

**Baggrundsnotat til  
Offentlige Finanser**

**Dansk Økonomi, efterår 2018**

## 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>13</b>
<b>5</b>	<b>Den strukturelle offentlige saldo efter budgetlovens metode .....</b>	<b>15</b>
<b>6</b>	<b>Finanseffekter.....</b>	<b>16</b>
	<b>Bilag 1 Hovedposterne på den faktiske saldo .....</b>	<b>17</b>

## 1 Indledning

Dette notat dokumenterer fremskrivningen af de offentlige finanser, som er præsenteret i afsnit 1.4 i *Dansk Økonomi, efterår 2018*. Den makroøkonomiske fremskrivning, der ligger bag fremskrivningen af de offentlige finanser, fremgår af afsnit 1.2 i *Dansk Økonomi, efterår 2018* og er nærmere dokumenteret i *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, efterår 2018*.

Afsnit 2 indeholder en beskrivelse af udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2025.

I afsnit 3 sammenlignes formandskabets skøn for den offentlige saldo med regeringens skøn fra et *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2022, august 2018*.

I afsnit 4 sammenlignes skønnet over indtægter og udgifter frem til 2020 i *Dansk Økonomi, efterår 2018* med de tilsvarende skøn fra *Dansk Økonomi, forår 2018*, og de væsentligste forskelle begrundes.

I afsnit 5 beskrives udviklingen i den strukturelle saldo fra 2017 til 2025.

Afsnit 6 gennemgår finanspolitikens bidrag til den økonomiske aktivitet (de såkaldte finanseffekter).

## 2 Udvikling i de offentlige finanser til 2025

Skønnene for de offentlige finanser tager udgangspunkt i konjunkturprognosen samt forudsætninger om den vedtagne finanspolitik, samt forslag til finanslov 2019, den vedtagne skattelovgivning og politiske aftaler, jf. boks 1. Den endelige aftale om finanslov for 2019 er ikke indarbejdet.

### *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 overførsels-satser. Derudover indarbejdes indgående politiske aftaler – også selvom de endnu ikke er udmøntet i lov – samt forslaget til finanslov.

Centrale forudsætninger:

- I 2018 følger det nominelle offentlige forbrug regeringens skøn fra *Økonomisk Redegørelse, august 2018*. For 2019 afspejler det offentlige forbrug udgiftslofterne på forslaget til finanslov for 2019. Regeringen skønner en vækst i det offentlige forbrug på 0,4 pct., mens der i denne fremskrivning skønnes en vækst på 0,8. Forskellen skyldes, at regeringen har reserveret godt 2 mia. kr. til andre prioriteringer under udgiftslofter, som i denne fremskrivning forudsættes anvendt til forbrugsudgifter.
- Det offentlige forbrug er fastlagt med afsæt i udgiftslofterne for 2019-22. Fra 2023 og frem forudsættes det offentlige forbrug at følge et demografi- og velstandskorrigeret forløb, hvilket indebærer en realvækst på ca. 1 pct. årligt for 2023-25.
- I 2018 og 2019 forudsættes de offentlige investeringer at følge regeringens skøn fra *Økonomisk Redegørelse, august 2018*. Niveaueet for investeringerne i 2019 følger således forslaget til finanslov for 2019 og økonomiaftalerne med kommuner og regioner. Fra 2020 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 mindrereguleres 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.
- Der er indarbejdet konsekvenserne af indgåede politiske aftaler, der endnu ikke er vedtaget ved lovgivning. Det gælder *Energiaftale af 29. juni 2018*.

Der var overskud på de offentlige finanser i 2017. Det var første gang siden 2008, at der var overskud på de offentlige finanser, når der ses bort fra 2014, hvor store engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensioner gjorde, at der var overskud. Det vurderes dog, at overskuddet skyldes midlertidigt høje skatteindtægter. Høje afkast på aktiemarkedet har medvirket til, at indtægterne fra pensionsafkastbeskatning, selskabsskat og aktieindkomst alle var højere end normalt. Det er forudsat at disse

særligt volatile skatteindtægter vil blive lavere i de kommende år, således at overskuddet i 2017 igen bliver vendt til et underskud i 2018.

