

**OFFENTLIGE FINANSER** 6. juli 2023

# De offentlige finanser kan tåle store stød

Der har i den seneste tid været en debat om de offentlige finansers robusthed. Men ifølge Finansministeriets fremskrivninger har vi overholdbare offentlige finanser, selv når man indregner, at der kommer flere ældre, og at borgere løbende forventer en bedre velfærd. Hvis forventningerne til velfærden stiger mere end ventet, eller arbejdstiden falder mere, så har vi råd til at øge underskuddet i en årrække. Vi kan således godt vente med at håndtere de problemer, som mulige ændringer i fremtidige generationers præferencer eventuelt måtte afstedkomme.

## Kontakt

### Kommunikationschef

Jesper Kirkbak

📞 50 73 71 34

✉️ [jk@ae.dk](mailto:jk@ae.dk)

## ANALYSE

Udarbejdet af

Jon Nielsen

*Chefanalytiker*

Gustav Elias Dahl

*Senioranalytiker*

## Hovedkonklusioner

- Ifølge Finansministeriets fremskrivninger har Danmark markant overholdbare offentlige finanser, selvom ministeriet antager, at der kommer flere brugere af velfærden, og at det offentlige forbrug per bruger vil stige i takt med velstanden. Ifølge ministeriets fremskrivninger vil den offentlige nettoformue forblive positiv i hele dette århundrede.
- De offentlige finanser vil fortsat være overholdbare, hvis man i en periode øger underskuddet for at finansiere en større forbrugsfremgang, end demografien og velstandsudviklingen tilsiger. I det tilfælde vil det offentlige forbrug per bruger stige mere, end det har gjort historisk. De offentlige finanser vil også være overholdbare, hvis man i en periode øger underskuddet for at finansiere en nedgang i den generelle arbejdstid.
- Således kan vi godt se tiden an og håndtere mulige fremtidige risici for de offentlige finanser, hvis de indtræffer.

## Om analysen

Danmarks offentlige finanser er særdeles robuste over for fremtidige stød. Således har vi ifølge Finansministeriet og de økonomiske vismænd udsigt til store offentlige overskud på den offentlige saldo og en positiv offentlig nettoformue. Det betyder, at vi har en stor stødpude til at håndtere eventuelle dårlige overraskelser, efterhånden som de måtte indtræffe. I den senere tid har bl.a. [Lars Løkke Rasmussen](#) og professor [Nina Smith](#) ytret bekymring om de offentlige finansers robusthed over for et muligt fremtidigt fald i arbejdstiden og en potentiel stigning i borgernes forventninger til velfærden, der ligger udover den generelle velstandsudvikling.

I denne analyse regner vi på effekten for de offentlige finanser af at vente og håndtere eventuelle dårlige overraskelser, efterhånden som de indtræffer.

## Udsigt til store offentlige overskud og en stor offentlig nettoformue

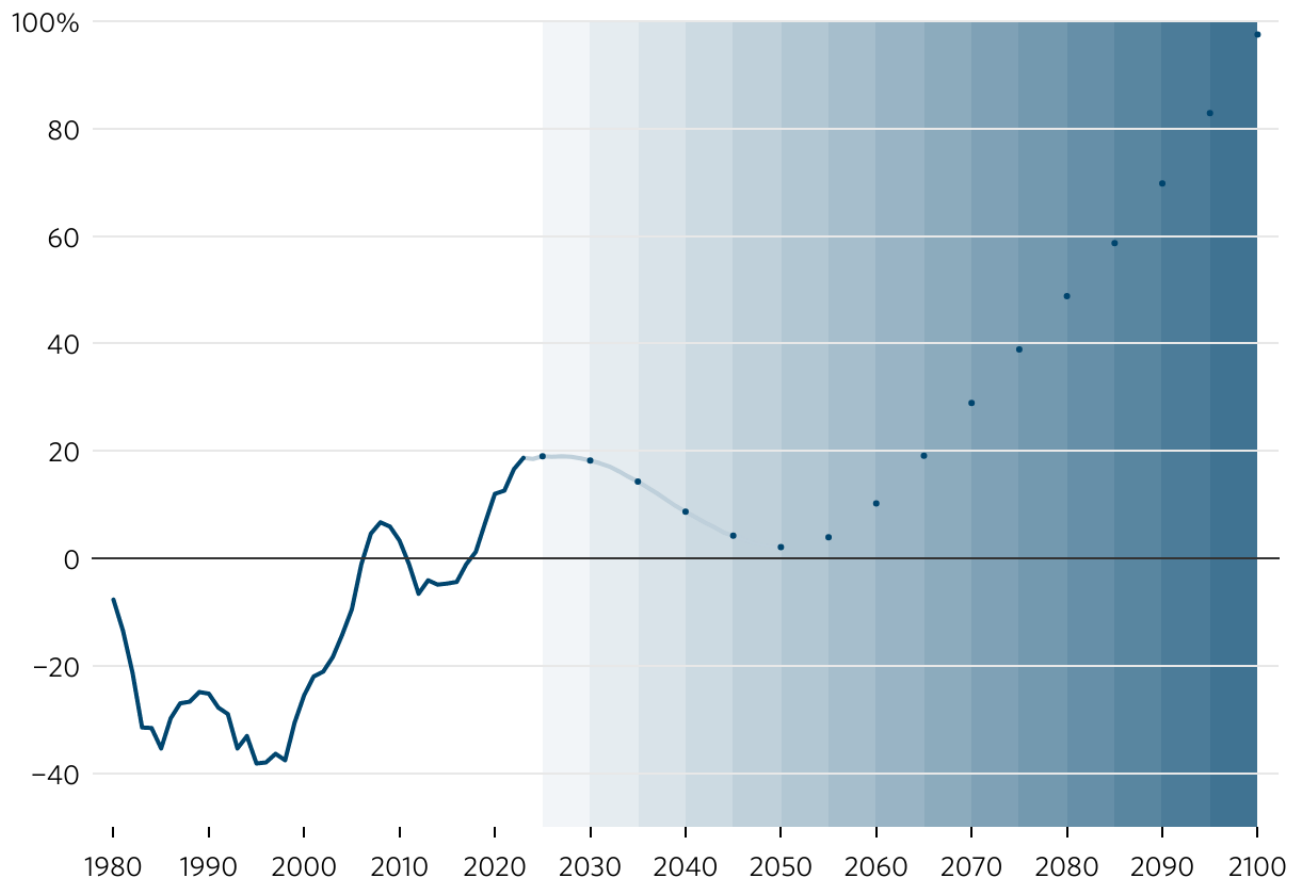
I Finansministeriets seneste langsigtede fremskrivning fra maj 2023 forventer ministeriet, at vi i alle år kommer til at have en positiv offentlig nettoformue. Det fremgår af Figur 1A, som viser den offentlige nettoformue historisk og i Finansministeriets seneste fremskrivning. I figuren har vi tonet den fjerne fremtid for at illustrere, at fremskrivninger for de år er usikre og mest skal læses som pejlemærker for den økonomiske politik. Finansministeriet forventer, at den offentlige nettoformue frem mod udgangen af århundredet vil stige til et niveau på omkring 100 pct. af BNP.

