



FINANSMINISTERIET

Opdateret 2020-forløb:
Grundlag for udgiftslofter 2018

20
14

August 2014

Opdateret 2020-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2 018

Indholdsfortegnelse

Indledning.....	2
1. Det samfundsøkonomiske forløb til 2020	4
1.1. International økonomi og finansielle forhold.....	5
1.2. Dansk økonomi og den samfundsøkonomiske vurdering frem 2020.....	6
1.3. Produktionspotentialet frem mod 2020	9
1.4. De offentlige finanser frem mod 2020	10
1.5. Offentlige indtægter.....	12
1.6. Offentlige udgifter	13
2. Fastsættelse af udgiftslofterne for 2018.....	18
2.1. Fastsættelse af driftslofter for stat, kommuner og regioner i 2018.....	18
2.2. Fastsættelse af det statslige delloft for indkomstoverførsler i 2018.....	19
2.3. Fastsættelse og virkning af udsvingsbufferen	22
Bilag A: Offentlige finanser 2014, DØR juni 2014	26
Bilag B: Ændringer i 2020-forløb i forhold til KP13 og KP14.....	29
Bilag C: Behandling af reform af refusionssystemet.	34
Billagstabeller	35

Indledning

I forbindelse med fremsættelsen af finanslovsforslaget for 2015 fremsættes forslag til lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2018. I henhold til budgetloven skal udgiftslofterne løbende dække de kommende 4 år.

Budgetloven trådte i kraft med virkning for finansåret 2014, og udgiftslofterne for 2014 til 2017 blev vedtaget i juni 2013. Udgiftslofterne er et styringsinstrument, der skal understøtte de finanspolitiske mål ved at forebygge utilsigtede udgiftsskred. Overholdelse af udgiftslofterne understøttes af sanktionsmuligheder og loftoverholdelsen overvåges af De Økonomiske Råd (DØR).

Udgiftslofterne ligger som udgangspunkt fast efter vedtagelse i Folketinget, men kan justeres blandt andet i forbindelse med løbende politiske beslutninger – fx ved større reformer, væsentlige diskretionære ændringer på indtægtssiden, eller hvis et nyt flertal efter et folketingsvalg måtte ønske andre prioriteringer.

Fastsættelsen af udgiftslofterne for 2018 tager udgangspunkt i et opdateret *2020-forløb, august 2014*. Fremskrivningen foretages med afsæt i den aktuelle konjunkturvurdering for dansk økonomi, *Økonomisk Redegørelse, august 2014*, samt vedtaget politik, herunder vedtagne reformer. Hertil kommer øvrige tilkomne oplysninger – fx Energistyrelsens prognose for olie- og gasproduktion, 2014, samt DREAM og Danmarks Statistisk befolkningsprognose, 2014. Forløbet overholder de centrale finanspolitiske mål, *jf. boks 1*.

Boks 1

Centrale finanspolitiske mål

1. Finanspolitikken tilrettelægges efter det overordnede mål om holdbare offentlige finanser – målt ved den finanspolitiske holdbarhedsindikator (HBI). Dette mål er operationaliseret i et mellemfristet mål om mindst strukturel balance på det offentlige budget i 2020. Dette budgetmål sikrer samtidig, at der planlægges efter at opbygge et vist rum i forhold til budgetlovens underskudsgrænser, der fx vil kunne anvendes i tilfælde af konjunkturtilbagegang.
2. Det årlige strukturelle underskud må ikke overstige ½ pct. af BNP i forbindelse med fremsættelsen af forslaget til finanslov for det kommende år, undtagen ved ekstraordinære omstændigheder, jf. budgetloven og EU's Finanspagt.

Det opdaterede *2020-forløb, august 2014*, giver en vurdering af de offentlige indtægter og udgifter – og udmåler blandt andet, hvor meget det offentlige forbrug kan stige frem mod 2020 indenfor rammerne af de finanspolitiske mål. Med afsæt heri fastsættes udgiftslofterne for driftsudgifter og statslige udgifter til indkomstoversførsler for 2018. Det opdaterede 2020-forløbs hovedkonklusioner er gengivet i boks 2.

Boks 2**Det opdaterede 2020-forløb, hovedkonklusioner**

- Konjunkturfremgangen gennem 2013 ser ud til at fortsætte ind i 1. halvår 2014, og der er grobund for en normalisering af konjunkturerne i de kommende år. Det lægges således fortsat til grund at dansk økonomi er tilbage i en normal konjunktursituation i 2019.
- De offentlige finanser er grundlæggende holdbare. Holdbarhedsindikatoren (HBI) er svagt positiv og opgøres aktuelt til 0,2 pct. af BNP. Den svagt positive holdbarhedsindikator dækker over en periode med tiltagene på de offentlige finanser fra 2020 til omkring 2040 og en forbedring derefter med de anvendte forudsætninger.
- Det strukturelle underskud reduceres gradvist fra 0,5 pct. af BNP i 2015 frem til 2020, hvor den strukturelle saldo i overensstemmelse med de finanspolitiske mål er i balance.
- Realvæksten i det offentlige forbrug er gennemsnitligt 0,6 pct. årligt fra 2014 til 2020. Det offentlige forbrug vokser med ca. 20 mia. kr. frem til 2020.
- I forhold til *Danmarks Konvergensprogram 2014* er realvæksten i det offentlige forbrug reduceret en anelse i årene 2018 til 2020, men udgør fortsat 0,6 pct. årligt fra 2018 til 2020. Tilpasningen i realvæksten er nødvendig for at sikre strukturel balance på de offentlige finanser i 2020. Forløbet danner udgangspunkt for budgetgettering af udgiftslofterne for driftsudgifter i 2018.
- På baggrund af de aktuelle skøn for de loftsbelagte driftsudgifter forventes udgiftslofterne for driftsudgifter at kunne overholdes i 2014.
- De statslige udgifter til indkomstoverførsler vurderes at ligge under de fastsatte lofter for årene 2014-2017. Det vil ikke være muligt at udnytte udgiftsloftet fuldt ud i 2015 uden at overskride budgetlovens underskudsgrænse. Det samme gælder i 2016 og 2017. Dermed er underskudsgrænsen i budgetloven alt andet lige mere bindende end udgiftsloftet for statslige indkomstoverførsler i disse år.
- Der tages højde for den lavere vurdering af de statslige udgifter til indkomstoverførsler ved fastsættelsen af udgiftsloftet for 2018. I lyset af, at der er usikkerhed om skønnene for indkomstoverførsler 4 år fremme i tiden, indarbejdes en udsvingsbuffer på 5 mia. kr. i loftet for de statslige udgifter til indkomstoverførsler i 2018, svarende til 2 pct. af udgifterne.

Med budgetloven har DØR fået en udvidet rolle som finanspolitisk vagthund. DØR har således til opgave at vurdere holdbarheden af de langsigtede offentlige finanser, den mellemfristede udvikling i de offentlige finanser samt vurdere, om de vedtagne udgiftslofter er i overensstemmelse med de finanspolitiske målsætninger givet de reformer og finansieringsinitiativer, der er besluttet. I den forbindelse udgav DØR *Offentlige Finanser 2014* i juni 2014. *Bilag A* refererer DØRs væsentligste konklusioner og belyser overordnede ligheder og forskelle mellem DØRs og Finansministeriets fremskrivninger.

I dette dokumentationsnotat redegøres først for det mellemfristede forløb. Dernæst redegøres der for, hvordan det opdaterede forløb anvendes i forbindelse med fastsættelsen af udgiftslofterne for 2018.

1. Det samfundsøkonomiske forløb til 2020

Det opdaterede *2020-forløb, august 2014* tager afsæt i konjunkturvurderingen for 2014-2015 i *Økonomisk Redegørelse, august 2014*. I årene 2016-2020 er der tale om et beregningsteknisk forløb, hvor konjunkturerne antages at blive gradvist forbedret, og hvor bruttoledigheden falder fra ca. 135.000 personer i 2014 til godt 100.000 personer i 2019-2020. Det svarer til det skønnede strukturelle niveau, når der tages højde for virkninger af gennemførte reformer, herunder afledte virkninger på opgørelsen af bruttoledigheden af kontanthjælpsreformen fra 2013.

Konjunkturnormaliseringen sker parallelt med en ventet økonomisk fremgang i udlandet med udgangspunkt i de seneste fremskrivninger fra OECD. Forløbet bygger endvidere på en gradvis normalisering af virksomheders og husholdningers investerings- og forbrugstilbøjelighed i takt med, at tilliden bliver bredere funderet, og arbejdsmarkedet forbedres. Aktivitetsfremgangen understøttes blandt andet af ekstraordinært lave renter i udgangspunktet.

Forløbet til 2020 tager udgangspunkt i **vedtagen politik** og indebærer blandt andet følgende:

- Den potentielle BVT-vækst i perioden 2014-2020 er gennemsnitligt 1,7 pct. pr. år. De reformer, som er vedtaget med henblik på opfyldelsen af vækstmålsætningen i Vækstplan DK, øger isoleret set produktionspotentialt med ¼ pct. årligt fra 2014 til 2020.
- Inkl. et positivt bidrag fra normalisering af konjunkturerne anslås BNP-væksten til ca. 2 pct. om året i gennemsnit i 2014-2020. En BNP-vækst på ca. 2 pct. er noget mindre end under tidligere vækstperioder og mindre end fx OECDs forventninger til en række andre lande.
- Den private beskæftigelse stiger i forløbet med godt og vel 150.000 fuldtids-personer fra 2013 til 2020. Den offentlige beskæftigelse vokser med 10.000 fuldtidspersoner fra 2013 til 2020 (korrigeret for lærerkonflikten i 2013).
- Skattetrykket aftager fra 48 pct. af BNP i 2013 til 46½ pct. af BNP i 2020¹. Faldet i skattetrykket afspejler blandt andet de besluttede skattetiltag i Vækstplan DK og øvrige gennemførte reformer samt konjunkturgenopretningen, der indebærer et fald i de skattepligtige indkomstoverførsler (indkomstoverførsler indgår i skattegrundlaget, men ikke i BNP). En gradvis normalisering af renterne frem mod 2020 bidrager endvidere til øgede rentefradrag i husholdningerne, som isoleret set reducerer skatteindtægterne.
- Frem mod 2020 aftager de primære offentlige udgifters andel af konjunktur-
renset BNP fra 52½ pct. i 2013 til 49½ pct. i 2020, mens det offentlige for-

¹ Ekskl. engangsindtægter knyttet til fremrykningen af beskatningen af kapitalpensioner i 2013.

brug udgør 26½ pct. af BNP i 2020. Det offentlige forbrugs andel af BNP i 2020 er omtrent på linje med gennemsnittet for perioden 1990-2012. Indenfor rammerne af de finanspolitiske mål vokser ressourcerne til det offentlige forbrug i gennemsnit med 0,6 pct. årligt fra 2014 til 2020. Dermed vil niveauet for det offentlige forbrug kunne øges med ca. 20 mia. kr. fra 2014 til 2020.

I *boks 1.1* er vist en oversigt over de vigtigste elementer, der er indregnet i det opdaterede *2020-forløb, august 2014* siden *Danmarks Konvergensprogram, 2013* (KP13). *Bilag B* beskriver de vigtigste ændringer i det opdaterede *2020-forløb, august 2014* i forhold til KP13 og KP14.

Boks 1.1

Indregnet i det opdaterede 2020-forløb, august 2014

I de mellemfristede forløb indregnes vedtaget politik, herunder gennemførte reformer.

I KP13 blev bl.a. indregnet følgende initiativer: Reform af førtidspension og fleksjob (2012), skattereform (2012) Vækstplan DK (2013), reform af SU og kontanthjælp (2013). Dertil kommer tidligere reformer.

I KP14 er yderligere indregnet virkninger af regelændringer i forbindelse med reform af sygedagpenge (2013).

I det opdaterede *2020-forløb, august 2014* er derudover indregnet vækstpakke 2014, reform af beskæftigelsesindsatsen (2014) samt finanslovsforslaget for 2015.

Endvidere er forløbet opdateret med Danmarks Statistiks og DREAM's befolkningsprognose 2014, Energistyrelsens prognose for olie- og gasproduktion i Nordsøen (jun i 2014), opdateret uddannelsesadfærd på baggrund af de seneste profilmodeltal, samt *Økonomisk Redegørelse, august 2014, jf. bilag B*.

Der disponeres ikke råderum fra en række initiativer vedr. international rekruttering samt aftale om refusionsomlægning i forbindelse med beskæftigelsesreformen, 2014, jf. *bilag C*.

1.1 International økonomi og finansielle forhold

Forudsætningerne om udviklingen i den internationale økonomi og de finansielle forhold følger *Økonomisk Redegørelse, august 2014*, for årene 2014 og 2015. Der indgår en forøgelse af den handelsvægtede BNP-vækst for Danmarks samhandelspartnere til 2¼ pct. i 2014 og derefter til 2½ pct. i 2015. Videre frem til 2019 forudsættes en fortsat genopretning af den økonomiske aktivitet i udlandet med vækstrater på 2½ pct. i en årrække, jf. *tabel 1.1*.

Udlandsforudsætningerne frem mod 2020 tager udgangspunkt i OECD's seneste mellemfristede fremskrivning. OECDs fremskrivninger indebærer, at konjunkturgenopretningen i landene generelt først er tilendebragt i 2019 eller 2020.

Tabel 1.1
Forudsætninger om udlandsvækst mv., 2013-2020

	2013	Konjunkturår ¹		Beregningsteknisk forløb	
		2014	2015	2016-19 ²	2020 ³
Årlig stigning, pct.					
Handelsvægtet BNP-vækst, samhandelspartnere ⁴	1,0	2,2	2,5	2,6	2,4
Handelsvægtet BNP-vækst, OECD lande	0,9	2,2	2,5	2,4	2,3
Oliepris (Brent), USD pr. td.,	109	108	111	126	139
Dollarkurs, kr. pr. \$	5,6	5,5	5,5	5,5	5,6
Rente 10-årig dansk statsobligation, pct. p.a.	1,7	1,7	2,0	3,7	4,8

1) Forløbet i 2013-2015 er baseret på Økonomisk Redegørelse, august 2014.

2) Væksten i 2016-2019 er inkl. konjunkturgenopretning.

3) Fra og med 2020 følger BNP-væksten den potentielle vækst.

4) Dækker over OECD-lande samt vækstøkonomierne Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Tyrkiet.

Kilde: Danmarks Statistik, OECD, EO(95), 2014, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

Med fortsat stigende international arbejdsdeling indebærer forudsætningerne en markedsvækst for dansk industrieksport på ca. 6½ pct. om året i perioden 2014-2020. De nye store vækstøkonomier er med til at trække markedsvæksten op på et niveau, som er betydeligt større end den potentielle vækst i dansk økonomi. Tilsvarende forudsættes øget international arbejdsdeling at medføre en fortsat stigning i de danske importkvoter.

Det internationale renteniveau har været exceptionelt lavt i de senere år. Frem til 2020 forudsættes en gradvis normalisering af pengepolitikken i euroområdet og Danmark. Rentespændet til Tyskland ventes fortsat at være lille. Den 10-årige danske statsrente forudsættes at stige til 4¾ pct. på sigt og den vækstkorrigerede realrente svarer på langt sigt til ca. 1¾ pct.

1.2 Dansk økonomi og den samfundsøkonomiske vurdering frem 2020

Dansk økonomi har været i fremgang igennem 2013, hvor såvel aktivitet som beskæftigelse er steget. Denne udvikling ser ud til at være fortsat ind i første halvår 2014.

I *Økonomisk Redegørelse, august 2014* vurderes det, at fremgangen vil tage til i styrke, og at BNP vokser med 1,4 pct. i 2014 og 2,0 pct. i 2015. Væksten trækkes mest af eksporten i 2014, mens privatforbrug og erhvervsinvesteringerne ventes at tage til i styrke i 2015, jf. tabel 1.2.

Finans- og udgiftspolitikken er fortsat lempelig i disse år. Samtidig understøttes dansk økonomi af meget lave renter.

