

A. Offentlige finanser og finanspolitik

Overskuddet på de offentlige finanser er opgjort til 92³/₄ mia. kr. i 2023, svarende til 3,3 pct. af BNP. Overskuddet er både en følge af den gode konjunktursituation med høj aktivitet og beskæftigelse og et underliggende strukturelt overskud. I 2024 og 2025 ventes der fortsatte overskud, men overskuddene ventes gradvist at falde, i takt med at finanspolitikken gøres mindre stram, og kapacitetspresset skønnes at aftage.

Kapacitetspresset er aftaget siden konjunkturtoppen i 2022, og både produktion og beskæftigelse vurderes at komme nærmere på deres strukturelle niveauer i år og næste år, *jf. kapitel 1*. Udviklingen afspejles i det sammenvejede output - og beskæftigelsesgab, som skønnes at falde fra 2,2 pct. i 2023 til 2,0 pct. i 2024 og dernæst til 1,6 pct. i 2025.

Finanspolitikken tilrettelægges blandt andet med henblik på at mindske konjunkturudsving. For at understøtte en blød landing skal finanspolitikken i perioder med aftagende kapacitetspres som udgangspunkt gradvist lempes fra et stramt niveau. I det lys planlægges finanspolitikken gradvist lempet i 2024-2025 oven på stramningerne i 2022-2023. Den ét-årige finanseffekt skønnes til 0,1 pct.-point og 0,5 pct.-point i henholdsvis 2024 og 2025. Samtidig er niveauet for aktivitetsvirkningen fortsat stramt. Den førte finans- og strukturpolitik siden 2019 skønnes at dæmpe kapacitetspresset i både 2024 og 2025, hvor den flerårige finanseffekt skønnes til henholdsvis -0,7 pct.-point og -0,2 pct.-point. At niveauet for finanspolitikken er relativt stramt ses også ved, at den strukturelle stilling på de offentlige finanser fortsat er positiv og noget over det mellemfristede sigtemål på -0,5 pct. af BNP i 2030.

Den strukturelle saldo skønnes således til 1,1 pct. af BNP i 2023, 0,6 pct. af BNP i 2024 og 0,2 pct. af BNP i 2025. Der er dermed udsigt til fortsatte strukturelle overskud, men med en betydelig reduktion i løbet af perioden. Sammenlignet med maj-redegørelsen er skønnet for den strukturelle saldo uændret i 2024 og svækket med 0,1 pct. af BNP i 2025. Sidstnævnte skal ses i lyset af, at der siden foråret er prioriteret en diskretionær saldolempelse på 4,1 mia. kr. (2024-priser) i 2025.

Overskuddene på den offentlige saldo medfører, at den offentlige gæld falder. Danmarks ØMU-gæld er allerede blandt de laveste i EU, og ØMU-gælden på 33,6 pct. af BNP i 2023 er kun omtrent halvt så stor som grænsen på 60 pct. af BNP i Stabilitets- og Vækstpagten. Frem mod 2025 forventes ØMU-gælden at forblive lav, og når statens finansielle aktiver inkluderes, skønnes den offentlige nettoformue at være over 21 pct. af BNP i 2024 og 2025.

Med finanspolitikken for 2025 påbegyndes indfasningen af *Aftale om reform af personskat* (december 2023). Samtidig skønnes det reale offentlige forbrug at vokse med 2,5 pct., herunder som følge af løft af udgifter til forsvar og offentlig service, blandt andet gennem et betydeligt løft af kommunernes og regionernes økonomi. Hertil kommer yderligere investeringer i den grønne omstilling. Prioriteringerne på finanslovsforslaget for 2025, der også indeholder tiltag i forhold til erhvervslivet og en nemmere hverdag for danskerne, er beskrevet i *Regeringens forslag til finansloven for 2025*.

A.1 Den faktiske offentlige saldo

Overskuddet på den faktiske offentlige saldo er ifølge Danmarks Statistiks hovedreviderede nationalregnskabstal (juni 2024) opgjort til 92³/₄ mia. kr. i 2023, svarende til ca. 3¹/₄ pct. af BNP. Det opgjorte overskud i 2023 er således ca. 5¹/₂ mia. kr. højere end i Danmarks Statistiks foreløbige nationalregnskabstal (marts 2024).

Med afsæt i den aktuelle konjunkturvurdering og forudsætningerne om den økonomiske politik skønnes fortsatte overskud på den faktiske offentlige saldo i de kommende år. Overskuddet ventes at aftage fra 3¹/₄ pct. af BNP i 2023 til knap 2 pct. af BNP i 2024 og 1 pct. af BNP i 2025, *jf. tabel A.1.*

Tabel A.1 Oversigt over den faktiske offentlige saldo

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Offentlig saldo, mia. kr.	8,4	105,2	97,9	92,7	55,6	30,8
Offentlig saldo, pct. af BNP	0,4	4,1	3,4	3,3	1,9	1,0

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Generelt er den offentlige saldo i Danmark stærkt afhængig af konjunkturerne og påvirkes herudover af udsving i en række udgifts- og indtægtsposter, som kan svinge meget fra år til år. Skønnene for den faktiske offentlige saldo er derfor behæftet med betydelig usikkerhed. Forudsætningerne vedrørende skønnene for de offentlige finanser er beskrevet i boks A.1.

Boks A.1 Forudsætninger vedrørende skøn for de offentlige finanser i *Økonomisk Redegørelse*, august 2024

Den aktuelle vurdering af den faktiske offentlige saldo i perioden 2024-2025 er baseret på det opdaterede konjunkturgrundlag i augustredegørelsen.

For 2024 er skønnene for de offentlige finanser baseret på finansloven for 2024 samt oplysninger om de kommunale og regionale budgetter for 2024 mv. Skønnene afspejler derudover virkningen af efterfølgende indgåede politiske aftaler om blandt andet *Aftale om Iværksætterpakken* (juni 2024) og *Aftale om Et Stærkere Erhvervsliv* (juni 2024). Hertil kommer øvrige nye oplysninger i form af opdaterede prognoser for statens udgifter og virkningen af øvrige løbende udmøntninger i udgiftspolitikken mv.

For 2025 er skønnene for de offentlige finanser baseret på forslaget til finanslov for 2025 samt de indgåede økonomiaftaler med kommunerne og regionerne, der afspejler de samlede udgifts- og finanspolitiske prioriteringer i 2025.

Ændrede skøn for den faktiske offentlige saldo i 2024-2025

De skønnede overskud på den faktiske offentlige saldo er opjusteret med henholdsvis ca. 7¹/₄ mia. kr. i 2024 og ca. 10¹/₄ mia. kr. i 2025 sammenlignet med vurderingen i *Økonomisk Redegørelse*, maj 2024, *jf. tabel A.2.*

Opjusteringen skal navnlig ses i sammenhæng med højere skønnede skatteindtægter, der blandt andet afspejler den aktuelle konjunktursituation med høj beskæftigelse. De skønnede

indtægter fra personskatter (inkl. arbejdsmarkedsbidrag) er således opjusteret med henholdsvis ca. 4¼ mia. kr. i 2024 og ca. 9½ mia. kr. i 2025 navnlig som følge af højere skønnet lønsum.

De skønnede indtægter fra selskabsskatter er nedjusteret med godt ¼ mia. kr. i 2024 og opjusteret med ca. 6½ mia. kr. i 2025. Opjusteringen i 2025 er blandt andet en effekt af ændrede regler for straksafskrivninger i medfør af *Aftale om Et Stærkere Erhvervsliv* (juni 2024).

De skønnede indtægter fra pensionsafkastskat er ligeledes opjusteret med 1½ mia. kr. i 2024 og 8½ mia. kr. i 2025. Det afspejler blandt andet højere skøn for formuebeholdningen samt lavere beholdning af negativ skat, der indebærer lavere fradrag. Herudover er aktieskatten opjusteret med godt 8¼ mia. kr. i 2024, hvilket blandt andet skal ses i lyset af højere udbetalte udbytter end forventet i første halvdel af 2024.

Omvendt er de skønnede indtægter fra moms og afgifter nedjusteret med tilsammen ca. 7 mia. kr. i både 2024 og 2025 i forhold til maj-vurderingen. Nedjusteringen skal primært ses i lyset af lavere skønnede momsindtægter fra privatforbrug, herunder lavere forventede momsindtægter fra brændsel og energi end i maj-redegørelsen.

Tabel A.2 Ændret skøn for den faktiske offentlige saldo i 2024-2025 sammenlignet med Økonomisk Redegørelse, maj 2024

Mia. kr.	2024	2025
Ændring i faktisk offentlig saldo	7,2	10,3
<i>heraf ændringer i</i>		
- Kildeskatter ekskl. aktieskat	2,5	7,4
- Arbejdsmarkedsbidrag	1,7	2,2
- Moms	-4,9	-5,5
- Punktafgifter	-2,2	-1,6
- Selskabsskatter	-0,3	6,6
- Pensionsafkastskat	1,5	8,5
- Aktieskat	8,3	-0,8
- Offentligt forbrug	3,1	-1,3
- Offentlige investeringer (inkl. F&U)	1,5	-0,6
- Indkomstoverførsler	-1,2	-3,1
- Nettorenteudgifter	0,9	-0,6
- Øvrige udgifts- og indtægtsposter (residual)	-3,7	-1,0

Anm.: Positive tal indikerer en forbedring af den faktiske offentlige saldo – enten i form af højere offentlige indtægter eller lavere offentlige udgifter. Negative tal indikerer tilsvarende en forværring af den offentlige saldo i form af lavere indtægter eller højere udgifter. De øvrige udgifts- og indtægtsposter dækker over de resterende indtægter og udgifter i faktisk saldo herunder blandt andet ejendomsskatter, registreringsafgift, nordsøindtægter mv., samt på udgiftssiden subsidier og øvrige primære udgifter.

Kilde: Økonomisk Redegørelse, maj 2024 og egne beregninger.

På udgiftssiden bidrager lavere skønnede nominelle offentlige forbrugsudgifter isoleret set til en forbedring af den offentlige saldo med ca. 3 mia. kr. i 2024, mens højere skønnede udgifter til det offentlige forbrug isoleret set bidrager til en svækkelse af den offentlige saldo på 1¼ mia.

kr. i 2025, *jf. også afsnit A.4*. Opjusteringen af udgifterne til offentligt forbrug i 2025 afspejler den skønnede virkning af de samlede udgiftspolitiske prioriteringer i 2025, hvor prioriteringsrummet til nye tiltag er øget i forbindelse med den besluttede lempelse af finanspolitikken på godt 4 mia. kr. årligt i 2025-2027.

De skønnede udgifter til offentlige investeringer er nedjusteret med 1½ mia. kr. i 2024, hvilket navnlig kan henføres til udskydelser i anlægsprojekter på Transportministeriets område. Omvendt skønnes de offentlige investeringer ca. ½ mia. kr. højere i 2025 i lyset af højere forventede udgifter til forskning og udvikling.

De skønnede udgifter til indkomstoverførsler er opjusteret med henholdsvis 1¼ mia. kr. i 2024 og ca. 3 mia. kr. i 2025. Opjusteringen afspejler navnlig højere skønnede udgifter til folkepension og førtidspension i begge år.

En række øvrige udgifts- og indtægtsposter bidrager samlet set til at svække den offentlige saldo i både 2024 og 2025 med henholdsvis ca. 3¾ mia. kr. og 1 mia. kr. sammenlignet med maj-vurderingen. Det skyldes primært lavere skønnede indtægter fra Nordsøen i begge år.

