



FINANSMINISTERIET

KONVERGENSPROGRAM FOR DANMARK

Opdatering for perioden
2004-2010

NOVEMBER 2004

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning.....	2
2.	Strategi og målsætninger frem til 2010.....	4
2.1.	Målsætninger for den økonomiske politik.....	4
2.2.	Penge- og valutakurspolitik.....	5
2.3.	Finanspolitisk holdbarhed.....	6
2.4.	Skatte- og udgiftspolitikken.....	8
2.5.	Struktur- og arbejdsmarkedspolitik.....	10
3.	Konjunkturudsigter og mellemfristet fremskrivning til 2010....	14
3.1.	International økonomi og finansielle forudsætninger.....	14
3.2.	Konjunkturudsigterne.....	16
3.3.	Beskæftigelses- og produktivitetsforudsætninger til 2010....	17
3.4.	Løn og priser.....	21
3.5.	Betalingsbalance og udlandsgæld.....	22
4.	Udsigterne for de offentlige finanser.....	23
4.1.	De offentlige finanser i hovedtræk.....	23
4.2.	Finanspolitikken.....	26
4.3.	De offentlige indtægter.....	31
4.4.	De offentlige udgifter.....	34
4.5.	Saldoen for de offentlige delsektorer.....	35
4.6.	Den offentlige gæld.....	36
5.	Langsigtede fremskrivninger og finanspolitisk holdbarhed...	38
5.1.	Langsigtet pres på de offentlige finanser	38
5.2.	Finanspolitisk holdbarhed og krav til offentlige overskud....	39
	Appendiks 1: Følsomhedsanalyse	44
	Appendiks 2: Resumé af Danmarks handlingsplan for beskæftigelse.....	52
	Appendiks 3: Resumé af Danmarks handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse	56
	Appendiks 4: Resumé af Danmarks Cardiff-rapport.....	60
	Appendiks 5: Sammenligning med Konvergensprogram 2003	63
	Bilagstabeller	68

Opdateret konvergensprogram for Danmark

1. Indledning

Efter et par år med stigende ledighed som følge af svækkede internationale konjunkturer har der siden midten af 2003 været tegn på fremgang i dansk økonomi, og ledigheden er aftaget siden årsskiftet. Fremgangen skyldes bl.a. lave renter, bedre internationale konjunkturer og den vedtagne økonomiske politik, mens stigningen i oliepriserne isoleret set kan lægge en dæmper på vækstfremgangen.

Regeringen og Folketinget gennemførte i marts-april 2004 Forårspakken med henblik på at styrke opsvinget og skabe større sikkerhed for fald i ledigheden, *jf. boks 1.1*. Forårspakken er sammensat, så gældsnedbringelsen og finanspolitikens holdbarhed stort set er upåvirket. Det forventes, at ledigheden vil aftage i resten af 2004 og i 2005, og at kapacitetsudnyttelsen vil ligge relativt højt i 2005. Det skal bl.a. ses i lyset af, at den foregående afmatning var den mildeste i de sidste 3 årtier.

Det begyndende opsving og udsigten til faldende ledighed styrker grundlaget for at møde de centrale mellemfristede udfordringer, der navnlig knytter sig til at sikre en holdbar udvikling i de offentlige finanser i lyset af det fremtidige aldersbetingede udgiftspres. Holdbar finanspolitik stiller bl.a. krav om en fortsat begrænset vækst i de offentlige udgifter og en yderligere strukturpolitisk indsats i de kommende år, som skal skabe grundlag for en varig stigning i beskæftigelsen.

Konvergensprogrammet for 2004 (KP04) belyser de overordnede finanspolitiske målsætninger frem mod 2010¹. I forhold til KP03 er de mellemfristede krav til finanspolitikken og beskæftigelsen genberegnet bl.a. i lyset af Forårspakken og en revideret befolkningsprognose, som bl.a. indregner

¹ Konvergensprogrammet udarbejdes i henhold til Rådsforordningen om Stabilitets- og Vækstpagten (nr. 1466/97). Ifølge forordningen skal eurolandene udarbejde stabilitetsprogrammer, mens de øvrige lande udarbejder konvergensprogrammer. Det foreliggende konvergensprogram følger de retningslinjer, der er tiltrådt på ECOFIN-rådet 10. juli 2001. Opdateringen af det danske konvergensprogram sendes til Folketinget.

ændringer i udlændingeloven i 2002. De opstillede forudsætninger for beskatning, offentlig service og beskæftigelse frem mod 2010 er afstemt med en holdbar udvikling i de offentlige finanser under neutrale antagelser for årene efter 2010, *jf. afsnit 5*.

Boks 1.1. Forårspakken

Nedsættelsen af skat på arbejdsindkomst, som i medfør af skatteaftalen fra 2003 skulle indføres i perioden 2004-07, er fremrykket med fuld virkning fra 2004.

Indbetalinger til Særlig Pensionsopsparing, som for beskæftigede udgør 1 pct. af lønindkomsten, suspenderes i 2004 og 2005. Indbetalingerne er fradragberettigede i den skattepligtige indkomst, så suspensionen øger skattegrundlaget i 2004 og 2005, *jf. tabel a*. Modstykket er lavere fremtidige skattepligtige udbetalinger fra ordningen og dermed lavere fremtidige skattebetalinger.

Den pulje, der i 2003 blev afsat til social- og sundhedsformål, er fuldt fremrykket til 2004 og anvendt til supplerende pensionsydelse (beløbet svarer til 570 mio. kr., i tillæg til de 430 mio. kr., som tidligere blev afsat til formålet).

Det offentligt støttede boligbyggeri øges bl.a. ved at fremrykke investeringsrammen til opførelse af privat udlejningsbyggeri. Offentlige investeringer fremrykkes på blandt andet trafik- og kulturområdet.

Der afsættes samlet ca. 250 mio. kr. i 2004 og 2005 til arbejdsmarkedspolitiske tiltag, herunder opkvalificering af kortuddannede og aktiveringstiltag.

Samlet skønnes Forårspakken isoleret set at øge BNP-væksten med 0,3 pct. i 2004 og 0,1 pct. i 2005, mens den registrerede ledighed (national definition) reduceres med ca. 12.500 personer i 2005, heraf 8.000 som følge af flere beskæftigede og resten som følge af øget aktivering. Forårspakken er stort set neutral i forhold til finanspolitikens holdbarhed, *jf. afsnit 5*.

Tabel a. Forårspakkens virkning på de offentlige finanser og BNP-vækst

Mia. kr.	2004	2005
Fremrykning af skattenedsættelser ¹⁾	-3,9	-2,5
Suspension af SP i 2004 og 2005	3,9	3,9
Fremrykning af pulje til social- og sundhedsformål	-0,6	0,0
Offentlige investeringer m.v.	-0,8	-0,4
Initiativer på beskæftigelsesområdet	-0,2	-0,1
Samlet umiddelbar budgetvirkning	-1,6	0,9
Virkning på offentlige finanser inkl. afledte effekter	1,1	5,4
BNP-vækst, ændring i pct.enheder	0,3	0,1

1) Lavere skat reducerer umiddelbart de offentlige finanser i 2006 med -1,1 mia. kr.

Kilde: "Flere i beskæftigelse – lavere ledighed", Regeringen, marts 2004.

Konvergensprogrammet tager udgangspunkt i de seneste konjunkturskøn fra *Økonomisk Redegørelse*, august 2004, som bl.a. indregner forslaget til Finanslov for 2005. Reviderede konjunkturskøn, som indregner aftalen om finanslov for 2005 samt endelige kommunale budgetter, offentliggøres medio december 2004, *jf. afsnit 3*. Det forventes, at vækstudsigterne for 2004 og 2005 set under ét ikke ændres nævneværdigt i forhold til grundlaget fra august. Konjunkturvurderingen udstrækkes samtidig til 2006.

2. Strategi og målsætninger frem til 2010

2.1. Målsætninger for den økonomiske politik

Den økonomiske politik sigter overordnet på at sikre høj og stabil beskæftigelse, holdbar finanspolitik og gode rammevilkår for vækst. Målsætningerne for de enkelte politikområder er:

- *Penge- og valutakurspolitik*. Fortsat pris- og valutakursstabilitet i kraft af den faste kronkurs over for euroen.
- *Finanspolitisk holdbarhed*. Overskud på de offentlige finanser på i gennemsnit 1½-2½ pct. af BNP frem mod 2010². Den flerårige målsætning giver plads til at lade de automatiske stabilisatorer virke over konjunkturcyklen, hvilket bidrager til at dæmpe konjunkturudsving. Målsætningen er med de anvendte beregningsforudsætninger afstemt med en holdbar finanspolitik og indebærer en markant reduktion af stat og kommuners nettogæld (i pct. af BNP) frem mod 2010.
- *Skatte- og udgiftspolitik*. Skattestop og lavere skat på arbejdsindkomst. De aftalte skattenedsættelser er fuldt gennemført i 2004 i medfør af Forårspakken. Vækstrammen for det reale offentlige forbrug er på 0,5 pct. om året i 2005-10, som navnlig prioriteres til de borgernære områder, herunder sundhed, uddannelse og socialområdet. Den offentlige service skal derudover forbedres i kraft af bl.a. færre og større kommuner og regioner, øget frit valg og større effektivitet i den offentlige sektor.

² Målsætningen gælder overskuddet på nationalregnskabsbasis (herunder som hidtil inkl. ATP).

- *Struktur- og arbejdsmarkedspolitik.* Nye strukturelle initiativer skal varigt styrke beskæftigelsen med 50-60.000 personer. Produktivitetsvæksten skal styrkes bl.a. gennem øget konkurrence og åbenhed, bedre rammevilkår og færre administrative byrder, *jf.* regeringens vækststrategi *Vækst med vilje*.

Danmark opfyldte i 2003 konvergenskriterierne for stabil valutakurs, inflation, rente og offentlige finanser, *jf. tabel 2.1 og afsnit 2.2.*

Tabel 2.1. Konvergenskriterier i 2003

	Forbruger- prisinflation (HICP)	Kapital- markedsrente (10 årig stat)	Offentlig Saldo (EDP-form)	Offentlig gæld (ØMU-gæld)
	Pct.	Pct.	----- Pct. af BNP-----	
Danmark.....	2,0	4,3	1,4 ¹	44,7 ¹
EU25	1,9	4,2	-2,8	63,2
Euroområdet.....	2,1	4,1	-2,7	70,7
Konvergenskriterier..	2,7	6,1	-3,0	60,0

- 1) Opjort på EDP-form, som hidtil inkl. henregning af ATP til den offentlige sektor. Fraregnet ATP var overskuddet i 2003 opgjort på EDP-form 0,3 pct. af BNP og gælden 45,9 pct. af BNP.

Kilde: EU-kommissionen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

I *tabel 2.1* er den offentlige saldo og gæld opgjort i henhold til EU-proceduren om uforholdsmæssigt store underskud (EDP) og således, at ATP henregnes til den offentlige sektor³. Opjort efter disse principper er overskuddet lidt større (ca. 0,2 pct. af BNP i 2003) end på nationalregnskabsbasis på grund af forskellig behandling af indtægter fra salg af UMTS-licenser og swaprenter m.v., *jf. afsnit 4*. Konvergensprogrammet i øvrigt er – med mindre andet er anført – baseret på det danske nationalregnskab.

2.2. Penge- og valutakurspolitik

Pengepolitikken fastlægges med henblik på at holde kronens kurs over for euro stabil. Rammen for fastkurspolitikken er ERM2-aftalen, der fastlæg-

³ Det fællesstatistiske kontor Eurostat traf i foråret 2004 beslutning om den statistiske klassificering af pensionsfonde. Beslutningen indebærer, at fonde med en indretning som ATP i alle EU-landene i statistiske opgørelser til brug for EDP-proceduren (Excessive Deficit Procedure) fremover vil blive henregnet til den private sektor. Beslutningen vil blive fuldt gennemført fra og med medlemslandenes notifikationer om offentlige finanser i marts 2007.

ger et snævert bånd for kronkursen på $\pm 2\frac{1}{4}$ pct. omkring centralkursen over for euro. Kronkursen har i en årrække ligget tæt på centralkursen.

Der er bred opbakning til fastkurspolitikken i det danske folketing, og regeringen lægger afgørende vægt på, at troværdigheden omkring fastkurspolitikken fastholdes. Finanspolitikken fokuserer på stabilitet og holdbarhed bidrager til at understøtte fastkurspolitikken.

Fastkurspolitikken har medført, at inflationen i en årrække har været lav og stabil. Med den faste kronkurs over for euro tjener euroområdet lave inflation som et anker for dansk inflation og inflationsforventninger. Siden euroens indførelse har dansk inflation i store træk fulgt inflationen i euroområdet.

Nationalbankens officielle udlånsrente følger stort set ECBs toneangivende refinansieringsrente med en positiv risikopræmie, som generelt har ligget i intervallet 15-50 basispoint siden 1999. Risikopræmien, som også afspejles i de lange renter, skal ses i sammenhæng med, at Danmark står uden for eurosamarbejdet.

2.3. Finanspolitisk holdbarhed

Finanspolitikken og kravene til beskæftigelsen indebærer en holdbar udvikling i de offentlige finanser. Finanspolitisk holdbarhed betyder, at sigt punkterne for beskatning, regulering af overførslerne og offentlige udgiftsstandarder i 2010 under de opstillede forudsætninger vil kunne fastholdes i årene efter, uden at der bliver behov for opstramninger for at forhindre ukontrollerede stigninger i den offentlige gæld⁴. Sigtet er dermed, at finanspolitikken overordnet vil kunne videreføres, men der er ikke politisk taget stilling til den konkrete prioritering mellem overførsler, service og skat efter 2010.

Det operationelle mål for finanspolitikken er at fastholde et overskud på $1\frac{1}{2}$ - $2\frac{1}{2}$ pct. af BNP i gennemsnit frem mod 2010. Fastlæggelsen af målsætningen som et interval afspejler bl.a. den usikkerhed, der er forbundet

⁴ Fremskrivningen er baseret på et "kravforløb" til 2010, hvor der indregnes specifikke krav til bl.a. udgifts- og beskæftigelsespolitikken, og et "neutralt forløb" efter 2010. Det neutrale forløb efter 2010 er baseret på mekaniske regneregler, således at udgifter og indtægter i pct. af nominelt BNP hovedsageligt påvirkes af demografiske forskydninger og stigende skatteprovenu fra private pensionsordninger, *jf. afsnit 5*.

med beregningen af det langsigtede pres på de offentlige finanser. Det gennemsnitlige (strukturelle) overskud, som ifølge beregningerne er afstemt med finanspolitisk holdbarhed, er på 1,7 pct. af BNP og ligger dermed i den lave ende af målintervallet.

Det offentlige overskud kan afvige fra det opstillede målinterval blandt andet som følge af konjunkturbevægelser eller midlertidige aktiekursudsving. Målsætningen om *gennemsnitlige* overskud til 2010 giver dermed plads til, at de automatiske stabilisatorer kan virke fuldt ud, og således bidrage til at dæmpe konjunkturudsving. Målsætningen kræver tilbageholdenhed i finanspolitikken, når ledigheden er lav og konjunkturerne er gode, og sikrer finanspolitiske handlemuligheder i tilfælde af større tilbageslag.

Overskuddet på den *strukturelle* offentlige saldo skønnes til mellem ca. 1 og 1,5 pct. af BNP i årene 2003 til 2005, også når der korrigeres for, at suspensionen af SP-indbetalinger midlertidigt styrker de offentlige finanser i 2004 og 2005 (med ca. 0,3 pct. af BNP). Det er i underkanten af det opstillede målinterval. Frem mod 2010 styrkes den strukturelle saldo til ca. 2 pct. af BNP, som følge af forudsætningerne om stram udgiftsstyring og yderligere strukturelle initiativer på arbejdsmarkedet, *jf. boks 2.1*.

De mellemfristede mål for de offentlige finanser er i overensstemmelse med Stabilitets- og Vækstpagtens regler. Målet for det offentlige overskud er således mere ambitiøst end pagtens krav om "tæt på balance eller i overskud" på mellemfristet sigt, netop for at tage "højde for det fremtidige udgiftspres forbundet med befolkningsaldringen", som efterspurgt i adfærdskodeksen for stabilitets- og vækstprogrammer. Målsætningen tager endvidere højde for "muligheden for ugunstige konjunkturer og andre uforudsete risici under samtidig overholdelse af referenceværdien for den offentlige budgetbalance på -3 pct. af BNP".

Boks 2.1. Målinterval for overskud på de offentlige finanser

Den overordnede målsætning for den offentlige saldo er, at de offentlige overskud (inkl. ATP) i gennemsnit skal ligge i intervallet 1½-2½ pct. af BNP.

En målsætning for det faktiske overskud i enkelte år ville ikke være hensigtsmæssig. Hvis den faktiske saldo altid skulle holdes inden for snævre grænser, ville konjunkturbetingede udsving skulle modgås ved at stramme finanspolitikken i nedgangstider og lempe i opgangsfasen. I så fald ville finanspolitikken forstærke konjunkturop- og nedgange, og de automatiske stabilisatorer ville ikke have mulighed for at virke fuldt ud. Tilsvarende kan aktiekursudsving – primært via pensionsafkastskatten – medføre betydelige ændringer i de offentlige finanser fra år til år, som det ikke er hensigtsmæssigt eller muligt at udjævne ved diskretionære indgreb.

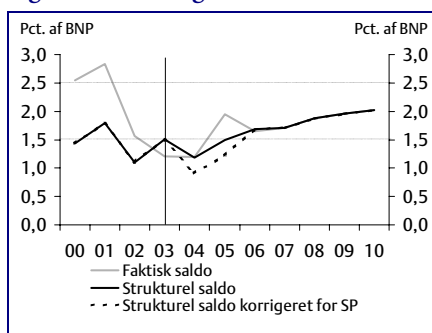
De mellemfristede fremskrivninger har karakter af strukturelle forløb, som ser bort fra mulige konjunkturudsving. I de mellemfristede forløb svarer det gennemsnitlige faktiske overskud således til det gennemsnitlige strukturelle overskud (ud over en forudsat tilpasning i forhold til det seneste konjunkturår).

Den midlertidige suspension af indbetalingerne til SP i 2004 og 2005 indebærer som følge af mindre skattemæssige fradrag et positivt bidrag til den strukturelle saldo, som bortfalder i 2006, jf. figur a. De lavere skattefradrag i 2004 og 2005 modsvares af lavere skattepligtige udbetalinger fra SP i fremtiden og er dermed udtryk for fremrykket beskatning.

Faldet i den strukturelle offentlige saldo fra 2003 til 2004 skal ses i lyset af, at skattnedsættelserne gennemføres allerede i 2004.

Den strukturelle saldo styrkes i årene efter som følge af den forudsatte udgiftsstyring og yderligere initiativer på arbejdsmarkedet. Finanspolitikken opfylder således kravet om holdbarhed under de opstillede forudsætninger, selvom den strukturelle saldo ligger under målintervallet i 2004-05, jf. også afsnit 5.

Figur a. Faktisk og strukturel saldo



2.4. Skatte- og udgiftspolitikken

Omdrejningspunktet i skattepolitikken er skattestoppet, som indebærer, at en skat eller afgift ikke må stige, uanset om den er fastsat i procentstørrelse eller i nominelle kronebeløb. Desuden er der loft for den nominelle ejendomsværdiskat.

På grund af nominalprincippet for punktafgifter og ejendomsværdiskat vil skattestoppet – som beregningsteknisk er forudsat videreført til 2010 – isoleret set reducere den betalte skat med 0,6 pct. af BNP i perioden 2003 til 2010 sammenlignet med et forløb, hvor punktafgifter m.v. fastsat i

kronebeløb aktivt øges i takt med priserne. Det er en reel reduktion af skattebelastningen, fordi det betalte beløb falder i forhold til indkomsterne.

Udover at sætte en stopper for den historiske tendens til højere beskatning (navnlig på kommune- og amtsniveau), bidrager skattestoppet i kombination med målet for de offentlige finanser til en bedre styring af de offentlige udgifter.

Skatten på arbejdsindkomst er sænket med knap 10 mia. kr. i 2004-niveau (svarende til 0,7 pct. af BNP). Skattnedsættelsen er ligeligt fordelt på et beskæftigelsesfradrag og en forhøjelse af grænsen for mellemskat.

Beskæftigelsesfradraget på 2,5 pct. af arbejdsindkomsten op til mellemskattegrænsen øger efter-skat indtjeningen ved at arbejde i forhold til at modtage overførselsindkomst. Grænsen for 6-pct. mellemskatten er hævet med ca. 50.000 kr., hvilket navnlig øger tilskyndelsen til at arbejde mere for personer, der allerede har job. Marginalskatten er dermed sænket med godt 6 pct.enheder for omtrent 750.000 personer, dvs. for mere end hver fjerde beskæftigede, *jf. også afsnit 3.3.*

Aftalen om lavere skat på arbejdsindkomst blev indgået i 2003 med sigte på at øge arbejdsudbuddet, ikke mindst for personer med relativt lave potentielle lønindkomster. Aftalen indebar, som anført i KP03, at skattnedsættelserne skulle indføres i 2004-2007. Første etape blev gennemført med Finansloven for 2004. Skattnedsættelserne for 2005-07 blev siden fremrykket til 2004 i medfør af Forårspakken.