Tabel 1.2
Nøgletal for dansk økonomi, 2013-2020

	Konjunkturår ¹			Beregningsteknisk forløb	
	2013	2014	2015	2016-19 ²	2020 ³
Outputgab og reale vækstrater (pct.)					
BNP	0,4	1,4	2,0	2,3	1,9
BVT	0,5	1,7	1,8	2,3	1,8
Outputgab (pct. af BVT)	-2,5	-2,1	-1,7	-0,7 ⁴	0,0
Efterspørgsel, realvækst, pct.					
Privat forbrug	0,1	1,3	2,1	2,5	2,3
Offentligt forbrug	0,7	1,3	0,8	0,6	0,6
Faste bruttoinvesteringer	4,7	1,5	6,0	6,7	5,6
Eksport	1,0	4,3	4,8	5,3	4,4
Import	1,4	4,8	5,3	6,2	5,5
Arbejdsmarked og produktivitet					
Arbejdsstyrkevækst (pct.)	0,0	0,4	0,5	1,0	0,6
Beskæftigelsesvækst (pct.)	0,1	0,9	0,8	1,2	0,6
Bruttoledighed (pct. af arbejdsstyrke)	5,4	4,7	4,4	3,6	3,3
Timeproduktivitet, hele økonomien (pct.)	1,6	0,8	0,9	1,2	1,1
Timeproduktivitet, private byerhverv (pct.)	3,1	1,4	1,4	1,5	1,3

1) Forløbet i 2013-2015 er baseret på Økonomisk Redegørelse, august 2014.

2) Væksten i 2016-2019 er inkl. konjunkturgenopretning.

3) Fra og med 2020 følger BNP-væksten den potentielle vækst.

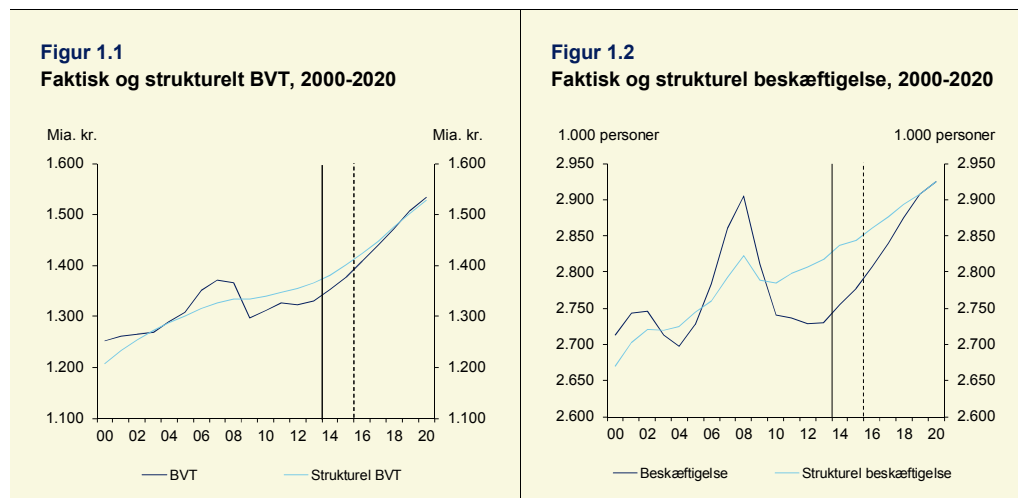
4) Outputgabet i gennemsnit for perioden.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

Det videre forløb frem til 2020 er baseret på, at den samlede genopretningsperiode – fra den globale krise satte ind i efteråret 2008 til konjunkturerne igen er normale – kan være ganske lang. Forløbet indebærer en gradvis genopretning af økonomien, således at outputgabet lukkes omkring 2019, *jf. figur 1.1*. Fra 2020 og fremefter forudsættes væksten at svare til den potentielle BNP-vækst. Tilsvarende antages beskæftigelsen at nå sit strukturelle niveau omkring 2019², *jf. figur 1.2*.

Hermed er det lagt til grund, at hele genopretningsperioden efter den globale krise vil tage ca. 10 år. Det er en lang periode sammenlignet med tidligere lavkonjunkturer. Det skal ses i sammenhæng med det globale tilbageslag i produktion og beskæftigelse samt de store formuetab i husholdninger, virksomheder og den finansielle sektor i forbindelse med krisen, herunder faldet i boligpriserne fra 2007 til 2012. De historiske erfaringer peger endvidere på, at genopretningen efter tilbageslag, der har været forbundet med finansiell krise, kræver særlig lang tid.

² Fremskrivningsmetoden indebærer, at beskæftigelsen herefter fastholdes på sit strukturelle niveau. Der ses derfor bort fra eventuelle tendenser til høj- og lavkonjunktur, efter det strukturelle niveau er nået.



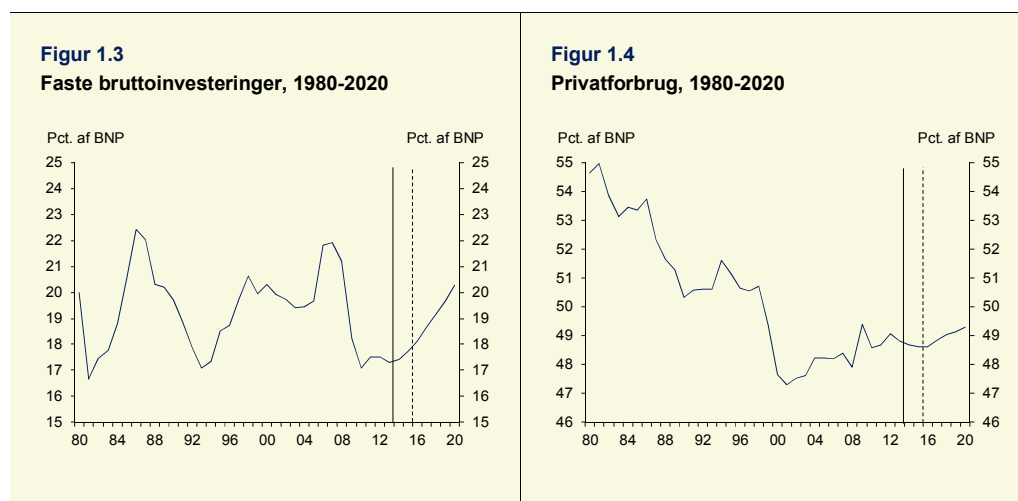
Anm.: Strukturel beskæftigelse er et beregnet skøn for beskæftigelsesniveauet i en normal konjunktursituation.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

Under genopretningen til en normal konjunktursituation skønnes et samlet fald i bruttoledigheden fra 126.000 personer i 2015 til godt 100.000 personer i 2019, hvilket svarer til det anslåede strukturelle niveau.

Den forudsatte vækst i beskæftigelsen kan endvidere ses i lyset af befolkningsudviklingen og de reformer, der er gennemført for at øge arbejdsudbud og beskæftigelse, *jf. afsnit 1.2*. Voksene pensionsudbetalinger til et stigende antal ældre, der har større arbejdsmarkedspensioner end tidligere generationer, trækker isoleret set op i efterspørgslen i forhold til produktionspotentialt.

Den forudsatte genopretning af konjunkturerne indebærer en gradvis normalisering af investerings- og forbrugskvoterne, som navnlig for investeringerne har ligget lavt siden finanskrisen, *jf. figur 1.3 og 1.4*. Dermed vokser investeringerne i perioden 2015-2020 med $6\frac{1}{2}$ pct. pr. år og privatforbruget med godt $2\frac{1}{4}$ pct. pr. år.



Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

1.3 Produktionspotentialet frem mod 2020

I forløbet inkl. de senere års reformer og initiativer ventes potentielt BVT (bruttoværditilvæksten) at stige med ca. 1,7 pct. om året i gennemsnit i 2014-2020, *jf. tabel 1.3*. Det er en fremgang i forhold til 2008-2009, hvor produktionspotentialet voksede svagt under indtryk af finanskrisen, og i forhold til årene 2010-2013, hvor lave investeringer har holdt den potentielle produktionsfremgang tilbage.

I perioden 2014-2020 ventes produktivitetstigninger at bidrage til væksten i produktionspotentialet med ca. 1,2 pct.-point årligt, inkl. bidrag fra Vækstplan DK og vækstpakke 2014.

Den strukturelle beskæftigelse ventes i perioden 2014-2020 i gennemsnit at vokse med ca. 0,5 pct. årligt. Stigningen fremkommer som følge af gennemførte reformer, som trækker den strukturelle beskæftigelse og dermed produktionspotentialet op, mens der er en nogenlunde neutral virkning fra den demografiske udvikling.

Tabel 1.3

Bidrag til vækst i produktionspotentialet og i faktisk BVT (realt), 1991-2020

	1991-2007	2008-2009	2010-2013	2014-2020
Gns. vækst pr. år, pct.				
1. Produktionspotentiale (BVT)	1,9	0,1	0,6	1,7
<i>Heraf bidrag fra</i>				
- Timeproduktivitet (strukturel)	1,5	0,4	0,7	1,2
- Strukturel ledighed	0,4	0,0	0,1	0,0
- Strukturel arbejdsstyrke	0,1	0,0	0,1	0,5
- Arbejdstid	0,0	-0,2	-0,4	0,0
2. Konjunktur	0,2	-2,9	0,1	0,4
3. Faktisk BVT (1+2)	2,1	-2,8	0,6	2,1
4. Nettoafgifter	0,1	-0,5	0,0	0,0
5. Faktisk BNP (3+4)	2,2	-3,3	0,6	2,0

Anm.: Der er usikkerhed om skønnet for den potentielle vækst i delperioderne, herunder om bidragene fra de enkelte komponenter. På grund af afrunding summer enkeltkomponenter ikke nødvendigvis til totalen.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

Hertil kommer et konjunkturmæssigt vækstbidrag på 0,4 pct.-point pr. år, der afspejler lukningen af outputgabene frem mod 2019. Samlet ventes dermed en stigning på i gennemsnit ca. 2,1 pct. årligt i BVT og ca. 2 pct. årligt i BNP i 2014-2020.

Med de reformer, der allerede er gennemført, ventes beskæftigelsen samlet at stige svarende til godt 170.000 fuldtidspersoner fra 2013 til 2020, *jf. tabel 1.4*.

Den demografiske udvikling er isoleret set neutral i forhold til udviklingen i arbejdsudbuddet over perioden: Færre personer i de traditionelt mest erhvervsaktive aldersgrupper og flere ældre medarbejdere, der i gennemsnit arbejder færre timer, trækker isoleret set ned i arbejdsudbuddet. Dette bliver omtrent opvejet af en positiv nettoindvandring, der isoleret set øger arbejdsudbuddet.

Tabel 1.4
Bidrag til ændringerne i arbejdsudbud og beskæftige Ise, 2013-2020

	Virkning i antal personer	Virkning i fuldtids personer (inkl. arbejdstid)
1.000 personer		
Demografisk bidrag (alder, køn, herkomst)	7	-1
Skønnet bidrag fra tidligere reformer ¹	79	73
Gennemførte reformer siden 2012	22	27
Heraf:		
- Skatteaftale 2012 ²	5	11
- Reform af førtidspension og fleksjob	8	5
- Konkrete initiativer i Vækstplan DK ³	9	11
Samlet ændring i strukturel beskæftigelse	108	98
Konjunkturbidrag	87	71
Samlet ændring i faktisk beskæftigelse	195	169
Heraf privat beskæftigelse		155

Anm.: Forskellen mellem virkningen opgjort i fuldtidspersoner og antal personer afspejler ikke alene ændret gennemsnitlig arbejdstid af de forskellige initiativer, men også forskellen mellem den gennemsnitlige arbejdstid og normalarbejdstiden. På grund af afrunding kan summen afvige fra totalen.

- 1) Inkl. initiativer i genopretningsaftalen, skatteaftaler 2007 og 2009, tilbagetrækningsreformen samt uddannelsesmålsætningerne mv.
- 2) Inkl. skønnet virkning i 2013.
- 3) Inkl. reform af SU og kontanthjælp.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Gennemførte reformer, herunder tilbagetrækningsreformen fra 2011 samt reformer af skat, førtidspension og fleksjob, kontanthjælp og SU, vurderes at øge arbejdsudbuddet og den strukturelle beskæftigelse svarende til ca. 100.000 fuldtidspersoner. Samlet vurderes den strukturelle beskæftigelse således at vokse med, hvad der svarer til ca. 100.000 fuldtidspersoner frem mod 2020.

Med et forudsat bidrag fra normalisering af konjunkturerne svarende til ca. 70.000 fuldtidspersoner vokser beskæftigelsen i forløbet samlet med, hvad der svarer til ca. 170.000 fuldtidsstillinger (ikke korrigeret for lærerkonflikten i 2013), heraf ca. 155.000 i den private sektor.

1.4 De offentlige finanser frem mod 2020

Frem mod 2013 er de offentlige finanser blevet konsolideret i overensstemmelse med Danmarks EU-henstilling. Den strukturelle saldo er blevet forbedret med 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013, og det faktiske underskud er ifølge EU-Kommissionens forårsprognose bragt holdbart under Stabilitets- og Vækstpagtens grænse på 3 pct. af BNP inden for tidsfristen, som var senest i 2013.

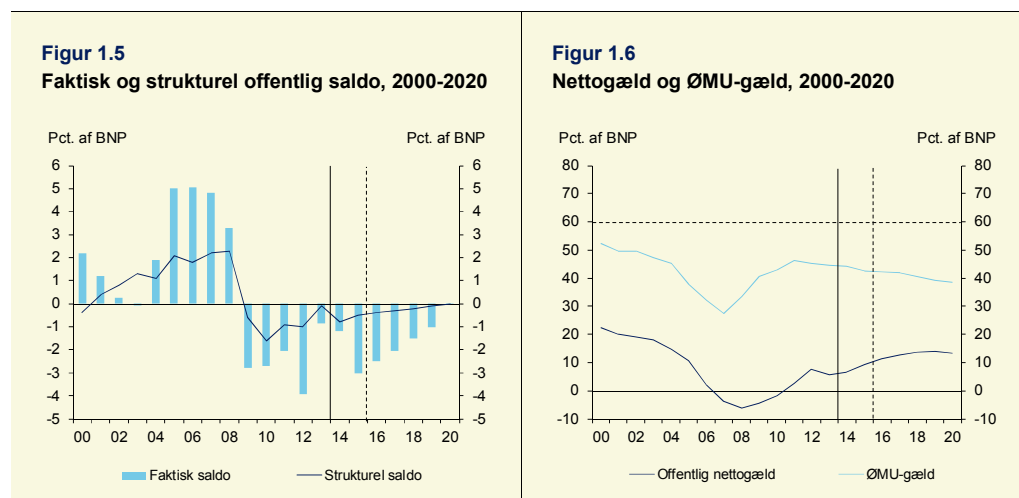
I det lys blev Danmarks EU-henstilling ophævet i juni 2014, og det centrale omdrejningspunkt for finanspolitikken er derfor nu budgetlovens årlige strukturelle underskudsgrænse på ½ pct. af BNP og målet om balance mellem de offentlige indtægter og udgifter i 2020.

Det faktiske offentlige underskud skønnes til ca. 1,2 pct. af BNP i 2014 og til 3 pct. af BNP i 2015, hvor der ikke længere er midlertidige indtægter fra omlægningen af kapitalpensionsbeskatningen mv. Det skønnede faktiske underskud i 2015 svarer dermed til EU's grænse, *jf. Økonomisk Redegørelse, august 2014*.

I takt med den forudsatte konjunkturalisering reduceres de offentlige underskud gradvist frem mod 2020. Det er navnlig gennemførte reformer, som øger den strukturelle beskæftigelse, der bidrager til den underliggende styrkelse af de offentlige finanser.

Det strukturelle underskud skønnes for nuværende at udgøre 0,8 pct. af BNP i 2014 og 0,5 pct. af BNP i 2015³, *jf. figur 1.5*. Den finanspolitik, der er indarbejdet i finanslovsforslaget for 2015 udnytter dermed manøvreremulighederne fuldt ud og går helt til grænsen i budgetloven. I 2020 vil der i overensstemmelse med målsætningen i 2020-planen være mindst strukturel balance mellem de offentlige indtægter og udgifter.