A.2 Den strukturelle saldo

Den strukturelle saldo er et beregnet mål for den underliggende stilling på de offentlige finanser ved den givne finanspolitik. Den strukturelle saldo er i modsætning til den faktiske saldo søgt rensset for indvirkningen af konjunkturudsving og andre midlertidige forhold og er derfor et mere retvisende mål for den underliggende stilling på de offentlige finanser, *jf. nedenfor*.

Den strukturelle saldo skønnes til 1,1 pct. af BNP i 2023, 0,6 pct. af BNP i 2024 og 0,2 pct. af BNP i 2025. Der er dermed udsigt til strukturelle overskud, men med en betydelig reduktion i løbet af prognoseperioden. Sammenlignet med maj-redegørelsen er skønnet for den strukturelle saldo uændret i 2024 og svækket med 0,1 pct. af BNP i 2025, *jf. tabel A.3*. Det skal ses i lyset af, at der er prioriteret en diskretionær saldolempelse på 4,1 mia. kr. (2024-priser) i 2025.

Tabel A.3 Skøn for den strukturelle saldo

	2023	2024	2025
Pct. af strukturelt BNP			
Økonomisk Redegørelse, august 2024	1,1	0,6	0,2
Økonomisk Redegørelse, maj 2024	1,2	0,6	0,3

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Herudover afspejler de opdaterede skøn for den strukturelle saldo i prognoseårene en række modsatrettede bevægelser. Skønnet for de strukturelle selskabsskatteindtægter er opjusteret og bidrager isoleret set til en forbedring af den strukturelle saldo. Det skal dels ses i lyset af, at selskabsskatteindtægterne er opjusteret i de historiske år i forbindelse med Danmarks Statistiks hovedrevision af nationalregnskabet, *jf. også boks A.2*. Hertil kommer i 2025, at afskaffelsen af retten til straksafskrivning af software, knowhow og patentrettigheder i *Aftale om Et Stærkere*

Erhvervslov (juni 2024) øger selskabsskatteindtægterne.¹ I modsat retning svækkes skønnet for den strukturelle saldo af blandt andet lavere skønnede strukturelle indtægter fra registreringsafgiften og højere indkomstoverførsler til folke- og førtidspension.

Boks A.2 Reviderede skøn for strukturel saldo i historiske år i lyset af Danmarks Statistiks hovedrevision af nationalregnskabet mv.

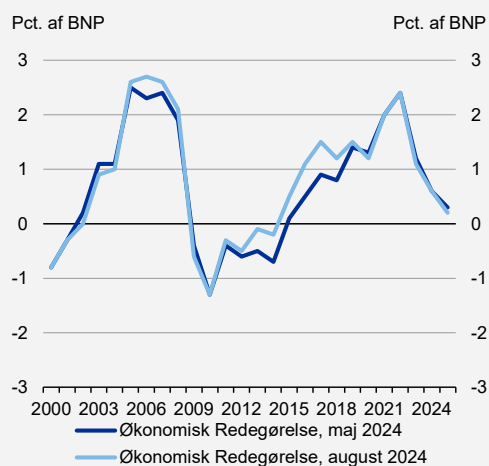
På baggrund af blandt andet Danmarks Statistiks hovedrevision af nationalregnskabet er Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo revideret i de historiske år, *jf. figur a*.

På foranledning af Eurostat overgik Danmarks Statistik i 2020 til et nyt princip for kontering af kurstab og -gevinster ved statens opkøb af egne statsobligationer, således at disse kurstab og -gevinster ikke konteres som renteudgifter og -indtægter, men som omvurderinger i nationalregnskabets finansielle konti. Hidtil har dette princip dækket årene fra og med 2017, som var det tidligste foreløbige regnskabsår på daværende tidspunkt, *jf. også boks 8.4 i Økonomisk Redegørelse, maj 2020*. I forbindelse med hovedrevisionen af nationalregnskabet har Danmarks Statistik implementeret princippet i årene før 2017, hvilket har medført en opjustering af de offentlige nettorenteindtægter og dermed isoleret set en forbedring af skønnet for den strukturelle saldo.

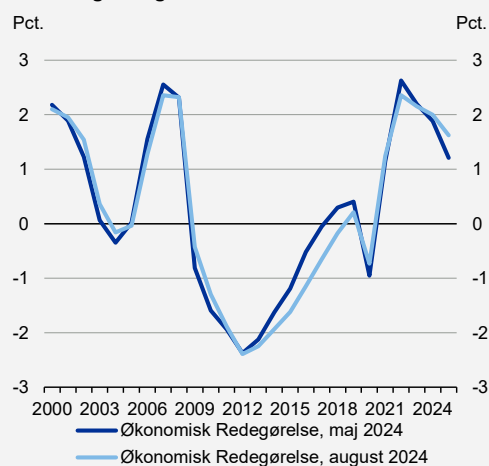
Herudover har Danmarks Statistik revideret indtægterne fra selskabsskatterne fra og med 2001 på baggrund af nye og opdaterede data fra Skattestyrelsens selskabsskatteregister. Hovedrevisionen indebærer, at de nationalregnskabsmæssige indtægter fra selskabsskatten er blevet opjusteret i de historiske år. På den baggrund har Finansministeriet ligeledes opjusteret skønnet for de strukturelle indtægter fra selskabsskatten.

På baggrund af revideret historisk data mv. har Finansministeriet endvidere opdateret skønne for de strukturelle niveauer for produktion og beskæftigelse, der indgår i Finansministeriets skøn for konjunkturgabene og dermed konjunkturrensningen i beregningen af den strukturelle saldo, *jf. figur b*. De opdaterede skøn for de strukturelle niveauer har navnlig bidraget til højere skøn for den strukturelle saldo i årene 2013-2019, *jf. også figur a*.

Figur a Strukturel saldo



Figur b Sammenvejlet output- og beskæftigelsesgab



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

¹ *Aftale om Et Stærkere Erhvervslov* (juni 2024) er finansieret varigt. Samtidig indebærer afskaffelsen af straksafskrivninger for software mv. en styrkelse af selskabsskatteindtægterne, som midlertidigt forbedrer den strukturelle saldo.

Strukturel versus faktisk offentlig saldo

Beregningen af den strukturelle saldo foretages ved, at den faktiske offentlige saldo korrigeres for de udsving, der vurderes at følge af konjunkturerne og en række andre midlertidige forhold. Det drejer sig blandt andet om udsving i indtægterne fra pensionsafkastskatten, som ofte fluktuerer ganske meget fra år til år, og udsving i indtægterne fra selskabsskat. Herudover korrigeres den faktiske offentlige saldo for en række engangsforhold, der kan have en betydelig størrelsesorden i de enkelte år. Den strukturelle saldo i et givet år er dermed et skøn for, hvor stort det offentlige over- eller underskud ville have været i en normal situation, dvs. en situation, hvor den økonomiske aktivitet hverken er særskilt høj eller lav, og hvor de offentlige finanser samtidig ikke er påvirket af andre midlertidige forhold.

Den strukturelle saldo beregnes til 0,6 pct. af BNP i 2024 med udgangspunkt i skønnet for den faktiske offentlige saldo på 1,9 pct. af BNP, *jf. tabel A.4* (pkt. 1). Da konjunkturerne i 2024 (målt ved et sammenvejet output- og beskæftigelsesgab) skønnes bedre end i en normalsituation, skal den faktiske saldo korrigeres for den gunstige virkning på den faktiske saldo, som det positive konjunkturgab indebærer. Den beregnede virkning fra konjunkturerne på den faktiske saldo udgør ca. 1,4 pct. af BNP i 2024 (pkt. 2).

Udover konjunkturbidraget korrigeres den faktiske offentlige saldo for udsving i en række særlige indtægts- og udgiftsposter (pkt. 3-9). I 2024 skønnes blandt andet de faktiske indtægter fra selskabsskatten at ligge over det beregnede strukturelle niveau, mens indtægterne fra pensionsafkastskatten vurderes at ligge under det beregnede strukturelle niveau. Sådanne forhold korrigeres der for i beregningen af den strukturelle saldo, og samlet set svarer korrektionen i pkt. 3-9 til -0,2 pct. af BNP i 2024.

Herudover korrigeres der for øvrige forhold (pkt. 10). Det afspejler blandt andet, at der i nogle år kan være særlige engangsforhold (ud over på de specielle budgetposter) af ikke-tilbagevendende karakter, som påvirker den faktiske saldo uden at have nævneværdig betydning for den underliggende stilling på de offentlige finanser, *jf. bilag A.3*.

Tabel A.4 Fra faktisk til strukturel saldo

	2023	2024	2025
Pct. af BNP			
1. Faktisk saldo	3,3	1,9	1,0
<i>Heraf bidrag til den faktiske saldo fra:</i>			
2. Konjunkturgab	1,5	1,4	1,2
3. Selskabsskat ¹⁾	1,0	0,9	0,5
4. Registreringsafgift	-0,2	-0,2	-0,2
5. Aktieskat	0,5	0,3	0,0
6. Pensionsafkastskat	-0,7	-0,7	-0,2
7. Nordsøindtægter ²⁾	-0,1	0,0	0,1
8. Netto rentebetalinger og udbytter ¹⁾	0,3	0,2	0,1
9. Specielle budgetposter ³⁾	-0,1	-0,6	-0,4
10. Øvrige forhold ⁴⁾	0,0	0,0	-0,1
11. Strukturel saldo (1-2-3-4-5-6-7-8-9-10)⁵⁾	1,1	0,6	0,2

1) Ekskl. indtægter vedrørende aktiviteter i Nordsøen.

2) Det strukturelle niveau er baseret på det strukturelle provenu, der blev beregnet ved fastsættelse af udgiftslofterne justeret for holdbarhedsvirkningen af ændringer i de fremtidige nordsøprovenuer i forhold til skønnet ved loftfastsættelsen. Herudover justeres provenuet for de direkte konsekvenser for nordsøindtægterne af *Aftale om inflationshjælp* (februar 2023).

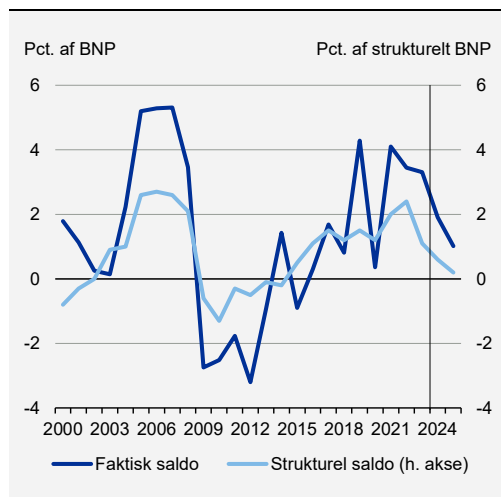
3) I 2023-2025 er der korrigeret for ekstraordinære covid-19-merudgifter i forbindelse med erstatningsaftale til minkavlere og følgeerhverv mv. og tilbagebetaling af ejendomsskatter som følge af *Forlig om tryghed om boligbeskatningen* (maj 2017).

4) I 2023-2025 er der korrigeret for ekstraordinære covid-19-merudgifter i forbindelse med erstatningsaftale til minkavlere og følgeerhverv mv. og for afvigelser fra balance mellem indtægter og udgifter i AUB-ordningen. Der er også korrigeret for investeringen i kampfly, som planlægges i perioden 2021-2026, men som påvirker den strukturelle saldo gennem et syvårs glidende gennemsnit. Øvrige forhold indeholder endvidere forskelle i tilsagnsniveau og afløb for udviklingsbistanden og omregning fra pct. af faktisk BNP til pct. af strukturelt BNP.

