

Økonomisk Råd

Aningaasaqarnermut Siunnersuisoqatigiit

Opdateringen af finanspolitisk holdbarhed 2015



Teknisk baggrundsnotat 2015-1

1. Indledning

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

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.

Udviklingen af holdbarhedsmodellen og fremskrivningsprincipperne dokumenteres løbende i tekniske baggrundnotater på hjemmesiden for Økonomisk Råd¹. Dette tekniske baggrundsnotat omhandler opdateringen af holdbarhedsmodellen for 2015.

2. Baggrund

Holdbarhedsmodellen er udviklet for at kunne lave langsigtede fremskrivninger af de offentlige udgifter og indtægter. Sigtet med disse fremskrivninger er at kunne identificere systematiske finansieringsproblemer knyttet til indretningen af velfærdssamfundet. Fremskrivningerne er ikke præcise langtidsprognoser af den offentlige økonomi. Fremskrivninger kan fx vise store og systematiske underskud, der vil indebære en meget betydelig gældsætning. Holdbarhedsmodellen skal primært hjælpe med at identificere sådanne ubalancer i den offentlige økonomi. I modellen kan man beregne hvilke ændringer i velfærdsordningerne eller beskatningen der skal til for at få sunde offentlige finanser.

Analyser på holdbarhedsmodellen viser, at der opstår et stigende finansieringsproblemer for Landskassen efterhånden som der bliver flere ældre og færre i de erhvervsaktive aldre. Dette resultat er robust for alle realistiske fremtidsscenerier, men størrelsesordenen af dette finansieringsproblem vil løbende ændre sig når forudsætninger ændres.

3. Opdateringer af holdbarhedsmodellen i 2015

Holdbarhedsmodellen er opdateret med en række nye informationer:

- **Grønlands Økonomi 2015, Økonomisk Råd (september 2015):** For årene 2014 til 2016 følger udviklingen i bruttonationalproduktet og i det samlede offentlige forbrug Økonomisk Råds prognosen. Prognosen indebærer en realfremgang i bruttonationalproduktet (BNP) i 2015 og 2016 på henholdsvis 2,7 pct. og 2,9 pct. Prisstigninger på især fiskeriprodukter indebærer, at det nominelle BNP stiger over 12 pct. i 2015 og 2016 tilsammen. Det nominelle offentlige forbrug stiger noget mindre end det nominelle BNP som følge af lavere prisudvikling og den forudsatte realvækst på 1 pct. i 2014 og ½ pct. årligt i 2015 og 2016.
- **Forslag til finanslov for 2016 mv., Naalakkersuisut (august 2015):** 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 2016 er hentet i finanslovsforslaget, ligesom

¹ www.naalakkersuisut.gl/da/OR

skønnet for udviklingen i de direkte og de indirekte skatter i frem til 2016 er baseret på finanslovsforslaget. Den annoncerede stigning i afgifterne – indarbejdet som reserve i FFL16 - er således medtaget i holdbarhedsberegningerne. Derimod er der ikke indregnet fremtidige virkninger af reformtiltag, der indgår i budgetoverslagsårene i FFL16. I holdbarhedsberegningerne indgår alene reformer, der er fundet flertal for i inatsisartut.