I hele perioden 2015-2020 er den forudsatte finanspolitik og underskuddet på den strukturelle saldo dermed inden for rammerne af budgetloven, der som nævnt indebærer, at det årlige strukturelle underskud ikke må overstige ½ pct. af BNP.



Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

Efter de seneste års offentlige underskud og gældsopbygning ventes den offentlige nettogæld at stabilisere sig omkring 13-14 pct. af BNP i perioden 2016-2020. Samtidig ventes ØMU-gælden at aftage lidt til under 40 pct. af BNP i samme periode, *jf. figur 1.6*. Dermed fastholdes sikkerhedsafstanden til grænsen på 60 pct. af BNP ifølge EU's Stabilitets- og Vækstpagt.

³ Finanspolitikken for 2014 blev planlagt i overensstemmelse med budgetloven. Både ved fremsættelsen af finanslovsforslaget for 2014 og ved vedtagelsen af finansloven for 2014 var skønnet for den strukturelle saldo således i overensstemmelse med budgetlovens underskudsgrænse. Den efterfølgende opjustering af underskuddet afspejler navnlig nedjusterede skøn for personskatterne på baggrund af ændrede forudsætninger for pensionsindbetalinger og pensionsudbetalinger, *jf. nærmere i Økonomisk Redegørelse, august 2014*.

Faldet i ØMU-gælden skal blandt andet ses i lyset af, at en del af de offentlige underskud ventes dækket ved nedbringelse af statens konto i Nationalbanken (fra et højt niveau) samt anden nedbringelse af aktiver. Den forudsatte fremgang i (nominelt) BNP frem mod 2020 bidrager også til et fald i gældskvoterne.

1.5 Offentlige indtægter

De samlede offentlige indtægter udgjorde ca. 55 pct. af BNP i 2013. Fra 2013 til 2015 skønnes de offentlige indtægter at blive reduceret til ca. 51³/₄ pct. af BNP, *jf. Økonomisk Redegørelse, august 2014*. De lavere indtægter i 2015 skal primært ses i lyset af bortfaldet af de midlertidige provenuer (i 2013 og 2014) fra omlægningen af kapitalpensioner.

I fremskrivningsforløbet forudsættes indtægterne at aftage yderligere til ca. 51¹/₄ af BNP i 2020, *jf. tabel 1.5*. Faldet i de offentlige indtægters andel af BNP fra 2015 til 2020 afspejler navnlig en reduktion af skattetrykket – herunder især personskatternes andel af BNP – på ca. 1/2 pct. af BNP. Faldet i personskatterne afspejler blandt andet en lavere vækst i de skattepligtige overførselsindkomster i lyset af de medregnede reformer samt stigende fradrag for renteudgifter i takt med højere renter.

Tabel 1.5
Offentlige indtægter

Pct. af BNP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2020
1. Primære indtægter	53,6	53,5	50,7	50,1	49,9	49,6	50,1
- Skatter og afgifter (skattetryk)	49,7	49,6	46,8	46,2	46,0	45,9	46,4
- Personskatter mv. ¹	23,2	22,7	21,0	20,9	20,7	20,6	20,3
- Arbejdsmarkedsbidrag	4,5	4,5	4,5	4,4	4,4	4,4	4,4
- Pensionsafkastskat	1,0	1,7	0,8	0,6	0,5	0,4	1,1
- Selskabsskatter	3,4	3,2	3,0	3,0	2,9	2,9	3,0
- Moms	9,8	9,9	9,8	9,7	9,8	9,8	9,9
- Ejendomsskat (grundskyld)	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
- Punktafgifter mv.	5,6	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4
- Sociale bidrag ²	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
- Øvrige primære indtægter	3,9	3,9	3,9	3,8	3,8	3,8	3,7
2. Renteindtægter	1,5	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1
3. Indtægter i alt (1+2)	55,1	54,6	51,7	51,1	50,9	50,7	51,2
Memopost:							
Nordsø-indtægter	1,1	1,0	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8

1) Inkl. ejendomsværdiskat. I 2013 og 2014 indgår provenu fra omlægning af indestående på eksisterende kapitalpensionsordninger.

2) Omfatter primært a-kassebidrag og efterlønsbidrag.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

De væsentligste forudsætninger omkring fremskrivningen af de offentlige indtægter fremgår af *boks 1.2*.

Boks 1.2

Forudsætninger for fremskrivning af offentlige indtægter

Fremskrivningen af de offentlige indtægter tager udgangspunkt i vurderingen i Økonomisk Redegørelse, august 2014, der indeholder detaljerede skøn for de offentlige finanser i 2014 og 2015.

Kildeskatter: Indtægterne fra kildeskatter – der primært omfatter den personlige indkomstskat – er grundlæggende baseret på den fremskrevne udvikling i skattegrundlaget i form af lønindkomst, skattepligtige indkomst overførsler, fradragsberettigede pensionsindbetalinger, skattepligtige pensionsudbetalinger, positiv og negativ kapitalindkomst i husholdningerne og ligningsmæssige fradrag. De fremskrevne indtægter fra personlig indkomstskat tager højde for vedtagne ændringer i skattesatser og øvrige regler. Af væsentlige elementer kan nævnes Forårspakke 2.0 (med gradvist reduceret fradragsværdi for renteudgifter over 50.000 kr. pr. person), og skattereformen fra 2012 (med yderligere forøgelse af beskæftigelsesfradraget og gradvis forøgelse af topskattegrænsen). Der er også taget højde for ophøret af BoligJobordningen i 2015 og fremrykket forøgelse af beskæftigelsesfradraget med finansloven for 2014. Med vækstpakke 2014 er der blandt andet indregnet virkninger af øget bundskat og reduceret grøn check.

Indtægterne fra ejendomsværdiskatten – der også indgår i kildeskatterne – tager højde for, at det er aftalt i skattereformen 2012 at fastholde nominalprincippet frem til 2020.

Arbejdsmarkedsbidrag: Provenuet fra arbejdsmarkedsbidraget er fremskrevet med afsæt i udviklingen i bidragsgrundlaget i form af lønindkomst mv.

Pensionsafkastskat: De fremskrevne indtægter fra pensionsafkastskatten tager højde for, at den forudsatte normalisering af renten frem mod 2019 indebærer tab på pensionsselskabernes obligationsportefølje. Renten er uændret fra 2019 til 2020, hvor provenuet fra pensionsafkastskatten forudsættes at svare til beregnede strukturelle niveau.

Selskabsskat: Provenuet fra selskabsskat (ekskl. selskabsskat af kulbrintevirksomhed og kulbrinteskate, som indgår i Nordsø-indtægterne) tager blandt andet højde for nedsettelsen af selskabsskattesatsen i medfør af Vækstplan DK 2013. Det strukturelle niveau for selskabsskatten er nærmere beskrevet i boks 6.1 i *Økonomisk Redegørelse, maj 2014*.

Nordsøindtægter: De fremskrevne nordsøindtægter tager afsæt i den seneste prognose for olie- og gasproduktionen ifølge Energistyrelsen (juni 2014). Med hensyn til olieprisen er der taget udgangspunkt i Det Internationale Energiagenturs (IEA) seneste prognose (november 2013).

Moms og punktafgifter: Provenuet fra moms, punktafgifter og registreringsafgiften tager grundlæggende udgangspunkt i den fremskrevne udvikling i diverse afgiftsgrundlag afledt af privat forbrug, investeringer og vareforbrug i erhvervene. Der er desuden taget højde for virkningen af en række politiktiltag – herunder blandt andet indeksering af energifgifter fra Forårspakke 2.0, regulering af forbrugsafgifter i medfør af skattereform 2012, lavere afgifter i medfør af Vækstplan DK på energi og grænsehandelsrelaterede varer og fradrag for hotelmoms afledt af Vækstplan DK og vækstpakke 2014.

Kommunal ejendomsskat: De fremskrevne indtægter fra de kommunale ejendoms skatter (primært grundskyld) indregner frem mod 2020 en gradvis indhentning efter den seneste årrækkes stigningsbegrænsninger.

1.6 Offentlige udgifter

De offentlige udgifters andel af BNP skønnes at falde fra 56 pct. af BNP i 2013 til ca. 54¾ pct. af BNP i 2015, *jf. tabel 1.6 og Økonomisk Redegørelse, august 2014*. Reduktionen af udgiftstrykket fra 2013 til 2015 afspejler en reduktion i de primære offentlige udgifter (herunder forbrug og indkomstoverførsler) på ca. 1 pct. af BNP, mens de offentlige renteudgifter skønnes at falde med ca. ¼ pct. af BNP trukket af lavere gennemsnitsforrentning på den udestående gæld.

Frem mod 2020 forudsættes udgiftstrykket at falde yderligere til ca. 51¼ pct. af BNP. Det afspejler blandt andet to forhold. For det første konjunktturnormalise-

ringen, som øger (nominelt) BNP og reducerer udgifter til arbejdsløshedsdagpenge mv. For det andet medfører vedtagne reformer, at udgifterne til efterløn mv. reduceres, samt at arbejdsudbuddet og BNP øges. Samtidig reduceres de offentlige forbrugsudgifters andel af BNP frem mod 2020, hvilket skal ses i lyset af BNP-fremgangen og den forudsatte reale forbrugsvækst, *jf. nedenfor*.

Tabel 1.6
Offentlige udgifter

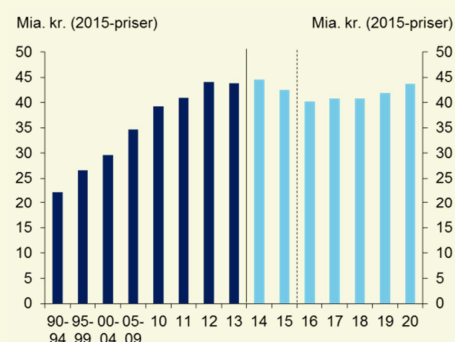
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2020
Pct. af BNP							
1. Primære udgifter	54,1	54,1	53,1	52,1	51,5	50,7	49,5
- Offentligt forbrug	28,2	28,2	27,9	27,6	27,3	27,1	26,6
- Offentlige investeringer	2,3	2,3	2,2	2,0	2,0	1,9	2,0
- Indkomstoverførsler	17,6	17,5	17,3	16,8	16,5	16,1	15,6
- Subsidier	2,6	2,7	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4
- Øvrige primære udgifter	3,3	3,4	3,2	3,2	3,1	3,0	3,0
2. Renteudgifter	1,8	1,6	1,6	1,4	1,5	1,5	1,7
3. Udgifter i alt (1+2)	56,0	55,7	54,7	53,6	53,0	52,2	51,2

Anm.: De offentlige udgifter i 2012 er påvirket af engangsudbetalingen af efterlønsbidrag på ca. 1½ pct. af BNP.
Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

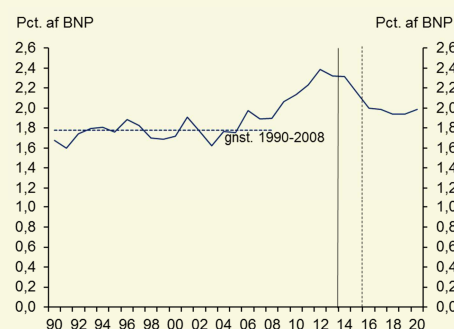
Offentlige investeringer

I forlængelse af de seneste års ekstraordinært høje niveau for de offentlige investeringer i pct. af BNP planlægges fra 2015 til 2020 et fortsat højt investeringsniveau på over 40 mia. kr. svarende til omkring 2 pct. af BNP, *jf. figur 1.7 og 1.8*. De offentlige investeringer vil dermed fremadrettet udgøre en større andel af BNP end gennemsnittet for perioden 1990-2008 på ca. 1,8 pct. af BNP, dvs. før det økonomiske tilbageslag i 2009.

Figur 1.7
Offentlige investeringer, 1990-2020



Figur 1.8
Offentlige investeringer, 1990-2020



Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

Offentligt forbrug

Set i et historisk perspektiv forudsættes realvæksten i det offentlige forbrug at være forholdsvis afdæmpet om end positiv i de kommende år. På finanslovsforslaget for 2015 er der prioriteret en samlet vækst i det offentlige forbrug på 0,8 pct., mens der i det opdaterede mellemfristede forløb fortsat er plads til en realvækst i ressourcerne til offentligt forbrug på i gennemsnit ca. 0,6 pct. årligt i perioden 2016-20, *jf. figur 1.9*. Det svarer til en samlet realvækst i det offentlige forbrug (ekskl. afskrivninger) på ca. 20 mia. kr. (2015-priser) i perioden 2014-2020.

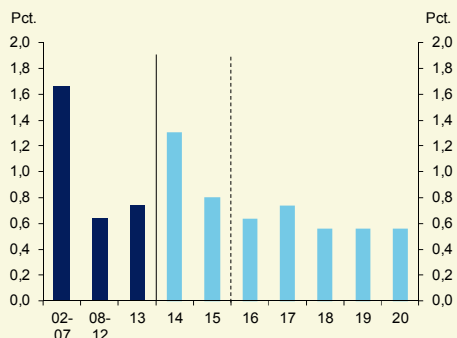
Realvæksten i ressourcerne til det offentlige forbrug udgør en central forudsætning i forbindelse med fastsættelsen af driftsudgiftslofterne for stat, kommuner og regioner. I forslaget til driftsudgiftslofterne for 2018 er der således blandt andet taget udgangspunkt i en realvækst i forbrugsudgifterne på ca. 0,6 pct. i 2018, *jf. den mere detaljerede beskrivelse af udgiftslofterne i afsnit 2*.

Væksten i det offentlige forbrug frem mod 2020 skal blandt andet ses i lyset af et demografisk træk på det offentlige forbrug på ca. 0,35 pct. om året i perioden 2014-2020. Givet den samlede gennemsnitlige vækst i det offentlige forbrug på 0,6 pct. årligt i samme periode, er der således plads til en gennemsnitlig vækst i de reale ressourceindsats pr. bruger svarende til ca. 0,25 pct. om året.

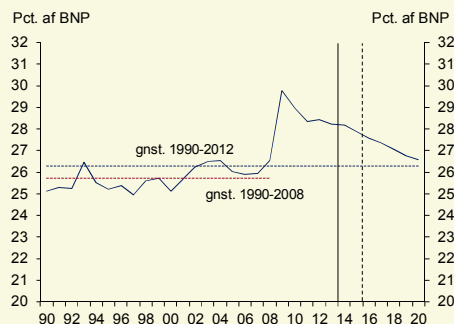
Herudover er det målet at forbedre den offentlige service svarende til 12 mia. kr. frem mod 2020 ved moderniseringsinitiativer inden for blandt andet digitalisering, velfærdsteknologi, bedre regulering og målretning mv. Den løbende modernisering og effektivisering af den offentlige sektor vil bidrage til større fremgang i kvaliteten af den offentlige service, end realvæksten i ressourceindsatsen umiddelbart tilsiger.

Samtidig med hovedrevisionen af nationalregnskabet, som Danmarks Statistik offentliggør i september 2014, indføres et nyt mål for realvæksten i det offentlige forbrug, som sigter på at indregne en produktivitetsvækst i den offentlige sektor. Den nye såkaldt output-baserede opgørelse af det reale offentlige forbrug, der indregner en produktivitetsudvikling i den offentlige sektor, vil ikke påvirke, hvor meget realvækst i *ressourcerne* til offentligt forbrug, der er plads til i 2020-fremskrivningerne og under de vedtagne lofter for driftsudgifter, *jf. Økonomisk Redegørelse og Budgetoversigt 2, august 2014*.