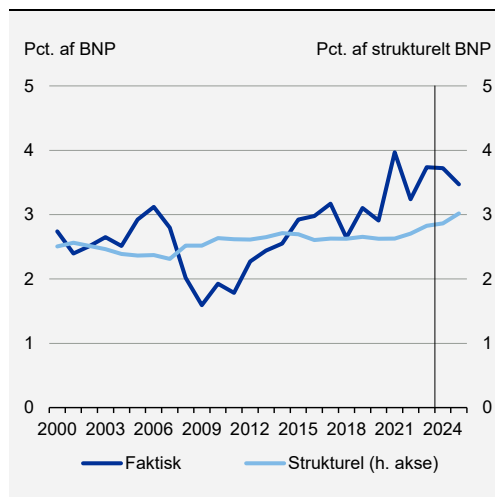
5) Strukturel saldo opgjort i pct. af strukturelt BNP.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

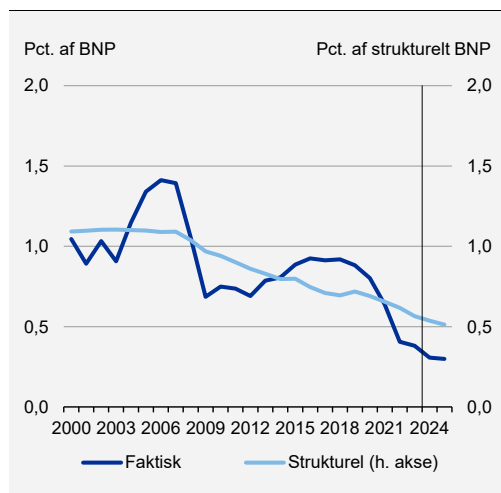
Figur A.1 Faktisk og strukturel saldo



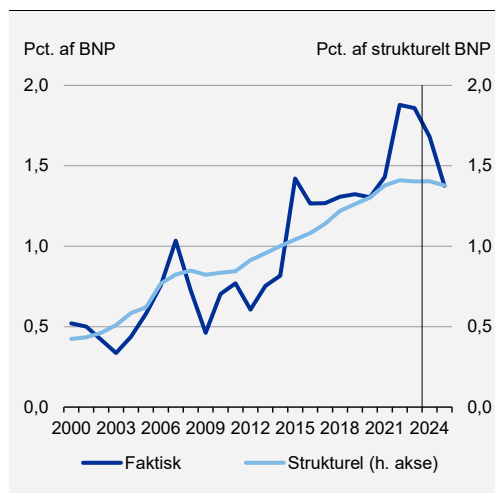
Figur A.2 Selskabsskat (ekskl. Nordsø)



Figur A.3 Registreringsafgift

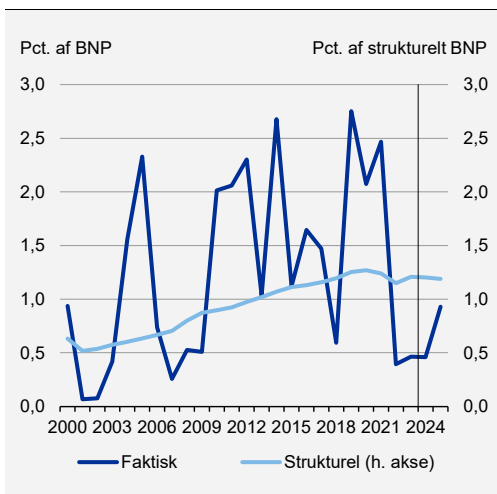


Figur A.4 Aktieskat

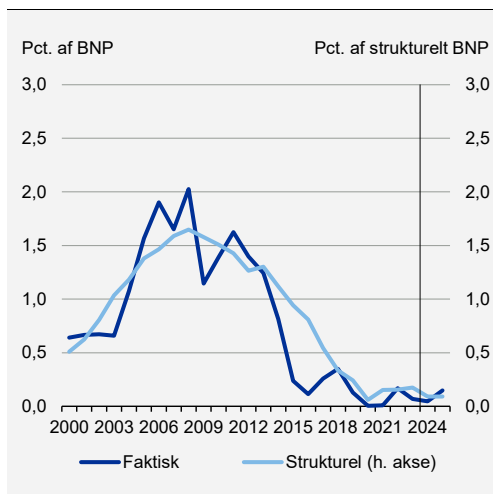


Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

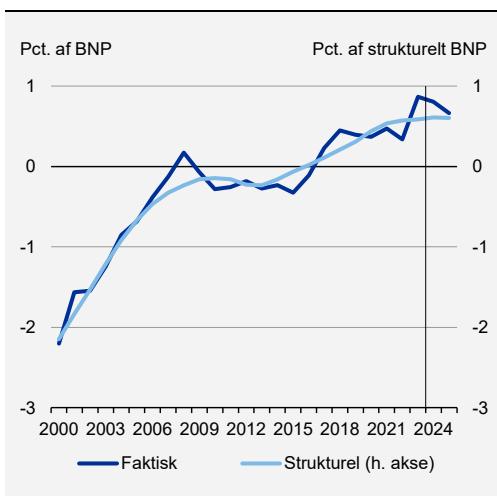
Figur A.5 Pensionsafkastskat



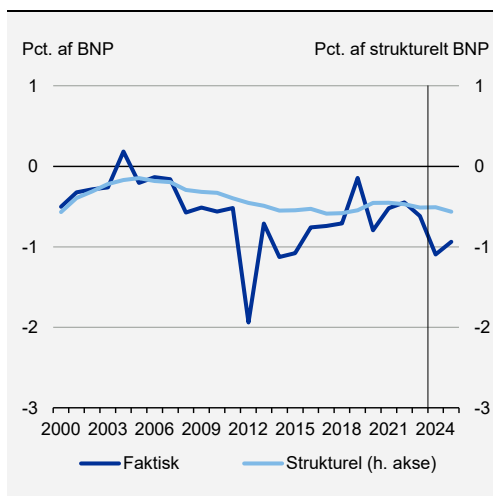
Figur A.6 Nordsøindtægter (inkl. udbytter fra Nordsøfonden)



Figur A.7 Nettorenteindtægter og udbytter (ekskl. Nordsø)



Figur A.8 Specielle budgetposter (netto)



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

År-til-år-ændring i den strukturelle saldo

Den strukturelle saldo er som nævnt et skøn for den underliggende stilling på de offentlige finanser ved den givne finanspolitik. Helt overordnet afspejler udviklingen i den strukturelle saldo henover årene, at der sigtes efter et saldomål på -0,5 pct. i 2030. Idet den strukturelle saldo skønnes til 1,1 pct. af BNP i 2023, planlægges der efter en løbende reduktion af den strukturelle saldo for gradvist at nå saldomålet i 2030.

Tabel A.5 viser en dekomponering af år-til-år-udviklingen i den strukturelle saldo fra 2023 til 2025 fordelt på strukturelle offentlige indtægts- og udgiftsposter (dvs. korrigeret for den skønnede konjunkturpåvirkning og engangsforhold mv.). Finans- og strukturpolitikken – som gradvist lempes fra 2023 til 2025 – er dermed afspejlet i bidragene fra de enkelte indtægts- og udgiftsposter.

I forlængelse heraf bemærkes det, at blandt andet fuldt finansierede politiske aftaler kan indebære bevægelser mellem de enkelte indtægts- og udgiftsposter, selvom de samlet set (inkl. finansiering via råderum og andet) er neutrale for den strukturelle saldo. Endvidere bemærkes det, at de enkelte indtægts- og udgiftsposter kan være påvirket af såkaldte BNP-nævnereffekter i nogle år. Det kan indebære store modsatrettede bruttobevægelser i de enkelte indtægts- og udgiftsposters andele af BNP, men som samlet set kun har en begrænset nettovirkning på den strukturelle saldo.

I prognoseperioden skønnes det strukturelle overskud at blive svækket fra 1,1 pct. af BNP i 2023 til 0,2 pct. af BNP i 2025. Det afspejler blandt andet en høj planlagt offentlig forbrugs- og investeringsvækst i kombination med lavere personskatter i 2025 som led i *Reform af personskat* (december 2023) samt faldende boligskatter i takt med overgangen til det nye boligskattesystem i 2024.

Tabel A.5 Approsimativ dekomponering af år-til-år-ændringen i den strukturelle saldo

	2023	2024	2025
Pct. af strukturelt BNP			
Strukturel saldo	1,1	0,6	0,2
År-til-år-ændring i strukturel saldo		-0,5	-0,4
Offentligt forbrug		-0,8	-0,4
Offentlige investeringer		-0,2	-0,1
Indkomstoverførsler		-0,1	0,0
Subsidier		-0,1	0,1
Overførsler til udlandet		0,1	0,1
Personlige indkomstskatter og arbejdsmarkedsbidrag		0,7	-0,2
Moms		0,1	0,1
Punktafgifter ekskl. registreringsafgift		0,1	0,0
Ejendomsværdiskat og grundskyld		-0,3	-0,1
Særlige poster i den strukturelle saldo		-0,1	0,0
Øvrige forhold under ét		-0,1	0,0
<i>Memo: Bidrag fra provenuer fra finans- og strukturpolitikken¹⁾</i>		<i>-0,5</i>	<i>-0,6</i>

Anm.: År-til-år-ændringen i den strukturelle saldo er baseret på afrundede tal for den strukturelle saldo. Offentligt forbrug er opgjort ekskl. afskrivninger og imputerede bidrag til tjenestemandspensioner, som er neutrale for den offentlige saldo. Indkomstoverførslerne er opgjort inkl. indekstillaæg og andre løbende overførsler. De særlige poster omfatter selskabsskat, registreringsafgift, aktieskat, pensionsafkastskat, nordsøindtægter, nettorenteindtægter (inkl. udbytter) og specielle budgetposter. De enkelte indtægts- og udgiftsposter er korrigeret for den skønnede konjunkturpåvirkning og engangsforhold mv.

1) Baseret på de direkte provenuer fra finanseffektberegningen inkl. virkningen af udviklingen i den strukturelle beskæftigelse. De direkte provenuer er skønsmæssigt opgjort efter tilbageløb, og skattepligtige indkomstoverførsler er opgjort efter skat. Bidraget afspejler ikke virkningen af politik konteret på de såkaldte særlige poster i den strukturelle saldo og på en række andre poster, herunder blandt andet overførsler til udlandet (hvor langt hovedparten af Ukraine-fonden konteres). De direkte provenuer er opgjort ekskl. engangsforhold i opgørelsen af den strukturelle saldo.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

A.3 Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner

Med budgetloven er der fra og med 2014 indført bindende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne skal understøtte, at udgifterne holder sig inden for de planlagte rammer, og at de offentlige finanser udvikler sig i overensstemmelse med de finanspolitiske målsætninger. Udgiftslofterne fastlægger en øvre grænse for de loftbelagte udgifter i stat, kommuner og regioner for en løbende fireårig periode. Siden 2014 er finanspolitikken blevet fastsat i overensstemmelse med de gældende udgiftslofter.

Udgiftslofterne er overholdt på finanslovsforslaget for 2025

Sammen med finanslovsforslaget for 2025 er der fremsat lovforslag om udgiftslofter for det nye fjerde år 2028. Med lovforslagene fastsættes udgiftslofterne i overensstemmelse med udgiftsrammerne i *Opdateret 2030-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2028, august 2024* samt indgåede politiske aftaler og regeringens politiske prioriteringer mv.

I forbindelse med fremsættelsen af finanslovsforslaget for 2025 er der desuden foretaget administrative korrektioner til de gældende udgiftslofter. Korrektionerne afspejler blandt andet virkningen af den årlige pris- og lønopregning samt det tiltrådte bloktilskudsaktstykke i forlængelse af aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi i 2025. Udgiftslofterne på finanslovsforslaget for 2025 fremgår af tabel A.6.

