



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

29. april 2016

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 143 (Alm. del) af 29. januar 2016 stillet efter ønske fra Josephine Fock (ALT)

Spørgsmål

Vil ministeren redegøre for, hvordan Finansministeriets makroøkonomiske model forudsigelser har klaret sig historisk? Konkret bedes sammenlignet hvordan modellen forudsiger 3 år, 5 år og 10 år frem i tiden fra udgangspunktåret (med hensyn til BNP-vækst (reel og nominel), inflation, beskæftigelse, offentlig underskud/overskud, GINI-koefficient og CO2-udledning) med hvordan det reelle tal blev på de samme områder (forskellen bedes opgjort som absolutte tal og i procentvis forskel). Som udgangspunkt bedes også indeholde modeldokumentation samt redegørelse for brug af tilpasningsvariable. (Er den anmodning tidsmæssigt ikke tilgængelig, bedes bruges seneste tilgængelige år).

Svar

Denne besvarelse omfatter også svar på *Finansudvalgets spørgsmål nr. 144 (Alm. del) af 29. januar 2016 stillet efter ønske fra Josephine Fock (ALT)*. Det fælles svar skyldes, at der ikke i praksis kan skelnes mellem "Finansministeriets makroøkonomiske model forudsigelser" og de makroøkonomiske forudsigelser, der ligger til grund for de mellemfristede planer. De løbende mellemfristede fremskrivninger for dansk økonomi foretages netop inden for rammerne af en makroøkonomisk model og ud fra et sæt af regneprincipper, som løbende er dokumenteret og offentliggjort¹. I svaret er de mellemfristede fremskrivninger sammenlignet med den efterfølgende historiske udvikling med de forbehold og begrænsninger, som beskrives i det følgende.

De mellemfristede fremskrivninger fokuserer primært på de strukturelle størrelser i dansk økonomi. Derimod er der i mindre grad mulighed for at forudsige konjunkturudviklingen over en længere tidshorisont. Det skyldes, at konjunkturerne løbende påvirkes af forskellige stød til økonomien, fx vedrørende udlandsvækst, oliepriser, renter og en lang række øvrige faktorer.

¹ Det er bl.a. gjort i forbindelse med offentliggørelsen af fremskrivningerne, i tekniske baggrundsrapporter i forbindelse med de økonomiske planer samt i notatet *Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet*, 2012.

De strukturelle forhold kan også udvikle sig anderledes end forudsat, fx som følge af ændret politik, ændringer i den private sektors produktivitetsudvikling, teknologiske fremskridt i ind- og udland, globalisering, arbejdskraftvandringer mv.

I relation til de økonomiske planer har der erfaringsmæssigt været forskel mellem den antagne økonomiske udvikling i planperioden og den efterfølgende historiske udvikling. En stor del af disse afvigelser har været konjunkturbetingede. Det har fx gjort sig gældende i årene op til finanskrisen, hvor en kraftig højkonjunktur medførte en betydelig afvigelse fra den antagne udvikling. Tilsvarende har det modsatte gjort sig gældende de seneste år, hvor konjunkturgenopretningen efter finanskrisen har været mere langstrakt end oprindeligt antaget, blandt andet på grund af den efterfølgende statsgældskrise i en række europæiske lande.

Det er imidlertid væsentligt at påpege, at konjunkturelt betingede afvigelser mellem den antagne og den faktiske udvikling i planperioden kun har en beskeden betydning for vurderingen af de langsigtede strukturelle størrelser i dansk økonomi, herunder de offentlige finansers langsigtede holdbarhed, der er et vigtigt fokus i de mellemfristede finanspolitiske planer.

De mellemfristede fremskrivninger foretages i forbindelse med de økonomiske planer, der ved fremlæggelsen typisk har en planlægningshorisont på 8-10 år – fx 2010-, 2015- og 2020-planen. Herudover sker der løbende opdateringer af den mellemfristede fremskrivning. Det sker aktuelt to gange om året, hvor der indarbejdes nye informationer om den faktiske økonomiske udvikling, om de underliggende forudsætninger, fx ny befolkningsfremskrivning, og om evt. politikændringer. De opdaterede mellemfristede fremskrivninger offentliggøres i forbindelse med Danmarks Konvergensprogram og i forbindelse med fremsættelsen af finanslovsforslaget og lovforslaget om udgiftslofter for det 4. budgetår, *jf. budgetloven*.

De mellemfristede fremskrivninger sigter på at give et så retvisende billede af den langsigtede udvikling i dansk økonomi som muligt under de givne forudsætninger om den økonomiske politik mv. Der knytter sig naturligvis usikkerhed til udviklingen i dansk økonomi på langt sigt, fx til befolkningsudviklingen og erhvervsdeltagelsen. Den usikkerhed afspejler sig også i de mellemfristede fremskrivninger for dansk økonomi. I praksis håndteres usikkerheden ved, at der løbende foretages opdateringer af fremskrivningen, som tager højde for nye oplysninger. Dermed sikres grundlaget for, at den økonomiske politik løbende vil kunne tilpasses til den nyeste situation, når den økonomiske udvikling afviger fra de forudsætninger, der er opstillet i de økonomiske planer.

