

Dokumentationsnotat for offentlige finanser i Dansk Økonomi, efterår 2014

Notatet uddyber elementer af vurderingen af de offentlige finanser i
Dansk Økonomi, efterår 2014.

INDHOLD

1	Offentlig saldo i 2014-2016 i forhold til <i>Dansk Økonomi, forår 2014</i>	2
1.1	Offentlige indtægter	3
1.2	Offentlige udgifter	5
2	Skøn for de offentlige finanser sammenlignet med regeringen	8
3	Udgiftslofter i forhold til offentlige finanser	12
3.1	Driftslofterne	12
3.2	Det statslige delloft for indkomstoverførsler	13
3.3	Effekt på strukturel saldo af højere statslige udgifter til indkomstoverførsler	13

1 Offentlig saldo i 2014-2016 i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2014*

Af tabel 1 fremgår en dekomponering af vurderingen af den offentlige saldo i årene 2014-16 i *Dansk Økonomi, efterår 2014*. Det offentlige underskud skønnes til knap 32 mia. kr. i 2014, ca. 69¾ mia. kr. i 2015 og ca. 54¾ mia. kr. i 2016.

Tabel 1. Dekomponering af den offentlige saldo

	2014	2015	2016
	-----	Mia. kr	-----
Nordsø-indtægter	19,2	16,3	17,9
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	43,0	43,3	42,1
Pensionsafkastskat	32,0	16,1	16,8
Arbejdsmarkedsbidrag	84,6	86,9	90,1
Personskatter mv.	421,9	403,9	413,7
Moms	185,0	190,5	199,1
Registreringsafgift	16,1	16,7	17,7
Punktafgift	48,7	48,5	50,4
Øvrige skatter og afgifter	156,3	162,4	169,6
Offentlige primære indtægter i alt	1006,7	984,6	1017,5
Offentligt forbrug	535,7	548,8	561,6
Offentlige investeringer	44,1	42,6	40,8
Indkomstoverførsler	336,1	340,4	343,7
Subsidier	47,0	47,4	49,9
Øvrige udgifter	65,4	63,8	66,5
Offentlige primære udgifter i alt	1028,3	1043,0	1062,5
Nettorenteindtægter i off. sektor	-10,3	-11,4	-9,7
Offentlige saldo, i alt	-31,9	-69,8	-54,7

Kilde: *Dansk Økonomi, efterår 2014*.

I forhold til *Dansk Økonomi, forår 2014* er den offentlige saldo forbedret med godt 2½ mia. kr. i 2014 og forværret i 2015 og 2016 med ca. 14½ mia. kr. i begge år, jf. tabel 2. Nedenfor gennemgås ændringer i de vigtigste indtægts- og udgiftsposter.

Tabel 2. Ændring i offentlig saldo i forhold til Dansk Økonomi, forår 2014

	2014	2015	2016
	-----	Mia. kr	-----
Nordsø-indtægter	0,4	-1,2	-5,5
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	-0,2	-0,2	2,6
Pensionsafkastskat	10,9	-0,4	-3,2
Arbejdsmarkedsbidrag	-0,5	-1,0	-0,9
Personskatter mv.	0,6	2,3	1,4
Moms	-2,7	-5,0	-5,2
Registreringsafgift	-1,4	-2,8	-3,7
Punktafgift	-3,2	-6,5	-6,3
Øvrige skatter og afgifter	-2,5	-1,5	-0,1
Offentlige primære indtægter i alt	1,3	-16,2	-20,7
Offentligt forbrug	2,2	1,5	3,0
Offentlige investeringer	0,9	-0,7	0,7
Indkomstoverførsler	-0,8	-0,8	0,5
Subsidier	1,4	1,4	1,7
Øvrige udgifter	-1,7	1,3	0,4
Offentlige primære udgifter i alt	2,0	2,8	6,3
Nettorenteindtægter i off. sektor	-0,8	-1,1	-0,3
Ændring i den offentlige saldo, i alt	2,6	-14,5	-14,6

Anm.: Positive tal viser en saldforbedring, mens negative tal viser en saldforværring.

Kilde: Dansk Økonomi, efterår 2014 og Dansk Økonomi, forår 2014.

1.1 Offentlige indtægter

Skønnet for nordsøindtægterne i 2014-16 og frem mod 2020 tager afsæt i *Økonomisk Redegørelse, august 2014*. Indtægterne er omtrent uændret i 2014, men nedjusteret med knap 1¼ mia. kr. i 2015 og 5½ mia. kr. i 2016 afledt af en ny prognose for produktion af olie og gas fra Energistyrelsen, som viser en lavere forventet olie- og gasproduktion. Dertil kommer en lille nedjustering af olieprisen i 2015.

