

Baggrundsnotat til  
offentlige finanser,  
*Dansk Økonomi, efterår*  
*2017*

Oktober 2017

## Indholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Indledning</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Udvikling i de offentlige finanser til 2025</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Sammenligning af skøn for de offentlige finanser med regeringen</b> .....	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Ændringer i skøn for de offentlige indtægter og udgifter</b> .....	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>Den strukturelle offentlige saldo</b> .....	<b>14</b>
5.1	Strukturel saldo – budgetlovens metode .....	15
5.2	Strukturel saldo – bottom-up metoden.....	18
<b>6</b>	<b>Finanseffekter</b> .....	<b>20</b>
<b>7</b>	<b>Vurdering af udgiftsloft for 2021</b> .....	<b>21</b>
<b>8</b>	<b>Vurdering af overholdelse af finanspolitiske målsætninger</b> .....	<b>23</b>
	<b>Bilag 1 Hovedposterne på den faktiske saldo</b> .....	<b>25</b>

## 1 Indledning

Dette notat dokumenterer fremskrivningen af de offentlige finanser, som er præsenteret i afsnit I.5 i *Dansk Økonomi, efterår 2017*. Den makroøkonomiske fremskrivning, der ligger bag fremskrivningen af de offentlige finanser, fremgår af afsnit I.2 i *Dansk Økonomi, efterår 2017* og er nærmere dokumenteret i *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, efterår 2017*.

Afsnit 2 indeholder en beskrivelse af udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2025. Der gøres kort rede for fremskrivningsprincipperne og hovedtræk i udviklingen frem mod 2025. Formandskabet skønner en offentlig saldo tæt på balance de kommende år, derefter et stigende overskud fra omkring ½ pct. af BNP i 2020 til 0,8 pct. i 2025.

I afsnit 3 sammenlignes formandskabets skøn for den offentlige saldo med regeringens skøn fra et *Opdateret 2025-forløb, august 2017*. Generelt er formandskabets vurdering af den faktiske offentlige saldo mere positiv end regeringens.

I afsnit 4 sammenlignes skønnet over indtægter og udgifter i *Dansk Økonomi, efterår 2017* med de tilsvarende skøn fra *Dansk Økonomi, forår 2017*, og de væsentligste forskelle begrundes.

I afsnit 5 beskrives udviklingen i den strukturelle saldo. Den strukturelle saldo er svækket på kort sigt, mens der er udsigt til et større overskud på den strukturelle saldo frem mod 2025 end skønnet i *Dansk Økonomi, forår 2017*. Underskuddet på den strukturelle saldo efter budgetlovens metode skønnes at blive 0,6 pct. af BNP i 2018. I afsnittet fokuseres på en sammenligning med regeringens seneste skøn fra august 2017. I afsnittet præsenteres også beregningen af den strukturelle saldo med den såkaldte bottom-up-metode, der anvendes af De Økonomiske Råds formandskab og sekretariat.

Afsnit 6 gennemgår finanspolitikens bidrag til den økonomisk aktivitet (de såkaldte finanseffekter). Finanspolitikken vurderes blandt andet som følge af relativt lav vækst i det offentlige forbrug i årene 2018-21 at bidrage negativt til væksten med mellem 0,1 og 0,5 pct.point.

Afsnit 7 vurderer forslag til nyt udgiftsloft for 2021. Det vurderes, at forslaget til udgiftsloft for 2021 er i overensstemmelse med målsætningen om et maksimalt strukturelt underskud på ½ pct. af BNP.

Som led i budgetloven er formandskabet for Det Økonomiske Råd tildelt rollen som "finanspolitisk vagthund". Dette indebærer blandt andet, at formandskabet skal vurdere den strukturelle saldo, hvorvidt udgiftslofterne forventes at blive overholdt og den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. I afsnit 8 sammenfattes formandskabets vurdering af de finanspolitiske målsætninger. Underskudsgrænsen i budgetloven vurderes brudt i 2018, mens øvrige finanspolitiske målsætninger vurderes overholdt.

## 2 Udvikling i de offentlige finanser til 2025

Skønnene for de offentlige finanser tager udgangspunkt i konjunkturprognosen samt forudsætninger om den vedtagne finanspolitik, samt finanslovsforslaget for 2018, den vedtagne skattelovgivning og øvrige politiske aftaler, jf. boks 1.

### *Boks 1 Fremskrivningsprincipper*

Fremskrivningen af de offentlige finanser tager udgangspunkt i vedtagen politik. Det vil i praksis sige, at der indarbejdes den gældende lovgivning på skatteområdet, udgiftslofter og overførselsatsen. Derudover indarbejdes indgående politiske aftaler – også selvom de endnu ikke er udmøntet i lov samt forslaget til finanslov.

Centrale forudsætninger:

- I 2017 følger realvæksten i det offentlige forbrug regeringens skøn fra *Økonomisk Redegørelse, august 2017*. For 2018 afspejler væksten i det offentlige forbrug forslaget til finanslov for 2018. Regeringen skønner en vækst på 0,5 pct., mens der i denne prognose skønnes en vækst på 0,9 pct. Forskellen skyldes, at regeringen forudsætter, at 2 mia. kr. af udgifterne under udgiftslofterne anvendes på andre udgifter end det offentlige forbrug, hvor det i denne fremskrivning er forudsat, at de 2 mia. kr. anvendes på offentligt forbrug.
- Det offentlige forbrug forudsættes at følge de foreslåede udgiftslofter for 2019-2020. Regeringen har fremsat et lovforslag om udgiftsloft for 2021, der medfører en forbrugsvækst på 0,2 pct., og skønnet for det offentlige forbrug i denne prognose afspejler denne vækst. Fra 2022 og frem forudsættes det offentlige forbrug at følge et demografi- og velstandsreguleret forløb, hvilket indebærer en vækstrate på ca. 1¼ pct. årligt for 2022-25.
- I 2017 og 2018 forudsættes de offentlige investeringer at følge regeringens skøn fra *Økonomisk Redegørelse, august 2017*. Niveaue for investeringerne i 2018 følger således finanslovsforslaget for 2018 og økonomiaftalerne med kommuner og regioner. Fra 2019 følger investeringerne et beregningsteknisk forløb, hvor det reale K/Y-forhold holdes omtrent konstant.
- Indkomstoverførslerne fremskrives med afsæt i de gældende regler vedtaget af folketinget. Det indebærer blandt andet, at en række overførselsindkomster mindreguleres i forhold til satsreguleringsprocenten i perioden frem til 2023 som følge af skattereformen fra 2012.
- Provenuet fra skatter og afgifter fremskrives med udgangspunkt i de lovbestemte satser. Det forudsættes således, at nominalprincippet for en række punktafgifter fastholdes også efter 2020, jf. *Vækst og velstand 2025, Finansministeriet maj 2017*.
- Der er indarbejdet konsekvenserne af indgåede politiske aftaler, der endnu ikke er vedtaget ved lovgivning. Det gælder aktuelt aftalen om, *Tryghed om boligbeskatningen*, maj 2017 og *Flere år på arbejdsmarkedet*, juni 2017.
- Den indgåede aftale *Omlægning af bilafgifterne*, september 2017 er ikke nået indarbejdet. Øvrige dele af regeringens to forslag *Jobreformens fase II* og *Sammen om fremtidens virksomheder, Erhvervs- og iværksætterudspil* fra august 2017 er heller ikke indarbejdet, da der bort set fra *Omlægning af bilafgifterne* ikke er indgået en aftale om disse forslag.

Den offentlige saldo har i årene efter tilbageslaget i 2008 udvist underskud, jf. figur 1. Underskuddet opstod blandt andet, fordi udgifterne til overførselsindkomster mv. steg samtidigt med, at BNP faldt. Udgifterne som andel af BNP har således været relativt høje i årene umiddelbart efter 2009, jf. figur 2.

