

Baggrundsnotat til
offentlige finanser,
Dansk Økonomi, forår 2017

Maj 2017

Indholdsfortegnelse

1	Indledning	3
2	Udvikling i de offentlige finanser til 2025	4
2.1	Skøn for de offentlige finanser sammenlignet med regeringen.....	6
3	Udvikling i den strukturelle offentlige saldo mod 2020	11
3.1	Strukturelle saldo – budgetlovens metode.....	12
3.2	Strukturelle saldo – bottom-up metoden.....	13
4	Finanseffekten	16
5	Vurdering af udgiftslofter	17
6	Vurdering af overholdelse af finanspolitiske målsætninger	18

1 Indledning

Dette baggrundsnotat dokumenterer talgrundlaget til fremskrivningen af de offentlige finanser i kapitel I.4 i *Dansk Økonomi, forår 2017*. Talgrundlaget til konjunkturvurderingen i kapitel I.2 og I.3 i *Dansk Økonomi, forår 2017* er dokumenteret i *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, forår 2017*.

Afsnit 2 beskriver udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2025, hvor der også sammenlignes med regeringens skøn i *Danmarks Konvergensprogram 2017* (KP17). Den offentlige saldo er knap ½ pct. af BNP bedre i 2025 i denne prognose end i KP17. Forskellen dækker over en lang række modsatrettede forhold. En forklaring på den bedre saldo er, at den gennemsnitlige arbejdstid forudsættes at stige, hvor den antages uændret i KP17. Stigningen i arbejdstiden forbedrer saldoen med ca. ¼ pct. af BNP.

I afsnit 3 redegøres for udviklingen i den strukturelle saldo frem mod 2025. Formandskabet for de Økonomiske Råd beregner den strukturelle saldo efter to metoder og udviklingen på baggrund af begge metoder beskrives i afsnittet. Den strukturelle saldo beregnet efter budgetlovens metode skal være mindre end ½ pct. af BNP på det tidspunkt hvor finanslovsforslaget fremlægges. Derudover beregnes den strukturelle saldo også efter en bottom-up metode, som udviser væsentligt større underskud på den korte bane. Den forskellige udvikling i de to metoder afspejler blandt andet, hvordan rentefradraget i personskatterne håndteres i beregningen af den strukturelle saldo.

I afsnit 4 beskrives finanseffekten. Der skønnes en kontraktiv finanseffekt på ca. -¼ pct. af BNP i alle årene frem mod 2020. Dette skal primært ses i lyset af, at den strukturelle beskæftigelse vurderes at stige væsentligt mere end den offentlige beskæftigelse.

Afsnit 5 redegør kort for de kommunale, regionale og statslige udgiftslofter i regnskaberne for 2016. Der har været et betydeligt mindreforbrug i kommunerne og staten på service- og driftsudgifter i 2016. I regionerne viser regnskaberne et forbrug, som omtrent svarer til udgiftsloftet.

Som led i budgetloven er formandskabet for Det Økonomiske Råd tildelt rollen som ”finanspolitisk vagthund”. Dette indebærer blandt andet, at formandskabet skal vurdere den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser, den strukturelle saldo og hvorvidt de vedtagne udgiftslofter overholdes i regnskabet og i planlægningsfasen. I afsnit 6 redegøres for formandskabets samlede vurderinger af de finanspolitiske målsætninger, som alle vurderes overholdt i *Dansk Økonomi, forår 2017*.

2 Udvikling i de offentlige finanser til 2025

Skønnene for de offentlige finanser tager udgangspunkt i konjunkturprognosen samt forudsætninger om den vedtagne finanspolitik, herunder finansloven for 2017, den vedtagne skattelovgivning og øvrige politiske aftaler, herunder konsekvenserne af *Tryghed om boligbeskatningen* fra maj 2017, 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 overførselssatser. Derudover indarbejdes indgående politiske aftaler – også selvom de endnu ikke er udmøntet i lov.

