



Regeringen

DK2025

- en grøn, retfærdig og ansvarlig
genopretning af dansk økonomi

AUGUST 2020



Regeringen

DK2025

- en grøn, retfærdig og ansvarlig
genopretning af dansk økonomi

AUGUST 2020

DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi
August 2020

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

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: +45 3392 3333
E-mail: fm@fm.dk

ISBN 978-87-93823-36-5 (trykt version)

ISBN 978-87-93823-37-2 (digital version)

2019/20:11

Omslag: Regeringens Kommunikationsenhed
Layout: Finansministeriet
Tryk: Rosendahls

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



Forord

Coronakrisen har med ét slag ændret betingelserne for den økonomiske politik. Vores vigtigste opgave lige nu er at få Danmark bedst muligt gennem krisen. Vi skal bekæmpe arbejdsløshed og investere klogt i fremtiden.

Med *DK2025 – En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi* fremlægger regeringen derfor nye overordnede rammer for finanspolitikken i de kommende år. Vi lægger op til en ekspansiv finanspolitik, hvor vi sætter markante midler af til at tackle de udfordringer, som Covid-19 medfører – både når det gælder vores sundhed og vores økonomi.

Den nye ramme om den økonomiske politik indeholder også den første 2025-fremskrivning, efter coronapandemien brød ud. Med en velafstemt finanspolitik er der grobund for, at vi kan være tilbage i normal konjunktur inden for få år. De rammer, vi lægger frem, er afgørende for at holde hånden under danske jobs. Men usikkerheden er stor. Derfor skal vi være årvågne og løbende kunne tilpasse os udviklingen.

Vi har fortsat råderum efter coronakrisen. Men udfordringen med pres på de offentlige finanser efter 2025 er øget, fordi vi har en højere offentlig gæld. Lave renter mindsker omkostningerne her og nu, men vi kan ikke regne med, at det varer ved. Derfor holder vi fast i målet om balance mellem de offentlige indtægter og udgifter i 2025. Nye varige udgifter skal finansieres, og pengene skal passe. Den ekspansive finanspolitik skal bruges på udvikling og investering, ikke på drift.

Vores ambitioner for Danmark står fast. Vi vil fortsat arbejde for at gøre Danmark tryggere, grønnere og mere retfærdigt. Vi vil sætte velfærden først, fremme den grønne omstilling og arbejde for et sammenhængende Danmark på tværs af land og by. Vi vil gennemføre nye reformer med fokus på bedre uddannelser, bedre job og bedre integration af grupper på kanten af arbejdsmarkedet. Og vi vil fortsat føre en retfærdig og realistisk udlændingepolitik.

De kommende år skal vi træffe store beslutninger og udvikle nye løsninger – i fællesskab. Så vi investerer klogt i fremtiden og sikrer en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning.



A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Nicolai Wammen'.

Nicolai Wammen
Finansminister

Indhold

1.	En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi frem mod 2025	7
1.1	Mål, pejlemærker og prioriteringer frem mod 2025	9
1.2	Genopretning af dansk økonomi efter corona	12
1.3	Retfærdige prioriteringer, ny reformkurs og grøn omstilling	17
2.	Genopretning og samfundsøkonomisk forløb frem mod 2025.....	25
2.1	Finanspolitikens bidrag til genopretningen	26
2.2	Fremskrivning af dansk økonomi frem mod 2025 – genopretning af BNP og beskæftigelse	30
App. 2A.	Nye centrale oplysninger og forudsætninger i forløbet	39
3.	Ansvarlige økonomiske rammer og offentlige finanser frem mod 2025.....	41
3.1	Finanspolitiske mål, profil for strukturel saldo og udvikling i offentlig gæld frem mod 2025.....	43
3.2	Finanspolitisk råderum og virkning af nye aftaler	46
3.3	Realvækst i det offentlige forbrug, ramme til COVID-19 og stimulus og offentlige investeringer	49
3.4	Udvikling i offentlige udgifter og indtægter frem mod 2025.....	56
App. 3A.	Fra faktisk til strukturel saldo	59
App. 3B.	Reservation i det finanspolitiske råderum	63
App. 3C.	Offentlige udgifter og indtægter frem mod 2025.....	65
App. 3D.	Fastsættelse af udgiftslofterne for 2024	71
4.	Perioden efter 2025 og finanspolitisk holdbarhed.....	79
4.1	Udgangspunktet for de langsigtede fremskrivninger – centrale forudsætninger og fremskrivningsprincipper	80
4.2	Udvikling i den offentlige saldo og gæld	82
4.3	Eksempler på betydning af centrale forudsætninger og antagelser – illustrative følsomhedsberegninger.....	89
App. 4A.	Ændringer i strukturel saldo og holdbarhed sammenlignet med oktober-fremskrivningen	101
	Bilagstabeller	109



1. En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi frem mod 2025

Coronakrisen har ændret betingelserne for den økonomiske politik. Med DK2025 fremlægger regeringen nye overordnede rammer for finanspolitikken frem mod 2025. De overordnede rammer skal i de kommende måneder og år fyldes ud med konkrete tiltag og løsninger – så vi investerer klogt i fremtiden og sikrer en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi.

Det danske samfund er grundlæggende stærkt og velfungerende. Men vores samfund og vores økonomi står samtidig over for væsentlige udfordringer – både på kort og længere sigt.

Den første og mest umiddelbare udfordring er følgerne af den globale **coronaepidemi**. Udfordringerne er både af sundhedsmæssig og økonomisk karakter. Det vil i den kommende tid kræve konstant årvågenhed at holde epidemien under kontrol, indtil en vaccine er til rådighed. Samtidig er økonomien og beskæftigelsen hårdt ramt. Der er derfor behov for, at vi i de kommende år aktivt bruger den økonomiske politik til at sætte gang i økonomien, understøtte omstillingen til nye jobs og mindske arbejdsløsheden.

En lige så fundamental udfordring er **klimaudviklingen**. Udfordringen er global og langsigtet. Men der er behov for at accelerere indsatsen, også herhjemme – og træffe de rette beslutninger, der skal sikre en holdbar grøn omstilling på sigt. Så vi tager vores del af ansvaret og viser vejen som foregangsland for andre. Det vil kræve omstillinger i store dele af det danske samfund og stille nye krav til os alle.

Den tredje hovedudfordring er at bevare og styrke **velfærdssamfundet**. Coronakrisen har vist, at et stærkt velfærdssamfund ikke er en modsætning til en velfungerende privat sektor – tværtimod. Og det skal vi bygge videre på. Den offentlige velfærd skal styrkes, og genopretningen af dansk økonomi skal være socialt retfærdig. Pengene skal følge med, når der kommer flere børn og ældre. Bedre offentlig service stiller krav om nye løsninger og prioriteringer, så vi skridt for skridt både udbygger velfærden og opnår bedre velfærd for pengene.

Vi kan håndtere udfordringerne, hvis vi tager de rigtige, langsigtede beslutninger og investerer klogt. Danmark er på mange måder godt stillet i forhold til at håndtere udfordringerne.

Vi har en grundlæggende stærk økonomi med et velfungerende arbejdsmarked, stærke virksomheder og høj omstillingsevne. Vi har en velfungerende samfundsmodel, som gennem mange år – også under coronapandemien – har vist sin styrke.

Vi har et godt udgangspunkt for den økonomiske politik med lav offentlig gæld og høj tillid på de internationale finansmarkeder – uagtet den gældsforøgelse, som coronakrisen har medført. Det vidner Danmarks høje internationale kreditvurdering (AAA-rating) og de lave renter om. Vores stærke ståsted har været afgørende for, at vi har haft råd til at handle.

Vi har et godt udgangspunkt for igen at være et foregangsland i den grønne omstilling. Vi har globalt førende virksomheder inden for grøn teknologi. Vi har også på andre områder stærke virksomheder og i udgangspunktet en god konkurrenceevne og et stort betalingsbalanceoverskud. Det understøtter handlemulighederne i den økonomiske politik.

Det betyder tilsammen, at vi har gode forudsætninger for både at komme gennem coronakrisen, fremme en grøn omstilling og styrke velfærden – inden for fortsat ansvarlige rammer.

På nogle områder vil løsningerne kunne spille sammen. Den grønne omstilling, udbygningen af velfærden og investeringer i blandt andet infrastruktur rummer samtidig muligheder for at sætte gang i hjulene oven på coronakrisen. Store omstillinger og projekter tager imidlertid også tid at realisere. Større offentlige investeringer vil ofte først kunne virke på beskæftigelsen om nogle år, fordi de kræver forberedelse og planlægning.

Derfor er der også behov for, at initiativerne til at sætte mere gang i økonomien er bredt sammensat, så de både retter sig mod investeringer – grønne og andre offentlige investeringer – men også mod privatforbrug og private investeringer.

Regeringens overordnede prioriteringer og mål for den økonomiske politik i de kommende år frem mod 2025 omfatter blandt andet:

- **Ekspansiv finanspolitik for at stimulere aktiviteten og bekæmpe arbejdsløshed.** Finanspolitikken tilrettelægges inden for budgetloven med fuld anvendelse af manøvrerummet i 2021. Lempelsen fortsætter frem til og med 2024 og er gradvist aftagende.
- **Lempelsen er midlertidig og ansvarlig.** Det mellemfristede mål om strukturel balance i 2025 fastholdes. Målet understøtter lav offentlig gæld og holdbare offentlige finanser.
- **Pengene til offentlig velfærd skal følge med, når vi bliver flere børn og ældre, og kvalitet og nærhed styrkes.** Med DK2025 er der i alle år er plads til, at en kommende velfærdslov kan indfries. Konkret kan det offentlige forbrug vokse med op til 0,8 pct. årligt i gennemsnit i 2021-2025, mens det demografiske træk vokser med 0,5 pct. årligt.
- **Ny ret til tidlig pension for personer med et langt arbejdsliv.**
- **Grøn omstilling frem mod klimalovens mål om 70 pct. udledningsreduktion i 2030.**
- **Plads til flere offentlige investeringer.** Rammen til offentlige investeringer hæves, blandt andet for at skabe plads til ny infrastruktur og grønne investeringer.
- **Stigende beskæftigelse.** Med den planlagte økonomiske politik er der grundlag for fremgang i både den private og offentlige beskæftigelse – i god balance frem mod 2025.
- **2. generationsreformer.** Ny reformkurs med fokus på at flere oplever lige muligheder, får en uddannelse og bliver en del af arbejdsfællesskabet.

1.1 Mål, pejlemærker og prioriteringer frem mod 2025

I foråret 2020 blev Danmark og dansk økonomi ramt hårdt af coronapandemien, som med ét slag udgjorde et nyt vilkår – ikke blot herhjemme, men i store dele af verden.

Sundhedskrisen og de nødvendige tiltag for at inddæmme virusspredningen har stillet store krav til os. Alle blev fra den ene dag til anden nødt til at ændre adfærd, og de økonomiske udsigter blev med ét usikre. Den økonomiske aktivitet faldt, og ledigheden steg.

Det har for en tid ændret hverdagen for os alle. Og det kommer også til at stille krav til os alle fremover. Coronapandemien vil være et grundvilkår i de kommende måneder og år. Men vi står også godt rustet, fordi vi handlede klogt og i tide.

Et samlet folketing tog ansvar for historisk omfattende tiltag og hjælpepakker blandt andet udformet i samarbejde med arbejdsmarkedets parter. Den omfattende indsats holdt hånden under job og virksomheder under den nedlukning af dele af det danske samfund, der blev sat i værk for at få smitten under kontrol. Borgere såvel som virksomheder udviste et stort ansvar og efterlevede såvel restriktioner som anbefalinger. Det gjorde, at vi relativt hurtigt har kunnet åbne størstedelen af samfundet igen.

Figur 1.1

Mål, pejlemærker og prioriteringer frem mod 2025

Ansvarlige økonomisk rammer og genopretning af økonomien:

-  Ekspansiv finanspolitik for at stimulere aktiviteten de nærmeste år
-  Mål om strukturel balance i 2025
-  Overholdelse af budgetloven og internationale forpligtelser
-  Holdbare offentlige finanser på langt sigt
-  Den offentlige gæld skal holde en bred sikkerhedsmargin til EU's grænse for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP
-  Gode rammer for erhvervslivet og balance mellem land og by

Retfærdige og grønne prioriteringer:

-  Velfærden skal følge med, når vi bliver flere børn og ældre – samtidig skal kvaliteten og nærheden styrkes
-  Ny ret til tidlig pension for personer med et langt arbejdsliv
-  Sikre en grøn omstilling af det danske samfund
-  2. generationsreformer – ny reformkurs
-  Vækst i både offentlig og privat beskæftigelse – i gensidig balance
-  Løft af de offentlige investeringer skaber plads til ny infrastruktur og grønne investeringer

Krisen viste samtidig styrken ved det samfund, vi har bygget op i Danmark. En stærk samfundsøkonomi, hvor der var råd til at handle. Og en stærk samfundsmodel præget af sammenhængskraft, hvor alle påtager sig et ansvar, udviser solidaritet og hjælper hinanden, når vi er udfordrede. Det gælder borgere og virksomheder såvel som offentlige institutioner.

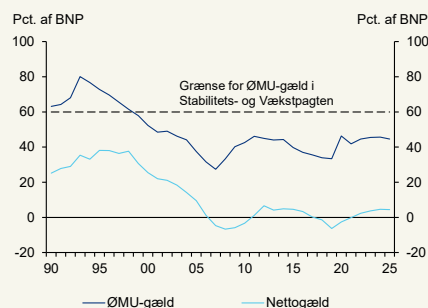
Den danske samfundsmodel har forenet høj velstand og velfærd og en høj grad af lige muligheder. Det samfund skal vi passe godt på. Og vi skal investere klogt i fremtiden. Derfor sætter regeringen en klar retning for genopretningen af Danmark. De nye rammer for den økonomiske politik frem mod 2025 tegner linjerne for, hvordan den økonomiske genopretning kan understøttes samtidig med, at vi inden for ansvarlige rammer kan indfri retfærdige prioriteringer og en grøn omstilling af Danmark, *jf. figur 1.1*.

Der er grundlag for en markant vækst i beskæftigelsen frem mod 2025 – både som følge af genopretning af konjunkturerne understøttet af den økonomiske politik og fortsat vækst i arbejdsstyrken. De sunde økonomiske strukturer og udsigten til vækst i beskæftigelsen bidrager til, at vi fortsat har råderum og handlemuligheder i årene frem mod 2025.

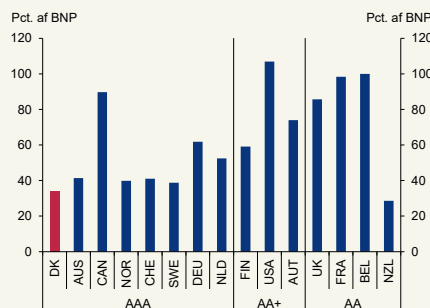
Finanspolitikken kan og bør spille en særlig aktiv rolle i forhold til at understøtte vækst og beskæftigelse i den aktuelle situation, hvor økonomien er ramt af det største fald i BNP siden 2. verdenskrig. Coronakrisens virkninger på den globale økonomi vil trække ud. Og de ekstraordinært lave renter både ude og hjemme – som har betydet, at vi har kunnet understøtte økonomien ekstraordinært under coronakrisen med langt mindre belastning af den offentlige saldo, end det ellers ville have været tilfældet – gør, at pengepolitikken ikke har samme muligheder som ellers for at understøtte fornyet fremgang. Det øger behovet – men også mulighederne – for aktiv finanspolitik, som samtidig er ansvarlig.

Figur 1.2

Ansvarlige rammer med moderat udvikling i den offentlige gæld og bred afstand til EUs grænse for ØMU-gælden

**Figur 1.3**

Offentlig bruttogæld for lande med forskellige kreditvurderinger viser godt udgangspunkt for Danmark, 2018



Anm.: I figur 1.3 angiver de lodrette linjer afgrænsningen mellem hhv. AAA, AA+ og AA-ratede lande hos Standard & Poor's.

Kilde: Danmarks Statistik, IMF, Standard & Poor's og egne beregninger.

I de nærmeste år tilrettelægges finanspolitikken derfor ekspansivt, så vi kan understøtte genopretningen af dansk økonomi. I 2021 svarer den strukturelle saldo på den baggrund til budgetlovens underskudsgrænse og underskuddene aftager gradvist frem mod 2025. Den ekspansive finanspolitik skal bruges til at bekæmpe arbejdsløshed og investere klogt i fremtiden. Varige udgiftstiltag vil fortsat på ansvarlig vis skulle finansieres. Regeringen fastholder målet om, at der i 2025 skal være balance mellem offentlige indtægter og udgifter. Det er vigtigt, at vi har noget at stå imod med til fremtidige udfordringer. Målet understøtter en god indflyvning til den efterfølgende periode med demografisk modvind.

Det fastholdte mål om strukturel balance i 2025 sikrer samtidig, at den ekspansive finanspolitik sker inden for ansvarlige rammer. Målet medvirker desuden til, at den offentlige gæld, der er øget i forbindelse med coronakrisen, holder sig på et lavt niveau og med en sikkerhedsmargin til EUs grænse for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP, *jf. figur 1.2*. I et internationalt perspektiv har Danmark i udgangspunktet en lav offentlig gæld, også blandt de få lande, der som Danmark har den højeste internationale kreditvurdering, *jf. figur 1.3*.

De ansvarlige rammer er centrale. Men det er lige så vigtigt hvordan de ansvarlige, overordnede rammer fyldes ud.

Regeringen ønsker en retfærdig retning for Danmark, hvor vi prioriterer velfærden og den grønne omstilling. Gennem en årrække er der blevet prioriteret skattelettelser frem for velfærd. Regeringen vil sætte en ny kurs. Den offentlige velfærd skal løbende kunne følge med, når vi bliver flere børn og ældre, og vi skal styrke kvaliteten af den offentlige velfærd.

Regeringen vil også sikre en ny ret til tidlig pension. En ret til tidligere pension for personer med et langt og ofte slidsomt arbejdsliv er et værdigt hensyn – og kan samtidig gøre velfærdssamfundet mere robust ved at understøtte, at der også fremover vil være opbakning til gradvist senere tilbagetrækning for de, som er raske og lever længere med arbejdsvenen i behold. Med regeringens forslag er der fortsat betydelig fremgang i arbejdsstyrken frem mod 2025, der muliggør stigende beskæftigelse både i den private og offentlige sektor.

Regeringen og Folketinget har med klimaloven, der er vedtaget med et bredt flertal, sat ambitiøse mål for den grønne omstilling. Frem mod 2030 skal drivhusgasudledningen reduceres med 70 pct. målt i forhold til 1990. I de seneste 30 år er omtrent halvdelen af målet indfriet. Men også kun halvdelen. Det betyder, at reduktionerne skal øges i de kommende 10 år frem mod 2030. Det skal gøres klogt og afpasset med udviklingen af nye grønne teknologier.

Regeringen ønsker, at den grønne omstilling går hånd i hånd med gode rammevilkår for erhvervslivet, der understøtter investeringer, beskæftigelse og grøn genopretning. Regeringens udgangspunkt for skattepolitikken er, at skatten ikke skal stige for almindelige danskere. I 2025-fremskrivningen er der udsigt til et omtrent uændret skattetryk frem mod 2025.

Og der skal være udvikling, muligheder, arbejdspladser og velfærd i hele landet i god balance mellem land og by. Her kan vi bygge videre på de ting, vi allerede har gjort – blandt andet med aftalen om et nyt udligningssystem (maj 2020), som bidrager til et Danmark i bedre balance. Senest har regeringen præsenteret et oplæg til en ny flerårsaftale for politiet og anklagemyndigheden, hvor vi blandt andet lægger op til en markant styrkelse af politiet i nærområder, så vi flytter indsatsen tættere på dér, hvor danskerne har brug for det.

Regeringens centrale finanspolitiske prioriteringer beskrives nærmere i afsnit 1.3 og sigtelinjerne for genopretningen af dansk økonomi gennemgås nedenfor i afsnit 1.2. Kapitel 2-4 beskriver grundlaget for de økonomiske rammer nærmere.

1.2 Genopretning af dansk økonomi efter corona

Coronapandemien ramte dansk økonomi – og hele verden – hårdt i første del af 2020. Produktion og BNP faldt brat i første halvår i et hidtil uset omfang. Lønmodtagerbeskæftigelsen i Danmark faldt med ca. 85.000 personer på bare tre måneder, og ledigheden steg med godt 50.000 personer. Samtidig har et stort antal virksomheder benyttet sig af blandt andet den lønkompensationsordning for hjemsendte medarbejdere, som blev aftalt med arbejdsmarkedets parter, og som samtlige partier i Folketinget stod bag.

Siden er epidemien kommet under bedre kontrol, og størstedelen af det danske samfund er lukket op igen. Økonomien er i gang med at rette sig og Danmark er på nuværende tidspunkt et af de lande, der har klaret sig bedst gennem krisen. Vi var et af de lande, der tidligst fik smittespredningen under kontrol og som kunne sætte en genåbning af samfundet i gang. Det har især øget aktiviteten i de erhverv, der har været mest påvirket af tilbageholdende forbrugeradfærd og nedlukning. Det har således haft stor betydning også for den økonomiske situation. Men vi er ikke ude af krisen.

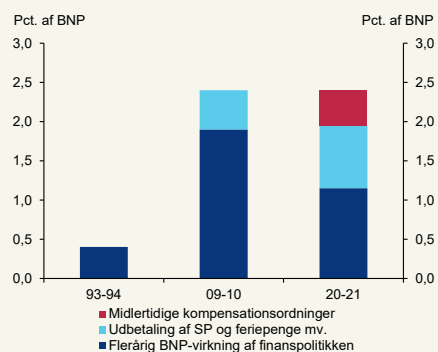
Økonomien i store dele af verden vil være mærket noget tid endnu, og det kan ikke undgå at berøre dansk eksport og dansk økonomi. Samtidig er usikkerheden steget både om virksomhedernes afsætning og indtjening og forbrugernes jobsikkerhed og indkomster. Det lægger i sig selv en dæmper på privatforbrug og investeringer.

Samlet er der udsigt til et fald i dansk BNP på 4½ pct. i 2020 efterfulgt af en genopretning med vækst over 4 pct. næste år. Dermed vil BNP-niveauet i 2021 fortsat være lavere end i 2019 og ledigheden ventes for 2021 som helhed at være ca. 35.000 personer højere end før coronapandemien ramte Danmark.

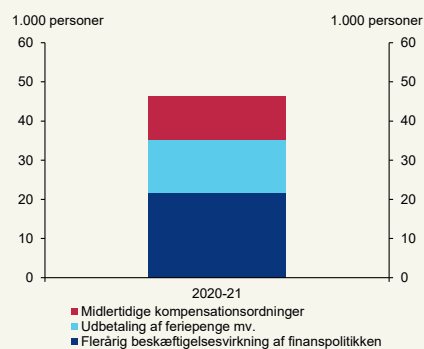
På baggrund af krisen har regeringen og Folketinget gennemført markante finanspolitiske lempelser og tiltag med virkning for både 2020 og 2021. Og med finanslovsforslaget for 2021 og 2025-rammen tilrettelægger regeringen en ekspansiv finanspolitik for de kommende år for at understøtte genopretningen af dansk økonomi og danske arbejdspladser. Inklusive de ekstraordinære hjælpepakker og tiltag i 2020 er der samlet set tale om en af de mest markante finanspolitiske understøttelser af økonomien i nyere tid, *jf. figur 1.4 og nærmere i Økonomisk Redegørelse*, august 2020.

Når denne ekspansive finanspolitik på én gang er mulig og ansvarlig, skyldes det blandt andet det stærke udgangspunkt, dansk økonomi havde før corona. Et udgangspunkt, der var en følge af mange års ansvarlig økonomisk politik med fokus på holdbare offentlige finanser, lav offentlig gæld og fremme af beskæftigelsen via øget arbejdsstyrke og lavere strukturledighed. En kurs, der blev grundlagt i 1980'erne, udvidet i 1990'erne og videreført siden. Ansvarligheden er i dag understøttet med budgetloven og målene i de mellemfristede fremskrivninger.

Figur 1.4
Virkning på BNP af tiltag i 2020-2021
sammenlignet med tidligere lempelser



Figur 1.5
Ekspansiv finanspolitik understøtter
beskæftigelsen markant

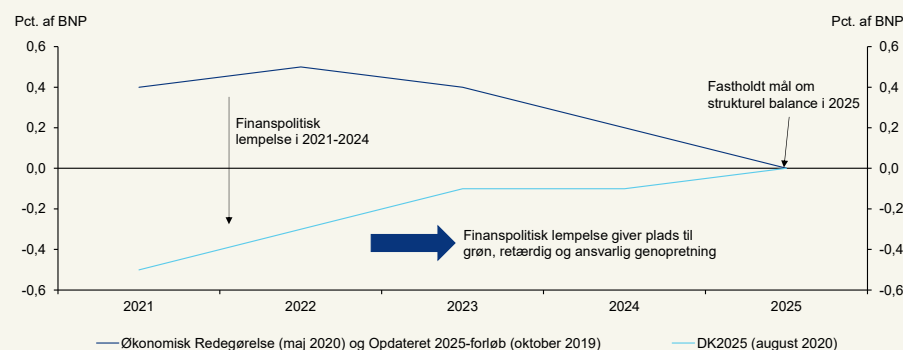


Anm.: Aktivitetsvirkningen er beregnet som finanspolitikkenes flerårige efterspørgselsvirkning på hhv. BNP og beskæftigelsen ekskl. virkningen fra strukturreformer på kapacitetspreset.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Med finanslovsforslaget for 2021 udnyttes manøvrerummet inden for budgetlovens undergrænse for den strukturelle offentlige saldo til fulde. I 2021 lempes finanspolitikken, målt ved den strukturelle offentlige saldo, med ca. 0,9 pct. af BNP eller ca. 21 mia. kr. i forhold til de finanspolitiske forudsætninger før coronakrisen. Derudover er der besluttet initiativer, der ikke påvirker den strukturelle offentlige saldo, men som bidrager til at understøtte den økonomiske aktivitet. Samlet skønnes BNP i 2021 at være næsten 2½ pct. højere og beskæftigelsen omkring 45-50.000 personer højere end uden de ekspansive tiltag, jf. figur 1.5.

Figur 1.6
Strukturel saldo – lempelse i årene 2021-2024 og fastholdt mål om balance i 2025



Anm.: I figuren er angivet profilen for den strukturelle saldo i DK2025 sammenholdt med de seneste skøn for strukturel saldo, dvs. hhv. majvurderingen fsva. 2021 og 2025-forløbet fra oktober fsva. 2022-25.

Kilde: Opdateret 2025-forløb, oktober 2019, Økonomisk Redegørelse, maj 2020 og egne beregninger.

For årene efter 2021 planlægges en mere ekspansiv finanspolitik helt frem til 2024 sammenlignet med tidligere, så der sker en gradvis tilbagevenden til strukturel balance i 2025, *jf. figur 1.6*. Tilbagevendingen af finanspolitisk stimulans er dermed mere gradvis end eksempelvis i 2010-2013 efter den globale finanskrisen. Mulighederne for en mere jævn tilpasning, som er afstemt med den forudsatte konjunkturudvikling, afspejler blandt andet, at den planlagte finanspolitik i alle årene er inden for rammerne af budgetloven og EU's budgetregler.

Figur 1.7**Initiativer i forbindelse med coronakrisen – forskellige redskaber til forskellige tidspunkter**

Den markante stimulans af BNP og beskæftigelse i 2021 skal som nævnt både ses i lyset af allerede gennemførte initiativer samt finanslovsforslaget for 2021. De finanspolitiske redskaber, der er taget i anvendelse, har løbende været tilpasset den aktuelle situation. De omfattende midlertidige hjælpepakker, der blev gennemført i forbindelse med nedlukningen af dele af det danske samfund for at få coronasmitten under kontrol, havde overordnet som mål at holde hånden under job og virksomheder under epidemiens første fase.

I takt med genåbningen af økonomien og udfasningen af hjælpepakkerne er redskaberne gradvist skiftet til tiltag, der mere bredt understøtter efterspørgslen, herunder både investeringer og det private forbrug, *jf. figur 1.7*. Sideløbende med den gradvise genåbning har regeringen således – sammen med et flertal i Folketinget, KL og Danske Regioner samt arbejdsmarkedets parter – indgået aftaler, som bl.a. understøtter grønne investeringer i almene boliger, et markant løft af kommunale og regionale anlægsinvesteringer, styrket opkvalificering og en trepartsaftale, der holder hånden under elever, lærlinge og danske virksomheder.

Herudover er der gennemført stimulusinitiativer rettet mod indkomster, privatforbrug og investeringer i forbindelse med *Aftale om udfasning af hjælpepakker, stimuli-initiativer og eksportinitiativer* samt *Klimaaftale for energi og industri mv.*, der sætter fart på den grønne omstilling og understøtter grønne arbejdspladser.

Hertil kommer prioriteringerne i finanslovsforslaget for 2021 og regeringens nye ramme om den økonomiske politik frem mod 2025, som bl.a. løfter de offentlige investeringer og afsætter en betydelig reserve til COVID-19-udgifter og yderligere stimuli-tiltag i takt med udviklingen i dansk økonomi. Rammen om den økonomiske politik sikrer samtidig at der er plads til, at velfærden kan udbygges år for år og følge med den demografiske udvikling. Regeringens sigte er, at finanspolitikken løbende tilpasses konjunkturudviklingen for at understøtte et stabilt forløb med holdbar fremgang i beskæftigelse og BNP. Nye initiativer vil bygge ovenpå den række af stimulustiltag mv., der allerede er gennemført, *jf. boks 1.1*.

Boks 1.1**DK2025 bygger ovenpå allerede gennemførte initiativer, som har rundet 76 mia. kr. i 2020-21**

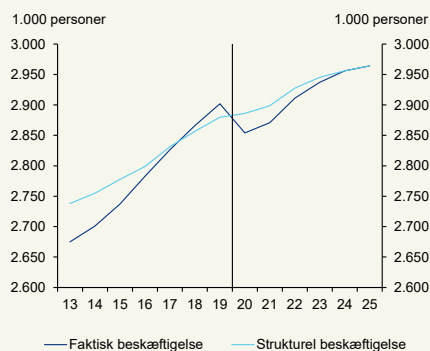
Med 2025-rammen og finanslovsforslaget for 2021 lægger regeringen rammen om en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi. Den ekspansive finanspolitik, herunder løftet af de offentlige investeringer og reserven til nye stimulus-tiltag, kommer oven i allerede gennemførte tiltag:

- **Grøn boligaftale 2020: Landsbyggefondens rammer 2021-2026 og fremrykket indsats i 2020 (19. maj 2020):** Med aftalen afsættes 30 mia. kr. fra Landsbyggefonden til renovering i den almene boligsektor i perioden 2021-2026. Heraf fremrykkes 12 mia. kr. til 2020, og der afsættes 6,4 mia. kr. i 2021 til afvikling af hele ventelisten i Landsbyggefonden. Aftalen medfører, at der skabes yderligere incitament til at energirenovere og sker et markant strukturelt skifte mod en grønnere almen sektor.
- **Suspendering af kommuner og regioners anlægslofter for 2020 (26. marts 2020),** som isoleret forventes at øge de offentlige investeringer med ca. 3½ mia. kr. i 2020.
- **Økonomiaftaler med kommuner og regioner for 2021 med markant løft af anlægslofter for 2021 (29. maj 2020):** Økonomiaftaler med kommuner og regioner for 2021 omfatter bl.a. et ekstraordinært løft af de kommunale og regionale anlægsrammer i 2021. Løftet udgør samlet 2,7 mia. kr. i 2021 (opgjort som løft i forhold til det aftalte niveau i 2020) svarede til 3,2 mia. kr. inklusiv moms.¹⁾
- **Trepartsaf tale om ekstraordinær hjælp til elever og lærlinge samt virksomheder (28. maj 2020),** hvor parterne er enige om at bruge opsparede midler i Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag (AUB) til at holde en hånd under elever, lærlinge og danske virksomheder. Med aftalen udmøntes samlet 6,1 mia. kr. i 2020²⁾ og der skabes balance i AUB-ordningen fra 2021 og frem via et fleksibelt AUB-bidrag. Dette kan desuden rumme en øget aktivitet på erhvervsuddannelserne. Som led heri er der derudover reserveret 0,5 mia. kr. fra 2021 og frem, som regeringen og parterne til efteråret udmønter i fællesskab til nye ambitiøse initiativer til fremme af lærepladser og styrkelse af de erhvervsfaglige uddannelser.
- **Klimaaf tale for energi og industri mv. 2020 (22. juni 2020)** med henblik på at udvikle, udbygge og integrere grønne teknologier i energisektoren og industrien, der sikrer en drivhusgasreduktion på 3,4 mio. ton CO₂e i 2030³⁾. Aftalen indeholder bl.a. en udbygning af vedvarende energi med etableringen af to energioer, investeringer i fremtidens grønne teknologier, initiativer der bidrager til en grøn omstilling af industrien, initiativer rettet mod at gøre varmesektoren og transportsektoren grønnere og øget energieffektivitet mv. I tillæg til den direkte virkning af initiativerne understøtter klimaaf talen også investeringer i den private sektor.
- **Aftale om styrket opkvalificering og Aftale om ekstraordinært løft af ledige (17. juni 2020),** med hvilke der samlet set investeres 730 mio. kr. til nye uddannelses- og opkvalificeringsinitiativer i 2020 til 2023 med henblik på at ruste danskerne til de job, der opstår på kort og længere sigt.
- **Stimulusinitiativer, der understøtter indkomster, forbrug og investeringer i forbindelse med Aftale om udfasning af hjælpepakker, stimuli-initiativer og eksportinitiativer (15. juni 2020):** Med aftalen gennemføres en række tiltag, som understøtter den økonomiske aktivitet via øgede indkomster og forbrug – med et engangstilskud til alle ydelsesmodtagere på 1.000 kr. og mulighed for udbetaling af 3 uger af de indefrosne feriemidler i 2020 – samt via øgede investeringer i form af et forhøjet fradrag for virksomhedernes udgifter til forskning og udvikling i 2020 og 2021.

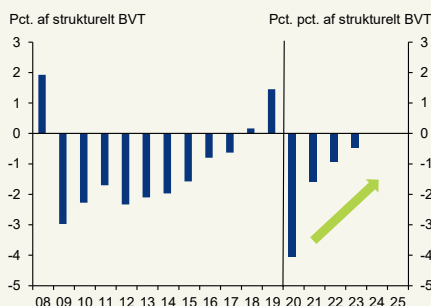
- 1) Løftet dækker bl.a. over et løft af regionernes loftbelagte anlægsniveau på 1,0 mia. kr. Hertil kommer et forudsat af løb på 4,0 mia. kr. i 2021 vedrørende sygehuse med støtte fra kvalitetsfonden svarende til de seneste års realiserede niveauer (aftalniveau for 2020 er 4,8 mia. kr.). Det er forudsat, at kvalitetsfunds-byggerierne fortsat realiseres i overensstemmelse med indgåede kontrakter og planer.
- 2) Inkl. trepartsaf tale der udmønter 0,7 mia. kr. fra opsparingen og overskuddet i VEU-ordningen.
- 3) Inkl. reduktionsbidraget fra *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi* af 16. juni 2020.

Med de initiativer, der allerede er gennemført, og de rammer, der præsenteres med finanslovforslaget for 2021 og rammerne om den økonomiske politik frem mod 2025, styrkes udsigterne til en genopretning af den økonomiske aktivitet i de kommende år. Samlet set ventes beskæftigelsen at kunne stige med ca. 110.000 personer fra 2020 til 2025, *jf. figur 1.8*.

Figur 1.8
Udsigt til stigning i både faktisk og strukturel beskæftigelse frem mod 2025



Figur 1.9
BNP genoprettes, og outputgabets lukkes gradvist



Anm.: I figur 1.9 er der vist et outputgab, som er beregnet som et BVT-gab.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Hastigheden i genopretningen af dansk økonomi vil afhænge af udviklingen i verden omkring os – herunder udviklingen i sundhedskrisen. Betingelserne styrkes af, at fremgangen i dansk økonomi og beskæftigelse fra 2013 til 2019 skete uden opbygning af større ubalancer – hverken på arbejdsmarkedet eller boligmarkedet. Det giver et andet udgangspunkt end efter finanskrisen i 2008, hvor mærkbare balanceproblemer i sig selv bidrog til en efterfølgende relativ langvarig genopretningsperiode.