*Figur 1 Offentlig saldo*



*Figur 2 Offentlige udgifter*



Kilde: Dansk Økonomi, efterår 2017.

Fra 2016 til 2025 ventes en vækst i nominelt BNP, der er højere end den ventede fremgang i det offentlige forbrug og de offentlige udgifter til indkomstoverførsler. Derved sker der et gradvist fald i de offentlige udgifters andel af BNP. Samtidigt ventes indtægterne at udgøre en nogenlunde konstant andel af BNP, hvilket resulterer i en gradvis forbedring af den offentlige saldo. I 2025 ventes et overskud på den offentlige saldo på 0,8 pct. af BNP, jf. tabel 1. For en oversigt over de offentlige indtægter og udgifter i mia. kr. se bilag 1.

I årene frem mod 2025 ventes en gradvis forbedring af de offentlige finanser fra et forventet underskud i 2017 på 0,9 pct. af BNP. Forbedringen af de offentlige finanser drives primært af, at udgifterne ventes at falde som andel af BNP frem mod 2025, mens de samlede indtægter forventes at udgøre en stort set konstant andel af BNP.

Persoonskatterne skønnes gradvist at stige fra 24,9 pct. af BNP i 2017 til 25,5 pct. i 2021, mens de reduceres til 25 pct. af BNP i 2025. Persoonskatter trækkes op af en stigende lønkvote frem mod 2025, mens indfasningen af skattereformen fra 2012 trækker i modsat retning frem til 2023, hvor skattereformen er fuldt indfaset. En forventet stigning i renterne øger rentefradraget og bidrager til et fald i provenuet fra persoonskatterne. På kort sigt er rentestigningen moderat og slår kun igennem i takt med, at husholdningerne optager nye lån til en højere rente eller der sker rentetilpasninger på de eksisterende realkreditlån. De faldende persoonskatter som andel af BNP fra 2021 til 2025 er primært drevet af det stigende rentefradrag.

Nordsøprovenuet forventes at forblive på et forholdsvist lavt niveau i de kommende år, men stigende oliepriser bidrager til at øge indtægterne fra nordsøbeskatningen frem mod 2025.

*Tabel 1 Offentlige indtægter, udgifter og saldo*

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2025
	----- Pct. af BNP -----						
Personskatter <sup>a)</sup>	25,2	24,9	25,2	25,2	25,4	25,5	25,0
Selskabsskat ekskl. Nordsø	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5	2,3	2,2
Pensionsafkastbeskatning	1,7	0,9	0,7	0,8	0,9	0,8	1,0
Nordsøindtægter	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,4
Afgifter mv. <sup>b)</sup>	16,4	16,1	16,1	16,1	16,1	16,0	15,9
Øvrige indtægter	5,0	4,8	4,7	4,9	5,0	5,0	4,9
Indtægter i alt <sup>c)</sup>	51,0	49,4	49,6	49,7	50,0	49,8	49,4
Offentligt forbrug	25,4	25,0	24,8	24,8	24,8	24,7	24,7
Offentlige investeringer	3,6	3,5	3,4	3,4	3,5	3,5	3,4
Indkomstoverførsler	17,4	17,2	16,9	16,6	16,5	16,5	16,1
Øvrige udgifter	4,9	4,6	4,8	4,8	4,5	4,2	4,3
Udgifter i alt <sup>c)</sup>	51,1	50,0	49,6	49,5	49,3	49,0	48,5
Primær saldo	-0,1	-0,6	0,0	0,2	0,7	0,9	0,9
Nettorenteindtægter	-0,5	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
Offentlig saldo	-0,6	-0,9	-0,1	0,0	0,6	0,7	0,8

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

b) Posten omfatter blandt andet grundskyld.

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

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

De offentlige udgifter vurderes, som nævnt, at vokse lidt langsommere end BNP frem mod 2025. Det er særligt overførselsindkomsterne, der forventes at stige langsommere end BNP. Det skyldes dels, at mange indkomstoverførsler mindreguleres frem til 2023 som følge af skattereformen fra 2012, dels at tilbagetrækningsalderen gradvist øges som følge af Tilbagetrækningsreformen.

Det offentlige forbrug ventes at udgøre en faldende andel af BNP frem mod 2021, da de foreslåede udgiftslofter stiger i langsommere tempo, end BNP ventes at gøre. Fra 2022 til 2025 er det lagt til grund, at de offentlige udgifter vil følge et demografi- og velstandskorrigeret forløb, og det offentlige forbrug stiger som et resultat heraf i nogenlunde samme takt som BNP fra 2022.

De offentlige investeringer og øvrige offentlige udgifter følger i fremskrivningen stort set udviklingen i BNP fra 2021 frem mod 2025 og har således ingen væsentlig betydning for udviklingen i den offentlige saldo i perioden.

### 3 Sammenligning af skøn for de offentlige finanser med regeringen

Den offentlige saldo vurderes at være bedre frem mod 2025 end vurderet af regeringen i *Opdateret 2025-forløb, august 2017*, jf. tabel 2. Den bedre saldo skyldes, at indtægterne vurderes noget højere i alle år og særligt i 2019 til 2021, mens udgifterne er lidt lavere som andel af BNP frem til 2019 og på samme niveau i 2025.

Tabel 2: Den offentlige saldo

	2017	2018	2019	2020	2021	2025
	----- Pct. af BNP -----					
<i>Dansk Økonomi, efterår 2017</i>						
Offentlig saldo	-0,9	-0,1	0,0	0,6	0,7	0,8
Nettorenter	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
Indtægter i alt	49,4	49,6	49,7	50,0	49,8	49,4
Udgifter i alt	50,0	49,6	49,5	49,3	49,0	48,5
<i>Opdateret 2025-forløb</i>						
Offentlig saldo	-1,4	-1,2	-1,8	-1,1	-0,9	0,0
Nettorenter	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3
Indtægter i alt	49,2	48,8	48,2	48,2	48,1	48,9
Udgifter i alt	50,3	49,8	49,8	49,1	48,7	48,5
<i>Forskel</i>						
Offentlig saldo	0,6	1,1	1,8	1,7	1,5	0,8
Nettorenter	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Indtægter i alt	0,3	0,8	1,5	1,9	1,7	0,6
Udgifter i alt	-0,3	-0,3	-0,3	0,2	0,2	0,0

Kilde: *Opdateret 2025-forløb* og *Dansk Økonomi, efterår 2017*. Som følge af afrunding kan forskellen mellem de to fremskrivninger ikke nødvendigvis findes ved at trække tallene i den øverste del af tabellen fra hinanden.

I 2025 vurderer formandskabet, at saldoen vil udvise et overskud på ca. 0,8 pct. af BNP, mens regeringen fremskrivning afspejler den mellemfristede målsætning om strukturel balance i 2025. En del af forskellen skyldes vurderingen af nettorenteudgifterne i 2025, således at forskellen på den primære saldo er godt ½ pct. af BNP. Forskellen på den primære saldo i 2025 dækker udelukkende over forskellig vurdering af de offentlige indtægter som andel af BNP, hvor blandt andet en højere lønsum og et lavere rentefradrag som andel af BNP begge trækker i retning af højere personskatter. Kildeskatterne kan således forklare størstedelen af forskellen til regeringens skøn. Herudover er der en række andre indtægter, der afviger fra regeringens skøn. Nedenfor gennemgås forskelle på de enkelte underposter.

Kildeskatterne som andel af BNP er ½ pct. af BNP højere fra 2019 i denne fremskrivning, jf. tabel 3. Det er lagt til grund, at renterne stiger langsommere frem mod

2025 end vurderet af regeringen. Derved opnår husholdninger et mindre rentefradrag og vil betale mere i indkomstskat. Derudover forudsættes det, at lønsummen som andel af BNP vil stige lidt mere i *Dansk Økonomi, efterår 2017* end i *Opdateret 2025-forløb, august 2017*. Det giver flere personskatter frem mod 2025.