Centrale forudsætninger:

- I årene 2017-20 følger realvæksten i det offentlige forbrug regeringens skøn fra KP17. Fra 2021 og frem forudsættes det offentlige forbrug at følge et demografi- og velstandsreguleret forløb, hvilket forudsætter en vækstrate på ca. 1¼ pct. årligt.
- I 2017 forudsættes de offentlige investeringer at følge regeringens skøn fra KP17 nominelt. Niveaue for investeringerne følger således finansloven for 2017 og økonomiaftalerne med kommuner og regioner. Fra 2018 følger investeringerne et beregningsteknisk forløb, hvor K/Y-forholdet holdes omtrent konstant.
- Indkomstoverførslerne fremskrives med afsæt i de gældende regler vedtaget af Folketinget. Det indebærer blandt andet, at en række overførselsindkomster mindrereguleres i forhold til satsreguleringsprocenten i perioden frem til 2023 som følge af skattereformen fra 2012.
- Provenuet af skatter og afgifter fremskrives med udgangspunkt i de lovbestemte satser. Det forudsættes således, at nominalprincippet for en række punktafgifter fastholdes også efter 2020, da Folketinget ikke har besluttet at ophæve nominalprincippet for disse punktafgifter.
- Der er indarbejdet indgåede politiske aftaler, der endnu ikke er vedtaget ved lovgivning. Det gælder aktuelt aftalen om udvikling af Nordsøen, *Aftale mellem regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og SF*, 22. marts 2017 og *Tryghed om boligbeskatningen*, maj 2017.

Den offentlige saldo har i årene efter tilbageslaget i 2008 udvist underskud. I takt med forbedringen af konjunkturerne, stigninger i beskæftigelsen og en moderat vækst i det offentlige forbrug er det løbende underskud på saldoen gradvist blevet reduceret, så underskuddet udgør 0,9 pct. af BNP i 2016, jf. tabel 1.

Tabel 1 Faktiske offentlige indtægter og udgifter

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

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.

I årene frem mod 2025 ventes en gradvis forbedring af de offentlige finanser. Forbedringen af de offentlige finanser drives primært af, at indkomstoverførslerne vurderes at aftage som andel af BNP frem mod 2025, mens indtægterne vurderes at holde en næsten konstant andel af BNP fra 2017-25.

På indtægtssiden ventes der forholdsvise lave indtægter fra PAL-beskatningen i de førstkomende år, da rentenormaliseringen vil reducere afkastet i pensionskasserne, men frem mod 2025 ventes PAL-beskatningen at blive normaliseret fra det skønnede lave niveau i 2017. Det trækker i retning af at styrke de offentlige finanser.

Derimod vurderes det, at personskatterne vil falde lidt frem mod 2025. Faldet i personskatterne dækker over to modsatrettede forhold. På den ene side trækkes personskatterne op af, at det forventes, at lønsummen vil vokse lidt hurtigere end nominelt BNP frem mod 2025. Det skyldes, at der er forudsat en normalisering af lønkvoten, der aktuelt er lavere end det vurderede strukturelle niveau. På den anden side reduceres personskatterne af rentenormaliseringen. De stigende renter medfører, at

husholdningerne får stigende renteudgifter og derigennem et stigende rentefradrag, hvilket mindsker indtægterne fra personskatterne.

Når de offentlige udgifter vurderes at vokse i et langsommere tempo end BNP frem mod 2025, hænger det i vid udstrækning sammen med den gradvise forhøjelse af tilbagetrækningsalderen i de kommende år. Den stigende tilbagetrækningsalder medfører, at den samlede strukturelle beskæftigelse og dermed BNP stiger forholdsvis meget frem mod 2025. Samtidigt vil den højere tilbagetrækningsalder reducere udgifterne til overførselsindkomster, da færre personer vil have retten til at modtage folkepension eller efterløn. Endvidere blev det i forbindelse med skattereformen i 2012 besluttet, at en række overførselsindkomster skal mindreguleres i forhold til satsreguleringsprocenten i perioden frem til 2023, hvilket yderligere trækker i retning af at mindske overførselsindkomsterne som andel af BNP.

2.1 Sammenligning af skøn for de offentlige finanser med regeringen

I *Dansk Økonomi, forår 2017* er der generelt forventet en højere BNP vækst frem mod 2025 i forhold til KP17, jf. tabel 2. Som en konsekvens af den højere BNP-vækst er væksten i det private forbrug også højere i nærværende prognose, mens det private forbrug som andel af BNP i 2025 er omtrent på linje med KP17.

Den højere BNP-vækst mod 2025 afspejler blandt andet, at arbejdstiden stiger i denne prognose, hvor arbejdstiden er uændret i KP17. Stigningen i arbejdstiden forbedrer den offentlige saldo med ca. $\frac{1}{4}$ pct. af BNP. Dertil kommer en væsentligt højere produktivitetsvækst, som dog ikke vurderes at have nævneværdige konsekvenser for forskellen.

