne om udviklingen i den offentlige beskæftigelse skal ses i sammenhæng med forudsætningerne om væksten i det offentlige forbrug. Den offentlige beskæftigelse skønnes at stige med ca. 13.000 fuldtidspersoner i perioden 2013-2020 (korrigeret for lærerkonflikten i 2. kvartal 2013), *jf. figur 1.12*.

I forløbet i Danmarks Konvergensprogram 2013 var der plads til en stigning i den offentlige beskæftigelse på 9.000 fuldtidspersoner. Opjusteringen af stigningen i den offentlige beskæftigelse afspejler et lavere udgangspunkt for den offentlige beskæftigelse og det offentlige forbrug i 2013, *jf. ovenfor*.

Figur 1.11**Privat og offentlig beskæftigelse, 2000-2020****Figur 1.12****Ændring i offentlige beskæftigelse, 2014-2020**

Anm.: Ændringen i den offentlige beskæftigelse i figur 1.12 er korrigeret for lærerkonflikten i 2. kvartal 2013.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

1.4 Sammenfatning af Finansredegørelsens kapitler

Finansredegørelsen er inddelt i tre dele.

- Del I beskriver potentialet for fornyet vækst i dansk økonomi i form af udvalgte styrker og udfordringer for dansk økonomi. Del I gør blandt andet status for genopretningen af de finansielle balancer i husholdninger og virksomheder efter tilbageslaget i 2008-2009 og vurderer potentialet for fremgang i den indenlandske private efterspørgsel. Endvidere vurderes strukturerne på det danske arbejdsmarked under krisen og potentialet for fremgang i beskæftigelsen, uden at lønkonkurrenceevnen svækkes på ny.
- Del II belyser udvalgte temaer inden for reformspor 1 og 2 i Vækstplan DK med fokus på vækstpotentialet i Danmark. Del II redegør herudover for den danske produktivitsudfordring og sammenhængen mellem øget uddannelsesniveau og produktivitet. Desuden vurderes tilpasningen i økonomien til reformer, som øger arbejdsudbuddet.
- Del III omhandler de finanspolitiske rammer i Danmark, som overordnet udgøres af budgetloven og 2020-planen. Del III vurderer blandt andet, hvordan budgetloven påvirker mulighederne for konjunkturstabilisering via finanspolitikken. Desuden belyses de finanspolitiske udfordringer efter 2020, herunder samspillet mellem budgetloven og den langsigtede saldoudvikling.

1.4.1 Del I: Udgangspunktet – styrker og udfordringer

Overordnet er der potentiale for et gradvist opsving i dansk økonomi i de kommende år. Den ansvarlige kurs i finanspolitikken, et tilpasningsdygtigt arbejdsmarked og den række af reformer, som er gennemført siden den globale finanskriser, gør dansk økonomi bedre rustet til et kommende opsving.

Kapitel 2 fokuserer på husholdninger og virksomheders gæld. Begge grupper har i de senere år konsolideret deres balancer og nedbragt deres gældskvoter. Der er mulighed for en betydelig stigning i forbrug og investeringer sideløbende med, at gælden nedbringes eller stabiliseres.

Kapitel 3 fokuserer på arbejdsmarkedet. Med de sunde strukturer på det danske arbejdsmarked er der grundlag for en væsentlig beskæftigelsesstigning, som indebærer, at mange af de personer, som aktuelt er ledige eller uden for arbejdsstyrken, kan finde tilbage i beskæftigelse.

Kapitel 2: Privat opsparing og gæld

Boks 1.2

Hovedkonklusioner i kapitel 2

- Den kraftige stigning i opsparingen blandt husholdninger og virksomheder siden krisen brød ud har medført et markant fald i privatforbrug og investeringer. Svagt privatforbrug og lave private investeringer er centrale årsager til, at normaliseringen af konjunkturerne har været langsommere i Danmark end i lande omkring os.
- Den høje private opsparing betyder, at der er betydeligt potentiale for fornyet fremgang, når tilliden øges, og gældsnedbringelsen ophører. Privatforbruget ventes at vokse med godt 2 pct. om året og investeringerne med 6 pct. om året frem mod 2020, sideløbende med stabil eller aftagende gæld.
- Danske husholdninger er samlet set velkonsoliderede. Husholdningerne har store formuer i blandt andet pensionsopsparing og bolig. Det er modstykket til, at danske husholdninger har den højeste gældskvote blandt OECD-landene.
- Det danske pensionssystem bidrager til høj langsigtet privat opsparing og sikrer en høj indkomstdækning i pensionsalderen. Realkreditsystemet giver blandt andet danskerne mulighed for at købe egen bolig i en relativ tidlig alder og giver gode muligheder for at udjævne forbruget hen over livet. De fleksible lånemuligheder i realkreditsystemet indebærer velfærdsgevinster for boligejerne.
- Den høje andel af variabelt forrentede lån har bidraget til at stabilisere husholdningernes økonomi under krisen, men gør samtidig husholdningerne mere følsomme over for rentestigninger. Det stiller særlige krav til finanspolitikken om at understøtte tilliden til den faste kronekurs og lave risikopræmier i de danske renter.
- For virksomhederne afspejler den høje finansielle opsparing, at investeringerne er lave, og at overskuddet i højere grad er anvendt til at nedbringe gæld frem for at udbetale udbytter. Investeringerne svinger normalt med konjunkturerne, men de lave investeringer i de senere år kan være forstærket af, at mange virksomheder har ønsket at styrke deres finansielle robusthed. Investeringerne kan i en periode stige til over deres langsigtede niveau for at genoprette størrelsen af kapitalapparatet.

Den private efterspørgsel bestående af privatforbrug og investeringer blev hårdt ramt af den finansielle krise. Alene i 2009 faldt den private indenlandske efterspørgsel med over 10 pct., og den har efterfølgende udviklet sig meget svagt.

Modstykket til den lavere private indenlandske efterspørgsel har været en kraftig konsolidering i form af en historisk høj finansiell opsparing i virksomhederne, *jf. figur 1.13*, og stigende opsparing i husholdningerne. Både virksomheder og husholdninger har nedbragt deres gældskvoter i forhold til toppunktet i 2009.

Husholdningernes bruttogæld voksede til 320 pct. af den disponible indkomst frem til 2009, hvilket var højere end i noget andet OECD-land, *jf. figur 1.14*. Husholdningerne har siden konsolideret sig, blandt andet ved at holde igen med privatforbruget og nedbragt gælden til 300 pct. af den disponible indkomst.

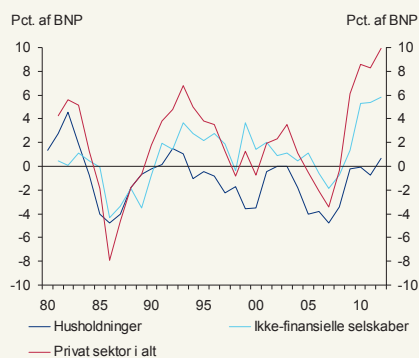
Den høje bruttogæld afspejler blandt andet, at det veludbyggede pensionssystem mindsker behovet for anden opsparing, og at det, i international sammenhæng, velfungerende realkreditsystem giver gunstige muligheder for at optage lån i boligen. De danske husholdninger er samlet set velkonsoliderede med en positiv nettoformue på 400 pct. af den disponible indkomst.

Høj gæld forekommer i stor udstrækning hos personer med høj indkomst, som er i stand til at servicere gælden. Endvidere er langt størstedelen af husholdningerne relativt robuste i forhold til at kunne modstå rentestigninger og perioder med ledighed. Husholdningernes renteudgifter ventes at vokse frem mod 2020, men vil holde sig på niveauet fra først i 00'erne.

Den indtrufne konsolidering bidrager til, at husholdningerne i højere grad kan bidrage til at understøtte genopretningen i de kommende år gennem et løft i privatforbruget.

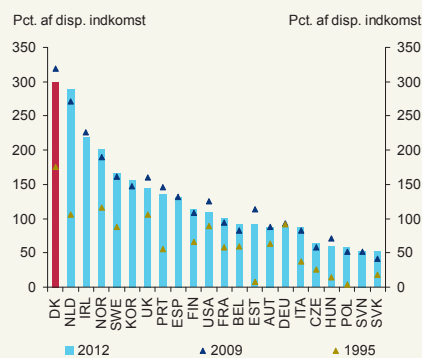
Figur 1.13

Finansiell opsparing i den private sektor, 1980-2012



Figur 1.14

Husholdningernes bruttogæld i 1995, 2009 og 2012



Anm.: I figur 1.13 svarer positiv finansiell opsparing til summen af gældsnedbringelse og anskaffelse af fx aktier, obligationer mv. I figur 1.14 er husholdningernes bruttogæld inkl. realkreditgæld, banklån mv.
Kilde: Danmarks Statistik og OECD.

Virksomhederne har over de seneste fem år øget deres finansielle opsparing til det højeste niveau i de sidste tre årtier. Den store stigning afspejler både en højere bruttoopsparing og lavere investeringer. Det høje niveau for den finansielle opsparing har bidraget til at nedbringe bruttogælden i virksomhederne, som internationalt set er på et moderat niveau.

Den høje finansielle opsparing betyder, at virksomhederne fremadrettet har betydeligt råderum til øgede investeringer i produktionsudstyr, i takt med at konjunkturerne og afsætningsmulighederne forbedres.

En stigning i investeringerne kan understøttes af gode rammevilkår for nye investeringer i Danmark og vil derigennem kunne øge væksten. Tiltagene i Vækstplan DK bidrager til at gøre investeringer mere attraktive, blandt andet ved at selskabsskatten er sat ned fra 25 pct. til 22 pct., ligesom en række energifgifter er sat ned. Forbedringen af lønkonkurrenceevnen

gennem de seneste år har også bidraget til at øge rentabiliteten forbundet med at drive virksomhed i Danmark.

Kapitel 3: Strukturerne på arbejdsmarkedet under krisen

Boks 1.3

Hovedkonklusioner i kapitel 3

- Der er ikke tegn på, at konjunkturtilbageslaget har sat varige spor på arbejdsmarkedet. Flexibiliteten på det danske arbejdsmarked er fortsat stor, og langtidsledigheden er lav sammenlignet med tidligere tilbageslag.
- Arbejdsstyrken er faldet markant under krisen. Det afspejler primært et stort fald i de unges erhvervsdeltagelse som følge af, at færre studerende har studiejob, og at flere unge er i aktivering og på kontanthjælp. Faldet i arbejdsstyrken vurderes at være et konjunkturfænomen, som gradvis aftager i takt med konjunkturopretningen.
- Analyser understøtter, at strukturerne på arbejdsmarkedet – målt ved de strukturelle niveauer for ledighed og arbejdsstyrke – grundlæggende har været robuste over for tilbageslaget i økonomien.
- Samlet set vurderes beskæftigelsen at være ca. 80.000 personer lavere end det strukturelle niveau i 2013. Den ledige kapacitet på arbejdsmarkedet – det såkaldte beskæftigelsesgab – er således betydelig og større end i tidligere dybe lavkonjunkturer. I forhold til tidligere lavkonjunkturer består beskæftigelsesgabets i højere grad af personer, der midlertidigt er uden for arbejdsstyrken.
- Det fleksible danske arbejdsmarked har bidraget til en afdæmpning i lønstigningstakten, som har understøttet lønkonkurrenceevnen. Når der på ny er fremgang i efterspørgslen, vil de gode strukturer på arbejdsmarkedet ligeledes bidrage til, at de ledige ressourcer kan finde beskæftigelse – hvilket reducerer risikoen for, at der opstår et nyt lønpres, som igen forringer lønkonkurrenceevnen.

Det danske arbejdsmarked har vist sig tilpasningsdygtigt under det økonomiske tilbageslag, som fulgte efter finanskrisen i 2008-2009. På trods af det kraftige tilbageslag er ledigheden fortsat lavere end under tidligere lavkonjunkturer. Lønstigningstakten er aftaget væsentligt og understøtter derigennem lønkonkurrenceevnen, jobomsætningen er forblevet høj, og der er grundlæggende ikke tegn på, at konjunkturtilbageslaget har sat varige spor på arbejdsmarkedet.

Estimationer af det strukturelle niveau for ledigheden peger ligeledes på, at strukturerne på arbejdsmarkedet grundlæggende har været intakte hen over kriseårene. Den strukturelle bruttoledighed estimeres til knap 110.000 personer (3¼ pct. af arbejdsstyrken) i 2013, og der er ikke tegn på, at den er steget under krisen, *jf. figur 1.15*. Det understøtter indtrykket af, at stigningen i ledigheden ikke har "bidt sig fast".

Krisen har samtidig medført et relativt stort fald i arbejdsstyrken i forhold til tidligere tilbageslag. Det afspejler primært et stort fald i de unges erhvervsdeltagelse. Udviklingen skyldes blandt andet, at unge studerende i mindre grad arbejder ved siden af studierne. Samtidig er antallet af unge i aktivering og på kontanthjælp uden for arbejdsstyrken steget. Faldet i ar-

bejdsstyrken vurderes overvejende at være et konjunkturfænomen, som gradvis falder bort efterhånden som konjunkturerne forbedres.

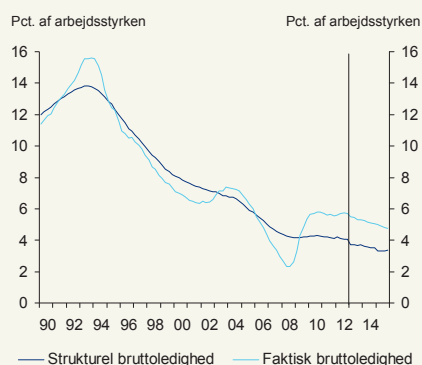
De robuste strukturer indebærer, at beskæftigelsen aktuelt ligger omkring 80.000 personer under det beregnede strukturelle niveau, hvoraf bruttoledighedsgabet udgør ca. 40.000 personer, *jf. figur 1.16*. Hovedparten af de ledige ressourcer på arbejdsmarkedet vurderes at have en tæt tilknytning til arbejdsmarkedet og vil derfor relativt hurtigt kunne finde beskæftigelse, når opsvinget tager fart. At de ledige ressourcer i betydeligt omfang har tæt tilknytning til arbejdsmarkedet understøttes af, at stigningstakten i realløn er aftaget markant og i en periode har ligget på et meget lavt niveau.

Når konjunkturerne vender, og efterspørgslen stiger, er der således grundlag for en pæn beskæftigelsesstigning. Det muliggør, at mange af de personer, som aktuelt er ledige eller uden for arbejdsstyrken, finder tilbage i beskæftigelse. Hertil kommer, at allerede aftalte og gennemførte reformer vil øge den strukturelle beskæftigelse markant i de kommende år.

De sunde strukturer på det danske arbejdsmarked bidrager isoleret set til at dæmpe behovet for aktiv stabiliseringspolitik, idet det fleksible arbejdsmarked garderer mod høj langtidsledighed. De afdæmpede lønstigninger ved den aktuelle ledighed styrker samtidig grundlaget for fremgang i beskæftigelsen.

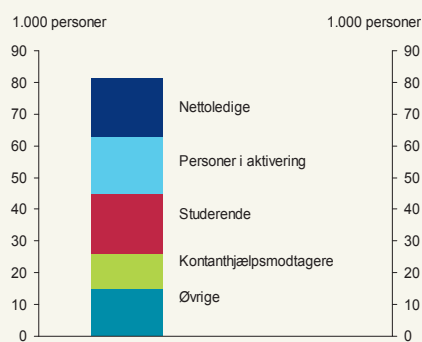
Figur 1.15

Faktisk og strukturel bruttoledighed, 1990-2015



Figur 1.16

Beskæftigelsesgab fordelt på grupper, 2013



Anm.: Personer i støttet beskæftigelse indgår ikke i den viste bruttoledighed i figur 1.15. I estimationen af den strukturelle bruttoledighed ses der bort fra personer i støttet beskæftigelse, *jf. appendiks 3.A*. I figur 1.16 er beskæftigelsesgabets opgjort i hoveder.

Kilde: RAS, Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

1.4.2 Del II: Vækst, reformer og beskæftigelse

For at fastholde positionen som et af verdens mest velstående lande kræves, at velstanden pr. indbygger i Danmark vokser i mindst samme takt som de øvrige højtudviklede og teknologisk avancerede lande. Velstanden pr. indbygger kan vokse, hvis andelen af befolkningen, som er i beskæftigelse, stiger, hvis antallet af arbejdstimer pr. beskæftiget stiger, eller hvis værditilvæksten pr. arbejdstime stiger.