Både formandskabet og regeringen vurderer, at pensionsafkastskatten de kommende år bliver lavere end et normalt niveau, som vurderes at være omkring 1 pct. af BNP. Formandskabets vurdering af afkastet for 2017 skyldes et højt forventet afkast på aktiebeholdningen som følge af stigende aktiekurser i Danmark og internationalt i den forløbne del af året. Samtidigt forventes der en beskedne rentestigning i den resterende del af året således, at pensionsinstitutterne kun bliver ramt af beskedne kurstab på deres obligationsbeholdninger i år. For 2018 antager formandskabet et afkast, der består af et vægtet gennemsnit af et normalafkast for pensionsafkastbeskatningen og et beregnet afkast med den forudsatte renteprofil og antagelser om afkast på aktier. Det skønnede provenu fra pensionsafkastbeskatningen på kort sigt bliver noget højere end vurderet af regeringen. Efter 2021 er provenuet i *Dansk Økonomi, efterår 2017* stort set på linje med det skønnede i *Opdateret 2025-forløb, august 2017*. Der er dog stor usikkerhed knyttet til skønnet over skatteindtægter fra pensionsafkastbeskatningen på kort sigt, da de vil afhænge af renteniveauet og aktiekurserne ultimo året.

Øvrige skatter er lidt højere på kort sigt i nærværende fremskrivning, hvilket primært skyldes, at selskabsskatterne vurderes at give et lidt højere provenu end vurderet af regeringen. Det skyldes blandt andet, at lønkvoten aktuelt skønnes at være lavere end sit langsigtede niveau. I 2025 vurderes provenuet fra selskabsskatten at udgøre stort set samme andel af BNP som vurderet af regeringen.

Afgiftsprovenuerne vurderes i alle årene frem mod 2025 at blive stort set på linje med vurderingen i *Opdateret 2025-forløb, august 2017* som andel af BNP. Det dækker over et lidt mindre momsprovenu, hvilket skal ses i lyset af, at forbrugskvoten og boliginvesteringkvoten i forhold til BNP i de fleste år er lidt lavere i *Dansk Økonomi, efterår 2017* end i *Opdateret 2025-forløb, august 2017*. Disse efterspørgselskomponenter giver et relativt højt momsprovenu. Punktafgifterne vurderes omvendt at give et lidt højere provenu, således at moms- og punktafgiftsprovenuet under et er stort ens i begge fremskrivninger.

Øvrige indtægter ventes at stige gradvist frem mod 2025, hvor de forventes at udgøre en lidt højere andel af BNP, end det er tilfældet i *Opdateret 2025-forløb, august 2017*. Omkring halvdelen af forskellen på denne post skyldes lidt højere afskrivninger på det offentlige kapitalapparat. Dette har ingen konsekvenser for saldoen, da der er en tilsvarende stigning i udgifter til afskrivninger på udgiftssiden.



Tabel 3: Offentlige indtægter

	2017	2018	2019	2020	2021	2025
	----- Pct. af BNP -----					
<i>Dansk Økonomi, efterår 2017</i>						
Indtægter i alt	49,4	49,6	49,7	50,0	49,8	49,4
Direkte skatter, heraf	28,7	28,9	28,9	29,1	29,0	28,6
Kildeskatte	19,7	20,0	20,1	20,1	20,1	19,8
Pensionsafkastskat	0,9	0,7	0,8	0,9	0,8	1,0
Øvrige	8,1	8,1	8,0	8,1	8,0	7,8
Afgifter	16,1	16,1	16,1	16,1	16,0	15,9
Andre skatter	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Øvrige indtægter	4,4	4,4	4,5	4,6	4,6	4,7
<i>Opdateret 2025-forløb</i>						
Indtægter i alt	49,2	48,8	48,2	48,2	48,1	48,9
Direkte skatter, heraf	28,3	28,0	27,6	27,7	27,7	28,4
Kildeskatte	19,8	19,8	19,7	19,6	19,5	19,3
Pensionsafkastskat	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	1,1
Øvrige	8,1	8,0	7,7	7,8	7,9	7,9
Afgifter	16,2	16,2	16,1	15,9	15,8	16,0
Andre skatter	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Øvrige indtægter	4,4	4,4	4,4	4,3	4,4	4,3
<i>Forskel</i>						
Indtægter i alt	0,3	0,8	1,5	1,9	1,7	0,6
Direkte skatter, heraf	0,5	0,9	1,3	1,4	1,3	0,3
Kildeskatte	-0,1	0,2	0,4	0,5	0,6	0,5
Pensionsafkastskat	0,5	0,5	0,7	0,6	0,6	-0,2
Øvrige	0,1	0,2	0,3	0,3	0,1	0,0
Afgifter	-0,2	-0,1	0,0	0,2	0,1	-0,1
Andre skatter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige indtægter	0,0	0,0	0,1	0,3	0,2	0,3

Kilde: *Opdateret 2025-forløb, august 2017* og *Dansk Økonomi, efterår 2017*. Som følge af afrunding kan forskellen mellem de to fremskrivninger ikke nødvendigvis findes ved at trække tallene i den øverste del af tabellen fra hinanden.

Som tidligere nævnt er vurderingen af udgifterne som andel af BNP i 2025 den samme i *Dansk Økonomi, efterår 2017* og *Opdateret 2025-forløb, august 2017*. Dette dækker imidlertid over beregningstekniske forskelle i fremskrivningen af det offentlige forbrug og de øvrige udgifter, jf. tabel 4.

Tabel 4: Offentlige udgifter

	2017	2018	2019	2020	2021	2025
	----- Pct. af BNP -----					
<i>Dansk Økonomi, efterår 2017</i>						
Udgifter i alt	50,0	49,6	49,5	49,3	49,0	48,5
Offentligt forbrug	25,0	24,8	24,8	24,8	24,7	24,7
Offentlige investeringer	3,5	3,4	3,4	3,5	3,5	3,4
Indkomstoverførsler	16,9	16,6	16,5	16,5	16,6	16,1
Subsidier	1,8	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3
Øvrige udgifter	2,8	3,0	3,2	3,0	2,8	2,9
<i>Opdateret 2025-forløb</i>						
Udgifter i alt	50,3	49,8	49,8	49,1	48,7	48,5
Offentligt forbrug	25,2	24,9	24,8	24,6	24,5	23,8
Offentlige investeringer	3,5	3,4	3,4	3,3	3,5	3,5
Indkomstoverførsler	16,9	16,6	16,5	16,3	16,2	16,1
Subsidier	1,9	1,8	1,6	1,5	1,5	1,4
Øvrige udgifter	2,8	3,2	3,6	3,4	3,1	3,8
<i>Forskel</i>						
Udgifter i alt	-0,3	-0,3	-0,3	0,2	0,2	0,0
Offentligt forbrug	-0,2	-0,1	0,0	0,3	0,2	0,9
Offentlige investeringer	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0
Indkomstoverførsler	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,0
Subsidier	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige udgifter	0,0	-0,1	-0,4	-0,4	-0,3	-0,9

Kilde: *Opdateret 2025-forløb, august 2017* og egne beregninger.

I *Dansk Økonomi, efterår 2017*, fremskrives de offentlige forbrugsudgifter i lighed med tidligere i overensstemmelse med udgiftslofterne i de år, hvor disse foreligger (dvs. frem til 2021), mens fremskrivningen derefter (dvs. fra 2022-25) tager udgangspunkt i en beregningsteknisk antagelse om, at forbrugsvæksten følger et demografi- og velstandskorrigeret forløb svarende til en vækstrate på ca. 1¼ pct. fra 2022-25.

Regeringen har i modsætning hertil i *Opdateret 2025-forløb, august 2017* valgt at fremskrive det offentlige forbrug i hele perioden 2019-25 med en årlig vækstrate på 0,3 pct. Til gengæld har regeringen valgt at placere en reserve, som gradvist øges, under "øvrige udgifter".