Skønnet for provenuet fra selskabsskat ekskl. Nordsø er nedjusteret med ¼ mia. kr. i 2014-15, blandt andet afledt af et lavere BNP-niveau, men opjusteret med godt 2½ mia. kr. i 2016 som følge af en opjustering af skattepligtige indkomst afledt af et lavere renteniveau og dermed færre fradragsberettigede renteudgifter i selskaberne.

Skønnene for pensionsafkastskatten i 2014 og 2015 tager afsæt i skønnene i *Økonomisk Redegørelse, august 2014*. I 2014 er indtægterne opjusteret med knap 11 mia. kr. afledt af et lavere forventet niveau for renterne ultimo 2014, som isoleret set øger pensionsselskabernes afkast på obligationer og derivater i 2014. Derudover skønnes relative høje stigninger i aktiekurserne i 2014 afledt af udviklingen i den første del af året. Indtægterne fra pensionsafkastskatten skønnes til 32 mia. kr. i 2014. Indtægterne i

2015 er nedjusteret med ca. ½ mia. kr. blandt andet som følge af nye oplysninger om sammensætningen af pensionsformuen. I 2016 skønnes et lavere provenu end i *Dansk Økonomi, forår 2014*, hvilket kan tilskrives et lavere forventet afkast af pensionsformuen.

Det skønnede provenu fra arbejdsmarkedsbidraget er nedjusteret med ½ mia. kr. i 2014 og ca. 1 mia. kr. i 2015 og i 2016, hvilket skyldes en nedjustering af lønsummen.

Indtægterne fra personskatter mv. er opjusteret i 2014 med ca. ½ mia. kr. og i 2015 og 2016 med hhv. 2¼ mia. kr. og knap 1½ mia. kr. Regeringen har i forbindelse med *Vækstpakke 2014* taget initiativ til at lukke et skattehul, så selvstændigt erhvervsdrivende ikke kan anvende virksomhedsordningen utilsigtet. Dette øger isoleret set indtægterne fra personskatterne mv. med ¾ mia. kr. fra 2014. Stigningen i bundskatten og reduktionen i den grønne check i forbindelse med *Vækstpakke 2014* øger isoleret set indtægterne med ca. 4 mia. kr. i 2015 og 2016. I modsat retning trækker en stigning i fradraget for fagforeningskontingenter, som reducerer indtægterne med ca. ¾ mia. kr. i 2015 og 2016. Dertil kommer en nedjustering afledt af en ændring i vurderingen af konjunktursituationen i 2015-16 i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2014*, som medfører, at skønnet for lønsummen er nedjusteret.

Momsindtægterne er nedjusteret med knap 2¾ mia. kr. i 2014 og med ca. 5 mia. kr. i 2015 og 2016. Justeringerne af momsindtægterne skal primært ses i lyset af, at privatforbruget er nedjusteret, hvilket isoleret set reducerer indtægterne med ca. 2 mia. kr. i 2014 og ca. 4 mia. kr. i 2015 og 2016 i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2014*.

Indtægterne fra registreringsafgiften er nedjusteret i 2014-16 i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2014* på grund af et lavere forventet bilkøb.

Indtægterne fra punktafgifter er nedjusteret med ca. 3 mia. kr. i 2014 og 6½ mia. kr. i 2015 og 6¼ mia. kr. i 2016. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med, at der er indgået politisk aftale, om at forsyningssikkerhedsafgiften ikke gennemføres alligevel. Dertil kommer nedjusteringen af det private forbrug, herunder energiforbruget, siden *Dansk Økonomi, forår 2014*, som trækker i retning af lavere indtægter fra punktafgifter.

Øvrige skatter og afgifter er nedjusteret med ca. 2½ mia. kr. i 2014, ca. 1½ mia. kr. i 2015 og uændret i 2016 i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2014*. I 2014 er kapitalskatten (arveafgiften) nedjusteret med knap 1¾ mia. kr. Den er tilsvarende opjusteret med ca. 1 mia. kr. i 2015. Dette følger skønnet i *Økonomisk Redegørelse, august 2014*. I 2015 er kapitaloverførsler mv. fra privat til offentlig sektor nedjusteret med samlet set ca. 1¾ mia. kr. afledt af Danmarks Statistiks opgørelse af de offentlige budgetter.