Figur 1.9
Realvækst i det offentlige forbrug, 2002-2020



Figur 1.10
Offentligt forbrug, pct. af BNP, 1990-2020

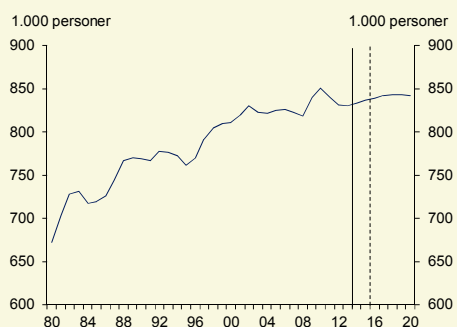


Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

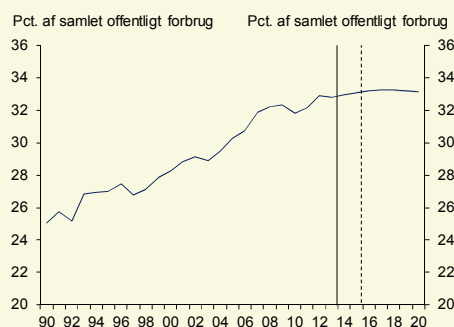
I forløbet frem mod 2020 aftager det offentlige forbrugs andel af BNP fra et højt historisk niveau, *jf. figur 1.10*. I 2020 skønnes det offentlige forbrug således at udgøre ca. 26½ pct. af BNP. Det er fortsat noget over niveauet i de to årtier, der gik forud for finanskrisen, og nogenlunde på linje med det historiske gennemsnit i perioden 1990-2012.

Forudsætningerne om udviklingen i den offentlige beskæftigelse skal ses i sammenhæng med forudsætningerne om væksten i det offentlige forbrug. Den offentlige beskæftigelse skønnes at stige med ca. 10.000 fuldtidspersoner fra 2013 til 2020, når der tages højde for lærerlockouten, *jf. figur 1.11*.

Figur 1.11
Offentlig beskæftigelse, 1980-2020



Figur 1.12
Offentlig varekøbskvote, 1990-2020



Anm.: I figur 1.11 er den offentlige beskæftigelse (ekskl. orlov) korrigeret for strejkerne i 2. kvartal 2008 samt for lærerlockouten i 2. kvartal 2013.

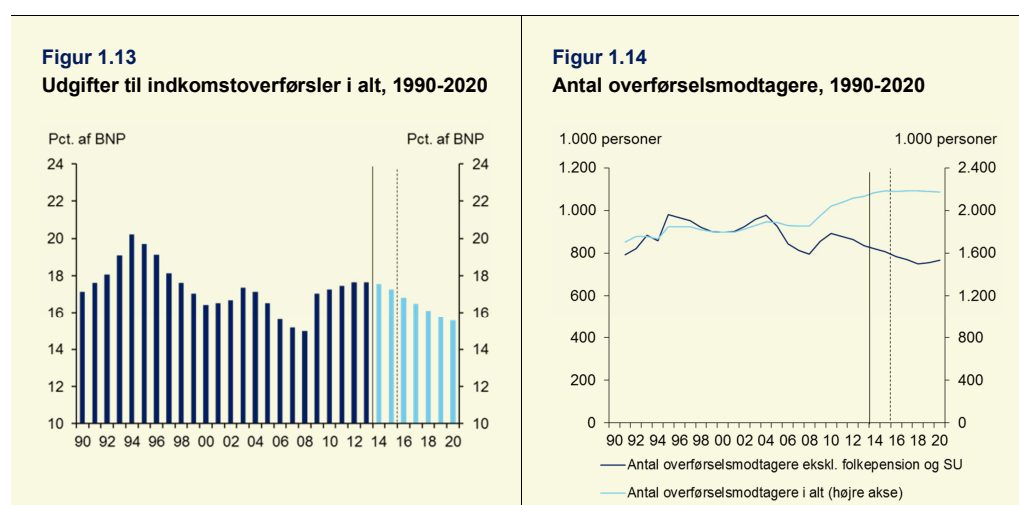
Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

Udviklingen i den offentlige beskæftigelse frem mod 2020 vil afhænge af, hvordan ressourcerne til offentlig service bliver disponeret mellem offentlig beskæftigelse og køb af varer og tjenester (netto) fra den private sektor. Der er forudsat en

uændret fordeling af udgifterne mellem den offentlige lønsum og (netto) varekøbet fra 2015 til 2020, *jf. figur 1.12*.

Overførselsindkomster

De samlede offentlige indkomstoverførslers andel af BNP skønnes at aftage gradvist fra godt 17½ pct. af BNP i 2013 til ca. 15¾ pct. af BNP i 2020, *jf. figur 1.13*. Faldet skal blandt andet ses i lyset af den forudsatte normalisering af konjunkturerne frem til 2019, som reducerer udgifter til dagpenge og kontanthjælp og øger BNP. Hertil kommer tilbagetrækningsaftalens forøgelse af aldersgrænserne for efterløn og folkepension samt øvrige reformer, herunder mindreregulering af de offentlige indkomstoverførsler i medfør af skatteaftalen fra juni 2012.



Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

Fremadrettet forventes der et fald i antallet af overførselsmodtagere opgjort eksklusive modtagere af folkepension og SU, *jf. figur 1.14*. Det skal navnlig ses i lyset af færre modtagere af efterløn, arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp. Det samlede antal overførselsmodtagere, inkl. SU-modtagere og folkepensionister aftager svagt fra 2015 til 2020, selvom befolkningen vokser med ca. 100.000 personer i samme periode.

2. Fastsættelse af udgiftslofterne for 2018

De konkrete og bindende 4-årige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner skal understøtte, at de offentlige finanser udvikler sig i overensstemmelse med de finanspolitiske mål, og at udgifterne holder sig inden for de planlagte rammer.

Udgiftslofterne i 2018 er fastsat i overensstemmelse med det opdaterede mellemfristede 2020-forløb, hvor det strukturelle underskud i 2018 ligger inden for rammerne af budgetlovens underskudsgrænse, og hvor de mellemfristede mål om finanspolitisk holdbarhed og mindst strukturel balance i 2020 er opfyldt.

Overordnet set fastsættes der udgiftslofter for primært driftsudgifter i stat, kommuner og regioner, som i høj grad er rammestyrede, *jf. afsnit 2.1*, og for statslige udgifter til indkomstoverførsler mv., som er lovbundne og påvirkes af antallet af modtagere, *jf. afsnit 2.2*.

2.1 Fastsættelse af driftslofter for stat, kommuner og regioner i 2018

De loftsbelagte udgifter under driftslofterne i stat, kommuner og regioner omfatter navnlig driftsudgifter og erhvervstilskud mv., som i forbindelse med loftfastsættelsen fremskrives med væksten i det offentlige forbrug, *jf. boks 2.1*. Herudover omfatter det statslige delloft for driftsudgifter udgifter til udlandet i form af EU-bidrag og udviklingsbistand mv., som fremskrives særskilt, *jf. også "Dokumentation for fastsættelsen af udgiftslofter for 2018" på www.fm.dk*.

I det mellemfristede 2020-forløb er der plads til en realvækst i ressourcerne til offentligt forbrug på ca. 0,6 pct. om året frem til 2020. I 2018 udgør den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug ligeledes ca. 0,6 pct. Den forudsatte realvækst i det offentlige forbrug indebærer sammen med fremskrivningen af en række øvrige loftsbelagte udgifter, at de loftsbelagte driftsudgifter i stat, kommuner og regioner kan vokse med ca. 0,6 pct. i 2018, *jf. tabel 2.1*.

Tabel 2.1
Driftslofter for stat, kommuner og regioner i 2015-18

	2015	2016	2017	2018
Mia. kr., 2015-priser				
Statsligt delloft for driftsudgifter	191,0	192,5	196,4	199,9
Kommunalt udgiftsloft	234,7	234,7	234,7	234,7
Regionalt delloft for sundhedsudgifter	104,7	104,7	104,7	104,7
Regionalt delloft for udviklingsopgaver	3,0	3,0	3,0	3,0
Loftsbelagte driftsudgifter i alt	533,4	534,9	538,8	542,3

Kilde: Finanslovsforslaget for 2015

Med de fremsatte udgiftslofter for 2018 er hele den offentlige forbrugsvækst som udgangspunkt placeret under det statslige delloft for driftsudgifter. Det var også tilfældet ved fastsættelsen af udgiftslofterne for 2014-17. Der vil i forbindelse med det årlige bloktilskudsaktstykke være mulighed for at tilføre midler til kommuner og regioner ved en udgiftsneutral omprioritering fra det statslige delloft for driftsudgifter til det kommunale og regionale udgiftsloft.

Boks 2.1

Driftslofter for 2018: Beregningsforudsætninger

Afgrænsningen af de fastsatte driftslofter tager afsæt i de statslige, kommunale og regionale budgetter, der er for skellig fra afgrænsningen af de offentlige udgifter i nationalregnskabet.

Driftslofterne omfatter primært driftsudgifter, der indgår i det offentlige forbrug i nationalregnskabet, en række tilskud, som på nationalregnskabsform kan henføres til subsidier, samt udgifter til udlandet i form af blandt andet EU-bidrag og udviklingsbistand.

I forbindelse med fastsættelsen af udgiftslofterne for 2018 er de loftsbelagte udgifter på budgetform således frem skrevet med den nationalregnskabsmæssige udvikling i det offentlige forbrug mv. i det mellemfristede 2020-forløb.

Driftsudgifter: De loftsbelagte driftsudgifter fremskrives med realvæksten i det offentlige forbrug (ekskl. afskrivninger). I det mellemfristede 2020-forløb udgør realvæksten i det offentlige forbrug 0,6 pct. i 2018. Det bemærkes, at der i forbindelse med loftsfastsættelsen korrigeres for udviklingen i de driftsudgifter til aktivering, der er omfattet af det statslige delloft for indkomstoverførsler, samt for udviklingen i forsvarrets materielinvesteringer, der indgår i det offentlige forbrug i nationalregnskabet, men ikke er omfattet af det statslige delloft for driftsudgifter.

Erhvervstilskud/subsidier: De loftsbelagte udgifter til subsidier – som i den mellemfristede fremskrivning blandt andet er dækket af udgifterne til jernbanedrift og øvrige varefordelte og ikke-varefordelte subsidier – fremskrives med vækstraten i det offentlige forbrug.

EU-bidrag: De loftsbelagte udgifter til henholdsvis moms- og BNI-bidrag fremskrives svarende til budgetteringen på finanslovsforslaget for 2015.

Udviklingsbistand: Udviklingsbistanden fremskrives som en konstant andel af BNI på 0,83 pct.

Bloktilskud til Færøerne og Grønland: Bloktilskuddet til Grønland fastholdes reelt i fremskrivningen ved at fremskrive udgifterne med prisudviklingen på offentligt varekøb og lønsum, mens bloktilskuddet til Færøerne er fastholdt på udgiftsniveauet i 2013.

2.2 Fastsættelse af det statslige delloft for indkomstoverførsler i 2018

Det statslige delloft for indkomstoverførsler omfatter den statslige andel af udgifterne til blandt andet folkepension, førtidspension, efterløn, sygedagpenge mv., jf. boks 2.2. Udgifterne til ledighedsrelaterede og dermed stærkt konjunkturfølsomme indkomstoverførsler som a-dagpenge og kontanthjælp er ikke omfattet af udgiftsloftet for at sikre, at de automatiske stabilisatorer kan virke.

Det statslige delloft for indkomstoverførsler i 2018 er fastsat i overensstemmelse med det opdaterede mellemfristede 2020-forløb, og svarer som udgangspunkt til budgetteringen af de loftsbelagte statslige indkomstoverførsler i 2018 på finanslovsforslaget for 2015 (BO3-året) tillagt en udsvingsbuffer, jf. også ”Dokumentation for fastsættelsen af udgiftslofter for 2018” på www.fm.dk.

Boks 2.2**Statsligt delloft for indkomstoverførsler og offentlige udgifter i nationalregnskabet**

For de loftsbelagte statslige udgifter gælder, at der for visse ordninger er tale om kommunal medfinansiering. Det betyder, at den samlede offentlige udgift til disse ordninger i det mellemfristede forløb kan opdeles i en statslig andel, der er loftsbelagt, og en kommunal andel, der er uden for loft. De budgetterede statslige udgifter under delloftet for indkomstoverførsler i 2015 udgør omkring 80 pct. af de samlede offentlige udgifter til indkomstoverførsler (opgjort eksklusive udgifter til a-dagpenge og skattepligtig kontanthjælp).

For ordninger med kommunal medfinansiering kan sammenhængen mellem de loftsbelagte statslige udgifter under delloftet for indkomstoverførsler og de samlede offentlige udgifter således opskrives som:

$$\text{Statslig udgift (delloft for indkomstoverførsler)} = \text{statslig andel} * \text{samlet offentlig udgift}$$

Det betyder, at statslige merudgifter under delloftet for indkomstoverførsler kan medføre større offentlige merudgifter i den nationalregnskabsmæssige opgørelse af de offentlige udgifter til indkomstoverførsler, hvor den kommunale medfinansiering også indregnes. Sammenhængen mellem de statslige udgifter under loft og den strukturelle offentlige saldo belyses i boks 2.4.

Udgifterne til folkepension er budgetteret til ca. 121 mia. kr. i 2015 og står dermed for op mod halvdelen af de statslige udgifter under delloftet for indkomstoverførsler, jf. tabel a. De statslige udgifter til SU, førtidspension og tjenestemandspensioner udgør hver især i størrelsesordenen 20 mia. kr., mens udgifter til efterløn og børnefamilieydelse udgør knap 15 mia. kr. hver. Samlet set står disse udgiftsposter således for knap 85 pct. af de skønnede statslige udgifter under delloftet for indkomstoverførsler i 2015.

Tabel a. Statslige og offentlige udgifter til indkomstoverførsler i 2015

Mia. kr.	Offentlig udgift (NR), 2015-priser	Gennemsnitlig statslig andel	Statslige udgifter, 2015-priser
Folkepension	121,3	100,0	121,3
Tjenestemandspensioner	26,0	81,5	21,2
SU	21,1	100,0	21,1
Førtidspension	42,1	46,8	19,7
Efterløn	14,5	100,0	14,5
Børnefamilieydelse	14,4	100,0	14,4
Barseldagpenge	9,1	99,8	9,1
Boligyldelse	9,7	75,0	7,2
Sygedagpenge	10,8	38,5	4,2
Boligsikring	4,4	50,0	2,2
Indekstillæg	1,7	100,0	1,7
Ikke-skattepligtig kontanthjælp	2,0	64,2 ¹⁾	1,5
Fleksydelse	1,1	100,0	1,1
Ressourceforløb	3,8	27,7	1,0
Revalideringsydelse	1,9	50,1	0,9
Personlige tillæg	1,5	59,2	0,9
Ledighedsydelse	3,3	20,2	0,7
Delpension	0,0	100,0	0,0
Løntilskud, fleks- og skånejob (subsider)	12,9	70,0	9,0
Offentligt forbrug (aktiveringsudgifter mv.)			3,2
Øvrige udgifter, netto			-1,1
Udgifter i alt under statsligt delloft for indkomstoverførsler			253,8
Rum under loft på baggrund af reviderede skøn			3,2
Buffer			1,0
Statsligt delloft for indkomstoverførsler i alt			258,0

Anm.: Fortegnet på de øvrige udgifter under det statslige delloft for indkomstoverførsler skal ses i sammenhæng med en overførsel fra Den Sociale Pensionsfond på godt 12 mia. kr. Øvrige udgifter under det statslige delloft for indkomstoverførsler dækker desuden over udgifter til folke- og førtidspension i udlandet, supplerende arbejdsmarkedspension for førtidspensionister, skattefri præmie for personer, der ikke udnytter deres efterlønsret, samt resterende skattepligtige og ikke-skattepligtige indkomstoverførsler mv.

- 1) I beregningen af den statslige andel er de offentlige udgifter korrigeret med ca. 200 mio. kr. som følge af en beregningsteknisk omplacering af udgifter til aktiverede kontanthjælpsmodtagere.

Kilde: Egne beregninger

I forbindelse med loftfastsættelsen er der dog indregnet en konjunkturnormalisering af antallet af SU-modtagere, så udgiftsloftet afspejler et lavere udgiftsniveau end budgetteringen på finanslovsforslaget for 2015 viser, *jf. boks 2.3*.

Boks 2.3

Udgiftsskøn under loft for SU-modtagere

For SU-udgifterne indregner udgiftsloftet og det mellemfristede forløb en vis konjunkturnormaliserende effekt frem mod 2018 (og 2020) i forhold til FFL15-budgetteringen.