Fra 2017 til 2025 ventes de offentlige indtægter og udgifter at vige lidt som andel af BNP, jf. tabel 1. I 2018 ventes de offentlige udgifter dog at komme til at udgøre en lidt større andel af BNP. Det skyldes, at udviklingen i BNP-deflatoren er yderst afdæmpet, således at nominelt BNP vokser beskedent, mens meget store dele af de offentlige udgifter er fastlagt for 2018, f.eks. er der aftalt udgiftslofter i kroner, og det er vedtaget, hvordan ydelserne til overførselsindkomst skal reguleres. Modsat udgifterne ventes indtægterne allerede i 2018 at udgøre en mindre andel af BNP end i 2017, hvilket skal ses i lyset af, at de midlertidige indtægter mindskes. For en oversigt over de offentlige indtægter og udgifter i mia. kr. se bilag 1.

De faldende indtægter og stigende udgifter medfører, at overskuddet fra 2017 ventes vendt til et underskud igen i 2018. Fremadrettet skønnes en forbedring af den offentlige saldo, hvor der fra 2021 er overskud på den offentlige saldo. I 2025 ventes et overskud på den offentlige saldo på 0,1 pct. af BNP.

Personskatterne skønnes at falde fra 25,0 pct. af BNP i 2017 til 24,5 pct. i 2025. Personskatter trækkes op af, at løkvoten gradvist forventes at stige op mod sit historiske gennemsnit frem mod 2025. I modsat retning trækker en forventet stigning i renterne, der øger rentefradraget og bidrager til et fald i provenuet fra personskatterne. Endeligt mindsker skattereformen fra februar personskatterne de næste år, hvilket næsten opvejes af, at *Medieaftale 2019-2023, 29. juni 2018* reducerer personfradraget frem mod 2022.

Nordsøprovenuet forventes at være på et forholdsvist lavt niveau i de kommende år, blandt andet som følge af genopbygningen af Thyra feltet. I takt med, at oliepriserne ventes at stige, og produktionen øges, efter at Thyra feltet er genopbygget, ventes et stigende provenu fra nordsøbeskatningen frem mod 2025.

Indtægterne fra afgifter falder svagt frem mod 2025. Det skal blandt andet ses i lyset af, at visse energiafgifter er nedsat i *Energiaftale af 29. juni 2018*. I 2018 og 2019 medfører et højt bilsalg, at provenuet fra registreringsafgiften er højt, men frem mod 2025 ventes det, at provenuet normaliseres. Momsprovenuet vurderes at være stort set konstant fra 2018-25. Det dækker over to modsat rettede forhold, det private forbrug ventes at udgøre en stigende andel af BNP, hvilket øger provenuet, modsat falder momsprovenuet fra investeringer, hvilket primært skyldes, at bygge- og boliginvesteringer skønnes at udgøre en vigende andel af BNP frem mod 2025.

Øvrige indtægter ventes at falde lidt de nærmeste år, hvilket skal ses i lyset af, at medieskatten er placeret på denne post og udgør ca. 0,2 pct. af BNP. Medieskatten udfases frem mod 2022 som følge af *Medieaftale 2019-2023, 29. juni 2018*.

**Tabel 1 Offentlige indtægter, udgifter og saldo**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2025
	----- Pct. af BNP -----						
Personskatter <sup>a)</sup>	25,0	25,3	24,8	24,4	24,3	24,3	24,5
Selskabsskat ekskl. Nordsø	2,9	2,8	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3
Pensionsafkastbeskatning	1,5	0,4	0,6	0,8	0,8	0,9	1,0
Nordsøindtægter	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4
Afgifter <sup>b)</sup>	16,0	16,5	16,2	16,1	15,9	15,9	15,8
Øvrige indtægter	4,8	4,8	4,6	4,7	4,7	4,6	4,5
Indtægter i alt <sup>c)</sup>	50,4	50,0	48,8	48,5	48,3	48,3	48,5
Offentligt forbrug	24,6	24,9	24,5	24,4	24,2	24,2	24,4
Offentlige investeringer <sup>d)</sup>	3,4	3,4	3,4	3,3	3,2	3,2	3,2
Indkomstoverførsler	16,2	16,4	16,0	15,8	15,8	15,7	15,8
Øvrige udgifter	4,9	5,3	4,8	5,0	5,0	4,8	4,8
Udgifter i alt <sup>e)</sup>	49,1	50,0	48,7	48,5	48,2	47,9	48,1
Primær saldo	1,4	-0,1	0,2	0,0	0,1	0,4	0,3
Nettorenteindtægter	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Offentlig saldo	1,2	-0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,2	0,1