De forskellige fremskrivningsmetoder indebærer, at der opstår en stigende forskel på det samlede offentlige forbrug som andel af BNP frem mod 2025. I 2025 er forskellen nået op på 0,9 pct. af BNP. Omvendt stiger "øvrige udgifter" stort set tilsvarende mere i regeringens fremskrivning, sådan at denne post i regeringens fremskrivning er 0,9 pct.

af BNP højere end i *Dansk Økonomi, efterår 2017*. Langt hovedparten af denne forskel kan tilskrives den lavere forbrugsvækst.

Overførselsindkomsterne ventes både hos formandskabet og regeringen at udgøre en vigende andel af BNP frem mod 2025. Det skyldes blandt andet Tilbagetrækningsreformen, der øger tilbagetrækningsalderen og derved begrænser stigningen i antallet af modtagere af overførselsindkomster. Hertil kommer skattereformen fra 2012, der indebærer en mindre regulering af en række overførselsindkomster frem til 2023. I 2025 udgør indkomstoverførsler den samme andel af BNP i begge fremskrivninger. Overførslerne i denne fremskrivning er dog påvirket af, at timelønnen stiger forholdsvis kraftigt i slutningen af perioden. Dette slår først igennem på satsreguleringsprocenten med 2 års forsinkelse. Det forventes således implicit, at der vil være en højere end normal satsregulering i 2026 og 2027, hvilket vurderes at øge udgifterne til overførselsindkomster med omkring 0,2 pct. af BNP.

#### **4 Ændringer i skøn for de offentlige indtægter og udgifter**

Vurderingen af den offentlige saldo er forbedret med ca. 8 mia. kr. i 2017, mens den er stort set uændret for 2018 og forbedret med 6 mia. kr. i 2019, jf. tabel 5. Der er sket en opjustering både af de offentlige indtægter og udgifter, men opjusteringen er størst for indtægterne.

Som det fremgår af tabel 5 er skønnet over Nordsøindtægterne nedjusteret i 2017 og 2018 i forhold til skønnet fra foråret 2017. Det skyldes, at dollarkursen er faldet, og olieprisen målt i dollar nu vurderes at være lidt lavere på kort sigt end det var skønnet i *Dansk Økonomi, forår 2017*.

De forventede selskabskatter ekskl. Nordsø er opjusteret i forhold til skønnet fra foråret. Det skal ses i lyset af, at lønkvoten vurderes at være lavere, og bruttooverskuddet af produktion hos selskaberne er derfor højere.

*Tabel 5: Ændring i offentlige indtægter, udgifter og saldo*

	2017	2018	2019
	-----	Mia. kr	-----
Nordsø-indtægter	-0,5	-0,6	-0,2
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	6,0	6,9	6,0
Pensionsafkastskat	10,8	1,3	-1,6
Arbejdsmarkedsbidrag	-0,4	0,2	0,4
Personskatter mv.	0,5	7,2	5,8
Moms	1,2	1,9	2,3
Registreringsafgift	-0,1	-0,1	0,0
Punktafgifter	4,4	1,7	3,4
Øvrige skatter og afgifter	-6,4	-10,0	-6,7
<b>Offentlige primære indtægter i alt</b>	<b>15,6</b>	<b>8,4</b>	<b>9,4</b>
Offentligt forbrug	2,9	1,2	1,1
Offentlige investeringer	0,2	1,3	2,6
Indkomstoverførsler	1,9	0,0	-1,0
Subsidier (dansk finansieret)	0,4	-1,0	-1,6
Øvrige udgifter	-0,1	6,5	2,3
<b>Offentlige primære udgifter i alt</b>	<b>5,3</b>	<b>8,0</b>	<b>3,4</b>
<b>Offentlige primære saldo</b>	<b>10,2</b>	<b>0,4</b>	<b>6,0</b>
Nettorenteindtægter i off. sektor	-2,0	0,2	-0,1
<b>Offentlige saldo, i alt</b>	<b>8,3</b>	<b>0,5</b>	<b>5,8</b>

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2017* og *Dansk Økonomi, efterår 2017*.

Skønnet over provenuet af pensionsafkastskatten er forøget med knap 11 mia. kr. i 2017 sammenlignet med *Dansk Økonomi, forår 2017*. Det skyldes dels, at aktiekurserne har udviklet sig bedre over sommeren end lagt til grund i foråret, dels at renten nu skønnes at være lidt lavere ved udgangen af året. Det er vanskeligt at skønne over provenuet fra pensionsafkastskatten, da provenuet er følsomt overfor renteniveauet og aktiekurserne ultimo året. Selv forholdsvis små afvigelser fra det, der aktuelt skønnes for renteniveau og aktiekurser ultimo året, kan have stor betydning for pensionsafkastbeskatningen.

Arbejdsmarkedsbidraget vurderes nu at give et lidt mindre provenu i 2017, hvilket skyldes, at den samlede lønsum er nedjusteret. Lønsummen er opjusteret de efterfølgende år, hvilket især skyldes en opjustering af beskæftigelsen, og der ventes nu et lidt højere provenu fra arbejdsmarkedsbidraget i 2018 og 2019.

Personskatterne ventes nu at give et lidt højere provenu i år, hvilket delvist skyldes de lavere renter, der har reduceret rentefradraget i år i forhold til foråret. Samtidigt ventes der nu et højere provenu fra aktiebeskatningen. I løbet af 2018 og 2019 medfører den stigende beskæftigelse også højere skatteindtægter fra personskatterne.

Provenuet fra momsindtægterne forventes at blive lidt højere end tidligere skønnet, hvilket blandt andet skyldes, at det nominelle private forbrug vurderes at blive højere

end skønnet i foråret. I 2018 og 2019 er realvæksten i det private forbrug stort set uændret, men inflationen vurderes at blive lidt højere.

Der ventes stort set den samme udviklingen i bilforbruget som i *Dansk Økonomi, forår 2017*. Derfor vurderes registreringsafgifterne også at give stort set det samme provenu som i foråret. Der er ikke taget højde for konsekvenserne af aftalen *Omlægning af bilafgifterne* fra 21. september 2017.

Øvrige indtægter består af afskrivninger, andre løbende overførsler, frivillige bidrag til socialordninger, produktionsskatter minus subsidier og kapitaloverførsler mv. Posten er nedjusteret på korte sigt, mens det langsigtede niveau er uændret. Posten omfatter blandt andet kapitaloverførslerne fra den private til den offentlige sektor, som er vanskelige at skønne over. Nedjusteringen afspejler blandt andet, at Danmarks Statistisk budgetstatistik for 2018 viser lavere indtægter end lagt til grund i *Dansk Økonomi, forår 2017*. Derudover er vurderingen af de offentlige afskrivninger nedjusteret og skønnet over beskatningen af arv og gaver er nedjusteret i 2018.

Udgifterne til offentligt forbrug er opjusteret med ca. 3 mia. kr. i 2017, hvilket skyldes, at der forventes en højere prisudvikling på det offentlige forbrug i år, mens realvæksten er uændret. For 2018 vurderes pris- og lønindekset til PL-reguleringen at være lidt højere end lagt til grund i foråret, hvilket bærer videre til 2019, således at der nu ventes ca. 1 mia. kr. større forbrugsudgifter end skønnet i foråret.

Investeringerne er opjusteret i 2018, hvilket primært skyldes forslaget til finanslov for 2018. De lidt højere investeringer er blandt andet et resultat af, at væksten i det offentlige forbrug i 2019 nu ventes at blive lidt højere end skønnet i foråret, hvilket medfører en lidt højere offentlig produktion i 2019. Beregningsteknisk er det fra 2019 lagt til grund, at det offentlige K/Y forhold er konstant, hvorfor den lidt højere produktion medfører lidt højere investeringer i 2019.

