

Regeringen

Danmarks Konvergensprogram 2021

Finansministeriet

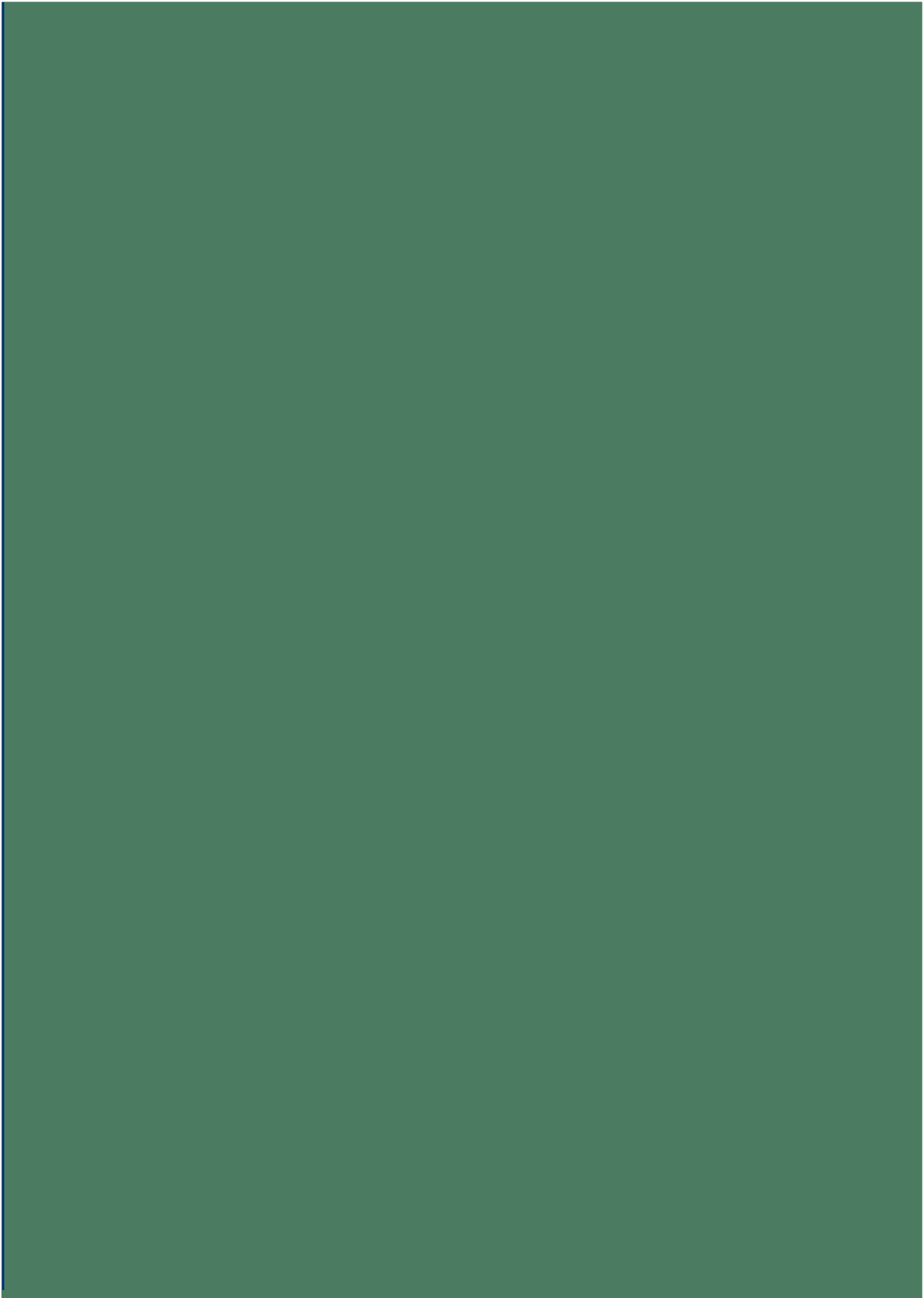
APRIL 2021

Danmarks Konvergensprogram 2021

APRIL 2021

Indhold

1.	Udfordringer og målsætninger for den økonomiske politik.....	5
1.1	Økonomien frem mod 2025.....	5
1.2	Målsætninger for den økonomiske politik.....	14
1.3	Opdateret fremskrivning af finanspolitisk råderum.....	15
	Bilag 1.1 Nye centrale oplysninger og forudsætninger i forløbet.....	17
2.	De økonomiske udsigter.....	19
2.1	Konjunktursituationen og de økonomiske udsigter for 2021 og 2022.....	19
2.2	Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold.....	22
2.3	Mellemfristede udsigter for vækst og beskæftigelse.....	25
2.4	Boligpriser.....	27
2.5	Betalingsbalancen.....	28
	Bilag 2.1 Nøgletal for dansk økonomi 2019-2025.....	30
3.	Offentlig saldo og gæld frem til 2025.....	33
3.1	Den faktiske offentlige saldo.....	33
3.2	Strukturel saldo.....	37
3.3	Finanspolitikens aktivitetsvirkning.....	40
3.4	Finanspolitisk råderum.....	42
3.5	Offentligt forbrug, offentlige investeringer og ramme til håndtering af COVID-19 ..	46
3.6	Udgifter og indtægter som andele af BNP.....	49
3.7	Den offentlige gæld.....	54
	Bilag 3.1 Beregning af strukturel saldo i 2020-2022.....	55
	Bilag 3.2 Engangsforhold i 2020-2022.....	57
	Bilag 3.3 Reservation i det finanspolitiske råderum.....	58
4.	Følsomhedsanalyser og sammenligning med DK2025, august 2020.....	61
4.1	Følsomhedsanalyser.....	61
4.2	Sammenligning med DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi, august 2020.....	64
5.	Perioden efter 2025 og langsigtet holdbarhed.....	67
5.1	Udviklingen efter 2025.....	67
5.2	Betydning af levetidsindeksning af pensionsaldrer.....	70
5.3	Udgangspunktet for de langsigtede fremskrivninger – centrale forudsætninger og fremskrivningsprincipper.....	72
	Bilag 5.1 Udvikling i strukturel saldo og gæld sammenlignet med den seneste fremskrivning fra august 2020.....	74
6.	Offentlige finanser og institutionelle rammer.....	77
6.1	Institutionelle rammer.....	77
6.2	Fleksibilitet i institutionelle rammer i lyset af COVID-19.....	78
	Bilagstabeller i henhold til EU's "Code of Conduct".....	83



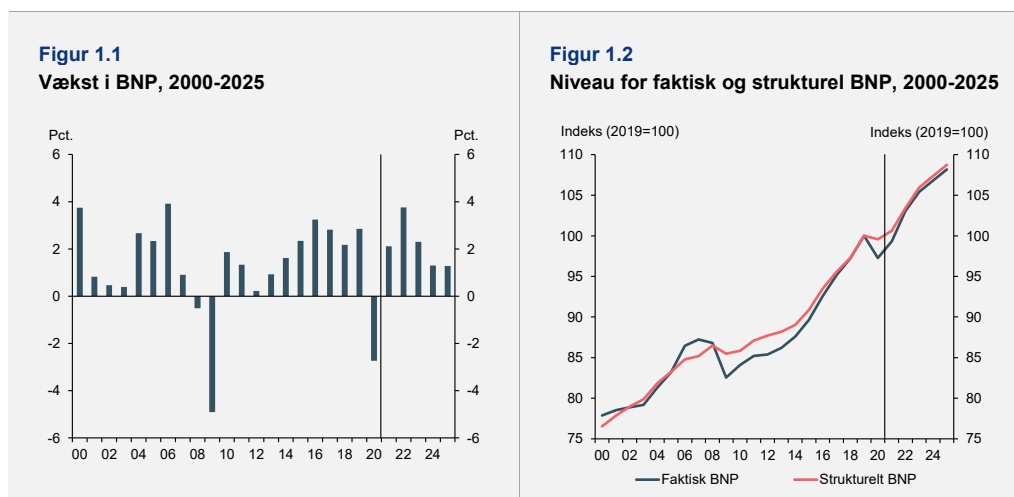
1. Udfordringer og målsætninger for den økonomiske politik

1.1 Økonomien frem mod 2025

I kølvandet på coronapandemien er der gennemført en markant økonomisk-politisk indsats for at understøtte økonomien bedst muligt. De finanspolitiske tiltag omfatter både hjælpepakker og stimulerings-tiltag, og samlet set skønnes den økonomiske politik at holde hånden under ca. 85.000 jobs i 2021 og 40.000 jobs i 2022. Den finanspolitiske indsats bidrager således markant til at dæmpe tilbageslaget.

Samtidig er genåbningen af dansk økonomi nu undervejs efter vinterens smittebølge og nedlukninger. Det har ført til stigende aktivitet, der ifølge højfrekvente indikatorer blandt andet afspejles i et stigende privatforbrug og en faldende ledighed. Den fornyede fremgang i økonomien betyder, at BNP ventes at vokse med godt 2 pct. i år og op mod 4 pct. i 2022, *jf. figur 1.1*. En vækst på op mod 4 pct. i 2022 vil være den højeste BNP-vækst i Danmark i 15 år.

Der er således udsigt til en markant fremgang i aktiviteten i dansk økonomi efter faldet på 2¾ pct. i 2020, hvor coronakrisen ramte. Med de aktuelle udsigter ventes BNP i 2022 at overstige niveauet i 2019 – dvs. niveauet før pandemien ramte, *jf. figur 1.2*, og konjunkturerne i dansk økonomi skønnes grundlæggende omtrent normale i 2022.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Vinterens nedlukninger for at håndtere smitteudviklingen og danskernes ændrede adfærd mv. har ført til et midlertidigt fald i aktiviteten, men ikke i samme størrelsesorden som i forbindelse med nedlukningen sidste forår, trods en længerevarende og på nogle stræk mere omfattende nedlukning. Det skal

blandt andet ses i sammenhæng med, at husholdninger og erhverv har omstillet sig til online handel, erfaringerne med hjælpepakker samt en forventning om, at økonomien hurtigt kan rette sig igen.

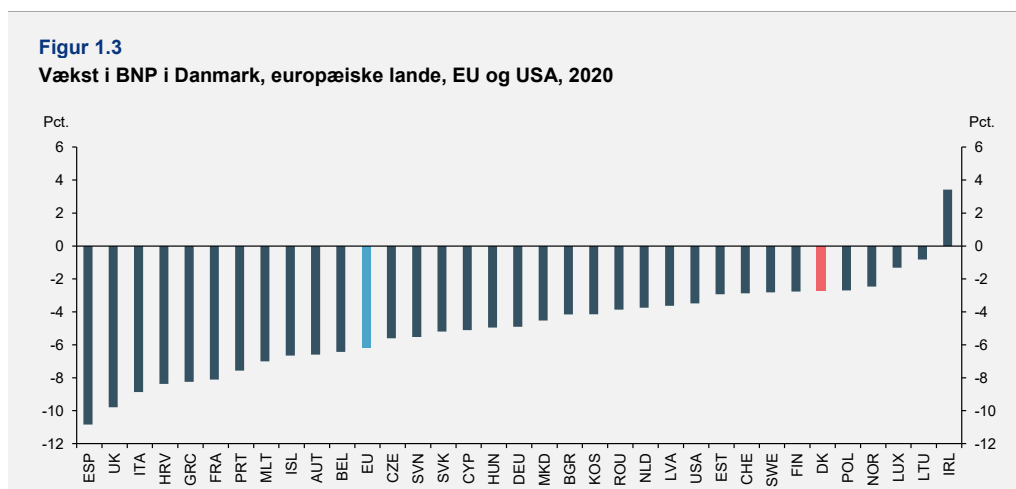
Muligheden for hurtig fremgang i økonomien skal ses i lyset af, at finanspolitikken har holdt hånden under virksomheder og jobs med hjælpepakker, likviditetstiltag og stimuli gennem sundhedskrisen. Samtidig har tilbagegangen i aktiviteten efter coronakrisen ikke været et gængs konjunkturtillageslag, hvor forventninger forbliver afdæmpede i en længere periode. Aktivitetsnedgangen skyldes snarere mere forsigtige forbrugere under pandemien samt de restriktioner, der har været nødvendige for at holde smitteudviklingen under kontrol.

Det gode underliggende ståsted for dansk økonomi giver mulighed for, at økonomien hurtigt kan rette sig igen i takt med, at restriktionerne kan udfases. Hertil kommer tegn på stigende optimisme i den globale økonomi, herunder også i takt med at vaccinerne har givet fornyet håb. De internationale organisationer forventer nu, at den globale økonomi i år kan få den største vækst siden 1973.

Selvom coronakrisen stadig har sit tag i dansk økonomi, så viser erfaringerne fra 2020, at der er potentiale for en hurtig fremgang i aktiviteten. I forlængelse af pandemiens udbrud i foråret og heraf følgende nedlukninger var faldet i BNP i 2. kvartal 2020 på 7,9 pct. i forhold til 4. kvartal 2019, men det blev hurtigt reduceret til blot 1,5 pct. i 4. kvartal.

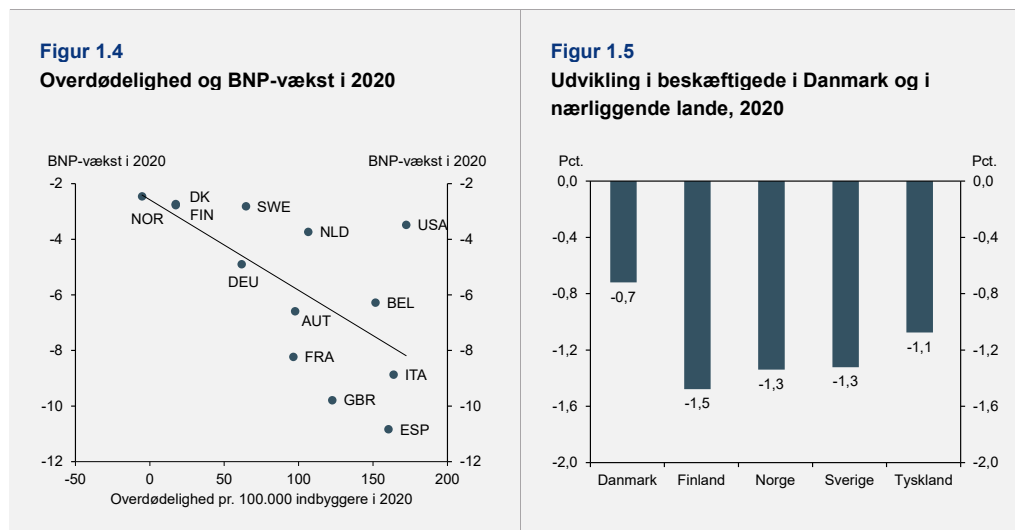
Forløbet efter et historisk dyk i BNP i foråret 2020 tegner samlet set til at blive langt bedre end efter finanskrisen, hvor udviklingen forblev svag i en årrække som følge af et behov for konsolidering og genopretning af ubalancer efter overophedningen i årene, før finanskrisen ramte.

Tilbageslaget i dansk økonomi i 2020 var endvidere i den milde ende i sammenligning med en lang række andre europæiske lande. Således faldt BNP i eksempelvis Spanien med mere end 10 pct. i 2020, og også mange andre sydeuropæiske lande oplevede voldsomme tilbageslag. Også i Storbritannien faldt BNP med næsten 10 pct. Omvendt klarede de øvrige nordiske lande sig – ligesom Danmark – relativt godt i en international sammenligning, herunder EU som helhed og USA, *jf. figur 1.3*.



Anm.: For Norge er vist væksten i fastlandsøkonomien, mens BNP for Norge som helhed faldt med 0,8 pct. i 2020.
Kilde: Macrobond og Eurostat.

Smitteudviklingen har haft stor betydning for aftrykket på økonomierne. Således ses en generel tendens til, at lande med større overdødelighed under pandemien også har haft større nedgang i BNP, jf. figur 1.4. Det peger blandt andet på, at tiltag, der i tide begrænser de sundhedsmæssige konsekvenser af pandemien, også kan bidrage til at mindske de økonomiske konsekvenser af coronakrisen.



Anm.: I figur 1.4 angiver overdødeligheden, hvor meget antallet af døde per 100.000 i 2020 afveg fra gennemsnittet fra årene 2015-2019. Der er ikke taget højde for forskelle i trendmæssig vækst. For Norge er vist væksten i fastlandsøkonomien. I figur 1.5 er Norge den samlede økonomi.

Kilde: Macrobond, Eurostat, Ourworldindata.org og egne beregninger.

Selvom nedgangen i dansk BNP var på linje med de andre nordiske lande, så har nedgangen på arbejdsmarkedet målt ved det opgjorte antal beskæftigede været relativt mindre herhjemme. I Danmark faldt beskæftigelsen 0,7 pct. i 2020, mens nedgangen i beskæftigelsen blandt nabolande har været lidt større, jf. figur 1.5. Forskellige arbejdsmarkedsordninger på tværs af landene betyder, at en direkte sammenligning skal tages med forbehold (navnlig i forhold til Norge, hvor permitterede ledige ikke tæller som beskæftigede i modsætning til fx lønkompressionsordningen i Danmark).

Markant finanspolitisk indsats

Siden coronakrisen ramte er der tilrettelagt en ekspansiv finanspolitik med både omfattende midlertidige hjælpepakker i de perioder, hvor Danmark har været lukket ned, og en lang række stimulerende tiltag, der understøtter den økonomiske aktivitet. Med de midlertidige hjælpepakker og stimuli-tiltagene er der samlet set tale om en historisk stor finanspolitisk indsats, der samtidig understøtter grundlaget for en hurtig genstart af dansk økonomi, jf. boks 1.1.

Senest har regeringen – i lyset af, at COVID-19, vinterens restriktioner og en række afledte tiltag medfører et stort træk i 2021 på den midlertidige udgiftsramme til håndtering af COVID-19 mv. (også kaldet 'krigskassen') – besluttet at udvide den midlertidige ramme ved at lempe finanspolitikken med 0,1 pct. af BNP i 2021. Det øger isoleret set rammen med 2,4 mia. kr. i 2021. Lempelsen skal ses i lyset af, at den strukturelle saldo i 2021 blev skønnet forbedret med 0,1 pct. af BNP i Økonomisk Re-

degørelse, december 2020. Lempelsen er derfor i tråd med den planlagte finanspolitik på finanslovsforslaget for 2021, hvor udgifts- og finanspolitikken blev planlagt helt til budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP.

Boks 1.1

Historisk stor finanspolitisk indsats i lyset af COVID-19 understøtter en hurtig genstart

Danmark har siden coronapandemiens begyndelse i marts 2020 gennemført en historisk stor finanspolitisk indsats. De mange tiltag er afgørende for, at virksomhederne og arbejdsmarkedet er klar til fornyet økonomisk fremgang og dermed en hurtig genstart af aktiviteten i dansk økonomi. Desuden rækker en lang række af de gennemførte aftaler også frem i tid, således at der investeres i fremtiden samtidig med, at den økonomiske aktivitet genoprettes. Samlet set indebærer de indgåede genopretningsaftaler og stimuli-tiltag, at der aktiveres ca. 135 mia. kr. i 2020-2022 til at understøtte den økonomiske aktivitet. De mange aftaler og tiltag omfatter blandt andet:

Aftaler og tiltag besluttet i foråret og sommeren 2020:

- Grøn boligafale 2020: Landsbyggefondens rammer 2021-2026 og fremrykket indsats i 2020 (maj 2020)
- Suspending af kommuner og regioners anlægslofter for 2020 (marts 2020)
- Økonomaftaler med kommuner og regioner for 2021 med markant løft af anlægslofter for 2021 (maj 2020)
- Trepartsaftale om ekstraordinær hjælp til elever og lærlinge samt virksomheder (maj 2020)
- Klimaafale for energi og industri mv. 2020 (juni 2020)
- Aftale om styrket opkvalificering og Aftale om ekstraordinært løft af ledige (juni 2020)
- Aftale om udfasning af hjælpepakker, stimuli-initiativer og eksportinitiativer (juni 2020)

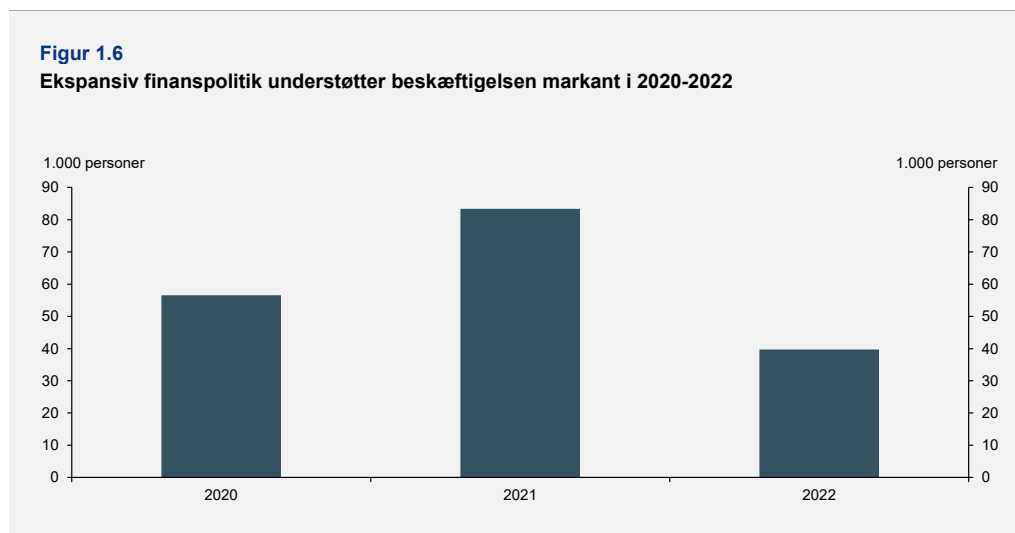
Aftaler om en grøn genstart af Danmark indgået i december 2020:

- Aftale om udbetaling af resterende to ugers indefrosne feriemidler, eksportpakke og reserve til forlængelse af hjælpepakker
- Aftale om grøn omstilling af vejtransporten
- Aftale om finansloven for 2021
- Aftale om stimuli og grøn genopretning
- Aftale om grøn skattereform

Hertil kommer virkningen af de ekstraordinære kompensationsordninger, som bidrager til at holde hånden under virksomheder og arbejdspladser. I alt er der udbetalt over 35 mia. kr. i kompensation fra de store kompensationsordninger, og samlet set har over 300.000 lønmodtagere været hjemsendt med lønkompensation i perioder. Endeligt er der indført en række garanti- og låneordninger, udskydelser af betalingsfrister og øvrige foranstaltninger, der bredt sigter på at øge likviditeten i erhvervslivet mv.

Samlet set understøtter finanspolitikken den økonomiske aktivitet markant i 2020-2022, og finanspolitikken skønnes at holde hånden under ca. 55.000 jobs i 2020, ca. 85.000 jobs i 2021 og ca. 40.000 jobs i 2022, *jf. figur 1.6*. Heri indgår, at hjemsendte med lønkompensation i løbet af 2020 og 2021 tæles som beskæftigede.

Den igangværende genåbning af økonomien og det gode grundlag for en hurtig fremgang i aktiviteten i samspil med den allerede gennemførte finanspolitiske indsats indebærer således også, at finanspolitikken overordnet er afstemt med konjunktursituationen, og der er udsigt til at konjunkturerne kan være omtrent neutrale i 2022. I forhold til finanspolitikken er der dog specifikke dele af dansk økonomi, der må forventes at være påvirket af krisen i længere tid end den brede økonomi.



Anm.: Aktivitetsvirkningerne er beregnet som finanspolitikens flerårige efterspørgselsvirkning på beskæftigelsen ekskl. virkningen af strukturreformer på kapacitetspresset.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den brede og markante finanspolitiske indsats, der allerede er besluttet, omfatter blandt andet en række initiativer finansieret af Danmarks forventede hjemtag af midler fra EU's genopretningsfacilitet ("genopretningsfonden") på ca. 11½ mia. kr. over perioden 2021-2025. Danmarks genopretningsplan – der udgør grundlaget for Danmarks adgang til midler fra EU's genopretningsfacilitet – er blandt andet med til at finansiere aftalerne om en grøn genstart af Danmark indgået i forbindelse med *Aftale om finanslov for 2021*.

Initiativerne i Danmarks genopretningsplan skal på den korte bane stimulere økonomien og holde hånden under danske arbejdspladser og virksomheder. På den lidt længere bane er et centralt element i genopretningsplanen at understøtte både den grønne og digitale omstilling, herunder målsætningen om at nedbringe drivhusgasudledningen i Danmark med 70 pct. i 2030. Den danske genopretningsplan skal vurderes og godkendes af EU.

Den danske krisepolitik har således ikke kun haft fokus på det korte sigte – dvs. at få Danmark godt igennem krisen. Krisepolitikken er også brugt aktivt til at investere i fremtiden og den langsigtede udvikling af Danmark. Med de politiske aftaler, der er indgået siden coronakrisens begyndelse, er der investeret målrettet i tiltag, som skal få Danmark stærkere ud af krisen, herunder investeringer i grøn omstilling, et forhøjet fradrag til virksomhederne for forskning og udvikling, digitalisering, renovering af infrastruktur og en massiv opkvalificeringsindsats af lønmodtagerne.

Hertil kommer, at det i forbindelse med den opdaterede 2025-ramme præsenteret i august 2020 blev besluttet at prioritere ca. 15 mia. kr. mere til offentlige investeringer i 2021-2025, jf. *DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*. Løftet af de offentlige investeringer udgør blandt andet en del af grundlaget for regeringens udspil til en ny infrastrukturplan *Danmark Fremad – Infrastrukturplan 2035*, april 2021.

Regeringens fokus på investeringer i fremtiden skal også ses i sammenhæng med, at regeringen, siden den tiltrådte i sommeren 2019, har indgået en række grønne aftaler, klimaaftaler mv. Aftalerne bidrager samlet set til at bringe Danmark tættere på målsætningen om at reducere drivhusgasudledningerne med 70 pct. i 2030, *jf. boks 1.2*.

Boks 1.2

Klimamål og udledning af drivhusgasser

Med klimaloven er der fastsat et bindende mål om at reducere udledningen af drivhusgasser med 70 pct. i 2030 i forhold til niveauet i 1990. Ifølge Energistyrelsens nyeste *Klimastatus- og -fremskrivning 2021*, april 2021 er Danmarks udledning af drivhusgasser fra 1990 og frem til 2020 reduceret med over 40 pct., *jf. figur a*. I samme periode er BNP vokset med ca. 40 pct. Energistyrelsen vurderer på nuværende tidspunkt, at Danmark i 2030 vil have reduceret sine udledninger med ca. 55 pct. i forhold til niveauet i 1990.

Med afsæt i den nye klimafremskrivning skønnes mankoen mod indfrielsen af målet om en reduktion på 70 pct. i 2030 reduceret til ca. 12 mio. tons CO_{2e}. Til sammenligning blev mankoen i Energistyrelsens *Basisfremskrivning 2020* fra juni 2020 skønnet til ca. 20 mio. tons CO_{2e}. Den nye klimafremskrivning indregner blandt andet effekten på drivhusgasudledningerne af *Klimaaftale for energi og industri mv.* (juni 2020), *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi* (juni 2020), *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten* (december 2020), *Aftale om stimuli og grøn genopretning* (december 2020), *Aftale om grøn skattereform* (december 2020). Hertil kommer også en række tekniske datakorrektioner mv.

Samlet set skønnes det, at der, siden regeringen trådte til, er truffet beslutninger, som samlet set reducerer udledningerne i 2030 med ca. 7 mio. tons CO_{2e} (inkl. beslutning om kuludfasning på Fynsværket).

Figur a

Udledning af drivhusgasser og strukturel BNP



Anm.: Den opdaterede mellemlistede fremskrivning i *Danmarks Konvergensprogram 2021* tager afsæt i Energistyrelsens *Basisfremskrivning 2020*, juni 2020. Udledningen af drivhusgasser er opgjort efter IPCCs metode inkl. LULUCF. Udledningen af drivhusgasser i 2019-2030 i *Basisfremskrivning 2020* er fremskrevet ved at interpolere mellem den skønnede drivhusgasudledning i 2018, 2025 og 2030.

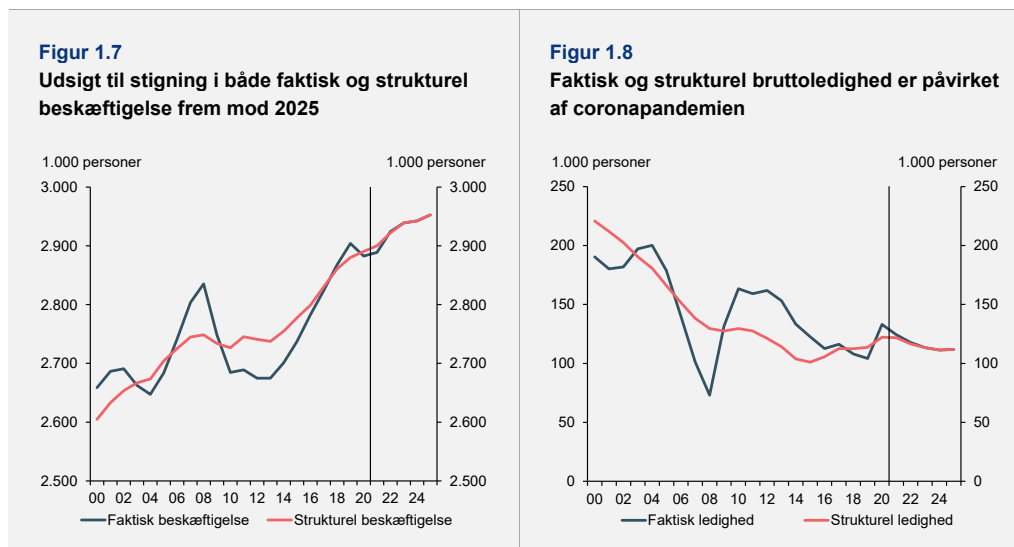
Kilde: Energistyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Stigende beskæftigelse og sunde offentlige finanser

Den ventede fremgang i dansk økonomi afspejles også i en forventning om stigende beskæftigelse, som i 2022 ventes at overstige niveauet umiddelbart før krisen, *jf. figur 1.7*. Gennemførte tiltag, herunder lønkompensationsordningen, har under coronakrisen været med til at fastholde personer i beskæftigelse og holde hånden under arbejdsmarkedet. Sammen med gode underliggende strukturer og et velfungerende arbejdsmarked har det bidraget til at mindske omkostningerne ved krisen i Danmark i form af færre jobtab mv.

Frem mod 2025 er der udsigt til en stor beskæftigelsesfremgang – også inklusiv virkningen *Aftale om ny ret til tidlig pension* fra oktober 2020. Samlet set ventes den strukturelle beskæftigelse således at kunne stige med i gennemsnit ca. 12-13.000 personer om året i 2021-2025.

Den faktiske ledighed er steget i kølvandet på coronapandemien og også den strukturelle ledighed estimeres til at stige i 2020-2021, hvilket vurderes at være afledt af en mindre smidig jobmatching på arbejdsmarkedet på grund af de omstillingsbehov, som pandemien har ført med sig. Det forudsættes, at stigningen i den strukturelle ledighed er midlertidig, således at den strukturelle ledighed igen er fallende frem mod 2025, *jf. figur 1.8*. Samtidig er stigningen i den faktiske ledighed markant mindre end i kølvandet på finanskrisen.



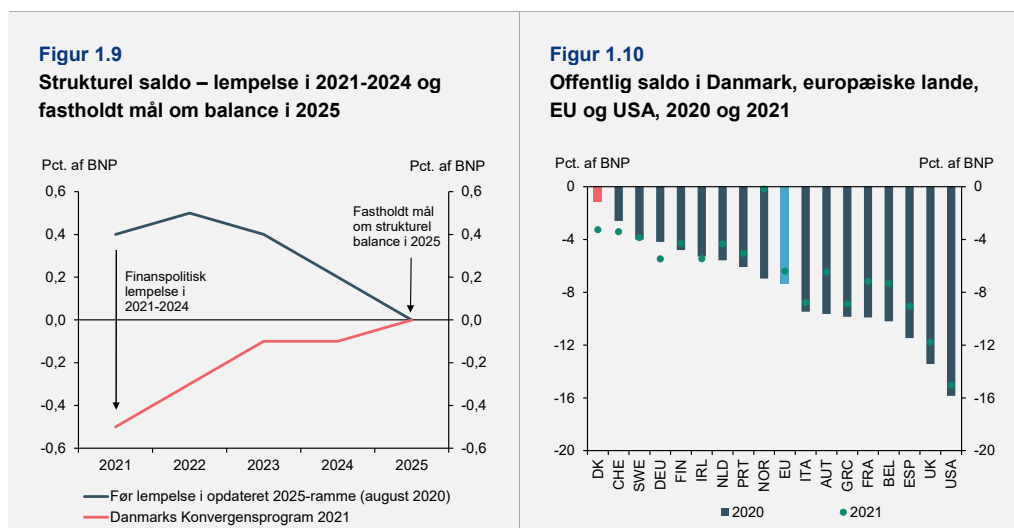
Anm.: Beskæftigelsen er opgjort ekskl. orlovs personer.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udsigterne for de offentlige finanser er fortsat gode og sunde i Danmark. Der er ikke – som det var tilfældet efter finanskrisen – behov for at konsolidere og genoprette de offentlige finanser via nye initiativer. Det skal ses i lyset af, at de gennemførte lempelser er midlertidige. Hjælpepakkerne og øvrige corona-relaterede engangsudgifter er midlertidige, ligesom lempelsen af finanspolitikken i de kommende år, der blev besluttet i forbindelse med den opdaterede 2025-ramme i *DK2025*, august 2020, er midlertidig, herunder i kraft af rammen til håndtering af COVID-19 og stimuli ('krigskassen'), der rækker frem til 2024. Målet om strukturel balance i 2025 gælder således fortsat, *jf. figur 1.9*.