Skattestoppet og den lavere skat på arbejdsindkomst er som udgangspunkt finansieret inden for de mellemfristede rammer, som blev opstillet af den tidligere regering i 2001, jf. KP03 og *Finansredegørelse 2004.*

Den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug på ca. ½ pct. årligt fra 2005 til 2010 overstiger det demografisk betingede træk på den offentlig service, som kan beregnes med baggrund i befolkningsforskydningerne og alders-, køns- og herkomstfordelingen af de offentlige udgifter.

Væksten i det beregnede demografiske træk udgør ca. 0,1 pct. årligt i perioden 2003-10. Der er derfor i gennemsnit plads til realvækst i det of-

fentlige forbrug i forhold til det beregnede demografiske træk på ca. 0,4 pct. årligt frem til 2010. Løbende effektiviseringer inden for den offentlige sektor kan give et yderligere bidrag til bedre service i tillæg til væksten i ressourcerne.

Hertil kommer, at ressourcerne til højt prioriterede serviceområder kan vokse mere end gennemsnittet, hvis ressourcerne til andre områder vokser mindre. Statens forbrug er ikke vokset realt siden regeringens tiltrædelse i 2001, og den offentlige realvækst er derfor blevet prioriteret til amter og kommuner, som i vidt omfang leverer borgernære ydelser som f.eks. sygehuse, ældrepleje og uddannelse.

Regeringen har folketingsflertal for en omfattende reform af den offentlige sektor, som bl.a. vil føre til færre og større kommuner, og at de nuværende amter erstattes af fem regioner. Samtidig gennemføres en ændret opgavefordeling mellem forvaltningsniveauerne. Større kommuner giver muligheder for en bedre opgaveløsning, hvor flere opgaver kan løses i kommunerne. Kommunerne varetager de direkte borgerrettede opgaver og bliver dermed for borgere og virksomheder hovedindgangen til den offentlige sektor. De fem nye regioner får ansvaret for sundhedsvæsenet og får herudover ansvaret for visse udviklingsopgaver samt driftsopgaver på det sociale område for kommunerne. Reformen ventes at træde i kraft i 2007. For at sikre en effektiv udnyttelse af ressourcerne i kommuner, der står overfor sammenlægning, er der i forbindelse med Forårspakken indført krav om statslig godkendelse af nye kommunale og amtskommunale bygge- og anlægsarbejder med en samlet bruttoudgift over 1 mio. kr.

Initiativer er sat i gang for yderligere at fremme digitaliseringen af den offentlige sektor, øge brugen af offentlig-private partnerskaber og forberede privatisering af offentlige selskaber. Der er indført "frit valg" mellem offentlige og private udbydere af serviceydelser på ældre området, frit valg over kommunegrænserne til dagpasning m.v., og senest fremsat forslag til en generel fritvalgslov, som bl.a. skal sikre, at kommunerne løbende vurderer mulighederne for at udbygge frit valg.

2.5. Struktur- og arbejdsmarkedspolitik

Et centralt krav i det mellemfristede forløb er nye strukturelle initiativer, der varigt kan øge beskæftigelsen med ca. 50-60.000 personer fra 2003 til 2010 (svarende til omtrent 2 pct.). I fravær af nye initiativer ville der iføl-

ge beregningerne udestå en finanspolitisk tilpasning på ca. 1 pct. af BNP (eller større beskæftigelse på den anden side af 2010) for at sikre en stabil offentlig gældskvote på sigt. I forhold til KP2003 er kravene til nye strukturtiltag omtrent uændrede eller kun svagt skærpede, *jf. appendiks 5*.

I fravær af nye strukturelle initiativer er det vurderingen, at den strukturelle beskæftigelse kan falde med knap ½ pct. frem mod 2010. Det skal ses i sammenhæng med, at den demografiske udvikling isoleret set reducerer beskæftigelsen med ca. 2 pct. frem til 2010, mens allerede gennemførte initiativer og ændret tilgang til førtidig tilbagetrækning skønnes at øge beskæftigelsen med ca. 1½ pct. Dette bidrag kan bl.a. henføres til reformerne af efterløn og førtidspension, afskaffelsen af overgangsydelsen, arbejdsmarkedsreformen *Flere i Arbejde* samt arbejdsudbudsvirkningerne af lavere skat på arbejdsindkomst, *jf. afsnit 3*.

Under forudsætning af nye strukturelle initiativer, der kan skabe 50-60.000 jobs (svarende til 2 pct. af beskæftigelsen), ventes den strukturelle beskæftigelse dermed at stige med 1½ pct., eller ca. 45.000 personer, fra 2003 til 2010.

Beskæftigelsesfrekvensen i Danmark er allerede blandt de højeste i OECD og er samtidig noget over det fælles EU-mål på 70 pct., som er fastlagt i Lissabon-strategien. For at indfri kravet til beskæftigelsen skal der sættes ind på de felter, hvor der er et potentiale. Regeringen har meldt ud, at der bl.a. skal gøres en indsats på følgende områder:

- *Bedre integration af indvandrere på arbejdsmarkedet.* Under 45 pct. af de 15-64-årige indvandrere fra mindre udviklede lande er i arbejde. Initiativerne i *Flere i Arbejde* er bl.a. målrettet denne gruppe. Start-hjælpen fra 2002 reducerede passivydelsen for nytilkomne indvandre-re. Siden KP2003 har Forårspakken lettet adgangen til social- og sundhedsuddannelser, danskundervisningen er styrket og der er indført resultatpræmier til kommuner, der skaffer udlændinge i arbejde eller opnår, at flere består danskprøver. Der er nedsat arbejdsgrupper, som skal vurdere det nuværende introduktionsprogram og integrations-potentiale. Det kan føre til forslag om yderligere regeljusteringer i løbet af 2005. En øget udnyttelse af integrationsaftalen mellem arbejdsmarkedets parter fra 2002 – som giver mulighed for, at der tids-begrænset kan aftales specielle løn- og ansættelsesvilkår for indvandre-

re (f.eks. indslusningsløn) – kan også bidrage til at øge beskæftigelsen blandt indvandrere.

- *Hurtigere gennemløb i uddannelsessystemet.* I gennemsnit bruger en ungdomsårgang ca. 2,3 år længere i uddannelsessystemet, end hvis uddannelserne blev gennemført på normeret eller kortest mulig tid. Regeringen har bl.a. bebudet forslag om, at 10. klasse i højere grad målrettes de unge, som har størst behov. Yderligere initiativer på uddannelsesområdet overvejes.
- *Større fleksibilitet i tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet.* Den formelle pensionsalder er 65 år og den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder 61 år. Regeringen har taget initiativ til at styrke rådgivningen af virksomheder om seniorpolitik og forstærke indsatsen for at skaffe ældre ledige i arbejde via intensiv formidling og særlige opkvalificeringstilbud. Siden KP2003 er vedtaget opsat pension, dvs. mulighed for øget folkepension for dem, som ønsker at arbejde efter den formelle pensionsalder på 65 år⁵.
- *Et rummeligt arbejdsmarked og reduceret sygefravær.* Godt 7 pct. af befolkningen i den arbejdsdygtige alder er på førtidspension. De fulde effekter af førtidspensionsreformen, der trådte i kraft i 2003, har endnu ikke vist sig, men forventes at medføre lavere tilgang til ordningen. Fleks-job, som gør det lettere for ikke-fuldt arbejdsdygtige at finde beskæftigelse, er steget i antal. Det er i den forbindelse vigtigt at sikre, at personer ikke bliver ansat på fleks-job vilkår, hvis de ellers kan beskæftiges på almindelige vilkår. Med hensyn til sygefravær er det tabte antal arbejdsuger i Danmark på linje med EU-gennemsnittet. Der er fremsat lovforslag om en forbedret visitationsmodel og opfølgning for sygemeldte, som skønnes at kunne indebære en reduktion i sygefraværet, når regelændringerne er fuldt indfaset i 2007⁶. Forslaget er endnu ikke vedtaget og heller ikke indregnet i 2010-fremskrivningen.

⁵ Opsat pension medfører mere fleksibilitet i tilbagetrækningen, men ventes ikke at øge det finanspolitiske råderum, fordi personer, der også under de tidligere regler ville arbejde længere end det fyldte 65. år, nu får ret til højere pension. Beskæftigelsespotentialet ved opsat pension begrænses af, at mange trækker sig tilbage på efterløn før de når den formelle pensionsalder.

⁶ Ca. 90 pct. af sygedagpengemodtagerne tæller allerede med i beskæftigelsen, men forslaget vil øge råderummet i og med der spares udgifter til sygedagpenge og antallet af udførte arbejdstimer øges.

Potentialet for øget erhvervsdeltagelse kan illustreres ved, at ½ års senere gennemsnitlig tilbagetrækning vil kunne øge arbejdsstyrken med 20.000 personer og ½ års kortere gennemsnitlig studietid vil kunne øge arbejdsstyrken med 10.000 personer (når omtrent halvdelen af den ekstra studietid antages forbundet med erhvervsarbejde). Arbejdsstyrken øges endvidere med knap 25.000 personer, hvis indvandrere fra mindre udviklede lande opnår samme erhvervsdeltagelse (opdelt på køn og alder) som indvandrere fra mere udviklede lande. Et sådant forløb vil kræve en betydelig integrationsindsats.

Forudsætningen om at nå et ledighedsniveau på 4½ pct. af arbejdsstyrken i 2010 indebærer under gældende regler, at ledigheden altovervejende vil være af kortere varighed og modsvares af jobskifte og særlige forhold som dagpenge under ferie, midlertidig hjemsendelse, supplerende dagpenge m.v. At nå dette niveau vil stille betydelige krav til arbejdsmarkedets funktionsmåde. De allerede gennemførte strukturforbedringer, inklusive målretningen af den aktive arbejdsmarkedspolitik og skærpede rådigheds- og optjeningskrav, skal således fastholdes samtidig med, at der bygges videre i samme retning, jf. også *Flere i arbejde*.

Den beskæftigelsespolitiske indsats er nærmere uddybet i *appendiks 2*, som er et resumé af den danske handlingsplan for beskæftigelse med beskrivelse af de danske initiativer i relation til de landespecifikke anbefalinger på beskæftigelsesområdet, som EU-kommissionen gav Danmark for 2004.

Herudover er der i *appendiks 3* et resumé af den danske handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse suppleret med enkelte yderligere initiativer, der både rummer tiltag af beskæftigelsesmæssig karakter og mere traditionelle socialpolitiske initiativer.

Den i KP03 nævnte Velfærdskommission er i gang med at analysere og udarbejde konkrete forslag til reformer af den danske velfærdsmodel, bl.a. med sigte på at øge arbejdsudbud og beskæftigelse. Forslagene skal understøtte målsætningen om finanspolitisk holdbarhed. Velfærdskommissionen skal skabe debat om de centrale temaer og fremlægge sin endelige rapport inden udgangen af 2005.

Vækststrategien *Vækst med Vilje* vedrører bl.a. produktmarkeder og iværksættervilkår og omfatter overvågning og benchmarking på de områder, der har særlig betydning for vækstmulighederne.

De væsentligste reformer rettet mod produktmarkederne er beskrevet i *appendiks 4*, som er et resumé af den danske *Cardiff-rapport* suppleret med beskrivelse af enkelte yderligere initiativer. De danske reformer har især rettet sig mod at sikre øget konkurrence, reducere administrative byrder, forbedrede vilkår for forskning, udvikling og uddannelse samt reformer af den offentlige sektor.

Regeringen vil til foråret 2005 præsentere en flerårsplan for Danmark som førende vækst-, viden- og iværksættersamfund, bl.a. med indspil fra en tænketank om fremtidens vækst nedsat af regeringen. Tænketanken sætter bl.a. fokus på entreprenørskab, innovation, kapital, uddannelse og konkurrence.

3. Konjunkturudsigter og mellemfristet fremskrivning til 2010

3.1. International økonomi og finansielle forudsætninger⁷

Fremgangen i den internationale økonomi har i 2004 været stærkere end ventet i sidste års konvergensprogram, især i kraft af højere vækst i USA og Asien. Den stærkere internationale vækst i kombination med en række forstyrrelser på udbudssiden har bidraget til stigende oliepriser målt i dollars. På grund af styrkelsen af euroen over for dollaren er olieprisen målt i kroner dog ikke højere end i efteråret 2000. De reale oliepriser (det vil sige råolieprisen i forhold til forbrugerprisindekset) er et godt stykke under niveauet i slut-1970erne og start-1980erne.

⁷ Konvergensprogram 2004 er baseret på seneste offentliggjorte konjunkturvurdering, jf. *Økonomisk Redegørelse, august 2004*. Forudsætningerne vedrørende den internationale økonomi tager udgangspunkt i Kommissionens forårsprognose, som er opdateret i lyset af de i august foreliggende informationer, herunder fsva. oliepriser, renter og valutakurser. Kommissionen venter i sin efterårsprognose lidt højere vækst i euroområdet og USA i 2004 og lidt lavere vækst i 2005 end lagt til grund. Dansk eksportmarkedsvækst skønnes som følge heraf at ligge ½ pct.enhed højere i 2004 og tilsvarende lavere i 2005 end forudsat. De anvendte rente- og valutakurs-forudsætninger (jf. bilagstabel B.8) ligger tæt op ad Kommissionens efterårsprognose.

Der ventes ikke yderligere stigning i aktivitetsvæksten blandt Danmarks handelspartnere i det nærmeste par år. Væksten i den internationale økonomi ventes samlet at ligge lidt over den underliggende potentielle vækst i 2004-06. Fra og med 2007 forudsættes udlandets BNP-vækst at følge det underliggende vækstpotentiale, som sammenvejet med danske eksport-markedsvægte skønnes til omkring 2¼ pct.

Væksten i verdenshandlen har historisk været større end væksten i BNP som følge af stigende international arbejdsdeling. Denne tendens videreføres i fremskrivningen, hvor væksten på eksportmarkederne (og i dansk import) overstiger væksten i BNP, *jf. tabel 3.1.*

Tabel 3.1. Udlandsforudsætninger

	2003	2004	2005	2006	2007	2008-10
	----- Årlig stigning, pct. -----					
Realt BNP ¹⁾	1,3	2,8	2,9	2,2	2,2	2,2
Real markedsvækst, industri	4,1	7,1	7,7	4,4	4,4	4,4
	----- Pct., niveau i slutår -----					
Tyskland, 10-årig eurorente	4,1	4,3	4,8	5,2	5,6	5,6

1) Handelsvægtet.

Kilde: Kommissionens forårsprognose 2004, OECD og egne beregninger.

Renten på den tyske 10-årige statsobligation steg fra et historisk lavt niveau på 3,7 pct. i midten af 2003 til 4,4 pct. i november 2003, men er siden faldet tilbage til knap 4 pct. ultimo oktober 2004. I konvergensprogrammet forudsættes en gradvis stigning til godt 5½ pct. i 2007.

Rentespændet mellem tyske og danske 10-årige statsobligationer har siden begyndelsen af 1999 i gennemsnit udgjort 0,3 pct.enheder. Det aktuelt lave renteniveau i udlandet og relativt sunde offentlige finanser i Danmark har medvirket til det lave rentespænd.

Rentespændet til Tyskland forudsættes – på baggrund af den historiske sammenhæng mellem rentespænd og inflationsforskelle m.v., *jf. Finansredegørelse 2002* – at stige til omkring 0,5 pct.enhed i 2007, svarende til en ekstrapræmie på omkring 0,35 pct.enhed i forhold til det skønnede niveau ved dansk deltagelse i euroen.

3.2. Konjunkturudsigterne

I konjunkturvurderingen fra august, som bygger på nationalregnskabstal til og med 1. kvartal 2004, forventedes et moderat opsving med tiltagende vækst og faldende ledighed igennem 2004 og 2005. Der skønnedes således en BNP-vækst på 2,2 pct. i 2004 og 2,5 pct. i 2005, *jf. tabel 3.2.*

Tabel 3.2. Nøgletal

	ESA	2003	2004	2005	2006	2007	2008-10
		----- Pct. -----					
BNP-vækst (faste priser)	B1g	0,5	2,2	2,5	1,3 ²⁾	1,9	1,8
BNP-deflator.....		2,2	1,8	2,0	2,1	2,1	2,1
<i>Vækstkomponenter</i>		----- Realvækst, pct. -----					
Privat forbrug.....	P3	0,8	3,6	3,0	1,7	2,5	2,5
Offentligt forbrug.....	P3	1,0	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5
Faste bruttoinvesteringer	P51	0,1	3,4	3,4	1,9	2,6	2,5
Lagerændringer ¹⁾	P52/3	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Eksport	P6	0,0	3,1	5,1	3,6	3,5	3,5
Import	P7	-0,6	4,3	5,4	4,0	3,9	3,9
<i>Bidrag til BNP-vækst</i>		----- Realvækst, pct. -----					
Endelig indenlandsk efterspørgsel.		0,7	2,6	2,4	1,4	2,0	1,9
Lagerændringer	P52/3	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettoeksport	B11	0,3	-0,4	0,1	-0,1	-0,1	-0,1
<i>Arbejdsmarked</i>		----- Pct, -----					
Beskæftigelse		-0,8	0,4	0,8	-0,3	0,3	0,3
Ledige (pct. af arbejdsstyrken)		5,9	6,0	5,3	5,2	5,0	4,5
Do, EU definition		5,6	5,7	5,0	4,9	4,7	4,2
Timeproduktiviteten i de private byerhverv		1,6	1,6	2,0	2,1	2,0	2,0
Produktivitet (BNP per beskæf.)...		1,4	1,4	1,8	1,7	1,7	1,5

1) Bidrag til BNP-vækst.

2) Det lave vækst-tal i 2006 afspejler en teknisk forudsætning om, at output-gabet lukkes ved overgangen fra seneste konjunkturår til første mellemfristede år.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Udviklingen i dansk økonomi har indtil videre været på linje med eller svagt stærkere end antaget. Opdaterede forudsætninger for den internationale økonomi, herunder stigningen i oliepriserne og lidt lavere renter, ventes tilsammen at have nogenlunde neutral virkning på væksten i 2004 og 2005 set under ét. Danmark er nettoeksportør af energi og højere oliepriser styrker isoleret set de offentlige finanser, *jf. appendiks 1.*

Den næste konjunkturvurdering – som indarbejder de nye oplysninger – offentliggøres medio december. Vurderingen ventes samlet set at medføre nogenlunde uændret vækst i 2004 og 2005 set under ét. I 2006 vil væksten bl.a. blive påvirket af, at antallet af arbejdsdage falder lidt tilbage fra et højt niveau i 2004 og 2005, og at Forårspakken virker svagt vækstdæmpende efter 2005. De revisioner, som forventes for bl.a. de offentlige finanser i den kommende konjunkturvurdering, ligger inden for de grænser, som er angivet i følsomhedsberegningerne i appendiks 1.

Ledigheden toppede i december 2003 og er frem til september 2004 faldet med godt 10.000 personer (ca. 0,4 pct. af arbejdsstyrken). Bruttoledigheden (dvs. den registrerede ledighed og aktiveringen) er siden juni faldet en anelse hurtigere end ventet i augustvurderingen, men aktiveringen er steget mindre end antaget. Ledigheden er forholdsvis lav i historisk perspektiv og set i forhold til andre lande.

Outputgabet skønnes at blive lukket i løbet af 2005. Ledigheden ventes at ligge tæt på og måske lidt i underkanten af det skønnede strukturelle niveau i 2005. Outputgabet antages, som en teknisk forudsætning, lukket i 2006 og væksten i reelt BNP antages at følge væksten i det underliggende potentiale fra og med 2007.

3.3 Beskæftigelses- og produktivetsforudsætninger frem mod 2010

For perioden 2003-10 forudsættes en gennemsnitlig vækst i BNP på omtrent 1¾ pct. årligt, *jf. tabel 3.3*. Afdæmpningen af væksten sammenlignet med perioden 1995-02 skyldes blandt andet, at det kraftige fald i ledigheden frem mod 2002 ikke kan gentages, og at der er indarbejdet en vis reduktion af den gennemsnitlige arbejdstid frem til 2010 som følge af ændret befolknings sammensætning og overenskomstaftalerne om flere feriefridage. Den gennemsnitlige arbejdstid har været nogenlunde konstant siden først i 1990erne.

Tabel 3.3. Bidrag til produktionspotentialet og realt BNP

	1981-03	1995-02	2003-10
	----- Årlig vækst, pct, -----		
<i>Vækst i produktionspotentiale</i>	2,0	2,2	1,8
Heraf bidrag fra:			
- Timeproduktivitet	1,9	1,4	1,7
- Strukturel ledighed	0,1	0,7	0,1
- Arbejdsstyrke	0,2	0,1	0,1
- Arbejdstid	-0,2	0,1	-0,2
<i>Vækst i BNP</i>	1,9	2,3	1,7

Kilde: ADAM databank samt egne beregninger.

Beskæftigelsen

Fremskrivningen forudsætter en stigning i arbejdsstyrken på knap 20.000 personer fra 2003 til 2010 og et fald i den faktiske ledighed på 40.000 personer. Det indebærer en samlet fremgang i beskæftigelsen på 60.000 personer, som er fordelt med godt 40.000 personer i den private sektor og knap 20.000 personer i den offentlige sektor.

