KAPITEL II

OFFENTLIGE FINANSER

II.1 Indledning

Nye finanspolitiske rammer fra 2014

Den 1. januar 2014 trådte budgetloven i kraft. Budgetloven indebærer blandt andet, at der er indført udgiftslofter for stat, kommuner og regioner, og at den planlagte finanspolitik skal overholde underskudsgrænsen på ½ pct. af BNP for den strukturelle saldo. Finanspolitikken skal endvidere fortsat planlægges indenfor rammerne af Stabilitets- og Vækstpagten, hvor grænsen for det faktiske offentlige underskud er 3 pct. af BNP.

Formel rolle som "finanspolitisk vagthund" fra 2014

Som led i budgetloven er formandskabet for Det Økonomiske Råd formelt tildelt rollen som "finanspolitisk vagthund". Formandskabet har blandt andet fået til opgave årligt at vurdere holdbarheden af de langsigtede offentlige finanser og den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo. Formandskabet skal også vurdere, om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger, og om de vedtagne udgiftslofter overholdes.

Udsigt til underskud på godt 3 pct. af BNP i 2015 og 2016

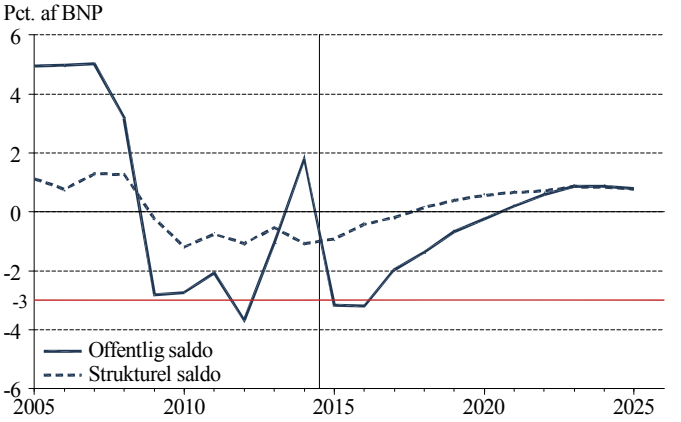
Den offentlige saldo er aktuelt påvirket af blandt andet den svage konjunktursituation, og der er udsigt til underskud på godt 3 pct. af BNP i indeværende og det kommende år, jf. figur II.1. Dermed forventes underskuddet at være lidt over EU's grænse for det faktiske underskud to år i træk.

Vigtigt med opmærksomhed på den faktiske saldo

Skønnet for den faktiske saldo er forbundet med betydelig usikkerhed, og der skal ikke meget til, for at Danmark bryder med 3 pct.–grænsen i 2015 og 2016. Derfor er det væsentligt med opmærksomhed omkring denne målsætning.

Kapitlet er færdigredigeret den 21. september 2015.

Figur II.1 Den offentlige saldo



Anm.: Den strukturelle saldo er beregnet ud fra en disaggregeret metode, som afviger fra budgetlovens metode, jf. afsnit II.3. Den lodrette linje markerer overgangen til prognoseperiode.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Underliggende forbedring af de offentlige finanser

På mellemlang sigt forventes en forbedring af den offentlige saldo, som til dels skal ses i lyset af en forventet normalisering af konjunktursituationen. Forbedringen skyldes dog også en strukturel forbedring, som især kan tilskrives en stigning i beskæftigelsen som følge af tilbagetrækningsaftalen.

Forventet strukturel saldo overholder budgetlovens ½ pct. grænse

Den strukturelle saldo beregnet efter budgetlovens metode forventes at holde sig på den rigtige side af grænsen på -½ pct. af BNP i alle årene frem imod 2020.[1] I 2015 vurderes den strukturelle saldo at udgøre 0,3 pct. af BNP og omkring 0,2 pct. af BNP i 2016. Frem imod 2020 forventes en forbedring af såvel den faktiske som strukturelle saldo, og i 2025 forventes et overskud på 0,8 pct. af BNP.

Kapitlets indhold

Udover en fremskrivning af de offentlige finanser med en vurdering af overholdelsen af de finanspolitiske mål i afsnit II.2 indeholder kapitlet en præsentation af den strukturelle

1) Den strukturelle saldo efter budgetlovens metode afviger fra den strukturelle saldo vist i figur II.1, som er beregnet på en disaggregeret metode. Denne metode er nærmere forklaret i afsnit II.3.

saldo samt tre afsnit, der diskuterer forskellige aspekter vedrørende udgiftslofter.

Strukturel saldo er et vigtigt redskab

Den strukturelle saldo er en hypotetisk, beregnet størrelse, som har til formål at belyse stillingen på de offentlige finanser i en situation, hvor de offentlige udgifter og indtægter ikke påvirkes af konjunkturer og andre ekstraordinære forhold. Der findes flere beregningsmetoder, og der kan overordnet skelnes mellem en top-down- og en bottom-up-metode. I afsnit II.3 præsenteres den strukturelle saldo med udgangspunkt i de to forskellige metoder, og udviklingen i saldoen fra 1995 til 2025 beskrives.

Under eller udenfor udgiftslofter

Udgiftslofterne sætter en øvre samlet grænse for en lang række offentlige udgifter, som skal overholdes årligt. En række udgifter er dog ikke omfattet af udgiftslofterne. I afsnit II.4 diskuteres det, hvilke principper der bør være afgørende for, om udgifter er under loft eller ej. Det sker med udgangspunkt i tre konkrete eksempler: EU-udgifterne, asyludgifterne og tilskuddene til vedvarende energi.

Ændrede pris- og lønskøn kan påvirke realvækst i udgifter

Afsnit II.5 handler om, hvordan afvigelser mellem pris- og lønforudsætningerne, som ligger til grund for opregningen af de offentlige budgetter, og den faktiske udvikling indebærer en mulighed for, at realvæksten i det offentlige forbrug kommer til at afvige fra den planlagte. I afsnittet argumenteres der for, at det derfor er vigtigt med løbende og fuldt gennemsigtige korrektioner af budgetterne.

Regneprincipper for finansiering ved lavere udgifter

I afsnit II.6 beskrives en række overordnede principper, som bør overholdes, når lavere offentlige udgifter bruges til at finansiere nye tiltag. Det fremføres blandt andet, at der bør være et veldefineret grundforløb, som den lavere udgift er relateret til. Endvidere bør regneprincipperne være gennemsigtige og veldokumenterede, og der bør regnes symmetrisk på alle tiltag.

Endelig afrundes kapitlet i afsnit II.7 med en sammenfatning og anbefalinger.

II.2 Offentlige finanser frem mod 2025

Grundlag for vurderingen

I dette afsnit præsenteres en fremskrivning af de offentlige finanser frem mod 2025. Fremskrivningen er baseret på den aktuelle konjunkturvurdering beskrevet i kapitel I. Derudover tager fremskrivningen udgangspunkt i vedtagen politik. Regeringen har endnu ikke fremlagt et finanslovsforslag, som afspejler regeringens prioriteringer. Derfor svarer de finanspolitiske antagelser, som ligger til grund for skønnene, i store træk til dem, der lå bag fremskrivningen i *Dansk Økonomi, forår 2015*, jf. boks II.1.

Indhold i afsnittet

Afsnittet indledes med en gennemgang af forventningen til udviklingen i den faktiske saldo frem mod 2017. Dernæst behandles den forventede udvikling i det offentlige forbrug og de offentlige investeringer. I afsnittet indgår også en vurdering af udviklingen i de offentlige finanser på mellemlang sigt samt en vurdering af den strukturelle saldo efter budgetlovens metode. Derudover indgår en vurdering af finanspolitikkens aktivitetsvirkninger. Til sidst i afsnittet afrapporteres formandskabets samlede vurderinger af de finanspolitiske mål.

Boks II.1 Vedtagen politik og regeringens planlagte politik

Skønnene i denne prognose tager afsæt i vedtagen politik. Det vil overordnet set sige den gældende lovgivning vedrørende skattepolitikken, overførselssatser mv. samt de vedtagne udgiftslofter.

På grund af folketingsvalgets afholdelsestidspunkt har regeringen ikke inden færdiggørelsen af denne rapport udarbejdet et finanslovsforslag, der afspejler regeringens prioriteringer, men kun et teknisk finanslovsforslag. På den baggrund er forudsætningerne for udgifts- og skattepolitikken stort set uændrede i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2015*.

De væsentligste forskelle i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2015* vedrører den nye integrationsydelse samt genindførslen af BoligJobordningen, som begge er vedtaget hen over sommeren, og derfor er indarbejdet i denne prognose. BoligJobordningen er dog kun medregnet i 2015, da der endnu ikke er vedtaget en konkret model for ordningen for 2016 og 2017. Det er lagt til grund, at BoligJobordningen i 2015 finansieres ved lavere offentlige forbrugsudgifter.

Regeringen har fremlagt et teknisk finanslovsforslag for 2016 og en mellemfristet fremskrivning frem mod 2020 i august 2015. I forhold til forløbet i regeringens fremskrivning afviger fremskrivningen i denne prognose på en række punkter. Genindførslen af BoligJobordningen og den nye integrationsydelse er eksempelvis ikke indarbejdet i regeringens prognose fra august.

Derudover har regeringen et mål om, at det offentlige forbrug skal være 3 mia. kr. lavere end det, der ligger i de nuværende udgiftslofter fra 2016 og frem. Dette er ikke indarbejdet i denne prognose, idet det endnu ikke er vedtagen politik. Det offentlige forbrug fremskrives således med afsæt i de vedtagne udgiftslofter frem mod 2018 og derefter med et neutralt forløb. Dette indebærer, at det reale offentlige forbrugsniveau i 2020 er ca. 6¾ mia. kr. højere i denne fremskrivning i forhold til i regeringens fremskrivning fra august, og at den reale offentlige forbrugsvækst er 0,9 pct. i 2016, hvor *Økonomisk Redegørelse, august 2015* afspejlede en vækst på 0,1 pct.

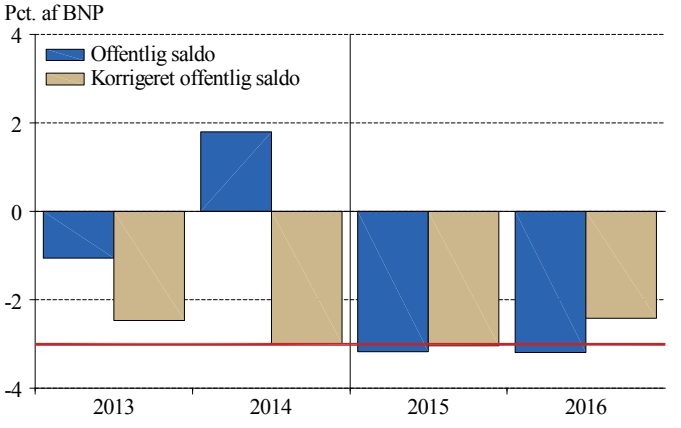
Mål om lavere indkomstskatter mv., som fremgår af regeringsgrundlaget fra juni 2015, hvorom der endnu ikke er indgået en politisk aftale, er ikke indarbejdet i denne prognose.

Stillingen på den faktiske saldo 2014-17

Overskud i 2014 skyldes især høje PAL-indtægter og omlægning af kapitalpensioner

Overskuddet på den offentlige saldo er foreløbigt opgjort til godt 34½ mia. kr., svarende til 1,8 pct. af BNP i 2014. Overskuddet i 2014 skal især ses i lyset af ekstraordinære indtægter på godt 60 mia. kr. eller 3¼ pct. af BNP afledt af muligheden for omlægning af kapitalpensioner til alderspensioner med en skatterabat. Dertil kommer ekstraordinært høje indtægter fra pensionsafkastskatten (PAL-skatten) på godt 54 mia. kr. eller 2,8 pct. af BNP. Med udgangspunkt i et normalniveau for PAL-indtægterne (et strukturelt niveau) på ca. 1,2 pct. af BNP og uden indtægterne fra kapitalpensionsomlægningen ville underskuddet i 2014 have været på ca. 3 pct. af BNP, jf. figur II.2

Figur II.2 Offentlig saldo 2013-16



Anm.: De brune søjler (korrigeret offentlig saldo) angiver den offentlige saldo i fraværet af de ekstraordinære indtægter fra omlægningen af kapitalpensioner (inkl. LD i 2015) og under antagelse om, at PAL-indtægterne er på et normalt (strukturelt) niveau på ca. 1,2 pct. af BNP.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter over perioden 2014-17 fremgår af tabel II.1. Udviklingen i den offentlige saldo frem mod 2025 gennemgås senere i afsnittet, jf. tabel II.4.

Tabel II.1 Offentlige indtægter og udgifter

	2014	2015	2016	2017
	---------- Pct. af BNP ----------			
Personskatter[a)]	28,2	25,4	24,6	24,6
Heraf kapitalpensionsomlægning mv.[b)]	3,2	0,8	0,0	0,0
Selskabsskat ekskl. indt. fra Nordsø	2,4	2,3	2,2	2,2
Pensionsafkastbeskatning	2,8	0,4	0,5	0,7
Nordsøindtægter	0,8	0,3	0,3	0,4
Afgifter	16,6	16,6	16,7	16,7
Øvrige indtægter	5,4	5,7	5,2	5,3
Indtægter i alt[c)]	56,3	50,7	49,5	49,9
Offentligt forbrug	26,6	26,4	26,1	25,7
Offentlige investeringer	3,8	3,7	3,6	3,5
Indkomstoverførsler	18,1	17,8	17,6	17,2
Øvrige udgifter	5,5	5,3	4,8	5,1
Udgifter i alt[c)]	54,1	53,2	52,2	51,4
Primær saldo	2,2	-2,6	-2,6	-1,5
Nettorenteindtægter	-0,4	-0,6	-0,5	-0,5
Offentlig saldo	1,8	-3,2	-3,2	-2,0
Offentlig bruttogæld[d)]	45,2	47,1	48,7	48,7
	---------- Mia. kr. ----------			
Offentlig saldo	34,6	-62,7	-65,2	-41,7

a) Personskatter omfatter kildeskatter, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatter, som omfatter beskatning af kapitalpension.

b) Kapitalpensionsomlægning mv. dækker over de skatteindtægter, som følger af muligheden for at omlægge fra kapitalpensioner til alderspensioner med skatterabat i perioden 2013-15 samt, at alle over 60 år med en pensionsopsparing i Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) får mulighed for at betale skatten i 2015 med en skatterabat.

c) Indtægter og udgifter i alt er ekskl. renter.

d) Det er antaget, at ændringen i den offentlige formue i fremskrivningsperioden svarer til ændringen i den offentlige saldo.

Anm.: Udviklingen i de offentlige finanser efter 2017 fremgår af tabel II.4, jf. senere i afsnittet.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Forventet underskud på 3,2 pct. af BNP i 2015 – skyldes blandt andet lavere PAL

I 2015 forventes et underskud på den offentlige saldo på knap 62¾ mia. kr. eller 3,2 pct. af BNP. Der er således tale om en forværring af den faktiske saldo fra 2014 til 2015 på næsten 5 pct. af BNP. Det kan hovedsageligt tilskrives, at de ekstraordinære indtægter fra kapitalpensionsomlægningen forventes at falde fra ca. 3,2 pct. af BNP til knap 0,8 pct. af BNP. En anden hovedforklaring er en forventning om et markant fald i PAL-provenuet fra 2,8 pct. af BNP i 2014 til 0,4 pct. af BNP i 2015, jf. nedenfor. Korrigeres den offentlige saldo for ekstraordinære indtægter fra kapitalpension, og hvis det lægges til grund, at indtægterne fra pensionsafkastskatten ligger på et strukturelt niveau på ca. 1,2 pct. af BNP, ville underskuddet i 2015 være omtrent det samme som i 2014, nemlig omkring de 3 pct. af BNP.

Faldende udgifter fra 2014-15

På udgiftssiden ses underliggende en forbedring fra 2014-15, idet udgifterne til indkomstoverførslerne og det offentlige forbrug falder som andel af BNP. Denne udvikling ses også efter 2015 og skyldes dels, at der forventes en relativt beskeden vækst i det offentlige forbrug, hvormed det offentlige forbrug vokser langsommere end BNP. Ligeledes forventes udgifterne til indkomstoverførsler at falde fremover. Det skyldes både en konjunkturnormalisering, og dermed færre ledighedsrelaterede udgifter, og en strukturel forbedring som følge af en række reformer, jf. underafsnit om saldoudviklingen på mellemlang sigt nedenfor. Bidraget til en saldoforbedring fra udgiftssiden modsvares dog blandt andet af et fald i Nordsøindtægterne.

Større underskud i 2015 end i *Dansk Økonomi, forår 2015*

Siden vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2015* er skønnet for det faktiske underskud i 2015 blevet opjusteret med godt 1 pct. af BNP, jf. tabel II.2. Ændringen kan primært tilskrives en markant nedjustering af PAL-provenuet. Nedjusteringen er afledt af større forventede rentestigninger gennem året og en lavere stigning i aktiekurserne i de første ni måneder af 2015 end tidligere ventet. Således er PAL-indtægterne nedjusteret med 1½ pct. af BNP. Derudover er indtægterne fra Nordsøen nedjusteret, idet både olieprisen og produktionen nu vurderes lavere. I den modsatte retning trækker en opjustering af provenuet fra personskatterne og arbejdsmarkedsbidraget. Opjusteringen kan blandt andet tilskrives, at Danmarks Statistiks seneste opgørelse viser en opjustering

af skattegrundlagene i 2014, som også har givet anledning til at revidere skønnene for skattegrundlagene i 2015.

***Pensionspakken* forventes at forbedre saldoen med 15 mia. kr. i 2015**

Med *Pensionspakken* fra oktober 2014 blev muligheden for at omlægge kapitalpensioner til alderspensioner med skatterabat forlænget til 2015. Endvidere blev det muligt for alle over 60 år med en pensionsopsparing i Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) at betale skatten med det samme, dvs. i 2015, med en skatterabat. Pensionspakken forudsættes at forbedre den offentlige saldo med ca. 15 mia. kr. eller ¾ pct. af BNP i 2015. Det er blandt andet baseret på en antagelse om, at alle benytter sig af rabatordningen i forbindelse med LD. I fraværet af *Pensionspakken* ville underskuddet i nærværende prognose således være ca. 4 pct. af BNP i 2015.

I 2016 ventes underskuddet at være 3,2 pct. af BNP

I 2016 bortfalder de midlertidige indtægter fra omlægningen af kapitalpensioner og LD. Effekten på den offentlige saldo modsvares dog til dels af lavere offentligt forbrug og lavere indkomstoverførsler i procent af BNP. Underskuddet på den offentlige saldo ventes på den baggrund at blive 3,2 pct. af BNP i 2016. For 2017 forventes underskuddet at falde til 2,0 pct. af BNP, blandt andet afledt af et fald i udgifterne til indkomstoverførsler på 0,4 pct. af BNP.

Tabel II.2 Dekomponering af ændringen i skøn for den faktiske saldo

	2015
	----- Pct. af BNP -----
Offentlig saldo, *Dansk Økonomi, forår 2015*	-2,1
Ændret indtægt fra PAL-skatten	-1,5
Ændret indtægt fra Nordsø	-0,1
Ændret personskatteindtægt inkl. arbejdsmarkedsbidrag	0,2
Øvrige ændringer	0,3
Offentlig saldo, *Dansk Økonomi, efterår 2015*	-3,2

Anm.: Øvrige ændringer dækker blandt andet over lavere udgifter til indkomstoverførsler. Dertil kommer også en ekstraordinær udbyttebetaling til staten fra Finansiel Stabilitet.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Risiko for større afskrivninger af offentlige restancer

Der er betydelig usikkerhed om skønnene for de offentlige finanser. Det skyldes blandt andet, at indtægterne fra pensionsafkastskatten svinger betydeligt fra år til år. Et særligt usikkerhedsmoment i de kommende år er, at afskrivningerne af de offentlige restancer muligvis øges i forhold til det niveau, der er lagt til grund i denne prognose, jf. boks II.2. I nærværende prognose er det antaget, at afskrivningerne i 2015 og 2016 er på niveau med tidligere år. Såfremt afskrivningerne øges i forhold til dette, vil det forøge risikoen for, at det faktiske underskud væsentligt vil overstige 3 pct.-grænsen.

Boks II.2 Betydning af større risiko for afskrivninger for de offentlige finanser

De seneste år har der været en stigning i husholdningernes og virksomhedernes gæld til det offentlige, de såkaldte offentlige restancer. SKAT vurderer, at de samlede offentlige restancer udgjorde 70,4 mia. kr. ultimo december 2014. SKAT's aktuelle vurdering er, at restancer for 36 mia. kr. ikke er inddrivelige.

Stigningen i de offentlige restancer og risikoen for større afskrivninger kan blandt andet tilskrives problemer med et it-system i SKAT, det såkaldte EFI-system (Et Fælles Inddrivelsessystem). Det var oprindeligt planen, at EFI skulle være i drift i 2007, men det er endnu ikke fuldt funktionsdygtigt. SKAT har pr. 8. september 2015 besluttet at stoppe den automatiserede inddrivelse via EFI.

SKAT vurderer selv, at problemerne med at få EFI i drift og den nylige suspendering har alvorlige konsekvenser for inddrivelsen af offentlige restancer. Den svage konjunktursituation i de seneste år kan dog også være en medvirkende årsag til stigningen i de offentlige restancer og især stigningen i de restancer, der ikke er inddrivelige. Der er derfor en risiko for, at en større andel af restancerne vil skulle afskrives, og der kan være tale om et betydeligt milliardbeløb.

Afskrivninger af offentlige restancer medregnes i Danmarks Statistiks opgørelse af de offentlige udgifter. I denne prognose er det lagt til grund, at afskrivningerne i 2015 og frem svarer til et historisk niveau. En afskrivning på et betydeligt milliardbeløb vil derfor øge det offentlige underskud i forhold til skønnene i denne prognose.

Kilde: Skatteministeriet: *Skatteadministrationen sammenlignet med andre lande* fra februar 2015 og SKAT: *Offentlige restancer – status pr. december 2014 – samt særlig orientering om ekstraordinære udfordringer og aktiviteter* fra marts 2015.

Forventede underskud i 2015 og 2016 omkring EU's grænse

Nærværende prognose viser som nævnt underskud på godt 3 pct. af BNP i både 2015 og 2016, og underskuddene er dermed lige omkring EU's underskudsgrænse fastsat i Stabilitets- og Vækstpagten. Der er derfor risiko for, at Danmark kan komme til at bryde med grænsen for det faktiske underskud både i 2015 og 2016. Danmark kommer dog ikke pr. automatik i EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud den såkaldte EDP (Excessive Deficit Procedure), hvis underskuddene i 2015 og 2016 overstiger 3 pct. af BNP.