Det bedre udgangspunkt giver – trods usikkerhed – mulighed for en forholdsvis hurtig genopretning af dansk økonomi i de kommende år. Outputgabets forudsættes i fremskrivningen lukket i 2024, hvor konjunkturerne antages at være normale, *jf. figur 1.9*.

Den mellemfristede fremskrivning af dansk økonomi og de offentlige finanser beskrives nærmere i kapitel 2-3. Kapitel 4 beskriver udviklingen efter 2025, herunder hængekøjeudfordringen og finanspolitikens holdbarhed.

1.3 Retfærdige prioriteringer, ny reformkurs og grøn omstilling

Regeringen ønsker et grønnere og mere retfærdigt Danmark, hvor et udbygget velfærdssamfund, høj velstand og sund samfundsøkonomi går hånd i hånd.

For et veludbygget velfærdssamfund og et stærkt erhvervsliv er ikke hinandens modsætninger, når vi indretter os klogt. Mens et veludbygget velfærdssamfund alt andet lige er ledsaget af et relativt højt skattetryk, så understøtter de offentlige – skattefinansierede – udgifter til fx uddannelse, forskning og udvikling, infrastruktur, børnepasning og ældrepleje en høj erhvervsdeltagelse, en kvalificeret arbejdsstyrke og høj produktivitet.

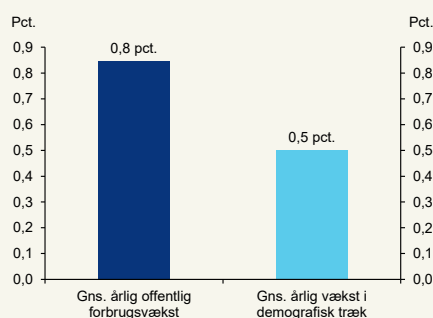
For den enkelte dansker og for sammenhængskraften i vores land er det endvidere afgørende, at vi har et stærkt velfærdssamfund med fri og lige adgang til gode uddannelser, sundhedsydelser af høj kvalitet, værdig ældrepleje og gode daginstitutioner. Det understøtter lige muligheder og trygge rammer.

Pengene til velfærd skal følge med, når vi bliver flere ældre og børn, og kvalitet og nærhed styrkes.

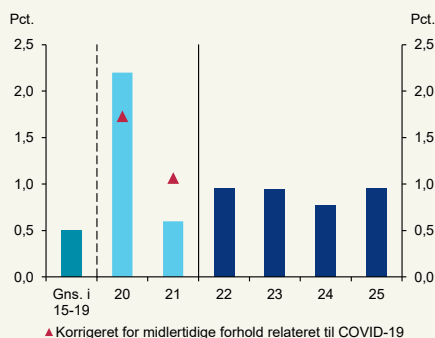
Med 2025-rammen er der i alle år er plads til, at en kommende velfærdslov kan indfries. Konkret kan det offentlige forbrug vokse med op til 0,8 pct. årligt i gennemsnit i 2021-2025, mens det demografiske træk på 0,5 pct. årligt.

For regeringen er det en bunden opgave at sikre den fremtidige velfærd. Ressourcerne til den offentlige velfærd skal løbende kunne følge med, når vi bliver flere børn og ældre. Derfor vil regeringen sørge for at lægge en bund under offentlige velfærd i en ny velfærdslov.

Figur 1.10
Offentlig forbrugsvækst og demografisk træk, 2021-2025



Figur 1.11
Offentlig forbrugsvækst i 2015-2025



Anm.: På figur 1.10 fremgår den offentlige forbrugsvækst i 2020 og 2021, når der korrigeres for midlertidige merudgifter relateret til COVID-19, svarende til en korrektion af væksten på ca. 0,5 pct.-point (2½ mia. kr.), jf. *Økonomisk Redegørelse*, august 2020. Den offentlige forbrugsvækst afspejler input-metoden.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I 2025-rammen er der plads til en højest mulig offentlig forbrugsvækst på 0,8 pct. i gennemsnit i 2021-2025. I samme periode skønnes væksten i det beregnede demografiske træk i gennemsnit at udgøre 0,5 pct. årligt, *jf. figur 1.10*. Det betyder, at velfærden kan følge med, når vi bliver flere børn og ældre, og at der fortsat vil være rum til at udbygge velfærden. Den højest mulige realvækst giver plads til en rimelig og jævn fremgang i det offentlige forbrug i alle år i overensstemmelse med intentionen bag en kommende velfærdslov.

Men det er ikke nok, at pengene følger med i takt med, at vi bliver flere børn og ældre. Regeringen vil også sætte en ny retning for udviklingen af velfærden med en nærhedsreform. I tæt samarbejde med relevante aktører i og omkring den offentlige sektor, vil regeringen sætte en ny retning for de borgernære velfærdsområder, hvor frihed, tillid og sund fornuft skal give de offentligt ansatte arbejdsro til at skabe velfærd af høj kvalitet, som giver lige muligheder.

Bedre offentlig service stiller krav om nye løsninger og prioriteringer, så vi skridt for skridt både udbygger velfærden og opnår bedre velfærd for pengene.

Ny ret til tidlig pension for personer med et langt arbejdsliv.

I velfærdssamfundet skal der være en rimelig balance mellem ret og pligt, og løsningerne skal være langtidsholdbare. En vigtig forudsætning for, at de offentlige finanser er holdbare, er, at pensionsalderen er knyttet til udviklingen i levetiden. Det skal vi holde fast i.

Men samtidig skal vi også tage hånd om dem, der har været længst tid på arbejdsmarkedet, ofte i fysisk hårde job. Regeringen vil derfor sikre en ny ret til tidligere pension for personer med et langt arbejdsliv. Regeringen har d. 18. august fremlagt sit forslag, som giver personer, der har ydet deres tørn på arbejdsmarkedet, mulighed for en mere værdig tilbagetrækning. Med forslaget vil der fortsat være grundlag for en betydelig fremgang i arbejdsstyrken og beskæftigelsen frem mod 2025, *jf. også nærmere i kapitel 2*.

Regeringen har i august 2020 desuden offentliggjort kommissoriet og udpeget formanden for en kommission om tilbagetrækning og nedslidning, der blandt andet har fået til opgave at af-dække virkningerne af en lempeligere levetidsindeksering, så folkepensionsalderen stiger i et langsommere tempo for årgange, som går på pension fra 2040 og frem.

Det skal ses i sammenhæng med, at det fremgår af kommissoriet, at:

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

Grøn omstilling af dansk økonomi frem mod klimalovens mål om 70 pct. udledningsreduktion i 2030

Regeringen og Folketinget har med klimaloven, der er vedtaget med et bredt flertal, sat ambitiøse mål for den grønne omstilling. Frem mod 2030 skal udledningen af drivhusgasser reduceres med 70 pct. i forhold til 1990.

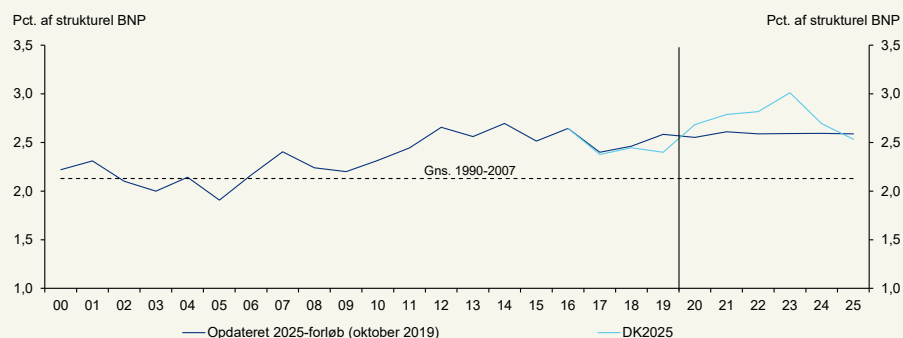
I juni 2020 indgik regeringen og et bredt flertal i Folketinget *Klimaaftale om energi og industri mv*, der sikrer vigtige skridt mod en grønnere industri og en fremtidssikret grøn energisektor. Aftalen indeholder både initiativer, der vil lede til konkrete reduktioner på kortere sigt, og investeringer i udvikling af fremtidens grønne teknologier, der giver reduktioner på længere sigt. Som en del af aftalen er partierne enige om at indlede forhandlinger om en grøn skattereform i efteråret 2020 med afsæt i et oplæg fra regeringen.

Aftalen udgør sammen med *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi* første del af regeringens samlede klimahandlingsplan. I efteråret vil regeringen fremlægge yderligere udspil på bl.a. transport- og landbrugsområdet. Håndtering af klimaudfordringen vil kræve betydelige omstillinger af det danske samfund og stille krav til os alle, men den rummer også store muligheder for danske virksomheder, bl.a. fordi hele verdenssamfundet står over for store investeringer i klimaomstillingen. Offentlige nettoudgifter i forbindelse med klimaindsatsen vil skulle finansieres af de partier, der er med til at beslutte de konkrete tiltag.

Plads til flere offentlige investeringer. Rammen til offentlige investeringer hæves – blandt andet for at skabe plads til ny infrastruktur og grønne investeringer.

God infrastruktur er central for vækstmulighederne i Danmark og erhvervslivets rammevilkår. Samtidig vil investeringer på de borgernære områder i form af gode fysiske rammer bidrage til at styrke den offentlige service.

Figur 1.12
Løft af rammen til offentlige investeringer i 2021-2025



Anm.: Det lavere investeringsniveau i 2019 sammenlignet med oktober afspejler nationalregnskabet.

Kilde: Danmarks Statistik, *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 og egne beregninger.

Med 2025-rammen har regeringen prioriteret ca. 15 mia. kr. til et løft af de offentlige investeringer i 2021-2025, jf. figur 1.12, inklusiv de markante løft, der er aftalt med økonomiaftalerne for 2021. Det kommer oven i den aftalte suspendering af anlægslofter for kommuner og regioner i 2020.

Løftet af investeringsrammen vil både bidrage til genopretningen af dansk økonomi og kunne understøtte vækst, velfærd og grøn omstilling på længere sigt. Løftet giver blandt andet plads til ny infrastruktur og grønne investeringer.

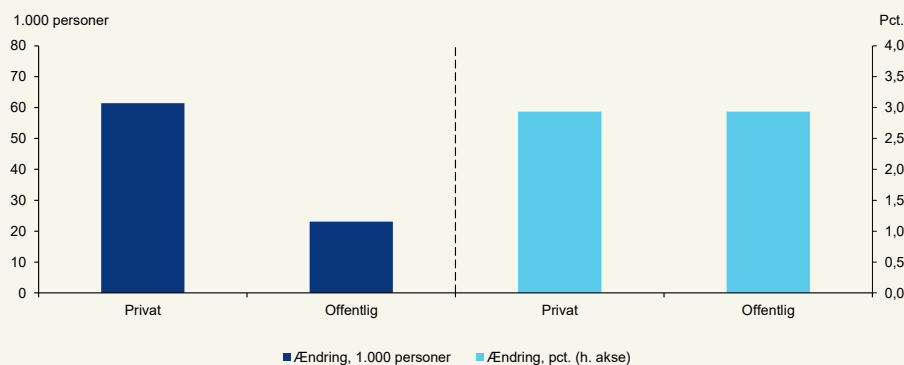
Stigende beskæftigelse. Med den planlagte økonomiske politik er der grundlag for fremgang i både den private og offentlige beskæftigelse – i god balance frem mod 2025.

Bedre offentlig velfærd forudsætter blandt andet flere medarbejdere på centrale velfærdsområder. Regeringen og Folketinget har besluttet minimumsnormeringer i daginstitutioner og 1.000 flere sygeplejersker. Det kan vi realisere skridt for skridt. Med den udvidelse af arbejdsstyrken, der er udsigt til frem mod 2025, er der grundlag for fremgang i både den private og den offentlige beskæftigelse, jf. figur 1.13.

Med afsæt i prioriteringerne i 2020 og 2021 og rammerne for den højest mulige forbrugs-vækst frem mod 2025 kan den offentlige beskæftigelse vokse med ca. 23.000 personer fra 2019 til 2025. Det svarer til, at den offentlige beskæftigelse vil kunne vokse med ca. ½ pct. om året i gennemsnit.

I samme periode vil den private beskæftigelse sideløbende kunne vokse med godt 60.000 personer strukturelt svarende til en gennemsnitlig vækst på ca. ½ pct. om året – dvs. omtrent svarende til den mulige vækst i den offentlige beskæftigelse, hvis væksten i det offentlige forbrug svarer til den højst mulige vækst inden for rammerne i fremskrivningen.

Figur 1.13
Udvikling i offentlig og privat (strukturel) beskæftigelse fra 2019 til 2025



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den generelt høje beskæftigelsesgrad i Danmark og udsigten til fortsat vækst i arbejdsstyrken skyldes blandt andet de reformer, der siden starten af 1990'erne har nedbragt ledigheden og øget arbejdsudbuddet.

Det gode fundament for fremadrettet vækst i arbejdsstyrken, som i vidt omfang er støbt med velfærdsaftalen fra 2006, skal vi bygge på. Vi skal værne om det gode ståsted.

Det er regeringens sigte, at tiltag, der mindsker arbejdsudbuddet, skal modgås af andre – men ikke nødvendigvis samtidige – tiltag, der øger beskæftigelsen tilsvarende. Samtidig har regeringen en ambition om at øge beskæftigelsen ud over det, der allerede forventes. Arbejdet med 2. generationsreformer og bedre integration af indvandrere på det danske arbejdsmarked vil kunne bidrage hertil.

Realisering af en øget beskæftigelse vil både kunne styrke livskvaliteten og levestandarden for de, der kommer i arbejde eller kvalificerer sig til bedre job, styrke væksten i dansk økonomi og samtidig kunne øge råderummet i den offentlige økonomi.

2. generationsreformer. Ny reformkurs med fokus på, at flere oplever lige muligheder, får en uddannelse og bliver en del af arbejdsfællesskabet

De store potentialer for mere klassiske arbejdsudbudsreformer er indfriet. Det er derfor tid til et nyt fokus i reformpolitikken. En retning, der sætter ind over for de udfordringer, tidligere reformer ikke i tilstrækkelig grad har løst. Der er fortsat væsentlige udfordringer. Bl.a. er der stadig for mange unge uden en uddannelse, ledigheden blandt nyuddannede er høj, ligesom indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet stadig er relativ lav.

Vi skal skabe bedre muligheder for borgerne, og den økonomiske politik skal ikke bidrage til øgede skel i befolkningen.

2. generationsreformer skal føre til, at endnu flere får et aktivt liv med uddannelse og job.

Prioriteringer og indregnede aftaler i 2025-rammen

I 2025-rammen er der indregnet en række nye aftaler samt overordnede prioriteringer i form af bl.a. et løft af de offentlige investeringer og en reserve til nye stimulustiltag, jf. boks 1.2.

Boks 1.2

Nye prioriteringer og indregnede aftaler i 2025-rammen

Med 2025-rammen er der indregnet virkninger af en række nye aftaler. De udgiftsmæssige konsekvenser af bl.a. *Klimaaftale om energi og industri mv.*, *Aftale om udfasning af hjælpepakker, stimuli-initiativer og eksportinitiativer*, *Aftale om kompensation til boligejerne og fortsat tryghed om boligbeskatningen*, den nye EU-budgetaftale samt aftalen om Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag mv. er således håndteret inden for målet om strukturel balance i 2025 og den justerede saldo i de forudgående år, jf. kapitel 3.

På indtægtssiden er der desuden taget højde for, at profilen for de forudsatte indtægter fra den midlertidige energiafgift er justeret i kraft af *Klimaaftale om energi og industri mv.* Her er det desuden politisk besluttet, at aftaleparterne forpligter sig til i efteråret 2020 at aftale de nødvendige ændringer for at håndtere den udestående indeksering af registreringsafgiften. Herudover er det i DK2025 prioriteret at annullere de tidligere forudsatte indekseringer af en række punktafgifter på bl.a. chokolade, konsumis mv.

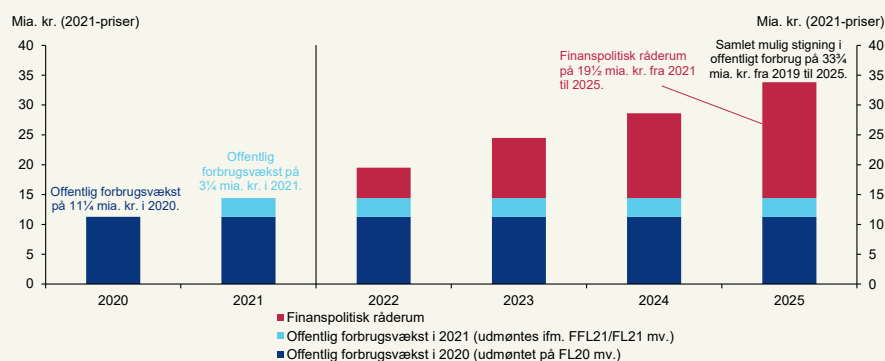
Herudover er der i DK2025 indregnet:

- Prioritering af ca. 15 mia. kr. ekstra til offentlige investeringer i 2021-2025. Det svarer til et samlet løft af investeringsrammen på ca. 17½ mia. kr. inkl. moms i disse år.
- En reserve til COVID-19 og yderligere stimulustiltag på gennemsnitligt ca. 7 mia. kr. årligt i 2021-2022, 2½ mia. kr. i 2023 og 1 mia. kr. 2024, som vil kunne bidrage til den økonomiske genopretning. Herudover er der afsat en reserve på 2,2 mia. kr. i 2022 til udspillet om *Ny ret til tidlig pension*

Med afsæt i de indregnede aftaler, nye oplysninger og den justerede profil for den strukturelle saldo kan det offentlige forbrug samlet set vokse med op til 33¼ mia. kr. frem mod 2025 målt i forhold til niveauet i 2019, da regeringen trådte til. Det svarer til en gennemsnitlig realvækst fra 2019 til 2025 på op til 1,1 pct. Den gennemsnitlige årlige vækst udgør 4½ mia. kr. i 2021-2025 og det giver plads til en forbrugsvækst større end væksten i det demografiske træk i alle år.

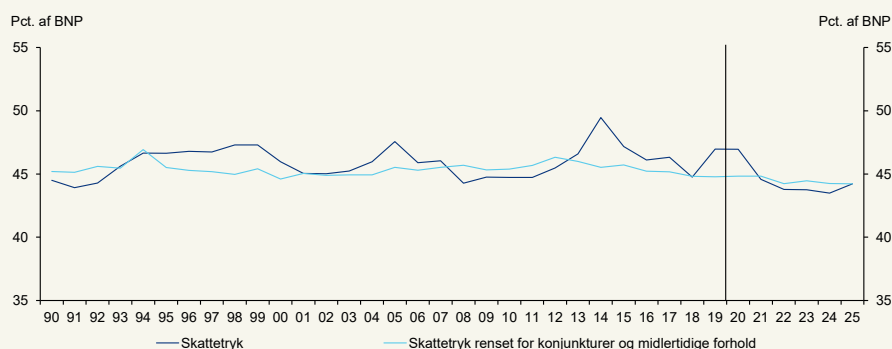
Figur a

Offentlig forbrugsvækst, 2020-2025



Med de indlagte prioriteringer i 2025-fremskrivningen er skattetrykket renset for konjunkturer og andre midlertidige forhold omtrent konstant i 2021-2025 og på samme overordnede niveau som i perioden 1990-2020, jf. figur 1.14.

Figur 1.14
Udvikling i skattetryk frem mod 2025



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

På skatteområdet er det en høj prioritet at genoprette tilliden til det danske skattevæsen og tiltroen til, at enhver svarer sit. Høj efterlevelse af skattereglerne er en forudsætning for finansieringen af velfærden og for et retfærdigt samfund. Samtidig er regeringens udgangspunkt, at skatten ikke skal stige for almindelige danskere, og at den økonomiske politik ikke bidrager til øgede skel i befolkningen.

I forsommerens *Aftale for energi og industri mv* er det aftalt, at gå videre med en grøn skatte-reform. Det fremgår af aftalen, at CO₂-beskatning bør være et afgørende instrument til at indfri den ambitiøse 70 pct.-målsætning under hensyntagen til bæredygtig erhvervsudvikling og dansk konkurrencekraft, sunde offentlige finanser og beskæftigelse, et stærkt velfærdssamfund, sammenhængskraften og social balance og dermed reelle CO₂e-reduktioner (minimere CO₂e-lækage) og uden samlet tab af arbejdspladser til udlandet.

De kommende år skal vi træffe store beslutninger og udvikle nye løsninger – i fællesskab. Så vi investerer klogt i fremtiden og sikrer en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning.



2. Genopretning og samfundsøkonomisk forløb frem mod 2025

Efter en årrække med solid økonomisk vækst og beskæftigelsesfremgang er dansk økonomi hårdt ramt af coronapandemien, som har virket som en bremse på hele verdensøkonomien.

I løbet af første halvår faldt dansk BNP med 9¼ pct. ifølge foreløbige oplysninger fra Danmarks Statistik. Selv om der nu er fremgang at spore, vil krisen præge økonomien i en rum tid fremover. Dansk økonomi ser dog ud til at klare sig forholdsvis godt i forhold til mange andre lande, hvis økonomier er endnu hårdere ramt.

Samtidig er forudsætningerne for en genopretning af den økonomiske aktivitet gode herhjemme. Dansk økonomi var i en god konjunktursituation før krisen uden tegn på væsentlige ubalancer, herunder hverken på arbejdsmarkedet og boligmarkedet. Og den lange række af gennemførte økonomisk-politiske initiativer under epidemiens første fase understøtter muligheden for en relativ hurtig genopretning.

Det sunde udgangspunkt for de offentlige finanser med lav offentlig gæld, AAA-kreditvurdering og udsigt til strukturelle overskud har givet mulighed for en ekspansiv finanspolitisk, som bidrager mærkbart til genopretningen af den økonomiske aktivitet i de kommende år.

Herudover understøttes vækstmulighederne af, at de underliggende strukturer er gode i Danmark. Der er grundlag for en betydelig vækst i arbejdsstyrken og den strukturelle beskæftigelse frem mod 2025 i lyset af gennemførte reformer, som øger arbejdsmarkedsdeltagelsen.

Baseret på den nyeste konjunkturprognose for 2020 og 2021 er der udarbejdet en opdateret fremskrivning af dansk økonomi frem mod 2025, som er den første fremskrivning efter coronakrisen. Fremskrivningen er behæftet med større usikkerhed end sædvanligt som følge af coronapandemien og dens virkninger på både dansk og international økonomi. Dette kapitel beskriver den forudsatte samfundsøkonomiske udvikling frem mod 2025.

Afsnit 2.1 beskriver aktivitetsvirkningen af den planlagte finanspolitik frem mod 2025, herunder virkningerne af de ekstraordinære hjælpepakker og mere generelle stimulustiltag. Afsnit 2.2 beskriver på den baggrund det samlede forløb for dansk økonomi frem mod 2025.

Hovedkonklusionerne for så vidt angår forløbet for beskæftigelse og BNP mv. frem mod 2025 fremgår af boks 2.1. Udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2025 er beskrevet i kapitel 3. Konjunkturgrundlaget for 2020 og 2021 er beskrevet nærmere i *Økonomisk Redegørelse*, august 2020.

Boks 2.1**Hovedbudskaber**

- Coronapandemien har ramt dansk økonomi hårdt, men genopretningen vurderes allerede at være i gang. Fra 2020 til 2025 ventes den faktiske beskæftigelse at vokse med ca. 110.000 personer, og BNP ventes at vokse med ca. 2½ pct. i gennemsnit om året.
- Den økonomiske politik er med til at skubbe på væksten i dansk økonomi. Den lange række af gennemførte tiltag – i form af hjælpepakker, udgifter til håndtering af COVID-19, offentlige investeringer, udbetaling af 3 ugers feriepenge og investeringer i blandt andet almene boliger, *jf. kapitel 1* – betyder tilsammen, at finans- og strukturpolitikken skønnes at bidrage med 2¼-2½ pct. til BNP-niveauet i 2020 og 2021, opgjort ved den flerårige finanseffekt. Frem mod 2025 – i takt med at dansk økonomi genoprettes – udfases den finanspolitiske stimulus igen.
- Stigningen i beskæftigelsen frem mod 2025 skal endvidere ses i lyset af, at de underliggende strukturer på arbejdsmarkedet grundlæggende er sunde. Her spiller gennemførte reformer, som øger arbejdsmarkedsdeltagelsen i de kommende år, en central rolle. Den strukturelle beskæftigelse stiger i grundforløbet med ca. 80.000 personer fra 2020 til 2025.
- Fremgangen i beskæftigelsen og voksende realløn danner grundlag for, at det private forbrug igen kan begynde at stige efter et mærkbart forventet fald i 2020. Frem mod 2025 ventes det private forbrug at vokse med ca. 3 pct. om året. Det er højt i en historisk kontekst, men medfører ikke en høj gæld blandt husholdningerne som i årene op til finanskrisen. I takt med fremgangen i konjunkturerne og gunstige finansieringsvilkår ventes erhvervsinvesteringerne ligeledes at vokse i godt tempo efter 2021.
- I et scenarie med indregning af udspillet om *Ny ret til tidlig pension – værdig tilbagetrækning for alle* er der udsigt til en samlet fremgang i den strukturelle beskæftigelse på ca. 70.000 personer fra 2020 til 2025. Reformen vil blive indarbejdet i 2025-fremskrivningerne, når der er indgået aftale med et flertal i Folketinget. Reformen er finansieret og påvirker ikke råderummet i 2025.
- I forbindelse med indeværende 2025-fremskrivning gives der en status for Danmarks udledning af drivhusgasser i forhold til målet om en reduktion af udledningen på 70 pct. fra 1990 til 2030. Det gøres her efter fast i forbindelse med mellemfristede fremskrivninger. En aktuel status baseret på Energistyrelsens *Basisfremskrivning 2020* samt bidraget fra *Klimaaftale for affald og energi og industri mv. (juni 2020)*, peger på, at der på nuværende tidspunkt er udsigt til en samlet reduktion i Danmarks udledning på knap 50 pct. fra 1990 til 2030. Det vil derfor kræve yderligere tiltag at nå målet.

2.1 Finanspolitikken bidrag til genopretningen

De ekstraordinære hjælpepakker og øvrige tiltag gennemført i 2020 har bidraget markant til at mindske BNP-faldet efter coronaepidemiens udbrud. Bidraget vurderes skønsmæssigt at udgøre 2½ pct. af BNP for året som helhed, *jf. tabel 2.1 (sidste linje)*. I takt med, at epidemien er bragt under kontrol og størstedelen af samfundet er åbnet op igen, er økonomien i bedring og de midlertidige kompensationsordninger er ophørt for størstedelens vedkommende.

I 2021, hvor genopretningen af dansk økonomi fortsat er undervejs, skønnes den planlagte politik at levere et næsten tilsvarende markant bidrag til BNP som i 2020. I de følgende år,

hvor den finanspolitiske stimulans gradvist udfases, aftager BNP-bidraget til omkring nul i 2024-2025, hvor konjunkturerne forventes at være omtrent neutrale.

Tabel 2.1

Finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetsudnyttelsen (flerårige effekter)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP						
Finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetsudnyttelsen	1,0	1,8	1,2	0,8	0,2	0,3
Virkning af midlertidige kompensationsordninger mv.	1,6	0,5	0,2	0,1	0,0	0,0
Finanseffekt inkl. COVID-19 tiltag	2,6	2,2	1,4	0,9	0,2	0,2

Anm.: Den samlede virkning på kapacitetsudnyttelsen beskriver finans- og strukturpolitikens virkning på outputgabet i hvert år. Finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetsudnyttelsen er opgjort inkl. aktivitetsvirkningen af udbetalingen af feriemidler, investeringer i regi af Landsbyggefonden i forlængelse af boligaftalen fra 2020 samt afledte private investeringer som følge af klimaaftale 2020.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De finanspolitiske lempelser i *DK2025 – En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi* skal ses i sammenhæng med den ændrede konjunktursituation i forhold til den seneste mellemfristede fremskrivning fra før coronakrisen.

På det tidspunkt var udgangspunktet et positivt outputgab på ca. 1 pct. af BNP i 2020, som efterfølgende gradvist forventedes at aftage til 0 pct. fra 2023 og frem, *jf. tabel 2.2*. Samtidig var der på det tidspunkt forudsat en omtrent neutral finanspolitik for årene 2020-2025, hvor der i alle år blev skønnet en flerårig virkning på kapacitetsudnyttelsen i størrelsesordenen +/- 0,1 pct. af BNP.

I forhold til udgangspunktet fra 2019 har coronakrisen medført en markant svækkelse af de underliggende konjunkturer – mens den økonomiske politik omvendt leverer et markant bidrag til at understøtte aktiviteten og beskæftigelsen. Det kan med usikkerhed groft anslås, at den underliggende konjunkturudvikling (ekskl. det skønnede bidrag fra den ændrede finanspolitik) har udvidet outputgabet med ca. 6½ pct. i 2020 og 3¾ pct. i 2021, *jf. tabel 2.2*.

Som følge af de gennemførte og forudsatte tiltag mindskes denne virkning til henholdsvis ca. 4 pct. i 2020 og 1¾ pct. i 2021. Det vil sige, at lempelserne afbøder rundt regnet halvdelen af den underliggende konjunktursvækkelse. I 2021 skønnes dermed et moderat negativt outputgab på ca. 1 pct. af BNP. I 2022-2024 indsnævres outputgabet yderligere til nul i 2025-forløbet. Samlet set er der dermed tale om en særdeles høj modgåelse af de underliggende konjunkturbevægelser, *jf. også figur 2.1* – højere end fx under finanskrisen og ca. dobbelt så høj som den finanspolitiske regel, De Økonomiske Råd (DØR) i 2007 lagde frem som et muligt generelt benchmark for en realistisk grad af finanspolitisk stabilisering¹.

¹ DØR beskrev i *Dansk Økonomi*, forår 2007 en stiliseret og mekanisk finanspolitisk regel, der til illustration kan anvendes som et groft og forsimplet benchmark for en hensigtsmæssig stabiliseringseffekt af finanspolitikken, *jf.*

Tabel 2.2
Ændring i outputgab og finanspolitik siden oktober 2019

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP						
Outputgab, oktober 2019	1,0	0,6	0,2	0,0	0,0	0,0
Virkning af underliggende konjunkturer mv.	-6,5	-3,8	-2,4	-1,2	-0,3	-0,3
Virkning af midlertidige kompensationsordninger	1,6	0,5	0,2	0,1	0,0	0,0
Virkning af generel finanspolitik	0,9	1,7	1,3	0,8	0,3	0,4
Outputgab, august 2020	-3,1	-1,1	-0,6	-0,3	0,0	0,0

Anm.: Virkningen af midlertidige ordninger dækker over virkningen af de midlertidige kompensationsordninger samt andre midlertidige udgifter, som ikke påvirker den strukturelle saldo. Virkningen af underliggende konjunkturer mv. afspejler den del af ændringen i de forudsatte outputgab, som ikke er forklaret ved ændret finans- og strukturpolitik. På grund af afrundinger kan der være forskelle mellem delsummer og totalen.

Kilde: *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 og egne beregninger.

Helt generelt er det hverken muligt eller realistisk at stabilisere økonomien til fulde, når konjunkturerne svinger. Det hænger sammen med blandt andet usikkerheden om den økonomiske udvikling, om økonomiens kapacitet og med de forsinkelser, der er forbundet med erkendelse, beslutningstagning og ikrafttrædelse af finanspolitiske tiltag. Hertil kommer, at der vil være ulemper forbundet med hyppige justeringer i de finanspolitiske håndtag, og at det ikke i særlig høj grad er muligt at påvirke eksporten via national finanspolitik. Eksporten udgør en central del af dansk økonomi, som primært er afhængig af udviklingen i udlandet.

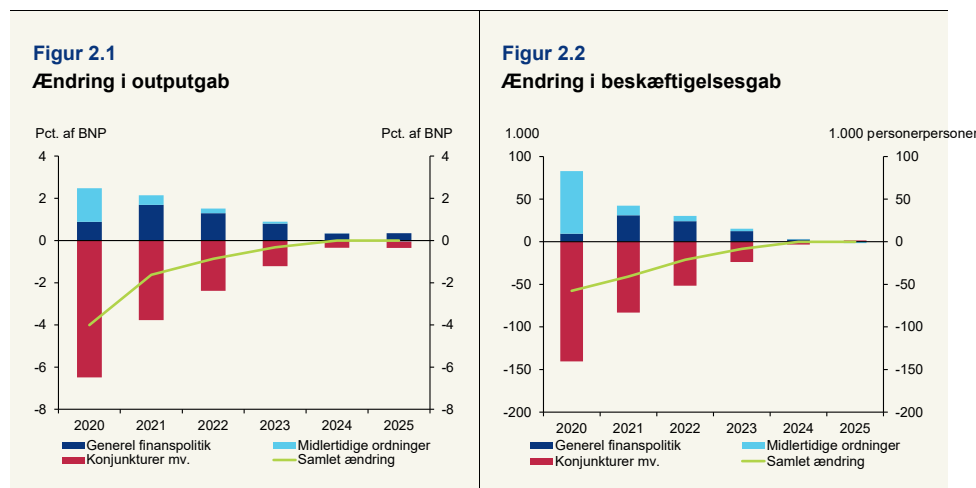
I den nuværende situation er en høj grad af finanspolitisk stabilisering muliggjort ikke blot af det sunde udgangspunkt for dansk økonomi og de offentlige finanser før krisen, men også af, at det allerede i den første fase af krisen stod klart, at der var behov for en ekstraordinær indsats. Risikoen for en overstimulering af økonomien er til stede i de kommende år, men vurderes begrænset på kortere sigt. Finanspolitikken vil løbende skulle afstemmes med den økonomiske udvikling med sigte på en robust og holdbar fremgang i aktivitet og beskæftigelse.

Målt på beskæftigelsen er modgåelsen af den underliggende konjunktursvækkelse endnu større end for BNP i 2020, idet medarbejdere hjemsendt med lønkompensation fortsat tælles som beskæftigede, jf. figur 2.2. I de efterfølgende år modgås også en særdeles høj andel af den underliggende svækkelse af beskæftigelsen. Finanspolitikken bidrager dermed afgørende til at bekæmpe den ledighed, der er opstået i kølvandet på krisen.

Samlet set bidrager lempelserne af finanspolitikken i forhold til 2025-forløbet fra oktober 2019 således til en markant genopretning af dansk økonomi og beskæftigelse. BNP- og beskæftigelsesbidraget er størst i 2020, når de midlertidige kompensationsordninger mv. regnes med,

også Finansregulering 2014. Reglen tilsiger overordnet, at den diskretionære finanspolitik kan sigte på at lukke ca. 1/4 af det konjunkturgab, der ville være i fravær af diskretionære tiltag (uden at gennemførslen heraf dog kan antages at være perfekt).

mens virkningen af den generelle finanspolitiske lempelse ekskl. midlertidige kompensationsordninger er størst i 2021.



Anm.: Se anmærkning til tabel 2.2.

Kilde: *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 og egne beregninger.

Finanspolitikken er også ekspansiv i de efterfølgende år målt i forhold til tidligere forudsætninger, men lempelsen reduceres gradvist i takt med den forudsatte konjunkturbedring. Det betyder, at finanspolitikken gradvist strammes fra 2022 og frem (målt år til år), hvormed der skønnes negative ét-årige finanseffekter fra 2022 og frem for finanspolitikken ekskl. midlertidige kompensationsordninger. Der skønnes endvidere også en negativ ét-årig finanseffekt for 2021, når ophøret af hovedparten af de midlertidige kompensationsordninger tælles med, jf. *tabel 2.3*.