Dokumentationen for korrektionerne af udgiftslofterne for 2025-2027 og fastsættelse af udgiftslofterne for 2028 offentliggøres på Finansministeriets hjemmeside.

Tabel A.6 Udgiftslofter på finanslovsforslaget for 2025

Mia. kr. (2025-pl)	2025	2026	2027	2028
Statslige delloft for driftsudgifter	282,7	286,1	290,0	301,2
Statsligt delloft for indkomstoverførsler	326,2	327,1	327,7	326,4
Kommunalt udgiftsloft	324,4	324,4	324,4	324,4
Regionalt delloft for sundhedsudgifter	144,0	144,0	144,0	144,0
Regionalt delloft for udviklingsopgaver	3,1	3,1	3,1	3,1

Kilde: Finanslovsforslaget for 2025.

Med finanslovsforslaget for 2025 og økonomiaftalerne med kommunerne og regionerne for 2025 holdes udgifterne inden for rammerne af udgiftslofterne for stat, kommuner og regioner, *jf. tabel A.7.*

Tabel A.7 Loftbelagte udgifter i 2025

Mia. kr. (2025-pl)	Statslige dellofter		Kommunalt loft	Regionale dellofter	
	Driftsudgifter	Indkomstoverførsler	Serviceudgifter	Sundhedsudgifter	Udviklingsopgaver
Udgiftsloft	282,7	326,2	324,4	144,0	3,1
FFL25 og ØA25	281,0	322,7	324,4	144,0	3,1

Kilde: Finanslovsforslaget for 2025 og aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi i 2025.

A.4 Offentligt forbrug, beskæftigelse og investeringer

Offentligt forbrug

Danmarks Statistiks hovedreviderede nationalregnskabstal (juni 2024) viser højere opgjorte nominelle forbrugsudgifter i årene frem til 2023 målt i forhold til den tidligere regnskabsopgørelse, der lå til grund for maj-vurderingen. Realvæksten i det offentlige forbrug udgjorde -0,2 pct. i 2023 (opgjort ved input-metoden). Når der korrigeres for ekstraordinære udgifter relateret til covid-19 i 2022 kan forbrugsvæksten fra 2022 til 2023 opgøres til ca. 1³/₄ pct.²

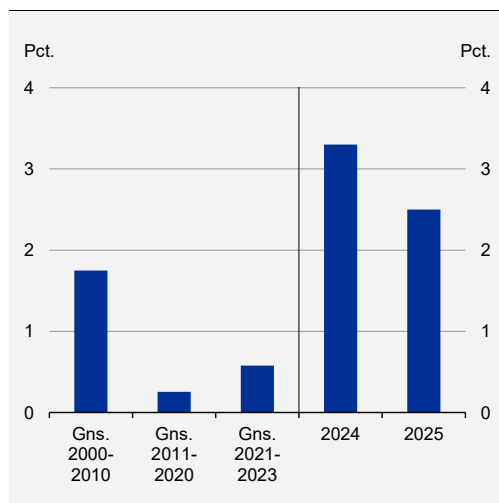
² Målt ved inputmetoden.

I 2024 ventes væksten i det offentlige forbrug at udgøre 3,3 pct. baseret på finansloven, de kommunale og regionale budgetter samt virkningerne af efterfølgende indgåede politiske aftaler, herunder *Aftale om Et Stærkere Erhvervsliv* (juni 2024) og et yderligere aftalt sundhedsløft i regionerne i 2024 som led i økonomiaftalerne for 2025. Den skønnede forbrugsvækst i 2024 er nedjusteret i forhold til maj-vurderingen som følge af et højere opgjort niveau for det nominelle offentlige forbrug i 2023 i Danmarks Statistiks reviderede regnskabstal.

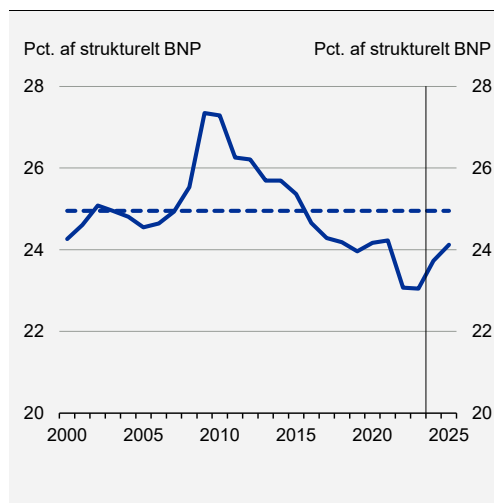
I 2025 er den skønnede forbrugsvækst på 2,5 pct. baseret på forslag til finanslov for 2025 og de indgåede økonomiaftaler med kommunerne og regionerne. Prioriteringerne omfatter også tiltagene i indgåede politiske aftaler mv., herunder *Aftale om Iværksætteripakken* (juni 2024) og *Aftale om Et Stærkere Erhvervsliv* (juni 2024), og den skønnede forbrugsvækst afspejler dermed de samlede finanspolitiske prioriteringer for 2025.

De skønnede reale vækstrater for det offentlige forbrug ligger i både 2024 og 2025 over gennemsnittet for forskellige historiske perioder, jf. figur A.9. Efter en længere årrække, hvor det offentlige forbrug som andel af BNP faldt til et niveau noget under gennemsnittet siden årtusindskiftet, forventes det offentlige forbrug at vokse som andel af den samlede økonomi frem mod 2025, hvor det ventes at udgøre ca. 24 pct. af BNP, jf. figur A.10.

Figur A.9 Realvækst i det offentlige forbrug



Figur A.10 Det offentlige forbrug i pct. af strukturelt BNP



Anm.: I figur A.9 er realvæksten i det offentlige forbrug opgjort ved inputmetoden og inkl. afskrivninger. Den stiplede linje i figur A.10 angiver det gennemsnitlige niveau i årene 2000-2023.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I forhold til maj-vurderingen er de nominelle offentlige forbrugsudgifter nedjusteret med ca. 3 mia. kr. i 2024 og opjusteret med ca. 1¼ mia. kr. i 2025, jf. tabel A.8.

Nedjusteringen af det nominelle forbrug i 2024 kan henføres til en konsolidering af grundlaget for udgiftsskønnet i maj-redegørelsen vedrørende den tekniske håndtering af de aftalte løstigninger i trepartsaftale om løn og arbejdsvilkår. Hertil kommer nye oplysninger i form af lavere

skønnede statslige udgifter i forbindelse med den statslige udgiftsopfølgning 1 for 2024. I modsat retning trækker virkningen af det aftalte sundhedsløft i 2024 som led i økonomiaftalerne for 2025.

Skønnet for 2025 overgår fra at være beregningsteknisk og tage afsæt i den forudsatte udgiftsvækst i det mellemfristede 2030-forløb til at være baseret på de foreløbige offentlige budgetter for 2025, herunder forslag til finanslov 2025 og økonomiaftalerne med kommuner og regioner. På baggrund af de samlede finanspolitiske prioriteringer i 2025 mv. opjusteres det nominelle offentlige forbrug med 1,3 mia. kr. i 2025. Det afspejler blandt andet, at prioriteringsrummet til nye tiltag i 2025 er øget i forbindelse med lempelsen af finanspolitikken i 2025-2027.

Tabel A.8 Skøn for det offentlige forbrug

	2023 (regnskab)	2024	2025
Realvækst, pct.			
Aktuel vurdering	-0,2	3,3	2,5
Maj-redegørelse	0,0	4,5	1,7
- Ændring, pct.-point	-0,2	-1,2	0,8
Mia. kr., årets priser			
Aktuel vurdering	636,4	682,5	725,0
Maj-redegørelse	630,5	685,6	723,7
- Ændring, mia. kr.	5,9	-3,1	1,3

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Offentlig beskæftigelse

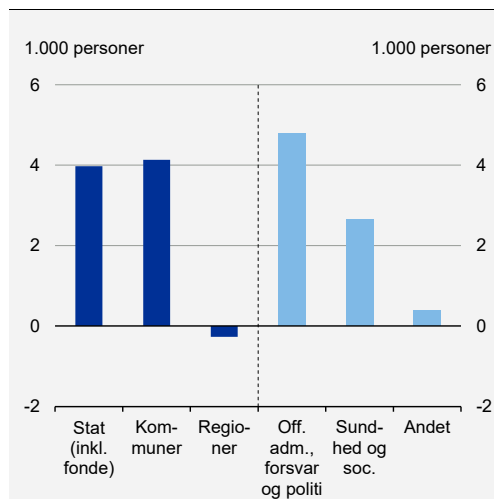
Ifølge Danmarks Statistiks hovedreviderede nationalregnskabstal fra juni 2024 er den offentlige beskæftigelse opgjort til omtrent 873.000 personer i 2023, hvilket svarer til en stigning på ca. 6.800 personer sammenlignet med årsniveauet i 2022, *jf. figur A.11*.

Ifølge Danmarks Statistiks beskæftigelsesstatistik for lønmodtagere kan stigningen i 2023 henføres til kommunerne og staten, mens antallet af ansatte i regionerne har været omtrent uændret, *jf. figur A.12*. Stigningen i antal offentligt beskæftigede i perioden fra 2022 til 2023 er hovedsageligt sket inden for brancherne *offentlig administration, forsvar og politi* samt *sundhed og socialvæsen*.

Figur A.11 Offentlig beskæftigelse i nationalregnskabet



Figur A.12 Udviklingen i antal offentligt ansatte fordelt på sektorer og brancher fra 2022 til 2023



Anm.: Figur A.12 (lønmotagerstatistikken) kan ikke direkte sammenlignes med figur A.11.
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Frem mod 2025 forventes en fortsat stigning i den offentlige beskæftigelse. I 2024 skønnes den offentlige beskæftigelse til omtrent 879.000 personer, svarende til en stigning på 6.000 personer i forhold til 2023, *jf. tabel A.9*. Den skønnede beskæftigelsesvækst i 2024 er således uændret sammenlignet med maj-redegørelsen. Skønnet skal blandt andet ses i lyset af oplysninger om en fortsat stigning i den offentlige beskæftigelse frem til maj 2024 ifølge beskæftigelsesstatistikken for lønmodtagere og en skønnet realvækst i det offentlige forbrug på 3,3 pct. i 2024.

I 2025 skønnes den offentlige beskæftigelse at stige med 5.000 personer, hvilket ligeledes er uændret sammenlignet med maj-redegørelsen. Den forventede fortsatte stigning i den offentlige beskæftigelse skal blandt andet ses i sammenhæng med en skønnet realvækst i det offentlige forbrug på 2,5 pct. i 2025.

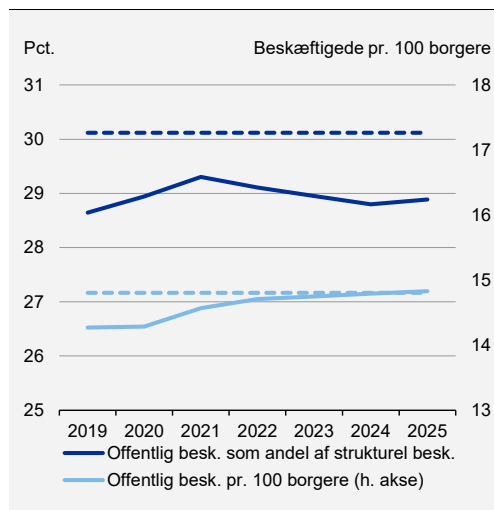
Frem mod 2025 ligger den offentlige beskæftigelse som andel af den samlede strukturelle beskæftigelse under det historiske gennemsnit, mens antallet af offentligt beskæftigede pr. 100 borgere forventes at være på niveau med det historiske gennemsnit fra 1990-2023, *jf. figur A.13*.