EU's skøn for offentligt underskud afgørende for en eventuel EDP

Til november offentliggør EU-Kommissionen sin efterårsrapport med en vurdering af EU-landenes offentlige finanser. Den danner grundlaget for iværksættelsen af en eventuel EDP for et medlemsland. Starten på en EDP er typisk en konstatering af, at underskuddet skønnes større end 3 pct. af BNP. I det tilfælde skal EU-Kommissionen udarbejde en indstilling til Ministerrådet om, hvorvidt landet skal i procedure.

Beslutningen træffes af ministerrådet

Indstillingen fra EU-Kommissionen skal generelt tage højde for alle relevante faktorer, herunder de mellemfristede udsigter for den offentlige saldo. Ministerrådet skal på baggrund af EU-kommissionens rapport beslutte, om et land skal underlægges stramninger under EDP. Det vil som udgangspunkt indebære en henstilling om, at landet foretager årlige finanspolitiske stramninger på mindst ½ pct. af BNP for at komme under underskudsgrænsen inden for en given årrække. [2]

Udsigterne for de offentlige finanser bedre i dag end i 2010, hvor Danmark kom i EDP

Danmark kom i foråret 2010 i EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud. Baggrunden for, at Danmark kom i procedure, var EU's skøn for de offentlige underskud på 5½ pct. af BNP i 2010 og knap 5 pct. i 2011. Situationen i 2010 var dog væsentlig anderledes end i dag, jf. boks II.3. De forventede underskud i 2015 og 2016 er kun lige over 3 pct.-grænsen, og udsigterne for de offentlige finanser på mellemlang og lang sigt er væsentligt bedre. I 2010 var der udsigt til en lang periode med store underskud og et betydeligt holdbarhedsproblem. Det står i kontrast til situationen i dag, hvor det er forventningen, at den offentlige saldo gradvis forbedres til et overskud frem mod 2025, og hvor finanspolitikken vurderes at være holdbar.

De offentlige finanser er sunde på den lange bane

I 2017 ventes underskuddet at komme under 3 pct.-grænsen, og de offentlige finanser vurderes at være sunde på mellemlang og lang sigt. På den baggrund vurderes underskuddene på kort sigt ikke at være et alvorligt problem for de offentlige finanser, og det vurderes at være mest sandsynligt, at Danmark ikke kommer i procedure.

2) Se også *Dansk Økonomi, efterår 2014* og www.dors.dk for yderligere information omkring EDP.

Boks II.3 Da Danmark var underlagt EDP i 2010

Med EU's Stabilitets- og Vækstpagt er der sat en grænse for det offentlige underskud på 3 pct. af BNP. Hvis underskuddet overskrider denne grænse, kan medlemslandene "komme i procedure", den såkaldte EDP (Excessive Deficit Procedure), og blive pålagt at foretage stramninger af finanspolitikken af EU's Ministerråd. Danmark kom i foråret 2010 i procedure og modtog en henstilling fra Ministerrådet. Ministerrådet besluttede at ophæve henstillingen i juni 2014.

Danmark kom i procedure på baggrund af EU's skøn for de offentlige underskud på 5½ pct. af BNP i 2010 og knap 5 pct. i 2011. Underskuddene viste sig efterfølgende at blive lavere end skønnet. Det skyldtes blandt andet, at indtægterne fra pensionsafkastskatten overraskede positivt, samt stramningerne som følge af Genopretningsaftalen, jf. nedenfor. At det faktiske underskud blev mindre end ventet, har dog ikke betydning for EDP, hvor det er EU's skøn, som er afgørende.

Henstillingen til Danmark lød på, at det faktiske underskud senest i 2013 skulle være bragt under 3 pct. af BNP. Danmark skulle endvidere sikre årlige finanspolitiske stramninger på mindst 0,5 pct. af BNP i gennemsnit over perioden 2011-13.

At Danmark kom i procedure, var medvirkende til, at der med Genopretningsaftalen i 2010 blev gennemført en række initiativer med henblik på at styrke de offentlige finanser. Eksempelvis blev dagpengeperioden forkortet fra 4 til 2 år, og indkomstskatterne blev gradvist hævet fra 2011 til 2013. Derudover var et væsentligt element i Genopretningsaftalen en lavere udgiftsvækst, som skulle sikres med økonomiske sanktioner ved overskridelser af budgetter.

I foråret 2010 var der udsigt til en lang periode med store underskud og et betydeligt holdbarhedsproblem. Det står i kontrast til situationen i dag, hvor det er forventningen, at den offentlige saldo gradvist forbedres til et overskud frem mod 2025, og hvor finanspolitikken vurderes at være holdbar. De bedre udsigter for de offentlige finanser kan blandt andet tilskrives en række politiske aftaler, som er gennemført siden 2010. Her spiller tilbagetrækningsaftalen fra 2011, som fremrykker stigningen i aldersgrænserne for tildeling af folkepension og efterløn, så de er hhv. 67 år i 2022 og 62 år i 2017, en væsentlig rolle for de forbedrede udsigter.

En anden forskel er, at der siden 2010 er blevet indført udgiftslofter og årlige målsætninger for den strukturelle saldo. I 2000'erne var der et problem med at overholde de offentlige budgetter, men de seneste 5 år har udgifterne været lavere end budgetterne. De offentlige finanser vurderes således i dag bedre end i 2010.

Udvikling i offentligt forbrug og offentlige investeringer

Lavere offentligt forbrug i 2015 …

Det reale offentlige forbrug er i 2015 nedjusteret i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2015*. Det skyldes dels en nedjustering af de statslige forbrugsudgifter, som tager afsæt i skønnet i *Budgetoversigten 1, maj 2015*. Dertil kommer, at det er lagt til grund, at BoligJobordningen i 2015 finansieres af lavere offentlige forbrugsudgifter. [3]

… men større realvækst pga. lavt forbrug i 2014

En nedjustering af niveauet for det offentlige forbrug i 2014 medfører dog, at realvæksten i det offentlige forbrug i 2015 er opjusteret til 1,2 pct. mod 1,0 pct. i *Dansk Økonomi, forår 2015*, jf. tabel II.3.

Lavt EU-bidrag skaber råderum for forbrug i 2016

I 2016 er den reale offentlige forbrugsvækst opjusteret fra 0,1 pct. til 0,9 pct. i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2015*. Det skyldes blandt andet omprioriteringer indenfor rammerne af udgiftslofterne, hvor EU-bidraget og udviklingsbistanden er nedjusteret. Dette skaber plads til et højere offentligt forbrug i 2016, svarende til en øget vækst på ca. 0,6 pct.point. Dertil kommer det lavere forbrugsniveau i 2015, som øger væksten tilsvarende i 2016.

Offentligt forbrug afviger fra regeringens skøn

I forhold til den skønnede realvækst i *Økonomisk Redegørelse, august 2015* indeholder nærværende prognose to væsentlige forskelle. For det første har regeringen tilkendegivet en målsætning om at sænke det offentlige forbrug fra 2016 og frem med ca. 3 mia. kr. i forhold til de udgiftslofter, der er vedtaget af Folketinget. *Økonomisk Redegørelse, august 2015* forudsætter således en realvækst i det offentlige forbrug på 0,1 pct. i 2016. Denne målsætning er ikke medregnet i nærværende prognose, da den endnu ikke er understøttet af en politisk aftale. Herudover afspejler regeringens prognose ikke finansieringen af BoligJobordningen, som antages at reducere det offentlige forbrug med ca. 1 mia. kr. i 2015.

3) Det fremgår af lovforslaget, at en videreførelse af BoligJobordningen i 2015 skal finansieres med udisponerede reserver på finansloven for 2015. Det er endnu ikke offentliggjort, hvilke reserver der konkret finansierer BoligJobordningen. I denne prognose er det lagt til grund, at finansieringen på ca. 1 mia. kr. afspejler reserver, som var planlagt anvendt til offentlige forbrugsudgifter.

Tabel II.3 Offentligt forbrug og investeringer

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	----------			Realvækst i pct.		----------	
Offentligt forbrug							
Denne prognose [a)]	0,8	1,2	0,9	0,5	0,7	1,1	1,2
Økonomisk Redegørelse	0,8	1,4	0,1	0,5	0,7	0,7	0,9
Neutralt forløb [b)]	0,7	0,7	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2
Offentlige investeringer							
Denne prognose [c)]	7,8	-0,7	-0,7	-1,6	-0,8	2,1	2,4
Økonomisk Redegørelse	7,8	-0,7	-1,7	-2,6	-1,9	2,2	0,1

a) Realvæksten er opgjort inputbaseret i 2014. Fra 2015 og frem er det lagt til grund for fremskrivningen, at realvæksten i det offentlige forbrug er ens for den input- og output-baserede metode.

b) Den neutrale forbrugsvækst afspejler et demografi- og velstandsreguleret forløb. Det offentlige forbrug udvikler sig således i takt med demografien samt det øvrige samfundsmæssige ressourceforbrug.

c) De offentlige investeringer i denne prognose afspejler fra 2016 og frem et beregningsteknisk forløb. Det beregningstekniske forløb er fastlagt, så det reale K/Y-forhold i det offentlige erhverv fastholdes nogenlunde konstant.

Anm.: De offentlige investeringer er opgjort inkl. udgifter til forskning og udvikling.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Økonomisk Redegørelse, august 2015* og egne beregninger.

Lofter afspejler lavere forbrugsvækst end ved neutralt forløb

For 2017 og 2018 tager skønnet for den offentlige forbrugsvækst afsæt i regeringens skøn for realvæksten i det offentlige forbrug, som også ligger til grund for væksten i udgiftslofterne. Den forudsatte forbrugsvækst er i 2017-18 lavere end ved et neutralt forløb, hvor der tages højde for den demografiske udvikling og velstandsstigninger. Efter 2018 er det forudsat, at den offentlige forbrugsvækst følger det neutrale forløb.

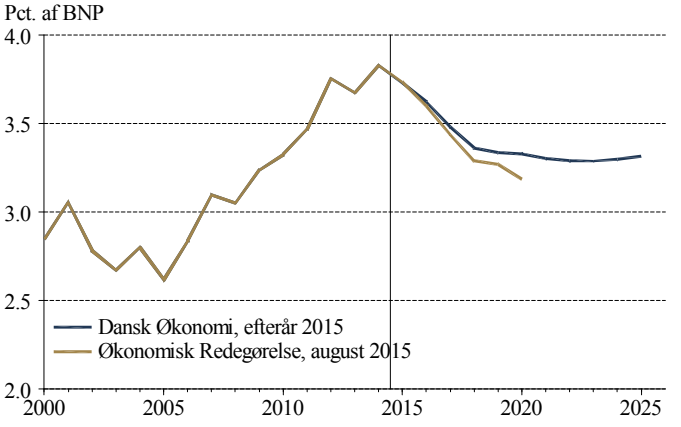
Fortsat høje offentlige investeringer i 2015

Skønnet for de offentlige investeringer tager i 2015 udgangspunkt i niveauet fra *Økonomisk Redegørelse, august 2015*, og ventes at udgøre ca. 73,8 mia. kr., svarende til 3,7 pct. af BNP. De samlede offentlige investeringer lå i perioden 2012-14 på et niveau på omkring 3,8 pct. af BNP. Det er væsentligt mere end niveauet i 2000-11, hvor de i gennemsnit udgjorde 3,0 pct. af BNP, jf. figur II.3.

Beregnings-teknisk forløb for offentlige investeringer

Nærværende fremskrivning af de offentlige investeringer i bygninger og anlæg mv. bygger på et beregningsteknisk forløb fra 2016 og frem, hvor investeringerne fastlægges, så niveauet for det offentlige kapitalapparat fastholdes relativt til den offentlige produktion. Det medfører et årligt realt fald på 1,0 pct. fra 2016-18, mens den årlige realvækst fra 2019-25 udgør 2,0 pct. Princippet bag det beregningstekniske forløb er nærmere beskrevet i *Dansk Økonomi, forår 2015*.

Figur II.3 Offentlige investeringer



Anm.: De offentlige investeringer for både denne prognose og *Økonomisk Redegørelse, august 2015* er opgjort i andele af BNP-skønnet fra denne prognose.

Kilde: *Økonomisk Redegørelse, august 2015* samt egne beregninger.

Regeringen forudsætter faldende investeringer …

Regeringen planlægger ifølge *Økonomisk Redegørelse, august 2015* en gradvis reduktion af de offentlige investeringer på 2,1 pct. årligt i 2016-18. Det offentlige investeringsniveau bliver besluttet ét år ad gangen i forbindelse med kommune- og regionsaftalerne og finansloven. Planlagte reduktioner af investeringsniveauet i de senere år er blevet udskudt ad flere omgange, jf. *Dansk Økonomi, forår 2015*.

… hvilket kan vise sig vanskeligt at gennemføre

Der er allerede besluttet en række større investeringsprojekter frem mod 2020, herunder opførslen af nye sygehuse og investeringer i statslige vejanlæg. Den planlagte normalisering af investeringerne kan derfor vise sig vanskelig at gennemføre.

Regeringen har i forbindelse med *Kasseeftersyn, august 2015* annonceret, at den vil aflyse eller udskyde investeringer for op til 4 mia. kr. i 2017 og 1-2 mia. kr. i 2018 for at sikre, at den planlagte normalisering gennemføres.

Flere OPP-projekter?

Af regeringsgrundlaget fremgår, at regeringen vil øge brugen af offentligt-private partnerskaber, såkaldte OPP-projekter. Dette kan være en mulighed for at gennemføre flere investeringsprojekter på den korte bane, end der er plads til i forhold til regeringens planlagte investeringsramme de kommende år. En øget brug af offentligt-private partnerskaber vil dog blot udskyde de offentlige betalinger, der på et tidspunkt skal afholdes uanset finansieringsform, jf. boks II.4. Da staten som oftest kan låne billigere end private, kan en øget brug af OPP-projekter potentielt reducere projekternes rentabilitet og øge de samlede offentlige udgifter.

Boks II.4 Offentlige investeringer og offentligt-private partnerskaber

Der er igangsat og besluttet mange offentlige investeringsprojekter de kommende år. Dette sætter regeringens målsætning om at reducere investeringerne med 2,1 pct. årligt i 2016-18 under pres.

Regeringen har i regeringsgrundlaget tilkendegivet, at den vil øge brugen af offentligt-private partnerskaber (OPP). OPP-projekter dækker over bygge- og anlægsinvesteringer, der gennemføres som et samarbejde mellem det offentlige og en privat leverandør. Samarbejdet indebærer ofte, at selve investeringerne er helt eller delvist privat finansierede, og at de offentlige betalinger til den private partner bliver udskudt til et senere tidspunkt i forhold til en situation, hvor det offentlige selv stod for finansieringen.

OPP-projekter er endnu kun afprøvet i begrænset omfang i Danmark, og de fleste danske OPP-projekter er relativt små. OPP-projekter kan udarbejdes på mange forskellige måder, men vil ofte strække sig over en længere periode på f.eks. 15-25 år. Den lange tidshorisont kan betyde, at størstedelen af de offentlige udgifter til projektet bliver udskudt til et senere tidspunkt.

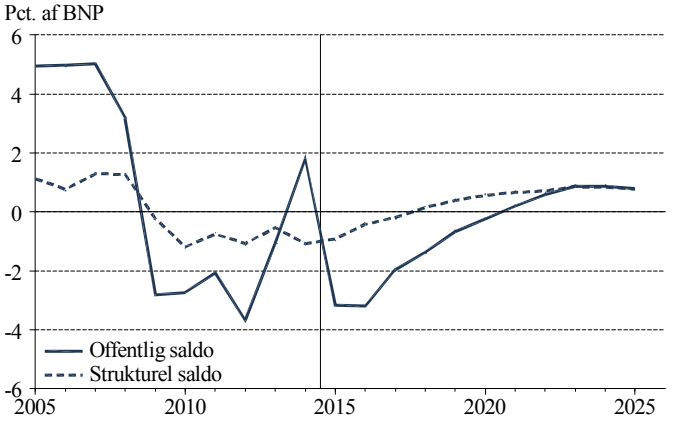
Denne finansieringsform kan således betyde, at der i de kommende år kan gennemføres projekter, der ellers ikke ville være plads til indenfor regeringens planlagte investeringsramme. Anvendelsen af OPP-projekter vil dog blot udskyde den udgiftspolitiske udfordring.

Saldoudviklingen på mellemlang sigt

Overskud på mellemlang sigt

Frem mod 2020 forventes den offentlige saldo at blive forbedret, og der forventes en yderligere forbedring frem mod 2025. De store underskud på den offentlige saldo i de kommende år ventes vendt til et lille underskud i 2020 og et overskud på 0,8 pct. af BNP i 2025, jf. figur II.4. Forbedringen af de offentlige finanser dækker både over en konjunkturnormalisering og en underliggende strukturel forbedring. Konjunkturnormaliseringen ses ved, at forskellen mellem den faktiske og den strukturelle saldo gradvist mindskes og til sidst forsvinder frem mod 2025, hvor de to saldi er sammenfaldende.

Figur II.4 Den offentlige saldo



Anm.: Den strukturelle saldo er beregnet efter en disaggregeret tilgang, som afviger fra budgetlovens metode.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Normalisering fra et lavt aktivitetsniveau

De store underskud på kort sigt afspejler, at den økonomiske aktivitet befinder sig på et forholdsvis lavt niveau sammenlignet med en normal konjunktursituation. Frem mod 2025 ventes det private forbrug og beskæftigelsen at stige, og ledigheden ventes at falde, hvormed aktiviteten gradvist normaliseres. Den stigende aktivitet medfører flere indtægter fra skatter og afgifter, og færre ledighedsrelaterede udgifter. I kombination med en beskeden vækst i det offentlige forbrug indebærer dette, at udgifterne falder som andel af BNP.

Reformer øger den strukturelle beskæftigelse

Den strukturelle forbedring af de offentlige finanser kommer især fra en stramning af finanspolitikken og en stigning i den strukturelle beskæftigelse, jf. afsnit II.3. Der er de seneste år gennemført en række reformer, der har til formål at sænke antallet af modtagere af indkomstoverførsler og øge arbejdsudbuddet. Det væsentligste bidrag kommer fra tilbagetrækningsaftalen, som hæver folkepensions- og efterlønsalderen til hhv. 67 år i 2022 og 62 år i 2017, og som vurderes at øge beskæftigelsen med ca. 70.000 personer i 2020.

Moderat udgiftsvækst

Frem mod 2025 forventes en beskeden vækst i de offentlige udgifter. Dette i kombination med stigende strukturel beskæftigelse medfører, at de offentlige udgifter vokser langsommere

end grundlaget for de offentlige indtægter. Samlet set skønnes en reduktion i de strukturelle udgifter på ca. 1,9 pct. af BNP fra 2015 til 2025, jf. tabel II.4. Det skal primært ses i sammenhæng med et fald i udgifterne til indkomstoverførsler. De lavere udgifter til indkomstoverførsler skyldes ikke mindst de omtalte reformer, der øger beskæftigelsen, men også at der med *Aftale om skattereform* fra juni 2012 er aftalt en afdæmpet regulering af indkomstoverførslerne, som for hovedparten indføres fra 2016. Derudover reduceres udgifterne til offentligt forbrug i procent af BNP, hvilket skyldes en relativ beskeden real vækst i loftårene.

Skatteindtægter over strukturelt niveau på kort sigt

I 2015 er det faktiske provenu fra personskatter mv. højere end det strukturelle niveau, selvom økonomiens lave aktivitetsniveau ville pege på den modsatte sammenhæng. Det skyldes blandt andet, at renterne er historisk lave, hvilket indebærer relativt beskedne rentefradrag og dermed høje faktiske skatteindtægter. Det strukturelle rentefradrag er opgjort ud fra en forventet normalforrentning, hvilket isoleret set bidrager til, at de strukturelle skatteindtægter er lavere end de faktiske. En anden årsag til, at skatterne i 2015 forventes at udgøre en relativt stor andel målt i forhold til BNP, er, at indtægterne fra omlægning af kapitalpension mv. indgår i det faktiske provenu, men ikke i det strukturelle. På mellemlang sigt ventes en normalisering af renterne og bortfald af midlertidige forhold.

Lave strukturelle udgifter skyldes nævnereffekt

De faktiske offentlige udgifter udgør i 2015 en væsentligt større andel af BNP end de strukturelle offentlige udgifter. Denne forskel kan primært henføres til, at det strukturelle BNP er højere end det faktiske BNP i 2015.

Tabel II.4 Offentlige finanser på mellemlang sigt

	2015 Faktisk	**2015** Strukturel	**2020** Strukturel	**2025** Strukturel
	---------- Pct. af BNP ----------			
Personskatter[a)]	25,4	23,4	23,9	24,1
Selskabsskat ekskl. Nordsø	2,3	2,3	2,2	2,2
Pensionsafkastbeskatning	0,4	1,2	1,2	1,3
Nordsøindtægter	0,3	0,7	0,3	0,3
Afgifter	16,6	17,0	17,0	16,7
Øvrige indtægter	5,7	5,3	5,2	5,2
Indtægter i alt[b)]	50,7	50,0	49,9	49,8
Offentligt forbrug	26,4	25,2	24,8	24,9
Offentlige investeringer[c)]	3,7	3,6	3,3	3,3
Indkomstoverførsler	17,8	16,5	15,5	15,3
Øvrige udgifter	5,3	5,1	5,1	5,0
Udgifter i alt[b)]	53,2	50,4	48,7	48,5
Primær saldo	-2,6	-0,4	1,2	1,2
Nettorenteindtægter	-0,6	-0,5	-0,6	-0,5
Offentlig saldo	-3,2	-0,9	0,6	0,8

a) Personskatter omfatter kildeskatter, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatter. I 2015 er det faktiske provenu blandt andet påvirket af en midlertidig indtægt fra muligheden for omlægning af kapitalpensioner mv.

b) Indtægter og udgifter i alt er ekskl. renter.

c) Offentlige investeringer inkl. forskning og udvikling.

