



Konvergens- program

Danmark
2012

Indhold

1.	Udfordringer, mål og strategi frem mod 2020.....	3
1.1	De økonomiske udfordringer frem til 2020	3
1.2	Mål og strategi frem mod 2020.....	5
2.	Det samfundsøkonomiske forløb frem til 2020.....	9
2.1	Indledning	9
2.2	Udsigter for dansk økonomi i 2012 og 2013.....	9
2.3	Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold	12
2.4	Vækst og beskæftigelse frem mod 2020.....	13
2.5	Makroøkonomiske balancer	15
	Bilag 1. Nøgletal for dansk økonomi 2010-2020	17
3	Offentlig saldo og gæld frem til 2020.....	19
3.1	Den offentlige saldo.....	19
3.2	Strukturel saldo og finanspolitisk konsolidering.....	21
3.3	De offentlige udgifter og indtægter	25
3.4	Saldoen for de offentlige delsektorer.....	28
3.5	Den offentlige gæld.....	28
	Bilag 1. Diskretionære engangsforhold i 2011 og 2012	30
4.	Følsomhedsanalyser og sammenligning med Konvergensprogram 2011.....	33
4.1	Følsomhedsanalyser	33
4.2	Sammenligning med Konvergensprogram 2011.....	36
5.	Langsigtet fremskrivning og holdbarhed.....	41
5.1	Principper for fremskrivning efter 2020	41
5.2	Finanspolitisk holdbarhed	43
6.	Offentlige finanser og institutionelle rammer	47
6.1	Sammensætning af offentlige udgifter og udgiftspres.....	47
6.2	Bedre udgiftsstyring	48
6.3	Institutionelle rammer	51
6.4	Effektivisering og offentlig fornyelse	52
	Bilagstabeller.....	55

1. Udfordringer, mål og strategi frem mod 2020

Dansk økonomi står over for en række udfordringer frem mod 2020. For det første skal dansk økonomi genoprettes efter den internationale finansielle krise, der ramte Danmark hårdt. For det andet skal vækstmulighederne på lidt længere sigt øges og globaliseringens muligheder udnyttes bedre. For det tredje skal der fortsat være troværdighed omkring den økonomiske politik, hvilket bidrager til fortsat lave renter og gode vækstvilkår fremover.

Siden regeringens tiltræden i oktober 2011 er der taget en række initiativer med blandt andet vedtagelsen af tilbagetrækningsreformen, Aftale om finansloven for 2012, en kickstart af dansk økonomi og energiaftale 2012-2020. Regeringen har også fremsat forslag til en reform af førtidspension og fleksjobordningen, der for tiden indgår i forhandlinger med de øvrige politiske partier.

I regeringsgrundlaget er der opstillet ni konkrete mål for dansk økonomi i 2020, herunder at der skal være mindst strukturel balance på de offentlige finanser i 2020. For at opfylde alle målene i regeringsgrundlaget skal der fremlægges forslag til yderligere reformer, der øger arbejdsudbuddet med 60.000 personer og styrker de offentlige finanser med 14 mia. kr. i 2020.

1.1 De økonomiske udfordringer frem til 2020

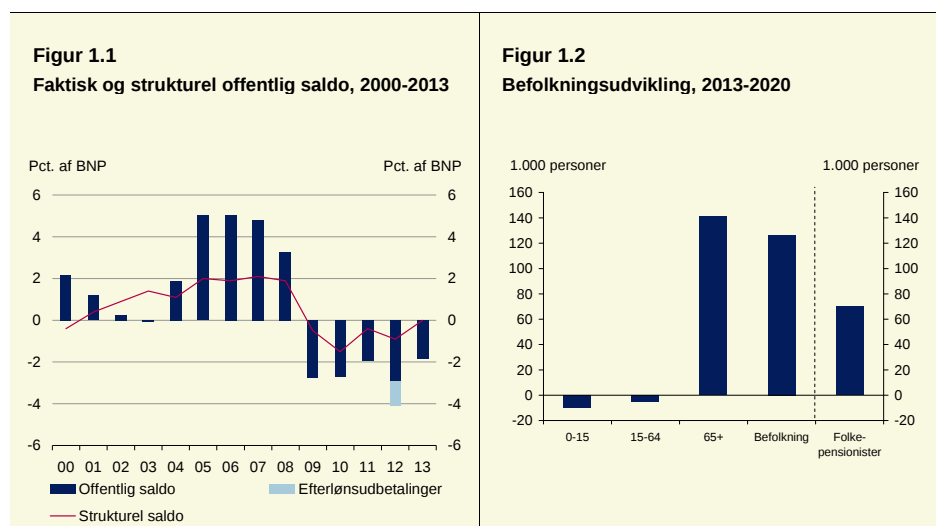
Danmark blev hårdt ramt af den økonomiske krise, og der er udsigt til en relativt langstrakt og gradvis tilbagevenden til normale konjunkturer. Regeringen har taget en række initiativer, der skal bidrage til at understøtte vækst og beskæftigelse på kort sigt. Det drejer sig blandt andet om en kickstart af dansk økonomi, der fremrykker investeringer til 2012 og 2013 og skaber rammerne for op til 10.400 yderligere praktikpladser i 2012. Hertil kommer engangsudbetalingen af efterlønsbidrag i 2012 og udviklingspakken, der styrker blandt andet små og mellemstore virksomheders finansieringsmuligheder.

Fælles for initiativerne er, at de har til formål at skabe vækst og beskæftigelse samtidig med, at troværdigheden om den økonomiske politik fastholdes, og der skabes tryghed om beskæftigelsen og familiernes økonomiske situation. Sunde offentlige finanser og tillid til den førte økonomiske politik er en forudsætning for, at der fortsat er meget lave renter i Danmark. De

lave renter understøtter fremgangen i dansk økonomi, blandt andet fordi de lave renter har stor betydning for det private forbrug og boligmarkedet samt virksomhedernes investeringer.

På længere sigt er fremgangen i dansk økonomi begrænset af udsigten til en svag udvikling i produktionsmulighederne. Regeringen vil derfor gennemføre reformer, der øger vækstpotentialet i dansk økonomi. Dels ved at øge arbejdsudbuddet, så beskæftigelsen fortsat kan øges, og produktionen ikke begrænses af mangel på arbejdskraft. Dels ved at skabe rammerne for en højere produktivitetsvækst, herunder gennem øget uddannelse mv., så de beskæftigede skaber større værdi gennem deres arbejde. Reformerne skal sikre, at de offentlige finanser mindst er holdbare, og at der samtidig kan blive plads til en beskeden og målrettet udbygning af den offentlige service, jf. *regeringsgrundlaget*.

Danmark står over for en betydelig finanspolitisk udfordring de kommende år. Der er betydelige underskud på de offentlige finanser som følge af den internationale økonomiske krise, jf. *figur 1.1*. Udviklingen skyldes både de automatiske stabilisatorer og en aktiv finanspolitik. Samtidig betyder den demografiske udvikling, at udfordringen fortsætter med at vokse de kommende år, medmindre der iværksættes betydelige reformer, jf. *figur 1.2*.



Anm.: Udbetalingen af efterlønsbidrag i 2012 skønnes isoleret set at øge underskuddet på den offentlige saldo med ca. 1 pct. af BNP.

Kilde: Egne beregninger.

Med vedtagelsen af tilbagetrækningsreformen er der taget et væsentligt skridt henimod holdbare offentlige finanser. Ligeledes bidrager reduktionen af dagpengeperioden til at konsolidere de offentlige finanser. Effekterne af disse reformer gennemgås i boks 1.1.

Boks 1.1**Effekter af gennemførte reformer siden Konvergensprogram 2011**

Tilbagestrækningsskæringsreformen. I 2020 styrkes arbejdsudbuddet med 65.000 personer, BNP øges med 47 mia. kr., og de offentlige finanser forbedres med 18 mia. kr. Den finanspolitiske holdbarhed styrkes med godt ½ pct. af BNP (op mod 10 mia. kr.). Reformen er under gennemførelse.

Reduktion i dagpengeperioden (Genopretningsaftalen og FL12) styrker beskæftigelsen med ca. 13.000 personer frem mod 2020, og de offentlige finanser forbedres med omkring 4 mia. kr. Reformen er under gennemførelse.

Der henvises til det nationale reformprogram 2012, der indeholder en gennemgang af vedtagne og foreslåede reformer.

1.2 Mål og strategi frem mod 2020

I regeringsgrundlaget er der opstillet ni mål for dansk økonomi på længere sigt:

- Den strukturelle offentlige saldo skal i 2020 mindst være i balance.
- Efterlevelse af EU's Stabilitets- og Vækstpagt og af EU's henstilling om en strukturel forbedring af den offentlige saldo med 1½ pct. i 2011-2013.
- Holdbarhedsindikatoren (HBI) skal altid være positiv.
- Regeringens økonomiske politik skal sikre en bred sikkerhedsafstand til kravene i forhold til den offentlige gæld i EU's Stabilitets- og Vækstpagt.
- Produktiviteten skal øges, så Danmark kommer tættere på toppen i OECD.
- Danmark skal forbedre sin lønkonkurrenceevne over for udlandet.
- Investeringer i forskning og uddannelse. 95 pct. af en ungdomsårgang skal have ungdomsuddannelse. 60 pct. af en ungdomsårgang skal have en videregående uddannelse i 2020. 25 pct. af en ungdomsårgang skal have en lang videregående uddannelse i 2020. Samtidig skal flere unge gennemføre en erhvervsuddannelse gerne som et skridt til en videregående uddannelse. Desuden er det nødvendigt at forbedre mulighederne for at ufraglærte senere i livet kan tage en kompetencegivende uddannelse.
- Arbejdsudbuddet skal øges strukturelt med 135.000 personer frem mod 2020, så der er grundlag for vækst og økonomisk råderum til nye initiativer.
- Regeringen lægger vægt på at begrænse uligheden. Regeringen vil måles på at mindske fattigdommen og sikre reelt lige muligheder.

De mellemfristede mål vil indgå i den kommende 2020-plan, der præsenteres i løbet af 2012.

Af regeringsgrundlaget fremgår det, at nye reformer skal øge arbejdsudbuddet strukturelt med 55.000 personer frem mod 2020. Den forøgelse af skatter og afgifter med ca. 5 mia. kr. og fjernelsen af kontanthjælpsloftet og starthjælp mv., der indgår i finanslovsaftalen 2012, bidrager under ét til en styrkelse af de offentlige finanser, men skønnes samtidig at svække arbejdsudbuddet på sigt svarende til ca. 5.000 personer. Dermed kræves en styrkelse af arbejdsudbuddet på ca. 60.000 personer via nye initiativer for at indfri det samlede mål i regeringsgrundlaget.

Reformerne vil omfatte en trepartsaftale om øget arbejdsudbud, en fuldt finansieret skattereform, der sænker skatten på arbejde, og reformer af aktivering, kontanthjælp, fleksjob, førtidspension, international rekruttering, uddannelse, forebyggelse, integration mv. Samlet skal reformerne styrke de offentlige finanser med ca. 14 mia. kr., heraf 4 mia. kr. fra trepartsaftalen, 3 mia. kr. fra skattereformen, 2 mia. kr. fra reformen af førtidspension og fleksjob (forslag fremlagt) og 5 mia. kr. fra de øvrige reformer.

Regeringens økonomiske politik følger et forsigtighedsprincip, som indebærer, at ingen nye udgifter afholdes, før der er parlamentarisk flertal for konkrete initiativer, som med høj sikkerhed sikrer den nødvendige finansiering. Det understøtter den ansvarlige linje i finanspolitikken. Samtidig er det afgørende, at de offentlige udgifter ikke vokser mere end det, som er planlagt og aftalt. Der er derfor i marts 2012 indgået aftale om en budgetlov, der blandt andet skal styrke udgiftsstyringen via udgiftslofter og gennemføre EU's Finanspagt i Danmark, *jf. kapitel 6*.

Boks 1.2

Forudsætninger i det mellemfristede forløb

Forudsætningerne for den økonomiske politik omfatter blandt andet:

- Finansloven for 2012, tilbagetrækningsreformen mv., *jf. Økonomisk Redegørelse, december 2011*.
- Skattepolitik baseret på initiativerne i Finansloven for 2012 samt genopretningsaftalen og Forårspakke 2.0. Beregningsteknisk er nominalprincippet i skattestoppet indregnet frem til 2020.
- De offentlige investeringer udgør ca. 1,8 pct. af BNP i 2014-2020, hvilket stort set svarer til det historiske niveau op til finanskrisen. Der er her taget højde for fremrykningen af offentlige investeringer i forbindelse med kickstarten.
- "Energiaftale 2012-2020" og "Rammeaftale om takstnedsættelser og pulje til forbedringer af den kollektive trafik" er begge neutrale for de offentlige finanser, og fordelingen på de enkelte budgetposter er ikke indregnet.
- I det mellemfristede forløb er der plads til en realvækst i det offentlige forbrug på 0,6 pct. årligt i 2014-2020 inden for rammerne af budgetloven og regeringens mål om strukturel balance på de offentlige finanser i 2020.

Derudover er der blandt andet indlagt følgende mere tekniske forudsætninger i forløbet:

- Outputgabets lukkes gradvist frem mod 2018.
- Produktivitetsvækst i private byerhverv på 1,5 pct. årligt.
- Strukturel ledighed på 3-3¼ pct. for nettoledigheden og 4-4¼ pct. for bruttoledigheden.
- Den gennemsnitlige arbejdstid er svagt stigende frem mod 2020. Virkninger af Forårspakke 2.0 mv. skønnes at modgå, at ændringer i arbejdsstyrkens alders- og kønssammensætning mv. trækker ned.
- Frem mod 2020 forudsættes en stigning i beskæftigelsesfrekvensen på ca. 1½ pct.-point for 15-64-årige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande set under ét. Dette følger af ændret alderssammensætning, gennemførte reformer og øget uddannelsesniveau. For indvandrere fra ikke-vestlige lande er der tale om et fald i beskæftigelsesfrekvensen på godt 1 pct.-point og for efterkommere en stigning på godt 3 pct.-point.

Tilrettelæggelsen af den økonomiske politik sker blandt andet på baggrund af mellemfristede fremskrivninger i dansk økonomi. Det mellemfristede forløb tager udgangspunkt i forsigtig-

hedsprincippet og budgetloven og indregner derfor udelukkende virkningen af de reformer og tiltag, der er fundet flertal for i Folketinget. Forudsætningerne for forløbet fremgår af boks 1.2.

En væsentlig forudsætning for forløbet er, at Danmark formår at udnytte, at den internationale økonomi kommer i gang igen til at skabe varig og holdbar vækst og beskæftigelse. Det kræver, at den danske konkurrenceevne forbedres, at arbejdsudbuddet øges, og at produktiviteten styrkes i både den private og den offentlige sektor.

De seneste overenskomstforhandlinger peger i retning af, at lønstigningerne i Danmark de kommende år vil være moderate, *jf. boks 1.3*. Det vil som udgangspunkt gavne lønkonkurrenceevnen, men om der reelt sker en forbedring vil afhænge af løn- og produktivitetsudviklingen både herhjemme og i udlandet.

Boks 1.3**Resultat af overenskomstforhandlingerne 2012**

Fornyelsen af overenskomstforhandlingerne for perioden 2. kvartal 2012 til 1. kvartal 2014 på det private arbejdsmarked er netop blevet godkendt af arbejdsmarkedets parter. Overenskomsterne på DA/LO-området omfatter cirka 600.000 lønmodtagere, der er fordelt på et minimalløns- og et normallønsområde. Der er generelt blevet aftalt lave lønstigninger i overenskomstperioden. Både på minimalløns- og normallønsområdet hæves henholdsvis mindstelønnen pr. time og grundlønnen med omkring 1-1¼ pct. i begge år. Blandt såkaldt "bløde" elementer forbedres vilkårene inden for efteruddannelse og forældreorlov. Der er historisk set tale om lave lønstigninger i overenskomstperioden, og en foreløbig vurdering af omkostningsvirkningerne (det såkaldte referenceforløb) viser en stigningstakt på omkring 1¼ pct. i begge overenskomster. Omregnet til kalenderår svarer det til ca. 1,4 pct. i 2012 og 1,2 pct. i 2013. Resultatet af overenskomstaftalerne ventes således umiddelbart at understøtte en forbedring af lønkonkurrenceevnen over for udlandet i 2012 og 2013. Den faktiske lønstigningstakt afhænger dog i høj grad af forhandlingerne på de enkelte virksomheder på minimallønsområdet.

Med de kommende trepartsforhandlinger ønsker regeringen at understøtte en yderligere forbedring af konkurrenceevnen, så der kan skabes flere job i den private sektor. Trepartsforhandlingerne skal derfor både understøtte en løbende opkvalificering af virksomhedernes ansatte og en højere arbejdstid. Herudover vil regeringens skattereform understøtte en forøgelse af beskæftigelsen og arbejdstiden. Derved vil reformen skabe grundlag for at forbedre konkurrenceevnen og produktiviteten.

Gennem de seneste 15 år har produktivitetsvæksten i Danmark været lav sammenlignet med andre europæiske lande, og det er nødvendigt, at produktivitetsvæksten styrkes fremadrettet. Derfor har regeringen blandt andet nedsat en produktivitetskommission, som skal kortlægge årsagerne til den lave danske produktivitetsvækst og komme med anbefalinger til konkrete tiltag, der kan styrke produktivitetsvæksten.