- **Socialstatistikken 2014, Grønlands Statistik (juni 2015):** 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 og med 2014 til alderspension, førtidspension, arbejdsmarkedsydelse, offentlig hjælp og barsel, som er indarbejdet i holdbarhedsmodellen.
- **Befolkningsfremskrivning 2015-2040, Grønlands Statistik (maj 2015):** Udviklingen i det individuelle offentlige forbrug og i indkomstoverførslerne følger befolkningsudviklingen og sammensætningen af befolkningen på aldersgrupper. Som i tidligere fremskrivninger peger befolkningsudviklingen mod en stigende andel af ældre og en faldende andel af yngre. Det vil lægge pres på de offentlige udgifter, hvilket fortsat er den væsentligste grund til det langsigtede finansieringsproblem. Befolkningsfremskrivningen fra 2015 til 2040 (offentliggjort 15. maj 2015) viser, at folketal falder fra 56.000 til 52.000 personer de næste 25 år, blandt andet som følge af en fortsat nettofraflytning. I befolkningsfremskrivningen fra 2014 var folketallet i 2040 beregnet til 53.300, og i befolkningsfremskrivningen fra 2013 var folketallet i 2040 beregnet til knap 54.000 personer. I holdbarhedsberegningerne vil faldende folketal primært trække i retning af en forbedring af de offentlige finanser, da der bliver færre til at efterspørge offentlige serviceydelser og indkomstoverførsler.
- **Nationalregnskab 2013, Grønlands Statistik (november 2014):** Nationalregnskabstal for BNP frem til 2013 er indarbejdet til udregning af indtægter, udgifter mv. som andel af BNP. Den langsigtede produktivitetsvækst i holdbarhedsberegningerne er nedjusteret fra 1½ pct. i gennemsnit for perioden 2017 til 2040 til 1¼ pct. Det sker i lyset af den svage vækst i de senere år og forværre den finanspolitiske holdbarhed en smule.
- **Offentlige finanser 2013, Grønlands Statistik (oktober 2014):** De offentlige finanser på nationalregnskabsform frem til 2013 er indarbejdet. De offentlige finanser i holdbarhedsberegningerne er på den nationalregnskabsform, der internationalt anvendes til bedømmelse af de offentlige finanser, jf. *teknisk baggrundsnotat 2015-2 om DAU-saldo og offentlige finanser*.

Fremskrivningen af de offentlige finanser i prognoseårene, 2014-2016, er således primært baseret på Økonomisk Råds konjunkturvurdering og på finanslovsforslaget, FFL16. Som i finanslovsforslaget er der underskud i 2015 og 2016. I årene herefter lægger finanslovsforslaget op til, at der er overskud på DA-saldoen, hvilket ikke mindst skyldes effekten af de reformer, som bliver fremsat fra efteråret 2015. Disse reformer planlægges at indebære en forbedring af DA-saldoen på 122,6 mio. kr. i allerede 2017 stigende til 173,9 mio.kr. i 2019. Der er ikke medtaget en sådan "reformeffekt" i holdbarhedsberegningerne, hvilket er med til at forklare de fortsatte underskud frem mod 2019. Som tidligere er der i beregningerne af den finanspolitiske holdbarhed ikke medtaget mulige virkninger af annoncerede, men ikke-besluttede, reformer

af velfærdsordninger eller beskatningen. Det betyder konkret, at reformen af førtidspension og reform af alderspension ikke er indregnet i grundforløbet. Fra 2020 og frem vil et stigende demografisk udgiftspres forværre de offentlige finanser.

Økonomien fremskrives frem mod 2040 med en antagelse om en underliggende inflationsudvikling på lidt under 2 pct. og en produktivitetsvækst på 1¼ pct. I tidligere rapporter er den gennemsnitlige årlige produktivitetsvækst antaget at være 1½ pct. frem mod 2040. Nedjusteringen hænger sammen med de senere års svage vækst, og at økonomien – med den nuværende erhvervsstruktur - vurderes at have et beskedent vækstpotentiale, jf. også *Opdatering af beregning af finanspolitisk holdbarhed 2014, Teknisk baggrundsnotat 2014-3*. Nedjusteringen af produktivitetsvæksten vil isoleret set trække i retning af en forværret finanspolitisk holdbarhed.

I forhold til forrige år er modellen ændret, så der ikke længere teknisk antages, at det første år for fremskrivningerne – nu 2017 – er et 'konjunktur-neutralt' år med omtrent (strukturel) balance mellem indtægter og udgifter. Der er ikke solidt fundament til hverken at estimere den strukturelle saldo eller størrelsesordenen af produktionsgab i grønlandsk økonomi. De offentlige indtægter og udgifter i 2017 er derfor beregnet ud fra en teknisk fremskrivning af 2016.