Anm.: Søjlen med "strukturel" angiver den beregnede strukturelle stilling på de offentlige finanser i pct. af strukturelt BNP. Den faktiske saldo udviser et lille underskud på 0,2 pct. af BNP i 2020, hvor der er et overskud på den strukturelle saldo på 0,6 pct. af BNP. Forskellen afspejler, at konjunktursituationen ikke er fuldt normaliseret i 2020. I 2025 er faktisk saldo lig strukturel saldo.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Beskedent fald i strukturelle indtægter frem mod 2025

Frem mod 2025 forventes et beskedent fald i de strukturelle indtægter som andel af BNP. Det er på trods af en forventet stigning i det strukturelle provenu fra personskatter mv., som blandt andet kan tilskrives en stigning i de strukturelle nettopensionsudbetalinger. Efter 2020 forudsættes det, at skattestoppets nominalprincip for ejendomsværdiskatten videreføres, ligesom nominalprincippet for giftskatter antages i kraft efter 2020, hvilket er medvirkende til faldet i indtægterne. Faldet i indtægterne frem mod 2025 skal også ses i sammenhæng med faldende Nordsøindtægter, som især afhænger af olieprisen og olieproduktionen. På mellemlang sigt forventes olieprisen at stige fra det aktuelt lave niveau, hvilket dog delvist modvirkes af en lavere olieproduktion fremadrettet.

Strukturel saldo efter budgetlovens metode

Strukturel saldo efter beregningsmetode i budgetloven

Budgetloven angiver, at det er finansministeren, der fastsætter reglerne for metoden til beregning af den strukturelle saldo indenfor rammerne af loven. Ifølge budgetloven skal den strukturelle saldo overholde en underskudsgrænse på ½ pct. af BNP. Der er derfor foretaget en beregning af den strukturelle saldo efter Finansministeriets metode, men hvor De Økonomiske Råds (DØR's) vurdering af de offentlige finanser, konjunktursituationen og strukturelle niveauer lægges til grund.

Strukturel saldo vurderes indenfor budgetlovens grænse

Den strukturelle saldo beregnet efter budgetlovens metode vurderes at overholde budgetlovens grænse, idet der forventes strukturelle overskud på hhv. 0,3 pct. af BNP i 2015 og 0,2 pct. af BNP i 2016, jf. tabel II.5. Dette er en forbedring siden vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2015*, hvilket blandt andet kan henføres til højere skøn for personskatterne samt en opjustering af den strukturelle arbejdsstyrke, jf. kapitel I.

Tabel II.5 Strukturel saldo, budgetlovens metode

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Pct. af BNP					
DØR	0,3	0,2	0,3	0,5	0,5	0,5
Finansministeriet	-0,9	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	0,0
Forskel	1,3	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5

Anm.: De to vurderinger af den strukturelle saldo tager overordnet set afsæt i de samme forudsætninger for den økonomiske politik. For så vidt angår det offentlige forbrug gælder det dog, at Finansministeriets vurdering af det offentlige forbrug er 3 mia. kr. lavere fra 2016-18 end i DØR's fremskrivning. Fra 2019 følger det offentlige forbrug i nærværende fremskrivning et neutralt forløb. Disse to forhold medfører, at det reale offentlige forbrug i 2020 er 6¾ mia. kr. større end i Finansministeriets fremskrivning. Dertil kommer en række mindre forskelle, herunder i fremskrivningen af de offentlige investeringer.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Økonomisk Redegørelse, august 2015*, *Opdateret 2020-forløb, august 2015* samt egne beregninger.

Bedre strukturel saldo end vurderet af Finansministeriet

Der er tale om en markant bedre strukturel saldo end vurderet af Finansministeriet. Forskellen kan især forklares med, at DØR skønner en højere strukturel beskæftigelse og et højere strukturelt BNP end Finansministeriet. Det forklarer stort set hele forskellen i 2015 og 2016. Derudover er det strukturelle PAL-provenu højere i DØR's vurdering, som dog på kort sigt modsvares af et lavere strukturelt niveau for Nordsøindtægterne. Det lavere strukturelle niveau for Nordsøindtægterne skyldes en lavere forventet oliepris og olieproduktion. Generelt er beregningen af strukturel saldo dog forbundet med betydelig usikkerhed, jf. boks II.5.

Boks II.5 Usikkerhed forbundet med strukturel saldo på budgetlovens metode

Den strukturelle saldo er en beregnet, hypotetisk størrelse, som har til formål at belyse stillingen på den offentlige saldo, når der renses for konjunkturernes påvirkning og andre midlertidige forhold. Efter budgetlovens metode beregnes strukturel saldo, B^*, ved at rense den faktiske saldo, B, for konjunktursituationen via et konjunkturgap, GAP, gange en samlet budgetelasticitet, e. Konjunkturgappet er en vægtning af output gap og beskæftigelsesgap. Derudover korrigeres for en række særlige poster, S, hvor der særskilt fastlægges et strukturelt niveau, S^*.

$$B^* = B - e \cdot GAP - (S - S^*)$$

Skønnet for den strukturelle saldo er forbundet med betydelig usikkerhed. Usikkerheden går især på opgørelsen af strukturelle niveauer. Derudover har den bestemte konjunkturrensning af den faktiske saldo betydning.

Et vigtigt element i opgørelsen af strukturel saldo er opgørelsen af den strukturelle arbejdsstyrke. Den strukturelle arbejdsstyrke er et udtryk for arbejdsstyrken under "normale forhold" og afhænger blandt andet af valg af beregningsmetode. Beregningen af den strukturelle arbejdsstyrke bygger på en tilgang, hvor erhvervsfrekvensen fastlægges ved at se på den samlede befolkning og de grupper af personer, som står uden for arbejdsmarkedet. Vurderingen af den strukturelle arbejdsstyrke kan blandt andet ændre sig, når estimationen udvides med et ekstra år, jf. kapitel I. En stigning i den strukturelle arbejdsstyrke på 15.000 personer vil forbedre den strukturelle saldo med ca. ¼ pct.point alt andet lige.

Efterspørgselssammensætningen og dermed sammensætningen af den økonomiske aktivitet har også betydning for de offentlige finanser. Således vil et stød til eksporten påvirke de offentlige finanser mindre end et stød til det private forbrug. Det skyldes, at det private forbrug beskattes via moms og punktafgifter, hvor eksporterede varer som udgangspunkt ikke pålægges afgifter. Den samlede budgetelasticitet (e), som er et udtryk for de offentlige finansers samlede konjunkturfølsomhed, kan således i nogle tilfælde overvurdere konjunkturbidraget og i andre tilfælde undervurdere konjunkturbidraget.[a)] Ændringer i efterspørgselssammensætningen opfanges således ikke i beregningen af strukturel saldo efter budgetlovens metode.

a) Den samlede budgetfølsomhed på ca. ¾ er beregnet af Finansministeriet på baggrund af ADAM. Den er udregnet på baggrund af de poster, som der ikke korrigeres særskilt for i beregningen af strukturel saldo.

Bedre saldo i 2020 skyldes især højere strukturel beskæftigelse og privat forbrug

I 2020 er forskellen mellem Finansministeriets og DØR's vurdering af strukturel saldo på 0,5 pct. af BNP, jf. tabel II.6. Den bedre saldo i DØR's prognose skal primært ses i lyset af en højere strukturel beskæftigelse inkl. arbejdstid samt en højere privat forbrugskvote, som medfører højere indtægter fra moms og afgifter.

Tabel II.6 Strukturel saldo i 2020, pct. af BNP

	2020
Det Økonomiske Råd	0,5
Finansministeriet	0,0
Forskel	0,5
Bidrag til forskel:	
Strukturel beskæftigelse inkl. arbejdstid	0,9
Privat forbrug	0,5
Realt offentligt forbrug og investeringer	-0,5
Offentlige nettorenteudgifter	-0,2
Øvrige forhold	-0,2

Anm.: Bidrag til forskel er beregnet som den isolerede effekt på den offentlige saldo af forskelle i beskæftigelse og gennemsnitlig arbejdstid, privat forbrugskvote samt offentligt forbrug og investeringer. I Finansministeriets prognose er konjunkturerne normaliserede i 2020, og faktisk og strukturel saldo er sammenfaldende. I DØR's fremskrivning er konjunkturerne ikke normaliseret i 2020, således at den strukturelle saldo ikke er sammenfaldende med den faktiske saldo. Øvrige forhold dækker over en række modsatrettede effekter og forskelle i blandt andet efterspørgsels- og produktionssammensætning.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, *Opdateret 2020-forløb, august 2015* samt egne beregninger.

Forskel i offentligt forbrug og investeringer i 2020

Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo i 2020 overholder målet om balance, hvilket er en konsekvens af, at det offentlige forbrug og de offentlige investeringer tilpasses derefter. Dette afviger fra metoden i nærværende prognose, hvor fremskrivningen af det offentlige forbrug er baseret på et neutralt forløb i 2019 og frem. Niveauet for de offentlige

investeringer er ligeledes lidt højere end i Finansministeriets *Opdateret 2020-forløb* fra august 2015. Samlet trækker højere realt offentligt forbrug og investeringer isoleret set i retning af en dårligere saldo med ca. 0,5 pct. af BNP i denne vurdering i forhold til Finansministeriets.

Finanspolitikkens aktivitetsvirkning

Lempelig finanspolitik i 2014

Finanspolitikkens bidrag til BNP-væksten i 2014 er opgjort til 0,3 pct.point målt ved den etårige finanseffekt, jf. tabel II.7. På udgiftssiden var det især en relativt høj vækst i de offentlige investeringer, der bidrog til aktivitetsvirkningen. På indtægtssiden bidrog en lempelse af skatterne ligeledes til den ekspansive finanspolitik. Lempelsen skyldes en stigning i beskæftigelsesfradraget og topskattegrænsen afledt af skattereformen fra 2012.

Finanspolitisk stramning i 2015 …

I 2015 vurderes den planlagte finanspolitik at give et negativt vækstbidrag på ca. 0,2 pct. af BNP. Opstramningen af finanspolitikken er primært et resultat af, at den offentlige beskæftigelse antages at stige mindre end den private strukturelle beskæftigelse.

… fortsætter i 2016 og 2017

Finanspolitikken i 2016 og 2017 vurderes at bidrage negativt til væksten med henholdsvis 0,2 og 0,4 pct.point. Det kan henføres til, at de vedtagne udgiftslofter afspejler en offentlig forbrugsvækst, der er lavere end ved et finanspolitisk neutralt forløb. [4] Såfremt den offentlige forbrugsvækst fra *Økonomisk Redegørelse, august 2015* var lagt til grund for beregningen, ville finanseffekten udgøre ca. -0,4 pct.point i både 2016 og 2017.

4) Et finanspolitisk neutralt forløb for det offentlige forbrug indebærer, at de offentlige lønninger, beskæftigelse og varekøb følger de strukturelle private lønninger, beskæftigelse og varekøb.

Tabel II.7 Finanseffekt 2010-17

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Udgifter i alt	0,4	-0,7	0,2	-0,5	0,1	-0,2	-0,2	-0,4
heraf offentligt forbrug	0,2	-0,8	-0,1	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3
offentlige investeringer	0,2	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	-0,1
indkomstoverførsler	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
øvrige	-0,1	0,0	0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Indtægter i alt	0,4	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
heraf personlige skatter	0,4	0,0	-0,1	0,0	0,1	-0,1	-0,1	0,0
punktafgifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
øvrige	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	0,8	-0,8	0,1	-0,5	0,3	-0,2	-0,2	-0,4

Anm.: Den etårige finanseffekt angiver finanspolitikkens aktivitetsvirkning målt som finanspolitikkens vækstbidrag til BNP, sammenholdt med en situation med neutral finanspolitik i forhold til året før. Offentlige investeringer er opgjort ekskl. udgifter til forskning og udvikling, som er indeholdt i det offentlige forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Uændret finanseffekt i 2015, opjustering i 2016

Vurderingen af finanspolitikkens aktivitetsvirkning i 2015 er omtrent uændret i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2015*. I 2016 er den forventede aktivitetsvirkning opjusteret med 0,2 pct. point i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2015*, hvilket primært kan henføres til en større vækst i det offentlige forbrug fra 2015 til 2016.

Finanspolitik medfører saldoforbedring

I store træk vurderes den forudsatte finanspolitik at indebære en årlig negativ aktivitetsvirkning på ca. ¼ pct.point fra 2015 til 2017, hvor den offentlige forbrugsvækst er underlagt udgiftslofter. Finanspolitikken bidrager dermed til den gradvise forbedring af den offentlige saldo i de kommende år, jf. afsnit II.3.

Vurdering af overholdelse af finanspolitiske målsætninger

Strukturel saldo på afstand af grænsen …

Formandskabets vurdering af overholdelsen af de finanspolitiske målsætninger fremgår af tabel II.8. Den strukturelle saldo efter budgetlovens metode vurderes at være i afstand af budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP i såvel 2015 som kommende år. Den strukturelle saldo forventes at udgøre 0,5 pct. af BNP i 2020. I *Dansk Økonomi, forår 2015* var det vurderingen, at finanspolitikken var holdbar.

… men faktisk underskud omkring grænsen i 2015-16

Det faktiske offentlige underskud skønnes til 3,2 pct. af BNP i både 2015 og 2016. Skønnet er forbundet med stor usikkerhed, og underskuddene kan både blive større eller mindre. Dermed er der risiko for, at underskuddet kan overskride 3 pct.-grænsen fastsat i Stabilitets- og Vækstpagten i begge år. I forbindelse med fremlæggelsen af det tekniske finanslovsforslag har regeringen tilkendegivet, at den vil fremsætte et finanslovsforslag, som afspejler dens politiske prioriteringer frem mod Folketingets åbning i oktober, og i forlængelse heraf et lovforslag om nye udgiftslofter. Vurderingen af, om udgiftslofterne er fastsat i overensstemmelse med de finanspolitiske målsætninger, foretages først, når lovforslaget om nye udgiftslofter er fremlagt. Denne vurdering vil fremgå af De Økonomiske Råds hjemmeside.

Tabel II.8 Vurdering af overholdelsen af finanspolitiske målsætninger

Målsætning	**Vurdering**
Holdbarhed	● Finanspolitikken er holdbar, jf. *Dansk Økonomi, forår 2015*
Udvikling i offentlig saldo	*Strukturel saldo* ● Overskud fra 2015-20 *Faktisk saldo* ● -3,2 pct. af BNP i 2015 ● -3,2 pct. af BNP i 2016 ● Gradvis forbedring fra 2017 til 2020
Udgiftslofterne afstemt med de finanspolitiske målsætninger	Vurderes, når forslaget til finansloven for 2016 foreligger
Udgiftslofter overholdt i planlægningsfasen	Vurderes, når forslaget til finansloven for 2016 foreligger
Udgiftslofter overholdt i regnskabet	Vurderes, når regnskab for 2015 foreligger

Anm.: Overholdelsen af de finanspolitiske målsætninger vurderes ud fra den givne politik:
Rød: Formel grænse eller målsætning vurderes ikke at blive overholdt.
Gul: Formel grænse eller målsætning vurderes tæt på ikke at blive overholdt.
Grøn: Formel grænse eller målsætning vurderes at blive overholdt.

II.3 Metoder til beregning af den strukturelle saldo

Flere mål for de offentlige finanser

I planlægningen af den økonomiske politik arbejdes der med flere mål for stillingen på de offentlige finanser. Særligt tre mål indtager en central rolle: Den faktiske offentlige saldo, den strukturelle offentlige saldo og holdbarheden af de offentlige finanser.

Afsnittet beskriver mål i politik-planlægning

I afsnittet beskrives først hvordan den strukturelle saldo skal ses i sammenhæng med de to andre mål. Målene er hver især vigtige pejlemærker i politikplanlægningen og supplerer hinanden ved at besvare forskellige spørgsmål om stillingen på de offentlige finanser.

Fokus på mellemlang sigt og strukturel saldo

Dernæst fokuseres på de offentlige finanser på mellemlang sigt og beregningen af den strukturelle saldo. De senere år har brugen af den strukturelle saldo fulgt udviklingen i EU-samarbejdet, og er gået fra at være et analytisk redskab i 1990'erne til også at indtage en mere formel rolle i den økonomiske politik op gennem 2000-10'erne. Med budgetloven fra 2012 er der fastsat en underskudsgrænse for det strukturelle underskud ved lov.

Flere metoder til beregning af strukturel saldo

Den faktiske offentlige saldo opgøres efter internationale principper og standarder. Der findes ikke på samme måde en officiel metode for den strukturelle saldo, men der kan overordnet skelnes mellem to forskellige metoder til at beregne saldoen – henholdsvis en top-down og en bottom-up-metode. I afsnittet beskrives og sammenlignes de to metoder.

DØR's beregning bidrager med yderligere indsigt

De Økonomiske Råd beregner blandt andet den strukturelle saldo via en bottom-up-metode. Denne beregning bidrager med forståelse af og indsigt i den strukturelle balance på de offentlige finanser, blandt andet fordi der opnås indsigt i hvilke indtægter og udgifter, som driver den overordnede saldoudvikling. Sidst i afsnittet beskrives den historiske og fremadrettede udvikling i den strukturelle saldo med afsæt i denne beregningsmetode.

Flere mål for de offentlige finanser

Offentlig saldo viser faktiske indtægter og udgifter …

Den faktiske offentlige saldo er forskellen mellem de faktiske offentlige indtægter og udgifter i de enkelte år. Saldoen opgøres af Danmarks Statistik. Det er den faktiske saldo, som er afgørende i forhold til EU's underskudsgrænse på 3 pct. af BNP.

… og påvirkes af midlertidige forhold …

De offentlige udgifter og indtægter påvirkes på kort sigt af midlertidige forhold som f.eks. konjunkturudsving. I år med højkonjunktur oppebæres typisk flere indtægter fra skatter og afgifter, og der afholdes færre udgifter til arbejdsløshedsdagpenge, mens det modsatte gør sig gældende i en lavkonjunktur. Derudover afspejler den faktiske offentlige saldo også forhold, som ikke nødvendigvis er forbundet med konjunktursituationen, men som stadigvæk er udtryk for en midlertidig påvirkning af den offentlige saldo. Et eksempel er indtægter fra pensionsafkastskatten, som afhænger af udviklingen på de finansielle markeder, og som de senere år trods lavkonjunktur har givet anledning til ekstraordinært store indtægter.

… som det kan være vigtigt at se bort fra

Sådanne midlertidige forhold gør, at den offentlige saldo sjældent giver et retvisende billede af den strukturelle balance mellem udgifter og indtægter. Det er imidlertid vigtigt at vurdere, i hvilket omfang saldoen på et givet tidpunkt afspejler strukturelle eller midlertidige forhold. Dermed kan det undgås, at et stort offentligt underskud på grund af dårlige konjunkturer giver anledning til (unødvendige) finanspolitiske stramninger. Eller at store overskud på grund af gode konjunkturer eller andre forbigående forhold giver en opfattelse af råderum til højere udgifter eller lavere skatter, som ikke er retvisende.

Derfor beregning af strukturel saldo …

Den strukturelle saldo er en hypotetisk, beregnet størrelse, som har til formål at belyse stillingen på de offentlige finanser i en situation, hvor de offentlige udgifter og indtægter ikke er påvirket af konjunkturer og andre ekstraordinære forhold.

… som er relevant for planlægning på kort sigt

Dette mål udgør således et vigtigt pejlemærke i planlægningen af finanspolitikken på kort sigt. Med budgetloven må den strukturelle saldo i forbindelse med fremlæggelsen af finanslovsforslaget for det kommende år ikke overstige en underskudsgrænse på ½ pct. af BNP.

Hypotetisk størrelse afhængig af metode og antagelser

Beregningen af den strukturelle saldo forudsætter en metode og nogle antagelser, som i sidste ende er vigtige for resultatet. Det er blandt andet forbundet med stor usikkerhed at skønne over strukturelle niveauer for produktion, beskæftigelse og ledighed, som er udtryk for en situation med normal kapacitetsudnyttelse i økonomien, hvor priser og lønninger udvikler sig stabilt.

Vigtigt mål, trods usikkerhed

Den strukturelle saldo er trods usikkerheden et vigtigt mål og supplement til den faktiske saldo. Den faktiske saldo kan som sagt indeholde en del støj og midlertidige forhold, og derfor kan man ikke opgøre det finanspolitiske råderum i de enkelte år med afsæt i den faktiske saldo.

Holdbarhed relevant mål for det lange sigte

Et tredje mål for de offentlige finanser er finanspolitikkens holdbarhed. Holdbarhed er mere fremadskuende og et mål for balancen mellem udgifter og indtægter på lang sigt. Holdbarhed udtrykker, om gældende politik og regler er forenelig med en stabil gældsudvikling på lang sigt, når der tages hensyn til demografi mv.

Strukturel saldo må ikke forveksles med holdbarhed

Den strukturelle saldo må derfor ikke forveksles med holdbarhed af de offentlige finanser.[5] Et strukturelt overskud på kort sigt kan sagtens være foreneligt med en uholdbar finanspolitik, ligesom et strukturelt underskud kan være foreneligt med en langsigtet holdbar finanspolitik. De to mål svarer på to forskellige spørgsmål om de offentlige finanser.

5) I fremskrivninger af de offentlige finanser på lang sigt antages det, at midlertidige ubalancer som følge af konjunkturer mv. er normaliseret, hvorfor den faktiske og strukturelle saldo er sammenfaldende.

Metoder til beregning af strukturel saldo

To forskellige metoder

Finansministeriet foretager en beregning af den strukturelle saldo, som spiller en vigtig rolle i forhold til budgetloven. Derudover beregner Europa-Kommissionen, OECD, IMF og De Økonomiske Råd også en strukturel saldo for de danske offentlige finanser. Der kan overordnet skelnes mellem to metoder til beregning af strukturel saldo, jf. boks II.6.

Top-down metode

En metode tager udgangspunkt i stillingen på den faktiske offentlige saldo, som fratrækkes et beregnet konjunkturbidrag, som udtrykker i hvilket omfang, saldoen indeholder midlertidige udgifter og indtægter som følge af konjunktursituationen. Saldoen korrigeres også i varierende grad for andre midlertidige forhold. Metoden starter så at sige "oppefra" med den faktiske offentlige saldo, som viser summen af de samlede offentlige indtægter fratrukket de samlede offentlige udgifter. Metoden kaldes derfor undertiden en top-down beregning.

Bottom-up metode

En anden metode starter i stedet "nedefra" og tager udgangspunkt i grupper af offentlige udgifter og indtægter. For hver udgift og indtægt fastlægges et strukturelt niveau, og den strukturelle saldo fremkommer som forskellen mellem summen af de strukturelle indtægter og udgifter. Denne beregningsmetode benævnes ofte som en bottom-up beregning.