Det giver plads til at føre en ekspansiv finanspolitik i de kommende år, der understøtter den økonomiske aktivitet, samtidig med, at alle varige tiltag er finansieret inden for ansvarlige finanspolitiske rammer. På den baggrund er det ikke nødvendigt at stramme finanspolitikken i forhold til det planlagte for at opnå målet om strukturel balance i 2025.

I den opdaterede mellemfristede fremskrivning i konvergensprogrammet for 2021 svarer profilen for den strukturelle saldo frem mod 2025 til profilen i seneste vurdering i *DK2025*, august 2020. Indeholdt i de opdaterede skøn for den strukturelle saldo i 2023-2025 er der en underliggende forbedring af de offentlige finanser svarende til ca. 0,1 pct. af BNP årligt i forhold til fremskrivningen fra august, hvilket særligt skal ses i sammenhæng med højere skønnede strukturelle nettorenteindtægter. Den underliggende forbedring prioriteres til en udvidelse af den midlertidige ramme til håndtering af COVID-19 mv. ('krigs-kassen') i 2023-2024, et løft af rammen til offentlige investeringer i 2024-2025 og en forøgelse af det finanspolitiske råderum inden for målet om strukturel balance i 2025.



Anm.: I figur 1.9 er profilen for den strukturelle saldo for den finanspolitiske lempelse i forbindelse med den opdaterede 2025-ramme i *DK2025*, august 2020 baseret på *Økonomisk Redegørelse*, maj 2020 og *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019. I figur 1.10 er skøn for Danmark baseret på indeværende vurdering, mens skøn for udlandet er baseret på seneste prognose fra IMF. Den faktiske saldo i 2020 for Danmark er påvirket af en række betydelige engangsudgifter relateret til håndteringen af COVID-19 samt engangsindtægter for personskatter i forbindelse med udbetalingen af infrosne feriemidler.

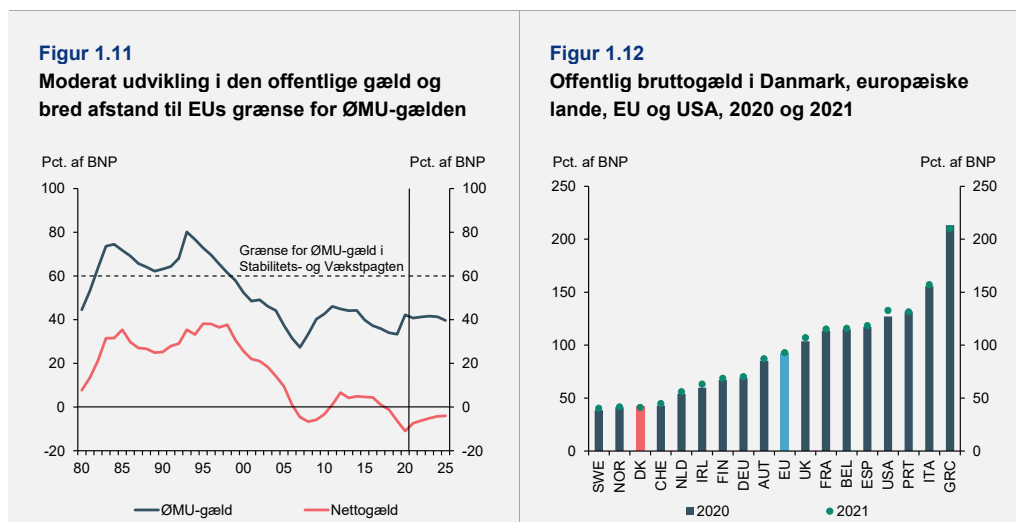
Kilde: Danmarks Statistik, IMF World Economic Outlook, april 2021, og *Økonomisk Redegørelse*, maj 2020 og *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 samt egne beregninger.

Ifølge foreløbige nationalregnskabstal er underskuddet på den faktiske offentlige saldo i 2020 opgjort til godt 1 pct. af BNP. Det er betydeligt lavere end skønnet i *Økonomisk Redegørelse*, december 2020, hvor der blev skønnet et underskud på ca. 3½ pct. af BNP i 2020. Det lavere opgjorte underskud drives især af større indtægter fra pensionsafkastskat og mindre realiserede udgifter end tidligere lagt til grund til offentlige subsidier, herunder hjælpepakker, og offentlige forbrugsudgifter i regnskabstallene end skønnet i konjunkturvurderingen i december. Det foreløbige opgjorte underskud i Danmark i 2020 på den faktiske offentlige saldo i 2020 er samtidig lavt sammenlignet med andre lande, jf. figur 1.10. I henhold til IMF's seneste prognose forventes en række andre lande således at

have markant større underskud på den faktiske offentlige saldo i 2020, herunder peger prognosen på et underskud i 2020 i USA på knap 16 pct. af BNP og for EU som helhed på godt 8 pct. af BNP.

Den offentlige ØMU-gæld er øget som følge af coronakrisen, herunder afledt af omfattende statslige likviditetsordninger for erhvervslivet under krisen. Den danske ØMU-gæld er imidlertid fortsat væsentligt under grænsen i Stabilitets- og Vækstpacten på 60 pct. af BNP, og ØMU-gælden er fortsat lav i både internationalt og historisk perspektiv, jf. figur 1.11 og 1.12. Danmark har samtidig fortsat den højeste internationale kreditvurdering (AAA-rating).

Inden coronakrisen havde Danmark i 2019 en offentlig nettoformue – svarende til, at nettogælden var negativ. Den offentlige nettogæld er det centrale gældsbegreb i vurderingen af finanspolitikens langsigtede holdbarhed. Et sundt udgangspunkt er generelt en vigtig forudsætning for, at lande kan reagere tilstrækkeligt og håndtere økonomiske kriser uden en betydelig regning eller risiko for stigende renter. Trods coronakrisen og de gennemførte tiltag i kølvandet på coronakrisen skønnes Danmark også at have en offentlig nettoformue ved udgangen af 2025, jf. figur 1.11. Udviklingen skal blandt andet ses i sammenhæng med, at nettoformuen steg i 2020 – trods en øget bruttogæld. Stigningen i nettoformuen i 2020 afspejler primært kursændringer på de offentlige aktiver og passiver, særligt kursstigninger på statens aktiebeholdning i Ørsted A/S.



Anm.: I figur 1.12 er skøn for Danmark baseret på indeværende vurdering, mens skøn for udlandet er baseret på seneste prognose fra IMF.

Kilde: Danmarks Statistik, IMF World Economic Outlook, april 2021, og *Økonomisk Redegørelse*, maj 2020 og *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 samt egne beregninger.













Finanspolitikken er holdbar og den finanspolitiske holdbarhedsindikator skønnes til godt 1 pct. af BNP. Der er imidlertid fortsat udsigt til en periode efter 2025 med øget pres på de offentlige finanser – den såkaldte hængekøjeudfordring. Der er således udsigt til en forværring af den offentlige saldo i en længere årrække, hvor store årgange erstattes af mindre årgange, og hvor andelen i beskæftigelse er nedadgående. Den positive holdbarhedsindikator hviler på, at de offentlige finanser i det beregnings-tekniske forløb forbedres på langt sigt, herunder blandt andet som følge af levetidsindekseringen af pensionsaldrene.

1.2 Målsætninger for den økonomiske politik

I kølvandet på coronakrisen fremlagde regeringen i august 2020 *DK2025 – En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*, som indeholder regeringen nye overordnede rammer for finanspolitikken frem mod 2025, jf. boks 1.3.

Med den nye 2025-ramme og de mange aftaler, der er indgået siden coronakrisen, har regeringen lagt sporene til vejen ud af krisen med en ekspansiv finanspolitik i de nærmest kommende år og investeringer i fremtiden samtidig med et fastholdt mål om strukturel balance i 2025, så varige tiltag finansieres. Den vej danner grundlag for fremgang i den økonomiske aktivitet og en grøn og retfærdig styrkelse af dansk økonomi inden for ansvarlige finanspolitiske rammer.

Boks 1.3
Mål, pejlemærker og prioriteringer frem mod 2025

Ansvarlige økonomisk rammer og genopretning af økonomien:	Retfærdige og grønne prioriteringer:
 Ekspansiv finanspolitik for at stimulere aktiviteten de nærmeste år	 Velfærdens skal følge med, når vi bliver flere børn og ældre – samtidig skal kvaliteten og nærheden styrkes
 Mål om strukturel balance i 2025	 Ny ret til tidlig pension for personer med et langt arbejdsliv
 Overholdelse af budgetloven og internationale forpligtelser	 Sikre en grøn omstilling af det danske samfund
 Holdbare offentlige finanser på langt sigt	 2. generationsreformer – ny reformkurs
 Den offentlige gæld skal holde en bred sikkerhedsmargin til EU's grænse for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP	 Vækst i både offentlig og privat beskæftigelse – i gensidig balance
 Gode rammer for erhvervslivet og balance mellem land og by	 Løft af de offentlige investeringer skaber plads til ny infrastruktur og grønne investeringer

Kilde: *DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*, august 2020.

Ny reformkurs skal ruste Danmark til fremtiden

Regeringen har gjort klart, at den vil føre en ny reformkurs, der skal gøre Danmark stærkere. Arbejdet med en ny reformkurs skal ses i lyset af, at der på længere sigt tegner sig en række langsigtede udfordringer – men også muligheder.

For det første vil den grønne omstilling og 70 pct.-målsætningen kræve massive investeringer, der har til hensigt at skabe et mere bæredygtigt samfund. For det andet stiller en løbende skarp international konkurrence nye krav til kompetencerne og uddannelsesniveaet på det danske arbejdsmarked.

For det tredje står Danmark og verden midt i en digital revolution, og der skal derfor tages nye skridt i digitaliseringen af det danske samfund.

En ny reformkurs har fokus på erhverv og beskæftigelse og sigter mod at styrke den danske samfundsmodel og dansk økonomi. Et element heri bliver, at beskæftigelse skal øges varigt, og at det skal ske på en socialt retfærdig måde. Danmark skal have en både større og en dygtigere arbejdsstyrke. Flere af dem, der står uden for arbejdsmarkedet, blandt andre indvandrerkvinder, skal ind på arbejdsmarkedet. En ny reformkurs skal ses i sammenhæng med arbejdet omkring 2. generationsreformer, der skal understøtte den danske velfærdsmodel og medvirke til at mindske den sociale ulighed og sætte ind overfor komplekse udfordringer, som tidligere reformer ikke i tilstrækkeligt omfang har været i stand til at tage hånd om.

1.3 Opdateret fremskrivning af finanspolitisk råderum

Det finanspolitiske råderum frem mod 2025 er et mål for hvor meget plads, der er til nye politiske initiativer på skatte- og udgiftsområdet, herunder realvækst i det offentlige forbrug eller andre politiske initiativer, inden for målet om strukturel balance på de offentlige finanser i 2025.

Det finanspolitiske råderum for de enkelte år udmøntes hvert år i forbindelse med tilrettelæggelsen af finanspolitikken – dvs. i forbindelse med økonomiaftaler med kommuner og regioner samt finanslovsforslaget og de efterfølgende aftaler om finansloven. Råderummet for 2021 er således udmøntet i forbindelse med Aftale om finansloven for 2021 mv.

Det finanspolitiske råderum frem mod 2025 blev senest opdateret i forbindelse med *DK2025*-rammen fra august 2020, hvor det blev beregnet til ca. 19½ mia. kr. i 2025 målt i forhold til udgiftsniveauet i 2021, dvs. i forhold til det budgetterede niveau for finanslovsåret.

Håndteringen af coronakrisen indebærer en række midlertidige merudgifter, som i konvergensprogrammet påvirker udgiftsniveauet i 2021. Korrigeret for disse midlertidige forhold er den opdaterede udvikling i det finanspolitiske råderum omtrent uændret på 19½ mia. kr. frem mod 2025.

Det svarer til en gennemsnitlig højest mulig vækst i det offentlige forbrug på ca. 0,9 pct. årligt. Det er større end den gennemsnitlige årlige vækst i det demografiske træk i samme periode på ca. 0,5 pct. årligt svarende til ca. 11 mia. kr. i 2025 målt i forhold til 2021.

Med regeringens prioriteringer på finansloven for 2020 og 2021 mv. indebærer det samlet set, at der er plads til en mulig vækst i det offentlige forbrug på ca. 34¼ mia. kr. frem mod 2025 målt i forhold til 2019, hvor regeringen trådte til, eller ca. 1,1 pct. om året i gennemsnit.

Virningen af nye forhold for opgørelsen af den højest mulige offentlige forbrugsvækst ift. *DK2025*, august 2020 fremgår af boks 1.4. Opgørelsen er målt i forhold til udgiftsniveauet i 2021.

Boks 1.4**Skøn for det finanspolitiske råderum sammenlignet med fremskrivningen fra august 2020**

Råderummet i konvergensprogrammet for 2021 er opgjort til ca. 19½ mia. kr. i 2025 (målt i forhold til niveauet i 2021), når der korrigeres for virkningen af midlertidige forhold i 2021 relateret til COVID-19, herunder betydelige merudgifter i 2021 i forbindelse med myndighedsopgaver i stat, kommuner og regioner, *jf. tabel a*.

Hvis der ikke korrigeres for disse midlertidige forhold, svarer stigningen i det offentlige forbrug – fra det højere midlertidige udgiftspunkt i 2021 – til 14½ mia. kr. frem mod 2025. Det skyldes, at de midlertidige forhold giver anledning til et midlertidigt højt udgiftsniveau i 2021, der isoleret set reducerer den mulige udgiftsvækst i de efterfølgende år målt i forhold til 2021. De ekstraordinære og midlertidige COVID-19-udgifter, der påvirker udgiftsniveauet i 2021, reducerer imidlertid ikke prioriteringsrummet til nye udgifts tiltag efter 2021.

Korrigeret for midlertidige forhold i 2021 relateret til COVID-19 er den højest mulige offentlige forbrugsvækst frem mod 2025 omtrent uændret siden august 2020. Det afspejler flere modsatrettede forhold:

- I *Aftale om ny ret til tidlig pension (oktober 2020)* indgår et finansieringsbidrag fra nytænkning af beskæftigelsesindsatsen på ca. 1 mia. kr. fra 2024. I fremskrivningen er det beregningsteknisk lagt til grund, at besparelsen udmøntes som lavere driftsudgifter i kommunerne, hvilket isoleret reducerer den højest mulige offentlige forbrugsvækst, men ikke råderummet til øvrige formål.
- I *Aftale om finansloven for 2021 og Aftale om stimuli og grøn genopretning (december 2020)* er der samlet prioriteret flere midler til initiativer, der påvirker det offentlige forbrug i 2021 end i 2025, hvilket isoleret set reducerer væksten.
- Yderligere er der med den underliggende forbedring af den strukturelle saldo i konvergensprogrammet prioriteret 1 mia. kr. til en forøgelse af råderummet inden for målet om strukturel balance i 2025.

Tabel a**Ændringer i det finanspolitiske råderum siden august 2020**

	2025
Mia. kr. (2021-priser)	
DK2025, august 2020	19½
+ Midlertidige forhold i 2021 relateret til COVID-19	-5
+ <i>Aftale om ny ret til tidlig pension (oktober 2020)</i>	-1
+ <i>Aftale om finansloven for 2021 og Aftale om stimuli og grøn genopretning (december 2020)</i>	-¾
+ Underliggende forbedring af den strukturelle saldo	1
+ Øvrige forhold, tekniske justeringer mv. ¹⁾	¾
Konvergensprogram 2021 med virkning af midlertidige forhold i 2021	14½
Konvergensprogram 2021 korrigeret for midlertidige forhold i 2021 relateret til COVID-19	19½

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

1) Øvrige forhold, tekniske justeringer mv. dækker bl.a. over virkningen af de tekniske ændringsforslag, skøn for øvrige loftsbelagte udgifter, herunder bl.a. udviklingsbistand, samt merudgifter relateret til COVID-19, som indgår i opgørelsen af den strukturelle saldo.

Kilde: Danmarks Statistik, DK2025, august 2020 og egne beregninger.

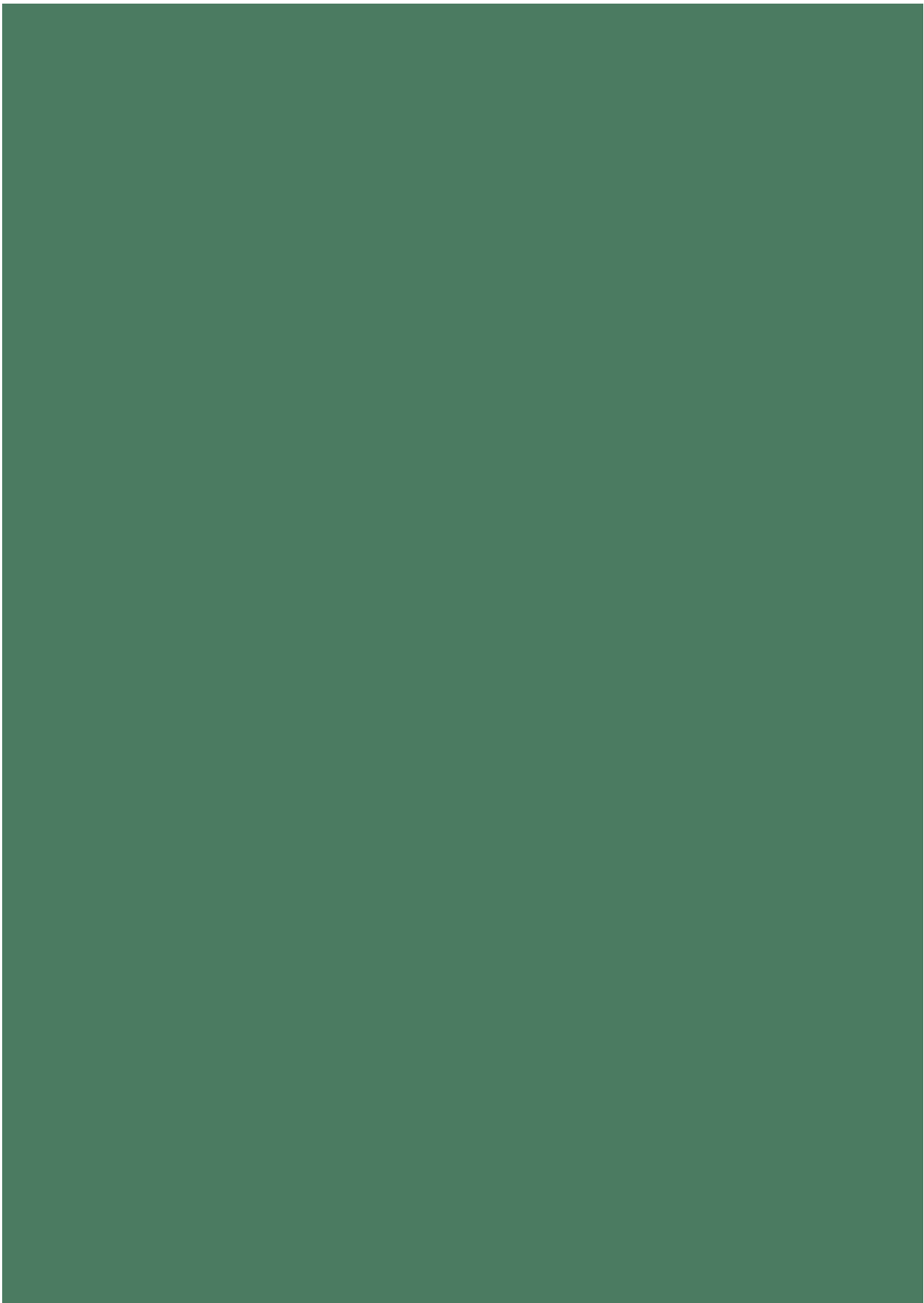
Bilag 1.1 Nye centrale oplysninger og forudsætninger i forløbet

Nye centrale oplysninger siden den seneste mellemfristede fremskrivning fra august 2020 er opsummeret bilagsboks 1.1 Detaljerede skøn og udviklinger fremgår af konvergensprogrammet kapitel 2-6.

Bilagsboks 1.1

Opdateringer af 2025-forløbet siden august 2020

- **Nyt konjunkturgrundlag:** Konvergensprogrammet tager udgangspunkt i en opdateret konjunkturprognose, som indeholder skøn for makroøkonomiske nøgletal og offentlige finanser i 2021-2022. I konvergensprogrammet er der desuden indarbejdet foreløbige nationalregnskabstal og offentlige regnskaber for 2020 mv.
- **Strukturelt forløb fra 2023:** I fremskrivningen vurderes konjunkturerne målt ved output- og beskæftigelsesgabets omtrent neutrale i 2022. I det mellemfristede forløb forudsættes beskæftigelse, BNP mv. beregningsteknisk at svare til deres strukturelle niveauer fra 2023 og frem.
- **Nye politiske aftaler:** Den mellemfristede fremskrivning indarbejder virkningen af nye aftaler siden fremskrivningen i august, herunder finansloven for 2021 og øvrige aftaler om en grøn genstart, *Aftale om en ny ret til tidlig pension*, *Aftale om fremtiden for olie- og gasindvinding i Nordsøen*, *Aftale om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023*, *Aftale om erstatning mv. til minkavlerne og følgeerhverv berørt af COVID-19*, forslag til den danske genopretningsplan i forbindelse med EU's genopretningsfacilitet.
- **Prioritering inden for mål om balance på den strukturelle saldo i 2025:** I konvergensprogrammet er den strukturelle saldo underliggende forbedret med 0,1 pct. af BNP i 2023-2025. Finanspolitikken er prioriteret inden for samme ramme som i *DK2025*, august 2020, og der er i konvergensprogrammet indregnet yderligere manøvrerum til den såkaldte 'krigs-kasse', offentlige investeringer samt finanspolitisk råderum. Herudover er den besluttede udvidelse af 'krigs-kassen' ved at lempe finanspolitikken med 0,1 pct. af BNP i 2021, der isoleret set øger den midlertidige ramme med 2,4 mia. kr. i 2021, indregnet i konvergensprogrammet. Lempelsen skal ses i lyset af, at den strukturelle saldo i 2021 blev skønnet forbedret med 0,1 pct. af BNP i *Økonomisk Redegørelse*, december 2020 sammenlignet med vurderingen i forbindelse med finanslovsforslaget for 2021, der blev fremlagt i august 2020.
- **Renteforudsætninger:** Der er antaget en gradvist normalisering af renterne. Den 10-årige rente på statsobligationerne forudsættes at stige til 0,8 pct. i 2025, og derefter gradvist yderligere til 4 pct. i 2050 for derefter at være uændret.
- **Oliepriser og indtægter fra aktiviteter i Nordsøen:** Statens indtægter fra beskatningen af aktiviteter i Nordsøen tager udgangspunkt i Energistyrelsens langsigtede prognose for produktion af olie og gas (svarende til augustgrundlaget) samt virkningen af *Aftale om fremtiden for olie- og gasindvinding i Nordsøen*. Hertil kommer virkningen af opdaterede markedsforventninger til olieprisen (futures) og Det Internationale Energiagentur (IEA) nyeste fremskrivning (Stated Policies Scenario i *World Energy Outlook* fra oktober 2020).

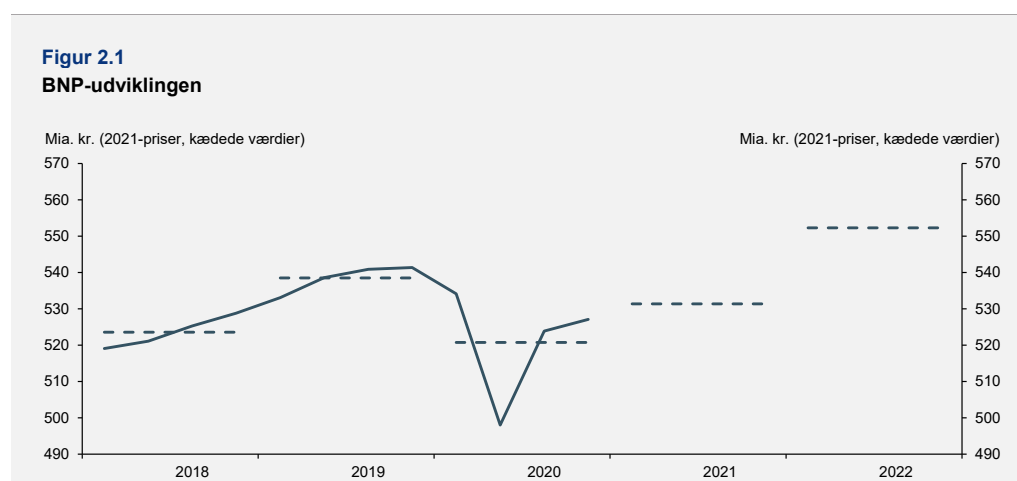


2. De økonomiske udsigter

2.1 Konjunktursituationen og de økonomiske udsigter for 2021 og 2022

Coronapandemien har ført til et dybt tilbageslag i dansk og international økonomi. Set på tværs af lande var der en historisk stor tilbagegang i økonomisk aktivitet under den første smittebølge i foråret sidste år. Sommeren og efteråret bød på en betydelig fremgang i aktiviteten i de fleste lande, og de seneste opgørelser peger på, at denne fremgang var stærkere end tidligere forventet. På trods heraf blev resultatet for 2020 som helhed et stort fald i BNP i de fleste lande. I Danmark faldt BNP med 2,7 pct. i 2020, hvilket var relativt moderat i en international sammenligning. Det hænger også sammen med at smittespredningen i Danmark og de sundhedsmæssige konsekvenser heraf var relativt moderate set i forhold til en række andre lande, *jf. kapitel 1*.

Den danske økonomi har været ramt af den anden smittebølge henover vinteren med nye restriktioner og delvise nedlukninger for at holde smitteudviklingen under kontrol. Det har medført en svag start på året, og der forventes på den baggrund et fald i aktiviteten i 1. kvartal 2021. Store dele af dansk økonomi er imidlertid nu genåbnet eller er på vej til at blive det efter vinterens nedlukning. Det har ført til stigende aktivitet, der blandt andet afspejles i et stigende privatforbrug og en faldende ledighed ifølge højfrekvente indikatorer. Den fornyede fremgang i økonomien betyder, at BNP ventes at vokse med godt 2 pct. i år og op mod 4 pct. i 2022 i prognosen i konvergensprogrammet. En vækst på op mod 4 pct. i 2022 vil være den højeste BNP-vækst i 15 år, og den hurtige forventede fremgang indebærer, at aktiviteten ventes at nå tilbage på niveauet før coronakrisen i løbet af 2. halvår.

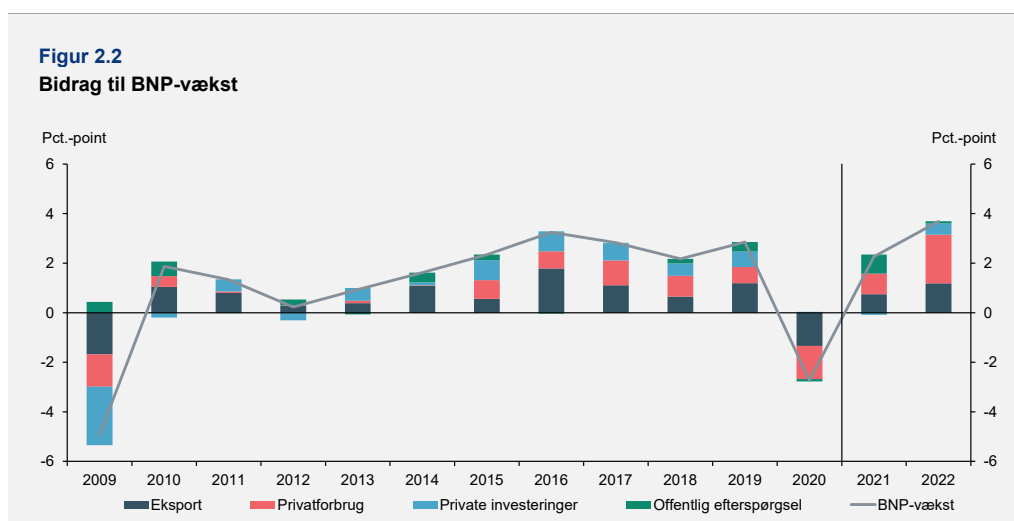


Anm.: De stiplede linjer angiver årgennemsnit.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Forventningen om en relativt hurtig fremgang i aktiviteten bygger blandt andet på erfaringerne fra sidste år, hvor aktiviteten hurtigt vendte tilbage, da smitten faldt, og restriktioner blev løftet. Generelt var forbruget i 4. kvartal 2020 tilbage på niveau med før krisen, men på nogle områder lå forbruget fortsat lavere. Udsigterne for en tilsvarende udvikling i år understøttes yderligere af den ekstra opsparring, som husholdningerne har akkumuleret i 2020 – herunder fordi en række forbrugsmuligheder har været begrænsede. Således var husholdningernes opsparring i forhold til indkomsterne på det højeste niveau i mange år for året set som helhed.

Ud over husholdningernes opsparede midler ventes der også at blive et betydeligt bidrag fra udbetalingen af de resterende indefrosne feriepenge frem til udgangen af maj. Således ventes det private forbrug at give de største bidrag til BNP-væksten i både 2021 og 2022, jf. figur 2.2.



Anm.: Bidrag til væksten i BNP er korrigeret for importindhold.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De seneste prognoser fra de internationale organisationer peger også på en relativt hurtig fremgang i den internationale økonomi. Således ventes den globale BNP-vækst, vægtet efter andelen i dansk eksport, at udgøre 3,5 pct. i 2021 og 3,2 pct. i 2022 efter et fald på 3,8 pct. i 2020, jf. afsnit 2.2.

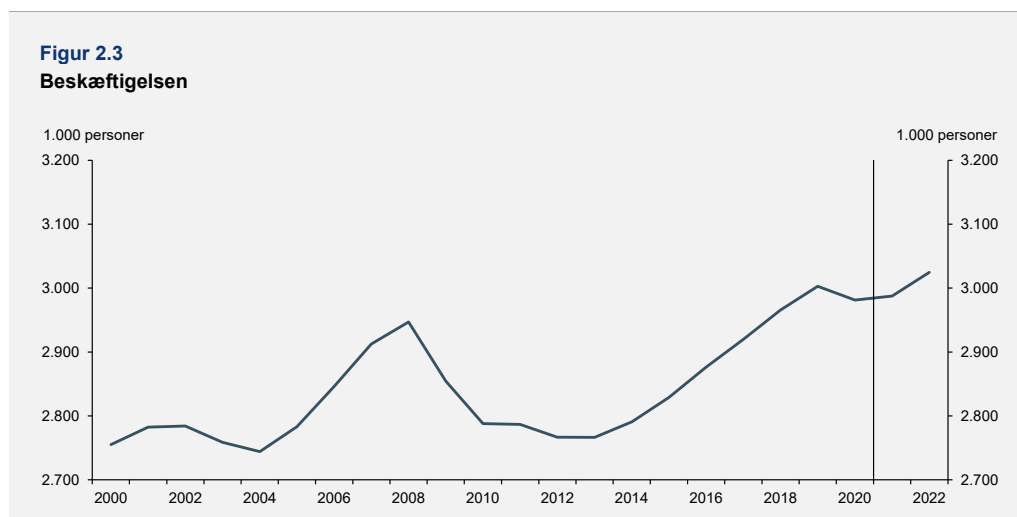
Det giver grobund for en pæn fremgang i eksporten, som også ventes at give et betydeligt bidrag til BNP-væksten i både 2021 og 2022. Vareeksporten har indtil videre klaret sig bedre gennem krisen og ventes at indhente førkriseniveauet allerede i 2021. De konjunkturfølsomme dele af vareeksporten vil nyde godt af de forbedrede vækstudsigter. Tjenesteeksporten ventes derimod først at være tilbage på førkriseniveauet i 2022, hvilket afspejler, at efterspørgslen efter rejserelaterede tjenester fortsat forventes at være påvirket af pandemien i 2021. Søtransporten nyder derimod godt af den internationale fremgang i varehandlen, og industriproduktionen ser ud til at nå førkriseniveauet i 2021.