4. Resultatopgørelsen i statistikken for offentlige finanser

De offentlige finanser i nationalregnskabet bruges til at lave den langsigtede fremskrivning af den offentlige økonomi i holdbarhedsberegningerne. Det hænger sammen med at de offentlige finanser i nationalregnskabet er opgjort efter både en realøkonomisk og en funktionel fordeling. Af den realøkonomiske fordeling fremgår fx udgifterne til offentligt forbrug – på kollektivt og individuelt offentligt forbrug – og til indkomstoverførsler, som kan danne grundlaget for fremskrivninger. Af den funktionelle fordeling fremgår opdelingen af udgifter på en række velfærdsområder – fx undervisning, sundhed og ældreområdet – som også er centralt for fremskrivningen af den offentlige økonomi. Denne fordeling af udgiftsposter på aktivitet og funktion er central for at kunne koble befolkningsudviklingen og de offentlige finanser sammen i en holdbarhedsberegning.

Nettofordringserhvervelsen, som er det overskudsbegreb der anvendes i statistikken om offentlige finanser, viser netop om den offentlige sektor øger eller mindsker sine finansielle tilgodehavender. Nettofordringserhvervelsen er derfor et naturligt udgangspunkt for en langsigtet fremskrivning af den offentlige økonomi.

Statistikken for de offentlige finanser er imidlertid ikke fuldt dækkende. Der sker således ikke en statistisk registrering af Selvstyrets udgifter til egne boliger, energisektoren eller lufthavnene – hverken anlægsudgifter eller afskrivningerne. Det indebærer, at de offentlige finanser giver et for gunstigt indtryk af den offentlige økonomi, jf. *teknisk baggrundsnotat Den offentlige økonomi – DAU og offentlige finanser, 2015*.

Statistikken for offentlige finanser overvurderer således de reelle offentlige overskud og indebærer, at niveauet for den finanspolitiske holdbarhed bliver undervurderet i de langsigtede fremskrivninger. Derimod vil ændringen i den offentlige saldo i fremskrivningen ikke – eller kun i lille grad – være påvirket, og "dødens gab" – jf. figur 1 nedenfor - vil fortsat give et retvisende billede af de langsigtede finanspolitiske udfordringer.

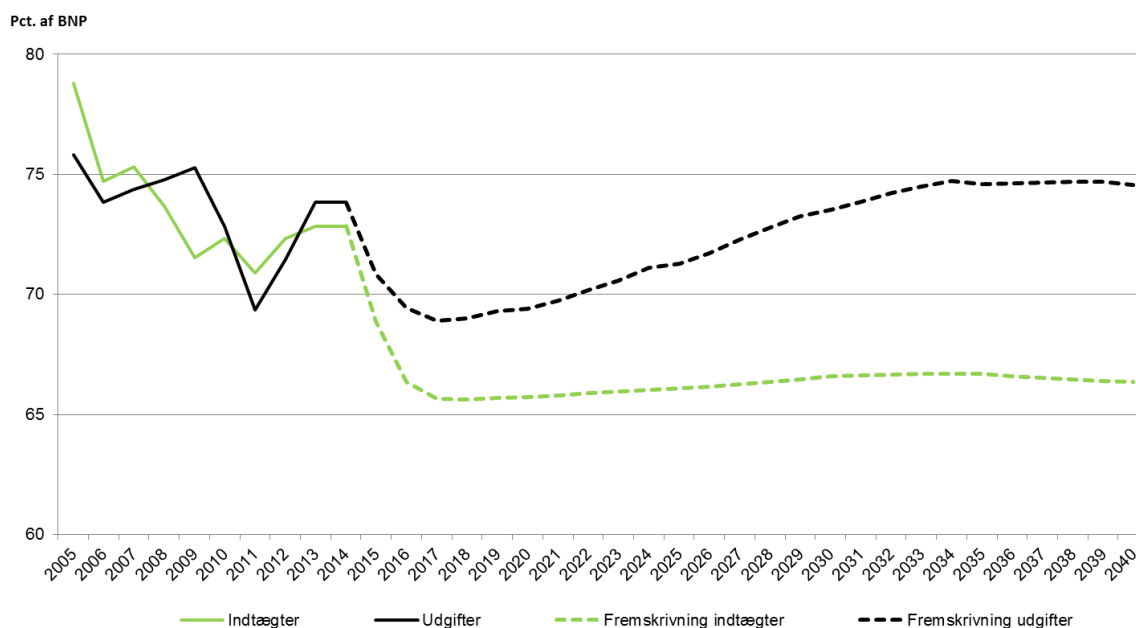
5. Fremskrivinger af offentlige indtægter og udgifter frem mod 2040