Den nuværende 2020-plan tager udgangspunkt i målet om langsigtet holdbarhed på de offentlige finanser, hvilket er operationaliseret ved målet om strukturel balance i 2020. De løbende opdateringer af de mellemfristede fremskrivninger muliggør en løbende justering af det finanspolitiske råderum frem mod 2020, der er afstemt med målene om strukturel balance i 2020 og langsigtet økonomisk hold-

barhed. Herudover skal den økonomiske politik tilrettelægges under hensyntagen til underskudsgrænserne for den faktiske og strukturelle offentlige saldo, der følger af EU's Stabilitets- og Vækstpagt og budgetloven.

Den makroøkonomiske model, der primært anvendes i Finansministeriet, er den såkaldte ADAM-model. ADAM-modellen udarbejdes af Danmarks Statistik og er en traditionel keynesiansk inspireret model. Finansministeriet anvender bl.a. modellen til kortsigtede konsekvensberegninger af den økonomiske politik. I forbindelse med såvel konjunkturvurderinger som de mellemfristede fremskrivninger anvender Finansministeriet ADAM-modellen som en ramme, der sikrer makroøkonomiske konsistens mellem fremskrivningens enkelte elementer.

Finansministeriets modelanvendelse er beskrevet yderligere i notatet *Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet*, 2012. ADAM-modellen er beskrevet i *ADAM – en model af dansk økonomi*, Danmarks Statistik, 2012.

I det følgende er foretaget en sammenligning mellem de mellemfristede fremskrivninger, der udgjorde grundlaget for de seneste fire planer for dansk økonomi, og den efterfølgende historiske udvikling. Konkret drejer det sig om de mellemfristede fremskrivninger i forbindelse med:

- 2010-planen: *En holdbar fremtid – Danmark 2010 fra 2001*
- 2015-planen: *Mod nye mål – Danmark 2015 fra 2007*
- 2020-planen: *Reformpakke 2020 – kontant sikring af Danmarks velfærd fra 2011*
- 2020-planen: *Danmark i arbejde – Udfordringer for dansk økonomi mod 2020 fra 2012.*

De fire mellemfristede fremskrivninger sammenlignes med den efterfølgende historiske udvikling frem til 2015, dog kun frem til 2010 for 2010-planens vedkommende. Det historiske sammenligningsgrundlag er datagrundlaget fra den seneste mellemfristede fremskrivning *Opdateret 2020-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2019*, Finansministeriet, september 2015.

Det er muligt at foretage sammenligninger af BNP (nominelt og realt), inflation, beskæftigelse og offentlig saldo. Det er derimod ikke muligt at foretage sammenligninger af GINI-koefficient og CO₂-udledning, da der ikke foretages fremskrivninger af disse variable i Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger. Det bemærkes, at Energistyrelsen foretager en fremskrivning af Danmarks CO₂-udledning. Det er valgt at vise nominelt BNP i de fire planer særskilt, idet udviklingen i variabelen i nogen grad afspejler både forskellene i udviklingen i realt BNP og i inflation, *jf. bilag 1.*

De forskelle, der kan observeres i sammenligningerne, skyldes ikke blot, som påpeget, at der som følge af konjunkturudsving kan være en forskel mellem den antagne og den faktiske udvikling.

Forskellene kan også afspejle, at de grundlæggende forudsætninger bag den mellemfristede fremskrivning ændres – fx befolkningsfremskrivning.

Forskellene kan endvidere skyldes politikændringer. Fx betød omlægningen af kapitalpensioner til alderspensioner en betydelig styrkelse af den offentlige saldo i 2013-15, idet omlægningen medførte en tidsmæssig fremrykning af provenu fra pensionsbeskatning.

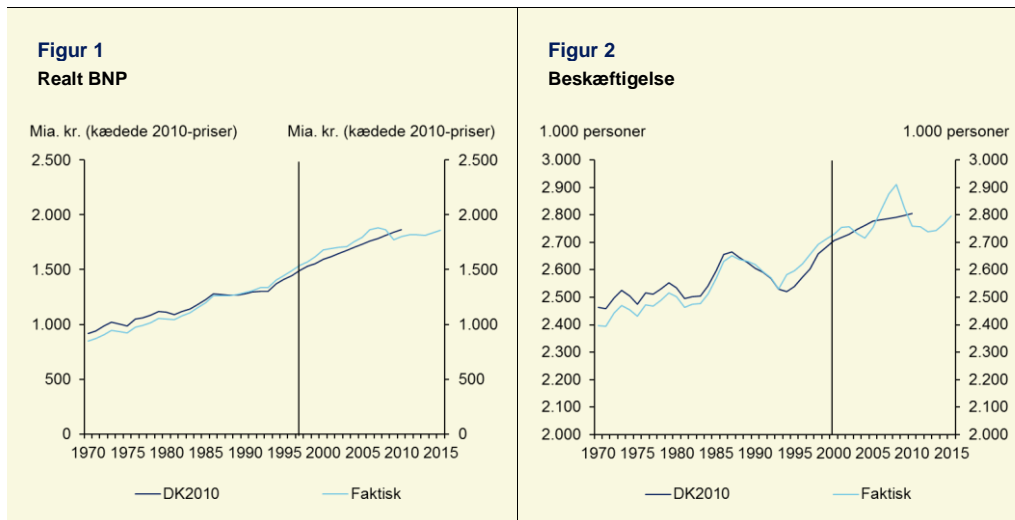
Forskellene skyldes endelig, at definitionerne af BNP, beskæftigelse og offentlig sektor er ændret over tid i Danmarks Statistiks nationalregnskab mv., *jf. bilag 2*. Det betyder, at det ikke er muligt at foretage en fuldt retvisende sammenligning af de mellemfristede fremskrivninger og den efterfølgende historiske udvikling. De historiske datarevisioner, afledt bl.a. af ændrede definitioner, er i flere tilfælde ganske betydelige, også sammenlignet fx med afvigelserne mellem den fremskrevne og realiserede udvikling i de forskellige planer.

