

Baggrundsnotat til offentlige finanser, kapitel II Dansk Økonomi, forår 2023

Indhold

1	Indledning	2
2	Ændring af skøn for den offentlige saldo	2
3	Sammenligning med regeringen	3
4	Ændringer i skøn for den strukturelle saldo	5
5	Finanseffekt	6
	Bilag Offentlige indtægter og udgifter i kroner	9

1 Indledning

I afsnit 2 sammenlignes de aktuelle skøn for offentlige finanser med skøn i Dansk Økonomi, efterår 2022. I afsnit 3 sammenlignes med regeringens skøn for 2023 og 2024 i Økonomisk Redegørelse, maj 2023. I afsnit 4 beskrives de væsentligste ændringer i skøn for den strukturelle saldo i forhold til Dansk Økonomi, efterår 2022 og i afsnit 5 sammenlignes finanseffekten med Finansministeriets vurdering af finanseffekten. Endeligt er i bilag en oversigt over skøn i mia. kr.

2 Ændring af skøn for den offentlige saldo

Siden skønnet i Dansk Økonomi, efterår 2022 har Danmarks Statistik offentliggjort en foreløbig opgørelse af de offentlige finanser for 2022. Den offentlige saldo er blevet knap 3 pct. af BNP bedre, end det var skønnet i efteråret. Den forbedrede saldo skyldes både, at indtægterne blev større, og udgifterne blev mindre. For indtægterne var det særligt aktieskat, selskabsskat og øvrige skatter, der gav et højere provenu end forventet, jf. tabel 1.

Provenu fra aktieindkomstskat og selskabsskat kan svinge meget fra år til år. For aktieskatten afhænger provenuet blandt andet af indtægter knyttet til salg og udbytte fra noterede virksomheder, hvor der er meget begrænsede informationer tilgængelige i løbet af året. For selskabsskat skal det højere provenu blandt andet ses i lyset af, at konjunktursituationen i anden halvdel af 2022 blev bedre, end det var lagt til grund ved skønnet i efteråret.

Tabel 1 Ændringer i skøn for de offentlige indtægter, udgifter og saldo

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	Pct. af BNP								
Personskatter mv.	-0,1	0,0	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,3	-0,2
Aktieskat	0,7	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Arbejdsmarkedsbidrag	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	0,3	0,2	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Nordsø-indtægter	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Pensionsafkastskat	0,2	0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Moms	-0,5	-0,4	-0,2	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Registreringsafgift	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Punktafgifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Afskrivninger	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige skatter og afgifter	0,4	-0,1	-0,5	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Offentlige primære indtægter i alt	0,7	-0,2	-1,1	-0,7	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0
Offentligt forbrug ekskl. afskrivninger	-0,9	-0,9	-0,8	-0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Afskrivninger (del af off. forbrug)	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige investeringer	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indkomstoverførsler	-0,6	-0,8	-1,2	-1,0	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4
Subsidier (dansk finansieret)	-0,3	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Øvrige udgifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige primære udgifter i alt	-2,1	-2,1	-2,0	-1,5	-0,5	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2
Offentlige primære saldo	2,8	1,9	1,0	0,7	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Nettorentindtægter i off. sektor	0,2	0,0	0,0	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Offentlige saldo, i alt	2,9	2,0	1,0	1,0	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3

De offentlige udgifter blev også mindre end skønnet i 2022. Det skyldes dels, at det offentlige forbrug og overførselsindkomster blev lavere i kroner end skønnet i efteråret. Samtidigt blev BNP ca. 3 pct. højere end skønnet, hvorfor udgifterne målt i procent af BNP samlet set blev væsentligt lavere, end det var skønnet.

Personskatterne er nedjusteret i hele perioden frem mod 2030 i forhold til den seneste fremskrivning. Det skyldes blandt andet, at der er et fald i lønsummens andel af BNP.

Ligesom personskatterne er overførselsindkomsterne som andel af BNP også faldet. Der er kun sket en lille justering af antallet af overførselsmodtagere siden sidste fremskrivning. Så hovedparten af ændringen skyldes udviklingen i reguleringen af overførselsindkomsterne. Denne følger med de private lønningerne, hvorfor overførselsindkomsterne alt andet lige vil falde som andel af BNP, når lønningerne også gør det.

