



Det Internationale Sekretariat

Notat om Økonomisk Redegørelse marts 2023

Sammenfatning

Økonomisk Redegørelse præsenteres for Finansudvalget den 23. marts kl. 14. I dette notat foreslår de økonomiske konsulenter 16 vinkler, der kan danne udgangspunkt for spørgsmål på mødet eller efterfølgende stilles skriftligt:

Vinkel 1: Er der igen medregnet et flerårigt bidrag fra kompensationsordninger, der er ophørt to år tidligere, i den et-årige finanseffekt for 2023?

Vinkel 2: Hvorfor har økonomiministeren ikke valgt at foretage en dekomponering af finanseffekten, som det ellers har været kutyme?

Vinkel 3: Er der ikke en risiko for, at finanspolitikken kommer til at virke procyklisk, givet det lille positive outputgab i 2024?

Vinkel 4: Er der forskel på kapacitetspresset i DK i forhold til euroområdet?

Vinkel 5: Har ministeriet anvendt de sædvanlige modeller til beregningen af størrelsen af kapacitetspresset (beskæftigelsesgab)?

Vinkel 6: Er der tale om en permanent eller midlertidig opjustering af den strukturelle beskæftigelse?

Vinkel 7: Hvorledes vil det påvirke den strukturelle beskæftigelse og saldo, hvis de fordrevne fra Ukraine ikke vender tilbage i 2024?

Vinkel 8: Hvorfor har I opjusteret den strukturelle saldo mindre end den faktiske saldo?

Vinkel 9: Hvorfor har økonomiministeren ikke har opjusteret udgiftslofterne med forbedringen af den strukturelle saldo?

Vinkel 10: Hvor mange midler vil I afsætte til den kommende overenskomstperiode?

Vinkel 11: Hvorfor har regeringen ikke valgt at fremlægge en ny opdateret mellemfristet fremskrivning, der kan danne grundlag for fastsættelsen af udgiftslofterne i det nye fjerde år?

Vinkel 12: Var væksten i det offentlige forbrug sidste år nok til at dække det demografiske træk?

Vinkel 13: Økonomiministeren forventer, at størstedelen af reallønstab vil blive indhentet i løbet af prognoseperioden – men burde der ikke have været en reallønsfremgang?

23. marts 2023

Birgitte Smith Lange
Økonomisk
specialkonsulent
Birgitte.lange@ft.dk
+45 3337 3323

Kathrine Lange
Økonomisk
chefkonsulent
Kathrine.Lange@ft.dk
+45 3337 3323



Vinkel 14: Er Økonomiministeriet for optimistiske mht. vurderingen af inflationspresset?

Vinkel 15: Hvorfor er udbetalingerne til kompensation af minkavlere blevet lavere end forudsat?

Vinkel 16: Hvad er aktivitetsvirkningen af aftalen om inflationshjælp?

Nedenfor gives et kort referat og samtidigt begrundes og motiveres de 16 vinkler.

Kort referat af Økonomisk Redegørelse marts 2023

Prognosen afspejler en forventning om en blød landing i dansk økonomi. Efter dansk økonomi har haft en pæn vækst i BNP de seneste to år, forventer Økonomiministeriet nu en periode med svagere økonomisk vækst. Således skønnes BNP at vokse beskedent med 0,2 pct. i år og stige moderat med 1,5 pct. i 2024. Udsigten til en midlertidig vækstafmatning ventes at føre til et fald i beskæftigelsen på knap 30.000 personer fra 2022 til 2024. Den svagere vækst sker fra et højt aktivitetsniveau og en historisk høj beskæftigelse. Således forventer Økonomiministeriet stadig et vist kapacitetspres i økonomien og et forholdsvis stramt arbejdsmarked på trods af den afdæmpede vækst. Der ventes altså aktuelt ikke en egentlig lavkonjunktur i dansk økonomi i prognoseperioden til og med 2024.