Der spørges i forbindelse med sammenligningerne til forskellene opgjort i absolute tal og pct. En sådan opgørelse er udeladt, idet forskellene, som der er redegjort for ovenfor, skyldes en lang række forhold, der gør dem svært fortolkelige. Det er desværre ikke teknisk muligt at dekomponere forskellene på de enkelte årsager. Sammenligningerne ledsages i stedet af kommentarer, der påpeger væsentlige årsager til de viste forskelle.

1. 2010-planen

I forhold til det forudsatte forløb i 2010-planen fra 2001 viser sammenligningen af BNP (i faste priser) et højere realiseret niveau frem til konjunkturtilbageslaget i kølvandet på finanskrisen i 2008, *jf. figur 1*. Flere tekniske ændringer af BNP siden 2001 påvirker imidlertid sammenligningen. Det ses bl.a. i forskellene mellem de historiske tal før 2001, der blev lagt til grund for 2010-planen – og de nuværende historiske tal, der er påvirket af de løbende revisioner af opgørelsesmetoden for BNP efter 2001, *jf. bilag 2*.

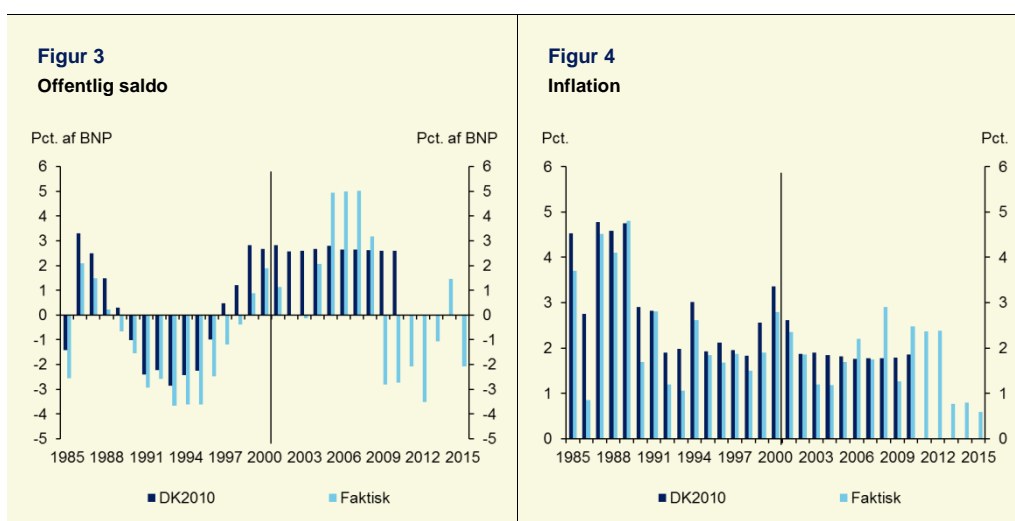
I 2010-planen var der forudsat en gradvis stigning i beskæftigelsen frem til 2010, *jf. figur 2*. Den faktiske udvikling viser en lidt svagere beskæftigelsesudvikling fra 2002 til 2004, hvorefter beskæftigelsen under højkonjunktoren frem til finanskrisen stiger kraftigere, end det var lagt til grund i 2010-planen.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I 2010-planen var der opstillet et målinterval for overskuddet på den offentlige saldo på 2-3 pct. af BNP årligt frem til 2010, *jf. figur 3*. En sammenligning med den faktiske udvikling er imidlertid vanskelig på grund af efterfølgende tekniske ændringer af definitionen af den offentlige sektor, der isoleret svækker den offentlige saldo, *jf. bilag 2*. Det til trods var de faktiske overskud på den offentlige saldo langt højere end det opstillede måltal i 2010-planen i årene op til finanskrisen. Det skyldes ikke blot den kraftige højkonjunktur, men også at fx skatteindtægterne fra olie- og gasudvinding i Nordsøen blev langt større end forudsat.