Udviklingen i den offentlige beskæftigelse vil afhænge af den konkrete udmøntning af de afsatte midler på de offentlige budgetter, herunder forholdet mellem udgifter til løn og varekøb.

Tabel A.9 Skøn for offentlig beskæftigelse (inkl. orlov)

1.000 personer	2023	2024	2025
Ændring ift. året før			
August-redegørelsen	6,8	6,0	5,0
Maj-redegørelsen	7,1	6,0	5,0
- Ændring	-0,3	0,0	0,0
Niveau i august-redegørelse			
	873	879	884

Figur A.13 Offentlig beskæftigelse i forhold til indbyggertal og samlet beskæftigelse



Anm.: De stiplede linjer i figur A.13 angiver gennemsnit for perioden 1990-2023.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

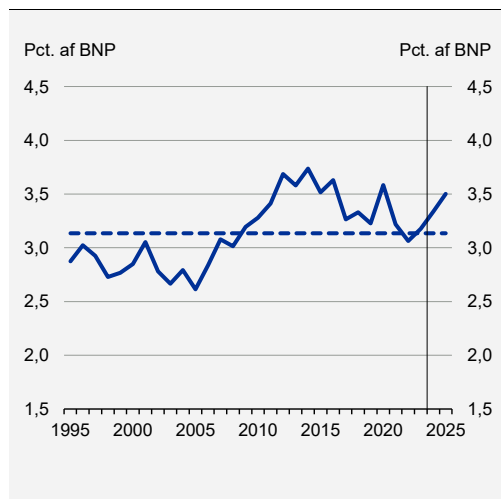
Offentlige investeringer

Ifølge Danmarks Statistiks hovedreviderede nationalregnskabstal (juni 2024) er de nominelle udgifter til offentlige investeringer opgjort til ca. 89 mia. kr., svarende til 3,2 pct. af BNP i 2023.

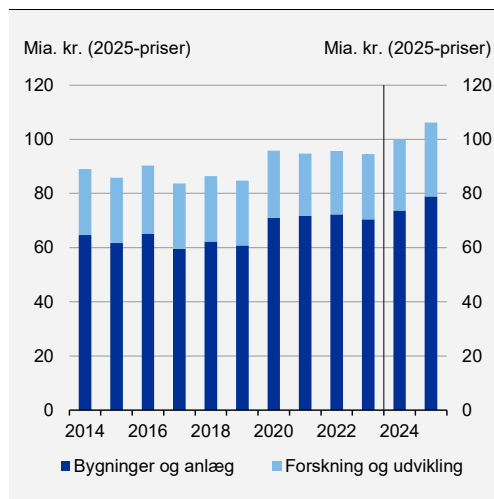
De offentlige investeringer som andel af BNP har i en længere årrække ligget på et højt niveau. I de seneste år er andelen midlertidigt faldet blandt andet som følge af høj vækst i nominelt BNP, men skønnes gradvist at vende tilbage til det høje niveau, der har gjort sig gældende siden finanskrisen. De offentlige investeringsudgifter skønnes at udgøre 3,3 pct. af BNP i 2024 og 3,5 pct. i 2025, *jf. figur A.14*.

Størstedelen af de offentlige investeringer udgøres af investeringer i bygninger og anlæg mv., mens investeringer i forskning og udvikling udgør en mindre del af de samlede offentlige investeringer, *jf. figur A.15*.

Figur A.14 Offentlige investeringer som andel af BNP



Figur A.15 Offentlige investeringer fordelt på område



Anm.: Den stiplede linje i figur A.14 angiver det gennemsnitlige niveau i perioden 1995-2023.
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I 2024 skønnes de nominelle offentlige investeringer at udgøre ca. 97½ mia. kr. Skønnet for de nominelle offentlige investeringer i 2024 er nedjusteret med ca. 1½ mia. kr. sammenlignet med maj-redegørelsen, hvilket primært afspejler forventede mindreudgifter på transportområdet i 2024 som følge af udskydelser og forsinkelser i anlægsaktiviteten mv.

De samlede udgifter til offentlige investeringer i 2025 skønnes at udgøre 106¼ mia. kr. Skønnet er opjusteret med ca. ½ mia. kr. sammenlignet med maj-redegørelsen, hvilket primært kan henføres til højere skønnede udgifter til investeringer i forskning og udvikling (på baggrund af forskningsbudgettet for 2025) end beregningsteknisk forudsat i maj-redegørelsen.

Realvæksten i de offentlige investeringer skønnes til ca. 6 pct. om året både i 2024 og 2025, jf. tabel A.10.

Skønnene for de offentlige investeringer er behæftet med betydelig usikkerhed, da udgifterne blandt andet påvirkes af forskydninger i aktiviteten mv. mellem de enkelte år og forskydninger i leveringstidspunktet for materielinvesteringer (fx til Forsvaret).

Tabel A.10 Offentlige investeringer fordelt på område – niveau, realvækst og andel af BNP

	2023	2024	2025
Nominelt investeringsniveau, mia. kr. (årets priser)	89,1	97,4	106,2
- Heraf bygninger og anlæg m.m.	66,7	71,8	78,9
- Heraf forskning og udvikling ¹⁾	22,4	25,5	27,3
Realvækst i de offentlige investeringer, pct.	-1,2	5,9	6,1
- Heraf bygninger og anlæg m.m.	-2,6	4,5	7,1
- Heraf forskning og udvikling ¹⁾	3,0	10,0	3,0
Offentlige investeringer, pct. af BNP	3,2	3,3	3,5
- Heraf bygninger og anlæg	2,4	2,5	2,6
- Heraf forskning og udvikling ¹⁾	0,8	0,9	0,9

1) Baseret på nationalregnskabsopgørelsen af de offentlige udgifter til forskning og udvikling mv. Opgørelsen er dermed ikke direkte sammenlignelig med det offentlige forskningsbudget.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

A.5 Finanspolitikens aktivitetsvirkning

Ét-årig finanseffekt

Finanseffekterne viser finans- og strukturpolitikens virkning på outputgabet. Den ét-årige finanseffekt beskriver virkningen af den førte finanspolitik i et enkelt år, målt ved ændringerne i finanspolitikken i forhold til året forinden. Den flerårige finanseffekt måler den samlede virkning på outputgabet af den førte finanspolitik over en årrække, herunder både i det pågældende år og de forudgående år.³

Finanspolitikken tilrettelægges efter flere hensyn, herunder konjunkturstabilisering. Normaliseringen af konjunktursituationen tilsiger isoleret set, at finanspolitikken gradvist kan gøres mindre stram fra sit nuværende niveau for at understøtte en blød landing, svarende til en positiv ét-årig finanseffekt og en gradvis mindre negativ flerårig finanseffekt, *jf. boks 1.7 i Økonomisk Redegørelse, maj 2023*.

Finanspolitikken blev strammet markant i 2022 og 2023, hvor den ét-årige finanseffekt skønnes til henholdsvis -1,7 og -1,3 pct.-point, *jf. tabel A.11*. Stramningen af finanspolitikken skal ses i lyset af det på daværende tidspunkt høje kapacitetspres i dansk økonomi. I 2024 skønnes finans- og strukturpolitikken at have en omtrent neutral aktivitetsvirkning, da den ét-årige finanseffekt skønnes til 0,1 pct.-point. Dermed fastholdes det stramme niveau for finanspolitikken i 2024.

Med finanslovforslaget for 2025 skønnes finans- og strukturpolitikken at have en positiv virkning på kapacitetspresset, idet den ét-årige finanseffekt skønnes til 0,5 pct.-point relativt til det

³ For enkelte tiltag gennemført i forbindelse med coronapandemien i 2020 og 2021 er det ikke meningsfuldt at foretage en isoleret ét-årig beregning. Da indgår år-til-år-væksten i den flerårige finanseffekt også i beregningen af den ét-årige. Dette gælder blandt andet investeringsvinduet, som tilskyndede en tidsmæssig forskydning af investeringer mellem årene, og udbetalingen af indefrosne feriemidler, hvor forbrugsimpulsen af udbetalingerne er forudsat at fordele sig over mere end et enkelt år. For disse tiltag behandles aktivitetsvirkningen således ens i de ét-årige og de flerårige finanseffekter.

stramme niveau i 2024. Den positive finanseffekt skal ses i sammenhæng med den forventede indsnævring af output- og beskæftigelsesgab i 2025 og en ventet inflationstakt på 2 pct.

I forbindelse med *Anden delaftale under forsvarsforliget 2024-2033* (april 2024) og andre aftaler på forsvarsområdet er det blandt andet besluttet at øge forsvarets indkøb af militært materiel. Sådanne udgifter har generelt et højt importindhold, hvilket isoleret set trækker i retning af, at de beregnede finanseffekter i 2024 og 2025 udgør et overkantskøn. Den endelige aktivtetsvirkning af de øgede forsvarsudgifter vil afhænge af den konkrete udmøntning.

Tabel A.11 Finans- og strukturpolitikens virkning på outputgab (ét-årig finanseffekt)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct.-point						
1. Virkning af traditionel finans- og strukturpolitik	0,1	-0,1	-0,4	-0,2	0,2	0,4
2. Virkning af udbetaling af indefrosne feriemidler og investeringsvindue	0,1	0,3	-0,1	-0,4	0,0	0,1
3. Finanseffekt ekskl. covid-19-engangsforhold (1+2)	0,2	0,3	-0,5	-0,6	0,2	0,4
4. Virkning af covid-19-engangsforhold ¹⁾	1,4	0,6	-1,2	-0,7	-0,1	0,0
5. Ét-årig finanseffekt (3+4)	1,6	0,9	-1,7	-1,3	0,1	0,5

1) Afspejler virkningen af de tiltag, der behandles som covid-19-engangsforhold i opgørelsen af den strukturelle saldo, herunder blandt andet covid-19-kompensationsordninger (inkl. den afledte dæmpende virkning på risiko) og covid-19-engangsudgifter i det offentlige forbrug mv. Alle tal er afrundede til én decimal og summerer derfor ikke nødvendigvis.

Kilde: Egne beregninger på MAKRO.

I forhold til *Økonomisk Redegørelse, maj 2024* er den ét-årige finanseffekt uændret i 2023, mens den er nedjusteret med 0,2 pct.-point i 2024, navnlig som følge af lavere skønnet vækst i de offentlige forbrugs- og investeringsudgifter end forudsat i maj-vurderingen.

Skønnet for den ét-årige finanseffekt i 2025 er opjusteret med 0,1 pct.-point i forhold til *Økonomisk Redegørelse, maj 2024*. Det afspejler primært, at der i forlængelse af *Opdateret mellemfristet forløb, maj 2024* blev prioriteret en diskretionær saldolempelse på 4,1 mia. kr., som udmøntes fra 2025. Det bidrager isoleret set til en højere ét-årig finanseffekt i 2025.

Flerårig finanseffekt

Den flerårige finanseffekt måles aktuelt med 2019 som basisår – et år, hvor økonomien endnu ikke var påvirket af coronapandemien, og hvor økonomien skønnes at være tæt på en neutral konjunktursituation. Dermed medtages virkningerne af den førte finanspolitik i 2020-2023 samt den planlagte politik for 2024 og frem i beregningen af den flerårige effekt.

Den flerårige finanseffekt skønnes til -0,7 pct.-point i både 2023 og 2024, mens den skønnes til -0,2 pct.-point i 2025 målt ved virkningen på outputgab. Den samlede finans- og strukturpolitik siden 2019 vurderes således at bidrage til at dæmpe kapacitetspresset i økonomien både i år og næste år, *jf. tabel A.12*.