Finansministeriet forventer, at nettoformuen vil dykke i midten af århundredet. Det er en konsekvens af, at de store efterkrigsårgange forlader arbejdsmarkedet i de kommende år, hvorfor den offentlige saldo står til at gå i minus i 2028-2054. De år kaldes *hængekøjeårene* med henvisning til saldoens profil i Figur 1B. Efter 2055 har vi udsigt til tiltagende overskud. I 2070 forventer Finansministeriet et overskud på godt 2 pct. af BNP voksende til 5 pct. ved udgangen af århundredet.

FIGUR 1A

## Udsigt til positiv offentlig nettoformue

Figuren viser den offentlige nettoformue i pct. af BNP historisk og i FM's seneste fremskrivning.

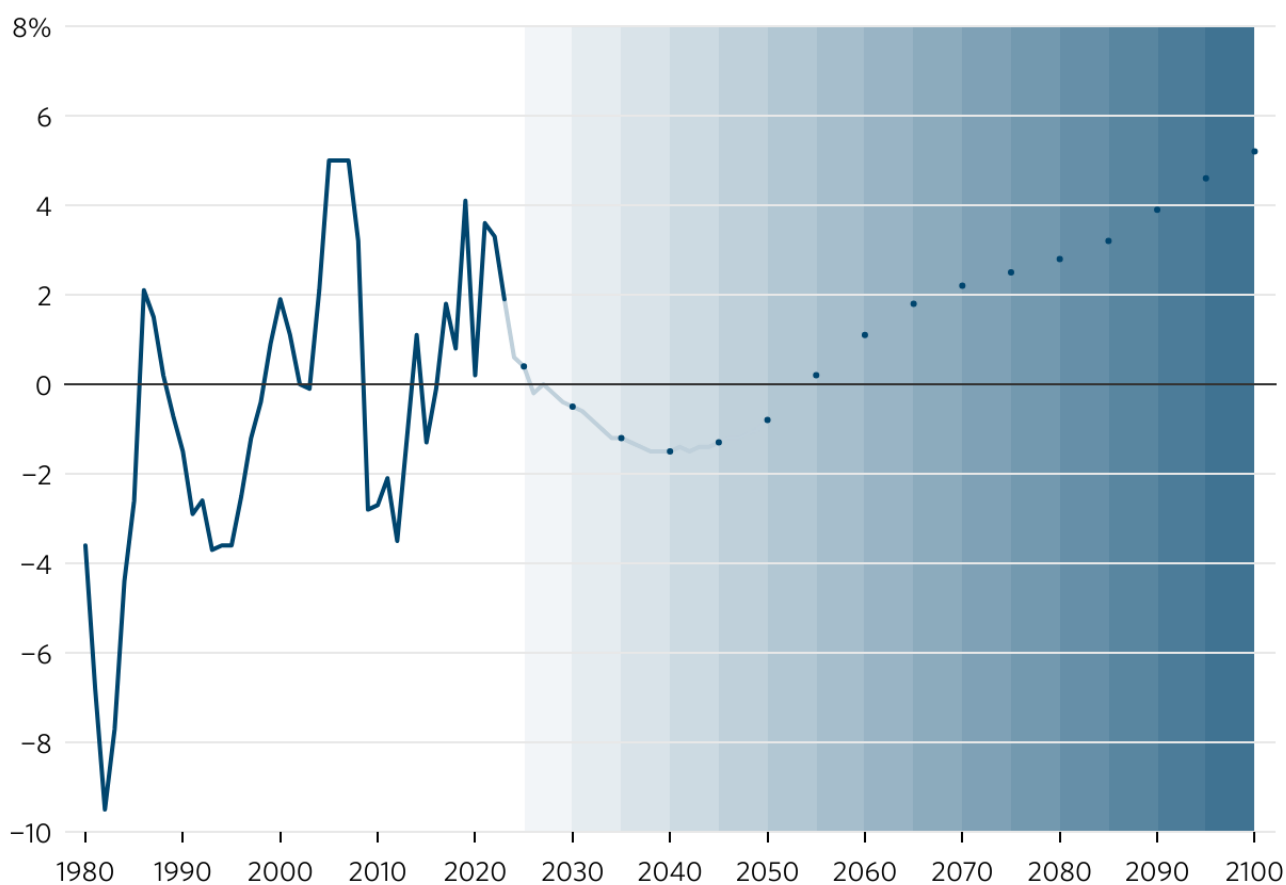


Grafik: • Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik og Finansministeriet.