Tabel 2.3
Ét-årige finanseffekter

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP						
Finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetsudnyttelsen	1,0	0,7	-0,4	-0,3	-0,4	0,3
Virkning af midlertidige kompensationsordninger mv.	1,6	-1,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Finanseffekt inkl. COVID-19-tiltag	2,6	-0,4	-0,7	-0,4	-0,5	0,2

Anm.: Den ét-årige finanseffekt beskriver finans- og strukturpolitikens bidrag til ændringer af outputgabet i et enkelt år. Finans- og strukturpolitikens virkning på kapacitetsudnyttelsen er opgjort inkl. virkningen af udbetalingen af feriemidler samt aktivitsvirkningen fra Landsbyggefonden og afledte private investeringer fra klimaaftalen.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

2.2 Fremskrivning af dansk økonomi frem mod 2025 – genopretning af BNP og beskæftigelse

Forløbet frem mod 2025 tager udgangspunkt i konjunkturvurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, august 2020 for årene 2020 og 2021. I perioden 2022-2025 er forløbet baseret på beregningstekniske forudsætninger.

Tabel 2.4
Nøgletal for dansk økonomi, 2019-2025

	Konjunkturår			Beregningsteknisk forløb			
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Outputgab og reale vækstrater, pct.							
BNP ¹⁾	2,3	-4,5	4,2	2,9	2,3	2,1	1,4
BVT	2,4	-4,8	4,3	3,0	2,3	2,1	1,5
Outputgab (pct. af strukturel BVT) ²⁾	0,3	-3,1	-1,1	-0,6	-0,3	0,0	0,0
Efterspørgsel, realvækst, pct.							
Privat forbrug	2,2	-2,8	4,7	2,9	2,8	2,7	2,4
Offentligt forbrug	1,2	2,2	0,6	0,8	1,1	0,9	1,1
Faste bruttoinvesteringer	2,5	-12,2	-0,5	8,0	7,8	7,0	5,2
Eksport	1,8	-10,2	6,2	3,5	3,4	3,4	1,7
Import	0,5	-8,6	5,5	3,8	4,5	4,4	3,2
Arbejdsmarked og produktivitet							
Arbejdsstyrkevækst (pct.)	1,2	-0,3	0,3	1,1	0,6	0,4	0,3
Beskæftigelsesvækst (pct.)	1,2	-1,6	0,6	1,4	0,9	0,7	0,3
Bruttoledighed (pct. af arbejdsstyrken)	3,5	4,9	4,6	4,2	3,8	3,6	3,6
Timeproduktivitet, hele økonomien (pct.)	1,3	-0,9	1,7	1,3	1,4	1,4	1,3
Timeproduktivitet, private byerhverv (pct.)	1,4	-0,4	2,3	1,4	1,5	1,6	1,4

Anm.: Forløbet i 2020 og 2021 er baseret på *Økonomisk Redegørelse*, august 2020.

1) Outputgabets antages at lukke i 2024. Forløbet er beregningsteknisk.

2) I 2019 er det offentlige forbrug opgjort efter output-metoden, ekskl. afskrivninger. Det forudsættes ved skøn for realvæksten i det offentlige forbrug fra 2020 og frem, at der ikke er forskel på opgørelsen ifølge outputmetoden i nationalregnskabet og inputmetoden.

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

I forhold til den seneste mellemfristede fremskrivning fra oktober 2019 er forløbet opdateret med en lang række nye oplysninger og forudsætninger, *jf. appendiks 2A*. Det gælder ikke

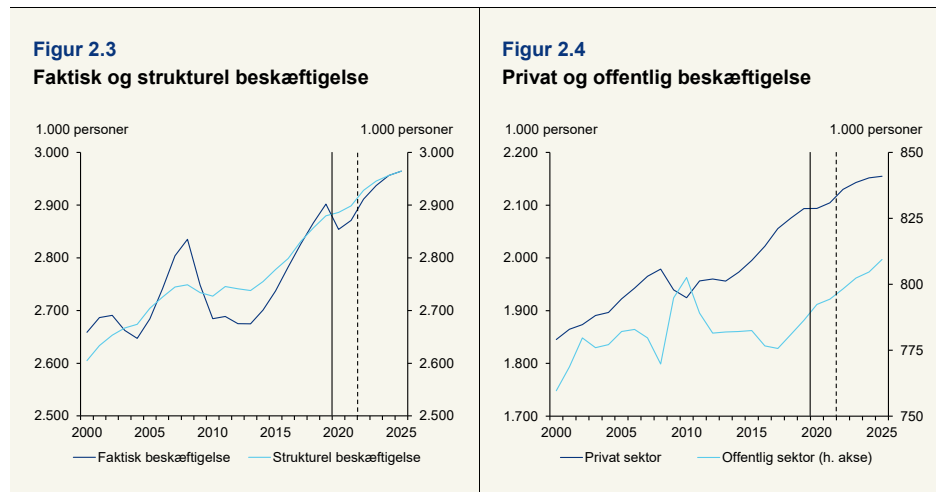
mindst konjunktursituationen, hvor udgangspunktet efter coronakrisen er, at beskæftigelse og produktion ligger væsentligt under niveauet i en normal konjunktursituation og ledigheden tilsvarende højere.

Efter flere år med pæn økonomisk vækst i dansk økonomi ventes BNP således at falde betydeligt med 4½ pct. i 2020. Frem mod 2025 forventes en gradvis genopretning. Allerede i 2021 ventes en BNP-vækst på 4¼ pct. og i det beregningstekniske mellemfristede forløb i 2022-2025 skønnes en BNP vækst på i gennemsnit ca. 2¼ pct. årligt, i takt med at outputgabet antages at blive lukket frem mod 2024, *jf. tabel 2.4*.

Beskæftigelse, ledighed og virkning af udspil om ret til tidlig pension

Fremgangen i den økonomiske aktivitet i det mellemfristede forløb er tæt forbundet med en ventet stigning i beskæftigelsen. Den gunstige udvikling i beskæftigelsen i fremskrivningen er dels udtryk for den forudsatte konjunkturgenopretning, dels det positive bidrag fra en strukturelt stigende beskæftigelse i lyset af allerede gennemførte og vedtagne reformer. Reformvirkningerne øger arbejdsstyrken, herunder ikke mindst i kraft af reguleringen af efterløns- og folkepensionsalderen.

Samlet set er der således udsigt til en vækst i den samlede beskæftigelse på ca. 110.000 personer fra 2020 til 2025. Denne er sammensat af en stigning i den strukturelle beskæftigelse på ca. 80.000 personer og et konjunkturbidrag på ca. 30.000 personer, *jf. figur 2.3*. Samlet er der plads til en jævn vækst i både den offentlige og den private (strukturelle) beskæftigelse frem mod 2025, *jf. figur 2.4*.



Anm.: Beskæftigelsen er opgjort ekskl. orlovs personer. I figur 2.4. er den private beskæftigelse opgjort strukturelt.

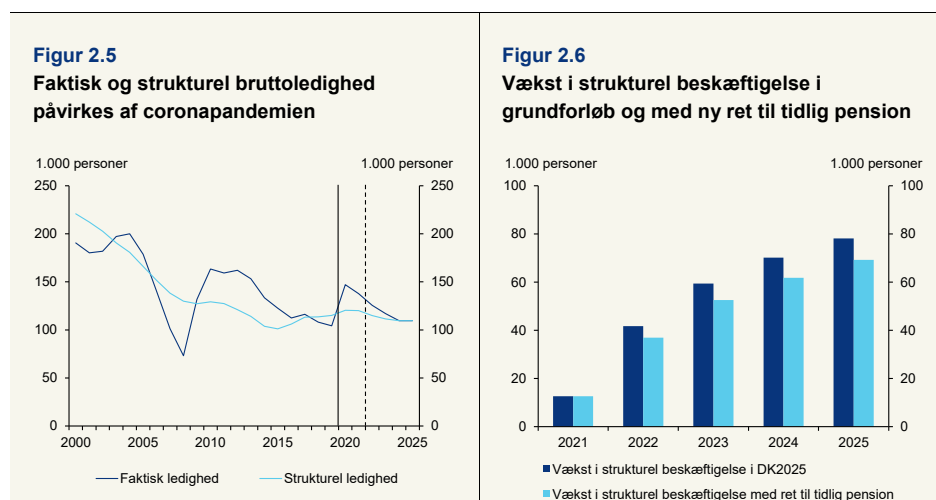
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I takt med den forudsatte konjunkturnormalisering ventes ledigheden – som ved udgangen af 2021 skønnes at være over det strukturelle niveau – at aftage igen, så den i 2024-2025 svarer til godt 3½ pct. af arbejdsstyrken.

Den strukturelle ledighed er estimeret til at stige i 2020-2021, hvilket vurderes at være afledt af en mindre smidig jobmatching på arbejdsmarkedet på grund af de omstillingsbehov, som coronaepidemien har ført med sig. Det forudsættes, at der vil være tale om en midlertidig og relativt kortvarig effekt, og at den strukturelle ledighed frem mod 2025 vil vende tilbage til niveauet fra umiddelbart før krisen, *jf. figur 2.5*.

Udsigten til fremgang på arbejdsmarkedet er således god, herunder understøttet af sunde underliggende økonomiske strukturer. Regeringen har medio august 2020 præsenteret sit udspil til *Ny ret til tidlig pension – værdig tilbagetrækning for alle*. Initiativerne og den tilhørende foreslåede finansiering mindsker væksten i den strukturelle beskæftigelse med ca. 9.000 fuldtidspersoner.

Det svarer overordnet til, at den samlede strukturelle stigning i antallet af beskæftigede reduceres fra ca. 80.000 til ca. 70.000 personer frem mod 2025. Det er modstykket til, at personer, der har været længst på arbejdsmarkedet, får mulighed for at trække sig tilbage med tidlig pension 1, 2 eller 3 år før den almindelige pensionsalder. Således vil der stadig med indregning af denne virkning være udsigt til en markant stigning i den strukturelle beskæftigelse frem mod 2025, *jf. figur 2.6*.



Anm.: I figur 2.6. viser de mørkeblå søjler den akkumulerede stigning i den strukturelle beskæftigelse fra 2020 til 2025. De lyseblå søjler viser den akkumulerede stigning inkl. virkningen af *Ny ret til tidlig pension* i fuldtidspersoner.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Som noget nyt i *DK2025 - En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi* belyses udledningen af drivhusgasser særsomt i forbindelse med de mellemfristede fremskrivninger, *jf. boks 2.2*.

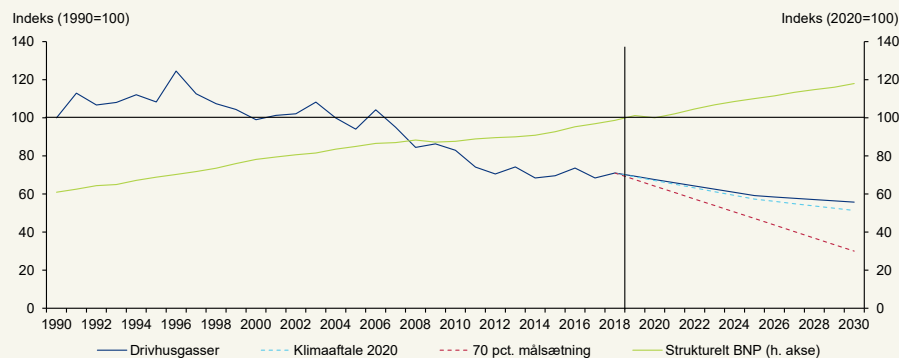
Boks 2.2**Klimamål og udledning af drivhusgasser**

Med klimaloven er der fastsat et bindende mål om at reducere udledningen af drivhusgasser med 70 pct. i 2030 i forhold til niveauet i 1990. Med klimahandlingsplanen er der taget hul på udfordringen med at få gjort Danmark endnu grønnere.

Fra 1990 og frem til 2018 er Danmarks udledninger af drivhusgasser reduceret med ca. 30 pct., *jf. figur a*. I samme periode er BNP-vokset med over 30 pct. Den fremskrevne udvikling i udledningen af drivhusgasser er baseret på Basisfremskrivning 2020, som Energistyrelsen offentliggjorde i juni 2020. Energistyrelsen vurderer på nuværende tidspunkt, at Danmark i 2030 vil have reduceret sine udledninger med ca. 45 pct. i forhold til niveauet i 1990. Der ligger derfor fortsat en stor opgave i at reducere udledningen frem mod indfrielse af målsætningen om samlet reduktion på 70 pct. over perioden.

Basisfremskrivningen indeholder ikke virkningen fra klimaaftale for energi og industri samt klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi, der begge blev indgået i juni 2020, og som skønnes at reducere udledningen af drivhusgasser med 3,4 mio. tons CO₂-ekvivalenter i 2030, *jf. illustration i figur a*. Dermed reduceres udledningerne af drivhusgasser i 2030 samlet set med knap 50 pct. i forhold til 1990. Det har dermed været muligt at opnå en betydelig reduktion af drivhusgasemissionerne sideløbende med den fortsatte økonomiske vækst.

Klimaaftalen indeholder også investeringer i udvikling af fremtidens grønne teknologier, der vil give reduktioner på sigt. Som en del af klimaaftalen vil regeringen i efteråret 2020 komme med et udspil til en grøn skattereform. Regeringen vil også fremlægge udspil på blandt andet transportområdet og landbruget.

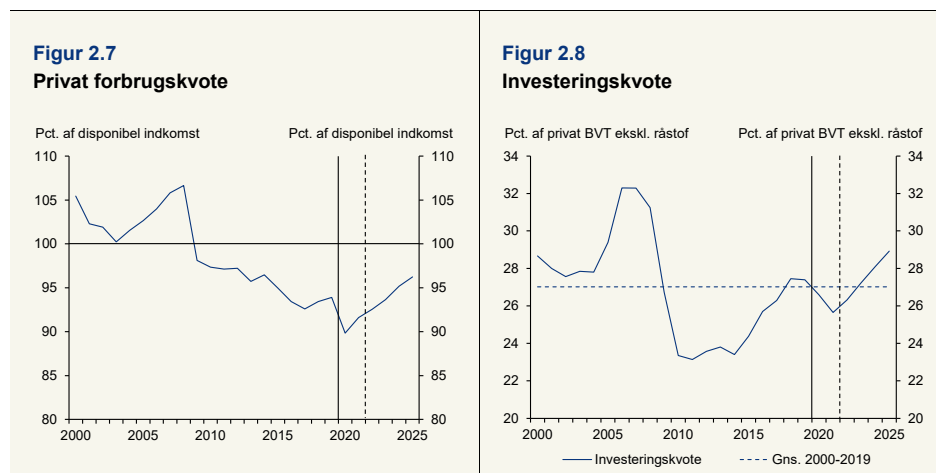
Figur a**Udledning af drivhusgasser og strukturel BNP**

Anm.: Udledningen af drivhusgasser er opgjort efter IPCC's metode inkl. LULUCF og baseret på Basisfremskrivning 2020.

Kilde: Energistyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det private forbrug og investeringer

Det private forbrug ventes at stige med godt 3 pct. om året fra 2020 og frem mod 2025. Det understøttes af beskæftigelsesfremgangen og voksende reallønninger. Den forudsatte udvikling betyder, at forbrugskvoten gradvist antages at stige frem mod 2025, men uden at vende tilbage til det høje niveau i årene op til finanskrisen, *jf. figur 2.7*.



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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Virksomhederne har i løbet af de seneste år øget investeringerne i takt med den stigende kapacitetsudnyttelse. Coronakrisen har lagt en kraftig midlertidig dæmper på erhvervsinvesteringerne, men frem mod 2025 ventes investeringerne at tiltage igen, *jf. figur 2.8*. Investeringsniveauet bidrager i forløbet fortsat til en stigning i kapitalapparatet og derigennem også til den forudsatte stigning i produktiviteten pr. arbejdstime.

Det bemærkes, at der er betydelige negative risici forbundet med udviklingen i navnlig udlandet, som kan lægge en dæmper på virksomhedernes eksport og investeringslyst. Det gælder blandt andet udviklingen i forhold til coronapandemien, men også handelsspændinger mellem USA og Kina samt det fortsat uafklarede forhold mellem Storbritannien og EU efter brexit.

Produktionspotentiale

Coronakrisen medfører en midlertidig afmatning i væksten i produktionspotentialet. Det skyldes blandt andet det store fald i virksomhedernes investeringer, som midlertidigt dæmper væksten i timeproduktiviteten. Væksten i produktionspotentialet ventes derefter at tage til frem mod 2025 i takt med at dansk økonomi retter sig efter krisens første fase, *jf. tabel 2.5*.

Stigningen i den strukturelle beskæftigelse giver et væsentligt bidrag til væksten i produktionspotentialet. Sammen med fortsat jævn fremgang i timeproduktiviteten ventes samlet set en stigning i produktionspotentialet (BVT) på i gennemsnit ca. 2 pct. årligt i perioden 2022-2025.

Det stigende arbejdsudbud skal primært ses i lyset af vedtagne reformer, der øger arbejdsstyrken i de kommende år. Det gælder navnlig den gradvise forøgelse af folkepensionsalderen til 67 år i 2022 og efterlønssalderen til 64 år i 2023-2025, som står for hovedparten af den skønnede virkning. Den demografiske udvikling i befolkningens størrelse og alderssammensætning mv. bidrager også positivt til udviklingen i arbejdsstyrken og antal beskæftigede.

Tabel 2.5

Bidrag til vækst i produktionspotentiale og i faktisk reelt BVT, 1996-2025

	1996-2007	2008-2009	2010-2019	2020-2021	2022-2025
Gns. vækst pr. år, pct.					
1) Produktionspotentiale (BVT)	1,8	0,7	1,5	0,3	2,0
<i>Heraf bidrag fra</i>					
- Timeproduktivitet	1,1	1,4	1,3	0,2	1,3
- Strukturel ledighed	0,5	0,2	0,0	-0,1	0,1
- Strukturel arbejdsstyrke	0,3	-0,4	0,5	0,4	0,5
- Strukturel arbejdstid	0,0	-0,6	-0,3	-0,2	0,1
2) Konjunktur	0,2	-2,9	0,3	-0,7	0,3
3) Faktisk BVT (1+2)	2,1	-2,2	1,8	-0,4	2,2
4) Nettoafgifter	0,1	-0,5	0,0	0,1	-0,1
5) Faktisk BNP (3+4)	2,2	-2,7	1,8	-0,2	2,2

Anm.: Der er usikkerhed om skønnet for den potentielle vækst i delperioderne, herunder om bidagene fra enkeltkomponenter. På grund af afrundinger kan der være forskelle mellem delsummer og totalen.

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

International økonomi og finansielle forhold

Forudsætningerne om udviklingen i udlandet og på de finansielle markeder i 2020 og 2021 følger af *Økonomisk Redegørelse*, august 2020, og derefter følger de af beregningstekniske forudsætninger, jf. tabel 2.6.

Fremskrivningen af olieprisen tager udgangspunkt i de nyeste oplysninger om futures-priser samt det Internationale Energiagenturs (IEA) seneste prognose fra november 2019, jf. *Økonomisk Redegørelse*, maj 2020. Olieprisen forudsættes at stige fra 42 dollar pr. tønde i 2020 til 61 dollar pr. tønde i 2025. Det er væsentligt lavere end forudsat i 2025-forløbet fra oktober 2019, hvor olieprisen blev skønnet til ca. 76 dollar pr. tønde i 2025.

Tabel 2.6**Forudsætninger om oliepriser, dollarkurs og renter, 2019-2025**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Oliepris (Brent), USD pr. td., 2020-priser	64	42	46	50	54	58	61
Dollarkurs, kr. pr. USD	6,7	6,6	6,4	6,4	6,4	6,3	6,3
Rente, 10-årig dansk statsobligation, pct. p.a.	-0,2	-0,3	-0,3	0,0	0,1	0,3	0,5

Anm.: Olieprisen er deflateret med BNP-deflatoren og opgjort i 2020-priser.

Kilde: Danmarks Statistik, IMF, IEA, *Økonomisk Redegørelse*, august 2020 og egne beregninger.

Dollarkursen skønnes i *Økonomisk Redegørelse*, august 2020 til 6,4 kr. pr. dollar i 2021. Her efter antages en glidende tilpasning til en kurs på 6,25 kr. pr. dollar i 2025, hvilket svarer til den gennemsnitlige handelspris siden 1990.

Renteniveauet har de seneste år været lavt, og det ventes at fortsætte i de kommende år. I 2025 ventes renten på 10-årige statsobligationer at være 0,5 pct. De lave renter skal blandt andet ses i sammenhæng med ECB's udmeldinger om at understøtte de europæiske landes økonomier. Hertil kommer, at det ventes at have meget lange udsigter, før der er sket en normalisering af renteforholdene. Først fra 2050 forudsættes renten på den 10-årige statsobligation at svare til 4 pct., *jf. kapitel 4*.



2A. Nye centrale oplysninger og forudsætninger i forløbet

Boks 2A.1

Oversigt over centrale nye oplysninger og forudsætninger, som er indarbejdet siden Opdateret 2025-forløb, oktober 2019

- **Nyt konjunkturgrundlag i Økonomisk Redegørelse, august 2020:** Fremskrivningen tager udgangspunkt i den opdaterede konjunkturprognose, som indeholder skøn for makroøkonomiske nøgletal og offentlige finanser i 2020 og 2021. Konjunkturprognosen tager afsæt i Danmarks Statistiks foreløbige nationalregnskabstal for 2019.
- **Nye politiske aftaler og finanslovsforslaget for 2021:** I fremskrivningen er der indarbejdet virkningen af indgåede politiske aftaler siden oktober 2019, herunder *Aftale om finansloven for 2020* (omfatter blandt andet indbudgettering af *Aftale om ret til seniorpension for nedslidte*), *Grøn boligaftale 2020*, *Landsbyggefondens rammer 2021-2026*, *Klimaaftale for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi*, *Klimaaftale for energi og industri mv.*, *Suspendering af kommuner og regioners anlægslofter for 2020*, *Aftale om udfasning af hjælpepakker, stimuli-initiativer og eksportinitiativer*, *Trepartsaftale om ekstraordinær hjælp til elever og lærlinge samt virksomheder (håndtering af ubalance i AUB)* og *Aftale om kompensation til boligejerne og fortsat tryk om boligbeskatningen*, *Aftaler om styrket opkvalificering og ekstraordinært løft af ledige mv.* Hertil kommer virkningen af finanslovsforslaget for 2021 og de overordnede rammer og prioriteringer frem mod 2025.
- **Ny befolkningsprognose:** Den opdaterede *Befolkningsprognose 2020* fra DREAM og Danmarks Statistik indeholder blandt andet prognoser for den aldersfordelte befolkningsudvikling samt ind- og udvandring. I prognosen ventes i alle frem mod 2025 en lavere nettoindvandring, færre børn samt flere ældre end i den prognose, der lå til grund for *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019.
- **Demografisk træk:** Beregningen af det demografiske træk er opdateret på baggrund af den nye *Befolkningsprognose 2020* samt et opdateret datagrundlag fra Lovmodellen. Væksten i det beregnede demografiske træk svarer på den baggrund til 0,5 pct. årligt i gennemsnit frem mod 2025.
- **Renteforudsætninger:** Der anvendes forudsætninger om renteutviklingen fra *Økonomisk Redegørelse*, august 2020. Renteforudsætningerne frem mod 2025 og på langt sigt er beskrevet i kapitel 4.
- **Opdaterede forudsætninger om olieprisudvikling mv.:** Skøn for olieprisudviklingen er opdateret i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse*, august 2020, og følger den sædvanlige metode. Der er ligeledes indregnet ny prognose for nordsøproduktionen (Energistyrelsen, august 2020).
- **Ny basisfremskrivning:** Energistyrelsen offentliggjorde i juni 2020 Basisfremskrivning 2020. Husholdningernes og erhvervenes energiforbrug er fremskrevet i overensstemmelse med denne.



3. Ansvarlige økonomiske rammer og offentlige finanser frem mod 2025

Med *DK2025 – En, grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi* fastsættes en overordnet ramme for finanspolitikken frem mod 2025, herunder med mål om strukturel balance i 2025 og en justeret profil for den strukturelle offentlige saldo, som understøtter ekspansive tiltag i de kommende år.

Finanspolitikken frem mod 2025 skal bidrage til genopretningen af aktiviteten i dansk økonomi samtidig med, at der skal være plads til at dække det demografiske træk på velfærden i alle år. 2025-rammen indeholder samtidig en opdateret fremskrivning af dansk økonomi frem mod 2025, herunder for udviklingen i de offentlige finanser med afsæt i den opdaterede konjunkturprognose, indgåede politiske aftaler og de nye overordnede rammer.

DK2025 er en overordnet ramme om finanspolitikken. En række af de opgaver, der ligger foran, vil tage tid at løse og udforme konkret. Usikkerheden om det økonomiske forløb og sundhedsudviklingen indebærer samtidig et øget behov for løbende fleksibilitet i den økonomiske politik, herunder i forhold til at time og dosere konkrete initiativer i takt med den sundhedsmæssige og økonomiske udvikling.

Samtidig er det vigtigt med en overordnet prioriteringsramme, som er ansvarlig og giver klarhed over manøvrerummet frem til og med 2025. Fremskrivningen og råderummet er opdateret med afsæt i indgåede aftaler, konsekvenser af coronapandemien mv. Det fastholdte mål om strukturel balance på de offentlige finanser i 2025 indebærer, at varige tiltag finansieres inden for ændret ansvarlige rammer.

Det er således også en bunden opgave, at permanente tiltag prioriteres med omhu – herunder i lyset af det ambitiøse mål om at reducere udledningen af drivhusgasser med 70 pct., og at der samtidig skal sikres plads til en offentlig forbrugsvækst, som kan holde trit med den demografiske udvikling og styrke kvaliteten af den offentlige velfærd.

I dette kapitel redegøres for de finanspolitiske rammer og udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2025. Afsnit 3.1 beskriver de finanspolitiske mål, herunder den justerede profil for strukturel saldo og udviklingen i den offentlige gæld frem mod 2025. I afsnit 3.2 beskrives den opdaterede udvikling i det finanspolitiske råderum, herunder virkningen af indgåede aftaler, de nye rammer frem mod 2025 og øvrige oplysninger. Afsnit 3.3 beskriver den offentlige forbrugsvækst, de offentlige investeringer og den afsatte ramme til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus. Endeligt beskriver afsnit 3.4 den overordnede udvikling i de offentlige udgifter og indtægter frem mod 2025. Hovedbudskaberne fremgår af *boks 3.1*.

Boks 3.1**Hovedbudskaber**

- Finanspolitikken tilrettelægges inden for et mål om strukturel balance i 2025 og det overordnede mål om finanspolitisk holdbarhed. Herudover tilrettelægges finanspolitikken inden for rammerne af budgetloven og de fælles budgetregler i EU.
- Målet om strukturel balance i 2025 understøtter troværdigheden om de offentlige finanser og bidrager til en god indflyvning til de efterfølgende år med demografisk modvind. Desuden bidrager målet om balance i 2025 til at stabilisere udviklingen i den offentlige gæld, der er øget under coronapandemien.
- Med 2025-rammen er profilen for den strukturelle saldo justeret med afsæt i en markant lempelse i de aktuelle år, som bidrager til genopretningen af økonomien. Frem mod 2025 reduceres de strukturelle underskud gradvist. Varige tiltag finansieres således inden for målet om strukturel balance.
- I 2021 skønnes den offentlige forbrugsvækst til 0,6 pct., mens den udgør ca. 1,0 pct., når der ses bort fra midlertidige forhold relateret til COVID-19 i 2020. I 2021-2025 udgør væksten samlet set op til 0,8 pct. årligt i gennemsnit, mens det demografiske træk er 0,5 pct. i gennemsnit i samme periode.
- Med den opdaterede fremskrivning udgør det finanspolitiske råderum – dvs. den højest mulige offentlige forbrugsvækst givet øvrige prioriteringer, nye oplysninger mv. – knap 5 mia. kr. årligt i gennemsnit i 2022-2025. Det svarer til en gennemsnitlig højest mulig realvækst i det offentlige forbrug på 0,9 pct. i disse år.
- I fremskrivningen er der dermed plads til en offentlig forbrugsvækst, som gør det muligt at prioritere et velfærdsløft, der sikrer, at velfærden ikke udhules, når der bliver flere børn og ældre i de kommende år. Dette følger også af regeringens løfte om en velfærdslov. Regeringen vil således gennemføre en velfærdslov, der skal sikre, at pengene følger med, når der fx bliver flere børn og ældre.
- Regeringen prioriterer med 2025-rammen ca. 15 mia. kr. til et løft af rammen for de offentlige investeringer over perioden 2021-2025. Løftet vil understøtte den økonomiske genopretning og blandt andet give plads til nye investeringer i infrastruktur, som øger grundlaget for vækst. Løftet af den offentlige investeringsramme vil desuden kunne målrettes nye grønne investeringer, der bidrager til den grønne omstilling.
- I den nye 2025-ramme afsættes i 2021-2024 desuden en betydelig ramme til håndtering af COVID-19-udgifter og yderligere stimulus-initiativer på gennemsnitligt ca. 7 mia. kr. årligt i 2021-2022 faldende til ca. 2½ mia. kr. i 2023 og 1 mia. kr. i 2024. Herudover afsættes 2¼ mia. kr. i 2022 til finansiering af *Ny ret til tidlig pension*, som i regeringens udspil er foreslået finansieret af det finanspolitiske råderum i 2022 og af særskilte finansieringstiltag fra 2023 og frem.
- I 2020 ventes de primære offentlige udgifter som andel af BNP renset for konjunktur og midlertidige forhold at stige. Det kan blandt andet tilskrives de traditionelle finanspolitiske stimuli, som er iværksat for at modgå virkningen af COVID-19. Frem mod 2025 ventes andelen at falde tilbage til 2019-niveauet i takt med, at finanspolitikken normaliseres. Skattetrykket renset for konjunktur og midlertidige forhold skønnes at udgøre en omtrent konstant andel af BNP i 2021-2025 og være nogenlunde på samme overordnede niveau som i perioden 1990-2020.
- 2025-rammen og den tilhørende mellemfristede fremskrivning ligger til grund for lovforslag om justerede udgiftslofter for 2021-23 samt udgiftslofter for det nye fjerde loftsår 2024.

3.1 Finanspolitiske mål, profil for strukturel saldo og udvikling i offentlig gæld frem mod 2025

Finanspolitikken tilrettelægges i de kommende år inden for det operationelle mål, at der skal være balance mellem de offentlige indtægter og udgifter i 2025. Det var også målet i Socialdemokratiets 2025-plan *Gør gode tider bedre – for alle* (2019) og de tidligere 2025-planer.

Det fastholdte mål om strukturel balance i 2025 indebærer, at varige tiltag finansieres inden for uændrede ansvarlige rammer. Målet om strukturel balance i 2025 bidrager samtidig til en god indflyvning til de efterfølgende år med demografisk modvind, *jf. kapitel 4*.

Sunde offentlige finanser understøtter sikkerhed og tryghed om fremtiden for virksomheder og borgere samt lave renter. Samtidig indebærer målet om strukturel balance i 2025, at den offentlige gæld, som er forøget i forbindelse med coronakrisen, holder sig på et lavt niveau.

Danmark skal samtidig overholde sine internationale økonomiske forpligtelser, herunder EU's Stabilitets- og Vækstpagt samt finanspagten. Finanspolitikken skal desuden tilrettelægges inden for rammerne af den danske budgetlov.

Finanspolitikken frem mod 2025 skal bidrage til genopretningen af dansk økonomi. Finanspolitikken lempes derfor i 2021 svarende til budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP. Målt i forhold til den tidligere forudsatte profil for den strukturelle saldo fortsætter lempelsen frem til og med 2024. Det giver plads til et markant løft af rammen til offentlige investeringer, ligesom der afsættes en betydelig ramme til håndtering af COVID-19-udfordringer og til nye stimulus-initiativer, der kan bidrage til genopretningen af dansk økonomi.

Regeringens mål og pejlemærker for finanspolitikken er opsummeret i *boks 3.2*.

Boks 3.2

Overordnede finanspolitiske rammer i DK2025

- Ekspansiv finanspolitik for at stimulere aktiviteten i de nærmeste år.
- Mål om strukturel balance i 2025 og finanspolitisk holdbarhed.
- Finanspolitikken tilrettelægges inden for rammerne af de internationale økonomiske forpligtelser og den danske budgetlov.
- Den offentlige gæld skal i normale tider holde en bred sikkerhedsmargin til EU's grænse for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP.

Justeret profil for den offentlige saldo frem mod 2025

I den nye 2025-fremskrivning planlægges med en lempeligere finanspolitik frem mod 2024 sammenlignet med den forrige mellemfristede fremskrivning, *jf. Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019. Den strukturelle saldo lempes diskretionært med 0,9 pct. af BNP i 2021 (ca. 21 mia. kr.) aftagende til 0,3 pct. af BNP i 2024 (ca. 7 mia. kr.), når der sammenlignes med den tidligere profil for den strukturelle saldo. Den finanspolitiske lempelse rulles gradvist tilbage frem mod 2025, således at målet om strukturel balance fastholdes i 2025, *jf. tabel 3.1*.

Den lempeligere profil for den strukturelle saldo giver et betydeligt manøvrerum til at håndtere de sundhedsmæssige og økonomiske følger af coronapandemien. Lempelsen af finanspolitikken giver således plads til at understøtte genopretningen af aktiviteten i de kommende år med et løft af de offentlige investeringer og en betydelig ramme til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus, som gør det muligt at igangsætte nye initiativer, der bidrager til at sætte gang i økonomien. Samtidig giver den afsatte ramme til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus mulighed for at håndtere det løbende udgiftsbehov, der måtte opstå som følge af coronapandemien, *jf. afsnit 3.3*.

Herudover bidrager den lempeligere strukturelle saldo til at håndtere virkningen af en række indgåede politiske aftaler, som understøtter den økonomiske genopretning og investeringer i fremtiden, herunder blandt andet den indgåede *Klimaaftale for energi og industri mv.*, *Aftale om udfasning af hjælpepakker, stimuli-initiativer og eksportinitiativer* samt den aftalte håndtering af den tidligere ubalance i Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag (AUB) mv.

Hertil kommer, at den lempeligere saldoprofil giver plads til et højere offentligt forbrug i de førstkomende år end tidligere forudsat, herunder så der sikres rum til at dække det demografiske træk i alle år frem mod 2025, *jf. nærmere i afsnit 3.2*.

Tabel 3.1

Udvikling i den strukturelle offentlige saldo frem mod 2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af strukturelt BNP					
<i>Økonomisk Redegørelse</i> , maj 2020 og <i>Opdateret 2025-forløb</i> , oktober 2019	0,4	0,5	0,4	0,2	0,0
<i>DK2025</i> , august 2020	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1	0,0
<i>Ændring</i>	-0,9	-0,8	-0,5	-0,3	0,0

Anm.: I tabellen sammenholdes profilen for den strukturelle saldo frem mod 2025 med de seneste skøn for strukturel saldo, dvs. hhv. *Økonomisk Redegørelse*, maj 2020 fsva. 2021 og *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 fsva. 2022-2025.

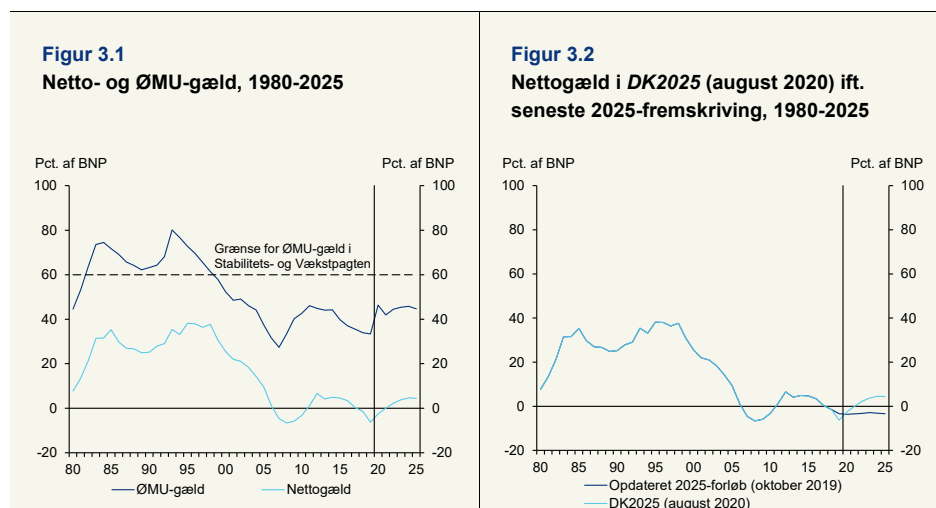
Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, maj 2020, *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 og egne beregninger.

