



Notat

08. oktober 2019

Skriftlig opfølgning på samråd i FIU om ØR august 2019

Til samrådet i Finansudvalget d. 27 august om Økonomisk Redegørelse, august 2019 lovede Finansministeren at sende skriftlige svar på nedenstående spørgsmål.

1. Hvilket oliepris-scenarie og forudsætninger om produktionsmængde mv. ligger bag skønnet for Nordsøindtægter på kort og langt sigt? Hvad er virkningen hvis IEAs "New Policies"-scenarie erstattes med deres "Sustainable Development"-scenarie?
2. Hvordan kommer FM frem til sit skøn for PAL-indtægter og hvorfor er afvigelserne så store fra gang til gang?
3. Hvorfor er 2020 ikke med i opgørelsen af det finanspolitiske råderum i august-publikationen, og er det en praksis-ændring i forhold til tidligere?

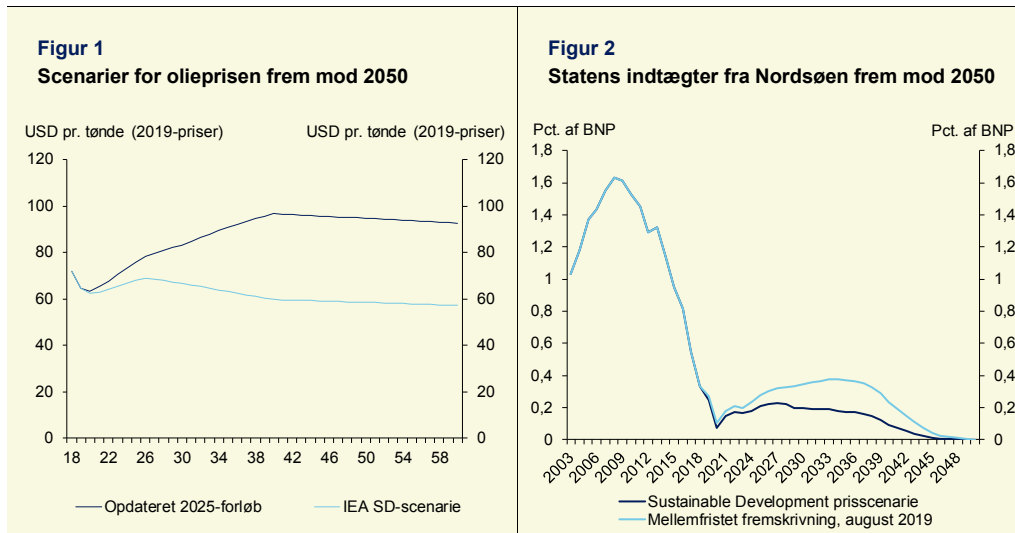
Svar

1. Hvilket olieprisscenarie og forudsætninger om produktionsmængde mv. ligger bag skønnet for Nordsøindtægterne på kort og lang sigt? Hvad er virkningen, hvis "New Policies"-scenariet erstattes med deres "Sustainable Development"-scenarie.

Fremskrivningen af olieprisen i Økonomisk Redegørelse, der ligger til grund for skønnet for Nordsøindtægterne, baseres som vanligt dels på det Internationale Energiagenturs (IEA's) centrale olieprisscenarie ("New Policies Scenario", NPS), dels den seneste tids udvikling i markedsforsventningerne til olieprisen (futurespriser).

Ud over NPS udarbejder IEA et scenarie for olieprisen, hvor Paris-aftalens mål bliver opfyldt. Dette kaldes "Sustainable Development Scenario" (SDS). I SDS er olieprisen lavere, hvorfor statens forventede indtægter fra Nordsøaktiviteterne er lavere. Der henvises til svar på EFK spørgsmål nr. 3 (alm. del) af 5. oktober 2018 for en uddybende beskrivelse af Finansministeriets principper og metode vedrørende den fremadrettede prisudvikling på olie og gas.

Figur 1 præsenterer de to prisscenarier frem mod 2050, mens figur 2 viser de skønnede indtægter fra Nordsøen, når de hver især lægges til grund. Den årlige virkning af at lægge SDS til grund i stedet for NPS skønnes at stige frem mod 2035, hvor forudsætningerne inkl. SDS-scenariet vil indebære et strukturelt mindreprovenu på omtrent 0,2 pct. af BNP. Herefter aftager forskellen frem mod 2050, hvor produktionen i Nordsøen forudsættes at være ophørt i begge scenarier. Den varige virkning skønnes til omtrent $\frac{3}{4}$ mia. kr.



Anm.: I figur 2 er statens indtægter opgjort som et 7 års glidende gennemsnit, svarende til opgørelsen i beregningen af den strukturelle saldo. Statens indtægter fra Nordsøen dækker selskabsskat, kulbrinteskate og tillægsskat samt indtægter fra statsdeltagelse via Nordsøfonden.