Sammenlignet med *Økonomisk Redegørelse, maj 2024* er skønnet for den flerårige finanseffekt (målt ved virkningen på outputgab) nedjusteret med 0,1 pct.-point i 2024, hvilket skal ses i sammenhæng med et lavere niveau for den offentlige beskæftigelse målt i timer i juni-versionen

af nationalregnskabet. Skønnet er uændret for 2025, hvor prioriteringen af den diskretionære saldolempelse bidrager til at trække den flerårige finanseffekt op.

Tabel A.12 Finans- og strukturpolitikens virkning på outputgab (flerårig finanseffekt)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pct.-point						
Flerårig virkning på outputgab	1,6	2,5	0,7	-0,7	-0,7	-0,2

Kilde: Egne beregninger på MAKRO.

A.6 Offentlig gæld og statens nettofinansieringsbehov

Den offentlige bruttogæld – opgjort ved ØMU-gælden – skønnes at falde fra godt 33³/₄ pct. af BNP ultimo 2023 til ca. 31¹/₂ pct. af BNP ultimo 2025, *jf. tabel A.13*.⁴ De forventede fald i ØMU-gældskvoten i 2024 og 2025 afspejler både offentlige overskud og stigningen i nominelt BNP i begge år.

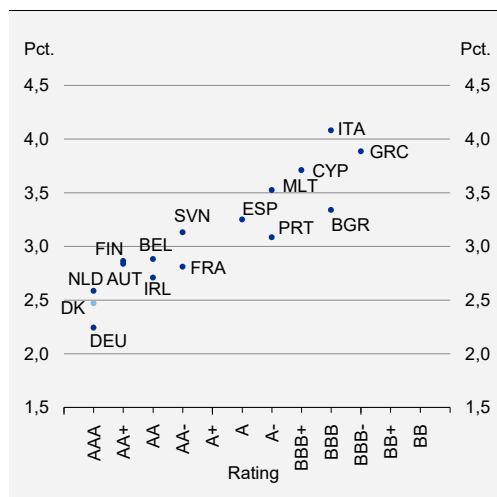
ØMU-gælden ventes således at holde god afstand til grænsen i EU's Stabilitets- og Vækstpagt på 60 pct. af BNP. Det er blandt andet en konsekvens af en ansvarlig linje i den økonomiske politik gennem en længere årrække, som har været afgørende for, at Danmark er blandt de få lande, der har den højeste kreditvurdering hos samtlige toneangivende kreditvurderingsbureauer. Den høje kreditvurdering bidrager til, at den danske stat har lavere renteudgifter end lande med en lavere kreditvurdering, *jf. figur A.16*.

⁴ Det bemærkes, at opgørelsen af ØMU-gælden er ændret i forhold til maj-vurderingen, hvilket blandt andet afspejler sektorskiftet for enheden KommuneKredit, der med hovedrevisionen 2024 nu er en del af offentlig forvaltning. Det bidrager isoleret set til en højere opgjort ØMU-gæld.

Tabel A.13 Oversigt over offentlig gæld, ultimo året

	2023	2024	2025
Pct. af BNP			
ØMU-gæld	33,6	32,8	31,4
Statsgæld	10,5	7,8	7,9
Offentlig nettogæld	-20,4	-21,5	-21,6
<i>Memopost: Faktisk offentlig saldo</i>	3,3	1,9	1,0

Figur A.16 Sammenhæng mellem kreditvurdering og 10-årig statsobligationsrente for eurolande mv.



Anm.: Renterne i figur A.16 er opgjort som et to-måneders gennemsnit af ECB's benchmarkrenter for hvert land, som baseres på statsobligationer handlet i det sekundære marked, i lokal valuta, før skat og med en restløbetid på ca. 10 år. Data er hentet den 5. august 2024. De opgjorte tal for ØMU-gælden tager højde for, at KommuneKredit er blevet inkluderet som en del af offentlig forvaltning og service.

Kilde: Macrobond Financial, Eurostat, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Et større overskud på den offentlige saldo medfører – alt andet lige – et større fald i ØMU-gælden. Opbygningen af aktiver, likviditetsforskydninger fra år til år mv. har dog den konsekvens, at bevægelser i ØMU-gælden ikke alene afhænger af udviklingen i den offentlige saldo, *jf. boks A.3.*

Den offentlige nettogæld er det centrale gældsbebegreb i forhold til statens solvens og vurderingen af finanspolitikens langsigtede holdbarhed. Ved udgangen af 2023 havde den offentlige sektor en finansiel nettoformue svarende til ca. 20½ pct. af BNP. Frem mod udgangen af 2025 skønnes en stigende offentlig nettoformue som andel af BNP sammenlignet med 2023, hvilket følger af de forventede overskud på den offentlige saldo. Udviklingen i nettoformuen afhænger dog også af kursreguleringer på det offentliges aktiver og passiver (f.eks. kursreguleringer af selskaber med statslige ejerandele). Der skønnes dog ikke over disse reguleringer i prognose-årene. Skønne for udviklingen i nettoformuen er blandt andet derfor forbundet med særlig usikkerhed.

Statsgælden omfatter udelukkende statens gæld, dog efter modregning af blandt andet statens indestående i Nationalbanken og statens beholdning af almene boligobligationer. En lav statsgæld relativt til ØMU-gælden er således en indikation på, at staten har relativt mange likvide aktiver til at honorere dens gældsforpligtelser. Udviklingen i statsgælden fra år til år svarer – bortset fra kurseffekter ved lånoptagelse – til den såkaldte nettokassesaldo, dvs. likviditetseffekten af statens budget. Nettokassesaldoen afspejler forskellen mellem de faktiske indbetalinger af skatter, afgifter mv., som staten modtager, og de konkrete udbetalinger, som staten foretager i løbet af et givet år, herunder også genudlån til statslige selskaber. Statsgælden skønnes at falde fra ca. 10½ pct. af BNP i 2023 til ca. 7¾ pct. af BNP i 2024 og ca. 8 pct. af BNP i 2025.

Boks A.3 Centrale opgørelser af den offentlige gæld

Der sondres normalt mellem tre opgørelser af den offentlige gæld: ØMU-gælden, den offentlige nettogæld og statsgælden. De forskellige gældsbegreber afviger fra hinanden med hensyn til opgørelsesmetoder og afgrænsningen af den offentlige sektor:

- *ØMU-gælden* er den offentlige gæld opgjort efter EU's principper. ØMU-gælden omfatter de samlede finansielle passiver i alle de offentlige delsektorer – stat, kommuner, regioner og forskellige sociale kasser og fonde. ØMU-gælden er en ren bruttogældsstørrelse, hvor kun interne fordringer inden for det offentlige bliver modregnet. ØMU-gælden bruges i forbindelse med EU's Stabilitets- og Vækstpagt, hvor ØMU-gældens andel af BNP ikke må overstige 60 pct.
- *Den offentlige nettogæld* er udgangspunktet for beregningerne af de offentlige finansers langsigtede holdbarhed. Den offentlige nettogæld opgøres som forskellen mellem de samlede offentlige passiver og aktiver og er dermed et udtryk for det offentliges samlede finansielle nettostilling. I modsætning til de andre gældsdefinitioner opgøres den offentlige nettogæld til markedsværdi.
- *Statsgælden* omfatter udelukkende statens gæld og dermed ikke gælden i de øvrige offentlige delsektorer. Statsgælden er ligesom ØMU-gælden en bruttostørrelse, men i definitionen er der tilladt en modregning af statens indestående i Nationalbanken, statens beholdning af almene boligobligationer samt værdipapirbeholdninger i de statslige fonde (Innovationsfonden og Fonden for Forebyggelse og Fastholdelse).

Genudlån er et udtryk for statens udlånsprogram til statslige selskaber og andre institutioner. Her udsteder Nationalbanken statsobligationer og videreudlåner provenuet til selskaberne på samme vilkår, som gælder for de underliggende statsobligationer, herunder rente og løbetid tillagt en provisionsbetaling til staten. Genudlån tillader selskaberne at benytte statens høje kreditvurdering samt likvide obligationsserier, således at offentlige opgaver finansieres billigst muligt. Da selskaberne betaler afdrag og renter, er genudlånene saldoneutrale for staten. Genudlån øger statsgælden og ØMU-gælden, men indgår neutralt i nettogælden, da videreudlånet medregnes i aktivsiden.

Finansieringsbehovet

Statens nettofinansieringsbehov svarer til nettokassesaldoen med modsat fortegn. Nettokassesaldoen udgjorde i 2023 godt 29 mia. kr. I 2024 ventes overskuddet på nettokassesaldoen at udgøre ca. 65³/₄ mia. kr., hvilket svarer til en opjustering på ca. 5 mia. kr. i forhold til skønnet i maj-vurderingen. Opjusteringen af skønnet for nettokassesaldoen i 2024 kan primært henføres til et større skønnet DAU-overskud, der følger af lavere statslige udgifter.

Ud over nettofinansieringsbehovet afholder staten også betalinger til afdrag på statsobligationer og kortfristet gæld, opkøb af almene boligobligationer og transaktioner i de statslige fonde forvaltet af Nationalbanken. Summen af nettofinansieringsbehovet og disse delposter angiver det samlede bruttofinansieringsbehov for staten i det givne år. Bruttofinansieringsbehovet dækkes ved at udstede statsobligationer, kortfristet gæld eller ved, at staten gør brug af indestændet på sin konto i Nationalbanken.

