

OFFENTLIGE UDGIFTER 28. oktober 2023

Regeringens finanslovsforslag mangler knap 10 mia. kr. for at være neutralt

ANALYSE

Udarbejdet af

Jon Nielsen

Chefanalytiker

Gustav Elias Dahl

Senioranalytiker

Regeringens fremlagte finanslovsforslag lægger op til en stramning af finanspolitikken, selvom dansk økonomi befinder sig i en begyndende afmatning. Hvis finanspolitikken skulle være neutral i den aktuelle situation med stigende demografisk pres, skulle man fremrykke offentligt forbrug for op til 9,7 mia. kr. i 2024 udover det forbrug, der lægges op til i finanslovsforslaget. En fremrykning af offentligt forbrug til 2024 mindsker strukturpolitikens ugunstige virkning på kapacitetspresset i 2025-2030.

Kontakt

Kommunikationschef

Jesper Kirkbak

📞 50 73 71 34

✉️ jk@ae.dk

Hovedkonklusioner

- Den demografiske udvikling med flere ældre og en faldende andel af befolkningen i beskæftigelse vil forringe den offentlige saldo i de kommende år. Saldoforringelsen giver sig udslag i positive finanseffekter, selvom den sker af strukturelle årsager og ikke er udtryk for en aktiv lempelse af konjunkturhensyn.