Kapitel 4 fokuserer på produktivitetsvæksten. Danmarks position som et af verdens mest velstående lande er udfordret af en lav produktivitetsvækst i de seneste 20 år. Det skyldes navnlig en svag produktivitetsudvikling i de hjemmemarkedsorienterede erhverv.

Kapitel 5 fokuserer på effekten på beskæftigelsen af reformer, som øger arbejdsudbuddet. Det er et centralt sigtepunkt, at den private beskæftigelse skal kunne vokse svarende til 150.000 personer frem mod 2020. Allerede gennemførte og planlagte reformer ventes i den sammenhæng at understøtte en yderligere stigning i beskæftigelsen i de kommende år.

Kapitel 6 fokuserer på sammenhængen mellem uddannelse og vækst. For den enkelte øger et højere uddannelsesniveau den individuelle produktivitet og tilknytning til arbejdsmarkedet. På længere sigt bidrager målsætningerne om at hæve uddannelsesniveaet også til at løfte vækstpotentialet i samfundet.

Kapitel 4: Produktivitet og konkurrenceevne

Boks 1.4

Hovedkonklusioner i kapitel 4

- Danmark har haft et produktivitetsefterslæb siden 1995 – især i de hjemmemarkedsorienterede erhverv. Øget produktivitet er en forudsætning for, at Danmark kan opretholde en stigende levestandard og et højt velstandsniveau i international sammenhæng.
- Øget produktivitet i den private sektor vil ikke kun øge reallønnen for de privatansatte, men vil også smitte af på reallønnen for ansatte i den offentlige sektor og via satsreguleringen øge købekraften for personer på overførselsindkomst. Målet om at øge BNP i den private sektor med 20 mia. kr. via højere produktivitet svarer til en fremgang i det reale rådighedsbeløb for lønmodtagere og overførselsmodtagere på 1¼-1½ pct. Det svarer til fx 5.300 kr. om året for et LO-par med to børn, og 3.200 kr. om året for et par, hvor begge er på førtidspension.
- Fremadrettet vil øget produktivitet i alle brancher kunne bidrage til at øge den danske velstand. Øget konkurrence, bedre regulering, internationalisering og højere investeringer kan fremadrettet fremme produktiviteten.
- Produktivitetsefterslæbet i de hjemmemarkedsorienterede erhverv, herunder også forsyningserhvervene, medvirker til det høje prisniveau i Danmark og kan blandt andet belaste industriens konkurrenceevne og beskæftigelse.
- Hvis produktivitetsvæksten i serviceerhvervene over de seneste 15 år havde været ½ pct.-point højere pr. år (svarende til, at det opgjorte efterslæb i forhold til USA var reduceret fra 1½ pct.-point til 1 pct.-point om året), ville reallønnen i Danmark i dag være op mod 4 pct. højere. Det lavere beskæftigelsesbehov i servicesektoren ville betyde, at fx industribeskæftigelsen var 10.000 personer højere ved uændret samlet beskæftigelse.
- Den danske lønkonkurrenceevne målt ved de relative enhedslønomkostninger i industrien blev forværet fra 2000 til 2008. Op mod halvdelen af tabet er siden vundet tilbage. Også når der tages højde for, at danske virksomheder underliggende har haft en mere gunstig prisudvikling på deres varer relativt til udlandet, er der sket en konkurrenceevneforværring siden 2000. Højere produktivitetsvækst og afdæmpede lønstigninger kan bidrage til at genoprette beskæftigelsen og lønsomheden af investeringer i Danmark.
- Det rekordhøje overskud på betalingsbalancen er ikke nødvendigvis et udtryk for god omkostningskonkurrenceevne. Det strukturelle overskud afspejler grundlæggende, at den samlede nationale opsparring er høj i forhold til investeringsniveauet i Danmark.

Danmark har haft en lav timeproduktivitetsvækst siden 1995. Det er en del af et europæisk efterslæb, men Danmark har også oplevet lavere vækst i timeproduktiviteten end fx Tyskland, Holland og Sverige. Gennem 1990'erne accelererede produktivitetsvæksten i USA, men størstedelen af de europæiske lande fulgte ikke med.

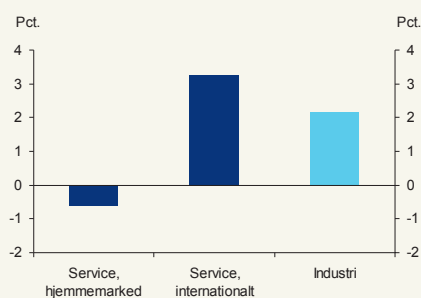
Den lavere timeproduktivitetsvækst i Danmark opvejes dog i et vist omfang af, at stigningen i den danske velstand i perioden er blevet understøttet af et bedre bytteforhold, som gør, at vi

kan købe flere importvarer for den samme eksport, samt at nettoformueindkomsten fra udlandet er vokset, i takt med at Danmark er gået fra at have udlandsgæld til udlandsformue.

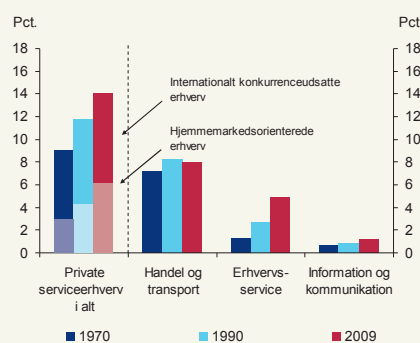
Det er især inden for de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv, som kun i mindre grad er udsat for international konkurrence, at produktivitetsvæksten har været lav, *jf. figur 1.17*. Omvendt har de mest konkurrenceudsatte erhverv haft en større vækst i produktiviteten.

Produktivitetskommissionen vurderer, at der er potentiale for at hæve produktiviteten i alle brancher, herunder navnlig i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv. Det kan blandt andet ske gennem øget konkurrenceudsættelse, internationalisering og mere omkostningseffektiv regulering. Produktivitetskommissionen afslutter sit arbejde i 1. kvartal 2014. Som opfølgning på Produktivitetskommissionens arbejde vil der blive udarbejdet konkrete udspil, der kan bidrage til øget produktivitet og velstand.

Figur 1.17
Real produktivitetsvækst i de hjemmemarkedsorienterede og internationalt konkurrenceudsatte serviceerhverv, 1995-2011



Figur 1.18
Andel af serviceinput i industriens samlede omkostninger i 1970, 1990 og 2009



Anm.: *Jf. anmærkning til figur 4.15.*

Kilde: Danmark Statistik og egne beregninger.

Produktivitets efterslæbet i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv, herunder forsyningserhvervene, kan blandt andet belaste industriens konkurrenceevne og beskæftigelse. Det skyldes, at servicesektoren lægger beslag på flere ressourcer i takt med, at efterspørgslen efter service stiger hurtigere end produktiviteten. Hertil kommer, at input fra servicebrancherne udgør ca. 15 pct. af industriens omkostninger, *jf. figur 1.18*.

De seneste år har Danmark haft et stort overskud på betalingsbalancens løbende poster. Overskuddet på betalingsbalancen er ikke nødvendigvis et udtryk for god lønkonkurrenceevne, men afspejler grundlæggende en høj national opsparing i forhold til de investeringer, som foretages i Danmark. Den del af opsparingen, som ikke investeres i Danmark, placeres i fordringer på udlandet. Afkastet herfra bidrager til det store betalingsbalanceoverskud.

Kapitel 5: Arbejdsmarkedets tilpasning til reformer

Boks 1.5

Hovedkonklusioner i kapitel 5

- Den samlede beskæftigelse er på langt sigt bestemt af de underliggende strukturer og rammevilkår i økonomien. Varige ændringer i beskæftigelsen vil grundlæggende være resultatet af udviklingen i strukturelle forhold, fx befolkningsudviklingen og indretningen af arbejdsmarkedet.
- De gennemførte og planlagte reformer ventes at understøtte en væsentlig stigning i beskæftigelsen i de kommende år. Sammen med genopretningen af konjunkturerne skønnes den samlede beskæftigelse at stige med omkring 160.000 fuldtidspersoner frem mod 2020.
- Den forventede udvikling i beskæftigelsen frem mod 2020 bygger på en grundlæggende forudsætning om, at beskæftigelsen følger arbejdsudbuddet på længere sigt. Det er en bredt anerkendt sammenhæng, som hviler på et solidt teoretisk og empirisk fundament. De lande, der har en høj erhvervsdeltagelse, er også de lande, som har et højt beskæftigelsesniveau.
- Der er ikke tegn på, at reformer, som øger erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen for specifikke grupper, fører til faldende beskæftigelse eller stigende ledighed for andre grupper. Ændrede dagpenge- og kontanthjælpsregler for fx unge og højere efterløns- og pensionsalder samt færre særordninger for ældre på arbejdsmarkedet øger således den samlede beskæftigelse.
- Reformerne har også bidraget til større råderum i finanspolitikken og har dermed understøttet efterspørgslen og tilpasningen i beskæftigelsen.
- De konkrete erfaringer fra tidligere danske reformer og beregninger med nyere økonomisk-statistiske modeller peger samstemmende på, at tilpasningen af efterspørgslen til øget arbejdsudbud kan ske relativt hurtigt – typisk i løbet af 4-5 år.
- I Danmarks Statistiks ADAM-model for dansk økonomi er tilpasningen tilendebragt efter omkring 7 år, når der blandt andet tages højde for, at reformer styrker råderummet i finanspolitikken.

I det mellemfristede forløb til 2020 skønnes beskæftigelsen samlet set at stige med ca. 160.000 personer, *jf. figur 1.19*. Stigningen i beskæftigelsen muliggøres blandt andet af tilbagetrækningsreformerne og de seneste års reformer af førtidspension, kontanthjælp og SU mv. Uden reformernes positive virkning på den strukturelle beskæftigelse ville stigningen i den faktiske beskæftigelse frem mod 2020 blive mere end halveret.

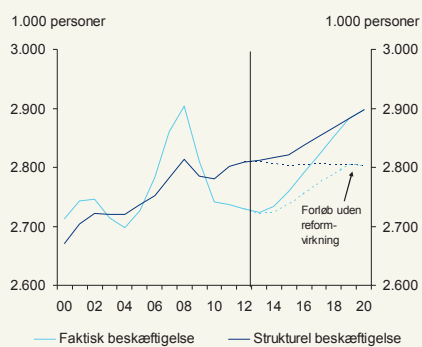
Forløbet bygger på en central forudsætning om, at reformer, som øger det effektive arbejdsudbud – enten gennem højere erhvervsdeltagelse eller lavere strukturel ledighed – over tid vil føre til en tilsvarende stigning i beskæftigelsen.

Der er stærkt empirisk belæg for, at beskæftigelsen og arbejdsudbuddet følges ad på mellemfristet sigt. De lande, som har en høj erhvervsdeltagelse, er også de lande, som har et højt beskæftigelsesniveau, *jf. figur 1.20*. I perioder med konjunkturudsving kan udviklingen i arbejdsstyrke og beskæftigelse afvige fra hinanden. Men set over en længere tidshorisont ledsages højere arbejdsstyrke entydigt af en omtrent tilsvarende stigning i beskæftigelsen.

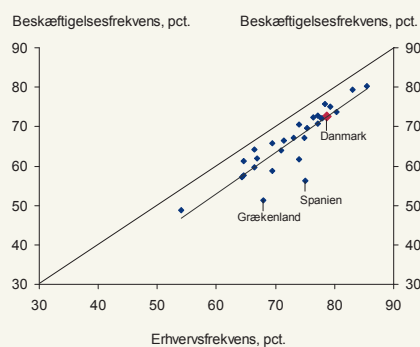
Erfaringerne med tidligere reformer af arbejdsmarkedet, herunder afskaffelsen af overgangsydelsen (1996) og særreglerne i dagpengesystemet for de 50-59-årige (1998, 2006), viser også, at højere erhvervsdeltagelse for specifikke grupper fører til en tilsvarende stigning i beskæftigelsen.

Reformerne, som har hævet arbejdsudbuddet og reduceret strukturledigheden, har også bidraget til at forbedre de offentlige finanser. Det har isoleret set øget råderummet i finanspolitikken. Tilpasningen af beskæftigelsen til de strukturreformer, der er gennemført hen over de seneste 20 år skal derfor også ses i sammenhæng med, at reformerne har øget mulighederne for at understøtte efterspørgslen gennem finanspolitikken.

Figur 1.19
Udviklingen i faktisk og strukturel beskæftigelse, 2000-2020



Figur 1.20
Beskæftigelses- og erhvervsfrekvens for 15-64-årige, udvalgte OECD-lande, 2012



Kilde: OECD, Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

Kapitel 6: Uddannelse, vækst og offentlige finanser

Boks 1.6

Hovedkonklusioner i kapitel 6

- Der er en positiv sammenhæng mellem uddannelse og produktivitet. Det skyldes dog ikke alene, at et højere uddannelsesniveau er forbundet med øget viden og bedre kvalifikationer, men også at de personer, som vælger at uddanne sig, typisk har en række personlige forudsætninger, som i sig selv bidrager til en høj produktivitet. Det vurderes, at ca. to tredjedele af lønforskellen mellem personer med forskellig uddannelse kan forklares af selve uddannelsen.
- Et højere uddannelsesniveau i befolkningen bidrager til at styrke produktiviteten, men styrker isoleret set ikke de offentlige finanser. Det skyldes, at øget produktivitet som udgangspunkt er neutralt for de offentlige finanser på sigt, og at de øgede skatteindtægter, som følger af et på længere sigt højere arbejdsudbud, omtrent modsvares af øgede udgifter til SU og drift af uddannelsesinstitutioner. Effekten af et højere uddannelsesniveau i befolkningen er således primært et højere generelt velstandsniveau.
- Investeringer i et højere uddannelsesniveau er generelt langsigtede investeringer, hvis positive virkninger på samfundsøkonomien først realiseres fuldt ud efter en årrække.
- De fremadrettede samfundsøkonomiske gevinster ved at øge uddannelsesniveaet væsentligt ud over de niveauer, som uddannelsesmålsætningerne sigter på at opnå, kan ikke forventes at svare til de gevinster, som tidligere løft af uddannelsesniveaet har resulteret i. Produktivitsgevinsten fra uddannelsesområdet vil derfor fremadrettet i højere grad skulle tilvejebringes gennem et løft af kvaliteten på de enkelte uddannelser samt gennem et øget fokus på sammensætningen og relevansen af de uddannelser, som udbydes.

Uddannelsesniveaet i Danmark er generelt højt, både målt i forhold til andre lande og i et historisk perspektiv. Et højt uddannelsesniveau og en høj kvalitet i uddannelsessystemet bidrager til at øge arbejdsstyrkens kvalifikationer og produktivitet og understøtter samtidig en høj beskæftigelse.

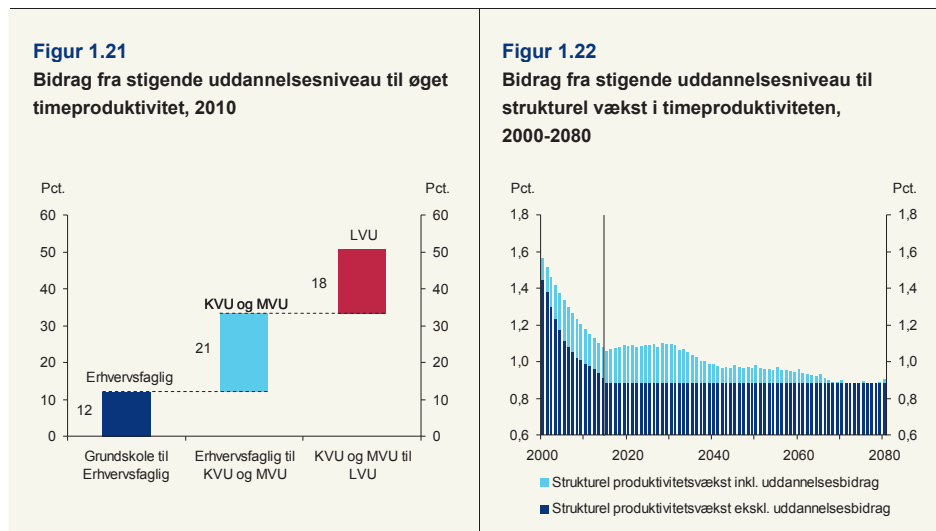
En analyse af sammenhængen mellem uddannelse og timeløn blandt privatansatte på arbejdsmarkedet viser, at et højere uddannelsesniveau generelt er forbundet med betydelige produktivitsgevinster. Konkret peger beregningerne på, at personer, som har taget en erhvervsuddannelse, i gennemsnit har løftet deres produktivitet med godt 12 pct. i forhold til personer med grundskolen som højeste fuldførte uddannelse, *jf. figur 1.21*.