1.2 Offentlige udgifter

Offentligt forbrug

Skønnene for det nominelle offentlige forbrug samt realvæksten i det offentlige forbrug i 2014 og 2015 tager afsæt i niveauerne i *Økonomisk Redegørelse, august 2014*. I 2016 afspejler realvæksten i det offentlige forbrug forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse, august 2014*, samt egne skøn for priser og offentlige lønninger.

I forhold til *Dansk Økonomi, forår 2014* er det offentlige forbrug nedjusteret med 2¼ mia. kr. i 2014, hvilket blandt andet kan henføres til lavere materialeinvesteringer i forsvaret end oprindeligt budgetteret. Der har de seneste år været en tendens til, at forskellen mellem regnskaber og budgetter bliver mindre for kommuner og regioner, og det forudsættes derfor, at kommunerne og regionerne anvender hele deres budget i 2014. I forhold til skønnet i *Dansk Økonomi, forår 2014* er pris- og lønudviklingen for det offentlige forbrug nedjusteret med 0,1 pct.point i 2014, hvilket indebærer, at det nominelle offentlige forbrug reduceres med ½ mia. kr.

I 2015 er det nominelle offentlige forbrug nedjusteret med 1½ mia. kr., hvilket igen skal ses i lyset af lavere udgifter i forsvaret. Hertil kommer, at skatte- og afgiftslempelser i *Vækstpakke 2014* delvist finansieres af et lavere offentligt forbrugsniveau. Dertil kommer en lavere pris- og lønudvikling i 2014 og 2015 end forudsat i *Dansk Økonomi, forår 2014*, hvilket isoleret set reducerer det offentlige forbrugsniveau med knap 1 mia. kr. i 2015.

Det offentlige forbrug i 2016 tager afsæt i regeringens realvækst samt egne forudsætninger om priser og lønninger, og er samlet set nedjusteret med 3 mia. kr. Finansieringen af *Vækstpakke 2014* indebærer en nedjustering af forbrugsniveauet på ca. ½ mia. kr. Dertil kommer en betydelig nedjustering af pris- og lønudviklingen, blandt andet afledt af en nedjustering af de private lønstigninger. En mere beskeden udvikling i priser og lønninger i 2014 til 2016 reducerer isoleret set det offentlige forbrugsniveau med 2½ mia. kr. i 2016.

Offentlige investeringer

Skønnene for de nominelle offentlige investeringer samt realvæksten i de offentlige investeringer i 2014 og 2015 tager afsæt i niveauerne i *Økonomisk Redegørelse, august 2014*. I 2016 afspejler realvæksten forudsætningerne i *Økonomisk Redegørelse, august 2014*, samt egne skøn for priser.

De offentlige investeringer er nedjusteret med 1 mia. kr. i 2014 primært afledt af et lavere forventet niveau for statslige vejinvesteringer. For kommuner og regioner er budgetterne lagt til grund for skønnene i 2014.

De offentlige investeringer er opjusteret med ¾ mia. kr. i 2015 med afsæt i oplysninger for statens investeringer på finanslovsforslaget for 2015 samt det aftalte anlægsniveau i

økonomiaftalerne med kommuner og regioner. Opjusteringen skal ses i lyset af, at der ikke blev realiseret det forudsatte fald i kommunernes og regionernes investeringsniveau fra 2014 til 2015. I modsat retning trækker en lavere udvikling i priser og lønninger, som isoleret set trækker i retning af en nedjustering af de offentlige investeringer på ½ mia. kr. i 2015.

I 2016 skal nedjusteringen af de nominelle offentlige investeringer navnlig ses i sammenhæng med lavere prisskøn, der isoleret set reducerer det nominelle niveau med ½ mia. kr. i 2016

Indkomstoverførsler til husholdninger

De samlede udgifter til indkomstoverførsler til husholdninger er opjusteret med ¾ mia. kr. i 2014 og 2015, og nedjusteret med ½ mia. kr. i 2016. Justeringerne dækker over en nedjustering af de gennemsnitlige ydelser samt en opjustering af antal modtagere.

I 2014 er antallet af unge på uddannelseshjælp opjusteret med 18.000 personer, som modsvares af en nedjustering af antallet af kontanthjælpsmodtagere. Da den gennemsnitlige ydelse er lavere for uddannelseshjælp end kontanthjælp, trækker justeringen i retning af et lavere udgiftsniveau. Det opdaterede skøn tager udgangspunkt i Finansministeriets skøn i *Økonomisk Redegørelse, august 2014*, og sænker isoleret set udgifterne med 1 mia. kr. i 2014, 2015 og 2016.