En del af ledigheden i 2003 skønnes at være konjunkturbetinget (ca. 13.000 personer), mens arbejdsstyrken i 2003 vurderes at være lidt under sit strukturelle niveau (ca. 2.000 personer)⁸. Derfor kan en del af den forudsatte beskæftigelsesfremgang (15.000 personer) forventes at ske automatisk som følge af en forudsat normalisering af konjunktursituationen. Den resterende del af beskæftigelsesfremgangen på 45.000 personer har strukturel karakter.

Den demografiske udvikling vil isoleret set trække ned i arbejdsudbuddet. Det viser sig ved, at et forløb med uændret strukturel erhvervsfrekvens (opdelt på køn, alder og herkomst) og en strukturel ledighedsprocent som i 2003 indebærer et fald i beskæftigelsen på 53.000 personer frem til 2010, jf. tabel 3.4⁹.

⁸ Indarbejdelsen af et strukturelt niveau for arbejdsstyrken er nyt i forhold til tidligere fremskrivninger. Forskellen mellem den faktiske arbejdsstyrke og det strukturelle niveau afspejler konjunkturfølsomheden i arbejdsstyrken primært som følge af, at unges erhvervsfrekvens afhænger af beskæftigelsesmulighederne.

⁹ Det demografisk betingede fald i beskæftigelsen er større end i KP2003. Det skyldes primært indarbejdelsen af en ny befolkningsprognose fra DREAM, som indebærer mindre indvandring og dermed, at væksten i antallet af personer i de normalt erhvervsaktive aldre er reduceret frem mod 2010.

Allerede gennemførte reformer m.v. forventes at trække arbejdsudbuddet op i forhold til dette demografiske forløb. Det er således lagt til grund, at den strukturelle beskæftigelse vil falde med ca. 14.000 personer fra 2003 til 2010 i fravær af yderligere initiativer, som varigt kan øge beskæftigelsen¹⁰.

Tabel 3.4. Bidrag til stigningen i den strukturelle beskæftigelse

	Ændring 2003-10
Demografisk bidrag ¹⁾	-53
Afskaffelsen af overgangsydelsen	10½
Førtidspensionsreform og ændret tilgang m.v.	16
Efterlønsreform	9
Større underliggende tilgang til efterløn m.v.	-17
Øget uddannelsesniveau ²⁾	13
Flere i arbejde.....	10
Effekt af beskæftigelsesfradrag i skatteaftalen.....	3½
Omlægning af barselsorlov	-4
Andre bidrag	-1
Strukturel beskæftigelse i fravær af nye tiltag.....	-14
Krav til nye strukturtiltag, der øger beskæftigelsen	58
2010-forløb (kravforløb).....	45

Anm.: Som følge af afrunding kan totalen afvige fra summen af bidragene.

- 1) Forudsætter uændret aggregeret ledighedsprocent og uændret erhvervsfrekvens for de enkelte køns-, alders- og herkomstgrupper fra 2003 til 2010. En detaljeret beskrivelse af bidragene til beskæftigelsesstigningen er vist i appendiks 5.
- 2) Effekten af et øget uddannelsesniveau indregnes som et fald i tilgangen til førtidspension og efterløn, ud over de viste bidrag fra disse ordninger i tabellen.

Kilde: Egne beregninger.

Afskaffelsen af overgangsydelse, ændret tilgang til førtidspension og efterløn samt reformerne af førtidspension og efterløn vurderes samlet at øge erhvervsdeltagelsen svarende til et beskæftigelsesbidrag på 20.000 personer frem til 2010, jf. tabel 3.4.

Et generelt stigende uddannelsesniveau frem mod 2010 vurderes at kunne bidrage til at øge erhvervsdeltagelsen svarende til 13.000 personer fra 2003 til 2010 som følge af, at erhvervsfrekvensen er stigende i uddannel-

¹⁰ Det Økonomiske Råd venter i *Dansk Økonomi, Forår 2004* et lidt lavere demografisk bidrag (-63.000) og nogenlunde tilsvarende bidrag fra vedtaget politik, uddannelse m.v. (samlet på ca. 36.000 personer) som antaget her (samlet ca. 39.000 personer).

sesniveauet¹¹. Den større erhvervsdeltagelse modsvares primært af lavere tilgang til førtidspension og efterløn.

Initiativerne i *Flere i arbejde* skønnes at øge beskæftigelsen med ca. 10.000 personer, hvoraf 5.000 personer indgår via en reduktion af den strukturelle ledighed.

Endelig bidrager nedsættelsen af skat på arbejdsindkomst til at styrke det effektive arbejdsudbud. For det første styrker indførelsen af beskæftigelsesfradraget tilskyndelsen til at tage et arbejde, hvilket skønnes at øge beskæftigelsen med ca. 3.500 personer på sigt. For det andet ventes den højere indtægtsgrænse for mellemskat at øge arbejdsudbuddet, navnlig via længere gennemsnitlig arbejdstid. De to tiltag vurderes samlet set at øge arbejdsstyrken svarende til indsatsen fra 10-12.000 fuldtidsbeskæftigede. Da længere arbejdstid (for de personer, der berøres af skatnedsættelsen) gavner de offentlige finanser mindre end øget beskæftigelse, svarer den samlede effekt på den finanspolitiske holdbarhed til en forøgelse af beskæftigelsen på ca. 9.000 personer.

KP04-forløbet forudsætter yderligere initiativer, som kan øge den strukturelle beskæftigelse med ca. 58.000 personer (omtrent 2 pct.), *jf. tabel 3.4*. I fremskrivningen antages disse bidrag beregningsteknisk at komme fra en stigning i arbejdsstyrken med ca. 35.000 personer, bl.a. som følge af bedre integration af indvandrere og hurtigere gennemløb i uddannelsessystemet, og en reduktion af den strukturelle ledighed med godt 20.000 personer, *jf. afsnit 2.5*. Den strukturelle ledighed antages dermed at falde fra 5½ pct. i 2003 til 4½ pct. i 2010.

Produktivitet

Timeproduktiviteten i de private byerhverv antages i gennemsnit at vokse med ca. 2 pct. årligt i perioden 2003-10. Det svarer til den gennemsnitlige produktivitetsvækst siden 1980. For hele den private sektor forudsættes timeproduktiviteten at vokse med ca. 2¼ pct. årligt. Da nationalregnska-

¹¹ Indarbejdelsen af en arbejdsudbudseffekt af stigende uddannelsesniveau er nyt i forhold til tidligere fremskrivninger. Bidraget kan primært henføres til, at der historisk ses en lavere tilgang til førtidspension og efterløn for personer med et højere uddannelsesniveau. I det omfang dette mønster kan tilskrives systematiske forskelle i arbejdsvilkår (og ikke personspecifikke forhold) vil et højere uddannelsesniveau bidrage til større erhvervsdeltagelse.

bet ikke opgør produktivitetstigninger i den offentlige sektor, hvor ca. 30 pct. af de beskæftigede er ansat, regnes med en vækst i timeproduktiviteten for økonomien som helhed på ca. 1¾ pct. årligt, *jf. tabel 3.3*. Initiativerne i forlængelse af regeringens vækststrategi *Vækst med Vilje* vil bidrage til at realisere den forudsatte produktivitetsvækst på 2¼ pct. for den private sektor som helhed, som er i overkanten af de seneste års erfaringer¹².

Udviklingen i antal udførte arbejdstimer

Den gennemsnitlige arbejdstid har været omtrent uændret siden starten af 1990'erne (efter et betydeligt fald i de foregående årtier). I KP04 forudsættes, at arbejdstiden ikke falder yderligere ud over den reduktion, der følger af allerede aftalte overenskomster og ændringer i arbejdsstyrkens alderssammensætning.

Stigningen i andelen af ældre og helt unge i arbejdsstyrken medfører således en reduktion i den gennemsnitlige arbejdstid, idet disse grupper i gennemsnit arbejder mindre end midaldrende. Derudover indebærer overenskomsterne i 2000 et fald i den aftalte arbejdstid frem til 2004 som følge af flere feriefridage. I positiv retning trækker skatteaftalens anslåede virkninger på den gennemsnitlige arbejdstid.

Samlet set er det forudsat, at den gennemsnitlige arbejdstid – under forudsætning af uændret aftalt arbejdstid efter 2004 – vil falde med 1 pct. fra 2003 til 2010. I fravær af skatteaftalens virkninger ville faldet have svaret til ca. 1,3 pct.

3.4. Løn og priser

Lønstigningerne har siden 2000 ligget godt 1 pct. højere pr. år end i euroområdet. Den højere lønstigningstakt modsvares i betydeligt omfang af højere produktivitetsvækst. Dermed er enhedslønomkostningerne inden for byerhverv vokset i nogenlunde samme tempo som euroområdet i perioderne 1990-03 og 2000-03¹³. Kerneinflationen i Danmark har siden

¹² Højere produktivitet er den væsentligste drivkraft bag fortsat fremgang i produktion og velstand. Større produktivitetsvækst kan imidlertid ikke med gældende regler og praksis påregnes at styrke de offentlige finanser. Selvom skatteindtægterne vokser, når produktiviteten og dermed indkomsterne øges, så stiger udgifterne i nogenlunde samme omfang, bl.a. fordi næsten alle offentlige udgifter reguleres med lønudviklingen i den private sektor i kraft af satsreguleringen og de offentlige overenskomster, *jf. Appendix 1*.

¹³ Baseret på OECD-data. Inden for industrien er enhedslønomkostningerne dog vokset lidt hurtigere i Danmark end i euroområdet i 2000-02.

euroens indførelse i 1999 ligget tæt op ad kerneinflationen i euroområdet (målt ved HICP eksklusiv energi og uforarbejdede fødevarer har kerneinflationen på årsdata ligget 0,1-0,2 pct.enheder lavere i Danmark).

Lønstigningstakten skønnes at aftage til 3½ pct. i 2004, mens forbrugerprisinflationen ventes at ligge under 1½ pct. Det skal ses i lyset af, at ledigheden fortsat er lidt over den beregnede strukturelle ledighed, og aftagende importpriser, blandt andet som følge af den stigende effektive kronkurs i takt med apprecieringen af euroen over for dollaren.

Tabel 3.5. Deflatorer og prisindeks

	2003	2004	2005	2006	2007	2008-10
	----- Årlig vækst, pct, -----					
BNP-deflator	2,2	1,8	2,0	2,1	2,1	2,1
Forbrugerprisdeflator	1,9	1,2	1,7	1,7	1,7	1,7
Forbrugerprisindeks	2,1	1,4	1,8	1,6	1,7	1,7
Do. EU-harmoniseret HICP	2,0	1,2	1,7	1,6	1,7	1,6
Nettoprisindeks	2,3	1,7	2,0	1,8	1,8	1,8
Timelønninger, privat sektor	3,7	3,5	3,8	3,8	3,8	3,8
Lønombkostninger pr. person	3,5	3,5	3,3	3,7	3,8	3,7
<i>Euroområdet</i>						
HICP	2,1	2,1	1,9	-	-	-
Lønombkostninger pr. person	2,6	2,2	2,4	-	-	-

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger

KP04-forløbet forudsætter årlige lønstigninger på ca. 3¾ pct. pr. år og forbrugerprisstigninger på omkring 1¾ pct. pr. år. Det betyder en real-lønsfremgang på omtrent 2 pct. årligt i hele forløbet, *jf. tabel 3.5*, og svarer stort set til den forudsatte vækst i produktiviteten i de private byerhverv. Som følge af skattestoppet stiger forbrugerpriserne lidt langsommere end nettoprisindekset, *jf. tabel 3.5*.

3.5. Betalingsbalance og udlandsgæld

Fremskrivningen indebærer fortsat høj finansiel opsparing, både i den offentlige og private sektor, og at overskuddet på betalingsbalancen kan udgøre 3-4 pct. af BNP frem til 2010. Det bidrager til en reduktion af udlandsgælden, som med forbehold for de normalt betydelige værdireguleringer kan vendes til nettotilgodehavender i løbet af perioden 2006-10, *jf. tabel 3.6*.

Tabel 3.6. Betalingsbalance og nettofordringer på udlandet

	2003	2004	2005	2006	2007	2010
	-----Pct. af BNP-----					
Privat finansiell opsparing	1,7	1,9	1,3	1,8	1,9	1,9
Offentlig finansiell opsparing	1,2	1,2	2,0	1,6	1,7	2,0
Betalingsbalancen.....	2,9	3,1	3,3	3,4	3,6	3,9
Nettofordringer på udlandet..	-15,2	-10,7	-6,3	-2,0	2,1	14,2

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

4. Udsigterne for de offentlige finanser

4.1. De offentlige finanser i hovedtræk

Den seneste konjunkturvurdering fra august indeholdt et samlet offentligt overskud – opgjort på nationalregnskabsform – på 16,9 mia. kr. eller 1,2 pct. af BNP i 2003, jf. tabel 4.1. Danmarks Statistik har i november revideret overskuddet til 14,6 mia.kr. svarende til 1,0 pct. af BNP i 2003. Det lavere overskud hænger sammen med, at indtægterne fra personskatter er nedjusteret. Denne revision var i vidt omfang forventet og er derfor indregnet i augustprognosens skøn for den offentlige saldo i 2004 og 2005 (mens tallet for 2003 var baseret på foreløbige statistiske oplysninger offentliggjort i juni 2004).

Tabel 4.1. Offentlig saldo og gæld

	ESA	2003	2004	2005	2006	2007	2010
	-----Pct. af BNP-----						
Indtægter	ESA	56,1	55,6	54,9	54,6	54,5	53,9
- heraf skatter		48,9	48,9	48,4	47,9	47,7	47,3
Udgifter	ESA	54,9	54,4	53,0	53,0	52,8	51,9
Off. saldo (nationalregnskabsform)	B9	1,2 ¹⁾	1,2	2,0	1,6	1,7	2,0
- heraf stat og kommuner		0,1	0,4	1,3	0,8	0,9	1,1
Off. saldo (EDP-form)		1,4	1,4	2,2 ²⁾	1,8 ²⁾	1,9 ²⁾	2,2 ²⁾
ØMU-gæld		44,7	42,3	39,4	37,4	35,3	28,8
Offentlig nettogæld		4,9	3,2	1,0	-0,9	2,8	-8,7
Nettogæld i stat og kommuner		23,7	22,3	20,1	18,6	17,0	12,0

1) I november er det samlede offentlige overskud nedrevideret til 1,0 pct. af BNP af Danmarks Statistik – heraf udgør stat og kommuners saldo -0,1 pct. af BNP. Der er taget højde herfor i augustvurderingens skøn for 2004 og 2005.

2) Det er beregningsteknisk forudsat, at det offentlige overskud på EDP-form er 0,2 pct. af BNP større end overskuddet på nationalregnskabsform i perioden 2005-2010, jf. forskellen i 2003 og 2004.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

I henhold til vurderingen fra august skønnes overskuddet på de offentlige finanser at blive 1,2 pct. af BNP i 2004. Konjunkturudviklingen ventes isoleret set – med forholdsvis høj vækst i det private forbrug, stigende beskæftigelse og faldende ledighed – at bidrage til et større offentligt overskud i 2004 end i 2003. Den midlertidige suspension af bidragene til den Særlige Pensionsopsparing i 2004 og 2005 trækker i samme retning. Skat-tenedsættelserne på arbejdsindkomst – herunder fremrykningen af disse til 2004 – trækker derimod i retning af lavere overskud.

Med den ventede aktivitetsfremgang skønnes det samlede offentlige overskud at stige til 2,0 pct. af BNP i 2005. Højere oliepriser forbedrer ligeledes på kort sigt de offentlige finanser via øget selskabsskatteprovenu og større øvrige indtægter fra Nordsøaktiviteterne (overskudsdeling og olie-rørledningsafgift).

Det skal samtidig bemærkes, at staten og kommunernes saldo (nettofor-dringerhvervelsen) i perioden 2003-2005 forbedres fra nogenlunde balance til et overskud på 1,3 pct. af BNP.

ØMU-gælden ventes reduceret fra 44,7 pct. af BNP i 2003 til 39,4 pct. af BNP i 2005. De forudsatte overskud på mellemfristet sigt bidrager herefter til, at ØMU-gælden skønnes at falde til omkring 28,8 pct. af BNP i 2010.

I forhold til KP03 er ØMU-gælden i 2003 opjusteret med 2 pct. af BNP. Opjusteringen kan primært henføres til en revision af ØMU-gælds-niveauet for perioden 1992-2002, som Danmarks Statistik har foretaget siden udarbejdelsen af KP03¹⁴. For 2003 indebærer det en teknisk for-øgelse af ØMU-gælden på ca. 1,5 pct. af BNP. Dette niveauløft er videre-ført i skønnet for ØMU-gælden for 2004 og frem. Herudover bidrager et lavere statsligt og kommunalt overskud og en lavere beholdning af statsobligationer i sociale kasser og fonde (ATP) end forudsat i KP03 også til opjusteringen af ØMU-gælden i 2003.

I den oprindelige 2010-plan blev ØMU-gælden reduceret til 23,5 pct. af BNP i 2010, jf. *En holdbar fremtid – Danmark 2010*, januar 2001. De

¹⁴ Denne tekniske opjustering af ØMU-gælds-niveauet har ikke betydning for kravene til finanspolitikken, da staten og kommunernes nettogæld er upåvirket af revisionerne.

nævnte 28,8 pct. af BNP, der er indeholdt i den mellemfristede fremskrivning, der ligger til grund for KP04, kan ikke umiddelbart sammenlignes hermed. Siden udarbejdelsen af den oprindelige 2010-plan er der således en række tekniske forhold uden betydning for de offentlige finanser og kravene til finanspolitikken, som har øget niveauet for ØMU-gælden.¹⁵ Korrigeret for disse tekniske forhold kan ØMU-gælden i KP04-fremskrivningen opgøres til godt 25½ pct. af BNP i 2010, hvilket kan sidestilles med de 23,5 pct. af BNP.

Som led i Stabilitets- og Vækstpagten foretager Danmark indberetning af offentlig gæld (ØMU-gælden) og offentlige overskud til EU-Kommissionen under proceduren om uforholdsmæssigt store budgetunderskud (Excessive Deficit Procedure også forkortet EDP).

Opgørelsen af den offentlige saldo på EDP-form adskiller sig på visse punkter fra saldoopgørelsen på nationalregnskabsform. Det skyldes dels indregning af nettorenteindtægter fra statens rente- og valutaswaps, dels forskellig håndtering af indtægterne ved salg af statens UMTS-licenser.¹⁶ Opgjort på EDP-form skønnes et offentligt overskud inkl. ATP på 1,4 pct. BNP i 2003.

Det fælleseuropæiske statistikkontor, Eurostat, har besluttet, at offentligt forvaltede fuldt bidragsfinansierede pensionskasser med fastlagte bidrag uden offentlige garantier og med individuelt øremærkede, aktuarmæssigt neutrale udbetalinger fremover skal kategoriseres som private pensionsordninger i EDP-indberetningerne. I Danmarks tilfælde betyder det, at ATP vil skulle flyttes fra den offentlige til den private sektor. Den fulde overgang til den nye klassificering vil være gennemført i forbindelse med EDP-indberetningen i marts 2007¹⁷. Danmarks Statistik ventes i løbet af 2005 at tage stilling til ATPs behandling i nationalregnskabet fremover.

¹⁵ Det vedrører blandt andet ATP's beholdning af statsobligationer (der fradrages i opgørelsen af ØMU-gælden), en historisk oprevisning af ØMU-gælden foretaget af Danmarks Statistik, genudlån til statsgaranterede enheder mv.

¹⁶ På EDP-form henregnes alle statens indtægter fra bortauktioneringen af UMTS-licenser til 2001. Provenuet opfattes med andre ord her som en slags engangsindtægt, selvom staten *de facto* vil have indtægter herfra i perioden 2001-2011. I nationalregnskabet har Danmarks Statistik valgt at sprede de samlede indtægter ud over hele den 20-årige periode, hvor licenserne er gældende.

¹⁷ Eurostat traf beslutning om ændret klassificering af pensionsfonde i marts 2004, jf. også fodnote 3 ovenfor. I tilknytning til Eurostats offentliggørelse af notifikationen af de

En ændret sektormæssig placering af ATP har ikke betydning for finanspolitikens holdbarhed eller kravene til finanspolitikken. I beregningen af finanspolitikens holdbarhed er der i forvejen taget højde for, at ATP's formue allerede er disponeret til fremtidige pensionsudbetalinger, jf. også kapitel 5.

En ændret statistisk placering af ATP medfører udelukkende en teknisk betinget nedjustering af overskuddet på den offentlige saldo. Målintervallet for de nødvendige gennemsnitlige offentlige overskud frem til 2010 udgør således uændret 1½-2½ pct. af BNP, når overskuddene opgøres inkl. ATP, og omtrent ½-1½ pct. af BNP, når den offentlige saldo opgøres ekskl. ATP.

I den mellemfristede fremskrivning, der ligger til grund for KP04, udgør overskuddet på de samlede offentlige finanser ca. 1,7 pct. af BNP i gennemsnit fra 2003 til 2010. Det er i den nedre ende af målintervallet på 1½-2½ pct. af BNP.

