

Offentlige Finanser 2014

Juni 2014

OFFENTLIGE FINANSER 2014

De Økonomiske Råds formandskab

JUNI 2014

Indholdsfortegnelse

Forord	2
1. Indledning og opsummering	4
2. Strukturel saldo	10
3. Udgiftslofter	16
4. Udvikling i den faktiske saldo mod 2020	29

Forord

Det Økonomiske Råd har med virkning fra 2014 fået til opgave at overvåge finanspolitikken i Danmark. Det Økonomiske Råds rolle som finanspolitisk ”vagthund” er etableret i medfør af budgetloven.

Opgaven som finanspolitisk ”vagthund” indebærer, at Det Økonomiske Råd årligt skal vurdere holdbarheden i de langsigtede offentlige finanser og den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo samt vurdere, om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger for de offentlige finanser givet de reformer og finansieringsinitiativer mv., som er besluttet af et flertal i Folketinget. Det Økonomiske Råd skal endvidere vurdere, om de vedtagne udgiftslofter overholdes såvel i planlægningsfasen, som når regnskabet foreligger.

De finanspolitiske rammer omfatter en række målsætninger omkring udviklingen på de offentlige finanser, herunder den faktiske og strukturelle saldo. To centrale pejlemærker i tilrettelæggelsen af finanspolitikken er budgetlovens krav om, at den strukturelle saldo skal overholde underskudsgrænsen på 0,5 pct. af BNP og regeringens målsætning om mindst balance i 2020.

Konstruktionen med en uafhængig finanspolitisk ”vagthund” er ikke unik for Danmark. Oprettelsen af uafhængige institutioner, der kan bidrage til at styrke troværdigheden gennem overvågning af de offentlige finanser og kontrol med overholdelsen af de finanspolitiske rammer, er eksempelvis blevet anbefalet af IMF og OECD.

Transparens omkring de finanspolitiske rammer og den faktisk førte finanspolitik er afgørende for troværdigheden, og overvågning fra uafhængige institutioner kan bidrage til at sikre dette.

I EU er det på den baggrund og som led i finanspagten besluttet, at der skal oprettes uafhængige finanspolitiske råd. Den konkrete udformning af disse råd varierer mærkbart

mellem de forskellige lande, både hvad angår, hvornår de er blevet etableret, størrelse og konkret udformning af mandat.

Blandt eksempler på uafhængige institutioner, der fungerer som finanspolitiske vagthunde, kan nævnes CPB, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, i Holland, der blev oprettet tilbage i 1945, det svenske Finanspolitiska Rådet, der blev oprettet i 2007, samt det britiske OBR, Office of Budget Responsibility, oprettet i 2010.

Nærværende publikation indeholder en gennemgang af de offentlige finanser på kort og mellemlang sigt. Publikationen danner dermed baggrund for vurderingen af de finanspolitiske målsætninger, der også fremgår af *Dansk Økonomi, forår 2014*.

På vegne af De Økonomiske Råds formandskab

Hans Jørgen Whitta-Jacobsen

1. Indledning og sammenfatning

Denne publikation indeholder en gennemgang af udviklingen på de offentlige finanser. Fokus er på vurderingen af udviklingen på den faktiske og strukturelle saldo frem mod 2020 samt på vurderingen af, om de vedtagne udgiftslofter for 2014-17 er afstemt med budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo på ½ pct. af BNP. Den forventede udvikling i de offentlige finanser sammenlignes endvidere med regeringens skøn, jf. *Konvergensprogram 2014*.

I dette indledende afsnit gives en overordnet præsentation af udviklingen på de offentlige finanser. De væsentligste konklusioner præsenteres og sammenfattes i boks 1 i slutningen af afsnittet. Konklusionerne og vurderingerne uddybes i de følgende afsnit, der omhandler udviklingen på den strukturelle saldo, vurderingen af udgiftslofterne samt en nærmere gennemgang af udviklingen i de enkelte udgifter og indtægter på den offentlige saldo. De overordnede konklusioner og vurderinger fremgår også af *Dansk Økonomi, forår 2014*.

Overordnet udvikling på de offentlige finanser

Grundlæggende sunde offentlige finanser

De danske offentlige finanser er grundlæggende sunde. Der er aktuelt et offentligt underskud, men der er udsigt til en forbedring i perioden fra 2015 og frem imod 2020. Ifølge fremskrivningen af dansk økonomi præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2014* holder underskuddet på den strukturelle saldo sig på den rigtige side af ½ pct. af BNP i hele perioden 2013-20, og der er udsigt til et overskud på de offentlige finanser i 2020 på ca. ¾ pct. af BNP. Fremskrivningen indebærer, at ØMU-gælden i 2020 udgør under 40 pct. af BNP, og langsigtede beregninger, ligeledes præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2014*, peger samtidig på, at finanspolitikken er grundlæggende holdbar.

Aktuelt er der dog underskud, der er nær 3-pct.-grænsen

På den korte bane er den offentlige saldo tæt på de underskudsgrænser, der følger af EU-regler om, at underskuddet på den faktiske offentlige saldo ikke må overstige 3 pct. af BNP, og budgetlovens regler om, at det strukturelle underskud højst må udgøre ½ pct. af BNP. Underskuddet på den faktiske saldo ventes i 2014 at blive knap 2 pct. Ses der bort fra de indtægter, der følger af den ekstraordinære mulighed for at omlægge kapitalpensioner, ville skønnet for underskuddet imidlertid have været på den forkerte side af 3 pct. af BNP i 2014.

Risiko for overskridelse i 2015

I 2015, hvor saldoen ikke påvirkes af omlægningen af kapitalpensioner, forventes et underskud lige i underkanten af 3 pct. af BNP. Der skal derfor kun ske små ændringer i forudsætningerne i negativ retning for at bryde med underskudsgrænsen i 2015. En lidt svagere konjunkturudvikling end ventet, lavere indtægter fra pensionsafkastskatten eller offentlige investeringer, der ikke reduceres som planlagt, vil kunne føre til, at det faktiske, offentlige underskud overskrider 3 pct.-grænsen i 2015.

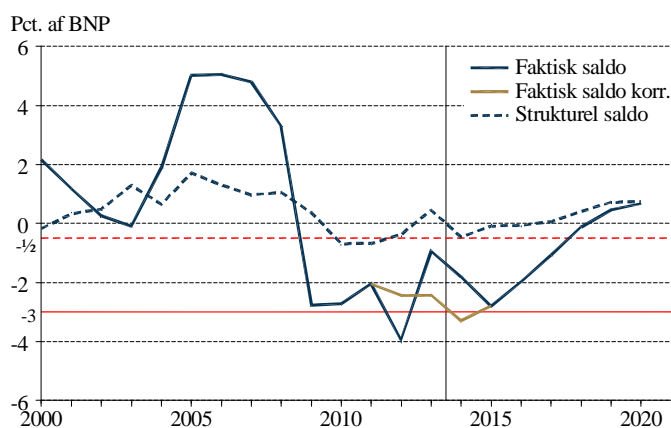
Strukturel saldo nær budgetlovens grænse på -½ pct. af BNP i 2014

Korrigeres den faktiske saldo for såvel konjunktursituationen som andre midlertidige forhold (såsom omlægningen af kapitalpensionerne) fås den strukturelle saldo. Den strukturelle saldo, baseret på Finansministeriets metode, forventes i 2014 at udvise et underskud på 0,5 pct. af BNP.

Udsigt til forbedring frem mod 2020

Fremadrettet er der udsigt til en forbedring af såvel den faktiske som den strukturelle saldo, jf. figur 1. Den strukturelle saldo forventes således at blive forbedret med ca. 1¼ pct.point fra 2014 til 2020. Forbedringen af den strukturelle saldo skyldes især tilbagetrækningsreformen, der alene skønnes at øge den strukturelle beskæftigelse med omkring 70.000 personer frem mod 2020. Udover forbedringen, der følger af udviklingen i den strukturelle saldo, forbedres den faktiske saldo også som følge af den forventede normalisering af konjunktursituationen frem mod 2020. Bidraget fra den forventede normalisering af konjunkturerne vurderes at udgøre omkring 2½ pct.point.

Figur 1 Offentlig saldo



Anm.: Den strukturelle saldo er opgjort i forhold til strukturelt BNP. Den korrigerede faktiske saldo (vist med brun kurve for 2012-14) er den faktiske saldo korrigeret for bidrag fra udbetaling af efterlønsbidrag i 2012 (-1½ pct.point af BNP) og omlægning af kapitalpensioner i 2013 og 2014 (+1½ pct.point af BNP). Den lodrette linje markerer overgang til prognoseperiode.

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2014.*

Mere positiv vurdering af de offentlige finanser end regeringen

Vurderingen af de offentlige finanser er – bortset fra skønnet for den faktiske saldo i 2014 – mere positiv end regeringens skøn i *Konvergensprogram 2014*. Bag den mere positive vurdering af den strukturelle saldo i *Dansk Økonomi, forår 2014* ligger blandt andet en mere positiv vurdering af det strukturelle niveau for beskæftigelsen. Forskellen på skønnet på såvel den faktiske som den strukturelle saldo vurderes dog at ligge inden for den usikkerhedsmargin, der er knyttet til fremskrivningen og opgørelsen af den strukturelle saldo. I 2020 vurderes saldoen i *Dansk Økonomi, forår 2014* at udvise et overskud på 0,7 pct. af BNP mod et mere beskedent overskud på 0,1 pct. i *Konvergensprogram 2014*. Skønnet over udviklingen i den faktiske og strukturelle saldo fremgår af tabel 1.

<i>Tabel 1</i>		<i>Offentlig saldo</i>					
	2013	2014	2015	2016	2017	2020	
	----- Pct. af BNP -----						
Faktisk saldo							
DØR	-0,9	-1,8	-2,8	-2,0	-1,1	0,7	
KP14	-0,9	-1,4	-3,0	-2,3	-1,7	0,1	
Strukturel saldo							
DØR	0,4	-0,5	-0,1	-0,1	0,1	0,7	
KP14	-0,1	-0,6	-0,4	-0,3	-0,2	0,1	

Anm.: For beregning af strukturel saldo se afsnit 2.

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2014* og *Konvergensprogram 2014*.

Skøn forbundet med usikkerhed

Skønnet over udviklingen i de offentlige finanser tager afsæt i konjunkturvurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2014* og den planlagte økonomiske politik, som denne fremgår eksempelvis af *Konvergensprogram 2014*. Skønnet over den fremtidige udvikling er i sagens natur forbundet med usikkerhed. På den korte bane vedrører usikkerheden ikke mindst konjunkturudviklingen og de indtægter og udgifter, der traditionelt er meget svingende, herunder ikke mindst pensionsafkastskatten. Vurderingen af niveauet for den strukturelle saldo afhænger i høj grad af vurderingen af det strukturelle niveau for produktion og beskæftigelse. I det omfang disse strukturelle niveauer er overvurderet eller udvikler sig mindre positivt end antaget, vil det resultere i en dårligere strukturel saldo – og en forringet finanspolitisk holdbarhed.