Aktuelt vurderes antallet af SU-modtagere således at ligge over sit strukturelle niveau, som det ville være i en normal konjunktursituation. Det skyldes dels, at de svækkede jobmuligheder under lavkonjunktoren har resulteret i en større samlet studieaktivitet, dels at en større andel af de studerende ikke har arbejde ved siden af studierne og der for i mindre grad melder SU fra. Den forudsatte konjunkturnormalisering indebærer isoleret set, at skønnet for antallet af SU-modtagere i 2018 reduceres med ca. 4 pct. fra 348.000 i FFL-15-budgetteringen til 335.000 i det mellemfristede forløb, og de forudsatte SU-udgifter under loft reduceres fra 20,5 til 19,8 mia. kr. Skønnet for konjunkturafhængigheden i SU-modtagerne kan ses i lyset af, at skønnet svarer til, at det i udgangspunktet er knap 1/5 af stigningen i det faktiske antal SU-modtagere fra 2009 til 2015, der vurderes at kunne henføres til konjunkturudviklingen.

Konkret er det antaget, at den del af konjunkturgabet, der vedrører en større SU-andel blandt de studerende, lukkes i takt med den ventede konjunkturnormalisering og på linje med de øvrige konjunkturgab, dvs. frem mod 2019. Den del af konjunkturgabet, som afspejler, at flere unge er påbegyndt en uddannelse, er forudsat at have virkning frem mod 2023. Det skyldes, at hovedparten af de unge, som under lavkonjunktoren er påbegyndt en uddannelse, også ventes at færdiggøre uddannelsen. Det samlede antal SU-modtagere ventes derfor at være tilbage på sit strukturelle niveau i 2023.

Det statslige delloft for indkomstoverførsler i 2018 er lavere end de gældende udgiftslofter for 2015-17, *jf. tabel 2.2*. Det lavere udgiftsloft i 2018 skal blandt andet ses i lyset af, at de aktuelle skøn for de loftsbelagte statslige indkomstoverførsler ligger ca. 3-5 mia. kr. (svarende til ca. 1-2 pct. af de loftsbelagte udgifter) under de gældende udgiftslofter (ekskl. buffer) i 2015-17, *jf. tabel 2.2*.

Tabel 2.2

Statsligt delloft for indkomstoverførsler i 2015-20 18

	2015	2016	2017	2018
Mia. kr., 2015-priser				
Skøn for loftsbelagte overførselsudgifter	253,8	253,5	253,3	251,7
Rum under loft pga. reviderede skøn	3,2	4,0	5,0	0,0
Buffer	1,0	1,0	1,0	5,0
Statsligt delloft for indkomstoverførsler	258,0	258,5	259,3	256,7

Kilde: Finanslovsforslaget for 2015

De lavere skøn for de loftsbelagte statslige indkomstoverførsler i 2015-17 afspejler navnlig lavere skønnede udgifter til førtidspension og sygedagpenge, som primært kan henføres til reviderede skøn for den gennemsnitlige ydelse for disse overførselskategorier.

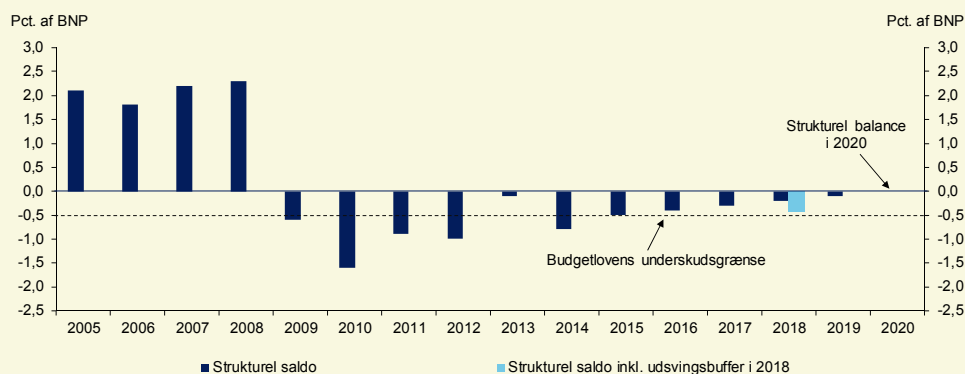
2.3 Fastsættelse og virkning af udsvingsbufferen

I henhold til budgetloven skal det statslige delloft for indkomstoverførsler indeholde en øremærket reserve til eventuelle merudgifter under delloftet for indkomstoverførsler. I forbindelse med loftfastsættelsen for 2018 er der indregnet en udsvingsbuffer på 5 mia. kr. svarende til ca. 2 pct. af de samlede udgifter under det statslige delloft for indkomstoverførsler. Det er en forøgelse af udsvingsbufferen i forhold til lofterne for 2014-17, hvor bufferen udgjorde 1 mia. kr. Det er i overensstemmelse med, at det i bemærkningerne til budgetloven fremgår, at ”Opbygning af reserver til at håndtere merudgifter til indkomstoverførsler mv. under det statslige delloft for indkomstoverførsler vil ske gradvist”. I henhold til lov om udgiftslofter § 5 kan der omprioriteres mellem de to statslige dellofter i tilfælde af permanente udgiftsændringer. Det fremgår imidlertid af bemærkningerne hertil, at dette ikke gælder den afsatte udsvingsbuffer under delloftet for indkomstoverførsler.

Den afsatte udsvingsbuffer for 2018 afspejler en afvejning mellem forskellige hensyn i planlægningen af den økonomiske politik. På den ene side afsættes plads til at håndtere den fremskrivningsusikkerhed, som de loftsbelagte udgifter er forbundet med. De reviderede skøn for loftsbelagte udgifter til indkomstoverførsler siden fastlæggelsen af udgiftslofterne for 2014-17 indikerer, at usikkerheden overstiger den udsvingsbuffer, der blev afsat i forbindelse med loftsfastsættelsen for 2014-17.

På den anden side kan det beløb, der afsættes til håndtering af usikkerhed, have betydning for, hvor meget rum, der er til øvrige finanspolitiske prioriteringer i den mellemfristede planlægning for 2018 indenfor budgetlovens grænse. I overensstemmelse med budgetloven skal udgiftsloftet fastsættes således, at udsvingsbufferen kan komme i anvendelse, uden at det strukturelle underskud overskrider grænsen på ½ pct. af BNP. Det vil for 2018 som udgangspunkt sige, at der i forløbet ekskl. buffer højst kan planlægges et strukturelt underskud på ca. ¼ pct. af BNP. Dette er på linje med, at der gradvist gøres fremskridt mod målet om mindst strukturel balance i 2020, og at der kan sigtes efter en relativ jævn udvikling i de finanspolitiske prioriteringer, herunder for væksten i det offentlige forbrug.

Figur 2.1
Skøn for strukturel saldo



Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, august 2014, og egne beregninger.

I 2020-forløbet, som indregner de faktiske skøn for de loftsbelagte udgifter til indkomstoverførsler, skønnes et strukturelt underskud på ca. 0,2 pct. af BNP i 2018, *jf. figur 2.1*. Hvis det som følge af ændrede skøn viser sig, at de loftsbelagte udgifter vokser mere end forudsat – og udsvingsbufferen dermed kommer helt eller delvist i brug – vil det isoleret set svække den strukturelle saldo i 2018. Den strukturelle saldo vil som udgangspunkt blive svækket nogenlunde parallelt med forøgelsen af de loftsbelagte udgifter, *jf. nærmere i boks 2.4*. En buffer på 5 mia. kr. i 2018 svarer til ca. ¼ pct. af BNP og vil således kunne rummes inden for budgetlovens grænse sammen med det aktuelle skøn for underskuddet i 2018.

Der skal tages stilling til bufferens størrelse i 2019 og 2020, når udgiftslofterne for disse år skal fastsættes. Der vil som udgangspunkt være plads til en uændret buffer på 5 mia. kr. inden for budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP. I forhold til målet om mindst strukturel balance, skal der være finansiering til de skønnede overførselsudgifter. Der skal derimod ikke på forhånd skaffes finansiering til uforudsete merudgifter, dvs. udsvingsbufferen, inden for dette mål. Denne tilgang er møntet på, at der ikke planlægges unødigt stramt – fx i form af lavere realvækst i det offentlige forbrug eller højere skatter – i forhold til kravet om mindst strukturel balance i 2020⁴.

En potentiel indvending mod en større buffer kan være, om den i perioder kan komme til at skygge for reelle udgiftsskred, som det er hensigten med budgetloven, at der skal skrives ind overfor. Her gælder imidlertid, at hvis kommende opdateringer viser højere skøn for de loftsbelagte overførselsudgifter som er af varig karakter – og dermed belaster saldoen i 2020 og den finanspolitiske holdbarhed – vil der skulle gennemføres initiativer som retter op på ubalancen. Det gælder uanset udsvingsbufferens størrelse.

Disciplinen i finanspolitikken sikres løbende af, at den årlige planlægning af den økonomiske politik skal ske inden for budgetlovens rammer. Hvis den strukturelle saldo frem mod fremlæggelsen af finanslovsforslaget for et givet finansår er svækket ud over budgetlovens underskudsgrænse, vil dette skulle adresseres, således at underskudsgrænsen overholdes. Det gælder uanset kilden til en sådan mulig overskridelse, herunder om det skyldes, at bufferen under loftet for statslige indkomstoverførsler kommer helt eller delvist i anvendelse som følge af reviderede skøn for udgifterne.

⁴ I forbindelse med Danmarks Konvergensprogram 2013 og fastsættelsen af udgiftslofterne for 2014-17 blev bufferen indregnet i de efterfølgende år 2018-20. Dermed var der i forløbet plads til, at overførselsudgifterne kunne ligge op til 1 mia. kr. højere end skønnet uden at dette medførte brud på målsætningen om mindst strukturel balance i 2020. Udsvingsbufferen var ikke indregnet efter 2020 og dermed ikke i holdbarhedsindikatoren, som var den bindende restriktion i KP13-forløbet.

Boks 2.4**Virkning på den strukturelle saldo af ændringer i statslige udgifter til indkomstoverførsler**

Sammenhængen mellem de loftbelagte statslige udgifter og de offentlige udgifter i nationalregnskabet kan, *f. boks 2.2*, opskrives som: Statslig udgift (deloft for indkomstoverførsler) = statslig andel * samlet offentlig udgift.

Ændringer i de statslige udgifter til indkomstoverførsler kan have forskellig virkning på den strukturelle saldo alt efter hvilken overførselsudgift, der er tale om, og hvad årsagen til ændringen er. Virkningen på den strukturelle saldo tager højde for såkaldt tilbageløb i form af indkomstskat (hvis der er tale om skattepligtige indkomstoverførsler), moms og afgifter. Virkningen vil ligeledes kunne afhænge af, om ændringen i overførselsudgiften afspejler et ændret antal modtagere, som kan have afledte konsekvenser for den strukturelle beskæftigelse og skattegrundlaget, eller ændrede skøn for den gennemsnitlige ydelse pr. modtager. Ændringer i den gennemsnitlige ydelse kan være afledt af ændret sammensætning, fx skift mellem ny og gammel førtidspensionsordning eller mellem hjemmeboende og udeboendes SU osv., eller som følge af modregningsregler, fx modregning for arbejdsindkomst og private pensionsudbetalinger i folkepensionsudgifterne.

I *tabel a* er vist beregnede virkninger på henholdsvis loftbelagte statslige udgifter og strukturel saldo for hver udgiftspost, hvis den pågældende offentlige udgiftspost i 2018 stiger med 0,1 pct. af BNP i forhold til det forudsatte. For overførsler som førtidspension, efterløn og sygedagpenge mv., hvor ændringer i antal modtagere kan have et modstykke i ændret arbejdsstyrke og strukturel beskæftigelse, er det lagt til grund, at halvdelen af skønsmæssige ændringer skyldes et ændret antal modtagere og den anden halvdel en ændret gennemsnitlig sats pr. modtager¹⁾

Tabel a**Virkning af en stigning i hver af de loftsberørte offentlige overførsler på 0,1 pct. af BNP**

	Andel af offentlige overførsler, pct.	Statslig udgiftsvirkning, pct. af BNP	Svækkelse af strukturel saldo, pct. af BNP
Overførsler med ingen eller lille afledt beskæftigelsesvirkning			
Folkepension	40,4	0,10	0,05
Tjenestemandspensioner	8,1	0,08	0,05
Øvrige overførsler (ikke-skattepligtige)	4,9	0,02	0,08
Børnefamilieydelse	4,4	0,10	0,08
Løntilskud mv.	4,0	0,07	0,06
Bolig ydelse	3,0	0,08	0,08
Boligsikring	1,4	0,05	0,08
Ikke-skattepligtig kontanthjælp	0,7	0,06	0,08
Øvrige overførsler (skattepligtige)	0,5	0,05	0,05
Indestillæg	0,5	0,10	0,05
Personlige tillæg	0,5	0,06	0,05
Delpension	0,0	0,10	0,05
Overførsler med mulig afledt beskæftigelsesvirkning			
Førtidspension	12,6	0,04	0,12
SU	6,3	0,10	0,16
Sygedagpenge	3,7	0,04	0,13
Barselsdagpenge	3,0	0,10	0,12
Efterløn	2,3	0,10	0,12
Ressourceforløb	1,8	0,03	0,12
Ledighedsydelse	1,0	0,02	0,11
Revalideringsydelse	0,6	0,05	0,09
Fleksydelse	0,2	0,10	0,10
I alt (sammenvejet)	100,0	0,08	0,08

1) En gennemgang af ændringerne i skønnene fra KP13 til nu, samt af skønnene i de Økonomiske Redegørelser fra 2007 til 2012 (decembervurderinger), peger på, at det typisk er halvdelen af revisionerne for de pågældende ydelser eller mere, der hidrører fra forskydninger i de gennemsnitlige overførselsudgifter pr. person.

Boks 2.4 (fortsat)**Virkning på den strukturelle saldo af ændringer i statslige udgifter til indkomstoverførsler**

Resultaterne indebærer overordnet, at en proportional forøgelse af de indregnede offentlige overførsler på i alt 0,10 pct. af BNP vil øge de statslige udgifter med knap 0,08 pct. af BNP og svække den strukturelle saldo med knap 0,08 pct. af BNP. En stigning i de loftsbelagte statslige udgifter på 5 mia. kr., svarende til den forudsatte buffer, kan således som udgangspunkt ventes at svække den strukturelle saldo med et beløb i omtrent samme størrelsesorden.

Hvis satsændringer i stedet står for 75 pct. af skønssafvigelse og ændret antal modtagere for 25 pct. vedrørende de ordninger, hvor der kan være afledte virkninger for den strukturelle beskæftigelse, reduceres virkningen på den strukturelle saldo til 0,07 pct. af BNP. Hvis satsændringer omvendt står for 25 pct. af skønssafvigelserne, og ændret antal modtagere for 75 pct., øges virkningen til 0,09 pct. af BNP.

Det konkrete gennemslag på den strukturelle saldo kan desuden både være større eller mindre end i det proportionale tilfælde. Gennemslaget vil navnlig kunne være større, hvis eventuelle merudgifter er koncentreret på områder med lav statslig udgiftsandel eller med højt gennemslag på den strukturelle beskæftigelse. Ses på de konkrete ændringer i skønnene fra Konvergensprogram 2013 – som udgiftslofterne for 2014-17 blev fast med afsæt i – til det opdaterede *2020-forløb, august 2014*, inkl. de indregnede ændringer i den strukturelle beskæftigelse i hvert år, er virkningen på den strukturelle saldo lidt mindre end virkningen på de statslige udgifter under loft i 2017, jf. *tabel b*.