Regeringen har iværksat en offensiv erhvervs- og vækstpolitik, der sigter på at styrke de generelle vilkår og samtidig sætter fokus på vækstvilkårene på områder, hvor dansk erhvervsliv har særlige styrker og potentialer. Som led i dette arbejde har regeringen nedsat en række vækstteams, der skal komme med konkrete anbefalinger. Regeringen sætter herunder fokus på, at Danmark skal styrkes som produktionsland.

2. Det samfundsøkonomiske forløb frem til 2020

Dansk økonomi ventes at være på vej ind i en periode med vækst og øget beskæftigelse, hvor der gradvist vil ske en normalisering af konjunkturerne, forudsat at den europæiske gældskrise fortsat afdæmpes. Der ventes en BNP-vækst på ca. 1¼ pct. i 2012, 1½ pct. i 2013 og ca. 2-2¼ årligt de følgende år. Det medfører tiltagende fremgang i beskæftigelsen, som ventes at vokse med op mod 1 pct. om året i nogle år fra 2014.

2.1 Indledning

Det økonomiske forløb frem til og med 2013 tager udgangspunkt i prognosen i Økonomisk Redegørelse, december 2011. Der er foretaget justeringer af prognosen i lyset af tilkomne økonomisk-statistiske oplysninger, herunder det foreløbige nationalregnskab for 2011 og nye tal for ledighed, renter og priser. Denne status for konjunkturudsigterne og de offentlige finanser indeholder altså en opdateret vurdering af udviklingen i de overordnede størrelser for efterspørgsel og produktion, men ikke en samlet ny prognose. Der offentliggøres en ny samlet konjunkturvurdering i Økonomisk Redegørelse, maj 2012.

I 2014-2020 er der tale om et beregningsteknisk forløb med en gradvis normalisering af konjunktursituationen, der er slået fuldt igennem i 2018. Der henvises til bilag 1 for en samlet oversigt over nøgletal for dansk økonomi i perioden 2010-2020.

2.2 Udsigter for dansk økonomi i 2012 og 2013

Dansk økonomi ventes at være på vej ind i en forholdsvis langstrakt periode med gradvis normalisering af konjunkturerne. Der er udsigt til, at dansk økonomi over nogle år vil vende tilbage til en normal konjunktursituation.

Den internationale økonomi blev forværret gennem den sidste halvdel af 2011 blandt andet som følge af den politiske uro omkring finansieringen af USA's budgetunderskud og gældskrisen i en række europæiske lande. Danmark er påvirket af den svage udvikling i verdensøkonomien, og væksten i 2011 var på 1 pct. I det justerede konjunkturgrundlag er der på den baggrund skønnet en moderat vækst i dansk økonomi på 1,2 pct. i 2012 og 1,5 pct. i 2013, *jf.*

figur 2.1. Dermed er vækstsønnene nedjusteret i forhold til Konvergensprogram for 2011 (KP11).

Konjunkturudsigterne er fortsat præget af en betydelig usikkerhed. Håndteringen af den europæiske gældskrise og markedets tiltro til kriseinitiativerne er helt afgørende for, hvordan udviklingen kommer til at forløbe. Det er lagt til grund, at der sker en begyndende normalisering af konjunkturudviklingen gennem 2012, og at den usikre stemning blandt investorer, husholdninger og virksomheder gradvist reduceres. Forudsætningen herfor er, at gældskrisen inddæmmes gennem de besluttede EU-initiativer og finanspolitiske opstramninger i EU-lande.

I 2012 understøttes vækst og beskæftigelse i Danmark af fremrykningen og igangsættelsen af investeringer som følge af kickstarten, jf. boks 2.1, samt engangsudbetalingen af efterlønsbidrag. Samtidig er der med de vedtagne budgetter for offentlig service udsigt til forholdsvis pæn vækst i det offentlige forbrug i 2012, blandt andet fordi serviceudgifterne var lavere end budgetteret i 2011.

Der planlægges en høj vækst i de offentlige investeringer i 2012. I det justerede konjunkturgrundlag er der forudsat et lidt lavere niveau for investeringsudgifterne, der dog ikke vedrører kickstarten. Isoleret set svarer det til en strukturel saldoforbedring på ca. 3 mia. kr. i 2012 (løbende priser). Der er tale om tekniske nedjusteringer, som blandt andet følger af, at en række vejprojekter kan gennemføres med færre omkostninger. Det frigør midler til højere offentlige investeringer, som kan understøtte væksten og beskæftigelsen fra 2014 til 2020.

Boks 2.1

Kickstart af dansk økonomi

Med finansloven for 2012 gennemføres en kickstart af dansk økonomi i 2012 og 2013. Kickstarten understøtter BNP-niveauet med 0,4 pct. i 2012 og 2013, og beskæftigelsen øges med ca. 8.000 personer i 2012 og 2013.

Kickstarten indeholder fremrykning og igangsættelse af investeringer i 2012 og 2013, jf. tabel a, praktikpladsindsatsen forstærkes, jf. det nationale reformprogram 2012, og Kom-i-gang låneordningen styrkes med 150 mio. kr. i 2012.

Tabel a Fremrykning og igangsættelse af investeringer i kickstarten

Mia. kr.	2012	2013
Offentlige investeringer mv.	7,3	0,2
Renovering af almene boliger	2,1	1,6
Investeringer afledt af energiaftale	1,3	5,4
Investeringer afledt af Rammeaftale om takstnedsættelser og pulje til forbedringer af den kollektive trafik	-	0,8
I alt	10,7	8,0

Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2011.

I Danmarks Statistiks foreløbige opgørelse af de offentlige finanser er det offentlige underskud i 2011 opgjort til 1,9 pct. af BNP. Det er mindre end tidligere vurderet og skyldes primært ekstraordinært høje indtægter fra pensionsafkastskatten, *jf. kapitel 3*. Der forventes et underskud på de offentlige finanser på 4,1 pct. af BNP i 2012 og 1,9 pct. i 2013. Underskuddet i 2012 er blandt andet påvirket af engangsudbetalingerne af efterlønsbidraget, der øger underskuddet med ca. 1 pct.-point, *jf. boks 2.2*.

Boks 2.2**Udbetaling af efterlønsbidrag**

Som led i tilbagetrækningsreformen er der mulighed for i en seks-måneders periode (april-oktober 2012) at udtræde af efterlønsordningen og få tidligere indbetalte efterlønsbidrag udbetalt skattefrit. Det er med nogen usikkerhed vurderet, at puljen af indbetalte efterlønsbidrag, der er omfattet af tilbagebetalingsmuligheden, udgør godt 60 mia. kr. (2011-niveau). Det er i prognosen lagt til grund, at godt 30 pct. af de personer, der er tilknyttet efterlønsordningen, vil vælge frivilligt at forlade ordningen, hvilket også er underbygget af en række spørgeskemaundersøgelser. Pga. en overvægt af personer under 45 år, der vælger at få udbetalt efterlønsbidraget, skønnes det, at staten i 2012 skal tilbagebetale bidrag i størrelsesordenen 17½ mia. kr. (2012-niveau). De foreløbige oplysninger om de faktiske udbetalinger understøtter denne vurdering.

Det er forudsat, at omtrent en 1/3 af den samlede tilbagebetaling indbetales på fradragsberettigede pensionsopsparinger, mens de resterende ca. 11 mia. kr. forudsættes at gå til anden fri opsparing (5½ mia. kr.) og øget privatforbrug (5½ mia. kr.). Indbetalingerne på fradragsberettigede pensionsopsparinger medfører et tab af skatteindtægter, der bringer den samlede påvirkning af de offentlige finanser op på knap 21½ mia. kr. Øgede momsindtægter og lavere udgifter til dagpenge trækker modsat. Det antages som nævnt, at knap 30 pct. af udbetalingen går til øget privat forbrug, hvilket skønsmæssigt løfter den økonomiske aktivitet i 2012 med omkring ¼ pct. af BNP.

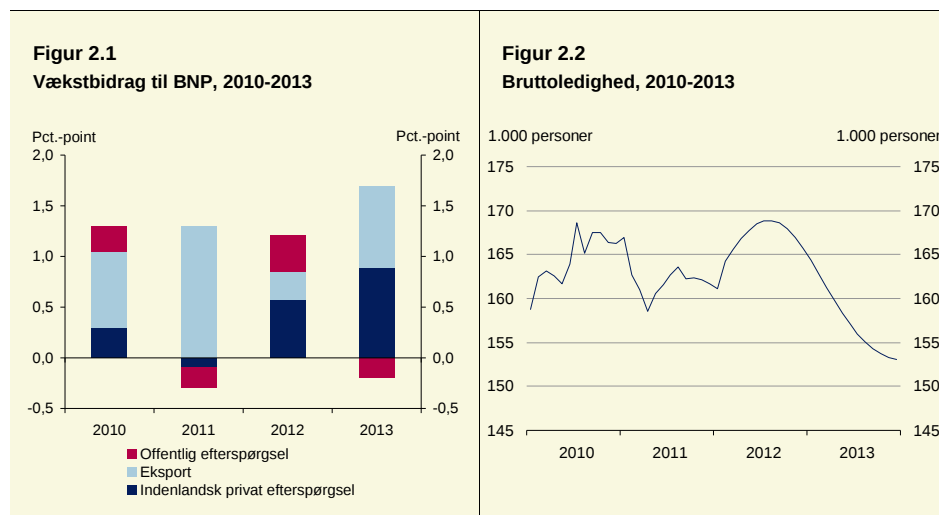
Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2011, mv.

Den strukturelle saldo forbedres fra et underskud på 1½ pct. af BNP i 2010 til balance i 2013, *jf. kapitel 3*. Det strukturelle underskud skønnes at udgøre 0,4 pct. af BNP i 2011 og 0,9 pct. af BNP i 2012. Sammen med den forventede profil for den faktiske offentlige saldo forventes Danmark at efterleve EU's henstilling i henhold til proceduren om uforholdsmæssigt store underskud, *jf. kapitel 3*.

Væksten ventes at blive mere selv bærende i løbet af 2012 og 2013. De største vækstbidrag forventes at komme fra det private forbrug og erhvervsinvesteringerne, der begge har ligget underdrejet i en længere periode, samt eksporten, *jf. figur 2.1*.

Beskæftigelsen i 2012 ventes at falde med knap 2.000 personer. De forværrede internationale konjunkturodsigter trækker ned, mens kickstarten og efterlønsudbetalingerne omvendt understøtter beskæftigelsen. For 2013 ventes en stigning i beskæftigelsen på 4.000 personer. Investeringerne i kickstarten kan sammen med en tilbagevendende tillid til de europæiske økonomier og på de finansielle markeder understøtte en gradvis vækst i den private beskæftigelse fra starten af 2013.

Bruttoledigheden ventes at toppe i andet halvår af 2012 på knap 170.000 personer for derefter at aftage i 2013 med baggrund i den stigende beskæftigelse i løbet af året, *jf. figur 2.2*.



Anm: Vækstbidragene er beregnet ved den såkaldte input-output-baserede metode, hvor bidraget fra eksempelvis eksporten bliver korrigeret for både det direkte og indirekte importindhold heri.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

2.3 Forudsætninger om international økonomi og finansielle forhold

Udlandsforudsætningerne ligger samlet set forholdsvis tæt op af EU-Kommissionens foreløbige fælles internationale forudsætninger.

Væksten på eksportmarkederne for industrivarer er nedjusteret noget siden KP2011. Dette skyldes særligt udviklingen i den internationale økonomi og på de finansielle markeder i andet halvår af 2011. Nedjusteringen af eksportmarkedsvæksten i 2012 gør sig blandt andet gældende for nærtliggende og vigtige markeder som Tyskland, Sverige og Storbritannien. I årene efter 2013 ventes eksportmarkedsvæksten at stige som følge af øget vækst i verdensøkonomien, hvorefter den stabiliseres.

Den forudsatte profil for oliepriserne er omtrent på linje med EU's foreløbige fælles internationale forudsætninger i 2012, men højere i 2013, *jf. tabel 2.1*.

Det forudsættes, at den danske krone ligger nogenlunde stabilt i forhold til blandt andet den amerikanske dollar gennem perioden.

Tabel 2.1
Forudsætninger om udlandsvækst, rente og oliepris

	2010	2011	2012	2013	2015-20
Årlig stigning, pct.					
Realt BNP samhandelspartnere	2,4	2,1	2,2	2,9	2,2
Real markedsvækst, industrivarer	7,8	6,1	3,3	4,9	8,8
Oliepris (Brent), USD pr. td., 2010-priser	79	108	121	120	139
Dollarkurs, kr. pr. \$	5,6	5,4	5,6	5,6	5,4
Rente 10-årig dansk statsobligation, pct. p.a.	2,9	2,7	2,2	2,6	5,3

Anm.: Oliepris og rente i 2015-20 er i periodens slutår.

Kilde: Reuters Ecowin, OECD og egne beregninger.

De danske renter er nedjusteret i både 2012 og 2013 på grund af udviklingen siden KP11. De nye skøn fremgår af tabel 2.1.

Som følge af konjunkturaftmatningen i 2011 og afdæmpet inflationspres er det markedets forventning, at de internationale pengepolitiske renter vil forblive lave i længere tid. Danmarks Nationalbank har i december sænket renten på indskudsbeviser yderligere på baggrund af den fortsat stærke efterspørgsel efter kroner og betydelig tilstrømning af valuta.

Der er i øjeblikket en tendens til, at internationale investorer søger mod statsobligationer med høj kreditværdighed, og at disse obligationer derfor handles til relativt lave renter. Det gælder blandt andet lande som Tyskland, Holland, Finland, USA, Schweiz og Danmark.

Spændet mellem danske og tyske benchmarkobligationer var i en kort periode negativt på 0,2 i november 2011, men er efterfølgende steget og har siden december ligget omkring nul.

2.4 Vækst og beskæftigelse frem mod 2020

I forbindelse med finanskrisen og den efterfølgende gældskrise er der i Danmark opstået et betydeligt outputgab i form af en negativ forskel mellem det faktiske BNP og det beregnede potentielle niveau for BNP. Det er forventningen, at produktionen og beskæftigelsen i de kommende år gradvist vil bevæge sig op mod det strukturelle niveau. På det mellemfristede sigt, dvs. i perioden 2014-2020 er der således forudsat en gradvis lukning af det negative outputgab, der forudsættes helt lukket fra 2018, *jf. figur 2.4*.

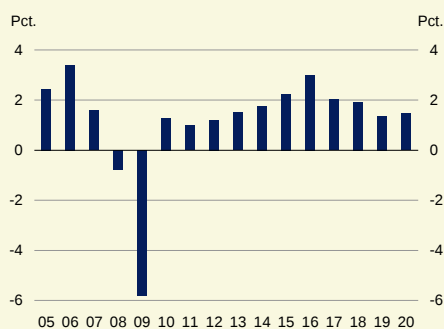
Forløbet frem mod 2020 afspejler en antagelse om, at vejen ud af krisen vil tage nogle år. Det skal ses i lyset af, at genopretning efter finansielle kriser typisk er mere langtrukne, og at der i nogen tid endnu vil være behov for gældstilpasning i både husholdninger og virksomheder. Samtidig vil den statsgældskrise, som tilbageslaget har givet anledning til i mange lande,

yderligere bidrage til at reducere den internationale vækst ud over, hvad der følger af den private sektors konsolidering.

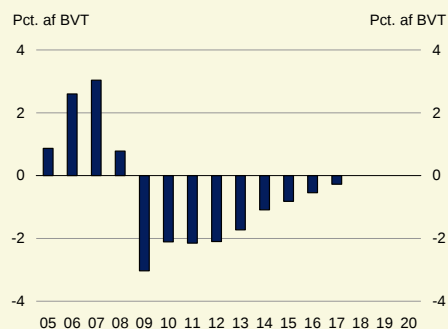
Omvendt understøttes vækstudsigterne i Danmark af, at gældsnedbringelsen i den private sektor foregår i et forholdsvis højt tempo.

Den gennemsnitlige årlige BNP-vækst antages at blive ca. 2¼ pct. i perioden 2014-2018, hvor det forudsættes, at konjunkturerne normaliseres. Samtidig skønnes beskæftigelsen at stige med knap 1 pct. om året, svarende til ca. 130.000 personer fra 2013-2018. Normaliseringen af konjunkturerne indebærer en beskæftigelsesfremgang på godt 70.000 personer frem mod 2020.

Figur 2.3
BNP-vækst



Figur 2.4
Outputgab frem mod 2020



Anm.: Outputgabets angiver forskellen mellem faktisk BNP og et beregnet strukturelt BNP. Profilen for BNP-væksten indregner bl.a. et negativt bidrag fra olie- og gasproduktionen i 2014 og et mærkbart positivt bidrag i 2016 som følge af ibrugtagningen af nyt felt.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I det mellemfristede forløb er det lagt til grund, at produktiviteten vokser med godt 1 pct. årligt i perioden 2014-2020¹. Det er højere end de seneste ti år, men på niveau med vækstraten 1990-2013.