Aktieindkomstskatten gav et stort provenu i 2022, hvilket også har været tilfældet i de seneste år. I forbindelse med denne fremskrivning er det langsigtede niveau for aktieindkomstskatten revurderet, og provenuet er opjusteret med ca. 0,2 pct. af BNP i 2030.

Provenuet fra pensionsafkastskatten (PAL) er påvirket af nogle modsat rettede forhold. Der var betydelige kurstab på pensionsformuen i 2022, hvilket trækker ned i det fremtidige provenu fra PAL-skatten. I forbindelse med denne fremskrivning er forventningen på mellemlangt sigt imidlertid justeret lidt op, da Rådet for Afkastforventninger har justeret deres afkast forventninger på mellemlangt sigt. Regnskabsoplysninger for de senere år tyder på, at der er en større aktieandel i pensionsformue, end det tidligere har været lagt til grund. Eftersom der er et større afkast på aktier end obligationer trækker det lidt op i provenuet. De modsatrettede forhold går stort set i nul i 2030.

Det vurderes, at indtægterne fra moms og punktafgifter frem mod 2030 bliver lidt højere, end det var vurderet i Dansk Økonomi, efterår 2022. Det skyldes, at forbruget og boliginvesteringer udgør en lidt større andel af BNP. Samtidigt er sammensætningen af forbruget ændret i retning af de dele, hvor der betales moms.

Øvrige skatter er nedjusteret, hvilket primært skyldes, at der er et nyt skøn for indtægterne fra grundskyld fra 2024, hvor de skal betales af de nye vurderinger.

3 Sammenligning med regeringen

Normalt sammenlignes skøn for de offentlige finanser frem til 2030. I år er Danmarks Konvergensprogram imidlertid forsinket i forhold til den normale offentliggørelse i april måned. Der sammenlignes derfor i stedet med skønnene frem til 2024 Økonomisk Redegørelse, maj 2023.

De samlede indtægter og udgifter i kroner er lidt højere, end i Økonomisk Redegørelse, maj 2023, jf. tabel 2. Det skal ses i lyset af, at BNP vurderes højere i kroner i denne fremskrivning.

Tabel 2 Forskel i skøn til regeringen

	2023	2024
	-----	-----
	Mia. kr.	
Personskatter mv.	3	9
Aktieskat	-1	-1
Arbejdsmarkedsbidrag	0	0
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	1	-8
Nordsø-indtægter	0	1
Pensionsafkastskat	8	8
Moms	5	7
Registreringsafgift	1	4
Punktafgifter	2	5
Afskrivninger	2	3
Øvrige skatter og afgifter	-9	-2
Offentlige primære indtægter i alt	12	24
Offentligt forbrug ekskl. afskrivninger	1	7
Afskrivninger (del af off.forbrug)	2	3
Offentlige investeringer	0	0
Indkomstoverførsler	-3	-3
Subsidier (dansk finansieret)	1	-1
Regeringens reserve	1	1
Øvrige udgifter	-2	-2
Offentlige primære udgifter i alt	3	11
Offentlige primære saldo	9	14
Nettorenteindtægter i off. sektor	-7	-7
Offentlige saldo, i alt	1	7

Der er generelt kun relativt små forskelle på de enkelte poster målt i kroner. Personskatterne i kroner er lidt højere end skønnet af regeringen, hvilket primært er trukket af, at lønsummen er lidt højere i nærværende fremskrivning.

Der ventes i nærværende fremskrivning et højere provenu fra PAL-skat end i Økonomisk Redegørelse, hvilket er drevet af lidt forskellige vurderinger af afkastet på den korte bane.