Uddannelse ud over erhvervsuddannelser vil give yderligere løft af den enkeltes produktivitet. Beregningerne peger på, at der er en gennemsnitlig produktivitsgevinst på omkring 20 pct. ved at gennemføre en kort eller mellemlang videregående uddannelse og en yderligere gevinst på knap 18 pct. ved at gennemføre en lang videregående uddannelse. Beregningerne dækker over store forskelle på tværs af uddannelsesretninger. Endvidere er det marginale afkast, ved at flere uddanner sig, aftagende, når uddannelsesniveaet stiger, *jf. nedenfor*.

Beregninger viser derudover, at unge ufaglærte typisk opnår betydelige produktivitsgevinster ved at gennemføre en erhvervsuddannelse. Derimod vil unge, som tager en gymnasial

uddannelse, men ikke efterfølgende gennemfører en videregående uddannelse, kun opnå en mere begrænset produktivtetsgevinst.

Investeringer i højere uddannelsesniveau er generelt en langsigtet investering. De fremtidige gevinster i form af højere produktivitet og større beskæftigelse realiseres først flere år efter, at uddannelsesadfærden er ændret.



Anm.: I figur 1.21 stammer de angivne produktivtetsgevinster fra estimationer, hvor KVVU og MVU betragtes som én uddannelsesgruppe. I figur 1.22 er det historiske produktivtetsbidrag fra uddannelse er beregnet ud fra ændringerne i uddannelsesfordeling i beskæftigelsen i perioden 1980-2011 samt de relative lønninger mellem uddannelsesgrupperne i 2011. Det fremadrettede vækstbidrag bygger på en fremskrivning inkl. indfrielsen af de skærpede uddannelsesmålsætninger (95/60/27).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM, Danmarks Statistik og 33 pct. stikprøve af befolkningen.

I de seneste par år er optaget på både de gymnasiale uddannelser og de videregående uddannelser vokset markant. Det betyder, at uddannelsesniveauet også fremadrettet vil være stigende.

Selv om et højere uddannelsesniveau også fremadrettet vil løfte velstanden, kan de fremtidige gradvise løft i uddannelsesniveauet imidlertid ikke forventes at give helt samme bidrag til produktivtets- og velstandsudviklingen, som tidligere løft af uddannelsesniveauet har resulteret i. Det skyldes, at den observerede positive sammenhæng mellem uddannelsesniveau og produktivitet ikke alene afspejler, at uddannelse i sig selv øger den individuelle produktivitet. Det kan i et vist omfang også skyldes, at de personer, som vælger at uddanne sig, typisk har en række personlige forudsætninger, som i sig selv bidrager til høj produktivitet.

Konkrete beregninger peger på, at omkring to tredjedele af den umiddelbart observerede produktivtetsforskel for beskæftigede i forskellige uddannelsesgrupper afspejler selve effekten af uddannelse, mens den resterende tredjedel kan henføres til andre forskelle mellem grupperne, som også påvirker produktiviteten.

Det stigende uddannelsesniveau i forhold til i dag skønnes i gennemsnit at løfte den årlige produktivitetsvækst med 0,2 pct.-point i perioden frem mod 2040, *jf. figur 1.22*. Heraf skønnes indfrielsen af uddannelsesmålsætningerne (målt i forhold til den uddannelsesadfærd, der var kendt ved fremlæggelsen af Vækstplan DK) isoleret set at øge BNP og produktivitet med i alt ca. $\frac{3}{4}$ pct. på langt sigt.

Investeringer i et højere uddannelsesniveau vil isoleret set svække de offentlige finanser på kort sigt. Det skyldes dels højere direkte udgifter til drift af uddannelsesinstitutionerne og til SU mv., dels mindre arbejdsindsats fra de personer, som er under uddannelse. På længere sigt er virkningen på de offentlige finanser omtrent neutral, idet de positive virkninger af højere arbejdsudbud gennem øgede skatteindtægter omtrent modsvarer de øgede udgifter til drift af uddannelsesinstitutionerne og SU. Samtidig er den øgede produktivitet, som følger af et øget uddannelsesniveau, som udgangspunkt neutral for de offentlige finanser.

Samlet set kan investeringer i højere uddannelsesniveau derfor ikke forventes at forbedre de offentlige finanser, selv om investeringerne samlet set vil styrke den økonomiske velstand på langt sigt.

1.4.3 Del III: De finanspolitiske rammer i Danmark

I kølvandet på finanskrisen er de fælles regler for den økonomiske politik i EU og euroområdet blevet strammet op. Det har også ændret rammebetingelserne for den danske finanspolitik, blandt andet i kraft af, at Danmark har tilsluttet sig EU's finanspagt. Den danske budgetlov gennemfører finanspagtens budgetbalanceregulering i dansk lov og indfører endvidere udgiftslofter for stat, kommuner og regioner med virkning fra 2014.

Kapitel 7 beskriver de overordnede rammer, mål og styringsprincipper i finanspolitikken efter indførelsen af budgetloven. Kapitel 8 vurderer mulighederne for at føre aktiv finanspolitik inden for rammerne af budgetloven og for at lade de automatiske stabilisatorer virke frit. Kapitel 9 gennemgår de langsigtede udfordringer for de offentlige finanser og betydningen af, at aldersgrænserne for efterløn og folkepension hæves ved stigende levetid.

Kapitel 7: De finanspolitiske rammer i Danmark

Boks 1.7

Hovedkonklusioner i kapitel 7

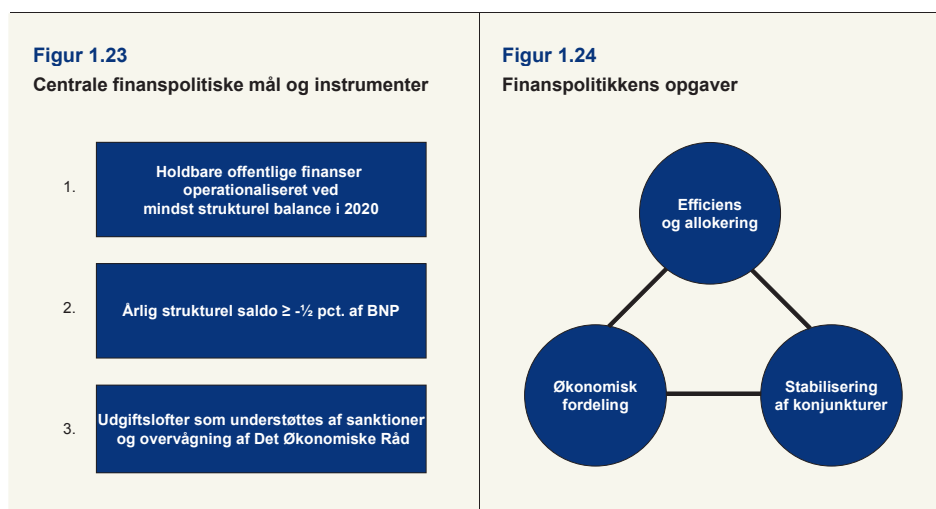
- De overordnede rammer for finanspolitikken i Danmark udgøres af budgetloven og 2020-planen. Rammerne sætter konkrete mål for den offentlige økonomi i form af mindst finanspolitisk holdbarhed, mindst strukturel offentlig balance i 2020, årlige strukturelle underskud på højst ½ pct. af BNP og overholdelse af udgiftslofterne. Danmark lever i vidt omfang op til de generelle anbefalinger fra EU, OECD og IMF om god praksis for de finanspolitiske rammer.
- Budgetloven gør op med tidligere tiders tendens til udgiftsskred. Med udgiftslofterne fastsættes årlige lofter over udgifterne i niveau. Økonomiske sanktioner understøtter, at lofterne overholdes.
- Der er indført et forsigtighedsprincip, som markerer et skifte i planlægningen af finanspolitikken. Det er ikke nok at stille en reform eller andre tiltag i udsigt. Der skal findes flertal i folketinget for konkrete tiltag, før de planlagte udgifter kan hæves.
- Det strukturelle underskud må ifølge budgetloven ikke overstige ½ pct. af BNP (medmindre der foreligger ekstraordinære omstændigheder). Styring efter den strukturelle saldo betyder, at de automatiske stabilisatorer i form af skatter og arbejdsløshedsdagpenge mv. får lov til at modvirke effekten af konjunkturudsving. De automatiske stabilisatorer er højere i Danmark end i andre OECD-lande.

Budgetloven udgør sammen med 2020-planen de fremadrettede rammer for finanspolitikken i Danmark. Det overordnede mål for finanspolitikken er, at den er forenelig med en holdbar og troværdig udvikling i de offentlige finanser. Herunder må de årlige strukturelle underskud ikke overstige ½ pct. af BNP og udgifterne planlægges inden for lofter, der ligger fast 4 år frem, *jf. figur 1.23*.

Danmark har med de tidligere 2010- og 2015-planer været et foregangsland i forhold til at skabe sunde, fremadskuende rammer for den finanspolitiske planlægning. Budgetloven retter imidlertid op på to primære problemstillinger, som kendetegnede de hidtidige rammer for finanspolitikken.

For det *første* var de tidligere mellemfristede planer formuleret som kravforløb, hvor den planlagte vækst i det offentlige forbrug kun var finansieret, hvis et bidrag fra uspecificerede reformer blev indfriet. For det *andet* var styringen af de offentlige udgifter ikke tilstrækkelig til at sikre, at væksten i det offentlige forbrug fulgte den planlagte udvikling.

Med indførelsen af et forsigtighedsprincip og 4-årige udgiftslofter bidrager budgetloven til at understøtte det overordnede mål om sunde og holdbare offentlige finanser.



Styringen af finanspolitikken tager udgangspunkt i den *strukturelle offentlige saldo*, dvs. den faktiske saldo korrigeret for udsving som følge af konjunkturer og andre midlertidige forhold. Styring efter den strukturelle offentlige saldo har spillet en central rolle i de seneste 10-15 år i Danmark. Med budgetloven er denne rolle blevet lovfæstet og yderligere forstærket.

Den strukturelle saldo er et bedre finanspolitisk styringsmål end fx den faktiske saldo eller den offentlige gæld. Styring efter den strukturelle saldo betyder, at de automatiske stabilisatorer i form af skatter og arbejdsløshedsdagpenge mv. får lov til at modvirke effekten af konjunkturudsving. Styring efter faktisk saldo eller gæld risikerer derimod generelt at føre til konjunkturforstærkende finanspolitik.

Opgørelsen af den strukturelle saldo er forbundet med usikkerhed, men usikkerheden på fremadrettede skøn er markant mindre end for den faktiske saldo, som påvirkes kraftigt af udsving i konjunkturer, pensionsafkast og oliepriser mv. Finansministeriets opgørelse af den strukturelle saldo har været forholdsvis stabil fra én vurdering til den næste og mere stabil end fx EU-Kommissionens skøn for den strukturelle offentlige saldo i Danmark.

Budgetlovens strukturelle underskudsgrænse på ½ pct. af BNP understøtter, at Danmark kan holde de faktiske underskud inden for 3-procents grænsen i Stabilitets- og Vækstpagten under normale tilbageslag. Det var med afsæt i udsigten til faktiske offentlige underskud over denne grænse, at Danmark i 2010 modtog den EU-henstilling, som i de seneste år har udgjort en særskilt rammebetingelse for finanspolitikken.

Finanspolitikken varetager overordnet en række forskellige opgaver, som blandt andet omfatter sikring af en effektiv anvendelse af ressourcerne i den offentlige sektor, struktur- og fordelingshensyn i skatte- og arbejdsmarkedspolitikken samt bidrag til stabilisering af de økonomiske konjunkturer, *jf. figur 1.24*.

Budgetloven ændrer som udgangspunkt ikke på mulighederne for at foretage forskellige økonomisk-politiske valg i løsningen af de opgaver, som finanspolitikken har i forhold til efficiens og fordeling. Budgetloven lægger ikke bindinger på udgifternes niveau, så længe udgifterne er finansieret inden for en holdbar ramme og kravet til den strukturelle saldo er overholdt. Derimod er det overordnede mål med budgetloven – i samspil med målsætningen om holdbare offentlige finanser – at sikre, at der grundlæggende er sund og troværdig finansiering af de offentlige udgifter til blandt andet offentlig service og social sikring.

Kapitel 8: Finanspolitisk stabilisering inden for budgetlovens rammer

Boks 1.8

Hovedkonklusioner i kapitel 8

- Budgetloven sikrer gode rammer for at lade de store automatiske stabilisatorer i Danmark virke frit. Budgetlovens undergrænse for den strukturelle saldo på $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP er ikke væsentligt forskellig fra, hvad der følger af EU's Stabilitets- og Vækstpagt.
- Udgiftslofterne begrænser mulighederne for fx at øge de offentlige forbrugsudgifter i stabiliseringsøjemed. Men udsving i udgifts- og servicestandarder er i forvejen ikke et hensigtsmæssigt stabiliseringsinstrument. Historisk har realvæksten i det offentlige forbrug snarere øget end dæmpet konjunkturudsvingene. Offentlige investeringer, skatter og afgifter mv. kan fortsat anvendes i stabiliseringsøjemed.
- Ved exceptionelle omstændigheder – fx dybe økonomiske tilbageslag – kan kravet til den strukturelle saldo i budgetloven fraviges. Det bidrager til at fastholde stabiliseringsmulighederne under budgetloven.
- Regneeksempler peger på, at aktiv finanspolitik inden for budgetlovens rammer kan dæmpe konjunkturudsving med godt 15 pct., når finanspolitikken som udgangspunkt følger en regel svarende til DØR's finanspolitiske regel i Dansk Økonomi, forår 2007. Det er kun en lille begrænsning i forhold til dæmpningen ved "fri" finanspolitik, dvs. når den strukturelle saldo ikke antages bundet af undergrænsen i budgetloven. Det gælder, når der i udgangspunktet ved normal konjunktur er balance på den strukturelle saldo.
- En regelbundet finanspolitik medvirker gennem udgiftslofterne til at sikre tilbageholdenhed i gode tider, stabile planlægningsrammer og øget troværdighed om de offentlige finanser.
- De mulige gevinster ved at bruge finanspolitikken aktivt til at dæmpe konjunkturudsving skal under alle omstændigheder vejes op mod de omkostninger, der er ved at ændre på de finanspolitiske instrumenter. Det kan eksempelvis være vanskeligt at time og dosere indgreb rigtigt i forhold til konjunktursituationen eller at rulle foretagne lempelser tilbage. Den aktive finanspolitik kan primært spille en rolle ved klare ubalancer i økonomien, mens finjustering af konjunkturerne ikke er realistisk.

En vigtig opgave for finanspolitikken er at bidrage til stabilisering af de økonomiske konjunkturer inden for de overordnede finanspolitiske rammer og mål. De mulige gevinster ved aktiv stabiliseringspolitik skal afvejes i forhold til omkostningerne ved at ændre på de finanspolitiske instrumenter. Det gælder fx vanskeligheder med at rulle lempelser tilbage efterfølgende, usikkerhed forbundet med hyppige politik-ændringer og risici for at time og dosere indgreb forkert. Finanspolitikken skal endvidere understøtte tilliden til den faste kronekurs og lave risikopræmier i de danske renter.

Budgetloven sikrer gode rammer for at lade de automatiske stabilisatorer virke frit. Det skyldes, at underskudsgrænsen for den strukturelle saldo på ½ pct. af BNP er afstemt med, at den faktiske saldo kan rumme konjunkturbestemte udsving i udgifter og indtægter uden, at underskuddet på de offentlige finanser overstiger 3 pct. af BNP under normale tilbageslag.