Arbejdsstyrken vokser strukturelt med ca. 0,1 pct. om året i 2013-15 og ca. 0,3 pct. om året i 2016-2020, herunder som følge af tilbagetrækningsreformen. Det er lidt langsommere end væksten i den samlede befolkning på gennemsnitligt 0,4 pct. om året frem mod 2020. Hertil kommer et mindre bidrag fra stigende gennemsnitlig arbejdstid. Inklusive normalisering af konjunkturerne ventes BNP i gennemsnit at vokse med ca. 2 pct. om året, *jf. tabel 2.2*.

¹ Baseret på en gennemsnitlig produktivitetsvækst på 1½ pct. om året i de private byerhverv, svarende til udviklingen i perioden 1990-2013, hvilket vil medføre, at økonomiens samlede produktivitetsvækst vil blive på 1,1 pct.

Tabel 2.2
Bidrag til vækst i produktionspotentialet og i faktisk BNP (real)

	1990-2012	2013-2015	2016-2020
Gennemsnitlig årlig vækst, pct.			
Produktionspotentiale (BNP)	1,7	1,5	1,8
Heraf bidrag fra:			
- Timeproduktivitet (strukturel)	1,3	1,1	1,3
- Strukturel ledighed	0,3	0,0	0,0
- Strukturel arbejdsstyrke	0,0	0,1	0,3
- Arbejdstid (strukturel)	0,0	0,0	0,1
- Nettoafgifter	0,1	0,3	0,0
Konjunktur	-0,1	0,5	0,2
Faktisk BNP	1,6	2,0	1,9

Anm.: Der er usikkerhed om skønnet for den potentielle vækst i delperioder, herunder om bidragene fra de enkelte komponenter.

Kilde: Egne beregninger og Danmarks Statistik.

2.5 Makroøkonomiske balancer

Investeringskvoten faldt ligesom forbrugskvoten betydeligt efter finanskrisen og nåede i 2011 ned på et historisk lavt niveau. Frem mod 2020 forudsættes en gradvis stigning i investeringskvoten.

Der skete en stor forøgelse af den private opsparing efter finanskrisen, og opsparingskvoten ligger på et historisk højt niveau. Fra 2013 til 2020 forudsættes der at ske en normalisering af opsparingskvoten.

Faldet i investeringskvoten og stigningen i opsparingskvoten har ført til en stor forøgelse af den private sektors opsparingsoverskud (finansiel opsparing). Det har betydet, at der – trods det store underskud på de offentlige finanser – har været et betydeligt overskud på betalingsbalancen i 2010 og 2011. Der forudsættes et fortsat stort, men faldende overskud på betalingsbalancen frem mod 2020, idet reduktionen af den private sektors opsparingsoverskud modvirkes af nedbringelsen af underskuddet på de offentlige finanser, der forudsættes at være i balance i 2020, *jf. tabel 2.3*.

De fortsatte overskud på betalingsbalancen indebærer, at Danmarks nettofordringer på udlandet forøges fra godt 10 pct. af BNP ultimo 2010 til mere end 43 pct. af BNP ultimo 2020.

Tabel 2.3
Opsparing, investeringer, betalingsbalance og nettofordringer på udlandet

	1990- 2009	2010	2011	2012	2013	2015	2020
Pct. af BNP							
Investeringskvote, privat sektor	18,2	15,0	15,3	15,4	16,0	17,0	18,2
Opsparingskvote, privat sektor	28,9	32,2	32,5	32,5	31,7	31,1	29,9
Privat finansiell opsparing	2,0	8,3	8,7	9,6	7,1	5,6	3,1
Offentlig saldo	0,1	-2,7	-1,9	-4,1	-1,9	-1,7	0,0
Betalingsbalancen, løbende poster	2,0	5,5	6,5	5,3	5,0	3,7	2,9
Nettofordringer på udlandet, ultimo	-17,4	10,3	24,7	19,6	24,1	30,0	43,6

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilag 1. Nøgletal for dansk økonomi 2010-2020

Tabel 2.a
Nøgletal for dansk økonomi 2010-2020

	Beregningsteknisk forløb					
	Konjunkturår ¹⁾				Genopretning	Potentiel vækst
	2010	2011	2012	2013	2014-2018	2019-2020
Outputgab og reale vækstrater (pct.)						
Outputgab (pct. af BVT)	-2,1	-2,1	-2,1	-1,7	-0,5	0,0
BVT	1,0	1,1	1,2	1,4	2,3	1,5
BNP	1,3	1,0	1,2	1,5	2,3	1,5
Efterspørgsel, realvækst, pct.						
Privat forbrug	1,9	-0,5	0,8	2,0	2,4	2,1
Offentligt forbrug	0,3	-1,0	1,3	0,3	0,6	0,6
Faste bruttoinvesteringer	-3,7	0,4	3,9	2,0	3,9	3,1
Lagerændringer (pct. af BNP)	1,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Eksport	3,2	6,8	1,9	3,3	5,8	3,9
Import	3,5	5,2	2,5	3,4	5,9	4,8
Arbejdsmarked og produktivitet						
Arbejdsstyrkevækst (pct.)	-1,6	-0,5	0,2	0,3	0,6	0,3
Beskæftigelsesvækst (pct.)	-2,3	-0,4	-0,1	0,1	0,8	0,3
Strukturel bruttoledighed (pct. af arbejdsstyrken)	4,3	4,5	4,5	4,1	4,1	4,1
Registreret (netto)ledighed (pct. af arbejdsstyrken)	114	109	117	121	105	98
Timeproduktivitet, hele økonomien	3,2	1,2	1,1	1,1	1,4	1,0
Vækst i BVT pr. beskæftiget	3,3	1,4	1,2	1,2	1,3	1,1

1) Forløbet i 2012-13 tager udgangspunkt i *Økonomisk Redegørelse*, december 2011. Der er foretaget justeringer af prognosen i lyset af tilkomne økonomisk-statistiske oplysninger, herunder det foreløbige nationalregnskab for 2011, nye ledighedstal, renter og prisoplysninger.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3. Offentlig saldo og gæld frem til 2020

De offentlige finanser er forværret betydeligt oven på finanskrisen og det efterfølgende økonomiske tilbageslag. Danmark gennemfører konsolideringstiltag i 2011-2013, så det faktiske underskud bringes under 3 pct. af BNP i 2013, og den strukturelle saldo forbedres med 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013 på linje med EU-henstillingen. Frem mod 2020 er der underliggende pres på de offentlige finanser blandt andet som følge af den demografiske udvikling, faldende Nordsø-indtægter og ventet normalisering af renterne. Forløbet overholder fra 2013 kravet i budgetloven om omtrent balance på de offentlige finanser med et strukturelt underskud, der ikke overstiger ½ pct. af BNP. Tilbageføringsreformen og den indregnede moderate offentlige forbrugsvækst medfører, at der i 2020 igen er balance på den offentlige saldo. Den offentlige ØMU-gæld skønnes at udgøre knap 40 pct. af BNP i 2020 og holder dermed en bred sikkerhedsafstand til kravene i EU's Stabilitets- og Vækstpagt.

3.1 Den offentlige saldo

Det økonomiske forløb frem til og med 2013 tager afsæt i *Økonomisk Redegørelse*, december 2011, der er opdateret på baggrund af nye oplysninger, som har særlig betydning for de offentlige finanser. Udsigterne frem mod 2020 er baseret på det mellemfristede forløb, som er beskrevet i kapitel 1.

Danmarks Statistik har d. 28. marts 2011 offentliggjort en foreløbig opgørelse af de offentlige finanser i 2011, som viser et offentligt underskud på 34,7 mia. kr. i 2011 (1,9 pct. af BNP), mod forventet 71,2 mia. kr. i *Økonomisk Redegørelse*, december 2011. Det lavere underskud skyldes primært udviklingen på de finansielle markeder i forhold til forudsætningerne i decemberbegrundningen. Provenuet fra pensionsafkastskatten blev dermed ca. 25 mia. kr. større end forudsat. Samtidig er personskatterne ca. 5 mia. kr. højere end skønnet i december som følge af især højere indtægter fra aktieskatten. Hertil kommer, at det offentlige forbrug er knap 4 mia. kr. lavere end ventet, primært afledt af lavere driftsudgifter i kommunerne. Opgjort på EDP-form udgjorde det offentlige underskud 1,8 pct. af BNP i 2011, *jf. boks 3.1*.

På baggrund af det opdaterede konjunkturgrundlag skønnes det offentlige underskud til 75,1 mia. kr. i 2012, svarende til 4,1 pct. af BNP, mens underskuddet i 2013 ventes nedbragt til 35,2 mia. kr., svarende til 1,9 pct. af BNP. Forværringen af den offentlige saldo fra 2011 til

2012 skal blandt andet ses i lyset af, at de offentlige udgifter øges ekstraordinært i 2012 som følge af udbetalingen af efterlønsbidrag i forlængelse af tilbagetrækningsreformen og fremrykningen af offentlige investeringer som led i kickstarten, *jf. kapitel 2*. Hertil kommer de ekstraordinært høje PAL-indtægter i 2011.

Boks 3.1

Indberetning af offentlig saldo og gæld under EDP

Danmark indberetter offentlig saldo og gæld til EU-Kommissionen under proceduren om uforholdsmæssigt store budgetunderskud (Excessive Deficit Procedure – EDP). Opgørelsen af den offentlige saldo på EDP-form adskiller sig fra saldoopgørelsen på nationalregnskabsform. Det skyldes blandt andet, at den offentlige saldo på EDP-form indregner nettorenteindtægter fra statens rente- og valutaswaps, og at indtægterne ved salg af statens UMTS-licenser håndteres forskelligt, *jf. Danmarks Konvergensprogram 2011*.

EDP-korrekktionerne har kun marginal virkning på opgørelsen af den offentlige saldo, *jf. tabel*. Historisk har afvigelserne været i størrelsesordenen +/- 0,1 eller 0,2 pct. af BNP. I 2011 bidrager korrektionen vedrørende swaprenter til at styrke den offentlige saldo på EDP-form, mens korrektionen for UMTS-licenser svækker EDP-saldoen marginalt.

Pct. af BNP	2009	2010	2011	2012	2013
Offentlig saldo (EDP-form)	-2,7	-2,5	-1,8	-4,0	-1,8
Offentlig saldo (NR-form)	-2,7	-2,7	-1,9	-4,1	-1,9

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det opdaterede konjunkturgrundlag indebærer, at skønnet over pensionsafkastskatten er opjusteret med henholdsvis 17 mia. kr. i 2012 og 7½ mia. kr. i 2013 i forhold til decembervurderingen som følge af nye forudsætninger om udviklingen på de finansielle markeder, herunder lavere skøn for renterne, højere aktiekurser samt et mindre fradrag i pensionsafkastskatten som følge af merindtægterne i 2011.

I det opdaterede konjunkturgrundlag er der desuden foretaget en række andre justeringer i konjunkturbilledet, som påvirker de offentlige finanser i 2012 og 2013. Det vedrører blandt andet højere skøn for Nordsøindtægterne som følge af højere oliepris, højere indtægter fra moms og afgifter som følge af et højere nominelt privatforbrug samt større skatteindtægter og færre udgifter til arbejdsløshedsdagpenge som følge af højere privat beskæftigelse og lavere ledighed, *jf. tabel 3.1*.

Det offentlige forbrug i 2012 er baseret på budgetterne, hvilket også var forudsætningen i decembervurderingen. Som følge af det lavere offentlige forbrug i 2011 bliver realvæksten i det offentlige forbrug dermed lidt højere i 2012 end skønnet i december.

Tabel 3.1
Saldoen på de offentlige finanser 2011-2013

Mia. kr.	2011	2012	2013
Offentlig saldo i Økonomisk Redegørelse, december 2011	-71,2	-100,7	-48,2
- nye 2011 tal og ændret metode i Danmarks Statistik ¹⁾	36,5	-3,5	-3,0
- lavere gæld	-	0,7	0,9
- lavere offentlige investeringer	-	3,0	0,0
- lavere ledighed	-	1,0	1,1
- nyt skøn for Nordsøindtægter	-	4,8	3,3
- nyt skøn for pensionsafkastskat	-	17,2	7,5
- moms og øvrige afgifter	-	1,2	3,0
- personskatter og arbejdsmarkedsbidrag	-	0,9	1,0
Offentlig saldo i opdateret konjunkturgrundlag i KP2012	-34,7	-75,1	-35,2
Opdateret konjunkturgrundlag i KP2012 (pct. af BNP)	-1,9	-4,1	-1,9
Økonomisk Redegørelse, december 2011 (pct. af BNP)	-4,0	-5,5	-2,6

1) Nedjusteringen i 2012 og 2013 skyldes en ændret beregningsmetode i Danmarks Statistik af udgifterne i Arbejdsgivernes Elevrefusion og skatteafskrivningerne.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.2 Strukturel saldo og finanspolitisk konsolidering

Den strukturelle offentlige saldo, som er korrigeret for konjunkturernes påvirkning og andre midlertidige forhold (herunder udviklingen på de finansielle markeder og olieprisen), er opgjort til -1,5 pct. af BNP i 2010 og -0,4 pct. af BNP i 2011. I 2012 forværres den strukturelle saldo midlertidigt til -0,9 pct. af BNP, mens der i 2013 ventes strukturel balance mellem de offentlige udgifter og indtægter.

Dermed indfrier Danmark EU-henstillingen, idet den strukturelle saldo forbedres med 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013, og det faktiske underskud bringes under 3 pct. af BNP i 2013. Konsolideringen af de offentlige finanser fra 2010 til 2013 skal primært ses i sammenhæng med indfasningen af finansieringselementer i Forårspakke 2.0, tiltagene i genopretningsaftalen og finanslovsaftalerne for 2012 samt den forudsatte normalisering af de offentlige investeringer i 2013, jf. også *Det nationale reformprogram, kapitel 3*.

De skønnede faktiske underskud er i alle årene til og med 2017 større end det beregnede strukturelle underskud, hvilket afspejler, at konjunktursituationen først antages fuldt normaliseret fra 2018, jf. *kapitel 2*. Konjunktursituationen bidrager således til at reducere den offentlige saldo, idet beskæftigelsen og produktionen ventes at være lavere end de konjunkturren-

sede eller strukturelle niveauer. Fra 2018 til 2020 er forløbet strukturelt, og den offentlige saldo svarer til den strukturelle. I 2020 er der balance, *jf. tabel 3.2.*

Tabel 3.2
Strukturel offentlig saldo

Pct. af BNP	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
1. Offentlig saldo	-2,7	-2,7	-1,9	-4,1	-1,9	-1,9	-1,7	0,0
2. Korrektion for konjunkturer	-1,1	-1,5	-1,8	-1,8	-1,5	-1,3	-1,0	-
3. Korrektion for særlige poster i alt								-
- selskabsskat	-0,6	-0,4	-0,5	-0,3	-0,2	0,0	0,0	-
- registreringsafgift	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-
- pensionsafkastskat	-0,5	1,1	1,0	0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-
- nettorentebetalinger	0,1	-0,2	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	-
- Nordsø-indtægter	-0,4	0,0	0,4	0,5	0,3	0,2	0,0	-
- specielle poster	0,7	0,1	-0,1	-1,4	-0,1	0,0	0,0	-
4. Strukturel saldo (1.-2.-3.)	-0,5	-1,5	-0,4	-0,9	0,0	-0,2	-0,2	0,0
Memoposter								
Sammenvejlet konjunkturgab	-1,5	-2,1	-2,4	-2,4	-2,1	-1,8	-1,4	0,0

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Baseret på de direkte provenuer udgør den samlede konsolidering i 2011-2013 ca. 2½ pct. af BNP. En række faktorer svækker de offentlige finanser med 0,7 pct. af BNP frem mod 2013, herunder et strukturelt fald i Nordsø-indtægterne, øgede rentebetalinger (strukturelt) samt afdæmpet underliggende produktivitetsvækst i 2011-2012, *jf. tabel 3.3.* Netto forbedres de offentlige finanser dermed med ca. 1¾ pct. af BNP fra 2010 til 2013 ud fra en såkaldt "bottom-up"-vurdering. Det er lidt mere end den skønnede forbedring af den strukturelle saldo på 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013 ud fra en "top-down"-vurdering, som er baseret på skønnet for den faktiske saldo korrigeret for midlertidige forhold, herunder konjunkturrensningen, *jf. ovenfor.* Vurderingen af den strukturelle saldo sker ud fra en "top-down"-vurdering. "Bottom-up" er en anden metodemæssig tilgang, som understøtter den officielle opgørelse.

Tabel 3.3
Finanspolitiske tiltag for at efterleve EU-henstillingen

Pct. af BNP	2011	2012	2013	2011-13
Konsolidering i alt (direkte provenuer)	1,0	-0,1	1,6	2,5
- afdæmpet vækst i offentligt forbrug	0,6	-0,2	0,2	0,7
- offentlige investeringer	0,0	-0,1	0,5	0,3
- indkomstoverførsler (inkl. dagpengereform)	0,2	-0,1	0,2	0,2
- finansieringselementer i Forårspakke 2.0	0,1	0,0	0,4	0,5
- finansieringselementer i Genopretningsaftalen	0,3	0,1	0,1	0,5
- finansieringselementer i Finansloven for 2012		0,2	0,1	0,4
- øvrige forhold	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Andre faktorer, der påvirker de offentlige finanser strukturelt	-0,2	-0,2	-0,3	-0,7
Underliggende ændring i den offentlige saldo (bottom-up)	0,8	-0,3	1,3	1,8
Ændring i strukturel saldo (top-down)	1,1	-0,5	0,9	1,5

Kilde: Egne beregninger.