Tabel b**Effekt på de statslige udgifter og strukturel saldo, hvis udgifter til indkomstoverførsler under loftet og strukturel beskæftigelse er som i KP13**

	2017
Pct. af BNP	
Statslig udgift	0,22
Strukturel saldo	-0,21

Endelig bemærkes, at hvis det til illustration forudsættes, at skønssafvigelserne for hver udgiftskategori er normalfordelte og uafhængige med middelværdi 0 og en standardafvigelse på hvert udgiftsskøn på ca. 3,5 pct., så vil standardafvigelsen på de samlede statslige indkomstoverførsler under loft svare til ca. 5 mia. kr. eller knap 2 pct. (hvilket på grund af de store tals lov er mindre end standardafvigelsen for hver kategori). I så fald vil standardafvigelsen for virkningen på den strukturelle saldo udgøre ca. 3-4 ¼ mia. kr. eller ca. 0,15-0,22 pct. af BNP med de tidligere nævnte antagelser om fordelingen af skønssikkerheden på henholdsvis antal modtagere og gennemsnitlig ydelse pr. modtager (0,15 pct. af BNP hvis ¾ af skønssikkerheden stammer fra udsving i de gennemsnitlige ydelser pr. person og godt 0,2 pct. af BNP, hvis ¼ stammer fra usikkerhed om antal modtagere). Det bemærkes, at dette interval ikke markerer de potentielle yderpunkter, men derimod en realistisk indikation af den sandsynlige sammenhæng mellem bufferen og den strukturelle saldo.

Anm.: I tabel b er udgiftsændringerne siden KP13 er skønsmæssigt korrigeret for virkningen af sygedagpengereformen, som er indregnet i august 2014-forløbet, men ikke i KP13. KP13-udgifterne er ikke korrigeret for aftale om midlertidig arbejdsmarkedsydelse, som blev indregnet separat i udgiftslofterne for 2014-17, og ikke korrigeret for EUD-reformen. På den baggrund afviger den viste ændring i skøn siden KP13 lidt fra det samlede rum under loftet. reviderede skøn, som det fremgår af tabel 2.2.

Kilde: Egne beregninger

Bilag A: Offentlige finanser 2014, DØR juni 2014

Med budgetloven fik De Økonomiske Råd (DØR) til opgave at vurdere holdbarheden af de langsigtede offentlige finanser, den mellemfristede udvikling i de offentlige finanser samt vurdere, om de vedtagne udgiftslofter overholdes og er i overensstemmelse med de finanspolitiske målsætninger givet de reformer og finansieringsinitiativer, der er besluttet. DØR's vurdering blev første gang givet i *Offentlige Finanser 2014, juni 2014*, www.dors.dk. I *boks A.1* er gengivet DØR's hovedkonklusioner og væsentligste opmærksomhedspunkter.

Boks A.1

Hovedkonklusioner og væsentligste opmærksomhedspunkter, DØR (juni 2014)

Formandskabets gennemgang af de offentlige finanser leder blandt andet frem til følgende konklusioner:

- De offentlige finanser vurderes grundlæggende at være holdbare.
- Den strukturelle saldo opgjort med Finansministeriets metode, men på basis af formandskabets vurdering i øvrigt, skønnes at holde sig på den rigtige side af budgetlovens grænse på $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP i hele perioden 2014-2020.
- Der er udsigt til en forbedring af den strukturelle saldo frem imod 2020 fra et underskud på 0,5 pct. i 2014 til et overskud på 0,7 pct. i 2020. Bag denne forventning ligger blandt andet en række allerede vedtagne reformer, herunder ikke mindst tilbagetrækningsreformen.
- Den faktiske saldo ventes i 2015 at udvise et underskud nær 3 pct. af BNP; der skal dermed kun ske små ændringer i forudsætningerne, før underskuddet bliver større end 3 pct.
- I årene efter 2015 forventes saldoen gradvist at blive forbedret i takt med den ventede konjunkturalisering.
- Budgetterne for 2014 vurderes at ligge indenfor de vedtagne udgiftslofter for stat, kommuner og regioner.
- Det skønnede statslige udgifter til indkomstoverførsler ligger under det statslige loft for indkomstoverførsler i loftsårene 2014-2017. Det vurderes, at en forøgelse af de statslige udgifter, så de kommer op på loftet, sandsynligvis vil indebære, at underskuddet på den strukturelle saldo kommer i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP.
- Vurderingen af de offentlige finanser er – med undtagelse af den faktiske saldo i 2014 – mere positiv end skønnet af regeringen i *Konvergensprogram 2014*. Forskellen er dog relativt lille i lyset af usikkerheden.
- Vurderingerne er forbundet med usikkerhed, og ændrede forudsætninger vil i sagens natur kunne påvirke konklusionerne.

Baseret på ovenstående vurderes de væsentligste opmærksomhedspunkter i forhold til finanspolitikken at være:

- Den faktiske saldo er meget nær underskudsgrænsen i 2015.
- Udnyttelse af udgiftslofterne kan bringe den strukturelle saldo i konflikt med budgetlovens underskudsgrænse.

Kilde: *Offentlige Finanser 2014*, De Økonomiske Råd, juni 2014

DØR's opmærksomhedspunkter flugter overordnet med de vurderinger, der kan gøres på baggrund af det opdaterede *2020-forløb, august 2014*.

Det faktiske underskud i 2015 vurderes også i det opdaterede *2020-forløb, august 2014*, at ligge på eller meget nær underskudsgrænsen på 3 pct. af BNP, jf. *Økonomisk Redegørelse, august 2014*. I 2015, 2016 og 2017 skønnes de statslige indkomstoverførsler at ligge under udgiftsloftet, og hvis der skulle indtræffe en stigning i udgifterne, så de svarer til loftet, vil det isoleret set kunne øge det strukturelle underskud udover underskudsgrænsen på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP. I den forstand er underskudsgrænsen for den strukturelle saldo mere bindende end loftet for indkomstoverførsler i disse år.

Sammenligning med DØR's økonomiske forløb mod 2020

DØR's forudsætter på linje med *Danmarks Konvergensprogram 2014* (KP14) og nærværende fremskrivning, at konjunkturgenopretningen er tilendebragt omkring 2020 og at dansk økonomi derefter er i et konjunktur neutralt forløb. DØR's forløb fra juni 2014 sammenlignes i det følgende med forløbet i KP14 opdateret med befolkningsprognosen 2014. Dette sammenligningsgrundlag sikrer, at der hverken i DØR's eller Finansministeriets fremskrivning er indregnet nye politiktiltag siden KP14 eller fx Energistyrelsens prognose for olie- og gasproduktionen i Nordsøen fra juni 2014.

DØR har overordnet samme vurdering af holdbarhedsindikatoren som i KP14, men har en mere positiv vurdering af den strukturelle saldo i 2020. På baggrund af den mellemfristede fremskrivning kommer DØR's frem til et overskud på den strukturelle saldo på 0,7 pct. af BNP i 2020, hvorimod der i KP14-forløbet var omtrent balance.

Efter Finansministeriets vurdering kan forskellen på skønnet for 2020 i store træk forklares ved forskelle i forudsætningerne om den makroøkonomiske udvikling, herunder for beskæftigelse og privatforbrug frem mod 2020.

Dette kan illustreres ved at opstille et korrigeret KP14-forløb, hvor DØR's forudsætninger vedr. udvikling i arbejdsudbud mv. anvendes, og hvor det private og offentlige forbrug udvikler sig som DØR's forudsætter. I det korrigerede KP14-forløb udgør den offentlige saldo således 0,7 pct. af BNP i 2020 svarende til DØR's fremskrivning, *jf. tabel A.1.*

Tabel A.1
Korrigeret KP14-forløb, strukturel saldo i 2020

	2020
Pct. af BNP	
KP14 inkl. befolkningsprognose 2014	0,1
<i>Bidrag fra indregning af DØR's forudsætninger på følgende områder.</i>	
Beskæftigelsesstigning inkl. arbejdstidsvirkninger	0,6
Privat forbrug	0,3
Offentligt forbrug	-0,4
Strukturelt provenu for pensionsafkastskat	0,1
Korrigeret KP14-forløb	0,7

Kilde: Dansk Økonomi, Forår 2014, DØR og egne beregning.

Som det fremgår af *tabel A.1* er der navnlig fire centrale forskelle mellem DØR's mellemfristede forløb og forløbet i KP14.

For det første vurderer DØR, at beskæftigelsen vil kunne stige med ca. 200.000 fuldtidspersoner fra 2013 til 2020. Det er godt 30.000 personer flere end i KP2014 på samme befolkningsprognose. En væsentlig del af denne forskel kan henføres

til, at DØR i 2013 vurderer konjunkturgabet mere negativt end i KP14. Det kan i den forbindelse bemærkes, at vurderingen af det konjunkturmæssige beskæftigelsesgab i 2013 i KP14 ligger mellem DØR's og Nationalbankens vurderinger.

For det andet forudsætter DØR en gennemsnitlig årlig vækst i det private forbrug på ca. 2,9 pct. i perioden 2014-2020. Den højere vækst end i KP14 (hvor den gennemsnitlige årlige vækst svarer til ca. 2,2 pct.) styrker de offentlige indtægter i forhold til BNP via højere moms- og afgiftsindtægter. En realvækst i det private forbrug på 2,9 pct. årligt frem mod 2020 vil efter Finansministeriets vurdering forudsætte, at husholdningernes gæld som andel af deres disponible indkomst vil skulle stige fra det nuværende niveau.

For det tredje indregner DØR en højere realvækst i det offentlige forbrug i 2018-2020 end lagt til grund i den mellemfristede finanspolitiske planlægning i KP14. DØR's fremskrivning af det offentlige forbrug reducerer isoleret set det beregnede strukturelle overskud i 2020.

Endelig vil indregning af et strukturelt niveau for provenuet fra pensionsafkastskat, der ser bort fra fremførte underskud fra tidligere år, medføre højere indtægter fra pensionsafkast i 2020 end i KP14-fremskrivningen.

Tilsammen bidrager de nævnte forhold således til at forklare forskellen på DØR's og Finansministeriets fremskrivning af den offentlige saldo i 2020⁵.

DØR vurderer i *Offentlige finanser 2014*, at finanspolitikken grundlæggende er holdbar. Når DØR's vurdering af finanspolitikken holdbarhed overordnet svarer til Finansministeriets, på trods af, at DØR skønner et større strukturelt overskud i 2020, skyldes det blandt andet, at DØR forudsætter, at nominalprincippet for ejendomsværdiskatten fortsætter efter 2020.

Derudover er der en række andre forskelle mellem DØR's og Finansministeriets fremskrivning efter 2020, herunder at Finansministeriet indregner aftagende indtægter fra energiafgifter i forbindelse med reduceret brug af fossile brændsler på sigt, og at Finansministeriet indregner et lidt mere konservativt skøn for betydningen af sund aldring i opgørelsen af det demografiske træk.

⁵ Der er fortsat en række forskelle på de forskellige underposter af de offentlige finanser, men set under ét tenderer disse forskelle til at gå ud mod hinanden.

Bilag B: Ændringer i 2020-forløb i forhold til KP13 og KP14

2020-forløbene for de offentlige finanser skal opfylde de primære mellemfristede finanspolitiske målsætninger om, at der skal være mindst strukturel balance i 2020 og den finanspolitiske holdbarhedsindikator skal være positiv eller 0, *jf. regeringsgrundlaget og Vækstplan DK*.

For fortsat at kunne opfylde målsætningen om strukturel balance i 2020 indebærer den opdaterede fremskrivning, at realvæksten i det offentlige forbrug i 2018, 2019 og 2020 reduceres en anelse. I forløbet er der fortsat råderum til en realvækst i ressourcerne til det offentlige forbrug på i gennemsnit (godt) 0,6 pct. årligt frem til 2020 og en samlet realvækst i det offentlige forbrug (ekskl. afskrivninger) på ca. 20 mia. kr. fra 2014 til 2020.

Det er navnlig indarbejdelsen af Energistyrelsens seneste prognose for olie- og gasproduktionen i Nordsøen, som i udgangspunktet medfører en vis svækkelse af den strukturelle saldo i 2020⁶, *jf. nedenfor*. Den nævnte tilpasning af den planlagte udgiftsvækst i 2018-20 følger forsigtighedsprincippet, som indebærer at udviklingen i de offentlige udgifter skal planlægges således, at de mellemfristede finanspolitiske mål overholdes. Med den forudsatte udgiftsprofil er den strukturelle saldo i det mellemfristede forløb fra 2015 til 2020 overordnet set på linje med KP13.

I det opdaterede forløb er den strukturelle saldo i 2020 netop i balance. Det er således kravet om mindst balance i 2020, der er den bindende finanspolitiske målsætning i forløbet. De lavere Nordsøprovenuier mv. har mindre betydning på længere sigt (efter 2020). Den finanspolitiske holdbarhedsindikator er med usikkerhed opgjort til ca. 0,2 pct. af BNP, *jf. nedenfor*.

Sammenligning af indtægts- og udgiftsposter med Konvergensprogram 2013

I 2020 er den offentlige saldo omtrent uændret ift. KP13, *jf. tabel 2A.1*. Det dækker over, at renteudgifterne er ca. 0,1 pct. af BNP lavere, mens den primære offentlige saldo (dvs. saldoen ekskl. nettorenteudgifter) er forværret med ca. 0,2 pct. af BNP i 2020.

De lavere renteudgifter afspejler lavere udstedelsesrenter i de aktuelle år end ventet i KP13 og lavere offentlig nettogæld i Danmarks Statistiks opgørelse for 2013. Forværringen af den primære saldo i 2020 skyldes blandt andet lavere indtægter fra Nordsøen på knap 0,3 pct. af BNP, *jf. nedenfor og tabel B.1*. De væsentligste opdateringer af beregningsforudsætningerne gennemgås i næste afsnit.

⁶ Den strukturelle saldo svækkes også isoleret set i årene 2016-19 som følge af en gradvis overgang til det nye prognosegrundlag i årene 2016-2020.

Tabel B.1**Ændring i væsentligste indtægt- og udgiftsposter i 2020 siden KP13, pct. af BNP**

	Opdateret fremskrivning	KP13	Ændring
Offentlig saldo	0,0	0,0	-0,1
<i>Renteindtægter, netto</i>	-0,6	-0,7	0,1
Primær saldo	0,6	0,8	-0,2
<i>Primære udgifter</i>	49,5	49,5	0,1
- Offentligt forbrug	26,6	26,4	0,1
- Indkomstoverførsler	15,6	15,8	-0,2
- Offentlige investeringer	2,0	2,1	-0,1
- Subsidier	2,4	2,4	0,0
- Øvrige udgifter	3,0	2,8	0,2
<i>Primære indtægter</i>	50,1	50,2	-0,1
- Skatter	27,9	27,4	0,5
- Afgifter	16,6	17,1	-0,5
- Obligatoriske bidrag	0,7	0,7	0,0
- Indtægter fra Nordsøen	0,8	1,1	-0,3
- Øvrige indtægter	4,1	3,9	0,2

Anm.: Nominelt BNP i 2020 er lavere i den opdaterede fremskrivning end i KP13. Det skyldes primært lavere Nordsøproduktion samt reducerede skøn for afgiftsindtægter, herunder tilbagerulningen af forsyningsikkerhedsafgiften. Indirekte afgifter indgår i nominelt BNP. Lavere nominelt BNP påvirker ændringen i de enkelte indtægts- og udgiftsposters BNP-andele i forhold til KP 2013.

Kilde: KP13, Økonomisk Redegørelse, august 2014 samt egne beregninger.

Desuden er skatteindtægterne $\frac{1}{2}$ pct. af BNP højere, mens afgiftsprovenuet er $\frac{1}{2}$ pct. af BNP lavere. Forskydningen er blandt andet et resultat af tilbagerulningen af forsyningsikkerhedsafgiften i forbindelse med *Aftaler om Vækstpakke 2014*, som finansieres af et forøget provenu fra bundskatten, samt af genberegningen af de strukturelle provenuer for registreringsafgift og selskabsskat i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse, maj 2014*, jf. nedenfor.

Virkning af opdaterede beregningsforudsætninger på saldo 2020 og holdbarhed

Skønnet for den strukturelle saldo i 2020 og holdbarhedsindikatoren var grundlæggende uændret i KP14 i forhold til KP13. I det opdaterede *2020-forløb, august 2014*, er en række beregningsforudsætninger opdateret i forhold til KP14. Virkningerne på de primære mellemfristede mål, jf. *tabel B.2*, beskrives kort nedenfor.