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.

d) Offentlige investeringer er inkl. udgifter til forskning og udvikling.

e) Strukturel saldo er opgjort efter budgetlovens metode.

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 udgiftslofterne for disse år stiger i langsommere tempo, end BNP ventes at gøre, mens udgiftsloftet for 2022 medfører, at det offentlige forbrug vil være stort set uændret som andel af BNP sammenlignet med 2021. Fra 2023 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.

Udviklingen i de øvrige offentlige udgifter er præget af engangsforhold. I 2018 er posten høj som følge af tilbagebetaling af efterlønsbidrag, mens de nye ejendomsvurderinger ventes at indebære, at der bliver tilbagebetalt ejendomsskatter, der er opkrævet af en for høj vurdering. De største tilbagebetalinger ventes at falde i 2020 og 2021, så øvrige udgifter reduceres fra 2022 og er nogenlunde konstant til 2025.

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

Fremskrivningen af de offentlige finanser tager sit udgangspunkt i en makroøkonomisk fremskrivning. Der er begrænsede forskelle på de makroøkonomiske fremskrivninger mellem regeringen og nærværende prognose. Der vurderes omtrent den samme beskæftigelsesudvikling i perioden frem til 2025, mens væksten i BNP i denne fremskrivning vurderes at være lidt højere end lagt til grund af regeringen, jf. tabel 2. Det vurderes i den aktuelle fremskrivning, at det private forbrug vil vokse lidt hurtigere frem mod 2022 end skønnet af regeringen, men tilgængæld vil fremgangen være lidt lavere efter 2022. Samlet set vurderes det, at det private forbrug vil udgøre samme andel af BNP i 2025, og derved bidrage nogenlunde lige meget med moms og afgifter.

**Tabel 2 Sammenligning af de makroøkonomiske fremskrivninger**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023-25
	Gennemsnit					
<i>Dansk Økonomi, efterår 2018</i>						
	----- Pct. -----					
BNP	1,3	2,4	2,1	1,9	1,8	1,6
Privat løn	2,4	2,9	3,2	3,4	3,2	3,1
Privat forbrug	2,5	2,6	2,9	2,9	2,2	2,1
	----- 1.000 personer -----					
Ændring i beskæftigelse	48	31	15	6	4	9
Ændring i strukturel beskæftigelse	19	28	15	15	17	12
Ændring i arbejdsløshed	-8	-5	-3	3	5	0
 <i>Opdateret 2025-forløb</i>						
	----- Pct. -----					
BNP	1,4	1,8	1,7	1,4	1,8	1,5
Privat løn	2,5	2,8	3,0	3,1	3,1	3,0
Privat forbrug	2,3	2,1	2,4	2,2	2,5	2,7
	----- 1.000 personer -----					
Ændring i beskæftigelse	44	29	16	9	15	8
Ændring i strukturel beskæftigelse	28	23	23	16	22	8
Ændring i arbejdsløshed	-8	-5	-1	2	2	0

Kilde: *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2022, august 2018 og Dansk Økonomi, efterår 2018.*

Den offentlige saldo vurderes at være bedre frem mod 2022 end vurderet af regeringen i *Opdateret 2025-forløb, august 2018*, jf. tabel 3. Den bedre saldo skyldes, at indtægterne vurderes at være stort set på linje med regeringens skøn, mens udgifterne er lavere som andel af BNP. Frem mod 2025 ventes forskellene i den offentlige saldo at blive indsnævret.