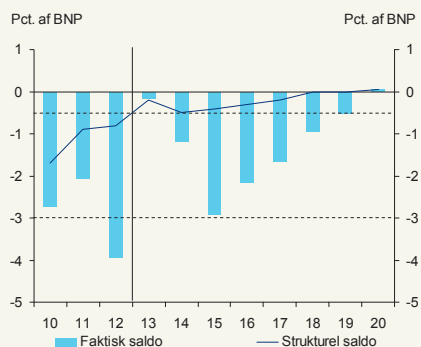
Indretningen af blandt andet det danske skatte- og dagpenge-system er medvirkende til, at de automatiske stabilisatorer er relativt stærke i Danmark. Det dæmper isoleret set behovet for at stabilisere via den aktive finanspolitik. De store stabilisatorer indebærer overordnet, at de offentlige finanser bærer en større del af fx indtægtsbortfaldet ved et midlertidigt konjunkturtilbageslag. Det kan medføre samfundsøkonomiske gevinster, fordi det tjener et forsikringshensyn for borgerne, og fordi staten typisk har bedre og billigere låneadgang end borgere og virksomheder.

Med budgetloven er der en bevægelse i retning af mere regelbundet finanspolitik. Budgetloven indebærer som nævnt årlige bindinger på såvel udgifter som strukturel saldo. Underskudsgrænsen i budgetloven på ½ pct. af BNP er dog ikke væsentligt forskellig fra, hvad der allerede følger af EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Det skyldes som nævnt, at der under alle omstændigheder stilles krav om, at det strukturelle underskud ikke overskrider ½ pct. af BNP for, at underskuddet på den faktiske saldo ikke skal overstige 3 pct. af BNP i normale lavkonjunkturer.

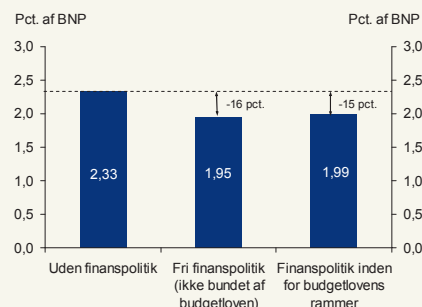
Underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP har betydning for, i hvor høj grad finanspolitikken aktivt kan bruges til at stabilisere udsving i konjunkturerne. Hvor bindende budgetlovens grænse for strukturelle underskud er, vil blandt andet afhænge af udgangspunktet for den strukturelle saldo. Desto større afstand, der holdes til underskudsgrænsen i normal- og højkonjunkturer, desto mere vil finanspolitikken kunne lempes under tilbageslag med sigte på at holde hånden under aktivitet og beskæftigelse.

Den planlagte finanspolitik frem mod 2020 betyder, at der i begrænset omfang vil være plads til yderligere lempelser i tilfælde af svagere konjunkturer inden for rammerne af budgetloven, *jf. figur 1.25*. Det begrænsede manøvrerum frem mod 2020 skal imidlertid ses i lyset af, at den planlagte finanspolitik i forvejen er lempelig målt i niveau. Således er de offentlige udgifter til forbrug og investeringer højere i 2014, og perioden med offentligt finansieret pension er længere, end hvad der holdbart kan finansieres fremadrettet.

Figur 1.25
Strukturel saldo, 2010-2020



Figur 1.26
Konjunkturudsving – hhv. uden finanspolitik, med "fri" finanspolitik, og når finanspolitik er underlagt budgetlov



Anm.: I figur 1.26 er konjunkturudsvingene målt som standardafvigelsen på outputgab.
Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

Mere regelbundet finanspolitik, som budgetloven er udtryk for, kan bidrage til at mindske risici og omkostninger forbundet med ændringer i de finanspolitiske instrumenter i bestræbelser på at stabilisere konjunkturerne. Hvis der tages højde for en række af de praktiske vanskeligheder forbundet med aktiv konjunkturstabiliserende finanspolitik, viser beregningseksempler, at budgetlovens bindinger kun medfører en lille reduktion i stabiliseringsmulighederne.

Den reduktion i konjunkturudsvingene, der i beregningseksemplet kan nås ved en "fri" finanspolitik (dvs. en finanspolitik, som ikke er underlagt budgetloven), mindskes således kun lidt af undergrænsen i budgetloven, jf. figur 1.26. Det gælder, når der i udgangspunktet før konjunkturtilbageslaget sigtes efter en strukturel saldo på ca. 0.

Dette begrænsede tab af stabiliseringspotentiale – i en stiliseret beregning, hvor der ses bort fra en række praktisk-politiske vanskeligheder forbundet med ændringer i de finanspolitiske instrumenter – skal ses i forhold til gevinsterne ved en regelbundet finanspolitik. Reglerne i budgetloven kan blandt andet gennem udgiftslofterne medvirke til at sikre tilbageholdenhed i gode tider samt stabile planlægningsrammer og øget troværdighed om de offentlige finanser.

Tilbageholdenhed i gode tider er således en vigtig forudsætning for, at finanspolitikken i praksis kan udfylde en konjunkturstabiliserende rolle.

Kapitel 9: Langsigtede udfordringer og tilbagetrækning

Boks 1.9

Hovedkonklusioner i kapitel 9

- Den planlagte finanspolitik er holdbar med de beregningsforudsætninger, der lægges til grund.
- Tilbagetrækningsreformerne og levetidsindekseringen af pensionsalderen er afgørende forudsætninger for den finanspolitiske holdbarhed. Levetidsindekseringen styrker isoleret set de offentlige finanser varigt med 2½ pct. af BNP, svarende til 50 mia. kr., set i forhold til en situation, hvor folkepensionsalderen alene forhøjes til 67 år og efterlønsalderen til 64 år. Samtidig leverer levetidsindekseringen et markant bidrag til beskæftigelse og velstand på længere sigt. Første regulering besluttes i 2015.
- Trods tilbagetrækningsreformer og levetidsindeksering vil de offentlige finanser komme under stigende pres fra omkring 2030 til 2045, hvor underskuddet på den strukturelle offentlige saldo i det beregningstekniske forløb overstiger budgetlovens krav. Det skyldes blandt andet, at de aftalte forhøjelser af pensionsalderen først indhenter stigningen i levetid på langt sigt. De, der går på pension i dag og de kommende mange år, kan således regne med flere år med pension end såvel tidligere generationer som de generationer, der først skal på pension efter midten af dette århundrede.
- Danmark vil også efter 2020 overholde budgetlovens krav til den strukturelle saldo. I forbindelse med fremtidige mellemfristede planer vil den økonomiske politik – inden for den konkrete planlægningshorisont – skulle tilrettelægges således, at den strukturelle saldo holder sig inden for budgetlovens grænser.
- Tilpasninger i forhold til det beregningstekniske forløb, svarende til at kravene i budgetloven opfyldes, vil fx svare til en reduktion i realvæksten i det offentlige forbrug fra godt 1 pct. om året til ca. 0,9 pct. om året i perioden 2021-2041, eller til en gradvis forøgelse af bundskatten med op til ca. 2¼ pct.-point i samme periode. Herefter kan stramningen gradvist afvikles, uden at forløbet kommer i konflikt med budgetlovens grænser og ved uændret holdbarhed.
- Kravet om budgetforbedringer mellem 2020 og 2040-2045 svarer grundlæggende til et krav om, at der under budgetloven skal være løbende finansiering af den længere pensionsperiode og større pensionsudgifter pr. person for bestemte generationer.

Det danske velfærdssamfund er kendetegnet ved et højt omfang af offentlig service og velfærdsordninger, som sikrer indkomstoverførsler til personer, der ikke er i beskæftigelse. Finansieringen af velfærdssamfundet – og dermed de offentlige finanser – er i høj grad afhængig af forholdet mellem antallet af beskæftigede og ikke-beskæftigede.

I de kommende år vil antallet af ældre medborgere vokse markant. Det skyldes både, at det i disse år er forholdsvis store generationer, som trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, og at der er udsigt til en stigning i levetiden.

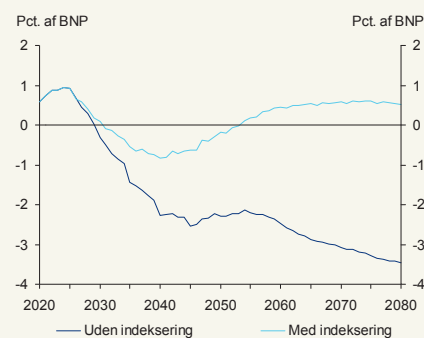
Velfærdsreformen fra 2006 og tilbagetrækningsreformen fra 2011 indebærer, at folkepensionsalderen gradvis løftes frem mod 2022 og efterfølgende reguleres, så den følger med restlevetiden for en 60-årig. Dog kan pensionsalderen maksimalt vokse med ét år hvert femte år. Første regulering af folkepensionsalderen efter denne indekseringsmekanisme sker i 2030.

Levetidsindekseringen indebærer et markant bidrag til styrkelse af de offentlige finanser på længere sigt, *jf. figur 1.27*. Indekseringen betyder endvidere, at finansieringen af velfærdssamfundet er forholdsvis robust over for ændringer i levetiden. Det skyldes, at den stigende pensionsalder bidrager til at fastholde forholdet mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede nogenlunde uændret uafhængigt af, om levetiden vokser hurtigt eller langsomt.

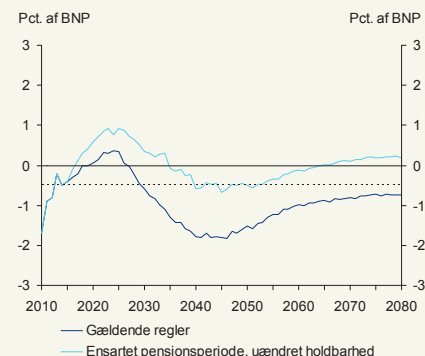
Tilbagetrækningsreformen fra 2011 fremrykker stigningen i pensionsalderen i forhold til velfærdsreformen. Fremrykningen opvejer imidlertid kun delvist den stigning i 60-åriges levetid, som allerede er indtruffet siden 1995. Derfor vil personer, der bliver folkepensionister i de kommende år, kunne se frem til en længere pensionsperiode end både tidligere og senere generationer.

I perioden fra 2025 til 2045 er reguleringen af pensionsalderen ikke tilstrækkelig til at fastholde forholdet mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede. Derfor vil der gradvist ske en svækkelse af den strukturelle saldo i takt med, at antallet af pensionister stiger mere end antallet af beskæftigede. Den negative effekt på de offentlige finanser forstærkes af, at det er forholdsvis store årgange, som opnår en lang forventet pensionsperiode.

Figur 1.27
Strukturel primær saldo på langt sigt – betydning af levetidsindekseringen af aldersgrænser, 2020-2080



Figur 1.28
Strukturel saldo uden forsinkelse i regulering af aldersgrænserne for pension, 2010-2080



Anm.: Den stiplede linje i figur 1.28 viser budgetlovens grænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP for det strukturelle underskud.

Kilde: ADAM og egne beregninger.

Fra omkring 2030 ventes der i det beregningstekniske forløb et underskud på den offentlige strukturelle saldo, som overstiger grænsen i budgetloven på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Det strukturelle underskud stabiliseres på langt sigt på $\frac{3}{4}$ -1 pct. af BNP i det beregningstekniske forløb, *jf. figur 1.28*. Selv om den strukturelle saldo ekskl. renter (dvs. den strukturelle primære saldo) i pct. af BNP på langt sigt vender tilbage til niveauet i 2020, betyder den gæld, som akkumuleres i mellemtiden, at renteudgifterne vokser med ca. $\frac{3}{4}$ pct. af BNP i forhold til 2020. Forløbet er holdbart, idet gælden og renteudgifterne stabiliseres i pct. af BNP på langt sigt.

Saldoudviklingen indebærer, at det beregningstekniske forløb ikke er i overensstemmelse med reglerne i budgetloven fra omkring 2030. Det er dog ikke et udtryk for, at der fremadrettet vil kunne planlægges efter et underskud, der overstiger kravet i budgetloven. I forbindelse med fremtidige mellemfristede planer vil den økonomiske politik – inden for den konkrete planlægningshorisont – skulle tilrettelægges således, at den strukturelle saldo holder sig inden for budgetlovens grænser.

Det er ikke budgetloven i sig selv, men snarere samspillet mellem budgetloven og de gældende pensionsregler, der stiller krav om budgetforbedringer fra fx 2021 til 2040-2045 i forhold til det beregningstekniske forløb. Hvis pensionsperioden hypotetisk set havde været ens for alle generationer, svarende til den langsigtede pensionsperiode under gældende regler, ville underskuddet i et holdbart forløb ikke væsentligt overstige budgetlovens undergrænse i midten af århundredet, *jf. den lyseblå kurve i figur 1.28*. Der ville derfor ved en ensartet pensionsperiode kunne være omtrent samme jævne udvikling i beskatningen og det offentlige forbrug pr. bruger som i det nuværende beregningstekniske forløb.

Budgetstramninger i perioden 2021 til 2040-2045 for at overholde budgetloven vil således være udtryk for, at den længere pensionsperiode for nogle generationer skal finansieres løbende. En sådan finansiering vil kunne påvirke fordelingen mellem generationerne, idet generationer med en længere pensionsperiode dog også vil kunne berøres af fx den påkrævede afdæmpning af den offentlige forbrugsvækst, højere skatter eller andre initiativer.

1A. Samfundsøkonomisk forløb til 2020

Det økonomiske forløb til 2020 tager afsæt i konjunkturprognosen for 2013-2015 i Økonomisk Redegørelse, december 2013. I årene 2016-2020 er der tale om et beregningsteknisk forløb, hvor konjunkturerne antages at blive gradvist forbedret, og hvor bruttoledigheden falder fra ca. 153.000 personer i 2013 til ca. 105.000 personer i 2019-2020. Det svarer til det skønnede strukturelle niveau, når der tages højde for virkninger af gennemførte reformer.

Konjunkturnormaliseringen sker parallelt med en ventet økonomisk fremgang i udlandet med udgangspunkt i de seneste fremskrivninger fra OECD og EU. Forløbet understøttes af den forudsatte økonomiske politik samt ekstraordinært lave renter i udgangspunktet. Forløbet bygger endvidere på en gradvis normalisering af virksomheders og husholdningers investerings- og forbrugstilbøjelighed i takt med, at tilliden styrkes, og arbejdsmarkedet forbedres.

Dette appendiks gennemgår hovedtræk af det samfundsøkonomiske forløb og de offentlige finanser frem til 2020. Udvalgte temaer om virksomheders og husholdningers opsparring og gæld samt det danske arbejdsmarkeds robusthed under krisen er behandlet mere indgående i kapitel 2 og 3. Et tilknyttet tema om dansk økonomis konkurrenceevne og produktivitet gennemgås i kapitel 4.

Forløbet til 2020 tager udgangspunkt i vedtagen politik og indebærer blandt andet, følgende:

- Den potentielle BVT-vækst i perioden 2013-2020 er gennemsnitligt 1,6 pct. pr. år. De reformer, som er vedtaget siden 2009 med sigte på at øge arbejdsudbuddet, øger isoleret set produktionspotentialt med ca. 5 pct. i 2020, og de lægger ca. 0,6 pct.-point til den årlige potentielle vækst i perioden 2013-2020. Når væksten i produktionspotentialt fortsat fremstår relativt lav på godt 1½ pct. om året (i forhold til fx 1980-2000, hvor den var godt 2 pct.), afspejler det grundlæggende, at produktivitetsvæksten i Danmark er lav, *jf. kapitel 4*.
- Inkl. et positivt bidrag fra normalisering af konjunkturerne anslås BNP-væksten til ca. 2,1 pct. om året i gennemsnit i 2014-2020, *jf. tabel 1A.1*. En BNP-vækst på godt 2 pct. er noget mindre end under tidligere vækstperioder og mindre end fx OECDs forventninger til en række andre lande.
- Den private beskæftigelse stiger i forløbet med omkring 145.000 fuldtidspersoner fra 2013 til 2020.

- Den offentlige beskæftigelse vokser med 13.000 fuldtidspersoner fra 2013 til 2020 (korrigeret for lærerkonflikten i 2013). Realvæksten i det offentlige forbrug er afdæmpet frem mod 2020 og svarer til ca. $\frac{3}{4}$ pct. om året i gennemsnit i 2014-2020 og ca. 0,6 pct. om året i 2015-2020.
- Skattetrykket aftager fra ca. 49 $\frac{1}{4}$ pct. af BNP i 2013 til godt 46 pct. af BNP i 2020¹. Faldet i skattetrykket afspejler blandt andet de besluttede skatteiltag i Vækstplan DK og øvrige gennemførte reformer samt konjunkturgenopretningen, der indebærer et fald i de skattepligtige indkomstoverførsler (indkomstoverførsler indgår i skattegrundlaget, men ikke i BNP). Gradvis normalisering af renterne frem mod 2020 bidrager endvidere til øgede rentefradrag, som isoleret set reducerer skatteindtægterne.
- Frem mod 2020 aftager de primære offentlige udgifters andel af konjunkturrenset BNP fra 52 $\frac{1}{2}$ pct. til ca. 49 pct., mens det offentlige forbrug udgør ca. 26 $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i 2020. Det offentlige forbrugs andel af BNP i 2020 er på linje med gennemsnittet for perioden 1990-2012.