Udgiftslofter

Budgetterede udgifter ligger under de vedtagne lofter

De budgetterede offentlige udgifter for 2014 vurderes at ligge inden for de vedtagne udgiftslofter. De statslige udgifter til ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler forventes at ville ligge væsentligt under det statslige loft for indkomstoverførsler. Forskellen mellem de statslige udgifter og loftet skønnes at udgøre mellem 7 og 10 mia. kr. i 2015-17.

Statslige udgifter til indkomstoverførsler kan forværre saldoen mere end én-til-én

En forøgelse af de statslige udgifter til indkomstoverførsler op til loftet vil føre til, at den offentlige saldo forværres. Den præcise effekt på den offentlige saldo afhænger af, hvilke udgifter som bliver højere, da der er forskellige afledte virkninger på både skatteindtægter og kommunale udgifter af statslige udgifter til indkomstoverførsler.¹ Derudover afhænger saldovirkningen af, om forøgelsen af udgifterne skyldes, at personer trækkes ud af arbejdsstyrken eller f.eks. om modtagerne får en højere ydelse. Størst negativ effekt på saldoen vil opstå såfremt de øgede udgifter skyldes, at der kommer flere personer på offentlig forsørgelse. I dette tilfælde vil der både være den direkte effekt fra større udgifter og en effekt fra lavere niveau for strukturelt BNP.

Udnyttede lofterne fuldt ud, er der risiko for brud med budgetloven

Det skønnes med betydelig usikkerhed, at effekten af at øge de statslige udgifter til indkomstoverførsler op til loftet kan være en forværring af den strukturelle saldo med $\frac{3}{4}$ pct. af BNP. Hvis der sker en forværring af den strukturelle saldo i denne størrelsesorden, er der betydelig risiko for, at underskuddet på den strukturelle saldo ikke vil holde sig under budgetlovens grænse på $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP. Disse beregninger er nærmere beskrevet i afsnit 3.

Hovedkonklusioner

En række hovedkonklusioner, baseret på fremskrivningerne i *Dansk Økonomi, forår 2014*, kapitel I og kapitel II samt gennemgangen i de følgende afsnit, fremgår af boks 1.

- 1) Loftet for indkomstoverførsler omfatter kun de statslige udgifter, mens de kommunale udgifter til indkomstoverførsler kun omfattes indirekte. Det er kommunerne, der står for udbetalingen af indkomstoverførslerne. Afhængig af arten får kommunen refunderet en del af udgiften fra staten, og det er denne refusion, der er omfattet af loftet. Eksempelvis refunderer staten gennemsnitligt set ca. 50 pct. af udgiften til førtidspension og 100 pct. af udgiften til folkepension.

Formandskabets gennemgang af de offentlige finanser leder blandt andet frem til følgende konklusioner:

- De offentlige finanser vurderes grundlæggende at være holdbare
- Den strukturelle saldo opgjort med Finansministeriets metode, men på basis af formandskabets vurderinger i øvrigt, skønnes at holde sig på den rigtige side af budgetlovens grænse på $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP i hele perioden 2014-20
- Der er udsigt til en forbedring af den strukturelle saldo frem imod 2020 fra et underskud på 0,5 pct. af BNP i 2014 til et overskud på 0,7 pct. i 2020. Bag denne forventning ligger blandt andet en række allerede vedtagne reformer, herunder ikke mindst tilbagetrækningsreformen
- Den faktiske saldo ventes i 2015 at udvise et underskud nær 3 pct. af BNP; der skal dermed kun ske små ændringer i forudsætningerne, før underskuddet bliver større end 3 pct.
- I årene efter 2015 forventes saldoen gradvist at blive forbedret i takt med den ventede konjunkturalisering
- Budgetterne for 2014 vurderes at ligge indenfor de vedtagne driftslofter for stat, kommuner og regioner
- De skønnede statslige udgifter til indkomstoverførsler ligger under det statslige loft for indkomstoverførsler i loftsårene 2014-17. Det vurderes, at en forøgelse af de statslige udgifter, så de kommer op på loftet, sandsynligvis vil indebære, at underskuddet på den strukturelle saldo kommer i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP
- Vurderingen af de offentlige finanser er – med undtagelse af den faktiske saldo i 2014 – mere positiv end skønnet af regeringen i *Konvergensprogram 2014*. Forskellen er dog relativt lille i lyset af usikkerheden

Vurderingerne er forbundet med usikkerhed, og ændrede forudsætninger vil i sagens natur kunne påvirke konklusionerne. Baseret på ovenstående vurderes de væsentligste opmærksomhedspunkter i forhold til finanspolitikken at være:

- Den faktiske saldo er meget nær underskudsgrænsen i 2015
- Udnyttelse af udgiftslofterne kan bringe den strukturelle saldo i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse

2. Strukturel saldo

Den strukturelle saldo er et udtryk for den underliggende stilling på de offentlige finanser. Den strukturelle saldo korrigerer således den faktiske saldo for konjunkturrelaterede forhold og andre midlertidige, ekstraordinære forhold.

Underskudsgrænse for strukturel saldo lovfæstet med budgetloven

Den strukturelle offentlige saldo har været central i den mellemfristede planlægning af finanspolitikken i Danmark igennem en årrække, og med budgetloven er det blevet lovfæstet, at det strukturelle underskud fra 2014 hvert år maksimalt må udgøre ½ pct. af BNP. Budgetloven implementerer Danmarks tilslutning til finanspaktens bestemmelser om et balancekrav til de offentlige finanser.

Strukturel saldo er rensset for konjunkturelle og midlertidige forhold

Den faktiske offentlige saldo påvirkes af udsving i konjunkturerne og andre midlertidige forhold, hvilket slører den underliggende balance mellem udgifter og indtægter. Ved at styre efter den strukturelle saldo fokuseres på den underliggende stilling på de offentlige finanser, hvilket blandt andet har den fordel, at de automatiske stabilisatorer kan få lov til at virke.

Men også en beregning forbundet med usikkerhed

Den strukturelle saldo er imidlertid en beregnet størrelse, og opgørelsen heraf er forbundet med betydelig usikkerhed. Beregningen beror blandt andet på skøn for konjunktursituationen og andre midlertidige forhold, og der findes ikke en entydig og officiel anerkendt metode.

Strukturel saldo efter budgetlovens metode

Budgetloven angiver, at finansministeren fastsætter regler for metoden til beregning af den strukturelle saldo. Metoden indebærer, at den faktiske saldo renses for et beregnet konjunkturbidrag, der fastlægges ud fra en vurdering af forskellen mellem det faktiske (eller forventede) niveau for aktiviteten i økonomien og et skønnet strukturelt niveau for samme. Beregningen af den strukturelle saldo indebærer herudover, at der korrigeres for en række andre midlertidige forhold bl.a. relateret til særlige indtægtsposter, som ikke vurderes at være direkte relateret til konjunktursituationen, eksempelvis udsving i pensionsafkastskatten og provenuet fra nordsøbeskatningen. Beregningen af den strukturelle saldo er beskrevet i boks 2.

Boks 2 Strukturel saldo, Finansministeriets metode

Finansministeriet beregner den strukturelle saldo, B^*_{FM} , ved at rense den faktiske saldo i pct. af BNP, B_{FM} , for konjunktursituationen via et sammenvejnet konjunkturgap, GAP_{FM} , gange en budgetelasticitet, e_{FM} ; GAP_{FM} er beregnet som et vægtet gennemsnit af et BVT-gap og et beskæftigelsesgap. Herudover korrigeres for midlertidige afvigelser på en række "særlige" poster, S_{FM} , hvor der særskilt fastlægges et strukturelt niveau, S^*_{FM} . Det drejer sig bl.a. om indtægter fra pensionsafkastskat, selskabsskat og Nordsøaktiviteterne.^{a)}

$$B^*_{FM} = B_{FM} - e_{FM} \cdot GAP_{FM} - (S_{FM} - S^*_{FM})$$

En helt tilsvarende beregning kan laves baseret på vurderingen af den faktiske saldo og af konjunktursituationen fra *Dansk Økonomi, forår 2014*. I denne beregning antages samme budgetelasticitet og samme metode til beregning af det strukturelle niveau for de særlige poster som i Finansministeriets beregning.

$$B^*_{DØR} = B_{DØR} - e_{FM} \cdot GAP_{DØR} - (S_{DØR} - S^*_{DØR})$$

a) Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo, herunder strukturelt niveau for de særlige poster er dokumenteret i arbejdsrapporten "*Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo*" fra 22. november 2012 (revideret 20. maj 2014), som kan findes på www.fm.dk.

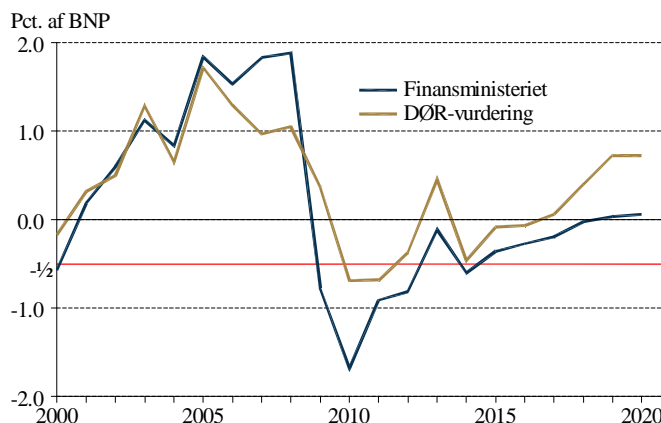
Forskellig vurdering i Konvergensprogram 2014 og Dansk Økonomi, forår 2014

Udviklingen i den strukturelle saldo beregnet efter Finansministeriets metode baseret på vurderingerne af konjunktursituationen og af udviklingen på de offentlige finanser fra *Dansk Økonomi, forår 2014*, er vist i figur 2. I figuren er også vist udviklingen i den strukturelle saldo, som den fremgår af *Konvergensprogram 2014*. Forskellen på de to beregninger historisk skyldes overvejende forskelle i vurderingen af det underliggende strukturelle niveau for aktiviteten i økonomien og dermed forskellige vurderinger af det sammenvejede konjunkturgap. I årene 2014-20 skyldes forskellen en kombination af forskellige vurderinger af de strukturelle niveauer og skøn for udviklingen i den faktiske saldo, jf. nedenfor.

Underskud på 0,5 pct. af BNP i 2014 – og overskud i 2020 på 0,7 pct.