Tabel 2: Nøgletal vedrørende den makroøkonomiske prognose

	2017	2018	2019	2020	2021-25
<i>Dansk Økonomi, forår 2017</i>					
BNP (realvækst, pct.)	2,1	2,1	2,2	1,8	2,2
Privat forbrug (realvækst, pct.)	2,2	2,4	2,4	2,5	2,6
Offentligt forbrug (realvækst, pct.)	0,8	1,0	1,0	0,4	1,3
Ændring i beskæftigelse (1.000 pers.)	32,7	27,0	24,2	14,0	13,6
Ændring i ledighed (1.000 pers.)	-2,0	-1,5	-1,1	-0,5	-0,2
<i>Danmarks Konvergensprogram 2017</i>					
BNP (realvækst, pct.)	1,5	1,7	1,7	2,0	1,4
Privat forbrug (realvækst, pct.)	1,8	2,0	2,0	2,1	2,1
Offentligt forbrug (realvækst, pct.)	0,8	1,0	1,0	0,4	1,2
Ændring i beskæftigelse (1.000 pers.)	28,7	25,6	19,2	23,5	12,8
Ændring i ledighed (1.000 pers.)	-5,1	-1,1	1,9	1,0	0,1

Anm.: Kolonnen 2021-25 dækker over den gennemsnitlige vækstrate eller ændring fra 2020 til 2025.

Kilde: *Danmarks Konvergensprogram 2017* og egne beregninger.

Den offentlige saldo vurderes at være bedre frem mod 2020 end vurderet af regeringen i *Danmarks Konvergensprogram 2017*, jf. tabel 3. Den bedre saldo skyldes, at indtægterne vurderes noget højere i alle år og særligt i 2018 og 2019, mens udgifterne er lidt højere som andel af BNP i 2019 og 2020.

I Dansk Økonomi, forår 2017 er der indarbejdet konsekvenserne af boligaftalen *Tryghed om boligbeskatningen*, hvilket ikke er tilfældet i KP17. Der er således taget højde for, at ejendomsværdiskatten og grundskylden bliver lavere i 2025 som følge af aftalen, samt at der i 2019 sker en engangstilbagebetaling til ejendomme, hvor der er betalt skat af for høje vurderinger. Uden boligaftalen ville overskuddet udgøre 0,6 pct. af BNP i 2025.

Tabel 3: Den offentlige saldo

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

Kilde: *Danmarks Konvergensprogram 2017* og *Dansk Økonomi, forår 2017*.

I 2025 vurderes det, at saldoen vil udvise et overskud på ca. 0,4 pct. af BNP, mens regeringen vurderer, at der vil være et underskud på 0,1 pct. af BNP. Forskellen i 2025 dækker over, at udgifterne vurderes at udgøre stort set den samme andel af BNP, mens indtægterne vurderes at være ca. 0,5 pct. højere i denne fremskrivning end vurderet af regeringen.

Kildeskatterne ventes at give et lidt højere provenu. Det dækker blandt andet over, at det ventes, at lønsummen vokser lidt hurtigere som andel af BNP i *Dansk Økonomi, forår*

2017 end i KP17, jf. tabel 4. Derudover er rentefradraget mindre i 2025. Omvendt er der taget højde for effekterne af forliget *Tryghed om boligbeskatningen*, hvilket har reduceret ejendomsværdiskatten, der indgår i kildeskatterne.

Afgifterne vurderes at blive lidt mindre i 2025 end i KP17, hvilket skal ses i lyset af, at der i *Dansk Økonomi, forår 2017* er taget højde for, at der kommer lidt lavere indtægter fra grundskyld som følge af forliget *Tryghed om boligbeskatningen*.

Øvrige indtægter udgør en lidt højere andel af BNP, end det er tilfældet i KP17 i 2025. Dette afspejler, at vurderingen af det langsigtede niveau for andre løbende overførsler fra privat til offentlig sektor er lidt højere, mens vurderingen af kapitaloverførsler fra privat til offentlig sektor er lidt mindre negativ end i KP17. Det er yderst vanskelige at forudsige det langsigtede niveau for disse indtægter, og forskellen på 0,2 pct. af BNP skal ses i det lys.