Finansministeriets beregning ligger et sted mellem de to metoder

Flere institutioner foretager en beregning, som metodemæssigt placerer sig et sted mellem en top-down og en bottom-up-metode. Det gælder f.eks. Finansministeriets metode. Denne følger top-down-metoden i forhold til konjunkturrensningen af den offentlige saldo, som sker ved at korrigere saldoen for et beregnet konjunkturbidrag ud fra en budgetelasticitet og en sammenvejning af et output gap og et beskæftigelsesgap. Derudover behandles en række indtægter særskilt svarende til bottom-up-metoden. Det gælder eksempelvis Nordsø-indtægter og provenu fra pensionsafkastskatten, hvor der fastsættes et strukturelt niveau for hver af disse indtægter.

Boks II.6 Metoder til beregning af strukturel saldo

Der kan overordnet skelnes mellem to metoder til beregning af den strukturelle saldo. De to tilgange benævnes undertiden hhv. top-down og bottom-up. Fælles for de to metoder er, at der beregnes en hypotetisk, offentlig saldo, hvor der renses for konjunkturer og andre midlertidige forhold. Begge metoder er afhængige af en vurdering af økonomiens strukturelle niveauer for f.eks. arbejdsstyrke, ledighed og produktivitet mv.

Med top-down-metoden beregnes den strukturelle saldo ved at fratrække den faktiske saldo (B) et beregnet konjunkturbidrag (K). Herudover korrigeres i varierende grad for andre midlertidige forhold (A). Konjunkturbidraget beregnes ud fra en budgetelasticitet og et konjunkturgap. Budgetelasticiteten er et mål for den offentlige saldos konjunkturfølsomhed og fastlægges på baggrund af modelmultiplikatorer og antagelser om konjunkturudsving eller statistiske estimationsmetoder. Konjunkturgappet er ofte baseret på et output gap, som måler økonomiens aktuelle produktion i forhold til produktionspotentialet

Top-down: $B^* = B - K - A$

Med bottom-up-metoden beregnes den strukturelle saldo i stedet ved at tage udgangspunkt i saldoens enkelte indtægts og udgiftsposter, hvor der beregnes et strukturelt niveau for hver indtægts- og udgiftstype. Den strukturelle saldo er forskellen mellem summen af strukturelle indtægter (I_j^*) og udgifter (U_j^*) tillagt de strukturelle rentebetalinger ($i \cdot D^*$). Der beregnes således ikke et konjunkturbidrag for den offentlige saldo samlet set, men specifikke bidrag for hver indtægt og udgift.

Bottom-up: $B^* = \Sigma I_j^* - \Sigma U_j^* + i \cdot D^*$

De to metoder stiller forskellige krav til information. Top-down-beregningen forudsætter typisk information om den faktiske saldo, strukturelt BNP, strukturel beskæftigelse og en budgetelasticitet. Bottom-up-beregningen forudsætter mere information blandt andet strukturelle niveauer for andre centrale størrelser i økonomien som forbrugskvote, investeringskvote og lønkvote.

DØR foretager en beregning på Finansministeriets metode …

Finansministeriets metode er den gældende metode i forhold til budgetloven, hvor der er en grænse for det strukturelle underskud på ½ pct. af BNP. I De Økonomiske Råd beregnes den strukturelle saldo via Finansministeriets metode, når overholdelse af de finanspolitiske målsætninger og underskudsgrænsen skal vurderes.

… og en bottom-up beregning

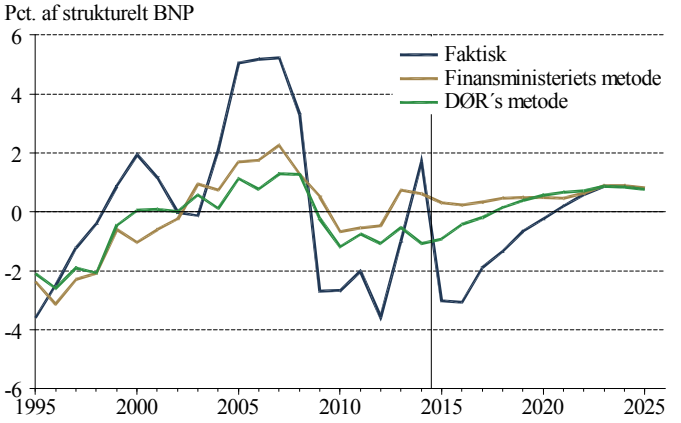
I De Økonomiske Råd foretages også en supplerende bottom-up-beregning, hvor der bestemmes et strukturelt niveau for hver udgift og indtægt på den offentlige saldo, jf. boks II.7.[6] Denne metode og beregning er et vigtigt instrument, når DØR foretager fremskrivninger af dansk økonomi og de offentlige finanser på mellemlang sigt. Andre institutioner f.eks. ECB og konjunkturinstituttet i Sverige beregner også den strukturelle saldo via en bottom-up-metode.

Beregninger giver forskellige resultater …

Af figur II.5 fremgår udviklingen i den offentlige saldo og den strukturelle saldo beregnet henholdsvis via Finansministeriets metode og De Økonomiske Råds bottom-up-metode. De to beregninger tegner i store træk det samme billede, men der er forskelle, når der ses på udviklingen i de enkelte år. Den strukturelle saldo forbedres i begge beregninger op gennem 1990'erne frem til 2007. Der ses en større forbedring i saldoen beregnet efter Finansministeriets metode, hvor saldoen viser et strukturelt overskud på 2,2 pct. i 2007, mens bottom-up-beregningen viser et overskud på 1,4 pct. af BNP. Fra 2007 og frem til 2010 ses en forværring af saldoen i begge beregninger. Saldoen forværres dog mest i top-down-beregningen. Fra 2011 ses i begge beregninger en forbedring af den strukturelle saldo frem mod et overskud i 2025.

6) Beregningsmetoden er opdateret på en række punkter i forbindelse med *Dansk Økonomi, efterår 2015*. Metodeændringerne indebærer blandt andet at offentlige lønninger, satsreguleringen og priserne på det offentliges varekøb og investeringer korrigeres for midlertidige løn- og prisstigninger.

Figur II.5 Den offentlige saldo



Anm.: Figuren viser den faktiske offentlige saldo og den strukturelle saldo beregnet hhv. via Finansministeriets top-down-metode og De Økonomiske Råds (DØR's) bottom-up-metode. Den faktiske saldo og den strukturelle saldo er forskellige i 2020, da konjunkturerne først skønnes at være normaliseret i årene efter 2020.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

… pga. de metodemæssige forskelle

Når beregningerne med de to metoder giver forskellige resultater, afspejler det en forskellig vurdering af midlertidige og strukturelle forhold. Det kan primært henføres til to metodemæssige forskelle. For det første skyldes det konjunkturrensningen af de offentlige udgifter og indtægter, som er forskellig i de to metoder. For det andet skyldes det en forskellig vurdering af midlertidige forhold udover konjunkturerne og deres indflydelse på de offentlige udgifter og indtægter, jf. nedenfor.

Bottom-up-beregning bidrager med yderligere indsigt

I det følgende redegøres der for, at bottom-up-beregningen på nogle områder har en række fordele og bidrager med yderligere indsigt i den strukturelle balance på de offentlige finanser, blandt andet fordi den på alle de offentlige finansers indtægts- og udgiftsposter indeholder en stillingstagen til og synliggørelse af, hvad der er strukturelt, og hvad der er midlertidigt.

Bottom-up beregningen

Konjunkturernes sammensætning vigtig …

Den strukturelle saldo er et mål for de offentlige finanser på kort sigt, og i den sammenhæng er det ikke kun vigtigt at forstå, i hvilket omfang den faktiske produktion afviger fra den strukturelle, men nok så vigtigt, hvordan afvigelsen fordeler sig på økonomiens efterspørgselskomponenter såsom privat forbrug, investeringer og eksport.

… da påvirkning af saldo kan være forskellig

Det skyldes, at konjunkturernes indflydelse på de offentlige finanser kan variere afhængigt af sammensætningen af ændringer i efterspørgslen, da den gennemsnitlige skatteprocent for de enkelte efterspørgselskomponenter er forskellig. Det private forbrug beskattes eksempelvis hårdere end eksporten. Det private forbrug beskattes således via moms og punktafgifter, hvor eksporterede varer som udgangspunkt ikke pålægges afgifter. Det er derfor vigtigt at forstå, om afvigelser fra en normal konjunktursituation skyldes det private forbrug eller eksporten.

Bottom-up metode tager højde for sammensætning

Bottom-up-metoden adskiller sig fra top-down-metoden ved, at konjunkturrensningen sker på et detaljeret niveau. Der beregnes (indirekte) et konjunkturbidrag for hver udgift og indtægt. Der tages således ikke bare højde for afvigelser mellem den faktiske og den strukturelle produktion, men også fordelingen på efterspørgselskomponenter. Det betyder, at der i bottom-up-beregningen ikke forudsættes en konstant sammenhæng mellem konjunktursituationen og den offentlige saldo, men sammenhængen vil variere afhængigt af konjunkturernes sammensætning.

Økonomiens udbudsside også relevant

Det er ikke kun på økonomiens efterspørgselsside, at det er interessant at tage højde for sammensætningseffekter. Økonomiens udbudsside og den funktionelle indkomstfordeling kan også have betydning for den offentlige saldo, da beskatningsgraden af lønindkomst og kapitalindkomst er forskellig. Med bottom-up-metoden tages der højde for dette forhold.

Boks II.7 DØRs bottom-up beregning

I De Økonomiske Råd foretages en bottom-up-beregning af den strukturelle saldo. Med beregningen bestemmes strukturelle niveauer for de enkelte udgifter (U_i^*) og indtægter (I_j^*). Den strukturelle saldo fås som de strukturelle indtægter fratrukket de strukturelle udgifter tillagt strukturelle renteudgifter af offentlig gæld ($i \cdot D^*$):

$$B^* = \Sigma I_j^* - \Sigma U_j^* + i \cdot D^*$$

Beregningen tager afsæt i afgrænsningen af offentlige udgifter og indtægter i den makroøkonomiske model SMEC. De fleste skatter og afgifter opdeles i modellen i en sats og et grundlag. Det samme gælder indkomstoverførslerne til husholdninger. Satserne antages i beregningen at være strukturelle, da de i overvejende grad afhænger af politiske beslutninger. Grundlagene, f.eks. skattepligtigtig indkomst og antal overførselsmodtagere, afhænger også af politiske beslutninger, men vil blandt andet også afspejle konjunkturer og andre midlertidige forhold. Den strukturelle udgift eller indtægt fastlægges derfor ved at bestemme et strukturelt grundlag. Det strukturelle provenu fra personskatter (T^*) bestemmes af en beregnet skattepligtig indkomst (TB_j^*) gange den respektive skattesats (t_j):

$$T^* = \sum t_j \cdot TB_j^*$$

De ledighedsrelaterede overførsler (TY^*) til f.eks. dagpenge og kontanthjælp bestemmes ud fra den strukturelle ledighed (UL^*), en strukturel andel (a_j^*) af de ledige på overførselstypen j samt en gennemsnitlig sats (s_j)

$$TY^* = \sum s_j \cdot a_j^* \cdot UL^*$$

Det offentlige forbrug og de offentlige investeringer er i vid udstrækning bestemt af en politisk prioritering, og indkomstoverførsler til f.eks. folkepension afspejler hovedsageligt en politisk prioritering og den demografiske udvikling. Det reale niveau for disse udgifter antages derfor at være strukturelt pr. definition. De offentlige lønninger, priser og satsreguleringen korrigeres for midlertidige og konjunkturbestemte stigninger i de private lønninger og priser.

For en række udgifter og indtægter er en opdeling i sats og grundlag ikke mulig, og det strukturelle niveau bestemmes som et historisk gennemsnit. En nærmere beskrivelse af beregningen kan fås ved henvendelse til De Økonomiske Råds sekretariat.

Fokus på andre "unormale" forhold end konjunktur

Hvor top-down-metoden kun sporadisk korrigerer for midlertidige forhold udover konjunkturerne, så søger bottom-up-metoden systematisk at korrigere for sådanne forhold. Flere aktiv- og varepriser, f.eks. renter og olieprisen, har indflydelse på de offentlige indtægter, men udvikler sig ikke nødvendigvis proportionalt med den indenlandske konjunktursituation. Med bottom-up-metoden gennemgås de offentlige udgifter og indtægter systematisk for indflydelsen af ekstraordinære forhold, såvel konjunkturer som andre forhold.

Og fokus på konsistens

I fastlæggelsen af de strukturelle niveauer tænkes der på sammenhængen på tværs af udgifter og indtægter og sektorer. Det er f.eks. den strukturelle ledighed, som er bestemmende for de strukturelle udgifter til dagpenge og kontanthjælp, som også indgår i de strukturelle indkomstoverførsler i skattegrundlaget. Og de forudsætninger, som gælder for normalafkast i pensionssektoren, er forenelige med forudsætninger om normalafkast i den øvrige del af den private sektor. Forskellige forudsætninger om normalafkast kan blandt andet forklare en del af forskellen på resultatet af beregningen efter Finansministeriets metode og bottom-up-metoden, jf. boks II.8.

Bottom-up giver mere information …

Med bottom-up-beregningen opnås detaljeret information om den strukturelle saldo. Stillingen på den strukturelle saldo kan således opdeles på specifikke udgifter og indtægter. Det kan både være relevant i forhold til at sammenligne med den faktiske saldo og i forhold til at forklare udviklingen i den strukturelle saldo over tid.

… men mindre gennemsigtighed

Metodens detaljerede tilgang med flere strukturelle niveauer forudsætter imidlertid også flere antagelser og flere beregnede strukturelle niveauer, som er forbundet med usikkerhed. Det kan også gøre den konkrete beregning mindre gennemsigtig, og det kan være vanskeligere at forstå sammenhængen mellem den strukturelle saldo og den generelle konjunktursituation f.eks. målt ved et output gap. Den enkle tilgang bag top-down-beregningen, og det at metoden i højere grad følger ensartede principper, gør metoden fordelagtig, når der skal foretages sammenlignelige beregninger for flere lande. Derudover er sammenhængen mellem den strukturelle saldo og den generelle konjunktursituation pr. definition mere tydelig ved top-down-beregningen.

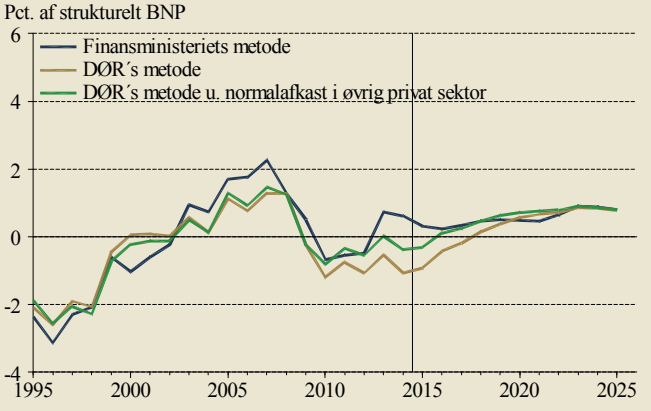
Boks II.8 Normalafkast i den private sektor

Finansministeriets og De Økonomiske Råds metode adskiller sig blandt andet i forhold til forudsætninger om normalafkast på formuer (netto) i den private sektor, herunder pensionssektoren. Det kan forklare en del af forskellen på de to beregninger.

Afkastet af investeringer i pensionssektoren og dermed indtægter fra pensionsafkastskatten kan udvise store udsving fra år til år. Det faktiske provenu renses derfor for ekstraordinært lave og høje provenuer ved at antage, at det strukturelle provenu følger et normalafkast. I DØR's beregning af strukturel saldo antages et normalafkast ikke blot at gøre sig gældende i pensionssektoren, men også i den øvrige del af den private sektor. Det vedrører blandt andet forrentningen af frie midler og gæld i husholdninger. Det betyder også, at de strukturelle personskatter følger en normalforrentning for skattepligtige renteindtægter og fradragsberettigede renteudgifter, som er konsistent med renteforudsætningerne i pensionssektoren.

Dette er en årsag til, at der ses en forskel mellem beregningen efter Finansministeriets metode og bottom-up-metoden i perioden 2009 og frem. I Finansministeriets metode antages et normalafkast i pensionssektoren, men ikke i den øvrige del af den private sektor. Dermed foretages ikke en korrektion for, at renterne for tiden er ekstraordinært lave og skatteindtægterne på den baggrund ekstraordinært høje. Dette er en årsag til, at den strukturelle saldo viser en bedre stilling med afsæt i Finansministeriets metode end med DØR's metode. Når samme antagelse indføres i DØR's beregning, indsnævres forskellen mellem de to beregninger, jf. figur A.

Figur A Den strukturelle saldo



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Udviklingen i den strukturelle saldo 1995-2014

Saldoudvikling opdelt på indtægter og udgifter

Med bottom-up-beregningen af den strukturelle saldo beregnes et strukturelt niveau for de offentlige finansers indtægts- og udgiftsposter. Det bidrager med ny indsigt i udviklingen i den strukturelle saldo, da udviklingen kan dekomponeres i de enkelte udgifter og indtægter.

Beskrivelse af udvikling fra 1995 til 2014

I det følgende beskrives den historiske udvikling i den strukturelle saldo opdelt på indtægter og udgifter for perioden 1995-2014 med afsæt i bottom-up-beregningen, jf. tabel II.9. Udviklingen opdeles i tre tidsperioder. Den første periode er årene 1995 til 2008, hvor saldoen forbedres fra et underskud til et overskud. Den anden periode er årene 2009-10, hvor saldoen forværres kraftigt. Og den tredje periode er årene fra 2011 og frem, hvor saldoen forbedres en smule.

Realøkonomiske bidrag

Saldoudviklingen kan suppleres med en beskrivelse, hvor man opdeler udviklingen i bidrag fra realøkonomiske forhold såsom finanspolitik, strukturel beskæftigelse, efterspørgselssammensætning og renteudvikling, jf. tabel II.10.

Tabel II.9 Ændring i den strukturelle saldo opdelt på indtægter og udgifter

	1995-2008	2009-10	2011-14
	----------	Pct. af strukturelt BNP	----------
Strukturel saldo	3,4	-2,5	0,1
Offentlige nettorenteudgifter	2,7	0,1	0,0
Strukturel primær saldo	0,7	-2,6	0,1
Indtægter i alt	-2,3	-1,2	-0,2
Personskatter mv.	-2,6	-1,2	0,3
Selskabsskat	0,2	-0,1	0,1
Nordsøindtægter	1,4	-0,1	-0,6
Moms og afgifter	0,0	0,3	0,3
Øvrige indtægter	-1,3	-0,1	-0,2
Udgifter i alt	3,0	-1,4	0,3
Offentligt forbrug	-0,9	-0,6	1,0
Offentlige investeringer	-0,2	-0,2	-0,4
Indkomstoverførsler	3,9	-0,5	-0,2
Pensioner	0,6	-0,3	-0,3
Dagpenge og kontanthjælp	2,1	0,2	0,0
Øvrige indkomstoverførsler	1,2	-0,4	0,1
Øvrige udgifter	0,2	0,0	0,0

Anm.: Tabellen viser den samlede ændring i den strukturelle saldo herunder udgifter og indtægter i den betragtede periode. Et positivt tal dækker over en saldoforbedring, dvs. en højere indtægt eller lavere udgift i pct. af BNP, mens et negativt tal dækker over en saldoforværring, dvs. en lavere indtægt eller højere udgift i pct. af BNP.
Øvrige indtægter dækker blandt andet over PAL-skat og i årene før 2000 realrenteafgiften.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger

Saldoforbedring som følge af faldende rentebetalinger

Den strukturelle saldo forbedres op gennem 1990'erne og 2000'erne, og fra 1995 til 2008 forbedres saldoen med ca. 3½ pct. af BNP, jf. tabel II.9. Saldoforbedringen afspejler især faldende rentebetalinger på den offentlige gæld. Det var et resultat af en faldende offentlig nettogæld, som blandt andet blev reduceret pga. overskud på den faktiske saldo i perioden samt refinansiering af gælden til en lavere rente.

Faldende strukturel ledighed …

Derudover påvirkedes saldoen af forhold, hvoraf nogle bidrager positivt, mens andre bidrager negativt. På den positive side er der først og fremmest udgifter til indkomstoverførsler, som isoleret set forbedrer den strukturelle saldo med knap 4 pct. af BNP fra 1995 til 2008, jf. tabel II.9. Det afspejler blandt andet, at der op gennem 1990'erne og 2000'erne gennemførtes en række arbejdsmarkedsreformer på dagpengeområdet, hvor dagpengeperioden blev reduceret, og der indførtes krav om aktivering. Reformerne bidrog til en faldende strukturel ledighed og en reduktion i udgifterne til dagpenge og kontanthjælp. I perioden 1995 til 2008 ses der således også en stigning i den strukturelle beskæftigelse, som forbedrede den strukturelle saldo med knap 2 pct. af BNP, jf. tabel II.10.

… og kompensationsgrad …

De lavere udgifter til indkomstoverførsler afspejler også, at stigningstakten i satsreguleringen i perioden var lavere end de private gennemsnitlige lønstigninger (og stigningen i BNP). Det førte til en mærkbar reduktion i overførslernes kompensationsgrad, som også bidrog til den faldende strukturelle ledighed. Den lavere stigningstakt afspejler dog også forhold, som er forbundet med en forværring af den offentlige saldo via færre skatteindtægter og højere offentlig forbrugsvækst.[7]

… samt stigende Nordsøindtægter

Der ses også et positivt bidrag fra indtægter fra Nordsøproduktionen pga. vedvarende stigninger i olieprisen og en større produktion.

7) Den lavere stigningstakt i satsreguleringen bidrager kun delvist til en saldoforbedring, da de lavere overførselsudgifter i høj grad udlignes af modgående forhold. For det første vil færre udgifter til indkomstoverførsler reducere skattegrundlaget. For det andet afspejler den lavere regulering, at satsreguleringen korrigeres for ændringer i pensionsindbetalinger, som modsvares af fradragsberettigede pensionsindbetalinger i skattegrundlaget. For det tredje skyldes det, at en del af stigningen normalt fratages til satspuljen, som ofte udmøntes til højere offentligt forbrug. Den lavere regulering kan dog også tilskrives en forskydning i arbejdsstyrken fra arbejdere til funktionærer. Denne forskydning indebærer, at timelønnen øges uden, at satsreguleringen øges tilsvarende. Dette vil bidrage til en bedre saldo.