Beregningen af den strukturelle saldo baseret på vurderingen fra *Dansk Økonomi, forår 2014* udviser et underskud på ca. 0,5 pct. af BNP i 2014. Fra 2014 ses en gradvis forbedring af den strukturelle saldo til et overskud i 2020 på 0,7 pct. af BNP, svarende til en forbedring af saldoen på ca. 1¼ pct. af BNP. I alle årene frem mod 2020 ligger den strukturelle saldo inden for underskudsgrænsen på -½ pct. af BNP.

Figur 2 Strukturel saldo



Anm.: Se boks 2 for forklaring af beregning.

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2014* og *Konvergensprogram 2014*.

Regeringen skønner dårligere struktursaldo

I forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2014* indebærer Finansministeriets vurdering i *Konvergensprogram 2014* en strukturel saldo, der er dårligere i alle årene 2014-20. Forskellen udgør 0,1 pct. af BNP i 2014, stigende til 0,6 pct. af BNP i 2020, hvor den strukturelle saldo ifølge *Konvergensprogram 2014* udviser et lille overskud på 0,1 pct. af BNP (mod 0,7 pct. af BNP i *Dansk Økonomi, forår 2014*).

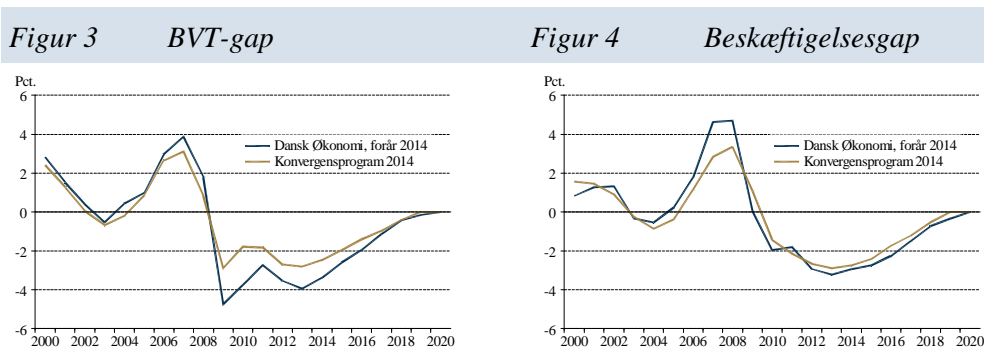
Saldoforbedring afspejler især stigende strukturel beskæftigelse

Den gradvise forbedring af den strukturelle saldo frem mod 2020, som skønnes i både *Dansk Økonomi, forår 2014* og i *Konvergensprogram 2014*, afspejler blandt andet en forventning om en stigende strukturel beskæftigelse. Fra 2014 til 2020 skønnes den strukturelle beskæftigelse i henhold til *Dansk Økonomi, forår 2014* at stige med knap 100.000 personer, mens regeringen venter en mindre stigning på

knap 80.000,² hvilket er med til at forklare de forskellige vurderinger af den strukturelle saldo frem mod 2020. Forskellen i 2020 kan herudover henføres til forskelle i skønnet for afgiftsprovenuet og pensionsafkastskatten (PAL-skatten), jf. afsnit 4.

Forskel i vurdering af strukturelle niveauer ...

I 2014 er forskellen i skønnet for den strukturelle saldo, som nævnt kun 0,1 pct. af BNP. Umiddelbart trækker højere strukturelle niveauer i *Dansk Økonomi, forår 2014* for beskæftigelsen og produktionen i retning af, at der skulle være en større forskel skønnet for den strukturelle saldo. Den faktiske produktion og beskæftigelse er stort set sammenfaldende i de to prognoser, hvorfor beskæftigelses- og BVT-gap vurderes mere negative end i *Konvergensprogram 2014*, jf. figur 3 og figur 4.



Anm.: Figuren til venstre viser den relative forskel mellem faktisk BVT og strukturelt BVT, og figuren til højre viser den relative forskel mellem faktisk beskæftigelse (opgjort i personer) og strukturel beskæftigelse.

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2014, Konvergensprogram 2014* og egne beregninger.

... og i skøn for de offentlige finanser

Når der trods dette kun er en relativt lille forskel i den strukturelle saldo i 2014 skyldes det, at det forventet offentlige underskud er lidt mindre i *Konvergensprogram 2014*, til trods for, at de to vurderinger, som nævnt, indeholder omtrent samme skøn for den overordnede aktivitet målt ved produktion og beskæftigelse. Skønnet for den offentlige

2) En del af forskellen kan bl.a. henføres til, at der anvendes en nyere befolkningsfremskrivning end i *Konvergensprogram 2014*.

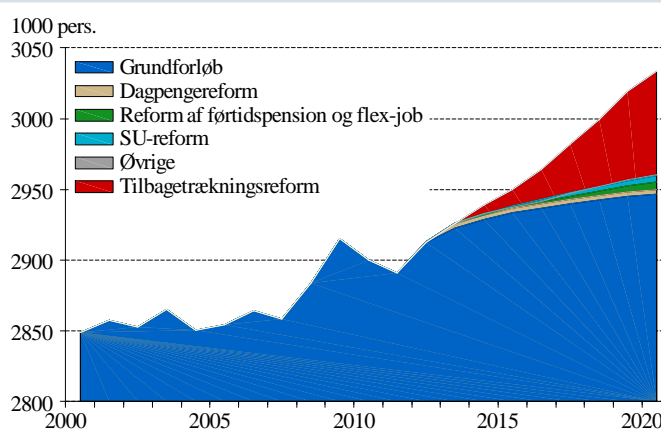
saldo samt forskelle fra *Konvergensprogram 2014* er beskrevet nærmere i afsnit 4.

Strukturel saldo og reformer

Reformer øger strukturel beskæftigelse

Den skønnede stigning i den strukturelle beskæftigelse skyldes hovedsageligt en række reformer, som ventes at øge arbejdsuddrevet. Udover reformeffekten ventes et bidrag til arbejdsstyrken fra en befolkningstilvækst for personer i den erhvervsaktive alder, som især skyldes nettoindvandring. Det største bidrag til stigningen i arbejdsstyrken kommer fra tilbagetrækningsreformen, som hæver efterløns- og folkepensionsalderen. Denne reform vurderes at øge den strukturelle arbejdsstyrke med godt 70.000 personer frem mod 2020, jf. *Dansk Økonomi, forår 2014* og figur 5.

Figur 5 Den strukturelle arbejdsstyrke



Anm.: Figuren viser udviklingen i arbejdsstyrken dekomponeret i et grundforløb (uden reformer) og bidraget for de enkelte reformer efter 2012. Kategorien "øvrige" dækker over kontanthjælpsreform, sygedagpengereform, afskaffelse af starthjælp samt udfasning af arbejdsmarkedsorlov og servicejob.

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2014* og DREAM.

Tilbagetrækningsreform central for saldoforbedring

Udviklingen i den strukturelle saldo kan opdeles i et bidrag fra den stigende strukturelle beskæftigelse og andre forhold, jf. tabel 2. Den stigende strukturelle beskæftigelse vurderes frem mod 2020 at bidrage til en forbedring af den strukturelle saldo på omkring 1,3 pct. af BNP set i forhold til

2014.³ Heraf kan ca. 1,0 pct. henføres til den forventede virkning af tilbagetrækningsaftalen, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2011*. Derudover påvirkes den strukturelle saldo af en række andre forhold, der delvis modvirker hinanden. På den ene side forudsættes en moderat vækst i udgifterne til offentligt forbrug og offentlige investeringer samt en mindre regulering af indkomstoverførslerne, hvilket bidrager til en forbedring af den strukturelle saldo frem mod 2020. På den anden side ventes indtægterne fra personskatter og selskabsskatter at falde som andel af (strukturelt) BNP, bl.a. som følge af indfasningen af Skattereformen 2012 og en lavere skattesats for selskabsskatten fra Vækstplan DK.

Tabel 2 Strukturel saldo og reformbidrag

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	----- Pct. af BNP -----						
Strukturel saldo	-0,5	-0,1	-0,1	0,1	0,4	0,7	0,7
Ændring i forhold til 2014		0,4	0,4	0,5	0,9	1,2	1,2
Bidrag til ændring:							
Strukturel beskæftigelse, heraf		0,1	0,3	0,6	0,8	1,1	1,3
- Tilbagetrækningsreform		0,1	0,2	0,4	0,6	0,8	1,0
- Øvrige reformer		0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
- Demografi mv.		0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Andre forhold		0,2	0,1	-0,1	0,0	0,1	-0,2

Anm.: "Øvrige reformer" dækker over reform af førtidspension og flexjob, SU-reform, kontanthjælpsreform, dagpengereform, sygedagpengereform og er inklusiv ændringer i strukturel arbejdsstyrke og strukturel ledighed. "Demografi mv." dækker blandt andet over en befolkningstilvækst for personer i den erhvervsaktive alder samt virkninger af reformer før 2012.

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2014*, DREAM og egne beregninger.

- 3) Saldoforbedringen er baseret på en simpel beregning, hvor det antages, at en forøgelse af strukturel beskæftigelse med 10.000 personer som følge af reformer, der flytter personer fra overførsler til beskæftigelse, forbedrer saldoen med 0,15 pct. af BNP, mens en forøgelse af strukturel beskæftigelse med 10.000 personer som følge af befolkningstilvækst, som antages ikke at komme fra en offentlig overførsel, forbedrer saldoen med 0,09 pct. af BNP.

3. Udgiftslofter

Gentagne overskridelser af målsætninger og budgetter for offentlige udgifter

I gennem en længere årrække blev målsætningerne for væksten i det offentlige forbrug overskredet, og de offentlige budgetter blev ikke overholdt. De gentagne budgetoverskridelser var sammen med det økonomiske tilbageslag en medvirkende årsag til, at store offentlige overskud blev vendt til offentlige underskud i slutningen af 00'erne.

Budgetlov med udgiftslofter indebærer et nyt udgiftspolitisk styringssystem

Budgetloven fra 2012 og vedtagelsen af udgiftslofter for 2014 til 2017 indebærer et regimeskifte i udgiftsstyringen. Der er nu i højere grad end tidligere fokus på, at budgetter og regnskaber overholdes i de enkelte år, og overholdelse understøttes blandt andet af økonomiske sanktioner ved overskridelser.

Indførelse af 4-årige udgiftslofter fra 2014

Med *Lov om fastsættelse af udgiftslofter* fra juni 2013 blev fem konkrete udgiftslofter fastlagt for 2014-17 med udgangspunkt i det forudsatte forløb i *Konvergensprogram 2013*. Udgiftslofterne fastlægges for fire år ad gangen i faste priser, og de opregnes hvert år til det kommende års priser. Loven giver mulighed for, at udgiftslofterne kan justeres, blandt andet for at tage højde for nye politiske tiltag. Konkret er lofterne for 2014 til 2017 blevet justeret i forbindelse med forslag til finanslov 2014, de kommunale og regionale budgetter og den endelige aftale om finansloven for 2014. De aktuelle lofter fremgår af tabel 3.