Den strukturelle saldo er et beregnet mål for den underliggende stilling på de offentlige finanser ved den givne finanspolitik og er et centralt styringsinstrument i tilrettelæggelsen af finanspolitikken i Danmark. Den strukturelle saldo er – i modsætning til den faktiske saldo – skønsmæssigt rensset for konjunkturpåvirkninger og en række midlertidige forhold og er derfor

et mere robust mål for stillingen på de offentlige finanser ved en given finanspolitik. Beregningen af strukturel saldo er uddybet i *appendiks 3A*.

Udvikling i offentlig gæld frem mod 2025

Det økonomiske tilbageslag, hjælpepakkerne under nedlukningen og øvrige initiativer, der understøtter genopretningen af dansk økonomi, påvirker midlertidigt den faktiske offentlige saldo ganske betydeligt og forøger den offentlige gæld, *jf. figur 3.1 og 3.2*. Men den offentlige gæld er i udgangspunktet lav, og det er renten på de udstedte statsobligationer også. Det indebærer, at den øgede gæld – som optages i 2020 og 2021 til blandt andet udgifter i relation til hjælpepakkerne – ikke i sig selv belaster det finanspolitiske råderum i 2025 i stort omfang, idet den danske stat har meget lave låneomkostninger.



Kilde: Danmarks Statistik, *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 og egne beregninger.

Den offentlige nettogæld er forøget med ca. 7¼ pct. af BNP i 2025, når der sammenlignes med den forrige fremskrivning i *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019. Men nettogælden er fortsat lav og udgør i 2025 ca. 4½ pct. af BNP. Den højere nettogæld svækker den finanspolitiske holdbarhedsindikator svarende til ca. 0,05 pct. af BNP. Den forøgede gældsopbygning har således en virkning på udviklingen i de offentlige finanser på langt sigt, *jf. kapitel 4*.

Der forventes en vis stigning i ØMU-gælden fra knap 35 pct. før coronakrisen til ca. 45 pct. af BNP i 2025. Udviklingen i ØMU-gælden frem mod 2025 afspejler blandt andet det økonomiske tilbageslag og lempelserne for at modvirke tilbageslaget, som betyder, at der aktuelt er udsigt til underskud på de offentlige finanser i indværende og de næstkommende år. Herudover afspejler udviklingen i ØMU-gælden aftalerne *Ny model for finansiering af almene boliger* (2017), *Tryghed om boligbeskatningen* (2016) og *Kompensation til boligejerne og fortsat tryghed om boligbeskatningen* (2020), som øger statens passiver og aktiver parallelt. Det forøger beregningsteknisk ØMU-gælden, selvom den offentlige nettogæld er upåvirket heraf.

Den danske ØMU-gæld er fortsat væsentligt under grænsen i Stabilitets- og Vækstpagten på 60 pct. af BNP.

3.2 Finanspolitisk råderum og virkning af nye aftaler

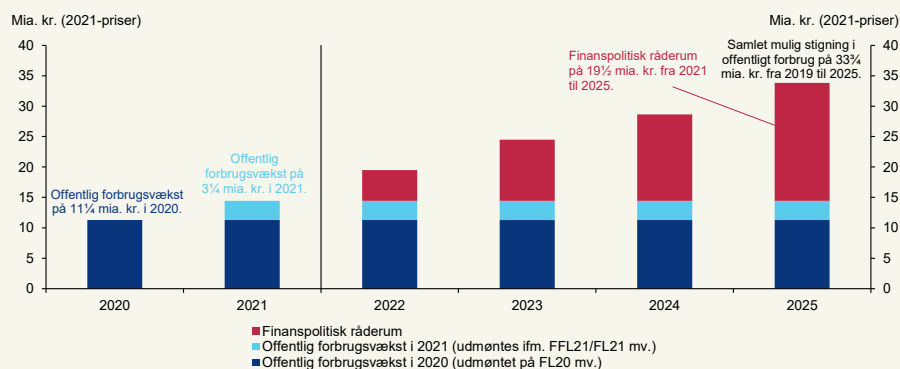
Den nye 2025-ramme indeholder et opdateret skøn for det finanspolitiske råderum frem mod 2025. Det finanspolitiske råderum frem mod 2025 er et mål for den højest mulige offentlige forbrugsvækst – givet øvrig besluttet politik og forudsætninger i øvrigt – inden for målet om strukturel balance i 2025.

Det finanspolitiske råderum for de enkelte år udmøntes hvert år i forbindelse med tilrettelæggelsen af finanspolitikken – dvs. i forbindelse med økonomiaftaler med kommuner og regioner samt finanslovsforslaget og de efterfølgende aftaler om finansloven. Udmøntningen kan både være i form af konkrete initiativer og reserver til forhandlinger mv.

Målt i forhold til udgiftsniveauet i 2021 – dvs. i forhold til det budgetterede niveau for finanslovsåret – skønnes det finanspolitiske råderum til 19½ mia. kr. i 2025 og omfatter således årene 2022 til 2025. Det giver i 2022-2025 plads til en offentlig forbrugsvækst på op til ca. 0,9 pct. årligt, svarende til knap 5 mia. kr. Det er større end væksten i det demografiske træk i alle år og betydeligt større end det samlede demografiske træk i samme periode, der er beregnet til ca. 11 mia. kr. i 2025 målt i forhold til 2021.

Samtidig indebærer regeringens prioriteringer på finansloven for 2020 og finanslovsforslaget for 2021 mv., at det offentlige forbrug kan vokse med ca. 11¼ mia. kr. i 2020 og ca. 3¼ mia. kr. i 2021. Det svarer til en samlet mulig vækst i det offentlige forbrug på ca. 33¾ mia. kr. i forhold til 2019, hvor regeringen trådte til eller ca. 1,1 pct. om året i gennemsnit, *jf. figur 3.3*.

Figur 3.3
Offentlig forbrugsvækst og finanspolitisk råderum, 2020-2025



Anm.: Det offentlige forbrug er opgjort ekskl. afskrivninger.

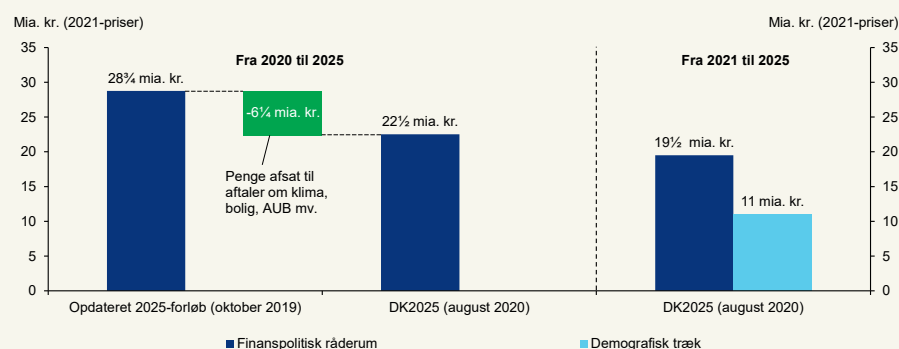
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der er tale om en markant forøgelse af den offentlige forbrugsvækst i 2020 i forhold til det tidligere forudsatte, hvilket især afspejler udgifter afholdt i lyset af coronapandemien. Det højere udgiftsniveau i 2020 indebærer også, alt andet lige, at den mulige vækst i de efterfølgende år reduceres.

Ændringerne i opgørelsen af det finanspolitiske råderum siden seneste fremskrivning i oktober 2019 er opsummeret i *tabel 3.2 og figur 3.4*. Ændringerne i det finanspolitiske råderum er i *tabel 3.2* illustrativt beregnet ved først at indregne hele den finanspolitiske lempelse i 2021-2024 for derefter at indregne virkningen af indgåede aftaler og nye politiske prioriteringer, herunder blandt andet den afsatte ramme til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus samt løftet af rammen til offentlige investeringer mv.

Figur 3.4

Finanspolitisk råderum i DK2025 sammenlignet med seneste 2025-fremskrivning fra oktober 2019



Anm.: Det finanspolitiske råderum er afrundet til nærmeste kvarte mia. kr. Opgørelsen fra oktober er omregnet til 2021-priser svarende til forudsætningerne på finanslovsforslaget for 2021.

Kilde: Danmarks Statistik, *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 egne beregninger.

Målt i forhold til udgiftsniveauet i 2020 – der var udgangspunktet for opgørelsen af det finanspolitiske råderum i seneste 2025-fremskrivning – er den højest mulige forbrugsvækst frem mod 2025 nedjusteret med ca. 6 1/4 mia. kr. siden oktober 2019. Det afspejler blandt andet virkningen af indgåede politiske aftaler mv., herunder blandt andet *Klimaaftale for energi og industri mv.*, *Trepartsaftale om ekstraordinær hjælp til elever og lærlinge samt virksomheder (håndtering af ubalance i AUB)* og *Aftale om kompensation til boligejerne og fortsat tryghed om boligbeskatningen*. Hertil kommer virkningen af et højere udgiftsniveau i 2020 til midlertidige merudgifter i forbindelse med håndteringen af COVID-19, der isoleret set reducerer den højest mulige offentlige forbrugsvækst i de efterfølgende år.

I den seneste 2025-fremskrivning fra oktober 2019 blev det finanspolitiske råderum målt i forhold til udgiftsniveauet i 2020, men i den nye 2025-fremskrivning skiftes der basisår, således at det finanspolitiske råderum nu opgøres i forhold til udgiftsniveauet i 2021. Det skal ses i lyset af, at råderummet i 2021 disponeres i forbindelse med finanslovsforslaget og finansloven for 2021. Den skønnede offentlige forbrugsvækst i 2021 afspejler således ikke længere en beregningsteknisk mulig vækst i det offentlige forbrug (som i årene 2022-2025), men afspejler derimod regeringens konkrete prioriteringer på finanslovsforslaget.

Tabel 3.2

Ændring i finanspolitisk råderum siden seneste 2025-fremskrivning fra oktober 2019

	2021	2022	2023	2024	2025
Mia. kr. (2021-priser)					
Opdateret 2025-forløb, oktober 2019 målt ift. 2020	2	7¼	16¾	22	28¾
Allerede indgåede politiske aftaler:					
Ret til seniorpension for nedslidte (indbudgetteret på FL20)	-0,3	-0,4	-0,4	-0,5	-0,6
Klimaaf tale for energi og industri mv.	-1,0	-1,0	-0,8	-1,2	-1,4
Udskydelse af midlertidig energiafgift til 2023	-1,1	-0,9	0,3	0,2	0,6
Trepartsaf tale om ekstraordinær hjælp til elever og lærlinge samt virksomheder (håndtering af ubalance i AUB) (inkl. EGU-aftale i 2021)	-1,3 ¹⁾	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
Kompensation til boligejerne og fortsat tryghed om boligbeskatningen	2,3	3,2	2,5	-1,7	-1,2
Udfasning af hjælpepakker, stimuli-initiativer og eksportinitiativer ²⁾	-2,5	0,2	0,2	0,3	0,3
Beslutninger som led i FFL21 og DK2025 (august 2020):					
Lempelse af finanspolitikken i 2021-2024	21,2	17,6	10,4	7,0	-
Aflysning af indeksering af en række punktafgifter	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Omprioriteret til højere offentlige investeringer	-3,8 ³⁾	-3,2	-7,4	-2,0	1,3
Ramme til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus (ekskl. prioriteret løft af de offentlige investeringer)	-7,7	-6,2	-2,4	-1,0	-
Reserve i 2022 til finansiering af <i>Ny ret til tidlig pension</i>	-	-2,2	-	-	-
Øvrige bevægelser:					
Virkning af 2020-merudgifter til håndtering af COVID-19, øvrige tekniske justeringer mv. ⁴⁾	-4,6	-5,2	-4,5	-4,3	-3,7
DK2025, august 2020 målt ift. 2020	3¼	8¼	13¼	17¼	22½
Ændring ift. oktober 2019	1	½	-3½	-4½	-6¼
DK2025, august 2020 målt ift. 2021	-	5	10	14¼	19½

Anm.: Det finanspolitiske råderum er afrundet til nærmeste kvarte mia. kr., men virkningen af de enkelte aftaler mv. er vist med én decimal. Det finanspolitiske råderum er målt som den beregningsteknisk mulige vækst i det offentlige forbrug ekskl. afskrivninger inden for målet om strukturel balance i 2025. Råderummet er opgjort med usikkerhed, som er stigende ud i tid.

- 1) Inkl. virkning af *aftale om hjælpepakke til erhvervsuddannelserne og EGU* på ca. 0,1 mia. kr. i 2021.
- 2) Opgjort inkl. løft af udgiftspolitiske rammer, der modgår virkningen af risikopræmier. Aftalen omfatter bl.a. udbetaling af tre ugers indefrosne feriemidler. Det positive bidrag i 2022-2025 afspejler statslige nettorenteindtægter pga. forrentning af statens udlån til udbetaling af feriemidler.
- 3) Løftet er i 2021 opgjort som den isolerede virkning af det aftalte løft af de kommunale og regionale anlægsrammer og de 1½ mia. kr. (ekskl. moms), der er prioriteret særskilt til offentlige investeringer på FFL21. Tallet afspejler således ikke det samlede nettoløft af de offentlige investeringer i 2021.
- 4) Midlertidige merudgifter i 2020 reducerer isoleret set væksten i de efterfølgende år målt ift. 2020. Øvrige tekniske justeringer mv. dækker bl.a. over nye skøn mv., herunder opdaterede pris- og lønforudsætninger og skøn for øvrige loftsbelagte udgifter, bl.a. udviklingsbistand og F&U-udgifter. Hertil kommer virkningen af den indgåede EU-budgetaftale for 2021-2027.

Kilde: Danmarks Statistik, *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 og egne beregninger.

Den finanspolitiske lempelse giver i 2021 og 2022 – udover at bidrage til den økonomiske genopretning med et løft af de offentlige investeringer og en betydelig ramme til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus – plads til en højere offentlig forbrugsvækst i disse år sammenlignet med seneste 2025-fremskrivning fra oktober 2019, svarende til en fremrykning af det finanspolitiske råderum. Fremrykningen af det finanspolitiske råderum bidrager til, at der er plads til en offentlig forbrugsvækst, der mindst modsvarer det demografiske træk i alle år frem mod 2025.

Det samlede råderum i finanspolitikken frem mod 2025 vil dog samtidig skulle prioriteres med omhu – herunder i forhold til den demografiske udvikling og det ambitiøse mål om at reducere udledningen af drivhusgasser med 70 pct. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at en del af det finanspolitiske råderum er reserveret til det besluttede løft af forsvaret i forbindelse med *Forsvarsforliget* (januar 2018) samt reserve til sikring af gode rammebetingelser i dansk erhvervsliv i forlængelse af *Nordsøaftalen* (marts 2017). Eksklusiv disse reserverede midler udgør det finanspolitiske råderum til øvrige prioriteringer ca. 17½ mia. kr. i 2025 målt i forhold til 2021, jf. *appendiks 3B*. Råderummet skal i fravær af ny finansiering blandt andet dække de løbende årlige aftaler om finanslove samt kommuner og regioners økonomi og uomgængelige merudgifter mv.

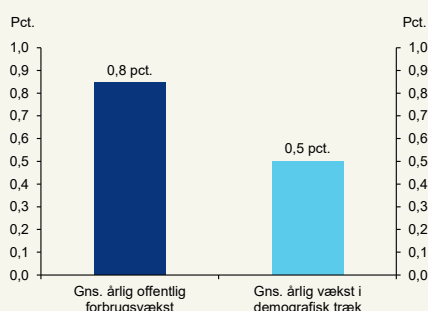
3.3 Realvækst i det offentlige forbrug, ramme til COVID-19 og stimulus og offentlige investeringer

Den nye 2025-fremskrivning tegner rammerne for udgifts- og finanspolitikken frem mod 2025 og sikrer blandt andet, at der er plads til en offentlig forbrugsvækst svarende til det demografiske træk i alle år frem mod 2025. Hertil kommer, at der afsættes en reserve til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus. Herudover prioriteres der i den nye 2025-ramme et markant løft af rammen til offentlige investeringer, der blandt andet skaber forudsætningerne for en kommende infrastrukturplan.

Offentlig forbrugsvækst og demografisk træk

Den nye 2025-ramme sikrer, at der er plads til en offentlig forbrugsvækst svarende til det demografiske træk frem mod 2025. I den nye 2025-ramme er der således plads til en offentlig forbrugsvækst på 0,8 pct. om året i gennemsnit i 2021-2025, hvilket skal ses i sammenhæng med en gennemsnitlig vækst i det demografiske træk på 0,5 pct. årligt i samme periode. 2025-rammen lægger således grundlaget for, at der kan vedtages en velfærdslov, der sikrer at pengene følger med, når der bliver flere børn og ældre, jf. *figur 3.5 og boks 3.3*.

Figur 3.5
Offentlig forbrugsvekst og demografisk træk i 2021-2025



Boks 3.3
Regeringens kommende velfærdslov

- Regeringen ønsker med en kommende velfærdslov at etablere en "bund" under velfærd, så der er sikkerhed for at pengene følger med, når vi bliver flere børn og ældre.
- Velfærdsloven skal pålægge den til enhver tid siddende regering, at væksten i det offentlige forbrug hvert år som minimum følger med det demografiske træk.
- Fremsættelsen af velfærdsloven blev udskudt pga. coronapandemien. Indtil der vedtages en velfærdslov, vil regeringen agere, som om den er trådt i kraft.

Anm.: Figur 3.5 viser den gennemsnitlige årlige vækst i hhv. det offentlige forbrug og det demografiske træk i 2021-2025.

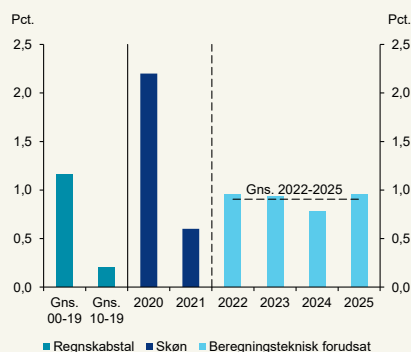
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det offentlige forbrug skønnes at vokse reelt med 2,2 pct. i 2020, hvilket blandt andet afspejler merudgifter til håndteringen af coronapandemien. Den skønnede offentlige forbrugsvekst er høj i historisk sammenhæng og markant højere end den gennemsnitlige årlige realvækst i det offentlige forbrug i perioden 2010-2019 på ca. 0,2 pct., *jf. figur 3.6*.

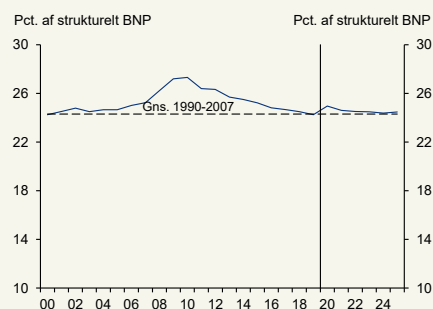
I 2021 skønnes de reale offentlige forbrugsudgifter at vokse med 0,6 pct. Den offentlige forbrugsvekst i 2021 skal blandt andet ses i lyset af det aftalte løft til kommuner og regioner i forbindelse med økonomiaftalerne for 2021 samt regeringens prioriteringer på finanslovsforslaget for 2021. I modsat retning trækker de ekstraordinært høje forbrugsudgifter i 2020, der isoleret set dæmper væksten i det offentlige forbrug i 2021.

For 2022 og frem svarer den beregningstekniske offentlige forbrugsvekst til den højest mulige offentlige forbrugsvekst givet det mellemfristede mål om strukturel balance i 2025 (det finanspolitiske råderum). I fremskrivningen kan de offentlige forbrugsudgifter (ekskl. afskrivninger) vokse med i gennemsnit ca. 0,9 pct. om året i 2022-2025. Den højest mulige forbrugsvekst er opgjort eksklusiv rammen til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus og reserven til *Ny ret til tidlig pension*, *jf. nedenfor*.

Figur 3.6
Offentlig forbrugsvækst, 2000-2025



Figur 3.7
Offentligt forbrugsniveau, 2000-2025



Anm.: Den offentlige forbrugsvækst er opgjort ved inputmetoden (ekskl. afskrivninger). I figur 3.7 afgrænser den lodrette linje perioden efter 2019, dvs. efter S-regeringen trådte til. Det høje offentlige forbrugsniveau i 2020 er påvirket af midlertidige merudgifter relateret til COVID-19.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

På baggrund af den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug skønnes de offentlige forbrugsudgifter at udgøre en let faldende andel af BNP frem mod 2025, *jf. figur 3.7*. Det skal primært ses i lyset af det særligt høje udgiftsniveau i 2020. I 2021-2025 er det offentlige forbrugs andel af BNP fortsat over et historisk gennemsnit fra før finanskrisen (1990-2007).

Ramme til håndtering af COVID-19 og yderligere stimulus samt øvrige reserver

I den nye 2025-ramme afsættes i 2021-2024 en ramme til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus-initiativer (ekskl. løft af de offentlige investeringer) på ca. 7¼ mia. kr. i 2021, 6¼ mia. kr. i 2022, 2½ mia. kr. i 2023 og 1 mia. kr. i 2024, *jf. tabel 3.3*. Den afsatte ramme giver et betydeligt manøvrerum til håndtering af de løbende udgiftsbehov, der måtte opstå som følge af coronapandemien. Samtidig giver rammen mulighed for at igangsætte nye initiativer, der kan bidrage yderligere til at genoprette den økonomiske aktivitet, herunder med nye investeringer i fremtiden.

De konkrete initiativer til at håndtere den økonomiske udvikling og sundhedssituationen vil skulle times og doseres rigtigt, således at der løbende tages bestik af situationen og anvendelsen af den afsatte ramme.

Tabel 3.3**Ramme til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus samt reserve til *Ny ret til tidlig pension*, 2021-2025**

	2021	2022	2023	2024	2025
Mia. kr. (2021-priser)					
Ramme til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus ¹⁾	7,7	6,2	2,4	1,0	0,0
Reserve til finansiering af <i>Ny ret til tidlig pension</i> i 2022	-	2,2	-	-	-

Anm.: Rammen til COVID-19 og yderligere stimulus og reserven til *Ny ret til tidlig pension* i 2022 indregnes ikke i opgørelsen af det finanspolitiske råderum.

1) Den viste ramme til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus er opgjort ekskl. det prioriterede løft af de offentlige investeringer.

Kilde: Egne beregninger.

Der afsættes ud over rammen til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus også en reserve i 2022 til *Ny ret til tidlig pension*. Det afspejler, at udspillet forudsættes finansieret af råderum i 2022 (inden for den planlagte saldolempelse), mens det fra 2023 og frem forudsættes, at der vil blive tilvejebragt særskilt finansiering. Reserven indregnes – ligesom rammen til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus – ikke i opgørelsen af det finanspolitiske råderum, idet midlerne i stedet forudsættes reserveret til *Ny ret til tidlig pension* i en særskilt reserve uden for det finanspolitiske råderum. Reserverne indgår imidlertid som en del af den samlede udgiftsvækst, der udgør grundlaget for fastsættelsen af udgiftslofter. Reserverne er beregningsteknisk indregnet som en overførsel til husholdningerne i den mellemfristede fremskrivning.

Nye udgiftslofter for 2021-24

I forbindelse med den ekstraordinære situation omkring håndteringen af coronapandemien i foråret 2020 har finansministeren helt ekstraordinært anvendt sin administrative bemyndigelse i budgetlovens § 17 til at undtage COVID-19-udgifter fra udgiftslofterne i 2020. Fra 2021 vil udgiftspolitikken, herunder udgifter forbundet med et fremtidigt COVID-19-beredskab, som vanligt skulle tilrettelægges inden for de styringsmæssige rammer af udgiftslofterne.

I forlængelse af den nye 2025-ramme er der fremsat lovforslag om justerede udgiftslofter for 2021-2023 samt udgiftslofterne for det nye fjerde loftsår 2024. De nye udgiftslofter sætter rammen for udgiftspolitikken frem mod 2025, herunder at der er plads til en offentlig forbrugsvækst svarende til væksten i det demografiske træk.

Loffastsættelsen tager afsæt i den samlede udgiftsvækst inklusiv den afsatte ramme til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus samt reserven i 2022 til *Ny ret til tidlig pension*, jf. tabel 3.4. Såfremt der disponeres fra reserverne til tiltag uden for udgiftslofterne i forbindelse med efterårets politiske forhandlinger om finansloven for 2021 mv., vil udgiftslofterne for 2021-24 blive reduceret tilsvarende på de fremsatte lovforslag.

Tabel 3.4**Indregnet udgiftsvækst i udgiftslofterne**

Mia. kr. (2021-priser)	2021	2022	2023	2024	2025
Offentlig forbrugsvækst i 2021 og finanspolitisk råderum i 2022-2025 (ekskl. reserve)	3¼	8¼	13¼	17¼	22½
Ramme til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus	7¼	6¼	2½	1	-
Herudover reserve til <i>Ny ret til tidlig pension</i>	-	2¼	-	-	-
Udgifter i alt (opgjort som råderum inkl. reserver)	10¼	16½	15½	18¼	22½
Udgiftsvækst i udgiftslofterne (målt ift. 2021)	-	5¼	4¼	7½	11¼

Anm.: Den samlede udgiftsvækst (inkl. reserve) udgør grundlaget for fastsættelsen af udgiftslofterne og svarer til det finanspolitiske råderum opgjort inkl. reserver.

Kilde: Egne beregninger.

Grundlaget for de nye udgiftslofter i 2024 er beskrevet nærmere i *appendiks 3D* og i særskilt dokumentationsnotat på www.fm.dk. Korrektionerne af de gældende udgiftslofter for 2021-23 er ligeledes dokumenteret på Finansministeriets hjemmeside.

Offentlige investeringer frem mod 2025

Regeringens genopretning af dansk økonomi indeholder et betydeligt løft af investeringsrammen i 2021-2025, herunder med henblik på at understøtte den økonomiske aktivitet. Som led i den finanspolitiske lempelse prioriteres ca. 15 mia. kr. mere til offentlige investeringer i perioden 2021-2025.¹ Løftet indeholder en reserve afsat til stimulus-tiltag på finanslovforslaget for 2021 samt det aftalte løft af anlægsrammer i kommuner og regioner i forbindelse med økonomiaftalerne for 2021. Løftet af de offentlige investeringer giver blandt andet plads til øgede offentlige investeringer i god infrastruktur. Med løftet af de offentlige investeringer udgør de offentlige investeringer i bygninger og anlæg mellem 65 og 75 mia. kr. årligt i perioden 2021-2025, jf. *tabel 3.5* og *figur 3.8*.

Tabel 3.5**Offentlige investeringer i bygninger og anlæg**

Mia. kr. (2021-priser)	2021	2022	2023	2024	2025
Offentlige investeringer i bygninger og anlæg	66,0	68,3	74,4	68,9	65,8
- heraf løft som led i ny 2025-ramme (opgjort inkl. moms)	4,4	3,7	8,7	2,3	-1,6

Anm.: De offentlige investeringer i 2021 skønnes til 66,0 mia. kr. baseret på de indgåede økonomiaftaler, finanslovforslaget for 2021 mv. Fra 2022 og frem er det angivne investeringsniveau den udgiftsramme, der er prioriteret i den nye 2025-ramme.

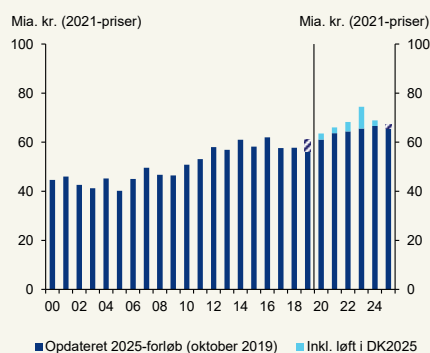
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

¹ De offentlige investeringer er i nationalregnskabet opgjort inkl. moms. Når der prioriteres 15 mia. kr. til højere offentlige investeringer, svarer det til, at de offentlige investeringer på nationalregnskabsform øges med ca. 17½ mia. kr. Løftet er i 2021 opgjort som den isolerede virkning af det aftalte løft af de kommunale og regionale anlægsrammer og de 1½ mia. kr. (ekskl. moms), der er prioriteret særskilt til offentlige investeringer på PFL21. Tallet afspejler således ikke det samlede nettoløft af de offentlige investeringer i 2021.

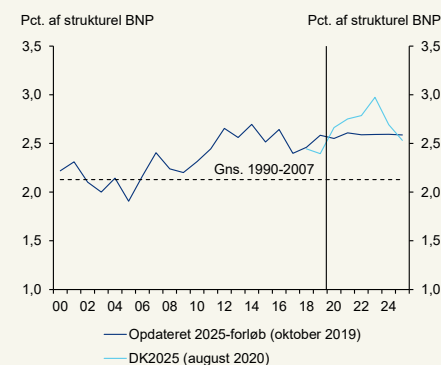
Løftet af investeringsrammen frem mod 2025 kommer oven i et 2025-grundforløb fra den seneste 2025-fremskrivning fra oktober 2019. Dette grundforløb indeholdt størstedelen af den tidligere VLAK-regerings løft af de offentlige investeringer på knap 20 mia. kr. frem mod 2025. Regeringens yderligere løft medfører samlet set, at de offentlige investeringer vil ligge på et historisk højt niveau frem mod 2025. De offentlige investeringer i bygninger og anlæg udgør således i gennemsnit 2,7 pct. af BNP over årene 2021-2025, mens de i gennemsnit har udgjort 2,1 pct. af BNP i årene før finanskrisen, 1990-2007, *jf. figur 3.9*.

Figur 3.8

Ramme for offentlige investeringer frem mod 2025

**Figur 3.9**

Udvikling i offentlige investeringer som andel af økonomien



Anm.: Det lavere investeringsniveau i 2019 i DK2025 sammenlignet med *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 afspejler, at der er realiseret et lavere investeringsniveau i 2019 end skønnet i oktober 2019.

Kilde: Danmarks Statistik, *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 og egne beregninger.

Løftet af de offentlige investeringer skaber plads til ambitiøse investeringer i fremtiden, herunder nye grønne investeringer, der bidrager til den grønne omstilling, og som led i en kommende plan for fremtidens infrastruktur med blandt andet investeringer i den kollektive transport.

Hertil kommer et løbende behov for investeringer i blandt andet grøn omstilling, genopretning af skattevæsenet og de fysiske rammer om den borgernære velfærd i øvrigt. Regeringen prioriterede sidste år et løft af de kommunale og regionale investeringsniveauer i økonomiaftalerne for 2020, og i forbindelse med økonomiaftalerne for 2021 er der prioriteret et yderligere løft af de regionale og kommunale anlægsrammer.

Den samlede investeringsramme til bygninger og anlæg skal finansiere både allerede planlagte og igangsatte investeringer samt nye politiske prioriteringer frem mod 2025. Regeringen har prioriteret et ekstraordinært højt investeringsniveau i 2023, fordi det pt. er forventningen, at anskaffelsen af nye kampfly vil påvirke de offentlige investeringer særligt i dette år, *jf. boks 3.4*.

Boks 3.4**Anskaffelse af kampfly**

Regeringen har prioriteret et ekstraordinært højt investeringsniveau i 2023, fordi det pt. er forventningen, at anskaffelsen af nye kampfly vil påvirke de offentlige investeringer særligt i dette år. Anskaffelsen af kampfly følger af *Aftale om anskaffelse af nye kampfly* (juni 2016) mellem den daværende regering (V), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Radikale Venstre. Det Konservative Folkeparti har senere tilsluttet sig aftalen.

Udgifter til anskaffelser af militært materiel påvirker de offentlige investeringer på leverancetidspunktet, som for de nye kampfly forudsættes at være perioden 2021-2026.

Når der tages højde for de forventede investeringsudgifter til anskaffelse af kampfly, har den resterende del af rammen til offentlige investeringer en mere jævn profil, der blandt andet muliggør bedre langsigtet planlægning af andre flerårige anlægsprojekter, herunder fx projekter på infrastrukturområdet.

Tabel a**Offentlige investeringer eksklusiv udgifter til anskaffelse af kampfly**

	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af strukturelt BNP					
Offentlige investeringer i bygninger og anlæg	2,8	2,8	3,0	2,7	2,5
- heraf forventede udgifter til anskaffelse af kampfly	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
- heraf offentlige investeringer ekskl. udgifter til anskaffelse af kampfly	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5

Anm.: På grund af afrundinger kan der være forskelle mellem delsummer og totalen.

Kilde: Egne beregninger.

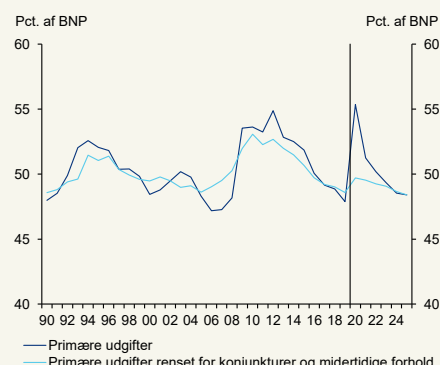
Investeringsrammen udmøntes løbende, blandt andet i forbindelse med de årlige finanslove og økonomiaftaler med kommuner og regioner. Rammen udmøntes løbende til blandt andet vedligeholdelse eller udbygning af infrastrukturen, byggerier på uddannelsesområdet, retsvæsenet mv. Derudover udmøntes investeringsrammen til kommunale investeringer i blandt andet daginstitutioner, skoler mv. samt regionale investeringer på sundhedsområdet som fx supersygehuse.

3.4 Udvikling i offentlige udgifter og indtægter frem mod 2025

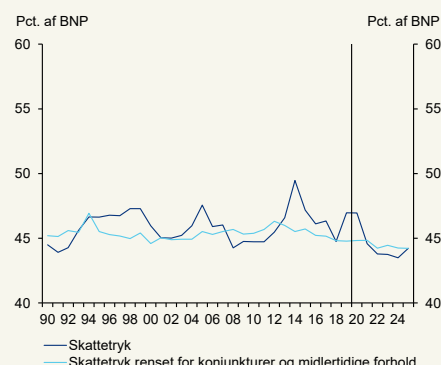
De offentlige udgifters andel af BNP nåede historisk høje niveauer sidst i 2000'erne, hvor der i en årrække var relativt høj vækst i de offentlige udgifter, og hvor BNP faldt i kølvandet på den globale finanskrisen. Når der tages højde for midlertidige bidrag, som fx udsving i konjunkturerne, har udgifterne som andel af BNP været aftagende fra 2012 til 2019, *jf. figur 3.10*. I 2020 ventes de primære udgifter som andel af BNP at stige, hvilket kan tilskrives de finanspolitiske stimuli-tiltag (ekskl. engangsudgifter), som er iværksat for at modgå virkningen af COVID-19. Frem mod 2025 vender udgifterne som andel af BNP i fremskrivningen tilbage til 2019-niveauet i takt med, at finanspolitikken normaliseres.

Skattetrykket renset for konjunktur og midlertidige forhold skønnes at udgøre en omtrent konstant andel af BNP fra 2016-25, *jf. figur 3.11*. I 2024-25 reduceres skattetrykket lidt af, at de nye boligskatter, herunder skatterabatten til eksisterende boligejere, træder i kraft i 2024.

Figur 3.10
Primære udgifter som andel af BNP frem mod 2025



Figur 3.11
Skattetryk frem mod 2025



Anm.: Skattetrykket er opgjort ekskl. nordsøindtægter. De primære udgifter omfatter de offentlige udgifter ekskl. renteudgifter. Der findes ikke en officiel opgørelse af de primære udgifter som andel af BNP og skattetrykket renset for konjunktur og midlertidige forhold. Figurene afspejler tilnærmede opgørelser af skattetryk og de primære udgifter som andel af BNP, hvor der blandt andet tages højde for påvirkningen af konjunktursituationen, engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensioner og engangsudgifter fra udbetalingen af efterlønsbidrag og kompensationsordninger for COVID-19, samt midlertidige udsving i blandt andet indtægter fra pensionsafkastskatten svarende til den metode, der anvendes i beregningen af den strukturelle saldo.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



3A. Fra faktisk til strukturel saldo

Beregningen af den strukturelle saldo foretages ved, at den faktiske saldo korrigeres for de udsving, der vurderes at følge af konjunkturerne og en række andre midlertidige forhold, jf. *tabel 3A.1*. Det drejer sig blandt andet om de ofte store fluktuationer i indtægterne fra pensionsafkastskatten og olie- og gasudvindingen i Nordsøen. Herudover korrigeres den faktiske offentlige saldo for en række engangsforhold, der kan have betydelig størrelsesorden i de enkelte år.