**Tabel 3 Den offentlige saldo**

	2018	2019	2020	2021	2022	2025
	----- Pct. af BNP -----					
<i>Dansk Økonomi, efterår 2018</i>						
Offentlig saldo	-0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,2	0,1
Nettorenter	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Indtægter i alt	50,0	48,8	48,5	48,3	48,3	48,5
Udgifter i alt	50,0	48,7	48,5	48,2	47,9	48,1
<i>Opdateret 2025-forløb</i>						
Offentlig saldo	0,0	-0,4	-0,6	-0,4	-0,2	0,0
Nettorenter	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Indtægter i alt	50,0	49,0	48,5	48,4	48,4	49,2
Udgifter i alt	49,9	49,2	49,0	48,6	48,4	48,9
<i>Forskel</i>						
Offentlig saldo	-0,3	0,4	0,5	0,2	0,4	0,1
Nettorenter	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indtægter i alt	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,7
Udgifter i alt	0,1	-0,5	-0,5	-0,4	-0,5	-0,7

Kilde: *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2022, august 2018 og Dansk Økonomi, efterår 2018*. Som følge afrunding kan forskellen mellem de to fremskrivninger ikke nødvendigvis findes ved at trække tallene i den øverste del af tabellen fra hinanden.

I 2025 vurderes det i nærværende prognose, at saldoen vil udvise et overskud på ca. 0,1 pct. af BNP, mens regeringen fremskrivning afspejler den mellemfristede målsætning om strukturel balance i 2025. Forskellen på den offentlige saldo i 2025 dækker over at både de offentlige indtægter og udgifter er lavere som andel af BNP.

Der er en række mindre forskelle i de offentlige indtægter og udgifter, der samlet set udligner hinanden. Indtægterne er lavere, da personskatterne og pensionsafkastskatten vurderes at være lavere som andel af BNP, hvilket modsvares af, at udgifterne er lavere blandt andet som følge af, at investeringerne som andel af BNP er lavere i regeringens fremskrivning.

Personskatterne giver et lidt lavere provenu, end vurderet af regeringen, da lønsummen vurderes at udgøre en lidt lavere andel af BNP end vurderet af regeringen, dertil kommer, at skatteværdien af husholdningernes rentefradrag vurderes at være lidt højere end skønnet af regeringen. Det lidt lavere provenu fra personskatterne er hovedårsagen til, at kildeskatterne er lavere i denne fremskrivning end vurderet af regeringen, jf. tabel 4.



**Tabel 4 Offentlige indtægter**

	2018	2019	2020	2021	2022	2025
	----- Pct. af BNP -----					
<i>Dansk Økonomi, efterår 2018</i>						
Indtægter i alt	50,0	48,8	48,5	48,3	48,3	48,5
Direkte skatter, heraf	28,7	28,1	27,8	27,7	27,8	28,0
Kildeskatter	20,1	19,6	19,3	19,2	19,2	19,2
Pensionsafkastskat	0,4	0,6	0,8	0,8	0,9	1,0
Øvrige	8,3	7,9	7,7	7,6	7,6	7,8
Afgifter	16,5	16,2	16,1	15,9	15,9	15,8
Andre skatter	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Øvrige indtægter	4,5	4,3	4,4	4,5	4,5	4,6
<i>Opdateret 2025-forløb</i>						
Indtægter i alt	50,0	49,0	48,5	48,4	48,4	49,2
Direkte skatter, heraf	29,0	28,3	28,0	28,0	27,9	28,5
Kildeskatter	20,3	20,1	19,7	19,7	19,6	19,6
Pensionsafkastskat	0,3	0,2	0,4	0,5	0,6	1,2
Øvrige	8,4	8,1	7,9	7,8	7,7	7,7
Afgifter	16,2	16,1	15,9	15,8	15,8	15,9
Andre skatter	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Øvrige indtægter	4,5	4,3	4,4	4,5	4,4	4,5
<i>Forskel</i>						
Indtægter i alt	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,7
Direkte skatter, heraf	-0,3	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,6
Kildeskatter	-0,2	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Pensionsafkastskat	0,1	0,4	0,4	0,3	0,3	-0,2
Øvrige	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Afgifter	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	-0,2
Andre skatter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige indtægter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1

Kilde: *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2022, august 2018 og Dansk Økonomi, efterår 2018*. Som følge afrunding kan forskellen mellem de to fremskrivninger ikke nødvendigvis findes ved at trække tallene i den øverste del af tabellen fra hinanden.