Fire driftslofter og et statsligt loft for indkomstoverførsler

Der er fire driftslofter og et loft for indkomstoverførsler. De fire driftslofter vedrører driftsudgifter i staten, serviceudgifter i kommunerne samt netto-driftsudgifter i regionerne, hvor sidstnævnte er opdelt i et loft for sundhedsområdet og et for udviklingsopgaver. De loftdækkede driftsudgifter er i grove træk sammenfaldende med udgifterne til det offentlige forbrug ifølge nationalregnskabet. Det femte og sidste loft vedrører de statslige udgifter til ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler. Delloftet omfatter de direkte statslige udgifter samt den statslige refusion til kommunerne, jf. nedenfor. Ledighedsrelaterede udgifter, anlægsudgifter, renteudgifter og de kommunale udgifter til indkomstoverførsler er ikke omfattet af udgiftslofterne.

Tabel 3 Udgiftslofter

	2014	2015	2016	2017
	----- Mia. kr., 2014-priser-----			
Statsligt delloft for driftsudgifter	185,8	188,5	192,0	195,1
Statsligt delloft for indkomstoverførsler	252,4	254,5	255,5	256,0
Kommunalt loft for serviceudgifter	230,1	230,1	230,1	230,1
Regionalt delloft for sundhedsområdet	102,6	102,6	102,6	102,6
Regionalt delloft for udviklingsopgaver	2,9	2,9	2,9	2,9

Kilde: Finansloven 2014.

Vurderinger af udgiftslofter som led i rollen som "Finanspolitisk" vagthund

Som led i budgetloven er Det Økonomiske Råd formelt tildelt rollen som "finanspolitisk vagthund", jf. *Lov om ændring af lov om Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd*, april 2012. For det første skal det vurderes, om de vedtagne udgiftslofter overholdes i planlægningsfasen, det vil sige, om de vedtagne budgetter i stat, kommune og regioner er i overensstemmelse med udgiftslofterne. For det andet skal der foretages en vurdering af, hvorvidt udgiftslofterne er afstemt med de finanspolitiske målsætninger. Dette indebærer en vurdering af, hvorvidt der er plads til at bruge udgiftslofterne fuldt ud i forhold til budgetlovens krav om en nedre grænse for et strukturelt underskud på 0,5 pct. af BNP samt kravene i Vækst- og Stabilitetspagten om, at underskuddet på den faktiske offentlige saldo maksimalt må udgøre 3 pct. af BNP. Endelig skal der for det tredje årligt foretages en vurdering af, om udgiftslofterne er overholdt, når regnskabet foreligger.

Vurderingen af lofterne er sammenfattet i tabel 4, og vurderingerne uddybes i den resterende del af dette afsnit.

Tabel 4 Vurdering af udgiftslofter

Målsætning	Vurdering
Udgiftslofter overholdt i planlægningsfasen	De budgetterede loftsbelagte udgifter i 2014 vurderes at holde sig indenfor lofterne
Udgiftslofter for 2014-17 afstemt med finanspolitiske målsætninger	Der vurderes ikke at være plads til at udnytte lofterne fuldt ud indenfor budgetlovens grænse for strukturelt underskud på ½ pct. af BNP. Det er derfor vigtigt at have særlig opmærksomhed omkring dette
Udgiftslofter overholdt i regnskabet	Kan først vurderes, når regnskabet for 2014 foreligger

Budgetter for 2014 i forhold til lofter

Planlagte udgifter holder sig under lofter i 2014

En opgørelse af de offentlige budgetter for 2014 viser, at de loftsbelagte udgifter holder sig indenfor det relevante loft for alle myndigheder og lofttyper, jf. tabel 5. Der er dog en lille overskridelse på 100 mio. kr. af loftet for det regionale driftsloft for sundhedsområdet. Den regionale budgetlægning involverer 5 regioner og planlægning af aktiviteter for omkring 100 mia. kr., og overskridelsen udgør dermed kun 0,1 pct. af loftet. Økonomi- og indenrigsministeren har anerkendt budgetterne og udbetalt det betingede bloktilskud, som udbetales, såfremt budgetterne er lagt i overensstemmelse med loftet. I Finansloven for 2014 er udgifterne under det statslige delloft for indkomstoverførsler budgetteret 2 mia. kr. under loftet.

Budgetter for 2015-17 foreligger endnu ikke

Der foreligger ikke aftaler om, hvordan de loftsstyrede udgifter i kommuner, regioner og staten konkret fordeles og udmøntes for årene 2015-17, hvorfor der endnu ikke kan foretages en vurdering af, hvorvidt de budgetterede udgifter for 2015-17 holder sig indenfor lofterne.

Tabel 5 Budgetter og udgiftslofter 2014

	Loft	Budget	Forskel
	----- Mia. kr. -----		
Statslige driftsudgifter	185,8	185,8	0,0
Statslige indkomstoverførselsudgifter	252,4	250,4	-2,0
Kommunale serviceudgifter	230,1	230,1	0,0
Regionale driftsudgifter, sundhed	102,6	102,7	0,1
Regionale driftsudgifter, regional udvikling	2,9	2,9	0,0

Anm: Skønnet for de budgetterede statslige indkomstoverførselsudgifter tager afsæt i skønnene på finansloven for 2014. De skønnede udgifter er lavere i *Dansk Økonomi, forår 2014*.

Kilde: Finansloven 2014, kommunernes og regionernes budgetter for 2014.

Lofter i henhold til finanspolitiske målsætninger

Udgifter under loft skal oversættes til offentlige udgifter

Vurderingen af, om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger, indebærer, at udgiftslofterne skal stilles op imod udviklingen på den faktiske og strukturelle offentlige saldo. En udfordring i denne forbindelse er, at udgifter under udgiftslofterne og de offentlige udgifter, som indgår i opgørelsen af den offentlige saldo, opgøres med afsæt i to forskellige opgørelsesmetoder, jf. boks 3.

Boks 3 Opgørelse af udgiftslofter og offentlige udgifter i nationalregnskabet

Den faktiske offentlige saldo opgøres af Danmarks Statistik med udgangspunkt i nationalregnskabets afgrænsninger og principper for opgørelsen af de offentlige indtægter og udgifter. Udgiftslofterne og de dertil knyttede loftsbelagte udgifter opgøres derimod i budgettermer, som følger andre afgrænsninger og principper. Udgifterne under udgiftslofterne skal således "oversættes" til offentlige udgifter i nationalregnskabets forstand, før det kan vurderes, hvorvidt de er afstemt med de mellemfristede mål.

De to regionale udgiftslofter, loftet for kommunale serviceudgifter og de statslige driftsudgifter vedrører overvejende udgifter, der i nationalregnskabet kan henføres til det offentlige forbrug. Driftslofterne omfatter dog også tilskud til virksomheder, overførsler til EU, udviklingsbistand mv., hvor den politisk besluttede vækst ofte vil afvige fra realvæksten i det offentlige forbrug. Samtidig omfatter det offentlige forbrug størrelser, som beregnes i Danmarks Statistik og som ikke kan genfindes i offentlige budgetter, herunder afskrivninger af kapitalapparatet samt ledigheds- og aktiveringsrelaterede udgifter.

Med hensyn til det statslige delloft for ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler er sammenhængen mellem udgiftsloftet og de offentlige udgifter i nationalregnskabet mere klar. Den væsentligste udfordring er, at loftet kun omfatter den statslige del af udgifterne til indkomstoverførsler, mens den kommunale medfinansiering ikke indgår under loftet, jf. boks 4.

Udgiftslofterne fastsat med udgangspunkt i KP13

Udgiftslofterne for 2014-17 blev fastsat med afsæt i de forudsætninger, som lå til grund for *Konvergensprogram 2013* (KP13), herunder en politisk aftale om realvæksten i det offentlige forbrug i 2014 til 2017, jf. *Aftale om en Vækstplan*, april 2013. Regeringens skøn i KP13 indebar med de daværende forudsætninger et forløb i de offentlige finanser, der hvert år sikrede et maksimalt underskud på ½ pct. af BNP samt balance på den offentlige saldo i 2020.

Udgiftslofterne ligger fast ...

Niveauet for udgiftslofterne ligger som udgangspunkt fast for en fire årig periode. Den strukturelle offentlige saldo afhænger imidlertid af mange andre faktorer end udgiftslofternes niveau. Det gælder blandt andet niveauet for de offentlige investeringer og øvrige offentlige udgifter, der ligger udenfor lofterne samt for skønnet for skatter og afgifter.

**... men
forudsætninger
ændrer sig
løbende**

Indtægterne skønnes lavere i *Konvergensprogram 2014* end ved fastsættelsen af udgiftslofterne i KP13, hvilket trækker i retning af et større strukturelt underskud. Samtidig er regeringens skøn for udgifterne til indkomstoverførslerne nedjusteret, og skønnet for den strukturelle saldo i *Konvergensprogram 2014* er dermed stort set uændret i forhold til KP13. De lavere skøn for de strukturelle indtægter indebærer imidlertid, at der ikke nødvendigvis er plads til fuldt ud at bruge udgiftslofterne uden at komme i konflikt med underskudsgrænserne for den strukturelle offentlige saldo. Senere i afsnittet illustreres denne problemstilling.

Skøn for statslige overførselsudgifter under loft

**DØR skønner
over offentlige
overførsler, som
omregnes til
statslige udgifter**

Det statslige delloft for indkomstoverførsler omfatter en lang række delposter, som er opgjort på finansloven. Fremskrivningen af indkomstoverførslerne i *Dansk Økonomi, forår 2014* indeholder ikke skøn for de enkelte udgiftsposter på finansloven, men derimod de samlede udgifter til indkomstoverførslerne opdelt på Danmarks Statistiks og ADAM/SMECs afgrænsninger. Eksempelvis er der for førtidspension forskellige ydelser på Finansloven for 2014, hvor den kommunale medfinansiering er forskellig fra ordning til ordning. Fremskrivningen i *Dansk Økonomi, forår 2014* indeholder derimod kun et skøn over en samlet udgift til førtidspension med afsæt i skøn for antal modtagere og gennemsnitlig ydelse. Der tages dermed ikke nærmere stilling til, hvorvidt det er staten eller kommunerne, som afholder udgiften. Skønnene for udgifterne til førtidspension og de øvrige offentlige indkomstoverførsler kan dog omregnes til statslige udgifter under udgiftslofterne med afsæt i antagelser om gennemsnitlige refusionsprocenter til kommunerne, jf. bilag A og boks 4.