- I den nuværende situation med et stigende antal ældre kræver en neutral finanspolitik en positiv finanseffekt på omkring 0,2 pct. af BNP. Regeringens finanslovsforslag giver en etårig finanseffekt i 2024 på -0,1 pct. af BNP. Hvis man ønsker en neutral finanspolitik, skal man altså øge finanseffekten med 0,3 pct. af BNP i 2024. Det svarer til 9,7 mia. kr.
- I lyset af, at Danmark står i en begyndende afmatning, bør regeringen føre en neutral finanspolitik. Dermed taler konjunktursituationen – i kombination med det demografiske pres – for, at man fremrykker offentligt forbrug for op til 9,7 mia. kr. til 2024. Det vil mindske strukturpolitikens ugunstige virkning på kapacitetspresset i 2025-2030. En sådan fremrykning vil vel at mærke ikke øge det offentlige forbrugsniveau i 2030.

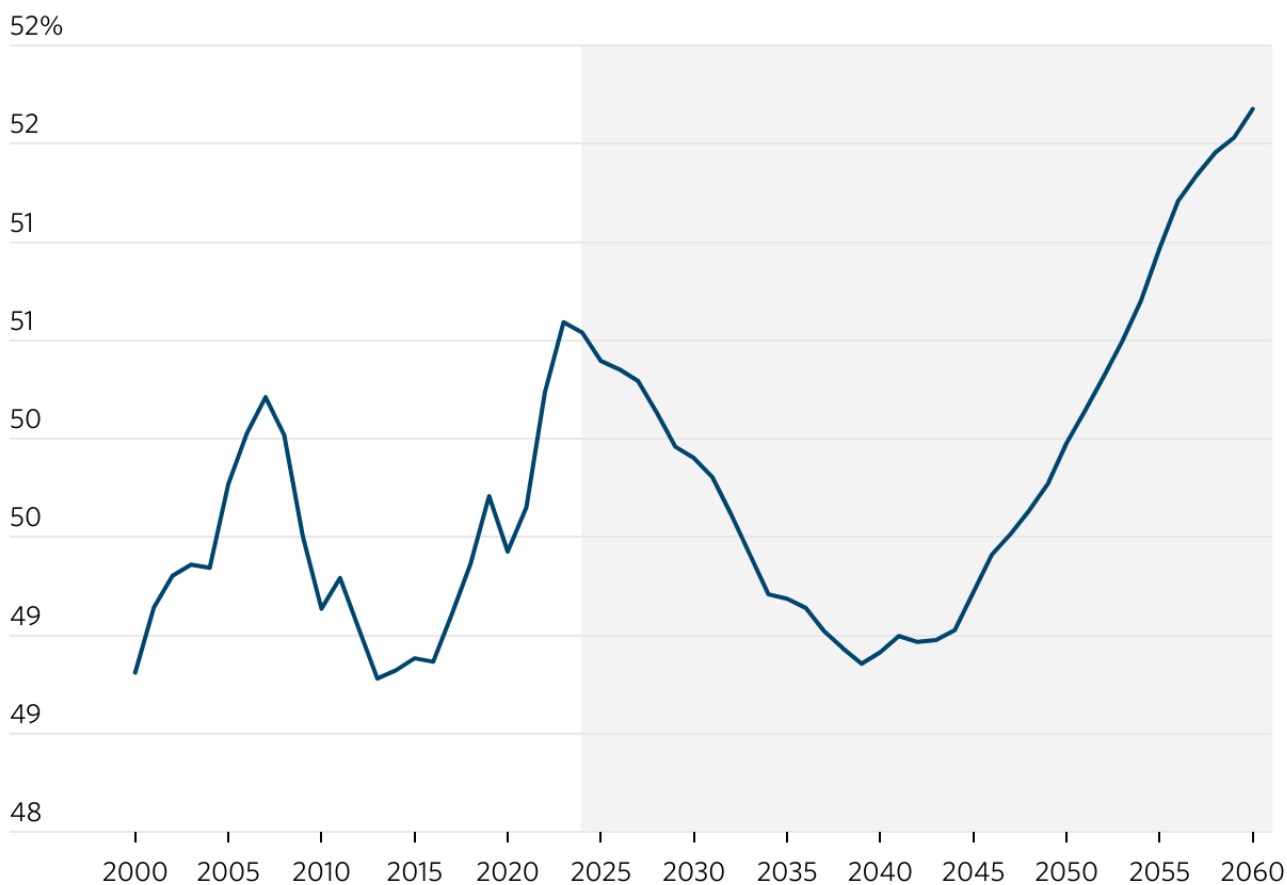
Demografi giver en positiv finanseffekt i år uden aktive lempelser eller stramninger