FIGUR 1B

## Udsigt til store offentlige overskud

Figuren viser den offentlige saldo i pct. af BNP historisk og i FM's seneste fremskrivning.



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

Hvis vi ser på det offentlige forbrug, så tegner det til at stige svagt som andel af BNP i løbet af hængekøjeårene. Således vil den offentlige forbrugskvot (det offentlige forbrugs andel af BNP) i årene 2042-2047 være 1,3 procentpoint højere end i 2030. Herefter vil den offentlige forbrugskvot falde gradvist. Det fremgår af Figur 2A. I det store billede er der vel at mærke ikke tale om store bevægelser – den offentlige sektor står i grove termer til at udgøre en konstant andel af økonomien.

I Figur 2A har vi opdelt Finansministeriets fremskrivning af den offentlige forbrugskvot efter 2030 på vækstbidrag fra 1) Et konstant reelt niveau, 2) Vækst efter 2030 som følge af demografi og 3) Vækst efter 2030 som følge af den løbende velstandsudvikling.

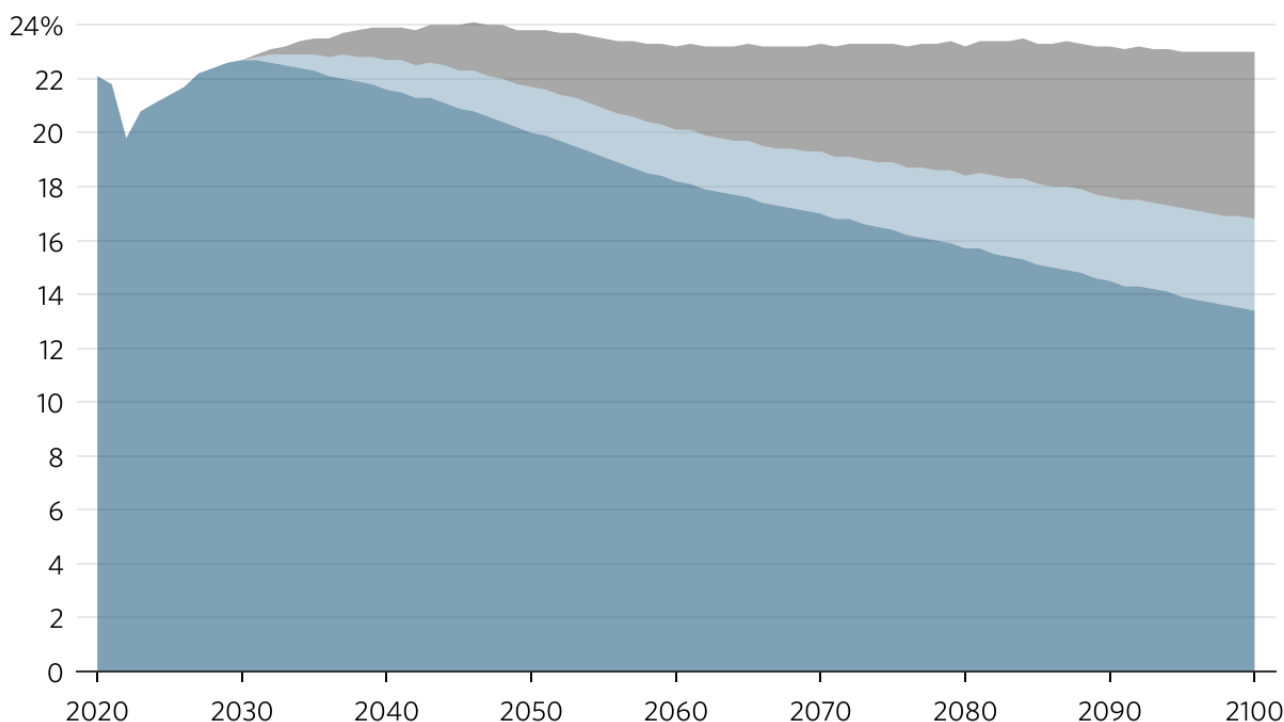
Hvis det offentlige forbrug skal være konstant i reale termer efter 2030, vil den løbende BNP-fremgang betyde, at det offentlige forbrug vil udgøre en faldende andel af BNP. Også hvis det offentlige forbrug alene skal stige i takt med antallet af brugere (det demografiske træk), vil den offentlige forbrugskvote falde. Når Finansministeriet forventer en omtrent konstant offentlig forbrugskvote, skyldes det en fremskrivningsantagelse om, at det offentlige forbrug per bruger af velfærden vil stige i takt med velstandsudviklingen. Antagelsen bygger på en forventning om, at vi, efterhånden som vi bliver rigere, vil efterspørge tilsvarende mere velfærd.