Frem mod 2022 opvejes det lavere provenu af personskatterne næsten af, at der vurderes et lidt højere provenu fra pensionsafkastskatten. I 2025 vurderer regeringen imidlertid et lidt højere provenu, hvilket skyldes, at der i nærværende beregning af provenuet i 2025 er taget udgangspunkt i renteniveauet i 2025, mens der i regeringens vurdering af pensionssektorens afkast i 2025 er taget udgangspunkt i den langsigtede rente, der er højere end renten i 2025. Fremskrivningen af pensionsafkastskatten er

forbundet med endog meget stor usikkerhed, og provenuet kan afvige væsentligt fra såvel nærværende som regeringens vurderinger.

I 2018 vurderes det i indeværende prognose, at udgifterne er på linje med det, der vurderes af regeringen i *Opdateret 2025-forløb*, jf. tabel 5. For perioden fra 2018 til 2025 vurderes de offentlige udgifter at udgøre en vigende andel af BNP, der er lidt lavere end det regeringen vurderer.

**Tabel 5 Offentlige udgifter**

	2018	2019	2020	2021	2022	2025
	----- Pct. af BNP -----					
<i>Dansk Økonomi, efterår 2018</i>						
Udgifter i alt	50,0	48,7	48,5	48,2	47,9	48,1
Offentligt forbrug	24,9	24,5	24,4	24,2	24,2	24,4
Offentlige investeringer	3,4	3,4	3,3	3,2	3,2	3,2
Indkomstoverførsler	16,4	16,0	15,8	15,8	15,7	15,8
Subsidier	1,8	1,7	1,6	1,7	1,6	1,6
Øvrige udgifter	3,5	3,1	3,4	3,4	3,1	3,2
<i>Opdateret 2025-forløb</i>						
Udgifter i alt	49,9	49,2	49,0	48,6	48,4	48,9
Offentligt forbrug	24,9	24,6	24,6	24,5	24,3	24,2
Offentlige investeringer	3,4	3,5	3,4	3,5	3,5	3,5
Indkomstoverførsler	16,3	15,9	15,9	15,8	15,7	15,9
Subsidier	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5
Øvrige udgifter	3,5	3,5	3,5	3,2	3,2	3,8
<i>Forskel</i>						
Udgifter i alt	0,1	-0,5	-0,5	-0,4	-0,5	-0,7
Offentligt forbrug	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,1	0,2
Offentlige investeringer	0,0	0,0	-0,1	-0,4	-0,3	-0,3
Indkomstoverførsler	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Subsidier	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Øvrige udgifter	0,0	-0,4	-0,1	0,2	-0,1	-0,7

Kilde: *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2022, august 2018* og *Dansk Økonomi, efterår 2018*.

I *Dansk Økonomi, efterår 2018*, fremskrives de offentlige forbrugsudgifter med udgiftslofterne i de år, hvor disse foreligger (dvs. frem til 2022). Det forudsættes i fremskrivningen, at udgiftsloftet udnyttes fuldt til offentligt forbrug. Dette afviger fra regeringens fremskrivning, hvor de har en målsætning om en vækst i det offentlige forbrug, der samlet set for perioden frem til 2022 er lavere, end det udgiftslofterne giver mulighed for. Denne forskel placerer regeringen som en reserve til øvrige prioriteringer under udgiftslofterne. Denne reserve indgår i posten øvrige udgifter. Regeringen vil i

2022 således alt andet lige have et lidt lavere offentligt forbrug og tilsvarende højere øvrige udgifter, end det er tilfældet i denne fremskrivning.