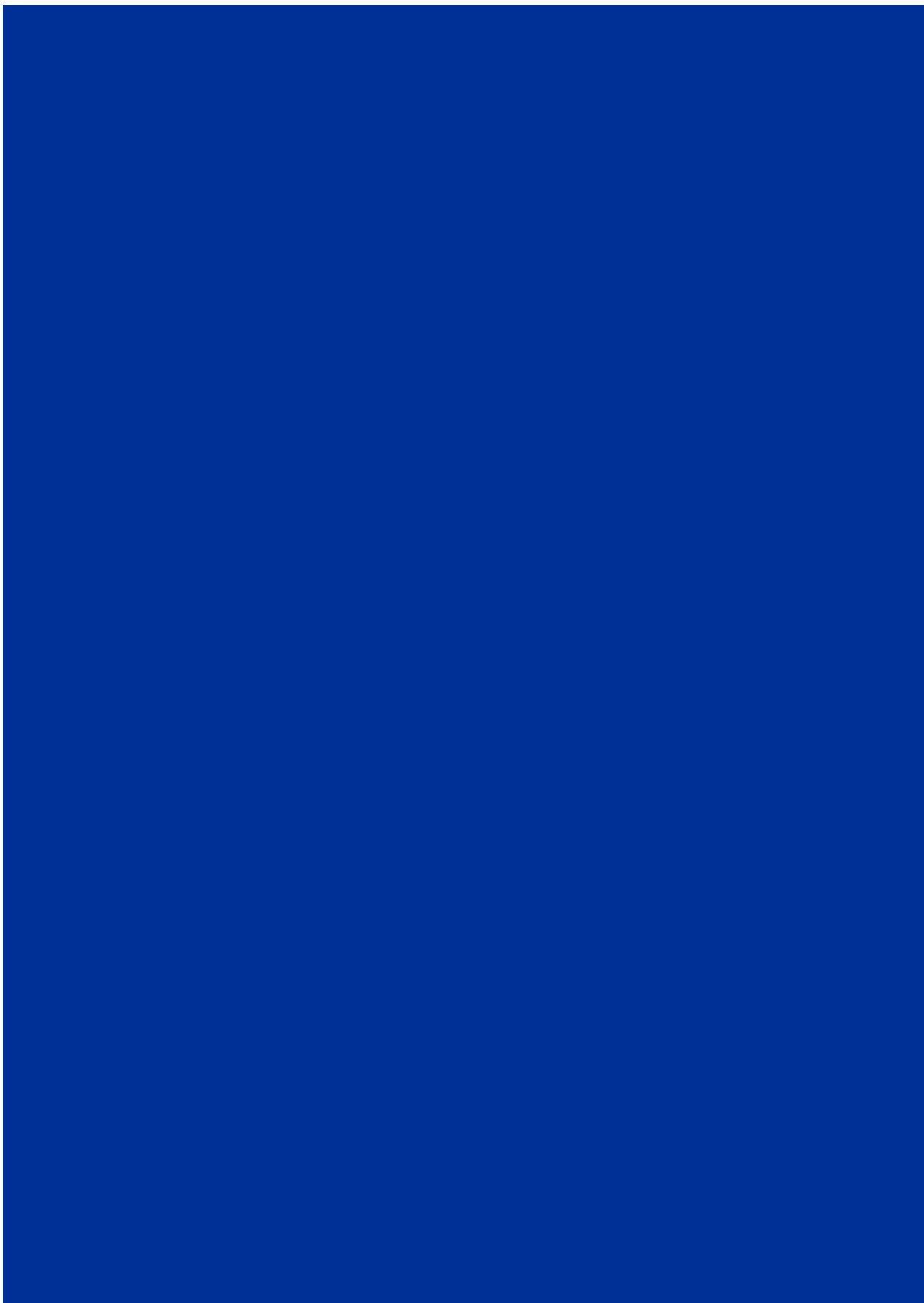
Statens bruttofinansieringsbehov udgjorde godt 101 mia. kr. i 2023. Bruttofinansieringsbehovet ventes aktuelt at udgøre ca. 53¹/₄ mia. kr. i 2024, hvilket er ca. 4¹/₄ højere end skønnet i maj-redegørelsen. Dette afspejler, at nedjusteringen i skønnet for nettofinansieringsbehovet mere end opvejes af en opjustering i de forventede afdrag på den langfristede gæld i 2024 i forhold til maj-redegørelsen.

Tabel A.14 DAU-saldo og statens finansieringsbehov

Mia. kr.	2024		2025
	Maj- redegørelse	August- redegørelse	August- redegørelse
1. DAU-saldo	59,9	68,2	18,0
2. Genudlån mv. (§ 40)	17,2	16,2	21,3
3. Beholdningsbevægelser og periodiseringer mv. (§ 41)	18,2	13,7	-7,4
4. Nettokassesaldo (1-2+3)	60,8	65,7	-10,7
5. Nettofinansieringsbehov (-4)	-60,8	-65,7	10,7
6. Afdrag langfristet gæld	89,3	98,4	81,4
7. Afdrag kortfristet gæld	14,8	14,8	35,0
8. Transaktioner i de statslige fonde	-0,1	-0,1	-0,2
9. Opkøb af almene boligobligationer	5,9	5,9	5,5
Finansieringsbehov (5+6+7+8+9)	49,0	53,2	132,4

Anm.: Afrundinger kan føre til, at tallene ikke summer, som ellers angivet i tabellen.

Kilde: Økonomisk Redegørelse, maj 2024 og egne beregninger.



Bilag A1. De offentlige udgifter og indtægter

Dette bilag beskriver den forventede udvikling i BNP-andelene for de forskellige udgifts- og indtægtskategorier. Det bemærkes overordnet, at BNP-andelene påvirkes af udsving i konjunkturerne samt prisudviklingen, der har medført høj vækst i nominelt BNP i årene 2021-2022. Endvidere er en række udgifts- og indtægtsposter påvirket af særlige midlertidige forhold i årene 2020-2022 i forbindelse med covid-19.

De offentlige udgifter

De samlede offentlige udgifter udgjorde knap 46 pct. af BNP i 2023 og skønnes at stige til ca. 47½ pct. af BNP i 2025, *jf. bilagstabel A.1*. Udgiftsudviklingen frem mod 2025 afspejler hovedsageligt en forventet stigning i de offentlige forbrugsudgifter og de offentlige investeringer, samt i udgifterne til indkomstoverførsler som følge af blandt andet den demografiske udvikling.

Bilagstabel A.1 De offentlige udgifters sammensætning

Pct. af BNP	2021	2022	2023	2024	2025
Primære offentlige udgifter	48,1	43,3	45,2	46,3	46,8
- Offentligt forbrug	23,9	22,0	22,7	23,4	23,9
- Offentlige investeringer ²⁾	3,2	3,1	3,2	3,3	3,5
- Indkomstoverførsler	15,1	13,6	14,3	14,4	14,6
- Subsidier	2,5	1,4	1,3	1,4	1,4
- Øvrige primære udgifter	3,3	3,2	3,8	3,7	3,4
Renteudgifter	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7
Offentlige udgifter¹⁾	48,6	44,0	45,8	47,1	47,5

1) Opgørelsen af de samlede offentlige udgifter (og indtægter) afviger fra Danmarks Statistiks opgørelse. Udgifterne som andel af BNP er her beregnet med afsæt i en opgørelse af de samlede udgifter, hvor alle delelementer af det offentlige forbrug – herunder fx imputerede udgifter i form af afskrivninger og indtægter i form af salg af varer og tjenesteydelser – henføres til udgiftssiden.

2) De offentlige investeringer er opgjort ekskl. nettokøb af bygninger mv. Med Danmarks Statistiks hovedrevision af nationalregnskabet i efteråret 2014 omfatter de offentlige investeringer også udgifter til forskning og udvikling.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De offentlige forbrugsudgifter udgjorde ca. 22¾ pct. af BNP i 2023. I 2024 skønnes de offentlige forbrugsudgifter at udgøre ca. 23½ pct. af BNP, og frem mod 2025 forventes det offentlige forbrugs andel af BNP at stige til knap 24 pct. Den forventede stigning i det offentlige forbrugs andel af BNP skal blandt andet ses i lyset af den skønnede realvækst i det offentlige forbrug på godt 3¼ pct. i 2024 og 2½ pct. i 2025.

De offentlige investeringers andel af BNP udgjorde ca. 3¼ pct. af BNP i 2023 og skønnes at udgøre omtrent 3½ pct. frem mod 2025, blandt andet som følge af øgede offentlige investeringer i forsvaret, herunder indkøb af kampfly.

De offentlige udgifter til indkomstoverførsler udgjorde ca. 14¹/₄ pct. af BNP i 2023 og skønnes at stige til omkring 14¹/₂ pct. af BNP i 2025. Udviklingen afspejler blandt andet forventede stigende udgifter til folkepension i lyset af den demografiske udvikling. Udgiftsskønnene afspejler desuden virkningerne af en række politiske aftaler, herunder ændret regulering af folkepension mv. i medfør af *Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere* (november 2018), virkningerne af *Aftale om ny ret til tidlig pension* (oktober 2020) og *Aftale om nyt kontanthjælpssystem* (oktober 2023) samt øgede udgifter til ældrecheck som led i *Aftale om Grøn luftfart i Danmark* (december 2023) mv.

Subsidierne udgjorde 1¹/₄ pct. af BNP i 2023 og skønnes at stige svagt til knap 1¹/₂ pct. i både 2024 og 2025.

De offentlige renteudgifter udgjorde ca. ³/₄ pct. af BNP i 2023. Renteudgifterne skønnes at have et stort set tilsvarende niveau frem mod 2025.

De offentlige indtægter

De samlede offentlige indtægter er opgjort til ca. 49,2 pct. af BNP i 2023 og skønnes at falde til 48,5 pct. af BNP i 2025, jf. bilagstabel A.2. Udviklingen skal blandt andet ses i lyset af, at indtægterne fra arbejdsmarkedsbidrag og moms som andel af BNP forventes at stige, mens indtægterne fra personskatter mv. og selskabsskatten forventes at falde. I 2025 skønnes skattetryk- ket at blive en smule lavere end i 2023.

Personskatteindtægterne er opgjort til ca. 593,5 mia. kr. i 2023, svarende til 21,2 pct. af BNP. Personskatteindtægterne forventes at udgøre 21,3 og 20,8 pct. af BNP i henholdsvis 2024 og 2025. I 2025 reduceres personskatteindtægterne blandt andet som følge af *Aftale om Reform af personskat* (december 2023).

Indtægterne fra *arbejdsmarkedsbidrag* er opgjort til ca. 120,7 mia. kr. i 2023, svarende til 4,3 pct. af BNP. Indtægterne fra arbejdsmarkedsbidraget skønnes at udgøre 4,5 pct. og 4,4 pct. af BNP i hhv. 2024 og 2025.

Indtægterne fra *pensionsafkastskatten* er opgjort til ca. 13,0 mia. kr. i 2023, svarende til 0,5 pct. af BNP. De forholdsvis lave indtægter i 2023 skal primært ses i lyset af pensionssekskabernes store beholdning af negativ skat fra 2022, som de har kunnet anvende til modregning af positive bruttoafkast i 2023. Indtægterne fra pensionsafkastskatten ventes at blive af nogenlunde samme størrelsesorden i 2024, idet pensionssektoren fortsat forventes at have negativ skat til gode fra 2022, som modregnes i eventuel positiv skat i 2024-2025. Indtægterne fra pensionsafkastskatten skønnes at stige til 0,9 pct. af BNP i 2025 som følge af, at pensionssekskabernes beholdning af negativ skat i vid udstrækning forventes at være opbrugt.

Bilagstabel A.2 De offentlige indtægters sammensætning

Pct. af BNP	2021	2022	2023	2024	2025
Personskatter mv. ¹⁾	21,2	20,1	21,2	21,3	20,8
Arbejdsmarkedsbidrag	4,4	4,1	4,3	4,5	4,4
Pensionsafkastskat	2,5	0,4	0,5	0,5	0,9
Selskabsskatter	4,0	3,3	3,8	3,8	3,6
- Selskabsskat af kulbrintevirksomhed	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
- Øvrig selskabsskat	4,0	3,2	3,7	3,7	3,5
Moms	9,8	9,4	9,2	9,4	9,4
Øvrige indirekte skatter	5,7	5,0	4,7	4,5	4,5
Øvrige skatter ²⁾	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Skattetryk	47,7	42,3	43,8	43,9	43,7
Renteindtægter ³⁾	0,9	1,1	1,5	1,5	1,4
Øvrige indtægter ⁴⁾	4,2	4,2	4,0	3,7	3,6
Told mv. til EU ⁵⁾	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Offentlige indtægter⁶⁾	52,7	47,4	49,2	49,0	48,5
<i>Memopost: Nordsøindtægter⁷⁾</i>	<i>0,0</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>

Anm.: Den forventede udvikling i de offentlige indtægter opgjort i mia. kr. kan findes i bilagstabel B.20.