Den mellemfristede fremskrivning indregner vedtagne reformer, herunder initiativerne i Vækstplan DK. Sammen med reformerne af skat, førtidspension og fleksjobordningen er godt halvdelen (22 $\frac{1}{2}$ mia. kr.) af vækstmålsætningen på 40 mia. kr. indregnet, *jf. tabel 1A.1*.

Indfrielse af vækstmålet kræver yderligere tiltag i de kommende år. Den gennemsnitlige BNP-vækst i perioden 2014-2020 kan øges til omkring 2 $\frac{1}{4}$ pct. ved indfrielse af målet. Det drejer sig om de resterende vækstbidrag på 14 mia. kr. fra reformspor 1, der omhandler erhvervslivets rammevilkår, samt 3 $\frac{1}{2}$ mia. kr. fra reformspor 2, der omhandler arbejdsudbud og uddannelsesniveau (svarende til 6.000 personer). Reforme, der øger beskæftigelsen med yderligere 6.000 personer, vil indebære, at der er plads til en stigning i den private beskæftigelse på 150.000 fuldtidspersoner frem mod 2020 på linje med ambitionen i Vækstplan DK.

Tabel 1A.1

Oversigt over BNP-vækst og beskæftigelse i de mellemfristede grund- og kravforløb til 2020

	Mellemfristet fremskrivning	Inkl. reformkrav i Vækstplan DK
Indfrielse af vækst mål i mia. kr. (2020)	22 $\frac{1}{2}$	40
Gennemsnitlig BNP-vækst i pct. (2014-2020)	2,1	2,2
Vækst i privat beskæftigelse i fuldtidspersoner (2013-2020)	144.000	150.000

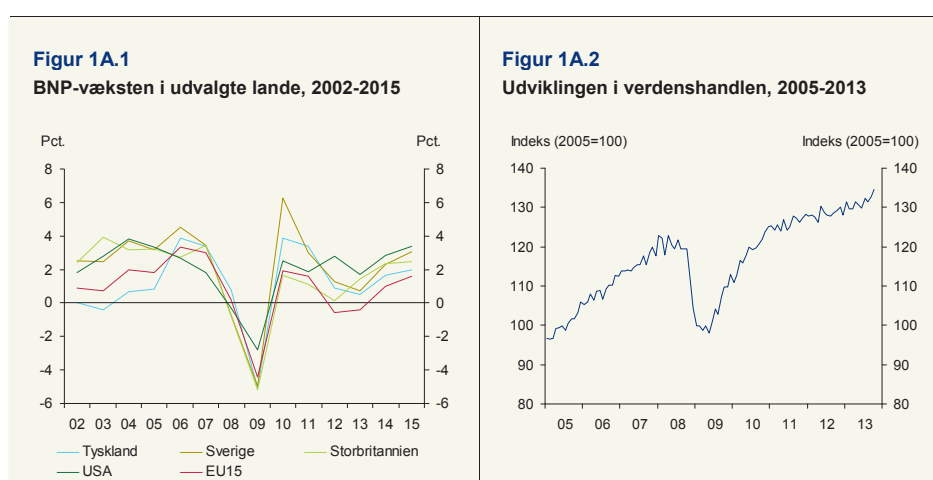
Kilde: Egne beregninger.

¹ Ekskl. engangsindtægter knyttet til fremrykningen af beskatningen af kapitalpensioner i 2013.

1A.1 International økonomi og finansielle forhold

I løbet af sidste halvdel af 2013 er der kommet stadig flere tegn på bedring i de internationale konjunkturer efter en dyb recession med et såkaldt "dobbeltdyk" i OECD-landene. Det første tilbageslag opstod i kølvandet på den globale finanskrisen i 2008 og det andet tilbageslag med den europæiske gældskrise i 2011-2012, *jf. figur 1A.1*.

Verdenshandlen er vokset svagt siden den første genopretning i 2010, men med en opadgående tendens på det seneste, *jf. figur 1A.2*.



Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2013, OECD samt CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis).

I Europa er usikkerheden på de finansielle markeder aftaget, og fx er risikopræmien i de usikrede pengemarkedsrenter nu tæt på niveauet før finans- og gældskrisen, *jf. figur 1A.3*. Bedringen på de finansielle markeder skal ses på baggrund af den vedvarende indsats for at inddæmme gældskrisen samt den ekstraordinært lempelige pengepolitik.

Genopretningen i euroområdet ventes de nærmeste år at være moderat med vækstrater på 1-1½ pct. i 2014-2015, *jf. Økonomisk Redegørelse, december 2013*. Samtidig ventes ledigheden at forblive høj på godt 12 pct. af arbejdsstyrken. Der er stor forskel på den aktuelle udvikling i Nord- og Sydeuropa.

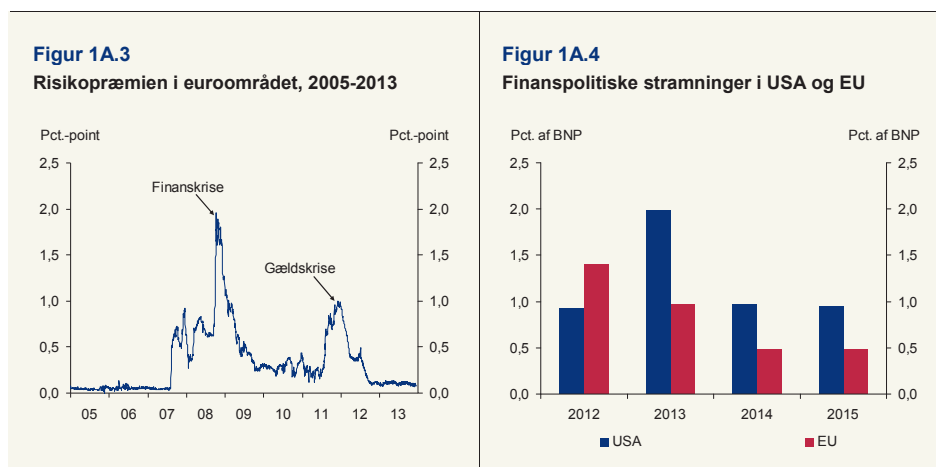
I Tyskland er arbejdsløsheden, ifølge OECDs skøn, faldet til under det strukturelle niveau, og kapacitetspresset ser ud til at blive højere det næste par år end ved normal konjunktur. Pengepolitikken er ekspansiv i forhold til Tysklands behov, og både lønstigninger og boligpriser ser ud til at være på vej op.

I en række sydeuropæiske lande er væksten derimod fortsat svag og ledigheden rekordhøj, men landene fortsætter overordnet med nødvendige reformer. Lande som Italien, Spanien, Portugal, Irland og Grækenland har nu alle betalingsbalanceoverskud. Det skyldes i høj grad

svag indenlandsk efterspørgsel, men for flere af landene er det også et resultat af bedre eksportresultater, som er et positivt tegn for vækstudsigterne fremadrettet.

Udsigten til tiltagende vækst i euroområdet som helhed skal blandt andet ses i lyset af, at eurolandene har lagt størstedelen af den nødvendige finanspolitiske konsolidering bag sig. Tempoet i de finanspolitiske stramninger nedsættes fra ca. 1¼ pct. af BNP om året i 2012 og 2013 til ca. ½ pct. af BNP i 2014 og 2015, *jf. figur 1A.4*.

Inflationen er rekordlav, og den Europæiske Centralbank holder fortsat pengepolitikken lempelig. Det understøtter vækstudsigterne fremadrettet. Der er fortsat behov for styrkelse af bankernes soliditet i mange eurolande, og fremskridt mod en fælles bankunion er vigtige for at skabe stabile finansielle rammer i euroområdet.



Anm.: Figur 1A.3 viser risikopræmien mellem sikrede og usikrede 3-mdrs. pengemarkedsrenter i euroområdet. Figur 1A.4 angiver stramningen i finanspolitikken opgjort som ændringen i den primære strukturelle budgetsaldo (ifølge OECD).

Kilde: OECD og EcoWin.

I USA er der udsigt til en BNP-vækst på omkring 3 pct. i 2014 og 2015, *jf. figur 1A.1*. Fremgangen i amerikansk økonomi understøttes blandt andet af den lempelige pengepolitik og styrkede finansielle balancer i både husholdninger, virksomheder og den finansielle sektor. BNP-væksten vurderes dermed at være tilstrækkelig til at sikre fortsat stigende beskæftigelse i de kommende år.

Den ventede fremgang i USA indtræffer sideløbende med, at finanspolitikken strammes med i størrelsesordenen 1 pct. af BNP i både 2014 og 2015. Finanspolitikken i USA er i forvejen strammet med ca. 3 pct. af BNP i 2012 og 2013, hvor BNP-væksten i gennemsnit var på ca. 2¼ pct. om året. Konsolideringen er nødvendig for at tage skridt mod mere holdbare offentlige finanser i USA, hvor OECD vurderer det strukturelle underskud i 2013 til 5½ pct. af BNP. Der er indgået aftale om næste års budget, men USA mangler fortsat en samlet mellemfristet plan for konsolidering af de offentlige finanser.

Fremadrettet ventes de ekstraordinære lempelser af pengepolitikken gradvist at blive trukket tilbage, og det er forudsat, at denne tilpasning ikke utilsigtet bremser vækstforløbet i den internationale økonomi.

Prognosen i Økonomisk Redegørelse, december 2013, er baseret på en forøgelse af den handelsvægtede BNP-vækst for Danmarks samhandelspartnere til 2¼ pct. i 2014 og derefter til 2½ pct. i 2015. Videre frem til 2019 forudsættes en fortsat genopretning af den økonomiske aktivitet i udlandet med vækstrater på op mod 3 pct. i en årrække, *jf. tabel 1A.2*.

Udlandsforudsætningerne frem mod 2020 tager udgangspunkt i OECD's mellemfristede fremskrivning (Economic Outlook 93), tilpasset en lidt lavere vækst i 2013-2014 svarende til forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, december 2013. Konjunktturnormaliseringen for landene antages med udgangspunkt i Economic Outlook 93 at indebære, at konjunkturgeneopretningen i de fleste lande først er tilendebragt omkring 2019.

Tabel 1A.2

Forudsætninger om udlandsvækst mv., 2012-2020

	Konjunkturår ¹				Beregningsteknisk forløb	
	2012	2013	2014	2015	2016-2019 ²	2020 ³
Årlig stigning, pct.						
Handelsvægtet BNP-vækst, samhandelspartnere ⁴	1,0	1,0	2,2	2,6	2,9	2,6
Handelsvægtet BNP-vækst, OECD lande	1,0	0,8	2,0	2,4	2,6	2,4
Oliepris (Brent), USD pr. td., 2010-priser	112	108	108	113	127	139
Dollarkurs, kr. pr. \$	5,8	5,6	5,5	5,5	5,5	5,5
Rente 10-årig dansk statsobligation, pct. p.a.	1,4	1,8	2,1	2,6	3,9	4,8

1) Forløbet i 2013-2015 er baseret på Økonomisk Redegørelse, december 2013.

2) Væksten i 2016-2019 er inkl. konjunkturgeneopretning.

3) Fra og med 2020 følger BNP-væksten den potentielle vækst.

4) Dækker over OECD-lande samt vækstøkonomierne Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Tyrkiet.

Kilde: Danmarks Statistik, OECD, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

I takt med den stigende internationale arbejdsdeling er verdenshandelen med industrivarer gennem årtier vokset godt og vel dobbelt så hurtigt som landenes BNP. Lægges det til grund, at denne udvikling fortsætter, indebærer forudsætningerne en markedsvækst for dansk industrieksport på ca. 6½ pct. om året i perioden 2014-2020. De nye store vækstøkonomier er med til at trække markedsvæksten op på et niveau, som er betydeligt større end den potentielle vækst i dansk økonomi. Væksten på de danske eksportmarkeder understøtter konjunkturgeneopretningen. Tilsvarende forudsættes øget international arbejdsdeling at medføre en fortsat stigning i de danske importkvoter.

Det internationale renteniveau har som nævnt været exceptionelt lavt i de senere år som udtryk for meget lempelig pengepolitik. Frem til 2020 forudsættes en gradvis normalisering af pengepolitikken i euroområdet og Danmark. Rentespændet til Tyskland ventes fortsat at være lille, og den 10-årige danske statsrente forudsættes at stige til 4¾ pct. på sigt. Den vækst-korrigerede realrente svarer på langt sigt til ca. 1¾ pct.

1A.2 Aktuel situation og prognose til 2015

Dansk økonomi er vokset svagt siden det store fald i produktion og beskæftigelse i 2008-2009 oven på finanskrisen. BNP-væksten på gennemsnitligt 1,2 pct. om året i 2010 og 2011 blev afbrudt af virkningerne af den europæiske statsgældskrise, og BNP-væksten har samlet stået stille i 2012 og 2013. Samlet set er BNP derfor kun vokset med 2,7 pct. siden 2009². Det dækker imidlertid blandt andet over en faldende Nordsø-produktion. Ses alene på den private sektor ekskl. råstofudvinding, er værditilvæksten (BVT) øget med 6,6 pct. siden 2009. Dette er en væsentlig årsag til, at den private beskæftigelse har været forholdsvis stabil siden 2010, *jf. Økonomisk Redegørelse, december 2013*.

Det seneste år har der været en stigning i den private beskæftigelse, og bruttoledigheden er aftaget med ca. 11.000 personer i løbet af 2013 efter at have ligget stabilt på omtrent 160.000 personer i 2010-2012.

Finanspolitikken og øvrige økonomisk-politiske tiltag understøtter aktiviteten i 2012-2014 blandt andet i kraft af høje offentlige investeringer. Finans- og udgiftspolitikken er i disse år lempelig målt i niveau, *jf. kapitel 8*. For 2014 planlægges således et niveau for offentlige investeringer og forbrug, som er ca. ¾ -1 pct. af BNP højere end det planlagte udgiftsniveau i 2020, som er foreneligt med holdbar finanspolitik.

Samtidig er renterne meget lave, hvilket har stor betydning for den økonomiske udvikling, idet dansk økonomi er meget rentefølsom.

Såvel investerings- som forbrugskvoten har ligget på et forholdsvis lavt niveau siden finanskrisen, *jf. kapitel 2*. Virksomhedernes investeringer er blevet trykket af den fortsat usikre internationale situation og tabet af lønkonkurrenceevne under den forudgående højkonjunktur. Investeringsomfanget skal endvidere ses i lyset af den aktuelt ret lave kapacitetsudnyttelse og den svage udvikling i efterspørgslen.

Virksomhedernes indtjening (bruttoestindkomsten) udgør fortsat en lavere andel af de samlede indkomster end normalt. I de private byerhverv steg lønkvoten til et rekordhøjt niveau i 2009 – efter en årrække med høje lønstigninger, efterfulgt af fald i efterspørgslen og virksomhedsindtjeningen i 2009. Omkring tre fjerdedele af den ventede tilpasning til normalniveau skønnes at være indtruffet fra 2009 til 2013.

² Regnet på baggrund af det reviderede nationalregnskab for 3. kvartal 2013.