Det offentlige forbrug er lidt højere, end vurderet af regeringen i Økonomisk Redegørelse, maj 2023. Det skyldes, at det vurderes, at pris- og lønudviklingen er lidt højere end forudsat af regeringen. Der er endnu ikke indgået offentlige overenskomster for 2024, hvorfor løn udviklingen i den offentlige løn endnu ikke er fastlagt. I denne fremskrivning følger den offentlige lønstigning for år, der ikke er dækket af overenskomst teknisk den private lønstigning året før år. Dette skøn er højere end den beregningstekniske budgetvirkning, der er lagt til grund i Økonomisk Redegørelse og forklarer godt halvdelen af forskellen i det nominelle offentlige forbrug i 2024. Hertil

kommer, at der også er forskelle i vurderingen af blandt andet det prisen på det offentlige varekøb.

Der er nogle mindre forskelle på skønnet for overførselsindkomst. Det skyldes, at der i nærværende fremskrivning skønnes lidt færre udgifter til pensioner.

Nettoafkastet af de offentlige finansielle aktiver og passiver afhænger dels af renter og udbytter, og dels af kursændringer kaldet omvurderinger. Omvurderinger påvirker ikke de offentlige nettorenteindtægter, men påvirker udviklingen i den offentlige nettogæld. Sammenlignet med regeringen er der en forskel på fordelingen af afkastet på omvurdering og nettorenteindtægter, hvor nettorenteindtægterne vurderes at være ca. 7 mia. kr. lavere. Modsat vurderes det i nærværende fremskrivning, at omvurderingerne vil reducere den offentlige nettogæld mere, end det er tilfældet i vurderingen i Økonomisk Redegørelse.

4 Ændringer i skøn for den strukturelle saldo

Vurderingen af den strukturelle saldo er forbedret med ca. 1 pct. af BNP for 2020-21, jf. tabel 3. Denne markante forbedring er særligt drevet af en genberegning af den strukturelle beskæftigelse og det strukturelle BNP for perioden, som har ændret vurdering af konjunktursituationen og dermed konjunkturernes påvirkning af de offentlige finanser. Det gør, at outputgabet er nedjusteret og dermed vurderes konjunktursituationen at have et mindre bidrag til den offentlige saldo end vurderet i Dansk Økonomi, efterår 2022.

For 2022 var der en stor forbedring af den offentlige saldo, men det skal blandt ses i lyset af, at konjunktursituationen nu vurderes bedre, og beskæftigelsen og BNP voksede mere end det var lagt til grund i efteråret. Derfor havde den bedre BNP og beskæftigelsesudvikling kun en beskeden effekt på den strukturelle saldo. En del af forbedringen af den strukturelle saldo i 2022 er drevet af, at der var et mindre forbrug i det offentlige i forhold til det, der var forudsat i efteråret.

Tabel 3 Ændring i strukturel saldo

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	----- Pct. af BNP -----											
Dansk Økonomi, forår 2023	0,7	0,1	0,4	1,2	0,9	1,0	0,3	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1
Dansk Økonomi, efterår 2022	0,4	-1,1	-0,6	0,2	1,1	0,7	0,5	0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
Forskel	0,3	1,2	1,0	1,0	-0,2	0,3	-0,1	-0,1	0,2	0,4	0,3	0,3
Bidrag til forskel:												
- Konjunktur	0,1	0,9	0,9									
- Aktiebeskatning	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- Mindre offentligt forbrug				0,3								
- Lavere ejendomsskat						-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
- Ukraine fond					-0,2							
- andet	0,1	0,1	0,0	0,4	-0,2	0,2	-0,2	-0,1	0,2	0,4	0,3	0,3

Frem mod 2030 er der generelt nogle mindre forbedringer, der blandt andet skal ses i lyset af, at den strukturelle beskæftigelse er opjusteret. Derudover er der nogle modsat rettede forhold, der har påvirket den strukturelle saldo. Der er en opjustering af det strukturelle provenu fra aktieindkomstsskatten, mens skønnet for ejendomsværdiskatten har reduceret den strukturelle saldo fra 2024.