FIGUR 2A

## Den offentlige forbrugskvote stiger svagt

Figuren viser FM's fremskrivning af den offentlige forbrugskvote opdelt på vækstbidrag

- Offentligt forbrug på 2030-niveau
- Vækst som følge af demografi
- Vækst som følge af højere velstand



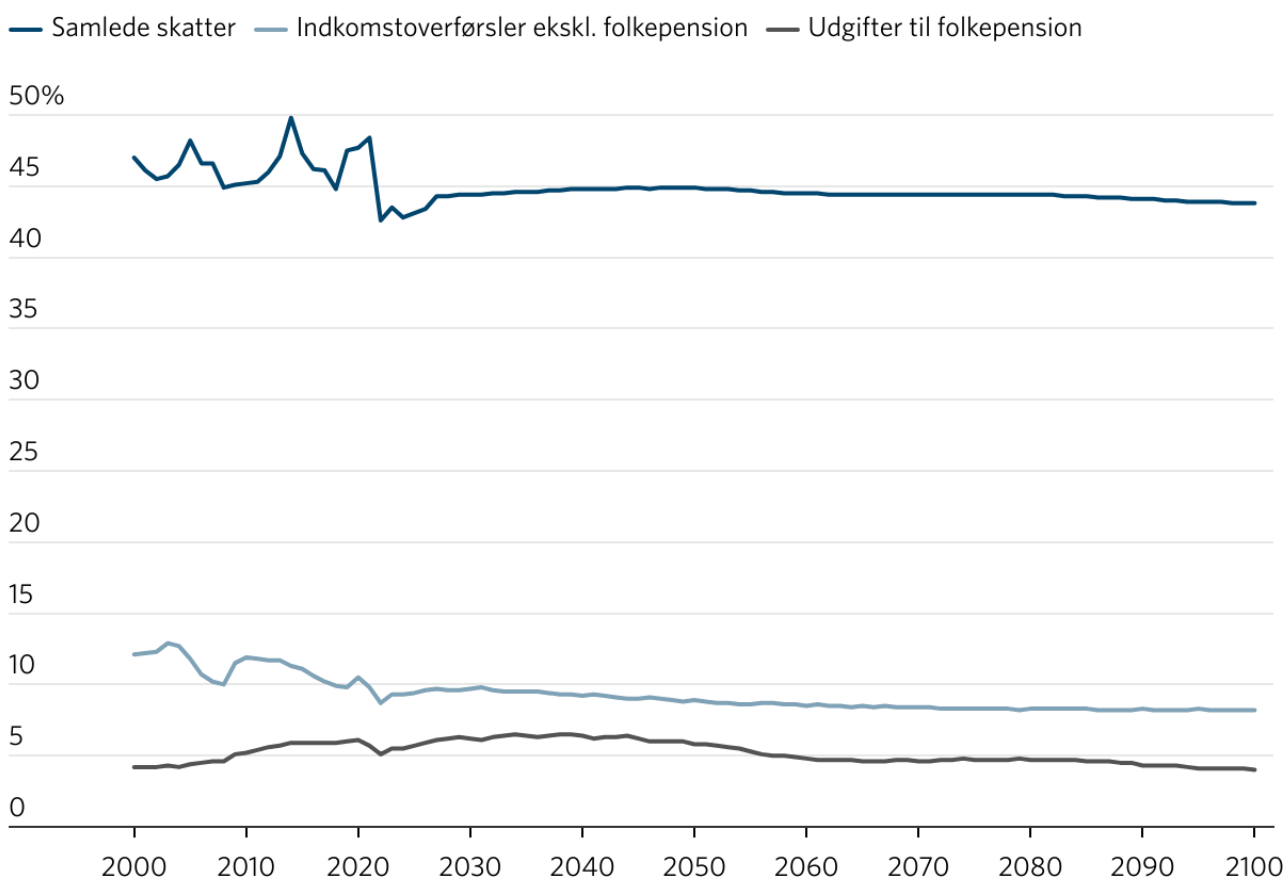
Anm.: Offentligt forbrug ekskl. afskrivninger som andel af BNP

Kilde: AE pba. Finansministeriet

FIGUR 2B

## FM's fremskrivning af skatter og overførsler

Figuren viser Finansministeriets fremskrivning af de samlede skatter og overførsler som andel af BNP



Kilde: AE pba. Finansministeriet

Saldoforværringen i de kommende år skyldes ikke kun en midlertidig stigning i den offentlige forbrugskvote. Den skyldes også, at skatterne forventes at udgøre en lavere andel af BNP, end de har gjort historisk. Det fremgår af Figur 2B. Hvor skatterne i 2000-2023 i gennemsnit har udgjort 46,2 pct. af BNP, vil de i gennemsnit udgøre 44,4 pct. af BNP fra 2030 og frem. I 2023-termer svarer det til et fald på 50 mia. kr. årligt. Det skyldes overvejende den førte skattepolitik. Siden 2001 har skattepolitikken samlet set givet et provenutab på 60-65 mia. kr. målt i umiddelbar effekt, jf. boksen nedenfor. Det svarer til omkring 2,3 pct. af BNP.

Skatterne skal foruden det offentlige forbrug dække udgifter til bl.a. indkomstoverførsler. I Figur 2B har vi vist Finansministeriets fremskrivning af udgifterne til folkepension og til andre indkomstoverførsler. Begge dele står ifølge Finansministeriet til at udgøre en svagt faldende andel af BNP frem mod ca. 2060, bl.a. som følge af den løbende stigning i tilbagetrækningsalderen. Når Moderaterne op til folketingsvalget i 2022 [tegnede et billede af](#), at vi ikke har råd til folkepensionen fremover, passer det altså ikke.