4.2. Finanspolitikken

Overskuddet på den strukturelle saldo¹⁸ skønnes at blive reduceret fra 1,5 pct. af BNP i 2003 til 1,2 pct. af BNP i 2004, jf. tabel 4.2. Korrigeret for den midlertidige suspension af SP-bidraget (der isoleret set indebærer lavere skattemæssige fradrag) beregnes den strukturelle saldo til 0,9 pct. af BNP i 2004.

offentlige finanser i september blev givet generel mulighed for at gennemførelsen af beslutningen udskydes til notifikationen i marts 2007. Rapporteringen fra notifikationen i september viste for nogle lande, herunder Danmark, de offentlige finanser ekskl. ATP. Det indebar for Danmark en offentlig saldo på EDP-form på 0,3 pct. af BNP i 2003 og en tilsvarende ØMU-gæld på 45,9 pct. af BNP. Rapporteringen fra notifikationerne i 2005 og til og med udgangen af 2006 vil vise de offentlige finanser inkl. ATP.

¹⁸ Beregningen af den strukturelle saldo tager udgangspunkt i den faktiske offentlige saldo. Den faktiske saldo korrigeres både for konjunkturernes påvirkning af de offentlige finanser og en række særlige forhold. De særlige forhold dækker over visse budgetposter, der ikke systematisk følger konjunkturernes, men som kan have betydelig og stærkt varierende indflydelse på de offentlige finanser fra år til år. Korrektionen for særlige forhold vedrører især pensionsafkastskatten (der afhænger af udviklingen i aktie- og obligationskurserne og hvor proventet derfor kan fluktuere ganske kraftigt), selskabsskat og nettorenteudgifter.

Det lavere strukturelle overskud i 2004 afspejler blandt andet skattenedsættelserne på arbejdsindkomst. Forudsætningerne om finanspolitikken og beskæftigelsen i de efterfølgende år medfører en gradvis strukturel forbedring af de offentlige finanser.

Den strukturelle saldo vurderes at være omtrent på niveau med den faktiske saldo i 2004. I 2005 ventes det faktiske overskud på 2,0 pct. af BNP at ligge noget over det beregnede strukturelle overskud, der skønnes til 1,5 pct. af BNP. Det skyldes primært, at den ventede bedring af konjunkturerne bidrager til at forbedre den faktiske saldo med ca. 0,6 pct. af BNP i 2005.

Tabel 4.2. Strukturel offentlig saldo

	2003	2004	2005	2006	2007	2010
	----- Pct. af BNP -----					
Offentlig saldo (1)	1,2	1,2	2,0	1,6	1,7	2,0
Bidrag fra konjunkturer (2)	-0,4	-0,1	0,6	0,0	0,0	0,0
Bidrag fra særlige poster(3)	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Strukturel saldo (1)-(2)-(3)	1,5	1,2	1,5	1,7	1,7	2,0
Struk. saldo korrigeret for suspension af SP..	1,5	0,9	1,2	1,7	1,7	2,0
<i>Memo poster</i>						
Potentiel BNP vækst, pct.	1,8	1,0 ¹⁾	1,9	1,8	1,8	1,8
Real BNP vækst, pct.	0,5	2,2	2,5	1,3	1,9	1,8
Output gab	-1,3	-0,2	0,4	0,0	0,0	0,0

Anm.: De særlige poster omfatter primært pensionsafkastskatten, selskabsskatten (ekskl. provenu fra kulbrinteskate) og nettorenteudgifterne.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

- 1) Det anvendte output gab knytter sig tæt til beskæftigelsesgab (dvs. afvigelsen mellem den faktiske og den strukturelle beskæftigelse). Med den anvendte metode, hvor gabet estimeres i en tilstandsmodel vha. Kalman-filtret, vil kortsigtede udsving i BNP-væksten, som kun delvist eller med en vis forsinkelse slår ud i ledigheden, ikke fuldt afspejles i det målte output gab i samme år. Estimationen af gabet er væsentlig mere robust end produktionsfunktionsmetoden, bl.a. overfor dataændringer, jf. *Finansredegørelse 2004*, men revisioner i datagrundlaget kan i højere grad slå ud i den estimerede vækst i potentiel BNP. Den lave potentielle vækst i 2004 afspejler datausikkerhed især i forbindelse med de foreløbige nationalregnskabstal for beskæftigelsen i første halvdel af 2004, som siden er blevet revideret.

Den fastlagte finanspolitik for 2004 medfører et positivt bidrag til væksten på 0,5 pct. af BNP målt ved den såkaldte *finanseffekt*¹⁹. Det skyldes

¹⁹ Beregning af finanseffekten er gennemført i en lang årrække, og baseres på den makroøkonomiske model ADAM. Diskretionær finanspolitik fastlægges i forhold til klart

især skattenedsættelserne på arbejdsindkomst (herunder Forårspakkens fremrykning heraf), skattestoppet og afgiftsned sættelser på spiritus m.v.

Ud over aktivitetsvirkningen fra den traditionelle finanspolitik på 0,5 pct. af BNP i 2004 skønnes suspensionen af SP-bidraget at bidrage med 0,1 pct.enhed til den økonomiske vækst. Hertil kommer aktivitetsvirkningen af en række boligpolitiske initiativer blandt andet i forbindelse med Forårspakken.

For 2005 indebærer forslaget til finanslov og aftalerne med kommuner og amter samlet set en neutral finanspolitik. Finanspolitikken bidrag til væksten skønnes således til 0 pct. af BNP i 2005 målt på finanseffekten, *jf. tabel 4.3*. Det neutrale aktivitetsbidrag skal ses i sammenhæng med, at ledighedsniveauet i 2005 kan ligge tæt på og måske lidt under det skønnede strukturelle niveau.

Tabel 4.3. Bidrag til BNP-vækst, 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
BNP-vækst.....	1,6	1,0	0,5	2,2	2,5
Et-årig finanseffekt.....	0,3	0,3	0,0	0,5	0,0
Stedfundne renteændringer ¹⁾	-0,1	0,5	0,6	0,8	0,4

1) Opgjort som de isolerede virkninger på væksten af renteudviklingen fra 1993 og frem til medio august 2004. Renteniveauet er antaget uændret herefter.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

De senere års rentefald skønnes endvidere at give et betydeligt bidrag til væksten både i 2004 og 2005. Den samlede virkning af finans- og pengepolitikken er således klart ekspansiv i 2004 og 2005. Apprecieringen af euroen og de stedfundne olieprisstigninger trækker isoleret set i retning af lavere vækst.

På baggrund af forslaget til finanslov indgik regeringen den 10. november 2004 en samlet aftale om finansloven for 2005, *jf. boks 4.1*.

definerede nulpunkter for de enkelte udgifts- og indtægtsposter, og den samlede indvirkning på BNP beregnes vha. modelbaserede multiplikatorer for hver af disse poster (jf. Finansredegørelse 2004).

Boks 4.1. Aftale om finanslov for 2005 – udvalgte temaer

- Øget forskningsindsats gennem indskud på 3 mia. kr. i Fonden for Højteknologisk Udvikling (jf. boks 4.3) og yderligere 1 mia. kr. i Danmarks Grundforskningsfond. Finansieret via engangsindtægter fra omlægning af statslige aktiver.
- Knap ½ mia. kr. i perioden 2005-2008 til efteruddannelse af især kortuddannede.
- Forbedringer for børn og børnefamilier, bl.a. landsdækkende pasningsgaranti.
- Initiativer for godt ½ mia. kr. på sundhedsområdet, herunder øget indsats mod kræft.
- Forhøjelse af den supplerende pensionsydelse til folkepensionister med lav indkomst svarende til 340 mio. kr.
- Målrettede afgiftsjusteringer inden for rammerne af skattestoppet. Blandt andet lavere afgifter på øl og vin samt højere afgift på cigaretter.

De finanspolitiske nøgletal i aftalen er på linie med det forslag, der blev lagt frem i august. Konkret gælder, at:

- Finanseffekten – dvs. finanspolitikens bidrag til den økonomiske aktivitet – er uændret 0 pct. af BNP i 2005.
- Stigningen i det offentlige forbrug er uændret 0,5 pct. i 2005.
- Statens DAU-saldo forbedres med omtrent 1 mia. kr. Der ventes bl.a. engangsindtægter fra omlægning af statslige aktiver for 4 mia. kr., mod forudsat 3 mia. kr. på forslaget til finanslov.
- Aftalen indebærer isoleret set en reduktion af det samlede offentlige overskud med ca. ½ mia. kr. i 2005.

Statens DAU-saldo påvirkes af diskretionære engangsindtægter på ca. 5 mia. kr. eller 0,3 pct. af BNP i 2004 og 2005. Idet hovedparten af engangsindtægterne er af finansiel karakter er påvirkningen af den offentlige saldo (nettofordringserhvervelsen) mindre end 0,1 pct. af BNP i 2004 og 2005, *jf. boks 4.2.*

Boks 4.2. Oversigt over engangsindtægter i 2004 og 2005.

Som led i en modernisering af kapitalgrundlaget og likviditetspolitikken i investeringsfondene for øst- og udviklingslande foretages der i 2004 ekstraordinære udlodninger, som øger DAU-overskuddet med 1,4 mia. kr. Da fondene er en del af den statslige sektor i nationalregnskabet påvirkes den offentlige saldo ikke, *jf. tabel a.*

I lyset af aftalen med DUC vedrørende olie- og gasudvinding i Nordsøen er den hidtidige ordning om betalinger for royalties erstattet af overskudsdeling. I overgangsåret 2004 er der ekstraordinære merindtægter for staten på ca. 2 mia. kr. som følge af, at den hidtidige aftale indebærer bagudrettede betalinger, mens den nye aftale indebærer samtidighed i indtægterne fra overskudsdeling. Danmarks Statistik har korrigeret provenuet på nationalregnskabsform, således at betalingerne for royalties henføres til det aktivitetsår, de vedrører, og i lyset heraf påvirkes den offentlige saldo ikke.

Staten har i 2004 købt Gastra A/S for 1,1 mia. kr. Købet blev finansieret ved et ekstraordinært udbytte fra DONG A/S. Samlet set påvirkes DAU-saldoen derfor ikke af dette køb. Den offentlige saldo forøges imidlertid med 1,1 mia. kr. Det skyldes, at køb af værdipapirer anses som en omlægning af likvide aktiver, hvilket ikke påvirker den offentlige saldo, mens udbytter fra de offentligt ejede selskaber medregnes i de offentlige rente- og udbytteindtægter på nationalregnskabsform.

I 2004 og 2005 forventes der ekstraordinære udbytter fra DSB på henholdsvis 0,1 mia. kr. og 0,5 mia. kr. Det bemærkes, at muligheden for ekstraordinære udtræk fra DSB skal ses i sammenhæng med statens kontrakttilskud på ca. 4 mia. kr. årligt.

Finansloven for 2004 og finanslovsforslaget for 2005 indeholder budgetterede indtægter på henholdsvis 1,0 og 3,0 mia. kr. via omlægning af statslige aktiver. Dertil kommer, af FL05-aftalerne omfatter yderligere indtægter fra omlægninger af aktiver for 1,0 mia. kr. I 2005 foretages omlægningerne med henblik på etableringen af Fond for Højteknologisk Udvikling (3 mia. kr.) og rekapitalisering af Danmarks Grundforskningsfond (1 mia. kr.). Omlægningerne i 2004 og 2005 forventes at vedrøre salg af værdipapirer m.v., der ikke påvirker den offentlige saldo.

Der forventes overført 0,5 mia.kr. i 2004 og 0,4 mia.kr. i 2005 fra Hypotekbanken. Banken er en del af den statslige sektor i nationalregnskabet, og overførslerne påvirker derfor ikke den offentlige saldo.

Tabel a. Diskretionært besluttede engangsindtægter i 2004 og 2005, mia. kr.

	2004		2005 ¹⁾	
	DAU	Off.saldo	DAU	Off.saldo
Udlodninger fra IØ og IFU	1,4	-	-	-
Aftale om overskudsdeling med DUC	2,0	-	-	-
Køb af Gastra A/S	-1,1	-	-	-
Ekstraordinært aktieudbytte fra DONG	1,1	1,1	-	-
Ekstraordinært udbytte fra DSB	0,1	0,1	0,5	0,5
Omlægning af statslige aktiver	1,0	-	4,0	-
Overførsler fra Hypotekbanken	0,5	-	0,4	-
I alt	5,0	1,2	4,9	0,5

Anm. Positive tal afspejler saldoforøgelser og negative tal saldoreduktioner.

1) Augustvurdering samt FL05-aftaler.

Regeringen indgik i foråret 2004 aftale om Fonden for Højteknologisk Udvikling. Fondens kapital opbygges gennem årlige tilførsler fra staten i årene 2005-2012 finansieret ved omlægning af statslige aktiver m.v., *jf. boks 4.3.*

Boks 4.3. Fonden for Højteknologisk Udvikling

Regeringen indgik 31. marts 2004 aftale om at oprette en højteknologisk forsknings- og innovationsfond – ”Fonden for Højteknologisk Udvikling” fra 1. januar 2005. Den nye fond får til opgave at satse strategisk inden for højteknologisk forskning og innovation i Danmark.

Fondens kapital opbygges ifølge aftalen gradvist gennem en årlig tilførsel fra staten i årene 2005-2012. Tilførslen vil være i størrelsesordenen ca. 2 mia. kr. i gennemsnit om året. Midlerne kommer fra engangsindtægter, omlægning af statslige aktiver m.v., således at fonden i 2012 tilstræbes at have en grundkapital på mindst 16 mia. kr.

Nettogælden og finanspolitikens holdbarhed påvirkes i udgangspunktet ikke af selve opbygningen af fonden.

I henhold til aftalen vil fondens udbetalingsmuligheder som udgangspunkt være bestemt af størrelsen af afkastet af kapitalen. Der åbnes dog også mulighed for ekstraordinære udlodninger af grundkapitalen.

Antages det, at der foretages udbetalinger fra fonden svarende til størrelsen af afkastet af kapitalen, og at udbetalingerne ikke erstatter udgifter, som ellers ville have været afholdt over finansloven, vil finanspolitikens holdbarhed isoleret set svækkes med 0,03 pct. af BNP.

Hvis udbetalingerne fra fonden netop andrager det årlige afkast af kapitalen, vil de isoleret set øge ØMU-gælden med skønsmæssigt 0,2 pct. af BNP i 2010. En mindre (større) årlig udbetaling fra fonden indebærer alt andet lige en mindre (større) effekt på ØMU-gælden i 2010.

Medmindre forskningsmidlerne målrettes private virksomheder, vil udgifterne på forskningsområdet finansieret via fonden i vidt omfang blive henført til det offentlige forbrug i nationalregnskabet. Det indebærer en forøgelse af realvæksten i det offentlige forbrug, der dog ikke i udgangspunktet vurderes at påvirke den forudsatte realvækst på 0,5 pct. om året i gennemsnit i perioden 2005-2010. Afhængig af udbetalingsprofilen fra fonden vil den opgjorte realvækst i det offentlige forbrug dog i enkelte år kunne nå op på 0,6 pct.

4.3. De offentlige indtægter

De samlede offentlige indtægter falder fra 56,1 pct. af BNP i 2003 til 54,9 pct. af BNP i 2005 og yderligere til knap 54 pct. af BNP i 2010, *jf. tabel 4.4.*

Tabel 4.4. Sammensætning af de offentlige finanser

	ESA	2003	2004	2005	2006	2007	2010
		----- Pct. af BNP -----					
Offentlig saldo (NR-form)	B9	1,2 ¹⁾	1,2	2,0	1,6	1,7	2,0
Offentlige udgifter.....	ESA	54,9	54,4	53,0	53,0	52,8	51,9
- Primære udgifter		51,4	51,3	50,2	50,0	49,8	49,5
- Offentligt forbrug	P32	26,6	26,4	26,0	26,0	25,9	25,6
- Offentlige investeringer.....	P51	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
- Indkomstoverførelser		18,1	18,1	17,5	17,3	17,2	17,1
- Subsidier		2,1	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1
- Øvrige primære udgifter.....		2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
- Renteudgifter		3,4	3,1	2,8	2,9	2,9	2,4
Offentlige indtægter	ESA	56,1	55,6	54,9	54,6	54,5	53,9
- Skatter (skattetryk)		48,9	48,9	48,4	47,9	47,7	47,3
- Personskatter mv ²⁾		26,6	26,3	26,1	25,5	25,3	25,2
- heraf ejendomsværdiskat		0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
- Ejendomsskat		1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
- Pensionsafkastskat		0,4	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
- Selskabsskatter.....		2,8	3,0	2,9	2,9	2,8	2,6
- Sociale bidrag		1,7	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5
- Moms.....		9,7	9,7	9,6	9,6	9,6	9,6
- Øvrige indirekte skatter		7,7	7,6	7,6	7,6	7,5	7,4
- Renteindtægter	D41	2,5	2,2	2,2	2,4	2,5	2,5
- Øvrige indtægter.....		4,6	4,5	4,3	4,3	4,3	4,1

- 1) I november er det samlede offentlige overskud nedrevideret til 1,0 pct. af BNP af Danmarks Statistik.
- 2) Personskatter m.v. indeholder kildeskatter, ejendomsværdiskat, arbejdsmarkedsbidrag, vægtafgift fra husholdninger, bo- og gaveafgift samt andre personlige skatter.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Faldet i de offentlige indtægters andel af BNP fra 2003 til 2010 skyldes hovedsagelig en reduktion af skattetrykket med godt 1½ pct. af BNP, *jf. tabel 4.5.*

De vedtagne nedsættelser af skatten på arbejdsindkomst udgør knap halvdelen af denne reduktion. Skattnedsættelserne består som nævnt af to elementer. For det første er grænsen for mellemskatten forhøjet og for det andet er der indført et beskæftigelsesfradrag. Skattnedsættelserne skønnes umiddelbart at medføre et samlet provenutab på knap 10 mia. kr. i 2004 svarende til 0,7 pct. af BNP.

Nominalprincippet i skattestoppet, der forudsættes videreført til 2010, bidrager med 0,4 pct. af BNP til faldet i det målte skattetryk²⁰.

Tabel 4.5. Ændring i skattetrykket

	2003-10
	----- Pct. af BNP -----
1. Beslutede skattenedsættelser	-1,2
1.1 Skattestop	-0,4
- <i>lavere nominelt BNP</i>	+0,2
- <i>skattestop i 2002-niveau</i>	-0,6
1.2 Lavere skat på arbejdsindkomst	-0,7
1.3 Ophævelse af 24-timers regel m.v.	-0,1
2. Andre (tekniske) bidrag m.v.	-0,4
2.1 Pensionsafkastskat	+0,6
2.2 Husholdningernes nettorenteindtægter.....	-0,6
2.3 Indkomstoverførsler	-0,4
2.4 Selskabsskat.....	-0,2
2.5 Øvrige.....	0,2
3. Skattetryk (1+2)	-1,6

1) Bidragene er tekniske i den forstand, at de ikke er udtryk for ændret skattebelastning.

Kilde: ADAM's databank samt egne beregninger.

Ophævelsen af 24-timers-reglen for indførelse af spiritus m.v. skønnes at medføre et provenutab på godt 1 mia. kr. (knap 0,1 pct. af BNP). Den medfølgende nedsættelse af de danske spiritusafgifter m.v. skønnes at have en omtrent neutral virkning på de offentlige finanser, som følge af afledte effekter navnlig via reduceret grænsehandel (netto).

Indtægterne fra pensionsafkastskatten trækker i retning af stigende skattetryk. Det kraftige fald i aktiekurserne i 2001 og 2002 indebar, at provenuet fra pensionsafkastskatten udgjorde stort set 0 pct. af BNP i disse to år, mens det i 2003 udgjorde 0,4 pct. af BNP. Fra 2004 og frem er der forudsat en tilbagevenden til mere normale afkast. Sammen med opbygningen af pensionsformuen betyder det, at pensionsafkastskatten

²⁰ Der er her tale om to modsatrettede virkninger. På den ene side vil skattestoppet isoleret set føre til et fald i skattetrykket på 0,6 pct. af BNP (i 2002-niveau). På den anden side vil langsommere vækst i afgifterne (som indgår i BNP i markedspriser) dæmpe den nominelle BNP-vækst, hvilket medfører en teknisk forøgelse af det målte skattetryk på ca. 0,2 pct. af BNP. Af samme årsag øges det målte udgiftstryk med omkring 0,2 pct. af BNP.

udgør 1 pct. af BNP i 2010. Det medfører isoleret set en stigning i skattetrykket på 0,6 pct. af BNP fra 2003 til 2010.

Med den forudsatte profil for den samlede private opsparing indebærer fremskrivningen en reduktion af husholdningernes frie opsparing. Det giver sig blandt andet udslag i færre skatteindtægter fra husholdningernes nettorenteindtægter, hvilket reducerer skattetrykket med 0,6 pct. af BNP fra 2003 til 2010.

Den forudsatte nedgang i antallet af modtagere af (skattepligtige) indkomstoverførsler indebærer ligeledes færre skattebetalinger og dermed et fald i skattetrykket på omtrent 0,4 pct. af BNP fra 2003 til 2010.