Modgås af lempelig finanspolitik, blandt andet skattelettelser …

Omvendt er der forhold, som trækker i retning af en forværring af saldoen. Det skyldes blandt andet, at finanspolitikken blev lempet, hvor virkningen på den strukturelle saldo dog modsvares af den stigende strukturelle beskæftigelse, jf. tabel II.10. I perioden 1995-2008 skete der en reduktion i personskatterne, som forværrede den strukturelle saldo med 2,6 pct. af BNP, jf. tabel II.9. Det afspejler blandt andet, at der blev gennemført flere skattereformer, hvor personskatterne blev reduceret. I 1990'erne blev personskattelempelser blandt andet modgået af stigende afgifter. Skattestoppet, som var gældende fra 2002 indebar dog lavere indtægter fra afgifter og ejendomsværdiskatten pga. en nominel fastfrysning af stykafgifter og grundlaget for ejendomsværdiskatten i perioden. Indtægterne fra moms og afgifter har samlet set et neutralt bidrag til den strukturelle saldo i perioden 1995 til 2008, jf. tabel II.9.

… og offentlig forbrugsvækst

Perioden var også karakteriseret ved en relativt høj udgiftsvækst i det offentlige forbrug og de offentlige investeringer, jf. tabel II.9, som voksede hurtigere end økonomiens strukturelle indkomst. Den strukturelle saldo blev forværret med ca. en pct. af BNP som følge af dette.

Lavere personskatter afspejler også grundlag

De lavere indtægter fra personskatter afspejler ikke kun nedsættelser af den gennemsnitlige skatteprocent, men også forhold vedrørende skattegrundlaget. De lavere udgifter til indkomstoverførsler pga. den faldende strukturelle ledighed er også forbundet med færre skattepligtige indkomstoverførsler. I perioden skete der endvidere en opbygning af arbejdsmarkedspensioner med stigende, fradragsberettigede pensionsindbetalinger, som reducerede den skattepligtige indkomst.

Tabel II.10 Ændring i strukturel saldo opdelt på realøkonomiske forhold

	1995-2008	2009-10	2011-14
	---------	Pct. af strukturelt BNP	---------
Strukturel saldo	3,4	-2,5	0,1
Offentlige rentebetalinger	2,7	0,1	0,0
Strukturel primær saldo	0,7	-2,6	0,1
Heraf bidrag fra:			
Diskretionær finanspolitik	-1,7	-2,8	0,5
Strukturel beskæftigelse mv.	1,7	0,3	0,5
Nordsø	1,4	-0,1	-0,6
PAL-skat, skattepligtige renter mv.	-0,8	-0,1	0,0
Strukturel forbrugskvote	-0,3	0,1	0,3
Øvrige forhold	0,4	0,0	-0,5

Anm.: *Diskretionær finanspolitik* dækker over effekten af ændrede satser, ændringer i offentlig beskæftigelse mv. Bidraget er knyttet til de såkaldte direkte provenuer, der indgår i beregningen af finanspolitikkens aktivitetsvirkninger (finanseffekten).
Strukturel beskæftigelse mv. dækker over reformvirkninger og demografisk betingede ændringer i strukturel arbejdsstyrke og ledighed samt antal indkomstoverførselsmodtagere.
PAL-skat dækker i årene før 2000 over realrenteafgiften.
Øvrige forhold dækker over strukturelle ændringer i øvrigt, herunder eksempelvis ændringer i den strukturelle lønkvote, ændringer i den trendmæssige gennemsnitlige arbejdstid og skift i den relative pris på offentligt varekøb og investeringer i forhold til den generelle prisudvikling.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Lempelig finanspolitik og saldoforværring i 2009-10 …

Betragtes perioden 2009-10 er den karakteristeret ved en kraftig forværring af saldoen på 2½ pct. af BNP, jf. tabel II.10. Det afspejler især en ekspansiv finanspolitik under krisen, hvor personskatterne blev lempet, og væksten i det offentlige forbrug var relativ høj. Forbrugsvæksten var blandt andet et resultat af budgetoverskridelser i offentlige institutioner.

… men underliggende stigning i beskæftigelse

Perioden dækker dog også over en fortsættelse af den faldende strukturelle ledighed og en stigende strukturel beskæftigelse, som bidrager til en bedre saldo. I perioden blev fastfrysningen

af afgifter på usunde varer endvidere ophævet, hvormed en løbende udhuling af provenuet herfra ophørte.

Finanspolitisk stramning i årene 2011-14 …

Fra 2011 og frem til 2014 skønnes en lille forbedring af saldoen. Det dækker over en række modsatrettede forhold. På den ene side bidrager finanspolitikken til en saldoforbedring jf. tabel II.10. I årene 2011-13 var Danmark i EU-procedure for uforholdsmæssigt store underskud og modtog på den baggrund en henstilling om at gennemføre finanspolitiske stramninger. Genopretningsaftalen fra 2010 omfatter blandt andet en stigning i personskatterne fra 2011 til 2013, og derudover var årene karakteriseret ved en afdæmpet offentlig forbrugsvækst.

… modgås af faldende nordsøindtægter

På den anden side bidrog faldende indtægter fra Nordsøen til en forværring af saldoen. Det skyldtes både en faldende oliepris og en nedadgående produktion.

Forventet udvikling fra 2015 til 2025

Saldoforbedring frem mod 2025 skyldes arbejdsstyrke …

Frem mod 2025 forventes den strukturelle saldo at blive forbedret fra et underskud i 2015 på knap en pct. af BNP til et overskud på knap en pct. af BNP, jf. tabel II.11. Det kan især henføres til en stigende strukturel beskæftigelse, som i perioden ventes at stige med godt 150.000 personer. Det afspejler især en stigende strukturel arbejdsstyrke afledt af tilbagetrækningsaftalen fra 2011.

… og afdæmpet forbrugsvækst og regulering af overførsler

På den positive side er der også et bidrag fra finanspolitikken, som blandt andet stammer fra den planlagte offentlige forbrugsvækst, som i årene frem til 2020 samlet set ventes afdæmpet i forhold til den strukturelle vækst i økonomien. Derudover er der med skattereformen fra 2012 besluttet en afdæmpet regulering af udvalgte offentlige indkomstoverførsler fra 2016, hvilket også bidrager til en saldoforbedring.

Faldende nordsøprovenu

Det positive bidrag fra finanspolitikken i årene frem mod 2020 og den stigende strukturelle beskæftigelse modsvares delvist af et faldende provenu fra Nordsøen. Det skyldes, at der på mellemlang sigt forventes en gradvis reduktion i oliepris og produktion.

Tabel II.11 Den strukturelle saldo frem mod 2025

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025[a)]
	----------	Pct. af strukturelt BNP					----------
Strukturel saldo	-0,9	-0,4	-0,2	0,1	0,4	0,6	0,8
År-til-år udvikling		0,5	0,2	0,3	0,2	0,2	0,0
Heraf bidrag fra:							
Diskretionær finanspolitik		0,4	0,1	0,2	0,0	-0,2	-0,2
Strukturel beskæftigelse mv.		0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
Nordsø		-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
PAL-skat, skattepligtige renter mv.		0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturel forbrugskvote		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige rentebetalinger		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige forhold		0,0	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1

a) 2025-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige ændring i den strukturelle saldo i perioden fra 2020 til 2025.
Anm.: Se forklaring til tabel II.10.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Yderligere indsigt og større forståelse

Samlet set fås med bottom-up-beregningen en mere detaljeret beskrivelse og større forståelse af udviklingen i den strukturelle stilling på de offentlige finanser, blandt andet fordi det bliver tydeligere, hvilke indtægter og udgifter, som driver den overordnede udvikling. Derudover fås også indsigt i indflydelsen fra realøkonomiske forhold f.eks. trendmæssige ændringer i sammensætningen af økonomiens efterspørgsel såsom udviklingen i den strukturelle forbrugskvote, der som tidligere nævnt kan have saldovirkning pga. en forskellig gennemsnitlig skatteprocent for de enkelte efterspørgselskomponenter.

II.4 Afgrænsning af udgiftslofter

Fem udgiftslofter sætter rammen for udgifter for en fireårig periode

Med budgetloven er der indført udgiftslofter fra 2014. Der er fem udgiftslofter, som sætter grænser for en række statslige, kommunale og regionale udgifter for en fireårig periode, jf. boks II.9. Driftslofterne omfatter overordnet set udgifter til det offentlige forbrug, subsidier og overførsler til udlandet. Driftslofterne omfatter to regionale, et statsligt og et kommunalt udgiftsloft. Derudover er der et loft for de statslige udgifter til indkomstoverførsler. Hovedformålet med udgiftslofterne er, at udgifterne skal holde sig indenfor de fastlagte rammer således, at der kan prioriteres mellem en bred vifte af udgifter indenfor en fast ramme. Derfor er udgangspunktet for afgrænsningen, at alle udgifter skal omfattes af lofterne.

Visse typer af udgifter på forhånd undtaget fra loftstyring

Der er imidlertid udgifter, som det eksplicit er besluttet at undtage fra loftstyringen, så udsving i disse udgifter i de enkelte år ikke skal påvirke det øvrige udgiftspolitiske råderum. Det gælder for eksempel de ledighedsrelaterede udgifter, hvor udsving i udgifterne fungerer som automatiske stabilisatorer, man ikke ønsker sat ud af kraft ved modgående mer- eller mindreudgifter. Ligeledes er de offentlige investeringer holdt udenfor loftsstyring, og det samme gælder statens renteudgifter, som er bestemt af gælden over lang tid og af rentebevægelserne. I det følgende lægges til grund, at disse udgiftstyper ikke loftstyres, og de diskuteres ikke nærmere.

Undtagelser kan begrundes med ustabilitet og påvirkning af udefrakommende forhold

Afsnittet diskuterer herefter, hvilke principper der bør være afgørende for, om en udgift skal undtages fra udgiftslofter eller ej. Fokus vil være på, hvor stabil eller ustabil en udgift er, og i hvor høj grad den er bestemt af danske beslutninger eller er påvirket af udefrakommende faktorer. Synspunktet vil være, at i jo højere grad en udgift er ustabil og påvirket af udefrakommende faktorer, jo mindre egnet er den til at indgå i en samlet prioritering med andre udgifter under et udgiftsloft. Der ses nærmere på Danmarks EU-bidrag, asyludgifter og PSO-tilskud som eksempler på udgifter, hvor hensynet til, at udgifterne indgår i en tværgående prioritering skal vejes op imod det forhold, at udgifterne kan være ustabile og påvirket af udefrakommende forhold i de enkelte år.

Boks II.9 Afgrænsning af udgiftslofter

Det statslige delloft for driftsudgifter omfatter statslige nettodriftsudgifter og udgifter til tilskud til virksomheder. I 2014 blev PSO-tilskuddene dog undtaget fra udgiftslofter. Derudover indgår overførsler til udlandet, herunder EU-bidrag og udviklingsbistand under udgiftslofter. Derudover er der fastsat et loft for de statslige udgifter til ikke ledighedsrelaterede indkomstoverførsler. Den kommunale medfinansiering af indkomstoverførsler indgår ikke under udgiftsloftet.

Det kommunale udgiftsloft er en øvre grænse for de kommunale nettodriftsudgifter. For regionerne er der to lofter. Et loft sætter en øvre grænse for udgifter til sundhedsområdet og et andet loft sætter en grænse for regionale udviklingsopgaver.

Udgiftslofterne omfatter ikke udgifter til ledighedsrelaterede indkomstoverførsler og driftsudgifter ved aktivering af modtagere af ledighedsrelaterede indkomstoverførsler. Derudover er blandt andet anlægsudgifter, renteudgifter og udgifter til kongehuset og Folketinget undtaget for udgiftslofterne.

I nationalregnskabstermer er størstedelen af det offentlige forbrug, subsidierne, overførslerne til udlandet og de statslige udgifter til indkomstoverførsler medtaget under udgiftslofter, mens de offentlige investeringer, renteudgifter og de kommunale udgifter til indkomstoverførsler er undtaget for lofterne.

Principper for afgrænsning af driftslofter

Udgangspunktet er alle udgifter under loft

De udgiftspolitiske prioriteringer fastlægges typisk årligt med aftaler med kommuner og regioner samt med finansloven. Udgangspunktet for prioriteringen er udgiftslofterne. Det er overordnet set et sundt princip, at der prioriteres mellem mange udgifter under en fast ramme, når budgetterne for de kommende år planlægges. Derfor er udgangspunktet for afgrænsningen, at alle udgifter bør være omfattet af udgiftslofterne.

Lofter understøtter overholdelse af saldomål

Udgiftslofterne skal ligesom saldomålene overholdes år for år. Den offentlige saldo afhænger i sagens natur også af skatteindtægterne i de enkelte år, men overholdelse af målene for udgiftspolitikken i de enkelte år er en vigtigt forudsætning for

at overholde de årlige mål for den faktiske og strukturelle offentlige saldo.

Stabile udgifter er egnet til loftstyring …

Langt de fleste offentlige udgiftsposter udvikler sig relativt stabilt. Det er dermed relativt forudsigeligt at forudsige udgiftsniveauet for det kommende år. Det gælder eksempelvis for størstedelen af de offentlige driftsudgifter, herunder udgifter til offentlig service. At en udgift har et nogenlunde stabilt og forudsigeligt forløb gør den alt andet lige mere velegnet til loftstyring, idet der kun i begrænset omfang vil være uventede udsving i udgiftsniveauet, som skal påvirke den samlede udgiftsprioritering under det relevante udgiftsloft, jf. tabel II.12.

… og udgifter, der primært bestemmes af danske beslutninger …

Et andet kriterium er, om en udgift på kort sigt overvejende er afhængig af danske beslutninger, eller om den i høj grad er bestemt af udefrakommende faktorer. Det siger sig selv, at jo mere en udgift er bestemt af udefrakommende faktorer, jo mindre egner den sig alt andet lige til at indgå i en samlet prioritering mellem forskellige udgifter under samme loft.

… er mest velegnede til loftsstyring

Sammenfattende kan man sige, at udgifter der både er relativt ustabile og i høj grad bestemt af udefra kommende faktorer, er de mindst velegnede til loftstyring. For at undtage en udgift fra loftsstyring bør det dog gælde, at den er af en vis størrelsesorden, og at det konkret kan afgrænses, hvad det er, der skal ligge udenfor loft.

Tabel II.12 Principper for loftsafgrænsning af driftslofter

	Stabilt udgiftsniveau	**Ustabilt udgiftsniveau**
Primært afhængig af politiske beslutninger i Danmark	Mest egnede til loftstyring	Kan være egnede eller uegnet til loftstyring
I høj grad afhængig af udefrakommende forhold	Kan loftstyres	Mindst egnede til loftstyring

I dette afsnit diskuteres tre eksempler

Nedenfor diskuteres, hvordan tre konkrete udgifter skal ses i forhold til de ovenstående principper. Alle tre udgiftsposter er eksempler på udgifter, der udviser betydelige ustabilitet på kort sigt:

- De danske udgifter til EU afhænger af den gennemsnitlige sats/andel, som Danmark skal betale af EU's samlede udgifter. Denne sats er i høj grad et resultat af beslutninger truffet i Bruxelles samt skøn for bruttonationalindkomsten
- Udgifterne til asylansøgere og flygtninge afhænger blandt andet af krige og ustabilitet i udlandet. Antallet af ansøgere og de samlede udgifter kan dog også til en vis grad påvirkes af asylpolitikken, herunder niveauet for integrationsydelsen og øvrige satser
- De samlede udgifter til støtte til vedvarende energi (i dag finansieret af PSO-afgiften) afhænger af satsen, som de enkelte producenter modtager i støtte, som kan svinge meget fra år til år. Udgifterne afhænger dog i høj grad også af den mængde projekter, som det vælges at give støtte til

Større reserver giver mulighed for mere loftsstyring

Det bemærkes, at større reserver under de enkelte lofter styrker argumenterne for, at flere udgifter omfattes af udgiftslofterne. Det skyldes, at uforudsigelige udsving i enkelte udgifter under et loft, da ikke behøver fortrænge andre udgifter, men kan finansieres af reserven. Derved behøver den samlede udgiftsprioritering under loftet ikke at blive påvirket.

Udgifter til EU

EU-betalinger under udgiftslofter

De danske BNI- og momsbidrag til EU indgår under det statslige delloft for driftsudgifter. Det betyder, at udgifterne til EU skal prioriteres i sammenhæng med blandt andet offentlige forbrugsudgifter, tilskud til virksomheder og udviklingsbistanden i de årlige finanslove. Indenfor rammerne af udgiftslofter kan lavere udgifter til EU omsættes til højere offentlige forbrugsudgifter, og omvendt skal der spares på det offentlige forbrug, hvis EU-udgifterne bliver højere end ventet.

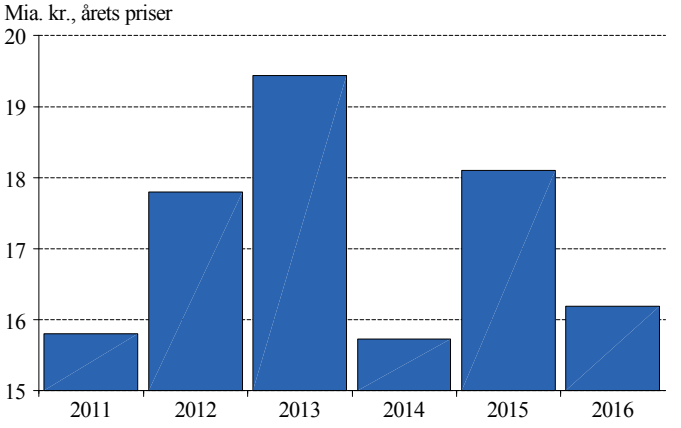
EU-udgifter kan delvist styres på lang sigt

I forhandlinger om EU's budget kan Danmark forsøge at påvirke EU-udgifterne. Det gælder både EU's samlede udgifter og den andel af EU's udgifter, som Danmark betaler. I 2013 forhandlede den danske regering for eksempel en dansk rabat på betalingerne til EU, da budgettet for 2014 til 2020 blev fastlagt.

På kort sigt er udgiftsniveauet ustabilt og primært bestemt udefra

Udgiftslofterne skal imidlertid overholdes år for år. På kort sigt er niveauet for udgifterne til EU ustabilt og afhængigt af udefrakommende forhold, og niveauet varierer markant fra år til år, jf. figur II.6 Dette skal primært ses i lyset af, at de årlige betalinger afhænger af landenes bruttonationalindkomst (BNI) og momsindtægterne. Danmarks betalinger til EU justeres derfor løbende som følge af ændrede skøn for Danmarks og de øvrige EU-landes BNI.

Figur II.6 Udgifter til EU



Anm.: Figuren viser det danske BNI- og momsbidrag til EU.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og *Økonomisk Redegørelse, august 2015*.

Stor tilbagebetaling i 2014

I 2014 fik Danmark for eksempel 2½ mia. kr. tilbage fra EU. Årsagen var blandt andet, at Eurostat havde ændret opgørelsesmetoder for nationalregnskabet, hvor der blev foretaget en ny beregning af EU-landenes BNI i perioden 1995-2013. Denne beregning førte til en nedjustering af Danmarks BNI relativt til de øvrige EU-landes. Tilbage-

betalingen var således afledt af en teknisk genberegning, som reelt var udenfor politisk kontrol.

Overførsler fra EU konverteres til offentligt forbrug i 2015 og 2016

Også i 2015 og 2016 er Danmarks bidrag til EU nedjusteret. I 2015 finansierede tilbageførelser for ¾ mia. kr. en stigning i asyludgifterne i finansloven for 2015.[8] I 2016 er EU-bidraget nedjusteret med 1¼ mia. kr., som planlægges brugt til offentlige forbrugsudgifter i aftalen om finansloven for 2016.[9] Disse nedjusteringer er også afledt af tekniske genberegninger i EU.

Ændrede EU-udgifter kan give store afvigelser fra planlagt forbrugsvækst

Den politiske påvirkning af EU-udgifterne og stabiliteten på kort sigt er derfor begrænset. I politiske aftaler planlægges typisk efter en jævn udvikling i det offentlige forbrug. De løbende tilbageførelser fra EU indebærer, at råderummet til offentligt forbrug under udgiftslofter kan svinge fra år til år. I år med store tilbageførelser fra EU vil råderummet være større end den planlagte vækst. Og omvendt kan det indebære besparelser, hvis EU-udgifterne bliver højere end ventet.

Problematisk at EU-bidrag er omfattet af lofter

Ustabiliteten samt den begrænsede indflydelse fra dansk side gør det problematisk, at EU-bidraget er omfattet af udgiftslofterne. Disse forhold peger i retning af at holde EU-bidragene ude fra udgiftslofterne. EU-udgifterne er opført på to særskilte konti på finansloven, hvorfor det er muligt at afgrænse de konkrete udgifter, som skal undtages fra lofterne.

Udgifter til asylansøgere og flygtninge

Udgifter til asyl og flygtninge under loft

Udgifter til asylansøgere og flygtninge er omfattet af de statslige udgiftslofter. Udgifterne på Justitsministeriets område til indkvartering af asylansøgere er omfattet af det statslige udgiftsloft for driftsudgifter, mens integrations-

8) Det fremgår af bilag 1 til aktstykke 107 fra marts 2015, at tilbageførelsen fra EU i 2015 efterfølgende er henført til 2014. I forbindelsen med finanslovsaftalen for 2015 forudsatte Finansministeriet, at tilbageførelsen ville få konsekvenser for det danske EU-bidrag i 2015, da overførslen fra EU til Danmark først ville finde sted 2015. Det danske retskrav kunne imidlertid gøres gældende i december 2014. Derfor skal tilbageførelsen ifølge Finansministeriets retningslinjer periodiseres til 2014. Dette er sket med statsregnskabet for 2014.

9) Det fremgår af *Budgetoversig 2, august 2015* side 17.

ydelse og øvrige overførsler til asylansøgere og flygtninge er omfattet af det statslige loft for indkomstoverførsler.

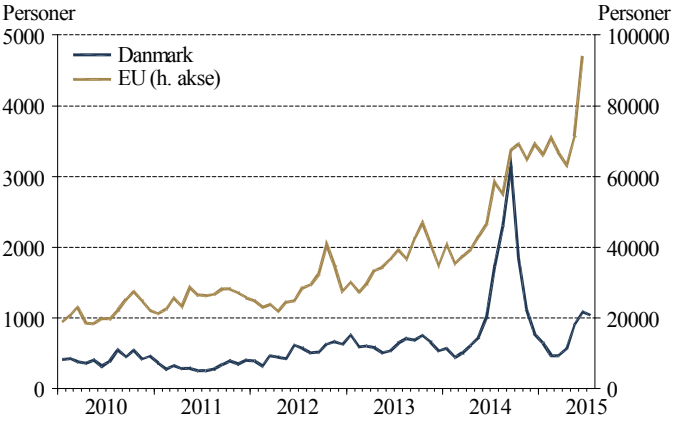
Asyludgifter er vanskelige at forudsige

Den seneste udvikling i udgifter til asylansøgere og flygtninge viser, at det er vanskeligt at forudsige udgiftsniveauet for denne udgiftspost. Udgifternes størrelse påvirkes af antallet af asylansøgere og flygtninge i Danmark, som afhænger af en lang række forhold, der er udenfor Danmarks kontrol. Derfor er udgifternes niveau for det kommende år forbundet med ustabilitet og betydelig usikkerhed.