Virksomhedernes investeringer ventes at udvikle sig positivt i 2021 efter et betydeligt dyk i 2020. De bedre vækstudsigter som følge af udrulningen af vaccinerne og den deraf følgende reducerede usikkerhed samt stigende kapacitetsudnyttelse giver mulighed for en pæn fremgang i investeringerne

igennem 2021. Virksomhedernes investeringer ventes desuden at få et løft i 2021 og 2022 som følge af investeringsvinduet aftalt i forbindelse med Grøn Skattereform 2020.

Grundlaget for en hurtig genstart af aktiviteten i dansk økonomi skal således også i sammenhæng med, at der er gennemført en markant finanspolitisk indsats under coronakrisen både med hjælpepakker og stimuli-tiltag, der holder hånden under virksomheder og jobs og øger aktiviteten. Finanspolitikken er tilrettelagt ekspansivt i lyset af coronakrisen og de gennemførte tiltag, herunder udbetaling af indefrosne feriemidler, øvrige stimuli-tiltag og hjælpepakker mv., som understøtter såvel BNP som beskæftigelse, *jf. nærmere i kapitel 3*.

Med den fornyede fremgang i økonomien ventes også en bedring på arbejdsmarkedet. Beskæftigelsen faldt som følge af coronapandemien med knap 22.000 personer i 2020, og ventes at stige med sammenlagt 43.000 personer i 2021 og 2022. Dermed er der udsigt til, at beskæftigelsen i 2022 vil overstige niveauet fra 2019, *jf. figur 2.3*.



Anm.: Fuldtidsbeskæftigede personer, inkl. orlov.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Målt ved årsgennemsnit ventes beskæftigelsen at stige med 6.000 personer i 2021 og 37.000 personer i 2022. Den moderate stigning i 2021 afspejler, at beskæftigelsen i 1. kvartal 2021 blev påvirket negativt af smittespredning og behovet for nedlukning af dele af økonomien. Udsigten til en betydelig fremgang i aktiviteten i de beskæftigelsesintensive serviceerhverv som følge af en mere varig genåbning henover foråret og sommeren giver derimod grobund til en relativt hurtig stigning i beskæftigelsen. Således var to tredjedele af beskæftigelsesfaldet sidste forår allerede indhentet ved indgangen til vinteren.

Samtidig ventes ledigheden at aftage til under 120.000 personer eller ca. 3,8 pct. af arbejdsstyrken i 2022. Ledigheden vil dermed være tæt på det niveau, der kan forventes i en normal konjunktursituation.

Boks 2.1**Grundlag for vurderingen af udviklingen i dansk økonomi**

Konjunkturvurderingen i dette konvergensprogram tager udgangspunkt i de reviderede nationalregnskabstal, der foreligger frem til og med 4. kvartal 2020, samt en række andre indikatorer, der for de mest højfrekvente rækker ind i marts 2021. Nationalregnskabstallene og andre økonomiske indikatorer er behæftet med større usikkerhed end normalt på grund af coronakrisen.

De foreløbige nationalregnskabstal for 2020 viser, et fald i BNP i 2020 på 2,7 pct. hvilket er væsentligt mindre end det skønnede fald på 3,8 pct. i Økonomisk Redegørelse, december 2020.

På grund af den anden bølge af smitte-spredning er der gennemført en mere omfattende nedlukning af brancher eller aktiviteter henover vinteren end lagt til grund i decemberredegørelsen. Det indebærer en svagere start på 2021, hvilket påvirker årgennemsnittet for BNP-væksten i 2021 negativt. Omvendt er vækstudsigterne for den internationale økonomi blevet opjusteret på baggrund af den seneste prognose fra den Internationale Valutafond, jf. boks 2.2. Samlet set indebærer prognosen en lidt lavere vækst i 2021. Omvendt er væksten for 2022 justeret op.

I prognosen er det lagt til grund, at vaccinationsprogrammer og øvrige tiltag vil medføre, at smitten forbliver under kontrol, og at det derfor ikke vil blive nødvendigt med nye større nedluknings tiltag i Danmark eller internationalt.

2.2 Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold

Coronapandemien har skabt stor usikkerhed både i forhold til omfanget af det økonomiske tilbageslag og forløbet for den efterfølgende genstart. Det seneste halve år har på trods af alvorlig ny smitte-spredning ført til mere positive udsigter for den internationale økonomi i 2021 og 2022. Det skal især ses i lyset af tiltro til, at en mere permanent genåbning af økonomierne vil blive mulig som følge af vaccination af store dele af befolkningerne og dermed mindre risiko for fornyede alvorlige tilbageslag som følge af pandemien. Forudsætningerne om international økonomi og finansielle forhold fremgår af boks 2.2.

Der er dog fortsat betydelig negative usikkerhedsfaktorer knyttet til coronapandemiens forløb, herunder risikoen for, at nye varianter vil kunne sætte den økonomiske fremgang midlertidigt tilbage. Samtidig er der, på trods af et fortsat relativt lavt omfang af konkurser, stadig en risiko for, at et større antal virksomheder end normalt må lukke i de kommende år på grund af tab og mulige forskydninger i efterspørgslen, der er opstået som følge af coronapandemien.

Det er endvidere uklart, hvilke mere blivende forandringer coronakrisen har ført med sig. Ændrede forbrugsvaner, andre rejsemønstre og øget digitalisering mv. vil eksempelvis kunne påvirke vækst og beskæftigelse og også sammensætningen på forskellige erhverv fremadrettet. Det vil kunne medføre tilpasningsomkostninger på kortere sigt i form af virksomhedslukninger og flere jobskifter, eventuelt efter forudgående ledighedsperioder, men vil også kunne bidrage til at understøtte produktivitetspotentialet på længere sigt.

Der er også andre risici end coronapandemien i forhold til konjunkturudsigterne. Indgåelsen af en aftale mellem EU og Storbritannien om de fremtidige handelsvilkår indebærer bortfald af risikoen for

overgang til et samhandelsforhold under WTO's regelsæt. Det er en positiv udvikling i forhold til, hvad der blev indregnet Økonomisk Redegørelse, december 2020, selvom der er tale om en forringelse af handelsvilkårene mellem EU og Storbritannien.

De mere positive vækstudsigter som følge af vacciner mod Covid-19 og forøget finanspolitisk stimulus i navnlig USA har ført til, at både renter og aktiekurser er steget. Mere pludselige stigninger i renter som følge af højere inflationsforventninger kan bidrage til øget usikkerhed på de finansielle markeder med potentielle kursfald til følge. Det vil også kunne have afsmittende virkning på boligmarkederne, der i mange lande har udviklet sig stærkt under krisen. Stigninger i markedsrenterne vil dog også kunne forebygge en opbygning af større ubalancer senere hen. I forhold til konjunkturudsigterne er der således risici i både opadgående og nedadgående retninger. Aktuelt vurderes risici samlet set at være omtrent balancerede.

Boks 2.2

Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold

Forudsætningerne for udviklingen i den internationale økonomi er opdaterede med den seneste prognose fra IMF, World Economic Outlook, april 2021. Forudsætningerne om de finansielle forhold er opdateret med den seneste markedsudvikling. IMF's prognose indebærer en relativt hurtig fremgang i den internationale økonomi som følge af, at vaccinations-programmer muliggør en mere varig genåbning af økonomierne. Dertil kommer effekten af fornyet finanspolitisk stimulus, navnlig i USA. Den handelsvægtede BNP-vækst i udlandet ventes dermed at være 3,5 pct. og 3,2 pct. i henholdsvis 2021 og 2022 og derefter følge en gradvist aftagende profil, i takt med at normaliseringsfasen efter coronapandemien ebber ud, *jf. tabel a*.

Renteskønnene er opdateret på baggrund af den seneste markedsudvikling. De bedre vækstudsigter og stigende inflation har medført en stigning i de lange renter siden slutningen af 2020. Renten på 10-årige statsobligationer ventes dog fortsat at være på et lavt niveau i de kommende år, som følge af udsigten til fortsat lempelig pengepolitik i de kommende år, efterfulgt af en begyndende normalisering. Den korte rente ventes således at være lav i de næste år med en meget gradvis stigning frem mod 2025.

Tabel a

Forudsætninger om oliepris, dollarkurs og renter

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Real BNP-vækst for samhandelspartnere	-3,8	3,5	3,1	2,0	2,0	2,1
Oliepris (Brent), dollar pr. tønde	41,8	62,3	62,7	63,6	64,8	66,2
Dollarkurs, kr. pr. 100 dollar	654,2	618,6	628,8	627,5	626,3	625,0
Rente 10-årig dansk statsobligation, pct.	-0,4	-0,1	0,1	0,3	0,6	0,8

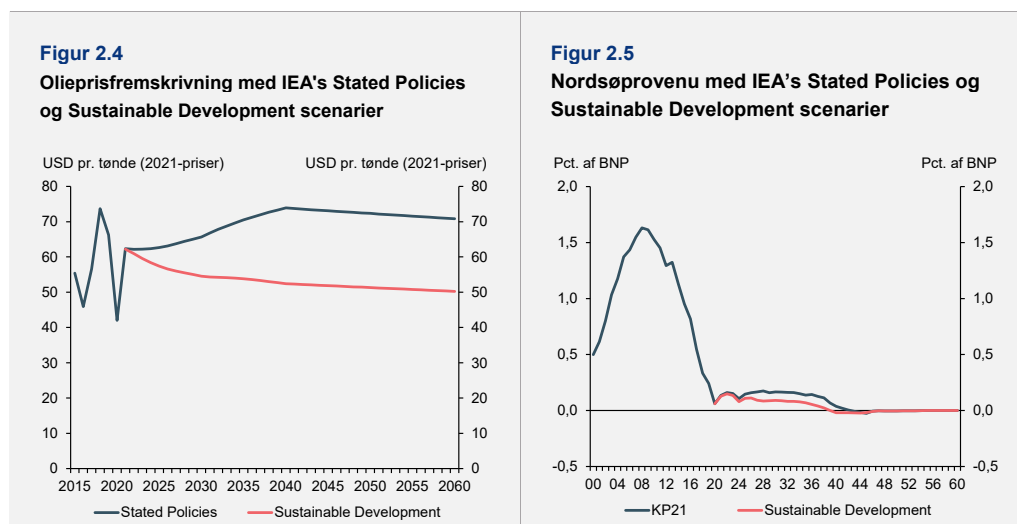
Kilde: Danmarks Statistik, Macrobond, Nordea Markets, IEA, IMF World Economic Outlook april 2021 og egne beregninger.

Skønnet for olieprisudviklingen er fastlagt ud fra en metode, som inddrager både futures-priser og Det Internationale Energiagenturs (IEA) mellemfristede fremskrivning i *Stated Policies*-scenariet. I overensstemmelse med skønnet har olieprisen været stigende siden starten af december fra knap 50 dol-

lar pr. tønde til omkring 63 dollar pr. tønde i begyndelsen af april. Frem mod 2025 forudsættes olieprisen at stige lidt hastigere end den almindelige inflation til 66,2 dollars pr. tønde i 2025. Metoden bag skønnet er nærmere beskrevet i *Økonomisk Redegørelse*, december 2020.

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

IEA offentliggør også andre scenarier. Det gælder fx *Sustainable Development*-scenariet, der antager en høj grad af grøn omstilling og tager udgangspunkt i en række mål fastsat på baggrund af FN's verdensmål, herunder Parisaftalens mål. Herfra udledes den udvikling, der vil føre til, at målene opfyldes. Dette scenarie indebærer en lavere olieefterspørgsel og dermed lavere oliepris end i *Stated Policies-scenariet*, jf. figur 2.4, og tilsvarende lavere indtægter fra statens aktiviteter i Nordsøen, jf. figur 2.5



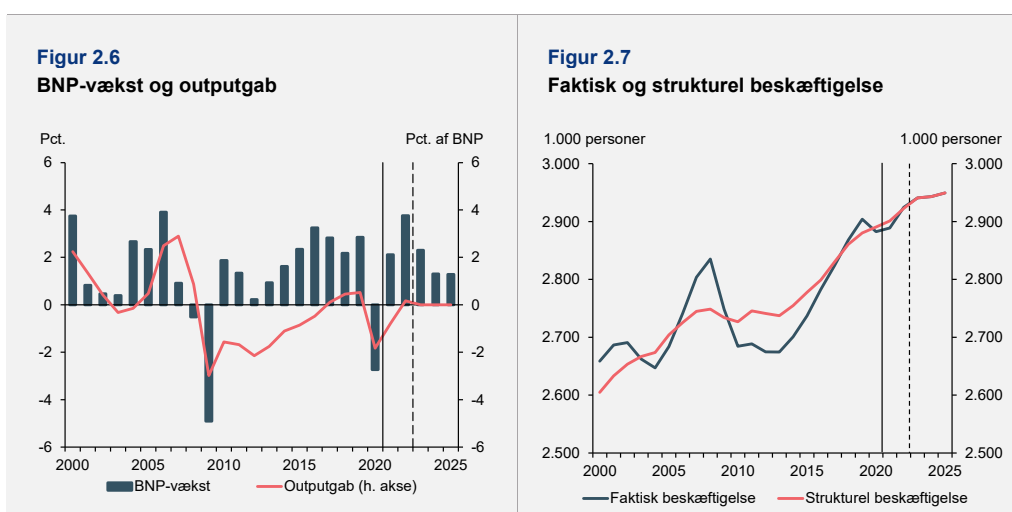
Anm.: I figur 2.5 er vist den strukturelle udvikling i indtægterne fra aktiviteter i forløbet i Danmarks Konvergensprogram 2021 samt den strukturelle udvikling beregnet via et syv-års glidende gennemsnit for Sustainable Development-scenariet fra 2021 og frem.

Kilde: IEA og egne beregninger.

2.3 Mellemlistede udsigter for vækst og beskæftigelse

I fremskrivningen er der udsigt til omtrent neutrale konjunkturer i 2022 med output- og beskæftigelsesgab tæt på nul. Det skal ses sammenhæng med den hurtige forventede genstart af aktiviteten i dansk økonomi.

I årene 2023-2025, hvor økonomien således forudsættes at udvikle sig på linje med den strukturelle udvikling i det mellemlistede forløb, ventes BNP i gennemsnit at vokse med ca. 1,6 pct. i gennemsnit, *jf. figur 2.6*.



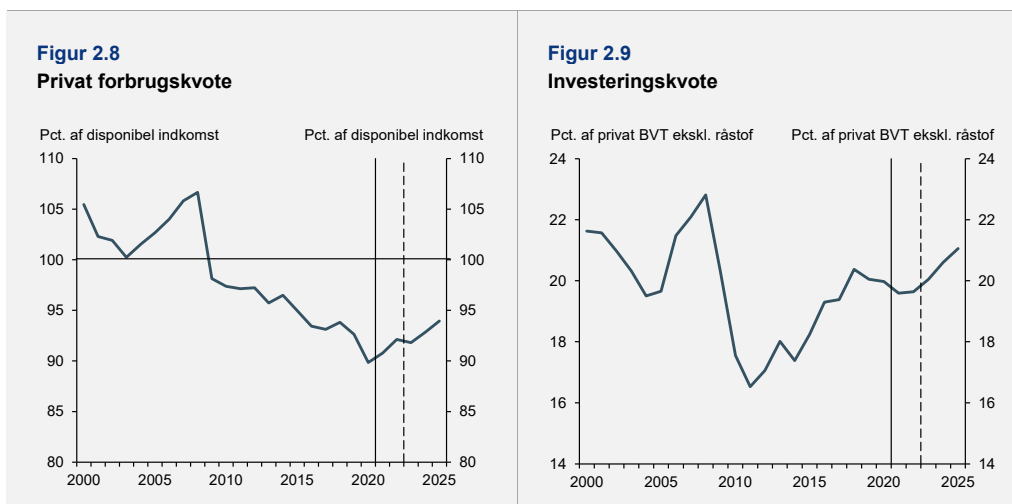
Anm.: Outputgabets angiver hvor langt produktion (BVT) skønnes at befinde sig fra det strukturelle niveau. Beskæftigelsen er opgjort ekskl. orlovs personer.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Fra 2020 og frem til 2025 ventes beskæftigelsen at vokse med ca. 70.000 personer, *jf. figur 2.7*. Det er sammensat af en stigning i den strukturelle beskæftigelse på ca. 62.000 personer, og et konjunkturbidrag på ca. 8.000 personer.

Den gunstige udvikling i beskæftigelsen skal således ses i sammenhæng med gode underliggende strukturer, herunder i lyset af gennemførte reformer, navnlig reguleringen af efterløns- og folkepensionsalderen.

Den voksende beskæftigelse og stigende realløn understøtter, at det private forbrug kan vokse frem mod 2025. Der er samtidig forudsat en delvis normalisering af den private forbrugskvote i fremskrivningen, *jf. figur 2.8*. Samlet set forudsættes det private forbrug at vokse med ca. 2¾ procent om året fra 2020 til 2025.

I takt med den generelle økonomiske fremgang stiger virksomhedernes behov for at øge kapitalapparatet. I løbet af fremskrivningsperioden ventes investeringskvoten at vokse frem mod 2025, *jf. figur 2.9*. De stigende investeringer bidrager også til den voksende timeproduktivitet i fremskrivningen.



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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Produktionspotentialet ventes at stige med gennemsnitligt 1,7 pct. om året fra 2020 og frem mod 2025. Det er et udtryk for en udvidelse af den strukturelle arbejdsstyrke og en tiltagende vækst i timeproduktiviteten, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1
Bidrag til vækst i produktionspotentialet for hele økonomien

	1996-2007	2008-2009	2010-2019	2020-2022	2023-2025
Gns. vækst pr. år, pct.					
1. Produktionspotentiale (BVT)	1,8	0,7	1,6	0,9	1,6
<i>Heraf bidrag fra:</i>					
- Timeproduktivitet	1,1	1,5	1,4	0,5	1,3
- Strukturel ledighed	0,5	0,2	0,0	0,1	0,0
- Strukturel arbejdsstyrke	0,3	-0,4	0,5	0,5	0,3
- Strukturel arbejdstid	0,0	-0,6	-0,3	-0,1	0,0
2. Konjunktur	0,2	-2,9	0,4	-0,1	-0,1
3. Faktisk BVT (1+2)	2,1	-2,2	1,9	0,8	1,5
4. Nettoafgifter	0,1	-0,5	0,0	0,2	0,1
5. Faktisk BNP (3+4)	2,2	-2,7	1,9	1,0	1,6

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

2.4 Boligpriser

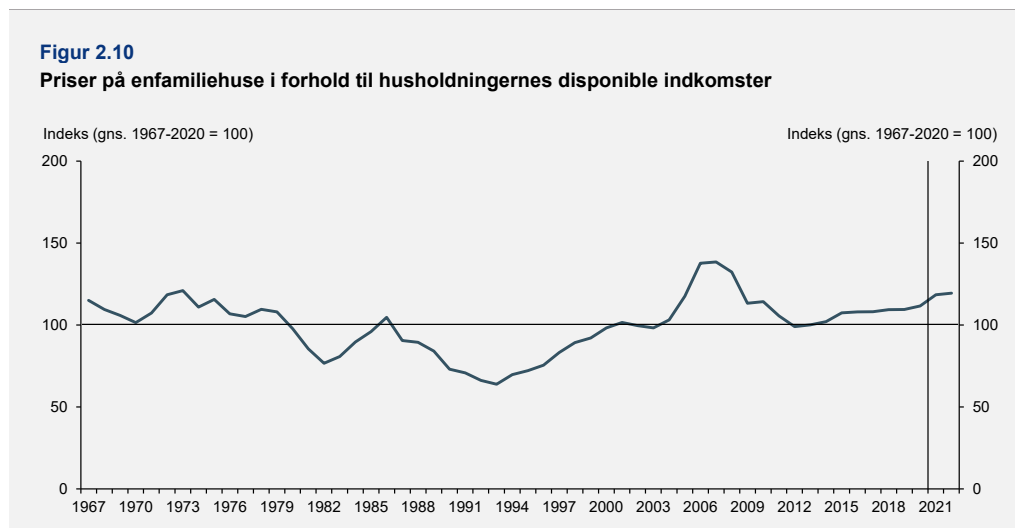
Efter et kortvarigt tilbageslag i starten af foråret 2020 som følge af usikkerheden relateret til coronakrisen har der i den resterende del af 2020 været en stærk fremgang i boligsalget, som har nået det højeste niveau i mange år. Det har ført til et kraftigt dyk i antallet af boliger til salg, og væksten i boligpriserne har været tiltagende. De seneste opgørelser viser, at denne udvikling er fortsat i starten af 2021. Prisfremgangen har været stærkest i og omkring København.

Tendensen til kraftig fremgang på boligmarkedet på trods af coronapandemien er ikke et særligt dansk fænomen, og boligpriserne er også steget kraftigt i en række andre lande, heriblandt Sverige og Norge. Seneste tal fra Eurostat for 4. kvartal 2020 viser dog, at Danmark ligger i den høje ende, hvad angår år-til-år vækst i boligpriser.

Fremgangen på boligmarkedet skal blandt andet ses i lyset af, at coronakrisen med hjemmearbejde og restriktioner har bidraget til øget boligefterspørgsel ved at understrege værdien af at bo godt og have mere plads. Dertil kommer, at husholdningernes likviditet, som kan anvendes til boligkøb, har fået et løft som følge af begrænsninger i forbrugsmulighederne samt udbetaling af feriepenge.

Selv om det aktuelt går stærkt på boligmarkedet, så er situationen anderledes end i årene før finanskrisen, hvor prisstigningerne var kraftigere over en længere periode og var understøttet af stigende gæld og boligkøb med baggrund i forventninger om fremtidige prisstigninger.

Priserne har grundlæggende udviklet sig i tråd med indkomsterne i de seneste år, jf. figur 2.10. Boligbyrden, dvs. finansieringsomkostningerne ved at købe en bolig som andel af husholdningernes gennemsnitlige disponible indkomst, ligger fortsat på et relativt moderat niveau. Priserne har nået et højt niveau i forhold til de gennemsnitlige indkomster i visse områder, særligt i og omkring København.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Selvom der fortsat ventes fremgang på boligmarkedet, er det som udgangspunkt forventningen, at prisstigningerne vil aftage til et tempo, hvor boligpriserne vokser omtrent i takt med indkomsterne.

Væksten i 2021 forventes at blive relativt høj på 10,4 pct., aftagende til 3,2 pct. i 2022. Udsigten til fortsat fremgang på boligmarkedet understøttes af fremgang i indkomsterne, og dertil kommer den seneste runde af feriepenge, der giver likviditet til nye boligkøbere kombineret med opsparede midler under nedlukningen.

Forventningen om en mere moderat udvikling i anden halvdel af 2021 og i de følgende år skal ses på baggrund af flere forhold. Den relativt høje vækst i 2021 hænger sammen med den stærke fremgang i priserne i slutningen af 2020 og starten af 2021. Realkreditrenterne er dog steget siden årsskiftet, hvilket isoleret set dæmper prisstigningerne. Derudover vil husholdningernes forbrugsmønster formentlig i høj grad vende tilbage til mønstret fra før pandemien, i takt med at økonomien igen fungerer uden større restriktioner. Et mere permanent skifte i boligefterspørgslen kan dog ikke udelukkes, hvilket vil kunne understøtte efterspørgslen i de kommende år.

De senere års skærpelse af reguleringen (særligt udbetalingskravet på 5 pct., Vækstvejledning for København og omegn og Århus og bekendtgørelse om god skik for boligkredit) forventes at bidrage til en mere moderat prisvækst fremadrettet. Det gælder specielt i de store byer, da disse tiltag gradvist vil være bindende for flere husholdninger i takt med, at priserne stiger, hvis husholdningernes formue og indkomst ikke følger med boligprisudviklingen.

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

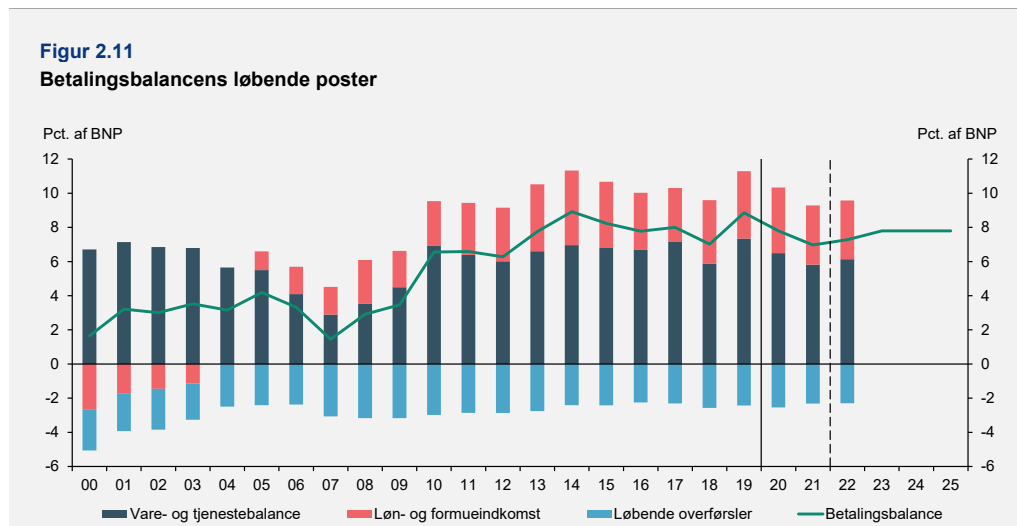
Regeringen har noteret sig, at Det Systemiske Risikoråd på sit næste møde forventer at henstille om at iværksætte nye tiltag, der kan begrænse risikoopbygningen på boligmarkedet. Regeringen har ikke planer om indgreb på boligmarkedet. Regeringen følger selvfølgelig udviklingen tæt og vil tage stilling til Rådets henstilling, når den foreligger.

2.5 Betalingsbalancen

Danmark har siden 2010 haft overskud på betalingsbalancen på mere end 6 pct. af BNP, som hovedsageligt er tilvejebragt ved overskud på handlen med varer og tjenester samt overskud på løn- og formueindkomst i forhold til udlandet. Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster udgjorde 181,2 mia. kr. i 2020, svarende til 7,8 pct. af BNP. Overskuddet på tjenestebalancen var betydeligt lavere i forhold til det foregående år, som følge af coronakrisens påvirkning af handelen med tjenesteydelser. I forhold til varehandelen kan overskuddet i høj grad tilskrives produkter, der ikke krydser den danske grænse (merchandise and processing), samt overskud på handelen med medicinalprodukter.

Overskuddet på betalingsbalancen ventes at udgøre godt 7 pct. af BNP i 2021 og 2022 for derefter at aftage til 5,5 pct. af BNP frem mod 2025, *jf. figur 2.11*. De store overskud på betalingsbalancen i de senere år afspejler blandt andet en stor opsparingstilbøjelighed hos husholdningerne. Der forventes en tilbagevenden til en mere normal forbrugstilbøjelighed i de kommende år, hvilket bidrager til at

overskuddet reduceres. Samtidig ventes virksomhedernes finansielle opsparring at aftage i takt med at investeringsbehovet stiger.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster bidrager til at øge Danmarks nettoformue over for udlandet, som forventes at vokse til mere end 110 pct. af BNP i 2025, *jf. tabel 2.2*. Det trækker i sig selv i retning af højere formueindkomster. Omvendt ventes de gradvist stigende renter i prognoseperioden at reducere afkastet på den danske formue relativt til udlandets på grund af sammensætningen af formuens aktiver og passiver.

Tabel 2.2
Opsparing, investeringer, betalingsbalance og nettoaktiver over for udlandet

Pct. af BNP	Gennemsnit 1995-2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Investeringskvote, privat sektor	18,3	19,5	19,5	19,4	19,6	20,0	20,2
Opsparingskvote, privat sektor	22,0	27,4	28,4	26,5	26,6	26,6	25,5
Privat finansiell opsparring	4,0	9,0	10,3	8,2	7,5	7,0	5,5
Offentlig saldo	0,4	-1,1	-3,3	-0,9	-0,7	-0,6	0,0
Betalingsbalancen, løbende poster	4,4	7,8	7,0	7,3	6,8	6,3	5,5
Nettoaktiver, ultimo	10,0	63,7	85,6	102,9	106,0	109,3	111,7

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilag 2.1 – Nøgletal for dansk økonomi 2019-2025

Bilagstabel 2.1

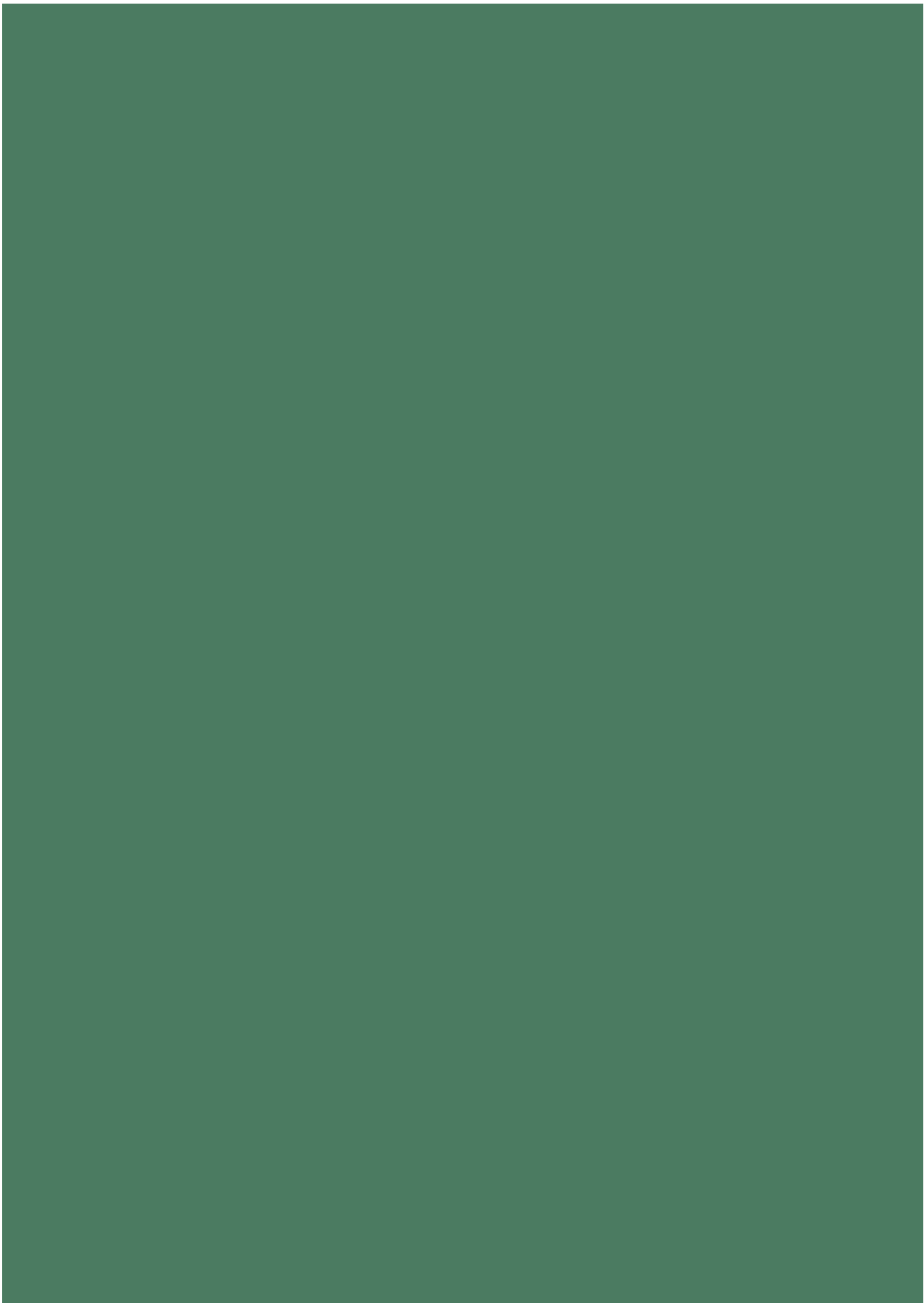
Nøgletal for dansk økonomi 2019-2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Outputgab og reale vækstrater, pct.							
BVT	2,9	-3,0	1,9	3,7	1,8	1,3	1,4
BNP	2,8	-2,7	2,1	3,8	2,3	1,3	1,3
Outputgab (pct. af BNP)	0,5	-1,8	-0,8	0,2	0,0	0,0	0,0
Efterspørgsel, realvækst, pct.							
Privatforbrug	1,4	-1,9	2,4	4,4	2,4	2,3	2,2
Offentligt forbrug ¹⁾	1,2	-0,1	3,2	0,1	1,2	0,9	1,1
Faste bruttoinvesteringer	2,8	2,1	1,3	4,0	4,2	2,4	2,1
Eksport	5,0	-7,7	4,2	6,7	2,6	2,2	1,7
Import	2,4	-4,8	4,8	5,8	3,2	3,4	2,8
Prisudvikling, pct.							
Forbrugerpriser	0,7	0,4	1,1	1,5	2,0	2,0	2,2
Betalingsbalance mv., pct. af BNP							
Betalingsbalance	8,9	7,8	7,0	7,3	6,8	6,3	5,5
Privat finansiel opsparing	5,2	9,0	10,3	8,2	7,5	7,0	5,5
Arbejdsmarked og produktivitet							
Arbejdsstyrkevækst (pct.)	1,1	0,3	-0,1	1,0	0,3	0,1	0,3
Beskæftigelsesvækst (pct.)	1,2	-0,7	0,2	1,2	0,5	0,1	0,3
Registreret bruttoledighed (1.000 pers.)	104	133	124	118	113	111	112
Strukturel bruttoledighed (1.000 pers.)	114	122	122	117	113	111	112
Timeproduktivitet, hele økonomien	1,7	0,3	1,0	0,8	1,4	1,1	1,1
Timeproduktivitet, private byerhverv	2,1	0,8	2,0	1,2	1,3	1,2	1,2
Vækst i BVT pr. beskæftiget	1,7	-2,3	1,6	2,5	1,3	1,2	1,1
Arbejdsstyrkevækst (pct.)	1,1	0,3	-0,1	1,0	0,3	0,1	0,3
Beskæftigelsesvækst (pct.)	1,2	-0,7	0,2	1,2	0,5	0,1	0,3

Anm.: Forløbet i 2023-2025 er beregningsteknisk.