Endvidere bidrager en forudsat normalisering af det aktuelt høje provenu fra selskabsskatten til et fald i skattetrykket på 0,2 pct. af BNP.

4.4. De offentlige udgifter

De offentlige udgifters andel af BNP skønnes at blive reduceret fra 54,9 pct. i 2003 til 53,0 pct. i 2005. Omtrent en tredjedel af dette fald i udgiftstrykket kan henføres til, at overførselsindkomsternes andel af BNP reduceres med 0,6 pct.enheder – især afledt af det forudsatte fald i ledigheden. De resterende to tredjedele af faldet i udgiftstrykket hænger primært sammen med, at både renteudgifterne og det offentlige forbrugs andel af BNP falder med 0,6 pct.enheder fra 2003 til 2005, jf. tabel 4.5.

I KP03 var forudsat nogenlunde nulvækst i det reale offentlige forbrug i 2003 efter en stigning på omtrent 2 pct. i 2002. Den skønnede forbrugsvækst i 2003 var baseret på finansloven samt kommuner og amters budgetter. For de to år set under ét indebar det en gennemsnitlig realvækst på ca. 1 pct. pr. år, hvilket var i overensstemmelse med de opstillede målsætninger.

De seneste tal fra Danmark Statistik, der indregner regnskabstal for stat, amter og kommuner, viser imidlertid en vækst i det offentlige forbrug på 1,0 pct. i 2003. Årsagen til mervæksten er primært højere regnskabsførte forbrugsudgifter i kommuner og amter end budgetteret.

I augustvurderingen er der forudsat en realvækst i det offentlige forbrug på 0,3 pct. På grundlag af finanslovsforslaget og kommuneaftalerne

skønnes det offentlige forbrug at vokse realt med 0,5 pct. i 2005, hvilket er på linje med de mellemfristede forudsætninger. Forbrugsvæksten i 2005 prioriteres i høj grad til kommunale og amtskommunale serviceydelser, herunder blandt andet på sundhedsområdet – især sygehuse – socialområdet og uddannelse.

Der forventes således en gradvis opbremsning af både den reale og nominelle vækst i det offentlige forbrug i perioden 2001-2005, *jf. tabel 4.6.*

Tabel 4.6. Offentligt forbrug og beskæftigelse

	2001	2002	2003	2004	2005
	-----Årlig vækst i pct.-----				
Offentlig forbrug (realt)	2,7	2,1	1,0	0,3	0,5
Offentlig forbrug (nominelt)	6,2	4,4	3,7	3,3	2,8

Anm.: Nationalregnskabet for 2001-2003. Skøn fra augustvurderingen for 2004 og 2005.

Fra 2006 til 2010 er målsætningen for den reale vækst i det offentlige forbrug 0,5 pct. pr. år. Den forholdsvist beskudne vækst indebærer, at det offentlige forbrugs andel af BNP falder fra 26 pct. i 2005 til godt 25½ pct. i 2010.

Det offentlige forbrug bidrager dermed til reduktionen af udgiftstrykket fra 2005 til 2010, der samlet set udgør godt 1 pct. af BNP. Lavere renteudgifter og færre overførselsmodtagere bidrager ligeledes til faldet i udgiftstrykket frem mod 2010.

4.5. Saldoen for de offentlige delsektorer

Fremskrivningen indebærer, at der er overskud på statens finanser i hele perioden frem til 2010, *jf. tabel 4.7.* Statens finanser (nettofordringserhvervelsen) forbedres blandt andet på grund af den ventede konjunkturfremgang i 2004-05 og faldet i renteudgifterne på statens gæld. I perioden 2006-2010 forudsættes outputgabet lukket. Dermed svarer det faktiske statslige overskud til det strukturelle.

Den kommunale økonomi – opgjort på kassebasis – skal som udgangspunkt balancere, således at løbende udgifter finansieres af løbende indtægter. Der kan dog i enkelte år være overskud eller underskud på de

kommunale finanser – opgjort på nationalregnskabsform (nettofordrings-
erhvervelsen) – af en vis størrelse.

Tabel 4.7. Offentlige finanser – saldo i delsektorer

ESA	2003	2004	2005	2006	2007	2010	
<i>Nettofordringserhvervelser</i>							
Offentlig saldo	S13	1,2	1,2	2,0	1,6	1,7	2,0
Heraf:							
- Staten	S1311	0,9	0,4	1,3	0,8	0,9	1,1
- Kommunerne	S1313	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Fonde (ATP m.v.)	S1314	1,1	0,8	0,7	0,8	0,8	0,9

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Overskuddet i de sociale kasser og fonde ventes at være stort set konstant målt i forhold til BNP frem mod 2010.

4.6. Den offentlige gæld

ØMU-gælden (med fradrag for ATP's beholdning af statsobligationer) skønnes at falde fra ca. 44¾ pct. af BNP i 2003 til knap 39½ pct. af BNP i 2005. Fremskrivningen indebærer, at ØMU-gælden falder yderligere til ca. 28¾ pct. af BNP ved udgangen af 2010, *jf. tabel 4.8*. Alt i alt forudsættes ØMU-gælden dermed nedbragt med ca. 16 pct. af BNP fra 2003 til 2010.

Tabel 4.8. ØMU-gælden

ESA	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2003- 2010
<i>Pct. af BNP</i>							
ØMU-gæld (niveau i slutår)	44,7	42,3	39,4	37,4	35,3	28,8	28,8
Ændring i ØMU-gælden	-2,6	-2,4	-2,8	-2,0	-2,1	-6,5	-15,8
<i>Bidrag til ændring i gæld:</i>							
- Stat og kommuners prim. saldo ..	-1,8	-1,9	-2,5	-2,1	-2,0	-8,1	-16,5
- Renteudgifter (netto)	1,7	1,5	1,3	1,3	1,2	4,0	9,8
- Nominel BNP-vækst	-1,3	-1,7	-1,9	-1,3	-1,5	-5,4	-11,6
- Finansielle forhold m.v. ¹⁾	-1,2	-0,3	0,3	0,1	0,2	3,0	2,5

- 1) Finansielle forhold m.v. afspejler blandt andet ATP's og DSP's beholdning af statsobligationer, som modregnes i den opgjorte ØMU-gæld. Hertil kommer virkningen på ØMU-gælden af indtægter fra omlægning af statslige aktiver (privatiseringer m.v.), betalingsforskydninger på skatteområdet, emissionskurs-
tab, genudlån til statsgaranterede enheder m.v.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

De forudsatte overskud på stat og kommuners primære saldo bidrager samlet set til en reduktion i ØMU-gælden på 16½ pct. af BNP fra 2003 til 2010, mens stat og kommuners nettorenteudgifter isoleret set forøger gælden med knap 10 pct. af BNP i samme periode.

Dernæst bidrager væksten i nominal BNP til en reduktion af ØMU-gælden på ca. 11½ pct., når gælden måles som en andel af BNP.

Endelig medfører finansielle forhold m.v. – der blandt andet afspejler emissionskurstab, genudlån til statslige selskaber, indtægter fra omlægning af statslige aktiver og ATP's beholdning af statsobligationer – samlet set en forøgelse af ØMU-gælden på 2½ pct. af BNP fra 2003 til 2010.

I fremskrivningen af ØMU-gælden er det forudsat, at statslige genudlån til statsgaranterede selskaber m.v. øges med ca. 3 mia. kr. pr. år. Korrigeret for statslige genudlån skønnes ØMU-gælden reduceret fra ca. 50 pct. af BNP i 2000 til ca. 27 pct. af BNP i 2010, *jf. tabel 4.9.*

Tabel 4.9. Udviklingen i forskellige offentlige gældsbegreber

	2000	2003	2005	2010
	----- Pct. af BNP -----			
Den offentlige ØMU-gæld.....	50,1	44,7	39,4	28,8
- ekskl. genudlån til statslige selskaber	49,9	43,6	38,3	26,9
Offentlig nettogæld.....	8,7	4,7	1,2	-8,9
- ekskl. sociale kasser og fonde.....	29,2	23,7	20,1	12,0

Den offentlige sektors finansielle aktiver er ikke inkluderet i ØMU-gælden. Den *offentlige nettogæld* – som opgøres af Danmarks Statistik med udgangspunkt i nationalregnskabet – omfatter alle offentlige finansielle aktiver og passiver i stat, kommuner og sociale kasser og fonde, herunder ATP. For statens vedkommende indgår derfor blandt andet aktiver i form af udlån til de statsgaranterede enheder og de statslige aktiebesiddelser.²¹

I 2000 udgjorde denne offentlige nettogæld omtrent 10 pct. af BNP, og den skønnes vendt til en nettofordring på knap 9 pct. af BNP i 2010.

²¹ Den offentlige nettogæld er (i modsætning til ØMU-gælden) opgjort til markeds-værdi. Udviklingen i nettogælden følger i udgangspunktet den offentlige saldo (nettofordringserhvervelsen), men påvirkes også af kursreguleringer.

I opgørelsen af finanspolitikens holdbarhed anvendes *nettogælden i stat og kommuner* (dvs. eksklusive sociale kasser og fonde). Det skyldes, at formuen i ATP allerede er disponeret i form af fremtidige pensionsudbetalinger. En ændret statistisk placering af ATP fra offentlig til privat sektor har ikke nogen betydning for finanspolitikens holdbarhed og kravene til finanspolitikken i Danmark.

I fremskrivningen skønnes nettogælden i stat og kommuner reduceret fra godt 29 pct. af BNP i 2000 til ca. 12 pct. af BNP i 2010, dvs. mere end en halvering, *jf. tabel 4.9.*

5. Langsigtede fremskrivninger og finanspolitisk holdbarhed

5.1. Langsigtet pres på de offentlige finanser

Overordnet er de langsigtede fremskrivninger baseret på et *politik-forløb* frem til og med 2010 og et såkaldt *økonomisk-politisk neutralt forløb* i årene efter. Efter 2010 anvendes følgende beregningsprincipper:

- Udgifter til nominelt offentligt forbrug følger lønudviklingen og det beregnede demografiske træk på de offentlige ydelser.
- Offentlige overførsler reguleres med lønstigningen i den private sektor.
- Erhvervsfrekvenser og befolkningsandele på diverse overførselsordninger opdelt på alder, køn og herkomst antages konstante. Den samlede ledighedsprocent er endvidere uændret.
- Offentlige investeringer, subsidier og nettooverførsler til udlandet udgør en konstant andel af BNP.
- Skattesatser fastholdes og punktafgifter m.v. reguleres med prisudviklingen.

Beregningsprincipperne repræsenterer dermed en overordnet videreførelse af finanspolitikken, som den ser ud i 2010. Det er vigtigt at understrege, at der ikke er taget konkret stilling til prioriteringen efter 2010, og at de opstillede regneregler ikke er udtryk for finanspolitiske mål.

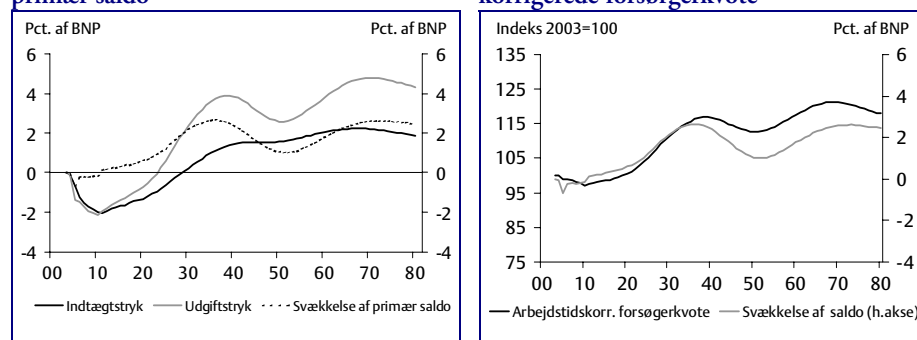
Fremskrivningen indebærer, at statens og kommunernes *strukturelle* primære saldo (dvs. den faktiske saldo for stat og kommuner rensset for bidrag fra konjunkturer og ekskl. nettorentebetalinger) svækkes med 2½

pct. af BNP frem til 2070, *jf. figur 5.1a*. Svækkelsen af staten og kommunernes primære saldo dækker over, at udgifterne stiger med godt 4½ pct. af BNP fra 2003 til 2070, mens indtægterne samlet set stiger med godt 2 pct. af BNP.

Svækkelsen af saldoen frem mod 2070 bliver dæmpet med ca. 2 pct. af BNP som følge af forudsætningen om stram udgiftsstyring frem mod 2010 og en stigning i beskæftigelsen på 50-60.000 personer som følge af nye strukturpolitiske initiativer. Lavere skat på arbejdsindkomst og skattestoppet trækker i modsat retning.

Svækkelsen af den primære saldo for stat og kommuner afspejler samlet set udviklingen i den såkaldte arbejdstidskorrigerede forsørgerbrøk, som måler antallet af personer uden beskæftigelse i forhold til den samlede beskæftigelse målt i timer, *jf. figur 5.1b*.

Figur 5.1a. Ændring i indtægts- og udgiftstryk samt svækkelse af strukturel primær saldo **Figur 5.1b. Svækkelse af strukturel primær saldo og den arbejdstidskorrigerede forsørgerkvote**



Kilde: Egne beregninger.

5.2. Finanspolitisk holdbarhed og krav til offentlige overskud

Omdrejningspunktet i den mellemfristede fremskrivning til 2010 er en holdbar finanspolitik. Det vil sige, at finanspolitikken overordnet kan videreføres efter 2010, uden at stat og kommuners nettogæld vokser ukontrolleret.

Fokus på finanspolitisk holdbarhed kan ses som et test af, at finanspolitikken over tid hænger sammen, således at der med de opstillede forudsætninger ikke optræder større strammingsbehov efter 2010. De

konkrete regneregler efter 2010 er ikke finanspolitiske mål. Der er som nævnt ikke taget politisk stilling til prioriteringen efter 2010.

Princippet bag fremskrivningerne er, at der løbende sker politiske overvejelser om de fremtidige udfordringer, og at eventuelle beslutninger – som har betydning efter 2010 – enkelt vil kunne indregnes i vurderingen af de samlede krav til finanspolitikken. F.eks. vil beslutninger som med større sikkerhed styrker det offentlige indtægtsgrundlag efter 2010 (ift. det som er forudsat) indebære, at kravet til overskud på kortere sigt bliver mindre.

I *tabel 5.1* er det anskueliggjort, at finanspolitikken frem mod 2010 – med de opstillede forudsætninger – opfylder kravet om finanspolitisk holdbarhed. Opgørelsen viser grundlæggende, at overskuddet på stat- og kommuners primære saldo i 2003 svarer til det, der skal lægges til side i 2003, for at finansiere rentebyrden på den offentlige gæld og de fremtidige nettoforpligtelser, som (uden senere ændringer i den forudsatte politik m.v.) kan henføres til aldring af befolkningen og den forudsatte politik i årene frem til 2010.

Tabel 5.1. Finanspolitikens holdbarhed opgjort i 2003

	----- Pct. af BNP -----
1. Stat og kommuners strukturelle primære saldo	2,3
2. Rentebyrde af den offentlige nettogæld	-0,7
3. Demografisk betinget stigning i nettoudgifter m.v.....	-2,5
4. Skattestop ¹⁾	-0,6
5. Lavere skat på arbejdsindkomst	-0,7
6. Bidrag fra gennemførte strukturtiltag (udmøntet bidrag)	0,7
7. Stram udgiftsstyring ²⁾	0,5
8. Bidrag fra nye strukturtiltag (ikke-udmøntet bidrag)	1,0
9. Holdbarhedsindikator i 2010-forløb	0,0

- 1) Skattestoppet reducerer isoleret set de offentlige skatteindtægter med $\frac{3}{4}$ pct. af BNP i 2002-niveau frem mod 2010. Beregnet som en fast årlig udgift med udgangspunkt i 2003 modsvarer skattestoppet 0,6 pct. af BNP af det finanspolitiske råderum i forhold til et forløb med prisindeksering af punktafgifterne m.v.
- 2) Målt i forhold til et forløb, hvor den offentlige forbrugsudgift pr. bruger fra og med 2004 reguleres med den generelle lønstigning.

Kilde: Egne beregninger.

I 2003 skønnes overskuddet på den strukturelle primære saldo for stat og kommuner at udgøre 2,3 pct. af BNP, *jf. tabel 5.1* (række 1). Dette

overskud – som er rensset for konjunkturernes virkning på de offentlige finanser – kan opfattes som den nuværende reserve – eller opsparing – som skal medgå til at finansiere nettorenteuudgifter og stigende fremtidige nettoforpligtelser for den offentlige sektor. I den mellemfristede fremskrivning har dette overskud i de enkelte år en størrelse, der er tilstrækkeligt stort til at sikre finansiering af det langsigtede udgiftspres (dvs. uden senere justeringer i beskæftigelse eller i forudsat politik).

Statens og kommunernes nettogæld medfører en rentebyrde på ca. 0,7 pct. af BNP (række 2). Rentebyrden består af den del af renteuudgifterne, der ikke udhules af BNP-væksten. Rentebyrden kræver finansiering for at undgå, at gælden stiger som andel af BNP.

Dernæst kan de fremtidige nettoforpligtelser for den offentlige sektor, der navnlig følger af befolkningsaldringen og et forudsat fald i indtægterne fra olie- og gasindvinding i Nordsøen, omregnes til en fast årlig belastning på 2,5 pct. af BNP i 2003 (række 3).

Hertil kommer, at skattestoppet frem til 2010 og lavere skat på arbejdsindkomst blandt andet i medfør af Forårspakken lægger beslag på et råderum svarende til henholdsvis 0,6 og 0,7 pct. af BNP (række 4 og 5). Selve fremrykningen af skattenedsættelserne m.v. afledt af Forårspakken har en yderst begrænset virkning på finanspolitikens holdbarhed. Initiativerne i Forårspakken påvirker derfor stort set ikke de langsigtede krav til finanspolitikken, *jf. boks 5.1.*

Stigningen i erhvervsdeltagelsen og det fald i strukturledigheden, som forudsættes realiseret i fravær af nye initiativer på arbejdsmarkedet, indebærer et positivt bidrag til finanspolitikens holdbarhed på ca. 0,7 pct. af BNP (række 6). Dette bidrag indregner blandt andet de gavnlige strukturvirkninger af lavere skat på arbejdsindkomst og virkningerne af handlingsplanen *Flere i arbejde*, som samlet skønnes at øge den effektive beskæftigelse med knap 20.000 personer.

Den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug er større end det beregnede demografisk betingede træk på serviceydelser. Det indebærer et ressourcemæssigt standardløft i den offentlige service (dvs. realvækst i forhold til det demografiske træk), som kan opgøres til ca. 9 mia. kr. i 2004-niveau.

Boks 5.1. Forårspakken, finanspolitikens holdbarhed og offentlig gæld

Virkningen på den finanspolitiske holdbarhed af initiativerne i Forårspakken kan anslås til knap ¼ mia.kr. (svarende til 0,02 pct. af BNP).

Fremrykningen af skattnedsættelserne på arbejdsindkomst i årene 2005-2007 til 2004 indebærer et umiddelbart provenutab frem til 2006. Provenutabet svarer med de anvendte rente- og vækstforudsætninger til en permanent merudgift på knap 200 mio.kr. og angiver rentevirkningen som følge af den afledte stigning i den offentlige gæld. Fremrykningen af investeringer m.v. kan på tilsvarende vis omregnes til en varig merudgift på ca. 35 mio.kr., jf. tabel a.

Tabel a. Varig svækkelse af den finanspolitiske holdbarhed

	Mio. kr. i 2004-niveau
Fremrykning af skattnedsættelser	190
Investeringer, supplerende engangsydelse m.v.	35
Samlet varig svækkelse	225

Anm.: Virkningen på den finanspolitiske holdbarhed angiver det varige strammingsbehov, der neutraliserer rentevirkningen af de nye initiativer.

Kilde: Egne beregninger.

Den midlertidige suspension af bidragene til Særlige Pensionsopsparing (SP) skønnes ikke at påvirke den finanspolitiske holdbarhed. Det skyldes, at den rent tekniske forbedring af de offentlige finanser i 2004 og 2005 – som følge af lavere skattemæssige fradrag – modgås af lavere skatteprovenu fra pensionsudbetalingerne på længere sigt.

Herudover indebærer Forårspakken isoleret set, at ØMU-gælden skønnes reduceret med yderligere ca. ½ pct. af BNP frem mod 2010. Det afspejler, at provenutabene af at fremrykke blandt andet skattnedsættelserne mere end opvejes af suspensionen af SP-indbetalingerne (dvs. lavere skattemæssig fradrag i 2004 og 2005) og afledte efterspørgselsvirkninger af Forårspakken. Med andre ord øges overskuddene på den offentlige saldo på kort sigt, hvilket forstærker gældsafviklingen. På sigt indebærer suspensionen af bidragene til SP isoleret set lavere skattepligtige pensionsudbetalinger, hvorfor gældsafviklingen på langt sigt vil være mindre.