For årene 2023-25 er der ikke aftalt udgiftslofter, og fremskrivningen af det offentlige forbrug afviger mellem denne fremskrivning og regeringens fremskrivning. I denne fremskrivning antages det, at det offentlige forbrug i perioden 2023-25 følger det demografi- og velstandskorrigerede træk. Regeringen har i deres fremskrivning en forudsætning om, at det offentlige forbrug i disse år vokser ca. 0,4 pct. årligt, samtidigt har de en målsætning om balance på den offentlige saldo i 2025. For at opnå målsætningen om balance på den offentlige saldo i 2025 placeret det beløb, der sikrer balance, som en reserve til øvrige prioriteringer. Denne reserve indgår som nævnt under øvrige udgifter og udgør ca. 0,7 pct. af BNP i 2025. Regeringen betegner summen af væksten i det offentlige forbrug fra 2018 og reserven til øvrige prioriteringer som regeringens råderum.

Investeringerne fremskrives af regeringen med afsæt i en investeringsramme frem mod 2025, mens investeringerne i nærværende fremskrivning tager udgangspunkt i, at K/Y forholdet skal være nogenlunde stabilt. Det giver aktuelt anledning til, at investeringerne i 2025 skønnes at være 0,3 pct.point lavere af BNP end vurderet af regeringen.

Overførselsindkomsterne ventes både i nærværende prognose og i opdateret 2025-forløb 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 mindreregulering af en række overførselsindkomster frem til 2023. Der er ikke væsentlige forskelle på overførselsindkomsterne som andel af BNP i de to fremskrivninger.

Der er en forskel i vurderingen af de samlede udgifter til subsidier i 2025. Det skyldes primært, at der er en forskel i fremskrivningen af udgifterne til PSO subsidier fra 2023-25. I forbindelse med det seneste konvergensprogram ændrede regeringen fremskrivningen af udgifterne til PSO subsidier, således at de nu tager udgangspunkt i Energistyrelsens prognose for udgifterne. I nærværende fremskrivning er det hidtidige fremskrivningsprincip fastholdt, hvilket er at fremskrive udgiftsniveauet i 2022 med udviklingen i BNP frem til 2025. Fremskrivningen af PSO subsidier efter standardiserede beregningstekniske principper efter loftsårene svarer til behandlingen af andre poster under udgiftslofter.

Der er forholdsvis store forskelle på posten *øvrige udgifter* i de første år. Det skyldes blandt andet, at ejendomsvurderingerne er blevet forsinket, og den tilbagebetaling af ejendomsskatter, der er aftalt, også er blevet forsinket. Dette er blevet indarbejdet i denne fremskrivning, mens regeringens fremskrivning er udarbejdet, før den yderligere forsinkelse af ejendomsvurderingerne var kendt. Forskydningen af tilbagebetalingerne

reducerer øvrige udgifter i 2019 og 2020 sammenlignet med regeringen, mens de modsat øges i 2021 og 2022. Hertil kommer som nævnt, at regeringen har placeret en del af regeringens råderum på denne post, hvilket er den væsentligste årsag til forskellen i 2025.

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

Vurderingen af den offentlige saldo er forbedret med ca. 11 mia. kr. i både 2018 og 2019, mens den er forbedret med 3 mia. kr. i 2020, jf. tabel 6. Forbedringen af saldoen i 2018 skyldes, at indtægterne nu vurderes at blive højere, mens forbedringen i 2019 skyldes, at udgifterne vurderes at blive mindre.

Personskatterne vurderes at blive lidt højere i 2018, hvilket primært skyldes, at skønnet for provenuet fra aktieindkomstbeskatningen er opjusteret. Derimod ventes et lidt lavere provenu fra kommunal- og statsskatterne, da den samlede lønsum vurderes at blive lidt mindre, end det var skønnet i foråret. For 2019 og 2020 trækkes skønnet for personskatterne op af, at der er indarbejdet det lavere personfradrag som følge af *Medieaftale 2019-2023*, hvor medieskatten (licensen) gradvist omlægges til personskatter. Det højere skøn modvirkes dog af indkomsterne også i disse år vurderes at være lidt lavere, end det var skønnet i foråret.

Momsprovenuet skønnes at blive højere end vurderet i foråret i 2018-20. Det skyldes, at såvel det private forbrug som boliginvesteringerne er opjusteret i nærværende fremskrivning.