## Boks: Samlet provenuvirkning af skattepolitikken siden 2001

AE har skønnet den samlede provenuvirkning af skattepolitikken siden 2001 på baggrund af en række folketings svar mv. fra Skatteministeriet og Finansministeriet.

Skatteministeriet har beregnet, at skatterne i 2001-2019 blev sænket med 45-50 mia. kr. (i 2019-priser, umiddelbart provenu), når man ser bort fra boligskattestoppet fra 2001.Jf. SAU 2018-19 Alm.del, endeligt svar på spørgsmål 15:

<https://www.ft.dk/samling/20182/almdel/SAU/spm/15/svar/1586560/2071042.pdf>

Det svarer til 50-56 mia. kr. i 2023-priser.

Boligskattestoppet har kostet 18,7 mia. kr. i umiddelbart provenutab i 2023. Det viser AE's beregninger på Skatteministeriets tal for forholdet mellem den effektive og formelle ejendomsværdiskattesats.Jf. Skatteøkonomisk Redegørelse 2021, <https://www.skm.dk/aktuelt/publikationer/rapporter/skatteoekonomisk-redegoerelse-2021/>

I 2019-2022 blev skatterne ifølge Skatteministeriet forøget med 10,9 mia. kr., hvoraf skattestigninger for 1,6 mia. kr. siden er blevet rullet tilbage (begge dele målt i 2022-priser, umiddelbart provenu).Jf. FIU 2021-22 Alm.del, endeligt svar på spørgsmål 174

<https://www.ft.dk/samling/20211/almdel/fiu/spm/174/svar/1870838/2553623.pdf>

samt lovforslag vedr. lagerbeskatning af selskabers ejendomsavancer

[https://www.ft.dk/ripdf/samling/20221/lovforslag/l7/20221\\_l7\\_som\\_fremsat.pdf](https://www.ft.dk/ripdf/samling/20221/lovforslag/l7/20221_l7_som_fremsat.pdf)

Det giver et samlet provenutab på 60-65 mia. kr. i 2023-priser.

## De offentlige finanser er meget robuste

Den måde, vi har indrettet den økonomiske politik på, betyder, at vi har en stor stødpude til at håndtere eventuelle negative overraskelser. Konkret har Finansministeriet beregnet, at vi kan tåle en permanent forværring af saldoen på [1,5 pct. af BNP](#) hvert år, uden at gældsudviklingen bliver uholdbar på langt sigt. Det er den såkaldte holdbarhedsindikator, som er et mål for, hvor meget vi omfordeler til fremtidige generationer. I 2023-termer svarer holdbarhedsindikatoren til 41,4 mia. kr. Dermed har vi markant overholdbare offentlige finanser.

En anden måde at analysere de offentlige finansers robusthed på, er ved at regne på specifikke stød. Lars Løkke Rasmussen og Nina Smith fremhæver to risici, de mener, man bør reagere på i dag. Det gælder dels risikoen for, at fremtidige politikere vil øge sundhedsudgifterne med mere, end velstandsudviklingen tilsiger. Og dels risikoen for, at danskerne vil arbejde mindre i fremtiden.

Hvis vi ser på perioden 2001-2019, så har den offentlige forbrugsudvikling samlet set svaret til det demografi- og velstandskorrigerede forløb. Der har altså ikke været en mervækst udover, hvad demografien og den strukturelle velstandsudvikling ville tilsige. Det fremgår af Tabel 1.

#### TABEL

## Mervækst ud over demografi og velstandsudvikling

Tabellen viser, hvor meget det offentlige forbrug er steget med udover, hvad demografien og velstandsudviklingen ville tilsige.

Procentpoint pr. år	2001-2019	2005-2019	2010-2019
Individuelt forbrug	0,2	-0,1	-0,7
- heraf undervisning	-0,2	-0,5	-0,3
- heraf sundhed	0,6	0,2	-0,8
- heraf social	0,2	0,0	-0,8
- heraf fritid, kultur mv.	-0,8	-1,5	-0,9
Kollektivt forbrug	-0,5	-0,4	-1,1
<b>Offentligt forbrug i alt</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,8</b>

Anm.: Baseret på demografisk træk og forbrugsvækst i FIU 2021-22, endeligt svar på spørgsmål 10, og velstandskorrekturen i FIU 2022-23, endeligt svar på spørgsmål 164.

Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet

Hvis vi zoomer ind på årene siden 2005 og siden 2010, er det offentlige forbrug faktisk vokset mindre, end demografi- og velstandsudviklingen ville tilsige. Det viser, at vælgerne og politikerne ikke kun har præferencer for højere offentligt forbrug, men at der også er stemmer at hente på nedskæringer, på politiske krisefortællinger og på at fremstå "ansvarlig". Den del af vælgernes præferencer bør man også indregne. Det viser også, at det ikke er udtryk for "overdrevne" forventninger, hvis mange føler, at det offentlige serviceniveau er blevet dårligere de sidste 10 år. Det offentlige forbrug har således ikke kunnet følge med demografi- og velstandsudviklingen siden 2010.

Hvis man ser på specifikke velfærdsområder, så har der siden 2001 været en mervækst på sundhedsområdet (som også tæller en del af ældreplejen), og på socialområdet (hvor resten af ældreplejen indgår). Men den mervækst er dels blevet modgået af en mindrevækst på andre områder og er dels blevet vendt til en mindrevækst, hvis vi zoomer ind på årene siden 2010, jf. tabellen ovenfor.