Den strukturelle saldo i et givet år er dermed et skøn for, hvor stort det offentlige over- eller underskud ville have været i en normal situation, dvs. en situation, hvor den økonomiske aktivitet hverken er særsomt høj eller lav, og hvor de offentlige finanser samtidig ikke påvirkes af andre midlertidige forhold.

Tabel 3A.1
Fra faktisk til strukturel saldo

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 ⁶⁾
Pct. af BNP							
1. Faktisk saldo	3,8	-3,9	-2,4	-2,1	-1,4	-0,9	0,0
<i>Heraf bidrag til den faktiske saldo fra:</i>							
2. Konjunktursituationen	0,4	-1,5	-0,8	-0,5	-0,2	-	-
3. Selskabsskat ¹⁾	0,5	-0,4	-0,2	0,0	0,0	0,0	-
4. Registreringsafgift	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
5. Aktieskat	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-
6. Pensionsafkastskat	1,6	0,3	-0,4	-0,9	-0,8	-0,8	-
7. Nordsøindtægter ²⁾	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-
8. Netto rentebetalinger og udbytter ¹⁾	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	-
9. Specielle budgetposter ³⁾	0,4	-0,8	-0,4	-0,4	-0,1	0,0	-
10. Øvrige forhold ⁴⁾	-0,1	-1,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-
<i>Heraf COVID-19-relaterede tiltag</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-</i>
<i>Heraf skatteindtægter fra udbetaling af tre ugers feriepenge</i>	<i>0,0</i>	<i>0,9</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-</i>
11. Strukturel saldo (1-2-3-4-5-6-7-8-9-10)⁵⁾	0,6	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1	0,0

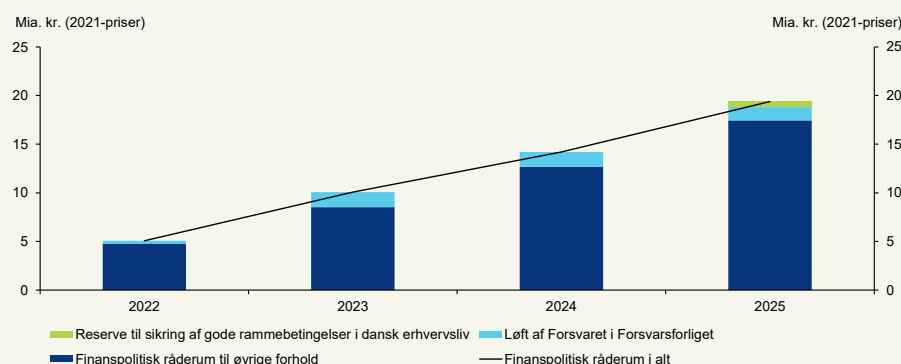
- 1) Ekskl. indtægter vedrørende nordsøaktiviteter.
 - 2) Det strukturelle niveau er i loftsårene (dvs. aktuelt frem mod 2024) baseret på det strukturelle provenu ved fastsættelse af udgiftslofterne (hhv. Opdateret 2020-forløb, september 2015 for 2019, 2020-fremskrivning fra august 2016 for 2020, 2025-fremskrivning fra august 2017 for 2021, 2025-fremskrivning fra august 2018 for 2022, Opdateret 2025-forløb fra oktober 2019 for 2023) justeret for holdbarhedsvirkningen af ændringer i de fremtidige nordsøprovenuer, jf. notatet ”Metodejustering for strukturelle indtægter fra Nordsøen” på www.fm.dk. Den varige virkning af de opdaterede provenuskøn svarer til -0,13 pct. af BNP i 2019, -0,07 pct. af BNP i 2020, -0,05 pct. af BNP i 2021, -0,04 pct. af BNP i 2022 og -0,03 pct. af BNP i 2023. Herudover justeres provenuet for de direkte konsekvenser for nordsøindtægterne frem mod 2020 af den indgåede aftale om genopretning af Tyra-feltet.
 - 3) I 2020 er der korrigeret for en række tiltag direkte relateret til inddæmning og afbødning af CO-VID-19 svarende til i alt knap 12 mia. kr. I 2021-2023 er der korrigeret for tilbagebetaling af ejendomsskatter som følge af *Forlig om tryghed om boligbeskatningen* (maj 2017). Det er beregningsteknisk forudsat, at kompensationen af boligejerne i forlængelse af de nye ejendomsvurderinger udgør ca. 8,3 mia. kr. i 2021, 7,5 mia. kr. i 2022 og 2,5 mia. kr. i 2023.
 - 4) I 2020 er der korrigeret for en række tiltag direkte relateret til inddæmning og afbødning af CO-VID-19 svarende til i alt ca. 41 mia. kr. Hertil kommer skatteindtægter fra udbetaling af tre ugers indefrosne feriepenge på knap 20 mia. kr. og udbetaling af opsparede midler i Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag (AUB) på godt 4½ mia. kr. Herudover korrigeres der for følgende engangsforhold: Afledt af skatterabatten vedr. omlægning af eksisterende kapitalpensioner anslås de ordinære indtægter at være fremrykket med hhv. godt 5 mia. kr. i 2013 og godt 1 mia. kr. i 2014 (netto) fra perioden 2014-2019. I 2019 er der korrigeret for nye oplysninger om de offentlige indtægter, som endnu ikke vurderes afspejlet i Danmarks Statistiks opgørelse af den faktiske offentlige saldo. I 2019-2024 er der endvidere korrigeret for investeringen i kampfly, som planlægges i perioden 2021-2026, men påvirker den strukturelle saldo gennem et syvårs glidende gennemsnit. Øvrige forhold indeholder endvidere forskelle i tilsagnsniveau og afløb for udviklingsbistanden og omregning fra pct. af faktisk BNP til pct. af strukturelt BNP.
 - 5) Strukturel saldo opgjort i pct. af strukturelt BNP.
 - 6) Fra 2025 og frem forudsættes økonomien strukturel og den faktiske og strukturelle saldo er således sammenfaldende i disse år.
- Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



3B. Reservation i det finanspolitiske råderum

Figur 3B.1 viser det finanspolitiske råderum i 2022-2025, herunder midler reserveret til det besluttede løft af Forsvaret i forbindelse med *Forsvarsforliget* (januar 2018) samt reserve til sikring af gode rammebetingelser i dansk erhvervsliv i forlængelse af *Nordsøaftalen* (marts 2017). Eksklusiv disse reserverede midler udgør det finanspolitiske råderum til øvrige prioriteringer ca. 17½ mia. kr. i 2025 målt i forhold til 2021.

Figur 3B.1
Finanspolitisk råderum frem mod 2025



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

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



3C. Offentlige udgifter og indtægter frem mod 2025

Offentlige udgifter

De samlede offentlige udgifters andel af BNP skønnes at stige med ca. ½ pct. af BNP fra 2019 til 2025, hvilket primært kan henføres til, at det offentlige forbrug stiger som andel af økonomien fra 2019 til 2025 (ikke renset for konjunktur), *jf. tabel 3C.1*.

Tabel 3C.1
Offentlige udgifter, 2019-2025

Pct. af BNP	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Primære udgifter	47,9	55,3	51,2	50,2	49,3	48,5	48,4
Offentligt forbrug	24,1	26,2	25,1	24,7	24,5	24,4	24,5
Offentlige investeringer	3,3	3,7	3,7	3,7	3,9	3,6	3,4
- heraf bygninger og anlæg	2,4	2,8	2,8	2,8	3,0	2,7	2,5
- heraf forskning og udvikling ¹⁾	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Indkomstoverførsler	16,1	17,8	16,9	16,5	16,2	16,1	16,1
Subsidier	1,6	3,9	1,8	1,6	1,6	1,5	1,4
Øvrige primære udgifter	2,8	3,7	3,7	3,6	3,2	3,0	2,9
- heraf ramme til COVID-19-udgifter og yderligere stimulus	0,0	0,0	0,3	0,4	0,1	0,0	0,0
2. Renteudgifter	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
3. Udgifter i alt (1+2)	48,6	56,1	51,9	50,8	50,0	49,2	49,1

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

1) Opgjort på nationalregnskabsform, der ikke er direkte sammenlignelig med det offentlige forskningsbudget (forskningsmålsætningen). De offentlige udgifter til forskning og udvikling mv. (på nationalregnskabsform) er fra 2017 til 2022 fremskrevet med afsæt i udviklingen i det offentlige forskningsbudget. Udgifterne forudsættes herefter at udgøre en konstant andel af BNP.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Fra 2019 til 2020 skønnes de samlede offentlige udgifter som andel af BNP at stige markant fra ca. 48½ pct. i 2019 til godt 56 pct. i 2020 for herefter at falde til godt 49 pct. i 2025. Udviklingen fra 2019 til 2020 drives især af en stigning i udgifterne til indkomstoverførsler og subsidier samt udviklingen i BNP. Udviklingen skal ses i lyset af coronapandemiens virkning på dansk økonomi, hvor højere ledighed giver anledning til højere udgifter til ledighedsrelaterede indkomstoverførsler. Hertil kommer massive midlertidige hjælpepakker til lønmodtagere og erhvervsliv, der forøger de offentlige subsidier til et midlertidigt meget højt niveau i 2020.

Faldet i de offentlige udgifters andel af BNP frem mod 2025 skal ligeledes ses i lyset af, at udgifternes andel af BNP er ekstraordinært høj i 2020. Hertil kommer, at regeringen med finanslovsforslaget for 2021 planlægger finanspolitikken svarende til underskudsgrænsen på 0,5 pct. af BNP for den strukturelle offentlige saldo, mens målet om strukturel balance på de offentlige finanser fastholdes i 2025.

Offentlige indtægter

De samlede offentlige indtægter (primære indtægter) skønnes at blive reduceret fra godt 51½ pct. af BNP i 2019 til ca. 48½ pct. af BNP i 2025, jf. *tabel 3C.2*. Udviklingen skal bl.a. ses i sammenhæng med, at der for 2019 er tale om faktiske indtægter, mens fremskrivningen i 2025 er baseret på strukturelle forudsætninger.

Udviklingen er således bl.a. påvirket af, at indtægterne fra pensionsafkastskatten, som afhænger af udviklingen på de finansielle markeder og dermed kan svinge meget fra år til år var høje i 2019 svarende til 2,7 pct. af BNP, men i 2025 forudsættes til 1,2 pct. svarende til det strukturelle niveau. Desuden var blandt andet provenuet fra selskabsskatten højt i 2019.

Udviklingen dækker også over, at der op mod 2025 er udsigt til lavere indtægter fra boligskat-ter som følge af profilen for skatterabatter i regi af aftale om *Tryghed om boligbeskatningen* (2017) og aftale om *Kompensation til boligejerne og fortsat tryghed om boligbeskatningen* (2020).

I den aktuelle 2025-fremskrivning er også indeholdt virkningen af øvrig ny politik, der påvirker indtægtssiden – herunder at den tidligere forudsatte indeksering af en række punktafgifter aflyses i den nye 2025-ramme. Det drejer sig blandt andet om chokoladeafgiften, konsumisafgiften, kaffeafgiften, afgift på ledningsført vand og afgift på glødepærer mv., der i seneste 2025-fremskrivning var forudsat indekseret frem mod 2025. Den aflyste indeksering medfører et mindreprovenu på 0,1-0,3 mia. kr. i 2021-2025.

Desuden er det i forbindelse med *Klimaaf tale for energi og industri mv.* aftalt at udskyde indfasningen af den midlertidige energiafgift, der blev aftalt indført i 2021-2025 i forbindelse med *Energiaftale* (juni 2018). Det indebærer, at afgiften først indføres fra 2023 og frem, hvilket giver anledning til et mindreprovenu i 2021 og 2022 på ca. 1 mia. kr. årligt. Omvendt indebærer profilen i den udskudte energiafgift et merprovenu i 2023-2025 sammenlignet med forudsætningerne i seneste fremskrivning.

Det bemærkes herudover, at aftaleparterne i *Klimaaf tale for energi og industri mv.* er enige om, at de forpligter sig til i efteråret 2020 at aftale de nødvendige ændringer for at håndtere den udestående indeksering af registreringsafgiften, jf. *nærmere i kapitel 4*.

Tabel 3C.2
Offentlige indtægter, 2019-2025

Pct. af BNP	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 ¹⁾
1. Primære indtægter	51,4	51,1	48,6	47,8	47,8	47,6	48,4
- Skatter og afgifter (skattetryk)	47,1	47,0	44,6	43,9	43,8	43,6	44,3
- Personskatter mv.	20,9	22,2	21,1	20,8	20,6	20,6	20,6
- Arbejdsmarkedsbidrag	4,3	4,7	4,5	4,4	4,4	4,4	4,4
- Pensionsafkastskat	2,7	1,6	0,8	0,3	0,4	0,4	1,2
- Selskabsskat	3,1	2,2	2,3	2,6	2,5	2,5	2,6
- Moms	9,6	9,7	9,6	9,7	9,7	9,8	9,9
- Ejendomsskat (grundskyld)	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,2	1,2
- Ejendomsværdiskat	0,6	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
- Punktafgifter mv.	4,9	5,0	4,8	4,7	4,6	4,5	4,4
- Sociale bidrag ²⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Øvrige primære indtægter ³⁾	4,3	4,1	4,0	3,9	4,0	4,0	4,1
2. Renteindtægter⁴⁾	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7
3. Indtægter i alt (1+2)	52,4	52,1	49,5	48,7	48,6	48,4	49,1
<i>Memopost: Nordsøindtægter</i>	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2

- 1) Fra 2025 og frem skelnes ikke mellem den faktiske og den strukturelle udvikling, og det viste skattetryk stiger fra 2024 til 2025 som følge af, at der indgår det strukturelle provenu fra pensionsafkastskatten mv. fra og med 2025.
- 2) Omfatter primært a-kasse bidrag og efterlønsbidrag.
- 3) Øvrige primære indtægter indeholder blandt andet overskud af offentlig virksomhed, diverse drifts- og kapitaloverførsler fra andre indenlandske sektorer samt imputerede (beregnete) indtægter i form af både bruttoresultat og bidrag til tjenstemandspensioner. Endvidere indgår statens indtægter fra overskudsdeling og statsdeltagelse i forbindelse med olie- og gasindvinding i Nordsoen, rørledningsafgiften samt kulbrinteskatten.
- 4) Inklusive udbytter og Nationalbankens overskud.

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

De væsentligste forudsætninger bag fremskrivningen af de offentlige indtægter fremgår af boks 3C.1.

Boks 3C.1

Forudsætninger for fremskrivning af offentlige indtægter

Fremskrivningen af de offentlige indtægter tager udgangspunkt i vurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, august 2020, der indeholder detaljerede skøn for de offentlige finanser i 2020 og 2021.

Kildeskatter: Indtægterne fra kildeskatter – der primært omfatter den personlige indkomstskat – er baseret på den fremskrevne udvikling i skattegrundlaget i form af lønindkomst, skattepligtige indkomstoverførsler, fradragsberettigede pensionsudbetalinger, skattepligtige pensionsudbetalinger, positiv og negativ kapitalindkomst i husholdningerne og ligningsmæssige fradrag. De fremskrevne indtægter fra personlig indkomstskat tager højde for vedtagne ændringer i skattesatser og øvrige regler.

Arbejdsmarkedsbidrag: Provenuet fra arbejdsmarkedsbidraget er fremskrevet med afsæt i udviklingen i bidragsgrundlaget i form af lønindkomst mv.

Pensionsafkastskat: De fremskrevne indtægter fra pensionsafkastskatten frem mod 2024 tager højde for, at den forudsatte begyndende rentenormalisering indebærer tab på pensionsselskabernes aktie- og obligationsbeholdninger. I 2025 forudsættes det beregningsteknisk, at indtægterne fra pensionsafkastskatten svarer til det skønnede strukturelle niveau.

Boligskatter: Provenuerne fra ejendomsværdiskat og grundskyld er fremskrevet i overensstemmelse med aftale om *Kompensation til boligejerne og fortsat tryghed om boligbeskatningen* (2020), hvor forligspartierne er enige om at udskyde boligskatteomlægningen fra 2021 til 2024 og lempe boligbeskatningen frem til 2024.

Selskabsskat: Provenuet fra selskabsskat (ekskl. selskabsskat fra kulbrintevirksomhed og kulbrinteskot, som indgår i Nordsøindtægterne) tager udgangspunkt i det strukturelle provenu, som fremadrettet antages at udgøre en konstant, langsigtet andel af den private bruttoværditilvækst (BVT) ekskl. råstofudvinding.

Nordsøindtægter: De fremskrevne nordsøindtægter tager afsæt i den seneste prognose for olie- og gasproduktion fra Energistyrelsen (august 2020). Med hensyn til olieprisen tages der udgangspunkt i Det Internationale Energi Agenturs (IEA) seneste prognose fra november 2019 og udviklingen i futures-priser. Den bagvedliggende metode er beskrevet nærmere i *Økonomisk Redegørelse*, maj 2020 og den forudsatte udviklingen i oliepriserne i 2025-forløbet fremgår af kapitel 2.

Moms og punktafgifter: Provenuet fra moms og punktafgifter tager udgangspunkt i den fremskrevne udvikling i afgiftsgrundlagene mv. afledt af privat forbrug, investeringer og vareforbrug i erhvervene. Der er forudsat skattestop for en række punktafgifter frem mod 2025. Det strukturelle provenu fra registreringsafgiften er opdateret i forbindelse med 2025-rammen med afsæt i en opdateret forudsætning om udbredelse af lavemissionsbiler mv. Metoden er anvendt i *Danmarks Konvergensprogram 2019*. PSO-afgiften afskaffes gradvist fra 2017 med fuld udfasning i 2022.

Energiaftalen (2018) og Klimaaftale for energi og industri mv. (2020): Som led i *Energiaftale* (2018) sænkes en række afgiftssatser på el og varme. I forbindelse med aftalen blev det endvidere aftalt at indføre en midlertidig energiafgift fra 2021 og frem, men indfasningen af afgiften blev i forbindelse med *Klimaaftale for energi og industri mv.* aftalt udskudt til 2023. Med *Klimaaftale for energi og industri mv.* blev det endvidere besluttet at forhøje rumvarmeafgiften, mens elafgiften sænkes fra 2021.

Medieaftale for 2019-2023 og Aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen (2018): Aftalerne indebærer, at licensen omlægges til en personskat frem mod 2022.



3D. Fastsættelse af udgiftslofterne for 2024

De konkrete og bindende 4-årige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner skal understøtte, at de offentlige finanser udvikler sig i overensstemmelse med de finanspolitiske mål, og at udgifterne holder sig inden for de planlagte rammer.

De fastsatte udgiftslofter udgør den udgiftsmæssigt bindende ramme for tilrettelæggelsen af det årlige finanslovsforslag og økonomiaftaler mv., *jf. boks 3D.1*.

I forbindelse med finanslovsforslaget for 2021 er der fremsat lovforslag om udgiftslofter for det nye fjerde år (2024). Udgiftslofterne i 2024 er fastsat i overensstemmelse med det mellemfristede forløb, der er udarbejdet i forbindelse med *DK2025 – En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*.

Det mellemfristede forløb afspejler således den nye ramme om den økonomiske politik frem mod 2025, herunder den justerede profil for den strukturelle saldo frem 2025. Den nye ramme afspejler således også en ekspansiv finanspolitik i forhold til de tidligere forudsætninger, herunder med den afsatte ramme til håndtering af COVID-19-udgifter og yderligere stimulus-tiltag.

Med afsæt i de indregnede prioriteringer og overordnede rammer skønnes den strukturelle saldo således at svare til budgetlovens underskudsgrænse på -0,5 pct. af BNP i 2021 og underskuddene aftager herefter gradvist frem mod målet om balance i 2025. For det nye udgiftsloftsår 2024 skønnes den strukturelle saldo at udvise et underskud på 0,1 pct. af BNP, hvilket således er inden for budgetlovens rammer.

Det bemærkes, at der i forbindelse med fremsættelsen af finanslovsforslaget for 2021 ligeledes er fremsat lovforslag om ændring af de gældende udgiftslofter i 2021-23, *jf. Korrektioner af de gældende udgiftslofter på FFL21*, herunder med afsæt i den justerede profil for den strukturelle saldo.

Overordnet set fastsættes der udgiftslofter for primært driftsudgifter i stat, kommuner og regioner, som i høj grad er rammestyrede, *jf. afsnit 3D.1*, og for statslige udgifter til indkomstoverførsler mv., som er lovbundne og påvirkes af antallet af modtagere, *jf. afsnit 3D.2*.

Boks 3D.1

Udgiftslofternes rolle i forbindelse med tilrettelæggelsen af udgifts- og finanspolitikken

Udgifts- og finanspolitikken tilrettelægges løbende på to niveauer: (1) Mellemløst planlægning og (2) Årlige budgetter (finanslovforslag og økonomiaftaler mv.)

(1) Mellemløst planlægning

I de mellemløstede rammer fastlægges de overordnede mål for udgifts- og finanspolitikken og de overordnede udgiftspolitiske prioriteringer frem mod planlægningshorisontens udløb (aktuelt 2025).

Med de løbende opdateringer af de mellemløstede 2025-fremskrivninger foretages blandt andet en vurdering af, hvor stor en vækst i det offentlige forbrug, der er plads til frem mod 2025, inden for rammerne af de mellemløstede mål for den offentlige saldo (det finanspolitiske råderum). Det finanspolitiske råderum er således udtryk for en beregningsteknisk forudsat vækst i det offentlige forbrug, der afspejler manøvrerummet i udgiftspolitikken frem mod 2025 givet de øvrige udgifter og indtægter udvikler sig som forudsat.

Det finanspolitiske råderum omsættes løbende til bindende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner (på budgetform).¹⁾ Efter loffastsættelsen er udgiftsrammerne i udgangspunktet fastlåst med de lovfaste udgiftslofter. De 4-årige udgiftslofter kan dog ændres ved lov i særlige tilfælde, herunder i forlængelse af folketingsvalg og større reformer mv.

(2) Årlige budgetter (finanslovforslag og økonomiaftaler med kommuner og regioner)

De årlige budgetter tilrettelægges inden for rammerne af de gældende udgiftslofter. Det er således udgiftslofterne – og ikke det finanspolitiske råderum (den beregningstekniske forbrugsvækst) – der udgør den udgiftsmæssigt bindende ramme for tilrettelæggelsen af det årlige finanslovforslag og økonomiaftaler mv. Med udmøntningen af udgiftslofterne konverteres råderummet til konkrete politiske prioriteringer. I lyset heraf opgøres der ikke længere et råderum for det kommende finansår (aktuelt 2021).

I forbindelse med de årlige finanslovforslag mv. prioriteres en række bevillinger på de forskellige ministerområder (på budgetform). På baggrund heraf udarbejdes et skøn for de forventede udgifter til offentligt forbrug, subsidier, offentlige investeringer mv. (på nationalregnskabsform). Skønnet for den offentlige forbrugsvækst i det kommende finansår (aktuelt 2021) er således udtryk for, hvor stor en del af udgiftsloftet, der med finanslovforlaget prioriteres til driftsudgifter mv., der indgår i det offentlige forbrug.

1) Udgiftslofterne omfatter ud over driftsudgifter bl.a. også overførsler til udlandet (EU-bidrag og udviklingsbistand) og udgifter til forskning og udvikling. Udgiftslofterne fastsættes således med afsæt i både det finanspolitiske råderum (den højst mulige forbrugsvækst) og den forudsatte udgiftsudvikling i de øvrige loftbelagte udgifter.

3D.1 Fastsættelse af driftslofter for stat, kommuner og regioner 2024

De loftsbelagte udgifter under driftslofterne i stat, kommuner og regioner omfatter navnlig driftsudgifter og erhvervstilskud mv., som i forbindelse med loffastsættelsen fremskrives med en udgiftsvækst svarende til det finanspolitiske råderum og afsatte reserver til håndtering af COVID-19-udgifter og yderligere stimulus-tiltag mv, *jf. boks 3D.2.*

Herudover omfatter det statslige delloft for driftsudgifter udgifter til udlandet i form af EU-bidrag og udviklingsbistand mv. samt udgifter til forskning og udvikling, som fremskrives særskilt, jf. også "Dokumentation for fastsættelsen af udgiftslofter for 2024" på www.fm.dk.

I det mellemfristede 2025-forløb er der plads til en gennemsnitlig realvækst i det offentlige forbrug på ca. 0,9 pct. om året i 2022-2025. Hertil kommer en ramme til håndtering af COVID-19 og yderligere stimulus, jf. tabel 3D.1 og nærmere i afsnit 3.3.

Tabel 3D.1
Indregnet udgiftsvækst i udgiftslofterne

Mia. kr. (2021-priser)	2021	2022	2023	2024	2025
Offentlig forbrugsvækst i 2021 og finanspolitisk råderum i 2022-2025 (ekskl. reserve)	3¼	8¼	13¼	17¼	22½
Ramme til COVID-19 og yderligere stimulus	7¾	6¼	2½	1	-
Herudover reserve til <i>Ny ret til tidlig pension</i>	-	2¼	-	-	-
Udgifter i alt (opgjort som råderum inkl. reserver)	10¼	16½	15½	18¼	22½
Udgiftsvækst i udgiftslofterne (målt ift. 2021)	-	5¼	4¼	7½	11¼

Anm.: Den samlede udgiftsvækst (inkl. reserve) udgør grundlaget for fastsættelsen af udgiftslofterne og svarer til det finanspolitiske råderum opgjort inkl. reserver.

Kilde: Egne beregninger.

I 2024 udgør den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug ca. 0,8 pct., mens den afsatte ramme til håndtering af COVID-19 og yderligere stimulus udgør 1,0 mia. kr. Den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug samt virkningen af afsatte reserver indebærer sammen med fremskrivningen af en række øvrige loftsbelagte udgifter, at de loftsbelagte driftsudgifter i stat, kommuner og regioner kan svare til 624,6 mia. kr. i 2024 (2021-priser), jf. tabel 3D.2. Det er næsten 2,0 pct. højere end de fastsatte lofter for 2021.

Den ujævne udvikling i det statslige delloft for drift år for år afspejler profilen for de indregnede reserver til håndtering af COVID-19 og yderligere stimulus mv.

Tabel 3D.2
Driftslofter for stat, kommuner og regioner 2021-2024

	2021	2022	2023	2024
Mia. kr. (2021-priser)				
Statsligt delloft for driftsudgifter	221,2	228,3	227,2	232,7
Kommunalt udgiftsloft	267,5	267,5	267,5	267,5
Regionalt delloft for sundhedsudgifter	121,8	121,8	121,8	121,8
Regionalt delloft for udviklingsopgaver	2,6	2,6	2,6	2,6
Loftsbelagte driftsudgifter i alt	613,1	618,9	618,8	624,6

Kilde: Finanslovsforslaget for 2021.

Med de fremsatte udgiftslofter for 2024 er hele udgiftsvæksten svarende til det finanspolitiske råderum og de afsatte reserver til håndtering af COVID-19-udgifter og yderligere stimulus-tag¹ placeret under det statslige delloft for driftsudgifter. Det var også tilfældet ved fastsættelsen af udgiftslofterne for 2014-23.

Der vil i forbindelse med det årlige bloktilskudsaktstykke være mulighed for at tilføre midler til kommuner og regioner ved en udgiftsneutral omprioritering fra det statslige delloft for driftsudgifter til det kommunale og regionale udgiftsloft.

Boks 3D.2

Driftslofter for 2024: Beregningsforudsætninger

Afgrænsningen af de fastsatte driftslofter tager afsæt i de statslige, kommunale og regionale budgetter, der er forskellig fra afgrænsningen af de offentlige udgifter i nationalregnskabet.

Driftslofterne omfatter primært driftsudgifter, der indgår i det offentlige forbrug i nationalregnskabet, en række tilskud, som på nationalregnskabsform kan henføres til subsidier, udgifter til forskning og udvikling, som indgår i de offentlige investeringer samt udgifter til udlandet i form af blandt andet EU-bidrag og udviklingsbistand.

I forbindelse med fastsættelsen af udgiftslofterne for 2024 er de loftsbelagte udgifter på budgetform således fremskrevet med den nationalregnskabsmæssige udvikling i det offentlige forbrug mv. i det mellemfristede 2025-forløb tillagt den afsatte ramme til håndtering af COVID-19 og yderligere stimulus.

Driftsudgifter, erhvervstilskud mv.: De loftsbelagte driftsudgifter og erhvervstilskud mv. fremskrives med realvæksten i det offentlige forbrug (ekskl. afskrivninger). I det mellemfristede 2025-forløb udgør realvæksten i det offentlige forbrug ca. 0,8 pct. i 2024. Det bemærkes, at der i forbindelse med loftsfastsættelsen korrigeres for udviklingen i de driftsudgifter til aktivering, der er omfattet af det statslige delloft for indkomstoverførsler.

Udgifter til forskning og udvikling: De loftsbelagte udgifter til forskning og udvikling mv. fremskrives med udgangspunkt i det offentlige forskningsbudget og forskningsmålsætningen på 1,0 pct. af BNP.

EU-bidrag: De loftsbelagte udgifter til henholdsvis moms- og BNI-bidrag fremskrives svarende til budgetteringen på finanslovsforslaget for 2021, der afspejler den indgåede aftale om EU's flerårige budget for 2021-2027.

Udviklingsbistand: Udviklingsbistanden fremskrives teknisk med udgangspunkt i at udgifterne udgør en konstant andel af BNI.

Bloktilskud til Færøerne og Grønland: Bloktilskuddet til Grønland fastholdes reelt i fremskrivningen ved at fremskrive udgifterne med prisudviklingen på offentligt varekøb og lønsum, mens bloktilskuddet til Færøerne er fastholdt på udgiftsniveauet i 2013.

¹ Det bemærkes, at der i grundlaget for udgiftslofterne også indgår reserve til finansiering af *Ny ret til tidlig pension*, der dog ikke har direkte konsekvenser for fastsættelsen af udgiftslofter i 2024.

3D.2 Fastsættelse af det statslige delloft for indkomstoverførsler i 2024

Det statslige delloft for indkomstoverførsler omfatter den statslige andel af udgifterne til blandt andet folkepension, førtidspension, efterløn, sygedagpenge mv. Udgifterne til ledighedsrelaterede og dermed stærkt konjunkturfølsomme indkomstoverførsler som a-dagpenge og kontanthjælp er ikke omfattet af udgiftsloftet for at sikre, at de automatiske stabilisatorer kan virke.

Det statslige delloft for indkomstoverførsler i 2024 er fastsat i overensstemmelse med det mellemfristede forløb i *DK2025* og svarer som udgangspunkt til budgetteringen af de loftsbelagte statslige indkomstoverførsler i 2024 på finanslovsforslaget for 2021 (BO3-året) tillagt en udsvingsbuffer, *jf. også "Dokumentation for fastsættelsen af udgiftslofter for 2024" på www.fm.dk*. Det statslige delloft for indkomstoverførsler i 2024 fastsættes til 288,9 mia. kr., *jf. tabel 3D.3*.

Tabel 3D.3 Statsligt delloft for indkomstoverførsler i 2021-2024				
Mia. kr. (2021-priser)	2022	2022	2022	2024
Statsligt delloft for indkomstoverførsler	271,0	285,3	286,1	288,9

Kilde: Finanslovsforslaget for 2021.

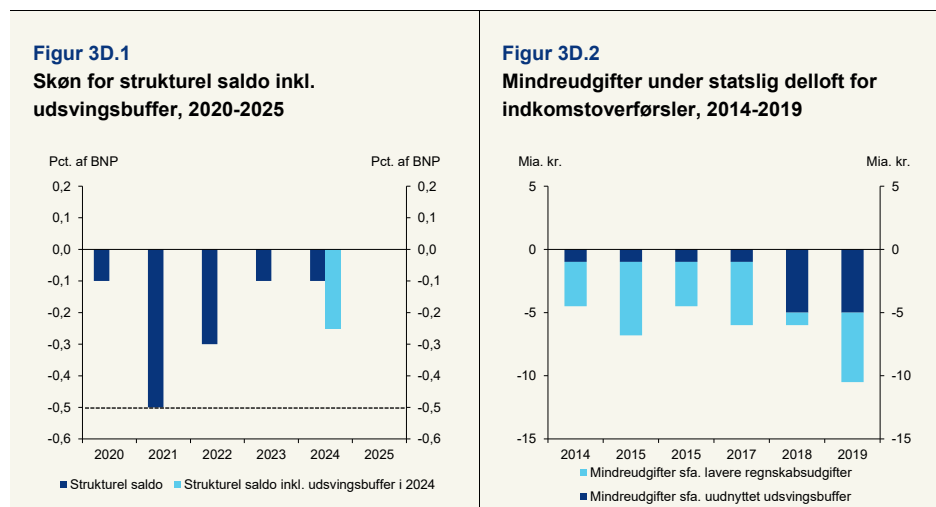
3D.3 Fastsættelse og virkning af udsvingsbufferen

I henhold til budgetloven skal det statslige delloft for indkomstoverførsler indeholde en øremærket reserve til eventuelle merudgifter under delloftet for indkomstoverførsler. I forbindelse med loftfastsættelsen for 2024 er der indregnet en udsvingsbuffer på 1,0 pct. af det samlede udgifter under det statslige delloft for indkomstoverførsler, svarende til 2,9 mia. kr. I henhold til lov om udgiftslofter § 5 kan der omprioriteres mellem de to statslige dellofter i tilfælde af permanente udgiftsændringer. Det fremgår imidlertid af bemærkningerne hertil, at dette ikke gælder den afsatte udsvingsbuffer under delloftet for indkomstoverførsler.

Den afsatte udsvingsbuffer afspejler således en afvejning mellem forskellige hensyn i planlægningen af den økonomiske politik. På den ene side afsættes plads til at håndtere den fremskrivningsusikkerhed, som de loftsbelagte udgifter er forbundet med. På den anden side kan det beløb, der afsættes til håndtering af usikkerhed, have betydning for, hvor meget rum, der er til øvrige finanspolitiske prioriteringer i den mellemfristede planlægning inden for budgetlovens grænse.

En udsvingsbuffer på ca. 3 mia. kr. (2021-priser) indebærer således, at der i forløbet ekskl. buffer højst kan planlægges et strukturelt underskud på op mod ca. 0,4 pct. af BNP i 2024.

I 2025-forløbet, som indregner de faktiske skøn for de loftsbelagte udgifter til indkomstoverførsler, skønnes den strukturelle saldo at udvise et underskud på 0,1 pct. af BNP i 2024, *jf. figur 3D.1*. Hvis det som følge af ændrede skøn viser sig, at de loftsbelagte udgifter vokser mere end forudsat – og udsvingsbufferen dermed kommer helt eller delvist i brug – vil det isoleret set svække den strukturelle saldo i 2024. Den strukturelle saldo vil som udgangspunkt blive svækket nogenlunde parallelt med forøgelsen af de loftsbelagte udgifter, *jf. nærmere i boks 2.4 i Opdateret 2020-forløb, august 2014*. En buffer på ca. 3 mia. kr. i 2024 svarer til ca. 0,15 pct. af BNP og vil således kunne rummes inden for budgetlovens grænse.



Kilde: Danmarks Statistik, statslig udgiftskontrol 2014-2019 og egne beregninger.

Det bemærkes, at udsvingsbufferen er reduceret i forhold til tidligere år, hvor der har været indregnet en udsvingsbuffer på 5 mia. kr. Det skal ses i lyset af, at udgifterne under det statslige deloft for indkomstoverførsler erfaringsmæssigt ikke overskrider den oprindelige budgettering, der ligger til grund for fastsættelsen af udgiftsloftet, *jf. figur 3D.2*.

En potentiel indvending mod en større buffer kan være, om den i perioder kan komme til at skygge for reelle udgiftsskred, som det er hensigten med budgetloven, at der skal skrides ind overfor. Her gælder imidlertid, at hvis kommende opdateringer viser højere skøn for de loftsbelagte overførselsudgifter som er af varig karakter – og dermed belaster saldoen i 2025 og den finanspolitiske holdbarhed – vil der skulle gennemføres initiativer som retter op på ubalancen. Det gælder uanset udsvingsbufferens størrelse.