Tabel 4: Offentlige indtægter

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

Kilde: *Danmarks Konvergensprogram 2017* og *Dansk Økonomi, forår 2017*.

I 2025 er vurderingen udgifterne som andel af BNP stort set ens, men der er forskelle på fordelingen af underposterne, jf. tabel 5.

Efter 2020 fremskrives både de offentlige forbrugsudgifter og de offentlige investeringer med udgangspunkt i beregningstekniske principper. I denne fremskrivning reduceres det offentlige forbrug som andel af BNP fra 2020 til 2025, mens de offentlige investeringer er omtrent uændrede. I KP17 øges de offentlige forbrugsudgifter, mens de offentlige investeringer reduceres.

I 2020 skyldes de højere udgifter primært lidt højere udgifter til overførselsindkomster. Det dækker over, at lønningerne stiger mere end BNP som følge af normaliseringen af lønkvoten. Dette indebærer, at satsreguleringen af overførselsindkomsterne vurderes lidt højere end i KP17.

Tabel 5: Offentlige udgifter

	2017	2018	2019	2020	2021	2025
	----- Pct. af BNP -----					
<i>Dansk Økonomi, forår 2017</i>						
Udgifter i alt	50,4	50,0	50,1	49,5	49,6	48,8
Offentligt forbrug	25,2	25,1	25,1	25,0	25,0	24,8
Offentlige investeringer	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
Indkomstoverførsler	17,1	16,9	16,8	16,7	16,7	16,3
Subsidier	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5
Øvrige udgifter	2,8	2,8	3,1	2,8	2,9	2,8
<i>Danmarks Konvergensprogram 2017</i>						
Udgifter i alt	50,6	49,9	49,6	49,0	48,8	48,8
Offentligt forbrug	25,4	25,2	25,2	25,0	25,1	25,2
Offentlige investeringer	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3	3,2
Indkomstoverførsler	17,1	16,7	16,5	16,3	16,3	16,1
Subsidier	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5
Øvrige udgifter	2,8	2,8	2,7	2,8	2,6	2,7
<i>Forskel</i>						
Udgifter i alt	-0,2	0,1	0,5	0,5	0,7	0,1
Offentligt forbrug	-0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,0	-0,4
Offentlige investeringer	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Indkomstoverførsler	0,0	0,2	0,2	0,4	0,4	0,1
Subsidier	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige udgifter	0,0	0,0	0,4	0,0	0,2	0,1

Kilde: Danmarks Konvergensprogram 2017 og egne beregninger.

3 Den strukturelle offentlige saldo

Den faktiske offentlige saldo er et veldefineret begreb, der er beskrevet i internationale manualer til opgørelsen af stillingen for de offentlige finanser. Den faktiske saldo vil imidlertid svinge væsentligt fra år til år. Det skyldes, at en lang række af de offentlige indtægter og udgifter afhænger af konjunkturudviklingen, fx er der typisk færre skatteindtægter under en lavkonjunktur, da beskæftigelsen er lav, samtidigt er der flere udgifter til dagpenge. For at kunne 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 på to forskellige metoder. Dels opgøres den strukturelle saldo efter en bottom-up metode, som er en metode udviklet i DØR. Derudover 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 af De Økonomiske Råd sekretariat og følger en disaggregeret tilgang. Den anden metode er udarbejdet af Finansministeriet og følger en mere aggregeret tilgang. Der er fordele og ulemper ved begge metoder, jf. *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 særskilt 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. Konjunkturgabet er et vægtet gennemsnit af BVT- og beskæftigelsesgap og er et udtryk for, hvor meget den nuværende konjunktursituation afviger fra en normal situation.

Bottom-up

Beregningen af den disaggregerede strukturelle saldo tager udgangspunkt i afgrænsningen af de offentlige udgifter og indtægter i den makroøkonomiske model SMEC. I beregningen bestemmes 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 ($i \cdot D^*$):

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

3.1 Strukturel saldo – budgetlovens metode

Den strukturelle saldo ifølge top-down metoden i budgetloven udviser i alle årene fra 2014 til 2017 et underskud på over eller tæt på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP, der er grænsen for det maksimalt tilladte underskud i budgetloven, jf. tabel 6.

Grænsen i budgetloven skal overholdes når finanslovsforslaget for det kommende år fremlægges i august måned. Ved formandskabets vurderinger af finanslovsforslagene for det efterfølgende år i efterårsrapporterne har grænsen været overholdt. Vurderingen af den strukturelle saldo er efterfølgende blevet svækket.