Virkningen af diskretionære engangsforhold på de samlede offentlige finanser og statens DAU-saldo fremgår af bilag 1. Den offentlige saldo svækkes med i alt 5,6 mia. kr. i 2011 som følge af diskretionære engangsforhold og med 16½ mia. kr. i 2012. Svækkelsen i 2012 afspejler primært udbetalingen af efterlønsbidrag.

Der er omtrent strukturel balance på de offentlige finanser i alle årene 2013-2020, idet underskuddet på den strukturelle saldo er mindre end undergrænsen for Danmarks mellemfristede mål (MTO) for de offentlige finanser på -½ pct. af BNP. Den finanspolitiske planlægning i Danmark stemmer dermed overens med reglerne i Finanspagten, *jf. boks 3.2*.

Boks 3.2**Styrkelse af Stabilitets- og Vækstpagten**

Der er på EU-plan gennemført og aftalt en række opstramninger af rammerne for finanspolitikken i medlemslandene. Det omfatter blandt andet en justering af Stabilitets- og Vækstpagten, der trådte i kraft i slutningen af 2011, samt indførelsen af Finanspagten (Fiscal Compact) med virkning fra 2014.

Der indføres blandt andet en *udgiftsregel*. Den indebærer, at i en situation, hvor Danmark ikke opfylder sit mellemfristede mål for de offentlige finanser, sit MTO (Medium Term Objective), skal realvæksten i de offentlige udgifter i store træk udvise nulvækst, når der korrigeres for diskretionære skatteændringer.

Den mellemfristede finanspolitiske planlægning i Danmark indebærer, at den strukturelle saldo i 2014-2020 ligger mellem 0 og $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Dermed opfylder Danmark mindstekravet til MTO i perioden. De reale korrigerede offentlige udgifter kan dermed vokse med væksten i potentielt BNP. I det omfang reformer bidrager til at styrke væksten i potentielt BNP, kan udgiftsvæksten forøges tilsvarende.

Danmark har i begyndelsen af marts 2012 tilsluttet sig Finanspagten. Det indebærer, at Danmark skal:

- Indføre en national balanceregulering for de offentlige finanser. Det operationaliseres ved, at det årlige strukturelle underskud højst må udgøre $\frac{1}{2}$ pct. af BNP.
- Indføre en automatisk korrektionsmekanisme, der træder i kraft ved væsentlige afvigelser fra balancekravet.
- Indskrive balancereglen og den automatiske korrektionsmekanisme i nationale bindende bestemmelser. Ved vedtagelse af Budgetloven implementer Danmark Finanspagten, *jf. kapitel 6*.

Som led i styrkelsen af Stabilitets- og Vækstpagten indføres også en udgiftsregel. Hovedtanken med udgiftsreglen er, at de offentlige udgifter ikke må overstige udviklingen i potentielt BNP, som er et (groft) udtryk for den strukturelle udvikling i skattegrundlaget. Hvis udgiftsvæksten øges herudover, skal udgiftsvæksten være finansieret af konkrete diskretionære tiltag, der øger indtægterne. Reglen skal blandt andet ses i lyset af det pres på de offentlige finanser, der er fremadrettet, når der bliver flere ældre, og for Danmarks vedkommende, at indtægterne fra Nordsøen ventes at falde.

Set under ét overholder Danmark overordnet set EU's udgiftsregel i 2012 og 2013. Det dækker imidlertid over manglende efterlevelse i 2012 og klar opfyldelse i 2013. I 2012 overstiger det strukturelle underskud 0,5 pct. af BNP, og ifølge udgiftsreglen betyder det, at udgiftsvæksten i 2012 skal være lavere end væksten i potentielt BNP på 1 pct. (dog under hensyntagen til diskretionære tiltag på indtægtssiden). Det er dog ikke tilfældet, *jf. boks 3.3*. I 2013 skønnes der som nævnt at være strukturel balance på de offentlige finanser, og Danmark overholder dermed mindstekravet til Danmarks MTO med en sikkerhedsmargen.

Boks 3.3**Efterlevelse af EU's udgiftsregel i 2012 og 2013**

EU-Kommissionen har for Danmark beregnet, at der for at sikre en årlig stramning af den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP er behov for en real udgiftsvækst, der ligger 0,9 pct.-point under realvæksten i potentielt BNP, dvs. nogenlunde nulvækst i de reale offentlige udgifter. EU's beregning af realvæksten i potentielt BNP er baseret på et tiårs gennemsnit, hovedsageligt over historiske år, og indregner ikke virkninger af vedtagne reformer i Danmark, men skønnet for den potentielle vækst er omtrent på linje med nationale skøn.

I 2012 skønnes realvæksten i de offentlige udgifter at udgøre 2,2 pct., altså 1,2 pct.-point mere end den antagne vækst i potentielt BNP (ekskl. efterlønsudbetaling). Når der tages højde for diskretionære stramninger på indtægtssiden, udgør realvæksten ca. 1,5 pct. Danmark overholder dermed ikke udgiftsreglen i 2012, idet realvæksten i de offentlige udgifter er 1,4 pct.-point højere end grænsen.

I 2013 udgør den skønnede realvækst i udgifterne 0,1 pct. og inkl. korrektion ca. -1,1 pct. Danmark opfylder dermed klart udgiftsreglen med 1,2 pct.-point i 2013.

For de to år under ét er der således tale om en begrænset afvigelse på 0,1 pct. om året.

3.3 De offentlige udgifter og indtægter

I perioden frem mod 2020 er der udsigt til, at de faktiske offentlige udgifter ligger højere end de offentlige indtægter, men i 2020 er der balance mellem udgifter og indtægter.

3.3.1 Offentlige udgifter

Det samlede offentlige udgiftstryk er opgjort til 56,4 pct. af BNP i 2010. Fra 2010 til 2012 forventes udgiftstrykket at stige med godt 1 pct.-point til 57,5 pct. af BNP, *jf. tabel 3.4*. Stigningen skal primært ses i sammenhæng med efterlønsudbetalingerne i 2012, forøgelsen af de offentlige investeringer og stigende udgifter til overførsler. Omvendt reduceres det offentlige forbrugsandel af BNP med ca. ½ pct.-point fra 2010 til 2012.

Tabel 3.4
Offentlige udgifter

Pct. af BNP	ESA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Offentlige udgifter		56,7	56,4	56,7	57,5	55,5	54,6	53,8	51,9
- Primære udgifter		54,5	54,3	54,6	55,7	53,7	52,8	51,9	49,7
- Offentligt forbrug	P3	29,8	29,1	28,6	28,6	28,3	27,9	27,5	26,6
- Offentlige investeringer		2,0	2,1	2,2	2,4	1,9	1,9	1,9	1,8
- Indkomstoverførsler	D62	17,0	17,3	17,4	17,8	17,7	17,5	17,2	16,1
- Subsidier	D3	2,6	2,6	2,6	2,7	2,6	2,4	2,3	2,2
- Øvrige primære udgifter		3,1	3,2	3,7	4,2	3,2	3,1	3,1	2,9
- Renteudgifter	D41	2,2	2,1	2,1	1,8	1,8	1,7	1,8	2,2

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Frem mod 2020 reduceres de primære udgifter til knap 50 pct. af BNP. Det afspejler blandt andet tilbagetrækningsreformen, som øger beskæftigelse og BNP og reducerer udgifterne til overførsler. Samtidig vil den forudsatte normalisering af konjunktursituationen bidrage til lavere udgiftstryk som følge af højere produktion og lavere udgifter til blandt andet arbejdsløshedsdagpenge. De offentlige renteudgifter øges derimod frem mod 2020.

Forudsætninger om de offentlige forbrugsudgifter

Realvæksten i det offentlige forbrug er opgjort til -1,0 pct. i 2011 efter høj realvækst i 2009-2010 under ét. Afdæmpningen i 2011 skal blandt andet ses i lyset af opstrammet budgetstyring og øvrige elementer i genopretningsaftalen. I 2012 skønnes en realvækst på 1,3 pct. baseret på det lavere niveau i 2011 og de vedtagne budgetter for 2012. I 2013 skønnes den offentlige forbrugsvækst til 0,3 pct.

I det mellemfristede forløb er der plads til en årlig realvækst i det offentlige forbrug på ca. 0,6 pct. i perioden 2014-2020, når der skal være strukturel balance på de offentlige finanser i 2020, jf. kapitel 1. Med den forudsatte realvækst skønnes de offentlige forbrugsudgifter at falde fra 28,6 pct. af BNP i 2011 til 26,6 pct. af BNP i 2020. Forbrugsandelen i 2020 afspejler således det niveau, der nås i et mellemfristet forløb baseret på vedtagne reformer mv., og hvor der skal være strukturel balance på de offentlige finanser i 2020.

Forudsætninger om de offentlige investeringer

De offentlige investeringer er øget markant i 2009-2012 som følge af de fremrykninger og igangsættelser, der er foretaget som led i at understøtte vækst og beskæftigelse under det økonomiske tilbageslag. I 2012 forventes et historisk højt investeringsniveau på 2,4 pct. af BNP. Som led i konsolideringen af de offentlige finanser er der forudsat en tilpasning til et mere normalt investeringsniveau i 2013, hvor de offentlige investeringer skønnes at udgøre 1,9 pct. af BNP. I tilfælde af at investeringsprojekter i 2012 skulle blive forsinkede og dermed føre til et vist overløb af investeringer til 2013, vil rammen til igangsættelse af nye projekter være lavere, eller der vil skulle findes alternativ finansiering for at sikre overholdelse af EU-henstillingen.

I 2020 forventes investeringerne at udgøre 1,8 pct. af BNP. Forløbet frem mod 2018 afspejler blandt andet udmøntning af planlagte større investeringsprojekter på kvalitetsfundsområdet, herunder i sygehuse, og i infrastruktur, *jf. Danmarks Konvergensprogram 2011*.

3.3.2 Offentlige indtægter

De samlede offentlige indtægter ventes at falde fra 54,7 pct. af BNP i 2011 til 52,1 pct. af BNP i 2015, hvorefter indtægterne ligger nogenlunde konstant frem til 2020. Faldet frem til 2015 afspejler hovedsagligt en reduktion i skattetrykket med ca. 1,4 pct.-point. Det er særligt normaliseringen af provenuet fra pensionsafkastskatten, der trækker skatteindtægterne ned, *jf. tabel 3.5*.

Der er betydelige udsving i skattetrykket fra år til år. Skattetrykket falder fra 2011 til 2012, hvilket især skyldes et stort fald i pensionsafkastskatten. Modsat trækker en stigning i provenuet fra selskabsskatterne. I 2013 forventes skatteindtægterne at stige som følge af især stigende personskatter og afgifter. Det skal blandt andet ses i lyset af finanslovsaftalerne for 2012.

Tabel 3.5
Offentlige indtægter

Pct. af BNP	ESA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Offentlige indtægter		54,0	53,7	54,7	53,5	53,6	52,7	52,1	51,9
- Skatter (skattetryk)		47,8	47,7	48,3	47,7	48,0	47,3	46,9	47,0
- Personskatter mv. ¹⁾		22,3	20,4	20,8	20,6	21,1	20,7	20,5	20,3
- heraf ejendomsværdiskat		0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
- Arbejdsmarkedsbidrag		4,8	4,6	4,5	4,5	4,4	4,4	4,4	4,4
- Pensionsafkastskat		0,5	2,1	2,1	1,2	1,0	0,8	0,8	1,0
- Selskabsskatter		2,3	2,7	2,8	3,2	3,3	3,3	3,1	3,2
- Moms		10,1	9,9	10,0	10,1	10,0	10,1	10,1	10,1
- Ejendomsskat (grundskyld mv.)		1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6
- Afgifter		5,5	5,6	5,6	5,7	5,9	5,8	5,7	5,7
- Sociale bidrag		1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8
- Renteindtægter	D41	1,9	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4
- Øvrige indtægter		4,3	4,4	4,8	4,2	3,9	3,8	3,7	3,5

1) Personskatter indeholder kildeskatter (herunder ejendomsværdiskat), vægtafgift fra husholdninger, bo- og arveafgift samt andre personlige skatter.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.4 Saldoen for de offentlige delsektorer

Underskuddet på statens finanser reduceres fra 2,5 pct. af BNP i 2010 til 1,8 pct. af BNP i 2013 som følge af genopretningen af de offentlige finanser. I 2012 stiger underskuddet dog midlertidigt, blandt andet som følge af tilbagebetalingen af efterlønsbidrag. Frem mod 2020 aftager underskuddet i takt med de indregnede forudsætninger om blandt andet reformvirkninger og normaliseringen af konjunktursituationen, og i 2020 forventes statens finanser at udvise balance.

Tabel 3.6
Offentlig saldo fordelt på delsektorer

Pct. af BNP	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Staten	-2,0	-2,5	-2,0	-4,1	-1,8	-1,9	-1,7	0,0
Kommuner og regioner	-0,7	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Anm.: Det er beregningsteknisk forudsat, at der er balance på nettofordringserhvervelsen i den samlede kommunale sektor (kommuner og regioner) i perioden 2012-2020.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Kommunernes og regionernes saldo antages beregningsteknisk at udvise balance i hele fremskrivningen, ligesom det også er tilfældet for de sociale kasser og fondes saldo, *jf. tabel 3.6*. Den kommunale sektors finanser (opgjort på kassebasis) skal som udgangspunkt udvise balance. Opgjort på nationalregnskabsform kan den kommunale saldo dog i enkelte år udvise overskud eller underskud af en vis størrelse.

3.5 Den offentlige gæld

Det økonomiske tilbageslag og svækkelsen af de offentlige finanser betyder, at den offentlige bruttogæld - ØMU-gælden - er øget til 46,5 pct. af BNP i 2011. Gælden falder i 2012, hvorefter den er svagt stigende frem mod 2015 for derefter at aftage frem mod 2020. I 2020 skønnes ØMU-gælden at udgøre knap 40 pct. af BNP. Gælden holder dermed en bred sikkerhedsafstand til kravene i EU's Stabilitets- og Vækstpagt, der indebærer, at bruttogælden ikke må overstige 60 pct. af BNP.

Samlet set skønnes ØMU-gælden reduceret med 0,9 pct. af BNP fra 2009 til 2020, *jf. tabel 3.7*. Den forudsatte udvikling i statens og kommunernes primære saldo bidrager samlet set til en stigning i ØMU-gælden på ca. 11 pct. af BNP fra 2009 til 2020, mens staten og kommunernes nettorenteudgifter bidrager til en stigning i gælden på 5,2 pct. af BNP. Modsat trækker væksten i nominel BNP, som isoleret set reducerer ØMU-gælden med ca. 17 pct. af BNP.

Tabel 3.7
Den offentlige ØMU-gæld og nettogæld

Pct. af BNP	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020	09-20
ØMU-gæld (niveau i slutår)	40,6	42,9	46,5	40,5	41,4	41,2	42,1	39,7	-
Ændring i ØMU-gældskvoten		2,3	3,6	-6,0	0,9	-0,2	0,9	-0,8	-0,9
Bidrag til ændring i ØMU-gældskvoten:									
- Stat og kommuners primære saldo		2,2	1,5	3,9	1,7	1,7	1,3	-0,8	11,0
- Renteudgifter (netto)		0,5	0,5	0,2	0,1	0,2	0,3	0,8	5,2
- Nominel BNP-vækst		-2,2	-0,8	-1,3	-1,2	-1,6	-1,8	-1,4	-17,2
- Finansielle forhold mv. ¹		1,8	2,5	-8,9	0,3	-0,6	1,0	0,6	0,1
Offentlig nettogæld ²	-4,5	-1,7	3,5	7,5	9,1	10,8	12,0	10,5	-
Nettogæld i stat og kommuner ²	-4,5	-1,7	3,5	7,5	9,1	10,7	11,9	10,5	-

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

2) For perioden 2012-2020 beregningsteknisk fremskrevet på baggrund af hhv. udviklingen i den samlede offentlige saldo mv. og udviklingen i stat og kommuners saldo mv.

Kilde: ADAM's databank, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den offentlige nettogæld, som modsat ØMU-gælden inkluderer den offentlige sektors finansielle aktiver, ventes at stige frem mod 2016, hvorefter den er svagt aftagende. Nettogælden forventes at udgøre ca. 10,5 pct. af BNP i 2020.

Det er primært nettogælden, og ikke ØMU-gælden, der er relevant for den offentlige sektors finansielle position og den finanspolitiske holdbarhed.

Bilag 1. Diskretionære engangsforhold i 2011 og 2012

Diskretionære engangsforhold mv. skønnes at styrke statens DAU-saldo med 4,6 mia. kr. i 2011, mens den offentlige saldo reduceres med 5,6 mia. kr., *jf. tabel 3.8*. I 2012 skønnes DAU-saldoen reduceret med godt 20 mia. kr. og den offentlige saldo med 16½ mia. kr., hvilket primært afspejler udbetalingen af efterlønsbidrag.