Med den forudsatte løn- og prisudvikling vil det offentlige forbrugs andel af BNP imidlertid reduceres med 0,7 pct. af BNP fra 2003 til 2010. Målt i forhold til et forløb, hvor den nominelle udgift til offentligt forbrug pr. bruger følger lønudviklingen (som indebærer et fald i forbrugsudgifterne på 0,2 pct. af BNP), vil en stram udgiftsstyring dermed styrke holdbarheden af de offentlige finanser med 0,5 pct. af BNP (række 7).

Samlet set modsvarer de positive bidrag fra allerede gennemførte strukturtiltag på arbejdsmarkedet og den forudsatte stramme udgiftsstyring således nogenlunde det råderum, som skattestoppet og lavere skat på arbejdsindkomst lægger beslag på.

I det mellemfristede forløb er der forudsat en yderligere strukturel stigning i beskæftigelsen på 50-60.000 personer ud over de allerede gennemførte initiativer. I fravær af denne merstigning i beskæftigelsen udestår ifølge beregningerne en finanspolitisk tilpasning på 1,0 pct. af BNP (række 8) – eller initiativer som via højere beskæftigelse giver anledning til en tilsvarende styrkelse af de offentlige finanser efter 2010.

Samlet opfylder det mellemfristede forløb dermed kravet om finanspolitisk holdbarhed (række 9). Den primære saldo for stat og kommuner korrigeret for fremtidige nettoforpligtelser – den såkaldte holdbarhedsindikator – kan således opgøres til 0,0 pct. af BNP i 2003 (og i efterfølgende år). Holdbarhedsindikatoren angiver den permanente hypotetiske finanspolitiske tilpasning, som under de opstillede forudsætninger er nødvendig, for at finanspolitikken kan videreføres uden efterfølgende ændringer i skattesatser, udgiftsstandarder m.v.

Appendiks 1. Følsomhedsanalyse

A1.1. Konjunkturmæssige risici

Konvergensprogrammet indebærer tiltagende vækst i 2004 og 2005, som bidrager til at reducere ledigheden. Den forudsatte afdæmpning i 2006 indebærer, at output gabet lukkes. Inflationen forudsættes lav og stabil. I lyset af bl.a. stigende oliepriser og den usikkerhed, der knytter sig til robustheden af det internationale opsving, kan fremgangen blive mindre end ventet. Det vil i givet fald kunne reducere faldet i ledigheden og nedbringelsen af den offentlige gæld. Denne risiko afbalanceres af, at væksten modsat kan blive stærkere end ventet, f.eks. i kraft af øget privatforbrug, og at dette kan medføre øget risiko for kapacitetspres og højere inflation.

I et *lavvækstscenarie* antages lavere vækst i udlandet at medføre svagere vækst i Danmark i 2005 og 2006 således at BNP reduceres med 1 pct. i 2006 i forhold til det centrale forløb. Svækkelsen antages at være midlertidig, og aktivitetsniveauet tiltager gradvist i årene efter 2007.

Tabel A1.1. Alternative forløb: lavvækst og højvækst-forløb

	2005	2006	2007
<i>Centralt forløb</i>			
BNP vækst, pct.	2,5	1,3	1,9
Output gab, pct. af BNP.....	0,4	0,0	0,0
Ledighedsprocent, pct.	5,3	5,2	5,0
Offentlig saldo, pct. af BNP.....	2,0	1,6	1,7
ØMU-gæld, pct. af BNP.....	39,4	37,4	35,3
<i>Lavvækst-forløb (lavere udlandsvækst)</i>			
BNP vækst, pct.	2,0	0,8	1,9
Output gab, pct. af BNP.....	-0,1	-1,0	-1,0
Ledighedsprocent, pct.	5,5	5,7	5,7
Offentlig saldo, pct. af BNP.....	1,8	1,0	1,0
ØMU-gæld, pct. af BNP.....	39,9	38,8	37,5
<i>Højvækst-forløb (højere forbrug)</i>			
BNP vækst, pct.	3,0	1,8	2,1
Output gab, pct. af BNP.....	0,9	1,0	1,2
Ledighedsprocent, pct.	5,1	4,7	4,3
Offentlig saldo, pct. af BNP.....	2,3	2,3	2,7
ØMU-gæld, pct. af BNP.....	38,8	35,8	32,4

Kilde: Egne beregninger på grundlag af ADAM-modellen.

Anm.: Offentlig saldo og gæld er vist inkl. ATP i den offentlige sektor.

Den lavere økonomiske aktivitet medfører en stigning i ledigheden og en forværring af de offentlige finanser, som indebærer at overskuddet falder til ca. 1 pct. af BNP i 2006 og 2007 (inklusive ATP), *jf. tabel A1.1*. Finanspolitikken ændres ikke diskretionært, men de automatiske stabilisatorer virker fuldt ud.

Afstanden mellem den modelsimulerede offentlige saldo og EU-traktatens 3 pct. grænse for det offentlige underskud er på ca. 4 pct. af BNP. Gældsnedbringelsen fortsætter i lavvækstscenariet, om end i reduceret tempo, og gældskvoten er stadig betydeligt under grænsen på 60 pct. af BNP. En konflikt med Stabilitets- og Vækstpagtens regler fremstår med det nuværende udgangspunkt som mindre sandsynlig.

I *højvækstscenariet* øges forbrugskvoten med 1½ pct.enheder i forhold til grundforløbet i løbet af 2005 og 2006. Det skal ses bl.a. i lyset af, at privatforbruget har ligget mere eller mindre fladt i flere år frem til midten af 2003, og at den høje opsparingskvote giver råderum for øget forbrug. Skattenedsættelserne i kombination med fortsat lave renter og stigende boligpriser kan også øge privatforbruget mere end antaget.

Aktivitetsstigningen øger det positive outputgab med ½ pct. i 2005 og 1 pct. i 2006, hvilket reducerer ledigheden. Øgede skatteindtægter og lavere udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse styrker den offentlige saldo og øger gældsnedbringelsen, *jf. tabel A1.1*. Ledigheden aftager til 4¾ pct. i 2006, hvilket med de gældende strukturer på arbejdsmarkedet indebærer risiko for kapacitetsbetinget inflationspres.

En varig stigning i *olieprisen* på 10 dollars pr. tønde fra 2005 skønnes at reducere BNP-niveauet med omtrent ¼ pct. i løbet af de første par år, *jf. tabel A1.2*, navnlig som følge af lavere udlandsvækst og mindre privatforbrug.

Tabel A1.2. Virkning af en stigning i råolieprisen på 10 dollars pr. td.

	2005	2006	2007
BNP-niveau, pct.	-0,2	-0,3	-0,3
Ledighedsprocent.....	0,1	0,2	0,2
Offentlig saldo, pct. af BNP.....	0,1	0,3	0,2
Offentlig ØMU-gæld, pct. af BNP.....	-0,2	-0,6	-0,8

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ADAM og OECD standardmultiplikatorer.

Lavere vækst og en lidt højere ledighedsprocent svækker isoleret set de offentlige finanser, men på grund af stigende indtægter fra beskatningen af Nordsø-aktiviteter forbedres den samlede offentlige saldo med 0,1-0,3 pct.enheder af BNP i de første år. Større offentlige overskud bidrager til hurtigere gældsnedbringelse og faldende rentebetalinger.

De offentlige finansers *rentefølsomhed* på kort sigt er illustreret i *tabel A1.3*. En permanent stigning i de uden- og indenlandske renter på 1 pct. enhed langs hele rentekurven skønnes at forværre den offentlige saldo med knap 1 pct. af BNP efter 3 år. Rentestigningen reducerer aktivitetsniveauet i ind- og udland, og saldoen forringes især af de automatiske stabilisatorer.

Tabel A1.3. Virkning af 1 pct. højere rente i ind- og udland

	2005	2006	2007
Realt BNP, pct. (ændring i niveau)	-0,2	-1,0	-1,4
Offentlig saldo, pct. af BNP	0,0	-0,5	-0,9
Offentlig primær saldo, pct. af BNP	0,1	-0,4	-0,6
Offentlig ØMU-gæld, pct. af BNP	0,2	1,0	2,0
Offentlig nettogæld, pct. af BNP	0,1	0,8	1,7

Kilde: Egne beregninger på baggrund af ADAM og OECD standardmultiplikatorer.

Den direkte indvirkning på den offentlige sektors nettorentebetalinger er forholdsvist beskeden, hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at den offentlige gæld er begrænset, og at det offentlige også har renteindtægter. På længere sigt kan et højere renteniveau styrke de offentlige finanser, bl.a. som følge af, at afkastet på opsparingen i de private pensionsordninger øges, og dermed stiger værdien af de udsudte skatter på fremtidige udbetalinger, jf. nedenfor.

A1.2. Langsigtede risici og finanspolitisk holdbarhed

Mens virkningen på de offentlige finanser af befolkningsaldringen de næste årtier med gældende regler kan forudses med rimelig sikkerhed, idet næste generation af pensionister og erhvervsaktive allerede lever i dag, så er der stor usikkerhed med hensyn til en række centrale antagelser, såsom middellevetid og merrealrente (nominel rente fratrukket nominel vækst). Usikkerheden indebærer, at det fremtidige demografiske udgiftspres kan blive såvel større som mindre, end en given fremskrivning lægger op til.

Især stigningen i middellevetiden har en betydelig effekt på kravene til finanspolitikken. Det gælder særligt ved en lav merrealrente. I så fald vil den fremtidige demografiske udfordring som følge af stigende middellevetid veje tungere. Ved en forholdsvis høj merrealrente vil stigende middellevetid således have mærkbart mindre betydning for finanspolitikken holdbarhed på sigt.

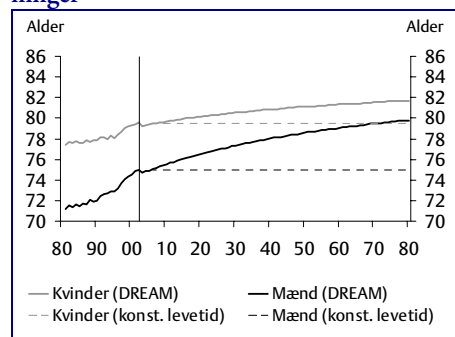
Kravet til de offentlige finanser er derimod nogenlunde upåvirket af ændringer i fertilitet og indvandring, når finanspolitikken som udgangspunkt opfylder kravet om holdbarhed.

Kravet til de offentlige finanser og den finanspolitiske holdbarhed styrkes i øvrigt ikke af øget produktivitetsvækst ved en given merrealrente. Øget produktivitetsvækst (og uændret merrealrente) medfører, at skattebasen og de offentlige udgifter stiger nogenlunde i samme takt, idet de offentlige udgifter ved gældende regler i vidt omfang følger lønudviklingen.

Middellevetid

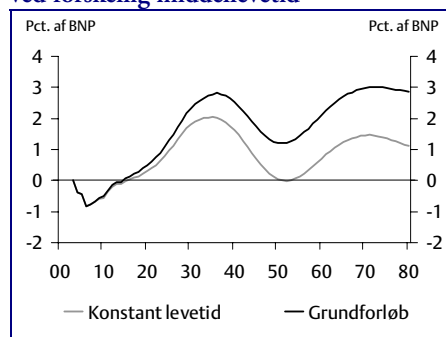
Stigningen i antallet af ældre skyldes i betydeligt omfang den forudsatte gradvise stigning i befolkningens middellevetid. Middellevetiden for mænd forudsættes således at stige med ca. 5 år frem til 2080. Tilsvarende antages middellevetiden for kvinder at stige med ca. 2½ år frem til 2080, jf. figur A1.1a.

Figur A1.1a. Middellevetidsforudsætninger



Kilde: DREAM samt egne beregninger.

Figur A1.1b. Svækkelse af primær saldo ved forskellig middellevetid



Den forudsatte stigning i middellevetiden forklarer omtrent halvdelen af den beregnede stigning i de offentlige nettoudgifter frem mod 2070, *jf. figur A1.1b*. Det medfører isoleret set en forringelse af finanspolitikens holdbarhed med ca. 0,7 pct. af BNP (10 mia. kr.) i forhold til et forløb med uændret middellevetid. Det indikerer, at en forøgelse af middellevetiden med 1 år isoleret set forringer de offentlige finanser med knap 0,2 pct. af BNP (under givne forudsætninger om bl.a. merrealrenten).

Den del af kravet til offentligt overskud i 2003, som skyldes stigende middellevetid svarer dermed til 0,7 pct. af BNP. Beløbet kan opdeles i et bidrag på 0,3 pct. af BNP, som følge af stigninger i det ældrerelaterede offentlige forbrug, og et bidrag på 0,4 pct. af BNP, som følge af at folkepensionister i gennemsnit får en højere pensionsydelse – set over livsforløbet – når restlevetiden øges og tilbagetrækningsalderen forudsættes uændret, *jf. tabel A1.4*.

Tabel A1.4. Krav til overskud på de offentlige finanser i 2003

	Pct. af BNP
Beregnet krav til strukturel primært overskud.....	2,3
Ved uændret levetid.....	1,6
Forskel.....	0,7
- Længere pensionsdækning.....	0,4
- Sundhed.....	0,3

Kilde: Egne beregninger.

De offentlige finanser vil være mere robuste, hvis en stigning i levetiden ledsages af højere tilbagetrækningsalder. En stigning i tilbagetrækningsalderen på ½ år, der realiseres ved en højere erhvervsfrekvens for 60-62-årige, vil f.eks. betyde, at arbejdsstyrken øges med ca. 20.000 personer. Det vil forbedre den finanspolitiske holdbarhed med ca. ¼ pct. af BNP.

Svækkelsen af de offentlige finanser, som følge af 1 års øget middellevetid kan med andre ord neutraliseres ved et løft i den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder på knap et ½ år²².

Det må forventes, at tendensen til stigende gennemsnitlig levetid vil fortsætte fremover, men styrken i denne tendens er meget usikker.

²² Afhænger blandt andet af rente- og vækstforudsætningerne.

DREAM's befolkningsprognose²³, der ligger til grund for Finansministeriets fremskrivninger, indebærer et forsigtigt skøn for stigningen i levetiden – særligt for kvinder – sammenlignet med andre institutioners befolkningsprognoser, *jf. tabel A1.5.*

Tabel A1.5. Ændring i middellevetiden i forskellige befolkningsprognoser

	Kvinder	Mænd
	- Ændring 2000 til 2050, år -	
DREAM (benyttes bl.a. af Finansministeriet og DØR) ..	1,8	4,0
Velfærdskommissionen	4,5	4,0
Danmarks Statistik	4,8	6,5
Eurostat	3,5	4,2
FN	5,6	5,6

Kilde: DREAM, Velfærdskommissionen, Danmarks Statistik, Eurostat og FN.

Den af regeringen nedsatte Velfærdskommission (VFK) regner f.eks. med, at levetiden for kvinder på 80 års sigt er godt 4 år større end i Finansministeriets 2010-fremskrivning. Samtidig er fertiliteten lavere i VFK's opgørelse. Det indebærer med de valgte antagelser om vækst og rente en svækkelse af holdbarheden på 0,1 pct. af BNP.

Effekten af at indregne VFK's befolkningsprognose er imidlertid meget afhængig af rente- og vækstforudsætningerne. Antages f.eks. en merrealrente på 1,1 pct. svarende til forudsætningen i DREAM – og ikke 2,6 pct. som i Finansministeriets beregninger – så vil virkningen af at indregne VFK's befolkningsforudsætninger svare til en svækkelse af de offentlige finanser på 0,7 pct. af BNP. Det afspejler, at den fremtidige aldring, som følge af stigende middellevetid, vil kræve større opsparing ved lav rente.

Merrealrente

I Finansministeriets fremskrivning er der forudsat en nominel rente på 6½ pct. Det svarer til et vægtet gennemsnit af renten på statsobligationer i perioden 1990-2003. I samme periode lå den nominelle vækst i BNP på godt 4¼ pct.

²³ DREAM (Danish Rational Economic Agents Model) er en anvendt generel ligevægtsmodel, der udvikles og vedligeholdes af den uafhængige DREAM-gruppe.

Merrealrenten (dvs. den nominelle rente fratrukket den nominelle vækst) har dermed udgjort ca. 2¼ pct. i gennemsnit siden 1990, men med tendens til fald i de senere år. Siden starten af 1970'erne har merrealrenten udgjort omtrent 3 pct.

I de lange fremskrivninger er det antaget, at merrealrenten svarer til ca. 2½ pct. Det er mere end det nuværende lave niveau, men mindre end det historiske gennemsnit siden 1970'erne.

Hvis den nominelle rente i fremskrivningen nedsættes med 1½ pct.-enhed svarende til, at merrealrenten nedsættes til 1 pct., vil der i det mellemfristede 2010-forløb udestå en ekstra finans- eller strukturpolitisk tilpasning på 1,4 pct. af BNP, *jf. tabel A1.6.*

Tabel A1.6. Holdbarhed ved forskellig rente-/vækstantagelser

	----- Pct. -----				
Merrealrente.....	1,0	1,6	2,6	3,6	4,0
Nominel rente	4,9	5,5	6,5	7,5	7,9
Nominel vækst.....	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
	----- Pct. af BNP -----				
Holdbarhedsindikator.....	-1,4	-0,7	0,0	0,5	0,7
	----- Pct. -----				
Vægtning af ubalancer <i>efter</i> 2050	62	47	29	18	15
Vægtning af ubalancer <i>efter</i> 2100	38	21	8	3	2

Anm.: Permanente ændringer i rente- og vækstforudsætninger fra og med 2011.

Kilde: Egne beregninger.

Et lavt renteniveau har således en tendens til at øge det offentlige finansieringsbehov. Det afspejler primært, at den offentlige sektor som udgangspunkt – og i det holdbare forløb i årene frem – har (stigende) nettoformue, når værdien af udskudte skatter i pensionskasserne indregnes i formueopgørelsen.

En lav rente medfører mindre afkast af denne formue (målt i forhold til BNP) og dermed større krav om opsparing for at finansiere de fremtidige (primære) nettoudgifter. Modstykket hertil er, at omkostningerne ved at vente med at foretage en nødvendig finans- eller strukturpolitisk tilpasning alt andet lige er mindre.

Et lavere renteniveau betyder, at den fjerne fremtid, som der er mere begrænset information om, kan komme til at indgå med relativt stor vægt i

planlægningen af den økonomiske politik. En merrealrente på godt 2½ pct. betyder, at betalinger, som falder efter 2050, vægter ca. 30 pct., mens betalinger efter år 2100 vægter med 8 pct. Ved en merrealrente på 1 pct. er de tilsvarende vægte henholdsvis godt 60 pct. og knap 40 pct.

Hvis det lavere renteniveau ledsages af lavere produktivitetsvækst (således at merrealrenten er uændret) vil den samlede virkning på de offentlige finanser være omtrent neutral.

Højere produktivitetsvækst kan med andre ord ikke med gældende regler påregnes at styrke de offentlige finanser. Et løft i produktivitetsvæksten, som vil øge levestandarden og derfor er en central målsætning, trækker i retning af en parallel stigning i offentlige udgifter og offentlige indtægter og vil – hvis renten ikke følger med op – reducere rentebyrden. Men det bliver (ved given rente) mere end opvejet af, at skatteprovenuet fra fremtidig beskatning af pensionsafkast reduceres som andel af BNP. Hertil kommer, at velstandsstigninger kan trække i retning af øget efterspørgsel efter offentlig service og mere fritid.

Appendiks 2: Resumé af Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelse²⁴

Beskæftigelses anbefalinger til Danmark i 2004

Danmark modtog fem anbefalinger fra EU-kommissionen:

- 1) yderligere sænkning af det samlede skattetryk på arbejde samtidig med en budgetmæssig konsolidering.
- 2) virkeliggørelse af en helhedsstrategi for aktiv aldring, herunder i relevant omfang fjernelse af incitamentet til tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet
- 3) revision af skattesystemer og overførselsindkomstordninger for at sænke marginalsatserne og øge incitamentet for lavindkomstgrupper til at arbejde, herunder også de ledige og inaktive.
- 4) overvågning af virkningerne af de seneste reformer til integrering af indvandrere på arbejdsmarkedet, især indsatsen for at få de nødvendige grundlæggende kvalifikationer, der er nødvendige for at opfylde jobkravene.
- 5) overvågning af udviklingen i den erhvervsfaglige uddannelse på baggrund af de seneste stigninger i gebyrerne for undervisningen.

Anbefaling 1 og 3:

Regeringens initiativer på dette område er beskrevet i afsnit 2.4 og 4.3 i KP04.

De gennemførte indkomstskattenedsættelser styrker det økonomiske incitament til at arbejde. Hovedelementerne i lavere skat på arbejde er en forhøjelse af mellemskattegrænsen og indførelsen af et beskæftigelsesfradrag på 2,5 pct. af arbejdsindkomsten op til mellemskattegrænsen. Marginalsatserne er reduceret for ca. 1,7 mio. personer med arbejdsindkomst. Andelen af fuldtidsbeskæftigede, der bliver berørt af progressiv beskatning (mellemskat og topskat) reduceres fra 88 pct. i 2003 til 64 pct. i 2004 og reduceres med yderligere 1 procentpoint til omkring 63 procent i 2006. Denne ændring dækker over en reduktion i andelen af fuldtidsbeskæftigede, der betaler mellemskat, fra 48 procent i 2003 til 23 procent i 2006, mens andelen, der betaler topskat, fortsat vil være omkring 40

²⁴ NAP2004 Regeringen: Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelsen 2004", *Beskæftigelsesministeriet (2004)*.

procent. Skattenedsættelserne er således målrettet de laveste og mellemste arbejdsindkomster.