I 2010-planen var der forudsat en inflation på lidt under 2 pct. årligt frem til 2010. Den faktiske udvikling i inflationen i de enkelte år har varieret i forhold til det forudsatte og i gennemsnit ligget lidt under det forudsatte, *jf. figur 4*.



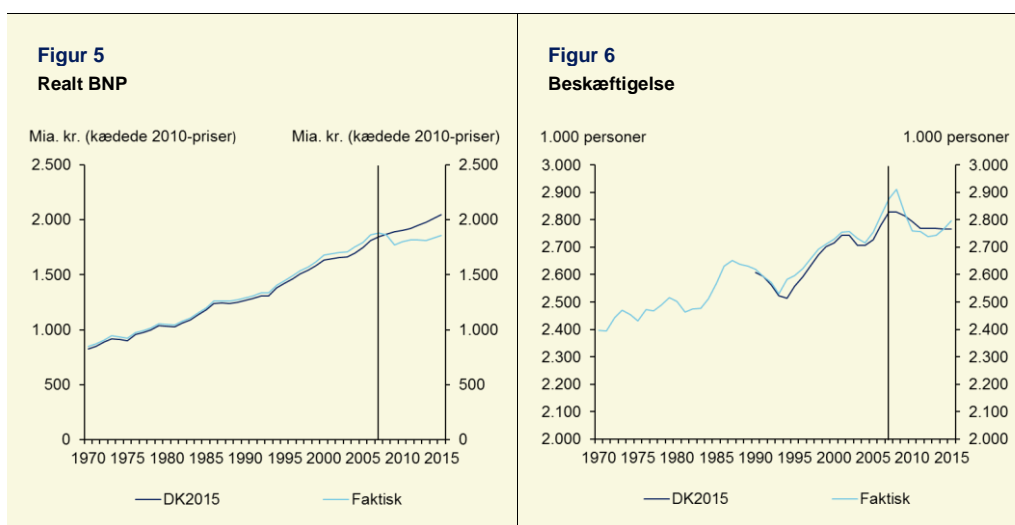
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

2. 2015-planen

I 2015-planen, der blev udarbejdet i 2007, blev det lagt til grund, at BNP gradvist ville stige frem til 2015, og at beskæftigelsen ville være svagt faldende frem til 2015. Det sidste skyldtes, at den faktiske beskæftigelse i udgangspunktet (2007) var højere end den strukturelle beskæftigelse, og at den demografiske udvikling gradvist ville reducere arbejdsstyrken frem til 2015, *jf. figur 5 og 6.*

Den faktiske udvikling i BNP har efterfølgende vist sig svagere end forudsat i 2015-planen, navnlig som følge af finanskrisen og den efterfølgende statsgældskrise i en række lande.

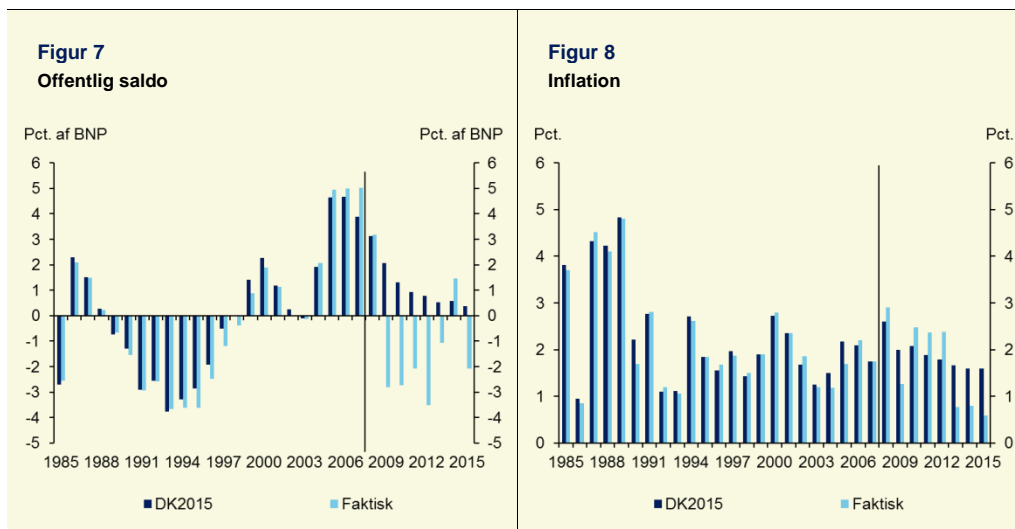
At den faktiske beskæftigelse de seneste år har været omtrent på niveau med, hvad der blev lagt til grund i 2015-planen, skyldes flere modsatrettede forhold. Teknisk er niveauet for beskæftigelsen blevet opjusteret, *jf. bilag 2.* Finanskrisen har derimod reduceret beskæftigelsen i forhold til det forudsatte, og endelig har reformer, der er gennemført efter 2007, øget arbejdsudbuddet og beskæftigelsen. Sidste år var beskæftigelsen lidt højere end forudsat i 2015-planen trods lavkonjunktoren efter finanskrisen mv.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den offentlige saldo er efter 2007 svækket mere, end der var lagt til grund i 2015-planen bl.a. på grund af finanskrisen, statsgældskrisen i flere lande samt lavere Nordsøprovenuier, *jf. figur 7.*