I 2018 ventes et underskud på 0,2 pct. af BNP. Dette er på linje med regeringens vurdering i KP17. Det dækker dog over forskellige forhold, der trækker i hver sin retning. De strukturelle indtægter fra Nordsøen vurderes at blive lavere end vurderet af regeringen. Modsat vurderes en lidt højere beskæftigelse i timer, og et lidt højere privat forbrug som andel af BNP at forbedre saldoen. Mindre forskelle i vurderingen af det offentlige forbrug og de offentlige nettorenteudgifter giver kun begrænsede forskelle i opgørelsen af den strukturelle saldo frem mod 2020.

Tabel 6: Strukturel saldo - budgetlovensmetode

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	----- Pct. af strukturelt BNP -----						
De Økonomiske Råd	-1,4	-0,5	-0,5	-0,6	-0,2	0,1	0,3
Finansministeriet	-1,0	-0,6	-0,2	-0,5	-0,2	-0,1	0,0
Forskel	-0,4	0,1	-0,3	-0,1	0,1	0,1	0,3
Bidrag til forskel:							
Beskæftigelse inkl. timer	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3	0,3
Privat forbrug	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Offentlig forbrug og investeringer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Offentlige nettorenter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nordsøindtægter	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,1
Øvrige forhold	-0,3	0,3	0,0	0,2	0,1	-0,1	-0,1

Anm.: Øvrige forhold dækker blandt andet over offentlige renteudgifter, strukturelle ændringer i øvrigt f.eks. ændringer i den strukturelle lønkvote og skift i de relative priser på offentligt varekøb og investeringer i forhold til den generelle prisudvikling.

Kilde: *Danmarks Konvergensprogram 2017*, Danmarks Statistik, ADAMs databank og egne beregninger.

3.2 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 både 2016 og 2017, jf. tabel 7. Det strukturelle underskud på den korte bane er dermed væsentligt større, hvis opgørelsen tager udgangspunkt i bottom-up metoden end top-down metoden.

Når de to metoder giver forskellige resultater, afspejler det en forskellig vurdering af midlertidige og strukturelle forhold, herunder er konjunkturrensningen af de offentlige udgifter og indtægter forskellig i de to metoder. Det er vanskeligt at dekomponere

forskellene i udviklingen baseret på de to metoder fuldstændigt. En hovedforklaring på forskellene vurderes dog at være håndteringen af rentefradraget i de to metoder, jf. nedenfor.

Udviklingen i den strukturelle saldo efter bottom-up metoden kan beskrives med udgangspunkt i de strukturelle indtægter og udgifter. De strukturelle indtægter vurderes at udgøre en nogenlunde konstant andel af BNP fra 2016 til 2025. Personskatterne giver et nogenlunde konstant strukturelt provenu, hvor det faktiske provenu ventes at falde gradvist frem mod 2025, jf. tabel 1 ovenfor.

De strukturelle personskatter i 2016 og 2017 følger en normalforrentning for skattepligtige renteindtægter og fradragsberettigede renteudgifter. I beregningen af de strukturelle indtægter fra personskatter tages der højde for, at renten aktuelt er meget lav, hvilket medfører, at det faktiske rentefradrag er væsentligt lavere end det strukturelle rentefradrag. Dette er medvirkende til, at de strukturelle personskatteindtægter er mindre end de faktiske i 2016 og 2017. I beregningen af den strukturelle saldo på en top-down metode tages udgangspunkt i det faktiske rentefradrag.

Tabel 7: Strukturelle indtægter og udgifter

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

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

Forbedringen af den strukturelle saldo frem mod 2025 afspejler primært finanspolitik og reformer.

Den diskretionære finanspolitik skønnes at bidrage til en gradvis stramning af finanspolitikken frem mod 2020. Det afspejler blandt andet en relativ beskeden vækst i de offentlige udgifter set i forhold til væksten i strukturel BNP. Derudover vurderes stigningen i den strukturelle beskæftigelse at forbedre den strukturelle saldo med 0,2 pct. af BNP årligt i 2017 til 2019 og med 0,1 pct. af BNP i de efterfølgende år. Samlet set ventes den strukturelle saldo ved bottom-up metoden at blive forbedret forholdsvist hurtigt frem mod 2020, som følge af diskretionær finanspolitik og allerede vedtagne reformer, der styrker beskæftigelsen. Efter 2020 sker forbedringen af saldoen i et langsommere tempo frem mod 2025, jf. tabel 8.