Satsreguleringsprocenten er nedjusteret i både 2015 og 2016. Det reducerer isoleret set udgifterne til indkomstoverførsler med ½ mia. kr. i 2015 og 2½ mia. kr. i 2016.

Antallet af indkomstoverførselsmodtagere tager på linje med vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2014* afsæt i en DREAM-fremskrivning fra maj 2014, der justeres hvor der er væsentlige nye informationer. Det gælder bl.a. en nedjustering i antallet af dagpengemodtagere, afledt af et lavere ledighedsniveau, der isoleret set reducerer udgifterne med ½ mia. kr. i 2014, 2015 og 2016. Antallet af passive kontanthjælpsmodtagere, unge på uddannelseshjælp og aktiverede udenfor arbejdsstyrken er samlet set opjusteret, hvilket medfører øgede udgifter for 1½ mia. kr. i 2014, 2¼ mia. kr. i 2015 og 3¼ mia. kr. i 2016. Stigningen i antallet af passive kontanthjælpsmodtagere modsvares af et tilsvarende fald i antallet af aktiverede kontanthjælpsmodtagere, *jf. nedenfor*.

Subsidierne

Subsidierne er samlet set nedjusteret med 1½ mia. kr. i 2014 og 2015 og 1¾ mia. kr. i 2016. Det dækker bl.a. over, at udgifterne til aktivering af kontanthjælpsmodtagere er blevet nedjusteret. Det skyldes både en nedjustering i den gennemsnitlige ydelse, da flere vil modtage den lavere uddannelseshjælp, og en nedjustering i antallet af modtagere.

Øvrige udgifter

De øvrige udgifter omfatter hovedsageligt overførsler til udlandet og offentlige kapitaloverførsler til virksomheder og husholdninger. Niveaut fra *Økonomisk Redegørelse, august 2014* er lagt til grund for skønnene i 2014 og 2015, mens skønnet for 2016 og frem tager udgangspunkt i udviklingen fra *Økonomisk Redegørelse, august 2014* samt en gradvis tilpasning til det strukturelle niveau. De øvrige udgifter er opjusteret med 1¼ mia. kr. i 2014 og nedjusteret med 1¼ mia. kr. i 2015 og ½ mia. kr. i 2016 i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2014*.

Overførslerne til EU er opjusteret med 1½ mia. kr. i 2015 og er tilsvarende nedjusteret med 1½ mia. kr. i 2016.

I 2014 er kapitaloverførslerne til virksomheder 2 mia. kr. højere end forudsæt i *Dansk Økonomi, forår 2014*. Det skal primært ses i lyset af, at regeringen og Københavns Kommune i maj 2014 blev enige om at anlægge en metro til Sydhavnen.

I 2015 viser Danmarks Statistisk opgørelse af de offentlige budgetter, at kapitaloverførslerne og øvrige overførsler fra den offentlige til den private sektor bliver 2½ mia. kr. lavere end lagt til grund i *Dansk Økonomi, forår 2014*.

2 Skøn for de offentlige finanser sammenlignet med regeringen

I dette afsnit beskrives de overordnede forskelle mellem vurderingen af de offentlige finanser i *Dansk Økonomi, efterår 2014* og regeringens vurdering.

Regeringens seneste vurdering af de offentlige finanser blev fremlagt med *Økonomisk Redegørelse, august 2014*. Derudover blev der i forbindelse med finanslovsforslaget 2015 fremlagt et opdateret 2020-forløb, som danner grundlag for fastlæggelsen af udgiftslofterne for året 2018. Sammenligningen er baseret på disse to vurderinger.

Stillingen på den faktiske saldo afhænger af den forventede makroøkonomiske udvikling, hvor de to vurderinger adskiller sig på en række punkter. Regeringen skønner f.eks. en højere aktivitet på kort sigt, jf. tabel 3.

Tabel 3. Nøgletal vedr. den makroøkonomiske prognose

	2014	2015	2016	2017-20 ¹⁾
<i>Dansk Økonomi, efterår 2014</i>				
BNP (realvækst, pct.)	0,5	1,5	2,6	2,8
Privat forbrug (realvækst, pct.)	1,1	1,9	2,8	3,3
Offentligt forbrug (realvækst, pct.)	1,3	0,8	0,6	0,9
Beskæftigelse (1.000 pers.)	2.754	2.772	2.800	2.939
Ledighed (1.000 pers.)	108	108	105	91
<i>Økonomisk Redegørelse, august 2014</i>				
BNP (realvækst, pct.)	1,4	2,0	2,2	2,2
Privat forbrug (realvækst, pct.)	1,3	2,1	2,3	2,5
Offentligt forbrug (realvækst, pct.)	1,3	0,8	0,6	0,6
Beskæftigelse (1.000 pers.)	2.755	2.777	2.807	2.924
Ledighed (1.000 pers.)	104	96	89	85

Anm.: 1) Søjlen viser den gennemsnitlige årlige vækst i årene 2017-20, med undtagelse af beskæftigelse og ledighed, som viser antal beskæftigede og ledige (netto) i 2020.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet og egne beregninger.

