

Økonomisk Råd

Aningaasaqarnermut Siunnersuisoqatigiit

Opdatering af beregning af finanspolitisk holdbarhed 2014



Teknisk baggrundsnotat 2014-3

1. Indledning

Dette tekniske baggrundsnotat omhandler opdateringen af holdbarhedsmodellen for 2014. Modellen foreligger med opdaterede tal fra *offentlige finanser på nationalregnskabsform* frem til 2012 samt med indarbejdelse af *befolkningsprognosen, 2014-2040*. Fra og med 2013 er de offentlige finanser fremskrevet på baggrund af blandt andet finanslovene for 2013 og 2014 samt finanslovsforslaget for 2015. Økonomisk Råds konjunkturvurdering for 2013-2015 er desuden indarbejdet i holdbarhedsmodellen. Fra og med 2016 følger fremskrivningen af de offentlige indtægter og udgifter de generelle fremskrivningsprincipper, jf. nedenstående.

Holdbarhedsmodellen er forankret i Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender og udvikles og vedligeholdes i samarbejde med Økonomisk Råd. Modellen giver holdbarhedsberegninger, der blandt andet bruges i Økonomiske Råds årlige rapport til vurdering af den økonomiske politik. Der pågår løbende et udviklingsarbejde af holdbarhedsmodellen. For en mere detaljeret diskussion af modellen og fremskrivningsmetoden henvises til de tekniske baggrundsnotater på hjemmesiden for økonomisk råd¹.

2. Baggrund

Naalakkersuisut har givet Økonomiske Råd et opdrag om at vurdere holdbarheden af den økonomiske politik, og komme med udredninger om, hvorvidt den økonomiske politik fører til en højere grad af økonomisk selvberenhed. Til dette formål har Økonomisk Råd udviklet holdbarhedsmodellen.

Holdbarhedsmodellen anvendes til langsigtet fremskrivning af de offentlige udgifter og indtægter for at kunne identificere eventuelle systematiske finansieringsproblemer knyttet til indretningen af velfærdssamfundet. Analyser på holdbarhedsmodellen er først og fremmest et input i den politiske beslutningsproces i forhold til at fremtidssikre velfærdsordningerne ved at gennemføre reformer i tide. Modellen giver ikke en nøjagtig langtidsprognose for de offentlige finanser. Fremskrivninger kan vise store og systematiske underskud, der vil indebære en uacceptabel gældsætning for långivere. Modellens fremskrivninger skal hjælpe med at identificere omfanget af sådanne eventuelle fremtidige ubalancer i de offentlige finanser givet den nuværende indretning af velfærdsordningerne og beskatningen.

Analyser på holdbarhedsmodellen viser, at der opstår et stigende finansieringsproblem for velfærdssamfundet i takt med at der bliver flere ældre og færre i de erhvervsaktive aldre. Disse analyser er baseret på en række antagelser, og der er naturligvis usikkerhed forbundet med disse. Følsomhedsanalyser viser, at størrelsen af finansieringsproblemet kan ændre sig med ændrede forudsætninger, men resultatet, at et systematisk finansieringsproblem fremkommer over tid, holder robust for alle realistiske fremtidsscenarier.

3. Opdateringer af holdbarhedsmodellen i 2014

Det er valgt at holde selve modellen, herunder fremskrivningsprincipperne, uændret i forhold til tidligere. Det indebærer blandt andet, at fremskrivningerne tager udgangspunkt i første år efter konjunkturperioden – konkret i året 2016 – og at økonomien fremskrives med en antagelse om en underliggende inflationsudvikling på lidt under 2 pct. og en produktivitetsvækst på 1½ pct. I lyset af de senere år udvikling

¹ www.naalakkersuisut.gl/da/OR

ligger produktivitsantagelsen i den høje ende. Som det fremgår af *Grønlands Økonomi 2014* har økonomien vist sig at have et beskedent vækstpotentiale. Uden nye erhvervsaktiviteter ser langsigtsudsigterne dystre ud. Indarbejdelse af en lavere produktivitsvækst i beregningerne ville isoleret set have trukket i retning af en forværring af den finanspolitiske holdbarhed.

For så vidt angår udgangsåret for fremskrivningerne – 2016 – er der lagt til grund, at der ikke er tale om et 'konjunktur-neutralt' år med omtrent (strukturel) balance mellem indtægter og udgifter. Underskuddet antages at være mindre end i 2015. I analyserne på holdbarhedsmodellen er der endvidere ikke indregnet virkningen af annoncerede men ikke-besluttede reformer af velfærdsordninger. Dette sker ud fra et forsigtighedsprincip.