Disciplinen i finanspolitikken sikres løbende af, at den årlige planlægning af den økonomiske politik skal ske inden for budgetlovens rammer. Hvis den strukturelle saldo frem mod fremlæggelsen af finanslovsforslaget for et givet finansår er svækket ud over budgetlovens underskudsgrænse, vil dette skulle adresseres, således at underskudsgrænsen overholdes. Det gælder uanset kilden til en sådan mulig overskridelse, herunder om det skyldes, at bufferen under loftet for statslige indkomstoverførsler kommer helt eller delvist i anvendelse som følge af reviderede skøn for udgifterne.

Det bemærkes endvidere, at det statslige delloft for indkomstoverførsler i 2021-2023 er genfastsat med afsæt i den nye 2025-ramme, *jf. særskilt dokumentation for korrektionerne af de gældende udgiftslofter i 2021-23*.



4. Perioden efter 2025 og finanspolitisk holdbarhed

Den mellemfristede planlægningshorisont går aktuelt frem til 2025 og inden for denne periode tilrettelægges finanspolitikken inden for det mellemfristede mål om strukturel balance i 2025.

Samtidig har det lige siden starten af 00'erne været et centralt finanspolitisk mål, at udviklingen i de offentlige finanser skal være holdbar på sigt. Det indebærer, at den planlagte økonomiske politik skal kunne videreføres efter 2025 uden at føre til uholdbare gældsstigninger. Vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed baseres på en langsigtet fremskrivning, som er beskrevet i indeværende kapitel. Hovedkonklusionerne fremgår af boks 4.1.

Boks 4.1

Hovedkonklusioner

- Den finanspolitiske holdbarhedsindikator er positiv svarende til knap 1 pct. af BNP baseret på allerede vedtagne reformer, herunder indekseringen af pensionsalderen, og de beregningstekniske forudsætninger mv., som lægges til grund for Finansministeriets langsigtet fremskrivning.
- Der er således udsigt til en holdbar finanspolitik med de givne forudsætninger. Den positive holdbarhedsindikator dækker imidlertid over en lang periode med demografisk modvind, som svækker de offentlige finanser frem mod midten af århundredet. Først på langt sigt genoprettes de offentlige finanser – denne profil for saldoen efter 2025 kaldes hængeskøjedfordringen.
- Hængeskøjedfordringen for de offentlige finanser indebærer også, at den offentlige gæld i den beregningstekniske fremskrivning stiger i en periode frem mod midten af århundredet. Den strukturelle saldo overstiger således i en årrække budgetlovens underskudsgrænse, og i det beregningstekniske forløb er den offentlige ØMU-gæld i nogle år mellem 2050 og 2060 lige over EU's gældsgrænse på 60 pct. af BNP. Fremskrivningen af ØMU-gælden hviler på beregningstekniske antagelser.
- I kommende mellemfristede planer vil perioden med demografisk modvind skulle overvejes, herunder i balancen mellem en troværdig, ansvarlig finanspolitik og hensynet til, at de forskellige generationer har udsigt til nogenlunde lige muligheder for fx service, pensionsperiode og ensartet skattebelastning.
- En afgørende drivkraft for den langsigtet balance mellem de offentlige udgifter og indtægter er udviklingen i beskæftigelsen holdt op imod den samlede befolkning. Uden levetidsindeksering af efterløns- og folkepensionsalderne ville finanspolitikken således ikke være holdbar. Men også andre parametre vil have betydning, fx sundhedsudviklingen ift. servicetrækket og udviklingen i arbejdstid.
- De langsigtet fremskrivninger er således følsomme over for underliggende forudsætninger mv. De er ikke desto mindre centrale i forhold til at vurdere omfanget af kommende udfordringer rettidigt og for at vurdere hvilke drivkræfter, der er afgørende for finanspolitikens holdbarhed, dvs. robustheden af velfærdssamfundets fremtidige finansiering.

Nedenfor gennemgås udviklingen i de offentlige finanser mv. efter 2025 nærmere. I afsnit 4.1 beskrives de forudsætninger og fremskrivningsprincipper, som anvendes i Finansministeriets beregning af den finanspolitiske holdbarhed. I afsnit 4.2 beskrives udviklingen efter 2025 for en række centrale størrelser, herunder særligt den strukturelle offentlige saldo, den offentlige gæld og andelen i beskæftigelse ud fra de demografiske forudsætninger mv.

I afsnit 4.3 vises afslutningsvis en række centrale følsomhedsberegninger, som viser betydningen af blandt andet udviklingen i tilbagetrækningsaldrer, graden af sund aldring samt arbejdstid for at illustrere vigtige usikkerhedsmomenter og centrale drivkræfter bag udviklingen i de offentlige finanser på sigt. Derudover gennemgås i appendiks 4A virkningen af nye oplysninger, forudsætninger mv. for skønnet for den strukturelle saldo i 2025 og den finanspolitiske holdbarhed sammenlignet med den seneste fremskrivning fra oktober 2019.

4.1 Udgangspunktet for de langsigtede fremskrivninger – centrale forudsætninger og fremskrivningsprincipper

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

Sigtet er at vurdere de langsigtede udsigter for de offentlige finanser, herunder om den økonomiske politik kan fastholdes efter planlægningshorisonten uden en uholdbar og vedvarende stigning i den offentlige gæld. I forløbet er der strukturel balance i 2025, og holdbarhedsindikatoren er – med de forudsætninger der lægges til grund om blandt andet udviklingen i levetiden og pensionsalderen – positiv svarende til i størrelsesordenen knap 1 pct. af BNP. Holdbarheden vurderes ved en uændret skatte- og afgiftsbelastning efter 2025 samt beregningstekniske antagelser om de offentlige udgifter, hvor fx forbrugsudgifterne pr. person i en given alder følger den generelle lønudvikling.

De forskellige beregningstekniske antagelser mv., der anvendes i Finansministeriets langsigtede fremskrivninger og således i vurderingen af den finanspolitiske holdbarhedsindikator, er beskrevet nærmere i boks 4.2.

Det bemærkes, at det langsigtede forløb indregner virkninger af vedtagne reformer, som øger arbejdsudbuddet over tid, herunder en gradvis stigning i tilbagetrækningsalderen som følge af reglerne for levetidsindeksering i *Velfærdsaftalen* (2006) og *Tilbagetrækningsreformen* (2011). Folketinget bekræftede i 2015 en forhøjelse af efterlønssalderen til 65 år i 2027 og folkepensionsalderen til 68 år i 2030 i overensstemmelse med den levetidsindeksering, der er fastlagt i lovgivningen. I efteråret 2020 fremsættes lovforslag om forhøjelse af aldersgrænserne til henholdsvis 66 og 69 år med virkning fra henholdsvis 2032 og 2035.

Der er i august 2020 nedsat en kommission om tilbagetrækning og nedslidning, der blandt andet har til opgave at afdække virkningerne af en lempeligere levetidsindeksering, så folkepensionsalderen stiger i et langsommere tempo for årgange, som går på pension fra 2040.

Boks 4.2**Principper for fremskrivningen efter 2025**

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

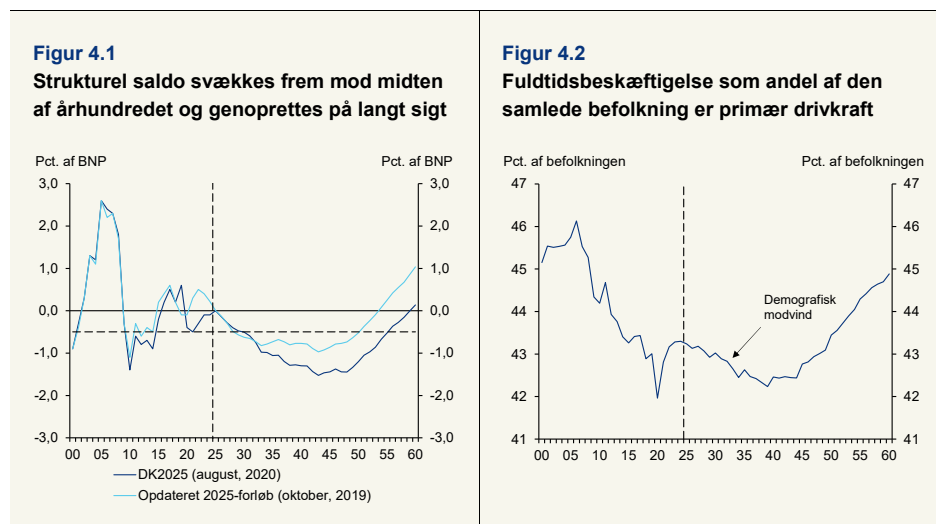
- De nominelle udgifter til offentligt forbrug fremskrives ud fra et princip om, at udgifterne pr. bruger følger lønudviklingen, og at brugergrundlaget følger det beregnede demografiske træk på den offentlige service mv., inkl. en korrektion for delvis sund aldring. De offentlige lønninger vokser i takt med de private lønninger, og de offentlige lønudgifter udgør en fast andel af det offentlige forbrug.
- Satserne for offentlige overførselsindkomster følger gældende regler, herunder virkningen af *Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere* (november 2018) frem til 2030, som er den periode, hvor der gradvist opbygges obligatorisk opsparing med den indgåede aftale. Efter 2030 er satserne beregningsteknisk forudsat at følge lønstigningen i den private sektor, så kompensationsgraderne ved ledighed og sygdom mv. overordnet set er konstante.
- Erhvervsfrekvenser og befolkningsandele på diverse overførselsordninger opdelt på alder, køn og herkomst er som udgangspunkt konstante. Andelene reguleres dog for de forventede virkninger af øget uddannelsesniveau, opholdstid for indvandrere samt vedtagne reformer.
- De offentlige bruttoinvesteringer fremskrives, så væksten i den nominelle offentlige kapitalbeholdning (netto, ikke-effektivitetskorrigeret) er lig med fremgangen i en sammenvejet udvikling i bruttoværditilvæksten i den offentlige og private sektor. I sammenvejningen vægter offentlig BVT 70 pct. og privat BVT 30 pct. Den private andel afspejler de offentlige investeringer, der er rettet mod infrastruktur mv., og som dermed understøtter produktionen i den private sektor.
- Offentlige subsidier og overførsler (netto) til udlandet udgør en konstant andel af BNP.
- Bortset fra virkninger af vedtagen skattepolitik er der indregnet uændret skattebelastning efter 2025. Skatte- og afgiftssatser i procent fastholdes, og punktafgifter mv. fastsat i kronebeløb antages beregningsteknisk at følge med prisudviklingen.
- Ejendomsbeskatningen fremskrives med udgangspunkt i de besluttede regler fra *Tryghed om boligbeskatningen* (maj 2017). I fremskrivningen er der taget højde for udskydelsen af udsendelsen af nye ejendomsvurderinger, aftale om *Kompensation til boligejerne og fortsat tryghed om boligbeskatningen* (maj 2020) og øvrige nye oplysninger.
- Provenuet fra beskatningen af aktiviteterne i Nordsøen tager udgangspunkt i Energistyrelsens langsigtede prognose for produktionen af olie og gas. Olieprisforudsætningerne er beskrevet i kapitel 2.
- Frem mod 2030 er indregnet en udvikling i energiforbrug mv., der flugter med Energistyrelsens Basisfremskrivning 2020, herunder *Energiaftale* (2018). Efter 2030 er der beregningsteknisk forudsat et gradvist fald i energiintensiteterne i forbrug og produktion, som afspejler løbende effektivitetsforbedringer i energiforbruget, svarende til *Danmarks Konvergensprogram 2019* mv.
- Der er antaget en gradvis normalisering af renterne. Den 10-årige rente på statsobligationer forudsættes således at stige til 0,5 pct. i 2025 og derefter gradvist yderligere til 4 pct. i 2050 for derefter at være uændret.

4.2 Udvikling i den offentlige saldo og gæld

Finanspolitikken frem mod 2025 tilrettelægges inden for et overordnet finanspolitisk mål om strukturel balance i 2025, og at finanspolitikken skal være holdbar.

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

Den positive holdbarhedsindikator skal dog samtidig ses i sammenhæng med, at der efter 2025 er udsigt til en forværring af den offentlige saldo i en længere årrække, hvorefter saldoen i det beregningstekniske forløb genoprettes efter midten af århundredet. Det er den såkaldte hængekøjeudfordring, jf. figur 4.1, som er udtryk for en længere periode med demografisk pres, som på sigt genoprettes og modgås i takt med den aftalte levetidsindeksering af aldersgrænserne for efterløn og folkepension.



Anm.: I figur 4.1 afspejler den vandrette stiplede linje underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP i budgetloven.
Kilde: Danmarks Statistik, *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 og egne beregninger.

Sammenlignes der med den seneste fremskrivning fra oktober 2019, er der udsigt til en dybere hængekøjeudfordring. De større underskud på de offentlige finanser i hængekøjeårene skal blandt andet ses i lyset af den øgede gæld som følge af coronakrisen, som særligt påvirker de fremskrevne offentlige renteudgifter efter 2025. Hertil kommer en større indregnet udbredelse af lavemissionsbiler og højere offentlige investeringer, jf. *nedenfor*.

De stigende offentlige rentebetalinger efter 2025 skal blandt andet ses i sammenhæng med, at der forventes stigende renter over tid, således at saldobelastningen fra øget gæld – som er

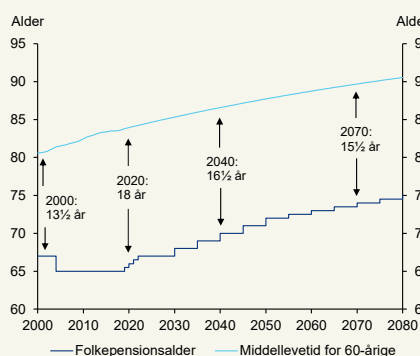
lille i 2025 – tager til på længere sigt. Der antages en langsom normalisering af renterne over de næste tre årtier til 4 pct. i 2050 og derefter.

Hængekøjeudfordringen afspejler i høj grad, at der er udsigt til, at de beskæftigede vil udgøre en faldende andel af den samlede befolkning fra omkring 2025 til 2040, *jf. figur 4.2*, sideløbende med et øget demografisk pres på udgifter til ældrepleje og sundhed. Udsigten til en periode med en faldende andel af beskæftigede skyldes dels, at de generationer, som træder ind i arbejdsstyrken mellem 2025 og 2040, vil være mindre end de årgange, der går på pension. Og dels, at de generationer, der går på pension i de kommende år, i gennemsnit har en længere pensionsperiode end både tidligere og senere generationer, *jf. figur 4.3*.

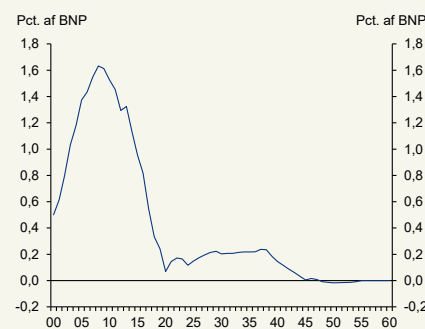
Det skal ses i sammenhæng med, at levetiden er steget relativt hurtigt siden 1995 – og hurtigere end ventet, da velfærdsaftalen blev forhandlet i 2006 – samt at levetidsindekseringen af folkepensionsalderen indeholder en stigningsbegrænsning, således at folkepensionsalderen højst kan stige ét år hvert femte år.

Med den forudsatte regulering af tilbagetrækningsaldrerne stiger andelen af beskæftigede igen efter 2040, ligesom væksten i det demografiske pres på udgifter til sundhed og ældrepleje mv. aftager igen. På langt sigt er levetidsindekseringen afgørende for, at beskæftigelsesandelen genoprettes, og finansieringsgrundlaget for de offentlige udgifter dermed styrkes.

Figur 4.3
Udvikling i forventet middellevetid og pensionsalder har betydning for de offentlige finanser



Figur 4.4
Nordsøprovenu falder gradvist bort frem mod 2045



Anm.: Figur 4.4 angiver den strukturelle udvikling i statens indtægter fra Nordsøen. De negative indtægter efter 2040 skyldes, at nordsøelskaberne ved ophørt aktivitet har mulighed for at få fradragsværdien af deres afviklingsomkostninger udbetalt, hvis de ikke har nogen indkomst at få fradrag i.

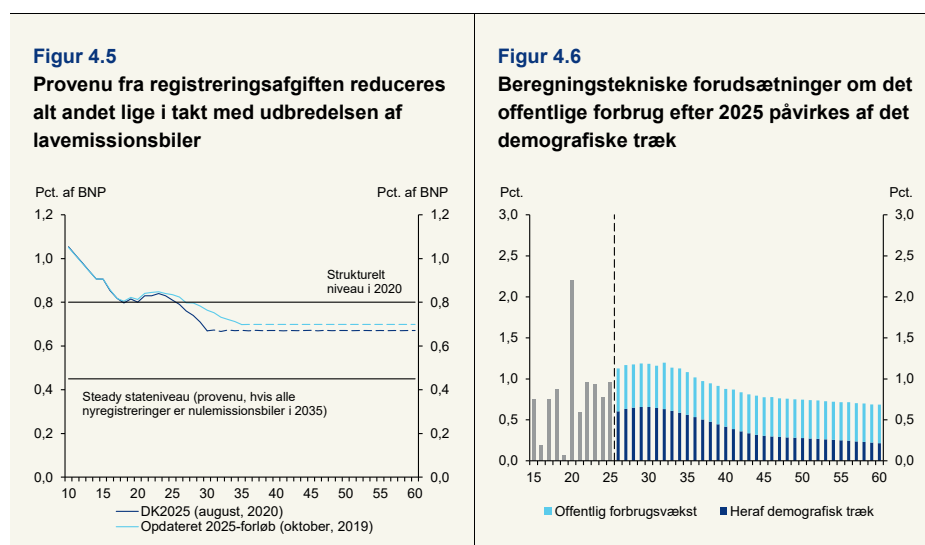
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den langsigtede fremskrivning påvirkes også blandt andet af udviklingen i indtægterne fra statens aktiviteter i Nordsøen, *jf. figur 4.4*. Indtægterne herfra ventes med de aktuelle forudsætninger om produktion mv. at stige lidt i en periode fra 2025 og frem mod 2040, hvorefter de falder bort og ventes at være tæt på nul fra omkring 2045. Over tid vil der dog omvendt

være stigende skatteprovenu fra udbetalinger fra pensionsordninger, som bidrager til at styrke den offentlige saldo fremadrettet.

Tilsvarende kan klimaomstilling, ændret adfærd og teknologisk udvikling have betydning for blandt andet den fremtidige udvikling i det offentlige indtægtsgrundlag baseret på uændret politik. For så vidt angår provenuet fra registreringsafgift er fremskrivningen af den strukturelle udvikling i indtægterne opdateret for årene frem mod 2030, herunder på baggrund af Energistyrelsens Basisfremskrivning 2020. Basisfremskrivningen indeholder blandt andet et forløb for den ventede udbredelse af lav- og nulemissionsbiler (primært el- og hybridbiler) baseret på forudsætninger om fremtidig teknologiudvikling frem til 2030. Udbredelsen af el- og plug-in hybridbiler har betydning for provenuet fra registreringsafgiften, blandt andet fordi afgiftsindholdet i disse biler er lavere end i en konventionel bil. Fremskrivningen tager udgangspunkt i gældende regler.

Energistyrelsen har i deres Basisfremskrivning 2020 opjusteret deres skøn for udbredelsen af el- og plug-in hybridbiler i forhold til Basisfremskrivning 2019. I Basisfremskrivning 2020 forventes el- og plug-in hybridbilers andel af det samlede bilsalg at udgøre 36 pct. i 2030 frem for tidligere 22 pct. Den højere andel af el- og hybridbiler medfører en nedjustering i registreringsafgiftsprovenuet på ca. 0,1 pct. af BNP i 2030, jf. figur 4.5.



Anm.: Realvæksten i det offentlige forbrug er opgjort ved input-metoden og angivet ekskl. afskrivninger.

Kilde: Danmarks Statistik, *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 og egne beregninger.

I indeværende fremskrivning skønnes det strukturelle registreringsafgiftsprovenu samlet at aftage fra knap 0,8 pct. af BNP i 2020 til knap 0,7 pct. af BNP i 2030, svarende til en reduktion af det strukturelle provenu på ca. 2½ mia. kr. i 2030 (i 2020-niveau). Da der gives tillæg eller fradrag i registreringsafgiften på baggrund af bilernes brændstofeffektivitet, har det betydning, hvad der lægges til grund for håndteringen af en fremtidig forbedring af brændstofeffektiviteten. I *Klimaaftale for energi og industri mv. (2020)* forpligter partierne bag sig til "i efteråret 2020 at aftale de nødvendige ændringer for at håndtere den udestående indeksering

af registreringsafgiften, som følger af Aftale om omlægning af bilafgifterne fra 2017". I indeværende fremskrivning er det således lagt til grund, at registreringsafgiftsprovenuet gøres robust over for udviklingen i brændstofforbruget for nye konventionelle biler.

For perioden efter 2030 er det beregningsteknisk lagt til grund, at det forudsatte provenu i 2030 fastholdes i pct. af BNP. Et generelt skifte fra konventionelle til nulemissionsbiler vil ved uændrede regler medføre et yderligere afgiftstab for staten. Hvis alle biler på lang sigt er nulemissionsbiler, herunder som følge af den teknologiske udvikling, skønnes det strukturelle provenu fra registreringsafgiften ved gældende regler med usikkerhed til i størrelsesordenen 0,4-0,5 pct. af BNP.¹ Tilsvarende vil der være et mindreprovenu for det offentlige forbundet med lavere indtægter fra brændstofafgifter og grøn ejerafgift mv.

Den nedsatte *Kommission for grøn omstilling af personbiler* forventes i efteråret 2020 at komme med deres anbefalinger til, hvordan et mål om, at alle nye biler fra 2030 er lavemissionsbiler og fra 2035 er nulemissionsbiler, bedst muligt kan realiseres. Kommissionens arbejde indbefatter også forslag til finansiering af provenutabet forbundet med den grønne omstilling.

Den demografiske udvikling i hængekøjeårene påvirker ligeledes udgifterne til offentligt forbrug, jf. figur 4.6, hvor udgifterne per bruger efter 2025 blandt andet fremskrives teknisk med afsæt i det demografiske træk.

Udviklingen i den offentlige saldo afspejles også i udviklingen i den offentlige gæld, som således tager til i en årrække efter 2025. Ud over udviklingen i den offentlige saldo påvirkes ØMU-gælden – som er en bruttostørrelse – også af en række øvrige forhold samt beregningstekniske antagelser, jf. boks 4.3.

Boks 4.3

Hvad driver den offentlige nettogæld og ØMU-gælden på længere sigt?

I perioden efter 2025 og frem til 2055 vokser ØMU-gælden til lige godt 60 pct. af BNP for derefter at aftage igen, jf. figur a. Den offentlige nettogæld, som inkluderer både offentlige aktiver og passiver, holder sig imidlertid under ca. 20 pct. af BNP og er dermed overordnet set moderat i hele forløbet.

Det er den offentlige nettogæld, der er afgørende for finanspolitikens holdbarhed. Den offentlige nettogæld opgøres som forskellen mellem de samlede offentlige passiver og aktiver og er dermed et udtryk for det offentlige samlede nettostilling. Udviklingen i nettogælden bestemmes på den baggrund primært af saldoen på de offentlige finanser. Underskud øger gælden, mens overskud mindsker gælden.¹ Stigningen i den offentlige gæld i fremskrivningen afspejler således i høj grad de underskud, der er udsigt til i hængekøjeårene med de beregningstekniske principper mv.

ØMU-gælden er derimod en bruttostørrelse – dvs. den påvirkes ud over saldoen på de offentlige finanser også af fx parallelle ændringer i statens aktiver og passiver.

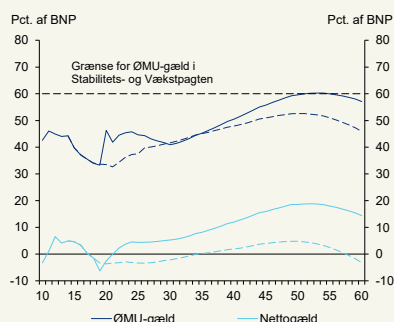
¹ Baseret på beregninger foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af *Danmarks Konvergensprogram 2019*.

Boks 4.3 (fortsat)**Hvad driver den offentlige nettogæld og ØMU-gælden på længere sigt?**

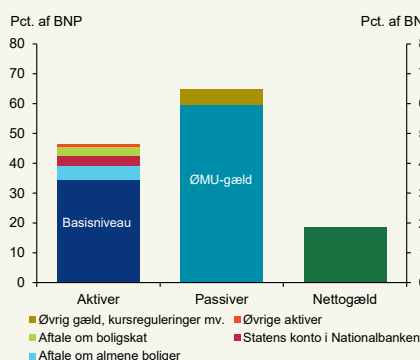
Stigningen i ØMU-gælden frem mod 2050-2060 afspejler således også, at aftalen om boligskat (2017) og aftalen om ny model for finansiering af almene boliger (2017) medfører en forøgelse af både statens aktiver og passiver – dvs. en såkaldt balanceoppustning (eller genudlån) i en årrække frem. Hertil kommer håndteringen af udbetalingen af tre ugers indefrosne feriepenge, hvor den fond (LD), der administrerer de indefrosne feriemidler, kan optage lån direkte fra staten til at foretage den førtidige udbetaling af feriemidlerne, som derefter afdrages i takt med arbejdsgivernes indbetalinger. Det indebærer en forøgelse af ØMU-gælden i 2020, som aftager efterfølgende for helt at forsvinde i 2080. ØMU-gælden ventes efter 2060 igen at ligge under referenceværdien i EU's Stabilitets- og Vækstpagt på 60 pct. af BNP.

ØMU-gælden afhænger således blandt andet af, hvor mange aktiver, staten og kommunerne vælger at holde (ud over aktiver, som modregnes i ØMU-gælden). De forudsatte aktiver i 2050 består bl.a. af offentlige ejerandele i helt eller delvist offentligt ejede selskaber samt genudlån mv. Disse er beregningsteknisk sat til et basisniveau på ca. 35 pct. af BNP ud fra et historisk niveau. Hertil kommer den nævnte oppustning af balancen som følge af aftalerne om almene boliger og boligskat samt virkningen af feriepengeudbetalingen. Samlet set hviler fremskrivningen af ØMU-gælden således på en række antagelser af beregningsteknisk karakter, som ikke direkte er knyttet til udviklingen i nettogælden og holdbarheden.

Figur a
ØMU- og nettogæld



Figur b
Beregningstekniske antagelser om offentlige aktiver og passiver, 2050



Anm.: De stiplede linjer i figur a afspejler ØMU- og nettogælden i *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019. I figur b dækker øvrige aktiver over eksportkreditter, tilgodehavender vedr. feriepenge mv.

- Herudover udhules en given nettogæld i pct. af BNP af den nominelle BNP-vækst. Omvurderinger på de rentebærende aktiver og passiver antages at være nul i fremskrivningen, mens der for offentlige ejerandele mv. antages en kursregulering, der ca. svarer til væksten i BNP.

Kilde: Danmarks Statistik, *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 og egne beregninger.

Udgangspunktet for den strukturelle saldo i 2025 har som nævnt betydning for den efterfølgende langsigtede fremskrivning, herunder også for gæld og finanspolitisk holdbarhed. I forbindelse med kommende mellemfristede planer, hvor planlægningshorisonten udvides til at række længere frem end 2025, vil der således skulle tages stilling til de mellemfristede mål, som vil indebære en afvejning mellem forskellige hensyn, *jf. boks 4.4*.

Boks 4.4

Udviklingen i den strukturelle saldo frem mod 2030 og illustration ved tilpasning til balance

Fra 2025 til 2030 øges det demografiske pres på udgifterne til blandt andet sundhed og ældrepleje i lyset af et stigende antal ældre. Samtidig falder andelen af befolkningen i beskæftigelse trods det positive bidrag fra den vedtagne forhøjelse af folkepensionsalderen til 68 år i 2030. Samlet svækkes den offentlige saldo i fremskrivningen med knap ½ pct. af BNP eller ca. 11 mia. kr. (2020-niveau) fra 2025 til 2030, *jf. tabel a*.

Tabel a

Strukturel saldo, 2025-2030

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Pct. af BNP						
Strukturel saldo	0,0	-0,2	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5
Strukturel saldo ekskl. nettorenteudgifter	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,3

Sigtes der også i 2030 efter strukturel balance på de offentlige finanser, vil der ved uændret skatte- og reformpolitik være plads til en realvækst i det offentlige forbrug på ca. 0,8 pct. om året. Det skal holdes op imod en realvækst i det offentlige forbrug på 1,2 pct. med de beregningstekniske forudsætninger. De beregningstekniske forudsætninger er som nævnt baseret på væksten i det demografiske træk (på 0,6-0,7 pct. om året i perioden), og at udgiften pr. bruger af de offentlige serviceydelser følger den almindelige velstandsstigning.

Strammingsbehovet for at opnå strukturel balance i 2030 vil skulle holdes op imod de mulige gevinster ved en styrkelse af de offentlige finanser i forhold til det beregningstekniske forløb. Finanspolitikken er i udgangspunktet mere end holdbar med den forudsatte levetidsindeksering af folkepensionsalderen, men omvendt er der i forløbet udsigt til betydelige underskud på den strukturelle saldo på i størrelsesordenen 1-1½ pct. af BNP i årene 2035-2050. Disse reduceres betydeligt ved balance i 2030, *jf. figur a*.

Fastlæggelsen af den økonomiske politik og de finanspolitiske mål i kommende mellemfristede planer vil endvidere skulle tage højde for udkommet af det arbejde, der sættes i gang med *Kommissionen om tilbage-trækning og nedslidning*, og som blandt andet skal afdække virkningerne af en lempeligere levetidsindeksering, så folkepensionsalderen stiger i et langsommere tempo for årgange, som går på pension fra 2040. Ligeledes vil der være usikkerhed om den fremtidige udvikling og et hensyn til at have manøvrerum til også at håndtere konjunkturtilbageslag mv.

Boks 4.4 (fortsat)**Udviklingen i den strukturelle saldo frem mod 2030 og illustration ved tilpasning til balance**

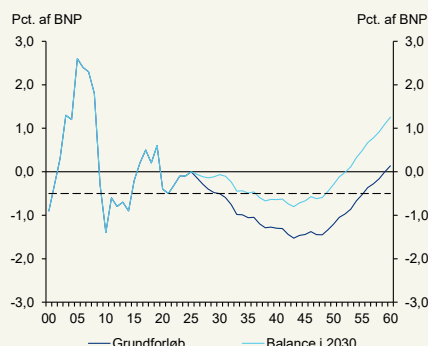
I fastlæggelsen af saldomål i kommende mellemfristede planer for hængekøjeperioden kan det endvidere tages med i overvejelserne, at lav gæld og holdbar finanspolitik ikke udelukker strukturelle underskud i hængekøjeårene (og derefter), så længe de er moderate, og der fortsat er realvækst i BNP og stabil inflation. Det hænger sammen med, at nominal BNP-vækst løbende udhuler den offentlige gældskvote, dvs. gælden i pct. af BNP.

Det mest relevante gældsbegreb i forhold til BNP-udhuling er den offentlige *rentebærende* nettogæld. Den rentebærende nettogæld omfatter ikke offentlige ejerandele, som løbende kursreguleres og derfor generelt ikke udhules i forhold til BNP. Hvis der fx tages udgangspunkt i en rentebærende nettogæld på 20 pct. af BNP (omtrent svarende til niveauet før coronakrisen), og der til illustration antages en gennemsnitlig vækst i nominal BNP på 3 pct. om året, vil gældskvoten løbende udhules med 0,6 pct. af BNP pr. år. Dermed vil et tilsvarende underskud på den offentlige saldo indebære en konstant gæld i pct. af BNP.

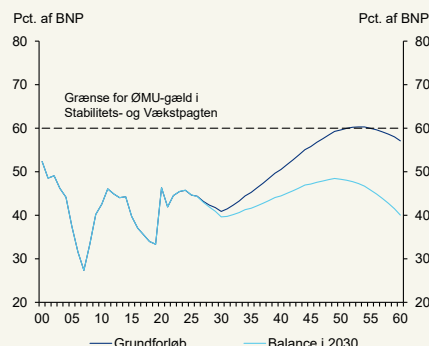
Konstateringen af, at moderate underskud i hængekøjeårene ikke er i modstrid med finanspolitisk holdbarhed og moderat gæld, vil være en af de overvejelser, der vil skulle indgå i forbindelse med fremtidige planer og saldogrænser sammen med blandt andet de ovenfor nævnte betragtninger om de konkrete udsigter for den offentlige saldo efter 2030 og usikkerhedsmomenterne i forhold til den finanspolitiske holdbarhed.

Figur a

Illustrativ udvikling i strukturel saldo ved balance i 2030

**Figur b**

Illustrativ udvikling i den offentlige gæld ved balance i 2030



Anm.: I det illustrative forløb med balance på den strukturelle saldo i 2030 er der helt beregningsteknisk foretaget en tilpasning via den højst mulige offentlige forbrugsvækst i 2026-2030. Der er således ikke justeret i øvrige forudsætninger. I mellemfristede planer tages der generelt stilling til de finanspolitiske prioriteringer, herunder eksempelvis skattestop for punktafgifter, rammen til offentlige investeringer mv. I figur a afspejler den stiplede linje underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP i budgetloven.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

4.3 Eksempler på betydning af centrale forudsætninger og antagelser – illustrative følsomhedsberegninger

Med de anvendte beregningsprincipper og vedtaget politik i øvrigt er finanspolitikken i indeværende fremskrivning holdbar med afsæt i den indregnede genopretning af den offentlige saldo efter midten af århundredet. De lange fremskrivninger hviler på en række forudsætninger, der i sagens natur er usikre. Der er dels usikkerhed om realiseringen af en række af de politikforudsætninger, der lægges til grund, dels om virkningerne heraf, og endelig er der usikkerhed om en række af de mere tekniske antagelser, der ligger bag fremskrivningen.

I den forbindelse er det vigtigt at holde sig for øje, at de langsigtede fremskrivninger ikke er udtryk for en prognose – dvs. de er ikke forsøg på at beskrive det mest sandsynlige forløb – men derimod bør ses som et konsistentstjek af, om den politik, der lægges til grund (inkl. beregningstekniske antagelser for en række politikelementer efter 2025), er holdbar givet de øvrige antagelser, som indgår.

Når det fx lægges til grund, at udviklingen i det offentlige forbrug efter 2025 følger det demografiske træk samt den generelle velstandsudvikling, er det ikke udtryk for en udgiftsprognose eller for politiske beslutninger, men derimod en teknisk antagelse. En antagelse, der har sit udspring i, at det offentlige forbrug dermed vil udgøre en konstant andel af BNP (og i forhold til det private forbrug) i et stiliseret forløb uden demografiske forskydninger. Herefter kan virkningerne af de demografiske forskydninger beregnes under de givne antagelser, hvilket er et hovedfokus i fremskrivningerne.

Tilsvarende gælder, at når det lægges til grund, at arbejdstiden og erhvervsdeltagelsen er konstant for forskellige befolkningsgrupper opdelt på alder, køn og herkomst – før indregning af virkninger af ændret uddannelsesniveau, reformer mv. – er det heller ikke udtryk for en prognose, men derimod en del af konsistentstjekket af, om finansieringen af de offentlige udgifter til velfærd mv. hænger sammen over tid ved den givne adfærd. Hvis fremtidige generationer fx ønsker kortere arbejdstid eller eventuelt højere realvækst i det offentlige forbrug end forudsat, fx i takt med fremkomsten af nye sundhedsbehandlinger mv., så er det udtryk for ønsker og prioriteringer, der vil skulle tages stilling til og håndteres til den tid – men ikke noget, som de nuværende generationer skal spare op til via fx offentlige overskud frem mod 2025.