I Figur 3 har vi regnet på konsekvenserne, hvis sundhedsudgifterne per patient og ældreudgifterne per bruger stiger med 150 pct. af velstandsudviklingen 2030, uden at udgifterne på andre områder stiger tilsvarende mindre. Sundhedsudgifterne og de sociale udgifter til ældre (+80-årige) udgør tilsammen lidt over halvdelen af det offentlige forbrug. Vi har antaget, at andre områder løftes i takt med velstandsudviklingen, og at politikerne i de første ti år finansierer mervæksten på sundheds- og ældreområdet ved at øge gælden. Begge dele indebærer et markant skifte væk fra den økonomiske politik og de vælgerpræferencer, vi har set historisk. Fra 2040 antages politikerne at reagere ved at finansiere en evt. yderligere mervækst via højere skatter, brugerbetaling eller besparelser på andre formål. Det tager dog kun toppen af saldoeffekten, da vi antager, at politikerne også efter 2040 forringer saldoen svarende til mervæksten i 2030-2040.

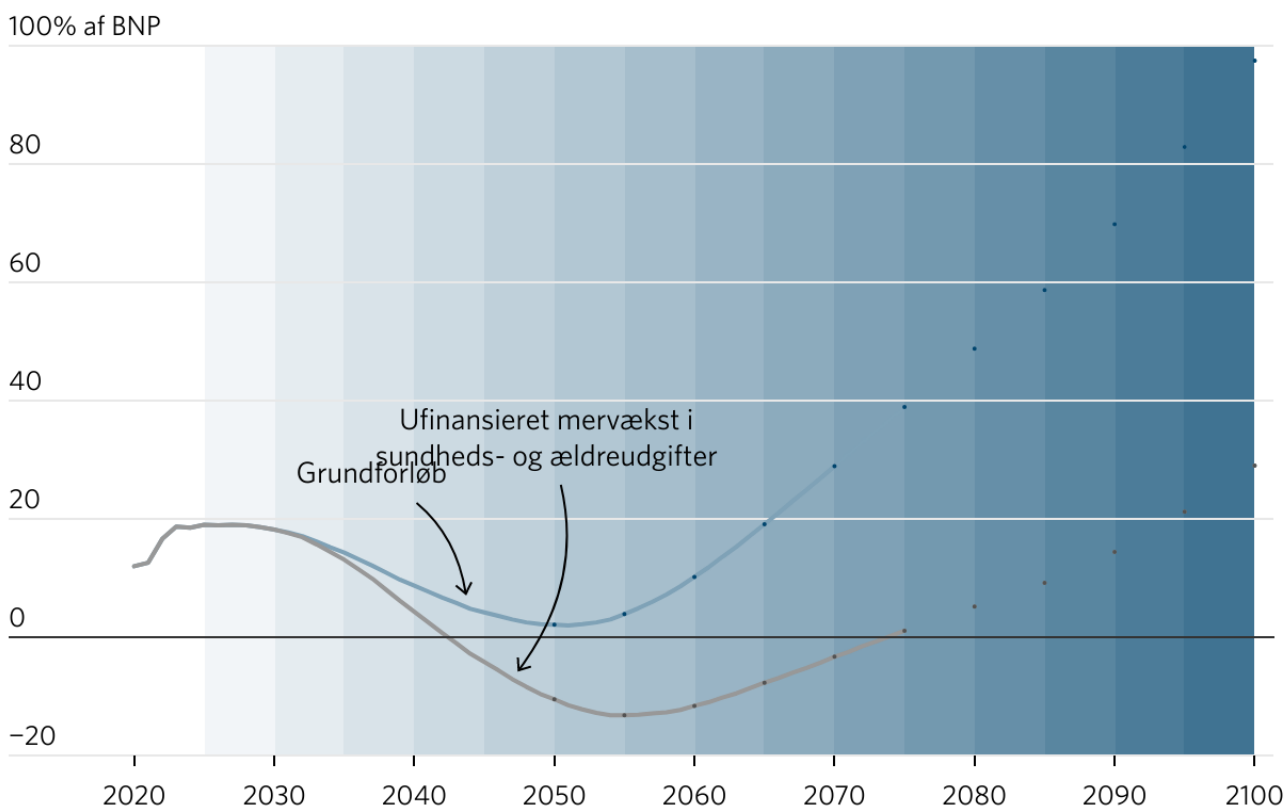
Hvis politikerne i alle år fra 2030-2100 øger væksten i sundhedsudgifterne og øger underskuddet svarende til merudgifterne i de første ti år, så falder den offentlige nettoformue fra knap 30 pct. af BNP i 2070 til knap 0 pct. Som en konsekvens reduceres holdbarheden til 0,7 pct. af BNP. Beregningerne viser, at det selvfølgelig har væsentlig betydning for de offentlige finanser, hvis vi underskudsfinansierer en voldsom mervækst på en stor del af det offentlige forbrug. Men beregningerne viser samtidig, at vi fint kan vente med at håndtere problemerne, til efterhånden som de måtte vise sig.

Hvis vi ser på perioden 2001-2019, så har den offentlige forbrugsudvikling samlet set svaret til det demografi- og velstandskorrigerede forløb. Der har altså ikke været en mervækst udover, hvad demografien og den strukturelle velstandsudvikling ville tilsige. Det fremgår af Tabel 1.

FIGUR 3

## Effekt på nettoformuen af mervækst til sundhed og ældre

Figuren viser nettoformuen, hvis sundheds- og ældreudgifterne øges ufinansieret i 2030-2040 med 150 pct. af velstandsudviklingen.