Tabel 1A.3
Nøgletal for dansk økonomi, 2012-2020

	Konjunkturår ¹				Beregningsteknisk forløb	
	2012	2013	2014	2015	2016-2019 ²	2020 ³
Outputgab og reale vækstrater (pct.)						
BNP	-0,4	0,4	1,6	1,9	2,3	1,7
BVT	-0,2	0,5	1,6	1,8	2,2	1,6
Outputgab (pct. af BVT)	-2,7	-2,8	-2,4	-2,0	-0,8 ⁴	0,0
Efterspørgsel, realvækst, pct.						
Privat forbrug	-0,1	0,5	1,3	1,6	2,4	2,1
Offentligt forbrug	0,4	0,3	1,5	0,6	0,6	0,6
Faste bruttoinvesteringer	0,8	5,8	2,2	6,0	7,0	5,7
Eksport	0,4	0,7	3,7	4,7	5,7	4,4
Import	0,9	2,1	3,9	4,5	6,4	5,8
Arbejdsmarked og produktivitet						
Arbejdsstyrkevækst (pct.)	0,1	0,1	0,5	0,3	0,9	0,5
Beskæftigelsesvækst (pct.)	-0,3	0,1	0,6	0,6	1,1	0,5
Bruttoledighed (pct. af arbejdsstyrke)	5,7	5,4	5,1	4,8	3,9	3,5
Strukturel bruttoledighed (do.)	4,2	3,8	3,6	3,4	3,5	3,5
Timeproduktivitet, hele økonomien (pct.)	0,2	0,4	0,8	1,1	1,1	0,9
Timeproduktivitet, private byerhverv (pct.)	1,1	1,3	1,2	1,7	1,3	1,3

1) Forløbet i 2013-2015 er baseret på Økonomisk Redegørelse, december 2013.

2) Væksten i 2016-2019 er inkl. konjunkturgenopretning.

3) Fra og med 2020 følger BNP-væksten den potentielle vækst.

4) Outputgab i gennemsnit for perioden.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

Konjunkturgrundlaget i Økonomisk Redegørelse, december 2013 indebærer en BNP-vækst i 2014 og 2015 på henholdsvis 1,6 og 1,9 pct. Væksten drives af begyndende fremgang på de udenlandske markeder, gradvist tiltagende privatforbrug samt vækst i erhvervsinvesteringerne fra et lavt niveau, *jf. tabel 1A.3*.

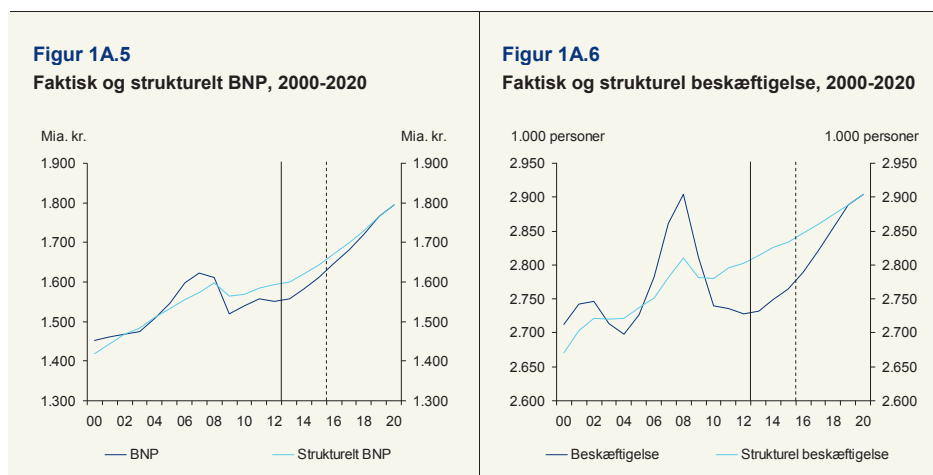
Bruttoledigheden forudsættes at aftage yderligere fra 153.000 personer i 2013 til 147.000 personer i 2014 (årgennemsnit) derefter at falde til 139.000 personer i 2015.

Konjunkturforudsætningerne er baseret på, at den internationale økonomiske udvikling ikke bremses på ny af fx en genoplussen af gældskrisen i en række lande eller fornyet uro på de finansielle markeder.

1A.3 Det økonomiske forløb 2016-2020

Det videre forløb frem til 2020 er baseret på, at den samlede genopretningsperiode – fra den globale krise satte ind i efteråret 2008 til konjunkturerne igen er normale – kan være ganske lang. Forløbet indebærer en gradvis genopretning af økonomien, således at outputgabets lukkes omkring 2019, *jf. figur 1A.5*. Fra 2020 og fremefter forudsættes væksten at svare til den potentielle BNP-vækst. Tilsvarende antages beskæftigelsen at nå sit strukturelle niveau omkring 2019³, *jf. figur 1A.6*.

Hermed er det lagt til grund, at hele genopretningsperioden efter den globale krise vil tage 9-10 år. Det er en lang periode sammenlignet med tidligere lavkonjunkturer. Det skal ses i sammenhæng med det store tilbageslag i produktion og beskæftigelse samt de store formuetab i husholdninger, virksomheder og den finansielle sektor i forbindelse med krisen, herunder faldet i boligpriserne fra 2007 til 2012. De historiske erfaringer peger endvidere på, at genopretningen efter tilbageslag, der har været forbundet med finansiell krise, kræver særlig lang tid.



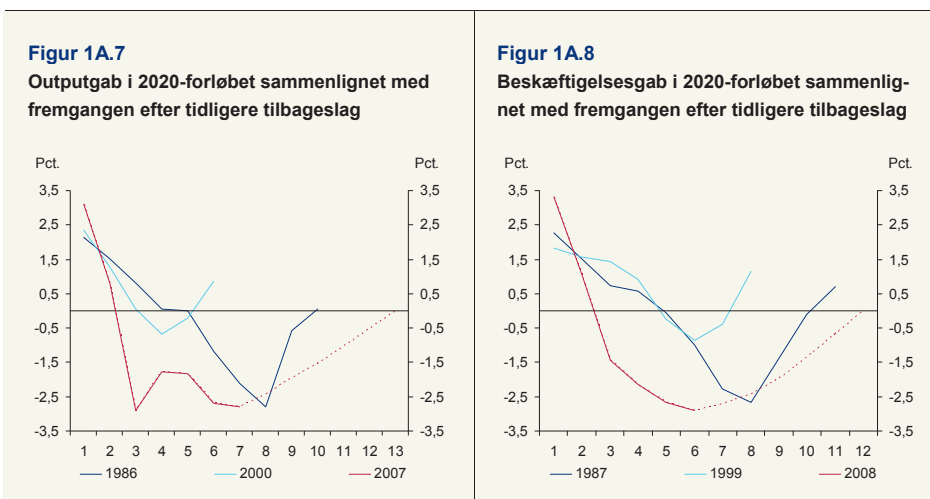
Anm.: Forskellen mellem faktisk BNP og det beregnede strukturelle BNP angiver det såkaldte outputgab. Den strukturelle beskæftigelse er et beregnet skøn for beskæftigelsesniveauet i en normal konjunktursituation.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

I figur 1A.7 og figur 1A.8 er faldet i produktion og beskæftigelse fra konjunkturtoppen i 2007 og den forudsatte genopretning frem mod 2019 sammenlignet med forløbet efter to tidligere konjunkturtoppe: Den i 1986, hvor blandt andet kartoffelkuren blev indført, og den i 2000, hvor det globale IT-opsving vendte. Tilbageslaget siden 2007/2008 har været større og mere brat end i de tidligere tilfælde. Figurene viser, at der er lagt forholdsvis forsigtige antagelser

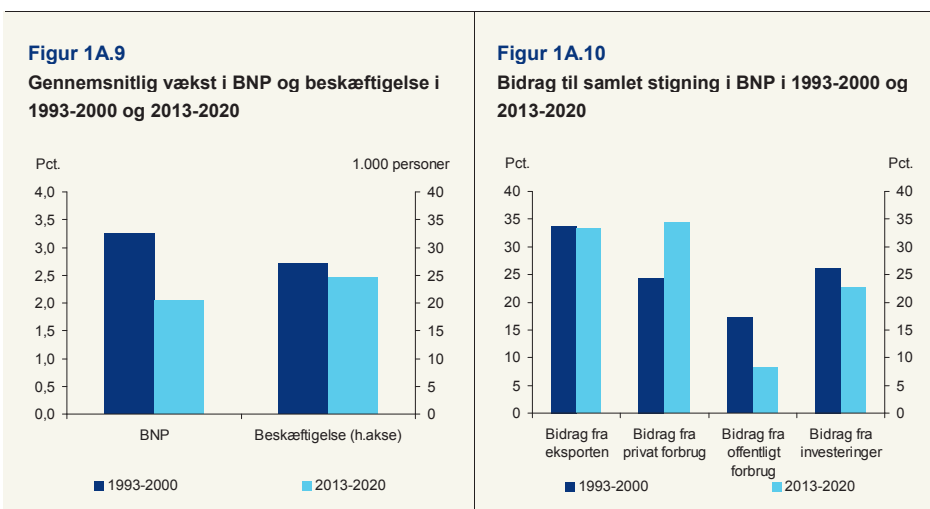
³ Fremskrivningsmetoden indebærer, at beskæftigelsen herefter fastholdes på sit strukturelle niveau. Der ses derfor bort fra eventuelle tendenser til høj- og lavkonjunktur, efter det strukturelle niveau er nået.

til grund om normaliseringen af såvel produktion som beskæftigelse, som antages at være langsommere end tidligere genopretningsperioder.



Anm.: Startåret er valgt ud fra det år, hvor gabet var på toppunktet under den pågældende højkonjunktur.
Kilde: Egne beregninger.

Under genopretningen til en normal konjunktursituation skønnes et samlet fald i bruttoledigheden fra de nævnte 139.000 personer i 2015 til ca. 105.000 personer, hvilket svarer til det anslåede strukturelle niveau.



Anm.: I figur 1A.10 er bidragene groft korrigeret for importindholdet.
Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

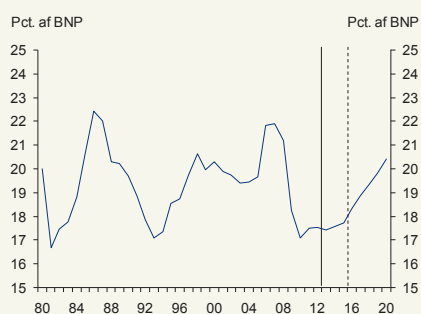
BNP-væksten ventes at være noget lavere end fx under fremgangen fra 1993 til 2000, men bidraget fra de enkelte efterspørgselskomponenter til den forudsatte genopretning af konjunkturerne svarer overordnet til konjunkturgenopretningen i 1990'erne, *jf. figur 1A.9 og 1A.10*.

Den forudsatte vækst i beskæftigelsen kan endvidere ses i lyset af befolkningsudviklingen og de reformer, der er gennemført for at øge arbejdsudbud og beskæftigelse, *jf. afsnit 1A.4*. Voksende pensionsudbetalinger til et stigende antal ældre, der har større arbejdsmarkeds-pensioner end tidligere generationer, trækker isoleret set op i efterspørgslen i forhold til produktionspotentialet.

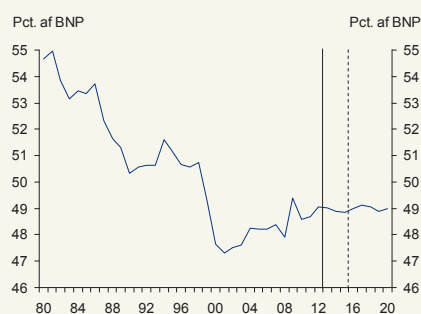
Den forudsatte genopretning af konjunkturerne indebærer en gradvis normalisering af investerings- og forbrugskvoterne, som navnlig for investeringerne har ligget lavt siden finanskrisen, *jf. figur 1A.11 og 1A.12*. Dermed vokser investeringerne i perioden 2015-2020 med 6½ pct. pr. år og privatforbruget med lidt over 2 pct. pr. år, *jf. nærmere i kapitel 2*.

Figur 1A.11

De faste bruttoinvesteringer (andel af BNP), 1980-2020

**Figur 1A.12**

Det private forbrug (andel af BNP), 1980-2020



Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

1A.4 Produktionspotentialet frem mod 2020

I forløbet inkl. de senere års reformer og initiativer ventes potentielt BVT (bruttoværditilvæksten) at stige med ca. 1,6 pct. om året i gennemsnit i 2014-2020, *jf. tabel 1A.4*. Det er en fremgang i forhold til 2008-2009, hvor produktionspotentialet nærmest stod stille under indtryk af finanskrisen, og i forhold til årene 2010-2013, hvor lave investeringer har holdt den potentielle produktivitsfremgang tilbage.

I perioden 2014-2020 ventes produktivitsstigninger at bidrage til væksten i produktionspotentialet med ca. 1,1 pct.-point årligt. Heri indgår en underliggende timeproduktivitsvækst i de private byerhverv, der i lyset af den lave produktivitsvækst i 90'erne og 00'erne er anslået til ca. 1¼ pct. årligt frem mod 2020.

Den strukturelle beskæftigelse ventes i perioden 2014-2020 i gennemsnit at vokse med 0,5 pct. årligt inkl. bidrag fra arbejdstiden. Stigningen fremkommer som nettovirkningen af den demografiske udvikling, der trækker ned, og en række reformer – herunder skatteaftalen fra 2012, reform af førtidspension og fleksjob samt tilbagetrækningsaftalen mv. – som trækker den strukturelle beskæftigelse og dermed produktionspotentialet op.

Tabel 1A.4**Bidrag til vækst i produktionspotentialet og i faktisk BVT (real), 1991-2020**

	1991-2007	2008-2009	2010-2013	2014-2020
Gnst. vækst pr. år, pct.				
1. Produktionspotentiale (BVT)	1,9	0,2	0,6	1,6
<i>Heraf bidrag fra</i>				
- Timeproduktivitet (strukturel)	1,5	0,3	0,4	1,1
- Strukturel ledighed	0,4	0,0	0,1	0,0
- Strukturel arbejdsstyrke	0,0	0,0	0,2	0,4
- Strukturel arbejdstid	0,0	-0,2	-0,1	0,0
2. Konjunktur	0,2	-3,0	0,0	0,4
3. Faktisk BVT (1+2)	2,1	-2,8	0,7	2,0
4. Nettoafgifter	0,1	-0,5	0,0	0,1
5. Faktisk BNP (3+4)	2,2	-3,3	0,6	2,1

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

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

Hertil kommer et konjunkturmæssigt vækstbidrag på 0,4 pct.-point pr. år, der afspejler lukningen af outputgabene frem mod 2019. Samlet ventes dermed en stigning på i gennemsnit ca. 2 pct. årligt i BVT og ca. 2,1 pct. årligt i BNP.

Med de reformer, der allerede er gennemført, ventes beskæftigelsen samlet at stige svarende til godt 160.000 fuldtidspersoner fra 2013 til 2020, *jf. tabel 1A.5*.

Den demografiske udvikling med færre i de traditionelt mest erhvervsaktive aldersgrupper og flere ældre medarbejdere, der i gennemsnit arbejder færre timer, trækker isoleret ned i arbejdsudbuddet svarende til ca. 15.000 personer.

Tabel 1A.5
Bidrag til ændringerne i arbejdsudbud og beskæftigelse, 2013-2020

	Virkning i hoveder	Virkning i fuld- tidspersoner (inkl. arbejdstid)
1.000 personer		
Demografisk bidrag (alder, køn, herkomst)	-9	-16
Skønnet bidrag fra tidligere reformer ¹	78	81
Gennemførte reformer siden 2012	22	27
Heraf:		
- Skatteaftale 2012 ²	5	11
- Reform af førtidspension og fleksjob	8	5
- Konkrete initiativer i Vækstplan DK ³	9	11
Samlet ændring i strukturel beskæftigelse	91	92
Konjunkturbidrag	81	69
Samlet ændring i faktisk beskæftigelse	172	161
Reformambition i vækstplan DK		6
Samlet ændring i faktisk beskæftigelse i forløb inkl. yderligere reformambition		167
Heraf privat beskæftigelse		150

Anm.: Forskellen mellem virkningen opgjort i fuldtidspersoner og antal hoveder afspejler ikke alene ændret gennemsnitlig arbejdstid af de forskellige initiativer, men også forskellen mellem den gennemsnitlige arbejdstid og normalarbejdstiden. Pga. afrunding kan summen afvige fra totalen.

- 1) Inkl. initiativer i genopretningsaftalen, skatteaftaler 2007 og 2009, tilbagetrækningsreformen samt uddannelsesmålsætningerne mv.
- 2) Inkl. skønnet virkning i 2013.
- 3) Inkl. reform af SU og kontanthjælp samt lille stigning i gennemsnitlig arbejdstid som følge af højere realloøn i forbindelse med lempelser af erhvervsbeskatningen.