I *Dansk Økonomi, efterår 2014* skønnes et underskud i 2014 på 32 mia. kr. eller 1,7 pct. af BNP, og i 2015 skønnes et underskud på 70 mia. kr. svarende til 3,6 pct. af BNP, jf. tabel 4. Regeringen skønner på kort sigt en bedre saldo end vurderingen *Dansk Økonomi, efterår 2014*. I 2014 skønnes således et underskud på 22 mia. kr. eller 1,2 pct. af BNP, og i 2015 skønnes et underskud på 60 mia. kr. svarende til 3,0 pct. af BNP, jf. tabel 4.

Det større underskud i pct. af BNP på kort sigt i *Dansk Økonomi, efterår 2014* kan især henføres til den forskellige vurdering af konjunktursituationen, hvor BNP-niveauet er lavere. Udgifterne i de to vurderinger tager primært afsæt i de besluttede budgetter og skønnes til omtrent samme størrelsesorden i mia. kr. Men pga. det lavere BNP-niveau skønnes de offentlige udgifter til 54,1 pct. af BNP i 2015 i *Dansk Økonomi, efterår 2014* mod regeringens skøn på 53,1 pct. af BNP, jf. tabel 4. Ligeledes udgør indtægterne en større andel af BNP i *Dansk Økonomi, efterår 2014* på trods af, at der forventes færre indtægter fra skatter og afgifter i mia. kr. som følge af lavere aktivitet. Forskellen i udgifternes andel af BNP er dog større end forskellen i indtægternes andel af BNP, hvorfor det offentlige underskud vurderes højere i *Dansk Økonomi, forår 2014*.

Frem mod 2020 skønnes en forbedring af saldoen pga. en konjunkturgenopretning samt stigende strukturel beskæftigelse. I *Dansk Økonomi, efterår 2014* skønnes et overskud på 0,3 pct. af BNP, mens regeringen skønner en saldo på 0,0 pct. af BNP. Den bedre saldo i 2020 skyldes overvejende, at der i *Dansk Økonomi, efterår 2014* skønnes en større strukturel beskæftigelse og et højere privat forbrug. Derimod antages en højere offentlig forbrugsvækst i årene 2019-20, som trækker i retning af en dårligere saldo.

Tabel 4. Offentlig saldo

	2014	2015	2016	2020	2014	2015	2016	2020
	----- Mia. kr. -----				-----Pct. af BNP-----			
<i>Dansk Økonomi, efterår 2014</i>								
Offentlig saldo	-32	-70	-55	8	-1,7	-3,6	-2,7	0,3
Indtægter i alt	1.007	985	1.018	1.218	53,6	51,1	50,7	50,3
Udgifter i alt	1.028	1.043	1.062	1.196	54,8	54,1	53,0	49,4
<i>Økonomisk Redegørelse, august 2014</i>								
Offentlig saldo	-22	-60	-51	0	-1,2	-3,0	-2,5	0,0
Indtægter i alt	1.018	997	1.025	1.202	53,5	50,7	50,1	50,1
Udgifter i alt	1.030	1.046	1.067	1.189	54,1	53,1	52,1	49,5
<i>Forskel</i>								
Offentlig saldo	-10	-10	-4	8	-0,5	-0,6	-0,2	0,3
Indtægter i alt	-11	-13	-8	16	0,1	0,4	0,7	0,3
Udgifter i alt	-2	-3	-5	8	0,6	1,0	0,8	-0,1

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet og egne beregninger.

På den korte bane skønnes færre udgifter til subsidier i *Dansk Økonomi, efterår 2014*, jf. tabel 5. I 2020 skønnes højere udgifter til offentlige forbrug pga. en højere offentlig forbrugsvækst i årene 2019-20. I 2020 ses den forventede højere beskæftigelse bl.a. ved, at udgifterne udgør en mindre andel af BNP.