Det skønnede provenu fra registreringsafgiften i 2018-20 er nu lidt højere end skønnet i *Dansk Økonomi, forår 2018*. Det hænger sammen med, at bilforbruget vurderes at blive lidt højere.

Øvrige skatter og afgifter ventes at give et lavere provenu i 2019 og 2020. Posten består af en lang række mindre poster. Den største ændring i en enkelt komponent er en nedjustering af provenuet af medieskatten, der som nævnt gradvist bliver omlagt til en personskat.

Det offentlige forbrug er justeret ned i 2018 i forhold til foråret, hvilket skyldes, at vurderingen af det offentlige forbrug i 2018 er justeret ned i *Økonomisk Redegørelse, august 2018* og forslaget til finanslov for 2019. For 2019 og 2020 er den skønnede prisudvikling på det offentlige forbrug nedjusteret, hvilket har reduceret det offentlige forbrug i kroner.

De offentlige investeringer er justeret op i 2018 og 2019. Det skyldes for 2019, at skønnet for investeringerne nu følger forslaget til finanslov for 2019, mens det i foråret fulgte beregningstekniske principper.

Øvrige udgifter er nedjusteret i 2019, hvilket primært skyldes, at tilbagebetalingen af overskydende ejendomsskatter er blevet udskudt. Der ventes også at ske tilbagebetaling af ejendomsskatter i 2020, men det var også tilfældet i foråret, og skønnet for størrelsen af tilbagebetalingerne er ændret begrænset.

**Tabel 6 Ændring i skøn for de offentlige indtægter, udgifter og saldo**

	2018	2018	2019	2020
	Niveau	Ændringer		
	-----	Mia. kr.	-----	
Nordsø-indtægter	5,6	0,6	0,6	0,6
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	61,1	0,1	-0,6	0,4
Pensionsafkastskat	8,4	0,0	0,0	0,0
Arbejdsmarkedsbidrag	97,0	-0,6	-0,8	-0,7
Personskatter mv.	460,5	3,0	-2,6	-3,2
Moms	216,4	5,7	6,7	6,2
Registreringsafgift	20,8	0,7	0,4	0,5
Punktafgifter	75,8	0,7	-0,2	-0,1
Øvrige skatter og afgifter	156,0	0,6	-3,2	-5,9
Offentlige primære indtægter i alt	1.101,8	10,7	0,3	-2,2
Offentligt forbrug	549,3	-2,5	-4,2	-3,8
Offentlige investeringer	75,9	1,5	2,5	0,9
Indkomstoverførsler	361,6	-1,0	-1,2	-1,7
Subsidier (dansk finansieret)	39,1	1,2	1,0	1,7
Øvrige udgifter	77,4	0,4	-8,3	-1,6
Offentlige primære udgifter i alt	1.103,3	-0,4	-10,3	-4,6
Offentlige primære saldo	-1,5	11,1	10,6	2,5
Nettorenteindtægter i off. sektor	-6,1	0,1	0,3	0,5
Offentlige saldo, i alt	-7,7	11,2	10,9	3,0

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2018* og *Dansk Økonomi, efterår 2018*.

## 5 Den strukturelle offentlige saldo efter budgetlovens metode

Den strukturelle saldo efter budgetlovens metode vurderes at have et underskud på ½ pct. af BNP i 2017 og 2018, jf. tabel 7. I budgetloven må det strukturelle underskud højst være på ½ pct. ved fremsættelsen af forslaget til finanslov for det efterfølgende år. Fra 2019 og frem vurderes det, at det strukturelle underskud vil bevæge sig under ½ pct. grænsen i budgetloven.

**Tabel 7 Den strukturelle saldo**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	----- Pct. af BNP -----								
<i>Dansk Økonomi, efterår 2018</i>	-0,5	-0,5	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Dansk Økonomi, forår 2018</i>	-0,7	-0,9	-0,3	-0,3	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Forskel</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2018* og *Dansk Økonomi, efterår 2018*.

Underskuddet på den strukturelle saldo vurderes nu at være lidt lavere i alle årene 2017 til 2020, mens vurderingen er stort set uændret for perioden 2021-25 i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2018*.