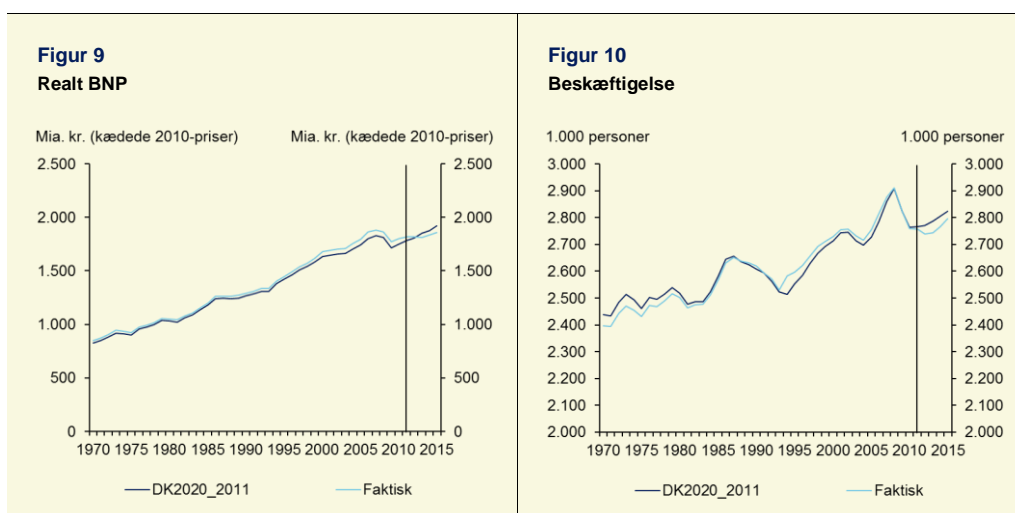
De seneste års udvikling i den offentlige saldo og inflationen kommenteres nedenfor i relation til 2020-planerne, *jf. figur 8.*



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3. 2020-planen, 2011

I forhold til den første 2020-plan for dansk økonomi, der blev udarbejdet i 2011, har den efterfølgende udvikling i BNP og beskæftigelse været lidt svagere frem til 2015, *jf. figur 9 og 10*. Det skyldes bl.a., at finanskrisen udviklede sig til en statsgældskrise i flere eurolande, hvilket medvirkede til, at tilpasningen i dansk økonomi efter krisen blev mere langvarig end forudsat i 2011. Herudover skal det bemærkes, at forskellene antageligt er lidt større end det fremgår af sammenligningen, idet såvel BNP som beskæftigelse er påvirket af hovedrevisionen af nationalregnskabet i 2014, *jf. bilag 2*.

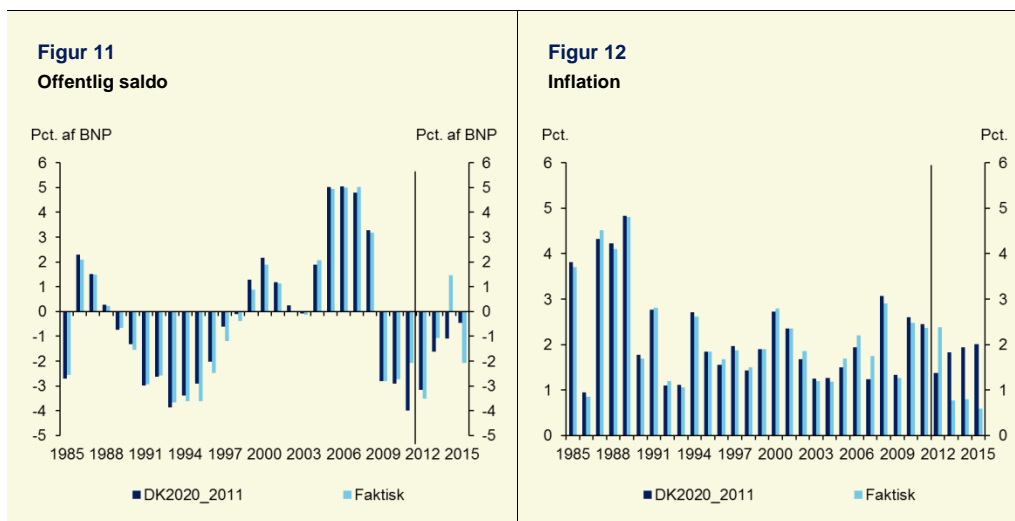


Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den offentlige saldo har, trods en svagere konjunkturudvikling, udviklet sig mere gunstigt i årene 2012 til 2014, end det var lagt til grund i 2020-planen, *jf. figur 11*. En del af forklaringen skal findes i, at den svagere konjunkturudvikling har været ledsaget af faldende renter og dermed et stigende provenu fra pensionsbeskatning.