Stor stigning i antallet af asylansøgere i Danmark i 2014

Eksempelvis voksede antallet af asylansøgere i Danmark i 2014 kraftigt. I Danmark toppede ansøgertallet i september måned 2014 med over 3.000 personer. Den store stigning i 2014 var blandt andet afledt af krigen i Syrien. Efterfølgende faldt ansøgertallet til et niveau, som svarer til et historisk gennemsnit på ca. 500 personer pr. måned. I juni og juli måned i 2015 er ansøgertallet dog steget til godt 1.000 pr. måned, jf. figur II.7. Foreløbige tal for august og september viser, at ca. 1.600 personer søgte asyl i august, mens 1.500 personer har søgt asyl på to uger i september. I 2014 søgte samlet set knap 15.000 personer om asyl i Danmark, mens godt 5.000 personer har søgt de første 7 måneder af 2015.

Figur II.7 Asylansøgere i Danmark og EU pr. måned



Anm.: Figuren viser bruttoansøgertallet. Tallene for Danmark i 2015 er foreløbige, og der kan forekomme løbende efterkorrektioner. Tallene for EU-landene opgøres løbende, og de sidste observationer er fra juni, hvor der dog stadig mangler data fra Cypern.

Kilde: Nyidanmark.dk og Eurostat.

I EU er stigningen fortsat ind i 2015

I Europa steg det månedlige ansøgertal fra omkring 20.000 ansøgere pr. måned i 2010 til 40.000 ansøgere pr. måned i starten af 2014. Igennem 2014 steg det månedlige ansøgertal til knap 70.000 ved udgangen af året. I det første halve år af 2015 har EU modtaget omkring 180.000 asylansøgninger mere end i det første halve år af 2014. Disse tal er stadig foreløbige, og der kan være asylansøgere, som indgår i flere landes opgørelser på samme tidspunkt, jf. boks II.10.

Boks II.10 Definitioner, regler og statistik vedrørende asylansøgere

En asylansøger er en person, som søger om ret til at blive anerkendt som flygtning i et land. Det er dog ikke alle ansøgninger, der overgår til realitetsbehandling i Danmark, blandt andet fordi nogle sendes tilbage til andre EU-lande, jf. Dublin-forordningen, og nogle forsvinder eller rejser videre.

Dublin-forordningen (Rådets forordning nr. 604/2013) er en aftale mellem EU-landene, Norge, Schweiz, Island og Lichtenstein, som understøtter, at en asylansøger, der søger i flere lande, kun behandles af ét land. Forordningen skal også sikre, at der altid findes et land, der er ansvarligt for behandlingen af den enkelte asylansøgning. Ansvaret for behandlingen af ansøgningen bestemmes ud fra en række kriterier, som blandt andet afhænger af, hvor ansøgerenes nærmeste familie opholder sig, og hvilket land ansøgeren først har søgt asyl i.

Af de asylansøgninger, der overgik til realitetsbehandling i Udlændingestyrelsen i 2014, blev 74 pct. anerkendt. Anerkendelsesprocenten har været stigende siden 2011, hvor den lå på 33 pct.

Imødekommes asylansøgninger, får ansøgerne opholdstilladelse og ret til at søge om familiesammenføring. Flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus, jf. lovændringen d. 20. februar 2015, kan dog først søge om familiesammenføring, hvis deres midlertidige opholdstilladelse forlænges efter det første år. Flygtninges opholdstilladelse i Danmark er en tilladelse til at bo, arbejde og studere på lige fod med danske statsborgere.

Kilde: Nyidanmark.dk.

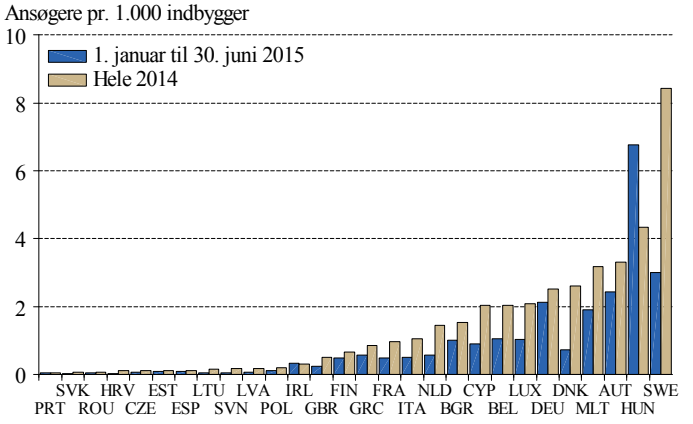
Stor variation i antallet af ansøgere i EU-lande

Selvom antallet af ansøgere i høj grad afhænger af udefrakommende forhold, vil det enkelte land til en vis grad kunne styre antallet af ansøgere. Antallet af asylansøgere i de forskellige EU-medlemslande varierer for eksempel kraftigt, og der er langt fra en tæt sammenhæng mellem indbyggertal og antallet af asylansøgere. Der er derfor nogle lande, som modtager uforholdsmæssigt mange asylansøgninger, jf. figur II.8. Målt i forhold til befolkningens størrelse modtager Sverige for eksempel væsentligt flere ansøgere end Danmark.

Mange ansøgere i Danmark i 2014

Danmark modtog i 2014 femteflest ansøgere pr. indbygger, hvilket svarer til ca. 2½ ansøgere pr. 1.000 indbyggere. Til sammenligning modtog Sverige godt 8 ansøgere pr. 1.000 indbyggere. Foreløbige tal for 2015 viser, at Danmark optræder på en 13. plads over antal ansøgere. Ungarn er det land, der har modtaget absolut flest ansøgere i 2015 pr. indbygger. Det bemærkes, at andelen af godkendte asylansøgninger i de enkelte lande kan afvige meget fra andelen af ansøgninger.

Figur II.8 Asylansøgere pr. 1.000 indbygger i EU-lande



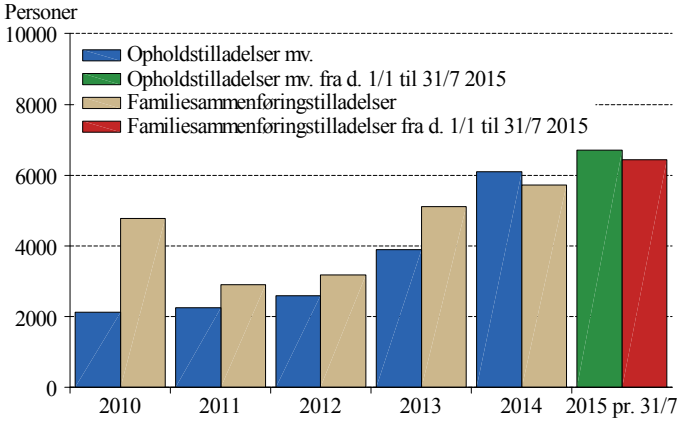
Anm.: Andelen af asylansøgere pr. indbygger er udregnet på baggrund af befolkningstallet d. 1. januar 2014. Der er endnu ikke tal for Cypern fra juni måned 2015. Ansøgertallet kan altså her forventes at være højere, end det fremgår af figuren.

Kilde: Eurostat.

Flere opholdstilladelser og familiesammenføringer i 2015

Udgifterne til flygtninge afhænger også af antallet af opholdstilladelser og familiesammenføringer. I de første 7 måneder af 2015 er der givet godt 6.000 opholdstilladelser i Danmark, jf. figur II.9. Personer med opholdstilladelser kan søge om familiesammenføringer, og der ses da også en stigning i antallet af familiesammenføringer. I 2014 var antallet af familiesammenføringstilladelser på over 5.000. I 2015 skønnes der at være givet over 6.000 familiesammenføringstilladelser i de første 7 måneder.

Figur II.9 Antal meddelte opholdstilladelser og familiesammenføringstilladelser



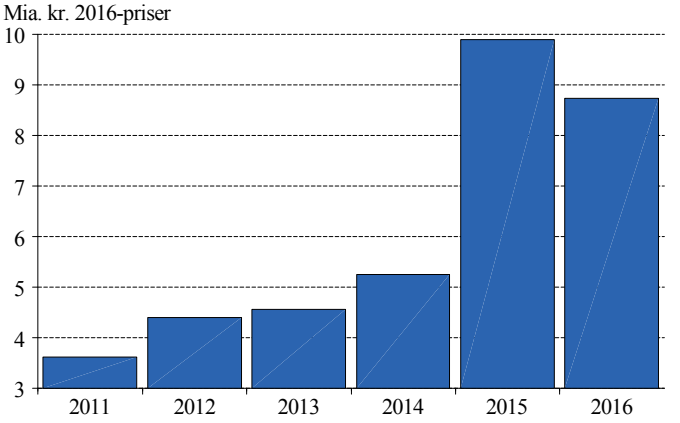
Anm.: Tallene for 2015 er foreløbige. Opholdstilladelser mv. omfatter afgørelser vedrørende ansøgninger om asyl fra asylansøgere og kvoteflygtninge samt afgørelser om humanitær opholdstilladelse og opholdstilladelser på baggrund af ganske særlige grunde, herunder uledsagede mindreårige asylansøgere og udsendelseshindrede.

Kilde: Nyidanmark.dk.

Stor forventet stigning i udgifter i 2015 og 2016

Stigningen i antallet af asylansøgninger, opholdstilladelser og familiesammenføringer indebærer, at der i 2015 og 2016 er budgetteret med en stor stigning i udgifterne til asylansøgere og flygtninge i forhold til tidligere år, jf. figur II.10. Fra 2015 til 2016 skønnes foreløbigt et fald i udgifterne, hvilket skal ses i sammenhæng med en forventet reduktion i antallet af asylansøgere. Det bemærkes dog, at skønnene for 2015 og 2016 er foretaget på to forskelige tidspunkter. Udgifterne i 2015 tager afsæt i oplysninger på finansloven for 2015 fra december 2014, mens skønnet for 2016 tager afsæt i oplysninger på finanslovsforslaget for 2016 fra august 2015.

Figur II.10 Udgifter til asylansøgere og flygtninge i Danmark



Anm.: I 2016 viser figuren udgifterne på Justitsministeriets område vedrørende udlændinge, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociales Forholds område til flygtninge og integration og Beskæftigelsesministeriets område til integration. Dertil kommer den kommunale medfinansiering af udgifterne. I 2011 til 2015 er taget afsæt i de samme udgifter, men det var andre ministerier, som afholdte udgifterne.

Kilde: Finansloven for 2015, finanslovforslag for 2016, august 2015 og diverse statsregnskaber.

Gennemført en række tiltag i 2014 og 2015 …

De ovenstående figurer indikerer, at fordelingen af asylansøgerne mellem EU-lande afhænger af landespecifikke forhold. Der er i 2014 og 2015 foretaget en række tiltag i Danmark, der har haft til formål at bremse antallet af asylansøgere, jf. boks II.11. Det gælder blandt andet nye regler om midlertidig opholdstilladelse og integrationsydelse.

… som det er vanskeligt at vurdere effekten af

Det er på nuværende tidspunkt usikkert, hvor stor en effekt tiltagene har på antallet af ansøgninger om asyl og familiesammenføring og dermed på det fremadrettede udgiftsniveau til asylansøgere og flygtninge. Men det vurderes, at selvom danske tiltag såsom midlertidig beskyttelsesstatus og integrationsydelsen kan have en vis effekt på antallet af asylansøgere, er udgifterne på kort sigt i høj grad påvirket af forhold i udlandet.

Boks II.11 Politiske tiltag i Danmark på asyl- og indvandringsområdet

De seneste år er der gennemført en række tiltag på asyl- og indvandringsområdet i Danmark og EU. Nedenstående beskriver tre af disse.

I februar 2015 blev en ændring af udlændingeloven vedtaget. Lovforslaget omfatter en såkaldt midlertidig beskyttelsesstatus, som kan forlænges efter et år, hvis ansøgeren stadig har behov for beskyttelse. Udlændinge, som omfattes af reglerne, får en midlertidig opholdstilladelse, og de kan hjemsendes, så snart situationen i hjemlandet muliggør dette. Derudover kan udlændinge omfattet af den midlertidige beskyttelsesstatus først få familiesammenføring, hvis den midlertidige opholdstilladelse forlænges efter et år. Loven om midlertidig beskyttelsesstatus gælder kun for ansøgninger indgivet fra og med d. 14. november 2014. De første opholdstilladelser med midlertidig beskyttelsesstatus blev givet i marts 2015. Ultimo juli er der givet godt 400 opholdstilladelser med midlertidig beskyttelsesstatus. Antallet skal ses i forhold til, at der er givet omkring 4.000 opholdstilladelser samlet fra marts til juli 2015.

Et særligt politisk tiltag i den sammenhæng er, at der i september 2015 er indrykket annoncer i libanesiske aviser, som indeholder oplysninger om de vilkår, som asylansøgere og flygtninge i Danmark er underlagt.

I august 2015 vedtog Venstre sammen med Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og De Konservative at indføre en integrationsydelse, som indebærer en lavere ydelse end de hidtidige overførsler. Integrationsydelsen trådte i kraft d. 1. september 2015. Ydelsen vil kun blive givet til personer, der rejser til Danmark, efter at loven er trådt i kraft. Det betyder, at antallet af modtagere stiger gradvist.

Integrationsydelsen er på SU-niveau og vil fremadrettet erstatte uddannelses- og kontanthjælp for personer, der ikke har opholdt sig i Danmark i mindst 7 ud af de seneste 8 år. Modtagere af integrationsydelsen vil have mulighed for at modtage et månedligt tillæg på 1.500 kr., såfremt de består en danskprøve. Integrationsydelsen vil ikke blive givet til EU-borgere, da de ifølge EU-domstolen har ret til kontanthjælp og uddannelseshjælp på lige fod med danske statsborgere.

EU har i juli 2015 besluttet at fordele 32.000 asylansøgere fra lande, som er særligt hårdt ramt. Denne aftale står Danmark uden for grundet det danske retsforbehold. EU drøfter i september 2015 muligheden for at fordele yderligere 120.000 asylansøgere blandt medlemslandene.

Både argumenter for og imod loftstyring

Ustabiliteten og det forhold at udgifternes niveau på kort sigt i høj grad afhænger af forhold i udlandet indebærer, at det er problematisk, at udgifterne er omfattet af udgiftslofterne. Udgifterne kan dog til en vis grad påvirkes politisk. Dertil kommer, at udgifterne til asylmodtagere og flygtninge omfatter en bred vifte af udgifter. Derfor vil en eventuel undtagelse fra lofterne kræve, at det er muligt at afgrænse, hvilke udgifter som konkret skal undtages.

Tilskuddet til vedvarende energi

Tilskud til VE finansieres via PSO-afgiften

De direkte tilskud til vedvarende energi (VE) finansieres i Danmark igennem PSO-afgiften, som blev indført i 1998. På linje med elafgiften optræder PSO-afgiften på elregningen som en del af den elpris, danske husholdninger og virksomheder betaler.

Det danske PSO-system er underkendt af EU

EU-Kommissionen har vurderet, at det danske PSO-system er traktatstridigt, da PSO-afgiften pålægges al el, der forbruges i Danmark, mens det kun er indenlandsk produceret el, som har adgang til tilskuddet, jf. boks II.12.[10] Dermed vurderer EU-Kommissionen, at systemet er diskriminerende overfor udenlandske producenter, som sælger el på det danske marked. Systemet skal derfor ændres.

Midlertidig løsning i 2015-16 – en permanent løsning skal findes fra 2017

Der er fundet en midlertidig løsning for 2015-16, som åbner for VE-støtte til udlandet. Den indebærer konkret, at der etableres et udbud af støtte til solceller i 2015 og 2016, hvor udenlandske VE-producenter kan byde på 6 pct. af udbuddet. Det svarer omtrent til andelen af det samlede energiforbrug i Danmark, som stammer fra importeret VE. Den kommende ændring af systemet vil altså komme til at vedrøre perioden fra 2017 og frem.

10) Jf. EU-kommissionens notat om *Kommissionens problematisering af det danske PSO-system*, sendt til Klima-, Energi- og Bygningsudvalget den 18. juni 2014.

Boks II.12 PSO-ordningen kort fortalt

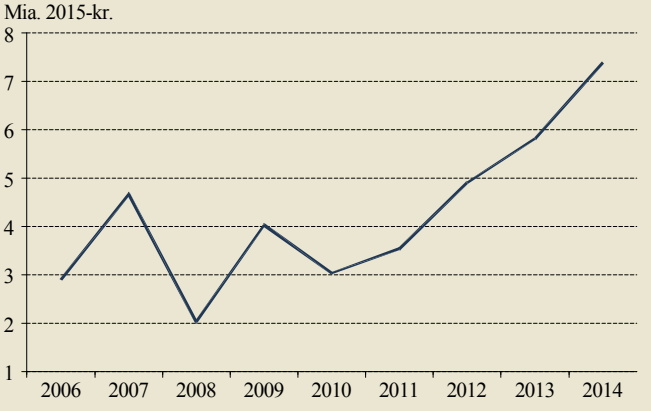
De direkte tilskud til vedvarende energi (VE) finansieres i Danmark igennem PSO-afgiften, som på linje med elafgiften optræder på elregningen som en del af den elpris, danske husholdninger og virksomheder betaler. PSO-afgiften blev indført i 1998.

En del af tilskuddene til VE-producenter af el er udformet, så producenterne er sikret en fast pris uafhængigt af den aktuelle markedspris på el. Dermed varierer størrelsen af tilskuddet i de fleste tilfælde med markedsprisen på el, og det samme gør sig derfor gældende for finansieringen af tilskuddet, dvs. PSO-afgiften.

PSO-afgiften fastsættes fire gange om året af Energinet.dk for det kommende kvartal. Forventningerne til markedsprisen på el er det, som har størst indflydelse på ændringen i PSO-afgiften. En forventet høj elpris vil betyde en lav PSO-afgift, og omvendt vil en lav forventet elpris medføre en høj PSO-afgift. Udover elprisen indregnes en over- og underdækning fra de foregående kvartaler med ¼, så PSO-indtægterne nærmer sig de faktiske PSO-omkostninger.

Over perioden 2006-14 er PSO-udgifterne steget fra ca. 3 mia. kr. til ca. 7 mia. kr., jf. figur A. Der er især sket en stigning i tilskuddet til havvindmøller, som står for 1/3 af de samlede PSO-udgifter i 2014 mod godt 5 pct. i 2006.

Figur A PSO-udgifter



Kilde: Energistyrelsen.

Forskellige mulige løsninger

EU-Kommissionen har fremlagt forskellige løsningsforslag, der ikke vil være traktatstridige for den danske regering.[11] Løsningerne kan overordnet set opdeles i ændring af den måde tilskuddene tildeles på og omlægning af finansieringen af tilskuddene.

En løsning er at give udlandet adgang til VE-støtten

En mulig løsning kunne være at give udenlandske VE-producenter, som sælger på det danske marked, adgang til den danske VE-støtte, så udenlandske producenter ikke blev diskrimineret. Det kræver, at Danmark indgår et samarbejde med andre lande, hvor danske VE-producenter så også får adgang til VE-støtte i de lande.

Alternativt forslag: Støtte til VE afkobles fra indtægter f.eks. via finansloven

En anden løsning er, at sammenhængen mellem udgifter til VE-støtten og indtægter fra ordningen afkobles. Det kunne ske ved at omlægge finansieringen af støtten til VE fra PSO-afgiften til finansloven. Dermed afskaffes PSO-ordningen.

Beslutning på lang sigt

På sigt skal det således besluttes, hvordan støtten til VE skal finansieres. Her er det muligt enten at beholde PSO-afgiften eller omlægge finansieringen. Hvis finansieringen af VE-støtten kommer på finansloven, skal der yderligere træffes en beslutning om, hvordan tilskuddene konkret skal håndteres på finansloven.

PSO en skat og tilskuddet en offentlig udgift

Et element i denne diskussion er, at Danmarks Statistik med nationalregnskabsrevisionen i september 2014 medregner PSO-tilskuddene til VE under de offentlige udgifter, mens PSO-indtægterne medregnes under de offentlige indtægter. Dermed indgår udgifterne og indtægterne i opgørelsen af de offentlige finanser. Før revisionen var PSO-ordningen udenfor offentlig forvaltning og service.

Folketinget har besluttet, at PSO-tilskud er udenfor udgiftslofter …

Med hensyn til placeringen af udgifterne på finansloven er en overvejelse, om tilskuddene skal placeres indenfor eller udenfor udgiftslofterne. Generelt er tilskud til virksomheder på finansloven omfattet af udgiftslofterne. Folketinget ved-

11) Jf. Samråd i Folketingets Klima-, Energi- og Bygningsudvalg den 20. maj 2015 om forløbet og resultatet af forhandlingerne med Europa-Kommissionen om Kommissionens kritik af den danske PSO-ordning.

tog imidlertid i 2015, at PSO-tilskuddet var undtaget fra udgiftslofterne. Den formelle begrundelse var, at tilskuddet ikke er en del af de årlige finanslove.

… hvilket kan begrundes med mangel på styrbarhed …

Det årlige PSO-tilskud afhænger som nævnt af elprisen, som kan svinge meget fra år til år. Udsvingene skal især ses i sammenhæng med, at udbuddet af el for VE afhænger af vejrforholdene, og at energipriserne påvirker tilskuddets størrelse. Ustabiliteten af satsen på kort sigt taler for at holde tilskuddene udenfor udgiftslofter.

… men beslutninger om nye projekter taler for udgifter under loft

Der har dog været en relativt stor stigning i udgifterne, som langt overstiger de kortsigtede udsving de seneste år, og stigningen skyldes en øget udbygning af elkapaciteten (f.eks. havvindmøller). Stigninger i øvrige tilskudsordninger skal finansieres indenfor rammerne af udgiftslofterne. Dette taler for loftstyring, så tilskuddene til VE indgår i en helhedsbetragtning af de offentlige tilskudsordninger.