Tabel 3.8
Diskretionære engangsforhold i 2011 og 2012

Mia. kr.	DAU-saldo	Offentlig saldo
Afregning af personskatter mv. til kommunerne for indkomståret 2008	4,0	-
Kompensation til kommunerne for tilbagebetaling af grundskyld	-0,5	-0,5
Udlodninger fra IØ og IFU	0,6	-
Overtagelse af DR's pensionskasse	0,8	-
Et-årige puljer	-0,7	-0,7
Konvertering af lån til aktier i Aarhus Lokalbank	-0,1	-
Tab på statslige kapitalindskud i Amagerbanken mv.	-2,4	-2,4
Indtægter på individuelle garantier	1,6	1,6
Tab på individuelle garantier ved Finansiell Stabilitets overtagelse af banker	-3,6	-3,6
Statslån til Furesø Kommune	-2,9	-
Regulering af hensættelser vedr. det almene boligområde	7,8	-
2011 i alt	4,6	-5,6
Omlægning af statslige aktiver	1,0	-
Udlodninger fra IØ og IFU	0,3	-
Udgifter til EU-formandskab	-0,2	-0,2
Indtægter fra individuelle garantier	1,3	1,3
Kompensation til kommunerne for tilbagebetaling af grundskyld	-0,6	-0,6
Udbetaling af efterlønsbidrag	-17,0	-17,0
Tilsagn om nedlukning af anlæg til olie og gasproduktion	-5,0	-
2012 i alt	-20,2	-16,5

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

Kilde: Finansministeriet: Budgetoversigt 3, december 2011.

4. Følsomhedsanalyser og sammenligning med Konvergensprogram 2011

Konjunkturudsigterne for international og dansk økonomi er fortsat omgærdet af usikkerhed. Hvis EU-kommissionens eksterne forudsætninger om renter, oliepriser, udenlandsk vækst mv. lægges til grund for konjunkturgrundlaget, vil vækstudsigterne for dansk økonomi blive marginalt nedjusteret i 2012 og tilsvarende opjusteret i 2013. En hurtigere tilpasning af renterne til et mere normalt langsigtet niveau, der ikke er afledt af større international vækst, vil til gengæld dæmpe væksten i de kommende år og medføre større offentlige underskud.

Konvergensprogram 2011 (KP11) indregnede effekterne af en række reformforslag, mens Konvergensprogram 2012 (KP12) alene indregner effekterne af vedtagne reformer. Samtidig antages det svagere konjunkturudgangspunkt i 2011-13 at indebære en længere periode til normalisering af konjunkturerne i KP12. I begge programmer indgår balance på de offentlige finanser i 2020.

4.1 Følsomhedsanalyser

I dette afsnit illustreres følsomheden af de offentlige finanser og det makroøkonomiske forløb over for ændrede forudsætninger på udvalgte områder, herunder i lyset af de krav, der stilles i *Code of Conduct* for EU-landenes Stabilitets- og Konvergensprogrammer. Følsomheden illustreres i forhold til både EU-kommissionens forudsætninger om den internationale økonomi mv. for 2012 og 2013 og i forhold til et mere negativt scenarie med højere renter.

4.1.1 Scenarie med EU-kommissionens eksterne forudsætninger

Forudsætningerne i KP12 om den internationale økonomi ligger omtrent på linje med EU-kommissionens foreløbige forårsprognose og de fælles eksterne forudsætninger, som medlemslandene kan lægge til grund for stabilitets- og konvergensprogrammerne, *jf. tabel 4.1*.

EU-kommissionen forudsætter dog en lidt lavere oliepris i særligt 2013 end lagt til grund for Konvergensprogrammet, hvor skønnet i højere grad afspejler spot- og futurepriser. Renterne antages lidt lavere i 2012 og 2013 af EU-kommissionen, hvilket skal ses i lyset af en lidt svagere forventet udvikling i den internationale økonomi. Det indebærer også, at eksportmarkedsvæksten vurderes en anelse lavere af EU-kommissionen i 2012.

Tabel 4.1**Eksterne forudsætninger**

	2011	2012		2013	
		KP12	EU	KP12	EU
Eksportmarkedsvækst	6,3	3,3	2,4	4,9	4,9
Råoliepris, USD pr. tønde	111,5	121,3	119,9	120,4	113,5
Kort rente, pct.-point	1,4	0,9	0,8	1,3	0,9
Lang rente, pct.-point	2,6	2,1	1,9	2,5	2,2

Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2011 og EU-kommissionens "Common External Assumptions".

En modelberegning, som indregner virkningen af EU-kommissionens forudsætninger om udlandsvækst, renter, valutakurs og oliepris, indebærer en marginal nedjustering af dansk BNP-vækst i 2012, hvilket i overvejende grad skyldes lavere eksportmarkedsvækst, *jf. tabel 4.2*. I 2013 giver de fælles eksterne forudsætninger til gengæld anledning til et højere vækstskøn for dansk økonomi som følge af de ekspansive virkninger af lavere renter.

De ændrede udlandsforudsætninger har kun mindre betydning for de offentlige finanser, og den offentlige saldo er stort set uændret i 2012 og lidt lavere i 2013. Det dækker over modsat rettede effekter. De offentlige finanser svækkes i 2013 af den lavere aktivitet og af lavere indtægter fra Nordsøen som følge af lavere oliepris. I modsat retning trækker, at et lavere renteniveau vil medføre højere indtægter fra især pensionsafkastbeskatningen.

Tabel 4.2
Alternativt forløb: Udlandsvækst og renteforudsætninger

	2011	2012	2013
Konvergensprogram 2012			
Real BNP-vækst	1,0	1,2	1,5
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	5,7	5,8	5,5
Offentlig saldo, pct. af BNP	-1,9	-4,1	-1,9
ØMU-gæld, pct. af BNP	46,5	40,5	41,4
Scenarie med EU-Kommissionens eksterne forudsætninger			
Real BNP-vækst	1,0	1,0	1,7
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	5,7	5,9	5,6
Offentlig saldo, pct. af BNP	-1,9	-4,2	-2,1
ØMU-gæld, pct. af BNP	46,5	40,6	41,7

Anm: Den offentlige saldo i 2012 og gælden fra 2012 og frem er påvirket af den forudsatte engangsudbetaling af efterlønsbidrag, jf. *kapitel 3*. Tabellen viser virkningen på den registrerede bruttoledighed.

Kilde: Egne beregninger på ADAM.

4.1.2 Scenarie med øgede udenlandske renter

Renteudviklingen udgør et særligt usikkerhedsmoment i prognoseperioden. På mellemfristet sigt er der lagt til grund, at der sker en gradvis normalisering af renterne til et højere langsigtet niveau, men timingen og hastigheden af denne tilpasning er usikker.

I dette afsnit er der opstillet et scenarie, hvor både indenlandske og udenlandske renter øges langs hele rentekurven, fx afledt af en hurtigere normalisering af pengepolitikken i euroområdet for at sikre mod mellemfristet inflationspres. Det er lagt til grund, at renteforhøjelserne ikke afspejler bedre konjunkturforskel. Konkret er det antaget, at de indenlandske og udenlandske rentesatser permanent øges med 1 pct.-point i 2012 og 2013.

En forøgelse af renteniveauet vil reducere væksten med knap ½ pct. i begge år. Dansk økonomis rentefølsomhed er generelt steget igennem de senere år som følge af stigende privat gæld og øget udbredelse af rentetilpasningslån inden for realkredit. Rentestigningen vil således indebære, at BNP-niveauet er knap 1 pct. lavere i 2013 end i grundforløbet bag KP12.

I forløbet med øgede renter vil den offentlige saldo forværres lidt i 2012 og med 0,4 pct. af BNP i 2013. ØMU-gælden er øget med i underkanten af 1 pct. af BNP i 2013. De offentlige financers kortsigtede rentefølsomhed er ret betydelig. Det hænger i høj grad sammen med, at en rentestigning reducerer indtægterne fra pensionsafkastskatten gennem kurstab på de skattepligtige pensionsselskabers obligationsbeholdninger. Provenutabet fra pensionsafkastbeskatningen som følge af hurtigere normalisering af renteniveauet er ikke permanent og svækker som udgangspunkt ikke den finanspolitiske holdbarhed. Et højere permanent rente-

niveau vil til gengæld øge afkastet på pensionsformuen og dermed permanent styrke indtægterne fra pensionsafkastskatten.

Tabel 4.3
Alternativt forløb: Øget renteniveau

	2011	2012	2013
Konvergensprogram 2012			
BNP-vækst	1,0	1,2	1,5
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	5,7	5,8	5,5
Offentlig saldo, pct. af BNP	-1,9	-4,1	-1,9
ØMU-gæld, pct. af BNP	46,5	40,5	41,4
Scenarie med øgede renter			
BNP-vækst	1,0	0,8	1,1
Ledighed, pct. af arbejdsstyrken	5,7	6,0	5,8
Offentlig saldo, pct. af BNP	-1,9	-4,2	-2,3
ØMU-gæld, pct. af BNP	46,5	40,9	42,2

Anm: Den offentlige saldo i 2012 og gælden fra 2012 og frem er påvirket af den forudsatte engangsudbetaling af efterlønsbidrag, *jf. kapitel 3*. Tabellen viser virkningen på den registrerede bruttoledighed.

Kilde: Egne beregninger på ADAM.

4.2 Sammenligning med Konvergensprogram 2011

Dansk økonomi blev påvirket af den tilspidsede statsgældskrise i en række europæiske lande i 2011. BNP-væksten sidste år blev dermed lavere end forudsat i KP11, ligesom skønnet for væksten i 2012 og 2013 er lavere end forudsat i KP11, *jf. tabel 4.5*.

Der ventes nu en periode med en gradvis normalisering af konjunkturerne, *jf. kapitel 2*. På mellemfristet sigt er der således forudsat en genopretning af dansk økonomi, hvor det skønnede negative outputgab – dvs. forskellen mellem faktisk BNP og beregnet potentielt BNP – på omkring 2 pct. af BNP gradvis lukkes frem mod 2018. Den forholdsvis langvarige tilpasning skyldes, at genopretning efter finansielle kriser typisk er langtrukne, da der er behov for gældstilpasninger i husholdninger og virksomheder. Den tilspidsede gældskrise i andet halvår af 2011 betød, at denne tilpasning ventes at tage længere tid end forudsat i KP11.

Samtidig var der i KP11 beregningsteknisk lagt til grund, at de annoncerede reformer af tilbagetrækningssystemet, førtidspension og fleksjob samt SU blev gennemført. I KP12 er alene effekterne af vedtagne reformer indarbejdet, hvilket blandt andet giver en forskel i de forudsatte vækstrater i slutningen af perioden frem mod 2020. Heri indgår også en opdateret produktionsprofil for olie- og gasudvindingen i Nordsøen. Produktivitetsvæksten er i begge pro-

grammer antaget at være 1½ pct. om året i de private byerhverv og mindre for økonomien som helhed.

Tabel 4.5
Sammenligning med Konvergensprogram 2011

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP-vækst, pct.										
Konvergensprogram 2011	1,8	1,8	2,1	1,8	2,4	2,1	1,3	1,8	1,9	2,0
Konvergensprogram 2012	1,0	1,2	1,5	1,8	2,2	3,0	2,0	1,9	1,4	1,5
Forskel	-0,8	-0,6	-0,6	0,0	-0,1	0,9	0,7	0,1	-0,6	-0,5
Offentlig saldo, pct. af BNP										
Konvergensprogram 2011	-4,0	-4,6	-1,8	-1,2	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
Konvergensprogram 2012	-1,9	-4,1	-1,9	-1,9	-1,7	-0,9	-0,6	-0,4	-0,2	0,0
Forskel	2,1	0,5	-0,1	-0,7	-1,2	-0,6	-0,3	-0,2	0,0	0,0
Offentlig nettogæld, pct. af BNP										
Konvergensprogram 2011	2,9	7,4	8,4	8,7	8,4	7,9	7,4	6,9	6,3	5,6
Konvergensprogram 2012	3,5	7,5	9,1	10,8	12,0	12,2	12,1	11,8	11,3	10,5
Forskel	0,6	0,1	0,7	2,1	3,6	4,3	4,7	4,9	4,9	4,9
ØMU-gæld, pct. af BNP										
Konvergensprogram 2011	43,0	47,4	48,0	46,4	46,1	45,6	45,2	44,8	44,4	44,0
Konvergensprogram 2012	46,5	40,5	41,4	41,2	42,1	41,9	41,6	41,3	40,6	39,7
Forskel	3,5	-6,9	-6,6	-5,2	-4,0	-3,7	-3,6	-3,6	-3,8	-4,3

Anm.: I KP11 var der beregningsteknisk lagt til grund for hovedforløbet, at de annoncerede reformer af tilbagetrækningssystemet, førtidspension og fleksjob samt SU blev gennemført. I KP12 er kun effekterne af vedtagne reformer indarbejdet i det viste basisforløb. Underskuddet i 2012 (og ØMU-gælden fra 2012 og frem) er påvirket af engangsudbetaling af efterlønsbidrag, *jf. kapitel 3*.

Kilde: Egne beregninger.

I forhold til vurderingen i KP11 er de offentlige underskud i årene 2011-2013 nedjusteret. I 2011 har indtægterne fra især pensionsafkastskatten, men også personskatterne, vist sig større end tidligere skønnet, hvilket blandt andet hænger sammen med det meget lave renteniveau. Samtidig har en række offentlige udgifter vist sig at blive mindre end budgetteret. I det justerede konjunkturgrundlag til KP12 er effekten af de lavere renteniveauer og højere oliepriser indarbejdet, hvilket også trækker i retning af lavere offentlige underskud i årene 2012 og 2013, *jf. kapitel 3*.

I både KP11 og KP12 er der balance på den offentlige saldo i 2020. Blandt andet som følge af en langsommere konjunkturtilpasning antages de offentlige underskud at blive lidt større i

KP12 sammenlignet med KP11. Hertil kommer, at de positive virkninger fra reformforslag var indarbejdet i KP11, mens basisforløbet i KP12 alene baseres på vedtagne reformer.

Den offentlige nettogæld på 7½ pct. ved udgangen af 2012 øges i fremskrivningen til ca. 12 pct. af BNP i årene omkring 2015 for derefter at aftage til ca. 10½ pct. af BNP i 2020.

ØMU-gælden ventes at ligge omkring 40 pct. af BNP i perioden frem mod 2020 og er således i pæn afstand fra 60 pct.'s-grænsen i EU's Stabilitets- og Vækstpagt. ØMU-gælden aftager i 2012, også i forhold til nettogælden og KP11-fremskrivningen, primært som følge af nedbringelse af offentlige aktiver, herunder af statens indestående på konto i Nationalbanken, *jf. Økonomisk Redegørelse, december 2011*.

5. Langsigtet fremskrivning og holdbarhed

De offentlige finanser kommer under pres i årene efter 2020 som følge af befolkningsændringer og aftagende Nordsø-produktion. En række reformer er allerede gennemført for at styrke holdbarheden af de offentlige finanser, senest med tilbagetrækningsreformen. Yderligere reformer er dog nødvendige for at sikre plads til investeringer i en moderat, målrettet udbygning af den offentlige service, samtidig med at holdbarhedsindikatoren forbliver positiv, som målsat i regeringsprogrammet.

5.1 Principper for fremskrivning efter 2020

Den mellemfristede fremskrivning i konvergensprogrammet bygger på et forløb, der indregner vedtagen politik samt en gradvis konjunkturgenopretning. I årene efter 2020 antages uændrede strukturer i økonomien og uændret økonomisk politik. Virkningen af centrale, besluttede initiativer, som har betydning langt frem i tid, indregnes også efter 2020 – herunder især virkningen af tilbagetrækningsreformen.

De principper, der lægges til grund efter 2020, afspejler dermed overordnet en fremskrivning af strukturerne i økonomien, som de ser ud i 2020, og ikke en egentlig prognose.

- De nominelle udgifter til offentligt forbrug fremskrives ud fra et princip om, at udgifterne *per bruger* følger lønudviklingen, og brugergrundlaget følger det beregnede demografiske træk på de offentlige ydelser. De offentlige lønninger vokser i takt med de private lønninger, og det offentlige nettovarekøb udgør en fast andel af forbrugsudgifterne.
- Satserne for offentlige overførselsindkomster reguleres med lønstigningen i den private sektor, så kompensationsgraderne overordnet set er konstante.
- Erhvervsfrekvenser og befolkningsandele på diverse overførselsordninger opdelt på alder, køn og herkomst er som udgangspunkt konstante, og den samlede (strukturelle) ledighedsprocent er uændret (3-3¼ pct. for nettoledigheden). Desuden indregnes et bidrag til beskæftigelsen som følge af tilbagetrækningsreformen, reduktion i dagpengeperioden samt virkninger af øget uddannelsesniveau.
- De offentlige bruttoinvesteringer fremskrives, så forholdet mellem den offentlige kapitalbeholdning (brutto) og den offentlige produktion af varer og tjenester er konstant efter 2020.

- Offentlige subsidier og overførsler (netto) til udlandet udgør en konstant andel af BNP.
- Der er indregnet uændret skattebelastning efter 2020, så skatte- og afgiftssatser i procent fastholdes, mens punktafgifter mv. i kronebeløb beregningsteknisk antages at stige med prisudviklingen.
- Provenuet fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen tager udgangspunkt i Energistyrelsens langsigtede prognose for produktionen af olie og gas, mens olieprisforudsætningerne på længere sigt er fra det Internationale Energi Agenturs fremskrivning fra 2011.
- Der er indregnet et fald i energiintensiteter i forbrug og produktion.