Herhjemme er der ifølge prognosen flere tegn på, at en opbremsning er undervejs. Husholdningerne har reduceret deres forbrug, og virksomhederne melder i stigende grad om mangel på efterspørgsel. På boligmarkedet er der allerede sket et markant omslag i form af færre handler og faldende priser, hvilket både afspejler tilpasning efter et højt handelsniveau under coronapandemien og stigende renter.

Selvom risici i forhold til blandt andet energiforsyning er mindsket siden efteråret 2022, er der ifølge Økonomiministeriet fortsat stor usikkerhed om forløbet for den økonomiske udvikling. Det gælder blandt andet i forhold til, hvor hurtigt inflationen (dvs. stigningstakten i priserne) kommer ned.

Prognosen bygger på en forventning om, at der ikke opstår en prisløn-spiral, som i væsentlig grad og i en længere periode vil kunne holde inflationen oppe. Dette på trods af at de aftalte lønstigninger i forbindelse med overenskomstforhandlingerne trækker i retning af tydeligt højere lønstigningstakter i 2023 og 2024, hvilket isoleret set kan lede til et yderligere prispres.

De offentlige finanser



Prognosen indebærer en opjustering af såvel den faktiske som den strukturelle saldo¹ i forhold til Finansministeriets sidste fremskrivning fra i Økonomisk Redegørelse august 2022 (ØR august 22). Således opjusteres den faktiske saldo med 0,8 pct. af BNP i 2023 svarende til knap 23 mia. kr., mens den strukturelle saldo opjusteres med 0,3 pct. af BNP svarende til godt 8 mia. kr., jf. tabel 1

Tabel 1. Opjustering af såvel den faktiske som den strukturelle saldo

Pct. af BNP	2022	2023	2024
Faktisk saldo			
Marts 2023	2,9	1,6	0,8
August 2022	1,2	0,8	
Forskel	1,7	0,8	
Strukturel saldo			
Marts 2023	1,2	0,7	0,6
August 2022	0,3	0,4	
Forskel	0,9	0,3	

Økonomiministeriet forklarer opjusteringen af skønnet for den strukturelle saldo i forhold til skønnet i ØR august 2022 i en tabel på side 168 i Økonomisk Redegørelse marts 2023 (ØR marts 2023). Her fremgår det, at opjusteringen af den strukturelle saldo i 2023 primært skyldes en opjustering af skønnet for den strukturelle arbejdsstyrke² (med ca. 15.000 personer), der især kan tilskrives en høj tilgang af arbejdskraft fra udlandet. Hertil kommer en opjustering af de statslige indtægter. I modsat retning trækker etableringen af Ukraine-fonden, der belaster den strukturelle saldo med 0,2 pct. af BNP i 2023. Den ekstraordinære forbedring af den strukturelle saldo i 2022 skyldes derudover et lavere offentligt forbrug end forudsat i august 2022.

Finanspolitikens strammingsgrad

Den såkaldte finanseffekt måler om den aktivt – besluttede – finanspolitik er stram eller slap³. En positiv finanseffekt afspejler, at finanspolitikken isoleret set øger kapacitetspresset, mens en negativ effekt afspejler, at finanspolitikken mindsker kapacitetspresset.

¹ Den strukturelle saldo er et mål for, hvad saldoen ville være i en hypotetisk situation, hvor Danmark hverken befinder sig i en høj- eller lavkonjunktur, og saldoen heller ikke er påvirket af visse midlertidige forhold. Den strukturelle saldo er således en beregnet størrelse.

² Den strukturelle arbejdsstyrke og beskæftigelse er ligeledes et mål for, hvad de to størrelser ville være i en hypotetisk situation, hvor Danmark hverken befinder sig i en høj- eller lavkonjunktur.

³ Finanseffekten afspejler alene effekten af den aktive politik og afspejler dermed ikke virkningen af de såkaldt automatiske stabilisatorer, dvs. at udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse eksempelvis går ned i tilfældet af en højkonjunktur.