Tabel 5. Offentlige udgifter

	2014	2015	2016	2020	2014	2015	2016	2020
	----- Mia. kr. -----				-----Pct. af BNP-----			
<i>Dansk Økonomi, efterår 2014</i>								
Udgifter i alt	1.028	1.043	1.062	1.196	54,8	54,1	53,0	49,4
- Offentligt forbrug	536	549	562	643	28,5	28,5	28,0	26,6
- Offentlige investeringer	44	43	41	48	2,3	2,2	2,0	2,0
- Indkomstoverførsler	336	340	344	373	17,9	17,7	17,1	15,4
- Subsidier	47	47	50	60	2,5	2,5	2,5	2,5
- Øvrige udgifter	65	64	67	73	3,5	3,3	3,3	3,0
<i>Økonomisk Redegørelse, august 2014</i>								
Udgifter i alt	1.030	1.046	1.067	1.189	54,1	53,1	52,1	49,5
- Offentligt forbrug	536	549	564	638	28,2	27,9	27,6	26,6
- Offentlige investeringer	44	43	41	48	2,3	2,2	2,0	2,0
- Indkomstoverførsler	334	340	344	374	17,5	17,3	16,8	15,6
- Subsidier	51	51	52	57	2,7	2,6	2,6	2,4
- Øvrige udgifter	65	64	66	72	3,4	3,2	3,2	3,0
<i>Forskel</i>								
Udgifter i alt	-2	-3	-5	8	0,6	1,0	0,8	-0,1
- Offentligt forbrug	0	0	-3	5	0,4	0,6	0,4	0,0
- Offentlige investeringer	0	0	0	0	0,0	0,1	0,0	0,0
- Indkomstoverførsler	2	1	-1	-1	0,4	0,4	0,3	-0,2
- Subsidier	-4	-3	-2	2	-0,2	-0,1	-0,1	0,1
- Øvrige udgifter	0	0	1	1	0,0	0,1	0,1	0,0

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet og egne beregninger.

Forskellen i indtægtsskøn kan især henføres til de direkte skatter og afgifter, som er poster, der på kort sigt i høj grad afspejler konjunktursituationen. I 2020 giver den skønnede højere beskæftigelse og det højere privatforbrug i *Dansk Økonomi, efterår 2014* anledning til flere indtægter fra disse poster.

Tabel 6. Offentlige indtægter

	2014	2015	2016	2020	2014	2015	2016	2020
	----- Mia. kr. -----				-----Pct. af BNP-----			
<i>Dansk Økonomi, efterår 2014</i>								
Indtægter i alt	1.007	985	1.018	1.218	53,6	51,1	50,7	50,3
- Direkte skatter	599	565	580	688	31,9	29,3	28,9	28,4
- Afgifter	310	318	332	408	16,5	16,5	16,6	16,8
- Andre skatter	19	21	21	24	1,0	1,1	1,0	1,0
- Øvrige indtægter	78	80	85	98	4,2	4,2	4,2	4,1
<i>Økonomisk Redegørelse, august 2014</i>								
Indtægter i alt	1.018	997	1.025	1.202	53,5	50,7	50,1	50,1
- Direkte skatter	606	572	586	687	31,8	29,1	28,6	28,6
- Afgifter	315	324	336	398	16,6	16,5	16,4	16,6
- Andre skatter	20	21	21	23	1,0	1,1	1,0	1,0
- Øvrige indtægter	77	80	83	94	4,1	4,1	4,0	3,9
<i>Forskel</i>								
Indtægter i alt	-11	-13	-8	16	0,1	0,4	0,7	0,3
- Direkte skatter	-7	-7	-7	1	0,1	0,3	0,3	-0,2
- Afgifter	-5	-6	-4	10	0,0	0,0	0,2	0,3
- Andre skatter	0	0	0	1	0,0	0,0	0,0	0,0
- Øvrige indtægter	1	0	3	4	0,1	0,1	0,2	0,1

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet og egne beregninger.

3 Udgiftslofter i forhold til offentlige finanser

I dette afsnit beskrives, hvordan driftslofterne og det statslige delloft for indkomstoverførsler håndteres i forhold til de offentlige finanser. Derudover beskrives beregningen af effekten på strukturel saldo af højere statslige udgifter til indkomstoverførsler.

3.1 Driftslofterne

Driftsloftet består af to regionale lofter, et loft for kommunale serviceudgifter og et for statslige driftsudgifter, jf. boks 1. Udgifterne under disse lofter er i store træk sammenfaldende med det offentlige forbrug. I *Dansk Økonomi, efterår 2014* fremskrives det offentlige forbrug med afsæt i niveauet for udgiftslofterne. Det indebærer, at det beregningsteknisk antages, at udgiftslofterne anvendes fuldt ud.