Fra i år og frem til ca. 2040 betyder demografien, at beskæftigelsen udgør en faldende andel af befolkningen, samtidig med at behovet for velfærdsudgifter stiger. Det fremgår af Figur 1A og 1B. Som en konsekvens vil den offentlige saldo blive svækket i en årrække.

FIGUR 1A

Beskæftigelsen udgør en faldende andel af befolkningen

Figuren viser den strukturelle beskæftigelse som andel af befolkningen.



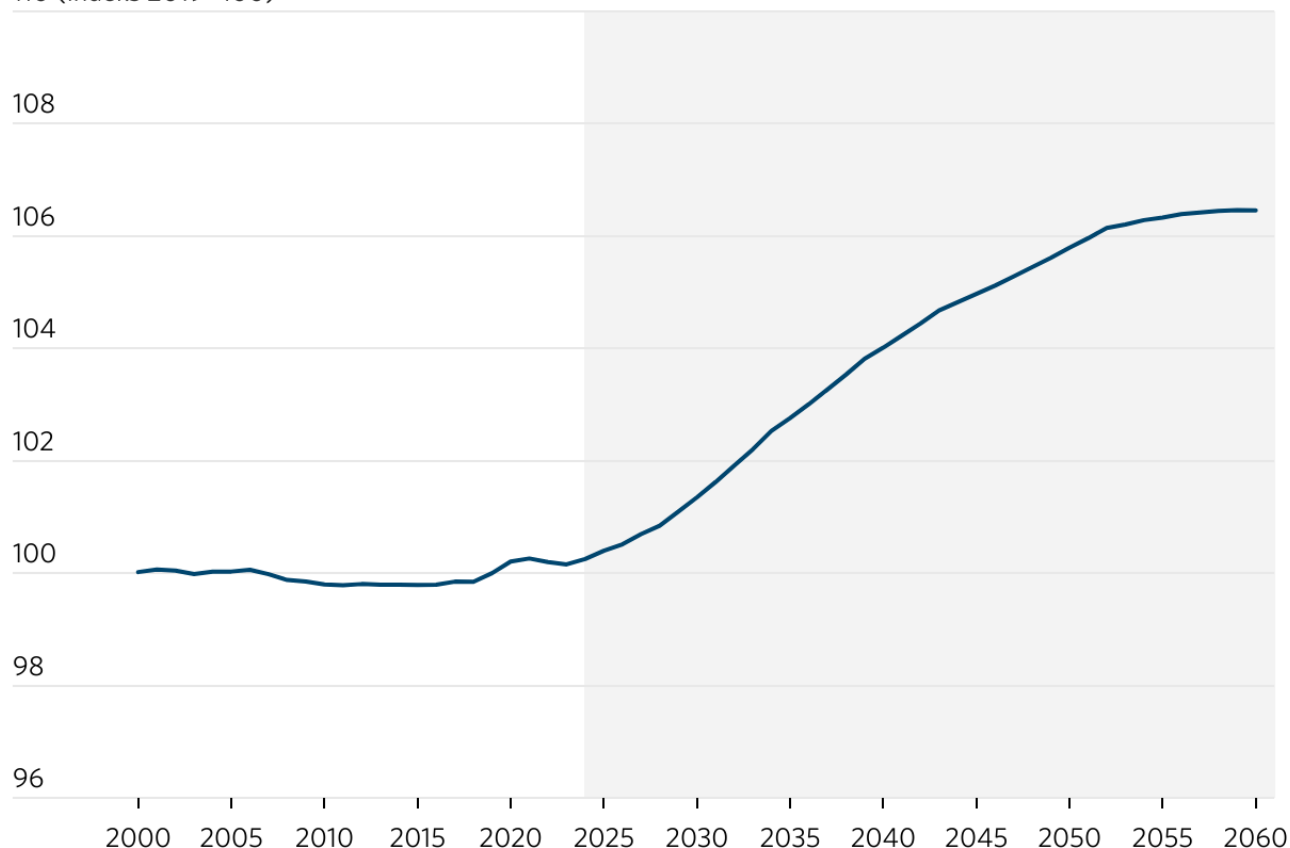
Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Finansministeriet

FIGUR 1B

Behovet for velfærdsudgifter stiger

Figuren viser det demografiske udgiftstræk pr. indbygger.

110 (indeks 2019=100)



Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Finansministeriet

Selvom udviklingerne i Figur 1A og 1B er udtryk for strukturelle forhold, så har de betydning for Finansministeriets skøn for finanseffekten.

Finanseffekten er et mål for, om finanspolitikken aktivt bliver strammet eller lempet. En finanseffekt på nul angiver traditionelt en neutral finanspolitik, mens en negativ finanseffekt traditionelt angiver aktiv stramning (og en positiv finanseffekt angiver en lempelse). Konjunkturmæssige udsving i de automatiske stabilisatorer (f.eks. udgifter til indkomstoverførsler og skatteindtægter) har per definition en finanseffekt på nul, fordi den slags udsving ikke aktivt stimulerer eller dæmper aktiviteten i økonomien.

Den traditionelle sammenhæng, hvor en neutral finanspolitik giver en finanseffekt på nul, gælder imidlertid ikke i perioder med et ekstraordinært strukturelt udgiftspres fra f.eks. demografi, klima eller forsvar. Finanseffekten bliver nemlig positiv, både når saldoen svækkes af konjunkturmæssige og af strukturelle hensyn. Derfor er finanseffektens grundniveau ikke nul, men det niveau, som strukturelle hensyn tilsiger.