Boks 4 Det statslige delloft for indkomstoverførsler

Det statslige delloft for indkomstoverførsler omfatter udgifter til ikke-ledighedsrelaterede overførsler, som i nationalregnskabet opgøres som indkomstoverførsler til husholdninger. Derudover omfatter loftet også driftsudgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen, som henføres til det offentlige forbrug i nationalregnskabet.

Loftet omfatter udgifter til overførsler, hvor staten afholder den fulde udgift. Det gælder blandt andet udgifter til folkepension. Loftet omfatter også den statslige refusion til kommunernes medfinansiering. Udgifterne til førtidspension indeholder for eksempel en gennemsnitlig statslig refusion til kommunerne på ca. 50 pct., hvorfor udgiften deles mellem stat og kommune.

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:

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

Da den statslige refusionsprocent for udgifter til folkepension er 100, betyder det, at en stigning i udgifterne til folkepension på f.eks. 1 mia. kr. medfører en stigning i de statslige udgifter under loft på 1 mia. kr. Derimod indebærer refusionsprocenten på ca. 50 for førtidspension, at en stigning i udgiften til førtidspension på 2 mia. kr. kun belaster de statslige udgifter under loftet med 1 mia. kr.

Fastlæggelse af loftet baseret på konkrete skøn

Fastlæggelsen af det statslige delloft for indkomstoverførsler skete med afsæt i konkrete skøn for de enkelte udgiftsposter under loftet i perioden 2014 til 2017. Loftterne blev således fastlagt med udgangspunkt i en konkret vurdering af den sandsynlige udvikling i udgifterne til folkepension, efterløn og øvrige udgifter under loftet, og udgiftsloftet blev fastsat som summen af de enkelte statslige udgifter under udgiftslofterne tillagt en buffer på 1 mia. kr. årligt.

Statslige udgifter til loftsbelagte overførsler vurderes at ligge 5-10 mia. kr. under loftet

Der er foretaget en beregning af udgifter under det statslige delloft for indkomstoverførsler på baggrund af vurderingen af de samlede offentlige indkomstoverførselsudgifter. I *Dansk Økonomi, forår 2014* skønner DØR, at der er en forskel mellem de skønnede udgifter under udgiftsloftet og det udgiftsloft, som det er muligt at bruge i forhold til loven om

udgiftslofter. Denne forskel er på ca. 5 mia. kr. i 2014, og vokser til en forskel på godt 10 mia. kr. i 2017, jf. tabel 6.

Tabel 6 Statslige overførselsudgifter under loft

	2014	2015	2016	2017
	-----Mia. kr., 2014-priser-----			
Statsligt delloft for indkomstoverførsler	252,4	254,5	255,5	256,0
Beregnet udgift, <i>Dansk Økonomi, forår 2014</i>	247,5	247,1	246,5	245,6
Beregnet udgift, <i>Konvergensprogram 2014</i>	250,3	251,8	252,1	251,5
Forskel til loft, <i>Dansk Økonomi, forår 2014</i>	-4,9	-7,4	-9,0	-10,4
Forskel til loft, <i>Konvergensprogram 2014</i>	-2,1	-2,7	-3,4	-4,5

Anm.: Det angivne delloft for indkomstoverførsler er loftet opført på finansloven for 2014 og svarer til det oprindelige vedtagne loft inkl. korrektioner i forbindelse med finanslovsforslaget for 2014 og finanslovsaftalen for 2014, som er offentliggjort på Finansministeriets hjemmeside. Det forventes, at det statslige delloft for indkomstoverførsler bliver korrigeret lidt ned som følge af sygedagpengereformen. Det trækker i retning af en lidt mindre forskel til loftet end lagt til grund i beregningen.

Kilde: Finansloven 2014, Finansministeriet og egne beregninger.

Forskel mellem loft og udgifter er mindre i *Konvergensprogram 2014*

Regeringen vurderer i *Konvergensprogram 2014*, at de loftsbelagte overførsler ligger under det fastsatte udgiftsloft. Både antallet af personer på overførsler samt den gennemsnitlige ydelse skønnes i *Konvergensprogram 2014* generelt lavere end i *Konvergensprogram 2013*, som var udgangspunktet for loftsfastsættelsen. Tages der udgangspunkt i udgiftsniveauerne fra *Konvergensprogram 2014* vurderes udgifterne under udgiftsloftet at være ca. 3-5 mia. kr. lavere end det samlede udgiftsloft for indkomstoverførsler i årene 2015-17. Forskellen i skønnet for udgiften til indkomstoverførsler mellem DØR og regeringen er nærmere beskrevet i afsnit 4.

Effekt på de offentlige finanser af højere statslige udgifter til indkomstoverførsler

Højere overførselsudgifter ikke i konflikt med loft ...

Afstanden mellem de beregnede statslige udgifter til indkomstoverførsler og det lovbestemte loft betyder, at de statslige overførselsudgifter kan udvikle sig anderledes end skønnet og blive 5-10 mia. kr. højere end forudsat i *Dansk Økonomi, forår 2014* uden at være i konflikt med loftet.

... men kan være i konflikt med underskudsgrænse

Dette er imidlertid ikke nødvendigvis det samme som, at der vil være plads til at hæve udgifterne til loft samtidig med, at underskudsgrænserne til den faktiske saldo og den strukturelle saldo, som følger af hhv. Stabilitets- og Vækstpagten og Budgetloven, kan overholdes.

Udgifter op på niveau med loftet

Der er derfor foretaget en vurdering af, hvordan de offentlige udgifter og den offentlige saldo påvirkes, hvis de statslige udgifter til indkomstoverførsler hæves helt op til udgiftsloftet, hvilket vurderes at svare til at hæve de samlede loftsbelagte udgifter til loft, da de planlagte driftsudgifter forudsættes at ligge omtrent på driftsloftet, jf. bilag B. Dette tager udgangspunkt i en række illustrative beregninger, herunder en beregning på baggrund af De Økonomiske Råds makroøkonometriske model SMEC. Resultatet af beregningen på baggrund af SMEC er også præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2014*.

Saldovirkningen afhænger af den konkrete årsag til de højere overførsler

Effekten af højere statslige udgifter til indkomstoverførsler på den offentlige saldo afhænger af den konkrete baggrund. Højere udgifter til indkomstoverførsler kan både skyldes en højere gennemsnitlig ydelse og/eller flere modtagere. Hvis stigningen i udgifterne skyldes en stigning i antallet af modtagere, vil det typisk være forbundet med en lavere arbejdsstyrke og dermed også lavere produktion og indkomst, hvilket vil give anledning til en forværring af den offentlige (strukturelle) saldo, der ligger ud over den direkte effekt af højere udgifter. Denne ekstra effekt via arbejdsstyrke, beskæftigelse og skattegrundlag gør sig som udgangspunkt ikke gældende, hvis de højere overførselsudgifter skyldes en højere gennemsnitlig ydelse.

Statslig refusion og skattepligtig ydelse eller ej spiller en rolle

Effekten på de offentlige finanser afhænger også af den gennemsnitlige skatteprocent for indkomstoverførslerne, herunder om den statslige udgift er skattepligtig eller ikke-skattepligtig. Endelig afhænger effekten på saldoen, som nævnt, også af den statslige refusionsprocent, jf. ovenfor.

Højere statslig udgift til overførsler kan have forskellig saldovirkning

For at illustrere sammenhængen mellem statslige udgifter til indkomstoverførsler og den strukturelle offentlige saldo er der foretaget en række beregningseksempler, jf. bilag C. Beregningseksemplerne viser, 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 knap 0,1 og knap 0,4 pct. af BNP.

Udgifter op på niveau med Konvergensprogram 2013 ...

På baggrund af Det Økonomiske Råds makroøkonometriske model SMEC er der endvidere foretaget en vurdering af, hvordan udgifterne til indkomstoverførsler kunne udvikle sig, så loftet blev nået. Resultatet af denne beregning er præsenteret i *Dansk Økonomi, forår 2014*. Beregningen er konkret foretaget ved at antage, at antallet af modtagere og niveauet for de gennemsnitlige ydelser er på niveau med *Konvergensprogram 2013* for de indkomstoverførsler og subsidier, der er under loftet. Da lofterne oprindeligt netop blev fastsat, så der var overensstemmelse med *Konvergensprogram 2013* indebærer det, at dette afspejler et forløb, hvor udgifterne er på niveau med udgiftsloftet.

... men øvrige forudsætninger afspejler Dansk Økonomi, forår 2014

I beregningen holdes skønnene for indtægter og øvrige forudsætninger uændret i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2014*. I beregningen tages der højde for, at der er sket korrektioner af loftet, siden det blev fastsat, bl.a. ved en opregning til 2014-priser samt korrektioner foretaget i forbindelse med Finansloven for 2014.

Stigning i modtagere af overførsler og gennemsnitlig ydelse

I forhold til forløbet i *Dansk Økonomi, forår 2014* indebærer dette, at der er omkring 37.000 flere personer på indkomstoverførsler i årene 2015-17, jf. boks 5. Dette kan især henføres til flere sygedagpengemodtagere, førtidspensionister og folkepensionister. Dertil kommer en højere gennemsnitlig ydelse blandt andet for førtidspensionister.

Boks 5 *Konsekvensberegning af at hæve udgifter til loft*

Der er foretaget en beregning med De Økonomiske Råds makroøkonometriske model SMEC, hvor udgifterne antages at være på niveau med lofterne. De højere udgifter fremkommer som et resultat af, at antallet af modtagere og de gennemsnitlige ydelser antages at være på niveau med *Konvergensprogram 2013* for de udgifter, der er under loft. Det indebærer en stigning i antallet af overførselsmodtagere på ca. 37.000 i forhold til forløbet i *Dansk Økonomi, forår 2014*. Det lægges til grund for beregningen, at stigningen i antallet af overførselsmodtagere modsvares af en tilsvarende reduktion i arbejdsstyrken svarende til ca. 1¼ pct.

De statslige udgifter til indkomstoverførsler skønnes som nævnt til ca. 7 mia. kr. eller 0,4 pct. af BNP under loftet i 2015 stigende til 10 mia. kr. eller ca. 0,5 pct. af BNP i 2017. Når der tages højde for den kommunale medfinansiering mv., vurderes det, at den umiddelbare saldovirkning før tilbageløb fra skatter og afgifter af at øge de statslige udgifter til loftet er omkring 0,5 pct. af BNP i 2015 stigende til 0,6 pct. af BNP i 2017, jf. tabel A.