Anm.: Mervækst i sundheds- og ældreudgifter gældsfinansieres i 2030-2040, hvorefter evt. yderligere mervækst er finansieret.

Grafik: • Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet.

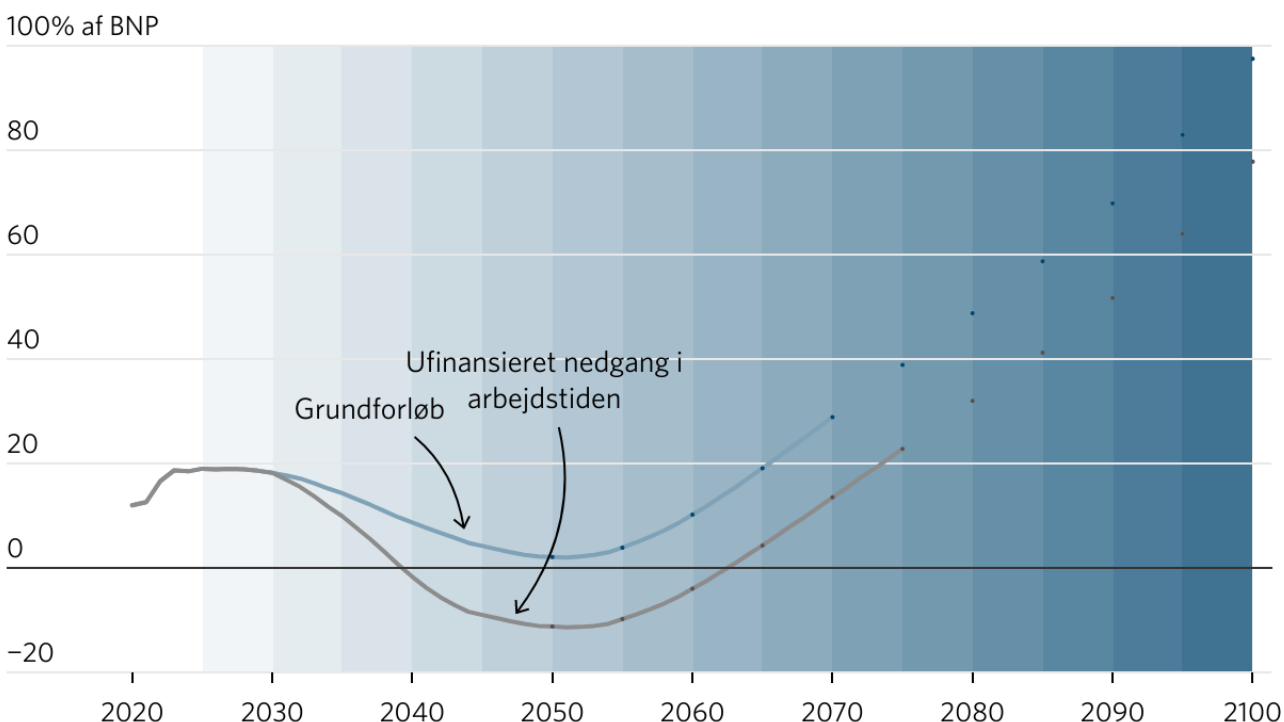
I Figur 4 har vi regnet på konsekvenserne, hvis den gennemsnitlige arbejdstid falder med 10 pct. over perioden 2030-2040. Det svarer til 22 færre arbejdsdage om året per beskæftiget. Igen har vi indregnet en forsinket reaktion, her i form af en gradvis indfasning af en højere bundskat fra 2040, som fra 2045 neutraliserer virkningen på den primære offentlige saldo (i mia. kr.).

Hvis arbejdstiden falder i alle år fra 2030-2100, og underskuddet øges tilsvarende til mindreprøvet i de første ti år, så falder den offentlige nettoformue fra knap 30 pct. af BNP i 2070 til godt 10 pct. Holdbarheden påvirkes stort set ikke i dette eksempel. Beregningerne viser, at et fald i arbejdstiden svarende til 22 arbejdsdage per beskæftiget selvfølgelig har stor betydning for de offentlige finanser, men at vi godt kan håndtere et sådant fald på bagkant, hvis det indtræffer.

FIGUR 4

## Effekt på nettoformuen af lavere arbejdstid

Figuren viser nettoformuen, hvis arbejdstiden falder med 10 pct. fra 2030, og der først fra 2040-2045 findes en finansiering.



Anm.: 10 pct. nedgang i den gennemsnitlige arbejdstid øger underskuddet fra 2030. Fra 2040-2045 indføres en finansiering via højere bundskat. Det er beregnet som et marginalstød til arbejdsudbudspræferencen og bundskattesatsen i Finansministeriets makroøkonomiske model MAKRO, hvor effekterne på den primære offentlige saldo og BNP efterfølgende er lagt ind i FM's langsigtede fremskrivning.

Grafik: • Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet og MAKRO.

Risikoen for, at højere forventninger til servicen vil drive udgifterne op, eller at lavere arbejdstid vil drive indtægterne ned, er ikke Finansministeriets eller vismændenes hovedscenarie. Hvad der til gengæld er overvejende sandsynligt, er, at den offentlige sektor vil få endnu sværere ved at rekruttere velfærdsmedarbejdere. Finansministeriets fremskrivninger tager ikke højde for ændrede rekrutteringsmuligheder.