1) Den offentlige forbrugsvækst i 2019 og 2020 er opgjort ved outputmetoden. Den skønnede offentlige forbrugsvækst i 2021-2022 er beregningsteknisk forudsat ens ved hhv. input- og outputmetoden. Opgjort ved inputmetoden inkl. afskrivninger udgør den offentlige forbrugsvækst 0,2 pct. i 2019 og 0,6 pct. i 2020.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



3. Offentlig saldo og gæld frem til 2025

3.1 Den faktiske offentlige saldo

Den faktiske offentlige saldo er ifølge Danmarks Statistik foreløbige nationalregnskabstal for 2020 opgjort til -1,1 pct. af BNP. Det er en væsentlig forbedring på ca. 2,4 pct. af BNP sammenlignet med skønnet i *Økonomisk Redegørelse*, december 2020. Det lavere underskud afspejler blandt andet markant højere indtægter fra pensionsafkastskatten og lavere udgifter end ventet i forbindelse med kompensationsordninger relateret til COVID-19, *jf. boks 3.1 nedenfor*.

Der skønnes, med baggrund i blandt andet væsentlige engangsudgifter, et underskud på den faktiske offentlige saldo på 3,3 pct. af BNP i 2021. Underskuddet skønnes reduceret til 0,9 pct. af BNP i 2022, hvorefter den faktiske offentlige saldo skønnes at bevæge sig mod balance i 2025, *jf. tabel 3.1*.

Tabel 3.1
Oversigt over den faktiske offentlige saldo

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP						
Offentlig saldo	-1,1	-3,3	-0,9	-0,7	-0,6	0,0

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Underskuddet i 2021 skønnes at overstige den almindelige nedre grænse for det faktiske budgetunderskud, der følger af Stabilitets- og Vækstpagten. Det forventes dog ikke at give anledning til henstillinger fra EU, idet EU-Kommissionen har tilkendegivet, at aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul både omfatter 2020 og 2021.

Underskuddet i 2021 skønnes gradvist reduceret frem mod 2025. Det skal især ses i lyset af, at de ekstraordinært høje engangsudgifter afledt af COVID-19 i 2021 ikke forventes at bære med over i efterfølgende år. Derudover bidrager den generelle forventede fremgang i den økonomiske aktivitet til stigende skatteindtægter og faldende udgifter til ledighedsrelaterede indkomstoverførsler sammenlignet med 2021. Hertil kommer en gradvis forbedring af den underliggende strukturelle saldo.

Skønnene for den faktiske saldo i de aktuelle år er behæftet med betydelig usikkerhed, som generelt er større i perioder med væsentlige omslag i økonomien.

Boks 3.1**Opgørelse af den offentlige saldo i 2020 baseret på foreløbige nationalregnskabstal**

Danmarks Statistik har i marts 2021 offentliggjort en opgørelse af den offentlige saldo i 2020 baseret på foreløbige regnskabstal. Der er aktuelt opgjort et faktisk offentligt underskud på ca. 27 mia. kr. – svarende til ca. 1,1 pct. af BNP. Det er det første underskud siden 2016, men er alligevel yderst begrænset set i lyset af den økonomiske situation og sammenlignet med situationen i en lang række andre lande.

Det relativt begrænsede underskud set i lyset af coronapandemien og den delvise nedlukning af samfundet i løbet af 2020 afspejler bl.a., at den økonomiske udvikling i Danmark generelt har været relativt gunstig set i sammenligning med mange andre lande. Desuden har udviklingen på finansmarkederne givet anledning til væsentligt højere indtægter fra pensionsafkastskat end forventet i løbet af 2020. Samtidig bidrager de ekstraordinære personskatteindtægter knyttet til udbetalingen af de indefrosne feriemidler isoleret set til en forbedring af den faktiske offentlige saldo i 2020.

Det offentlige underskud i 2020 er markant lavere end skønnet i Finansministeriets prognoser i løbet af 2020. Det foreløbige opgjorte underskud i 2020 er således ca. 54 mia. kr. lavere end skønnet i *Økonomisk Redegørelse*, december 2020, *jf. tabel a*. Det kan især henføres til højere indtægter fra pensionsafkastskat, selskabsskat og moms samt lavere udgifter til subsidier og offentligt forbrug end skønnet i december. I modsat retning trækker bl.a. højere udgifter til offentlige kapitaloverførsler og offentlige investeringer end skønnet i december.

Den væsentlige afvigelse og de store justeringer af skønnet for den faktiske offentlige saldo i løbet af 2020 skal ses i sammenhæng med den ekstraordinære økonomiske situation som følge af COVID-19, hvor der er væsentlig større usikkerhed end i en normalsituation.

Tabel a**Den faktiske offentlige saldo i 2020**

	2020
Mia. kr.	
Foreløbige regnskabstal	-26,7
Skøn i <i>Økonomisk Redegørelse</i> , december 2020	-80,6
Forskel	54,0
<i>Heraf pensionsafkastskat</i>	28,5
<i>Heraf selskabsskatter (ekskl. Nordsø-indtægter)</i>	6,8
<i>Heraf moms</i>	5,0
<i>Heraf subsidier</i>	17,6
<i>Heraf offentligt forbrug</i>	10,5
<i>Heraf kapitaloverførsler til virksomheder</i>	-7,7
<i>Heraf offentlige investeringer</i>	-3,5
<i>Heraf øvrige udgifts- og indtægtsposter</i>	-3,3

Kilde: Danmarks Statistik, *Økonomisk Redegørelse*, december 2020 samt egne beregninger.

Saldoen for de offentlige delsektorer

De offentlige delsektorer består af staten, kommuner og regioner samt sociale kasser og fonde. I Danmark er det som udgangspunkt kun statens saldo, der kan afvige markant fra balance, navnlig set over en årrække. Underskuddet på statens saldo skønnes til 3,3 pct. af BNP i 2021, *jf. tabel 3.2*. Statens underskud skønnes at aftage frem mod 2025, hvor der skønnes balance mellem indtægter og udgifter.

Saldoen for kommuner og regioner antages beregningsteknisk at udvise balance i hele fremskrivningen, dvs. fra og med 2021. Den kommunale sektors saldo skal som udgangspunkt være i balance opgjort på kassebasis, men opgjort på nationalregnskabsform kan der i enkelte år være overskud eller underskud. Saldoen for de sociale kasser og fonde er ligeledes forudsat at være i balance i hele fremskrivningsperioden.

Tabel 3.2
Oversigt over den faktiske offentlige saldo

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP						
Staten	-1,3	-3,3	-0,9	-0,7	-0,6	0,0
Kommuner og regioner	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ændring af skøn for den faktiske saldo i forhold til decembervurderingen

Skønnene for den faktiske offentlige saldo i 2021 og 2022 er opdateret sammenlignet med vurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, december 2020. I 2021 er det skønnede offentlige underskud øget med knap 2 pct. af BNP – svarende til ca. 47 mia. kr. – sammenlignet med decembervurderingen. I 2022 skønnes budgetunderskuddet derimod reduceret med ca. 0,7 pct. af BNP – svarende til ca. 16 mia. kr., *jf. tabel 3.3*.

Den skønnede forværring af den faktiske offentlige saldo i 2021 sammenlignet med decembervurderingen drives overvejende af en opjustering af udgifter til subsidier og kapitaloverførsler til virksomheder samt en nedjustering af de skønnede indtægter fra pensionsafkastskatten. I modsat retning trækker blandt andet en opjustering af de skønnede momsindtægter og indtægter fra selskabsskat.

Stigningen i udgifterne til subsidier i 2021 skyldes altovervejende forventede udgifter til kompensationsordninger til erhvervslivet, herunder særligt til lønkompensationsordningen, kompensationsordningen for virksomheders faste omkostninger og kompensationsordningen for selvstændige. Kompensationsordningerne har været gældende i hele 2021 frem til nu og er forlænget til udgangen af juni som led i *Rammeaftale om plan for genåbning af Danmark* (marts 2021).

Den store stigning i udgifterne til kapitaloverførsler til virksomheder i 2021 skyldes overvejende *Aftale om erstatning mv. til minkavlerne og følgerhverv berørt af COVID-19* (januar 2021). De skønnede udgifter til erstatning er beregningsteknisk placeret i 2021 i fremskrivningen.

Nedjusteringen af de skønnede indtægter fra pensionsafkastskat kan henføres til en forudsætning om gradvist stigende renter gennem året – målt i forhold til det meget lave niveau ved årsskiftet, og dermed et lavere forventet afkast fra obligationer og rentederivater end skønnet i december.

Opjusteringen af de skønnede momsindtægter kan henføres til, at de regnskabsførte momsindtægter i 2020 blev højere end forventet i decembervurderingen. Det afspejler en gunstigere makroøkonomisk udvikling i løbet af 2020, og det højere 2020-niveau for momsindtægterne skønnes samlet set at bære med videre i 2021 og 2022.

Tabel 3.3

Ændrede skøn for den faktiske saldo i 2021-2022

	2021	2022
Mia. kr.		
Økonomisk Redegørelse, december 2020	-31,1	-38,1
+ ændret skøn for indtægter fra moms	5,1	5,7
+ ændret skøn for selskabsskatter (ekskl. Nordsø-indtægter)	3,8	2,2
+ ændret skøn for indtægter fra pensionsafkastskat	-11,5	9,1
+ ændret skøn for offentlige forbrugsudgifter	-1,1	-0,2
+ ændret skøn for udgifter til indkomstoverførsler	-1,2	-0,8
+ ændret skøn for udgifter til subsidier	-21,6	0,0
+ ændret skøn for kapitaloverførsler til virksomheder	-18,5	-1,4
+ ændret skøn for nettorenter	-0,4	1,3
+ ændret skøn for øvrige udgifts- og indtægtsposter	-1,2	0,1
Danmarks Konvergensprogram 2021	-77,7	-22,0
Pct. af BNP		
Økonomisk Redegørelse, december 2020	-1,3	-1,5
Danmarks Konvergensprogram 2021	-3,3	-0,9

Anm.: Positive tal indikerer en forbedring af den faktiske offentlige saldo – enten i form af højere offentlige indtægter eller lavere offentlige udgifter. Negative tal indikerer tilsvarende en forværring af den offentlige saldo i form af lavere indtægter eller højere udgifter.

Kilde: Egne beregninger.

Forbedringen af den faktiske offentlige saldo i 2022 sammenlignet med decembervurderingen drives hovedsageligt af højere skønnede indtægter fra pensionsafkastskat og moms.

3.2 Strukturel saldo

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

Den mellemlistede fremskrivning i Danmarks Konvergensprogram 2021 er baseret på en opdateret konjunkturvurdering samt nye politiske aftaler og nye oplysninger mv. Den strukturelle saldo skønnes aktuelt til 0,3 pct. af BNP i 2020, -0,5 pct. af BNP i 2021 og -0,3 pct. af BNP i 2022, *jf. tabel 3.4*. Det svarer til en opjustering af den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP i 2020 og en nedjustering på 0,1 pct. af BNP i 2021, mens skønnet for 2022 er på linje med den seneste vurdering i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse*, december 2020.

I 2020 kan opjusteringen af den strukturelle saldo særligt tilskrives, at der indgår et betydeligt mindre offentligt forbrug i Danmarks Statistiks foreløbige opgørelse for 2020 sammenlignet med skønnet i december. I 2021 skal nedjusteringen ses i sammenhæng med, at finanspolitikken er lempet med yderligere 2,4 mia. kr. (svarende til 0,1 pct. af BNP) siden vurderingen i december. Dermed tilrettelægges finanspolitikken i 2021 helt til budgetlovens underskudsgrænse, ligesom det blev planlagt i forbindelse med fremlæggelsen af regeringens finanslovsforslag for 2021 i august 2020, *jf. DK2025 - en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*.

Tabel 3.4
Skøn for den strukturelle saldo

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP						
<i>DK2025 - en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi, august 2020</i>	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1	0,0
<i>Økonomisk Redegørelse, december 2020</i>	-0,2	-0,4	-0,3	-	-	-
<i>Konvergensprogram 2021, april 2021</i>	0,3	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1	0,0

Kilde: *DK2025 - en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*, august 2020 og *Økonomisk Redegørelse*, december 2020 og egne beregninger.

I den opdaterede fremskrivning til konvergensprogrammet er der udsigt til en underliggende forbedring af den strukturelle saldo på 0,1 pct. af BNP i perioden 2023-2025 (svarende til ca. 2,4 mia. kr. årligt) sammenlignet med den seneste mellemlistede fremskrivning fra august 2020, hvilket særligt kan henføres til højere skønnede strukturelle nettorenteindtægter. Inden for målet om strukturel balance i 2025 er der således rum til yderligere finanspolitiske disponeringer. Det gælder tilsvarende i 2023-2024 for så vidt angår udgifter, der ligger uden for udgiftslofterne.

Den underliggende forbedring af de offentlige finanser i perioden 2023-2025 udmøntes til en udvidelse af krigskassen i 2023 og 2024, et løft af de offentlige investeringer i 2024 og 2025 samt en for-

øgelse af det finanspolitiske råderum i 2025, *jf. nærmere i afsnit 3.4 og 3.5*. På den baggrund skønnes den strukturelle saldo således til -0,1 pct. af BNP i 2023-2024 og strukturel balance i 2025 på linje med forløbet i *DK2025 - en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*, august 2020.

Fra faktisk til strukturel saldo

Beregningen af den strukturelle saldo foretages ved, at den faktiske offentlige saldo korrigeres for de udsving, der vurderes at følge af konjunkturerne og en række andre midlertidige forhold. Det drejer sig blandt andet om de ofte store fluktuationer i indtægterne fra pensionsafkastskatten og olie- og gasindvindingen i Nordsøen. Herudover korrigeres den faktiske offentlige saldo for en række engangsforhold, der kan have betydelig størrelsesorden i de enkelte år. Den strukturelle saldo i et givet år er dermed et skøn for, hvor stort det offentlige over- eller underskud ville have været i en normal situation, dvs. en situation, hvor den økonomiske aktivitet hverken er særskilt høj eller lav, og hvor de offentlige finanser samtidig ikke er påvirket af andre midlertidige forhold.

Eksempelvis beregnes den strukturelle saldo til -0,5 pct. af BNP i 2021 med udgangspunkt i skønnet for den faktiske offentlige saldo på -3,3 pct. af BNP, *jf. tabel 3.5* (pkt. 1). Da konjunkturerne i 2021 (målt ved et sammenvejet output- og beskæftigelsesgab) skønnes værre end i en normalsituation, skal den faktiske saldo korrigeres for den ugunstige virkning på den faktiske saldo, som de negative konjunkturgab indebærer. Den beregnede virkning fra konjunkturerne på den faktiske saldo udgør ca. -0,4 pct. af BNP i 2021 (pkt. 2).

Udover konjunkturbidraget korrigeres den faktiske offentlige saldo for udsving i en række særlige indtægts- og udgiftsposter (pkt. 3-9). I 2021 skønnes blandt andet lavere faktiske indtægter fra pensionsafkastskatten end i en normalsituation, ligesom udgifterne til de såkaldte specielle budgetposter er højere end det beregnede strukturelle niveau (grundet ekstraordinære COVID-19-udgifter af engangskaraktér). Sådanne forhold korrigeres der for i beregningen af den strukturelle saldo, og samlet set svarer korrektionen for pkt. 3-9 til -1,7 pct. af BNP i 2021.

Herudover korrigeres der for øvrige forhold (pkt. 10). Det skyldes, at der i nogle år kan være nogle særlige engangsforhold (udover for de specielle budgetposter) af ikke-tilbagevendende karakter, som påvirker den faktiske saldo uden at have særlig betydning for den underliggende stilling på de offentlige finanser. I 2021 vedrører disse særlige forhold navnlig engangsudgifterne (netto) direkte relateret til inddæmning og afbødning af COVID-19 på ca. 27¼ mia. kr. (ud over dem, der konteres på de specielle budgetposter mv.), og i modsat retning, ekstraordinære personskatteindtægter fra udbetalingen af de resterende to ugers indefrosne feriepenge på ca. 13¼ mia. kr. Forholdene vurderes at have karakter af engangsforhold og påvirker derfor ikke den strukturelle saldo, *jf. også bilag 3.2*.

Engangsudgifter og engangsindtægter er således neutrale for den strukturelle saldo, herunder også de COVID-19-udgifter, der afholdes til blandt andet kompensationsordninger mv. Hvis der *illustrativt* ikke korrigeres for COVID-19-engangsforhold skønnes den strukturelle saldo med usikkerhed til -1,8 pct. af BNP i 2021.

Tabel 3.5
Fra faktisk til strukturel saldo

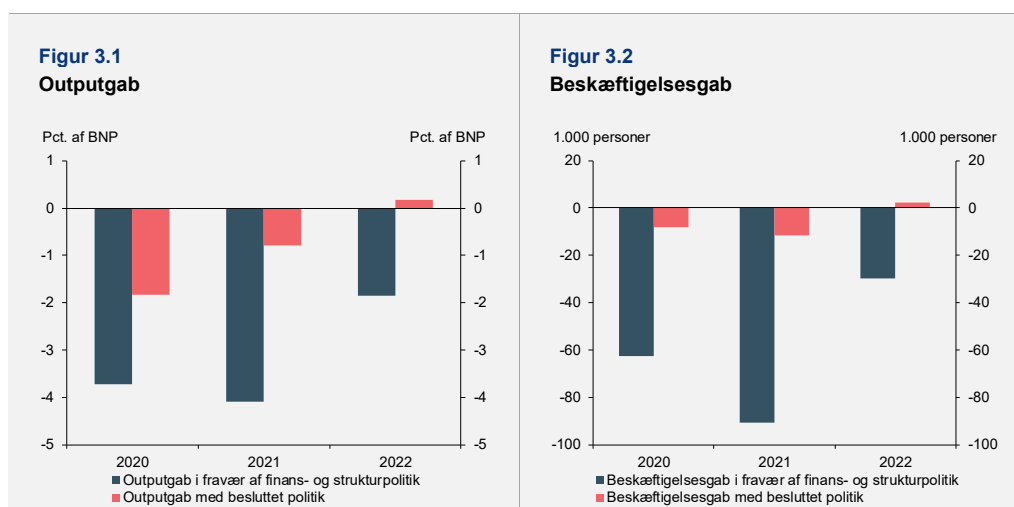
	2020	2021	2022	2023	2024	2025 ⁷⁾
Pct. af BNP						
1. Faktisk Saldo	-1,1	-3,3	-0,9	-0,7	-0,6	0,0
<i>Heraf bidrag til den faktiske saldo fra:</i>						
2. Konjunkturgab	-0,7	-0,4	0,1	-	-	-
3. Selskabsskat ¹⁾	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	-
4. Registreringsafgift	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
5. Aktieskat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
6. Pensionsafkastskat	0,9	-0,8	-0,3	-0,5	-0,5	-
7. Nordsøindtægter ²⁾	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-
8. Nettorentebetalinger og udbytter ¹⁾	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	-
9. Specielle budgetposter ³⁾	-1,2	-1,0	-0,6	0,0	0,0	-
10. Øvrige forhold ⁴⁾	-0,6	-0,7	0,0	0,0	-0,1	-
<i>Heraf COVID-19-relaterede tiltag</i>	-1,6	-1,2	0,0	0,0	0,0	-
<i>Heraf skatteindtægter fra udbetaling af feriepenge</i>	0,9	0,6	0,0	0,0	0,0	-
11. Strukturel saldo (1-2-3-4-5-6-7-8-9-10)⁵⁾	0,3	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1	0,0
<i>Illustrativ strukturel saldo inkl. COVID-19 engangsforhold⁶⁾</i>	<i>-1,4</i>	<i>-1,8</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>

- 1) Ekskl. indtægter vedrørende aktiviteter i Nordsøen.
- 2) Det strukturelle niveau er baseret på det strukturelle provenu, der blev beregnet ved fastsættelse af udgiftslofterne (hhv. 2020-fremskrivning, august 2016 for 2020, 2025-fremskrivning, august 2017 for 2021, *Opdateret 2025-forløb*, august 2018 for 2022, *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 for 2023 og *DK2025*, august 2020 for 2024) justeret for holdbarhedsvirkningen af ændringer i de fremtidige nordsøprovenuer i forhold til skønnet ved loftfastsættelsen. Den varige virkning af de opdaterede provenuskøn svarer til ca. -0,08 pct. af BNP i 2020, ca. -0,05 pct. af BNP i 2021-2023 og -0,01 pct. af BNP i 2024.
- 3) Der er korrigeret for en række udgifter direkte relateret til inddæmning og afbødning af COVID-19 svarende til i alt ca. 16,5 mia. kr. i 2020 og 17,4 mia. kr. i 2021. Der er korrigeret for tilbagebetaling af ejendomsskatter som følge af *Forlig om tryghed om boligbeskatningen* (maj 2017). Det er beregningsteknisk forudsat, at tilbagebetalingen til boligejerne udgør ca. 1,3 mia. kr. i 2021 og 12,6 mia. kr. i 2022. I 2022 er der også korrigeret for udbetaling af efterlønsbidrag i forbindelse med *Aftale om ny ret til tidlig pension* svarende til ca. 2,1 mia. kr.
- 4) Der er korrigeret for en række udgifter (netto) direkte relateret til inddæmning og afbødning af COVID-19 svarende til i alt ca. 37,1 mia. kr. i 2020 og 27,7 mia. kr. i 2021. Hertil kommer engangsskatteindtægterne fra udbetalingen af indefrosne feriepenge på ca. 20,4 mia. kr. i 2020 og 13,2 mia. kr. i 2021. I 2020 er der korrigeret for nye oplysninger om de offentlige indtægter (inkl. oplysninger ift. udbetaling af indefrosne feriepenge), som endnu ikke vurderes afspejlet i Danmarks Statistiks opgørelse af den faktiske offentlige saldo. I 2020-2024 er der endvidere korrigeret for investeringen i kampfly, som planlægges i perioden 2021-2026, men påvirker den strukturelle saldo gennem et syvårs glidende gennemsnit. Øvrige forhold indeholder endvidere forskelle i tilsagnsniveau og afløb for udviklingsbistanden og omregning fra pct. af faktisk BNP til pct. af strukturelt BNP.
- 5) Strukturel saldo opgjort i pct. af strukturelt BNP.
- 6) Opgjort inkl. COVID-19-engangsforhold samt hertil relateret tilbageløb på selskabsskat og aktieskat.
- 7) Økonomien forudsættes strukturel og den faktiske og strukturelle saldo er således sammenfaldende.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.3 Finanspolitikens aktivitetsvirkning

Siden udbruddet af coronakrisen er der gennemført en ekspansiv finanspolitik med både hjælpepakker og stimuli-tiltag, som bidrager til at holde hånden under beskæftigelsen og aktiviteten. Finans- og strukturpolitikken skønnes således samlet set at øge BNP med ca. 2 pct. i 2020, 3¼ pct. i 2021 og 2 pct. i 2022. Tilsvarende skønnes en markant understøttelse af beskæftigelsen. Uden bidraget fra den ekspansive finanspolitik havde der således alt andet lige været udsigt til betydelige negative output- og beskæftigelsesgab i 2020-2022, *jf. figur 3.1 og 3.2.*



Anm.: Virkningen på konjunkturgabene beskriver finans- og strukturpolitikens virkning på output- og beskæftigelsesgab i et enkelt år (inkl. afledte private investeringer og midlertidige kompensationsordninger mv).

Aktivitetsvirkningen er opgjort som den samlede virkning af finans- og strukturpolitikken i forhold til 2019.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Finans- og strukturpolitikens samlede virkning på kapacitetsudnyttelsen i 2020-2022 er helt overvejende drevet af efterspørgselsvirkningen af den førte finanspolitik, som isoleret set skønnes at understøtte beskæftigelsen med ca. 55.000 personer i 2020, 85.000 personer i 2021 og 40.000 personer i 2022, *jf. tabel 3.6.* Heri indgår også, at hjemsendte med lønkomensation tælles som beskæftigede. I 2020 kan størstedelen af bidraget til aktivitetsvirkningerne tilskrives kompensationsordningerne vedrørende COVID-19 mv., mens bidraget fra den mere traditionelle finanspolitik skønnes at udgøre en tiltagende andel af virkningerne i 2021 og 2022. Virkningen dækker blandt andet over udbetalingen af feriepenge og øvrige stimuli-tiltag mv.

Finans- og strukturpolitikens gennemsnitlige virkning på kapacitetsudnyttelsen over perioden 2020-2022 som helhed skønnes i omtrent samme størrelsesorden som i seneste konjunkturvurdering fra *Økonomisk Redegørelse*, december 2020. De skønnede aktivitetsvirkninger i de enkelte år er imidlertid ændret, idet virkningen er nedjusteret i 2020 og opjusteret i 2021. Nedjusteringen af virkningen i 2020 skal ses i sammenhæng med, at udgifterne til kompensationsordningerne vedrørende COVID-19 mv. blev lavere end forudsat i december, og at der er opgjort et lavere offentligt forbrug i 2020 ifølge Danmarks Statistiks foreløbige nationalregnskabstal. I 2021 er opjusteringen af virkningerne

drevet af øgede udgifter til kompensationsordningerne til COVID-19 mv., som er blevet forlænget som følge af vinterens smittebølge og nedlukninger mv.

Tabel 3.6
Finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetsudnyttelsen (flerårige effekter)

	2020	2021	2022
Pct. af BNP			
1. Virkning på outputgab ekskl. midlertidige COVID-19 tiltag ¹⁾	0,6	1,9	1,6
2. Virkning af midlertidige kompensationsordninger mv. vedr. COVID-19	1,3	1,4	0,4
3. Virkning på outputgab inkl. midlertidige COVID-19 tiltag (1+2)	1,9	3,3	2,0
- Heraf efterspørgselsvirkning	2,0	3,5	2,3
1.000 personer			
1. Virkning på beskæftigelsesgab ekskl. COVID-19 ¹⁾	4	21	20
2. Virkning af midlertidige kompensationsordninger mv. vedr. COVID-19.	51	59	12
3. Virkning på beskæftigelsesgab inkl. COVID-19 tiltag (1+2)	55	79	32
- Heraf efterspørgselsvirkning	57	83	40

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

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I de efterfølgende år frem mod 2025 er finanspolitikken også tilrettelagt ekspansivt, men lempelserne er gradvist aftagende i takt med den forudsatte konjunkturfremgang og udfasningen af de midlertidige kompensationsordninger. Finanspolitikken strammes således gradvist fra 2022 og frem målt år-til-år i forhold til det lempelige udgangspunkt, *jf. tabel 3.7*.

Tabel 3.7
Finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetspresset (ét-årige effekter)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP						
Finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetsudnyttelsen ekskl. midlertidige COVID-19 tiltag	0,6	1,2	-0,4	-0,6	-0,4	0,2
Virkning af midlertidige kompensationsordninger mv.	1,3	0,0	-0,9	-0,3	-0,1	-0,1
Finanseffekt inkl. COVID-19 tiltag	1,9	1,3	-1,3	-0,8	-0,6	0,1

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.4 Finanspolitisk råderum

Danmarks Konvergensprogram 2021 indeholder et opdateret skøn for det finanspolitiske råderum frem mod 2025. Det finanspolitiske råderum er et mål for den højest mulige offentlige forbrugsvækst – givet øvrig besluttet politik i øvrigt – inden for målet om strukturel balance på de offentlige finanser i 2025.

Det finanspolitiske råderum for de enkelte år udmøntes hvert år i forbindelse med tilrettelæggelsen af finanspolitikken – dvs. i forbindelse med økonomiaftaler med kommuner og regioner samt finanslovsforslaget og de efterfølgende aftaler om finansloven. Råderummet for 2021 er således udmøntet i forbindelse med finanslovsaftalen for 2021 mv.

Tabel 3.8
Opdateret finanspolitisk råderum

	2022	2023	2024	2025
Målt ift. niveauet i 2021 (mia. kr., 2021-priser)				
<i>DK2025</i> , august 2020	5	10	14¼	19½
Konvergensprogram 2021	½	4¾	8¾	14½
<i>Konvergensprogram 2021 korrigeret for midlertidige forhold i 2021 relateret til COVID-19</i>	5½	9¾	13½	19½

Anm.: Råderummet er opgjort med usikkerhed, som er stigende ud i tid.

Kilde: *DK2025*, august 2020 og egne beregninger.

I den seneste mellemfristede fremskrivning i *DK2025 - en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*, august 2020 blev det finanspolitiske råderum beregnet til ca. 19½ mia. kr. i 2025 målt i forhold til udgiftsniveauet i 2021, dvs. i forhold til det budgetterede niveau for finanslovsåret. I indeværende konvergensprogram er der taget højde for de aftaler, der er indgået siden august 2020 samt øvrige nye oplysninger mv. På den baggrund er det finanspolitiske råderum opgjort til ca. 19½ mia. kr. i 2025 (målt i forhold til udgiftsniveauet i 2021), når der korrigeres for virkningen af midlertidige forhold i 2021 relateret til COVID-19. Det er uændret i forhold til seneste opgørelse i *DK2025*, august 2020.

Hvis der ikke korrigeres for disse midlertidige forhold, udgør det finanspolitiske råderum 14½ mia. kr. frem mod 2025, *jf. tabel 3.8*. Det afspejler, at håndteringen af coronakrisen indebærer en række midlertidige merudgifter, som i Konvergensprogrammet påvirker udgiftsniveauet i 2021. Det opdaterede finanspolitiske råderum skal blandt andet ses i sammenhæng med en række modsatrettede forhold, som er beskrevet i *boks 3.2*.

Boks 3.2**Ændringer i det finanspolitiske råderum siden august 2020**

Siden det mellemfristede forløb i august 2020 er der indregnet nye oplysninger, der påvirker råderummet, *jf. tabel a*.

- *Midlertidige forhold i 2021 relateret til COVID-19*: Midlertidige forhold i 2021 relateret til COVID-19 giver anledning til et midlertidigt højt udgiftsniveau i 2021, der isoleret set reducerer den mulige udgiftsvækst i de efterfølgende år målt i forhold til 2021. De ekstraordinære og midlertidige COVID-19-udgifter, der påvirker udgiftsniveauet i 2021, reducerer imidlertid ikke prioriteringsrummet til nye udgiftstiltag efter 2021.
- *Aftale om ny ret til tidlig pension (oktober 2020)*: I aftalen indgår et finansieringsbidrag fra nytænkning af beskæftigelsesindsatsen på ca. 1 mia. kr. fra 2024. I fremskrivningen er det beregningsteknisk lagt til grund, at besparelsen udmøntes som lavere driftsudgifter i kommunerne, hvilket isoleret reducerer den højest mulige offentlige forbrugsvækst, men ikke råderummet til øvrige formål.
- *Aftale om finansloven for 2021 og Aftale om stimuli og grøn genopretning (december 2020)*: I aftalerne er der samlet set prioriteret flere midler til initiativer, der påvirker det offentlige forbrug i 2021 end i 2025, hvilket isoleret set reducerer den højest mulige offentlige forbrugsvækst frem mod 2025. Hertil kommer afvigelser i de præcise forudsætninger om år-til-år virkningen af det forudsatte hjemtag af midler fra EU's genopretningsfacilitet.
- *Underliggende forbedring af den strukturelle saldo*: Nye oplysninger, herunder højere skønnede strukturelle nettorenteindtægter, indebærer en underliggende forbedring af den strukturelle saldo med 0,1 pct. af BNP i 2025. Inden for målet om strukturel balance i 2025 øger det isoleret manøvrerummet med ca. 2½ mia. kr. Heraf prioriteres ca. 1½ mia. kr. til et løft af rammen til offentlige investeringer og 1 mia. kr. til en forøgelse af råderummet.
- *Øvrige forhold, tekniske justeringer mv.*: Øvrige forhold mv. dækker blandt andet over virkningen af de tekniske ændringsforslag, skøn for øvrige loftsbelagte udgifter, herunder blandt andet udviklingsbistand, samt merudgifter relateret til COVID-19, som indgår i opgørelsen af den strukturelle saldo.