Stigningen i beskæftigelsen afspejler primært Tilbagetrækningsreformen, hvor pensionsalderen stiger forholdsvist kraftigt frem mod 2025, hvorfor den strukturelle beskæftigelse stiger, samtidig med at antallet af personer på indkomstoverførsel stiger mindre end ellers. Samtidigt mindreguleres en række overførselsindkomster frem mod 2023 som følge af skattereformen fra 2012, hvilket reducerer de samlede udgifter til overførselsindkomster.

Tabel 8 Årlige ændringer i den strukturelle saldo

	2016	2017	2018	2019	2020	2025 ^{a)}
	----- Pct. af strukturelt BNP -----					
Strukturel saldo	-1,7	-1,7	-0,9	-0,6	-0,2	0,4
År-til-år udvikling		0,0	0,7	0,3	0,4	0,1
Heraf bidrag fra:						
Diskretionær finanspolitik		-0,2	0,2	0,2	0,2	-0,1
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	0,1	0,0
Øvrige forhold		-0,1	0,2	-0,3	-0,1	0,0

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

Anm.: *Diskretionær finanspolitik* dækker over effekten af ændrede satser, ændringer i offentlig beskæftigelse mv. Bidraget er knyttet til de såkaldt 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.

4 Finanseffekter

Den etårige finanseffekt beskriver den førte finanspolitik 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. Den neutrale finanspolitik kan defineres på flere måder.

I formandskabet for De Økonomiske Råds definition af neutral finanspolitik gælder, at et neutralt forløb for indkomstskatter, arbejdsmarkedsbidrag og selskabsskatter forudsætter, at satser og fradrag er uændrede. Mens definitionen af et neutralt forløb for det offentlige forbrug er, 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. Behandlingen af den offentlige beskæftigelse i et neutralt forløb afviger fra Finansministeriets definition, hvor det neutrale forløb forudsætter uændret offentlig beskæftigelse. I den aktuelle situation med en stigende strukturel privat beskæftigelse vil det umiddelbart medføre, at den samme vækst i det offentlige forbrug vil give en mere positiv finanseffekt hos Finansministeriet end hos formandskabet for De Økonomiske Råd.

Finanspolitikken er svagt kontraktiv i hele perioden frem mod 2020. Det er særligt udviklingen i de offentlige forbrugsudgifter, der dæmper aktiviteten, jf. tabel 9. Det skyldes primært, at udviklingen i den offentlige beskæftigelse stiger langsommere end den strukturelle private beskæftigelse frem mod 2020.

Tabel 9 Finanseffekter

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Udgifter i alt	0,1	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	-0,3
heraf offentligt forbrug	0,0	-0,2	-0,4	-0,3	-0,1	-0,2	-0,3
offentlige investeringer	0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
indkomstoverførsler	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	0,0	0,0
Indtægter i alt	0,1	-0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
heraf personlige skatter	0,0	-0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
selskabsskat	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
punktafgifter	0,1	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
Finanseffekt i alt	0,2	-0,4	-0,4	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3

Anm.: Den etårige finanseffekt angiver finanspolitikens aktivitetsvirkning målt som finanspolitikens vækstbidrag til BNP, sammenholdt med en situation med neutral finanspolitik i forhold til året før. Der er ingen større planlagte skatteændringer i perioden, der giver sig udslag i en væsentlig aktivitetspåvirkning. Den målte finanseffekt af de personlige skatter er ganske vist svagt ekspansiv i 2017, men det skyldes diverse forskydninger, der beregningsmæssigt giver anledning til en svagt positiv finanseffekt.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAMs databank og egne beregninger.

5 Vurdering af udgiftslofter

Som led i budgetloven har formandskabet fået til opgave at vurdere, hvorvidt de vedtagne udgiftslofter overholdes i regnskabet og i planlægningsfasen.

Regnskaberne for 2016 viser, at såvel stat, kommuner som regioner overholder de fastlagte udgiftslofter. Faktisk er der samlet set et væsentligt mindreforbrug i forhold til det planlagte. Derved fortsætter tendensen fra de senere år, hvor de offentlige delsektorer bruger mindre end planlagt.