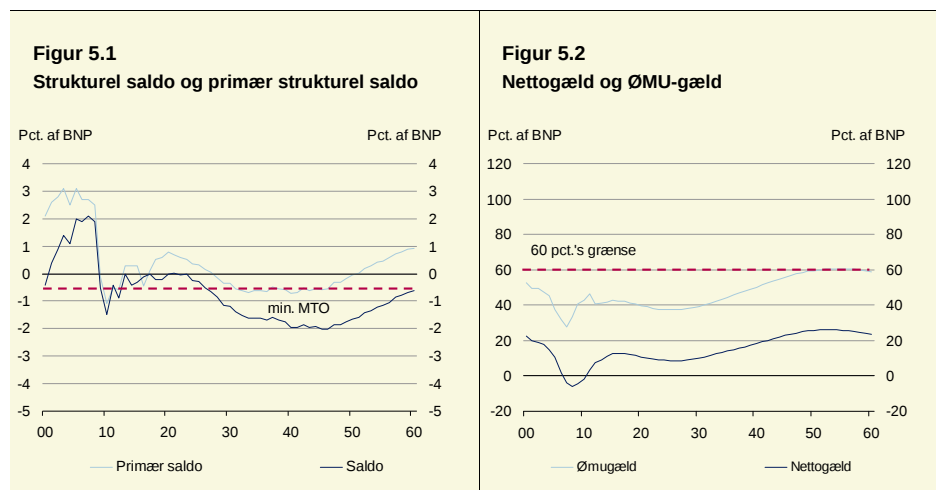
I et forløb, der baseres på ovenstående beregningstekniske principper, og med strukturel balance i 2020, ventes den strukturelle saldo ikke at komme under $-1\frac{1}{2}$ til -2 pct. af BNP på lang sigt. Den primære strukturelle saldo ventes at vise overskud i de fleste år, *jf. figur 5.1*. Som i det forrige konvergensprogram indebærer de beregningstekniske principper for årene efter den mellemfristede periode, at det offentlige underskud kan komme under det danske minimum MTO-niveau på lang sigt. Det afspejler udelukkende beregningsforudsætningerne og er ikke udtryk for vedtagen politik, *jf. nedenstående*. Danmark vil også efter 2020 føre en finanspolitik, der overholder budgetlovens og Finanspagtens krav til strukturel balance.

De stigende underskud efter 2020 og frem mod 2050 hænger sammen med, at der i denne periode vil være relativt store ældreårgange i forhold til arbejdsstyrken. Stigningen i udgifterne afspejler navnlig demografisk betingede stigninger i udgifterne til sundhed og ældreplejeydelser. Som i tidligere fremskrivninger indregnes virkningen af "sund aldring" i fremskrivningen af sundhedsudgifterne.

Indkomstoverførslernes andel af BNP aftager i takt med, at tilbagetrækningsreformen begynder at få virkning. På langt sigt vil forøgelsen af pensionsalderen indebære, at der gradvist bliver færre pensionister i forhold til arbejdsstyrken og dermed færre udgifter til folkepension i forhold til BNP. Udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne medfører samtidig, at en stigende andel af folkepensionisterne har indkomst ved siden af folkepensionen, hvilket trækker ned i udgifterne til pensionstillæg og boligydelse mv.

I den lange fremskrivning er der desuden taget højde for virkningen af stigende nettopensionsudbetalinger i takt med, at arbejdsmarkedspensionerne kommer til beskatning. Omvendt aftager Nordsø-indtægterne i pct. af BNP, efterhånden som olie- og gasressourcerne gradvist udtømmes.

Frem mod omkring 2050 ventes den offentlige nettogæld at øges til ca. 25 pct. af BNP. Herefter peger beregningerne på, at stigende arbejdsstyrke og et fald i antallet af personer uden for arbejdsmarkedet underliggende vil styrke de offentlige finanser og føre til en reduktion i gældsniveauet, *jf. figur 5.2*.



Kilde: Danmarks Statistisk og egne beregninger.

5.2 Finanspolitisk holdbarhed

Finanspolitisk holdbarhed betyder, at den politik, der planlægges frem mod 2020, kan fastholdes i årene efter samtidig med, at den offentlige gæld udgør en stabil andel af samfundsøkonomien på langt sigt – givet de antagelser, som de langsigtede fremskrivninger i øvrigt er baseret på. Opgørelsen af den finanspolitiske holdbarhed kan dermed ses som et konsistentstjek af, om den samlede planlagte politik frem mod 2020 også kan videreføres efter 2020.

Finanspolitisk holdbarhed stiller imidlertid ikke særlige krav til profilen for den offentlige saldo over tid eller til, hvilket offentligt gældsniveau der stiles mod på langt sigt. Finanspolitisk holdbarhed sikrer dermed ikke mod lange perioder med store underskud og høj gæld. Kravet om finanspolitisk holdbarhed er derfor et nødvendigt, men ikke et tilstrækkeligt krav til en troværdig finanspolitik.

I Konvergensprogram 2011 (KP11) var holdbarhedsindikatoren i hovedforløbet opgjort til ½ pct. af BNP. I dette forløb var der taget højde for genopretningsaftalen, men også virkningen af endnu ikke vedtagne udspil til reformer af tilbagetrækning, SU samt førtidspension og fleksjob. Samlet set styrkede disse udspil holdbarhedsindikatoren med ca. 0,9 pct. af BNP.

I KP11-forløbet *uden disse reformudspil* var holdbarhedsindikatoren knap -0,4 pct. af BNP, svarende til -7 mia. kr. I dette mellemfristede forløb var underskuddet på den strukturelle saldo på 1¼ pct. af BNP i 2020, og kravene i Stabilitets- og Vækstpagten ville som udgangspunkt ikke være opfyldt, jf. *Konvergensprogram 2011*.

I Konvergensprogram 2012 (KP12) er holdbarhedsindikatoren forbedret, hvilket primært skyldes tilbagetrækningsreformen, som dog modvirkes af en række modgående forhold. Med udgangspunkt i KP11-forløbet og med indregning af effekten af tilbagetrækningsreformen mv.

samt de væsentlige ændringer siden udarbejdelse af KP11, kan holdbarhedsindikatoren opgøres til -1 mia. kr. *jf. tabel 5.1.* I dette forløb vil der være et underskud på den strukturelle saldo på 7 mia. kr.

I KP12 er der beregningsteknisk lagt til grund for den mellemfristede fremskrivning, at realvæksten i det offentlige forbrug er 0,6 pct. årligt, hvilket indebærer strukturel balance på de offentlige finanser i 2020, og at holdbarhedsindikatoren er positiv, som målsat i regeringsgrundlaget. En højere realvækst i det offentlige forbrug vil kræve yderligere reformer.

Tabel 5.1

Ændringer i holdbarhedsindikatoren fra KP11 til KP12

	Holdbarhedsindikator		Strukturel saldo i 2020	
	Mia. kr.	Pct. af BNP	Mia. kr.	Pct. af BNP
Konvergensprogram 2011	-7	-0,4	-23	-1,25
Tilbagetrækningsreform mv.	11	0,60	20	1,05
KP11 inkl. tilbagetrækningsreform mv.	4	0,2	-3¹⁾	-0,20
Renteudgifter og ændrede afkastforudsætninger	-2	-0,15	-2	-0,10
Arbejdsudbudsvirkninger af Finanslov 2012	-1	-0,05	-1	-0,05
Fremrykket provenu ifbm. Finanslov 2012	0	0,00	1	0,05
Nyt befolkningsgrundlag	0	0,00	-1	-0,05
Nordsø-provenu	-1	-0,05	2	0,10
Større søgning til videregående uddannelser	-1	-0,05	-2 ²⁾	-0,10
Øvrige forhold under ét	0	0,00	-1	-0,05
Forløb inkl. vedtagne reformer mv. og væsentlige ændringer siden	-1	-0,1	-7	-0,4
Konvergensprogram 2012	5	0,3	0	0,0

Anm.: Beløb i mia. kr. (2012-niveau) er beregnet som beløb i pct. af BNP gange med konjunkturrenset BNP i 2012 på ca. 1.880 mia. kr. På grund af afrunding summer bidrag ikke nødvendigvis til totaler.

1) Ca. -3½ mia. kr.

2) Ca. -1½ mia. kr.

Kilde: Egne beregninger.

De væsentligste ændringer i holdbarhedsindikatoren siden KP11 afspejler følgende:

- **Vedtagne reformer mv.** Tilbagetrækningsreformen vedtaget i december 2011 bidrager blandt andet sammen med nye regler, der sikrer lettere udbetaling af den 5. ferieuge, til en styrkelse af den finanspolitiske holdbarhed på ca. 11 mia. kr.

- **Renteudgifter og afkast.** Den økonomiske udvikling har været mindre gunstig end forudsat ved udarbejdelsen af KP11 blandt andet som følge af den tilspidsede gældskrise i en række europæiske lande i anden halvdel af 2011. Med det svagere konjunkturudgangspunkt øges den offentlige gæld og nettorentebetalingerne lidt mere frem mod 2018. På sigt svækkes den finanspolitiske holdbarhed endvidere lidt som følge af, at rente- og afkastgraden forudsættes lavere end i KP11. Samlet svækkes holdbarhedsindikatoren med ca. 2 mia. kr.
- **Arbejdsudbudsvirkninger af FL12.** Initiativerne i Finansloven for 2012 - herunder afskaffelsen af de særligt lave ydelser i kontanthjælpssystemet samt højere skatter og afgifter - svækker den finanspolitiske holdbarhed med godt 1 mia. kr. som følge af mindsket arbejdsudbud.
- **Fremrykket provenu i forbindelse med FL12.** Nedsættelsen af loftet over indbetalinger til ratepensioner fra 100.000 kr. til 55.000 kr. (midlertidigt 50.000 kr.) i Finansloven for 2012 er neutral for den finanspolitiske holdbarhed. Lavere skattefradrag for pensionsindbetalinger på kortere sigt modsvares af lavere skatteindtægter fra pensionsudbetalinger på langt sigt.
- **Nyt befolkningsgrundlag.** Indarbejdelse af den seneste befolkningsfremskrivning fra DREAM er omtrent neutral for den finanspolitiske holdbarhed. Levetiden og antallet af ældre øges lidt mere, men fra 2050 øges efterløns- og folkepensionsalderen med ½ år mere end med den tidligere levetidsprognose. Dermed er levetidsindekseringen med til at sikre langsigtet robusthed over for ændringer i levetiden.
- **Nordsø-provenu.** På baggrund af den seneste olieprisfremskrivning fra det Internationale Energi Agentur er skønnet for oliepriserne øget i forhold til KP11, hvilket styrker provenuerne fra Nordsøen på kortere sigt. Den seneste produktionsprognose fra Energistyrelsen reducerer imidlertid olieproduktionen på sigt, hvilket bidrager til, at den finanspolitiske holdbarhed samlet svækkes med ca. 1 mia. kr.
- **Større søgning til videregående uddannelser.** Andelen af unge, der tager videregående uddannelse, er steget i forhold til de 50 pct., der var forudsat i KP11. Investering i relevant uddannelse er generelt en god investering for den enkelte og samfundet. De offentlige finanser styrkes dog ikke af stigende uddannelsesniveau, idet arbejdsudbuddet mindskes, mens de unge er under uddannelse, og det tager lang tid før de positive virkninger af uddannelse på beskæftigelsen slår igennem i alle årgangene i arbejdsstyrken. Højere udgifter til SU og mindskede skatteindtægter mv. reducerer samlet set den finanspolitiske holdbarhed med ca. 1 mia. kr.

6. Offentlige finanser og institutionelle rammer

I lyset af udfordringerne for de offentlige finanser i de kommende år er det nødvendigt med en strammere styring af de offentlige udgifter. Med budgetloven indføres der udgiftslofter for stat, kommuner og regioner, som sikrer en effektiv udgiftsstyring og dermed bidrager til en ansvarlig konsolidering af de offentlige finanser.

For at håndtere udfordringerne er det desuden nødvendigt at omstille og forny den offentlige sektor. Regeringen vil derfor gennemføre en moderniseringsreform, som blandt andet sætter fokus på resultater, bedre regulering samt at udnytte mulighederne i digitalisering og velfærdsteknologi.

6.1 Sammensætning af offentlige udgifter og udgifts-pres

De samlede offentlige udgifter udgjorde 57,7 pct. af BNP i 2011, *jf. tabel 6.1*. Næsten 44 pct. af de offentlige udgifter går til social beskyttelse, som blandt andet dækker daginstitutioner, sociale institutioner og plejehjem.

Det offentlige udgiftstryk steg betydeligt fra 2008 til 2009 som følge af tilbageslaget i forbindelse med den internationale krise, men har ligget nogenlunde stabilt i perioden 2009-2011. Det er særligt overførselsudgifterne og det offentlige forbrug, der er øget under tilbageslaget. Det følger af de automatiske stabilisatorer, som øger overførselsudgifterne, og den lempelige finanspolitik. En væsentlig del af stigningen i udgiftstrykket skyldes dog også et fald i produktionen (BNP).

Tabel 6.1
Offentligt udgiftstryk fordelt på funktioner, 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012 ¹⁾
Pct. af BNP					
Generelle offentlige tjenester	7,1	7,7	7,7	8,1	7,2
Forsvar	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5
Offentlig orden og sikkerhed	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1
Økonomiske anliggender	2,8	3,2	3,3	3,4	3,7
Miljøbeskyttelse	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Boliger og offentlige faciliteter	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4
Sundhedsvæsen	7,6	8,6	8,3	8,3	8,2
Fritid, kultur og religion	1,6	1,7	1,6	1,6	1,5
Undervisning	6,8	7,9	8,0	7,8	7,8
Social beskyttelse	22,1	25,0	25,3	25,2	26,4
Offentlige udgifter i alt²⁾	51,6	57,9	57,6	57,7	58,4

1) Danmarks Statistiks budgetstatistik for 2012 og regeringens seneste skøn for BNP i 2012.

2) Opgørelsen af det samlede offentlige udgiftstryk i Danmarks Statistiks opgørelse afviger fra opgørelsen i tabel 3.4 grundet definitoriske forskelle i opgørelsesmetode (i tabel 3.4 indregnes afskrivninger og varesalg på offentligt forbrug, hvilket ikke er tilfældet i Danmarks Statistiks opgørelse).

Kilde: Danmarks Statistik samt egne skøn og egne beregninger.

De mellemfristede fremskrivninger af dansk økonomi omfatter ikke en fordeling på udgiftsområder (COFOG), men en fremskrivning af de realøkonomiske underkomponenter, herunder offentligt forbrug, overførselsudgifter og offentlige investeringer, *jf. kapitel 3*.

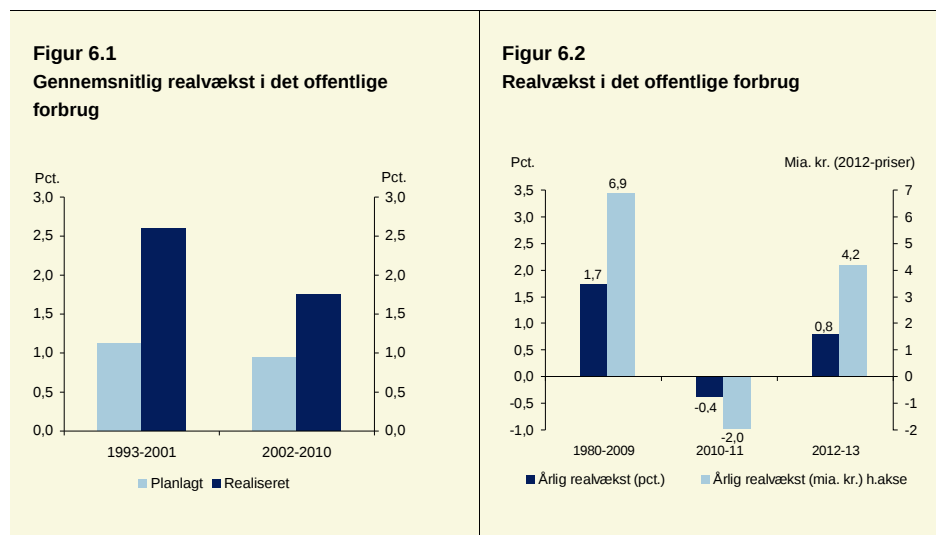
Regeringen har en række mål på uddannelses- og forskningsområdet, som lægger pres på de offentlige udgifter frem mod 2020, herunder mål om at de offentlige forskningsbevillinger skal udgøre mindst 1 pct. af BNP, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal have en ungdomsuddannelse, 60 pct. en videregående uddannelse og 25 pct. en lang videregående uddannelse i 2020. Indfrielse af uddannelsesmålene svækker de offentlige finanser i kraft af øgede udgifter til SU og lavere arbejdsudbud (beskæftigelsen vil dog stige på længere sigt).

Hertil kommer, at et stigende antal ældre øger presset på udgifter til blandt andet sundhed, ældrepleje og folkepension. Derimod indebærer færre elever i grundskolen, at udgiftspreset på folkeskoleområdet reduceres.