Skønnet for indkomstoverførslerne er opjusteret lidt i 2017, hvilket blandt andet skyldes en opjustering af skønnet i antallet af ledige set i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2017*. For 2018 er udgifterne stort set uændret, mens der skønnes lidt lavere udgifter i 2019. Det skyldes blandt andet, at satsregulering er nedjusteret.

Øvrige udgifter er opjusteret væsentligt i 2018, hvilket primært skyldes, at der nu forventes en tilbagebetaling af efterlønsbidrag på 5 mia. kr. i 2018. Denne udgift vil kun optræde i 2018.

## 5 Den strukturelle offentlige saldo

Den faktiske offentlige saldo er et veldefineret begreb, der er beskrevet i internationale manualer til opgørelsen af stillingen på de offentlige finanser. Den faktiske saldo svinger imidlertid væsentligt fra år til år blandt andet som følge af konjunkturbetingede udsving i indtægter og udgifter. Der er typisk færre skatteindtægter under en lavkonjunktur, da beskæftigelsen er lav, og samtidigt er der flere udgifter til dagpenge. For at vurdere den underliggende udvikling på de offentlige finanser er der således behov for at rense for disse kortvarige udsving. Det gøres ved at opgøre den såkaldte strukturelle saldo.

Modsat den faktiske saldo er der ikke en klar international standard for, hvordan den strukturelle saldo skal opgøres. Den strukturelle saldo kan opgøres på flere forskellige måder, og det er ikke entydigt, hvilken metode der er den bedste. Formandskabet for De Økonomiske Råd opgør den strukturelle saldo med udgangspunkt i to forskellige metoder. Dels opgøres den strukturelle saldo efter en bottom-up metode, som er en metode udviklet i Det Økonomiske Råds sekretariat. Dels opgøres saldoen efter en top-down metode, som er den der gælder i forhold til budgetloven. For en nærmere beskrivelse af de to metoder se boks 2.

## Boks 2 To metoder til opgørelse af strukturel saldo

Formandskabet for De Økonomiske Råd foretager to forskellige beregninger af den strukturelle saldo. Den ene metode er udviklet i De Økonomiske Råds sekretariat og følger en disaggregeret tilgang (bottom-up). Den anden metode er udarbejdet af Finansministeriet og følger en mere aggregeret tilgang (top-down). Der er fordele og ulemper ved begge metoder, jf. blandt andet *Dansk Økonomi, efterår 2015*.

### *Budgetlovens metode (top-down)*

Efter budgetlovens metode beregnes den strukturelle saldo ved at rense den faktiske saldo ( $B$ ) for konjunktursituationen. Det sker ved at fratække et konjunkturgap ( $gap$ ) ganget med en budgetelasticitet ( $e$ ), som er ca.  $\frac{3}{4}$ . Herudover korrigeres for en række særlige poster ( $S_i$ ), hvor der fastlægges et strukturelt niveau ( $S_i^*$ ). Det drejer sig blandt andet om Nordsøindtægterne og indtægterne fra PAL-skatten. Herudover foretages en række korrektioner for andre midlertidige forhold ( $k_i$ ).

$$B^* = B - e \cdot gap - (S_i - S_i^*) - k_i$$

Budgetelasticiteten er udtryk for, hvor følsomme de offentlige finanser er overfor konjunkturudsving. Konjunkturgap er et vægtet gennemsnit af BVT- og beskæftigelsesgap og er et udtryk for, hvor meget konjunkturen på et givet tidspunkt afviger fra en neutral situation.

### *Disaggregeret metode (bottom-up)*

Ved den disaggregerede beregningen fastlægges der et strukturelt niveau for de enkelte udgifter ( $U_j^*$ ) og indtægter ( $I_j^*$ ). Den strukturelle saldo ( $B^*$ ) fås som de strukturelle indtægter fratrukket de strukturelle udgifter tillagt de strukturelle nettorentebetalinger ( $i \cdot D$ )<sup>\*</sup>:

$$B^* = \sum I_j^* - \sum U_j^* + (i \cdot D)^*$$

Bottom-up metoden er nærmere beskrevet i *Dansk Økonomi, efterår 2015* og dokumentationsnotatet, *Beregning af den strukturelle saldo efter en bottom-up metode*, [www.dors.dk](http://www.dors.dk).

## 5.1 Strukturel saldo – budgetlovens metode

For 2018 forventes der ifølge formandskabets vurdering et strukturelt underskud på 0,6 pct. af BNP, jf. tabel 6. Det er dermed formandskabets vurdering, at budgetlovens underskudsgrænse er overskredet ved fremsættelsen af forslaget til finansloven.

Formandskabet skønner et større strukturelt underskud end Finansministeriet, idet Finansministeriet i forbindelse med fremsættelsen af forslaget til finanslov for 2018 i august vurderede, at underskuddet på den strukturelle saldo for 2018 vil blive 0,3 pct. af BNP.

*Tabel 6 Forskelle i strukturel saldo efter budgetlovens metode*

	2017	2018	2019	2020	2021
Dansk Økonomi, efterår 2017	-1,1	-0,6	-0,3	0,1	0,4
Regeringen, august 2017	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
<b>Forskel</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>
<i>Konjunktur gap</i>					
Dansk Økonomi, efterår 2017	0,1	0,7	0,8	0,5	0,3
Regeringen, august 2017	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Bidrag til forskel:</i>					
Strukturelle almindelige poster	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>
- faktisk saldo ekskl. særlige poster	0,1	0,5	0,8	0,7	0,9
- konjunkturrensning	-0,2	-0,5	-0,6	-0,4	-0,2
Strukturelle særlige poster	<b>-0,5</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,3</b>
- heraf PAL-indtægter	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
- heraf Nordsøindtægter	-0,3	-0,2	-0,1	0,1	0,0
- Andet	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2

Anm.: Posten "Andet" dækker en lang række poster, herunder de offentlige renteudgifter, kapitaloverførsler mv.

Kilde: *Opdateret 2025-forløb, august 2017 og Dansk Økonomi, efterår 2017.*

Det større underskud på den strukturelle saldo i formandskabets vurdering dækker over, at formandskabet venter en bedre faktisk offentlig saldo end skønnet af Finansministeriet i alle årene 2017-21. Den bedre offentlige saldo skal dog ses i lyset af, at formandskabet skønner et mere positivt konjunkturgap end Finansministeriet i hele perioden 2017-21. Derfor kan konjunkturrensningen spille en rolle ved sammenligningen af den strukturelle saldo i formandskabets og Finansministeriets vurderinger. I 2017 og 2018 modsvarer konjunkturrensningen stort set forskellen på de almindelige poster på den faktiske saldo, så konjunkturrensningen giver ikke væsentlige forskelle. Forskellene i den strukturelle saldo skyldes således de særlige poster, hvor Nordsøindtægterne vurderes at give et lavere provenu frem til 2019 end skønnet af Finansministeriet. Frem mod 2021 forbedres de almindelige poster i formandskabets vurdering mere end hos Finansministeriet, hvilket særligt skyldes strukturelle forhold, herunder at den gennemsnitlige arbejdstid i formandskabets vurdering er lidt højere end skønnet af Finansministeriet.