Kilde: IEA, ENS, Skatteministeriet og egne beregninger.

Forudsætningerne om indvindingen af olie og gas i Nordsøen følger af Energistyrelsens årlige produktionsprognose, som senest er offentliggjort 27. august 2019.

2. Hvordan kommer FM frem til sit skøn for PAL-indtægterne og hvorfor er afvigelse så store fra gang til gang?

Indtægterne fra PAL-skatten bestemmes af det løbende afkast på pensionsformuen, som primært er påvirket af udviklingen i aktie- og obligationskurser.

År-til-år udsving i aktie- og obligationskurser er i høj grad uforudsigelige. Det ligger i sagens natur, for aktivpriserne afspejler på et givet tidspunkt den information og de forventninger, der er i markedet. Derfor er det primært ikke-forventede hændelser, der driver de løbende kursudsving.

Finansministeriet gør ikke forsøg på at forudsige udviklingen i aktie- og obligationskurser over prognoseperioden, men baserer sig grundlæggende på (1) markedsforventninger til renteutviklingen i prognoseperioden, samt (2) standardforudsætninger om et normalafkast på andre aktiver, primært aktier.

Det er Finansministeriets vurdering, at det ikke er realistisk at forudsige udviklingen på de finansielle markeder, og derfor heller ikke realistisk, at det igennem et forsøg herpå skulle være muligt at nå frem til mere sikre skøn for den fremadrettede udvikling i PAL-provenuet end med de nuværende metoder.

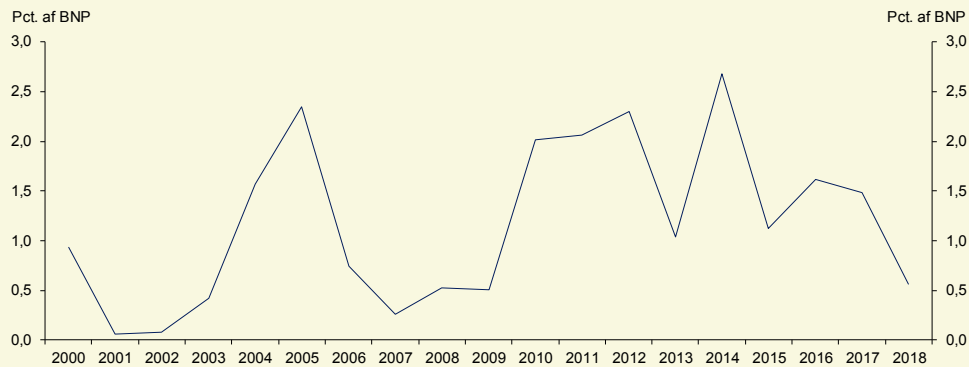
De midlertidige og ofte betydelige udsving i de finansielle priser, og derigennem PAL-provenuet, har dog primært kun betydning for, om statslige indtægter falder i det ene år eller et andet. Udsving i PAL-provenuet fra år til år har således ikke nogen nævneværdig betydning for den finanspolitiske holdbarhed eller for råderummet i finanspolitikken, jf. også nedenfor.

Mere konkret er Finansministeriets skøn for de faktiske PAL-indtægter baseret på oplysninger om pensionssektorens formue ultimo seneste regnskabsår, herunder en opdeling af formuen på aktivklasser. Skønnet for et indeværende år fremkommer ved en approksimativ opgørelse af afkastet på formuens forskellige aktivklasser år til dato og en forudsætning om afkastet i den resterende del af året, som tilsammen udgør skattebasen. De skønnede indtægter udgør således 15,3 pct. af skattebasen justeret for yderligere en række forhold, herunder fradrag for fremførte underskud.

Særligt afkastet for den resterende del af året på skønstidspunktet er forbundet med betydelig usikkerhed. Det samme gælder skønnet for det kommende år. Denne usikkerhed bidrager derfor til, at skønnet kan udvise store afvigelser mellem konjunkturvurderingerne. Usikkerheden skal som nævnt ses i lyset af, at afkastet på pensionsformuen følger afkastene på de finansielle markeder.

Opjusteringen af skønnet for PAL-indtægterne ved den seneste konjunkturvurdering i august (set i forhold til den forrige konjunkturvurdering fra december 2018) skyldes således, at pensionssektoren har oplevet betydelige afkast på deres formue i det første halve år af 2019, især som følge af faldende renter og stigende aktiekurser. Selv små afvigelser mellem forventningerne på skønstidspunktet og den realiserede renteutvikling kan give anledning til relativt store ændringer i skønnet for afkastet på obligations- og derivatporteføljen. Hertil kommer, at aktiemarkederne ligeledes kan vise store udsving mellem konjunkturvurderinger og fra år til år. Udsvingene fra år til år – som grundlæggende er uforudsigelige – er afspejlet i de historiske indtægter fra PAL-skatten, som er meget volatile, jf. figur 3.