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 5 ½ procent. Dette betyder, at hvis de offentlige finanser frem mod 2040 varigt bliver forbedret med 5 ½ procent af BNP, så vil de samlede indtægter netop svare til de samlede udgifter frem mod 2040. Af tabel 1 og tabel 2 fremgår udviklingen i indtægter og udgifter i henholdsvis prognoseårene og for perioden frem mod 2040.

Figur 1: Fremskrivning af offentlige indtægter og udgifter, ekskl. renter og udbytter



Tabel 1: Offentlige finanser (offentlig service og forvaltning), pct. af BNP, prognoseperioden

Pct. af BNP		2012	2013	2014	2015	2016
Drifts- og kapitalindtægter	Bloktilskud mv	26,5	26,8	26,8	25,1	24,2
	Andre overførsler	8,3	9,1	9,1	9,1	9,1
	Importskatter	3,9	3,3	3,7	3,4	3,2
	Indkomst- og formueskatter	26,8	26,6	25,9	24,2	22,8
	Afgifter	1,9	2,3	2,6	2,3	2,3
	Øvrige indtægter	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
Drifts- og kapitalindtægter ekskl. renter		72,3	72,8	72,8	68,9	66,4
Drifts- og kapitaludgifter	Sundhedsvæsen	9,1	9,3	9,6	9,0	9,0
	Fritid Kultur og Religion	1,2	1,3	1,4	1,3	1,3
	Undervisning (6-17 år)	5,7	5,7	5,7	5,3	5,2
	Undervisning (>17 år)	5,5	6,0	6,0	5,6	5,5
	Sygdom og invaliditet	1,8	2,7	2,7	2,6	2,6
	Alderdømt	2,2	2,3	2,5	2,4	2,4
	Familie og Børn mv.	5,3	5,6	5,7	5,4	5,3
	Individuelt offentligt konsum	30,8	32,9	33,7	31,6	31,3
	Kollektivt konsum mv.	19,9	20,9	21,4	20,4	19,3
	Konsum i alt	50,7	53,8	55,0	52,1	50,5
	Alderspension	2,6	2,8	2,8	2,8	2,7
	Førtidspension	1,8	1,9	1,9	1,7	1,7
	Arbejdsløshed	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Sygdom	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Offentlig hjælp	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1
	Barsel	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Børnetilskud	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	Boligsikring	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
	Uddannelsesstøtte (j)	1,6	1,4	1,4	1,3	1,3
	Øvrige transfereringer	3,2	2,8	2,5	2,4	2,4
	Overførsler i alt	12,0	11,7	11,6	10,8	10,7
	Subsidier	3,7	3,5	3,8	3,6	3,6
	Løbende overførsler i alt	15,8	15,2	15,4	14,4	14,3
	Kapitalakkumulation i alt	4,5	4,4	3,1	4,0	4,2
	Kapitaloverførsler i alt	0,4	0,5	0,3	0,4	0,4
	Kapitaludgifter i alt	5,0	4,8	3,4	4,4	4,6
Drifts- og kapitaludgifter ekskl. renter		71,5	73,8	73,8	70,8	69,4
Primær drifts- og kapitaloverskud		0,9	-1,0	-1,0	-2,0	-3,1
Nettorenteindtægter og udbytter		2,2	1,8	1,8	1,9	1,9
Drifts- og kapitaloverskud		3,1	0,8	0,8	-0,1	-1,2