Den strukturelle saldo er svækket i 2023 som følge af, at der er besluttet at oprette en Ukraine-fonden, der skal sikre støtte til Ukraine. De fleste af midlerne i Ukraine-fonden er ikke finansieret. Denne svækkelse gælder dog kun i 2023. Fra 2024 og frem til 2030 svækkes den strukturelle saldo som følge af et nyt skøn for provenuet fra ejendomsskatterne. Sænkelsen af ejendomsskatterne svækker den strukturelle saldo nogenlunde lige så meget som den styrkes som følge af det nye skøn for aktieindkomstsskatten.

Posten andet dækker blandt andet over, at der i forbindelse med denne fremskrivning har været en forøgelse, af den strukturelle beskæftigelse og BNP frem mod 2030. Det har isoleret set forbedret den strukturelle saldo. I årene frem til 2026 har der imidlertid også været en ændring i vurderingen af konjunktursituationen. Den mere positive vurdering af konjunktursituationen har generelt været med til, at forbedre den offentlige saldo. Men forbedringen er mindre end det, som konjunkturrensningen tilsiger den normalt er, hvorfor der ikke er noget væsentligt bidrag til den strukturelle saldo i disse år.

5 Finanseffekt

Ved vurderingen af finanspolitikens aktivitetsvirkning betragtes finanseffekten. Finanseffekten er en beregnet størrelse, der afhænger af en række antagelser om, hvad der betragtes som en neutral finanspolitik kaldet nulpunkter.

I nærværende fremskrivning er nogle af de væsentligste antagelser om nulpunkter knyttet til det offentlige forbrug. Her antages en neutral finanspolitik at indebære, at den offentlige beskæftigelse udgør en konstant andel af den strukturelle beskæftigelse. Det indebærer, at hvis den strukturelle beskæftigelse stiger, så stiger den offentlige beskæftigelse også ved en neutral finanspolitik. Det neutrale for det offentlige varekøb er, at det følger udviklingen i strukturel BNP. I praksis betyder disse nulpunkter, at der aktuelt med en stigende strukturel beskæftigelse vil en neutral finanspolitik indebære en vis vækst i det offentlige forbrug.

Det vurderes i nærværende fremskrivning, at finanspolitikken målt ved den et-årige finanseffekt vil være svagt negativ i 2023, jf. tabel 4. Finansministeriets vurdering er en negativ finanseffekt på -0,9.

Forskellen hænger i vid udstrækning sammen med, at der er en forskellig håndtering af udgifter til covid-19 tiltag i beregningen af finanseffekten. I nærværende fremskrivning vurderes bortfaldet af tiltag vedrørende covid-19 i 2021-2023, at påvirke finanseffekten negativt, når de falder bort.

Finansministeriet beregner bidraget til den et-årige finanseffekt af bortfaldet af udgifter knyttet til covid-19 som ændringen i den flerårige finanseffekt af disse udgifter. Det er ikke i Økonomisk Redegørelse nærmere dokumenteret, hvordan de forskellige tiltag knyttet til covid-19 har påvirket beregningen af finanseffekten. I 2024 er der stort set den samme vurdering af den et-årige finanseffekt, hvilket skal ses i lyset af, at den forskellige håndtering af tiltag knyttet til covid-19 spiller en mindre, da effekten af bortfaldet allerede er medtaget tidligere.

Tabel 4 Finanseffekter

	2019-22a)	2023	2024
Et-årig finanseffekt			
Dansk Økonomi, forår 2023		-0,2	0,2
Økonomisk Redegørelse, maj 2023		-0,9	0,1
Kumulerede finanseffekter			
Dansk Økonomi, forår 2023	0,0	-0,1	0,1
Økonomisk Redegørelse, maj 2023	0,9	0,0	0,1

Anm.: De kumulerede finanseffekter er summen af de et-årige finanseffekter fra 2019. For Økonomisk Redegørelse, maj 2023 er den kumulerede finanseffekt summen af de et-årige finanseffekter siden 2019 til slutåret. Finansministeriet offentliggør i Økonomisk Redegørelse offentliggøres udover de et-årige finanseffekter også flerårige finanseffekter. Disse kan ikke umiddelbart sammenlignes med de kumulerede et-årige finanseffekter.

a) Finanspolitikken ses i forhold til 2019

I forbindelse med denne fremskrivning er de et-årige finanseffekter for hele perioden fra 2019 til 2024 beregnet. Finanspolitikken var imidlertid meget speciel under covid-19, hvorfor de normale multiplikatorer for finanspolitikken ikke nødvendigvis kan anvendes. Derfor er det valgt ikke at vise de et-årige effekter for 2020-2022. I stedet ses på summen af de et-årige finanseffekter for denne periode. Her vurderes det i nærværende vurdering, at finanspolitikken var omtrent neutral.