Figur 3
Statens indtægter fra pensionsafkastskatten



Anm: Statens historiske indtægter fra pensionsafkastskatten er her opgjort i faktiske termer, dvs. svarende til opgørelsen i Nationalregnskabet.

Kilde: Danmarks Statistik.

Det bemærkes, at opgørelsen af indtægterne fra PAL-skatten i beregningen af den strukturelle saldo er betydeligt mere stabil fra år til år end de faktiske indtægter. Det er den strukturelle saldo, som ligger til grund for det finanspolitiske råderum og dermed tilrettelæggelsen af finanspolitikken.

3. Hvorfor er 2020 ikke med i opgørelsen af det finanspolitiske råderum i august-publikationen, og er det en praksis-ændring i forhold til tidligere?

Det finanspolitiske råderum opgøres som den beregningsteknisk højest mulige offentlige forbrugsvækst målt i forhold til et givet år. I *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023 – teknisk fremsættelse, august 2019* er det finanspolitiske råderum frem mod 2025 opgjort til 28³/₄ mia. kr. (2020-priser) målt i forhold til udgiftsniveauet i 2020. Råderummet indeholder således den højest mulige vækst i det offentlige forbrug i 2021-2025.

I augustforløbet i år er der skiftet basisår, sådan at råderummet frem mod 2025 måles ift. finanslovsåret (dvs. 2020). Det skyldes, at det finanspolitiske råderum årligt disponeres i forbindelse med finanslovsforslaget mv. (med afsæt i de fastsatte udgiftslofter på budgetform¹), hvormed råderummet for det pågældende år konverteres til konkrete politiske prioriteringer, herunder prioriteringer af tiltag som indgår i det offentlige forbrug.

I forbindelse med de årlige finanslovsforslag mv. afsættes konkrete prioriterede bevillinger på de forskellige ministerområder (på budgetform). På baggrund heraf

¹ Det bemærkes i forlængelse heraf, at det er udgiftslofterne – og ikke det finanspolitiske råderum (den beregningstekniske forbrugsvækst) – der udgør den udgiftsmæssigt bindende ramme for tilrettelæggelsen af det årlige finanslovsforslag mv.

udarbejdes et skøn for de forventede udgifter til offentligt forbrug, subsidier, offentlige investeringer mv. (på nationalregnskabsform).

Skønnet for den offentlige forbrugsvækst i 2020 er således udtryk for, hvor stor en del af udgiftsloftet i 2020, der med finanslovsforslaget prioriteres til driftsudgifter mv., der indgår i det offentlige forbrug. Det offentlige forbrugsskøn med afsæt i det tekniske finanslovsforslag for 2020 afspejler fx, at fordelingen af de budgettede udgifter under udgiftsloftet indebar en større andel til offentligt forbrug end tidligere beregningsteknisk forudsat, *jf. Økonomisk Redegørelse*, august 2019.

Baseret på det tekniske finanslovsforslag for 2020 og en forudsat fuld udmøntning af udgiftslofterne i 2020 skønnes der i augustforløbet en offentlig forbrugsvækst på 0,7 pct. i 2020, svarende til ca. 3½ mia. kr. (opgjort ekskl. afskrivninger), *jf. tabel 1*. Med afsæt i den prioriterede udgiftsvækst i 2020 og den beregningsteknisk forudsatte forbrugsvækst i 2021-25 kan der samlet set opgøres en akkumuleret forbrugsvækst på 32¼ mia. kr. fra 2019 til 2025.

Tabel 1

Finanspolitisk råderum og årlig vækst i det offentlige forbrug i Opdateret 2025-forløb, august 2019

Mia. kr. (2020-priser)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Finanspolitisk råderum målt i forhold til 2020	-	1	6½	14%	22¼	28%
Akkumuleret realvækst i det offentlige forbrug (ekskl. afskrivninger)	3½	4¼	10	18%	25¼	32¼

Anm.: Råderummet opgøres aktuelt som den højst mulige offentlige forbrugsvækst ift. udgiftsniveauet i 2020. Tal er afrundet til nærmeste kvarte milliard. Råderummet er opgjort med usikkerhed, som er stigende ud i tid.

Kilde: Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023 – teknisk fremsættelse.

I forbindelse med regeringens fulde finanslovsforslag for 2020 vil der blive udarbejdet et opdateret skøn for den offentlige forbrugsvækst i 2020, der tager afsæt i regeringens udgiftspolitiske prioriteringer mv.

Det bemærkes, at der inden for rammerne af udgiftslofterne vil være mulighed for at omprioritere de offentlige udgifter frem mod fastlæggelsen af de endelige budgetter for 2020 (finansloven mv.). Hvis der på den endelige finanslov for 2020 prioriteres et andet niveau for de udgifter, som indgår i det offentlige forbrug end niveauet på finanslovsforslaget, vil den skønnede vækst i det offentlige forbrug i 2020 som følge af de givne prioriteringer således også være en anden.