6.2 Bedre udgiftsstyring

Det har over en længere periode været vanskeligt at styre de offentlige udgifter. Siden starten af 1990'erne er udgifterne vokset betydeligt mere end planlagt. Det gælder ikke mindst det offentlige forbrug. I 1993-2001 var det planen, at det offentlige forbrug kunne vokse med 1 pct.

om året i gennemsnit, men den faktiske forbrugsvækst blev på 2½ pct. I 2002-2010 var målet en vækst på 0,9 pct. om året i gennemsnit, mens den faktiske udvikling indebar en stigning i det offentlige forbrug på 1,7 pct. om året, *jf. figur 6.1*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De nye styringsmekanismer i kommunerne med mulighed for sanktioner, der blev indført i 2010, har bidraget til en klar opbremsning i realvæksten i det offentlige forbrug i 2010 og 2011 efter det markante udgiftsskred i navnlig 2009, *jf. figur 6.2*. Styringsmekanismerne er nærmere beskrevet i Danmarks Nationale Reformprogram 2012, kapitel 3.

I lyset af udfordringerne for de offentlige finanser i de kommende år og den internationale statsgældskrise er det nødvendigt med en strammere styring af de offentlige udgifter. Regeringen har derfor indgået aftale om en budgetlov, der indeholder regler om et nyt udgiftsstyringssystem for den offentlige sektor, *jf. Aftale om Budgetlov*. Budgetloven skal understøtte, at de offentlige udgifter udvikler sig i overensstemmelse med målsætningerne og prioriteringerne i en ny mellemfristet 2020-plan, herunder Finanspagtens krav til den strukturelle offentlige saldo, *jf. kapitel 3*.

Budgetloven indebærer, at Folketinget skal fastsætte tre bindende udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner, der hver for sig udgør en nominal overgrænse for de faktiske udgifter, der må afholdes under loftet. Det sikrer, at der placeres et klart ansvar for udgiftsstyringen hos hver af de tre sektorer, og at udgiftsloftet er direkte koblet til budgetterne og regnskaberne i den pågældende sektor. Finansloven og økonomiaftalerne med kommuner og regioner skal hvert år holde sig inden for de fastsatte lofter. I tilknytning til de årlige økonomiaftaler kan der foretages en udgiftsneutral omfordeling af de fastsatte lofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner.

Udgiftslofterne skal være afstemt med det centrale mål om strukturel balance på den offentlige saldo i 2020. Lofterne dækker en 4-årig periode og sikrer dermed et længere perspektiv i de udgiftspolitiske rammer. Det er centralt for at understøtte de mellemfristede målsætninger for de offentlige finanser. Med afsæt i regeringens forsigtighedsprincip skal udgiftslofternes niveau fastsættes med udgangspunkt i et makroøkonomisk forløb, som udelukkende indregner reformer mv., der er flertal for i Folketinget. Ved efterfølgende beslutning om yderligere reformtiltag kan konsekvenserne indarbejdes i de mellemfristede fremskrivninger og give mulighed for højere udgiftslofter. I boks 6.1 er hovedelementerne i budgetloven beskrevet.

Boks 6.1**Hovedelementer i budgetloven**

Nyt styringssystem med udgiftslofter:

- Tre udgiftslofter skal sætte bindende årlige rammer for udgifterne i hhv. stat, kommuner og regioner. Lofterne udgør en nominal overgrænse (defineret i mia. kr.) for de faktiske udgifter.
- Udgiftslofterne skal vedtages i Folketinget ved lov.
- Lofterne skal understøtte, at det overordnede finanspolitiske mål om strukturel balance på de offentlige finanser indfries.
- Lofterne skal gælde for en rullende 4-årig periode. Der skal løbende fastlægges et loft for det nye fjerde år på baggrund af en opdateret samfundsøkonomisk fremskrivning.
- Lofterne omfatter størstedelen af de offentlige udgifter. Det statslige loft omfatter bl.a. driftsudgifter, udgifter til ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler, tilskud og betalinger til udlandet. De kommunale og regionale lofter omfatter driftsudgifterne til service.
- De ledighedsrelaterede - og stærkt konjunkturafhængige – udgifter som arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp holdes uden for det bindende loft, så de automatiske stabilisatorer kan virke frit.
- Tiltag til bedre økonomistyring og økonomiske sanktioner skal understøtte overholdelse af udgiftslofterne i staten, kommunerne og regionerne.
- Det Økonomiske Råd skal løbende vurdere, om den økonomiske politik overholder målet for den strukturelle saldo, samt om udgiftslofterne overholdes og er afstemt med de mellemfristede fremtidsudsigter.

Implementering af Finanspagten i dansk lovgivning:

- Krav om at de offentlige finanser skal være i balance eller udvise overskud. Der sigtes efter omtrent strukturel balance i årene frem mod 2020, og det årlige strukturelle underskud på de offentlige finanser må ikke overstige ½ pct. af BNP, hvis ikke der er ekstraordinære omstændigheder.
- Forpligtende korrektionsmekanisme, hvis der ikke er udsigt til balance.

Budgetloven styrker det nuværende udgiftspolitiske system på en række punkter, herunder ved at:

- udgiftsmål omsættes til bindende lofter for de enkelte år,
- der sættes fokus på udviklingen i de samlede offentlige udgifter mod tidligere primært det offentlige forbrug,
- udgiftsmål omsættes til eksplicite rammer for de offentlige udgifter, som disse opgøres i de offentlige budgetter og regnskaber.

Systemet med udgiftslofter træder i kraft i 2014. Lofterne for de første fire år, 2014-2017, vil blive fastlagt i foråret 2013. Koblingen mellem den mellemfristede makroøkonomiske fremskrivning af udgiftsudviklingen frem mod 2020 og udgiftslofterne for 2014-2017 sker overord-

net ved at fremskrive de loftsbelagte udgifter i 2013 med den mellemfristede reale udgiftsudvikling frem mod 2017. Når systemet er etableret, skal der i de efterfølgende år løbende fastsættes et loft for det nye fjerde år. I 2014 vil der således ske en fastlæggelse af de tre udgiftslofter for 2018, jf. figur 6.3.

Figur 6.3
Fastlæggelse af 4-årige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner

	Periode for udgiftslofter							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
2013								
2014								
2015								
2016								
2017								

Fastlæggelse af nye udgiftslofter
Udgiftslofter er fastlagt

Frem til 2013 er der med EU-henstillingen de facto lagt lofter over de offentlige udgifter, herunder loft over de kommunale og regionale økonomiske rammer.

6.3 Institutionelle rammer

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

- *Finanspolitik:* Skal bidrage til en stabil økonomisk udvikling, mindst strukturel balance på den offentlige saldo i 2020, en holdbar udvikling i de offentlige finanser i et langsigtet perspektiv (holdbarhedsindikatoren HBI skal altid være positiv) og en offentlig gæld, der holder en bred sikkerhedsafstand til kravene i EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Finanspolitikken er underlagt et forsigtighedsprincip om, at ingen nye udgifter afholdes før, der er parlamentarisk flertal for konkrete initiativer, som med høj sikkerhed sikrer den nødvendige finansiering.
- *Udgiftspolitik:* De planlagte offentlige udgifter frem til 2013 afspejler fortrinsvis genopretningsaftalen, der dog med Finansloven for 2012 er revideret på en række punkter. Det forudsatte forløb for de offentlige udgifter i 2014-2020 sikrer, at der opnås strukturel balance i 2020. Budgetloven understøtter, at de offentlige udgifter udvikler sig i overensstemmelse med målsætninger og prioriteringer i de mellemfristede planer, herunder ved kun at indregne virkningen af de reformer og tiltag, der er fundet flertal for i Folketinget.
- *Skattepolitik:* Skattepolitikken er i 2012 baseret på initiativerne i Finansloven for 2012, genopretningsaftalen samt Forårspakke 2.0. Regeringen vil gennemføre en fuldt finansieret og social afbalanceret skattereform, der sænker skatten på arbejde markant.

- *Penge- og valutakurspolitik:* Valutakursen er stabil i kraft af den faste kronekurs over for euroen, hvilket samtidig sikrer lave og stabile inflationsforventninger. En ansvarlig og stabilitetsorienteret økonomisk politik bidrager til at sikre troværdighed om fastkurspolitikken, så der kan fastholdes lave renter.

I Danmarks Konvergensprogram 2011 er de institutionelle rammer nærmere beskrevet, herunder budgetprocessen i staten og aftalerne om den kommunale økonomi. Det nye styringsystem med udgiftslofter vil styrke det nuværende system, jf. ovenfor.

6.4 Effektivisering og offentlig fornyelse

For at fremtidssikre den offentlige sektor ønsker regeringen at modernisere og nytænke den offentlige sektors rolle. Samtidig skaber den økonomiske situation behov for at omstille og prioritere de offentlige kerneydelser.

Regeringen vil i samarbejde med kommuner og regioner iværksætte en moderniseringsreform med fokus på tillid, ledelse, faglighed og afbureaukratisering. Der skal skabes friere rammer for ledere og medarbejdere i den offentlige sektor. Det skal blandt andet ske gennem bedre regulering og økonomistyring samt ved at udnytte de teknologiske muligheder fuldt ud.

Der er igangsat en række initiativer, der skal være med til at fremtidssikre den offentlige sektor.

Regeringen vil udvikle nye former for styringsdialog med kommuner, blandt andet gennem partnerskaber. Der er igangsat et partnerskab om løsningen af konkrete problemstillinger på det specialiserede børne- og ungeområde, og der gennemføres drøftelser af den fremadrettede retning for folkeskoleområdet med kommuner og andre centrale interessenter.

Med reformen ønsker regeringen at øge fokus på resultater frem for opfyldelse af proces- og detailkrav. Der er igangsat et frikommuneforsøg, hvor ni kommuner i en firårig periode får friere rammer til at afprøve alternative løsningsmodeller på de borgernære serviceområder. De 89 øvrige kommuner og regionerne har desuden ret til at udfordre de statslige regler med henblik på at gennemføre forsøg.

Som opfølgning på kommunalreformen fra 2007 har regeringen igangsat en evaluering af opgavevaretagelsen i den offentlige sektor med henblik på at vurdere og eventuelt justere den nuværende opgavefordeling, samarbejdsstrukturer samt redskaber til koordination og styring mv. I evalueringen lægges der vægt på at understøtte en høj kvalitet i de offentlige ydelser, effektivitet, styring og tværgående prioritering, en klar ansvarsfordeling mellem myndigheder og nærhed for borgerne.

Den offentlige sektor skal udnytte potentialet ved velfærdsteknologi til at øge den offentlige sektors produktivitet og effektivitet, øge kvaliteten af offentlige velfærdsydelser og styrke inddragelsen af borgerne. Endvidere implementerer regeringen den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015, der blandt andet indebærer en målsætning om, at kommunikation

mellem borgere, virksomheder og det offentlige skal foregå fuldt digitalt inden udgangen af 2015.

Den øgede brug af digitalisering og velfærdsteknologi skal bidrage til at frigøre ressourcer internt i den offentlige sektor, samtidig med at borgere og virksomheder modtager en mere fleksibel og effektiv service.

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

Tabel 1a
Makroøkonomiske nøgletal

	2011	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
	Mia. kr.	Årlig ændring i pct.							
Realt BNP	1.551,3 ¹⁾	-5,8	1,3	1,0	1,2	1,5	1,8	2,2	1,5
Nominelt BNP	1.786,5	-4,9	5,2	1,8	3,1	3,0	3,8	4,3	3,5
Vækstkomponenter									
Privat forbrug	769,2 ¹⁾	-4,2	1,9	-0,5	0,8	2,0	2,3	2,4	2,1
Offentligt forbrug	434,8 ¹⁾	2,5	0,3	-1,0	1,3	0,3	0,6	0,6	0,6
Faste bruttoinvesteringer	279,6 ¹⁾	-13,4	-3,7	0,4	3,9	2,0	4,9	4,9	3,1
Lagerændringer ²⁾		-2,3	1,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Eksport	871,2 ¹⁾	-9,8	3,2	6,8	1,9	3,3	5,0	5,7	3,9
Import	801,0 ¹⁾	-11,6	3,5	5,2	2,5	3,4	6,2	6,2	4,8
Bidrag til BNP-vækst									
		Pct.-point							
Indenlandsk efterspørgsel		-4,2	0,3	-0,5	1,4	1,4	2,2	2,3	1,8
Lagerændringer ²⁾		-2,3	1,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettoeksport		0,7	0,0	1,1	-0,2	0,1	-0,4	0,0	-0,4

1) Opgjort i kædede 2005-værdier. Vækstrater er ligeledes opgjort via kædeindeks.

2) Bidrag til BNP-vækst.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1b
Priser

	2011	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
	Niveau	Årlig ændring i pct.							
BNP-deflator	115,2	1,0	3,9	0,8	1,9	1,5	2,0	2,0	2,0
Privat forbrugs-deflator	112,8	1,3	2,5	2,5	2,6	1,7	1,9	2,0	1,7
Forbrugerprisindeks	125,8	1,3	2,3	2,8	2,5	1,6	2,0	1,9	1,7
HICP-indeks	124,7	1,1	2,2	2,7	2,6	1,5	2,0	2,0	1,7
Nettoprisindeks	127,9	2,1	2,0	2,6	2,2	1,4	1,8	1,6	1,5
Offentlig forbrugs-deflator	117,6	4,1	2,4	1,3	1,9	1,6	1,8	2,0	2,7
Investeringspriser	111,6	-2,9	1,0	1,0	1,0	2,0	2,1	1,9	1,7
Eksportpriser	109,9	-8,3	7,8	1,5	1,1	0,5	1,4	1,2	1,8
Importpriser	107,7	-8,5	4,5	3,7	1,4	0,9	1,1	1,0	1,7

Anm.: For alle prisindeks gælder, at 2005=100.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1c
Arbejdsmarked

	2011	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
	Niveau	Årlig ændring i pct.							
Beskæftigelse (1.000 personer)	2.741,2	-3,1	-2,3	-0,4	-0,1	0,1	0,7	0,7	0,3
Udførte arbejdstimer (mio. timer)	4.283,6	-3,9	-2,2	-0,2	0,0	0,3	0,4	0,6	0,5
Ledighed (pct.), harmoniseret EU- definition ¹⁾		6,1	7,6	7,7	7,6	7,4	7,0	6,6	5,2
Mandeproduktivitet (1.000 kr.) ²⁾	565,9	-2,8	3,6	1,4	1,3	1,4	1,1	1,6	1,2
Timeproduktivitet (kr.) ³⁾	362,1	-2,0	3,6	1,2	1,2	1,2	1,4	1,6	1,0
Aflønning af ansatte (mia. kr.) ⁴⁾	986,9	-0,7	0,2	1,3	2,0	2,3	2,9	3,2	3,8
Aflønning pr. beskæftiget ⁵⁾	383,8	2,7	2,6	1,6	2,1	2,1	2,2	2,5	3,5

1) Tallet svarer til den EU-harmoniserede ledighed i pct. af arbejdsstyrken, som bygger på Danmarks Statistiks arbejdskraftundersøgelse (AKU). Den (strukturelle) ledighed er 3,3 pct. i 2015 baseret på den nationale ledighedsdefinition. Der er i de senere år øget usikkerhed om relationen mellem den nationale og den harmoniserede ledighedsdefinition.