De lange fremskrivninger er selvsagt følsomme over for de underliggende forudsætninger. For at give et indtryk af nogle af de vigtigste usikkerhedsmomenter og drivkræfter bag udviklingen i den offentlige saldo og den langsigtede holdbarhed af finanspolitikken, er der i det følgende vist 3 centrale grupper af følsomhedsberegninger:

1. **Levetidsindeksering af pensionsalder.** Der er aktuelt debat om levetidsindekseringen af pensionsalderen, og der er nedsat en kommission, der skal belyse udviklingen ved forskellige forudsætninger. Til illustration af betydningen af levetidsindekseringen af folkepensionsalderen mv. vises her tre alternative forløb, som illustrerer virkningen hvis folkepensionsalderen fastholdes på hhv. 68 år, 69 år og 70 år fra hhv. 2030, 2035 og 2040. En sådan annullering af indekseringen vil indebære en betydelig svækkelse af finanspolitik-

kens holdbarhed, idet andelen af befolkningen i beskæftigelse vil aftage betydeligt. I scenarierne er finanspolitikken ikke holdbar, og der er tale om en svækkelse på i størrelsesordenen ca. 35-55 mia. kr. i forhold til grundforløbet med den nuværende levetidsindeksering.

2. **Gennemsnitlig arbejdstid.** Udviklingen i arbejdstiden kan påvirkes af en række forhold, herunder demografiske forskydninger, reformer og ændrede præferencer fx knyttet til velfærdsudviklingen. I Finansministeriets langsigtede fremskrivninger fastholdes arbejdstidsforudsætningerne som nævnt på det aktuelle niveau – hvorefter der indregnes virkningen af demografiske forskydninger mv. for at vurdere den langsigtede udvikling ved neutrale antagelser. Historisk kan der imidlertid ses en vis tendens til en faldende gennemsnitlig arbejdstid udover, hvad der følger af ændret befolkningssammensætning mv. I et forløb med en fortsat faldende tendens i arbejdstiden – groft approksimeret ud fra den historiske tendens – svækkes den finanspolitiske holdbarhedsindikator med ca. 1 pct. af BNP eller ca. 25 mia. kr. Faldende arbejdsindsats i form af lavere arbejdstid vil således udgøre en risiko for finansieringsgrundlaget for de offentlige udgifter.
3. **Graden af sund aldring i beregningen af det demografiske træk.** I Finansministeriets beregning af det demografiske træk indregnes en delvis effekt af, hvad der ofte benævnes sund aldring. Konkret tages der højde for, at de helbredsrelaterede udgifter er væsentligt højere for personer, der er i deres sidste tre leveår, sammenlignet med jævnaldrende med længere restlevetid. Når middellevetiden stiger i befolkningsprognosen, vil der i hver aldersgruppe være færre i den såkaldte terminalfase. Det mindsker isoleret set væksten i det beregnede demografiske træk på sundhedsudgifterne mv. Effekten afhænger af, hvor mange år der inkluderes i den terminale fase i beregningen, og senest er De Økonomiske Råd overgået fra at regne med seks år i den terminale fase til nu 10 år. Der vises nedenfor betydningen af en række forskellige forudsætninger – herunder for den finanspolitiske holdbarhed og niveauet for det offentlige forbrug i de langsigtede fremskrivninger.

Illustration af forløb uden levetidsindeksering

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

Virkningen af den aftalte gradvise stigning i tilbagetrækningsalderen, som følge af princippet for levetidsindeksering i velfærdsaftalen (2006) og tilbagetrækningsreformen (2011), har således afgørende betydning for fremskrivningen. Principperne bag levetidsindekseringen er fastsat ved lov – og betragtes derfor i Finansministeriets fremskrivninger som vedtaget politik.

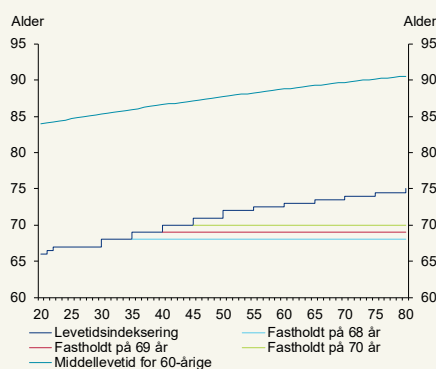
De konkrete forhøjelser skal imidlertid vedtages hvert femte år i Folketinget, således at varselsperioden for justeringer i folkepensionsalderen er 15 år. Folketinget bekræftede i 2015 en forhøjelse af efterlønsalderen til 65 år i 2027 og folkepensionsalderen til 68 år i 2030 i overensstemmelse med den levetidsindeksering, der er fastlagt i lovgivningen. Tilsvarende vil den

efterfølgende indeksering med de aktuelle forudsætninger om levetidsindekseringen svare til en forhøjelse af folkepensionsalderen til 69 år i 2035 og 70 år i 2040.

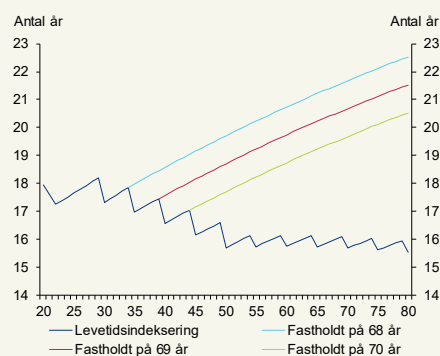
Hvis pensionsalderen ikke indekseres som forudsat på baggrund af lovgivningen, vil det indebære, at de generationer, som går på pension i de kommende år vil have udsigt til en markant stigning i antallet af år på pension sammenholdt med tidligere generationer, *jf. figur 4.8*. Hvis pensionsalderen fastholdes på 68 år, vil den forventede pensionsperiode i 2080 således være 22½ år. Til sammenligning er den forventede pensionsperiode i 2030 ca. 17½ år.

Figur 4.7

Den forventede middellevetid for en 60-årig samt pensionsalder ved udvalgte scenarier, 2020-2080

**Figur 4.8**

Forventet antal år på pension ved udvalgte scenarier, 2020-2080



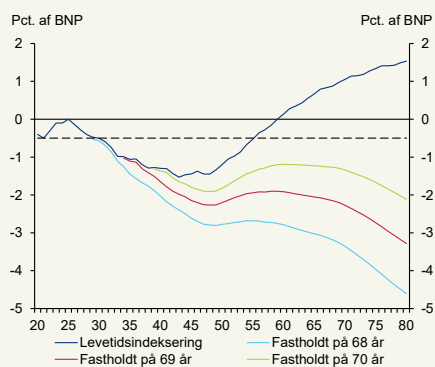
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I figur 4.9 og 4.10 er til illustration vist en beregning af, hvordan den offentlige saldo og gæld ville udvikle sig på langt sigt, hvis folkepensionsalderen (og tilsvarende for efterlønsalderen) holdes konstant efter den allerede lovgivne forhøjelse til 68 år i 2030 – og tilsvarende for de forudsatte forhøjelser af folkepensionsalderen (ved den aktuelt forventede udvikling i middellevetiden) i 2035 og 2040.

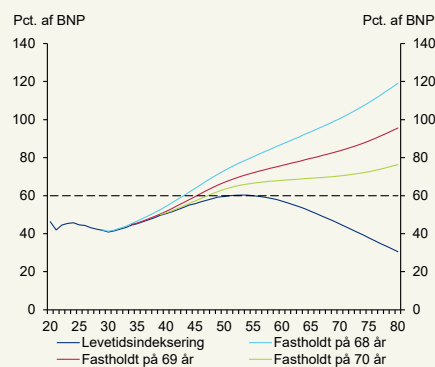
I alle tre scenarier er der tale om en markant svækkelse af de offentlige finanser, hvor udviklingen ikke er holdbar, og gælden således stiger uholdbart og vedvarende.² Hvis pensionsalderen fastholdes uændret på 68 år, vil finanspolitikken skulle strammes med en årlig saldo-virkning på ca. 30 mia. kr. – svarende til 1,3 pct. af BNP – for at være holdbar, *jf. tabel 4.1*.

² Det bemærkes, at regneprincipperne vedr. levetidsindeksering er opdateret til den indeværende fremskrivning på baggrund af et eftersyn af regnemetoderne vedrørende arbejdsudbudsvirkningen af ændret folkepensionsalder og stigende levetid og den underliggende effekt af sund aldring i udgangspunktet. Det betyder bl.a., at erhvervsdeltagelsen for de, der fortsætter med at arbejde efter folkepensionsalderen, ikke længere forudsættes at være knyttet til deres folkepensionsalder, men til deres restlevetid, som generelt er tæt knyttet til helbredstilstanden. På den baggrund er den isolerede reformeffekt af levetidsindeksering mindre end tidligere vurderet, mens betydningen af den underliggende levetidsudvikling også i fravær af indeksering er større. Metodejusteringen er beskrevet nærmere i appendiks 4A.

Figur 4.9
Den offentlige saldo ved udvalgte scenarier, 2020-2080



Figur 4.10
ØMU-gælden ved udvalgte scenarier, 2020-2080



Anm.: De stiplede linje i figur 4.9 og 4.10 angiver hhv. underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP i budgetloven og grænsen for ØMU-gæld i Stabilitets- og Vækstpagten.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det betyder, at fraværet af levetidsindekseringen efter 2030 og en fastholdt pensionsalder på 68 år indebærer en svækkelse af de offentlige finanser med ca. 53 mia. kr. set i forhold til grundforløbet. Det skal ses i lyset af, at der eksempelvis i 2080 skønnes at være godt 175.000 færre beskæftigede.

Tabel 4.1
Virkning på holdbarhed og beskæftigelse ved annullering af levetidsindeksering i 2030, 2035 og 2040

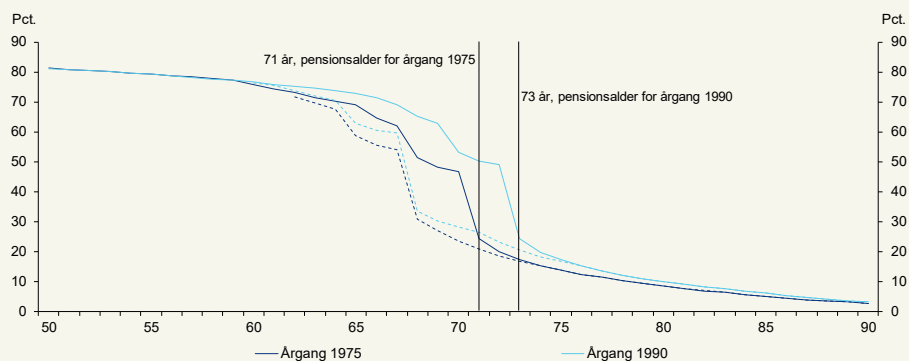
	HBI, pct.	HBI, mia. kr. (2021-niveau)	Beskæftigelse i 2080, 1.000 personer
Scenarie			
Grundforløb	1,0	23	3.500
Fastholdt pensionsalder på 68 i år fra 2030	-1,3	-30	3.300
Fastholdt pensionsalder på 69 i år fra 2035	-0,9	-21	3.325
Fastholdt pensionsalder på 70 i år fra 2040	-0,6	-14	3.350
Forskel fra grundforløb			
Fastholdt pensionsalder på 68 i år fra 2030	-2,2	-53	-175
Fastholdt pensionsalder på 69 i år fra 2035	-1,9	-44	-150
Fastholdt pensionsalder på 70 i år fra 2040	-1,5	-36	-125

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det bemærkes, at der i grundforløbet med forudsat indeksering allerede tages højde for, at beskæftigelsesfrekvensen med afsæt i historiske erfaringer aftager op mod pensionsalderen. Det afspejler, at en betydelig del af de beskæftigede (som 50-årige) antages løbende at trække sig tilbage inden folkepensionsalderen, fx med seniorførtidspension, førtidspension og efterløn mv. eller for egne midler (selvpensionister). Det er således kun en del af de, der var i beskæftigelse som 50-årige, der antages at trække sig tilbage ved selve folkepensionsalderen. Efter folkepensionsalderen forudsættes det, at der også fremover vil være en del, der fortsætter med at arbejde (i mange tilfælde med lav arbejdstid), jf. figur 4.11. Ikke desto mindre vurderes aldersgrænserne i pensionssystemet i høj grad at være styrende for tilbage-trækningsadfærden baseret på de historiske erfaringer. En fastholdt pensionsalder på fx 68 år vil betyde, at beskæftigelsesfrekvenserne blandt de ældre alderstrin er lavere end i grundforløbet.

Samtidig er der i grundforløbet med den forudsatte indeksering udsigt til en lang periode med demografisk modvind frem mod midten af århundredet – den tidligere omtalte hængekøjeudfordring. Denne afspejler blandt andet, at levetiden gennem en årrække er steget mere end tidligere forventet, hvilket i lyset af varslingsperioden og stigningsbegrænsningen i indekseringsreglerne indebærer, at der er udsigt til en relativt lang årrække, hvor den forventede pensionsperiode for nye årgange af pensionister er højere end sigtepunktet i levetidsindekseringen.

Figur 4.11
Beskæftigelsesfrekvens over alderstrin for udvalgte årgange



Anm.: Stiplede linjer angiver beskæftigelsesfrekvenser i et scenarie, hvor pensionsalderen fastholdes ved 68 år fra 2030.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Regeringen har i august 2020 nedsat en kommission om tilbagetrækning og nedslidning. Det fremgår blandt andet af kommissoriet for kommissionen, at *"For at sikre en fortsat bred opbakning til en stigende folkepensionsalder, og i lyset af undersøgelserne af sammenhængen mellem levetid og raske leveår, kan det være relevant at se på de langsigtede principper for levetidsindekseringen."*

Konkret er en af kommissionens opgaver, at "Afdække virkningerne af en lempeligere levetidsindeksering, så folkepensionsalderen stiger i et langsommere tempo for årgange, som går på pension fra 2040. Kommissionen skal ligeledes afdække konsekvenserne ved forslag om, at pensionsalderen fastfryses ved 70 år i 2040. Konkrete forslag til justeringer skal balancere hensynet mellem den forventede pensionsperiode og udviklingen i holdbarheden af de offentlige finanser."

Herudover fremgår blandt andet, at "Kommissionen skal udarbejde anbefalinger til konkrete regelændringer, i det omfang der identificeres uhensigtsmæssigheder i pensionssystemet. Kommissionens anbefalinger kan ikke forværre de offentlige finanser frem mod 2040, hvor der er udsigt til vedvarende strukturelle underskud på de offentlige finanser (den såkaldte hængekøjeudfordring). Kommissionens anbefalinger kan indebære lempelser frem mod 2040, såfremt kommissionen anviser konkrete forslag til finansiering inden for pensionssystemet. Fra 2040 kan anbefalingerne indebære lempelser forudsat, at finanspolitikken er holdbar."

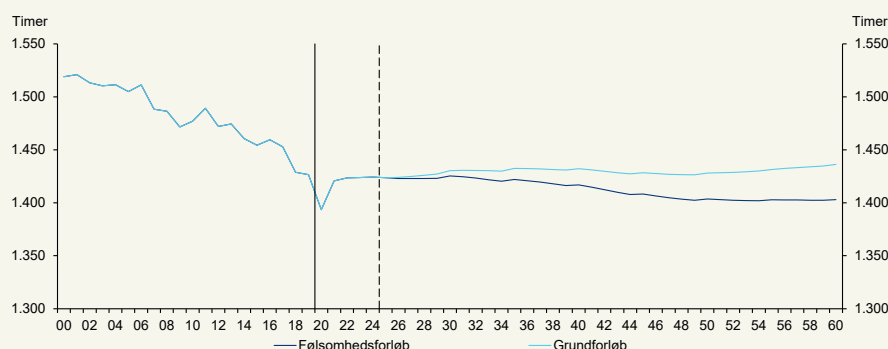
Antagelser om arbejdstid

Efter planlægningshorisonten forudsættes den gennemsnitlige arbejdstid at følge befolkningsudviklingen. Det vil sige, at arbejdstiden holdes uændret for forskellige befolkningsgrupper opdelt på alder, køn og herkomst.

Den gennemsnitlige arbejdstid afhænger således af den overordnede befolkningssammensætning samt udviklingen i erhvervsfrekvenser på tværs af alder, køn og herkomst. Endvidere korrigeres der for de forventede virkninger af øget uddannelsesniveau, opholdstid for indvandrere og vedtagne reformer. Der er ikke indregnet en virkning af ændrede arbejdstidsmønstre, dvs. ændringer i den individuelle arbejdstid. Det afspejler, at den langsigtede fremskrivning ikke skal ses som en egentlig prognose, men derimod som et konsistentstykke af, om den finanspolitik, der lægges til grund, er holdbar ved uændret adfærd.

Figur 4.12

Den gennemsnitlige arbejdstid er faldet siden årtusindeskiftet



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

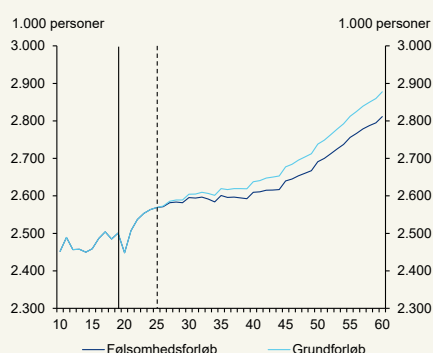
Siden årtusindeskiftet er der overordnet set observeret et fald i den gennemsnitlige arbejdstid, jf. figur 4.12. Arbejdstiden kan generelt påvirkes af en række forhold, herunder konjunkturudsving, strukturreformer og demografi samt et generelt ønske om mere fritid i takt med velstandsfremgangen. De senere års fald i den gennemsnitlige arbejdstid kan primært tilskrives en aldrende befolkning og et ændret beskæftigelsesmønster i retning af flere beskæftigede med en lav arbejdstid. Der er siden 2008 sket en markant fremgang i antallet af studerende, herunder studerende som arbejder ved siden af studierne. Hertil kommer, at ældre over 65 år har en tendens til at blive længere på arbejdsmarkedet. Flere studerende og ældre i beskæftigelsen har været med til at trække den gennemsnitlige arbejdstid ned, idet disse grupper i højere grad arbejder deltid, jf. også *Økonomisk Redegørelse*, august 2018.

Endvidere er der sket en beskæftigelsesfremgang blandt indvandrere, der ligeledes har en højere deltidsfrekvens end den øvrige befolkning. Også den markante fremgang i antallet af fleksjobbere med en kort ugentlig arbejdstid har spillet en rolle.

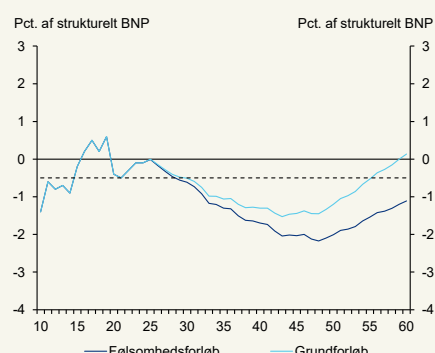
Det anslås groft, at omkring en fjerdedel af faldet i den gennemsnitlige arbejdstid siden 2008 hverken kan forklares af den demografiske udvikling eller ændrede beskæftigelsesmønstre. Det kunne tyde på, at der er sket et lille fald i den individuelle arbejdsindsats. Figur 4.12 illustrerer et hypotetisk scenarie, hvor denne udvikling antages at fortsætte efter planlægningshorisonten. En sådan udvikling ville være ensbetydende med et fald i den gennemsnitlige årlige arbejdstid på samlet set ca. 2,3 pct. frem mod 2060 i forhold til grundforløbet.

Faldet i arbejdstiden, som forudsat i det alternative scenarie, svarer til en reduktion i fuldtidsbeskæftigelsen på i omegnen af 66.000 personer i 2060 sammenlignet med grundforløbet, jf. figur 4.13. Som følge heraf forværres hængekøjeudfordringen, og den finanspolitiske holdbarhed svækkes med ca. 1 pct. af BNP, jf. figur 4.14. Faldende arbejdsindsats i form af lavere arbejdstid vil således udgøre en risiko for finansieringsgrundlaget for de offentlige udgifter.

Figur 4.13
Fuldtidsbeskæftigelsen falder sfa. kortere arbejdsdage



Figur 4.14
En nedjustering af den gennemsnitlige arbejdstid svækker de offentlige finanser



Anm.: I figur 4.13 er beskæftigelsen angivet i fuldtidspersoner. I figur 4.14 afspejler den stiplede linje underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP i budgetloven.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Antagelser om sund aldring i beregningen af det demografiske træk

I Finansministeriets langsigtede fremskrivninger følger realvæksten i det offentlige forbrug blandt andet det demografiske træk, som indeholder en korrektion for delvis sund aldring.

Det demografiske træk er et beregningsteknisk mål, der opgør, hvor meget ressourceanvendelsen til offentligt forbrug rent mekanisk vil ændre sig, hvis befolkningen ændrer sig, og det forudsættes, at den reale udgift pr. bruger er fastholdt uændret. Overordnet beregnes det demografiske træk på det offentlige forbrug således ved mekanisk at sammenholde den forventede befolkningsudvikling med de senest kendte gennemsnitlige reale udgifter pr. bruger, dog med en korrektion for delvis sund aldring, *jf. boks 4.5*.

Boks 4.5

Korrektion for delvis sund aldring i det demografiske træk

Data for de helbredsrelaterede udgifter viser, at udgifterne til personer i en given alder er betydeligt højere, hvis personerne har få leveår tilbage i forhold til personer på samme alder med flere leveår tilbage (dvs. udgifterne er højere kort før dødstidspunktet). Fx er hospitalsudgifterne for de 70-79-årige, der dør i løbet af ét år, omkring 8 gange højere end for de 70-79-årige, der har en restlevetid på mere end 3 år.

Korrektionen for delvis sund aldring i Finansministeriets beregninger afspejler konkret, at befolkningen opdeles i en gruppe, der befinder sig i den såkaldte terminale fase (de sidste 3 leveår) og en gruppe, der har mere end 3 leveår tilbage. Udgifterne pr. person er som nævnt højere i den terminale fase. Når levetiden stiger, vil en mindre andel af hver årgang være i terminalfasen. Dermed vil gennemsnitsudgiften for personer i årgangen også være lavere.

Eksempelvis forventes de 80-årige i 2050 i befolkningsprognosen at leve længere, dvs. at have lavere dødssandsynlighed, end 80-årige i dag. Derved er en mindre andel i terminalfasen. Herved forudsættes de 80-årige i 2050 også i gennemsnit at have et lavere demografisk træk på helbredsrelaterede udgifter som fx hospitaler, medicin, plejehjem og hjemmepleje end 80-årige i dag. Korrektionen for sund aldring mindsker således isoleret set væksten i det demografiske træk.

Finansministeriets korrektion for delvis sund aldring – hvor den anvendte metode hviler på en observeret sammenhæng mellem alder, restlevetid og udgiftstræk – ligger ca. midt i mellem et scenarie, hvor der forudsættes ingen sund aldring (dvs. udgifterne forudsættes uændrede på hvert alderstrin i forhold til lønudviklingen) og et scenarie, hvor der antages fuld sund aldring (dvs. udgifterne afhænger af restlevetiden og ikke alderen som sådan). Et scenarie med fuld sund aldring anslås at undervurdere det demografisk betingede udgiftspres, mens et scenarie helt uden sund aldring anslås at overvurdere det demografisk betingede udgiftspres.

Størrelsesordenen af korrektionen for delvis sund aldring afhænger af den valgte terminalfase (tre år inden dødstidspunktet i Finansministeriets beregninger). De Økonomiske Råd (DØR) er i deres seneste fremskrivning gået over til at indregne en effekt for de sidste 10 leveår mod tidligere 6 år. Jo flere år, der medtages, jo mere dæmpes væksten i det demografiske træk. DØR indregner dermed en større korrektion for sund aldring af det demografiske træk end i Finansministeriets beregninger.

Begrebet sund aldring er løbende til debat. I den forbindelse er det vigtigt at holde sig for øje, at Finansministeriets beregning af det demografiske træk ikke er en udgiftsprognose. Det er

derimod en mekanisk beregning af den demografisk betingede udgiftsvækst, hvis der tages udgangspunkt i en forventet befolkningsudvikling og fastholdte omkostningsmønstre (med korrektion for den nævnte aftagende andel i terminalfasen på hvert alderstrin, når levetiden stiger).

De Økonomiske Råds indregning af 10 år-til-død er baseret på en avanceret metode ved hjælp af historiske estimationer. Når der anvendes 10 år-til-død, er det imidlertid også nødvendigt at tage udgangspunkt i alders- og restlevetidfordelte udgifter, der ligger flere år tilbage. Der er således fordele og ulemper ved forskellige tilgange.³ Finansministeriets beregningsantagelse i den opdaterede 2025-fremskrivning er uændret i forhold til tidligere mellemfristede fremskrivninger. Nedenfor vises de mekaniske virkninger af alternative antagelser.

Som nævnt indgår der i Finansministeriets korrektion for delvis sund aldring en forudsætning om 3 år-til-død. Benyttedes alternativt en korrektion for 10 år-til-død i Finansministeriets fremskrivning, ville væksten i det demografiske træk i 2025-2100 være 0,05 pct.-point lavere pr. år. En sådan antagelse vil isoleret set forbedre holdbarheden med ca. 0,7 pct. af BNP.

Tabel 4.2

Marginal ændring på væksten i det demografiske træk på kort og langt sigt samt HBI-virkning ved udvalgte korrektioner for sund aldring

	Vækst i det demografiske træk i 2021-2025, pct.	Vækst i det demografiske træk i 2025-2100, pct.	HBI, pct. af BNP
Scenarier			
Ingen korrektion	0,55	0,40	0,3
FM (3 år-til-død)	0,50	0,35	1,0
6 år-til-død	0,50	0,35	1,2
10 år-til-død	0,40	0,30	1,7
Forskel fra grundforløb			
Ingen korrektion	0,05	0,05	-0,6
6 år-til-død	-0,05	0,00	0,3
10 år-til-død	-0,10	-0,05	0,7

Anm.: Med henblik på at sikre et konsistent sammenligningsgrundlag af de forskellige antagelser om delvis sund aldring, er datagrundlaget for korrektionerne for 3 år-til-død, 6 år-til-død og 10 år-til-død ens. Datagrundlaget benyttet til korrektionen for delvis sund aldring (3 år-til-død) i Finansministeriets egentlige fremskrivning tager afsæt i restlevetidfordelte udgiftstræk fra 2016. Datagrundlaget til marginalkørslerne er fra 2009.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

³ I forbindelse med en analyse af såkaldt "steeping" baseret på historiske data, dvs. en eventuel tendens til at sundhedsudgifter tilknyttet ældre alderstrin stiger relativt hurtigere end blandt yngre, henviser VIVE i rapporten *Fremtidens sundhedsudgifter – En analyse af sund aldring, "steeping" og teorien om alder som "red herring"* (maj 2020) til en mulig overgrænse for antal år, der bør indgå i terminalfasen, på 5 år.

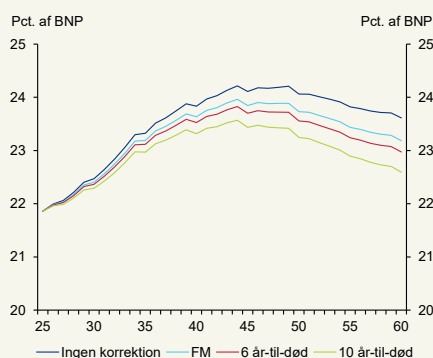
I et scenarie, hvor der antages ingen sund aldring, ville væksten i det demografiske træk på langt sigt derimod være 0,05 pct.-point højere. Sidstnævnte ville isoleret set medføre en forværring af den finanspolitiske holdbarhed på 0,6 pct. af BNP, *jf. tabel 4.2*.

I et scenarie hvor der indregnes en korrektion med de 10 sidste leveår, skønnes det offentlige forbrug i 2060 at være ca. 17½ mia. kr. lavere – svarende til ca. 0,6 pct. af BNP – end i grundforløbet. Det vil isoleret set have en positiv virkning på den offentlige saldo i 2060, inkl. rentevirkninger, svarende til ca. 1,2 pct. af BNP.

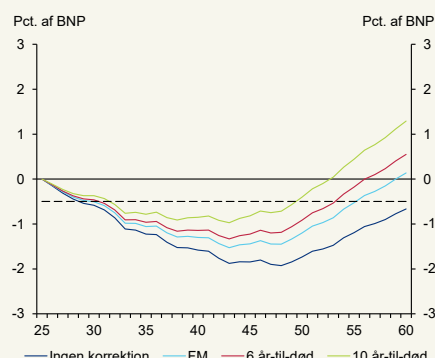
Alternativt, hvis ingen korrektion for sund aldring indregnes, skønnes det offentlige forbrug i 2060 at være ca. 12½ mia. kr. højere end i grundforløbet. Det ville medføre en nedjustering af den offentlige saldo på ca. 0,8 pct. af BNP i 2060, *jf. figur 4.15 og figur 4.16*.

Følsomhedsberegningerne viser, at antagelserne om det demografiske træk kan have betydelig virkning på blandt andet den finanspolitiske holdbarhedsindikator. Antagelserne i 2025-grundforløbet svarer til tidligere fremskrivninger.

Figur 4.15
Det offentlige forbrug ved udvalgte korrektioner for sund aldring, 2025-2060



Figur 4.16
Den offentlige saldo ved udvalgte korrektioner for sund aldring, 2025-2060



Anm.: Med henblik på at sikre et konsistent sammenligningsgrundlag af de forskellige antagelser om delvis sund aldring, er datagrundlaget for korrektionerne for 3 år-til-død, 6 år-til-død og 10 år-til-død ens. Datagrundlaget benyttes til korrektionen for delvis sund aldring (3 år-til-død) i Finansministeriets egentlige fremskrivning tager afsæt i restlevetidfordelte udgiftstræk fra 2016. Datagrundlaget til marginalkørslerne er fra 2009. Det offentlige forbrug er angivet ekskl. afskrivninger. I figur 4.16 afspejler den stiplede linje underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP i budgetloven.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



4A. Ændringer i strukturel saldo og holdbarhed sammenlignet med oktober-fremskrivningen

Finanspolitikken tilrettelægges inden for et mål om strukturel balance på de offentlige finanser i 2025 og inden for en målsætning om, at finanspolitikken skal være holdbar.

Ved seneste mellemfristede fremskrivning, der blev foretaget i forbindelse med fremsættelsen af det politiske finanslovsforslag for 2020, blev den strukturelle offentlige saldo i overensstemmelse hermed skønnet til at være i balance i 2025, mens holdbarhedsindikatoren (HBI) udgjorde ca. 1,0 pct. af BNP, *jf. Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023*.

Tabel 4A.1

Ændringer i den strukturelle saldo og holdbarhedsindikatoren (HBI) fra Opdateret 2025-forløb, oktober 2019 til DK2025, august 2020

	Strukturel saldo i 2025	HBI
Pct. af BNP		
<i>Opdateret 2025-forløb, oktober 2019</i>	0,0	1,0
Statens indtægter relateret til aktiviteter i Nordsøen	-0,10	0,00
Strukturelt provenu fra pensionsafkastskat og aktieskat	0,15	0,10
Strukturelt provenu for registreringsafgift	-0,05	-0,05
Justeret langsigtet fremskrivningsprincip for de offentlige investeringer	0,00	-0,15
Øvrige forhold under ét	0,00	0,05
<i>DK2025, august 2020</i>	0,0	0,95

Kilde: *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 og egne beregninger.

I indeværende fremskrivning skønnes den strukturelle saldo i 2025 at være i balance, på linje med målet, mens den finanspolitiske holdbarhed er nedjusteret en anelse, *jf. tabel 4A.1*. De stort set neutrale nettovirkninger dækker over en række forskellige bevægelser. Sammenlignet med den seneste fremskrivning fra oktober 2019 indeholder udviklingen i den strukturelle saldo og holdbarhedsindikatoren blandt andet virkningen af:

- *Opdaterede skøn for statens indtægter relateret til aktiviteter i Nordsøen.* Siden oktober 2019 er oliepriserne faldet i kølvandet på coronapandemien, og der forudsættes med afsæt heri en langsommere genopretning af oliepriserne end tidligere, *jf. også Økonomisk Redegørelse*, maj 2020. Herudover er der indarbejdet virkningen af den seneste produktionsprognose fra Energistyrelsen. Samlet nedjusteres statens indtægter med i størrelsesordenen ca. 0,1 pct. af BNP i 2025, mens virkningen er omtrent neutral for den finanspolitiske holdbarhed, da indtægterne forudsættes at falde bort på sigt.
- *Strukturelle indtægter fra pensionsafkastskat og aktieskat.* Pensionsformuerne er steget i forhold til tidligere forudsætninger – herunder særligt med afsæt i de foreløbige nationalregnskabstal for 2019 fra Danmarks Statistik. Hertil kommer virkningen af opdateret strukturelt provenu fra aktieskat i lyset af nye historiske data. Samlet skønnes de to forhold at øge de strukturelle indtægter med i størrelsesordenen 0,15 pct. af BNP i 2025 og med en lidt mindre virkning på den finanspolitiske holdbarhed.
- *Strukturelt provenu fra registreringsafgift.* Udviklingen i det forventede fremtidige provenu – ved gældende afgifter og forudsat indeksering af fradragsgrænser for brændstofeffektivitet – er opdateret med afsæt i Energistirelsens Basisfremskrivning 2020, som indeholder en hurtigere udbredelse af nul- og lavemissionsbiler sammenholdt med Basisfremskrivning 2019. Det indebærer lavere forventede indtægter, hvilket isoleret set svækker både den strukturelle saldo i 2025 og den finanspolitiske holdbarhed med ca. 0,05 pct. af BNP.
- *Justeret langsigtet fremskrivningsprincip for de offentlige investeringer.* Fremskrivningen af den offentlige kapitalbeholdning er justeret, så der ikke længere indgår en effektivitetskorrektur i opgørelsen (hvilket heller ikke er tilfældet i fremskrivningerne fra De Økonomiske Råd og DREAM). Det betyder isoleret set, at der skal flere offentlige investeringer til for at opretholde kapitalbeholdningen på langt sigt. Det justerede fremskrivningsprincip skal navnlig ses i lyset af reviderede data for kapitalapparatet i historiske år (i forhold til da effektivitetskorrektur først blev beregnet). Justeringen af princippet indebærer isoleret set, at udgifterne til offentlige investeringer opjusteres på længere sigt, hvilket svækker den finanspolitiske holdbarhed med ca. 0,15 pct. af BNP.
- Øvrige forhold under ét er beregnet residualt og indeholder virkningen af øvrige nye oplysninger, herunder en række oplysninger som hver for sig trækker i forskellig retning. Det omfatter navnlig den seneste befolkningsprognose fra DREAM og Danmarks Statistik, opdateringen af det demografiske træk med afsæt i seneste datagrundlag mv., virkningen af øget offentlig gældsoptagning i lyset af coronakrisen, metodejusteringer i forhold til arbejdsudbudsvirkningen af ændret pensionsalder og levetid, *jf. nærmere nedenfor*, samt i forhold til fremskrivningen af antal førtidspensionister og personer i ressourceforløb, og virkningen af ændrede renteforudsætninger, *jf. nærmere nedenfor*.

Metodejustering i forhold til arbejdsudbudsvirkning af pensionsalder og levetid

Der er i lyset af erfaringerne med ældres tilbagetrækningsadfærd de senere år – herunder erfaringerne i perioden siden indgåelsen af *Velfærdsaftalen* i 2006 – gennemført et eftersyn af

regnemetoderne vedrørende arbejdsudbudsvirkningen af ændret folkepensionsalder og stigende levetid. Der er som følge heraf gennemført en metodeændring vedrørende tilbage-trækningsadfærden for personer, der fortsætter med at arbejde efter folkepensionsalderen.

Metodeændringen berører ikke (eller ikke i stort omfang) det flertal, der trækker sig tilbage før eller ved selve folkepensionsalderen. Metodeændringen har relativt begrænset betydning for grundforløbet, *jf. figur 4A.1*, men den kan i lidt større omfang påvirke resultater for alternative forløb for folkepensionsalderen.

Den hidtidige regnemetode blev i al væsentlighed udformet i forbindelse med velfærdsaftalen i 2006, hvor det var nødvendigt at gøre antagelser om erhvervsdeltagelse, brug af overførselsordninger mv. for de ældre, som ikke længere kunne modtage folkepension eller efterløn, når folkepensionsalderen og efterlønsalderen blev sat op.