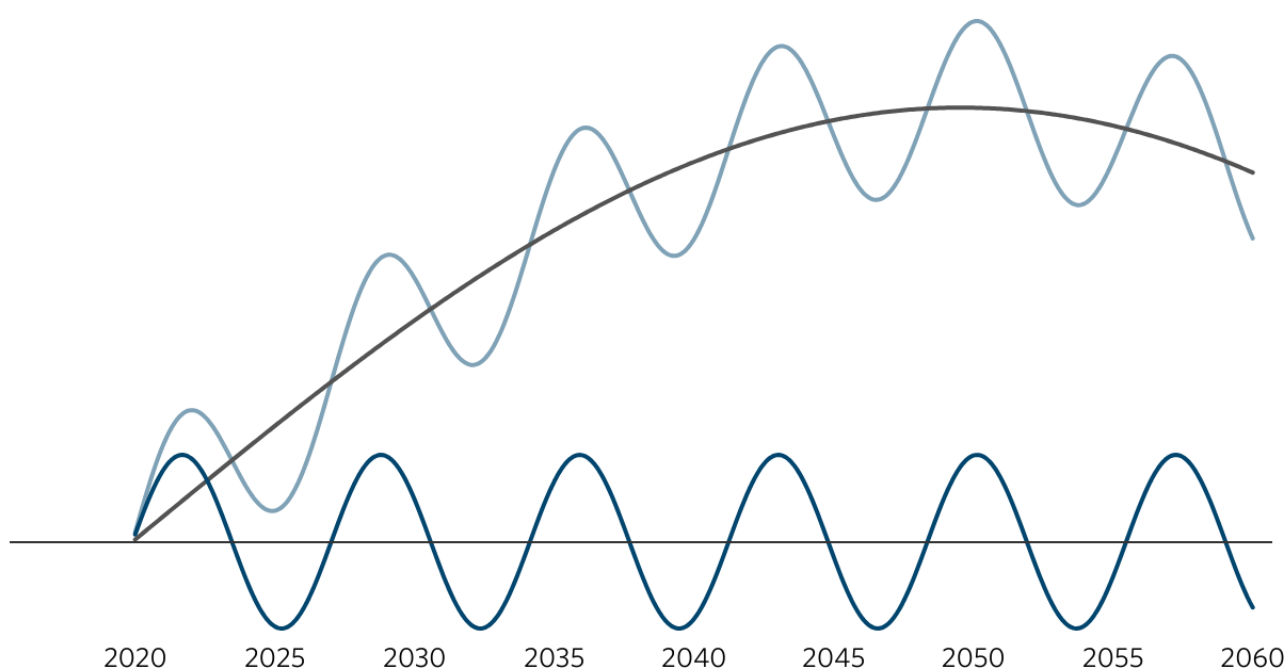
Figur 2 viser et stiliseret eksempel på, hvordan en neutral finanspolitik godt kan indebære positive finanseffekter i en periode med et ekstraordinært strukturelt udgiftspres.

FIGUR 2

Finanspolitikken bør svinge omkring den strukturelle udgiftssti — ikke omkring nul

Figuren viser et stiliseret eksempel på, hvordan finanseffekterne i de kommende år kan se ud, hvis de svinger omkring enten nul eller omkring den strukturelle udvikling i det offentlige forbrug.

— Finanspolitik der svinger omkring nul — Finanspolitik der svinger omkring den strukturelle udgiftssti
— Strukturel udgiftssti



Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE)

De strukturelle forholds indvirkning på finanseffekten i de kommende år fremgår af Figur 3, hvor vi har beregnet finanseffekten for udvalgte udgiftsposter relateret til demografi mv. Konkret har vi beregnet den

partielle finanseffekt af udviklingen i det offentlige forbrug, de offentlige investeringer og offentlige tilbagetrækningsydelse. Effekten hopper fra år til år, formentlig fordi vi kun har adgang til afrundede data fra Finansministeriet. Derfor har vi også vist et glidende gennemsnit af finanseffekten.