Den et-årige finanseffekt afspejler, om finanspolitikken strammes eller lempes i forhold til året før. Økonomiministeriet skønner, at den ét-årige finanseffekt i 2023 er -0,9 pct. af BNP og 0,1 pct. af BNP i 2024, jf. tabel 1.1 fra ØR marts 2023. Det afspejler, at finanspolitikken i 2023 strammes med 0,9 pct. af BNP i forhold til 2022, og at finanspolitikken i 2024 lempes i forhold til 2023.

Vinkel 1: Er der igen medregnet et flerårigt bidrag fra kompensationsordninger, der er ophørt to år tidligere i den et-årige finanseffekt for 2023?

Den ét-årige finanseffekt i 2023 bør som udgangspunkt kun afspejle ændringer i forhold til året forinden i 2022. Økonomiministeriet nævner dog i en note på side 184 i ØR marts 23, at de for nogle tiltag medregner en flerårig effekt i den ét-årige effekt. Det er uklart, hvilke flerårige effekter fra før 2022, der medregnes i den ét-årige finanseffekt i 2023.

I forlængelse af den tidligere regerings seneste økonomiske redegørelse fra august sidste år var der imidlertid også en del debat om dette. Vismændene kritiserede i deres efterårsrapport fra sidste år, at Finansministeriet medregnede et stort negativt aktivitetsbidrag i den ét-årige finanseffekt for 2023 (-0,6 pct. af BNP) fra kompensationsordninger, der ophørte i 2021 – dvs. at ministeriet i princippet sammenblandende flerårige og ét-årige finanseffekter: Ophøret af kompensationsordninger i 2021 har ingen betydning for vurderingen af den ét-årige finanseffekt i 2023, da der ikke sker nogen reduktion fra 2022 til 2023, jf. De Økonomiske Råd (2022): Dansk Økonomi, efterår 2022. Udvalget kunne bede økonomiministeren forholde sig til vismændenes kritik.

Vinkel 2: Hvorfor har økonomiministeren ikke valgt at foretage en dekomponering af finanseffekten, som det ellers har været kutyme?

Af ØR august 2022 på side 187 tabel 8.11 fremgik det, at det var ophøret af midlertidige tiltag samt strukturpolitikens indvirkning på kapaciteten, der sikrede en negativ finanseffekt i 2023. Ses der bort fra effekten af disse tiltag, var den ét-årige finanseffekt omtrent neutral i 2023.

Det er slet ikke muligt at se, hvad der ligger bag den etårige finanseffekt på -0,9 pct. af BNP i 2023 i den nye udgave af ØR fra marts 2023. Det skyldes, at regeringen ikke har foretaget en dekomponering af finanseffekten. Det er således uklart, om finanspolitikken i 2023 er omtrent neutralt målt med den ét-årige finanseffekt, når der ses bort fra midlertidige forhold m.m., eller om den er negativ og dermed kontraktiv. Udvalget kunne spørge ind til dette og eventuelt bede om en dekomponering.



Vinkel 3: Er der ikke en risiko for, at finanspolitikken kommer til at virke procyklisk, givet det lille positive outputgab i 2024?

Forsinkelse i virkningen af finanspolitikken fordrer, at finanspolitiske beslutninger træffes på baggrund af en prognose for den økonomiske udvikling over de kommende år og ikke et øjebliksbillede. Når der skønnes et forholdsvis mindre positivt outputgab i 2024 (1,2 pct. af BNP), kan man argumentere for, at der er risiko for, at en opstramning i finanspolitikken i 2023 svarende til -0,9 pct. af BNP målt ved den ét-årige finanseffekt kan virke procyklisk, når tiltaget har effekt på den økonomiske aktivitet med en vis forsinkelse. Det er dog her forudsat, at en væsentlig del af opstramningen ikke skyldes ophøret af midlertidige kompensationsordninger i 2021 som tidligere i ØR fra august sidste år og kritiseret af vismændene, jf. ovenfor.