Finansministeriet offentliggør i Økonomisk Redegørelse deres vurdering af den flerårige finanseffekt i løbet af perioden.¹ Den flerårige finanseffekt kan ikke umiddelbart sammenlignes med de kumulerede et-årige finanseffekter, der er vist i denne fremskrivning. Det er derfor forsøgt, at kumulerede Finansministeriets et-årige finanseffekt for at kunne illustrere, om der er nogenlunde den samme vurdering af finanspolitikken, hvis der ses på en metode, der tættere på den, der er anvendt i denne fremskrivning.

Sammenlignes de kumulerede et-årige finanseffekter er der en ret stor forskel i 2022, hvor det i nærværende fremskrivning vurderes, at den kumulerede finanseffekt er 0, mens Finansministeriet vurderer, at den er +0,9. Dette hænger blandt andet sammen med behandlingen af udgifter knyttet til covid-19 som nævnt ovenfor. For 2023 og 2024

¹ Denne er beregnet på baggrund af MAKRO modellen og tager højde for, at en finanspolitikken på sigt vil have mindre betydning for økonomien. Det fanges altså i denne fremskrivning, at en finanspolitisk lempelse (eller stramning) i år vil have en større effekt på økonomien end en tilsvarende lempelse (eller stramning), der fandt sted for f.eks. 3 år siden. De metodemæssige forskelle gør, at den flerårige finanseffekt ikke umiddelbart kan sammenlignes med de kumulerede et-årige finanseffekter.

er vurderingen af den kumulerede finanspolitik på linje med det, der vurderes i nærværende fremskrivning.

Der er altså metodemæssige forskelle i vurderingen af covid-19 relaterede tiltag i løbet af perioden, men overordnet set er vurderingen af aktivitetsvirkningen for perioden som helhed nogenlunde den samme.

Bilag Offentlige indtægter og udgifter i kroner

De offentlige indtægter og udgifter stiger normalt år for år. Det er også tilfældet frem mod 2025. Udgifterne ventes dog at stige mere end indtægterne, så overskuddet på den offentlige saldo reduceres gradvist fra et højt niveau i 2022. Faldet i overskuddet skal blandt andet ses i lyset af, at konjunktursituationen ventes gradvist at bevæge sig ned mod sit neutrale niveau i de næste år.

Tabel 5 Offentlige indtægter, udgifter og saldo i mia. kr.

	2022	2023	2024	2025
	----- Mia. kr. -----			
Personskatter mv.	512	531	553	570
Aktieskat	45	32	33	34
Arbejdsmarkedsbidrag	117	122	126	130
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	87	87	77	80
Nordsø-indtægter	4	2	4	6
Pensionsafkastskat	11	17	18	20
Moms	265	276	285	299
Registreringsafgift	12	13	15	19
Punktafgifter	70	64	73	77
Afskrivninger	62	67	72	76
Øvrige skatter og afgifter	117	105	98	110
Offentlige primære indtægter i alt	1.302	1.316	1.354	1.421
Offentligt forbrug ekskl. afskrivninger	554	575	613	652
Afskrivninger (del af off. forbrug)	62	67	72	76
Offentlige investeringer	87	94	99	106
Indkomstoverførsler	387	404	420	446
Subsidier (dansk finansieret)	40	37	39	43
Øvrige udgifter	90	98	102	91
Offentlige primære udgifter i alt	1.218	1.275	1.344	1.415
Offentlige primære saldo	84	41	10	6
Nettorenteindtægter i off. sektor	9	11	13	15
Offentlige saldo, i alt	93	53	22	21