PSO forværrer konkurrenceevne og reducerer velstanden

Finansieringsbeslutningen kan træffes uafhængigt af, hvorvidt udgifterne skal være indenfor eller udenfor udgiftslofterne. I *Økonomi og Miljø 2014* blev det fremført, at PSO-afgiften medfører, at virksomhedernes valg af produktionsfaktorer forvrides, hvilket reducerer produktiviteten og fører til en svækket konkurrenceevne på kort sigt. Den svækkede konkurrenceevne betyder, at efterspørgslen efter danske varer reduceres, og at beskæftigelsen falder. På lang sigt vil beskæftigelsesfaldet forsvinde, men lønningerne og dermed velstanden vil være reduceret.

Finansiering gennem indkomstskat reducerer omkostninger

Samtidig indebærer den nuværende finansiering via PSO-afgiften på en snæver skattebase, at virksomhedernes muligheder for at fremstille deres varer billigst muligt forringes og dermed reduceres deres produktivitet. Hvis støtten til VE i stedet finansieres gennem indkomstskatten, så ville de samfundsøkonomiske omkostninger kunne reduceres.

Problematisk at VE-tilskud ikke indgår under udgiftslofter

Uanset finansieringen af VE-tilskuddene er det problematisk, at VE-tilskuddene ikke indgår under udgiftslofterne i lighed med andre tilskud til virksomheder, da udgiftsniveauet i høj grad er bestemt af politiske beslutninger om nye projekter.

II.5 Pris- og lønregulering af offentlige budgetter og udgiftslofter

Realvækst versus pris- og lønvækst i offentlige budgetter

Planlægningen af de offentlige budgetter og udgiftslofter sker i dag ved en skarp skelnen mellem realvækst og pris- og lønvækst. Realvæksten siger noget om, hvor mange ansatte og varer det offentlige kan købe, mens pris- og lønvæksten afspejler prisstigninger i varekøbet og offentlige lønstigninger.

Realvæksten er politik – pris og løn er teknik

Realvæksten i det offentlige forbrug besluttes i forbindelse med politiske forhandlinger, og der skal tilvejebringes finansiering, hvis væksten skal øges fra for eksempel 0,6 til 0,7 pct. Pris- og lønopregningen afspejler resultater af overenskomstaftaler og skøn over den forventede pris- og lønudvikling, og denne er i høj grad et teknisk anliggende.

Afsnit beskriver, hvordan ændrede pris- og lønskøn kan påvirke realvækst og saldo

Pris- og lønudviklingen i de offentlige budgetter for det kommende år kan afvige fra den faktiske pris- og lønopregning. Afsnittet beskæftiger sig med, hvordan det kan undgås, at disse afvigelser utilsigtet påvirker realvæksten i det offentlige forbrug samt stillingen på den offentlige saldo. Der argumenteres på den baggrund for, at der skal foretages løbende korrektioner af budgetterne, og at der bør være fuld gennemsigtighed om disse. I dag er der praksis for, at budgetterne korrigeres allerede indenfor budgetåret i kommuner og regioner, mens dette ikke generelt er tilfældet i staten. Derudover bør forudsætningerne bag pris- og lønopregning af de kommunale og regionale udgifter i de årlige økonomiaftaler være mere gennemsigtige.

Pris- og lønregulering af offentlige budgetter

En "forkert" pris- og lønregulering kan påvirke realvækst

De offentlige budgetter og udgiftslofterne må nødvendigvis planlægges på baggrund af et skøn over den forventede pris- og lønudvikling. Skønnet er baseret på blandt andet resultatet af offentlige overenskomster og makroøkonomiske prognoser for pris- og lønudviklingen. Hvis pris- og lønforudsætningerne viser sig at være for høje (eller lave), har offentlige institutioner som udgangspunkt mulighed for at købe flere (eller færre) varer og ansætte flere (eller færre) medarbejdere, end der egentlig var lagt til grund. Det vil sige, at realvæksten i det offentlige forbrug kan ændres i forhold til det planlagte.

Fremadrettet korrigeres for "forkerte" skøn

Der er derfor praksis for, at pris- og lønopregningen af næste års offentlige budgetter indeholder en korrektion for ændrede pris- og lønforudsætninger i det indeværende år. Denne korrektion foretages i forbindelse med pris- og lønopregningen af budgetterne til det kommende års pris- og lønniveau, jf. boks II.13.

I kommuner og regioner korrigeres budgetter også i året …

I kommuner og regioner vurderes regnskabet i forhold til budgettet korrigeret for ændrede pris- og lønforudsætninger. Det korrigerede budget for indeværende år (dvs. det oprindelige budget inkl. korrektion) aftales typisk i forbindelse med økonomiaftalerne mellem regeringen og KL og Danske Regioner for det kommende år. Disse aftaler indgås typisk midt på året i juni måned, så budgetterne for indeværende år kan opdateres med nye forudsætninger for pris- og lønstigninger fra det første halve år, herunder konsekvenser af indgåede overenskomstaftaler. På en række punkter er dokumentationen af pris- og lønforudsætningerne i de årlige økonomiaftaler imidlertid sparsom. Det gælder blandt andet for de konkrete pris- og lønindeks, som ligger bag opregningen.

… og korrektioner indtager en formel rolle

Med budgetloven indtager de ændrede pris- og lønforudsætninger i kommuner og regioner en mere formel rolle. Det skyldes, at det er budgettet korrigeret for ændrede forudsætninger, herunder ændrede pris- og lønforudsætninger, som skal overholdes i henhold til sanktionslovgivningen.

Normalt ingen korrektion af statslig budget

På det statslige område foretages der ikke systematiske reguleringer af budgettet i det indeværende år, når pris- og lønforudsætninger ændres. I 2015 har Finansministeriet dog ekstraordinært gennemført en såkaldt "dispositionsbegrænsning", som indebærer en reduktion af bevillingerne på finansloven for 2015 under det statslige delloft for driftsudgifter, jf. nedenfor. Begrundelsen er, at resultatet af OK15 og skønnet for den private prisudvikling giver anledning til en forventning om lavere offentlige pris- og lønstigninger i 2015 end forudsat ved udarbejdelsen af finansloven for 2015.

Boks II.13 Pris- og lønopregning af offentlige budgetter

De offentlige budgetter for år *t+1* fastlægges med udgangspunkt i budgetterne året før. Sidste års budget øges med den ønskede realvækst og en pris- og lønopregning til år *t+1*'s pris- og lønniveau. Pris- og lønopregningen består af et skøn over pris- og lønvæksten i det kommende budgetår (pl_{t+1}) plus en korrektion for ændrede pris- og lønskøn for indeværende budgetår (Δpl_t) i forhold de skøn, som lå til grund for det oprindelige budget:

$$\textit{Pris- og lønopregning}_{t+1} = pl_{t+1} + \Delta pl_t$$

På finansloven for 2016 består pris- og lønopregningen eksempelvis af et skøn over pris- og lønstigningen i 2016 i forhold til 2015 plus en korrektion af pris- og lønskønnet for 2015. Korrektionen kan være negativ eller positiv, afhængigt af om pris- og lønstigningerne har vist sig lavere eller højere end det oprindelige skøn.

Korrektionen for ændrede pris- og lønforudsætninger for 2015 er en konsekvens af nye data og skøn for 2015, men er grundlæggende fortsat et skøn.

Opregningen sker med statslige, regionale og kommunale pris- og lønindeks, som er en sammenvejning af indeks over prisudviklingen på varer og tjenester og lønudviklingen for ansatte i de respektive sektorer. Indekset for lønningerne afspejler blandt andet den budgetmæssige virkning af lønstigninger, som afhænger af udmøntningstidspunktet for overenskomstaftalte lønstigninger.

Skønnene bag pris- og lønindeks for år *t* og *t+1* er baseret på forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse fra maj måned.

Budgetter skal korrigeres af hensyn til realvæksten i det offentlige forbrug

Der er gode argumenter for at ændre budgetterne, når forudsætningerne ændres. For det første er der hensynet til, at politikerne har besluttet en realvækst i det offentlige forbrug, som er afspejlet i væksten i udgiftslofterne.[12] Ideelt set bør den politisk planlagte realvækst ikke påvirkes af tek-

12) Udgifterne under udgiftslofterne omfatter også andre udgiftstyper end det offentlige forbrug, herunder tilskudsordninger, overførsler til udlandet mv. Dermed er realvæksten i det offentlige forbrug også påvirket af løbende omprioriteringer mellem disse udgifter.

niske forhold som udviklingen i priser og lønninger. Hvis de offentlige institutioner ikke modregnes eller kompenseres for henholdsvis en lavere eller højere pris- og lønudvikling end skønnet, kan det føre til uforudsete – og potentielt uhensigtsmæssige – tilpasninger af serviceniveauet i de offentlige institutioner.

Afvigelse fra planlagt udgiftsvækst – uden konflikt med lofter

Udgiftslofterne sætter en fast og veldefineret øvre ramme for en række udgifter. Fastsættelsen af udgiftslofter tager blandt andet afsæt i den planlagte realvækst i det offentlige forbrug. Lofterne er dog ikke nødvendigvis en garanti for, at den planlagte realvækst ikke overskrides, da lofterne korrigeres med pris- og lønopregningen, jf. boks II.14. En pris- og lønopregning af budgetter og udgiftslofter, som overstiger de realiserede pris- og lønstigninger, og hvor der ikke foretages korrektioner for ændrede forudsætninger, kan føre til en real udgiftsvækst, som afviger fra den planlagte uden at være i konflikt med lofterne.

Hensyn til den offentlige saldo

For det andet er der hensynet til, at stillingen på den offentlige saldo skal overholdes i de enkelte år. På mellemlang sigt er der en tæt sammenhæng mellem offentlige og private lønstigninger. Det skyldes blandt andet reguleringsordningen, som udligner forskelle i de private og offentlige lønstigninger. Prisudviklingen på det offentlige varekøb i den private sektor følger i sagens natur de private pristigninger tæt. Lavere offentlige udgifter pga. lavere pris- og lønstigninger, som er forbundet med lavere private pris- og lønstigninger, vil derfor i udgangspunktet ikke forbedre den offentlige saldo, da de offentlige skatteindtægter også vil være lavere. Det betyder, at realvækst i den offentlige sektor skal finansieres af realvækst i den private sektor, dvs. beskæftigelse og produktivitet.

Styringsmæssige udfordringer

Løbende korrektioner af budgettet skal dog afvejes mod, at det styringsmæssigt kan være vanskeligt at ændre budgetter løbende, når forudsætninger for pris- og lønstigninger ikke holder stik. Det taler for, at korrektioner tidsmæssigt skal finde sted, så det er muligt at reagere på nye forudsætninger i tide. Betydningen af ændrede pris- og lønforudsætninger for realvæksten og saldoen beskrives nedenfor med udgangspunkt i budgetterne for 2015.

Boks II.14 Pris- og lønopregning og korrektioner af udgiftslofter

Ifølge budgetloven kan korrektioner af udgiftslofter grundlæggende ske ad to veje. For det første kan udgiftslofterne vedtages på ny via en lov om udgiftslofter. For det andet kan lofterne justeres "administrativt", hvilket betyder, at finansministeren kan foretage korrektioner af gældende udgiftslofter. Korrektionerne skal dog godkendes i finansudvalget.

Ifølge loven drejer administrative korrektioner sig blandt andet om korrektioner som følge af omprioritering mellem udgiftslofter for stat, kommuner og regioner i forbindelse med fastsættelse af det årlige bloktilskud. Den årlige pris- og lønopregning er også en administrativ korrektion.

Pris- og lønopregningen adskiller sig fra øvrige administrative korrektioner ved, at opregningen indebærer et generelt løft af alle lofter. Alle andre administrative korrektioner skal i udgangspunktet være "finansierede" via modgående korrektioner. Det kan for eksempel være i form af en neutral omfordeling af udgifter, hvor en højere udgift indenfor et område modsvares af en lavere udgift indenfor for et andet.

Ændrede pris- og lønforudsætninger i 2015

Ændrede pris- og lønskøn i 2015

Som et konkret eksempel på pris- og lønopregningen af de offentlige budgetter redgøres der i det følgende for ændrede pris- og lønforudsætninger i 2015 og betydningen for budgetterne i 2015 og 2016.

Budgetter i 2015 baseret på private pris- og lønskøn

De offentlige budgetter for 2015 var blandt andet baseret på et skøn for de private pris- og lønstigninger i 2015. Det skal ses i sammenhæng med, at det offentlige varekøb sker i den private sektor og derfor er tæt forbundet med de private prisstigninger. Da budgetlægningen blev foretaget i 2014, var der endnu ikke indgået offentlige overenskomster for 2015, hvorfor de private lønstigninger blev lagt til grund.

Nyere information tyder på for høj opregning

Udviklingen har sidenhen vist, at budgetterne blev opregnet på baggrund af for høje skøn over pris- og lønstigninger. For det første forventes nu lavere private pris- og lønstigninger end forudsat, da budgetterne blev fastlagt. I *Økonomisk Redegørelse, maj 2014* skønnedes private løn-

stigninger på 2,2 pct. og prisstigninger på 1,6 pct. Det er med *Økonomisk Redegørelse, maj 2015* nedjusteret til henholdsvis 1,9 pct. og 0,8 pct., jf. tabel II.13. For det andet er der i starten af 2015 indgået overenskomster (OK15) på det offentlige område for perioden 2015-17, og disse overenskomster indebærer lavere offentlige lønstigninger end forudsat ved budgetlægningen.

Tabel II.13 Pris- og lønskøn for 2015

	Maj 2014	**Maj 2015**
	---------- Pct.	----------
Private lønstigninger	2,2	1,9
Forbrugerprisstigninger	1,6	0,8
Offentlige pris- og lønstigninger	1,7	1,1

Anm.: De offentlige pris- og lønstigninger er nationalregnskabets deflator for offentligt forbrug, som ikke er direkte sammenlignelig med de myndighedsspecifikke pris- og lønindeks i tabel II.14 pga. forskelle i opgørelsesprincipper og afgrænsning.

Kilde: *Økonomisk Redegørelse, maj 2014* og *maj 2015*.

Oprindelige budgetter giver 3 mia. kr. mere i realvækst end planlagt …

Pris- og lønstigninger for det offentlige forbrug er blandt andet på den baggrund nedjusteret fra 1,7 pct. til 1,1 pct. Nedjusteringen betyder alt andet lige, at de oprindelige budgetter giver mulighed for større realvækst i forbruget. Med et offentligt forbrug, som udgør ca. 500 mia. kr., svarer det større råderum til en forøgelse af forbrugsudgifterne på ca. 3 mia. kr. eller i omegnen af 0,2 pct. af BNP.

… og forværrer saldoen …

Nedjusteringen af de private pris- og lønstigninger betyder også, at skatteindtægterne er nedjusteret. Det vil derfor alt andet lige forværre den offentlige saldo i 2015, hvis de nominelle budgetter ikke nedrevideres.

… hvilket der korrigeres for i 2016-budget

Nedjusteringen af de forventede løn- og prisstigninger i 2015 betyder, at der ved pris- og lønopregningen af de offentlige budgetter til 2016-pris- og lønniveau foretages en relativt stor negativ korrektion, jf. tabel II.14. De offentlige budgetter opregnes derfor med en samlet opregningsfaktor, som ligger et stykke under den forventede pris- og lønudvikling i 2016.

Tabel II.14 Pris- og lønskøn for budgetter i 2016

	Korrektion vedr. 2015[a)]	Forventet løn- og prisstigning i 2016	Samlet opregning ift. budget 2015
	----------	Pct.	----------
Stat	-0,9	1,0	0,1
Kommuner	-0,7	1,6	0,9
Regioner			
- Sundhedsområdet	-0,5	1,2	0,8
- Regional udvikling	-1,0	2,2	1,2

a) Korrektion i pct. point som følge af ændrede skøn for løn- og prisstigninger i 2015 set i forhold til de oprindelige løn- og prisskøn for 2015.

Anm.: Tabellen viser det generelle pris- og lønindeks for det statslige område.

Kilde: Finanslovsforslaget for 2016 og Finansministeriets dokumentation for korrektioner af udgiftslofter.

Regnskaber skal overholde et korrigeret budget

Budgetterne for 2015 er også korrigeret ned i både stat, kommuner og regioner for at understøtte, at den planlagte realvækst i det offentlige forbrug overholdes. På det statslige område er budgetterne i 2015 som nævnt ekstraordinært korrigeret ned med ca. 1 mia. kr. De konkrete forudsætninger for korrektionen på det statslige område er dokumenteret på Finansministeriets hjemmeside.

Budgetkorrektion i kommuner og regioner

På det kommunale og regionale område skønnes en korrektion på henholdsvis 1½ mia. kr. og ½ mia. kr. Der er tale om et skøn, da den aftalte budgetkorrektion i kroner ikke offentliggøres med økonomiaftalerne.

Finansiering af tiltag ved lavere pris- og lønstigninger

Ændret pris- og lønskøn bør ikke finansiere nye tiltag

En lavere pris- og lønopregningen af de offentlige budgetter afledt af lavere priser i den private sektor forbedrer som nævnt ikke den offentlige saldo. Derfor bør en nedjustering heller ikke finansiere nye tiltag. Der er imidlertid eksempler på afvigelser fra dette princip.

Lavere pris- og lønstigninger førte til lavere udgiftslofter

Den ovenfor omtalte ekstraordinære statslige dispositionsbegrænsning som følge af lavere private og offentlige pris- og lønstigninger indebar som nævnt, at ministerierne og statslige styrelser fik reduceret bevillingerne med 1 mia. kr. i 2015. Bevillingsreduktionen blev ledsaget af en reduktion i udgiftslofterne, hvilket gør det muligt at følge op på, at den lavere udgiftsvækst realiseres.

Nedjustering af udgiftslofter nødvendig for ikke at forringe saldoen

Nedjusteringen af udgiftslofterne er fornuftig, og bidrager generelt til, at realvæksten i det offentlige bringes tilbage på sporet. Dispositionsbegrænsningen var dermed en forudsætning for, at realvæksten kunne fastholdes som planlagt. Da baggrunden for dispositionsbegrænsningen var lavere nominelle indkomster i den private sektor og dermed lavere skatteindtægter var dispositionsbegrænsningen samtidig en forudsætning for at den offentlige saldo ikke blev forringet.

Nedjustering gav derfor ikke reelt råderum for skattelettelser

På den baggrund er det problematisk, at der var lagt op til, at den ekstraordinære dispositionsbegrænsning skulle bruges til at finansiere skattelettelser og øvrige initiativer for knap 1 mia. kr. i udspillet *Vækst 2015* fra maj 2015. Udspillet blev dog aldrig omsat til en politisk aftale, og tiltagene er ikke blevet gennemført.

II.6 Finansiering med lavere offentlige udgifter

Alle nye initiativer skal være finansierede

De seneste år har de offentlige finanser været tæt på EU's grænser for det offentlige underskud. Derfor har alle nye tiltag skullet være fuldt finansierede i forhold til de offentlige finanser. Finansiering af nye tiltag kan overordnet set tilvejebringes igennem tre kanaler. Skatterne kan hæves. De offentlige udgifter kan reduceres. Der kan gennemføres tiltag, som øger arbejdsudbuddet.

Fem principper for finansiering med lavere udgifter …

Dette afsnit fokuserer på, hvordan beslutninger om lavere udgifter til offentligt forbrug og investeringer påvirker de offentlige finanser og dermed mulighederne for at gennemføre andre udgiftskrævende eller indtægtsreducerende tiltag. Der tages afsæt i en række konkrete eksempler fra de seneste år. Der fokuseres på fem vigtige forhold, som skal være

overholdt, hvis det skal være tydeligt, at lavere offentlige udgifter styrker de offentlige finanser:

- Der skal være et veldefineret grundforløb
- Der skal være dokumenterede regneprincipper
- Der skal regnes symmetrisk på alle initiativer
- Der skal skelnes mellem ændrede skøn og tiltag
- Effekten på alle relevante mål bør opgøres

… vil sikre, at saldoen reelt forbedres

Det veldefinerede grundforløb understøtter, at det står klart, fra hvilket startniveau til hvilket slutniveau de offentlige udgifter skal reduceres. Dokumentation er vigtig, så der regnes ensartet fra gang til gang. Symmetriske regneprincipper understøtter, at der både regnes på initiativer, som har gavnlige virkninger på de offentlige finanser samt initiativer, som svækker den offentlige saldo. Derudover skal der skelnes mellem konsekvenser af ændrede skøn og diskretionære tiltag for den offentlige saldo, jf. nedenfor. Til sidst er det væsentligt, at effekten på alle relevante finanspolitiske mål opgøres, jf. *Dansk Økonomi, forår 2015*.

Omprioriteringer indenfor rammen

I politiske aftaler vil finansiering med lavere offentlige udgifter ofte afspejle omprioriteringer indenfor et udgiftsloft eller en ramme. Det vil typisk være fuldt finansierede omprioriteringer indenfor det statslige driftsloft eller i den enkelte kommune.

Ændringer i rammer kan påvirke saldo

En anden type finansiering afspejler en reduktion i en udgiftspolitisk ramme. Lavere offentlige investeringer eller lavere offentligt forbrug styrker kun de offentlige finanser, hvis den samlede ramme til offentlige udgifter sænkes. For så vidt angår de offentlige investeringer, skal den offentlige investeringsramme i en mellemfristet fremskrivning reduceres. Der diskuteres et eksempel på dette nedenfor. Udgiftslofterne skal sænkes, hvis lavere offentlige forbrugsudgifter skal styrke de offentlige finanser. Dette er imidlertid ikke altid nok, da effekten på de offentlige finanser afhænger af, hvorfor udgiftslofterne sænkes. Der diskuteres et konkret eksempel, hvor de lavere udgiftslofter afspejler ændrede pris- og lønforudsætninger, i afsnit II.5.

Det samme kan dynamiske virkninger

Derudover kan afledte virkninger af offentlige udgifter påvirke den offentlige saldo. Det gælder for eksempel, hvis der er afledte virkninger på beskæftigelsen. Der bliver sjældent regnet beskæftigelsesvirkninger af ændringer i det offentlige forbrug eller investeringerne. Ændringen i den statslige refusion til kommunerne fra foråret 2015 er dog et eksempel på en justering i udgiftspolitikken, som forudsættes at have positive afledte virkninger på beskæftigelsen, jf. nedenfor.

Ikke veldefineret forløb for offentlige investeringer

Skattelettelse i 2017 til 2021 …

Finansiering af en skattelettelse ved mål om lavere offentlige investeringer er et eksempel på, at der ikke er et veldefineret grundforløb. I december 2014 blev det besluttet at videreføre 2011-vurderingerne, når grundlaget for grundskylden beregnes. Ifølge Skatteministeriets skøn indebærer dette et provenutab i perioden 2017 til 2021 på samlet set 2½ mia. kr.