Vinkel 4: Er der forskel på kapacitetspresset i DK i forhold til euroområdet?

Forskelle i konjunktursituationen mellem Danmark og euroområdet bør lede til en forskel på finanspolitikens stramhedsgrad, jf. Danmarks Nationalbank (oktober 2022): Penge- og finanspolitik i Danmark. Forklaringen er, at såfremt finanspolitikken for euroområdet som helhed er lempelig, så vil det understøtte aktivitet og inflation. En mere lempelig finanspolitik i euroområdet vil derfor umiddelbart tilskynde ECB til at føre en strammere pengepolitik, som via fastkurspolitikken også vil føre til højere renter i Danmark. Det gør alt andet lige, at finanspolitikken i Danmark skal være mere lempelig end ellers. Ved tilrettelæggelsen af den hjemlige finanspolitik er det således relevant at skele til finanspolitikken i euroområdet.

Vinkel 5: Har ministeriet anvendt de sædvanlige modeller til beregningen af størrelsen af kapacitetspresset (beskæftigelsesgab)?

Økonomiministeriet skønner, at den faktiske beskæftigelse ligger over den strukturelle, dvs. at vi har et positivt beskæftigelsesgab. I en normal højkonjunktur vil det betyde, at reallønnen stiger, og at lønmodtagerne dermed kan købe flere varer for deres lønninger. I den nuværende situation leder inflationen imidlertid til det omvendte: Lønnen er blevet mindre værd, og reallønnen er direkte faldet 2022. På den baggrund vurderer de økonomiske konsulenter, at det må være vanskeligt at vurdere, hvor dansk økonomi befinder sig i konjunkturcyklen herunder kvantificere størrelsen af kapacitetspresset, dvs. beskæftigelses- og outputgab på baggrund af udviklingen i lønningerne og ved hjælp af de sædvanlige modeller.



Udvalget kunne spørge ind til dette, herunder hvilke parametre, der indgår i den model, som Økonomiministeriet anvender, når de beregner den strukturelle beskæftigelse: Er det reallønnen eller den nominelle løn? Lægger ministeriet vægt på forbrugerprisudviklingen eller den såkaldte kerneinflation (eksklusive energipriser)? Samtidig, når Økonomiministeriet sammenholder lønvæksten og ledighedsniveauet, inkluderer ministeriet så de fordrevne fra Ukraine i opgørelsen af ledigheden?

Vinkel 6: Er der tale om en permanent eller midlertidig opjustering af den strukturelle beskæftigelse?

Opjusteringen af den strukturelle saldo kan blandt andet henføres til højere skøn for den strukturelle beskæftigelse. Forøgelsen af den strukturelle beskæftigelse skal blandt andet ses i sammenhæng med, at der i 2022 har været en ekstraordinær stor nettoindvandring og dermed tilgang af udenlandsk arbejdskraft. Økonomiministeriet skriver side 167, at de skønner, at løftet af arbejdsstyrken varer ved frem til 2024. Det taler for, at løftet af den strukturelle beskæftigelse alene er midlertidigt.

På den anden side skriver ministeriet også, at de har opdateret skønnet for efterlønsordningen, som peger på færre efterlønsmodtagere, hvilket også bidrager til at øge den strukturelle beskæftigelse. Samtidig fremgår det af boks 5.2 side 109, at en forbedret arbejdsmarkedsdeltagelse for ikke-vestlige indvandrere ikke bare skyldes konjunkturelle forhold men også politik. I lyset af dette kunne udvalget spørge Økonomiministeriet, om de forventer en permanent forbedring af den strukturelle beskæftigelse og dermed også af den strukturelle saldo og det finanspolitiske råderum.

Vinkel 7: Hvorledes vil det påvirke den strukturelle beskæftigelse og saldo, hvis de fordrevne fra Ukraine ikke vender tilbage i 2024?

I prognosen forudsætter Økonomiministeriet, at de fordrevne fra Ukraine gradvist vil vende hjem igen i 2024, når særloven, under hvilken de er tildelt midlertidig opholdstilladelse, ophører.