Tabel a**Ændringer i det finanspolitiske råderum siden august 2020**

	2025
Mia. kr. (2021-priser)	
DK2025, august 2020	19½
+ Midlertidige forhold i 2021 relateret til COVID-19 ¹⁾	-5
+ <i>Aftale om ny ret til tidlig pension</i> (oktober 2020)	-1
+ <i>Aftale om finansloven for 2021 og Aftale om stimuli og grøn genopretning</i> (december 2020)	-¾
+ Underliggende forbedring af den strukturelle saldo	1
+ Øvrige forhold, tekniske justeringer mv. ²⁾	¾
Konvergensprogram 2021 med virkning af midlertidige forhold i 2021	14½
Konvergensprogram 2021 korrigeret for midlertidige forhold i 2021 relateret til COVID-19	19½

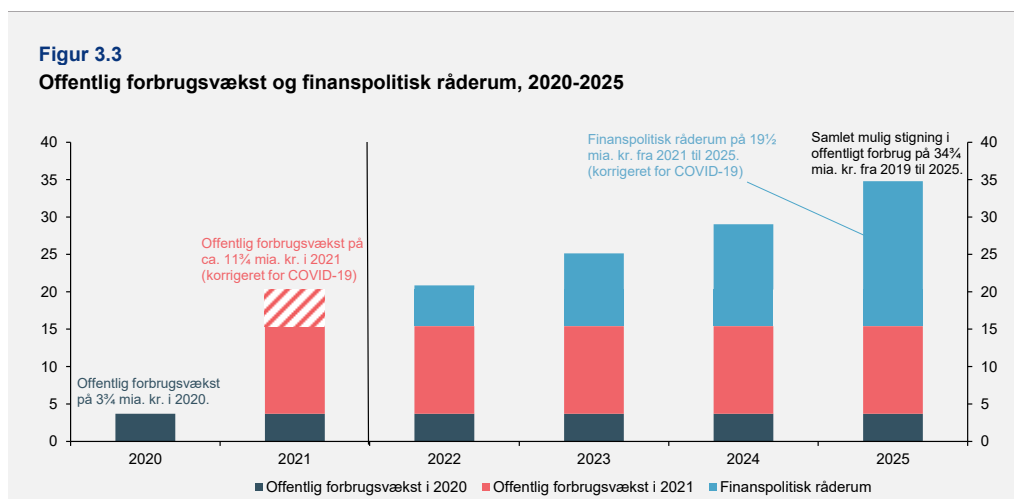
Anm.: Det finanspolitiske råderum opgøres som den højest mulige offentlige forbrugsvækst ekskl. afskrivninger inden for målet om strukturel balance i 2025 og afrundet til nærmeste kvarte mia. kr.

- 1) Øvrige forhold, tekniske justeringer mv. dækker bl.a. over virkningen af de tekniske ændringsforslag, skøn for øvrige loftsbelagte udgifter, herunder bl.a. udviklingsbistand, samt merudgifter relateret til COVID-19, som indgår i opgørelsen af den strukturelle saldo.

Kilde: Danmarks Statistik, *DK2025*, august 2020 og egne beregninger.

På baggrund af den opdaterede beregning af det finanspolitiske råderum er der i perioden 2022-2025 plads til en offentlig forbrugsvækst på ca. 0,9 pct. årligt, når der korrigeres for midlertidige forhold relateret til COVID-19, jf. også afsnit 3.5. Det er større end den gennemsnitlige årlige vækst i det demografiske træk, der i samme periode udgør ca. 0,5 pct. Den samlede vækst i det demografiske træk i 2025 målt i forhold til 2021 er beregnet til ca. 11 mia. kr.

Det offentlige forbrug er vokset med ca. 3¼ mia. kr. i 2020, mens regeringens prioriteringer på finansloven for 2021 mv. indebærer, at det offentlige forbrug kan vokse med ca. 16¼ mia. kr. i 2021 og ca. 11¼ mia. kr. korrigeret for midlertidige forhold relateret til COVID-19 i 2021. Det indebærer samlet set, at der er plads til en mulig vækst i det offentlige forbrug på ca. 34¼ mia. kr. frem mod 2025 målt i forhold til 2019, hvor regeringen trådte til, eller ca. 1,1 pct. i offentlig forbrugsvækst om året i gennemsnit, jf. figur 3.3.



Anm.: Det offentlige forbrug er opgjort ved inputmetoden (ekskl. afskrivninger). Det skraverede område angiver virkningen af midlertidige forhold relateret til COVID-19 i 2021 målt i forhold til det samlede offentlige forbrugsniveau i 2020.

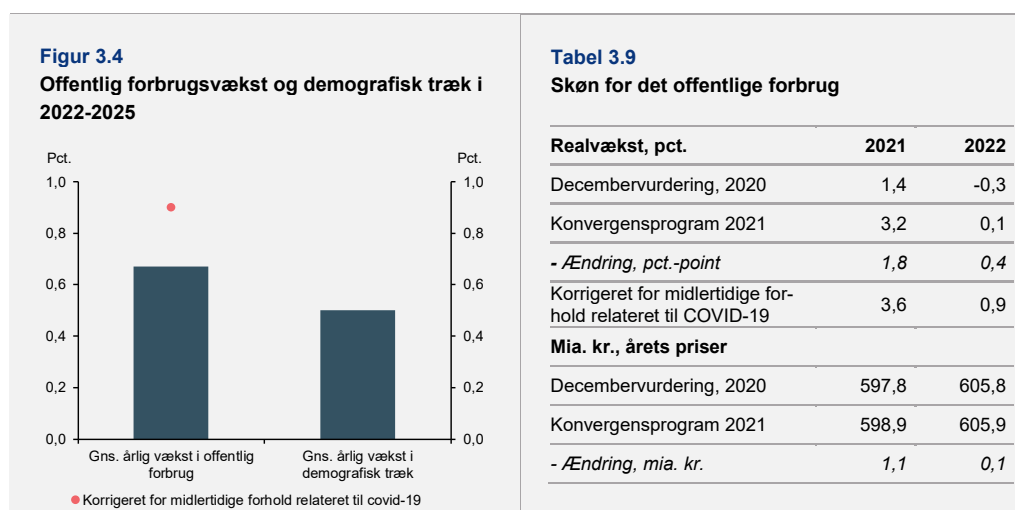
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det samlede råderum i finanspolitikken frem mod 2025 er dog begrænset og vil skulle prioriteres med omhu – herunder i forhold til den demografiske udvikling og det ambitiøse mål om at reducere udledningen af drivhusgasser med 70 pct. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at en del af det finanspolitiske råderum er reserveret til det besluttede løft af forsvaret i forbindelse med *Forsvarsforliget* (januar 2018) samt reserve til sikring af gode rammebetingelser i dansk erhvervsliv i forlængelse af *Nordsøaftalen* (marts 2017). Eksklusiv disse reserverede midler er det finanspolitiske råderum til øvrige prioriteringer ca. 2 mia. kr. lavere i 2025 målt i forhold til 2021, jf. bilag 3.3. Råderummet skal i fravær af ny finansiering blandt andet dække de løbende årlige aftaler om finanslove samt kommuner og regioners økonomi og uomgængelige merudgifter mv.

3.5 Offentligt forbrug, offentlige investeringer og ramme til håndtering af COVID-19

Offentligt forbrug og demografisk træk

Givet målet om strukturel balance i 2025 er der – når der ikke korrigeres for midlertidige COVID-19 udgifter under det offentlige forbrug i 2021 – plads til en gennemsnitlig offentlig forbrugsvækst på 0,7 pct. om året i perioden 2022-2025, jf. figur 3.4. Når der korrigeres for midlertidige forhold relateret til COVID-19 er der i perioden 2022-2025 plads til en årlig offentlig forbrugsvækst på ca. 0,9 pct., hvilket skal ses i sammenhæng med en gennemsnitlig vækst i det demografiske træk på 0,5 pct. årligt i samme periode.



Anm.: Figur 3.4 viser den gennemsnitlige årlige vækst i hhv. det offentlige forbrug og det demografiske træk i 2022-2025. Prikken angiver den gennemsnitlige årlige vækst i det offentlige forbrug i perioden 2022-2025, når der korrigeres for midlertidige forhold relateret til COVID-19.

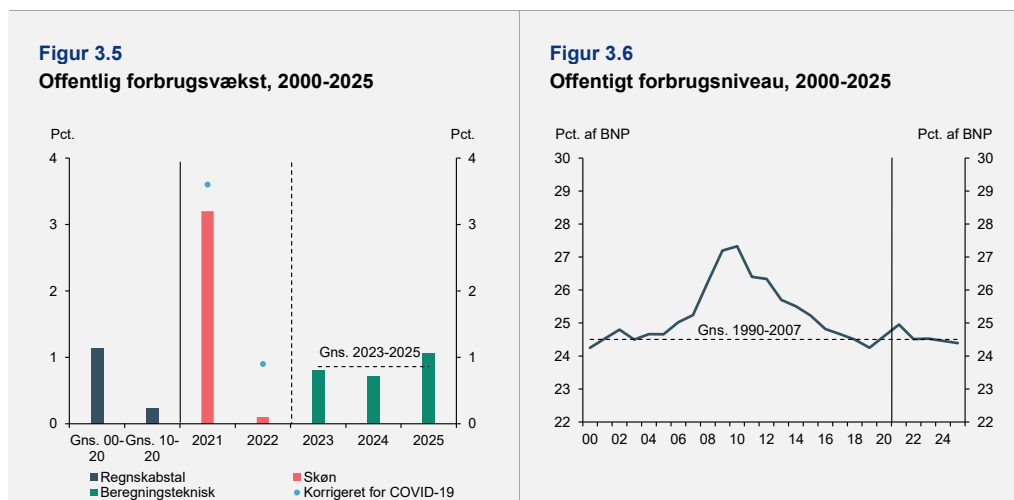
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det offentlige forbrug skønnes at vokse reelt med 3,2 pct. i 2021, hvilket er en opjustering på 1,8 pct.-point i forhold til skønnet i *Økonomisk Redegørelse*, december 2020, jf. tabel 3.9 og figur 3.5. Opjusteringen af den offentlige forbrugsvækst kan primært henføres til, at Danmarks Statistiks foreløbige opgørelse indebærer et lavere niveau for det offentlige forbrug i 2020 end forudsat i decembervurderingen. Desuden er det nominelle offentlige forbrug i 2021 opjusteret med 1,1 mia. kr. i forhold til decembervurderingen, hvilket primært kan henføres til besluttede merudgifter relateret til COVID-19. I modsat retning trækker en korrektion af det reale offentlige forbrug i forbindelse med hjemsendte medarbejdere.¹ Hvis der justeres for midlertidige forhold relateret til COVID-19 i 2020 og 2021, skønnes den offentlige forbrugsvækst til ca. 3,6 pct. i 2021.

¹ Korrektionen følger Eurostats retningslinjer for den nationalregnskabsmæssige behandling af hjemsendte medarbejdere i forbindelse med COVID-19. Det er beregningsteknisk antaget, at det reale offentlige forbrug i 2021 nedjusteres med ca. 0,4 pct. ift. skønnet i december som følge af afholdte lønudgifter i den offentlige sektor til arbejdstimer, der ikke er blevet

I 2022 er de skønnede nominelle offentlige forbrugsudgifter omtrent uændret i forhold december vurderingen, mens den reale offentlige forbrugsvækst skønnes til 0,1 pct. Når der korrigeres for midlertidige forhold relateret til COVID-19 i 2021, udgør skønnet for den offentlige forbrugsvækst ca. 0,9 pct. i 2022.

For 2023 og frem svarer den beregningstekniske offentlige forbrugsvækst til den højst mulige offentlige forbrugsvækst givet det mellemfristede mål om strukturel balance i 2025 (det finanspolitiske råderum). I fremskrivningen kan de offentlige forbrugsudgifter (ekskl. afskrivninger) vokse med i gennemsnit ca. 0,9 pct. om året i perioden 2023-2025.



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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

På baggrund af den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug skønnes de offentlige forbrugsudgifter at udgøre en let faldende andel af BNP frem mod 2025, *jf. figur 3.6*. Det skal primært ses i lyset af det særligt høje udgiftsniveau i 2021 grundet midlertidige merudgifter til COVID-19. I perioden 2021-2025 er de offentlige forbrugsudgifters andel af BNP fortsat over et historisk gennemsnit fra før finanskrisen (1990-2007).

Offentlige investeringer

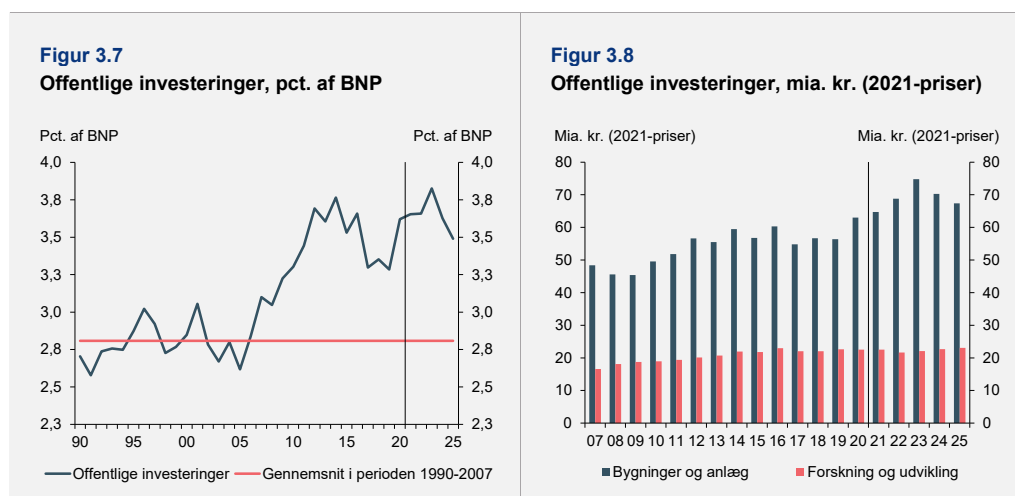
De offentlige investeringer, som andel af BNP, har de seneste år ligget på et historisk højt niveau og forventes også at gøre det de kommende år, *jf. figur 3.7*.

Skønnet for de offentlige investeringer i 2021 og 2022 er uændrede i forhold til *Økonomisk Redegørelse*, december 2020. Niveaueet for 2023 er opjusteret i forhold til fremskrivningen i *DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*, august 2020, hvilket er en følge af *Aftale*

realiseret. De samlede indregnede korrektioner i 2020-21 bidrager isoleret set til en realvækst i det offentlige forbrug på ca. ½ pct. i 2021. Der henvises desuden til boks 8.5 i *Økonomisk Redegørelse*, august 2020, hvor der indgår en uddybende forklaring om baggrunden for korrektionen.

om stimuli og grøn genopretning (december 2020). Hertil kommer, at der i fremskrivningen er prioriteret yderligere ca. 1¼ mia. kr. i 2024 og ca. 1½ mia. kr. i 2025 til offentlige investeringer som led i udmøntningen af en underliggende forbedring af den strukturelle saldo i *Danmarks Konvergensprogram 2021*.

Samlet set skønnes de samlede offentlige investeringer i perioden 2021-2025 at udgøre mellem 3,5 og 3,8 pct. af BNP. Niveaueet for de offentlige investeringer har efter finanskrisen ligget over gennemsnittet i perioden 1990-2007. Forløbet frem mod 2025 indebærer, at de samlede offentlige investeringer stiger fra ca. 87 mia. kr. i 2021 til 97 mia. kr. i 2023, hvorefter de aftager til godt 90 mia. kr. i 2025 (2021-priser).



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Størstedelen af de offentlige investeringer udgøres af investeringer i bygninger og anlæg, mens en mindre del udgøres af forskning og udvikling, jf. figur 3.8. Det er væksten i investeringerne i bygninger og anlæg, der bidrager til den markante samlede stigning i de offentlige investeringer frem mod 2023.

Ramme til håndtering af COVID-19

I *DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*, august 2020 blev der afsat en midlertidig ramme til håndtering af udfordringer i lyset af COVID-19 mv. Rammen blev afsat til håndtering af de løbende udgiftsbehov, der opstår som følge af coronapandemien. Samtidig har rammen givet mulighed for at igangsætte nye initiativer, der kan bidrage yderligere til den økonomiske aktivitet, herunder med nye investeringer i fremtiden.

En væsentlig del af rammen er således udmøntet i regi af en række politiske aftaler indgået primo december 2020, herunder særligt *Aftale om stimuli og grøn genopretning*, *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten* og *Aftale om en grøn skattereform*. Sammen med den midlertidige nationale ramme indgik forventet hjemtag af midler fra EU's genopretningsfacilitet som finansiering af en række af initiativerne i aftalerne.

Siden de indgåede aftaler er der disponeret yderligere midler fra den midlertidige ramme til nye COVID-19-relaterede udgifts tiltag – særligt i 2021, men også i efterfølgende år, herunder blandt andet som led i *Aftale om tillæg til aftale om genåbning af de generelle kompensationsordninger, Aftale om yderligere forbedringer af hjælpepakkerne for ikke mindst de mindre erhvervsdrivende mv.*

Med afsæt i de indgåede aftaler er den midlertidige ramme på den baggrund samlet set nedjusteret i den opdaterede fremskrivning i forbindelse med Konvergensprogrammet sammenlignet med august-fremskrivningen. I modsat retning trækker dog, at den midlertidige ramme i 2021 isoleret er opskrevet med 2,4 mia. kr. ved at lempe den strukturelle offentlige saldo med 0,1 pct. af BNP. Samtidig opjusteres rammen med 2,4 mia. kr. i 2023 og 1,2 mia. kr. i 2024 som led i udmøntningen af en underliggende forbedring af den strukturelle offentlige saldo i forbindelse med Konvergensprogrammet.

I Konvergensprogrammet udgør rammen således 3,7 mia. kr. i 2021 faldende til 1,6 mia. kr. i 2024, *jf. tabel 3.10.*

Tabel 3.10
Justeringer af den midlertidige ramme til håndtering af COVID-19 siden DK2025

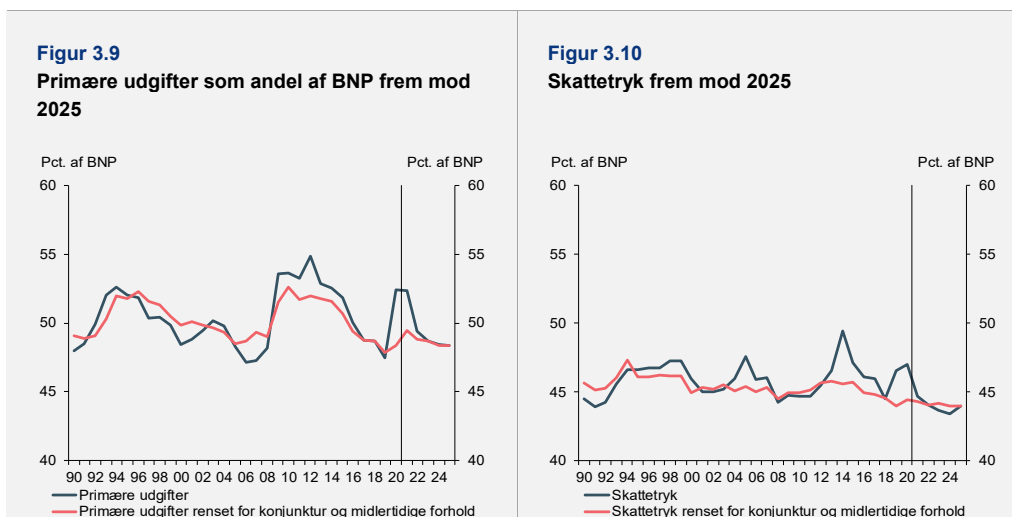
	2021	2022	2023	2024	2025
Mia. kr., 2021-priser					
Ramme til håndtering af COVID-19 mv. i DK2025, august 2020	7,7	6,2	2,4	1,0	0,0
+ Nettoudmøntninger af rammen siden august	-6,4	-2,9	-1,4	-0,6	0,0
+ Lempelse af den strukturelle saldo i 2021	2,4	-	-	-	-
+ Udmøntning af underliggende forbedring af den strukturelle offentlige saldo i 2023 og 2024	-	-	2,4	1,2	-
Ramme til håndtering af COVID-19 mv. i KP21	3,7	3,3	3,4	1,6	0,0

Kilde: DK2025, august 2020 og egne beregninger.

3.6 Udgifter og indtægter som andele af BNP

De offentlige udgifters andel af BNP nåede historisk høje niveauer i slutningen af 2000'erne, hvor der i en årrække var relativt høj vækst i de offentlige udgifter, og hvor BNP faldt i kølvandet på den globale finanskrise. Når der tages højde for midlertidige bidrag, som fx udsving i konjunkturerne, har udgifterne som andel af BNP været aftagende fra 2012 til 2019, *jf. figur 3.9.* I 2020 steg de primære udgifter som andel af BNP og ventes at stige yderligere i 2021, hvilket blandt andet kan tilskrives de finanspolitiske stimuli-tiltag (ekskl. engangsudgifter) mv., som er iværksat for at modgå virkningen af COVID-19. Frem mod 2025 vender de primære udgifter som andel af BNP tilbage til niveauet i årene umiddelbart inden coronakrisen i takt med, at finanspolitikken normaliseres.

Skattetrykket renses for konjunktur og midlertidige forhold skønnes at udgøre en omtrent konstant andel af BNP i perioden 2019-2025, *jf. figur 3.10.*



Anm.: Skattetrykket er opgjort ekskl. nordsøindtægter. De primære udgifter omfatter de offentlige udgifter ekskl. renteudgifter. De røde kurver afspejler tilnærmede opgørelser af skattetryk og de primære udgifter som andel af BNP, hvor der blandt andet korrigeres for påvirkningen af konjunktursituationen, engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensioner og udbetaling af indefrosne feriepenge samt engangsudgifter fra udbetalingen af efterlønsbidrag og kompensationsordninger for COVID-19 mv., samt midlertidige udsving i blandt andet indtægter fra pensionsafkastskatten svarende til den metode, der anvendes i beregningen af den strukturelle saldo. Opgørelsen af de primære udgifter og skattetrykket renset for konjunktur og midlertidige forhold er beregnet med afsæt i et strukturelt BNP, som er behæftet med usikkerhed.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De faktiske offentlige udgifter

De samlede offentlige udgifter er opgjort til ca. 53 pct. af BNP i 2020. Udgiftstrykket skønnes fastholdt på dette høje niveau i 2021, hvilket overvejende skal ses i lyset af de ekstraordinære midlertidige udgifter forbundet med kompensationsordninger til erhvervslivet mv. i lyset af COVID-19. De samlede udgifter skønnes således ca. konstante som andel af BNP fra 2020 til 2021. Herefter skønnes andelen at aftage til 49 pct. af BNP frem mod 2025, *jf. tabel 3.11*.

Tabel 3.11
De offentlige udgifters sammensætning

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP						
Samlede offentlige udgifter (udgiftstryk) ¹⁾	52,9	53,0	49,9	49,4	49,1	49,0
Primære udgifter	52,4	52,3	49,4	48,7	48,4	48,3
- offentligt forbrug	24,8	25,1	24,3	24,2	24,2	24,4
- offentlige investeringer	3,6	3,7	3,7	3,8	3,6	3,5
- indkomstoverførsler	16,6	16,4	15,9	15,7	15,8	15,8
- subsidier	3,0	2,9	1,6	1,5	1,4	1,4
- øvrige primære udgifter	4,4	4,3	4,0	3,4	3,3	3,2
Renteudgifter	0,5	0,7	0,5	0,7	0,6	0,6

1) Opgørelsen af de samlede offentlige udgifter (og indtægter) afviger fra Danmarks Statistiks opgørelse. Udgiftstrykket er her beregnet med afsæt i en opgørelse af de samlede udgifter, hvor alle delelementer af det offentlige forbrug – herunder fx imputerede udgifter i form af afskrivninger og indtægter i form af salg af varer og tjenesteydelser – henføres til udgiftssiden.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De *offentlige forbrugsudgifter* udgjorde knap 25 pct. af BNP i 2020 og skønnes at udgøre godt 25 pct. af BNP i 2021. Herefter skønnes forbrugsudgifterne reduceret til ca. 24¼ pct. af BNP i 2022 og fastholdt på dette niveau frem mod 2025. Det højere niveau i 2020 og 2021 skal blandt andet ses i lyset af midlertidige udgifter til myndighedsopgaver relateret til COVID-19 i form af indkøb af værnemidler, vacciner mv.

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

Udgifterne til *indkomstoverførsler* skønnes reduceret fra ca. 16½ pct. af BNP i 2020 til ca. 15¾ pct. af BNP i 2025. Udviklingen skal blandt andet ses i lyset af, at udgifterne til ledighedsrelaterede overførsler skønnes reduceret fra 2020 til 2022. Fra 2022 til 2025 er udgiftsandelen for indkomstoverførslerne nogenlunde konstant.

Udgifterne til *subsidier* er opgjort til ca. 3 pct. af BNP i 2020, hvilket er markant over normalniveauet. Det afspejler de ekstraordinære udgifter til kompensationsordninger til erhvervslivet mv. i lyset af COVID-19. Det høje niveau for udgifter til subsidier skønnes af samme årsag fastholdt i 2021, hvorefter det forventes reduceret til ca. 1½ pct. af BNP frem mod 2025.

De offentlige *renteudgifter* er opgjort til ca. ½ pct. af BNP i 2020. Frem mod 2025 skønnes renteudgifterne at udgøre et lidt højere niveau som andel af BNP.

De faktiske offentlige indtægter

De samlede offentlige indtægter skønnes at blive reduceret fra godt 51½ pct. af BNP i 2020 til ca. 49 pct. af BNP i 2025, *jf. tabel 3.12*. Udviklingen skal blandt andet ses i sammenhæng med, at der for 2020 er tale om faktiske indtægter, hvor enkelte indtægtskilder lå særligt højt, mens fremskrivningen i 2025 er baseret på strukturelle forudsætninger.

Udviklingen er blandt andet påvirket af, at indtægterne fra *pensionsafkastskatten* – som afhænger af udviklingen på de finansielle markeder og dermed kan svinge meget fra år til år – var forholdsvis høje i 2020, svarende til 2,1 pct. af BNP, mens de i 2025 forudsættes at udgøre 1,2 pct., svarende til det skønnede strukturelle niveau. Ud over aktier mv., har pensionselskaberne en relativt stor andel af deres aktiver placeret i obligationer, hvis værdi alt andet lige falder, hvis renterne stiger. Udsving i renterne kan siges at "flytte" skatteprovenu mellem årene. Det kan have relativt stor betydning for det målte skattetryk og den faktiske offentlige saldo i enkeltår. Finanspolitikken tilrettelægges imidlertid efter det strukturelle indtægtsniveau, og udsving i de årlige faktiske indtægter fra pensionsafkastskatten har ikke nogen nævneværdig, realøkonomisk betydning.

Udviklingen dækker også over, at *personskatteindtægterne* udgjorde ca. 21,7 pct. af BNP i 2020 og ventes at aftage til ca. 20,4 pct. af BNP i 2025. Det skal blandt andet ses i lyset af ekstraordinært høje indtægter fra personskatter i 2020 og 2021 som følge af udbetaling af indefrosne feriemidler.

Øvrige indirekte skatter omfatter primært punktafgifter i form af blandt andet energi- og miljøafgifter, afgifter på nydelsesmidler, spilafgifter. Hertil kommer blandt andet indtægterne fra registreringsafgiften, de kommunale ejendomsskatter (grundskyld mv.), erhvervenes motorafgifter, lønsumsafgiften og tinglysningsafgiften. Indtægterne fra de øvrige indirekte skatter skønnes at aftage fra ca. 6,3 pct. af BNP i 2020 til 5,7 pct. af BNP i 2025.

Selskabsskatter er i 2020 foreløbigt opgjort til ca. 2,6 pct. af BNP og ventes at ligge på samme niveau i hele perioden frem til 2025. *Momsindtægterne* udgjorde ifølge Danmarks Statistik ca. 9,6 pct. af BNP i 2020 og ventes at ligge på et omtrent uændret niveau frem mod 2025. Endeligt skønnes også *de offentlige renteindtægter* at være stabile frem mod 2025 og udgøre knap 1 pct. af BNP.

Tabel 3.12
De offentlige indtægters sammensætning

	2020	2021	2022	2023	2024	2025 ⁸⁾
Pct. af BNP						
Personskatter mv. ¹⁾	21,7	21,2	20,6	20,4	20,4	20,4
Arbejdsmarkedsbidrag	4,5	4,5	4,4	4,3	4,3	4,4
Pensionsafkastskat	2,1	0,4	0,9	0,7	0,7	1,2
Selskabsskatter	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
- selskabsskat af kulbrintevirksomhed	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
- øvrig selskabsskat	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Moms	9,6	9,7	9,6	9,6	9,7	9,7
Øvrige indirekte skatter	6,3	6,2	6,0	6,0	5,8	5,7
Øvrige skatter ²⁾	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Skattetryk	47,0	44,8	44,1	43,7	43,5	44,1
Renteindtægter ³⁾	0,9	1,0	0,9	1,0	0,9	0,8
Øvrige indtægter ⁴⁾	4,0	4,2	4,1	4,1	4,2	4,3
Told mv. til EU ⁵⁾	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Indtægter i alt⁶⁾	51,7	49,8	49,0	48,7	48,5	49,0
<i>Memopost: nordsøindtægter⁷⁾</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>

- 1) Personskatter mv. indeholder indkomstskat, ejendomsværdiskat, vægtafgift fra husholdninger, bo- og gaveafgift samt andre personlige skatter.
- 2) Øvrige skatter indeholder medicinelicens (primært til DR) og obligatoriske pensionsbidrag for tjenestemænd i offentlige selskaber mv.
- 3) Inkl. udbytter og Nationalbankens overskud.
- 4) Øvrige indtægter indeholder blandt andet overskud af offentlig virksomhed, diverse drifts- og kapitaloverførsler fra andre indenlandske sektorer og EU samt imputerede (beregnete) indtægter i form af både bruttoestindkomst og bidrag til tjenestemandspensioner. Endvidere indgår statens indtægter fra statsdeltagelse i forbindelse med olie- og gasindvinding i Nordsøen og kulbrinteskatten.
- 5) Ifølge nationalregnskabsprincipperne kategoriseres disse indtægter som skatter og indgår derfor i skattetrykket, men da indtægterne tilfalder EU, indgår de ikke i de offentlige indtægtstryk.
- 6) Opgørelsen af de samlede offentlige indtægter afviger fra Danmarks Statistiks opgørelse, der blandt andet henfører det offentlige salg af varer og tjenester til indtægtssiden og ikke, som her, til udgiftssiden som en del af de samlede forbrugsudgifter. De samlede indtægter er her desuden opgjort inkl. bruttoestindkomst, som er modsvaret til de imputerede afskrivningsudgifter, der indgår i opgørelsen af det offentlige forbrug.
- 7) De samlede nordsøindtægter udgøres af kulbrinteskate, selskabsskat af kulbrintevirksomhed og udbytter fra Nordsøfonden. Nordsøindtægterne indgår i selskabsskatter, renteindtægter og øvrige indtægter.
- 8) Efter 2022 er de fremskrevne niveauer baseret på beregningstekniske principper.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.7 Den offentlige gæld

Den offentlige bruttogæld (opgjort ved ØMU-gælden) er øget moderat under coronakrisen som følge af blandt andet det økonomiske tilbageslag, hjælpepakkerne under nedlukningen og øvrige initiativer, der understøtter genopretningen af dansk økonomi. Danmark har imidlertid i udgangspunkt en lav offentlig gæld. Den danske ØMU-gæld ligger derfor fortsat væsentligt under grænsen i Stabilitets- og Vækstpagten på 60 pct. af BNP, ligesom gælden fortsat er lav i international og historisk sammenhæng, *jf. kapitel 1*. Danmark har samtidig fortsat den højeste internationale kreditvurdering (AAA-rating)

Den danske ØMU-gæld udgjorde i 2020 ca. 42 pct. af BNP mod ca. 33 pct. af BNP ved udgangen af 2019, dvs. før coronakrisen. Det finanspolitiske mål om strukturel balance i 2025 er med til at stabilisere udviklingen i ØMU-gælden, der således forventes at aftage en smule frem mod 2025, hvor ØMU-gælden skønnes at udgøre knap 40 pct. af BNP, *jf. tabel 3.13*.