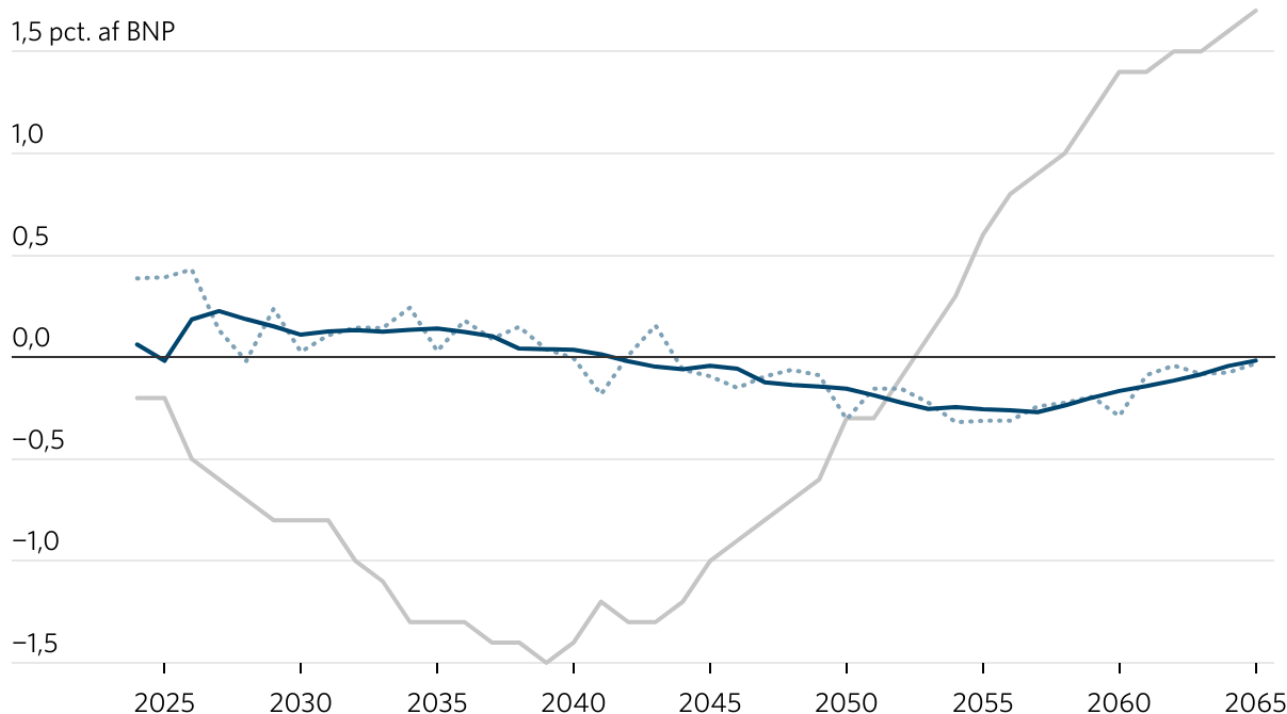
Fra 2024 til ca. 2040, hvor den demografiske modvind bliver stærkere år for år, vil den partielle finanseffekt fra de demografirelaterede udgiftsposter være positiv. I de efterfølgende år, hvor den demografiske modvind i et par år er uændret fra år til år og derefter bliver svagere og svagere, viser det sig i en finanseffekt, der først er nul og derefter er negativ.

FIGUR 3

Demografi giver en positiv finanseffekt frem til 2040

Figuren viser finanseffekten af offentligt forbrug, investeringer og tilbagetrækningsydelse. Det er sammenholdt med den offentlige saldo.

--- Partiel finanseffekt af offentlige udgifter relateret til demografi mv. — Glidende gennemsnit
— Strukturel primær saldo



Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Finansministeriet

Finanseffekten i 2024 er mindre, end hvad demografien tilsiger

Den partielle finanseffekt fra demografi mv. udgør 0,4 pct. af BNP i 2024. Det er udtryk for, at det offentlige forbrug øges i 2024. Den fulde finanseffekt i 2024 er imidlertid markant lavere, nemlig -0,1 pct. ifølge Finansministeriet, hvis skøn fremgår af Tabel 1. Det skyldes navnlig, at afskaffelsen af Store Bededag og forlængelsen af særloven for ukrainere forøger kapaciteten i økonomien (med hhv. 0,34 pct. og 0,05-0,1 pct. ifølge Finansministeriet og Økonomiministeriet¹).

I 2025-2030 vil den partielle finanseffekt fra demografi mv. i gennemsnit udgøre 0,2 pct. af BNP. Det svarer til Finansministeriets skøn for den fulde finanseffekt for de år. Ministeriet forklarer, at "De positive finanseffekter [i 2025-2030] er udtryk for, at der planlægges efter en gradvist aftagende strukturel saldo frem mod det mellemfristede mål på -0,5 pct. af BNP i 2030."²

TABEL 1

Finanseffekten i 2024 er mindre, end hvad demografien tilsiger

Tabellen viser Finansministeriets opgørelse af finanseffekten i 2024 og 2025-2030.