På det tidspunkt viste erfaringerne, at ældres tilbagetrækningsadfærd altovervejende var bestemt af regler – fx regler vedrørende aldersgrænser for efterløn og folkepension samt andre ordninger. Konkret havde den stigende levetid siden 1995 og bedre helbred blandt de ældre ikke udmøntet sig i senere tilbagetrækning. Det var fortsat billedet i forbindelse med *Tilbage-trækningsaftalen* (2011), *jf. Reformpakke 2020, Regeringen 2011*. Samtidig blev det i regnemetoderne implicit lagt til grund, at folkepensionsalderen og levetiden ville stige ca. parallelt i overensstemmelse med den overordnede intention i velfærdsaftalen. Der var derfor hverken grundlag eller behov for at adskille virkninger af stigende restlevetid og stigende folkepensionsalder i den lange fremskrivning til blandt andet de årlige Konvergensprogrammer til EU.

Erfaringerne fra de senere års justeringer af efterløns- og folkepensionsalderen bekræfter overordnet, at de ændrede aldersgrænser har hævet beskæftigelsen og udskudt den tilbagetrækning, der finder sted omkring aldersgrænserne i efterlønsordningen og ved folkepensionsalderen, i det forventede omfang.

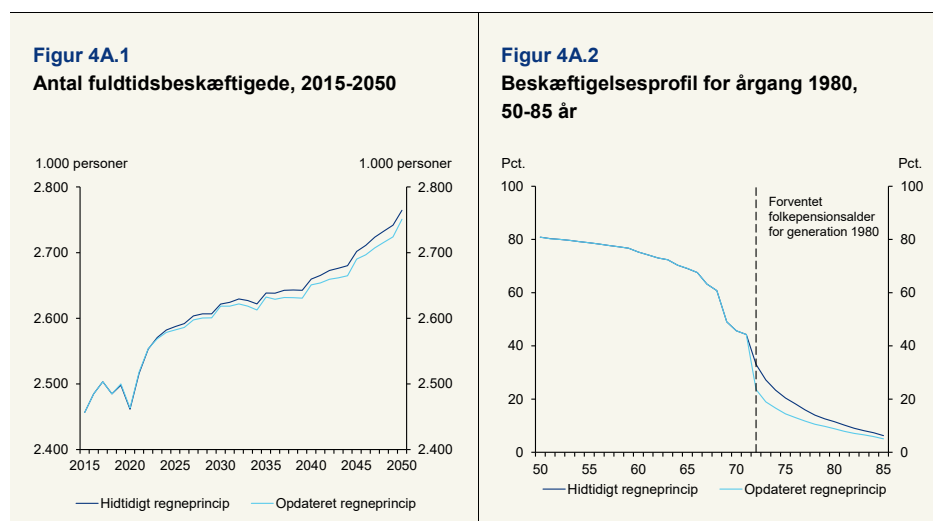
Siden tiden omkring finanskrisen i 2008 er de ældres erhvervsfrekvens imidlertid også steget i perioder med uændrede formelle aldersgrænser for pension. Det vurderes blandt andet at hænge sammen med stigende uddannelsesniveau og gennemførte reformer (ud over de ændrede aldersgrænser), herunder højere beskæftigelsesfradrag, adgang til opsat pension og andre tiltag. Imidlertid er der indikationer på, at der også er en selvstændig effekt af generelt bedre helbred og stigende levealder, som primært viser sig ved, at flere fortsætter med at arbejde efter de har passeret folkepensionsalderen.

I forbindelse med 2025-fremskrivningen implementerer Finansministeriet derfor et opdateret regneprincip, så der fremover indregnes en særskilt virkning af øget levetid på de ældres erhvervsfrekvens over pensionsalderen. Metoden er uddybet i notatet *Regneprincip for arbejdsudbudsvirkning af ændret pensionsalder og levetid* (fm.dk).

Metodeændringen berører ikke den gruppe, der antages at trække sig tilbage før folkepensionsalderen på fx efterløn, førtidspension, seniorførtidspension, selvpensionering mv.¹ Denne gruppe svarer eksempelvis for årgang 1980 til ca. 45 pct. af de, der antages at være i beskæftigelse som 50-årige, *jf. figur 4A.2*. Antallet, der antages at trække sig tilbage ved selve folkepensionsalderen, er lidt større med den nye metode. For årgang 1980 svarer det til ca. en fjerdedel af de, der er beskæftiget som 50-årige.

Derimod antages erhvervsdeltagelsen for de, der fortsætter med at arbejde efter folkepensionsalderen, ikke længere at være knyttet til deres folkepensionsalder, men til deres restlevetid, som generelt er tæt knyttet til helbredstilstanden. Restlevetiden stiger frem mod 2052 (dvs. det forudsatte pensionstidspunkt for årgang 1980) lidt langsommere end den forudsatte folkepensionsalder. Hertil kommer, at gennemslaget af øget restlevetid på baggrund af estimationer på historiske data og med usikkerhed er skønnet til to tredjedele af den fulde mekaniske effekt af et års længere restlevetid, *jf. dokumentationsnotatet (fm.dk)*. Dermed reduceres den forudsatte beskæftigelsesfrekvens på alderstrin over folkepensionsalderen, *jf. figur 4A.2*.

Virkningen på beskæftigelsen i grundforløbet inkl. levetidsindeksering er som nævnt relativt beskeden, *jf. figur 4A.1*, men indarbejdelsen af en (ekstra) levetidseffekt separat fra folkepensionsalderen har en selvstændig betydning i alternative forløb, hvor levetid og folkepensionsalder i højere grad udvikler sig forskelligt, *jf. eksempler i afsnit 4.3*.



Anm.: Figur 4A.1 sammenligner beskæftigelsen i befolkningsregnskabet tilbagetrækningsmodel for det hidtidige og opdaterede regneprincip. Beskæftigelsen er angivet i fuldtidspersoner. Figur 4A.2 sammenligner den samlede beskæftigelsesfrekvens for årgang 1980 for aldrene 50-85 år for det hidtidige og opdaterede regneprincip.

Kilde: Egne beregninger.

¹ Der er dog foretaget øvrig metodejustering i forhold til fremskrivningen af antal førtidspensionister, bl.a. ved overgang fra fastholdte bestandsfrekvenser til fastholdte transitionsfrekvenser og indregning af år-til-død effekter. Ændringen i førtidspensionsfremskrivningen er ca. neutral for beskæftigelsen og den finanspolitiske holdbarhed.

Metodejustering vedrørende langsigtede renter og afkast

Markedsrenterne for de 10-årige statsobligationer i lande som Danmark og Tyskland har generelt haft en faldende tendens over en lang periode. Navnlig siden den globale finanskrisen i 2008 er statsrenterne i lande, der betragtes som en sikker havn, faldet til rekordlave og grundlæggende uforudsete niveauer. Markederne forventer, i det omfang det kan bedømmes ud fra beregnede forward-renter, at renterne vil være lave lang tid endnu. Usikkerheden efter coronakrisen har ikke gjort forventningerne til fortsat lave renter på sikre statspapirer mindre.

I det lys har Finansministeriet henover årene over nogle gange nedjusteret de langsigtede renteforudsætninger. Med den opdaterede 2025-fremskrivning sænkes den langsigtede antagelse for den 10-årige statsrente med afsæt i den aktuelle udvikling fra 4½ til 4 pct., og renterne antages først at nå dette niveau i 2050, *jf. figur 4A.3*.

De lave renter, herunder på sikre statspapirer, drives i første række af en række fundamentale forhold i den globale økonomi, som påvirker balancen mellem opsparing og investeringer. Hertil bidrager blandt andet demografiske forskydninger og pensionsreformer, idet befolkningerne i mange lande sparer mere op til pension, da de forventer at leve længere. Det spiller formentlig en tilsvarende rolle, at der kan være forventninger om lavere global vækst efter en årrække, hvor blandt andet integrationen af asiatiske vækstøkonomier i den globale økonomi og IT-udviklingen leverede markante bidrag til væksten. Også andre forhold som fx opsparing blandt særligt rige husholdninger i en række store lande og faldende prisudvikling på investeringsgoder fremhæves som mulige forklaringer på de faldende renter. Hertil kommer, at høje risikopræmier og et reduceret udbud af sikre statspapirer i kølvandet på den globale finanskrisen har forstærket faldet i de risikofri renter i forhold til andre aktiver.

I tiden siden finanskrisen spiller det også en rolle, at det tog tid før konjunkturerne og beskæftigelsen rettede sig, og selv da holdt inflationen sig lav og i de fleste lande under de fastsatte inflationsmål. Centralbankerne har derfor generelt fastholdt lave styringsrenter og foretaget store kvantitative lempelser, som blandt andet har været med til at presse de lange statsrenter ned.

Mens det er vanskeligt at spå om flere af de anførte forklaringsfaktorer, må det forventes, at nogle af de forhold, der har presset renterne ned, er midlertidige og kan blive afviklet igen. Det gælder formentlig de demografiske påvirkninger, hvor opsparingen må formodes at gå ned igen, når store årgange går på pension og begynder at tære på formuen. Det kan også gælde den høje opsparingstilbøjelighed i flere vækstøkonomier, fx hvis disse udbygger dele af deres offentlige velfærds- og pensionssystemer.

Derudover er det sandsynligt, at de senere års ekstraordinært lempelige pengepolitik, herunder de omtalte kvantitative lempelser, på et tidspunkt vil kunne rulles tilbage, når økonomierne bedres, og det lykkes at bringe inflationen tilbage til målet. Endelig kan det med rimelighed antages, at noget af den forhøjede usikkerhed efter finans- og coronakrisen ikke er permanent. De nævnte faktorer ventes dermed at trække i retning af mere normale renteforhold over tid, men det er samtidig sandsynligt, at en sådan normalisering vil strække sig over mange år.

På den baggrund er det forudsat, at den 10-årige danske statsrente først på langt sigt – efter 2050 – vil normaliseres til et niveau, som er antaget til 4 pct. Forudsætningen er bygget op om antagelser for følgende fundamentale faktorer:

- En langsigtet forbrugerpris-inflation på 1,8 pct. svarende til ECBs målsætning om en inflationsrate *under, men tæt på 2 pct.* En inflationsrate på 1,8 pct. for forbrugerpriserne svarer til en langsigtet BNP-inflation på ca. 2 pct.
- Et langsigtet niveau for den neutrale realrente på 1 pct. (kort realrente). Der er taget udgangspunkt i, at danske renter i kraft af fastkurspolitikken er bundet til euroområdet, og at den neutrale ECB-realrente på sigt stiger til 1 pct. Ifølge de estimationer, som løbende offentliggøres af New York Federal Reserve Bank, var det gennemsnitlige niveau for den neutrale realrente i euroområdet før finanskrisen på ca. 2 pct., og den neutrale realrente skønnes aktuelt til ca. ¼ pct. Der er således antaget en delvis genopretning hen mod det normale niveau før finanskrisen.
- En løbetidspræmie for 10-årige statsobligationer i forhold til den korte rente på 1 pct. Den gennemsnitlige løbetidspræmie i perioden 1995-2008 svarede til ca. 1,2 pct. Der er dermed antaget en delvis tilbagevenden til den løbetidspræmie, der før finanskrisen blev anset for normal, og først på langt sigt.

Med en langsigtet nominal BNP-vækst på 3-3¼ pct. svarer en nominal rente på 4 pct. til en merrealrente (dvs. forskel mellem renten og den nominelle BNP-vækst) på ¼ -1 pct. Det er en smule lavere end gennemsnittet over den lange periode siden 1952, men skal ses i lyset af de nævnte faktorer, herunder at renterne aktuelt er så lave, som de er.

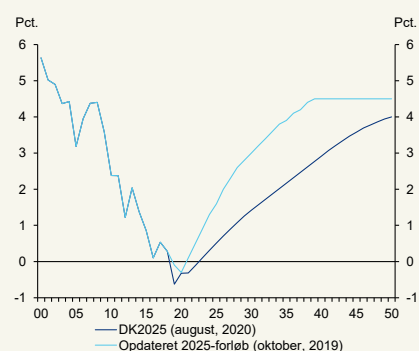
Samtidig med, at den langsigtede renteforudsætning sænkes fra 4½ til 4 pct., antages et merafkast på aktier (risikopræmie) på 3 pct. om året. Det langsigtede aktieafkast sættes dermed til 7 pct. Det sammenvejede (strukturelle) afkast på pensionsformuen, som er sammensat af aktier, obligationer, ejendomme og visse andre aktiver, antages efter fradrag af administrationsomkostninger at udgøre 4½ pct. om året, hvilket er uændret i forhold til tidligere.

De anvendte rente- og afkastforudsætninger (på 4 og 7 pct. for statsobligationer henholdsvis aktier) er overordnet på linje med, men dog lidt højere end, de forudsætninger (på henholdsvis 3½ og 6½ pct.), som er blevet anbefalet til brug for beregninger i pensions- og forsikringsbranchen, jf. *Langsigtede forventninger til finansielle afkast, Sagkyndigt Råd nedsat af Forsikring & Pension og FinansDanmark*, (november 2018). Den umiddelbare forskel på ½ pct.-point skal imidlertid ses i lyset af, at antagelserne i pensions- og forsikringsberegningerne skal gælde allerede fra om 10 år, mens Finansministeriet antager, at det langsigtede niveau først nås i 2050. For 2030 (dvs. om 10 år) er Finansministeriets forudsætning om den 10-årige rente til sammenligning 1,4 pct. Det Sagkyndige Udvalg anfører i deres analyse, at det valgte niveau på 3,5 pct. tenderer til at være til den lave side for meget lange fremskrivninger.

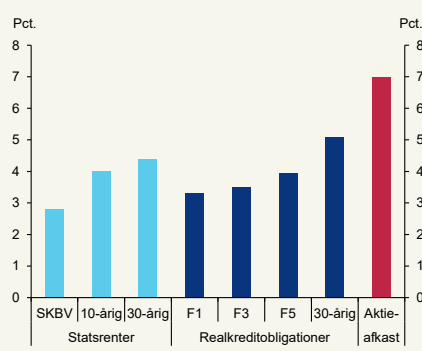
Det bemærkes endvidere, at EU-Kommissionen ligesom Finansministeriet har nedjusteret den langsigtede renteforudsætning fra 4½ til 4 pct., og det langsigtede niveau nås ligeledes i 2050. De Økonomiske Råd og analyseinstituttet DREAM anvender i deres langsigtede fremskrivninger efter 2025 en renteantagelse på 4¾ pct.

I Finansministeriets kortsigtede konjunkturprognoser anvendes markedsforventninger, og der sigtes ikke efter at forudsige renteudviklingen. Ved overgangen fra de kortsigtede antagelser, baseret på markedsforventninger, til de langsigtede forudsætninger, baseret på antagelser om fundamentale forhold, anvendes en glidende overgang med gradvist stigende vægt på fundamentale forhold. Endvidere er Finansministeriets renteforudsætninger bygget op om en profil for de korte pengepolitiske renter samt antagelser om en række løbetids-, konverterings- og risikopræmier for forskellige realkreditobligationer og statspapirer mv. med forskellig løbetid, således at der opnås internt konsistente forudsætninger for rentestrukturer og profiler over tid, *jf. figur 4A.4.*

Figur 4A.3
Udvikling i den 10-årige statsrente, 2000-2050



Figur 4A.4
Langsigtede afkastforudsætninger



Anm.: I figur 4A.4. angiver SKBV afkastforudsætningen for skatkammerbeviser.

Kilde: Datastream og egne beregninger.



Bilagstabeller

Bilagstabel B.1

Befolkning og arbejdsmarked (mellemløst sigt)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1.000 personer							
Samlet befolkning	5.814	5.834	5.856	5.877	5.898	5.919	5.941
I arbejdsstyrken	2.987	2.977	2.986	3.017	3.037	3.050	3.058
Samlet beskæftigelse	2.902	2.854	2.871	2.911	2.937	2.956	2.964
- heraf i støttet beskæftigelse ¹⁾	33	31	30	29	28	27	23
Nettoledige	86	123	115	106	99	94	94
Bruttoledige (inkl. aktiverede)	104	147	138	126	117	110	110
Uden for arbejdsstyrken	2.827	2.857	2.870	2.860	2.861	2.869	2.883
- aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere ²⁾	19	24	23	20	17	16	15
- førtidspens. uden for arbejdsstyrken	182	194	206	213	212	212	212
- efterlønsmodtagere	46	47	48	48	43	41	39
- folkepens. uden for arbejdsstyrken	987	976	965	953	961	978	994
- personer under 15 år	955	951	946	942	939	938	939
- øvrige uden for arbejdsstyrken	639	665	682	684	688	684	683
Strukturel beskæftigelse	2.880	2.886	2.899	2.928	2.946	2.956	2.964
Strukturel arbejdsstyrke	2.974	2.986	3.000	3.026	3.041	3.050	3.058
Strukturel nettoledighed	95	100	101	98	95	94	94
Gennemsnittig arbejdstid	1.426	1.393	1.421	1.423	1.424	1.424	1.424

Anm.: Forløbet frem mod 2025 tager afsæt i prognosen fra *Økonomisk Redegørelse*, august 2020.

1) Omfatter personer i beskæftigelse med løntilskud (herunder fleksjob og skånejob) samt aktiverede kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik.

2) Omfatter kun arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Antallet af aktiverede dagpengemodtagere og arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er opgjort inkl. løntilskud og individuel jobtræning.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM, *Økonomisk Redegørelse*, august 2020 og egne beregninger.

Bilagstabel B.1 (fortsat)**Befolkning og arbejdsmarked (mellemløst sigt)**

	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090
1.000 personer							
Samlet befolkning	6.054	6.212	6.302	6.411	6.579	6.763	6.927
I arbejdsstyrken	3.087	3.122	3.249	3.395	3.481	3.598	3.735
Samlet beskæftigelse	2.992	3.026	3.150	3.292	3.375	3.489	3.621
- heraf i støttet beskæftigelse ¹⁾	15	15	15	16	16	16	17
Nettoledige	95	96	99	104	106	110	114
Bruttoledige (inkl. aktiverede)	110	112	116	122	125	129	134
Uden for arbejdsstyrken	2.967	3.091	3.053	3.016	3.098	3.165	3.192
- aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere ²⁾	15	16	17	18	19	20	20
- førtidspens. uden for arbejdsstyrken	219	229	247	268	277	287	304
- efterlønsmodtagere	31	22	19	16	18	17	16
- folkepens. uden for arbejdsstyrken	1.021	1.057	1.018	929	931	971	955
- personer under 15 år	993	1.068	1.027	1.047	1.109	1.098	1.107
- øvrige uden for arbejdsstyrken	688	699	725	738	745	771	790
Strukturel beskæftigelse	2.992	3.026	3.150	3.292	3.375	3.489	3.621
Strukturel arbejdsstyrke	3.087	3.122	3.249	3.395	3.481	3.598	3.735
Strukturel nettoledighed	95	96	99	104	106	110	114
Gennemsnittlig arbejdstid	1.430	1.432	1.428	1.436	1.436	1.431	1.434

1) Omfatter personer i beskæftigelse med løntilskud (herunder fleksjob og skånejob) samt aktiverede kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik.

2) Omfatter kun arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Antallet af aktiverede dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere er opgjort inkl. løntilskud og individuel jobtræning.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Bilagstabel B.2**Personer på indkomstoverførsler (mellemløst sigt)**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1.000 helårspersoner							
Arbejdsløshedsdagpenge (ekskl. aktiverede)	71	101	95	89	84	79	80
Kontanthjælp (ekskl. aktiverede)	80	86	86	84	83	82	82
Aktiverede dagpenge- og kontant-hjælpsmodtagere ¹⁾	34	39	38	36	35	34	35
Feriedagpenge	4	4	3	3	3	3	2
Førtidspension ²⁾	203	217	229	238	236	236	236
Efterløn	46	47	48	48	43	41	39
Fleksydelse	3	3	3	3	3	3	3
Revalideringsydelse ³⁾	3	3	3	2	2	2	2
Sygedagpenge ⁴⁾	59	71	60	60	59	59	60
Barselsdagpenge	50	51	50	51	51	52	52
Ledighedsydelse	16	17	18	19	20	20	18
Ressourceforløb	38	37	36	35	34	34	34
Integrationsydelse	13	15	13	12	11	10	9
I alt	620	690	682	679	664	655	651
SU	322	315	317	316	315	312	313
I alt inkl. SU	943	1.004	999	995	978	967	965
Folkepensionister ²⁾	1.145	1.131	1.119	1.105	1.116	1.135	1.154
I alt inkl. SU og folkepensionister	2.088	2.136	2.118	2.101	2.094	2.102	2.118
Støttet beskæftigelse ⁵⁾	89	95	100	105	109	112	114
I alt inkl. SU, folkepensionister og støttet beskæftigelse	2.176	2.230	2.218	2.206	2.203	2.214	2.232

Anm.: Forløbet frem mod 2025 tager afsæt i prognosen fra *Økonomisk Redegørelse*, august 2020.

- 1) Opgørelsen afviger fra andre registerbaserede opgørelser, da personer i støttet beskæftigelse ikke er omfattet. Derudover omfattes både arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.
- 2) Førtids- og folkepension er inkl. pensionister bosiddende i udlandet samt pensionister i beskæftigelse.
- 3) Ekskl. revalidering med løntilskud.
- 4) Antallet af sygedagpengemodtagere afspejler ikke det samlede sygefravær, men den del af sygefraværet, som ikke er omfattet af arbejdsgiverperioden samt sygdomsforløb blandt ledige.
- 5) Omfatter personer i beskæftigelse med løntilskud (herunder fleksjob og skånejob) samt aktiverede kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM, *Økonomisk Redegørelse*, august 2020 og egne beregninger.

Bilagstabel B.2 (fortsat)**Personer på indkomstoverførsler (mellemløst sigt)**

	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090
1.000 helårspersoner							
Arbejdsløshedsdagpenge (ekskl. aktiverede)	81	81	84	88	90	93	97
Kontanthjælp (ekskl. aktiverede)	83	82	83	84	83	85	87
Aktiverede dagpenge- og kontant-hjælpsmodtagere ¹⁾	35	33	34	35	35	36	37
Feriedagpenge	2	3	3	3	3	3	3
Førtidspension ²⁾	243	254	273	296	306	317	336
Efterløn	31	22	19	16	18	17	16
Fleksydelse	2	2	2	1	1	1	1
Revalideringsydelse ³⁾	2	2	2	2	2	3	3
Sygedagpenge ⁴⁾	61	64	66	71	72	74	78
Barselsdagpenge	53	51	49	54	54	53	56
Ledighedsydelse	18	19	20	21	21	22	23
Ressourceforløb	35	36	36	37	38	38	40
Integrationsydelse	9	11	12	13	13	13	14
I alt	656	658	683	721	736	756	791
SU	311	294	325	329	318	336	346
I alt inkl. SU	967	952	1.008	1.049	1.054	1.092	1.137
Folkepensionister ²⁾	1.177	1.211	1.156	1.051	1.062	1.108	1.085
I alt inkl. SU og folkepensionister	2.144	2.163	2.164	2.101	2.116	2.200	2.222
Støttet beskæftigelse ⁵⁾	115	115	119	128	133	138	146
I alt inkl. SU, folkepensionister og støttet beskæftigelse	2.259	2.278	2.284	2.229	2.249	2.338	2.368

1) Opgørelsen afviger fra andre registerbaserede opgørelser, da personer i støttet beskæftigelse ikke er omfattet. Derudover omfattes både arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere.

2) Førtids- og folkepension er inkl. pensionister bosiddende i udlandet samt pensionister i beskæftigelse.

3) Ekskl. revalidering med løntilskud.

4) Antallet af sygedagpengemodtagere afspejler ikke det samlede sygefravær, men den del af sygefraværet, som ikke er omfattet af arbejdsgiverperioden samt sygdomsforløb blandt ledige.

5) Omfatter personer i beskæftigelse med løntilskud (herunder fleksjob og skånejob) samt aktiverede kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Bilagstabel B.3**Nøgletal for dansk økonomi (mellemfristet sigt)**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Realvækst i pct.							
Privat forbrug	2,2	-2,8	4,7	2,9	2,8	2,7	2,4
Offentligt forbrug ¹⁾	0,1	2,2	0,6	1,0	0,9	0,8	1,0
Boligbyggeri	6,1	-0,5	3,2	2,2	1,8	1,5	1,2
Erhvervsinvesteringer	2,5	-12,2	-0,5	8,0	7,8	7,0	5,2
- heraf materielinvesteringer	-0,8	-11,5	-0,5	9,4	8,3	7,6	5,7
- heraf bygge- og anlægsinvesteringer	11,4	-14,0	-0,5	4,8	6,4	5,5	4,0
Offentlige investeringer	0,7	7,9	3,4	2,6	7,5	-5,0	-3,3
- heraf forskning og udvikling	3,3	-6,0	2,0	0,1	2,8	2,7	0,6
Lagerinvesteringer ²⁾	-0,3	-0,9	0,8	0,2	0,0	0,0	0,0
Endelig indenlandsk anvendelse	1,7	-3,2	3,7	3,1	3,1	2,4	2,2
Eksport	1,8	-10,2	6,2	4,3	2,8	3,6	1,6
Import	0,5	-8,6	5,5	4,7	4,4	4,5	3,1
BNP	2,3	-4,5	4,2	2,9	2,3	2,1	1,3
- heraf BVT i private byerhverv	2,7	-5,7	5,2	3,6	2,7	2,5	1,5
Vækst i pct.							
Timelønsmkostninger	2,5	1,6	2,4	3,0	2,8	2,9	3,0
Timelønninger	2,5	2,1	2,4	2,6	2,8	2,9	3,0
Timeproduktivitet, byerhverv	1,4	-0,4	2,3	1,4	1,5	1,6	1,3
Eksportpriser	2,1	0,3	1,4	1,3	1,3	1,4	1,6
Importpriser	2,4	0,5	1,6	1,5	1,5	1,6	2,0
Forbrugerpriser	0,8	0,3	1,2	1,5	1,7	1,8	1,7
Kontantprisen på ejerboliger	3,0	-1,5	1,9	3,7	3,2	3,1	2,5
Pct.							
Obligationsrente	-0,2	-0,3	-0,3	-0,1	0,1	0,3	0,5
Pct. af BNP							
Betalingsbalance	7,8	5,6	5,7	7,0	6,2	5,7	4,6
Offentlig sektors saldo	3,8	-3,9	-2,4	-2,1	-1,4	-0,9	0,0
Privat finansiel opsparing	4,0	9,5	8,0	9,2	7,6	6,5	4,6
Privat forbrug	46,6	47,2	47,5	47,5	47,8	48,2	48,7
Offentligt forbrug	24,1	26,2	25,1	24,7	24,5	24,4	24,5

Anm.: Forløbet frem mod 2025 tager afsæt i prognosen fra *Økonomisk Redegørelse*, august 2020.

1) Realvæksten i det offentlige forbrug er opgjort ved input-metoden ekskl. afskrivninger og er således et udtryk for væksten i ressourceforbruget og ikke fremgangen i servicen og kan derfor ikke sammenlignes med realvæksten i det private forbrug.

2) Angiver lagerændringernes bidrag til BNP-væksten.

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

Bilagstabel B.3 (fortsat)**Nøgletal for dansk økonomi (mellemfristet sigt)**

	2025-30	2030-35	2035-40	2040-50	2050-60	2060-70	2070-80	2080-90
Gnst. årlig realvækst i pct.								
Privat forbrug	1,9	1,6	1,3	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2
Offentligt forbrug ¹⁾	1,2	1,1	0,9	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8
Boligbyggeri	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Erhvervsinvesteringer	0,2	-0,2	0,6	1,7	2,0	1,3	1,4	1,6
- heraf materielinvesteringer	0,2	-0,1	0,6	1,6	2,1	1,4	1,4	1,6
- heraf bygge- og anlægsinvesteringer	0,0	-0,3	0,4	2,0	1,9	0,8	1,2	1,6
Offentlige investeringer	1,4	1,1	1,0	1,5	1,3	1,1	1,5	1,3
- heraf forskning og udvikling	0,8	0,5	0,6	0,8	1,0	0,8	0,8	0,9
Lagerinvesteringer ²⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Endelig indenlandsk anvendelse	1,4	1,2	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2
Eksport	1,8	0,7	0,9	1,3	1,4	1,1	1,0	1,2
Import	1,8	0,9	1,1	1,2	1,1	1,0	1,0	1,1
BNP	1,4	1,1	1,0	1,2	1,4	1,1	1,1	1,2
- heraf BVT i private byerhverv	1,5	1,2	1,2	1,5	1,7	1,3	1,3	1,4
Gnst. årlig vækst i pct.								
Timelønoms-kostninger	3,0	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8
Timelønninger	3,0	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8
Timeproduktivitet, byerhverv	1,4	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0
Eksportpriser	1,7	1,7	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8
Importpriser	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Forbrugerpriser	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Kontantprisen på ejerboliger	2,5	2,2	2,3	2,5	2,7	2,4	2,4	2,5
Pct., niveau i slutår								
Obligationsrente	1,4	2,2	2,9	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Pct. af BNP, niveau i slutår								
Betalingsbalance	4,7	3,3	2,6	2,2	3,8	4,6	4,8	5,6
Offentlig sektors saldo	-0,5	-0,8	-1,1	-1,1	0,2	1,1	1,6	2,4
Privat finansiell opsparing	5,2	4,2	3,7	3,3	3,6	3,5	3,2	3,2
Privat forbrug	50,0	51,3	51,7	51,0	50,1	50,0	50,1	49,7
Offentligt forbrug	25,1	25,9	26,4	26,5	25,9	25,9	26,1	26,0
Eksport	56,5	55,1	54,4	53,9	52,9	51,7	50,2	49,2
Import	54,1	53,9	53,7	52,8	50,5	49,1	47,9	46,5

1) Realvæksten i det offentlige forbrug er opgjort ved input-metoden ekskl. afskrivninger og er således et udtryk for væksten i ressourceforbruget og ikke fremgangen i servicen og kan derfor ikke sammenlignes med realvæksten i det private forbrug.

2) Angiver lagerændringernes bidrag til BNP-væksten.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilagstabel B.4**Offentlige finanser (mellemfristet sigt)**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct. af BNP							
Offentlig saldo	3,8	-3,9	-2,4	-2,1	-1,4	-0,9	0,0
Primær offentlig saldo	3,5	-4,2	-2,7	-2,4	-1,5	-0,9	0,0
Nettorenteindtægter ¹⁾	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
Offentlige udgifter ²⁾	48,6	56,1	51,9	50,8	50,0	49,2	49,1
Primære udgifter	47,9	55,3	51,2	50,2	49,3	48,5	48,4
Offentligt forbrug ³⁾	24,1	26,2	25,1	24,7	24,5	24,4	24,5
Offentlige investeringer	3,3	3,7	3,7	3,7	3,9	3,6	3,4
- heraf forskning og udvikling	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Indkomstoverførsler	16,1	17,8	16,9	16,5	16,2	16,1	16,1
Subsidier	1,6	3,9	1,8	1,6	1,6	1,5	1,4
Øvrige primære udgifter	2,8	3,7	3,7	3,6	3,2	3,0	2,9
Renteudgifter	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Offentlige indtægter ^{2),3)}	52,4	52,1	49,5	48,7	48,6	48,4	49,1
Skatter	47,1	47,0	44,6	43,9	43,8	43,6	44,3
Personskatter mv. ⁴⁾	20,9	22,2	21,1	20,8	20,6	20,6	20,6
- heraf ejendomsværdiskat	0,6	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
Arbejdsmarkedsbidrag	4,3	4,7	4,5	4,4	4,4	4,4	4,4
Pensionsafkastskat	2,7	1,6	0,8	0,3	0,4	0,4	1,2
Selskabsskatter	3,1	2,2	2,3	2,6	2,5	2,5	2,6
Moms	9,6	9,7	9,6	9,7	9,7	9,8	9,9
Øvrige indirekte skatter	6,3	6,4	6,2	6,0	6,0	5,7	5,7
Øvrige skatter ⁵⁾	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige indtægter ⁶⁾	4,3	4,1	4,0	3,9	4,0	4,0	4,1
Renteindtægter mv. ⁷⁾	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7
Memopost: Nordsø-indtægter ⁸⁾	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Strukturel saldo	0,6	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1	0,0
Offentlig nettogæld	-6,3	-2,6	-0,1	2,3	3,7	4,6	4,4
ØMU-gæld	33,3	46,3	41,9	44,5	45,4	45,7	44,6

Anm.: Forløbet frem mod 2025 tager afsæt i prognosen fra *Økonomisk Redegørelse*, august 2020.

- 1) Eksklusive udbytter og Nationalbankens overskud.
- 2) Opgørelsen af de samlede offentlige udgifter og indtægter afviger fra Danmarks Statistiks opgørelse. Danmarks Statistik henfører fx indtægter fra salg af varer og tjenester, der indgår i det offentlige forbrug, til indtægterne, mens det samlede offentlige forbrug indgår på udgiftssiden i tabellen.
- 3) Inklusive saldoneutrale afskrivninger.
- 4) Personskatter mv. indeholder indkomstskat, ejendomsværdiskat, vægtafgift fra husholdninger, bo- og gaveafgift samt andre personlige skatter.
- 5) Øvrige skatter indeholder medicinelicens (primært til DR) og obligatoriske pensionsbidrag for tjeneste mænd i offentlige selskaber mv.

Anmærkningen fortsætter i bilagstabel B.4 (fortsat).

Bilagstabel B.4 (fortsat)**Offentlige finanser (mellemløst sigt)**

	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090
Offentlig saldo	-0,5	-1,1	-1,1	0,2	1,1	1,6	2,4
Primær offentlig saldo	-0,3	-0,6	0,0	1,1	1,6	1,5	1,7
Nettorenteindtægter ¹⁾	-0,1	-0,5	-1,0	-0,9	-0,4	0,1	0,7
Offentlige udgifter ²⁾	49,8	51,4	51,4	49,4	48,6	48,2	47,2
Primære udgifter	48,8	49,8	48,9	47,0	46,7	46,9	46,5
Offentligt forbrug ³⁾	25,1	26,4	26,5	25,9	25,9	26,1	26,0
Offentlige investeringer	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3
- heraf forskning og udvikling	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Indkomstoverførsler	16,0	15,7	14,7	13,5	13,2	13,2	12,8
Subsidier	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Øvrige primære udgifter	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Renteudgifter	0,9	1,6	2,5	2,4	1,9	1,3	0,7
Offentlige indtægter ^{2),3)}	49,3	50,3	50,3	49,6	49,7	49,8	49,6
Skatter	44,3	44,9	44,7	44,0	44,1	44,2	43,9
Personskatter mv. ⁴⁾	20,5	20,7	20,7	20,3	20,4	20,6	20,4
- heraf ejendomsværdiskat	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Arbejdsmarkedsbidrag	4,5	4,5	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
Pensionsafkastskat	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4
Selskabsskatter	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Moms	10,0	10,2	10,1	9,9	9,9	9,9	9,8
Øvrige indirekte skatter	5,5	5,6	5,5	5,4	5,3	5,3	5,2
Øvrige skatter ⁵⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige indtægter ⁶⁾	4,2	4,3	4,2	4,1	4,2	4,2	4,2
Renteindtægter mv. ⁷⁾	0,8	1,1	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Memopost: Nordsø-indtægter ⁸⁾	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturel saldo	-0,5	-1,1	-1,1	0,2	1,1	1,6	2,4
Offentlig nettogæld	5,3	12,0	18,6	14,4	1,6	-13,4	-29,1
ØMU-gæld	40,9	50,5	59,6	57,1	45,0	30,5	15,2

Anmærkningen er fortsat fra bilagstabel B.4.

6) Øvrige indtægter indeholder blandt andet overskud af offentlig virksomhed, diverse drifts- og kapitaloverførsler fra andre indenlandske sektorer og EU samt imputerede (beregnete) indtægter i form af både bruttoestindkomst og bidrag til tjenestemandspensioner. Endvidere indgår statens indtægter fra overskudsdeling og statsdeltagelse i forbindelse med olie- og gasindvinding i Nordsøen, samt kulbrinteskatten.

7) Inkl. udbytter og Nationalbankens overskud.

8) De samlede Nordsøindtægter udgøres af kulbrinteskatt, selskabsskat af kulbrintevirksomhed og overskudsdeling. Nordsøindtægter indgår i selskabsskatter og øvrige indtægter. Offentlige forbrug indgår på udgiftssiden i tabellen.

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



Finansministeriet

Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: +45 3392 3333
E-mail: fm@fm.dk