Tabel 3.13

Oversigt over den offentlige gæld, ultimo året

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP						
ØMU-gæld	42,2	40,7	41,3	41,6	41,3	39,7
Offentlig nettogæld	-11,0	-7,4	-6,2	-5,1	-4,2	-4,1
<i>Memopost: Faktisk offentlig saldo</i>	<i>-1,1</i>	<i>-3,3</i>	<i>-0,9</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,0</i>

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den offentlige nettogæld – dvs. passiver minus aktiver – er negativ. Danmark har således en offentlig nettoformue, der ved udgangen af 2020 var vokset til ca. 11 pct. af BNP. Den offentlige nettogæld er det centrale gældsbeholdning i vurderingen af finanspolitikens langsigtede holdbarhed.

Inden coronakrisen havde Danmark en offentlig nettoformue på 6 pct. af BNP i 2019, og denne er således vokset betydeligt i løbet af 2020. Stigningen i nettoformuen i 2020 afspejler primært kursændringer på de offentlige aktiver og passiver – særligt kursstigninger på statens aktiebeholdning i energiselskabet Ørsted A/S. Den offentlige nettoformue forventes at blive reduceret frem mod 2025, men Danmark skønnes fortsat at have en offentlig nettoformue ved udgangen af 2025 på ca. 4 pct. af BNP.

Den skønnede år-til-år udvikling i nettogælden er behæftet med særlig usikkerhed, idet udviklingen i nettogælden ud over stillingen på den offentlige saldo også afhænger af kursreguleringer på den offentlige aktiver og passiver. Kursreguleringer på de offentlige passiver vil have en tendens til at blive udjævnet henover årene. For de offentlige aktiver ventes der generelt at være positive omvurderinger i gennemsnit hen over årene.

Bilag 3.1 Beregning af strukturel saldo i 2020-2022

Bilagstabel 3.1.1			
Faktiske og strukturelle særlige poster i beregningen af den strukturelle saldo			
	2020	2021	2022
Pct. af BNP			
1. Faktisk saldo	-1,1	-3,3	-0,9
Konjunkturrensning			
i) Outputgab	-1,8	-0,8	0,2
ii) Beskæftigelsesgab	-0,3	-0,4	0,1
a) Sammenvejjet konjunkturgab = $i) \cdot 0,4 + ii) \cdot 0,6$	-0,9	-0,6	0,1
b) Budgetfaktor	0,75	0,74	0,74
c) $1 - (\text{outputgab}/100)$	1,02	1,01	1,00
2. Konjunkturbidrag = a)*b)*c)	-0,7	-0,4	0,1
Selskabsskat			
Faktisk provenu	2,6	2,6	2,6
Strukturelt provenu	2,5	2,4	2,4
3. Korrektion for selskabsskat	0,1	0,1	0,2
Registreringsafgift			
Faktisk provenu	0,8	0,8	0,7
Strukturelt provenu	0,8	0,8	0,8
4. Korrektion for registreringsafgift	0,0	0,0	0,0
Aktieskat			
Faktisk provenu	1,0	1,1	1,1
Strukturelt provenu	1,1	1,1	1,1
5. Korrektion for aktieskat	0,0	0,0	0,0

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

	2020	2021	2022
Pct. af BNP			
Pensionsafkastskat			
Faktisk provenu	2,1	0,4	0,9
Strukturelt provenu	1,2	1,2	1,2
6. Korrektion for pensionsafkastskat	0,9	-0,8	-0,3
Nordsøprovenu			
Faktisk provenu	0,0	0,0	0,1
Strukturelt provenu	0,1	0,1	0,2
7. Korrektion for nordsøprovenu	0,0	-0,1	-0,1
Nettorenter og udbytter			
Faktisk provenu	0,4	0,4	0,4
Strukturelt provenu	0,3	0,3	0,3
8. Korrektion for nettorenter og udbytter	0,1	0,0	0,1
Specielle budgetposter			
Faktisk provenu før korrektioner for engangsforhold mv.	-1,8	-1,6	-1,2
<i>Faktisk provenu korrigeret for engangsforhold mv. til beregning af strukturelt provenu, jf. bilagstabel 3.2.1</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,6</i>
Strukturelt provenu	-0,6	-0,6	-0,6
9. Korrektion for specielle budgetposter	-1,2	-1,0	-0,6
10. Øvrige korrektioner (jf. bilagstabel 3.2.1)	-0,6	-0,7	0,0
- Heraf COVID-19-engangsforhold	-1,6	-1,2	0,0
- Heraf engangsskatteindtægter fra udbetaling af indefrosne feriepenge	0,9	0,6	0,0
11. 1-2-3-4-5-6-7-8-9-10 Strukturel saldo	0,3	-0,5	-0,3

Bilag 3.2 Engangsforhold i 2020-2022

Bilagstabel 3.2.1

Engangsforhold der korrigeres for i beregningen af den strukturelle saldo

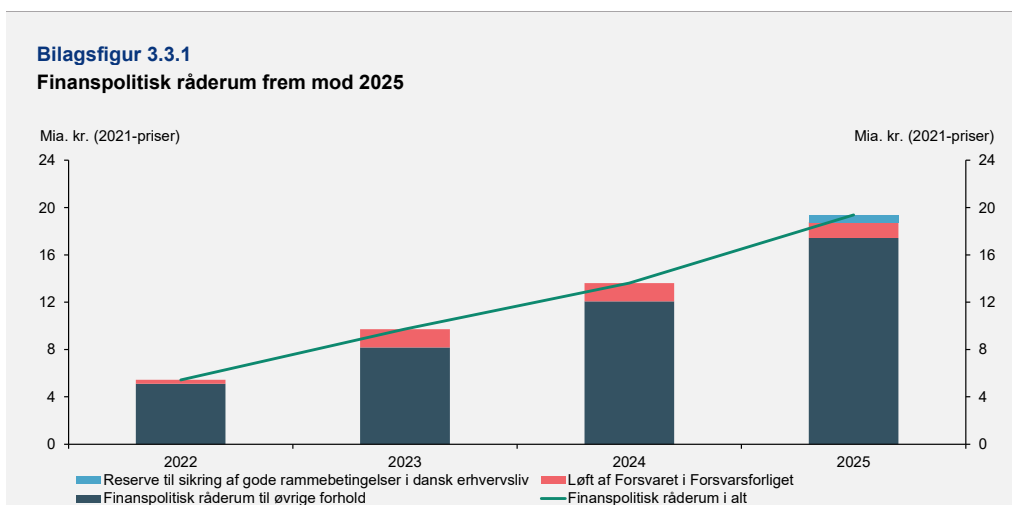
	2020	2021	2022
Pct. af BNP			
Engangsforhold vedrørende COVID-19	-0,7	-0,7	0,0
Ekstraordinær udbetaling af for meget betalt ejendomsskat	0,0	-0,1	-0,5
Udbetaling af efterlønsbidrag	0,0	0,0	-0,1
Engangsforhold der korrigeres for i de specielle budgetposter i alt	-0,7	-0,8	-0,6
Øvrige korrektioner			
Engangsforhold vedrørende COVID-19	-1,6	-1,2	0,0
- Heraf som overførsler til husholdninger	-0,1	0,0	0,0
- Heraf som subsidier	-1,2	-1,1	0,0
- Heraf som offentligt forbrug	-0,5	-0,3	0,0
- Heraf som tilbageløb via skatter ¹⁾	0,3	0,3	0,0
- Heraf som bidrag til EU	-0,1	0,0	0,0
Engangsskatteindtægter fra udbetaling af indefrosne feriepenge	0,9	0,6	0,0
Udviklingsbistand – forskel mellem politiske tilsagn og afløb i faktisk saldo	0,0	0,0	0,0
Korrektion for oplysninger om indtægtssiden	0,1	0,0	0,0
Korrektion for investeringer i kampfly ²⁾	0,0	0,0	0,0
Omregning til strukturel BNP	0,0	0,0	0,0
Øvrige korrektioner i alt	-0,6	-0,7	0,0

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

2) Investeringer i kampfly behandles på samme måde som nettokøb af bygninger og andre eksisterende investeringsgoder i beregningen af den strukturelle saldo og indgår via et syvårs glidende gennemsnit.

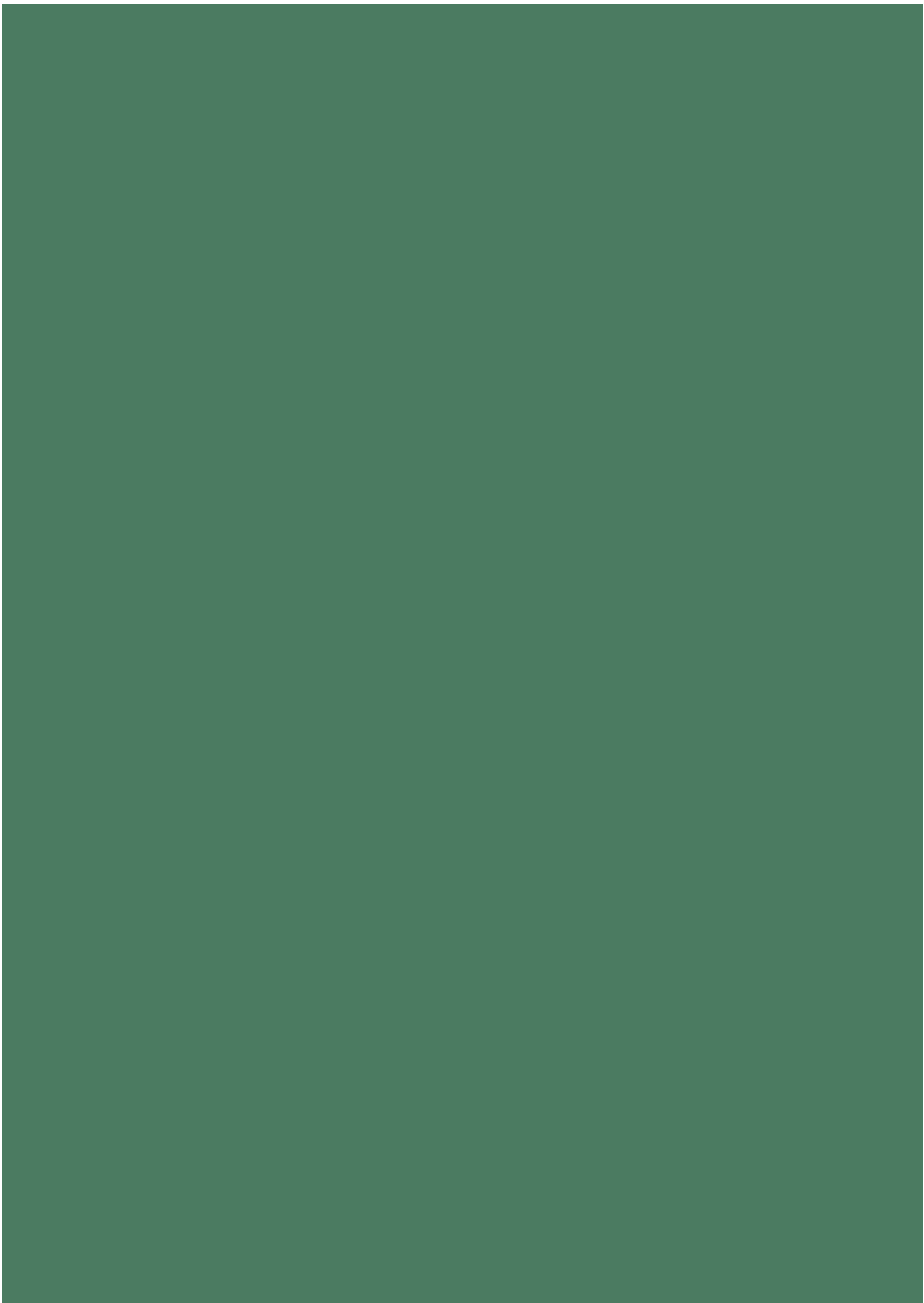
Bilag 3.3 Reservation i det finanspolitiske råderum

Det finanspolitiske råderum i 2022-2025 (korrigeret for midlertidige forhold i 2021 relateret til COVID-19), herunder midler reserveret til det besluttede løft af Forsvaret i forbindelse med *Forsvarsforliget* (januar 2018) samt reserve til sikring af gode rammebetingelser i dansk erhvervsliv i forlængelse af *Nordsøaftalen* (marts 2017), fremgår af bilagsfigur 3.3.1. Eksklusiv disse reserverede midler udgør det finanspolitiske råderum til øvrige prioriteringer ca. 17½ mia. kr. i 2025 målt i forhold til 2021.



Anm.: Det finanspolitiske råderum er korrigeret for midlertidige forhold i 2021 relateret til COVID-19. Forsvarsforliget dækker perioden 2018-2023. Den del af merbevillingerne til Forsvaret, der beregningsteknisk er kategoriseret som offentligt forbrug, er finansieret inden for det finanspolitiske råderum og løftet af Forsvaret som følge af *Forsvarsforliget* er teknisk fastholdt på 2023-niveauet i 2024-2025.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



4. Følsomhedsanalyser og sammenligning med DK2025, august 2020

4.1 Følsomhedsanalyser

Inden coronakrisen i 2020 befandt dansk økonomi sig i en moderat højkonjunktur, som forløb uden opbygning af væsentlige ubalancer. Arbejdsmarkedet var i god fremgang, og der var ikke tegn på uholdbar gældsopbygning. De negative konsekvenser for dansk økonomi af coronakrisen er blevet modgået af omfattende hjælpepakker, fx lønkompensationsordningen, kompensation for faste omkostninger samt udskudte frister for momsindbetalinger, som også har holdt virksomhederne klar til at genoptage aktiviteten. Det bidrog til, at tilbageslaget i Danmark, fx målt på BNP og beskæftigelse, blev moderat i et internationalt perspektiv. Den igangværende genåbning af dansk økonomi ventes at føre til en hurtig genstart af aktiviteten, ligesom det også var tilfældet efter genåbningen sidste forår.

I det følgende præsenteres forskellige scenarier, som illustrerer dansk økonomis følsomhed over for ændrede forudsætninger i lyset af de krav, der stilles i Code of Conduct for EU-landenes Stabilitets- og Konvergensprogrammer. Følsomheden illustreres ved, at konvergensprogrammets fremskrivning sammenlignes med et scenarie, hvor EU-Kommissionens forudsætninger om den internationale økonomi og finansielle forhold for 2021 og 2022 lægges til grund. Desuden sammenlignes med yderligere to alternative scenarier for væksten på kort sigt, hvoraf ét er mere negativt og ét er mere positivt.

Afslutningsvis sammenlignes fremskrivningen af udvalgte nøgletal frem til 2025 i *Konvergensprogram 2021* med den mellemfristede fremskrivning i *DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*, august 2020. Normalt ville sammenligningen være med forrige udgave af Konvergensprogrammet, men *Danmarks Konvergensprogram 2020* indeholdt ikke en mellemfristet fremskrivning som følge af de særlige omstændigheder i foråret 2020.

Scenarie med EU-Kommissionens eksterne forudsætninger

Forudsætningerne i *Danmarks Konvergensprogram 2021* om den internationale økonomi og finansielle forhold ligger i store træk på linje med EU-Kommissionens forudsætninger i deres forårsprognose, jf. *tabel 4.1*. I konvergensprogrammet forudsættes noget lavere eksportmarkedsvækst og lidt lavere oliepris i 2021 end i EU-Kommissionens forudsætninger, mens der i *Konvergensprogram 2021* forudsættes lidt højere oliepris og lidt lavere eksportmarkedsvækst i 2022. Forudsætningerne i *Konvergensprogram 2021* er baseret på oplysninger frem til 6. april.

Et alternativt scenarie baseret på EU-Kommissionens eksterne forudsætninger indebærer samlet set mere positive skøn for vækst, beskæftigelse, ledighed, offentlig saldo og offentlig gæld. BNP-væksten skønnes i både 2021 og 2022 at være omtrent 0,5 pct.-point højere, mens beskæftigelsen er knap

19.000 personer højere i 2022 ved anvendelse af EU-Kommissionens eksterne forudsætninger. Tilsvarende forbedres den offentlige saldo som andel af BNP med henholdsvis 0,2 og 0,4 pct.-point i 2021 og 2022, mens ØMU-gælden som andel af BNP reduceres med 0,4 og 1,0 pct. i de to år.

Tabel 4.1
Eksterne forudsætninger i Konvergensprogram 2021 og EU-Kommissionens forårsprognose

	2020	2021		2022	
	KP21	KP21	EU	KP21	EU
Eksportmarkedsvækst, pct.¹⁾	-6,5	5,0	5,6	4,3	4,6
Råoliepris, USD pr. tønde	41,8	62,3	64,7	62,7	61,3
Kort rente, pct. ²⁾	-0,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Lang rente, pct. ²⁾	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1

Anm.: De eksterne forudsætninger er baseret på EU-Kommissionens forårsprognose 2021 med undtagelse af eksportmarkedsvæksten, som er baseret på en sammenvejning af EU-Kommissionens nyeste officielle skøn for EU-landene samt BNP- og eksportmarkedsvækstskøn for resten af verden baseret på kommissionens foreløbige eksterne forudsætninger til forårsprognosen. Sammenvejningen sker på baggrund af danske eksportvægte.

- 1) Eksportmarkedsvæksten for industrivarer, realvæksten i pct.
- 2) Tabellens tal refererer til europæiske renter. Niveaulet for de tilsvarende danske renter er korrigeret, så spændet til euroområdet er uændret i forhold til det forudsatte i Danmarks Konvergensprogram 2021.

Kilde: EU-Kommissionen og egne beregninger.

Alternative scenarier

Dansk økonomi er grundlæggende sund med velfungerende strukturer. Selv under coronakrisen har økonomien udvist tegn på god dynamik, fx på arbejdsmarkedet. Der forventes solid vækst i de kommende år, i takt med at coronapandemien aftager i lyset af vaccineudviklingen, inddæmningstiltag bortfalder, og tilnærmelsesvis normal økonomisk aktivitet derfor kan genoptages.

Der er mulighed for en endnu større stigning i den indenlandske efterspørgsel end skønnet i prognosen. Husholdningerne har været tilbageholdende med forbrug under coronakrisen – blandt andet som følge af begrænsede forbrugsmuligheder. Husholdningerne har på den baggrund et stort opsparingsoverskud, og forbrugskvoten er i grundforløbet fortsat lav i historisk perspektiv. Risikoen for et mere negativt forløb vurderes i høj grad at komme fra smitteudviklingen, som i scenariet antages at kunne påvirke forbruget af tjenesteydelser og turismen negativt på samme måde som i 2020.

- *Positivt scenarie:* Husholdningerne øger forbruget 0,5 pct.-point mere i 2021 og 2022. I dette forløb øges væksten i BNP med omtrent 0,3 pct.-point i både 2021 og 2022, og beskæftigelsen øges med godt 10.000 personer i 2022. Den faktiske offentlige saldo forbedres med ca. 0,2 pct. af BNP i 2021 og 0,3 pct. af BNP i 2022.
- *Negativt scenarie:* Som konsekvens af øget smitteudvikling og usikkerhed antages husholdningernes forbrug af tjenesteydelser samt turismeimport og -eksport i 2021 at forblive på det lave 2020-niveau. De negative effekter i dette alternative scenarie betyder, at BNP-væksten reduce-

res med 0,3 pct.-point i 2021, mens væksten i 2022 kun reduceres meget begrænset. Beskæftigelsen reduceres sammenlagt med 5.000 personer i 2022 i forhold til grundforløbet, mens den offentlige saldo forværres med henholdsvis 0,1 og 0,2 pct. af BNP i 2021 og 2022.

Dansk økonomi er i en god udgangsposition, og et mere negativt vækstforløb vil ikke presse de offentlige finanser væsentligt. I både grundforløbet og alternativscenarierne ligger underskuddet på den faktiske offentlige saldo i 2021 lidt over grænsen på 3 pct. af BNP som følge af en række særlige engangsudgifter, *jf. kapitel 3*. I 2022 vil Danmark i begge alternative scenarier fortsat overholde de normale krav til offentlige underskud og ØMU-gæld i Stabilitets- og Vækstpagten med betydelig margen, *jf. tabel 4.2*. Andre scenarier end de, der fremgår her, kan selvsagt ikke udelukkes.

Tabel 4.2
Alternative forløb

	2021	2022
Konvergensprogram 2021, april 2021		
BNP-vækst, pct.	2,1	3,8
Beskæftigelse, 1.000 personer	2.988	3.025
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	4,1	3,9
Offentlig saldo, pct. af BNP	-3,3	-0,9
ØMU-gæld, pct. af BNP	40,7	41,3
Mere positivt scenarie		
BNP-vækst, pct.	2,4	4,0
Beskæftigelse, 1.000 personer	2.992	3.035
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	4,0	3,6
Offentlig saldo, pct. af BNP	-3,1	-0,5
ØMU-gæld, pct. af BNP	40,4	40,5
Mere negativt scenarie		
BNP-vækst, pct.	1,9	3,7
Beskæftigelse, 1.000 personer	2.984	3.020
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	4,2	4,0
Offentlig saldo, pct. af BNP	-3,4	-1,0
ØMU-gæld, pct. af BNP	40,9	41,7

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

Kilde: Egne beregninger på ADAM.

4.2 Sammenligning med DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi, august 2020

Forventningerne til den gennemsnitlige BNP-vækst i 2020-2025 er overordnet den samme i *Danmark Konvergensprogram 2021* som i *DK2025, august 2020*, jf. tabel 4.3.

Som følge af et mindre BNP-fald i 2020 og forventningen om en hurtig fremgang efter vinterens smittebølge vurderes økonomien at være tilbage i en omtrent normal konjunktursituation i 2022 (mod forudsat 2024 i *DK2025, august 2020*). Der forudsættes et output- og beskæftigelsesgab på ca. 0 fra 2022 og frem.

Tabel 4.3

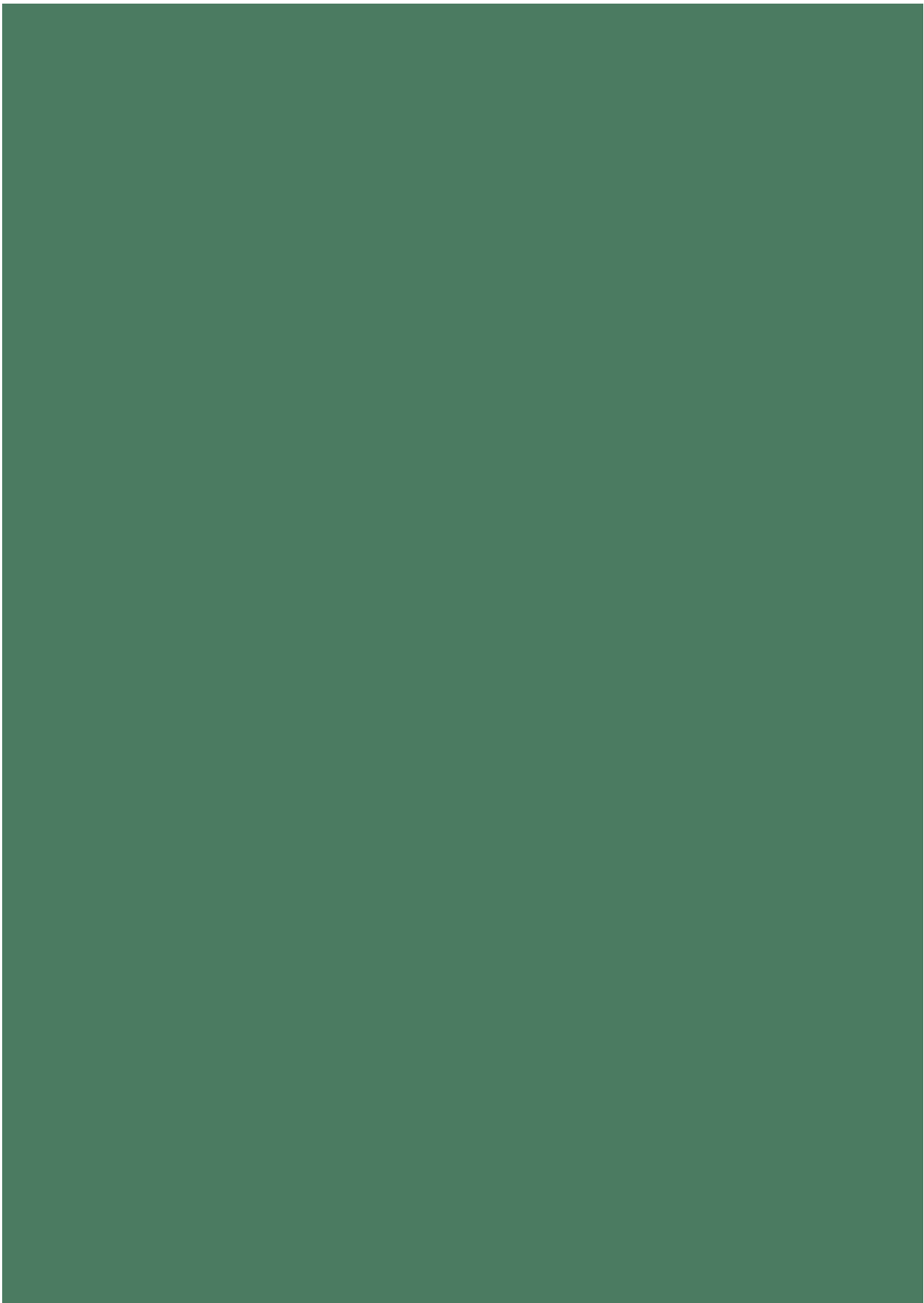
Ændringer i forhold til DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Real BNP-vækst, årlig ændring i pct.						
Konvergensprogram 2021, april 2021	-2,7	2,1	3,8	2,3	1,3	1,3
DK2025, august 2020	-4,5	4,2	2,9	2,3	2,1	1,3
Ændring	1,7	-2,1	0,8	-0,0	-0,8	-0,1
Outputgab, pct. af BNP						
Konvergensprogram 2021, april 2021	-1,8	-0,8	0,2	0,0	0,0	0,0
DK2025, august 2020	-3,1	-1,1	-0,6	-0,3	0,0	0,0
Ændring	1,2	0,3	0,8	0,3	0,0	0,0
Offentlig saldo, pct. af BNP						
Konvergensprogram 2021, april 2021	-1,1	-3,3	-0,9	-0,7	-0,6	-0,0
DK2025, august 2020	-3,9	-2,4	-2,1	-1,4	-0,9	-0,0
Ændring	2,8	-0,9	1,3	0,7	0,2	-0,0
Offentlig ØMU-gæld, pct. af BNP						
Konvergensprogram 2021, april 2021	42,2	40,7	41,3	41,6	41,3	39,7
DK2025, august 2020	46,3	41,9	44,5	45,4	45,7	44,6
Ændring	-4,1	-1,2	-3,3	-3,9	-4,4	-5,0

Kilde: *DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi* og egne beregninger.

Forventningerne til den faktiske offentlige saldo er generelt opjusteret i *Danmark Konvergensprogram 2021* sammenlignet med *DK2025*, august 2020, dog med et større skønnet offentligt underskud i 2021. Forbedringen af den faktiske offentlige saldo i 2020 sammenlignet med skønnet fra *DK2025*, august 2020 kan især henføres til, at de regnskabsførte udgifter til kompensationsordninger til erhvervslivet mv. i 2020 er væsentligt lavere end forventet i august. Hertil kommer blandt andet, at de regnskabsførte indtægter fra pensionsafkastskat og selskabsskat er højere end skønnet i august.

ØMU-gælden skønnes i *Danmark Konvergensprogram 2021* i alle år frem mod 2025 at være stabilt under 45 pct., dvs. med god margin til 60 pct.-grænsen i EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Dette er forbedret i forhold til det forudsatte i *DK2025*, august 2020, hvor ØMU-gælden i 2022-2025 blev anslået til i omegnen af 45 pct. af BNP.



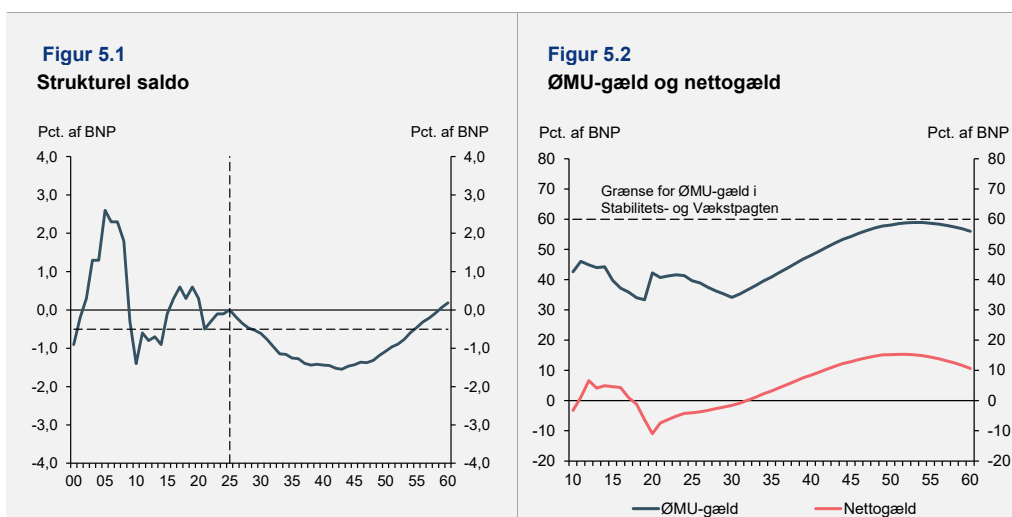
5. Perioden efter 2025 og langsigtet holdbarhed

5.1 Udviklingen efter 2025

Finanspolitikken frem mod 2025 tilrettelægges inden for et overordnet finanspolitisk mål om strukturel balance i 2025, og at finanspolitikken skal være holdbar. I årene efter 2025 bygger fremskrivningen på beregningstekniske principper og forudsætninger, *jf. afsnit 5.3*. Sigtet er at vurdere de langsigtede udsigter for de offentlige finanser givet den forudsatte finanspolitik i den mellemfristede planlægningshorisont.

På baggrund af den opdaterede 2025-fremskrivning og allerede vedtagne reformer, herunder de gældende regler for levetidsindeksering af efterløns- og folkepensionsalderen mv., er der fortsat udsigt til en positiv holdbarhedsindikator – svarende til, at den finanspolitik, der er planlagt frem mod 2025, kan videreføres efterfølgende uden uholdbare gældsstigninger givet øvrig besluttet politik og fremskrivningsprincipper i øvrigt.

Den positive holdbarhedsindikator skal dog samtidig ses i sammenhæng med, at der efter 2025 er udsigt til en forværring af den offentlige saldo i en længere årrække, hvorefter saldoen i det beregningstekniske forløb forbedres efter midten af århundredet. Det er den såkaldte hængeskøjedfordring, *jf. figur 5.1*, som er udtryk for en længere periode med demografisk pres, som på sigt genoprettes og modgås i takt med den aftalte levetidsindeksering af tilbagetrækningsalderne, *jf. nedenfor*.