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

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

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

5) Opgjort som aflønning af ansatte per beskæftiget lønmodtager.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 1d
Sektorbalancer

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Pct. af BNP								
Betalingsbalancen	3,3	5,5	6,5	5,3	5,0	3,9	3,7	2,9
<i>Heraf:</i>								
- Vare- og tjenestebalance	3,8	5,3	5,3	4,9	4,6	4,3	4,3	3,8
- Løbende overførsler og formueindkomster	-0,4	0,2	1,0	0,2	0,2	-0,6	-0,8	-1,1
- Kapitalposter	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Privat finansiell opsparing	6,0	8,2	8,4	9,3	6,9	5,8	5,3	2,9
Offentlig finansiell opsparing ¹⁾	-2,7	-2,7	-1,9	-4,1	-1,9	-1,9	-1,7	0,0
Statistisk diskrepans	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

- 1) Den offentlige saldo er opgjort ifølge nationalregnskabet. Den offentlige saldo i 2012 er påvirket af den forudsatte engangsudbetaling af efterlønsbidrag, som skønnes at øge det offentlige underskud med godt 1 pct. af BNP.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2a
Offentlige finanser (EDP-form)

	2011	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
	Mia. kr.	Pct. af BNP							
Nettofordrings- erhvervelse i delsektorer									
Samlet offentlig sektor (EDP-form)	-32,8	-2,7	-2,5	-1,8	-4,0	-1,8	-1,9	-1,7	0,0
Statslig sektor	-34,5	-1,9	-2,3	-1,9	-4,0	-1,8	-1,9	-1,7	0,0
Kommunal sektor	0,7	-0,7	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale kasser og fonde	0,9	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige finanser (S13)									
Samlede indtægter ¹⁾	977,7	54,0	53,7	54,7	53,4	53,6	52,6	52,1	51,9
Samlede udgifter ²⁾	1.010,5	56,6	56,2	56,6	57,4	55,4	54,5	53,7	51,8
Samlet offentlig saldo	-32,8	-2,7	-2,5	-1,8	-4,0	-1,8	-1,9	-1,7	0,0
Renteudgifter	31,4	1,8	1,7	1,8	1,5	1,5	1,6	1,7	2,1
Primær saldo, EU- definition ³⁾	-1,4	-0,9	-0,8	-0,1	-2,4	-0,3	-0,3	0,0	2,1
Ekstraordinære po- ster/one-off ⁴⁾		-1,2	0,3	0,2	-1,4	-0,3	-0,4	-0,5	0,0
Offentlige indtægter									
Samlede skatter og afgifter ⁵⁾	844,3	46,9	46,7	47,3	46,7	47,2	46,5	46,1	46,2
Produktions- og importskatter	304,9	17,0	16,9	17,1	17,2	17,4	17,3	17,3	17,4
Løbende indkomst- og formueskatter	534,8	29,7	29,6	29,9	29,3	29,6	29,0	28,6	28,6
Kapitalskatter	4,7	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Obligatoriske sociale bidrag ⁶⁾	18,2	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8
Renteindtægter mv. ⁷⁾	38,2	2,2	2,1	2,1	2,0	1,8	1,6	1,5	1,4
Øvrige (residual) ⁸⁾	77,0	3,9	3,9	4,3	3,8	3,8	3,8	3,7	3,4
Samlede indtægter ²⁾	977,7	54,0	53,7	54,7	53,4	53,6	52,6	52,1	51,9
p.m.: Skattetryk ⁹⁾	862,5	47,8	47,7	48,3	47,7	48,0	47,3	46,9	47,0

Tabel 2a (fortsat)

Offentlige finanser (EDP-form)

	2011	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
	Mia. kr.	Pct. af BNP							
Offentlige udgifter									
Lønsum og forbrug i produktionen	507,5	29,5	29,0	28,4	28,4	28,1	27,8	27,4	27,0
- Lønsum	330,7	19,3	19,0	18,5	18,4	18,2	18,0	17,7	17,1
- Forbrug i produktionen	176,8	10,2	10,0	9,9	10,0	9,9	9,8	9,7	9,9
Samlede sociale overførsler	339,1	18,6	18,9	19,0	19,3	19,2	19,0	18,7	17,6
- Sociale overførsler i naturalier ⁸⁾	27,5	1,6	1,6	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4
- Indkomstoverførsler	311,6	17,0	17,3	17,4	17,8	17,7	17,5	17,2	16,1
Renteudgifter	31,4	1,8	1,7	1,8	1,5	1,5	1,6	1,7	2,1
Subsidier	46,5	2,6	2,6	2,6	2,7	2,6	2,4	2,3	2,2
Brutto kapitalakkumulation	38,1	2,0	2,1	2,1	2,4	1,9	1,9	1,9	1,8
Kapitaloverførsler	23,2	0,5	0,7	1,3	1,7	0,7	0,6	0,6	0,4
Øvrige (residual) ⁹⁾	24,6	1,6	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	0,7
Samlede udgifter ²⁾	1.010,5	56,6	56,2	56,6	57,4	55,4	54,5	53,7	51,8
p.m.: Offentligt forbrug	511,3	29,8	29,1	28,6	28,6	28,3	27,9	27,5	26,6

Anm.: Tallene er baseret på en opgørelse af de offentlige finanser på EDP-form. Den offentlige saldo i 2012 er påvirket af den forudsatte engangsudbetaling af efterlønsbidrag, som skønnes at øge det offentlige underskud med godt 1 pct. af BNP.

- 1) Ekskl. statslige indtægter i tilknytning til bortauktionering af UMTS-licenser.
- 2) Korrigeret for virkningen på rentestørmene som følge af swap-arrangementer og nettoudgifter til infrastrukturinvesteringer.
- 3) Defineret som EDP-definition af offentlig saldo plus EDP-definition af renteudgifter.
- 4) De ekstraordinære poster er baseret på beregningen af den strukturelle saldo og inkluderer midlertidige udsving i provenuerne fra pensionsafkastskatten, Nordsøen, nettorenter, selskabsskatter og andre særlige poster. 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.
- 5) Defineret som summen af produktions- og importskatter, løbende indkomst- og formueskatter samt kapitalsskatter. Indeholder med andre ord ikke obligatoriske sociale bidrag, der traditionelt indgår i skattetrykket.
- 6) Indeholder ikke frivillige og imputerede sociale bidrag, idet disse ikke indgår i skattetrykket.
- 7) Indeholder renteindtægter samt udbytter og jordrente mv.
- 8) Danmarks Statistik offentliggør ikke tal for alle undergrupperne (P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9(ekskl. D.91), D.6311, D.63121, D.63131, D.29+D.4 (ekskl. D.41)+D.5+D.7+D.9+P.52+P.53+K.2+D.8), og der udarbejdes ikke skøn i fremskrivningerne for disse enkeltkomponenter.
- 9) Defineret som summen af produktions- og importskatter (inkl. EU-ordninger), løbende indkomst- og formueskatter, kapitalsskatter og obligatoriske sociale bidrag.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2b
Fordeling af indtægter

	2011	2011	2012	2013	2014	2015
	Mia. Kr.	Pct. af BNP				
Samlede indtægter ved uændret politik	995,9	55,7	54,1	53,6	52,7	52,2
Diskretionære indtægtsforanstaltninger	6,2	0,3	0,4	0,6	-0,1	0,0

Tabel 2c
Fordeling af indtægter

	2011	2011	2012	2013	2014	2015
	Mia. Kr.	Pct. af BNP				
Udgifter til EU-programmer fuldt modsvaret af indtægter fra EU-midler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Udgifter fuldt modsvaret af en forøgelse af pålagte indtægter	6,2	0,3	0,4	0,6	-0,1	0,0
Ikke-diskretionære ændringer i udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse	-0,4	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1

Tabel 3
Funktionel fordeling af offentlige udgifter

	COFOG	2010	2011
		Pct. af BNP	
Generelle offentlige tjenester	1	7,5	8,0
Forsvar	2	1,4	1,4
Offentlig orden og sikkerhed	3	1,1	1,1
Økonomiske anliggender	4	3,3	3,4
Miljøbeskyttelse	5	0,5	0,5
Boliger og offentlige faciliteter	6	0,4	0,4
Sundhedsvæsen	7	8,3	8,3
Fritid, kultur og religion	8	1,6	1,6
Undervisning	9	8,0	7,8
Social beskyttelse	10	25,3	25,2
Samlede offentlige udgifter ¹⁾	TE	57,4	57,6

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

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 4
Dekomponering af offentlig ØMU-gæld

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Pct. af BNP								
Offentlig gæld	40,6	42,9	46,5	40,5	41,4	41,2	42,1	39,7
Ændring i offentlig gældskvote ¹⁾	7,2	2,3	3,6	-6,0	0,9	-0,2	0,9	-0,8
Ændring i offentlig gæld ²⁾	5,5	4,3	4,4	-4,6	2,1	1,3	2,6	0,5
Bidrag til ændring i offentlig gæld								
Primær balance ³⁾	-0,9	-0,8	-0,1	-2,4	-0,3	-0,3	0,0	2,1
Renteudgifter ⁴⁾	1,8	1,7	1,8	1,5	1,5	1,6	1,7	2,1
Øvrige forhold (residual) ⁵⁾	4,7	3,5	2,7	-3,7	0,8	0,1	0,9	-3,6
p.m. Implicit rente af gæld ⁶⁾	5,0	4,3	4,2	3,4	3,9	3,9	4,3	5,3
Andre relevante gældsbegreber								
Statens konto i Nationalbanken	12,6	10,1	12,5	5,7	-	-	-	-
Offentlig nettogæld ⁷⁾	-4,5	-1,7	3,5	7,5	9,1	10,8	12,0	10,5
Nettogæld i stat og kommuner ⁷⁾	-4,5	-1,7	3,5	7,5	9,1	10,7	11,9	10,5

Anm.: Den offentlige saldo i 2012 og gælden fra 2012 og frem er påvirket af den forudsatte engangsudbetaling af efterlønsbidrag på godt 1 pct. af BNP.

- 1) Ændringen i gældskvoten er defineret som $Gt/BNPt - Gt-1/BNPt-1$, hvor G angiver den offentlige gæld målt i kroner.
- 2) Ændringen i gælden er defineret som $Gt/BNPt - Gt-1/BNPt$, hvor G angiver den offentlige gæld målt i kroner.
- 3) Som defineret i tabel 2a.
- 4) Som defineret i tabel 2a.
- 5) Der foreligger pt. ikke oplysninger, der muliggør en opdeling på undergrupper.
- 6) 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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Pct.								
Real BNP-vækst	-5,8	1,3	1,0	1,2	1,5	1,8	2,2	1,5
Pct. af BNP								
Offentlig saldo	-2,7	-2,7	-1,9	-4,1	-1,9	-1,9	-1,7	0,0
Renteudgifter ¹⁾	1,8	1,7	1,8	1,5	1,5	1,6	1,7	2,1
Ekstraordinære poster/one-off ²⁾	-1,2	0,3	0,2	-1,4	-0,3	-0,4	-0,5	0,0
Pct.								
Potentiel BNP-vækst ³⁾	-0,1	-0,3	0,8	1,1	1,1	1,4	1,8	1,8
Pct.-point								
Heraf bidrag fra:								
- Beskæftigelse	-0,2	0,2	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,2
- Heraf arbejdsstyrke	-0,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,2
- Kapitalapparat	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,7	0,6	0,6
- Totalfaktorproduktivitet	0,2	-0,5	0,4	0,7	0,9	0,6	0,9	0,8
Pct. af BNP								
Output gab	-3,0	-2,1	-2,1	-2,1	-1,7	-1,1	-0,8	0,0
Konjunkturbidrag ⁴⁾	-1,1	-1,5	-1,8	-1,8	-1,5	-1,3	-1,0	0,0
Strukturel saldo ⁵⁾	-0,5	-1,5	-0,4	-0,9	0,0	-0,2	-0,2	0,0
Primær strukturel saldo ⁵⁾	-0,1	-1,2	-0,1	-0,6	0,2	0,1	0,2	0,8

Anm.: Den faktiske offentlige saldo i 2012 er påvirket af den forudsatte engangsudbetaling af efterlønsbidrag, som skønnes at øge det offentlige underskud med godt 1 pct. af BNP.

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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 6

Ændringer i forhold til Konvergensprogram 2011

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Ærlig ændring i pct.								
Real BNP-vækst								
KP11	-5,2	2,1	1,8	1,8	2,1	1,8	2,4	2,0
KP12	-5,8	1,3	1,0	1,2	1,5	1,8	2,2	1,5
Ændring	-0,6	-0,8	-0,8	-0,6	-0,6	0,0	-0,1	-0,5
Pct. af BNP								
Outputgab (pct. af BVT)								
KP11	-3,4	-2,1	-1,8	-1,7	-1,2	-0,6	0,0	0,0
KP12	-3,0	-2,1	-2,1	-2,1	-1,7	-1,1	-0,8	0,0
Ændring	0,4	0,0	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,8	0,0
Offentlig saldo¹⁾								
KP11	-2,8	-2,9	-4,0	-4,6	-1,8	-1,2	-0,5	0,0
KP12	-2,7	-2,7	-1,9	-4,1	-1,9	-1,9	-1,7	0,0
Ændring	0,1	0,2	2,1	0,6	-0,1	-0,8	-1,1	0,0
Offentlig ØMU-gæld								
KP11	41,8	43,6	43,0	47,4	48,0	46,4	46,1	44,0
KP12	40,6	42,9	46,5	40,5	41,4	41,2	42,1	39,7
Ændring	-1,2	-0,7	3,5	-6,9	-6,6	-5,2	-4,0	-4,2

Anm.: Den offentlige saldo i 2012 og gælden fra 2012 og frem er påvirket af den forudsatte engangsudbetaling af efterlønsbidrag, som skønnes at øge det offentlige underskud med godt 1 pct. af BNP.

1) Danmarks Statistiks seneste EDP-indberetning fra april viste et underskud på 1,8 pct. af BNP på EDP-basis i 2011.

Kilde: Egne beregninger.

Tabel 7
Offentlige financers langsigtede holdbarhed

	2000	2005	2010	2020	2030	2050	2060	2070
	Pct. af BNP							
Samlede udgifter	53,1	51,9	56,4	51,9	53,1	53,7	52,1	51,4
Heraf:								
- Alders-relaterede udgifter	27,2	28,3	31,9	29,4	30,0	29,7	28,5	28,2
- Udgifter til pension	9,4	9,4	10,2	9,9	9,6	8,6	8,0	7,9
- Offentlige pensioner	9,4	9,4	10,2	9,9	9,6	8,6	8,0	7,9
- Efterløn, folke- og tjenestemandspension	7,0	7,3	7,9	7,5	7,0	5,8	5,0	4,9
- Førtidspension	2,4	2,2	2,3	2,4	2,6	2,8	2,9	3,0
- Offentligt betalte arbejdsmarkedspensioner								
- Udgifter til sundhedsvæsen	5,8	6,5	7,6	7,2	7,7	8,2	8,0	7,9
- Udgifter til ældrepleje	0,8	0,8	1,0	1,0	1,2	1,5	1,4	1,4
- Udgifter til uddannelse	6,0	6,1	6,7	6,2	6,1	6,2	5,9	5,9
- Øvrige aldersrelaterede udgifter	5,2	5,4	6,4	5,3	5,3	5,3	5,2	5,1
- Renteudgifter	4,3	2,6	2,1	2,2	2,3	3,1	3,0	2,6
Samlede indtægter	55,3	56,9	53,7	51,9	52,0	52,0	51,5	51,6
Heraf:								
- Renteindtægter ¹⁾	2,2	2,2	2,1	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5
- Provenu fra nettopensionsudbetalinger	-0,6	-1,1	-0,7	0,1	0,1	0,6	0,4	0,7
Pensionsformue i alt	105,2	128,8	145,2	146,4	161,1	170,9	170,2	171,2
- Sociale kasser og fondes formue	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Tabel 7 (fortsat)
Offentlige financers langsigtede holdbarhed

	2000	2005	2010	2020	2030	2050	2060	2070
	Pct.							
Antagelser								
Vækst i arbejdsproduktivitet	3,7	0,4	3,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Real BNP-vækst ⁽²⁾	3,5	2,4	1,3	1,5	1,9	2,1	1,8	1,8
Erhvervsfrekvens, mænd (20-64 år)	84,7	83,2	80,5	83,4	84,1	84,5	84,7	84,8
Erhvervsfrekvens, kvinder (20-64 år)	74,8	74,3	73,0	76,5	77,1	77,8	77,8	78,1
Erhvervsfrekvens, i alt (20-64 år)	79,8	78,8	76,8	80,0	80,6	81,1	81,3	81,4
Ledighed (national definition)	4,8	4,9	4,0	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Strukturel ledighed (national definition)	5,7	4,5	3,5	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Befolkningen over 65 år (1.000 pers.)	791,0	817,7	918,3	1.151	1.342	1.460	1.494	1.586

Anm.: Opgjort efter nationalregnskabets principper, dvs. ikke på EDP-basis.

1) Indeholder offentlige indtægter fra renter og udbytter.

2) BNP-væksten er i nogle år efter 2025 påvirket af reguleringen af efterløns- og folkepensionsalderen i takt med levetiden.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 7a
Eventualforpligtelser

	2011	2012
	Pct. af BNP	
Offentlige garantier	23,4	-
- af hvilke: tilknyttet den finansielle sektor	9,1	-

Note: Indeholder ikke indskydergaranti. Offentlige garantier består af statsforskrivninger, garantier vedrørende lån samt andre garantier. Garantier tilknyttet den finansielle sektor er Finansiell Stabilitet A/S.
Kilde: Statsregnskab for finansåret 2011.

Tabel 8
Grundlæggende forudsætninger

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Kort rente (årgennemsnit)	2,2	1,1	1,4	1,1	1,7	2,2	2,6	4,0
Lang rente (årgennemsnit)	3,6	2,9	2,7	2,2	2,6	3,1	3,6	5,0
Valutakurs USD/EUR (årgennemsnit)	139	132	139	132	132	132	134	138
Effektiv kronekurs (1980=100)	108	104	104	102	102	102	102	102
BNP-vækst, verden ekskl. EU	0,4	5,8	4,2	4,2	4,2	4,6	4,6	4,0
BNP-vækst, EU	-4,2	2,0	1,6	0,6	1,5	2,1	2,1	1,6
Eksportmarkedsvækst	-11,1	7,8	6,1	3,3	4,9	12,0	12,4	5,9
Importvækst, verden ekskl. EU	-10,9	16,3	7,5	6,2	6,8	8,8	8,8	7,7
Oliepris (Brent, USD/tønde)	61,5	79,3	108	121	120	119	117	139

Kilde: ADAM, EU-Kommissionen: 'Common external assumptions April 2012' og egne beregninger.

Konvergensprogram

Danmark 2012

2011/2012 : 9

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

Henvendelse om udgivelsen kan i øvrigt ske til
Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

E-mail: oim@oim.dk
Tlf. : 72 28 24 00

Elektronisk publikation
978-87-92727-57-2

Design af omslag
e-Types & India

Web
Publikationen kan hentes på
www.oim.dk