En anden del af forklaringen er, at der undervejs blev gennemført flere politikændringer, fx betød omlægningen af kapitalpension til alderpension en tidsmæssig fremrykning af et betydeligt skatteprovenu fra pensionsopsparing.

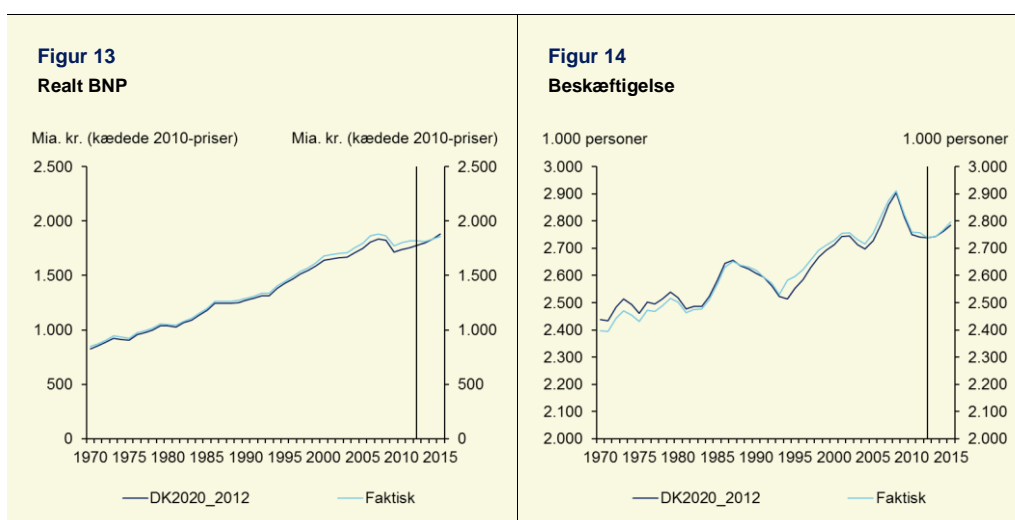
I 2020-planen var det lagt til grund, at inflationen ville være lidt under 2 pct. årligt frem til 2015, svarende til ECB's inflationsmålsætning. Den svage konjunkturudvikling har bl.a. været ledsaget af faldende priser på råvarer, herunder olie, der har bidraget til en meget lav inflation de seneste år, *jf. figur 12*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

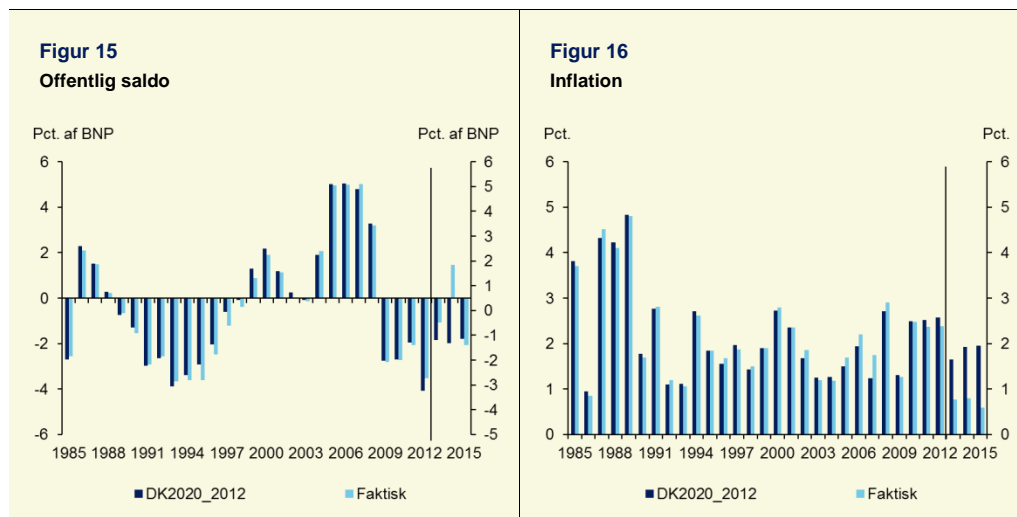
4. 2020-planen, 2012

Det faktiske udvikling i BNP og beskæftigelse har nogenlunde været på niveau med det, der blev lagt til grund i 2020-planen fra 2012, *jf. figur 13 og 14*. Det skal dog erindres, at hovedrevision af nationalregnskabet i 2014 i et vist omfang påvirker sammenligningen, *jf. bilag 2*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I forhold den faktiske udvikling i såvel den offentlige saldo som inflationen gør nogenlunde de samme forhold sig gældende, som nævnt overfor i relation til 2020-planen fra 2011, jf. figur 15 og 16.