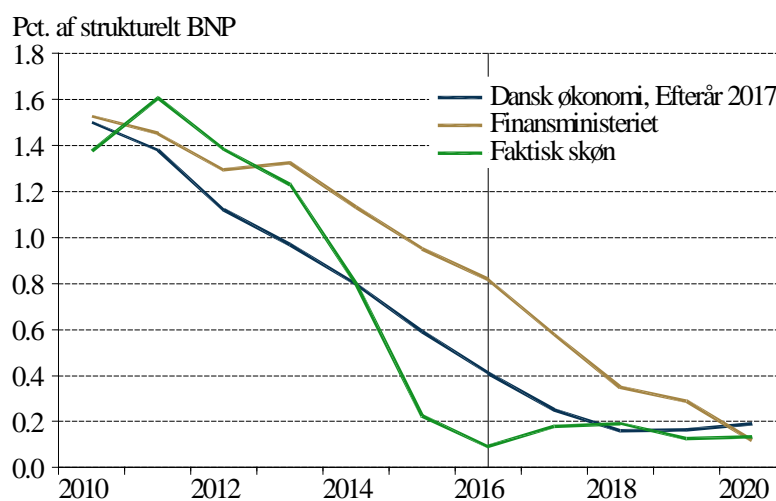


Frem mod 2021 forbedres den faktiske offentlige saldo mere i formandskabets vurdering end skønnet af Finansministeriet, hvilket overvejende kan tilskrives en underliggende strukturel forbedring af saldoen. I 2021 venter formandskabet således et overskud på den strukturelle saldo på 0,4 pct. af BNP, mens Finansministeriet skønner, at der vil være balance. Forbedringen af den strukturelle saldo holdes lidt nede af de særlige poster, hvor der forventes lidt lavere indtægter fra pensionsafkastskatten (PAL) end skønnet af Finansministeriet i 2021, mens Nordsøindtægterne i 2021 er stort set ens efter formandskabet i de foregående år har haft en lavere vurdering af provenuet fra Nordsøbeskatningen.

For så vidt angår beregningen af de strukturelle Nordsøindtægter i perioden frem til 2020 tager Finansministeriets vurdering udgangspunkt i et 7-års glidende gennemsnit af nogle gamle skøn for Nordsøindtægterne, hvor olieprisen blev vurderet højere, jf. *Finansministeriets metode til beregning af den strukturelle saldo*, Finansministeriets hjemmeside [www.fm.dk](http://www.fm.dk). Dette indebærer, at det strukturelle niveau i Finansministeriets beregning ligger væsentligt over de faktiske indtægter fra 2017 til 2019. Formandskabet skal foretage beregningen af den strukturelle saldo med afsæt i egne skøn for Nordsøindtægterne, og beregningen tager udgangspunkt i et 7-års glidende gennemsnit af de aktuelle skøn for Nordsøindtægterne.

Det har givet anledning til forholdsvis store forskelle i skønnet i kølvandet på olieprisfaldet i 2014. Forskellene er dog indsnævret noget i de senere år, og fremadrettet er der ikke nævneværdige forskelle i formandskabets og Finansministeriets vurdering af de strukturelle Nordsøindtægter, jf. figur 3. For 2018 vurderes de strukturelle Nordsøindtægter til knap 0,2 pct. af BNP, mens Finansministeriet vurderer de strukturelle Nordsøindtægter til godt 0,3 pct. af BNP.

*Figur 3 Skøn over strukturelle Nordsøindtægter*



Anm.: Faktisk skøn angiver de faktiske historiske Nordsøindtægter frem til 2016 og formandskabet skøn for perioden 2017 til 2020.

Kilde: Opdateret 2025-forløb, Finansministeriet august 2017, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

## 5.2 Strukturel saldo – bottom-up metoden

Den strukturelle saldo opgjort med afsæt i en bottom-up metode, udviser et underskud på 1,7 pct. af BNP i 2017 faldende til 1,1 pct. i 2018 og 0,8 pct. i 2019. Det strukturelle underskud på den korte bane er, som det fremgår, væsentligt større, når opgørelsen tager udgangspunkt i bottom-up metoden frem for top-down metoden.

Når de to metoder giver forskellige resultater, afspejler det grundlæggende en forskellig vurdering af midlertidige og strukturelle forhold. Forskellen relaterer sig især til, at top-down-metoden anvender en fast budgetelasticitet, der fastlægger hvor meget af den faktiske saldo, der kan tilskrives konjunktursituationen som opgjort ved konjunktur gap. Bottom-up-metoder anvender ikke en fast budgetelasticitet og tillader dermed, at der kan være midlertidige forhold på spil, der påvirker den faktiske saldo, men som ikke fanges af konjunktur gap. Ændringer i efterspørgslens sammensætning (for et givet aggregeret konjunktur gap er et eksempel). Det er vanskeligt at dekomponere forskellene i udviklingen baseret på de to metoder fuldstændigt.

En fordel ved opgørelsen af den strukturelle saldo efter bottom-up metoden er, at det giver mulighed for at beskrive udviklingen i de strukturelle indtægter og udgifter. De strukturelle indtægter vurderes at være svagt vigende som andel af BNP fra 2017 til 2025, jf. tabel 7. Vurderingen af de samlede indtægter er stort set på linje med det skønnede i foråret.

De uændrede samlede strukturelle indtægter dækker imidlertid over nogle forskydninger, hvor de strukturelle personskatteindtægter vurderes at være lidt højere, mens provenuet fra pensionsafkastbeskatningen er nedjusteret lidt som følge af den lavere rente i 2025, der reducerer afkastet i pensionselskaberne.

Tabel 7: Strukturelle indtægter og udgifter

	2017	2018	2019	2020	2021	2025
	----- Pct. af strukturelt BNP -----					
Personskatter <sup>a)</sup>	24,9	25,0	25,0	25,1	25,1	25,0
Selskabsskat ekskl. Nordsø	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2
Pensionsafkastbeskatning	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0
Nordsøindtægter	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4
Afgifter	16,4	16,4	16,4	16,2	16,1	15,9
Øvrige indtægter	4,8	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9
Indtægter i alt <sup>b)</sup>	49,8	49,7	49,7	49,6	49,4	49,4
Offentligt forbrug	25,5	25,4	25,2	24,9	24,6	24,7
Offentlige investeringer	3,5	3,4	3,4	3,5	3,5	3,4
Indkomstoverførsler	17,5	17,2	17,2	17,0	16,8	16,1
Øvrige udgifter	4,6	4,6	4,5	4,4	4,3	4,3
Udgifter i alt <sup>b)</sup>	51,1	50,5	50,7	50,0	49,1	48,5
Primær saldo	-1,3	-0,8	-1,0	-0,4	0,3	0,9
Nettorenteindtægter	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Offentlig saldo	-1,7	-1,1	-0,8	-0,4	0,1	0,8

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

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

Kilde: Egne beregninger.

De strukturelle udgifter forventes at falde fra knap 50 pct. i 2017 til ca. 48,5 pct. af BNP i 2025. Faldet skyldes faldende udgifter til overførselsindkomster og et fald i det offentlige forbrug som andel af BNP.

Skønnet over de strukturelle udgifter er nedjusteret i 2025 i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2017*. Det lavere skøn skyldes, at det foreslåede udgiftsloft for 2021 implicerer en lavere forbrugsvækst end lagt til grund i foråret. Den lavere forbrugsvækst i 2021 bærer videre til et lavere niveau i 2025. De strukturelle udgifter til overførselsudgifter er også lavere end vurderet i foråret, hvilket skal ses i sammenhæng med, at lønstigninger i de sidste år af fremskrivningen er opjusteret, og at dette endnu ikke har nået at slå fuldt igennem i satsreguleringen af overførselsindkomsterne.

Forbedringen af den strukturelle saldo frem mod 2025 afspejler primært finanspolitik og reformer, jf. tabel 8. Den diskretionære finanspolitik skønnes at bidrage til en gradvis stramning af finanspolitikken frem mod 2021, hvor væksten i det offentlige forbrug er begrænset som følge af de foreslåede udgiftslofter. Derved vokser det offentlige forbrug i langsommere tempo end det strukturelle BNP i perioden.