Hovedgrunden til, at saldoen er blevet styrket i årene 2017 til 2020, er, at det strukturelle provenu af aktieindkomstskatten er øget i disse år. For 2018 er ændringen af skønnet særligt stor, hvilket skyldes, at det offentlige forbrug i år er blevet nedjusteret som følge af, at Finansministeriet i Økonomisk Redegørelse fra maj og august vurderer, at der vil blive et mindre forbrug i forhold til udgiftsloftet for 2018.

**Tabel 8 Strukturelle saldo sammenlignet med Finansministeriet**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	----- Pct. af BNP -----								
<i>Dansk Økonomi, efterår 2018</i>	-0,5	-0,5	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Opdateret 2025-forløb</i>	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,4	0,2	0,0	0,0
<b>Forskel</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>

Kilde: *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2022, august 2018* og *Dansk Økonomi, efterår 2018*.

Fremadrettet er der forholdsvis små forskelle på vurderingen af den strukturelle saldo i denne fremskrivning og hos Finansministeriet, jf. tabel 8. For 2017 og 2018 er der større forskelle. De større forskelle i disse år skyldes, at det strukturelle provenu fra nordsøen vurderes lavere i denne fremskrivning end i Finansministeriets opgørelser, samtidigt medtages i denne fremskrivning alle afskrivninger af skatterestancer som Danmarks Statistik har opgjort dem, hvilket svækker den strukturelle saldo i denne opgørelse. For en nærmere gennemgang af forskelle i behandlingen af skatteafskrivninger og strukturelt provenu fra nordsøen se *Baggrundsnotat til offentlige finanser, Dansk Økonomi, forår 2018*.

## 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 2019 og omtrent neutral i 2020, 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 2020.

**Tabel 9 Finanseffekter**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	----- Pct. -----					
Udgifter i alt	-0,3	-0,3	-0,4	-0,1	-0,3	-0,3
offentligt forbrug	-0,1	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
offentlige investeringer	-0,1	0,1	-0,2	0,1	0,0	-0,1
øvrige	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Indtægter i alt	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
personlige skatter	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
øvrige	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Finanseffekt i alt	-0,3	-0,3	-0,3	-0,1	-0,3	-0,2
engangsforhold				0,1	-0,1	0,1
Finanseffekt m. engangsforhold	-0,3	-0,3	-0,3	0,0	-0,4	-0,1

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

Kilde: Danmarks Statistik, ADAMs databank og egne beregninger.



## 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.

Den offentlige saldo ventes at udvise et underskud på knap 8 mia. kr. i år og balance til næste år. I 2020 ventes igen et lille underskud på knap 3 mia. kr.

**Tabel A: Hovedposter på den offentlige balance**

	2018	2019	2020
	----- Mia. kr. -----		
Nordsø-indtægter	5,6	3,7	3,6
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	61,1	58,6	58,1
Pensionsafkastskat	8,4	13,0	18,4
Arbejdsmarkedsbidrag	97,0	101,1	105,0
Personskatter mv.	460,5	469,0	476,9
Moms	216,4	226,5	234,7
Registreringsafgift	20,8	20,4	20,3
Punktafgifter	75,8	75,7	75,7
Øvrige skatter og afgifter	156,0	156,5	164,0
<b>Offentlige primære indtægter i alt</b>	<b>1.101,8</b>	<b>1.124,4</b>	<b>1.156,8</b>
Offentligt forbrug	549,3	563,6	581,0
Offentlige investeringer	75,9	79,0	78,7
Indkomstoverførsler	361,6	367,3	377,0
Subsidier (dansk finansieret)	39,1	38,5	39,1
Øvrige udgifter	77,4	72,3	80,6
<b>Offentlige primære udgifter i alt</b>	<b>1.103,3</b>	<b>1.120,6</b>	<b>1.156,4</b>
Offentlige primære saldo	-1,5	3,8	0,4
Nettorenteindtægter i off. sektor	-6,1	-3,8	-3,0
<b>Offentlige saldo, i alt</b>	<b>-7,7</b>	<b>0,0</b>	<b>-2,6</b>