Boks 1 Driftslofter og offentlige udgifter

Driftslofterne omfatter de to regionale udgiftslofter, loftet for de kommunale serviceudgifter og de statslige driftsudgifter. De vedrører overvejende udgifter, der i nationalregnskabsmæssig forstand er offentligt forbrug. Men driftslofterne omfatter også tilskudsordninger, overførsler til EU, udviklingsbistand mv., som ikke henføres til det offentlige forbrug i nationalregnskabet. Det offentlige forbrug indeholder omvendt udgifter, som ikke er placeret under driftslofterne.

Fastsættelsen af driftslofterne for 2014 til 2017 i juni 2013 tog afsæt i det statslige, kommunale og regionale driftsbudget for 2013, som blev fremskrevet med den besluttede realvækst i det offentlige forbrug i *Konvergensprogram 2013*. Der blev dog foretaget en række korrektioner for blandt andet overførsler til udlandet mv.

Foretages en tilsvarende fremskrivning af driftsudgifterne baseret på loftet for 2015 og vurdering i *Dansk Økonomi, efterår 2014*, hvor der forudsættes samme realvækst i det offentlige forbrug som i Finansministeriets *Opdateret 2020-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2018*, fås en beregnet udgiftsprofil, som følger lofterne, jf. tabel A.

Tabel A Beregnede driftsudgifter under loft

	2015	2016	2017	2018
	----- mia. kr., 2015-priser -----			
Driftslofter i alt	533,4	534,9	538,8	542,3
Beregnete driftsudgifter under loft pba. <i>Dansk Økonomi, efterår 2014</i>	533,4	535,0	539,3	542,5
Forskel	0,0	0,1	0,5	0,2

Anm.: Beregnede driftsudgifter under loft er en fremskrivning af de samlede driftsudgifter under loft for årene 2016-18. Fremskrivningen tager udgangspunkt i loftet i 2015, som for årene 2016-18 fremskrives med den reale offentlige forbrugsvækst (svarende til realvæksten i *Opdateret 2020-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2018*), korrigeret for den reale udvikling i statslige overførsler til udlandet og forbrugsudgifter til beskæftigelsesaktiviteter. Den beskudte forskel til driftslofterne skal ses i lyset af, at deflatorerne for EU-bidraget, udviklingsbistanden mv. er lidt lavere i denne prognose end i regeringens fremskrivning.

Kilde: Danmarks Statistik, forslag til finansloven for 2015 og egne beregninger.

3.2 Det statslige delloft for indkomstoverførsler

Det statslige delloft for indkomstoverførsler vedrører de statslige udgifter til ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler. Med afsæt i skønnene i *Dansk Økonomi, efterår 2014* vurderes det, at de statslige udgifter ligger under loftet, jf. boks 2. Det er skønnene for udgifterne og ikke selve udgiftsloftet, som ligger til grund for skønnene i prognosen.

Boks 2 Det statslige delloft for indkomstoverførsler

Det statslige delloft for indkomstoverførsler omfatter de direkte statslige udgifter samt den statslige refusion til kommunerne til ikke-ledighedsrelaterede overførsler.^{a)} Sammenhængen mellem udgifter under det statslige loft og de samlede offentlige (statslige og kommunale) udgifter er således bestemt af refusionsprocenter, som angiver den del af den samlede udgift, som staten afholder:

$$\text{Statslig udgift} = \text{Gennemsnitlig refusionsprocent} \cdot \text{Samlet offentlig udgift}$$

I *Dansk Økonomi, efterår 2014* er der foretaget en beregning af udgifter under det statslige delloft for indkomstoverførsler ud fra vurderingen af de samlede offentlige indkomstoverførselsudgifter og antagelser om gennemsnitlige refusionsprocenter. Det vurderes, at der er en forskel mellem de skønnede udgifter under loft og loftet på ca. 6-7 mia. kr. i 2015-16, og en forskel på godt 9 mia. kr. i 2017 og 8½ mia. kr. i 2018, jf. tabel B.

Tabel B Statsligt delloft for indkomstoverførsler

	2015	2016	2017	2018
	-----Mia. kr., 2015-priser-----			
Statsligt delloft for indkomstoverførsler	258,0	258,5	259,3	256,7
Beregnet udgift under loft pba. Dansk Økonomi, efterår 2014	252,1	251,3	250,2	248,2
Forskel	-5,9	-7,2	-9,1	-8,5

Kilde: Forslag til finanslov for 2015 samt egne beregninger.

^{a)} Derudover omfatter loftet også driftsudgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen, som henføres til det offentlige forbrug i nationalregnskabet.