Vinkel 8: Hvorfor har I opjusteret den strukturelle saldo mindre end den faktiske?

Prognosen indebærer en større opjustering af den faktiske saldo end af den strukturelle saldo, jf. tabel 1 ovenfor. Finansudvalget kunne spørge ind til dette. Det må blandt andet hænge sammen med, at ministeriet ikke vurderer, at merindtægterne er permanente (strukturelle).



I forlængelse af dette, kunne udvalget spørge, hvorfor ministeriet har nedjusteret skønnet for det strukturelle selskabsskatteprovenu i 2023. Det strukturelle niveau for selskabsskatten i 2023 skønnes således at udgøre 2,5 pct. af BNP, jf. side 201, hvor det i ØR august 2022 var 2,6 pct. af BNP i 2023, jf. side 203 ØR august 2022. Dette på trods af, at det af tabel 8.2 side 166 i ØR marts 2022 fremgår, at det faktiske niveau for selskabsskatten i 2023 blev opjusteret fra august 2022 til marts 2023.

Vinkel 9: Hvorfor har økonomiministeren ikke har opjusteret udgiftslofterne med forbedringen af den strukturelle saldo?

En af hensigterne med budgetreglerne er, at der skal være begrænsninger på mulighederne for at justere udgiftslofterne for på denne måde at sikre en bedre udgiftsstyring. Når en ny regering tiltræder, kan denne fremsætte et forslag til nye udgiftslofter for de næste fire år. Derefter vedtages løbende udgiftslofter for det nye kommende fjerde år i forbindelse med finanslovene.

Således indeholdt finanslovsforslaget for 2023, eksempelvis forslaget om det udgiftsloft, der skal gælde for 2026. Den overordnede tankegang bag budgetloven er, at der efter vedtagelsen af et udgiftsloft for et givent år, som jo sker fire år før, jf. ovenfor, ikke som udgangspunkt samlet set kan foreslås yderligere udgifter indenfor lofterne. Efterfølgende vil der dog kunne flyttes rundt på midlerne mellem de enkelte udgiftslofter, ligesom den samlede ramme også kan ændres i særlige tilfælde. Udgiftslofterne kan eksempelvis forøges, såfremt Folketinget har finansieret udgifterne via væsentlige diskretionære stigninger i statens indtægter (dvs. væsentlige skattestigninger).

Budgetlovens udgiftslofter medfører en bias i retning af at prioritere udgifter udenfor udgiftslofterne herunder skattelettelser og investeringer. Når regeringen således undlader at løfte udgiftslofterne med overskuddet på den strukturelle saldo, betyder det, at overskuddet – som udgangspunkt – ikke senere kan besluttes anvendt til offentligt forbrug og indkomstoverførsler (indenfor loft). Budgetloven hindrer derimod ikke, at overskuddet senere besluttes anvendt til skattelettelser eller investeringer, jf. evt. diskussionen i De Økonomiske Råd (2019): Dansk Økonomi, efterår 2019.

Vinkel 10: Hvor mange midler vil I afsætte til den kommende overenskomstperiode?

Økonomiministeriet skriver på side 121, at budgetvirkningen af den offentlige lønudvikling ikke er et udtryk for rammerne for de offentlige lønstigninger i den kommende overenskomstperiode. Men når udgiftslofterne først ligger fast, er der vel grænser for de midler, der kan afsættes til offentlige lønstigninger?



Vinkel 11: Hvorfor har regeringen ikke valgt at fremlægge en ny opdateret mellemfristet fremskrivning, der kan danne grundlag for fastsættelsen af udgiftslofterne i det nye fjerde år?