Tabel A *Saldovirkning af at øge udgifterne til loftet*

	2015	2016	2017
	-- Pct. af BNP --		
Umiddelbar saldovirkning: udgifter til loft, før tilbageløb	-0,5	-0,5	-0,6
<i>heraf gennemsnitlige ydelser</i>	-0,2	-0,3	-0,3
<i>heraf modtagere</i>	-0,2	-0,3	-0,3
Strukturel saldo			
Saldovirkning af at hæve udgifter til loft, efter tilbageløb	-0,3	-0,3	-0,3
Effekt af ændret strukturel arbejdsstyrke	-0,4	-0,4	-0,4
Strukturel saldovirkning, udgifter hæves til loft	-0,7	-0,7	-0,8
Faktisk saldo			
Saldovirkning af at hæve udgifter til loft, efter tilbageløb	-0,3	-0,3	-0,3
Kortsigtede aktivitetsvirkninger	0,1	0,1	0,1
Effekt af ændret arbejdsstyrke	0,1	-0,1	-0,4
Faktisk saldovirkning, udgifter hæves til loft	-0,1	-0,3	-0,6

Anm.: Der er i beregningen ikke taget højde for arbejdsudbudseffekter af højere ydelser for overførsler. Det trækker isoleret set i retning af, at virkningen på den strukturelle saldo undervurderes.

Kilde: Egne beregninger.

Boks 5 *Konsekvensberegning af at hæve udgifter til loft, fortsat*

I den alternative beregning afspejler omkring halvdelen af den umiddelbare saldo-virkning højere ydelser og den anden halvdel flere modtagere i forhold til forløbet i *Dansk Økonomi, forår 2014*. Den umiddelbare saldo-virkning reduceres til ca. 0,3 pct. af BNP, når der tages højde for tilbageløb fra skatter og afgifter.

Forværringen af den strukturelle offentlige saldo afspejler derudover antagelsen om, at den strukturelle beskæftigelse reduceres svarende til stigningen i antallet af overførselsmodtagere. Dette forværrer den strukturelle saldo med ca. 0,4 pct. af BNP. Det strukturelle underskud vil ifølge beregningen samlet set blive øget med $\frac{3}{4}$ pct. af BNP, når udgifterne hæves til loftet. Det skal understreges, at virkningen på den strukturelle saldo i høj grad afhænger af antagelsen om, at halvdelen af udgiftsstigningen afspejler satser og den anden halvdel flere modtagere. Hvis hele udgiftsstigningen var antaget at skyldes højere satser ville $\frac{1}{2}$ pct.-grænsen sandsynligvis ikke blive overskredet. Hvis hele stigningen i stedet antages at skyldes flere modtagere end lagt til grund i *Dansk Økonomi, forår 2014*, ville forværringen blive større.

På kort sigt er der ifølge modelberegningen kun en beskeden effekt på den faktiske saldo. Det skal ses i lyset af, at produktionen og dermed beskæftigelsen på kort sigt hovedsageligt er bestemt fra efterspørgselssiden. Efterspørgselseffekter fra de højere indkomstoverførsler understøtter aktiviteten, og stigningen i antallet af overførselsmodtagere vil derfor delvist modsvares af en reduktion i ledigheden på kort sigt. På den længere bane vil det mindre antal ledige øge lønstigningstaksten. Dette forværrer konkurrenceevnen, og gradvist falder beskæftigelsen. På lang sigt falder beskæftigelsen lige så meget som det strukturelle fald i arbejdsstyrken, og BNP mindskes. På lang sigt vil der derfor være samme effekt på den faktiske saldo og på den strukturelle saldo.

Ikke plads til at udnytte lofterne fuldt ud

Resultatet af beregningen, der er skitseret i boks 5, ses i tabel 7. Med betydelig usikkerhed skønnes det, at hvis de statslige overførselsudgifter hæves til loft, vil det kunne forværre den strukturelle saldo med i omegnen af $\frac{3}{4}$ pct. af BNP og dermed bringe saldoen i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. En tilsvarende beregning med afsæt i skøn for overførselsudgifterne i *Konvergensprogram 2014* peger ligeledes på, at skønnet for den strukturelle saldo vil komme tæt på eller over underskudsgrænsen på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP.

<i>Tabel 7 Saldovirkning hvis udgifter hæves til loft</i>			
	2015	2016	2017
	----- Pct. af BNP -----		
<i>Dansk Økonomi, forår 2014</i>			
Strukturel saldo	-0,1	-0,1	0,1
Strukturel saldo, udgifter hæves til loft	-0,7	-0,7	-0,8
Strukturel saldo, udgifter hæves til loft	-0,7	-0,7	-0,7
Faktisk saldo	-2,8	-2,0	-1,1
Faktisk saldo, udgifter hæves til loft	-0,1	-0,3	-0,6
Faktisk saldo, udgifter hæves til loft	-2,9	-2,3	-1,7

Anm.: Tabellen viser et skøn for den strukturelle og faktiske saldo ved at hæve loftsbelagte statslige overførselsudgifter til loft. Skønnet er behæftet med betydelig usikkerhed.

Kilde: Egne beregninger.

**Mindre
forværring af
faktisk saldo på
kort sigt**

På kort sigt vurderes den faktiske saldo ikke at forværres i samme grad som den strukturelle, såfremt udgifterne hæves til loft. I beregningen er underskuddet for den faktiske saldo mindre end 3 pct. af BNP i alle år. Den begrænsede forværring af saldoen afspejler bl.a., at højere udgifter til overførsler giver anledning til en midlertidig aktivitetsvirkning, som fører til lavere ledighed og flere indtægter fra skatter og afgifter, som på kort sigt modgår de højere udgifter til overførsler. Den strukturelle saldo indeholder pr. definition ikke den midlertidige aktivitetsvirkning. I takt med at aktivitetsvirkningen aftager, vil forværringen af den faktiske saldo gradvist stige og på længere sigt svare til den strukturelle forværring.

4. Udviklingen i den faktiske saldo mod 2020

Forskellige skøn for indtægter og udgifter

I dette afsnit beskrives den forventede udvikling i den offentlige saldo frem mod 2020, jf. vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2014*. Den forventede udvikling sammenlignes med regeringens skøn i *Konvergensprogram 2014 (KP14)*, og forskelle i skøn opdeles på bidrag fra forskellige udgifts- og indtægtsskøn. Det bemærkes, at skønnene over den faktiske saldo er forbundet med betydelig usikkerhed. På kort sigt vedrører usikkerheden især vurderingen af konjunkturodsigterne samt en række poster, der svinger meget delvist uafhængigt af konjunktursituationen, herunder pensionsafkastskatten, selskabsskatten og provenuet fra aktiviteterne i Nordsøen. På længere sigt vedrører usikkerheden i lige så høj grad vurderingen af de underliggende strukturelle niveauer i økonomien, herunder ikke mindst udviklingen i den strukturelle beskæftigelse. Udviklingen på den offentlige saldo afhænger selvfølgelig også af den vedtagne finanspolitik og implementering heraf.

Samlet skøn over saldoen

Underskud på kort sigt ...

Den offentlige saldo er i 2013 foreløbigt opgjort til et underskud på ca. 17 mia. kr. eller knap 1 pct. af BNP, og i 2014 ventes underskuddet at stige til 1,8 pct. af BNP, jf. tabel 8. I begge år er saldo påvirket af den ekstraordinære mulighed for omlægninger af kapitalpensioner, som skønnes at styrke saldoen med ca. 1½ pct. af BNP i såvel 2013 som 2014.⁴ Underskuddet på den offentlige saldo ventes at stige til ca. 55 mia. kr. eller 2,8 pct. af BNP i 2015, hvilket primært afspejler bortfaldet af muligheden for omlægning af kapitalpensioner.

... men overskud i 2020

Frem mod 2020 forventes underskuddet mindsket gradvist og vendt til et overskud på ca. ¾ pct. af BNP i 2020. Denne udvikling afspejler dels en konjunktornormalisering, dels en underliggende strukturel forbedring af de offentlige finan-

4) Ses der bort fra de særlige indtægter fra omlægningen af kapitalpensionsordninger i 2014 ville underskuddet i 2014 sandsynligvis have været større end 3 pct. af BNP med uændrede forudsætninger i øvrigt.

ser. Som omtalt i afsnit 2 hænger den strukturelle forbedring især sammen en forventet stigning i den strukturelle beskæftigelse frem mod 2020, som overvejende afspejler et bidrag fra reformer, herunder tilbagetrækningsaftalen.

**Regeringen
skønner mindre
underskud i 2014,
og større i 2015**

I forhold til *Konvergensprogram 2014* forventes i 2014 et større underskud med knap ½ pct. af BNP, hvilket bl.a. kan henføres til et lavere skøn for direkte skatter. For 2015 skønner regeringen en saldo på 3 pct. af BNP, altså netop på underskudsgrænsen, som følger af Stabilitets- og Vækstpacten. I nærværende vurdering skønnes som nævnt et underskud på 2,8 pct. af BNP, altså meget tæt på samme underskudsgrænse.

**Saldo i 2020
bedre end i
regeringens
vurdering**

I 2020 forventes en offentlig saldo på omkring 0,7 pct. af BNP mod regeringens skøn på 0,1 pct. af BNP. Ca. ¼ pct. af forskellen skal ses i lyset af en større stigning i den strukturelle beskæftigelse. Fra 2014 til 2020 skønnes den strukturelle beskæftigelse således at stige med knap 100.000 personer, mens regeringen skønner en stigning på knap 80.000 personer. Derudover er der en forskel i skønnene for pensionsindbetalingerne og pensionsafkastet samt efterspørgsels-sammensætningen i 2020, som indebærer, at indtægterne fra pensionsafkastskat og afgifter samlet set er ½ pct. af BNP højere i nærværende prognose. I 2020 ligger skønnet for de offentlige udgifter som andel af BNP på niveau med regeringen. Dette dækker dog over et lavere niveau for indkomstoverførslerne og en højere vurdering af udgifterne til subsidier. Disse forskelle kommenteres nærmere i de følgende afsnit.

Tabel 8 Offentlig saldo								
	2013	2014	2015	2020	2013	2014	2015	2020
	----- Mia. kr. -----				----- Pct. af BNP -----			
<i>Dansk Økonomi, forår 2014</i>								
Offentlig saldo	-17	-34	-55	16	-0,9	-1,8	-2,8	0,7
Indtægter i alt	995	1.005	1.001	1.232	53,6	52,8	50,8	50,5
Udgifter i alt	1.006	1.030	1.046	1.204	54,1	54,1	53,0	49,3
<i>Konvergensprogram 2014</i>								
Offentlig saldo	-17	-27	-59	1	-0,9	-1,4	-3,0	0,1
Indtægter i alt	995	1.017	1.004	1.210	53,6	53,2	50,7	49,9
Udgifter i alt	1.006	1.035	1.053	1.196	54,1	54,1	53,2	49,4
<i>Forskel</i>								
Offentlig saldo	0	-7	4	15	0,0	-0,4	0,2	0,6
Indtægter i alt	0	-12	-3	23	0,0	-0,4	0,0	0,6
Udgifter i alt	0	-4	-7	8	0,0	0,0	-0,1	0,0

Anm.: Indtægter og udgifter angiver primære offentlige indtægter og udgifter. Forskel til regeringens vurdering angiver nærværende vurdering fratrukket skønnet i *Konvergensprogram 2014*. Dermed er en negativ forskel udtryk for en lavere skønnet udgift eller indtægt i nærværende vurdering.