Tabel B.2

Offentlig saldo i 2020 og finanspolitisk holdbarhed (HBI) ifølge KP13, KP14 samt virkninger af opdateringer i opdateret 2020-forløb, august 2014

	Strukturel saldo i 2020	Holdbarhedsindikator (HBI)
Pct. af BNP		
KP13	0,05	0,00
KP14	0,05	0,00
Befolkningsprognose 2014 (DREAM/Danmarks Statistik)	0,10	0,00
Opdateret uddannelsesadfærd	-0,05	0,00
Energistyrelsens prognose, juni 2014	-0,25	-0,05
Strukturelt provenu for pensionsafkastskat	0,15	0,00
Strukturelt provenu for registreringsafgift og selskabsskat	0,00	0,05
Vækstpakke, 2014 og beskæftigelsesreform, 2014	0,00	0,00
Prognosegrundlag i Økonomisk Redegørelse, august 2014 i øvrigt	-0,10	0,10
Opdateret fremskrivning med uændret realvækst i offentligt forbrug	-0,10	0,1
Reduktion i realvækst i offentligt forbrug, 2018-2020	0,10	0,10
Ny fremskrivning til fastlæggelse af udgiftsloft i 2018	0,00	0,2

Anm.: Afrundet til nærmeste 0,05 pct. af BNP.

Kilde: KP13, KP14, Økonomisk Redegørelse, august 2014 samt egne beregninger.

De væsentligste ændringer siden KP14 afspejler følgende forhold:

- **Befolkningsprognose 2014.** DREAM/Danmarks Statistiks befolkningsprognose for 2014 er indarbejdet i fremskrivningen. Det indebærer en forbedring af den strukturelle saldo i 2020 på ca. 0,1 pct. af BNP som følge af større befolkning og derigennem højere beskæftigelse og skatteindtægter. Forbedringen i 2020 er under forudsætning af uændret realvækst i det offentlige forbrug frem mod 2020. Holdbarhedsindikatoren påvirkes ikke, hvilket afspejler to modsatte forhold: For det første medfører ovennævnte forbedring i 2020 isoleret set en forbedret holdbarhed. For det andet medfører den nye befolkningsprognose en lidt lavere andel i beskæftigelse på længere sigt, fordi der er en større andel af indvandrere og efterkommere i befolkningen, og disse i gennemsnit har en lavere beskæftigelsesgrad end personer med dansk oprindelse. Det betyder isoleret set, at den finanspolitiske holdbarhed svækkes. De to forhold indebærer samlet set, at virkningen på den finanspolitiske holdbarhed er omtrent neutral.
- **Opdateret uddannelsesadfærd.** I KP14 var det lagt til grund, at regeringsgrundlagets uddannelsesmålsætninger indfries i 2020 (95/60/25), inklusive at målsætningen vedrørende andelen af en ungdomsårgang, der forventes at få en lang videregående uddannelse, svarede til den observerede adfærd i profilmodeltallene for 2011 (27 pct.). I den opdaterede fremskrivning er uddannelsesadfærd baseret på de seneste profilmodeltal fra 2012 (95/62/29). Det øgede antal studerende svækker isoleret set de offentlige finanser i 2020. Det skyldes dels højere udgifter til SU, dels mindre arbejdsindsats fra de personer, som er under

uddannelse. Holdbarhedsindikatoren påvirkes mindre som følge af de afledte positive virkninger på arbejdsudbuddet på sigt af højere uddannelsesniveaue.

- **Energistyrelsens prognose, juni 2014.** På baggrund af Energistyrelsens seneste produktionsprognose for olie og gas i Nordsøen er Nordsøprovenuet nedjusteret med ca. 0,25 pct. af BNP i 2020. Det afspejler i vidt omfang en tidsforskydning af Nordsøprovenuerne. Holdbarhedsindikatoren svækkes med ca. 0,05 pct. af BNP.
- **Strukturelt provenu for pensionsafkastskat:** I KP14 indgik det skønnede faktiske provenu fra pensionsafkastskatten i 2020 i salduskønnet for 2020. Det skønnede faktiske provenu i 2020 indeholder imidlertid fremførte tab som følge af de forudsatte rentestigninger og deraf følgende kurstab på obligationer. Disse fremførte tab påvirker det faktiske provenu i det givne år, men er ikke udtryk for et lavere strukturelt provenu. I det opdaterede forløb indgår det strukturelle provenu fra pensionsafkastskatten i 2020 (dvs. ekskl. fremførte tab). Det svarer til det princip, DØR følger.
- **Strukturelt provenu for registreringsafgift og selskabsskat.** I forbindelse med *Økonomisk Redegørelse, maj 2014* blev de strukturelle provenuer for registreringsafgift og selskabsskat genberegnet. Opdateringen er samlet set neutral for den strukturelle saldo i 2020, mens den finanspolitiske holdbarhed forbedres med godt 0,05 pct. af BNP. Holdbarhedsforbedringen skyldes blandt andet, at provenuet for selskabsskatten ekskl. Nordsø nu er stigende over tid i takt med at Nordsøproduktionen bortfalder, hvilket medfører at BVT i selskaber ekskl. råstofindvinding udgør en større BNP-andel. Der henvises i øvrigt til boks 6.1 i *Økonomisk Redegørelse, maj 2014*.
- **Vækstpakke, 2014 og beskæftigelsesreform, 2014.** Aftalerne om Vækstplan 2014 er fuldt finansieret. Aftalerne forbedrer strukturel saldo i 2020 og den finanspolitiske holdbarhed marginalt. Beskæftigelsesreform, 2014, er nogenlunde neutral for finanserne i 2020 og på langt sigt
- **Prognosegrundlag i *Økonomisk Redegørelse, august 2014*.** Samlet set svækker ØR-august grundlaget den strukturelle saldo i 2020 med ca. 0,1 pct. af BNP (eksklusiv virkningerne af ny produktionsprognose for Nordsøen og strukturel pensionsafkastskat), mens holdbarheden styrkes med ca. 0,1 pct. af BNP. De modsatrettede virkninger dækker blandt andet over, at lavere udgifter til indkomstoverførsler isoleret set styrker både saldoen i 2020 og den langsigtede holdbarhed (efter tilbageløb af skatter og afgifter), mens saldoen i 2020 modsat svækkes af lavere nettoudbetalinger fra pensionsordninger med løbende udbetalinger (med fradragsret på indbetalingstidspunktet og beskatning på udbetalings-tidspunktet). De højere indbetalinger på ordninger med løbende udbetalinger skal blandt andet ses i lyset af, at indbetalinger til de nye alderspensioner (med beskatning ved indbetaling) er lavere end hidtil forudsat. Dette forhold (dvs. lavere indskud på alderspension og større indbetalinger med fradragsret på indbe-

talingstidspunktet) svækker alene den strukturelle saldo i 2020 med ca. 0,1 pct. af BNP ift. KP14⁷. Dertil kommer nye oplysninger fra Danmarks Statistik for 2013, som indebærer en yderligere opjustering af de fradragsberettigede pensionsindbetalinger. Disse forhold i kraft af det opdaterede grundlag i *Økonomiske Redegørelse, august 2014* bidrager således til en lille nedjustering af skønnet for den strukturelle saldo i 2020 på netto ca. 0,1 pct. af BNP, mens indikatoren for den finanspolitiske holdbarhed styrkes med ca. 0,1 pct. af BNP.

- **Reduktion i realvækst i offentligt forbrug, 2018-2020.** For fortsat at kunne opfylde målsætningen om strukturel balance i 2020, reduceres realvæksten i det offentlige forbrug i 2018, 2019 og 2020 fra ca. 0,7 pct. om året i KP14 korrigeret for efterfølgende politikaftaler til ca. 0,6 pct. om året i samme periode. Det forbedrer den strukturelle saldo i 2020 (og den finanspolitiske holdbarhed) med knap 0,1 pct. af BNP. Tilpasningen følger forsigtighedsprincippet, som indebærer at udviklingen i de offentlige udgifter skal planlægges således, at de mellemfristede finanspolitiske mål overholdes.

Den svagt positive holdbarhedsindikator i det opdaterede *2020-forløb, august 2014* dækker over en periode med tiltagende pres på de offentlige finanser fra 2020 til omkring 2040 og en forbedring derefter med de anvendte forudsætninger. Genopretningen af den offentlige saldo i fremskrivningen efter omkring 2040 hviler blandt andet på den centrale forudsætning, at Folketinget hvert 5. år resten af århundredet øger pensionsalderen på linje med indekseringsmekanismen, og at dette har de forudsatte virkninger på øget arbejdsudbud og beskæftigelse. Hertil forudsættes, at realvæksten i det offentlige forbrug vedvarende er lavere end i de seneste årtier op til finanskrisen, og at bruttoledigheden i gennemsnit over årene svarer til knap 3½ pct. af arbejdsstyrken.

⁷ I KP14 var indbetalinger til alderspensioner i forvejen lavere end forudsat i KP13.

Bilag C: Behandling af reform af refusionssystemet

I forbindelse med *Reform af beskæftigelsesindsatsen* (juni 2014) blev det aftalt at gennemføre en reform af refusionssystemet. Af aftaleteksten fremgår endvidere, at det vil være op til regeringen i næste valgperiode at tage stilling til den konkrete anvendelse af provenuet.

Ved fastsættelse af udgiftsloftet for de statslige udgifter til indkomstoverførsler i 2018 er der foreløbigt taget højde for reformen af refusionssystemet. Af reformens samlede provenu udgør faldende statslige udgifter til indkomstoverførsler under udgiftsloftet 120 mio. kr. i 2018.

Reformen af refusionssystemet er imidlertid i henhold til forsigtighedsprincipper ikke indregnet i råderummet i det opdaterede *2020-forløb, august 2014*. Det skyldes dels, at den endelige udformning ikke er aftalt og dels, at der ikke er taget stilling til anvendelsen af provenuet. Reformen af refusionssystemet kan skønmæssigt forbedre den strukturelle saldo med 0,05 pct. i 2020, *jf. tabel C.1* – og dermed udmåle et tilsvarende større finanspolitisk råderum frem mod 2020. Det bemærkes dog, at provenuet fra refusionsomlægningen ikke disponeres før, der er foretaget en genberegning af provenuet på baggrund af den endelige model for en justering af tilskuds- og udligningssystemet i 2017.

Tabel C.1
Reform af refusionssystemet, strukturel saldo og beskæftigelse, 2020

	2020
Virkning	
Strukturel saldo, pct. af BNP	0,05
Beskæftigelse, 1.000 personer	3

Anm.: Afrundet til nærmeste 0,05 pct. af BNP

Kilde: Forlig om reform af beskæftigelsesindsatsen, Beskæftigelsesministeriet, juni 2014 og egne beregninger.

Bilagstabeller

Bilagstabel B.1**Befolkning og arbejdsmarked (mellemløbet sigt)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1.000 personer								
Samlet befolkning	5612	5638	5658	5678	5696	5715	5736	5757
I arbejdsstyrken	2847	2859	2873	2896	2928	2961	2992	3009
Samlet beskæftigelse	2730	2755	2777	2807	2840	2875	2908	2924
- heraf ordinær beskæftigelse ¹	2646	2670	2691	2721	2753	2787	2818	2833
- heraf i støttet beskæftigelse ²	83	85	86	86	87	89	90	92
Nettoledige	118	104	96	89	88	86	85	85
Bruttoledige (inkl. aktiverede)	153	135	126	115	109	105	100	100
Uden for arbejdsstyrken	2765	2779	2786	2782	2769	2754	2743	2748
- aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere ³	36	31	30	25	22	18	15	15
- førtidspens. uden for arbejdsstyrken	212	208	203	200	197	196	200	204
- efterlønsmodtagere	98	91	81	71	59	42	44	43
- folkepens. uden for arbejdsstyrken	886	907	928	947	965	984	980	974
- personer under 15 år	973	964	955	947	941	937	934	934
- øvrige uden for arbejdsstyrken	560	578	589	591	585	577	571	578
Strukturel beskæftigelse	2817	2837	2844	2861	2876	2893	2908	2924
Strukturel arbejdsstyrke	2910	2925	2930	2945	2961	2978	2992	3009
Strukturel nettoledighed	93	88	86	85	84	85	85	85
Gennemsnitlig arbejdstid	1434	1434	1435	1433	1431	1430	1432	1433

Anm.: Forløbet frem mod 2020 tager afsæt i prognosen fra Økonomisk Redegørelse, august 2014.

- 1) Opgjort som forskellen mellem beskæftigelsen, som opgjort i nationalregnskabet, og den støttede beskæftigelse, hvis grundkilde er AMFORA. Som følge af forskellen i afgrænsningen af beskæftigelsen i de to kilder er opgørelsen behæftet med en vis usikkerhed.
- 2) Omfatter personer i beskæftigelse med løntilskud (herunder fleksjob og skånejob) samt aktiverede kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik.
- 3) Omfatter kun arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Antallet af aktiverede dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere er opgjort inkl. løntilskud og individuel jobtræning.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

Bilagstabel B.1 (fortsat)
Befolkning og arbejdsmarked (langt sigt)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
1.000 personer							
Samlet befolkning	5757	5984	6127	6218	6354	6529	6719
I arbejdsstyrken	3009	3081	3132	3276	3421	3523	3652
Samlet beskæftigelse	2924	2996	3045	3185	3326	3426	3550
- heraf ordinær beskæftigelse ¹	2833	2897	2944	3078	3211	3306	3425
- heraf i støttet beskæftigelse ²	92	99	101	107	115	120	125
Nettoledige	85	85	87	91	95	98	101
Bruttoledige (inkl. aktiverede)	100	100	102	107	112	115	119
Uden for arbejdsstyrken	2748	2903	2995	2942	2933	3006	3067
- aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere ³	15	15	15	16	17	17	17
- førtidspens. uden for arbejdsstyrken	204	215	226	252	282	297	317
- efterlønsmodtagere	43	31	23	21	24	26	26
- folkepens. uden for arbejdsstyrken	974	1024	1045	988	888	885	924
- personer under 15 år	934	1020	1058	1015	1065	1107	1086
- øvrige uden for arbejdsstyrken	578	598	628	649	656	673	696
Strukturel beskæftigelse	2924	2996	3045	3185	3326	3426	3550
Strukturel arbejdsstyrke	3009	3081	3132	3276	3421	3523	3652
Strukturel nettoledighed	85	85	87	91	95	98	101
Gennemsnitlig arbejdstid	1433	1442	1436	1436	1443	1438	1434

- 1) Opgjort som forskellen mellem beskæftigelsen, som opgjort i nationalregnskabet, og den støttede beskæftigelse, hvis grundkilde er AMFORA. Som følge af forskellen i afgrænsningen af beskæftigelsen i de to kilder er opgørelsen behæftet med en vis usikkerhed.
 - 2) Omfatter personer i beskæftigelse med løntilskud (herunder fleksjob og skånejob) samt aktiverede kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik.
 - 3) Omfatter kun arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Antallet af aktiverede dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er opgjort inkl. løntilskud og individuel jobtræning.
- Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Bilagstabel B.2**Personer på indkomstoverførsler (mellemløst sigt)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1.000 helårspersoner								
Arbejdsløshedsdagpenge (ekskl. aktiverede)	88	84	78	72	71	70	69	69
Kontanthjælp (ekskl. aktiverede)	119	120	112	106	100	95	90	91
Aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere ¹	50	48	49	47	45	42	40	40
Feriedagpenge	5	6	6	6	5	5	5	5
Førtidspension ²	233	228	223	220	216	215	220	224
Efterløn	98	91	81	71	59	42	44	43
Fleksydelse	6	7	7	6	5	5	5	5
Revalideringsydelse ³	9	8	8	8	8	8	8	8
Sygedagpenge ⁴	74	75	68	69	71	73	75	76
Barselsdagpenge	52	47	50	50	51	53	54	54
Ledighedsydelse	17	17	18	18	18	17	17	16
I alt	750	731	701	673	650	626	626	633
SU	308	329	338	334	338	335	333	332
I alt inkl. SU	1.058	1.059	1.039	1.007	988	961	958	966
Folkepensionister ²	1.034	1.059	1.084	1.107	1.128	1.150	1.138	1.125
I alt inkl. SU og folkepensionister	2.092	2.119	2.123	2.113	2.116	2.111	2.096	2.091
Støttet beskæftigelse ⁵	83	85	86	86	87	89	90	92
I alt inkl. SU, folkepensionister og støttet beskæftigelse	2.176	2.204	2.209	2.199	2.203	2.200	2.186	2.183

Anm.: Forløbet frem mod 2020 tager afsæt i prognosen fra Økonomisk Redegørelse, december 2013.