Pct. af BNP	2024	Gennemsnit 2025-2030
Etårig finanseffekt (virkning på outputgab)	-0,1	0,2

Tabel: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Finansministeriet.

Således er det neutrale niveau for den etårige finanseffekt på +0,2 pct. af BNP i 2025-2030. Men samtidig skønnes finansloven for 2024 at have en etårig finanseffekt på -0,1 pct. af BNP. Dermed er finansloven i 2024 udtryk for en ret markant finanspolitisk stramning. Ganske vist er stramningen ikke et resultat af en lav forbrugsvækst i 2024, men man kunne få en finanseffekt tættere på nul i 2025-2030 og dermed en mere jævn udvikling i finanspolitikken, hvis man fremrykkede en del af den offentlige forbrugsstigning i de år til 2024.

Ved at fremrykke noget af forbrugsstigningen i 2025-2030 til 2024 ville man således mindske strukturpolitikens ugunstige virkning på kapacitetspresset i de kommende år.

Neutral finanspolitik giver plads til knap 10 mia. kr. mere offentligt forbrug i 2024

Inden for en målsætning om en neutral finanspolitik i 2024 er der plads til at øge den etårige finanseffekt til det niveau, som demografi mv. tilsiger, dvs. ca. 0,2 pct. af BNP. Ved at glatte finanseffekten i 2025-2030 ud over et år mere bliver finanseffekten i 2025-2030 reduceret med ca. 1/7. Selv hvis man øger den etårige finanseffekt i 2024 til 0,2 pct. af BNP, vil man vel at mærke stadig få en negativ flerårig finanseffekt i 2024 grundet opstramningerne i de senere år.

Hvis finanseffekten skal øges til ca. 0,2 pct. af BNP, kræver det en stigning i det offentlige forbrug på ca. 9,7 mia. kr. udover det, der ligger i finanslovsforslaget. Hvis man har en målsætning om hverken at lempe eller stramme finanspolitikken i 2024, så bør man altså øge det offentlige forbrug med ca. 9,7 mia. kr. i 2024 i forhold til det finanslovsforslag, der er fremlagt.

Bemærk, at en sådan ændring ikke øger det offentlige forbrugsniveau i 2030, men blot ændrer forbrugsstien, så en større del af den samlede forbrugsstigning i 2024-2030 sker i 2024. En evt. fremrykning skal desuden være afstemt med rekrutteringssituationen i den offentlige sektor, som kan lægge bånd på f.eks. kommuners og sygehuses mulighed for at fremrykke aktivitet.

En offentlig forbrugsstigning på 9,7 mia. kr. i 2024 vil ifølge AE's beregninger i Danmarks Statistiks makroøkonomiske model, ADAM, øge inflationen med 0,04 procentpoint i 2024 og 0,07 procentpoint i 2025. Det fremgår af Tabel 2, hvor vi har regnet på et stød til de offentlige lønomkostninger. En udglatning af finanseffekterne vil således kun have beskeden effekt på inflationen.

Højere offentligt forbrug i 2024 øger inflationen minimalt

Tabellen viser inflationsvirkningen af en stigning i de offentlige udgifter til medarbejdere i 2024 på 9,7 mia. kr., svarende til en øget finanseffekt på 0,25

	2024	2025
Inflationsvirkning af stigning i offentligt lønbudget i 2024 på 9,7 mia. kr.	+0,04 procentpoint	+0,07 procentpoint

Tabel: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. egne beregninger i ADAM-modellen

Begyndende afmatning taler for hverken at lempe eller stramme i 2024

Ser man på aktuelle økonomiske nøgletal, er der flere forhold, der taler for at føre en neutral finanspolitik, selvom der fortsat er positivt kapacitetspres herhjemme. Således står Danmark efter alt at dømme over for en mindre afmatning. De europæiske nøgletal er begyndt at pege nedad. Og herhjemme er væksten gået i stå, når man ser bort fra den udenlandske produktion, der tæller med i BNP (herunder visse fællesomkostninger). Det fremgår af Figur 4. I første halvår af 2023 faldt BNP, når man korrigerer for det ekstraordinært høje vækstbidrag fra medicinalindustrien.