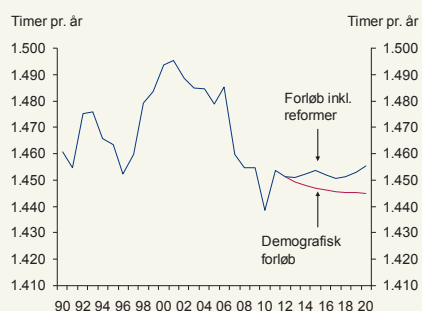
Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Gennemførte reformer, herunder tilbagetrækningsreformen 2011 samt reformer af skat, førtidspension og fleksjob, kontanthjælp og SU, vurderes imidlertid at øge arbejdsudbuddet og den strukturelle beskæftigelse svarende til ca. 108.000 fuldtidspersoner. Samlet vurderes den strukturelle beskæftigelse således at vokse med, hvad der svarer til godt 90.000 fuldtidspersoner frem mod 2020.

Det vurderes, at den aktuelle beskæftigelse er omkring 80.000 personer under det beregnede strukturelle niveau, jf. *kapitel 3*. Det er sammensat af et anslået nettoledighedsgab på ca. 20.000 personer og et arbejdsstyrkegap på ca. 60.000 personer. Konjunkturnormaliseringen ventes dermed at indebære, at beskæftigelsen øges svarende til 80.000 personer frem mod 2020. Opgjort som fuldtidspersoner udgør konjunkturbidraget omkring 70.000 personer.

Fremskrivningen af den gennemsnitlige arbejdstid fremgår af figur 1A.13. Udviklingen i arbejdstiden afspejler, at reformer modvirker et underliggende demografisk betinget fald i arbejdstiden på 0,4 pct., der følger af ændringer i arbejdsstyrkens sammensætning på alder og køn mv. Vedtagne reformer bidrager omvendt til en gennemsnitlig stigning i arbejdstiden på ca. 0,7 pct., *jf. tabel 1A.6*.

Figur 1A.13
Udvikling i gennemsnitlig arbejdstid, 1990-2020



Tabel 1A.6
Reformbidrag til arbejdstiden

Pct.	2013-2020
Demografisk forløb	-0,4
Reformer t.o.m 2011	0,5
Skattereform (juni 2012)	0,2
Reform af førtidspension og fleksjob (juni 2012)	-0,1
Initiativer i aftaler om Vækstplan DK	0,1
Strukturel arbejdstid i alt	0,3

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

Siden finanskrisen eskalerede i 2008, er der gennemført reformer, der samlet set øger arbejdsudbuddet med godt 120.000 fuldtidspersoner frem mod 2020 og øger potentielt BNP med ca. 5 pct., *jf. tabel 1A.7*. Disse reformer øger det gennemsnitlige årlige vækstpotentiale i 2013-2020 med godt ½ pct. om året.

Tabel 1A.7

Vækstbidrag fra reformer siden finanskrisen, der bidrager til at øge arbejdsudbuddet (2020-virkninger)

Aftale	Arbejdsudbud	BNP-bidrag
	Fuldtidspersoner	Pct. af BNP
Forårspakke 2.0 (2009)	18.300	0,9
Genopretningsaftalen (2010)	12.300	0,3
Tilbageføringsreformen (2011)	65.000	2,8
Skattereformen (2012)	11.000	0,4
Reform af førtidspension og fleksjob (2012)	4.700	0,2
Reform af SU-systemet og rammerne for studie gennemførelse (2013)	5.900	0,2
Aftale om reform af kontanthjælpssystemet (2013)	4.500	0,1
Samlet	121.700	4,9

Anm.: BNP-bidraget er beregnet med udgangspunkt i gennemsnitslønninger for de befolkningsgrupper, reformerne vedrører, samt en faktor for forholdet mellem gennemsnitslønnen og BNP pr. beskæftiget.

Kilde: Egne beregninger samt arbejdsudbudsvirkninger fra svar på Finansudvalgets spørgsmål 209 (alm. del) af 15. februar 2013.

1A.5 De offentlige finanser frem mod 2020

I de seneste år er de offentlige finanser konsolideret i overensstemmelse med EU-henstillingens krav om, at den strukturelle saldo skal forbedres med 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013, og at det faktiske underskud skal bringes under 3 pct. af BNP senest i 2013.

Danmarks EU-henstilling vil kunne ophæves i foråret 2014, hvis faktiske tal viser, at det offentlige underskud er bragt under 3 pct. af BNP i 2013, og hvis der ifølge EU-Kommissionens forårsprognose 2014 er udsigt til, at det offentlige underskud forbliver under 3 pct. af BNP i 2014 og 2015.

I forløbet skønnes det offentlige underskud til ca. 1,2 pct. af BNP i 2014 og 2,9 pct. af BNP i 2015, hvor der ikke længere er engangsindtægter fra omlægningen af kapitalpensionsbeskatningen, jf. tabel 1A.8. Underskuddene skønnes således at ligge under den fastsatte grænse i EUs Stabilitets- og Vækstpagt på 3 pct. af BNP.

I takt med den forudsatte normalisering af konjunkturerne reduceres de offentlige underskud gradvist frem mod 2020.

Tabel 1A.8
Offentlig saldo og gæld, 2010-2020

Pct. af BNP	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Offentlig saldo	-2,7	-2,0	-3,9	-0,2	-1,2	-2,9	-2,1	-1,7	-0,9	-0,5	0,1
Offentlig primær saldo	-2,2	-1,5	-3,5	0,2	-0,7	-2,4	-1,7	-1,2	-0,5	0,0	0,6
Strukturel offentlig saldo	-1,7	-0,9	-0,8	-0,2	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,1
ØMU-gæld	42,8	46,4	45,4	43,9	42,6	43,7	43,0	42,1	40,4	38,0	37,5
Offentlig nettogæld	-1,6	2,6	7,5	7,5	8,5	11,1	12,7	13,7	14,0	13,8	13,2

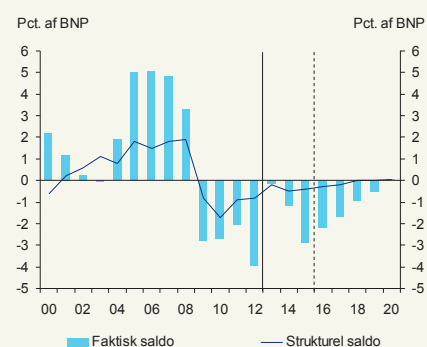
Anm.: Den faktiske offentlige saldo i 2012 er påvirket af engangsudbetalingen af efterlønsbidrag, der skønnes at svække de offentlige finanser med ca. 1¼ pct. af BNP. I 2013 og 2014 er der forudsat en engangsindtægt på 20 mia. kr. i lyset af muligheden for at omlægge kapitalpensionsordninger.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

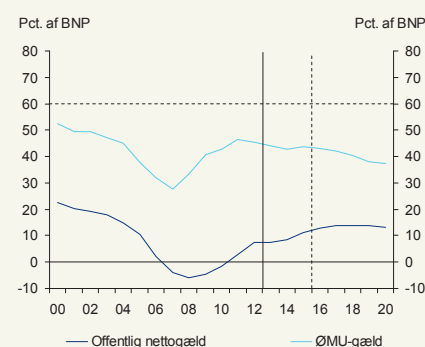
Det strukturelle underskud skønnes at udgøre 0,5 pct. af BNP i 2014 og 0,4 pct. af BNP i 2015, *jf. figur 1A.14*. I 2020 vil der i overensstemmelse med målsætningen i 2020-planen være mindst strukturel balance mellem de offentlige indtægter og udgifter.

I hele perioden frem mod 2020 er den forudsatte finanspolitik og underskuddet på den strukturelle saldo dermed inden for rammerne af budgetloven, der indebærer, at det årlige strukturelle underskud ikke må overstige ½ pct. af BNP.

Figur 1A.14
Faktisk og strukturel offentlig saldo, 2000-2020



Figur 1A.15
Nettogæld og ØMU-gæld, 2000-2020



Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

Efter de seneste års offentlige underskud og gældsopbygning ventes den offentlige nettogæld at stabilisere sig omkring 13-14 pct. af BNP i perioden 2016-2020. ØMU-gælden ventes at aftage til under 40 pct. af BNP i samme periode, *jf. figur 1A.15*. Dermed fastholdes sikker-

hedsafstanden til grænsen på 60 pct. af BNP ifølge EUs Stabilitets- og Vækstpagt. Faldet i ØMU-gælden skal blandt andet ses i lyset af, at en del af de offentlige underskud ventes dækket ved nedbringelse af statens konto i Nationalbanken (fra et højt niveau) samt anden nedbringelse af aktiver.

1A.5.1 Offentlige indtægter

De samlede offentlige indtægter udgjorde ca. 54¼ pct. af BNP i 2012. Fra 2012 til 2015 skønnes de offentlige indtægter i Økonomisk Redegørelse, december 2013, at blive reduceret til ca. 51¼ pct. af BNP, hvorefter indtægterne forudsættes at aftage til knap 51 af BNP i 2020, *jf. tabel 1A.9*.

Faldet i de offentlige indtægters andel af BNP fra 2015 til 2020 afspejler navnlig en reduktion i personskatternes andel af BNP med ca. ¼ pct. af BNP. Faldet i personskatterne afspejler bl.a. en lavere vækst i de skattepligtige overførselsindkomster i lyset af de medregnede reformer samt stigende rentefradrag i takt med højere renter.

Faldet i skattetrykket fra 2014 til 2015 afspejler primært, at engangsindtægterne i 2013 og 2014 fra omlægningen af beskatningen af eksisterende kapitalpensioner bortfalder. Hertil kommer en efterfølgende lavere skatteindtægt fra udbetalte kapitalpensioner som følge af omlægningen af kapitalpensionsbeskatningen.

Tabel 1A.9
Offentlige indtægter

Pct. af BNP	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2020
1. Primære indtægter	52,6	54,6	53,4	50,8	50,7	50,4	49,7
- Skatter og afgifter (skatte-tryk)	48,4	50,6	49,5	46,9	46,9	46,7	46,2
- Personskatter mv. ¹	20,7	22,8	22,9	20,9	20,9	20,8	20,1
- Arbejdsmarkedsbidrag	4,5	4,5	4,5	4,4	4,4	4,4	4,4
- Pensionsafkastskat	2,4	2,2	1,3	0,9	0,9	0,8	1,0
- Selskabsskatter	3,0	3,3	3,2	3,0	3,0	2,9	2,9
- Moms	10,0	10,0	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9
- Ejendomsskat (grundskyld)	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
- Punktafgifter mv.	5,5	5,6	5,5	5,4	5,5	5,6	5,6
- Sociale bidrag ²	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
- Øvrige primære indtægter	4,3	3,9	3,9	3,9	3,7	3,7	3,6
2. Renteindtægter	1,6	1,4	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2
3. Indtægter i alt (1+2)	54,2	56,0	54,5	51,8	51,7	51,5	50,9
Memopost:							
Nordsø-indtægter	1,5	1,2	1,0	0,9	1,1	1,1	1,0

1) Inkl. ejendomsværdiskat. I 2013 og 2014 indgår provenu fra omlægning af indestående på eksisterende kapitalpensionsordninger.

2) Omfatter primært a-kassebidrag og efterlønsbidrag.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

1A.5.2 Offentlige udgifter

De offentlige udgifters andel af BNP skønnes i Økonomisk Redegørelse, december 2013, at falde fra ca. 58 pct. af BNP i 2012 til ca. 54¼ pct. af BNP i 2015, *jf. tabel 1A.10*. Reduktionen i de offentlige udgifter fra 2012 til 2015 afspejler en reduktion i de primære offentlige udgifter på knap 3 pct. af BNP, mens de offentlige renteudgifter skønnes at falde med ca. ½ pct. af BNP trukket af lavere gennemsnitsforrentning på den udestående gæld.

Frem mod 2020 forudsættes de offentlige udgifter at falde til ca. 51 pct. af BNP, hvilket blandt andet afspejler to forhold. For det første konjunkturnormaliseringen, som øger BNP og reducerer udgifter til arbejdsledighedsdagpenge mv. For det andet medfører vedtagne reformer, at udgiften til efterløn reduceres, samt at arbejdsudbuddet og BNP øges. Samtidig reduceres de offentlige forbrugsudgifters andel af BNP frem mod 2020, hvilket skal ses i lyset af normaliseringen af konjunkturerne og den forudsatte realvækst, *jf. nedenfor*.

Tabel 1A.10
Offentlige udgifter

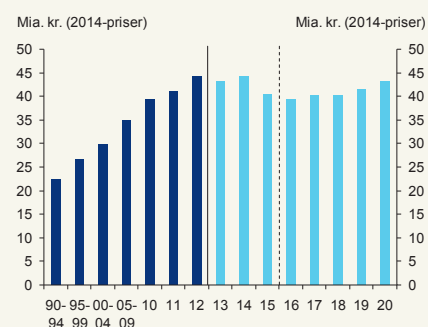
Pct. af BNP	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2020
1. Primære udgifter	56,1	54,4	54,1	53,2	52,4	51,6	49,2
- Offentligt forbrug	28,5	28,2	28,1	27,9	27,6	27,3	26,4
- Offentlige investeringer	2,4	2,3	2,3	2,1	2,0	2,0	2,0
- Indkomstoverførsler	17,7	17,7	17,6	17,4	17,1	16,8	15,6
- Subsidier	2,6	2,7	2,7	2,6	2,6	2,5	2,3
- Øvrige primære udgifter	5,0	3,4	3,3	3,2	3,2	3,1	2,9
2. Renteudgifter	2,0	1,8	1,6	1,5	1,5	1,5	1,7
3. Udgifter i alt (1+2)	58,1	56,1	55,7	54,7	53,8	53,2	50,9

Anm.: De offentlige udgifter i 2012 er påvirket af engangsbetalingen af efterlønsbidrag på ca. 1½ pct. af BNP.

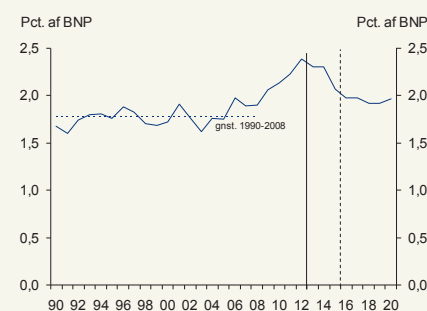
Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

I forlængelse af de seneste års ekstraordinært høje niveau for de offentlige investeringer i pct. af BNP planlægges fra 2015 til 2020 et fortsat højt investeringsniveau på omkring 2 pct. af BNP, jf. figur 1A.17. De offentlige investeringer vil dermed fremadrettet udgøre en større andel af BNP end gennemsnittet for perioden 1990-2008 på ca. 1,8 pct. af BNP.

Figur 1A.16
Offentlige investeringer, mia. kr. (2014-priser), 1990-2020



Figur 1A.17
Offentlige investeringer, pct. af BNP, 1990-2020



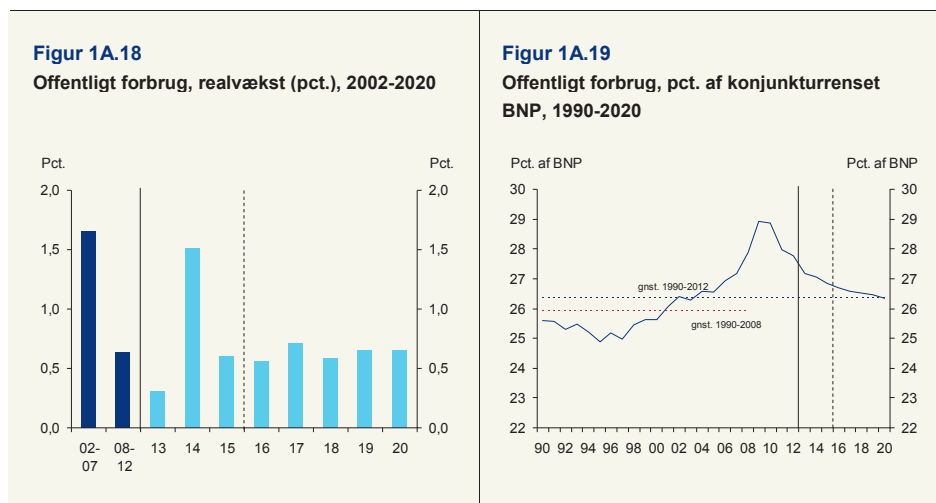
Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

Den offentlige forbrugsvækst forudsættes at være afdæmpet i de kommende år. I det opdaterede forløb på grundlag af Økonomisk Redegørelse, december 2013, hvor blandt andet væksten i det offentlige forbrug i 2013 er nedjusteret til 0,3 pct., svarer den gennemsnitlige real-

vækst til ca. $\frac{3}{4}$ pct. årligt i 2014-2020 og godt 0,6 pct. i gennemsnit om året i 2015-2020⁴, jf. figur 1A.18. Dermed kan det offentlige forbrug vokse med i alt ca. 27 mia. kr. (2014-priser) fra 2013 til 2020, svarende til ca. 4 mia. kr. om året.