Der plejer at blive udarbejdet en mellemfristet fremskrivning i august, som offentliggøres parallelt med finanslovsforslaget, og som ligger til grund for fastlæggelsen af det nye fjerde udgiftsloftsår. Hvis opjusteringen af skønnet for den strukturelle saldo for 2023 og 2024 er mere permanent, kan man argumentere for, at det ville være hensigtsmæssigt at lade en opjusteret vurdering af den offentlige økonomi danne grundlag for fastlæggelse af det nye fjerde udgiftsloft for 2026.

Vinkel 12: Var væksten i det offentlige forbrug sidste år nok til at dække det demografiske træk?

Den daværende regerings seneste økonomiske redegørelse fra august sidste år indeholdt en vurdering af, om den offentligt forbrugsvækst var større end væksten i det demografiske træk. ØR marts 2023 indeholder derimod ikke en sådan vurdering. Samtidig fremgår det, at forbrugsvæksten i 2022 har været mindre end forventet. Udvalget kan spørge ind til, om væksten i det offentlige forbrug i 2022 korrigeret for ekstraordinære udgifter relateret til covid-19 var tilstrækkelig til at dække væksten i det demografiske træk i 2022.

Vinkel 13: Økonomiministeriet forventer, at størstedelen af reallønstabet vil blive indhentet i løbet af prognoseperioden – men burde der ikke have været en reallønsfremgang?

Kombinationen af meget høj forbrugerpris-inflation og en relativt afdæmpet lønudvikling medførte en markant nedgang i reallønnen på 3,8 pct. i 2022. I 2023 ventes en svagt stigende realløn, mens mere afdæmpede prisstigninger sammen med højere lønstigninger i 2024 betyder, at reallønnen stiger med 2,4 pct. Dermed forventer Økonomiministeriet, at størstedelen af reallønstabet vil blive indhentet i løbet af prognoseperioden. Udvalget kunne spørge om det betyder, at reallønnen i 2024 stort set vil være uændret i forhold til 2021? Skal der ikke tages højde for, at lønmodtagerne i en normal situation ville have opnået en egentlig reallønsfremgang i perioden? Er det relevante sammenligningsscenarium ikke et scenarium med en positiv vækst i reallønnen og ikke et nul-vækstscenarium?

Vinkel 14: Er Økonomiministeriet for optimistiske mht. vurderingen af inflationspresset?

Prognosen bygger på en forventning om, at der ikke opstår en prisløn-spiral, som i væsentlig grad og i en længere periode vil kunne holde inflationen



oppe. Dette på trods af: 1) At de aftalte lønstigninger i forbindelse med overenskomstforhandlingerne trækker i retning af tydeligt højere lønstigningstakter i 2023 og 2024, hvilket isoleret set kan lede til et yderligere prispres, og 2) At den såkaldte kerneinflation (dvs. inflationen ekskl. energi og uforarbejdede fødevarer) endnu ikke bøjet af, jf. side 69.

Vinkel 15: Hvorfor er udbetalingerne til kompensation af minkavlere blevet lavere end forudsat?

Økonomiministeriet skriver side 166, at de faktiske udbetalinger til erstatninger til minkavlere i 2022 har været lavere end beregningsteknisk forudsat i august-vurderingen.

Vinkel 16: Hvad er aktivitetsvirkningen af aftalen om inflationshjælp?

Regeringen har i februar sammen med et bredt flertal i Folketinget indgået en aftale om inflationshjælp, som giver målrettet hjælp til udvalgte grupper i lyset af den høje inflation. Økonomiministeriet skriver side 163, at aftalen om inflationshjælp er fuldt finansieret og derfor ikke vurderes at øge inflationen.

Nationalbanken har en anden vurdering i deres seneste prognose fra marts 2023. Her skriver Nationalbanken, at den seneste aftale om ny inflationshjælp formentlig ikke er aktivitetsneutral, selvom forslaget er fuldt finansieret. Det skyldes, at beskatningen af overnormale profitter må formodes at have lavere aktivitetsvirkning end udbetalinger til likviditetsbegrænsede husholdninger. Udvalget kunne bede økonomiministeren kommentere Nationalbankens vurdering.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.