… finansieres af lavere offentlige investeringer

Ifølge lovforslaget finansieres denne reale skattelettelse ved en løbende tilpasning af de offentlige investeringer frem mod 2020 i de årlige finanslove. Finansieringen fra 2017 og frem skal således tilvejebringes i de årlige finanslove, hvor de offentlige investeringer skal være lavere. Der er ikke yderligere informationer i lovforslaget om, hvordan de lavere offentlige investeringer skal forstås, herunder i forhold til hvilket referenceforløb investeringerne skal reduceres, og dermed heller ikke til hvilket niveau investeringerne skal reduceres.

Lavere offentlige investeringer ikke fastsat ved lov

Det særlige ved denne finansiering er, at den først fastsættes ved lov, når budgetterne vedtages med de årlige finanslove og aftaler med kommuner og regioner. Det eneste holdepunkt for de kommende års investeringsniveau er dermed regeringens langsigtede fremskrivninger, som kan siges at give en ramme for de samlede investeringer, jf. *Dansk Økonomi, forår 2015*.

Der mangler et veldefineret reference-forløb

Niveauet for de offentlige investeringer i regeringens langsigtede fremskrivninger er ændret markant siden december 2014. En årsag til dette er, at afgrænsningen af de offentlige

investeringer er ændret med nationalregnskabsrevisionen. Dertil kommer det forhold, at den offentlige investeringsramme i Finansministeriets fremskrivninger også fastlægges, så målene for den strukturelle saldo overholdes. Der er derfor ikke et veldefineret referenceforløb at måle reduktioner i forhold, hvorfor reducerede offentlige investeringer ikke udgør en veldefineret finansiering af eksempelvis en skattelettelse.

Nye regneprincipper for statslig refusion til kommuner

Beskæftigelsesstigning af reform af refusion …

I starten af 2015 blev der indgået en aftale om en reform af den statslige refusion til de udgifter, som kommunerne afholder til indkomstoverførelsesmodtagere mv. Ifølge lovforslaget skønnes aftalen at øge beskæftigelsen med 3.000 personer fra 2018.

… er ikke dokumenteret …

Det fremgår dog ikke nærmere af lovforslaget, hvordan stigningen i beskæftigelsen på 3.000 personer beregnes. Formandskabet for De Økonomiske Råd har tidligere foreslået, at den statslige refusion til kommunerne ensartes på tværs af ydelser, og at refusionsprocenterne aftrappes parallelt over tid. Dette er hovedelementerne i aftalen. Derfor peger reformen grundliggende i den rigtige retning, og det kan ikke afvises, at der vil være positive effekter på beskæftigelsen af reformen.

… men finansierer stigning i udgiftslofter

Finansministeren har i august 2015 foreslået at hæve det statslige delloft for driftsudgifter med 600 mio. kr. fra 2018 som følge af adfærdsvirkningerne af refusionsomlægningen. Med afsæt i den offentliggjorte dokumentation fremgår det imidlertid ikke, hvordan beskæftigelsesvirkningerne, og dermed finansieringen af de højere udgiftslofter, fremkommer.

Der kan stilles spørgsmål ved symmetrien

En samlet dokumentation af regneprincipper kan understøtte, at der regnes beskæftigelsesvirkninger af alle ændringer i refusionssystemet, udlignings- og tilskudsordninger fra staten til kommuner. Dette vil understøtte symmetrien, så der også regnes beskæftigelsesvirkninger, hvis en fremtidig omlægning skulle reducere beskæftigelsen, sådan at der tilvejebringes finansiering for dette.

Ændrede skøn og tiltag

½ pct.-grænsen kan overskrides, hvis det skyldes ændrede skøn

I Finansministeriet prognose fra august 2015 skønnes det strukturelle underskud i 2015 til 0,9 pct. af BNP – dvs. 0,4 pct. større end budgetlovens underskudsgrænse. Ifølge budgetloven kan ½ pct.-grænsen godt overskrides, hvis det skyldes, at skøn for udgifterne er blevet højere end forudsat, eller skøn for indtægterne er blevet lavere. Det følger dog også af budgetloven, at alle nye tiltag skal være fuldt finansierede i år, hvor det strukturelle underskud er større end budgetlovens grænse.

Vigtigt med klar skelnen mellem ændrede skøn og tiltag

En konsekvens af disse bestemmelser i budgetloven er, at det er nødvendigt med en klar sondring mellem ændrede skøn og nye tiltag. Der skal anvises diskretionær finansiering af alle nye tiltag, og det er ikke tilladt at finansiere nye tiltag med ændrede skøn. Denne skelnen kræver klare definitioner af, hvad der forstås ved ændrede skøn og diskretionære tiltag. En svækkelse af den strukturelle saldo afledt af ændrede skøn for offentlige udgifter kan for eksempel afspejle, at antallet af asylmodtagere eller folkepensionister er blevet højere end forudsat. Derimod vil en ændring i integrationsydelsen eller ydelsen til folkepensionister, som besluttes af Folketinget, være diskretionære tiltag.

Kan ændrede skøn for udgifter under lofter finansiere skattelettelse?

Der er tilfælde, hvor afgrænsningen mellem tiltag og skøn ikke er klar. Det gælder for eksempel et mindreforbrug under udgiftslofter. I august 2015 blev det besluttet at forlænge Boligjobordningen til 2015. Denne skattelettelse er finansieret med et mindreforbrug under det statslige delloft for driftsudgifter. Ved vedtagelsen af Boligjobordningen blev der imidlertid ikke redegjort for, hvorfor der er konstateret et mindreforbrug i staten i 2015, herunder hvorvidt mindreforbruget afspejler ændrede skøn for enkelte af udgifterne under loftet, eller at der er stoppet en række konkrete tiltag i løbet af året.

Fortolkning af bestemmelse i budgetloven

Det er problematisk, at der ikke foreligger en samlet dokumentation, som præcist definerer, hvad der forstås ved ændrede skøn og nye tiltag. Et element i sådan en dokumentation bør være, at det bliver klart, hvorvidt et mindreforbrug på driftsudgifterne i de enkelte år kan finansiere en skattelettelse, når det strukturelle underskud er højere end ½ pct. af BNP.

II.7 Sammenfatning og anbefalinger

Vurdering af finanspolitiske målsætninger

Grundlag for vurderingen

Fremskrivningen af de offentlige finanser, der er præsenteret i kapitlet, tager afsæt i den aktuelle konjunkturvurdering, der fremgår af kapitel I. Fremskrivningen bygger endvidere på vedtagen politik. Regeringen har imidlertid endnu ikke fremlagt et finanslovsforslag, som afspejler regeringens prioriteringer. Derfor svarer de finanspolitiske antagelser, som ligger til grund for skønnene, i store træk til dem, der lå bag fremskrivningen i *Dansk Økonomi, forår 2015*.

Strukturelle overskud

Formandskabets vurderinger af overholdelsen af de finanspolitiske mål er sammenfattet i tabel II.8 i afsnit II.2. De finanspolitiske målsætninger vurderes på de fleste punkter at være overholdt, herunder budgetlovens krav om, at det strukturelle underskud i budgetlovens betydning maksimalt må udgøre ½ pct. af BNP. I henhold til nærværende prognose er der således strukturelt overskud i budgetlovens betydning i hele perioden 2015-2025. Dermed afviger skønnene i denne prognose væsentligt fra regeringens skøn, som viser underskud over eller på ½ pct.-grænsen i 2015 og 2016, og i øvrigt hele vejen til 2020 ligger væsentligt under skønnene i nærværende prognose. Forskellen skyldes primært, at DØR skønner en højere strukturel beskæftigelse end Finansministeriet.

De offentlige finanser sunde på mellemlang sigt …

De offentlige finanser vurderes grundlæggende at være sunde på mellemlang og lang sigt. De seneste års reformer og en normalisering af konjunktursituationen ventes at forbedre den offentlige saldo de kommende år. Frem imod 2025 er der således udsigt til en forbedring af både den faktiske og den strukturelle offentlige saldo til et overskud på 0,8 pct. af BNP.

… men underskud lidt over 3 pct. af BNP i 2015 og 2016

For så vidt angår den faktiske offentlige saldo er der dog grund til at være særligt opmærksom. Underskuddet på den faktiske saldo forventes at blive godt 3 pct. af BNP i såvel 2015 som 2016. I 2015 bidrager ekstraordinært høje skatteindtægter som følge af *Pensionspakken*, der blandt andet forlængede muligheden for at omlægge kapitalpensioner til alderspensioner med skatterabat, til at begrænse underskuddet. Uden *Pensionspakken* ville det forventede under-

skuddet i 2015 udgøre knap 4 pct. af BNP. Med et forventet underskud i såvel 2015 som 2016 på over 3 pct. af BNP er der risiko for, at underskudsgrænsen i Stabilitets- og Vækstpagten overskrides. Det skal dog understreges, at der er betydelig usikkerhed forbundet med skønnene for den faktiske offentlige saldo. Den store usikkerhed skyldes ikke mindst, at indtægterne fra pensionsafkastskatten svinger markant fra år til år.

Offentlige finanser væsentligt bedre end i 2010, hvor Danmark kom i EDP

En overskridelse af 3 pct.-grænsen er medbestemmende for, om EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud (EDP) sættes i gang. Danmark kom i foråret 2010 i denne procedure. Det skete på baggrund af betydeligt større forventede underskud i 2010 og 2011, end der nu forventes for 2015 og 2016, og udsigterne for de offentlige finanser på lang sigt er væsentligt bedre end i 2010. I 2010 var der udsigt til en lang periode med store underskud og et betydeligt holdbarhedsproblem. Det står i kontrast til i dag, hvor det som nævnt er forventningen, at den offentlige saldo gradvis forbedres til et overskud, og hvor finanspolitikken vurderes at være holdbar.

De offentlige finanser er sunde på lang sigt

I 2017 ventes underskuddet at komme under 3 pct.-grænsen og de offentlige finanser vurderes som nævnt, at være sunde på mellemlang og lang sigt. På den baggrund vurderes det ikke at være et alvorligt problem for de offentlige finanser med et underskud lidt over 3 pct. af BNP i 2015 og 2016. Det vurderes, at være mest sandsynligt, at Danmark ikke kommer i procedure.

Flere metoder til beregning af den strukturelle saldo

Strukturel saldo et vigtigt pejlemærke

Den faktiske offentlige saldo i Danmark svinger betydeligt fra år til år som følge af udsving i konjunkturer, pensionsafkastskat mv. Stillingen på den faktiske offentlige saldo er derfor ikke udtryk for det finanspolitiske råderum i de enkelte år. Derfor er den strukturelle saldo et vigtigt pejlemærke i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik, da der korrigeres for midlertidige indtægter og udgifter i den faktiske saldo.

Flere beregningsmetoder

Beregningen af den strukturelle saldo er forbundet med usikkerhed og metodemæssige valg. Det er blandt andet forbun-

det med usikkerhed at skønne over strukturelle niveauer for f.eks. BNP og beskæftigelse. Derudover er der flere metoder til beregning af saldoen. Der kan overordnet skelnes mellem to metoder – en top-down-metode og en bottom-up-metode.

Bottom-up metode bidrager med yderligere indsigt

I vurderingen af den strukturelle saldo i forhold til budgetlovens grænse beregner De Økonomiske Råd den strukturelle saldo ved en top-down metode. Denne metode korrigerer overordnet set den faktiske saldo for konjunktur og andre midlertidige forhold. Derudover beregnes den strukturelle saldo via en bottom-up-metode. Med denne beregning opgøres strukturelle niveauer for grupper af udgifter og indtægter, hvorfor der opnås en yderligere indsigt i hvilke indtægter og udgifter, som driver den overordnede udvikling i den strukturelle saldo.

Dokumentation når nye tiltag finansieres

Strukturelt underskud må ikke overstige ½ pct. af BNP efter fremlæggelsen af finanslovsforslaget …

Budgetloven indebærer, at det strukturelle underskud ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget i august maksimalt må udgøre ½ pct. af BNP. Derefter må underskuddet godt overstige ½ pct.-grænsen, hvis det skyldes, at ændrede skøn har forværret saldoen, men ikke hvis det skyldes nye politiske tiltag. Ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for 2015 udgjorde det strukturelle underskud for eksempel 0,5 pct. af BNP i Finansministeriets beregning. Dette er senere opjusteret til 0,9 pct. af BNP. Det vil sige, at saldoen er forværret med 0,4 pct. af BNP, svarende til 8 mia. kr.

… hvis det skyldes nye tiltag

Det er vigtigt at skelne mellem, om underskuddet er blevet større på grund af ændrede skøn eller politiske tiltag besluttet efter fremlæggelsen af finanslovsforslaget i august. Ifølge budgetloven må der efter finanslovsforslaget ikke gennemføres politiske tiltag med "væsentlige negative konsekvenser" for den strukturelle saldo for det kommende år, når det strukturelle underskud er større end ½ pct. af BNP.

Bør skabes større klarhed om offentlig investeringsramme

I 2015 er det offentlige investeringsniveau hævet i flere omgange. Det er uklart, hvorvidt disse løft i investeringsrammen skal opfattes som politiske tiltag eller ændrede skøn, og det er også uklart, hvorvidt der er anvist finansiering af stigningerne. Der bør derfor skabes gennemsig-

tighed omkring den offentlige investeringsramme således, at der kan redegøres for, at eventuelle stigninger i forhold til et referenceforløb for de offentlige investeringer er finansierede.

Oversigt over konsekvenser af tiltag …

Derudover er der behov for en afklaring af, hvordan "politiske tiltag" afgrænses, og hvad der forstås ved "væsentlige negative konsekvenser". Formandskabet har tidligere anbefalet, at fortolkningen af denne bestemmelse i loven bliver mere klar, og der bør offentliggøres en oversigt på Finansministeriets hjemmeside, hvor konsekvenser af tiltag dokumenteres.

… og for alle finanspolitiske mål

Et element i denne oversigt bør være, at der systematisk redegøres for konsekvenser af større politiske tiltag for ikke bare den strukturelle saldo, men for alle relevante finanspolitiske mål år for år og på den lange bane. Det er især vigtigt i disse år, da den faktiske saldo er tæt på EU's grænse, og der er fremrykket pensionsbeskatning for 15 mia. kr. til 2015 for at skabe afstand til 3 pct.-grænsen.

Regneprincipper bør dokumenteres

Et element i effektvurderinger af politiske tiltag bør være, at det altid er klart, hvordan der regnes. Dokumenterede regneprincipper vil understøtte, at der både regnes på tiltag, som har positive og negative virkninger på de offentlige finanser.

Refusionsomlægning: Adfærdsvirkning finansierer højere udgiftslofter

Et aktuelt eksempel, hvor regneprincipperne ikke er klare, er reformen af den statslige refusion til kommunernes udgifter til indkomstoverførsler. Finansministeren har foreslået at hæve det statslige delloft for driftsudgifter med 600 mio. kr. fra 2018 finansieret af adfærdsvirkninger fra reformen. De konkrete regneprincipper bag adfærdsvirkningerne er dog ikke dokumenterede.

Der bør være systematiske og klare regneprincipper, som understøtter, at der regnes symmetrisk

Der bør være en samlet dokumentation, som understøtter, at der systematisk regnes beskæftigelsesvirkninger af ændringer i refusionssystemet samt udlignings- og tilskudsordninger fra staten til kommuner. Dette vil understøtte symmetrien, så udgiftslofterne også sættes ned, når ændringer i reglerne svækker beskæftigelsen. Der bør generelt skabes større klarhed omkring regneprincipperne for offentlige udgifter, herunder hvornår der regnes på adfærdsvirkninger.

Afgrænsning af udgiftslofter

Undtagelse fra udgiftslofter skal begrundes

Udgiftslofterne sætter en øvre grænse for de offentlige udgifter og betyder, at der foretages en prioritering mellem en bred vifte af udgifter. Udgangspunktet for afgrænsningen er, at alle udgifter skal omfattes af lofterne. En undtagelse kan imidlertid begrundes med, at udgiften udviser store udsving fra år til år, og at udgiftsniveauet på kort sigt i høj grad er bestemt af forhold i udlandet eller af andre udefrakommende forhold.

Det danske PSO-system er underkendt af EU og skal derfor ændres

EU-Kommissionen har vurderet, at det danske PSO-system er traktatstridigt, idet systemet er diskriminerende overfor udenlandske producenter, som sælger el på det danske marked. Systemet skal derfor ændres. PSO-ordningen kan opretholdes, hvis der åbnes for, at udenlandske producenter også kan få støtte. Alternativt kan støtten til vedvarende energi (VE) finansieres på finansloven.

Udgift til VE-tilskud relativt ustabil, men udvikling i høj grad dikteret af beslutninger

Med en finanslovsløsning skal der træffes en beslutning om, hvorvidt tilskuddene til vedvarende energi skal undtages for udgiftslofter. Tilskuddene til VE kan udvise betydelige udsving fra år til år, hvilket kan skyldes vejrmæssige forhold i Danmark og vores nabolande eller udsving i energipriserne generelt. Hvis tilskuddene ligger under udgiftslofterne, kan en midlertidig stigning i VE-tilskuddene i et enkelt år i fravær af tilstrækkelige reserver kræve ekstraordinære besparelser på andre udgifter. På den anden side er udgiftsniveauet til VE i høj grad bestemt af den politisk besluttede støtte til VE, og ændringerne i tilskuddet har gennem en del år i høj grad skyldtes politiske beslutninger om VE-udbygning.

Anbefaling: Tilskud til VE under lofter og afgiften omlægges til indkomstskat

Derfor bør VE-tilskuddene indgå under udgiftslofter i lighed med andre tilskud til virksomheder. Politiske beslutninger om støtte til vedvarende energi bør på linje med andre offentlige udgifter prioriteres indenfor den samlede ramme, der udstikkes med udgiftslofterne. I relation til finansieringen af VE-tilskuddene har formandskabet tidligere foreslået en omlægning af PSO-afgiften til en indkomstskat, jf. også kapitel I.

EU-udgifter bør undtages for lofter

Mens udgiftsniveauet til vedvarende energi i høj grad er et politisk valg, så er udsvingene for en række andre udgifter under udgiftslofterne afledt af udefrakommende forhold.

Det gælder for eksempel udgifterne til EU, hvor ustabiliteten blandt andet skyldes, at udgiftsniveauet afhænger af BNI i Danmark relativt set til andre EU-lande. Disse udgifter udviser store udsving fra år til år og er i meget høj grad bestemt af forhold, som på kort sigt er udenfor Danmarks kontrol. De bør derfor undtages fra udgiftslofter.

Undtagelse fra udgiftslofter af asyludgifter bør overvejes

På trods af, at dansk politik til en vis grad kan påvirke asyludgifterne, så udviser asyludgifterne også betydelige udsving fra år til år som følge af forhold i udlandet. Det gælder ikke mindst udsving fra år til år i antallet af asylansøgere. Ustabiliteten og påvirkningen fra udefrakommende forhold, indebærer, at det bør overvejes at undtage asyludgifter fra udgiftslofterne.

Snæver ramme til offentlige investeringer kommende år

Snæver ramme til offentlige investeringer

Der er besluttet en lang række offentlige investeringsprojekter de kommende år. Det gælder blandt andet sygehusbyggeri og investeringer i banenettet. Derfor er der en snæver ramme til nye investeringsprojekter, da regeringen samtidig planlægger med en gradvis reduktion i de offentlige investeringer frem mod 2020. Den gradvise reduktion skal understøtte, at der er balance på den offentlige saldo i 2020 i regeringens fremskrivning.

OPP-kontrakter giver mulighed for flere investeringer på kort sigt …

Regeringen har i regeringsgrundlaget tilkendegivet, at den vil øge brugen af offentlige-private partnerskaber (OPP) i forbindelse med offentlige bygge- og anlægsprojekter. OPP-kontrakter kan udformes, så den offentlige betaling først begynder ved ibrugtagning af anlægget. Dermed kan en gradvis reduktion i de offentlige investeringer modsvaret af en gradvis stigning i OPP-projekter bidrage til, at målet om balance i 2020 overholdes samtidig med, at der kan igangsættes nye projekter.

… men pengene vil mangle på lang sigt

OPP-projekter bør imidlertid ikke gennemføres for at opbløde en snæver investeringsramme på kort sigt. Typisk kan det offentlige låne billigere end private virksomheder, og projekterne skal betales uanset finansieringsform. Hvis projekter gennemføres som OPP-projekter, er der en risiko for, at betalingerne vil belaste den offentlige saldo i en periode, hvor der ventes store underskud. Kommende

OPP-projekter bør derfor alene begrundes ud fra effektivitetsmæssige overvejelser.

Pris- og lønopregning af budgetter

Ændrede pris- og lønskøn påvirker realvækst i det offentlige forbrug

Størrelsen af de offentlige forbrugsudgifter afhænger af realvæksten i det offentlige forbrug, som typisk besluttes i forbindelse med større politiske forhandlinger og derefter fastsættes ved lov med udgiftslofter. Derudover afhænger størrelsen af et skøn for pris- og lønopregning af de offentlige budgetter.

Korrektion for "forkerte" pris- og lønskøn

De offentlige budgetter korrigeres løbende, når skønnene for offentlige pris- og lønstigninger ændres. Disse korrektioner skal understøtte, at både realvæksten i det offentlige forbrug og den offentlige saldo overholder de planlagte finanspolitiske målsætninger. Det er dog væsentligt, at forudsætningerne bag korrektionerne er dokumenterede, og at de følger en fast praksis.

Mere gennemsigtighed om forudsætninger i kommuner og regioner

I finanslovforslaget offentliggøres de pris- og lønindeks, som ligger bag pris- og lønopregningen på det statslige område. Dette sker ikke ligeså tydeligt i økonomiaftalerne mellem regeringen og kommuner og regioner. Den manglede klarhed om pris- og lønopregningen drejer sig både om de konkrete pris- og lønindeks, som ligger bag opregningen, og om forudsætninger om ændrede pris- og lønskøn. Der bør derfor skabes større klarhed over de forudsætninger, der ligger til grund for pris- og lønkorrektioner i økonomiaftalerne.

Regnskaber skal overholde planlagt realvækst

Generelt gælder, at regnskabet i kommuner og regioner skal overholde det korrigerede budget, der følger af eventuelt ændrede pris- og lønforudsætninger indarbejdet i løbet af budgetåret. På det statslige område er der ikke et tilsvarende regelsæt. Det betyder, at der kan opstå en større forskel mellem den forudsatte realvækst og den realiserede realvækst. Der bør etableres en fast praksis i staten, så budgetterne løbende justeres op og ned i det indeværende år, når forudsætninger for priser og lønninger ændres nævneværdigt.