Til brug for Økonomisk Råds årsrapport 2014 er holdbarhedsmodellen opdateret med en række nye informationer (oplistet kronologisk):

- **Grønlands Økonomi 2014, Økonomisk Råd (september 2014):** For årene 2013 til 2015 følger udviklingen i bruttonationalproduktet og i det samlede offentlige forbrug Økonomisk Råds prognose. Det indebærer omtrent uændret nominelt niveau for bruttonationalproduktet i perioden, mens det nominelle offentlige forbrug stiger en smule som følge af prisudviklingen og den forudsatte realvækst på 1 pct. i 2013 og 2014 og ½ pct. i 2015.
- **Forslag til finanslov for 2015 mv., Naalakkersuisut (juli 2014):** En række udgiftsposter er fremskrevet med udgangspunkt i regnskab, budget og forslag til finanslov. Det drejer sig især om udgiftsposter, der ikke indgår i socialstatistikken, dvs. børnetilskud, boligsikring og uddannelsesstøtte. Endvidere er bloktilskud for 2015 hentet i finanslovsforslaget.
- **Socialstatistikken 2013, Grønlands Statistik (juni 2014):** En stor del af de offentlige transfereringer består af sociale ydelser, og den fordeling af transfereringerne fra socialstatistikken anvendes til fremskrivningen. Det drejer sig om udgifterne til alderspension, førtidspension, arbejdsmarkedsydelse, offentlig hjælp og barsel, som er indarbejdet i holdbarhedsmodellen.
- **Befolkningsfremskrivning 2014-2040, Grønlands Statistik (maj 2014):** Udviklingen i det individuelle offentlige forbrug og i indkomstoverførslerne følger befolkningsudviklingen og sammensætningen af befolkningen på aldersgrupper. Befolkningsudviklingen peger som hidtil mod en stigende andel af ældre og en faldende andel af yngre. Den stigende ældrebefolkning vil alt andet lige lægge pres på de offentlige udgifter, hvilket fortsat er den væsentligste grund til det langsigtede finansieringsproblem.
- **Nationalregnskab 2012, Grønlands Statistik (december 2013):** Nationalregnskabsstal for BNP frem til 2012 er indarbejdet til udregning af indtægter, udgifter mv. som andel af BNP.
- **Offentlige finanser 2012, Grønlands Statistik (oktober 2013):** De offentlige finanser på nationalregnskabsform frem til 2012 er indarbejdet. De offentlige finanser i holdbarhedsberegningerne er på den nationalregnskabsform, der internationalt anvendes til bedømmelse af de offentlige finanser. Den offentlige saldo på nationalregnskabsformen adskiller sig fra DAU-saldoen. Forskellen mellem de to opgørelser består i en periodiseringsforskel mellem

DAU's likviditetsprincip, hvor indtægter og udgifter indgår i forbindelse med betalingen, og nationalregnskabsprincippet, hvor indtægter og udgifter henføres til året hvor den tilhørende aktivitet har fundet sted, jf. også *Teknisk baggrundsnotat 2013-3: Finanspolitisk Holdbarhed*.

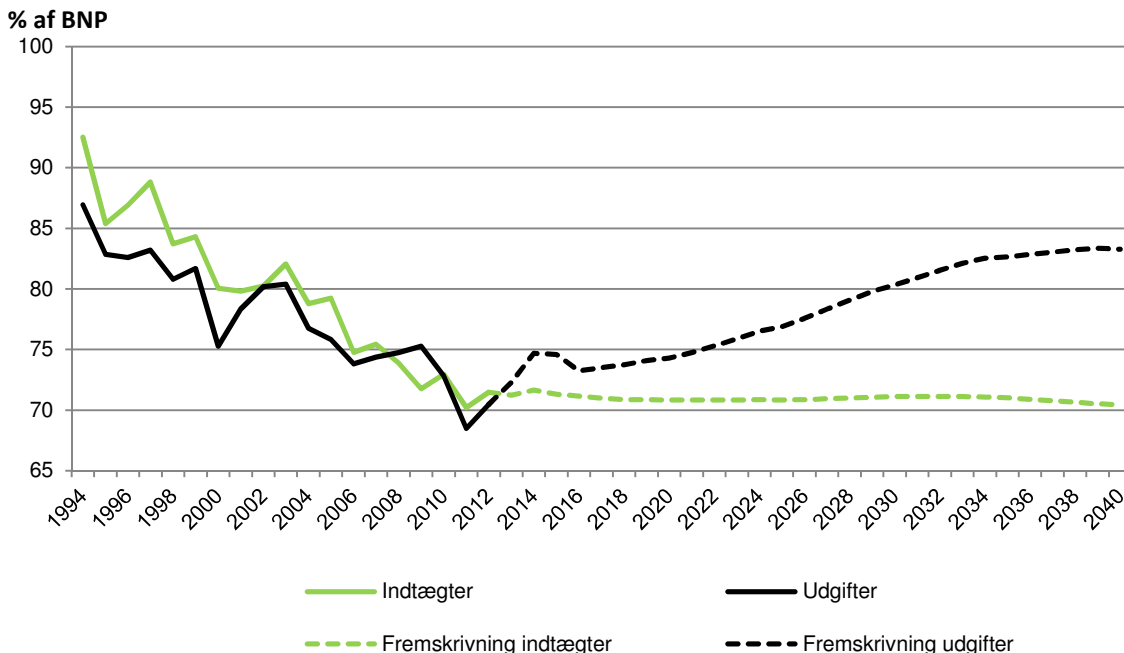
4. Fremskrivninger af offentlige indtægter og udgifter frem mod 2040