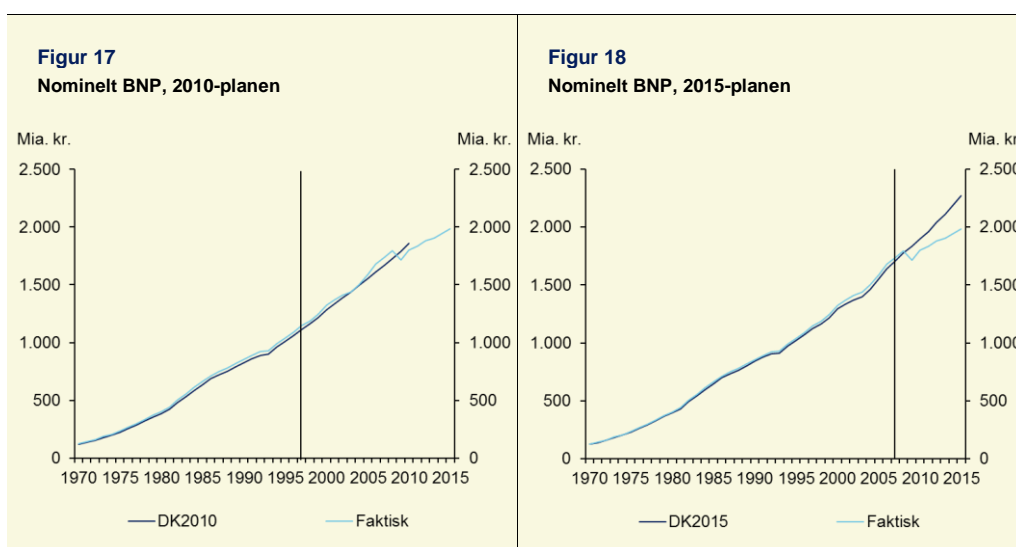
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Med venlig hilsen

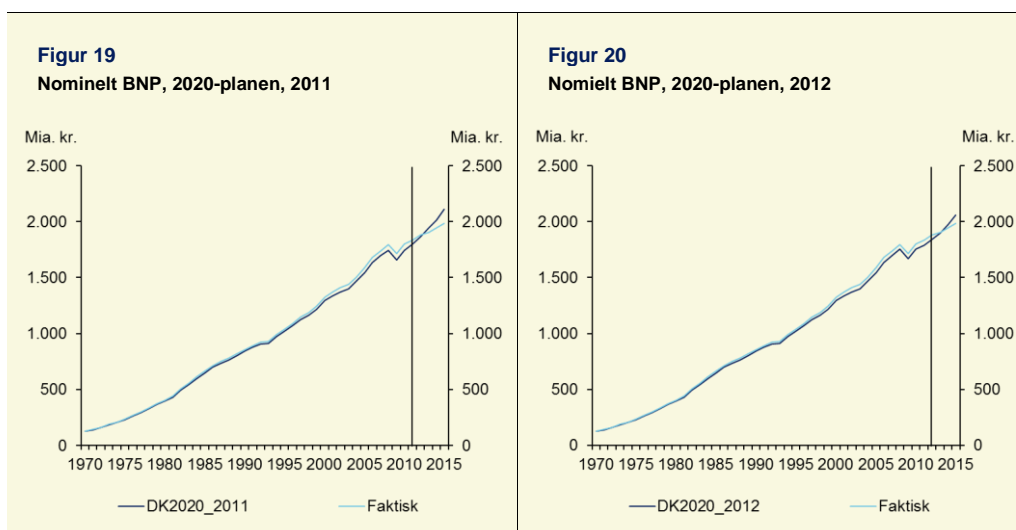
Claus Hjort Frederiksen
Finansminister

Bilag 1 Nominelt BNP i de seneste fire planer for dansk økonomi

Forskellene mellem den forudsatte udvikling i nominelt BNP i de økonomiske planer og den efterfølgende historiske udvikling afspejler både forskellene mellem udvikling i reelt BNP og inflationen målt ved BNP-deflatoren, *jf. figur 17-20*. Forskellen mellem det forudsatte og det realiserede niveau er størst i 2015-planen. Det skal ses i lyset af finanskrisen mv., som har reduceret reelt BNP og BNP-deflatoren, hvortil kommer en mærkbart lavere produktivitetsvækst i den private sektor end forudsat i 2015-planen. Forudsætningerne om produktivitetsvæksten er efterfølgende revideret ned i forbindelse med 2020-planerne.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilag 2 Tekniske forhold, der svækker sammenligningerne

Der er en række forhold af mere teknisk karakter, som gør det vanskeligt at foretage en retvisende sammenligning af forløbene i de mellemfristede planer med den faktiske efterfølgende udvikling i fx BNP, beskæftigelse og offentlig saldo.

Et af disse forhold er den såkaldte hovedrevision af nationalregnskabet (ESA2010), som Danmarks Statistik offentliggjorde i september 2014. Hovedrevisionen indebar blandt andet et højere niveau for BNP, hvilket blandt var en konsekvens af, at udgifter til forskning og udvikling (både i den private og offentlige sektor) ifølge det hovedreviderede nationalregnskab skulle henregnes til investeringerne og dermed indgå direkte i opgørelsen af BNP. Hovedrevisionen indebar herudover blandt andet også en ændret afgrænsning af sektoren ”offentlig forvaltning og service”, som er den sektor, det offentlige underskud/overskud opgøres for. Eksempelvis er Danmarks Radio fra og med 2007 inkluderet i ”offentlig forvaltning og service”, hvilket ikke var tilfældet før hovedrevisionen. Herudover indebar hovedrevisionen også en ændret opgørelse af realvæksten i det offentlige forbrug fra den tidligere såkaldte ”input-metode” til den nuværende ”output-metode”.² Denne ændring har også betydning for opgørelsen af realvæksten i BNP, idet det offentlige forbrug indgår direkte i opgørelsen af BNP.

Det kan også bemærkes, at det nye nationalregnskab indebar et lavere niveau for den samlede beskæftigelse. Årsagerne hertil er beskrevet mere indgående i Appendiks 5A i *Økonomisk Redegørelse, december 2014*, idet appendikset også indeholder mere detaljerede beskrivelser af en række andre ændringer af nationalregnskabet afledt af hovedrevisionen.³ Det henvises i øvrigt til Danmarks Statistiks publikation *Nationalregnskab og offentlige finanser ESA 2010 – Hovedrevision 2014* for en mere detaljeret gennemgang af hovedrevisionen af nationalregnskabet.

Det er ikke muligt på en dækkende måde at omforme/omregne forløbene for fx BNP, beskæftigelse og offentlig saldo ifølge de oprindelige udgaver af de mellemfristede fremskrivninger til forløb baseret på opgørelsesprincipperne i ESA2010. Sådanne større revisioner af nationalregnskabet – som er rygraden i de mellemfristede fremskrivninger og planer – gennemføres i øvrigt med visse mellemrum. Der blev således også i 2005 gennemført en ret omfattende såkaldt metode- og datarevision af nationalregnskabet. Denne revision indebar et højere niveau for BNP, mens en anden ændring med stor betydning for den offentlige saldo var, at ATP blev flyttet fra ”offentlig forvaltning og service” til den private finansielle sektor. Sidstnævnte forhold indebar blandt andet en teknisk betinget reduktion af den offentlige saldo på rundt regnet 1 pct. af BNP, idet ATP på daværende tidspunkt oppebar overskud af denne størrelsesorden, jf. nærmere beskrivelse heraf i

² Ud fra input-metoden er realvæksten i det offentlige forbrug et udtryk for væksten i de ressourcer, som tilføres den offentlige sektor. Ud fra output-metoden bliver realvæksten i det offentlige forbrug et udtryk for den mængde serviceydelser, der bliver produceret i den offentlige sektor, som dog er behæftet med stor usikkerhed.

³ Virkningen af hovedrevisionen er også beskrevet i en række notater, som kan findes på <http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2014/09/nyt-hovedrevideret-nationalregnskab-offentliggjort>.

kapitel 5 i både *Økonomisk Redegørelse, maj 2005* og *Økonomisk Redegørelse, august 2005*.⁴ Det var i øvrigt også i forbindelse med den omfattende metode- og datarevision af nationalregnskabet i sommeren 2005, at Danmarks Statistik begyndte at bruge såkaldte kædeindeks i forbindelse med beregningerne af de officielle reale vækstrater i BNP, privat forbrug osv. Tidligere var de officielle reale vækstrater blevet opgjort ud fra priserne i et bestemt udgangstår – også kaldet basisåret. Med indførelsen af kædeindeks – som også er den opgørelsesmetode der anvendes for nuværende – bliver prisvægtene udskiftet løbende.

Metode- og datarevisionen i sommeren 2005 gør det særskilt vanskeligt på en meningsfuld og revisende måde at sammenligne forløbene i den oprindelige 2010-plan med den faktisk stedfundne udvikling baseret på de nuværende nationalregnskabstal.

⁴ I den oprindelige 2010-plan blev der opstillet et mål om (strukturelle) offentlige overskud på 2-3 pct. af BNP frem til 2010, jf. *En holdbar fremtid – Danmark 2010, januar 2001*. Den ændrede nationalregnskabsmæssige placering af ATP indebærer en teknisk betinget reduktion af målintervallet for de offentlige finanser på 1 pct. af BNP. Den oprindelige 2010-fremskrivning indeholdt desuden indtægter fra den såkaldte Særlige Pensionsopsparing (SP), der efterfølgende blev omlagt (og dernæst suspenderet og til sidst afskaffet), så indbetalingerne ikke længere blev betragtet som offentlige indtægter. Det førte til en yderligere teknisk reduktion af den offentlige saldo og målintervallet med ½ pct. af BNP. Samlet set indebærer de nævnte tekniske forhold, at 2010-planens målinterval for de offentlige underskud blev justeret til ½-1½ pct. af BNP frem mod 2010, jf. i øvrigt beskrivelsen i kapitel 2 i den oprindelige 2015-plan *Mod nye mål – Danmark 2015, august 2007*, hvor der blev foretaget et status for, hvordan det rent faktisk var gået med de overordnede mål og rammer i 2010-planen.