Nedsættelserne af indkomstkatten sker inden for rammerne af en holdbar finanspolitik, jf. beskrivelsen af den mellemfristede økonomiske strategi frem mod 2010.

Anbefaling 2:

Regeringen har introduceret muligheden for opsat folkepension, jf. afsnit 2.5. Indførelsen af opsat pension forventes at bidrage til en mere nuanceret og fleksibel holdning til, hvornår man trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

Derudover sker der en fortsat styrkelse af seniorpolitikken i den statslige sektor, herunder i form af:

- afskaffelse af eksisterende barrierer i de statslige overenskomster for at blive så længe så muligt på arbejdsmarkedet
- en analyse af brugen af fastholdelsesinstrumenter i forhold til erfarne medarbejdere
- revision af vejledningen om seniorpolitik
- et kompetenceudviklingsprojekt for erfarne medarbejdere

Som opfølgning på intentionerne om at forbedre rådgivningen af virksomheder om seniorpolitik og for at forstærke indsatsen for at skaffe ældre ledige i arbejde via intensiv formidling og målrettede opkvalificeringstilbud har regeringen fremlagt en række initiativer. Disse sætter bl.a. fokus på en fortsat udvikling af den nuværende seniorkonsulentordning og rammerne for en pulje til seniorpolitiske projekter er udmeldt.

Anbefaling 4:

Regeringen har gennem reformer, som er vedtaget i 2002 og 2003, skabt forbedrede rammer for integrationsindsatsen. Disse reformer omfatter:

- et fleksibelt system for danskundervisning.
- forenklede aktiveringstilbud.
- krav om aktiv jobsøgning og tilmelding til arbejdsformidlingen for arbejdsmarkedssparate udlændinge.

- tidligere permanent opholdstilladelse til velintegrerede udlændinge.
- økonomisk belønning til kommunerne, når en immigrant på introduktionsydelse opnår almindelig beskæftigelse eller består danskprøve.
- Etablering af fem regionale videnscentre vedrørende kortlægning af flygtninge og indvandreres kompetencer.

De seneste ændringer af lovgivningen som følge af reformerne på integrations- og arbejdsmarkedsområdet er først trådt i kraft i 2004. Fra og med 2004 vil fokus derfor være rettet mod at sikre, at der følges effektivt op på de iværksatte initiativer, og at de nye rammer i lovgivningen udnyttes fuldt ud af kommunerne, arbejdsformidlingen og virksomhederne.

En del af dette omfatter etablering af et internetbaseret benchmarkingsystem, der vil gøre forskelle i resultater på tværs af kommunerne og AF-regioner mere synlige. Benchmarkingsystemet vil være tilgængeligt for beslutningstagere og personer, der arbejder med integrationsområdet. Det vil styrke styrings- og beslutningsgrundlaget på lokalt niveau og dermed sikre en mere effektiv administration af integrationspolitikken.

For nyligt har regeringen præsenteret sin ”Handlingsplan til fremme af ligebehandling og diversitet og til kamp mod racisme” (november 2003) og ”Regeringen strategi mod ghettoisering” (maj 2004).

Anbefaling 5:

Regeringen har gennem de seneste år gennemført en række nødvendige og effektiviserende reformer på efteruddannelsesområdet, herunder er der bl.a. etableret en enstrengt institutionsstruktur. Visionen for regeringens reformer har været at skabe et mere målrettet, fleksibelt, overskueligt og dynamisk uddannelsessystem, der i højere grad matcher arbejdsmarkedets behov, og som er tæt knyttet til fagligt stærke erhvervsrettede grunduddannelser.

Regeringen har lagt vægt på, at de kompetencegivende elementer i uddannelserne skal fylde mere, og at der skabes et tilstrækkeligt hensyn til udbud og efterspørgsel samt kvalitet. Deltagerbetalingen - som fortsat er ganske lav og hvorfra en række grupper er friholdt - er et vigtigt redskab til at kvalificere efterspørgslen på efteruddannelsesområdet. Deltagerbetalingen er en markedsafprøvning, der alene forpligter virksomheder m.m.

til at bidrage direkte til finansieringen af netop den erhvervsrettede voksen- og efteruddannelse, som de benytter sig af og har behov for. Deltagerbetalingen er således et styringsinstrument, der adskiller sig markant fra eksempelvis kollektivt opkrævede arbejdsgiverbidrag eller andre generelle skatter.

Regeringen følger løbende udviklingen på efteruddannelsesområdet og prioriterer fortsat området højt. Eksempelvis blev der med Forårspakken afsat 100 mio. kr. til en strategisk efteruddannelsespulje, og der er på finansloven for 2005 over en 4-årig periode afsat 400 mio. kr. til en forstærket indsats i forbindelse med opkvalificering af de kortuddannede.

Appendiks 3: Resumé af Danmarks nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse²⁵, samt enkelte yderligere initiativer.

Reform af strukturerne i den offentlige sektor

Den danske regering har indgået en aftale med virkning fra 2007 om en grundlæggende reform af den offentlige sektor i Danmark. På det sociale område vil flere opgaver end tidligere blive samlet i kommunerne og dermed vil den offentlige opgaveløsning rykke tættere på borgernes nærmiljø. Reformen vil også medføre en omfattende kommunesammenlægning af de mindre kommuner, og således vil der blive færre og større kommuner i Danmark, der opnår en bedre faglig forudsætning for at løse de sociale opgaver.

Generelle tiltag:

Udover tidligere initiativer har den danske regering i sit finanslovsforslag for 2005 afsat 50 mio. kr. årligt i 2005-2008 til en yderligere indsats for de svageste for at sikre, at flere kommer i beskæftigelse, og at der sker en forbedring af boligforholdene. Endelig foreslår regeringen også, at en del af de afsatte midler reserveres til gældssanering.

Specifikke tiltag:

1. Langvarigt ledige

I 2003 iværksattes en nærmere analyse af gruppen af personer, der kun har en lille tilknytning til arbejdsmarkedet. Analysen viser, at mange bliver selvforsørgende efter lang tids ledighed, og at mennesker på kanten af arbejdsmarkedet generelt gerne vil i beskæftigelse, dvs. at der er muligheder at bygge på. Mange langvarigt ledige er unge kvinder, og heraf har en stor gruppe indvandrerbaggrund.

Analysen viser endvidere, at kommunernes beskæftigelsesrettede indsats er meget uensartet, og at jo længere væk fra arbejdsmarkedet personen befinder sig, desto større er forskellen i kommunernes aktiveringsindsats. Indsatsen kan med fordel blive mere virksomhedsrettet, og indrettet på at give den enkelte hjælp til at løse særlige problemer og kommunernes politikere og administration bør i højere grad have fokus på de svage

²⁵ Opdatering af Danmarks nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAPincl 2003/2005), Socialministeriet, september 2004.

ledige. I efteråret 2004 blev der afsat yderligere midler til fordel for målgruppen:

- 40 mio. kr. til beskæftigelsesrettede initiativer for svage grupper på arbejdsmarkedet, herunder bl.a. en pulje på knap 20 mio. kr. til særlige initiativer for svage grupper i kanten af arbejdsmarkedet (målrettet aktiviteter for langvarigt ledige, der mangler sociale kompetencer, yngre ledige kvinder med anden etnisk baggrund samt langvarigt ledige med misbrugs- og sociale problemer) og midler til et 3-årigt opkvalificeringsforløb for svage ledige mv.
- Der er afsat knap 35 mio. kr. i 2005 til beskæftigelsesrettede initiativer for personer med et handicap.
- Der er afsat midler til at videreføre en ordning med indvandrerkyndige konsulenter i Arbejdsformidlingen mhp. at styrke etniske minoriteters arbejdsmarkedstilknytning.

I den danske regerings reform af strukturerne i den offentlige sektor vil der bl.a. være fokus på de lediges behov uanset forsørgelsesgrundlag. Derudover vil der være fokus på at skabe en sammenhængende indsats, så beskæftigelsesindsatsen går hånd i hånd med sociale tilbud, hvis det er påkrævet. For alle målgrupper skal det være muligt at kombinere sociale, helbredsmæssige og beskæftigelsesrettede tilbud.

2. Etniske minoriteter

Der er afsat 10 mio. kr. i hvert af årene 2004-2006 til en forstærket beskæftigelsesindsats over for familiesammenførte samt flygtninge- og indvandrerkvinder. Der er iværksat en landsdækkende kampagne, som skal medvirke til, at flere unge med anden etnisk baggrund end dansk får en praktikplads.

Den danske regering offentliggjorde i maj 2004 'Regeringens strategi mod ghettoisering'. Det er den danske regerings mål, at de vedvarende ghettoiseringstendenser skal bremses, og at problemerne i ghettoområderne skal afhjælpes.

3. Børn og unge med særlige behov

Den danske regering har i foråret 2004 indgået en aftale med et bredt flertal af partierne i det danske folketing om en anbringelsesreform, der skal styrke indsatsen over for de udsatte børn og unge. I perioden 2005-

2008 indebærer reformen en yderligere tilførsel på samlet 237 mio. kr. til området.

Der er på undervisningsområdet vedtaget en vejledningsreform med henblik på de grupper af unge, der har et særligt behov herfor. Derudover er der de seneste år indarbejdet en betydelig fleksibilitet og individualisering i erhvervsuddannelserne, social- og sundhedsuddannelserne og arbejdsmarkedsuddannelserne bl.a. af hensyn til de unge, som ikke har de uddannelsesmæssige og personlige kompetencer, som de ordinære uddannelser bygger på.

4. Mennesker med stof- og alkoholisbrug

Regeringen fremlagde i oktober 2003 en samlet tværministeriel handlingsplan – "Kampen mod Narko" – for at styrke indsatsen mod narkotikamisbrug. Handlingsplanen udstikker mål og midler til opnåelse af konkrete resultater inden for forebyggelse, social behandling, lægelig behandling, retshåndhævelse og behandling af kriminelle stofmisbrugere samt internationalt samarbejde.

Den danske regering har også fået vedtaget en lov om behandlingsgaranti for stofmisbrugere. I 2004 blev der afsat yderligere midler til at etablere behandlingstilbud til alkoholisbrugere, og målet er på sigt, at alle alkoholisbrugere kan komme i behandling hurtigt.

5. Mennesker med en sindslidelse

I 2003 blev der afsat yderligere 1 mia. kr. til psykiatriområdet for perioden 2003-2006. Den er bl.a. udmøntet i projekter, der retter sig mod børn og unge samt mennesker med en dobbeltdiagnose.

6. Prostituerede

Initiativer i regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel er igangsat. Det gælder bl.a. udarbejdelse af skriftligt informationsmateriale til udenlandske kvinder i prostitution, forbedret samarbejde med relevante myndigheder på området, etablering af opsøgende gadeteams mv.

7. Kvinder der udsættes for vold

Der er etableret et særligt lovgrundlag vedr. kvindekrisecentre, og der er i den forbindelse udstedt en bekendtgørelse om kvalitetsstandarder for

disse centre med tilhørende vejledning. Herudover er der givet midler til at forbedre tilgængeligheden for handicappede kvinder til kvindekrisecentrene.

Der er endvidere gennemført en undersøgelse af kvindekrisecentrenes kapacitet, der viste, at etniske minoritetskvinder er overrepræsenterede på centrene.

Appendiks 4: Resume af Danmarks Cardiff-rapport²⁶ samt enkelte andre initiativer og prioriteringer vedr. produktmarkedet og viden.

Skærpet konkurrence

I de landespecifikke henstillinger i De Overordnede Økonomisk-Politiske Retningslinjer opfordres Danmark til at intensivere indsatsen for at skærpe konkurrencen inden for de sektorer, hvor den er utilstrækkelig, samt til at øge effektiviteten af den offentlige sektor.

Regeringen har i juni 2004 iværksat en ny konkurrencepolitisk handlingsplan, der har til formål at sikre, at konkurrencen i Danmark vil være på niveau med de bedste lande. Handlingsplanen indebærer bl.a., at der i efteråret 2004 fremsættes forslag til yderligere forbedringer af konkurrencebogen.

Lettelse af administrative byrder

Regeringens målsætning er, at de administrative byrder på erhvervslivet skal være reduceret med op til 25 pct. i 2010. Lettelserne skal komme gennem digitalisering, regelforenkling, bedre forebyggelse af nye byrder, hjælp til forbedring af administrative kompetencer i virksomhederne og bedre kommunikation og service fra det offentlige.

En omfattende forenklingsindsats er blevet lanceret, hvor både love og regler bliver forenklet og den offentlige administration bliver effektiviseret vha. digitale løsninger. Resultater og initiativer bliver løbende præsenteret i regeringens *handlingsplan for regelforenkling og administrative lettelser*.

I handlingsplanen for En mere virksomhedsnær offentlig sektor forpligter regeringen sig yderligere til at opstille årlige mål for, hvor meget de enkelte ministerier skal nedbringe deres administrative byrder.

Derudover er der bl.a. fokus på administrative lettelser gennem bedre brug af digitale værktøjer. I september 2003 åbnede erhvervsportalen Virk.dk. Det er målet, at relevant information fra alle offentlige instanser og en lang række private virksomheder skal findes på portalen, således at

²⁶ "Strukturreformer på de danske produkt- og kapitalmarkeder", Økonomi- og Erhvervsministeriet, november 2004

en betydelig række administrative opgaver fremover kan foregå via hjemmesiden.

Bedre betingelser for forskning, innovation og iværksætteri

Regeringen indgik ultimo marts 2004 en politisk aftale om at oprette en højteknologisk forsknings- og innovationsfond, der – fuldt udbygget i 2012 – skal have en kapital på ca. 16 mia. kr. Midlerne fra fonden skal anvendes på udvalgte prioriteringsområder, hvor de erhvervsmæssige interesser er åbenbare. Indholdet i handlingsplanen for iværksættere fra 2003 er nu i det væsentlige gennemført, der er taget initiativer til at lette iværksætteres adgang til kapital, og det forventes, at der i efteråret 2004 bliver fremsat lovforslag, der gør det nemmere at genstarte efter en konkurs.

I 2003 reformerede en ny lov ledelsen af universiteterne. Et af målene med reformen er at introducere universitetsbestyrelser, som har eksternt flertal, flere kompetencer og større handlefrihed. For at forbedre transmissionen af videnskabelige resultater fra universiteterne og ud i virksomhederne er det desuden blevet besluttet at etablere såkaldte tech-trans selskaber på universiteterne.

Udviklingen af humankapital

Danmarks udgifter til uddannelse udgør 8½ pct. af BNP, hvilket er helt i top i forhold til resten af EU. Deltagelsen i uddannelse mv. blandt personer i arbejdsstyrken ligger for både mænd og kvinder markant over EU-gennemsnittet.

Regeringen har de seneste år iværksat en række reformer for at styrke uddannelsesindsatsen, ikke mindst med henblik på at sikre en højere kvalitet i uddannelserne. Eksempler på sådanne tiltag er: fastsættelse af fælles nationale mål for, hvad undervisningen skal føre frem til at eleverne har lært på forskellige klassetrin, en styrkelse af den studieforberevende funktion og det faglige niveau i de gymnasiale uddannelser, bl.a. gennem nyt indhold i fagene og nye evaluerings- og eksamensformer og en sikring af større fleksibilitet og mulighed for en højere grad af målretning mod de forskellige jobprofiler på arbejdsmarkedet for erhvervsuddannelserne.

Udover at reformere uddannelser, der henvender sig til børn og unge, prioriterer regeringen også arbejdsmarkedsuddannelserne. Disse skal sikre

bedre sammenhæng i den erhvervsrettede voksen- og efteruddannelse. Dette område er ikke kun afhængig af offentlige investeringer, men afhænger i høj grad også af et privat engagement. En komite bestående af regeringen og arbejdsmarkedsparterne vil ved udgangen af 2005 fremkomme med en række idéer til, hvorledes de i fællesskab kan forstærke livslang læring og brugen af den voksne erhvervsuddannelse. Initiativerne må ikke permanent påvirke de offentlige finanser negativt.

Reform af den offentlige sektors struktur

Der er indgået en politisk aftale om en *strukturreform*, som vil indebære en omfattende ændring af den offentlige sektors struktur og opgavefordeling. Reformen betyder bl.a., at kommunerne bliver væsentlig større end i dag. I dag har ca. halvdelen af kommunerne mindre end 15.000 indbyggere. Det forventes, at reformen vil indebære, at antallet af kommuner reduceres fra 271 til ca. 100.

Visse opgaver overflyttes til staten. Ungdomsuddannelser mv. samles i staten (hvor nogle af uddannelserne hidtil har ligget i amterne), ligesom staten blandt andet overtager visse overordnede opgaver på miljø-, plan- og vejområderne fra amterne. Desuden overtager staten skatte- og inddrivelsesopgaver fra kommunerne. Dette forventes at lede til mærkbare effektivitetsgevinster.

Appendiks 5. Sammenligning med Konvergensprogram 2003

A5.1. Ændringer i BNP-vækst og offentlige finanser siden KP03

Væksten i BNP blev knap 1 pct. lavere i 2003 end forudsat i KP03, jf. tabel A5.1. Det skyldes især svag vækst i første del af året. Beskæftigelsen faldt en anelse mere end ventet, men ledigheden var som skønnet i KP03. Overskuddet på de offentlige finanser blev i augustvurderingen, der danner grundlag for KP04, skønnet til 1,2 pct. af BNP i 2003, svarende til skønnet i KP03. Efterfølgende har Danmarks Statistik offentliggjort et overskud på 1,0 pct. af BNP i 2003 som følge af lidt lavere indtægter fra personskatter end ventet i august, jf. afsnit 4.

I lyset af Forårspakken og højere eksportmarkedsvækst end tidligere antaget, og med baggrund i relativt høj aktivitetsvækst siden midten af 2003, ventes lidt højere vækstrater i 2004 og 2005 end i KP03. For 2006 antages beregningsteknisk en afdæmpning af væksten, som indebærer at outputgabets lukkes. Forårspakkens suspension af SP-indbetalinger ophører med udgangen af 2005, hvilket alt andet lige dæmper forbrugsvæksten i 2006.

Tabel A5.1. Sammenligning med KP03

ESA	2003	2004	2005	2006	2010
	----- Pct. af BNP -----				
BNP vækst	Blg				
Konvergensprogram 2003	1,4	2,3	2,2	1,9	1,7
Konvergensprogram 2004	0,5	2,2	2,5	1,3	1,8
Ændring.....	-0,9	-0,1	0,3	-0,6	0,1
Offentlig saldo ²⁾	B9				
Konvergensprogram 2003	1,2	1,3	1,8	1,9	2,1
Konvergensprogram 2004	1,2 ¹⁾	1,2	2,0	1,6	2,0
Ændring.....	0,0	-0,1	0,2	-0,3	-0,1
Offentlig gæld ²⁾					
Konvergensprogram 2003	42,7	41,2	38,7	36,4	27,5
Konvergensprogram 2004	44,7	42,3	39,4	37,4	28,8
Ændring.....	1,9	1,0	0,7	1,0	1,3

Kilde: Egne beregninger.

1) I november revideret til 1,0 pct. af BNP af Danmarks Statistik.

2) Offentlig saldo og gæld er vist inkl. ATP i den offentlige sektor.

Den offentlige saldo er i store træk uændret i fremskrivningsårene i forhold til KP03. Forårspakken forringer ikke den offentlige saldo i 2004 og 2005, bl.a. fordi fremrykningen af skattnedsættelserne opvejes af lavere

skattemæssige fradrag i 2004 og 2005 som følge af suspensionen af indbetalinger til SP. En højere oliepris end forudsat i KP03 trækker isoleret set i retning af større offentligt overskud i 2004 og navnlig i 2005, hvor det offentlige overskud er opjusteret i forhold til KP03.

I 2006 svækkes saldoen isoleret set af genindførelsen af SP-indbetalinger. Set i forhold til KP03 reduceres overskuddet af fremrykningen af skattnedsættelser, som umiddelbart mindsker overskuddet med knap 0,1 pct. af BNP i 2006. Forudsætningerne om strukturelle reformer og en stram udgiftsstyring indebærer, at den offentlige saldo bringes tilbage til omtrent samme niveau i 2010 som forventet i KP03.

I forhold til KP03 er ØMU-gælden i 2003 opjusteret med 2 pct. af BNP. Opjusteringen kan primært henføres til en historisk oprevisning af ØMU-gældsniveauet foretaget af Danmarks Statistik, svarende til ca. 1,5 pct. af BNP for 2003²⁷. Dette niveauløft i ØMU-gælden er videreført i skønnet for 2004 og frem. Herudover bidrager bl.a. et lavere statsligt og kommunalt overskud og en lavere beholdning af statsobligationer i ATP m.v. end forudsat i KP03 til opjusteringen af ØMU-gælden i 2003. ØMU-gælden er stadig et godt stykke under konvergenskriteriet på 60 pct. af BNP og reduceres i fremskrivningen til under 29 pct af BNP i 2010 (sammenlignet med 27½ pct. i KP03).