Hvis det offentlige ikke kan skaffe arbejdskraft, kan man få en situation, hvor udgifterne og serviceniveauet begge stiger mindre end forudsat. Alternativt kan udgifterne stige lige så meget som i fremskrivningerne eller mere, uden at serviceniveauet stiger, fordi den relevante arbejdskraft bliver dyrere. Hvordan forskellige risikoscenarier påvirker de offentlige finanser afhænger derfor af, hvordan

rekrutteringssituationen udvikler sig. Af samme årsag må diskussionen om mulige risici for de offentlige finanser ikke stjæle fokus fra diskussionen om, hvordan vi øger udbuddet af velfærdsmedarbejdere.

## Ikke optimalt at indrette politikken i dag efter mulige præferenceændringer i fremtiden

Beregningerne ovenfor viser, at vi godt kan se tiden an og vente med at håndtere eventuelle negative overraskelser, hvis de indtræffer. Der er mange usikkerheder i de langsigtede fremskrivninger, som både kan trække nettoformuen og holdbarheden op og ned i forhold til det forventede. Det er ikke nødvendigt at forsikre os imod de mulige negative overraskelser i dag ved at omfordele endnu mere til fremtidige generationer, end vi allerede gør.

Vi kan ganske vist ikke tåle en voldsom mervækst i sundheds- og ældreudgifterne eller en væsentlig nedgang i arbejdstiden uden at hæve skatter eller skære andre steder. Men det er ikke hovedscenariet, og vi har lang tid til at reagere, hvis det bliver relevant, f.eks. ved at tilbagerulle nogle af de sidste 22 års skattelettelser. Selvom de nævnte risici ikke er irrelevante, kan de ikke begrunde en fundamental omskrivning af samfundskontrakten.

Faktisk er der en overhængende risiko for politikfejl, hvis vi prøver at tilrettelægge den økonomiske politik i dag efter et gæt på, hvordan fremtidige generationer vil ændre præferencer. Den slags gæt vil næsten aldrig ramme rigtigt. Politiske indgreb, der bygger på den slags gæt, kan måske fremstå "ansvarlige", men vil næsten altid levere fortænkte løsninger på fiktive problemer.

Selv hvis vi kendte fremtidige generationers præferencer, så burde vi faktisk ikke løse de afledte problemer i dag. Det argumenterer Finansministeriet for. Når Finansministeriet regner med, at de offentlige forbrugsudgifter per bruger stiger i samme takt som velstanden, og at arbejdstiden er uændret fremover, så er det ikke en naiv fremskrivning, men et hensyn til rimelighed på tværs af generationer. Hvis den næste generation på arbejdsmarkedet har et ønske om at arbejde mindre, er det også den generation, som må løse de finansieringsudfordringer, det medfører. Det er ikke rimeligt, at vores generation skal arbejde mere for at finansiere, at næste generation kan holde fri.

Kort sagt kan vi fint vente med at håndtere de problemer, der måtte opstå, hvis befolkningen ændrer præferencer; vi vil næsten altid løse de problemer, der måtte opstå, bedst ved at vente og se, hvilke problemer det er; og hvis vi prøver at løse dem i dag, får vi en ulige fordeling mellem generationer.

Hvis man på trods af de nævnte hensyn ønsker at forsikre de offentlige finanser imod en øget efterspørgsel efter velfærd og/eller faldende arbejdstid, kan man godt gøre det uden at forkaste den universelle velfærdsmodel. Derfor kan bekymringer for holdbarhedsvirkningen af lavere arbejdstid og højere ældreudgifter ikke begrunde et opgør med den nuværende samfundsmodel og generationskontrakt.

Hvis man allerede i dag ønsker at forsikre de offentlige finanser imod et potentielt fremtidig fald i arbejdstiden, så er den oplagte løsning at forskyde vægten i skattesystemet over imod kapital- og forbrugsskatter og væk fra skat på lønindkomst. Det ændrer mindre fundamentalt på vores samfundsmodel, end hvis man klipper store huller i det sociale sikkerhedsnet.

Hvis man ønsker at øge ældreudgifterne med mere, end Finansministeriet forudsætter, men man er bekymret for den folkelige opbakning til generelle skattestigninger, så er den simple løsning at indføre øremærkede skatter til ældreområdet. Øremærkede skatter bliver brugt i mange OECD-lande og er før blevet brugt i Danmark som et middel til at øge opbakningen til skattestigninger.<sup>1</sup> En tvungen opsparing til ældrepleje, som Moderaterne har foreslået, fungerer netop som en øremærket skat, men kræver bare nogle ekstrahøje bidrag, da nutidens unge både skal finansiere de gamles ældrepleje (over skatten) og deres egen ældrepleje (over opsparingen). Den sidste del alene vil koste mere end de nuværende skatteudgifter, da de unges egen ældrepleje jo netop skal være bedre og dyrere end de gamles. Moderaternes forslag om en opsparingsfinansieret ældrepleje svarer derfor til en øremærket skat, der bare er meget høj. Det er langt mindre indgribende blot at hæve skatten og – hvis man frygter for den folkelige opbakning – øremærke skattestigningen til ældrepleje.

---

**1 Jf. f.eks. WHO (2010): 'Hypothecation of tax revenue for health' og Hundsdoerfer m.fl. (2013): 'The Influence of Tax Labeling and Tax Earmarking on the Willingness to Contribute — A Conjoint Analysis'. I Danmark er vi gået bort fra øremærkede sundhedsskatter, fordi det mindsker politikernes mulighed for at tilpasse fordelingen af de offentlige udgifter.**