Væksten i det offentlige forbrug skal blandt andet ses i lyset af et demografisk træk på det offentlige forbrug på ca. 0,35 pct. om året i perioden 2014-2020. Givet den samlede gennemsnitlige vækst i det offentlige forbrug på $\frac{3}{4}$ pct. årligt, er der således plads til en gennemsnitlig vækst i de reale ressourcer pr. bruger svarende til ca. 0,4 pct. om året.

Herudover er det målet at forbedre den offentlige service svarende til 12 mia. kr. frem mod 2020 ved moderniseringsinitiativer inden for blandt andet digitalisering, velfærdsteknologi, bedre regulering og målretning mv. Den løbende modernisering og effektivisering af den offentlige sektor vil bidrage til større fremgang i kvaliteten af den offentlige service, end realvæksten i ressourcerne umiddelbart tilsiger.



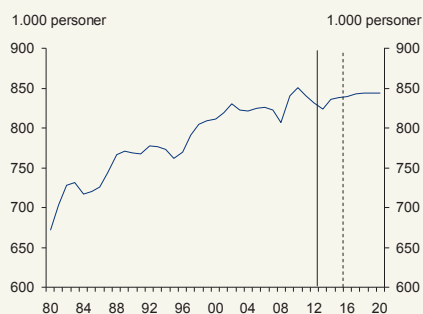
Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

I forløbet frem mod 2020 aftager det offentlige forbrug i pct. af konjunkturrenset BNP fra et højt historisk niveau, jf. figur 1A.19. I 2020 skønnes det offentlige forbrug således at udgøre ca. 26½ pct. af BNP. Det er fortsat noget over niveauet i de to årtier, før finanskrisen satte ind, og på linje med det historiske gennemsnit i perioden 1990-2012.

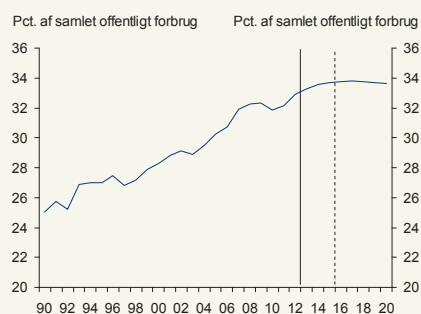
Forudsætningerne om udviklingen i den offentlige beskæftigelse skal ses i sammenhæng med forudsætningerne om væksten i det offentlige forbrug. Den offentlige beskæftigelse skønnes at stige med ca. 13.000 fuldtidspersoner fra 2013 til 2020, jf. figur 1A.20.

⁴ Det indebærer et lille positivt bidrag til den årlige finanseffekt. Den offentlige beskæftigelse er tilsvarende moderat stigende i forløbet.

Figur 1A.20
Offentlig beskæftigelse, 1980-2020



Figur 1A.21
Offentlig varekøbskvote, 1990-2020



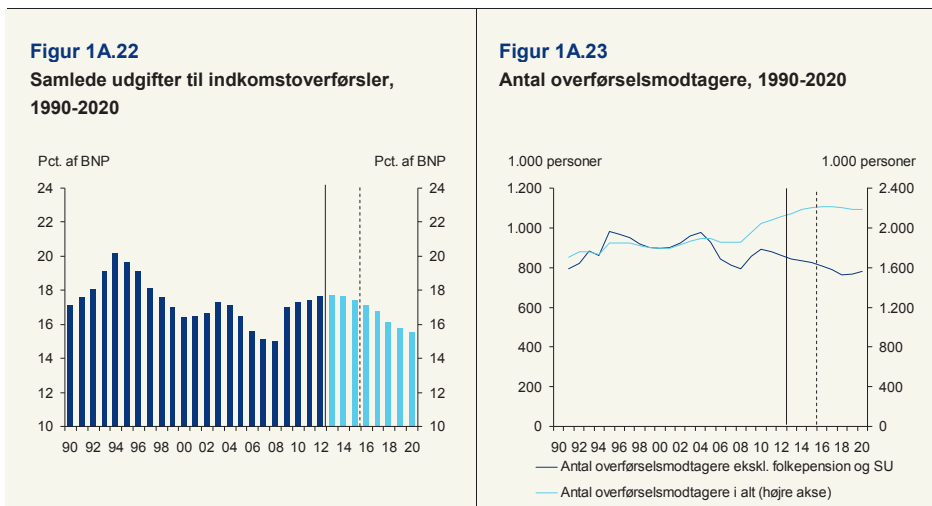
Anm.: I figur 1A.20 er den offentlige beskæftigelse (ekskl. orlov) korrigeret for strejkerne i 2. kvartal 2008 samt for lærerlockouten i 2. kvartal 2013.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

Udviklingen i den offentlige beskæftigelse frem mod 2020 vil afhænge af, hvordan ressourcerne til offentlig service bliver disponeret mellem offentlig beskæftigelse og køb af varer og tjenester (netto) fra den private sektor. Der er forudsat en uændret fordeling af udgifterne mellem den offentlige lønsum og (netto) varekøbet.

1A.5.3 Offentlige indkomstoverførsler

De samlede offentlige indkomstoverførslers andel af BNP skønnes at aftage gradvist fra knap 18 pct. af BNP i 2013 til ca. 15¼ pct. af BNP i 2020, jf. figur 1A.22. Faldet skal blandt andet ses i lyset af den forudsatte normalisering af konjunktursituationen frem til 2019, som reducerer udgifter til dagpenge og kontanthjælp og øger BNP. Hertil kommer tilbagetrækningsaftalens forøgelse af aldersgrænserne for efterløn og folkepension samt øvrige reformer, herunder mindreregulering af de offentlige indkomstoverførsler i skatteaftalen fra juni 2012.



Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

Fremadrettet forventes der et fald i antallet af overførselsmodtagere opgjort eksklusive modtagere af folkepension og SU, jf. figur 1A.23. Det skal navnlig ses i lyset af færre modtagere af efterløn, arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp. Det samlede antal overførselsmodtagere, inkl. et stigende antal SU-modtagere og folkepensionister, tiltager frem mod 2020 som følge af indfrielse af uddannelsesmålsætningerne og den demografiske udvikling.

Væksten i de nominelle udgifter til indkomstoverførsler fremgår af tabel 1A.11. Udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp og efterløn ventes reduceret i årene frem mod 2017, mens udgifterne til folkepension og SU gradvist stiger.

Tabel 1A.11
Udvikling i de offentlige indkomstoverførsler, løbende priser

	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Mia. kr.	Årlig nominal vækst					
Samlede indkomstoverførsler	322,3	3,1	1,9	2,8	2,3	1,8	1,9
A-dagpenge og skattepligtig kontanthjælp	32,4	10,0	-0,1	-6,8	-4,2	-3,7	-1,1
Øvrige indkomstoverførsler	289,9	2,4	2,1	3,8	3,0	2,3	2,2
- folkepension	105,7	5,5	5,4	4,7	4,3	4,4	4,2
- førtidspension og ressourceforløb	41,7	1,7	0,9	3,7	4,9	4,0	3,3
- efterløn	17,9	-6,7	-4,2	-2,5	-7,8	-9,6	-14,0
- SU	17,3	10,1	8,5	8,0	4,7	-0,3	0,7

Anm.: Inkl. reformer af tilbagetrækning, førtidspension, kontanthjælp og SU samt skattereform 2012.
Kilde: Egne beregninger.

1A.6 Løn og priser

I takt med den forudsatte konjunkturalisering og indsnævring af ledighedsgebet forventes en gradvis forøgelse af lønstigningstakten. I 2016-2019 forudsættes en årlig lønstigningstakt på 2,8 pct. i gennemsnit, *jf. tabel 1A.12*. Fra 2020 og frem er det lagt til grund, at lønstigningstakten svarer til 3 pct.

Tabel 1A.12
Pris- og lønudvikling

	2012	2013	2014	2015	2016-2019	Langt sigt ¹
Årlig vækst, pct.						
Forbrugerpriser	2,8	1,2	1,3	1,8	1,9	1,8
BNP-deflator	2,3	1,4	1,3	1,6	2,0	2,0
Timeløn, privat sektor (DA)	1,9	1,8	2,0	2,2	2,8	3,0

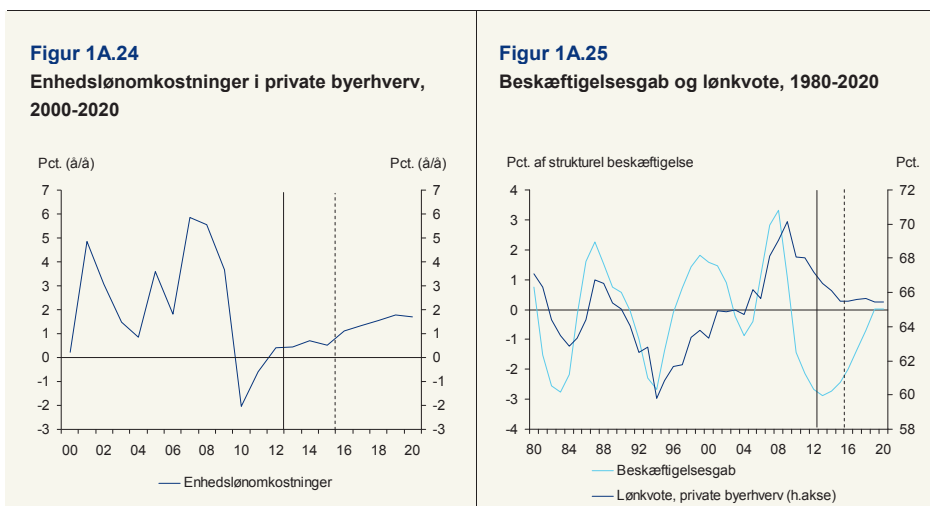
1) Gennemsnitlig årlig vækst fra 2020 til 2040.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

I perioden 2013-2020 forudsættes stigningen i forbrugerpriserne i gennemsnit at udgøre 1,7 pct. om året. På langt sigt vokser forbrugerpriserne med 1,8 pct. årligt. Det er i overensstemmelse med den Europæiske Centralbanks målsætning om en årlig inflation på under (men tæt på) 2 pct. på mellemlangt sigt.

Forudsætningerne om løn og priser indebærer en årlig stigning i reallønnen på 0,9 pct. i perioden 2016-2019 og 1,2 pct. på langt sigt. Den strukturelle produktivetsstigning i de private byerhverv er på baggrund af den lave produktivetsvækst i 1990'erne og 2000'erne skønnet til 1¼ pct. pr. år på mellemfristet sigt.

Forudsætningerne om løn og produktivitet indebærer, at væksten i enhedslønomsættelserne i de private byerhverv gradvist stiger til 1,8 pct. pr. år, *jf. figur 1A.24*, hvilket er på linje med inflationstakten på langt sigt.



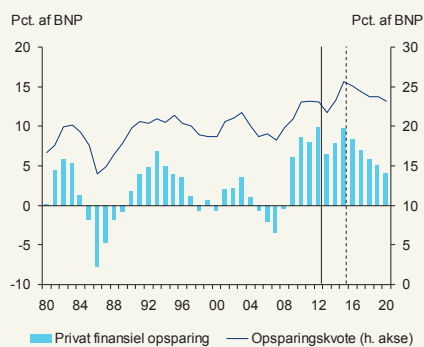
Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

Lønkvoten i byerhvervene forudsættes at falde frem mod 2015 fra et ekstraordinært højt niveau i årene op til og i kølvandet på finanskrisen, *jf. figur 1A.25*. I perioden 2016-2020 ventes lønkvoten dermed omtrent at svare til det gennemsnitlige niveau for perioden 1980-2011.

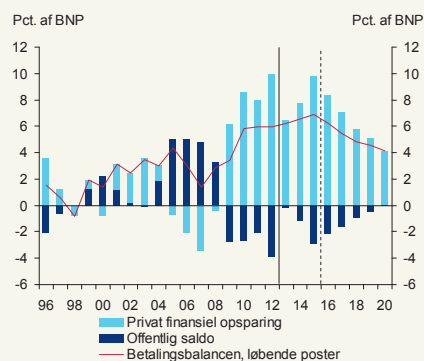
1A.7 Finansiell opsparing, betalingsbalance og nettofordring på udlandet

Den private sektors finansielle opsparing blev øget markant i forbindelse med det globale økonomiske tilbageslag til et niveau, der ligger væsentligt over det historiske gennemsnit, *jf. figur 1A.26*. Fra 2015 og frem forudsættes en gradvis normalisering af opsparingskvoten, så denne nærmer sig det historiske gennemsnit.

Figur 1A.26
Samlet og finansiell opsparing i den private sektor, 1980-2020



Figur 1A.27
Udvikling i betalingsbalancens løbende poster, 1996-2020



Anm.: Opsparingskvoten i figur 1A.26 er angivet for den samlede private sektor.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

Der forudsættes fortsat relativt store, men faldende overskud på betalingsbalancen frem til 2020, *jf. figur 1A.27*. Faldet i betalingsbalanceoverskuddet afspejler primært, at overskuddet på vare- og tjenestebalancen reduceres fra 5¼ til 3½ pct. af BNP fra 2015 til 2020. Reduktionen af den private sektors finansielle opsparringsoverskud, i takt med blandt andet stigende investeringer og forbrug, modsvares til dels af aftagende offentlige underskud frem mod balance på den offentlige saldo i 2020.

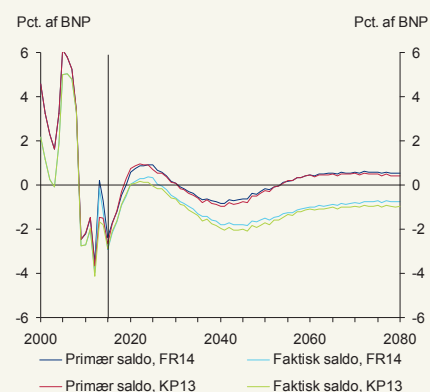
Boks 1A.1

FR14-fremskrivning sammenlignet med Danmarks Konvergensprogram 2013

Den makroøkonomiske fremskrivning i Finansredegørelse 2014 (FR14) indebærer omtrent samme forløb for den offentlige økonomi som i Danmarks Konvergensprogram for 2013 (KP13). Det gælder både med hensyn til den offentlige saldo og udviklingen i den offentlige gæld, *jf. figur a og b.*

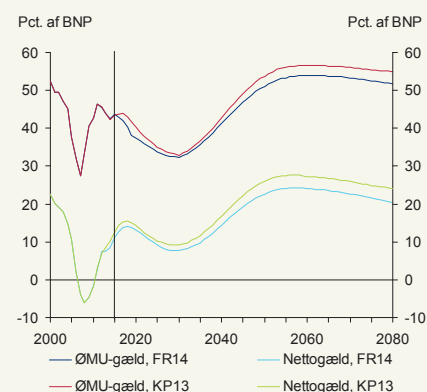
Figur a

Faktisk og primær saldo i FR14 og KP13



Figur b

Nettogæld og ØMU-gæld i FR14 og KP13



Samlet er skønnene for den strukturelle saldo i 2020 og den finanspolitiske holdbarhedsindikator (HBI) ikke ændret, *jf. tabel a.*

Tabel a

Offentlig saldo i 2020 og finanspolitisk holdbarhed (HBI) ifølge FR14 og KP13

Pct. af BNP	Strukturel saldo i 2020	Holdbarhed HBI
KP13	0,05	0,0
FR14	0,05	0,0

I forbindelse med FR14-fremskrivningen af dansk økonomi er følgende indregnet:

- Konjunkturgrundlaget fra Økonomisk Redegørelse, december 2013.
- Aftale om ændret Nordsø-beskatning og TogfondenDK.
- Det Internationale Energi Agenturs (IEA) olieprisprognose fra november 2013.
- Registerbaseret arbejdsstyrkestatistik RAS 2012.
- Virkning af stigende uddannelsesniveau på produktivitetsudvikling, ledighed og arbejdstid, *jf. kapitel 6.*

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2013, Økonomisk Redegørelse, december 2013 samt egne beregninger.