Baseret på ovenstående opdateringer af datagrundlaget for holdbarhedsmodellen kan de offentlige udgifter og indtægter frem mod 2040 fremskrives. Fremskrivningen sker for de samlede indtægter og udgifter, eksklusive nettorenteudgifter, for offentlig forvaltning og service, dvs. selvstyret, kommunerne og den statslige sektor. For den statslige sektor vil indtægterne svare til udgifterne, og den statslige sektor er dermed neutral i forhold til den offentlige saldo.

Holdbarhedsfiguren (Figur 1) viser fremskrivningen i offentlige indtægter og udgifter, hvor udviklingen er angivet som indtægter og udgifter som andel af BNP. Forskellen mellem de to linjer er således den primære offentlige saldo, idet udgifter og indtægter er opgjort eksklusive rentebetalinger, der håndteres separat i modellen, jf. *Teknisk rapport 2010:1 Finansindikatoren*.

Med de nye beregninger kan holdbarhedsindikatoren opgøres til minus 6,5 procent. Dette betyder, at hvis de offentlige finanser frem mod 2040 varigt bliver forbedret med 6,5 procent af BNP, så vil de samlede indtægter netop svare til de samlede udgifter frem mod 2040. Af tabel 1 fremgår udviklingen i indtægter og udgifter frem mod 2040.

Figur 1: Fremskrivning af offentlige indtægter og udgifter



Tabel 1

Fremskrivning af drifts- og kapitalindtægter og udgifter for offentlig forvaltning og service

	2012		2020	2030	2040
	Pct. af BNP	Mio. kr.	Andel af BNP i pct.		
Drifts- og kapitalindtægter (u. renter mv.)					
Bloktilskud	26,2	3.610	26,2	26,4	25,8
Andre overførsler	8,2	1.132	8,2	8,2	8,2
Importskatter	3,8	531	4,1	4,1	4,1
Indkomst og formueskatter	26,5	3653	25,8	25,8	25,8
Afgifter	1,9	262	1,6	1,6	1,5
Øvrige indtægter	4,8	667	5,1	5,1	5,1
Indtægter i alt	71,5	9.855	70,8	71,1	70,4
	2012		2020	2030	2040
	Pct. af BNP	Mio. kr.	Andel af BNP i pct.		
Drifts- og kapitaludgifter (u. renter mv.)					
Offentligt forbrug					
Sundhedsvæsen	9,0	1.239	9,2	9,8	9,9
Alderdom	2,2	300	2,5	3,3	4,4
Kollektivt konsum	19,6	2.709	22,0	23,3	23,6
Øvrigt offentligt forbrug	19,2	2.653	20,0	20,7	20,6
<i>I alt</i>	50,1	6.901	53,7	57,0	58,5
Transfereringer					
Alderspension	2,6	357	3,3	5,1	6,3
Førtidspension	1,8	251	1,9	1,9	1,9
Øvrige transfereringer	11,1	1.536	10,8	11,8	12,1
<i>I alt</i>	15,6	2.145	16,1	18,8	20,3
Kapitaludgifter	4,9	677	4,5	4,5	4,5
Udgifter i alt	70,5	9.723	74,3	80,3	83,3
Drifts og kapitaloverskud (u. renter mv.)	1,0	131	-3,5	-9,2	-12,8

Anm.:1) Øvrigt offentligt forbrug dækker over undervisning, sygdom og invaliditet og familie og børn

2) Øvrige transfereringer dækker over arbejdsløshed, sygdom, offentlig hjælp, barsel, børnetilskud, boligsikring, uddannelsesstøtte, øvrige transfereringer

Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger