

OFFENTLIGE FINANSER 11. november 2021

ANALYSE

Kernesunde offentlige finanser: Der er mere end råd til velfærdslov

Udarbejdet af
Jon Nielsen
Chefanalytiker

Regeringen har med en "velfærdslov" foreslået, at det offentlige forbrug som minimum skal stige med antallet af børn og ældre.

Finansministeriets fremskrivninger viser, at fremtidige politikere vil have et betydeligt råderum til f.eks. øget velfærd og skattelettelse – selv efter at den demografiske regning er betalt. Velfærdsloven svækker ikke de institutioner, der sikrer sunde offentlige finanser, men øger sandsynligheden for, at politikerne vil afsætte penge til demografien.

Kontakt

Chefanalytiker

Jon Nielsen

📞 40 54 18 80

✉️ jn@ae.dk

Kommunikationschef

Jesper Kirkbak

📞 50 73 71 34

✉️ jk@ae.dk

Hovedkonklusioner

- Hvis fremtidige politikere nøjes med at følge velfærdsloven, vil det offentlige forbrug over tid udgøre en mindre og mindre andel af BNP. I Finansministeriets lange fremskrivninger udgør det offentlige forbrug en stigende andel af BNP, fordi det forudsættes, at fremtidige politikere vil øge forbruget med mere, end demografien tilsiger.
- Den stigning er der mere end råd til inden for de gældende regler for skatter og overførsler. Således er de offentlige finanser markant overholdbare.
- De offentlige finanser bliver ekstremt overholdbare, hvis fremtidige politikere nøjes med at følge velfærdsloven og øge forbruget i takt med demografien. Konkret ville holdbarheden stige til 5,7 pct. Det svarer til 140 mia. kr. – ca. halvanden coronakrise om året hvert år.
- Velfærdsloven svækker ikke nogen af de eksisterende rammer, som understøtter en holdbar finanspolitik. Til gengæld forøger den sandsynligheden for, at politikere vil dække den løbende demografiske regning.

Regeringen har foreslået en 'velfærdslov', som pålægger regeringen at afsætte flere penge til offentligt forbrug i takt med, at der kommer flere børn og ældre og dermed flere brugere af den offentlige sektor.

Når Finansministeriet og de økonomiske vismænd fremskriver de offentlige finanser på langt sigt, antager de, at det offentlige forbrug vil stige med *mere end* antallet af brugere. De antager nemlig, at forbruget pr. bruger også stiger i takt med, at vi bliver rigere, så serviceniveauet "følger med tiden". I de fremskrivninger stiger det offentlige forbrug som andel af BNP, men trods det er de offentlige finanser overholdbare. Det skyldes især den stigende pensionsalder.

Den foreskrevne forbrugsvækst i velfærdsloven er med andre ord ikke større – men faktisk mindre – end hvad der er plads til på langt sigt. Samtidig svækker velfærdsloven ikke nogen af de rammer omkring finanspolitikken, som sikrer sunde offentlige finanser på langt sigt. Til gengæld forøger velfærdsloven sandsynligheden for, at politikere vil følge de langsigtede planer om en offentlig service, der følger demografien og velstandsudviklingen.

Velfærdsloven truer ikke de offentlige finansers holdbarhed

Den demografiske udvikling betyder, at vi har udsigt til en periode med flere børn og ældre. Når Finansministeriet og de økonomiske vismænd fremskriver de offentlige finanser, antager de, at det offentlige forbrug efter 2025 vil stige i takt med både demografien og velstandsudviklingen.

I Figur 1 har vi vist det offentlige forbrug som andel af BNP siden 1960 og frem til 2100 på baggrund af Finansministeriets langsigtede fremskrivning for årene efter 2021. Vi har vist tre fremskrivninger. Dels en fremskrivning med offentlig nulvækst efter 2021. Dels en fremskrivning, hvor det offentlige forbrug stiger med det demografiske træk. Og endelig Finansministeriets grundforløb, hvor det offentlige forbrug pr. bruger stiger med velstanden, og antallet af brugere stiger med demografien.

Som det ses, steg det offentlige forbrugs andel af BNP i 1960'erne og starten af 1970'erne, da velfærdsstaten blev opbygget. Men siden ca. 1978 har det offentlige forbrug udgjort en nogenlunde konstant andel af BNP. I de seneste ti år er det offentlige forbrugs andel af BNP faldet fra 27,4 procent i 2010 til 24,7 pct. i 2020.

Hvis politikerne kører med nulvækst – altså helt stopper med at afsætte ekstra penge til det offentlige forbrug – vil forbruget udgøre en lavere og lavere andel af BNP, i takt med at BNP stiger. I 2030 vil det offentlige forbrug være tilbage på samme niveau som i ca. 1970, og i 2060 vil niveauet være det samme som 100 år forinden.

Hvis politikerne nøjes med at følge princippet i velfærdsloven og altså alene lader det offentlige forbrug stige i takt med demografien, så vil det offentlige forbrug også falde som andel af BNP. Fra 2030 vil det offentlige forbrug udgøre samme andel af BNP som i 1979, og i 2060 vil niveauet være ca. det samme som i 1973.

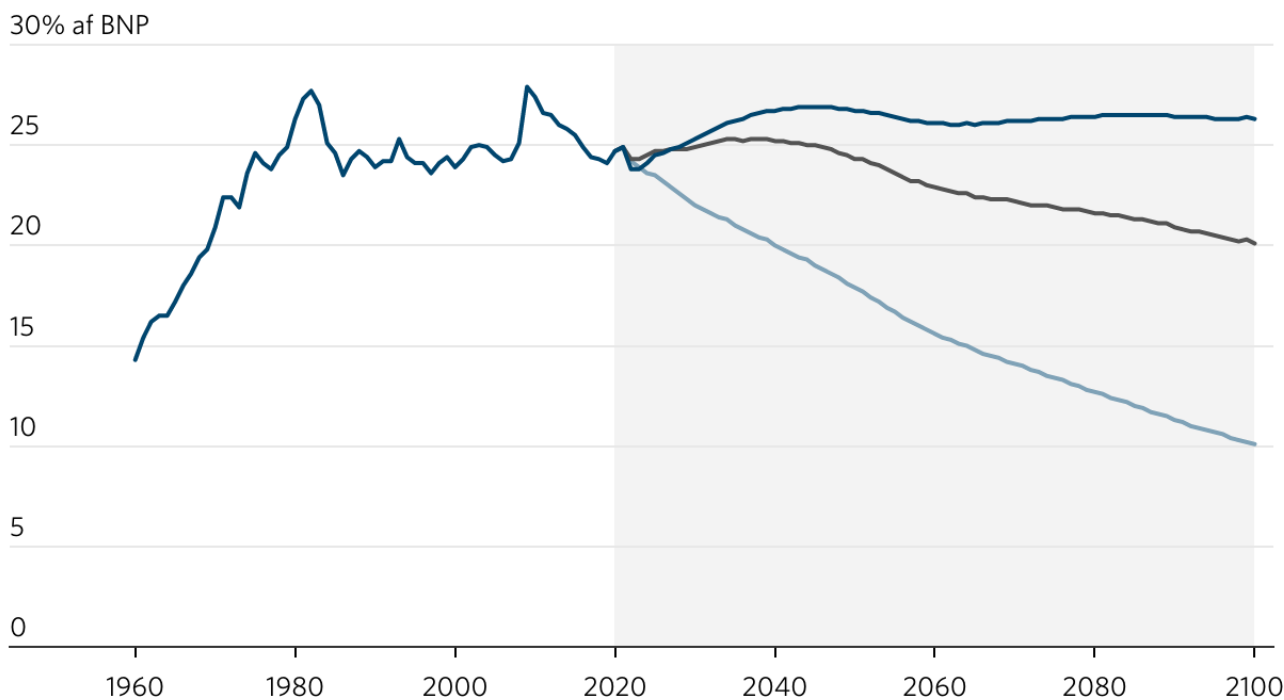
Hvis serviceniveauet i den offentlige sektor skal stige i takt med, at vi kan behandle flere sygdomme og får råd til en bedre service i den private sektor, så vil det offentlige forbrug komme til at udgøre en lidt større del af økonomien. Konkret vil det offentlige forbrug skulle udgøre 26-27 pct. af BNP – altså stadig lidt mindre end i 2010. Det offentlige forbrug pr. bruger skal vokse sammen med den almindelige velstandsfremgang, hvis serviceniveauet i den offentlige sektor skal være uændret sammenlignet med serviceniveauet i samfundet i øvrigt. Alternativt vil vi opleve en relativ forringelse af den offentlige service. Derfor bliver Finansministeriets grundforløb også kaldt *det neutrale forløb*.¹

FIGUR 1

Der er plads til, at det offentlige forbrug kan stige mere, end velfærdsloven kræver

Figuren viser det offentlige forbrug i procent af BNP frem mod år 2100.

— Offentligt forbrug i Finansministeriets grundforløb — Fremskrivning ved konstant offentligt forbrug
— Fremskrivning, hvor det offentlige forbrug stiger med demografien



Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik og Finansministeriet

Offentlige finanser er sunde selv i et neutralt forløb

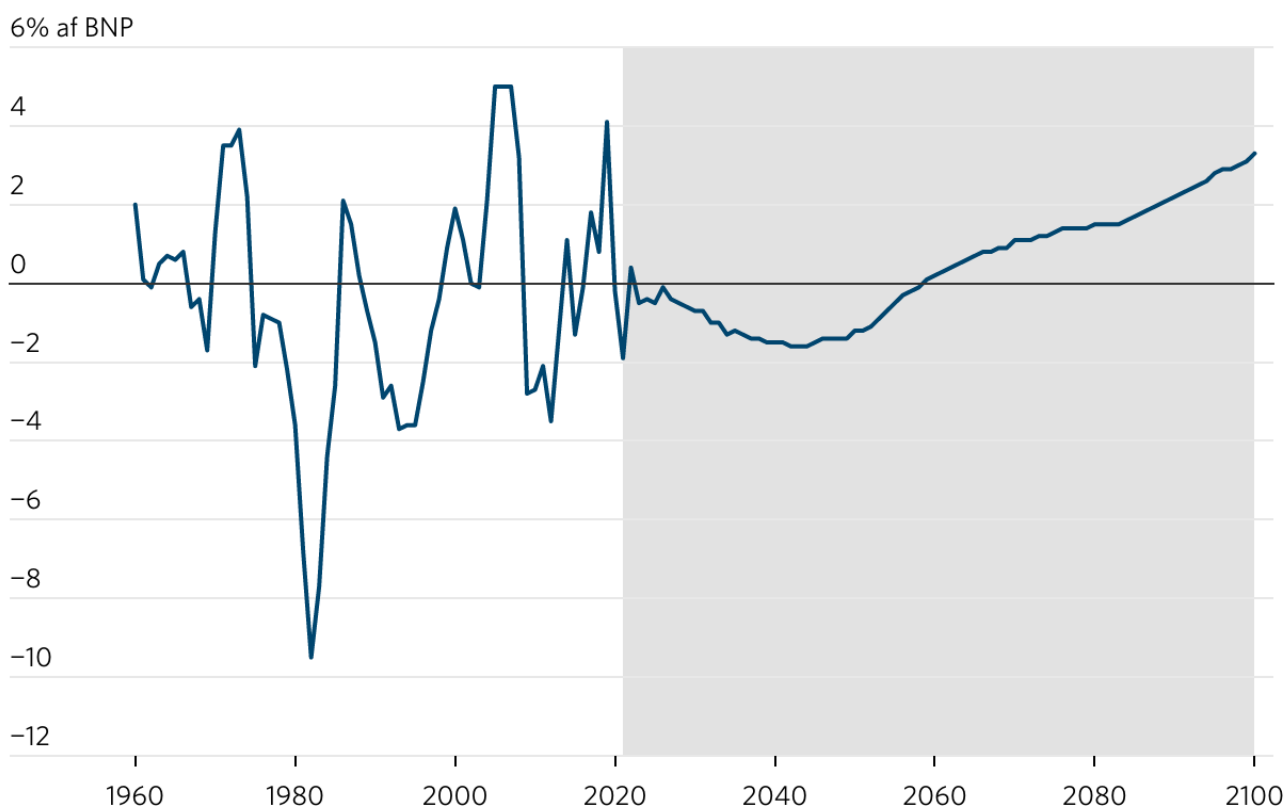
Inden for de gældende regler for skatter og overførsler er der rigeligt med plads til at dække den demografiske regning – og endda også til at hæve serviceniveauet i takt med velstandsfremgang. Det fremgår af Figur 2, som viser den offentlige saldo baseret på Finansministeriets fremskrivninger for 2021-2100.

I det neutrale forløb har vi udsigt til stigende offentlige underskud i årene efter 2026, hvor store årgange forlader arbejdsmarkedet og afløses af mindre årgange. Underskuddet topes på -1,6 pct. af BNP i 2044. Herefter aftager underskuddene og bliver vendt til overskud fra 2058, i takt med at befolkningssammensætningen stabiliseres og pensionsalderen bliver hævet. Det er den såkaldte "hængekjøudvikling". Den stigende pensionsalder betyder således, at de offentlige finanser er sunde, og der på langt sigt er mere end råd til at finansiere den demografiske udvikling. Politikerne har stadig plads til at prioritere mellem udgifter og skattelettelser, efter at den løbende demografiske regning er betalt.

FIGUR 2

Udsigt til overskud på langt sigt, selv når forbruget mere end dækker demografien

Figuren viser den offentlige saldo historisk og i Finansministeriets langsigtede fremskrivning.



Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik og Finansministeriet.

Råd til halvanden coronakrise om året

De offentlige finanser er altså sunde selv i et neutralt forløb, hvor politikerne bruger mere, end hvad der følger af velfærdsloven. Det kan også ses af, at vi har markant overholdbare offentlige finanser – altså har udsigt til at opbygge en positiv og stigende offentlig nettoformue. Konkret er den såkaldte holdbarhedsindikator 1,1 pct. af BNP. Det betyder, at man hvert år kunne øge de offentlige udgifter eller sænke skatterne med 1,1 pct. af BNP og stadig have en stabil gældsudvikling, jf. Figur 3. Det svarer til 27 mia. kr.

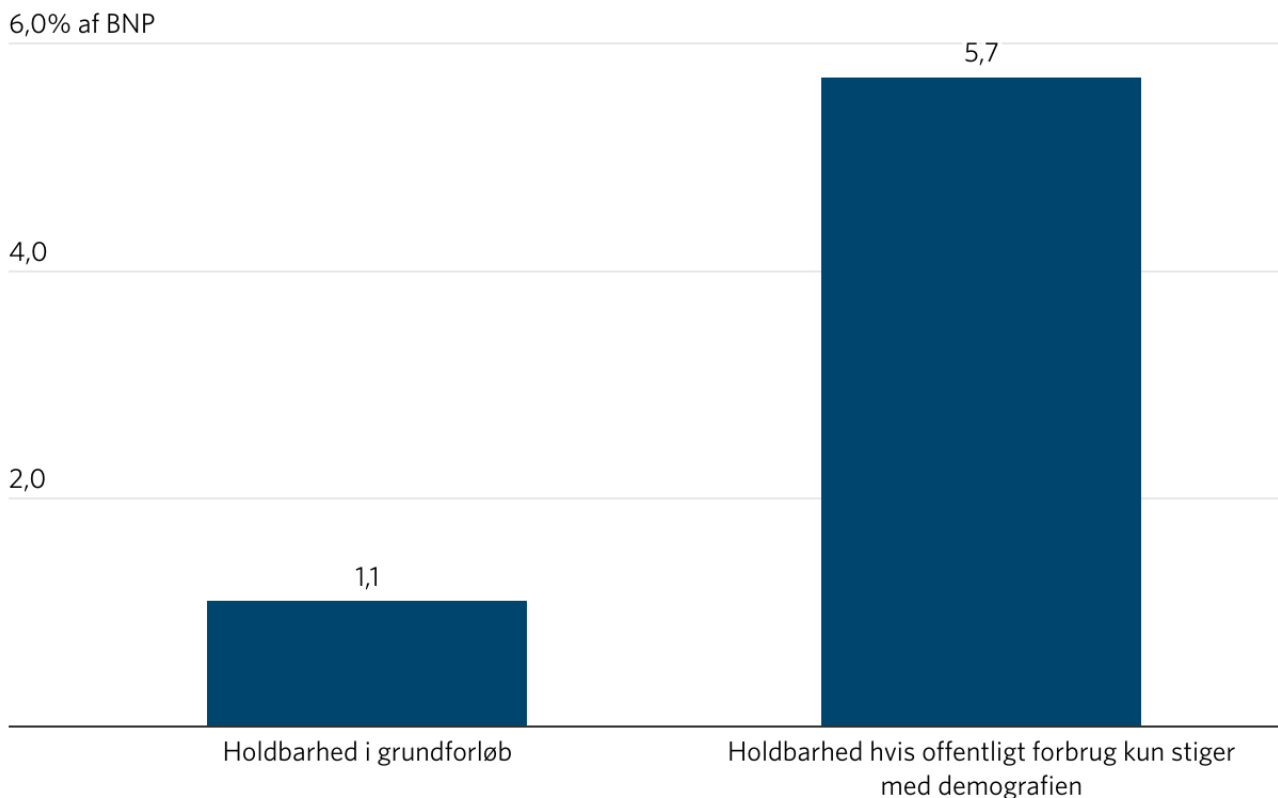
AE har tidligere skønnet, at coronakrisen har kostet de offentlige kasser i størrelsesordenen 100 mia. kr.² Dermed har vi aktuelt råd til en coronakrise hvert fjerde år, uden at skulle hæve skatterne eller sænke de offentlige udgifter.

Hvis vi forestiller os, at politikerne nøjes med at øge det offentlige forbrug i takt med demografien, som velfærdsloven foreskriver, og bruger besparelsen på at polstre de offentlige kasser, så ville de offentlige finanser blive ekstremt overholdbare. Konkret ville holdbarheden stige til 5,7 pct., jf. Figur 3. Det svarer til 140 mia. kr., altså ca. halvanden coronakrise om året hvert år.

FIGUR 3

Der er allerede mere end råd til at dække demografien

Figuren viser holdbarheden i det neutrale forløb og et forløb, hvor politikerne alene dækker demografien.



Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet

Velfærdsloven skaber sammenhæng mellem finanspolitikken på kort og langt sigt

Politikerne har altså godt med plads til at prioritere mellem udgifter og skattelettelser, selv efter at den løbende demografiske regning er betalt. Men der er også en anden grund til, at velfærdsloven næppe kommer til at true de offentlige financers sundhed: Velfærdsloven svækker ikke nogen af de eksisterende rammer, som understøtter en holdbar finanspolitik.

Når politikerne fastlægger den økonomiske politik, sker det inden for en lang række af formelle og uformelle krav og traditioner. De rammer påvirker, hvor opportune politikernes forskellige valgmuligheder er. Der er både rammer for den økonomiske politik på kort sigt, på mellemlangt sigt og på langt sigt. Den finanspolitik, vi styrer efter på mellemlangt og langt sigt, bliver kun til noget, hvis den bliver omsat til politik i de årlige finanslove, dvs. på kort sigt.

I Tabel 1 har vi givet en oversigt over de vigtigste finanspolitiske rammer opdelt efter formål og tidshorisont. Traditionelt siger man, at finanspolitikken skal forbedre fordelingen over tid og mellem borgere, mindske forvriddninger i økonomien og mindske konjunkturudsving. Næsten alle de formelle rammer har til formål at sikre en holdbar udvikling i de offentlige finanser, dvs. forbedre indkomstfordelingen mellem borgere i forskellige finansår. Velfærdsloven har til formål at forbedre fordelingen mellem borgerne inden for et givent finansår.

De vigtigste rammer om finanspolitikken i Danmark

Tabellen viser de vigtigste finanspolitiske rammer opdelt efter formål og tidshorisont.

Tidshorisont	Primært formål			
	Bedre fordeling mellem finansår (holdbarhed)	Bedre fordeling mellem borgere i samme finansår	Mindre forvriddinger	Mindre konjunkturudsving
Kort sigt	Finanslovsforslag, hvor de decentrale rammer fastsættes med udg.pkt. i et overordnet måltal for udgifterne (top-down-budgettering)	Velfærdslov	Brug af opsparingskonti rundt omkring i den off. sektor	FM, DØR, Nationalbanken, fagbevægelse, erhvervsorganisationer mv. vurderer konjunkturpolitik
	Stærkt Finansministerium og centralt økonomiudvalg internt i regeringen beslutter finanslovsforslag og løbende budgetsager			Vægt på underskudskrav for strukturel saldo frem for faktisk saldo
	Underskudskrav for det enkelte år. DØR er vagthund for underskudskrav			
	Budgetsamarbejde ml. regering og kommuner/regioner			
	Finanslovsforhandlinger i FM forud for 3.behandling i folketinget. Forhandlinger bygger på gentagne spil ml. koalitionspartier			
	Rammestyring / centraliseret budgetlægning i hele den off. sektor			
Mellemlangt sigt	Sanktioner til kommuner/regioner for at overskride udgiftslofter			
	Løbende udgiftsovervågning og udgiftsstyring			
	Tradition for mellemlangt sigt med saldomålsætning	Fagbevægelse, erhvervsorganisationer mv. sætter fokus på fordeling	DØR, fagbevægelse, erhvervsorganisationer mv. sætter fokus på efficiens	
	Tradition for råderumsberegninger		Regnepraksis, hvor mellemlange effekter indregnes på kort sigt	
Langt sigt	60%-krav for den off. bruttogæld			
	Politisk aftale om stigende pensionsalder			
	Holdbarhedsberegninger af FM. DØR er vagthund for holdbarhed			

Tabel: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

På kort sigt (0-4 år) består rammerne om finanspolitikken først og fremmest af alle de mere eller mindre formaliserede processer, der omgiver udarbejdelsen af finanslovsforslaget, forhandlingerne om en finanslovsaftale og udmøntningen af finansloven i praksis. I udarbejdelsen af finanslovsforslaget består de vigtigste rammer i alle processerne med at fastlægge et finanslovsforslag. Det sker med udgangspunkt i det foregående års udgifter samt de mer- og mindrebevillinger, der er aftalt i de foregående finanslove. Dvs. hidtil har udgangspunktet i den kortsigtede styring været et konstant offentligt forbrug med visse bevægelser omkring.

På mellemlangt sigt (ca. 5-9 år) består rammerne bl.a. af en tradition for at fremlægge mellemfristede planer såsom 2020-planen og 2025-planen, som fastsætter en målsætning om, hvor stort det offentlige overskud/underskud skal være om 5-10 år. Der er en tradition for at omregne saldomålsætningen til et råderum, som udtrykker, hvor meget det årlige offentlige forbrug kan stige med sammenlignet med planens startår, hvis saldomålsætningen skal opfyldes inden for de gældende regler for skatter og overførsler. Dvs. også på mellemlangt sigt har udgangspunktet været et offentligt forbrug, der svarer til planens startår plus/minus prioriteringer, der allerede er foretaget – dvs. nul-vækst korrigeret for allerede foretagne prioriteringer.

På langt sigt (ca. 10-100 år) består rammerne bl.a. af aftalen om den stigende pensionsalder og af de nævnte fremskrivninger, som tydeliggør, hvilket offentligt gælds niveau vi har kurs mod i det neutrale forløb, hvor det offentlige forbrug stiger med både demografien og velstandsudviklingen.

Velfærdsloven svækker ikke nogen af de eksisterende rammer om finanspolitikken, som understøtter en holdbar finanspolitik. Der er allerede et politisk incitament til at bruge det råderum, der er – det ændrer velfærdsloven ikke på. Men den definerer en baseline-allokering af råderummet mellem demografi og andre formål. Den baseline-allokering svarer i øvrigt til, hvad politikerne allerede har aftalt i det "velfærdsforlig" fra 2006, der ligger til grund for den stigende pensionsalder. Her fremgår det bl.a., at "Styrkelsen af de offentlige finanser, som på langt sigt optræder i kraft af det nye tilbagetrækningsystem, reserveres til at sikre finansiering af velfærdssamfundet i fremtiden."³

Velfærdsloven øger dermed politikernes incitament til at omsætte en del af den forbrugsvækst, vi styrer efter på langt sigt, til politik på kort sigt. Hidtil har der ligget en skævhed i, at vi, så længe et givent år ligger langt ude i fremtiden, styrer efter en offentlig forbrugsvækst, der dækker demografien og velstandsudviklingen, men at vi begynder at styre efter offentlig nulvækst i året, når vi nærmer os året. Det har trukket i retning af, at den offentlige forbrugsvækst i de enkelte år endte med at blive lavere, end man forudsatte i langsigtede planer.⁴

Derudover har der hidtil ligget en skævhed i, at udgangspunktet for den finanspolitiske styring på kort og mellemlangt sigt var et faldende offentligt forbrug pr. bruger af den offentlige sektor, mens de fleste borgere forventer, at forbruget pr. bruger som minimum er konstant fra år til år. De fleste vil se det som en ny politik, hvis man sænker det offentlige forbrug pr. bruger – en ny politik, der som udgangspunkt kræver en forklaring. Velfærdsloven sikrer netop, at politikerne skal forklare sig, hvis de sænker det offentlige forbrug pr. bruger.

Det er faktisk det eneste, velfærdsloven gør. Hvis regeringen fremlægger et finanslovsforslag, hvor det offentlige forbrug pr. bruger falder, gør velfærdsloven nemlig ikke finanslovsforslaget ugyldigt, regeringen skal bare forklare sig over for folketinget. Hvis regeringens forklaring ikke overbeviser vælgerne, kan det få politiske omkostninger ved næste valg. Velfærdsloven ændrer altså rammerne om den økonomiske politik ved at øge den politiske pris for at udhule det offentlige forbrug. Velfærdslovens effekt afhænger af, hvor meget mere vælgerne "straffer" regeringer for at udhule det offentlige forbrug, når regeringen skal forklare sig, end når regeringen ikke skal.

Velfærdsloven bør afspejles i den mellemlangt sigtede styring af finanspolitikken

Velfærdsloven øger som sagt politikernes incitament til at omsætte en del af det offentlige forbrug, der planlægges med på langt sigt, til reel politik på kort sigt. Men det kan være en god idé også at tilpasse de mellemlangt sigtede rammer sådan, at udgangspunktet også for de økonomiske prioriteringer på mellemlangt sigt er, at politikerne skal dække den demografiske regning. Ved at synliggøre den demografiske regning i den mellemlange styring, kan man modgå, at politikerne afsætter så mange midler til f.eks. skattelettelser på mellemlangt sigt, at der ikke er råd til at dække den demografiske regning på kort sigt.

Nogle kommentatorer har ytret en bekymring for, om politikerne – hvis de skal køre med underskud i hængekøjeårene – vil holde sig til kun at køre med så store underskud, som demografien tilsiger. Det kan man også understøtte ved at synliggøre, hvor meget de midlertidige demografiske forhold påvirker saldoen.

Det kan man for det første gøre ved at regne det demografiske træk fra, når man beregner det finanspolitiske råderum. Dermed får man et tal for det egentlige *prioriteringsrum* – den forbrugsstigning, der er plads til, efter at den demografiske regning er dækket.

For det andet kan man korrigerer saldoen for midlertidige demografiske forhold, når man opstiller mellemfristede målsætninger for saldoen – evt. bare som en illustration. Hvis man korrigerer saldoen i mellemfristede planer for demografi, skal politikerne ikke sigte efter et underskud, som de kan være fristet til at øge, men efter balance/overskud på den demografineutral offentlige saldo. En sådan praksis kan også understøtte, at politikerne i hængekøjeårene rent faktisk tør sigte efter et underskud på den faktiske saldo.⁵

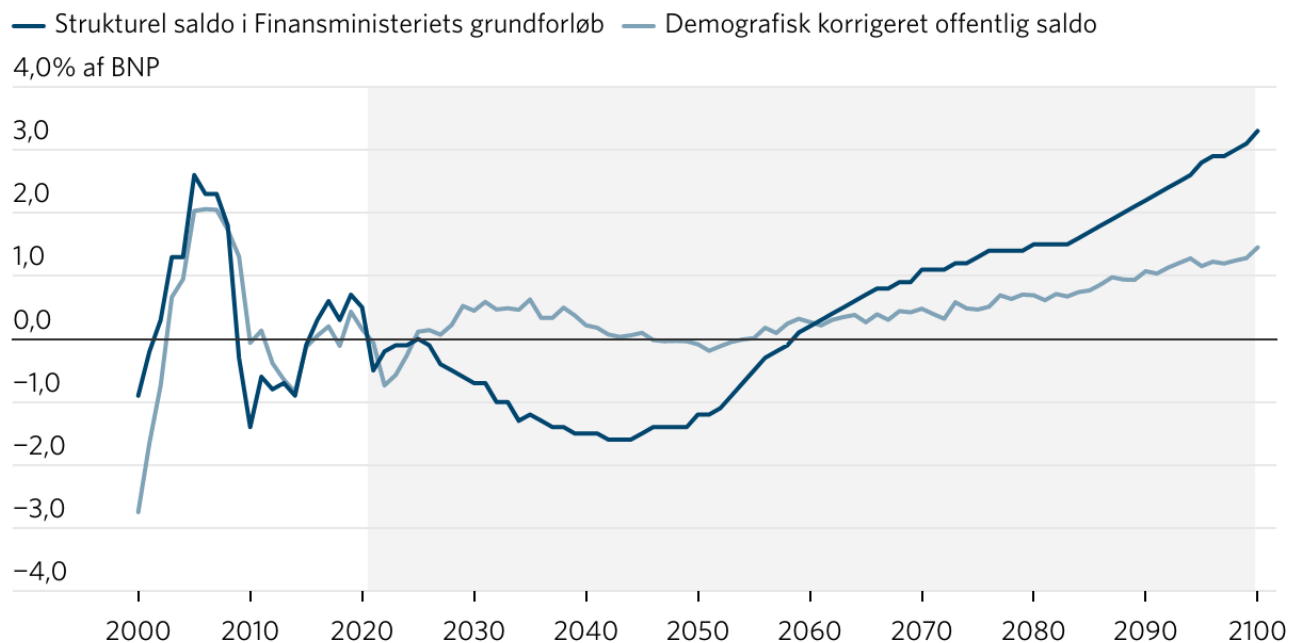
I mellemfristede saldomålsætninger frem til i dag har der allerede været tradition for at se bort fra midlertidige udsving i bl.a. Nordsøindtægterne og aktieindkomstskatterne. Det sker, fordi man ikke ønsker, at midlertidige udsving i de poster skal få politikerne til at stramme eller lempe finanspolitikken. Midlertidige udsving i demografien har samme karakter som andre midlertidige forhold, som politikerne ikke bør reagere på. Hvis man også korrigerer saldoen for midlertidige demografiske forhold, vil man derfor synliggøre, hvor store de midlertidige merudgifter er, som politikerne ikke bør reagere på.

Figur 4 giver en illustration af, hvordan saldoen tager sig ud, hvis man korrigerer den offentlige saldo for midlertidige demografi-relaterede udgifter. Der er tale om en simpel beregning, som virker bedre for fremtidige år end for historiske. Beregningen viser, at når man korrigerer for demografi, har vi kurs mod et overskud i 2030 og balance i de værste hængekøjeår.

FIGUR 4

Vi har kurs mod overskud i 2030, når man korrigerer for demografi

Figuren viser den strukturelle saldo med og uden korrektion for midlertidige demografiske forhold



Anm.: Den demografikorrigerede saldo er beregnet ved at fraregne midlertidige udsving i de udgiftsposter, hvor udsving primært skyldes demografi. Det drejer sig om udgifterne til offentligt forbrug ekskl. afskrivninger, pension, barselsdagpenge, uddannelsesstøtte og børn-/ungeydelse. Det demografineutrale niveau for disse udgiftsposter er beregnet som det niveau, som set over perioden 2000-2100 har samme gennemsnit som det faktiske niveau (målt i pct. af BNP), men hvor realvæksten i hvert år svarer til den gennemsnitlige årlige realvækst i udgiftsposterne i 2000-2100. Det betyder, at der i historiske år kan være visse udsving, som er renset ud to gange.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet og Danmarks Statistik

-
- 1** F.eks. i De Økonomiske Råd (2015): 'Dansk Økonomi, forår 2015'.
 - 2** Jf. www.ae.dk/debatindlaeg/2021-09-underskud-i-2030-er-ansvarlig-og-ordentlig-oekonomisk-politik
 - 3** Jf. fm.dk/udgivelser/2006/juni/aftale-om-fremtidens-velstand-og-velfaerd-og-investeringer-i-fremtiden-aftale-om-fremtidig-indvandring/
 - 4** Jf. Figur III.8 i Det Økonomiske Råd (2020): 'Dansk Økonomi, Efterår 2020'.
 - 5** Det bliver formentlig et større problem at sikre, at politikerne faktisk tør køre med underskud i hængekøjeårene, end at begrænse underskuddet. Selvom det er god latin blandt økonomer at have underskud i år med midlertidige ekstraudgifter, er det nemlig vanskeligt for politikerne at kommunikere til vælgerne, at underskud i hængekøjeårene er den ansvarlige økonomiske politik. Det kan man f.eks. se af, at politikere fra S, V og K afviser at sigte mod et underskud i 2030, selvom økonomer over en bred kam anbefaler at gøre det.