3.3 Effekt på strukturel saldo af højere statslige udgifter til indkomstoverførsler

I *Dansk Økonomi, efterår 2014* er der foretaget en vurdering af effekten på den strukturelle saldo ved at hæve udgifterne til loft. Da det forudsættes, at udgifterne under driftslofterne omtrent er på niveau med lofterne, svarer dette til at hæve udgifterne under det statslige delloft for indkomstoverførsler til niveauet for loftet, jf. boks 3.

Boks 3 *Effekt på strukturel saldo af at udgifter hæves til loft*

I *Offentlige Finanser 2014* fra juni 2014 blev der foretaget en række beregningseksempler af effekten på den strukturelle saldo af at øge de statslige overførselsudgifter med ca. 0,1 pct. af BNP.^{a)} Der blev skelnet mellem tilfælde, hvor en højere udgift skyldes højere gennemsnitlig ydelse eller flere modtagere, og om ydelsen er skattepligtig eller ej, samt om refusionen til kommunen er høj eller lav. Konkret blev der set på effekten af at hæve de statslige udgifter til hhv. folkepension, førtidspension og ikke-skattepligtige overførsler. Såfremt højere statslige udgifter skyldes flere modtagere blev det antaget, at arbejdsstyrken blev reduceret tilsvarende.

Beregningerne i *Offentlige Finanser 2014* viste, at en højere statslig overførselsudgift kan have meget forskellig saldo-virkning. Saldovirkningen er mindst, når en højere statslig overførselsudgift skyldes en stigning i en skattepligtig ydelse, hvor staten afholder den fulde udgift. Den største saldo-virkning ses i det tilfælde, hvor den højere udgift stammer fra en stigning i antallet af overførselsmodtagere, som tilsvarende reducerer arbejdsstyrken, og hvor ydelsen er forbundet med lav refusion. Konkret viste beregningseksemplerne i *Offentlige Finanser 2014*, at effekten på den strukturelle offentlige saldo af at øge de statslige overførselsudgifter med 0,1 pct. af BNP kan forværre den strukturelle saldo med mellem godt 0,05 og knap 0,4 pct. af BNP. Skønnet på knap 0,4 må dog betragtes som et overkantsskøn.^{b)}

Det er generelt forbundet med stor usikkerhed at skønne over effekten på den strukturelle saldo af at hæve de statslige udgifter op til loft. Regeringen skønner således, at den strukturelle saldo som udgangspunkt vil blive svækket én-til-én med forøgelsen af de loftsbelagte udgifter, jf. *Opdateret 2020-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2018*. I *Dansk Økonomi, efterår 2014* betragtes derfor et spænd, hvor den strukturelle saldo forværres med mellem 0,1 og 0,2 pct. af BNP, når de statslige overførselsudgifter øges med 0,1 pct. af BNP. Eksempelvis er forskellen mellem den beregnede udgift under loft og loftet på knap 6 mia. kr., svarende til 0,3 pct. af BNP, i 2015. Dermed vil den strukturelle saldo svækkes med mellem 0,3 pct. af BNP og 0,6 pct. af BNP. Da det strukturelle underskud i udgangspunktet skønnes til 0,4 pct. af BNP i 2015, vurderes det strukturelle underskud således til mellem 0,7 og 1 pct. af BNP i 2015, såfremt udgifterne kommer på niveau med loftet. De samlede resultater fremgår af tabel C.

Tabel C Strukturel saldo, udgifter hæves til loft

	2015	2016	2017	2018
	----- pct. af BNP -----			
Strukturel saldo i udgangspunktet	-0,4	-0,5	-0,3	0,1
Forværring i strukturel saldo, én-til-én effekt	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4
Forværring i strukturel saldo, en-til-to effekt	-0,6	-0,7	-0,9	-0,8
Strukturel saldo, lofter udnyttes fuldt ud, én-til-én effekt	-0,7	-0,8	-0,8	-0,3
Strukturel saldo, lofter udnyttes fuldt ud, en-til-to effekt	-1,0	-1,2	-1,2	-0,6

Kilde: Forslag til finanslov for 2015 samt egne beregninger.

^{a)} *Offentlige finanser 2014* kan findes på De Økonomiske Råds hjemmeside.

^{b)} Skønnet på knap 0,4 pct. af BNP for effekten på strukturel saldo fremkommer ved en antagelse om, at der for ordningen førtidspension, som har 50 pct. refusion, kommer 21.000 flere førtidspensionister, som tilsvarende reducerer arbejdsstyrken. Dette er en relativ stor stigning i antallet af modtagere af førtidspension.