*Tabel 8 Årlige ændringer i den strukturelle saldo*

	2016	2017	2018	2019	2020	2025 <sup>a)</sup>
	----- Pct. af strukturelt BNP -----					
Strukturel saldo	-2,0	-1,7	-1,1	-0,8	-0,4	0,8
År-til-år udvikling		0,4	0,5	0,3	0,4	0,2
Heraf bidrag fra:						
Diskretionær finanspolitik		0,1	0,3	0,2	0,1	0,0
Strukturel beskæftigelse mv.		0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Nordsø		-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
PAL-skat, skattepligtige renter mv.		0,2	0,1	0,0	0,1	0,0
Strukturel forbrugskvote		0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Offentlige rentebetalinger		0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Øvrige forhold		-0,1	0,0	-0,2	0,0	0,1

a) 2025-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige ændring i den strukturelle saldo i perioden 2020 til 2025.

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 finanspolitikens aktivitetsvirkninger (finanseffekten).

Strukturel beskæftigelse mv. dækker over reformvirkninger og demografisk betingede ændringer i strukturel arbejdsstyrke og ledighed samt antal indkomstoverførselsmodtagere.

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.

Den strukturelle beskæftigelse er også med til at styrke de offentlige finanser i hele perioden frem mod 2025. I perioden 2017-19 bidrager væksten i den strukturelle beskæftigelse til at styrke den strukturelle saldo med ca. 0,2 pct. af BNP årligt, mens den fortsatte fremgang i den strukturelle beskæftigelse fra 2020-25 ventes yderligere at styrke den strukturelle saldo med omkring 0,1 pct. af BNP årligt.

Den forholdsvis kraftige stigning i den strukturelle beskæftigelse skyldes primært Tilbagetrækningsreformen, der også trækker i retning af at mindske stigningen i antallet af personer på overførselsindkomst i perioden frem mod 2025.

## 6 Finanseffekter

Den etårige finanseffekt beskriver den førte finanspolitik's bidrag til BNP-væksten det første år. Finanspolitik i denne sammenhæng er defineret som diskretionære politiske beslutninger, der direkte påvirker de offentlige udgifter og indtægter. Finanseffekten beskriver forskellen mellem den planlagte finanspolitik og et finanspolitisk neutralt forløb.

Neutral finanspolitik er på indtægtssiden defineret ved uændrede skattesatser og fradrag. For indkomstoverførsler er neutral finanspolitik defineret ved, at satserne for overførslerne reguleres med satsreguleringsprocenten (dvs. følger lønudviklingen med to års lag). For det offentlige forbrug indebærer neutral finanspolitik, at det offentlige varekøb følger udviklingen i strukturelt BNP, mens den offentlige løn følger den private løn, og antallet af offentligt beskæftigede følger udviklingen i den strukturelle private beskæftigelse.

Finanspolitikken vurderes at være svagt kontraktiv i hele perioden frem mod 2021, jf. tabel 9. Det er særligt udviklingen i de offentlige forbrugsudgifter, der dæmper aktiviteten. Det skyldes primært, at udviklingen i den offentlige beskæftigelse stiger langsommere end den strukturelle private beskæftigelse frem mod 2021.

*Tabel 9 Finanseffekter*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Udgifter i alt	0,1	-0,3	-0,5	-0,3	-0,4	-0,1	-0,4	-0,5
heraf offentligt forbrug	0,0	-0,2	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,4
offentlige investeringer	0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
indkomstoverførsler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
øvrige	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1	-0,1
Indtægter i alt	0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
heraf personlige skatter	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
selskabsskat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
boligskatter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
punktafgifter	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
øvrige	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Finanseffekt i alt</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,5</b>

Anm.: Finanseffekten angiver finanspolitikens et årlige aktivitetsvirkning målt som finanspolitikens vækstbidrag til BNP, sammenholdt med en situation med neutral finanspolitik i forhold til året før.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAMs databank og egne beregninger.

## 7 Vurdering af udgiftsloft for 2021

Regeringen fremlagde i august 2017 forslag til nyt udgiftsloft for 2021 og forslag til reviderede udgiftslofter for perioden 2018-20. De foreslåede udgiftslofter er fastsat i overensstemmelse med *Opdateret 2025-forløb* og *Økonomisk Redegørelse, august 2027* og fremgår af tabel 10.

Tabel 10 Udgiftslofter

	2018	2019	2020	2021
	----- mia. 2018-kr. -----			
Statsligt delloft for driftsudgifter	195,7	203,8	207,3	209,1
Statsligt delloft for indkomstoverførsler	246,4	262,3	259,3	257,7
Kommunalt driftsloft	246,1	245,6	245,1	244,6
Regionalt delloft for sundhedsudgifter	112,1	112,1	112,0	111,9
Regionalt delloft for udviklingsopgaver	3,1	3,0	3,0	3,0

Kilde: *Udgiftslofter og statens finanser, Finansministeriet, august 2017*

Driftslofterne for 2021 er fastlagt med udgangspunkt i en vækst i det offentlige forbrug på 0,2 pct.<sup>1</sup> De reviderede udgiftslofter for 2018-20 afspejler en række korrektioner, herunder er konsekvenserne af politiske aftaler indarbejdet, og udgiftslofterne er pris- og lønopregnet. Derudover afspejler ændringerne også et forslag om at nedjustere loftet med 1 mia. kr. i 2019 og opjustere det med 1½ henholdsvis 2 mia. kr. i 2019 og 2020.

Sammenhængen mellem den strukturelle saldo og driftslofterne afspejles direkte af fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2017*, hvor udviklingen i det offentlige forbrug mv. tager udgangspunkt i udgiftslofterne frem til 2021. I *Dansk Økonomi, efterår 2017* skønnes et strukturelt overskud på 0,1 pct. af BNP i 2020 og 0,8 pct. af BNP i 2025. Driftslofterne er dermed i overensstemmelse med de mellemfristede finanspolitiske målsætninger.

De skønnede udgifter til indkomstoverførsler i *Dansk Økonomi, efterår 2017* er lavere end det statslige delloft for indkomstoverførsler tilsiger. Det skal blandt andet ses i lyset af, at der i forbindelse med fastsættelsen af loftet indregnes en udsvingsbuffer, som blandt andet afspejler usikkerhed om de budgetterede udgifter, jf. *Udgiftslofter og statens finanser, august 2017*.

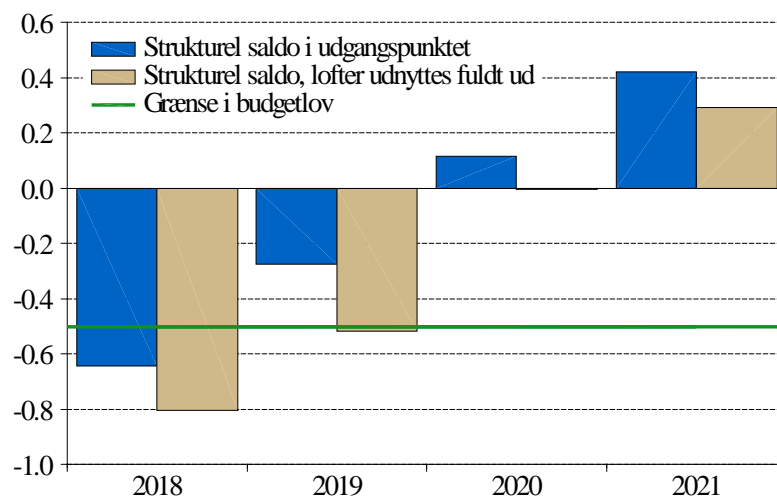
Udgiftslofterne skal ved vedtagelse kunne anvendes fuldt ud, uden at den strukturelle saldo overskrider budgetlovens underskudsgrænse. Konkret indebærer det, at den strukturelle saldo ikke må udvise underskud på mere end ½ pct. af BNP i 2021, hvis de statslige indkomstoverførsler øges til loftet.