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2014* og *Konvergensprogram 2014*.

Udgifter

Faldende udgifter målt i andel af BNP

De samlede offentlige udgifter udgjorde godt 1.000 mia. kr. i 2013, svarende til 54 pct. af BNP, jf. tabel 9. Frem mod 2020 forventes indkomstoverførslerne til husholdningerne og det offentlige forbrug at udgøre en aftagende andel af den samlede økonomi. De samlede offentlige udgifter skønnes i 2020 at udgøre godt 49¼ pct. af BNP, hvilket ligger på niveau med skønnet i *Konvergensprogram 2014*.

Omtrent samme vurdering af offentligt forbrug og offentlige investeringer som regeringen

Der forudsættes samme reale vækstrater i det offentlige forbrug som regeringen i årene 2014-17, mens antagelsen om, at det offentlige forbrug følger et demografisk træk fra 2018-20, medfører højere reale vækstrater end regeringen i disse år, jf. boks 6. Det offentlige forbrug som andel af BNP ventes at falde frem mod 2020 til omkring 26½ pct., hvilket er på linje med regeringens skøn. Dette dækker dog over såvel et lidt højere niveau for de offentlige forbrugsudgifter som et højere skøn for BNP end regeringen. Der forudsættes samme reale vækstrater for offentlige investeringer, og de offentlige investeringer ventes i 2020 at udgøre 2 pct. af BNP. Dette svarer stort set til skønnet i *Konvergensprogram 2014*.

Færre udgifter til overførsler skyldes bl.a. lavere skøn for antal førtidspensionister

Indkomstoverførslerne til husholdninger skønnes i hele perioden frem til 2020 at udgøre en mindre andel af BNP end i *Konvergensprogram 2014*. Fra 2015 svarer denne forskel til ca. 0,2-0,3 pct. af BNP. Forskellen skyldes især et lavere skøn for antallet af førtidspensionister, som skal ses i lyset af to forskellige fremskrivningsmetoder.⁵ De lavere skønnede indkomstoverførsler modsvares af en højere vurdering af udgifter til subsidier, således at forskellen i de samlede udgifters andel af BNP omtrent er nul i 2020. De højere udgifter til subsidier i nærværende fremskrivning afspejler blandt andet, at der forventes en vækst i subsidierne svarende til væksten i strukturelt BNP, hvor regeringen planlægger med en lavere vækst.

5) I 2020 skønnes antallet af førtidspensionister til 205.000, mens der i *Konvergensprogram 2014* skønnes 223.000 førtidspensionister. Regeringen bruger en tilgangsmode med en sandsynlighed for at træde ind i førtidspension, mens DØR bruger konstante bestandsfrekvenser og dermed uændrede deltagelsesfrekvenser på førtidspension.

<i>Tabel 9 Offentlige udgifter</i>								
	2013	2014	2015	2020	2013	2014	2015	2020
	----- Mia. kr. -----				----- Pct. af BNP -----			
<i>Dansk Økonomi, forår 2014</i>								
Udgifter i alt	1.006	1.030	1.046	1.204	54,1	54,1	53,0	49,3
Offentligt forbrug	524	538	550	647	28,2	28,2	27,9	26,5
Offentlige investeringer	44	45	42	48	2,3	2,4	2,1	2,0
Indkomstoverførsler	328	335	340	374	17,6	17,6	17,2	15,3
Subsidier	48	48	49	62	2,6	2,5	2,5	2,5
Øvrige udgifter	62	64	65	73	3,3	3,3	3,3	3,0
<i>Konvergensprogram 2014</i>								
Udgifter i alt	1.006	1.035	1.053	1.196	54,1	54,1	53,2	49,4
Offentligt forbrug	524	538	552	642	28,2	28,1	27,9	26,5
Offentlige investeringer	44	45	41	48	2,3	2,3	2,1	2,0
Indkomstoverførsler	328	338	346	379	17,6	17,7	17,5	15,6
Subsidier	48	51	51	56	2,6	2,6	2,6	2,3
Øvrige udgifter	62	63	64	72	3,3	3,3	3,2	3,0
<i>Forskel</i>								
Udgifter i alt	0	-4	-7	8	0,0	0,0	-0,1	0,0
Offentligt forbrug	0	0	-1	5	0,0	0,1	0,0	0,0
Offentlige investeringer	0	0	1	0	0,0	0,0	0,1	0,0
Indkomstoverførsler	0	-3	-6	-4	0,0	-0,1	-0,2	-0,3
Subsidier	0	-2	-2	5	0,0	-0,1	-0,1	0,2
Øvrige udgifter	0	0	1	1	0,0	0,0	0,1	0,0

Anm.: Udgifter i alt angiver primære offentlige udgifter. Forskel til regeringens vurdering angiver nærværende vurdering fratrukket skønnet i *Konvergensprogram 2014*. Dermed er en negativ forskel udtryk for en lavere skønnet udgift i nærværende vurdering.

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2014* og *Konvergensprogram 2014*.

Offentligt forbrug: Skønnet for det offentlige forbrug følger i loftårene 2014-17 regeringens planlagte realvækst i *Konvergensprogram 2014*. Dette indebærer en realvækst i det offentlige forbrug på 1,5 pct. i 2014, 0,6 pct. i 2015 og 2016 og 0,7 pct. i 2017. I 2018-20 antages realvæksten i det offentlige forbrug at følge et demografisk træk. Dette medfører en realvækst, der er 0,5 pct. højere årligt i 2018-20 end i *Konvergensprogram 2014*.

Offentlige investeringer: De offentlige investeringer forudsættes at følge de reale vækstrater, som regeringen har fremlagt i *Konvergensprogram 2014* i alle år frem mod 2020. Dette medfører en real vækst på 2,1 pct. i 2014 og et realt fald på 8,4 pct. i 2015. Over perioden 2016-20 er der gennemsnitlige reale vækstrater på omkring 1¼ pct. om året.

Indkomstoverførsler til husholdninger: Udgifter til indkomstoverførsler til husholdninger skønnes generelt med afsæt i gennemsnitlige ydelser og antallet af indkomstoverførselsmodtagere. Antal personer på indkomstoverførsler er fremskrevet af DREAM pba. Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning fra maj 2014, erhvervs- og bestandsfrekvenser fra den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) samt en vurdering af politiktiltag. Blandt de vigtigste politiktiltag, der påvirker overførslerne med indfasning frem mod 2020, kan nævnes

- Tilbageføringsaftalen fra 2011: Hæver efterløns- og folkepensionsalderen gradvist fra 2014.
- Skatteaftale 2012: Mange indkomstoverførsler mindrereguleres fra 2016-23. Dette består i, at der ved den årlige regulering af ydelsen anvendes satsreguleringsprocenten med fradrag af en procent-sats. I 2016 udgør denne procent-sats 0,3, i 2017 udgør den 0,4 og for årene 2018-23 udgør procent-satsen 0,75
- Dagpengereform: 2-årig dagpengeperiode fremfor 4-årig
- Kontanthjælpsreform: Lavere ydelse til unge kontanthjælpsmodtagere
- SU-reform: Lavere sats til hjemmeboende, hurtigere gennemførelsestid
- Reform af førtidspension og fleksjob: Oprettelse af ressourceforløb
- Sygedagpengereform: Oprettelse af jobafklaringsforløb på kontanthjælpsats

Subsidier: Princippet for fremskrivning af subsidierne følger overordnet det for indkomstoverførsler, hvor der skønnes over en udvikling i en real implicit sats og et grundlag. En række subsidier fremskrives dog med væksten i strukturelt BNP.

Øvrige udgifter, f.eks. kapitaloverførsler fra offentlig til privat sektor, antages at følge strukturelt BNP. Bidrag til EU følger dog *Konvergensprogram 2014*.

Indtægter

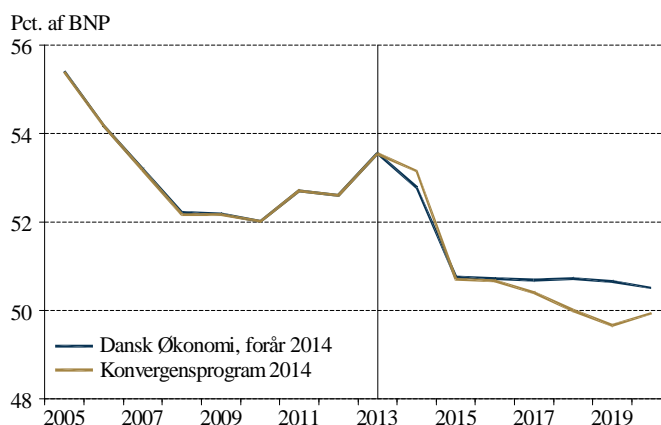
Faldende indtægter målt i andel af BNP

I 2013 og 2014 er de offentlige indtægter kraftigt påvirket af det midlertidige provenu fra omlægningen af kapitalpensioner. Det midlertidige provenu skønnes, baseret på vurderingen i *Konvergensprogram 2014*, at være på ca. 30 mia. kr. i både 2013 og 2014 svarende til ca. 1½ pct. af BNP. I 2015 bortfalder det midlertidige provenu, og indtægternes andel af BNP reduceres med 2 pct. af BNP til 50,8 pct. De faldende indtægter kan udover bortfaldet af det midlertidige provenu bl.a. henføres til et lavere skøn for PAL-skatten samt lavere indkomstskatter. I 2020 skønnes de offentlige indtægter at udgøre ca. 50,5 pct. af BNP. Indtægternes faldende andel af BNP fra 2015 til 2020 dækker over, at de direkte skatter udgør en mindre andel af BNP, hvilket mere end opvejer, at afgifterne udgør en stigende andel af BNP frem imod 2020. I de følgende afsnit uddybes udviklingen i skatterne og afgifterne.

Markant mere positivt indtægtsskøn end regeringen i 2020

Sammenlignet med regeringens vurdering i *Konvergensprogram 2014* skønnes indtægterne at udgøre omtrent samme andel af BNP i 2015, og frem imod 2020 stiger forskellen til 0,6 pct. af BNP, jf. figur 6 og tabel 10.

Figur 6 Offentlige indtægter



Kilde: Dansk Økonomi, forår 2014 og Konvergensprogram 2014.