A5.2. Ændringer i de mellemløst antagelser frem til 2010

Forudsætningerne bag KP04-forløbet omfatter i forhold til KP03 bl.a. en ny befolkningsprognose og en ny konjunkturvurdering, hvor virkningerne af Forårspakken er indarbejdet, *jf. boks A5.1.*

Boks A5.1. Reviderede beregningsforudsætninger i forhold til KP03

- Revideret befolkningsprognose, *jf. DREAM*, oktober 2003.
- Nyt datagrundlag for aldersfordelt offentligt forbrug, som nu også er fordelt på herkomstgrupper.
- Indarbejdelse af Forårspakken, marts 2004.
- Nye nationalregnskabstal og konjunkturvurdering, *jf. ØR*, august 2004.
- De langsigtede krav til finanspolitikken er genberegnet.

²⁷ Denne tekniske opjustering af ØMU-gældsniveauet har ikke betydning for kravene til finanspolitikken, da staten og kommunernes nettogæld er upåvirket af revisionerne.

De foreløbige nationalregnskabstal for 2003, som lå til grund for augustvurderingen, og ændrede beregningsmetoder indebærer en nedrevision af det skønnede strukturelle offentlige overskud i 2003 fra 2,0 pct. af BNP i KP03 til 1,5 pct. af BNP i KP04. Nedjusteringen af den underliggende stilling på de offentlige finanser bæres med over i de efterfølgende år.

I modsat retning trækker, at der i den nye befolkningsprognose er indarbejdet de gennemførte stramninger af udlændingeloven i 2002, som isoleret set medfører en forbedring af den finanspolitiske holdbarhed, *jf. Finansredegørelse 2004*. Hertil kommer, at nye overenskomster indeholder en forøgelse af det obligatoriske pensionsbidrag, der isoleret set reducerer reguleringen af overførsler og skattegrænser i perioden 2006-08.

Den nye befolkningsprognose indebærer en lavere befolkningsvækst end tidligere, hovedsageligt som følge af lavere indvandring. Revisionen indebærer en lavere vækst både i antal personer på overførselsindkomst og i antal beskæftigede samtidig med, at det beregnede demografiske træk på det offentlige forbrug er reduceret. Med en uændret realvækst i det offentlige forbrug er væksten i ressourcerne til offentlig service pr. bruger dermed forøget i forhold til KP03.

Den strukturelle beskæftigelse er forudsat at stige med 45.000 personer fra 2003 til 2010, hvilket er 7.000 færre end i KP03, *jf. tabel A5.2*. Den faktiske beskæftigelse, som inkluderer virkningen af den forudsatte normalisering af konjunkturerne, stiger med 60.000 personer, hvilket er 6.000 mindre end KP03.

Den demografiske udvikling indebærer (med konstant erhvervsfrekvens fordelt på alder, køn og herkomst samt uændret ledighedsprocent) en reduktion i den strukturelle beskæftigelse, som fra 2003 til 2010 er 11.000 personer større i KP04-fremskrivningen end i KP03. Det kan tilskrives to faktorer.

For det *første* medfører indarbejdelsen af DREAM's befolkningsprognose fra oktober 2003 en yderligere reduktion på knap 20.000 personer i de normalt erhvervsaktive aldre fra 2003 til 2010 i forhold til DREAM's 2002-prognose, der var grundlaget for KP03. Det reducerer isoleret set den strukturelle arbejdsstyrke med ca. 14.000 personer mere end i KP03.

For det *andet* indregnes en uændret strukturel ledighedsprocent fra 2003, hvilket medfører en reduktion i ledigheden på 3.000 personer frem til 2010, mens der i KP03 var antaget et uændret antal ledige i perioden.

Tabel A5.2. Bidrag til stigning i strukturel beskæftigelse mellem 2003 og 2010, 1.000 personer

	KP03	KP04
Demografisk grundforløb.....	-42	-53
Afskaffelsen af overgangsydelsen.....	10½	10½
Førtidspensionsreform og ændret tilgang m.v.....	26½	16
Efterlønsreform.....	9	9
Større underliggende tilgang til efterløn m.v.....	-20	-17
Øget uddannelsesniveau.....	-	13
Omlægning af barselsorlov m.v.	-2	-4
<i>Flere i arbejde</i>	10	10
Effekten af beskæftigelsesfradrag i skatteaftalen, 2003.....	3½	3½
Andre bidrag.....	4	-1
Basisforløb i fravær af yderligere tiltag	-1	-14
Krav til yderligere tiltag der øger erhvervsdeltagelsen	32	36
Krav til yderligere tiltag der reducerer ledigheden	21	23
Krav til yderligere tiltag i alt	53	58
Samlet stigning i strukturel beskæftigelse.....	52	45

Kilde: Egne beregninger.

Bidraget fra gennemførte tiltag m.v. er stort set uændret i forhold til KP03. Det dækker over dels en nedjustering på 15.000 personer af de udmøntede tiltag, der var medtaget i KP03, og dels indarbejdelsen af et generelt øget uddannelsesniveau, der skønnes at give et positivt bidrag på 13.000 personer, der ikke var medtaget i KP03. Den strukturelle beskæftigelse i basisforløbet falder således med 13.000 personer mere end i KP03, hvilket i store træk svarer til bidraget fra ændret demografi.

Reduktionen af bidraget fra de øvrige udmøntede tiltag m.v. kan primært henføres til et lavere bidrag fra førtidspension. Nye data muliggør en opgørelse af antallet af førtidspensionister, der samtidig er en del af arbejdsstyrken. Indarbejdelsen af disse oplysninger reducerer bidraget fra lavere historisk tilgang til førtidspension, da en del af reduktionen i antal førtidspensionister samtidig medfører et fald i antallet af førtidspensionister, der også indgår i arbejdsstyrken. Desuden skønnes tilgangen til ordningerne ledigheds- og fleksydelse at stige mere end i KP03.

I modsat retning trækker et lavere skønnet niveau for antallet af efterlønsmodtagere frem mod 2010 som følge af en lavere tilgang til efterlønnen i de seneste tal.

De ikke-udmøntede krav er samlet set øget med 5.000 personer i forhold til KP03. Dermed er kravene til finans- og strukturpolitikken stort set uændrede eller kun svagt skærpede i forhold til KP03.

Tabel B.1 Nøgletal for dansk økonomi

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	----- Realvækst i pct. -----										
Privat forbrug	-0,7	-0,2	0,6	0,8	3,6	3,0	1,7	2,5	2,4	2,6	2,5
Offentligt forbrug	0,9	2,7	2,1	1,0	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Boligbyggeri	7,7	-5,3	10,5	5,2	3,0	-2,0	1,8	2,4	2,2	2,4	2,4
Erhvervs investeringer	6,6	6,9	4,2	-1,1	3,4	5,0	2,0	2,8	2,5	2,6	2,4
Offentlige investeringer	7,7	10,6	-5,0	-0,3	4,5	2,0	0,5	1,0	2,0	2,0	2,0
Lagerinvesteringer ¹⁾	1,0	-0,7	0,0	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Endelig indenlandsk eftersp.	2,4	1,0	1,9	0,3	2,7	2,5	1,5	2,1	1,9	2,1	2,0
Eksport	13,5	4,4	4,8	0,0	3,1	5,1	3,6	3,5	3,6	3,4	3,5
Heraf industrieksport	13,7	4,1	6,1	-3,1	4,0	5,2	4,1	4,0	4,0	3,9	4,1
Import	13,5	3,5	7,3	-0,6	4,3	5,4	4,0	3,9	3,9	4,0	3,9
BNP	2,8	1,6	1,0	0,5	2,2	2,5	1,3	1,9	1,8	1,8	1,8
BVT, private byerhverv	3,7	2,6	0,9	0,2	2,2	2,9	1,6	2,4	2,3	2,4	2,4
	----- Vækst i pct. -----										
Timelønsomkostninger	3,9	4,3	4,5	3,9	3,6	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
Timelønninger	3,6	4,2	4,2	3,7	3,5	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
Timeproduktivitet, byerhverv ...	0,8	2,5	2,2	1,6	1,6	2,0	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0
Private disp. indkomster	2,9	1,4	1,9	0,7	3,4	2,4	2,4	2,9	2,6	2,5	2,6
Eksportpriser	8,0	0,6	-2,7	0,4	0,7	0,7	1,2	1,3	1,4	1,3	1,4
Importpriser	6,8	0,4	-3,1	-1,7	-0,4	0,6	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Forbrugerpriser	2,9	2,4	2,4	2,1	1,4	1,8	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7
Kontantprisen på ejerboliger	6,5	5,9	3,7	3,3	5,0	2,5	2,1	2,0	2,3	2,4	2,4
	----- Pct. -----										
Obligationsrente	5,7	5,1	5,1	4,3	4,5	5,1	5,7	6,1	6,1	6,1	6,1
	----- Mia. kr. -----										
Betalingsbalance	18,6	40,1	27,3	40,0	44,4	49,4	53,3	59,3	66,0	68,6	72,2
Renter og udbytter	-32,9	-24,6	-26,9	-25,5	-23,0	-20,0	-16,0	-9,4	-3,4	0,7	4,7
Offentlig sektors saldo	32,5	37,5	21,2	16,9 ²⁾	17,4	29,7	25,7	28,0	31,8	34,7	37,1
Heraf renter	23,3	18,9	18,6	12,6	13,0	9,9	8,4	6,2	3,9	1,4	-1,4
	----- Pct. af BNP -----										
Betalingsbalance	1,5	3,0	2,0	2,9	3,1	3,3	3,4	3,6	3,9	3,9	3,9
Offentlig sektors saldo	2,5	2,8	1,6	1,2 ²⁾	1,2	2,0	1,6	1,7	1,9	2,0	2,0
Privat finansiel opsparing	-1,1	0,2	0,5	1,7	1,9	1,3	1,8	1,9	2,0	1,9	1,9
Skattetryk, pct. af BNP	49,6	49,9	48,9	48,9	48,9	48,4	47,9	47,7	47,5	47,4	47,3
Udgiftstryk, pct. af BNP	53,9	54,2	54,6	54,9	54,4	53,0	53,0	52,8	52,4	52,1	51,9
	----- 1.000 personer -----										
Samlet beskæftigelse	2.736	2.746	2.741	2.720	2.732	2.753	2.744	2.751	2.760	2.769	2.779
Heraf offentlig	819	824	834	836	838	840	843	845	848	850	853
Heraf privat	1.917	1.922	1.907	1.885	1.894	1.913	1.902	1.906	1.912	1.919	1.926
Arbejdsstyrke	2.886	2.891	2.886	2.891	2.907	2.908	2.895	2.898	2.900	2.904	2.909
Registrerede ledige	150	145	145	171	175	155	151	146	140	134	130
Som pct. af arbejdsstyrken	5,2	5,0	5,0	5,9	6,0	5,3	5,2	5,0	4,8	4,6	4,5
Do. EU-definition	4,9	4,7	4,7	5,6	5,7	5,0	4,9	4,7	4,5	4,3	4,2

1) Lagerændringernes bidrag til BNP vækst.

2) I november er det samlede offentlige overskud af Danmarks Statistik nedrevideret til 14,6 mia. kr. svarende til 1,0 pct. af BNP.

Tabel B.2. Dekomponering af væksten

ESA	2003	2004	2005	2006	2007	2008-10
BNP-vækst (faste priser) B1g	0,5	2,2	2,5	1,3	1,9	1,8
BNP (løbende priser) B1g	1398,3	1454,2	1519,9	1571,9	1635,4	1837,8
BNP-deflator	2,2	1,8	2,0	2,1	2,1	2,1
Forbrugerprisindeks (HICP)	2,0	1,2	1,7	1,6	1,7	1,6
Beskæftigelsesvækst	-0,8	0,4	0,8	-0,3	0,3	0,3
Produktivitet	1,4	1,4	1,8	1,7	1,7	1,5
<i>Vækstkomponenter:</i>	-----Realvækst i pct.-----					
Privat forbrug P3	0,8	3,6	3,0	1,7	2,5	2,5
Offentligt forbrug P3	1,0	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5
Faste bruttoinvesteringer P51	0,1	3,4	3,4	1,9	2,6	2,5
Lagerændringer ¹⁾ P52+53	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Eksport P6	0,0	3,1	5,1	3,6	3,5	3,5
Import P7	-0,6	4,3	5,4	4,0	3,9	3,9
<i>Bidrag til BNP vækst</i>						
Indenlandsk efterspørgsel	0,7	2,6	2,4	1,4	2,0	1,9
Lagerændringer ¹⁾ P52+53	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettoeksport B11	0,3	-0,4	0,1	-0,1	-0,1	-0,1

1) Bidrag til BNP-vækst.

Tabel B.3. Offentlige finanser

ESA	2003	2004	2005	2006	2007	2010	
	----- Pct. af BNP -----						
<i>Nettofordrings erhvervelser</i>							
Offentlig sektor	S13	1,2	1,2	2,0	1,6	1,7	2,0
Staten	S1311	0,9	0,4	1,3	0,8	0,9	1,1
Kommuner	S1313	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fonde	S1314	1,1	0,8	0,7	0,8	0,8	0,9
<i>Offentlig sektor</i>							
Indtægter i alt	ESA	56,1	55,6	54,9	54,6	54,5	53,9
Udgifter i alt	ESA	54,9	54,4	53,0	53,0	52,8	51,9
Nettofordrings erhvervelse	B9	1,2	1,2	2,0	1,6	1,7	2,0
Nettorenteudgifter		0,9	0,9	0,7	0,5	0,4	-0,1
Primær saldo		2,1	2,1	2,6	2,2	2,1	1,9
<i>Indtægts komponenter</i>							
Skatter	D2+D5	48,9	48,9	48,4	47,9	47,7	47,3
Heraf sociale bidrag	D61	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5
Renteindtægter	D41	2,5	2,2	2,2	2,4	2,5	2,5
Andet		4,6	4,5	4,3	4,3	4,3	4,1
Indtægter i alt	ESA	56,1	55,6	54,9	54,6	54,5	53,9
<i>Udgift komponenter</i>							
Offentligt forbrug	P32	26,6	26,4	26,0	26,0	25,9	25,6
Indkomstoverførsler	D63	18,1	18,1	17,5	17,3	17,2	17,1
Renteudgifter	D41	3,4	3,1	2,8	2,9	2,9	2,4
Subsidier	D3	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1
Investeringer	P51	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Andet		2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Udgifter i alt	ESA	54,9	54,4	53,0	53,0	52,8	51,9

Tabel B.4. Dekomponering af offentlig gæld

ESA	2003	2004	2005	2006	2007	2010	
	----- Pct. af BNP -----						
Offentlig gæld		44,7	42,3	39,4	37,4	35,3	28,8
Ændring i offentlig gæld		-2,6	-2,4	-2,8	-2,0	-2,1	-6,5
<i>Bidrag til ændring i offentlig gæld</i>							
Primær saldo		-1,8	-1,9	-2,5	-2,1	-2,0	-8,1
Nettorenteudgifter	D41	1,7	1,5	1,3	1,3	1,2	4,0
Nominel BNP-vækst	B1g	-1,3	-1,7	-1,9	-1,3	-1,5	-5,4
<i>Andre faktorer med indflydelse på gældsudviklingen</i>							
Heraf: Privatiseringsindtægter ..		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Implicit rente af gæld		6,0	5,9	5,4	5,8	5,9	5,4

Tabel B.5 Konjunkturrensning af de offentlige finanser

	ESA	2003	2004	2005	2006	2007	2010
		----- Pct. af BNP -----					
BNP vækst (faste priser)	B1g	0,5	2,2	2,5	1,3	1,9	1,8
Offentlig saldo	B9	1,2	1,2	2,0	1,6	1,7	2,0
Renteudgifter	D41	3,4	3,1	2,8	2,9	2,9	2,4
Potentiel BNP-vækst		1,8	1,0 ¹⁾	1,9	1,8	1,8	1,8
Outputgab		-1,3	-0,2	0,4	0,0	0,0	0,0
Strukturel saldo		1,5	1,2	1,5	1,7	1,7	2,0
Strukturel primær saldo		2,3	1,8	2,0	2,0	1,9	1,8

1) Jf. note til tabel 4.2.

Tabel B.6. Ændringer i forhold til tidligere konvergensprogram

	ESA	2003	2004	2005	2006	2007	2010
		----- Årlig stigning -----					
BNP-vækst	Blg						
Konvergensprogram 2003 ...		1,4	2,3	2,2	1,9	1,9	1,7
Konvergensprogram 2004 ...		0,5	2,2	2,5	1,3	1,9	1,8
Ændring		-0,9	-0,1	0,3	-0,6	0,0	0,1
Offentlig saldo	B9	----- Pct. af BNP, niveau i slutår -----					
Konvergensprogram 2003 ...		1,2	1,3	1,8	1,9	2,0	2,1
Konvergensprogram 2004 ...		1,2	1,2	2,0	1,6	1,7	2,0
Ændring		0,0	-0,1	0,2	-0,3	-0,3	-0,1
Offentlig gæld							
Konvergensprogram 2003 ...		42,7	41,2	38,7	36,4	34,1	27,5
Konvergensprogram 2004 ...		44,7	42,3	39,4	37,4	35,3	28,8
Ændring		1,9	1,0	0,7	1,0	1,2	1,3

Tabel B.7. Langsigtede offentlige finanser og udvalgte antagelser

	2003	2005	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
	Pct. af BNP		----- Ændring i forhold til 2003 -----						
Offentlige udgifter i alt ekskl. rentebetalinger	51,4	-1,3	-2,0	-0,2	3,0	4,5	3,1	4,4	5,5
- Offentligt forbrug	26,6	-0,6	-1,0	-0,5	1,5	2,9	2,7	3,3	3,9
- Sundhed og pleje	8,3	-0,2	-0,2	0,6	2,0	2,7	2,7	2,8	2,8
- Offentlige overførsler ¹⁾ ...	18,1	-0,5	-1,0	0,3	1,5	1,5	0,4	1,1	1,5
- Folkepension	4,5	0,3	0,9	2,1	3,2	4,0	3,3	3,5	4,0
Offentlige indtægter i alt ..	56,1	-1,1	-2,2	-1,9	-0,5	0,7	0,7	1,2	1,4
- Skat af pensionsudbetalinger, netto	-1,3	0,1	-0,2	0,4	1,4	2,5	2,9	3,1	3,0
	Pct. af BNP		-----						
Pensionsformue	120	125	147	195	242	270	272	276	277
<i>Antagelser</i>	Pct.		-----						
Nominelt BNP pr. beskæftiget.....	3,5	3,7	3,6	3,9	3,7	3,7	3,8	3,7	3,8
Nominelt BNP	2,8	4,5	4,0	3,5	3,1	3,6	3,7	3,4	3,8
Real BNP.....	0,5	2,5	1,8	1,4	1,0	1,5	1,7	1,4	1,9
Erhvervsfrekvens, mænd (20-64 år)	86,2	86,5	86,1	85,7	84,9	85,4	85,2	84,3	84,8
Erhvervsfrekvens, kvinder (20-64 år)	76,5	77,0	77,2	76,6	75,2	76,1	75,9	74,6	75,4
Erhvervsfrekvens, i alt (20-64 år)	81,4	81,8	81,7	81,2	80,0	80,7	80,6	79,4	80,1
Ledighed (pct. af arbejdsstyrken).....	5,9	5,3	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Strukturel ledighed	5,5	5,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5

Anm.: Fremskrivningen indebærer at ledighed og erhvervsdeltagelsen opdelt på køn, alder og herkomst efter 2010 fastholdes konstante. Ændringer i erhvervsdeltagelsen efter 2010 afspejler udelukkende ændringer i befolkningens sammensætning på køn, alder og herkomst. Skatteindtægter følger underliggende udviklingen i BNP efter 2010, men med centrale antagelser blandt andet for så vidt angår pensionsopsparing. Udgifterne til overførsler er før skat (og således ikke direkte sammenlignelige med figur A1.3, hvor udgifterne er efter skat og afgifter).

1) Overførsler fra sociale kasser og fonde (ATP m.v.) er ikke medtaget.

Tabel B.8. Eksogene antagelser

ESA	2003	2004	2005	2006	2007	2008- 2010
	----- Pct. af BNP -----					
Kort rente (årsgnst.)	2,4	2,3	3,1	4,3	4,9	4,9
Lang rente (årsgnst.)	4,3	4,5	5,1	5,7	6,1	6,1
USA: Lang rente (10 års)	4,0	4,2	4,7	5,3	5,7	6,0
USD/EUR valutakurs (årsgnst.)	1,14	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22
Valutakurs vis-à-vis EUR	7,43	7,44	7,44	7,44	7,44	7,44
BNP-vækst verden (Ekskl. EU)	4,3	5,2	4,8	-	-	-
USA	3,0	4,3	3,3	2,4	2,4	2,4
Japan	2,5	3,9	2,8	-	-	-
BNP-vækst EU15	0,9	2,2	2,4	2,2	2,2	2,2
Real markedsvækst, industri	4,1	7,1	7,7	4,4	4,4	4,4
Import-volume, verden (Ekskl. EU)	7,3	9,9	8,6	7,4	7,0	7,6
Olie priser (Brent, USD/tønde)	28,4	36,0	35,5	34,2	32,9	30,6
Råvarepriser (Ekskl. olie)	7,1	16,8	-3,9	-	-	-