Sammenhængen mellem fuld udnyttelse af det statslige delloft for indkomstoverførsler og den strukturelle saldo er ikke entydig. Fuld udnyttelse af loftet kan eksempelvis afspejle, at udgifterne pr. modtager bliver større end ventet. Eller det kan vise sig, at der er flere modtagere af ydelserne end forudsat i budgetteringen, hvilket yderligere kan påvirke arbejdsstyrken. Derudover kan der være forskellige tilbageløb fra skatter, og de afledte konsekvenser for de kommunale udgifter kan afvige mellem forskellige typer af

<sup>1</sup> Regeringen fastsætter udgiftsloftet, så det afspejler væksten i det reale offentlige forbrug på 0,3 pct. og reserven til øvrige prioriteringer

overførsler. I de konkrete vurderinger forudsættes, at en forøgelse af de statslige loftsbelagte overførselsudgifter med 0,1 pct. af BNP vil svække den strukturelle offentlige saldo med 0,15 pct. af BNP, jf. blandt andet *Dansk Økonomi, efterår 2014*. Til sammenligning regner regeringen med, at en forøgelse af indkomstoverførslerne under loft med 0,1 pct. af BNP vil svække den strukturelle saldo med 0,1 pct. af BNP, jf. *Dokumentation for fastsættelse af udgiftslofter for 2021, Finansministeriet, august 2017*.

Figur 4 strukturel saldo ved fuld udnyttelse af udgiftslofter



Anm.: Figuren viser de aktuelle skøn for den strukturelle saldo i Dansk Økonomi, efterår 2017 (blå søjler) og et skøn over saldoen i tilfældet, hvor de loftsbelagte statslige overførselsudgifter hæves til loft (beige søjler). Vurderingen af effekten ved øgede loftsbelagte udgifter afhænger af en række forudsætninger omkring hvilke overførselstyper, der øges og om eksempelvis arbejdsstyrken påvirkes. I formandskabets vurdering skønnes, at en forøgelse af udgifterne med 0,1 pct. af BNP svækker saldoen med 0,15 pct. af BNP.

På baggrund af fremskrivningen af overførselsudgifterne vurderes de loftsbelagte statslige udgifter til indkomstoverførsler at ligge ca. 2-4 mia. under loftet i perioden 2018-21, og det skønnes at fuld udnyttelse af lofterne vil svække den strukturelle saldo med 0,1 til godt 0,2 pct. af BNP, jf. figur 4. Fuldt udnyttelse af loftet til indkomstoverførsler indebærer, at det strukturelle underskud vil ligge omtrent på budgetlovens grænse i 2019. I 2020 og 2021 overholdes budgetlovens saldogrænse ved fuld udnyttelse af lofterne, jf. figur 4. Det statslige overførselsloft kan dermed udnyttes fuldt ud ved vedtagelse af nyt udgiftsloft for 2021, uden at den strukturelle saldo kommer i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse.

## 8 Vurdering af overholdelse af finanspolitiske målsætninger

Som led i budgetloven er formandskabet for Det Økonomiske Råd tildelt rollen som "finanspolitisk vagthund". Ifølge loven om Det Økonomiske Råd har formandskabet

fået til opgave at vurdere den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser og den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo, herunder overholdelse af budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP. Formandskabet skal også vurdere, om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger, og om de vedtagne udgiftslofter overholdes.

Budgetlovens grænse på ½ pct. af BNP for den strukturelle saldo skal overholdes ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget. Formandskabet vurderer i *Dansk Økonomi, efterår 2017*, at det strukturelle underskud i 2018 udgør 0,6 pct. af BNP, hvilket er en overskridelse af budgetlovens grænse.

Underskuddet er forøget med 0,4 pct.point af BNP i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2017*. Det større underskud vurderes at afspejle ændrede skøn for den makroøkonomiske udvikling, som svækker den beregnede strukturelle saldo på kort sigt, men som ikke har betydning for de offentlige finansers langsigtede udvikling. En af årsagerne til svækkelsen af den strukturelle saldo på kort sigt er en opjusteringen af output gap i forhold til *Dansk Økonomi, forår 2017*. Opjusteringen kan tilskrives øget eksport, som giver færre indtægter fra moms og punktafgifter end forbrugsdrevet fremgang. Svækkelsen vurderes ikke at kunne henføres til, at nye finanspolitiske tiltag har forværret den strukturelle saldo. Og det vurderes ikke, at der er tale om ekstraordinære omstændigheder.

Den strukturelle saldo ventes i årene efter 2018 at udvise underskud, der er mindre end ½ pct. af BNP – eller overskud.

Regeringens mellemfristede målsætninger indebærer blandt andet et strukturelt underskud i 2020 på 0,1 pct. af BNP og en målsætning om strukturel balance i 2025, jf. *Vækst og velstand 2025, maj 2017*. Formandskabets fremskrivning indebærer strukturelle overskud på 0,1 henholdsvis 0,8 pct. af BNP i 2020 og 2025. Regeringens mellemfristede saldomålsætninger vurderes dermed overholdt.

Den faktiske saldo skønnes til -0,9 pct. af BNP i 2017. Der er således en rimelig afstand til underskudsgrænsen på 3 pct. af BNP i Stabilitets- og Vækstpagten. Fra 2018 ventes den faktiske saldo at blive forbedret, og der forventes dermed en forøgelse af afstanden til 3 pct. grænsen. Den faktiske saldo kan dog svinge meget fra år til år f.eks. som følge af udsving i PAL-skatte eller et pludseligt opstået konjunkturtilbageslag.

Der er ikke foretaget en beregning af den finanspolitiske holdbarhed i *Dansk Økonomi, efterår 2017*. I *Dansk Økonomi, forår 2017* var vurderingen, at finanspolitikken var mere end holdbar. Den såkaldte holdbarhedsindikator blev opgjort til 1,0 pct. af BNP.



## Bilag 1 Hovedposterne på den faktiske saldo

Hovedposterne for de offentlige indtægter, udgifter og den offentlige saldo fremgår af tabel A. De samlede offentlige finanser består af en lang række poster, der har vidt forskellig størrelse, og hvor nogle varierer forholdsvist meget, mens andre har mindre udsving fra år til år. I det nedenstående gennemgås ændringerne i skøn for de enkelte poster i de offentlige finanser.

Den offentlige saldo ventes at udvise et underskud på knap 19 mia. kr. i år, hvilket skønnes at blive reduceret til 3 mia. kr. næste år og et lille overskud i 2019. Styrkelsen af den offentlige saldo skyldes primært, at der ventes en fremgang i arbejdsmarkedsbidrag og personskatterne i takt med, at beskæftigelsen stiger de kommende år.

*Tabel A: Offentlige indtægter, udgifter og saldo*

	2017	2018	2019
	-----	Mia. kr	-----
Nordsø-indtægter	3,9	4,3	2,9
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	58,1	59,4	59,1
Pensionsafkastskat	18,4	16,6	19,3
Arbejdsmarkedsbidrag	93,6	97,8	102,1
Personskatter mv.	442,2	463,8	477,9
Moms	203,5	211,2	219,8
Registreringsafgift	19,8	20,6	20,9
Punktafgifter	75,4	78,4	78,0
Øvrige skatter og afgifter	150,6	154,6	163,6
<b>Offentlige primære indtægter i alt</b>	<b>1065,5</b>	<b>1106,7</b>	<b>1143,7</b>
Offentligt forbrug	538,3	552,9	570,4
Offentlige investeringer	74,9	75,3	78,8
Indkomstoverførsler	365,0	371,0	378,9
Subsidier (dansk finansieret)	39,7	38,9	36,9
Øvrige udgifter	59,5	68,0	73,3
<b>Offentlige primære udgifter i alt</b>	<b>1077,4</b>	<b>1106,1</b>	<b>1138,2</b>
Offentlige primære saldo	-11,9	0,6	5,5
Nettorenteindtægter i off. sektor	-6,7	-3,4	-4,4
<b>Offentlige saldo, i alt</b>	<b>-18,6</b>	<b>-2,8</b>	<b>1,1</b>