- 1) Opgørelsen afviger fra andre registerbaserede opgørelser, da løntilskud og individuel jobtræning ikke er omfattet. Derudover omfattes både arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i gruppen af aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere.
- 2) Førtids- og folkepension er inkl. pensionister bosiddende i udlandet samt pensionister i beskæftigelse.
- 3) Ekskl. revalidering med løntilskud.
- 4) Antallet af sygedagpengemodtagere afspejler ikke det samlede sygefravær, men den del af sygefraværet, som ikke er omfattet af arbejdsgiverperioden samt sygdomsforløb blandt ledige.
- 5) Omfatter personer i beskæftigelse med løntilskud (herunder fleksjob og skånejob) samt aktiverede kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

Bilagstabel B.2 (fortsat)**Personer på indkomstoverførsler (langt sigt)**

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
1.000 helårspersoner							
Arbejdsløshedsdagpenge (ekskl. aktiverede)	69	70	72	75	79	81	84
Kontanthjælp (ekskl. aktiverede)	91	98	99	105	107	108	112
Aktiverede dagpenge- og kontant hjælpsmodtagere ¹	40	39	38	41	42	42	43
Feriedagpenge	5	5	5	5	5	6	6
Førtidspension ²	224	237	248	275	308	324	345
Efterløn	43	31	23	21	24	26	26
Fleksydelse	5	6	5	4	5	5	5
Revalideringsydelse ³	8	9	9	9	10	10	10
Sygedagpenge ⁴	76	80	82	87	94	97	101
Barselsdagpenge	54	59	56	56	61	60	60
Ledighedsydelse	16	16	17	18	20	21	22
I alt	633	649	653	696	754	779	814
SU	332	318	308	342	336	332	354
I alt inkl. SU	966	966	961	1.039	1.090	1.111	1.168
Folkepensionister ²	1.125	1.173	1.198	1.131	1.025	1.038	1.085
I alt inkl. SU og folkepensionister	2.091	2.139	2.158	2.170	2.115	2.149	2.253
Støttet beskæftigelse ⁵	92	99	101	107	115	120	125
I alt inkl. SU, folkepensionister og støttet beskæftigelse	2.183	2.238	2.259	2.277	2.230	2.269	2.378

1) Opgørelsen afviger fra andre registerbaserede opgørelser, da løntilskud og individuel jobtræning ikke er omfattet. Derudover omfattes både arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i gruppen af aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere.

2) Førtids- og folkepension er inkl. pensionister bosiddende i udlandet samt pensionister i beskæftigelse.

3) Ekskl. revalidering med løntilskud.

4) Antallet af sygedagpengemodtagere afspejler ikke det samlede sygefravær, men den del af sygefraværet, som ikke er omfattet af arbejdsgiverperioden samt sygdomsforløb blandt ledige.

5) Omfatter personer i beskæftigelse med løntilskud (herunder fleksjob og skånejob) samt aktiverede kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Bilagstabel B.3**Nøgletal for dansk økonomi (mellemløbet)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Realvækst i pct.								
Privat forbrug	0,1	1,3	2,1	2,3	2,6	2,6	2,6	2,3
Offentligt forbrug ¹	0,7	1,3	0,8	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6
Boligbyggeri	-5,0	3,3	2,5	3,7	3,7	3,7	3,5	3,5
Erhvervsinvesteringer	4,7	1,5	6,0	7,1	6,8	6,5	6,4	5,6
- heraf materielinvesteringer	5,8	1,8	6,5	6,9	6,2	5,5	5,7	4,9
- heraf bygge- og anlægsinvest.	-6,2	0,4	4,4	9,0	9,1	10,1	8,8	7,8
Off. investeringer	-0,7	1,8	-4,6	-5,5	1,5	0,0	2,6	4,5
Lagerinvesteringer ²	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Endelig indenlandsk anvendelse	0,6	1,5	2,1	2,4	2,7	2,6	2,7	2,5
Eksport	1,0	4,3	4,8	5,4	5,3	5,3	5,3	4,4
Import	1,4	4,8	5,3	6,1	6,7	6,2	5,9	5,5
BNP	0,4	1,4	2,0	2,2	2,1	2,3	2,4	1,9
- heraf BVT i private byerhverv	1,7	2,3	2,6	3,0	2,9	3,0	3,1	2,2
Vækst i pct.								
Timelønomkostninger	1,6	1,8	2,2	2,4	2,7	2,9	3,1	3,1
Timelønninger	1,4	1,8	2,2	2,5	2,7	2,9	3,1	3,1
Timeproduktivitet, byerhverv	3,1	1,4	1,4	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3
Eksportpriser	0,9	-1,7	1,3	1,9	1,7	1,7	1,7	1,7
Importpriser	-0,7	-2,0	1,4	1,8	1,9	1,9	1,9	1,8
Forbrugerpriser	1,0	0,9	1,2	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9
Kontantprisen på ejerboliger	2,7	3,0	3,0	2,4	2,2	2,2	2,2	2,2
Pct.								
Obligationsrente	1,8	1,7	2,0	2,7	3,4	4,1	4,8	4,8
Pct. af BNP								
Betalingsbalance	7,3	7,2	7,1	7,6	6,6	5,4	4,2	3,6
Offentlig sektors saldo	-0,9	-1,2	-3,0	-2,5	-2,1	-1,5	-1,0	0,0
Privat finansiel opsparing	8,2	8,3	10,2	10,1	8,6	6,9	5,2	3,6
Privat forbrug	48,8	48,7	48,6	48,6	48,8	49,0	49,1	49,3
Offentligt forbrug	28,2	28,2	27,9	27,6	27,3	27,1	26,7	26,6

Anm.: Forløbet frem mod 2020 tager afsæt i prognosen fra Økonomisk Redegørelse, august 2014.

- 1) Realvæksten i det offentlige forbrug er udtryk for væksten i ressourceforbruget og ikke fremgangen i servicen og kan derfor ikke sammenlignes med realvæksten i det private forbrug.
- 2) Angiver lagerændringernes bidrag til BNP-væksten.

Kilde: ADAM, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

Bilagstabel B.3 (fortsat)**Nøgletal for dansk økonomi (langt sigt)**

	2020-25	2025-30	2030-35	2035-40	2040-50	2050-60	2060-70	2070-80
Gnst. årlig realvækst i pct.								
Privat forbrug	1,7	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5	1,4	1,4
Offentligt forbrug ¹	1,1	1,2	1,1	0,9	0,7	0,8	0,7	0,8
Boligbyggeri	1,9	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Erhvervsinvesteringer	0,8	0,9	0,5	1,2	1,7	1,5	1,0	1,3
Off. investeringer	1,5	1,8	1,3	0,8	1,1	1,3	1,2	1,4
Lagerinvesteringer ²	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Endelig indenlandsk anvendelse	1,4	1,2	1,1	1,1	1,2	1,3	1,1	1,2
<hr/>								
Eksport	2,4	1,5	0,9	1,5	2,0	1,8	1,3	1,3
Import	2,7	1,5	1,1	1,6	1,9	1,7	1,3	1,3
BNP	1,3	1,2	1,0	1,0	1,2	1,4	1,2	1,2
- heraf BVT, private byerhverv	1,5	1,2	1,0	1,3	1,7	1,7	1,3	1,4
<hr/>								
Gnst. årlig vækst i pct.								
Timelønomkostninger	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8
Timelønninger	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8
Timeproduktivit, byerhverv	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
<hr/>								
Eksportpriser	1,9	1,9	2,0	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Importpriser	1,9	2,0	2,0	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Forbrugerpriser	1,8	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Kontantprisen på ejerboliger	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
<hr/>								
Pct., niveau i slutår								
Obligationsrente	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
<hr/>								
Pct. af BNP, niveau i slutår								
Betalingsbalance	2,8	2,6	2,0	1,5	1,6	2,4	2,7	2,9
Offentlig sektors saldo	-0,2	-0,9	-1,4	-1,7	-1,4	-0,7	-0,3	0,0
Privat finansiel opsparing	3,0	3,5	3,4	3,2	2,9	3,1	3,0	2,8
<hr/>								
Privat forbrug	49,9	49,6	49,8	49,7	49,3	49,1	49,4	49,6
Offentligt forbrug	26,9	27,5	28,3	28,7	28,3	27,7	27,6	27,5
Investeringer	20,6	20,4	20,0	20,1	20,4	20,3	20,0	20,0
Eksport	68,0	68,9	68,5	69,4	73,5	75,8	75,6	75,4
Import	65,5	66,4	66,5	67,9	71,4	72,8	72,6	72,5

1) Realvæksten i det offentlige forbrug er udtryk for væksten i ressourceforbruget og ikke fremgangen i servicen og kan derfor ikke sammenlignes med realvæksten i det private forbrug.

2) Angiver lagerændringernes bidrag til BNP-væksten.

Kilde: ADAM, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

Bilagstabel B.4**Offentlige finanser (mellemløst sigt)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pct. af BNP									
Offentlig saldo	-3,9	-0,9	-1,2	-3,0	-2,5	-2,1	-1,5	-1,0	0,0
Primær offentlig saldo	-3,5	-0,5	-0,6	-2,5	-2,0	-1,6	-1,0	-0,5	0,6
Nettorenteindtægter ¹	-0,4	-0,3	-0,5	-0,6	-0,4	-0,4	-0,5	-0,6	-0,6
Offentlige udgifter ²	58,1	56,0	55,7	54,7	53,6	53,0	52,2	51,6	51,2
Primære udgifter	56,1	54,1	54,1	53,1	52,1	51,5	50,7	49,9	49,5
Offentligt forbrug ³	28,5	28,2	28,2	27,9	27,6	27,3	27,1	26,8	26,6
Offentlige investeringer	2,4	2,3	2,3	2,2	2,0	2,0	1,9	1,9	2,0
Indkomstoverførsler	17,7	17,6	17,5	17,3	16,8	16,5	16,1	15,8	15,6
Subsidier	2,6	2,6	2,7	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4
Øvrige primære udgifter	5,0	3,3	3,4	3,2	3,2	3,1	3,0	3,0	3,0
Renteudgifter	2,0	1,8	1,6	1,6	1,4	1,5	1,5	1,7	1,7
Offentlige indtægter ^{2,3}	54,2	55,1	54,6	51,7	51,1	50,9	50,7	50,5	51,2
Skatter	48,4	49,7	49,6	46,8	46,2	46,0	45,9	45,7	46,4
Personskatter mv. ⁴	20,7	23,2	22,7	21,0	20,9	20,7	20,6	20,4	20,3
Ejendomsværdiskat	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Arbejdsmarkedsbidrag	4,5	4,5	4,5	4,5	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4
Pensionsafkastskat	2,4	1,0	1,7	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4	1,1
Selskabsskatter	3,0	3,4	3,2	3,0	3,0	2,9	2,9	3,0	3,0
Moms	10,0	9,8	9,9	9,8	9,7	9,8	9,8	9,8	9,9
Ejendomsskat	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Afgifter	5,5	5,6	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4
Sociale bidrag	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Øvrige primære indtægter ⁵	4,3	3,9	3,9	3,9	3,8	3,8	3,8	3,7	3,7
Renteindtægter mv. ⁶	1,6	1,5	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
Memopost: Nordsø-indtægter ⁷	1,5	1,1	1,0	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Strukturel saldo	-1,0	-0,1	-0,8	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
Offentlig nettogæld	7,5	5,5	6,6	9,4	11,3	12,8	13,7	14,0	13,4
ØMU-gæld	45,4	44,6	44,2	42,6	42,2	41,7	40,7	39,1	38,6

Anm.: Forløbet frem mod 2020 tager afsæt i prognosen fra Økonomisk Redegørelse, august 2014.

1) Eksklusive udbytter og Nationalbankens overskud.

2) Opgørelsen af de samlede offentlige udgifter og indtægter afviger fra Danmarks Statistiks opgørelse. Danmarks Statistik henfører fx indtægter fra salg af varer og tjenester, der indgår i det offentlige forbrug, til indtægterne, mens det samlede offentlige forbrug indgår på udgiftssiden i tabellen.

3) Inklusive saldoneutral afskrivninger.

Anmærkingen fortsætter i bilagstabel B.4 (fortsat)

Bilagstabel B.4 (fortsat)
Offentlige finanser (langt sigt)

	2020	2025	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Offentlig saldo	0,0	-0,2	-0,9	-1,7	-1,4	-0,7	-0,3	0,0
Primær offentlig saldo	0,6	0,5	-0,2	-0,7	0,0	0,7	0,9	0,9
Nettorenteindtægter ¹	-0,6	-0,7	-0,8	-1,1	-1,4	-1,4	-1,1	-0,8
Offentlige udgifter ²	51,2	51,4	52,2	53,3	52,5	51,2	50,8	50,5
Primære udgifter	49,5	49,6	50,2	51,1	50,0	48,7	48,5	48,5
Offentligt forbrug ³	26,6	26,9	27,5	28,7	28,3	27,7	27,6	27,5
Offentlige investeringer	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
Indkomstoverførsler	15,6	15,4	15,4	15,1	14,4	13,7	13,6	13,7
Subsidier	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5
Øvrige primære udgifter	3,0	3,0	2,8	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9
Renteudgifter	1,7	1,8	2,0	2,3	2,6	2,6	2,4	2,1
Offentlige indtægter ^{2,3}	51,2	51,2	51,3	51,6	51,2	50,6	50,6	50,6
Skatter	46,4	46,4	46,3	46,5	46,1	45,6	45,6	45,6
Personskatter mv. ⁴	20,3	20,5	20,3	20,6	20,9	20,6	20,7	20,8
Ejendomsværdiskat	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
Arbejdsmarkedsbidrag	4,4	4,4	4,4	4,5	4,5	4,6	4,5	4,5
Pensionsafkastskat	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Selskabsskatter	3,0	2,9	3,0	2,8	2,3	2,2	2,2	2,2
Moms	9,9	10,0	9,9	9,9	9,8	9,7	9,7	9,7
Ejendomsskat	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Afgifter	5,4	5,3	5,2	5,1	5,0	5,0	4,9	4,8
Sociale bidrag	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Øvrige primære indtægter ⁵	3,7	3,7	3,8	3,9	3,8	3,8	3,8	3,8
Renteindtægter mv. ⁶	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Memopost: Nordsø-indtægter ⁷	0,8	0,7	0,8	0,7	0,1	0,0	0,0	0,0
Strukturel saldo	0,0	-0,2	-0,9	-1,7	-1,4	-0,7	-0,3	0,0
Offentlig nettogæld	13,4	10,0	10,0	16,8	23,2	22,1	17,3	10,3
ØMU-gæld	38,6	35,8	36,0	44,7	52,5	52,4	48,3	41,9

Anmærkningen er fortsat fra bilagstabel B.4

- 4) Personskatter mv. indeholder blandt andet kildeskatter, vægtafgift fra husholdningerne, andre personlige skatter mv.
- 5) Øvrige primære indtægter indeholder blandt andet overskud af offentlig virksomhed, diverse drifts- og kapitaloverførsler fra andre indenlandske sektorer og EU, imputerede (beregnete) indtægter i form af brutto-restindkomst, saldoneutral afskrivninger mv.
- 6) Inklusive udbytter og Nationalbankens overskud.
- 7) De samlede Nordsø-indtægter udgøres af kulbrinteskate, selskabsskat af kulbrintevirksomhed, rørledningsafgift og overskudsdeling.

Kilde: ADAM, Økonomisk Redegørelse, august 2014 og egne beregninger.

Opdateret 2020 forløb: Grundlag for udgiftslofter for 2018
beskriver det mellemfristede forløb, der udarbejdet som grundlag for fastsættelsen af udgiftslofterne for 2018, samt hvordan forløbet anvendes i loftsfastsættelsen.

www.fm.dk