- 1) Personskatter mv. indeholder indkomstskat, ejendomsværdiskat, vægtafgift fra husholdninger, bo- og gaveafgift, aktieskat samt andre personlige skatter.
- 2) Øvrige skatter indeholder medielicens (primært til DR) og obligatoriske pensionsbidrag for tjenestemænd i offentlige selskaber mv. Medielicensen blev gradvist udfaset frem til 2022 som følge af *Mediepolitisk aftale for 2019-2023* og *Aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen*.
- 3) Inkl. udbytter og Nationalbankens overskud.
- 4) Øvrige indtægter indeholder blandt andet overskud af offentlig virksomhed, diverse drifts- og kapitaloverførsler fra andre indenlandske sektorer og EU samt imputerede (beregnete) indtægter i form af både bruttorestindkomst og bidrag til tjenestemandspensioner. Endvidere indgår statens indtægter fra overskudsdeling og statsdeltagelse i forbindelse med olie- og gasindvinding i Nordsøen samt kulbrinteskatten.
- 5) Ifølge nationalregnskabsprincipperne kategoriseres disse indtægter som skatter og indgår derfor i skattetrykket, men da indtægterne tilfalder EU, indgår de ikke i det offentlige indtægstryk.
- 6) Opgørelsen af de samlede offentlige indtægter afviger fra Danmarks Statistiks opgørelse, der blandt andet henfører det offentlige salg af varer og tjenester til indtægtssiden og ikke, som her, til udgiftssiden som en del af de samlede forbrugsudgifter. De samlede indtægter er her desuden opgjort inkl. bruttorestindkomst, som er modsvaret til de imputerede afskrivningsudgifter, der indgår i opgørelsen af det offentlige forbrug. Der henvises i øvrigt til anmærkningerne til bilagstabel A.1.
- 7) De samlede nordsøindtægter udgøres af kulbrinteskate, selskabsskat af kulbrintevirksomhed og udbytter fra Nordsøfonden. Nordsøindtægterne indgår i selskabsskatter, renteindtægter og øvrige indtægter.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udsving på de finansielle markeder kan have relativt stor betydning for det faktiske skattetryk og den faktiske offentlige saldo i enkeltår, blandt andet via pensionsafkastskatten. Det påvirker dog ikke den strukturelle saldo, at indtægterne fra pensionsafkastskatten flyttes mellem årene. De realøkonomiske konsekvenser af de ofte stærkt fluktuerende indtægter fra pensionsafkastskatten er også yderst begrænsede.

Indtægterne fra *øvrige selskabsskatter* (dvs. ekskl. selskabsskat fra kulbrintevirksomheder og kulbrinteskate, som indgår i nordsøindtægterne) er opgjort til 104,8 mia. kr. i 2023, svarende til 3,7 pct. af BNP. Indtægterne forventes at udgøre henholdsvis 3,7 og 3,5 pct. af BNP i 2024 og 2025.

Momsindtægterne er opgjort til ca. 259,2 mia. kr. i 2023, svarende til 9,2 pct. af BNP. Momsindtægterne skønnes at stige til omtrent 9,4 pct. af BNP i 2024 og 2025.

Øvrige indirekte skatter omfatter primært punktafgifter i form af blandt andet energi- og miljøafgifter og afgifter på nydelsesmidler. De øvrige indirekte skatter omfatter også indtægterne fra registreringsafgiften, de kommunale ejendomsskatter (grundskyld mv.), erhvervenes motorafgifter, lønsumsafgiften og tinglysningsafgiften. Indtægterne fra de øvrige indirekte skatter er samlet set opgjort til ca. 132,4 mia. kr. i 2023, svarende til 4,7 pct. af BNP og skønnes at falde til 4,5 pct. af BNP i 2024 og 2025.

Nordsøindtægterne er opgjort til knap 2,0 mia. kr. i 2023, svarende til 0,1 pct. af BNP. Udviklingen i statens indtægter fra aktiviteterne i Nordsøen er i høj grad påvirket af ændringer i produktionen og i olieprisen (opgjort i kroner). Frem mod 2025 skønnes nordsøindtægterne at udgøre 0,1 pct. af BNP.

De *offentlige renteindtægter* er opgjort til ca. 42,2 mia. kr. i 2023 svarende til 1,5 pct. af BNP. De offentlige renteindtægter skønnes at udgøre henholdsvis 1,5 og 1,4 pct. af BNP i 2024 og 2025.



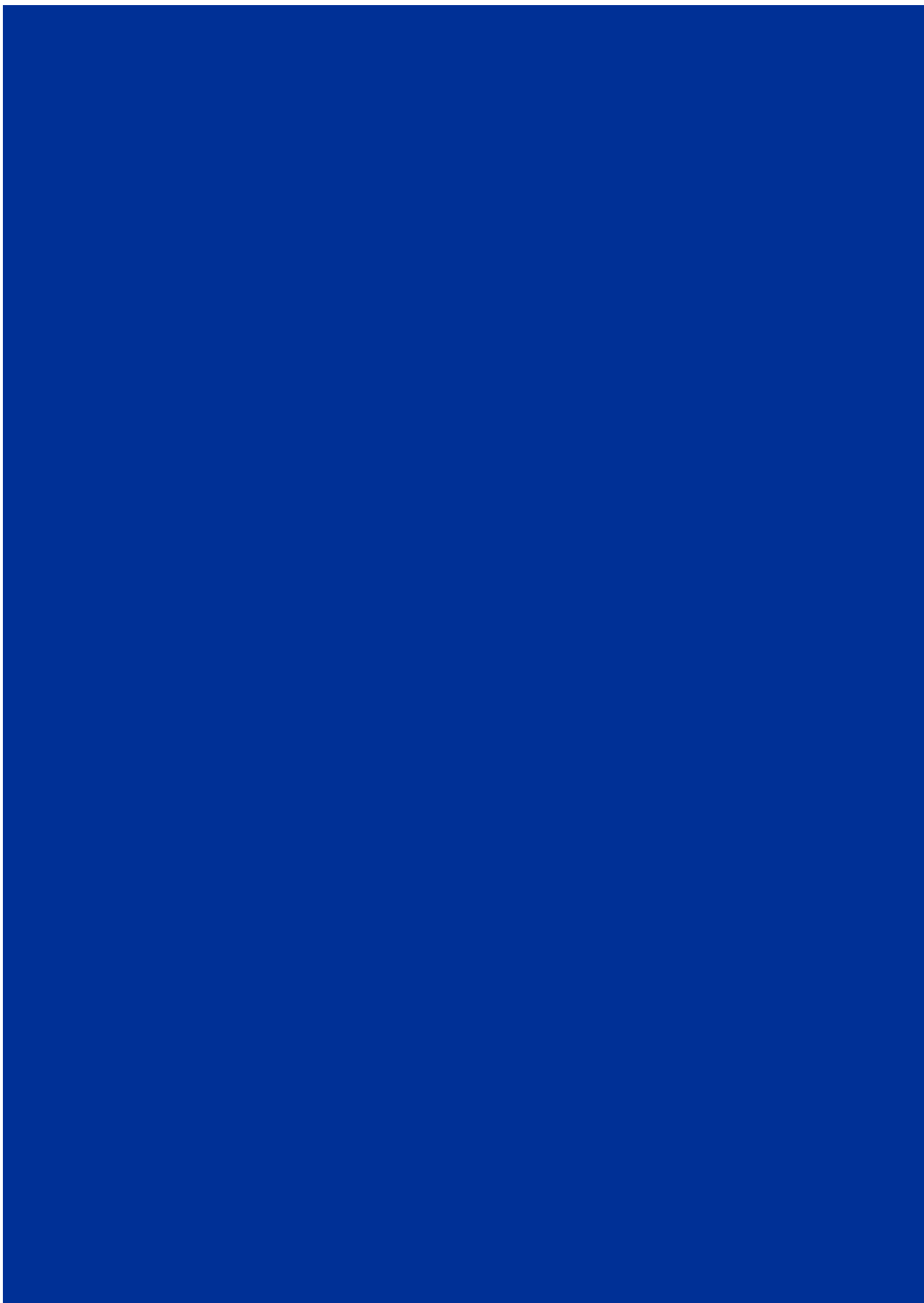
Bilag A2. Beregning af strukturel saldo 2023-2025

Bilagstabel A.3 Faktiske og strukturelle særlige poster i beregningen af den strukturelle saldo

	2023	2024	2025
Pct. af BNP			
1. Faktisk saldo	3,3	1,9	1,0
Konjunktrensning			
i) Outputgab	1,7	1,5	1,2
ii) Beskæftigelsesgab	2,4	2,3	1,9
a) Sammenvejjet konjunkturgab = i)*0,4+ii)*0,6	2,2	2,0	1,6
b) Budgetfaktor	0,73	0,73	0,73
c) 1-(outputgab/100)	0,98	0,98	0,99
2. Konjunkturbidrag = a)*b)*c)	1,5	1,4	1,2
Selskabsskat (ekskl. Nordsø)			
Faktisk niveau	3,7	3,7	3,5
Strukturelt niveau	2,8	2,8	3,0
3. Korrektion	1,0	0,9	0,5
Registreringsafgift			
Faktisk niveau	0,4	0,3	0,3
Strukturelt niveau	0,6	0,5	0,5
4. Korrektion	-0,2	-0,2	-0,2
Aktieskat			
Faktisk niveau	1,9	1,7	1,4
Strukturelt niveau	1,4	1,4	1,4
5. Korrektion	0,5	0,3	0,0

Bilagstabel A.3 (fortsat) Faktiske og strukturelle særlige poster i beregningen af den strukturelle saldo

	2023	2024	2025
Pct. af BNP			
Pensionsafkastskat			
Faktisk niveau	0,5	0,5	0,9
Strukturelt niveau	1,2	1,2	1,2
6. Korrektion	-0,7	-0,7	-0,2
Nordsøindtægter (inkl. udbytter fra Nordsøfonden)			
Faktisk niveau	0,1	0,0	0,1
Strukturelt niveau	0,2	0,1	0,1
7. Korrektion	-0,1	0,0	0,1
Nettorenteindtægter og udbytter (ekskl. Nordsø)			
Faktisk niveau	0,9	0,8	0,7
Strukturelt niveau	0,6	0,6	0,6
8. Korrektion	0,3	0,2	0,1
Specielle budgetposter (netto)			
Faktisk niveau	-0,6	-1,1	-0,9
Faktisk niveau korrigeret for engangsforhold mv. til beregning af strukturelt niveau, jf. bilagstabel A.4	-0,4	-0,6	-0,7
Strukturelt niveau	-0,5	-0,5	-0,6
9. Korrektion	-0,1	-0,6	-0,4
10. Øvrige korrektioner (jf. bilagstabel A.4)	0,0	0,0	-0,1
11. 1-2-3-4-5-6-7-8-9-10 Strukturel saldo	1,1	0,6	0,2



Bilag A3. Engangsforhold mv. i 2023-2025

Bilagstabel A.4 Engangsforhold mv., der korrigeres for i beregningen af den strukturelle saldo

Pct. af BNP	2023	2024	2025
Engangsforhold der korrigeres for i de specielle budgetposter i alt	-0,2	-0,5	-0,3
Covid-19-engangsforhold i forbindelse med erstatningsaftale til minkavlere og følgeerhverv mv. (i de specielle budgetposter)	-0,1	-0,3	-0,2
Ekstraordinær udbetaling af for meget betalt ejendomsskat	-0,1	-0,2	-0,1
Øvrige korrektioner (uden for de specielle budgetposter) i alt	0,0	0,0	-0,1
Covid-19-engangsforhold i forbindelse med erstatningsaftale til minkavlere og følgeerhverv mv.	0,0	0,0	0,0
Udviklingsbistand – forskel mellem politiske tilsagn og afløb i faktisk saldo	0,0	0,1	0,0
Korrektion for oplysninger om indtægtssiden	0,1	0,0	0,0
Korrektion vedrørende Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag (AUB)	0,0	0,0	0,0
Korrektion for investeringer i kampfly ¹⁾	0,0	0,0	-0,1
Omregning til strukturelt BNP	0,0	0,0	0,0

1) Investeringer i kampfly behandles på samme måde som nettokøb af bygninger og andre eksisterende investeringsgoder i beregningen af den strukturelle saldo og indgår via et syvårs glidende gennemsnit.