Tabel 10 Offentlige indtægter								
	2013	2014	2015	2020	2013	2014	2015	2020
	----- Mia. kr. -----				----- Pct. af BNP -----			
<i>Dansk Økonomi, forår 2014</i>								
Indtægter i alt	995	1.005	1.001	1.232	53,6	52,8	50,8	50,5
Direkte skatter	591	589	566	687	31,8	30,9	28,7	28,2
Afgifter	309	318	333	425	16,7	16,7	16,9	17,4
Andre skatter	19	21	20	23	1,0	1,1	1,0	1,0
Øvrige indtægter	76	78	82	97	4,1	4,1	4,1	4,0
<i>Konvergensprogram 2014</i>								
Indtægter i alt	995	1.017	1.004	1.210	53,6	53,2	50,7	49,9
Direkte skatter	591	601	575	681	31,8	31,4	29,1	28,1
Afgifter	309	317	327	411	16,7	16,5	16,5	17,0
Andre skatter	19	22	21	24	1,0	1,1	1,0	1,0
Øvrige indtægter	76	77	81	93	4,1	4,0	4,1	3,9
<i>Forskel</i>								
Indtægter i alt	0	-12	-3	23	0,0	-0,4	0,0	0,6
Direkte skatter	0	-12	-9	5	0,0	-0,5	-0,4	0,0
Afgifter	0	2	6	14	0,0	0,2	0,4	0,4
Andre skatter	0	-1	-1	0	0,0	-0,1	0,0	0,0
Øvrige indtægter	0	0	1	4	0,0	0,0	0,1	0,1

Anm.: Indtægter i alt angiver primære offentlige indtægter. Forskel til regeringens vurdering angiver nærværende vurdering fratrukket skønnet i *Konvergensprogram 2014*. Dermed er en negativ forskel udtryk for en lavere skønnet indtægt i nærværende vurdering.

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2014* og *Konvergensprogram 2014*.

Forskel kan henføres til afgifter

Det mere positive indtægtsskøn frem mod 2020 skal hovedsageligt henføres til afgifterne, som skønnes at udgøre 17,4 pct. af BNP i 2020, hvilket er 0,4 pct. mere end vurderet af regeringen. Forskellen i afgiftsprovenuet kan primært henføres til, at det private forbrug skønnes at udgøre en større andel af BNP end i *Konvergensprogram 2014*. Da det private forbrug er mere afgiftsbelagt end investeringer og erhvervenes vareforbrug, trækker det i retning af et større afgiftsprovenu end i *Konvergensprogram 2014*.

Lavere skøn for direkte skatter på kort sigt ...

På kort sigt ses væsentligt lavere indtægter fra de direkte skatter med en forskel til regeringens vurdering på hhv. 0,5 og 0,4 pct. af BNP i 2014 og 2015. I forhold til *Konvergensprogram 2014* skønnes flere pensionsindbetalinger og færre pensionsudbetalinger. Større indbetalinger trækker i retning af et lavere provenu fra indkomstskatten, da indbetalinger kan trækkes fra i den skattepligtige indkomst, og færre udbetalinger indebærer lavere skøn for indkomstskatter. Herudover skønnes et lavere niveau for overførslerne, hvilket reducerer grundlaget for indkomstbeskatningen.

... men samme niveau som regeringen i 2020

De høje pensionsindbetalinger (netto) samt et højere afkast af pensionsformue resulterer i en større pensionsformue end i *Konvergensprogram 2014*, og dermed også et højere provenu fra PAL-skatten. Disse modsatrettede effekter medfører at skønnet for de direkte skatter sammenlagt er på niveau med *Konvergensprogram 2014* i 2020.

Skønnet for de offentlige indtægter tager udgangspunkt i konjunkturvurderingen og den mellemlistede fremskrivning i *Dansk Økonomi, forår 2014*.

Personlig indkomstskat: Provenuet fra personlig indkomstskat er baseret på skøn for husholdningernes personlige og skattepligtige indkomst, som er beregnet på baggrund af skøn for skattegrundlaget i form af lønindkomst, indkomstoverførsler, pensionsudbetalinger (netto), renteudgifter i husholdningerne (netto) og ligningsmæssige fradrag. Beskatningen tager udgangspunkt i regler vedr. skattesatser og fradrag, herunder bundskat, topskat, kommuneskat, sundhedsbidrag, beskæftigelses- og personfradrag samt topskattegrænse, som fremskrives med vedtagne ændringer i regler. Af væsentlige elementer kan nævnes Forårspakke 2.0, hvor sundhedsbidraget gradvist omlægges til bundskat i årene 2012-19, og beskæftigelsesfradraget gradvist øges, samt Skattereformen 2012, hvor beskæftigelsesfradrag og topskattegrænse gradvist øges. Derudover indeholder skønnet ophør af BoligJobordningen i 2015 og fremrykning af beskæftigelsesfradrag med finansloven 2014.

Afgifter: Provenuet fra moms, punktafgifter og registreringsafgiften tager afsæt i skønnene for forbrug, investeringer og vareforbrug i erhvervene. Derudover indeholder skønnene virkninger af politiktiltag, hvilket især angår punktafgifter. De vigtigste tiltag er indekseringen af energiafgifter fra forårspakke 2.0, regulering af forbrugsafgifter fra skattereformen 2012 samt lavere afgifter på energi og grænsehandelsrelaterede varer fra Vækstplan DK. Endelig afspejler skønnet indtægter fra forsyningssikkerhedsafgiften samt afskaffelsen af den vægtbaserede emballageafgift.

Boligskatter: Indtægter fra den kommunale grundskyld og ejendomsværdibeskatningen følger regeringens skøn i *Konvergensprogram 2014*.

Selskabsskat og Nordsøindtægter: Provenuet fra selskabsskatten og indtægter fra Nordsøbeskatningen følger regeringens skøn i *Konvergensprogram 2014*.

Pensionsafkastskat (PAL): I årene 2014 og 2015 følger skønnet *Konvergensprogram 2014*. Herefter er skønnet baseret på den forventede forrentning af pensionsformuen i *Dansk Økonomi, forår 2014*.

Bilag A Fastsættelse af loft for indkomstoverførsler og vurdering af udgifter under loft

Fastsættelse af loft i KP13	Vurdering af udgifter under loft
Konkrete skøn for de enkelte statslige udgifter under udgiftslofterne	Skøn for samlede offentlige indkomstoverførsler i nationalregnskabet fordelt på hovedkategorier
↓	↓
Loftet fastsat som summen af de enkelte statslige udgifter med tillæg af en buffer på 1 mia. kr. årligt	Skøn for den kommunale del af overførslerne med afsæt i gennemsnitlige refusionsprocenter
↓	↓
Skøn for den kommunale del af overførsler med afsæt i refusionsprocenter	Skøn for de samlede statslige udgifter under udgiftslofterne
↓	
Skøn for samlede offentlige indkomstoverførsler i nationalregnskabet fordelt på hovedkategorier	
Anm.: Søjlen til venstre skitserer fremgangsmåden ved fastlæggelsen af udgiftslofterne, mens højre søjle viser fremgangsmåden ved vurderingen af, hvor store de loftsdækkede statslige udgifter til indkomstoverførsler vil være givet et overordnet skøn for antallet af overførselsmodtagere mv.	

Bilag B 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.

Dette kan ses som en approksimativ oversættelse af driftsudgifterne under loft til nationalregnskabet. Foretages en tilsvarende fremskrivning af driftsudgifterne baseret på de vedtagne budgetter for 2014 og nærværende vurdering, hvor der forudsættes samme realvækst i det offentlige forbrug som i *Konvergensprogram 2014*, fås en beregnet udgiftsprofil, som følger lofterne, jf. tabel B.

Tabel B Beregnede driftsudgifter under loft

	2014	2015	2016	2017
	----- Mia. kr., 2014-priser -----			
Driftslofter i alt	521,4	524,1	527,6	530,7
Beregnede driftsudgifter under loft pba.	521,5	523,8	527,5	531,0
<i>Dansk Økonomi, forår 2014</i>				
Forskel	0,1	-0,3	-0,1	0,3

Anm.: Beregnede driftsudgifter under loft er en fremskrivning af de samlede driftsudgifter under loft for årene 2015-17. Fremskrivningen tager udgangspunkt i budgettal i 2014, som for årene 2015-17 fremskrives med den reale offentlige forbrugsvækst (svarende til realvæksten i *Konvergensprogram 2014*), korrigeret for den reale udvikling i statslige overførsler til udlandet og forbrugsudgifter til beskæftigelsesaktiviteter.

Kilde: Danmarks Statistik, finansloven 2014, kommunernes og regionernes budgetter 2014 og egne beregninger.

Bilag C Saldovirkning af en højere statslig overførselsudgift

Effekten af højere statslige udgifter til indkomstoverførsler på den offentlige saldo afhænger af en række forhold, herunder af om den strukturelle beskæftigelse ændres, af om ydelserne er skattepligtige og af den statslige refusionsprocent. Tabel C illustrerer med en række stiliserede eksempler effekten af at øge de statslige overførselsudgifter. Der skelnes mellem tilfælde, hvor en højere udgift skyldes højere gennemsnitlig ydelse eller flere modtagere, og der skelnes mellem om ydelsen er skattepligtig eller ej, og om refusionen til kommunen er høj eller lav. Beregningerne viser, at en højere statslig overførselsudgift kan have meget forskellig saldo-virkning.

Beregningerne viser, at saldo-virkningen 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.

Tabel C Virkning på primær strukturel saldo af højere statslige overførselsudgifter for ca. 2 mia. kr. i 2014-priser eller ca. 0,10 pct. af BNP

	Skattepligtig		Ikke-skattepligtig
	100 pct. refusion	50 pct. refusion	50 pct. refusion
Højere gennemsnitlig ydelse	-0,06 pct. af BNP	-0,12 pct. af BNP	-0,17 pct. af BNP
Flere modtagere og lavere arbejdsstyrke	-0,27 pct. af BNP	-0,37 pct. af BNP	-

Anm.: Beregningerne er baseret på DØR's metode til beregning af strukturel saldo, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2012* og tilhørende baggrundsnotat. Den første række i tabellen viser konkret effekten af at hæve statslige udgifter til hhv. folkepension, førtidspension og ikke-skattepligtige overførsler gennem en højere gennemsnitlig ydelse. Den anden række i tabellen viser resultatet af at hæve statslige udgifter til folkepension og førtidspension via en antagelse om flere overførselsmodtagere (hhv. godt 17.000 folkepensionister og godt 21.000 førtidspensionister), som tilsvarende reducerer arbejdsstyrken. I beregningen af effekten af højere ydelser er det antaget, at den strukturelle beskæftigelse er uændret. Højere udgifter til ikke-skattepligtige overførsler er forbundet med tilbageløb af moms og afgifter og omfatter primært ordninger, hvor der umiddelbart ikke kan forventes direkte arbejdsstyrkeeffekter af flere modtagere. Der er derfor ikke foretaget en beregning på dette scenarie.