Finansministeriet har orienteret Finansudvalget om, at det statslige delloft for driftsudgifter er 5,5 mia. kr. lavere end udgiftsloftet, og det statslige delloft for indkomstoverførsler er 4,6 mia. kr. lavere end udgiftsloftet, jf. aktstykke nr. 76 fra 8. maj 2017.

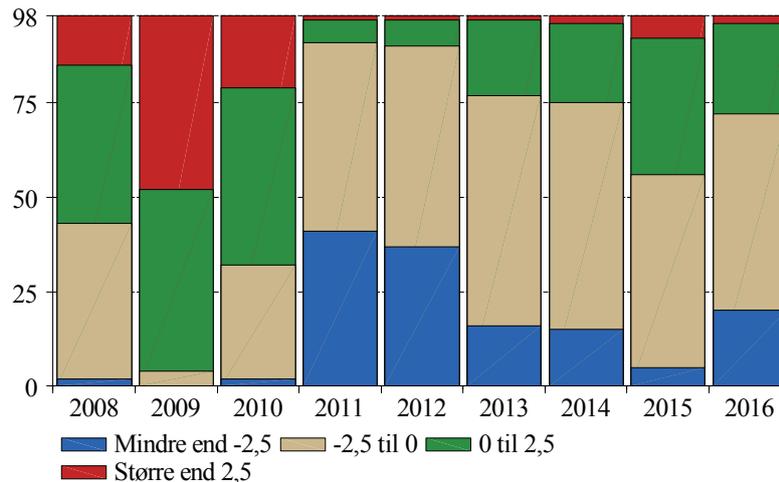
De regionale regnskaber for 2016 er meget tæt på, men under udgiftsloftet for 2016.

I 2016 udviser kommunernes regnskaber et mindreforbrug på serviceudgifterne i forhold til udgiftsloftet på 3 mia. kr. Det bemærkes dog, at kommunerne har et

merforbrug på anlægsudgifterne på 2 mia. kr. Anlægsudgifter er ikke omfattet af udgiftslofter.

Der var særligt umiddelbart efter indførelsen af sanktioner i 2011 en tendens til, at en stor del af kommunerne havde et mindre forbrug. Der var en tendens til, at mindre forbruget de seneste år var blevet mindre. Dette gælder dog ikke for 2016, jf. figur 1.

Figur 1 Antal kommuner med mer- og mindreforbrug



Anm.: Figuren viser antallet af kommuner med et merforbrug (udgifter I regnskab større end budget) hhv. et mindreforbrug (budgetterede udgifter større end regnskab). De budgetterede udgifter er korrigeret for ændrede pris- og lønforudsætninger samt opgaveændringer i medfør af DUT mv. Disse korrektioner er skønmæssigt fordelt på de enkelte kommuner via befolkningsandele. I 2013 er budgettet endvidere korrigeret for aftalen mellem regeringen og KL om at veksle 2 mia. kr. fra service til anlæg. Denne korrektion er fordelt på de enkelte kommuner via årets budgetandele.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet og egne beregninger.

Det vurderes endvidere, at budgetterne for 2017 overholder de vedtagne udgiftslofter.

6 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. Formandskabet skal også vurdere, om

de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger, og om de vedtagne udgiftslofter overholdes.

De finanspolitiske målsætninger vurderes at være overholdt.

Den strukturelle saldo som opgjort efter budgetlovens metode vurderes at være -0,2 pct. af BNP i 2018 og derved overholde grænsen i budgetloven. Opgørelsen af den strukturelle saldo er forbundet med en betydelig usikkerhed, hvilket betyder, at nedjusteringer i vurderingen af f.eks. den strukturelle beskæftigelse kan medføre, at budgetlovens grænse bliver brudt.

Regeringen har en målsætning om balance på den offentlige saldo i 2020. I denne prognose skønnes et strukturelt overskud på 0,3 pct. af BNP i 2020, hvorfor også denne målsætning vurderes overholdt.

Den faktiske saldo vurderes at blive svækket i 2017 til -1,3 pct. af BNP, men der er fortsat 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 en betydelig margin til 3 pct. grænsen. Den faktiske saldo kan dog svinge væsentligt fra år til år f.eks. som følge af meget lave PAL-skatter eller et pludseligt opstået konjunkturtilbageslag.

Finanspolitikken vurderes overholdbar, jf. kapitel II i *Dansk Økonomi, forår 2017*.

Udgiftslofterne vurderes overholdt i regnskabet for 2016 og budgettet for 2017.