Tabel 2: Offentlige finanser (offentlig service og forvaltning), pct. af BNP, 1995-2040

Pct. af BNP		1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Drifts- og kapitalindtægter	Bloktilskud mv	35,4	32,8	31,3	27,3	25,1	24,1	24,5	24,9	25,0	24,7
	Andre overførsler	12,7	9,5	8,7	8,0	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1
	Importskatter	6,4	6,1	5,6	4,1	3,4	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3
	Indkomst- og formueskatter	23,7	25,1	26,6	26,7	24,2	22,2	22,2	22,2	22,2	22,2
	Afgifter	1,7	1,9	1,1	1,4	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3
	Øvrige indtægter	5,5	4,7	5,4	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
Drifts- og kapitalindtægter ekskl. renter		85,3	80,0	78,8	72,3	68,9	65,7	66,1	66,6	66,7	66,4
Drifts- og kapitaludgifter	Sundhedsvæsen	9,0	8,7	9,0	9,2	9,0	9,1	9,2	9,4	9,4	9,3
	Fritid Kultur og Religion	1,9	1,6	1,6	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4
	Undervisning (6-17 år)	5,9	5,6	6,5	5,7	5,3	5,3	5,4	5,6	5,5	5,4
	Undervisning (>17 år)	4,5	4,1	4,7	5,7	5,6	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1
	Sygdom og invaliditet	2,2	2,7	2,8	2,8	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
	Alderdom	1,9	2,2	2,2	2,2	2,4	2,6	2,8	3,1	3,5	3,9
	Familie og Børn mv.	4,0	4,4	4,9	5,5	5,4	5,4	5,5	5,5	5,5	5,3
	Individuelt offentligt konsum	29,3	29,3	31,6	32,4	31,6	31,2	31,9	32,7	33,0	33,0
	Kollektivt konsum mv.	24,1	21,6	20,8	19,2	20,4	19,1	19,4	19,9	20,0	19,9
	Konsum i alt	53,4	50,9	52,5	51,6	52,1	50,3	51,3	52,5	53,0	52,9
	Alderspension	-	-	-	2,7	2,8	3,0	3,5	4,2	4,8	4,9
	Førtidspension	-	-	-	1,9	1,7	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7
	Arbejdsløshed	-	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Sygdom	-	-	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Offentlig hjælp	-	-	-	0,9	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
	Barsel	-	-	-	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Børnetilskud	-	-	-	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	Boligsikring	-	-	-	0,9	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
	Uddannelsesstøtte (j)	-	-	-	1,5	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
	Øvrige transfereringer	-	-	-	2,2	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5
	Overførsler i alt	13,5	12,0	11,5	11,0	10,8	10,9	11,5	12,3	12,8	12,9
	Subsidier	8,5	7,3	6,5	4,1	3,6	3,7	4,0	4,2	4,3	4,3
	Løbende overførsler i alt	22,0	19,3	18,0	15,1	14,4	14,6	15,5	16,5	17,1	17,2
	Kapitalakkumulation i alt	4,6	4,1	4,0	4,9	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
	Kapitaloverførsler i alt	2,9	0,9	1,3	1,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	Kapitaludgifter i alt	7,5	5,0	5,3	6,1	4,4	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Drifts- og kapitaludgifter ekskl. renter		82,9	75,3	75,8	72,8	70,8	69,4	71,3	73,5	74,6	74,6
Primær drifts- og kapitaloverskud		2,5	4,7	3,0	-0,5	-2,0	-3,7	-5,2	-6,9	-7,9	-8,2
Nettorenteindtægter og udbytter		3,8	3,5	3,2	2,2	1,9	1,6	1,0	-0,3	-2,2	-4,7
Drifts- og kapitaloverskud		6,3	8,2	6,1	1,7	-0,1	-2,1	-4,3	-7,2	-10,1	-12,9