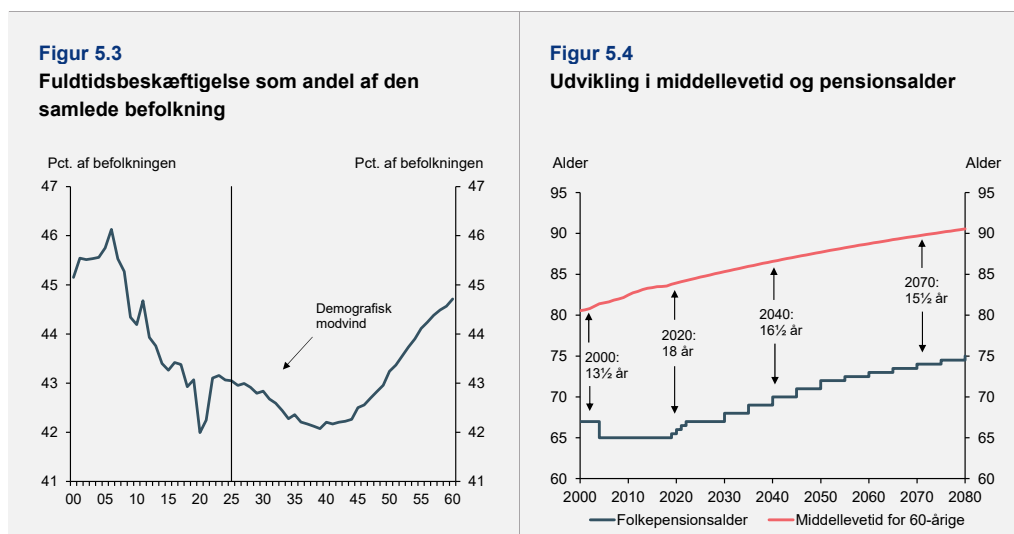


Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I det beregningstekniske forløb efter 2025 er der udsigt til en moderat offentlig nettogæld, som holder sig under 15-20 pct. af BNP i hele forløbet. Den offentlige nettogæld opgøres som forskellen mellem de samlede offentlige passiver og aktiver og er dermed et udtryk for det offentliges samlede nettostilling. Nettogælden er det centrale gældsbegreb i forhold til finanspolitisk holdbarhed. Stigningen i den offentlige nettogæld i den langsigtede fremskrivning afspejler de underskud, der er udsigt til i hængekøjeårene.

I forbindelse med EU's budgetregler er den såkaldte ØMU-gæld det centrale gældsbegreb. I perioden efter 2025 og frem til 2050 vokser ØMU-gælden beregningsteknisk til lige knap 60 pct. af BNP for derefter at aftage igen, jf. figur 5.2. ØMU-gælden er modsat nettogælden en bruttostørrelse – dvs. den påvirkes udover saldoen på de offentlige finanser også af fx parallelle ændringer i statens aktiver og passiver.¹

Stigningen i ØMU-gælden frem mod 2050-2060 afspejler således også, at aftalen om boligskat (2017) og aftalen om ny model for finansiering af almene boliger (2017) medfører en forøgelse af både statens aktiver og passiver – dvs. en såkaldt balanceoppustning i en årrække frem. Dermed øges ØMU-gælden, uden at det er udtryk for en forværring af den offentlige nettoformue. Hertil kommer håndteringen af udbetalingen de indefrosne feriepenge, hvor LD-fonden, der administrerer de indefrosne feriemidler, kan optage lån direkte fra staten til at foretage den førtidige udbetaling af feriemidlerne, som derefter afdrages i takt med arbejdsgivernes indbetalinger.

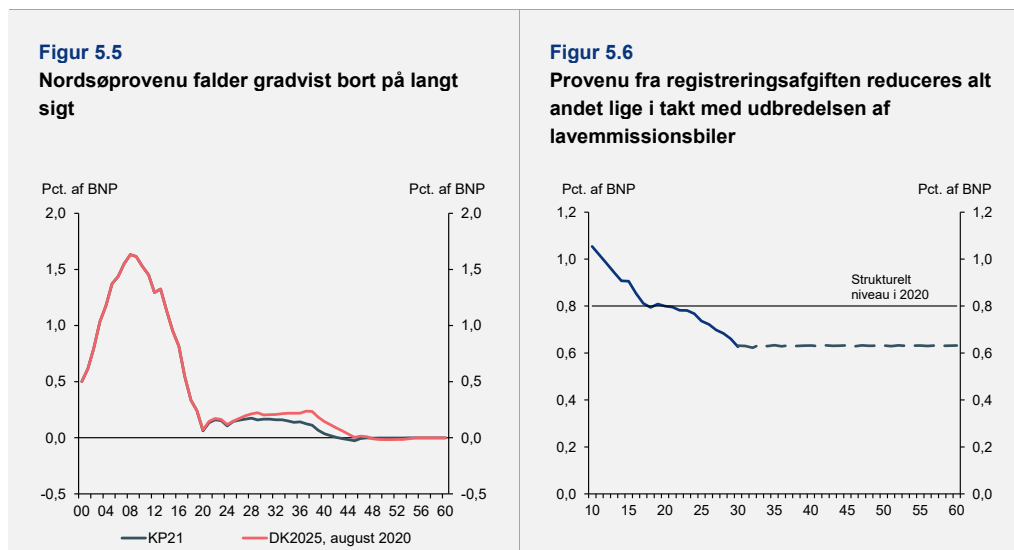


Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

¹ ØMU-gælden afhænger således blandt andet af, hvor mange aktiver staten og kommunerne vælger at holde (ud over aktiver, som modregnes i ØMU-gælden). De forudsatte aktiver i 2050 består bl.a. af offentlige ejerandele i helt eller delvist offentligt ejede selskaber samt genudlån mv. Disse er i forløbet i Konvergensprogrammet beregningsteknisk sat til et basisniveau på ca. 40 pct. af BNP sammenholdt med 35 pct. af BNP i forløbet i august. Basisforløbet er sat ud fra et historisk niveau, herunder med inddragelse af den nyeste udvikling (2020).

Hængekøjeudfordringen afspejler i høj grad, at der er udsigt til, at de beskæftigede vil udgøre en faldende andel af den samlede befolkning fra omkring 2025 til 2040, *jf. figur 5.3*, sideløbende med et øget demografisk pres på udgifter til ældrepleje og sundhed. Udsigten til en periode med en faldende andel af beskæftigede skyldes dels, at de generationer, som træder ind i arbejdsstyrken mellem 2025 og 2040, vil være mindre end de årgange, der går på pension. Og dels, at de generationer, der går på pension i de kommende år, i gennemsnit har en længere pensionsperiode end både tidligere og senere generationer, *jf. figur 5.4*.

Det skal ses i sammenhæng med, at levetiden er steget relativt hurtigt siden 1995 – og hurtigere end ventet, da velfærdsaftalen blev forhandlet i 2006 – samt at levetidsindekseringen af folkepensionsalderen indeholder en stigningsbegrænsning, således at folkepensionsalderen højst kan stige ét år hvert femte år. Med den forudsatte regulering af tilbagetrækningsaldrerne stiger andelen af beskæftigede igen efter 2040, ligesom væksten i det demografiske pres på udgifter til sundhed og ældrepleje mv. aftager igen. På langt sigt er levetidsindekseringen afgørende for, at beskæftigelsesandelen genoprettes, og finansierungsgrundlaget for de offentlige udgifter dermed styrkes, *jf. afsnit 5.2*.



Anm.: Figur 5.5 angiver den strukturelle udvikling i statens indtægter fra Nordsøen.

Kilde: Danmarks Statistik, *DK2025*, august 2020, og egne beregninger.

Den langsigtede fremskrivning påvirkes også blandt andet af udviklingen i indtægterne fra statens aktiviteter i Nordsøen, *jf. figur 5.5*. Indtægterne herfra ventes med de aktuelle forudsætninger om produktion mv. at være nogenlunde stabile fra 2025 og frem mod 2035-40, hvorefter de falder bort og ventes at være tæt på nul fra omkring 2045. Sammenlignes der med seneste fremskrivning fra august 2020, er indtægterne fra statens aktiviteter i Nordsøen reduceret – særligt i perioden 2035-2045. Det skal ses i sammenhæng med *Aftale om fremtiden for olie- og gasindvinding i Nordsøen (2020)*, som er indregnet i forbindelse med indeværende fremskrivning. Aftalen indebærer en aflysning af 8. udbudsrunde samt en slutdato for olie- og gasindvinding i Nordsøen i 2050. Aftalens påvirkning af den finanspolitiske holdbarhed er fuldt finansieret.

Tilsvarende kan klimaomstilling, ændret adfærd og teknologisk udvikling have betydning for blandt andet den fremtidige udvikling i det offentlige indtægtsgrundlag baseret på uændret politik. For så vidt angår provenuet fra registreringsafgift er fremskrivningen af den strukturelle udvikling i indtægterne opdateret for årene frem mod 2030, herunder på baggrund af omlægningen af registreringsafgiften i forbindelse med *Aftale om grøn omstilling af vejtransport (2020)*. I indeværende fremskrivning skønnes provenuet gradvist at aftage fra knap 0,8 pct. af BNP i 2021 til godt 0,6 pct. af BNP i 2030.

For perioden efter 2030 er det beregningsteknisk lagt til grund, at det forudsatte provenu i 2030 fastholdes i pct. af BNP. Et generelt skifte fra konventionelle til nulemissionsbiler, udover hvad der er lagt til grund i fremskrivningsgrundlaget, vil ved uændrede regler medføre et afgiftstab for staten i forhold til det forudsatte.

5.2 Betydning af levetidsindeksering af pensionsalder

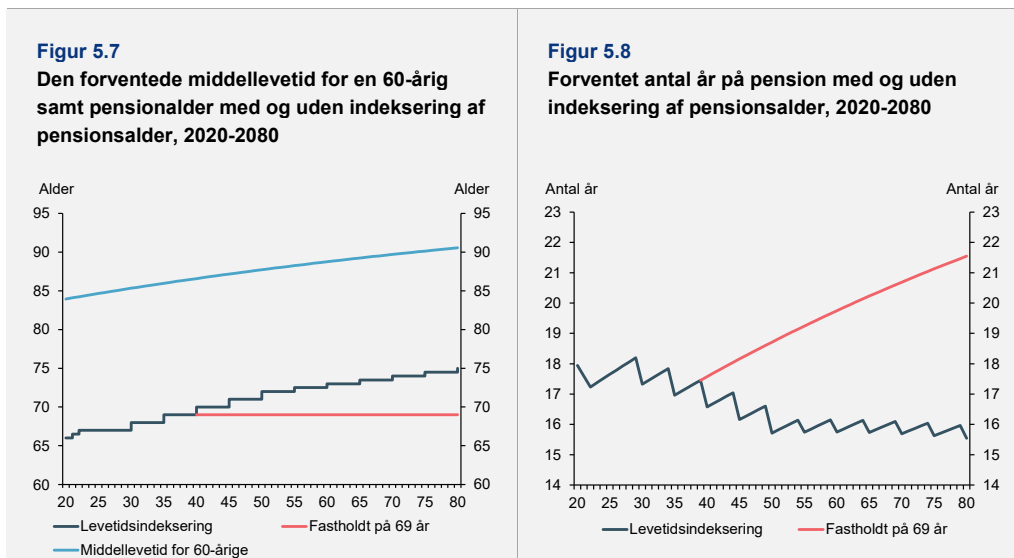
At finanspolitikken er holdbar skal først og fremmest ses i sammenhæng med, at der med tilbagetrækningsreformerne – velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsreformen fra 2011 – er skabt en mekanisme, som sikrer, at stigende levetid også fører til flere aktive år og en mere stabil balance mellem den del af befolkningen, der er på arbejdsmarkedet, og den del, der ikke er. Uden en sådan mekanisme ville der – i takt med at levetiden stiger – være en større og større del af befolkningen, som ville stå uden for arbejdsmarkedet og modtage offentlige pensioner mv.

Virningen af den aftalte gradvise stigning i tilbagetrækningsalderen, som følge af princippet for levetidsindeksering i velfærdsaftalen (2006) og tilbagetrækningsreformen (2011), har således afgørende betydning for fremskrivningen. Princippet om levetidsindekseringen er fastsat ved lov – og betragtes derfor i Finansministeriets fremskrivninger som vedtaget politik. De konkrete forhøjelser skal imidlertid vedtages hvert femte år i Folketinget, således at varselsperioden for justeringer i folkepensionsalderen er 15 år.

Folketinget bekræftede i 2020 en forhøjelse af efterlønsalderen til 66 år i 2032 og folkepensionsalderen til 69 år i 2035 i overensstemmelse med den levetidsindeksering, der er fastlagt i lovgivningen. Den næstkommende indeksering vil med de aktuelle forudsætninger om levetidsindekseringen svare til en forhøjelse af folkepensionsalderen til 70 år i 2040.

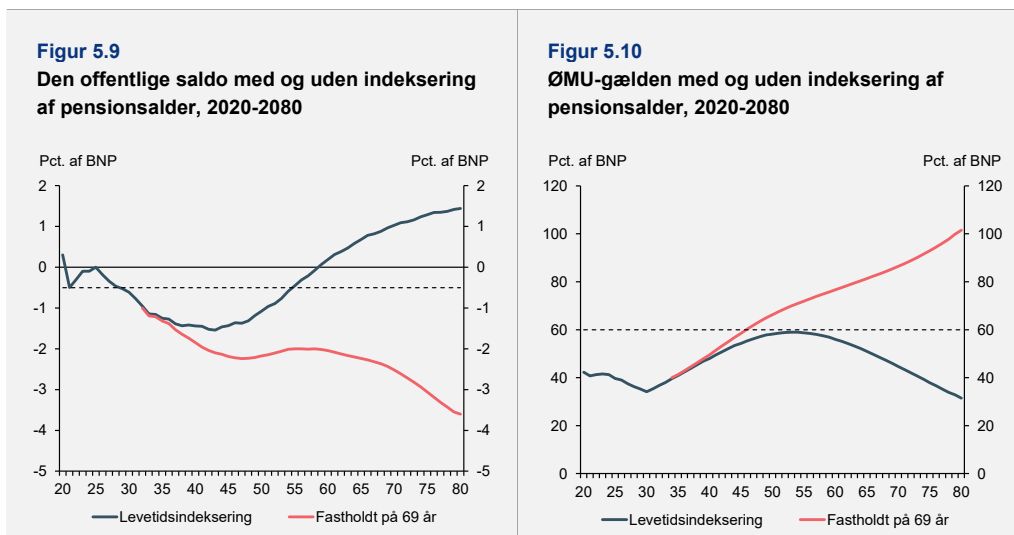
Hvis pensionsalderen ikke indekseres som forudsat på baggrund af lovgivningen, vil det indebære, at de generationer som går på pension i de kommende år vil have udsigt til en markant stigning i antallet af år på pension sammenholdt med tidligere generationer, *jf. figur 5.8*. Hvis pensionsalderen fastholdes på 69 år, vil den forventede pensionsperiode i 2080 således være 21½ år. Til sammenligning er den forventede pensionsperiode i 2035 ca. 17 år.

I figur 5.9 og 5.10 er til illustration vist en beregning af, hvordan den offentlige saldo og gæld ville udvikle sig på langt sigt, hvis folkepensionsalderen (og tilsvarende for efterlønsalderen mv.) holdes konstant efter den allerede lovgivne forhøjelse til 69 år i 2035.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der er i et sådant scenarie tale om en markant svækkelse af de offentlige finanser, hvor udviklingen ikke er holdbar, og gælden således stiger uholdbart og vedvarende. Hvis pensionsalderen fastholdes på 69 år, vil finanspolitikken skulle strammes med en årlig saldo-virkning på ca. 26 mia. kr. – svarende til 1,1 pct. af BNP – for at være holdbar.



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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Forløbet uden indeksering af pensionsaldrene i figur 5.9 og 5.10 illustrerer således også, at den grundlæggende mekanisme, hvor øget levetid også indebærer flere aktive år på arbejdsmarkedet er central for de offentlige financers langsigtede sammenhængskraft. Regeringen og forligspartierne bag *Aftale om ret til seniorpension for nedslidte* har i august 2020 nedsat en kommission om tilbagetrækning og nedslidning. Det fremgår blandt andet af kommissoriet, at:

"Et centralt element i det danske pensionssystem er princippet om at regulere folkepensionsalderen i takt med levetiden (levetidsindeksering). Det er vigtigt for holdbarheden af de offentlige finanser, da det bidrager til øget arbejdsudbud og skatteindtægter samtidig med, at det reducerer de offentlige udgifter til pension. For at sikre fortsat bred opbakning til en stigende folkepensionsalder, og i lyset af undersøgelserne af sammenhængen mellem levetid og raske leveår, kan det være relevant at se på de langsigtede virkninger af princippet om levetidsindeksering".

Fremskrivningen i Konvergensprogrammet indeholder virkningen af *Aftale om ny ret til tidlig pension* (oktober 2020). Med aftalen indføres en ny ret til tidlig pension, som særligt er målrettet personer med mange år på arbejdsmarkedet. Retten til tidlig pension afhænger bl.a. af antal års anciennitet således at personer som har været på arbejdsmarkedet i 42-44 år (målt seks år inden folkepensionsalderen) har ret til tidlig pension hhv. 1-3 år inden folkepensionsalderen. Opgørelsesalder og anciennitetskrav fastholdes til og med 2025, hvorefter opgørelsesalder og anciennitetskrav øges med ét år gældende til og med 2030. Fra 2030 og frem vil opgørelsesalder og anciennitetskrav blive indekseret i forhold til den til enhver tid gældende folkepensionsalder. Det bemærkes i den forbindelse, at aftalepartierne har forpligtet sig til *"senest i 2030 at genbesøge modellen med henblik på at vurdere, om udviklingen på arbejdsmarkedet har ændret forudsætningerne for ordningen, og om ordningen omfatter de personer, den er tiltænkt"*.

5.3 Udgangspunktet for de langsigtede fremskrivninger – centrale forudsætninger og fremskrivningsprincipper

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

Sigtet er at vurdere de langsigtede udsigter for de offentlige finanser, herunder om den økonomiske politik kan fastholdes efter planlægningshorisonten uden en uholdbar og vedvarende stigning i den offentlige gæld. I forløbet er der strukturel balance i 2025, og holdbarhedsindikatoren er – med de forudsætninger der lægges til grund om blandt andet udviklingen i levetiden og pensionsalderen – positiv svarende til i størrelsesordenen godt 1 pct. af BNP.

Holdbarheden vurderes ved en uændret skatte- og afgiftsbelastning efter 2025 samt beregningstekniske antagelser om de offentlige udgifter, hvor fx forbrugsudgifterne pr. person i en given alder følger den generelle lønudvikling.

De forskellige beregningstekniske antagelser mv., der anvendes i Finansministeriets langsigtede fremskrivninger og således i vurderingen af den finanspolitiske holdbarhedsindikator, er beskrevet nærmere i boks 5.1.

Boks 5.1**Principper for fremskrivningen efter 2025**

De principper, der lægges til grund for fremskrivningen efter 2025, afspejler overordnet en fremskrivning af strukturerne i økonomien, som de ser ud i 2025. Hertil kommer virkningerne af besluttede initiativer, der rækker længere frem i tid.

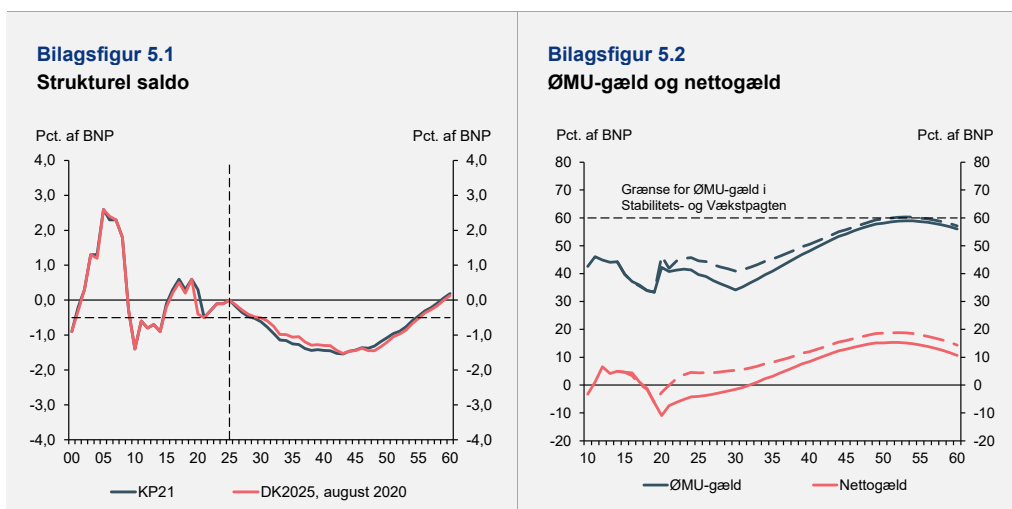
- De nominelle udgifter til offentligt forbrug fremskrives ud fra et princip om, at udgifterne pr. bruger følger lønudviklingen, og at brugergrundlaget følger det beregnede demografiske træk på den offentlige service mv., inkl. en korrektion for delvis sund aldring. De offentlige lønninger vokser i takt med de private lønninger, og de offentlige lønudgifter udgør en fast andel af det offentlige forbrug.
- Satserne for offentlige overførselsindkomster følger gældende regler, herunder virkningen af *Aftalen om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere* (november 2018) frem til 2030, som er den periode, hvor der gradvist opbygges obligatorisk opsparing med den indgåede aftale. Efter 2030 er satserne beregningsteknisk forudsat at følge lønstigningen i den private sektor, så kompensationsgraderne ved ledighed og sygdom mv. overordnet set er konstante.
- Erhvervsfrekvenser og befolkningsandele på diverse overførselsordninger opdelt på alder, køn og herkomst er som udgangspunkt konstante. Andelen reguleres dog for de forventede virkninger af øget uddannelsesniveau, opholdstid for indvandrere samt vedtagne reformer, herunder virkninger af vedtagne reformer, som øger arbejdsudbuddet over tid med en gradvis stigning i tilbagetrækningsalderen som følge af reglerne for levetidsinddeksering i velfærdsaftalen (2006) og tilbagetrækningsreformen (2011).
- De offentlige bruttoinvesteringer fremskrives, så væksten i den nominelle offentlige kapitalbeholdning (netto, ikke-effektivitetskorrigeret) er lig med fremgangen i en sammenvæjet udvikling i bruttoværditilvæksten i den offentlige og private sektor. I sammenvøjningen vægter offentlig BVT 70 pct. og privat BVT 30 pct. Den private andel afspejler de offentlige investeringer, der er rettet mod infrastruktur mv., og som dermed understøtter produktionen i den private sektor.
- Offentlige subsidier og overførsler (netto) til udlandet udgør en konstant andel af BNP.
- Bortset fra virkninger af vedtagen skattepolitik er der indregnet uændret skattebelastning efter 2025. Skatte- og afgiftssatser i procent fastholdes, og punktafgifter mv. fastsat i kronebeløb antages beregningsteknisk at følge med prisudviklingen.
- Ejendomsbeskatningen fremskrives med udgangspunkt i de besluttede regler fra *Tryghed om boligbeskatningen* (maj 2017). I fremskrivningen er der taget højde for udskydelsen af udsendelsen af nye ejendomsvurderinger, aftalen om *Kompensation til boligejerne og fortsat tryghed om boligbeskatningen* (maj 2020) og øvrige nye oplysninger.
- Provenuet fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen tager udgangspunkt i Energistyrelsens langsigtede prognose for produktionen af olie og gas og virkningen af *Aftale om fremtiden for olie- og gasindvinding i Nordsøen* (2020). Olieprisforudsætningerne er beskrevet i kapitel 2 og baseres på markedsforventninger og Det Internationale Energiagenturs (IEA) nyeste fremskrivning (Stated Policies Scenario i World Energi Outlook, oktober 2020).
- Frem mod 2030 er indregnet en udvikling i energiforbrug mv., der flugter med Energistyrelsens Basisfremskrivning 2020, herunder klimaaftalen (2020). Efter 2030 er der beregningsteknisk forudsat et gradvist fald i energintensiteterne i forbrug og produktion, som afspejler løbende effektivitetsforbedringer i energiforbruget.
- Der er antaget en gradvis normalisering af renterne. Den 10-årige rente på statsobligationer forudsættes således at stige til 0,8 pct. i 2025 og derefter gradvist yderligere til 4 pct. i 2050 for derefter at være uændret.

Bilag 5.1 Udvikling i strukturel saldo og gæld sammenlignet med den seneste fremskrivning fra august 2020

Finanspolitikken tilrettelægges inden for et mål om strukturel balance på de offentlige finanser og inden for målsætningen om, at finanspolitikken skal være holdbar.

I *DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi* (august 2020) blev den strukturelle saldo i overensstemmelse hermed skønnet til at være i balance i 2025, mens holdbarhedsindikatoren (HBI) udgjorde knap 1 pct. af BNP. I fremskrivningen til Konvergensprogram 2021 indgår en underliggende forbedring af den strukturelle saldo i 2025, hvilket særligt afspejler lavere skønnede nettorentudgifter sammenlignet med augustfremskrivningen. Den underliggende forbedring er udmøntet i den opdaterede fremskrivning inden for målet om strukturel balance, *jf. kapitel 3*.

Holdbarhedsindikatoren for forløbet i konvergensprogrammet er positiv svarende til godt 1 pct. af BNP. Den positive finanspolitiske holdbarhed skal – som i forløbet fra august – ses i sammenhæng med den forudsatte langsigtede genopretning af de offentlige finanser efter midten af århundredet. Sammenlignes der med den seneste fremskrivning fra august 2020, er der udsigt til en lidt dybere hængekøjeudfordring, *jf. bilagsfigur 5.1*. Det skal bl.a. ses i sammenhæng med den opdaterede udvikling i de strukturelle indtægter fra statens aktiviteter i Nordsøen, herunder som følge af *Aftale om fremtiden for olie- og gasindvinding i Nordsøen (2020)*.

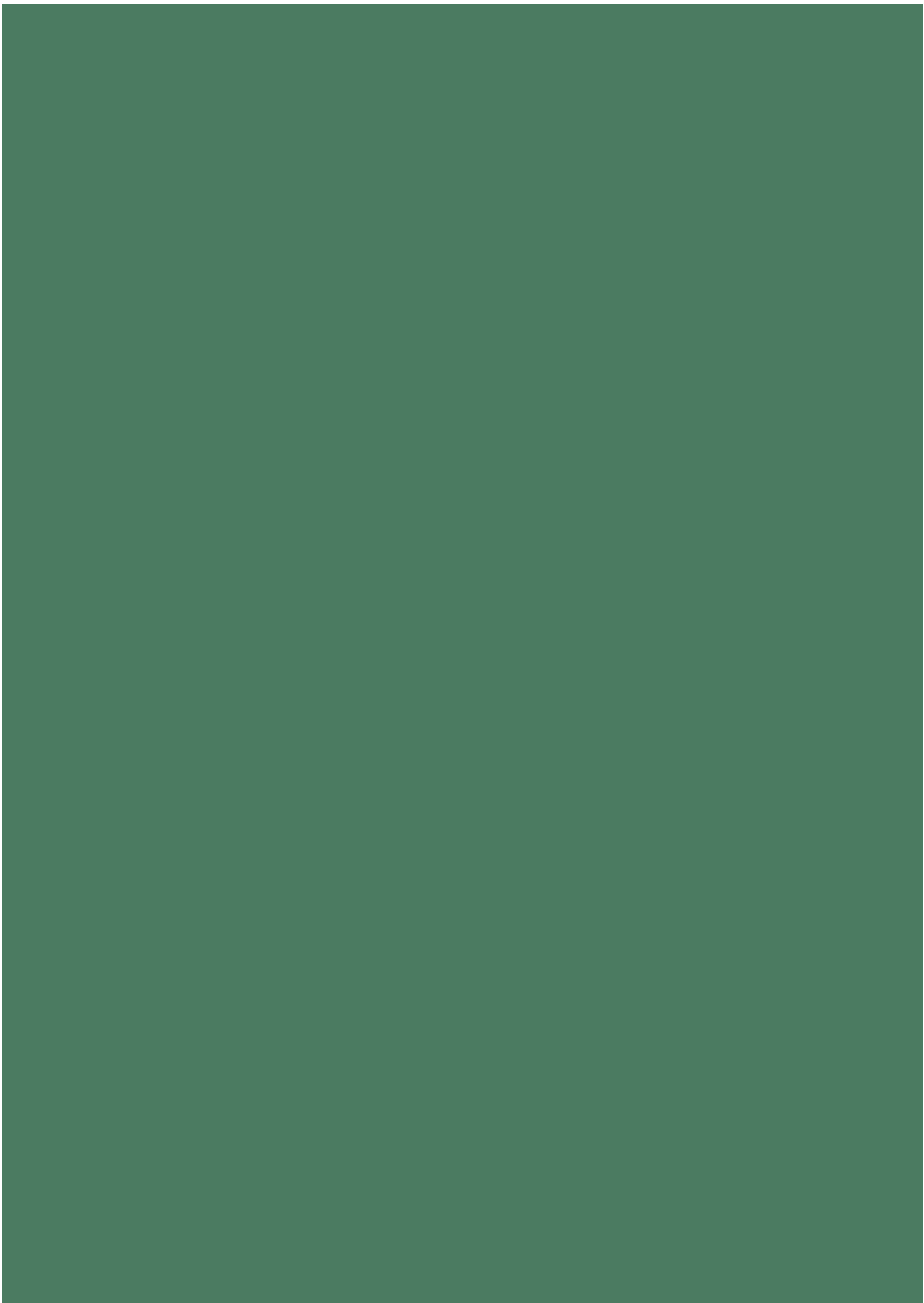


Anm.: De stiplede linjer i bilagsfigur 5.2 afspejler ØMU- og nettogælden i *DK2025*, august 2020.

Kilde: Danmarks Statistik, *DK2025*, august 2020, og egne beregninger.

Den offentlige nettogæld udgjorde ved udgangen af 2020 ca. -11 pct. af BNP, dvs. det offentlige havde en finansiell nettoformue på ca. 11 pct. af BNP. Den offentlige nettoformue er dermed godt 8 pct. af BNP højere end ventet i august-vurderingen. Ændringen, som skyldes en bedre end ventet offentlig saldo i 2020 samt kursændringer på de offentlige aktiver og passiver, afspejles også i et lavere gælds niveau de efterfølgende år, *jf. bilagsfigur 5.2*. I 2025 skønnes nettoformuen at udgøre ca. 4 pct. af BNP.

I fremskrivningen til Konvergensprogram 2021 udgør ØMU-gælden knap 40 pct. af BNP i 2025, hvilket er ca. 5 pct. af BNP lavere end i august-fremskrivningen. ØMU-gælden påvirkes også af balanceændringer – dvs. parallelle ændringer i statens aktiver og passiver – herunder i forbindelse med håndteringen af udbetalingen af de sidste to ugers feriepenge i foråret 2021. Det indebærer isoleret set en forøgelse af ØMU-gælden i 2021, som gradvist aftager igen over tid.



6. Offentlige finanser og institutionelle rammer

6.1 Institutionelle rammer

Den økonomiske politik planlægges inden for de overordnede rammer, der følger af budgetloven og regeringens 2025-ramme samt Stabilitets- og Vækstpagten. Rammerne sætter konkrete mål for den offentlige økonomi i form af finanspolitisk holdbarhed og balance på den strukturelle saldo i 2025.

Målene understøttes af flerårige udgiftslofter, idet der løbende fastsættes udgiftslofter for en fireårig fremadrettet periode for stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne fastsættes på baggrund af en mellemfristet fremskrivning, som i tråd med budgetlovens forsigtighedsprincip kun indregner virkninger af reformer og tiltag, der er fundet flertal for i Folketinget. Udgiftslofterne er underlagt løbende vurderinger og kontrol med henblik på at sikre overholdelse. Overholdelsen af udgiftslofterne understøttes af sanktionsmekanismer, og budgetoverholdelsen er styrket siden indførelsen af budgetloven.

Med budgetloven fra 2012 er der indført en årlig underskudsgrænse for den strukturelle offentlige saldo, og den strukturelle saldos rolle som centralt finanspolitisk styringsmål er dermed lovfæstet. Budgetloven gennemfører finanspagtens balancekrav. Det årlige strukturelle underskud ved fremsættelse af finanslovsforslaget må højst udgøre ½ pct. af BNP, svarende til Danmarks nationalt fastsatte mellemfristede finanspolitiske målsætning (MTO). Samtidig er der med budgetloven indført bindende og flerårige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner med virkning fra 2014. Budgetlovens hovedelementer fremgår af boks 6.1.

Det samlede rammeværk tillader, at det i særlige situationer er muligt at fravige de almindelige rammer om finans- og udgiftspolitikken. Der har således været en væsentlig grad af fleksibilitet inden for de styringsmæssige rammer til håndtering af COVID-19-pandemien, *jf. afsnit 6.2*.

Boks 6.1

Hovedelementer i budgetloven

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

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

Danmark har siden 1982 ført *fastkurspolitik* over for først D-mark og siden 1999 over for euroen. Med fastkurspolitikken er pengepolitikken alene indrettet efter at holde en stabil kronkurs over for euro. Den økonomiske politik bidrager med en ansvarlig og stabilitetsorienteret linje til at sikre troværdighed om fastkurspolitikken, hvilket understøtter et fortsat lavt renteniveau.

Finanspolitikken planlægges med henblik på, at de årlige strukturelle underskud ikke overstiger ½ pct. af BNP, og at målet om strukturel balance på den offentlige saldo i 2025 indfries, *jf. DK2025 – En grøn, retfærdig og ansvarlig finanspolitik, august 2020*. I de aktuelle år tilrettelægges finanspolitikken ekspansivt inden for rammerne af budgetloven for at understøtte den økonomiske aktivitet efter coronakrisen.

Finanspolitikken fastlægges under hensyntagen til, at de offentlige finanser skal være holdbare på lang sigt (holdbarhedsindikator på mindst nul). Finanspolitikken er med budgetloven underlagt et forsigtighedsprincip, som indebærer, at den planlagte udvikling i de offentlige udgifter udelukkende kan tage afsæt i de reformer og tiltag, der er fundet flertal for i Folketinget.

Udgiftspolitikken understøtter overholdelsen af de finanspolitiske målsætninger. Det sker især gennem fastsættelsen af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner, der normalvis dækker ca. ¾ af de samlede offentlige udgifter. Udgiftslofterne understøtter, at de offentlige udgifter udvikler sig i overensstemmelse med de fastsatte målsætninger og prioriteringer i de mellemfristede planer.

Regeringens udgangspunkt for *skattepolitikken* er, at skatten ikke skal stige for almindelige danskere. Herudover er skattepolitikken baseret på indgåede aftaler. Siden fremskrivningen i *DK2025* er der bl.a. indgået *Aftale om en grøn skattereform*, hvor afgifterne på virksomhedernes forbrug af fossile brændstoffer hæves frem mod 2025. Samtidig gives en række midlertidige skattelemper i særligt de nærmest kommende år, som giver virksomheder bedre mulighed for at omstille sig til grønnere produktion samt større incitament til at investere i forskning og udvikling. Hertil kommer *Aftale om en ny ret til tidlig pension*, hvori det bl.a. er besluttet at indføre en særlig skat på den finansielle sektors overskud og en løbende beskatning af selskabers ejendomsavance mv. Endvidere er der som led i *Aftale om stimuli og grøn genopretning* besluttet en midlertidig lempelse af BoligJob-ordningen samt muligheden for at give skattefri arbejds giverbetalte gavekort til oplevelsesøkonomi.

6.2 Fleksibilitet i institutionelle rammer i lyset af COVID-19

Den ekstraordinære situation med udbruddet af COVID-19 og nedlukningen af landet i foråret 2020 i lyset af sundhedssituationen medførte helt usædvanlige og akutte behov for at gennemføre nye tiltag i udgifts- og finanspolitikken for at håndtere dels sundhedskrisen og dels det betydelige økonomiske tilbageslag, som coronakrisen medførte ikke bare i Danmark, men i store dele af verden.

I Danmark blev der som følge heraf blandt andet gennemført betydelige sundhedsmæssige indsatser, økonomiske kompensationsordninger for erhvervslivet samt midlertidige lempelser af den økonomi-

ske politik for at understøtte aktiviteten i dansk økonomi i kølvandet på coronakrisen. Situationen krævede således et manøvrerum i udgiftspolitikken, der rakte væsentligt ud over de udgiftsrammer, der i normale konjunkturudsving var fastlagt i henhold til budgetloven og den mellemfristede planlægning.

Det samlede rammeværk i budgetloven tager dog hensyn til, at der kan opstå situationer, hvor der vil være behov for at kunne fravige de almindelige rammer for udgifts- og finanspolitikken.

I forbindelse med coronakrisen har følgende elementer i budgetloven været centrale for så vidt angår muligheden for øget fleksibilitet i tilrettelæggelsen af udgifts- og finanspolitikken:

- *Mulighed for at fravige budgetlovens underskudsgrænse under exceptionelle omstændigheder (budgetlovens § 2 stk. 5-6)*
- *Mulighed for at fastsætte nærmere regler om sammensætningen af udgiftslofterne (budgetlovens § 12)*

Exceptionelle omstændigheder kan generelt tolkes som tilfælde af enkeltstående og forholdsvis sjældne karakter. De kan blandt andet omfatte en dyb lavkonjunktur i EU-landene eller exceptionelle forhold som fx coronapandemien. Flexibiliteten i lyset af exceptionelle omstændigheder er blandt andet vigtig i forhold til at sikre, at finanspolitikken kan mindske de negative – og i værste tilfælde langvarige – konsekvenser, som dybe lavkonjunkturer eller exceptionelle hændelser kan have for såvel borgere og virksomheder.

I forbindelse med coronakrisen har fleksibiliteten i forhold til den danske budgetlov således givet sig udslag i, at der har været en mulighed at gennemføre diskretionære lempelser ud over budgetlovens grænse i lyset af et betydeligt tilbageslag med negativ BNP-vækst i 2020. Hertil kommer yderligere fleksibilitet som følge af, at en række af udgifterne direkte relateret til inddæmning og afbødning af COVID-19 under budgetlovens metode vurderes at have karakter af engangsforhold, og dermed er neutrale i opgørelsen af den strukturelle saldo. I det følgende redegøres der nærmere for fleksibiliteten inden for de styringsmæssige rammer af budgetloven under coronakrisen.

Aktivering af EU's generelle undtagelsesklausul og mulighed for at fravige budgetlovens underskudsgrænse

I 2020 medførte udbruddet af COVID-19 en ekstraordinær situation, der ud over den sundhedsmæssige krise affødte et alvorligt økonomisk tilbageslag både i Danmark og EU.

I forbindelse med udbruddet af COVID-19 aktiverede EU-Kommissionen i marts 2020 den såkaldte "generelle undtagelsesklausul" med henvisning til, at EU var ramt af et alvorligt økonomisk tilbageslag. Med den generelle undtagelsesklausul refereres der til den fleksibilitet i EU's fælles finanspolitiske regler i Stabilitets- og Vækstpagten, der overordnet indebærer, at der kan tages højde for alvorlige økonomiske tilbageslag i EU eller euroområdet i forbindelse med vurderinger af EU-landenes finanspolitik. EU's finansministre delte Kommissionens vurdering og bakkede op om anvendelsen af fleksibiliteten i Stabilitets- og Vækstpagten.

På linje hermed var det også den danske regerings vurdering, at COVID-19 krisen i 2020 udgjorde en ekstraordinær omstændighed i henhold til budgetloven, der gav mulighed for at fravige budgetlovens underskudsgrænse.

I lyset af tilbageslaget og behovet for håndtering af COVID-19 blev der planlagt en midlertidig lempelse af den diskretionære finanspolitik i forbindelse med *DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi (august 2020)*, som ligger ud over stabiliseringspotentialet fra de automatiske stabilisatorer, som er betydelige i Danmark.

Udgifter- og finanspolitikken blev således lempet helt til budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo på -0,5 pct. af BNP i 2021, hvilket – sammen med nye tiltag finansieret fra EU's genopretningsfond – bidrager til en markant finanspolitisk indsats, som vurderes at være afstemt med konjunktursituationen. For årene efter 2021 er der også planlagt en mere lempelig finanspolitik end lagt til grund før coronakrisen, men med gradvist aftagende strukturelle underskud og med et fastholdt mål om strukturel balance i 2025.

EU-Kommissionen udmeldte i september 2020, at den generelle undtagelsesklausul ligeledes vil være aktiveret i 2021. Det indebærer i praksis, at EU's finanspolitiske regler *de facto* er sat ud af kraft også i 2021. I forhold til den danske budgetlov er det regeringens udgangspunkt, at rammerne om finanspolitikken i 2021 i Danmark skal vurderes ud fra de konkrete udsigter for dansk økonomi. Med de aktuelle skøn er der hverken udsigt til et forventet årligt fald i BNP i 2021 eller et output- og beskæftigelsesgab, der i historisk lys er ekstraordinært stort. I det lys er finanspolitikken for Danmark i 2021 planlagt med udgangspunkt i budgetlovens rammer. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at dansk økonomi på nuværende tidspunkt står bedre end euroområdet som helhed, og at der er tilrettelagt en ekspansiv finanspolitik med et strukturelt underskud på -0,5 pct. af BNP i 2021.

I forbindelse med COVID-19 krisen har der således været mulighed for at tilrettelægge en markant og ekspansiv finanspolitik – der omfatter både hjælpepakker til erhvervslivet og stimuli-tiltag – for at understøtte økonomien bedst muligt. Hertil kommer, at COVID-19 tiltag, der har karakter af engangsforhold, ikke påvirker den strukturelle saldo efter den danske opgørelse under budgetloven.

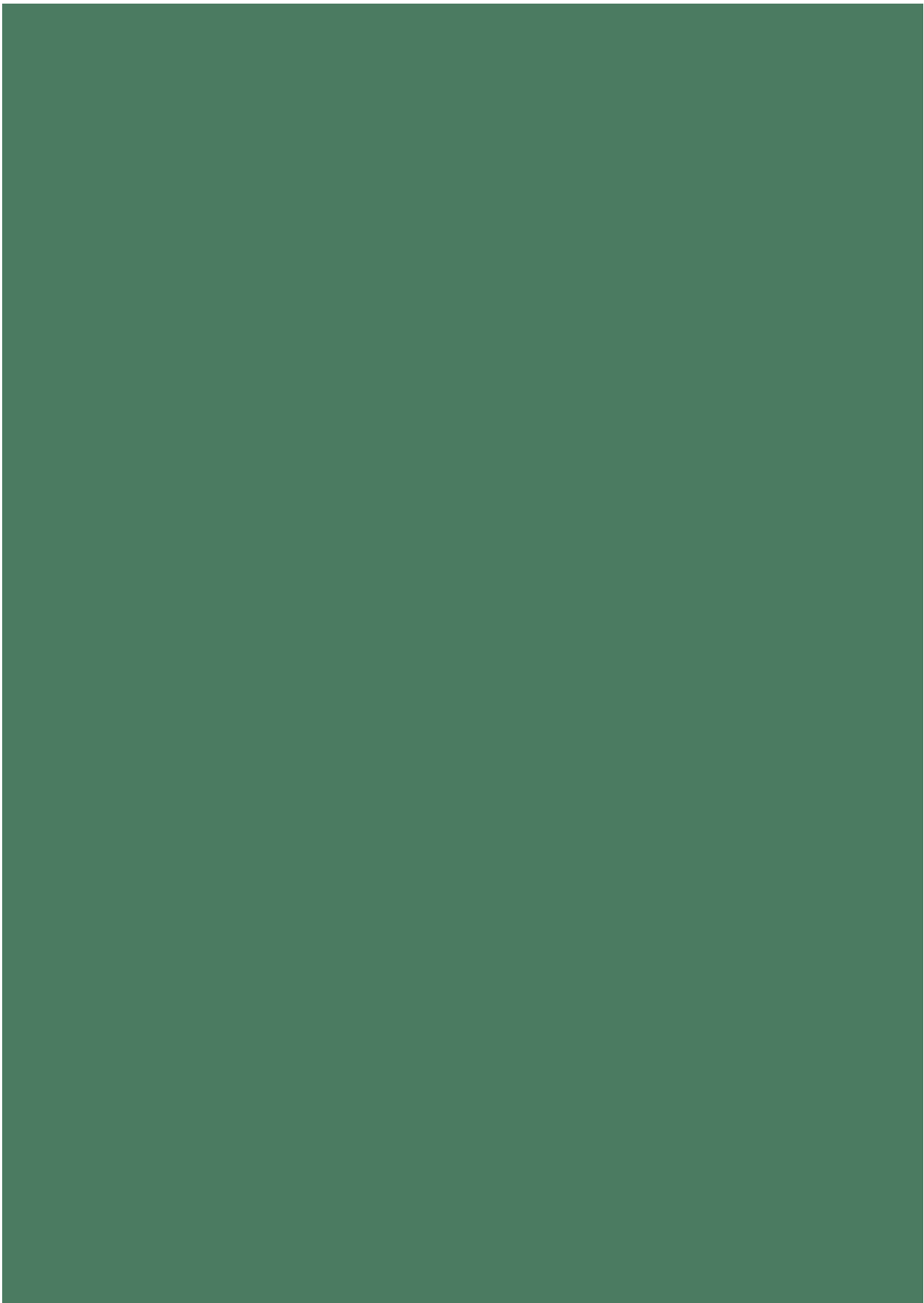
Undtagelse af ekstraordinære COVID-19 udgifter fra udgiftslofterne

I forbindelse med COVID-19-krisen er der gennemført en lang række udgiftslofter som reaktion på den direkte sundhedsmæssige krise og de afledte konsekvenser på økonomien mv.

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

For at understøtte fleksibiliteten til at håndtere COVID-19 krisen er der således både for så vidt angår 2020 og 2021 ekstraordinært udstedt en bekendtgørelse, der undtager COVID-19 relaterede merudgifter fra udgiftslofterne i stat, kommuner og regioner. Bekendtgørelserne er udstedt i henhold til budgetlovens § 12, der giver Finansministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om sammensætningen af de statslige, kommunale og regionale udgiftslofter.

I både 2020 og 2021 behandles en række COVID-19 relaterede merudgifter således særskilt uden for udgiftslofterne. COVID-19 udgifter, der er undtaget fra udgiftslofterne, indgår dermed ikke som en del af den løbende statslige udgiftskontrol i henhold til budgetlovens § 13-17. De statslige udgiftskontroller gennemføres fortsat for udgifter, der indgår som en del af den (almindelige) tilrettelæggelse af udgiftspolitikken inden for rammerne af udgiftslofterne.



Bilagstabeller i henhold til EUs ”Code of Conduct”

Tabel 1a
Makroøkonomiske nøgletal

	2020	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Mia. kr.	Årlig realvækst i pct.					
Realt BNP	2.095 ¹⁾	-2,7	2,1	3,8	2,3	1,3	1,3
Nominelt BNP	2.324	-0,5	2,7	4,6	3,7	3,0	3,0
Vækstkomponenter							
Privatforbrug	963	-1,9	2,4	4,4	2,4	2,3	2,2
Offentligt forbrug ¹⁾	527	-0,1	3,2	0,1	1,2	0,9	1,1
Faste bruttoinvesteringer	471	2,1	1,3	4,0	4,2	2,4	2,1
Lagerændringer ²⁾		-0,2	-0,0	-0,0	0,0	-0,0	-0,0
Eksport	1.176	-7,7	4,2	6,7	2,6	2,2	1,7
Import	1.060	-4,8	4,8	5,8	3,2	3,4	2,8
Bidrag til BNP-vækst							
		Pct.-point					
Indenlandsk efterspørgsel		-0,5	2,2	2,9	2,4	1,8	1,8
Lagerændringer		-0,2	-0,0	-0,0	0,0	-0,0	-0,0
Nettoeksport		-2,1	-0,0	0,8	-0,1	-0,5	-0,5

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

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1b**Priser**

	2020	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Indeks	Årlig ændring i pct.					
BNP-deflator	110,9	2,3	0,6	0,8	1,3	1,7	1,7
Privat forbrugs-deflator	110,0	0,3	1,1	1,5	1,7	1,8	2,0
Forbrugerprisindeks	110,8	0,4	1,1	1,5	2,0	2,0	2,2
HICP-indeks	109,5	0,3	1,1	1,5	2,0	1,9	2,1
Nettoprisindeks	110,8	0,3	1,6	2,0	1,7	2,1	2,2
Offentlig forbrugs-deflator	109,3	3,5	0,8	1,1	2,1	2,3	2,5
Investeringspriser	111,9	0,8	1,3	0,3	1,1	1,3	1,5
Eksportpriser	107,4	0,5	1,4	1,0	0,8	1,2	1,3
Importpriser	105,0	-1,9	2,5	1,6	1,3	1,4	1,8

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1c**Arbejdsmarked**

	2020	2020	2021	2022	2023	2024	2025
		Årlig ændring i pct.					
Beskæftigelse (1.000 personer)	2.981	-0,7	0,2	1,2	0,5	0,1	0,3
Udførte arbejdstimer (mio. timer)	4.014	-3,2	0,9	2,9	0,4	0,2	0,3
		Pct.					
Ledighed (pct.), harmoniseret EU-definition ¹⁾		5,8	5,4	5,1	4,9	4,8	4,8
		Årlig ændring i pct.					
Mandeproduktivitet (1.000 kr.) ²⁾	605	-2,3	1,6	2,5	1,3	1,2	1,1
Timeproduktivitet (kr.) ²⁾	449	0,3	1,0	0,8	1,4	1,1	1,1
Aflønning af ansatte (mia. kr.) ³⁾	1.199	0,8	2,7	3,7	3,2	3,0	3,3
Aflønning pr. beskæftiget ⁴⁾	443	1,6	2,4	2,5	2,6	2,9	2,9

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

2) Produktivitet er opgjort som BVT.

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

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1d
Sektorbalancer

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Pct. af BNP					
Betalingsbalancen	7,8	7,0	7,3	6,8	6,3	5,5
<i>Heraf:</i>						
- Vare og tjenestebalance	6,5	5,8	6,1	5,6	4,9	4,1
- Løbende overførsler og formueindkomster	1,3	1,2	1,2	1,2	1,5	1,4
- Kapitalposter	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Privat finansiel opsparing	9,0	10,3	8,2	7,5	7,0	5,5
Offentlig finansiel opsparing	-1,1	-3,3	-0,9	-0,7	-0,6	-0,0
Statistisk diskrepans	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2a
Offentlige finanser

	2020	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Mia. kr.	Pct. af BNP					
Nettofordringserhvervelse i delsektorer							
Samlet offentlig sektor	-26,7	-1,1	-3,3	-0,9	-0,7	-0,6	0,0
Statslig sektor	-29,3	-1,3	-3,3	-0,9	-0,7	-0,6	0,0
Kommunal sektor	2,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige finanser							
Samlede indtægter	1.202	51,7	49,8	49,0	48,7	48,5	49,0
Samlede udgifter	1.229	52,9	53,0	49,9	49,4	49,1	49,0
Samlet offentlig saldo	-26,7	-1,1	-3,3	-0,9	-0,7	-0,6	0,0
Renteudgifter	11,9	0,5	0,7	0,5	0,7	0,6	0,6
Primær saldo, EU-definition ¹⁾	-14,8	-0,6	-2,6	-0,4	0,0	0,0	0,6
Ekstraordinære poster/one-off ²⁾	-18,8	-0,8	-2,4	-0,7	-0,6	-0,6	0,0
Offentlige indtægter							
Samlede skatter og afgifter ³⁾	1.090	46,9	44,6	44,0	43,6	43,4	43,9
Produktions- og importskatter	367	15,8	15,8	15,5	15,5	15,3	15,3
Løbende indkomst- og formueskatter	714	30,7	28,5	28,3	27,8	27,8	28,4
Kapitalskatter	6,7	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Obligatoriske sociale bidrag ⁴⁾	1,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Renteindtægter mv. ⁵⁾	21,3	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8
Øvrige (residual) ⁶⁾	91,3	3,9	4,1	4,1	4,1	4,1	4,2
Samlede indtægter	1.203	51,7	49,8	49,0	48,7	48,5	49,0
p.m.: Skattetryk ⁷⁾	1.093	47,0	44,8	44,1	43,7	43,5	44,1

Tabel 2a (fortsat)
Offentlige finanser

	2020	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Mia. kr.	Pct. af BNP					
Offentlige udgifter							
Lønsum og forbrug i produktionen	566	24,4	24,6	23,8	23,6	23,7	23,8
- Lønsum	357	15,4	15,2	14,9	14,8	14,8	14,9
- Forbrug i produktionen	209	9,0	9,4	8,9	8,9	8,9	8,9
Samlede sociale overførsler	418	18,0	17,8	17,2	17,0	17,1	17,2
- Sociale overførsler i naturalier ⁶⁾	32,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3
- Indkomstoverførsler	392	16,9	16,6	16,1	16,0	16,0	16,0
Renteudgifter	11,9	0,5	0,7	0,5	0,7	0,6	0,6
Subsidier	68,7	3,0	2,9	1,6	1,5	1,4	1,4
Faste bruttoinvesteringer	80,1	3,4	3,6	3,6	3,7	3,5	3,4
Kapitaloverførsler	29,4	1,3	1,2	1,1	0,5	0,5	0,4
Øvrige (residual) ⁶⁾	49,2	2,1	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0
Samlede udgifter	1.229	52,9	53,0	49,9	49,4	49,1	49,0
p.m.: Offentligt forbrug	576	24,8	25,1	24,3	24,2	24,2	24,4

- 1) Defineret som EDP-definition af offentlig saldo plus EDP-definition af renteudgifter.
- 2) De ekstraordinære poster er baseret på beregningen af den strukturelle saldo og inkluderer blandt andet midlertidige udsving i provenerne fra pensionsafkastskatten, Nordsøen, nettorenter, selskabsskatter, andre særlige poster og deciderede engangsforskel.
- 3) Defineret som summen af produktions- og importskatter, løbende indkomst- og formueskatter samt kapitalbeskatning. Posten indeholder med andre ord ikke obligatoriske sociale bidrag, der traditionelt indgår i skattetrykket.
- 4) Indeholder ikke frivillige og imputerede sociale bidrag, idet disse ikke indgår i skattetrykket.
- 5) Indeholder renteindtægter samt udbytter og jordrente mv.
- 6) Danmarks Statistik offentliggør ikke tal for alle undergrupperne (P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (ekskl. D.91), D.6311, D.63121, D.63131, D.29+D.4 (ekskl. D.41)+D.5+D.7+D.9+P.52+P.53+K.2+D.8), og der udarbejdes ikke skøn i fremskrivningerne for disse enkeltkomponenter.
- 7) Defineret som summen af produktions- og importskatter (inkl. EU-ordninger), løbende indkomst- og formueskatter, kapitalbeskatning og obligatoriske sociale bidrag.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2b
Indtægter og udgifter ved uændret politik

	2020	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Mia. kr.	Pct. af BNP					
Samlede indtægter ved uændret politik	1.203	51,7	49,6	48,9	48,5	48,5	49,0
Samlede udgifter ved uændret politik	1.229	52,9	52,8	51,2	51,1	51,3	51,6

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

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

	2020	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Mia. kr.	Pct. af BNP					
Udgifter til EU-programmet fuldt modsvaret af indtægter fra EU-midler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Heraf: Investeringer fuldt modsvaret af indtægter fra EU-midler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Konjunkturbetingede udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse	25,0	1,1	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7
Diskretionære indtægtsforanstaltninger	-5,3	-0,2	0,2	0,0	0,0	-0,3	0,0
Lovbestemte indtægtsforøgelser	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 3
Funktionel fordeling af offentlige udgifter

	COFOG	2019	2024
		Pct. af BNP	
Generelle offentlige tjenester	1	6,0	-
Forsvar	2	1,1	-
Offentlig orden og sikkerhed	3	1,0	-
Økonomiske anliggender	4	3,1	-
Miljøbeskyttelse	5	0,4	-
Boliger og offentlige faciliteter	6	0,2	-
Sundhedsvæsen	7	8,2	-
Fritid, kultur og religion	8	1,6	-
Undervisning	9	6,3	-
Social beskyttelse	10	21,4	-
Samlede offentlige udgifter ¹⁾	TE	48,2	49,1

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

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 4
Dekomponering af offentlig ØMU-gæld

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Pct. af BNP					
Offentlig gæld	42,2	40,7	41,3	41,6	41,3	39,7
Ændring i offentlig gældskvote ¹⁾	8,9	-1,5	0,5	0,3	-0,3	-1,7
Ændring i offentlig gæld ²⁾	8,7	-0,4	2,3	1,8	1,0	-0,5
Bidrag til ændring i offentlig gæld						
Primær balance ³⁾	-0,6	-2,6	-0,4	0,0	0,0	0,6
Renteudgifter ⁴⁾	0,5	0,7	0,5	0,7	0,6	0,6
Øvrige forhold (residual) ⁵⁾	8,9	1,5	2,1	1,1	0,3	-1,8
p.m. Implicit rente af gæld ⁶⁾	1,5	1,6	1,4	1,7	1,6	1,6
Andre relevante gældsbegreber						
Statens konto i Nationalbanken	5,8	2,4	0,2	1,0	2,0	4,0
Offentlig nettogæld ⁷⁾	-11,0	-7,4	-6,2	-5,1	-4,2	-4,1
Nettogæld i stat og kommuner ⁷⁾	-10,9	-7,4	-6,2	-5,1	-4,2	-4,0

- 1) Ændringen i gældskvoten er defineret som $G_t/BNPt - G_{t-1}/BNPt-1$, hvor G angiver den offentlige gæld målt i kroner.
 - 2) Ændringen i gælden er defineret som $G_t/BNPt - G_{t-1}/BNPt$, hvor G angiver den offentlige gæld målt i kroner.
 - 3) Som defineret i tabel 2a.
 - 4) Som defineret i tabel 2a.
 - 5) Der foreligger pt. ikke oplysninger, der muliggør en opdeling i undergrupper.
 - 6) Approksimeret ved renteudgifter divideret med den offentlige gæld i det foregående år.
 - 7) I opgørelsen af den offentlige nettogæld og nettogælden i stat og kommuner fratrækkes ud over statens indestående likvider i Nationalbanken også statens øvrige aktiver.
- Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 5
Konjunkturrensning af offentlig saldo

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct.						
Real BNP-vækst	-2,7	2,1	3,8	2,3	1,3	1,3
Pct. af BNP						
Offentlig saldo	-1,1	-3,3	-0,9	-0,7	-0,6	0,0
Renteudgifter ¹⁾	0,5	0,7	0,5	0,7	0,6	0,6
Ekstraordinære poster/one-off	-0,8	-2,4	-0,7	-0,6	-0,6	0,0
- Heraf indtægter	2,1	0,1	-0,3	-0,6	-0,5	0,0
- Heraf udgifter	-2,9	-2,5	-0,5	0,0	0,0	0,0
Pct.						
Potentiel BNP-vækst ²⁾	0,6	1,4	2,2	1,8	1,3	1,4
Pct.-point						
<i>Heraf bidrag fra:</i>						
- Beskæftigelse	0,2	0,2	0,5	0,4	0,1	0,2
- Kapitalapparat	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
- Totalfaktorproduktivitet	-0,3	0,6	1,0	0,7	0,4	0,4
Pct. af BNP						
Outputgab	-1,8	-0,8	0,2	0,0	0,0	0,0
Konjunkturbidrag ³⁾	-0,7	-0,4	0,1	0,0	0,0	0,0
Strukturel saldo ⁴⁾	0,3	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1	0,0
Primær strukturel saldo ⁴⁾	0,0	-0,8	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1

1) Som defineret i tabel 2a.

2) Inkl. et bidrag fra reale indirekte afgifter.

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

4) Der foreligger ikke beregninger af den strukturelle saldo, der tager afsæt i de offentlige finanser opgjort på EDP-form. Beregningerne af den strukturelle saldo tager således udgangspunkt i de offentlige finanser opgjort ifølge nationalregnskabet. Den primære strukturelle saldo tager endvidere udgangspunkt i en faktisk primær saldo defineret ud fra netterenteudgifterne og ikke bruttorenteudgifterne.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 6
Ændringer i forhold til DK2025, august 2020

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Årlig ændring i pct.						
Real BNP-vækst						
DK2025, august 2020	-4,5	4,2	2,9	2,3	2,1	1,3
KP21	-2,7	2,1	3,8	2,3	1,3	1,3
Ændring	1,7	-2,1	0,8	0,0	-0,8	-0,1
Pct. af BNP						
Outputgab (pct. af BVT)						
DK2025, august 2020	-3,1	-1,1	-0,6	-0,3	0,0	0,0
KP21	-1,8	-0,8	0,2	0,0	0,0	0,0
Ændring	1,2	0,3	0,8	0,3	0,0	0,0
Offentlig saldo						
DK2025, august 2020	-3,9	-2,4	-2,1	-1,4	-0,9	0,0
KP21	-1,1	-3,3	-0,9	-0,7	-0,6	0,0
Ændring	2,8	-0,9	1,3	0,7	0,2	0,0
Offentlig ØMU-gæld						
DK2025, august 2020	46,3	41,9	44,5	45,4	45,7	44,6
KP21	42,2	40,7	41,3	41,6	41,3	39,7
Ændring	-4,1	-1,2	-3,3	-3,9	-4,4	-5,0

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 7
Offentlige finansers langsigtede holdbarhed

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
	Pct. af BNP						
Samlede udgifter	48,9	55,5	52,9	49,7	51,7	51,5	49,6
<i>Heraf:</i>							
Alders-relaterede udgifter	26,5	30,0	28,5	28,0	28,7	27,8	26,4
Offentlige pensioner	9,1	10,0	9,7	9,5	9,2	8,3	7,3
- Efterløn, folke- og tjenestemandspension	7,1	7,8	7,8	7,4	7,0	6,1	5,0
- Førtidspension	2,0	2,2	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2
- Tidlig pension	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Offentligt betalte arbejdsmarkeds-pensioner	-	-	-	-	-	-	-
Udgifter til sundhedsvæsen ¹⁾	5,6	6,3	6,1	6,1	6,4	6,3	6,1
Udgifter til pleje ¹⁾	2,7	3,0	2,7	3,2	3,7	4,0	4,2
Udgifter til uddannelse	4,8	5,5	5,3	4,8	5,0	5,0	4,8
Øvrige alders-relaterede udgifter	4,4	5,2	4,7	4,6	4,5	4,3	4,1
Renteudgifter	1,6	1,9	0,5	0,8	1,6	2,5	2,4
Samlede indtægter	53,9	52,8	51,7	49,2	50,3	50,6	49,9
<i>Heraf:</i>							
- Renteindtægter ²⁾	2,4	2,4	0,9	0,9	1,2	1,6	1,6
- Provenu fra nettopensionsudbetalinger	-1,3	-0,9	-0,5	-0,2	0,2	0,3	0,2
Pensionsformue i alt	124,2	139,3	193,2	185,6	195,4	195,5	196,2
<i>Heraf:</i>							
Sociale kasser og fondes formue	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,3	-0,4

Tabel 7 (fortsat)

Offentlige financers langsigtede holdbarhed

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
	Pct.						
Antagelser							
Vækst i arbejdsproduktivitet	-1,7	4,3	-2,3	1,2	0,8	1,0	1,0
Real BNP-vækst ³⁾	0,9	1,9	-2,7	1,5	1,4	1,7	1,4
Erhvervsfrekvens, mænd (20-64 år)	82,9	80,1	81,7	81,5	82,1	82,3	82,6
Erhvervsfrekvens, kvinder (20-64 år)	73,9	72,6	74,5	74,9	75,5	76,1	76,2
Erhvervsfrekvens, i alt (20-64 år)	78,4	76,4	78,1	78,2	78,8	79,2	79,4
Ledighed (national definition) ⁴⁾	3,5	5,8	4,4	3,6	3,6	3,6	3,6
Strukturel ledighed (national definition) ⁴⁾	4,8	4,6	4,1	3,6	3,6	3,6	3,6
Befolkningen over 65 år (1.000 personer)	843	917	1.165	1.383	1.548	1.549	1.596

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 7a

Eventualforpligtelser

	2020	2021
	Pct. af BNP	
Offentlige garantier	25,9	-
Heraf nye national garantiltag ift. COVID-19 i alt	3,6	-
- heraf lån til små, mellemstore og store virksomheder	2,0	-
- heraf Rejsegarantifonden	0,1	-
- heraf garanti til SAS	0,0	-
- heraf matchfinansiering i regi af Vækstfonden	0,2	-
- heraf garantier for virksomheders handel og eksport	1,3	-

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

Kilde: Statsregnskabet for 2020.

Tabel 8
Grundlæggende forudsætninger

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Kort rente (årgennemsnit)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	0,1
Lang rente (årgennemsnit)	-0,4	-0,1	0,1	0,3	0,6	0,8
Valutakurs EUR/USD (årgennemsnit)	113,9	120,2	118,3	118,4	118,5	119,0
Effektiv kronekurs (1980=100)	102,9	104,5	104,2	104,2	104,2	104,2
BNP-vækst, verden ekskl. EU ¹⁾	-3,1	6,2	4,5	3,6	3,5	3,4
BNP-vækst, EU ¹⁾	-6,1	3,5	3,2	2,3	1,9	1,6
Eksportmarkedsvækst ¹⁾²⁾	-6,5	5,0	4,3	3,7	3,3	3,1
Importvækst, verden ekskl. EU ¹⁾	-8,9	9,2	6,7	4,1	3,8	3,6
Oliepris (Brent, USD/tønde)	41,8	62,3	62,7	63,6	64,8	66,2

1) Opgjort på baggrund af IMF's World Economic Outlook april 2021.

2) Opgjort som et vægtet gennemsnit af importvæksten hos Danmarks 36 vigtigste samhandelspartnere, hvor vægtene afspejler landets betydning for dansk industrieksport i 2020.

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

Tabel 9a**Virkning af forventet hjemtag af midler fra EUs Genopretningsfacilitet (RRF)**

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

Kilde: Egne beregninger.

April 2021

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf. : +45 33 92 33 33
E-mail: fm@fm.dk

ISBN 978-87-93823-52-5 (digital version)
2020/21:8

Layout: Finansministeriet

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

Finansministeriet

Christiansborg Slotsplads 1

1218 København K

Tlf. : +45 33 92 33 33

E-mail: fm@fm.dk