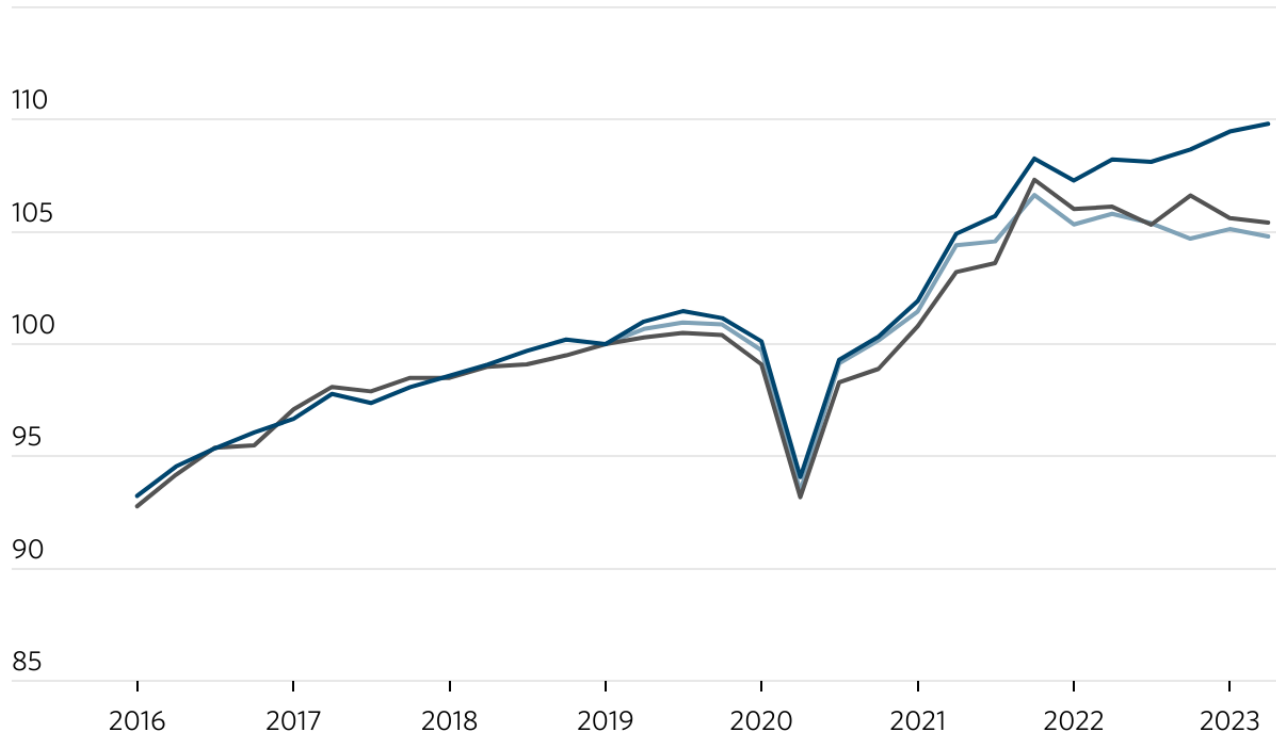
FIGUR 4

Vækstpause i økonomien ekskl. medicinalindustri

Figuren viser udviklingen i BNP samt i BNP ekskl. medicinalindustri (fra 2019K1) og BVT ekskl. værditilvækst fra varer, hvor de fysiske produkter produceres i udlandet under dansk ejerskab.

— BNP — BNP ekskl. medicinalindustri — BVT ekskl. produktion i udlandet

115 indeks (2019K1=100)



Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Nationalbanken og De Økonomiske Råd

Ser man fremad, forventer AE, at de stigende renter og den sløje udlandsvækst vil få den private beskæftigelse til at falde allerede fra slutningen af i år. Det fremgår af Figur 5A. Generelt er det også forventningen, at inflationen allerede fra 2024 vil være tilbage på et niveau omkring de kanoniske to pct., jf. Figur 5B.

FIGUR 5A

Udsigt til privat beskæftigelsesfald

Figuren viser AE's prognose for den private beskæftigelse
2.400.000 pers.



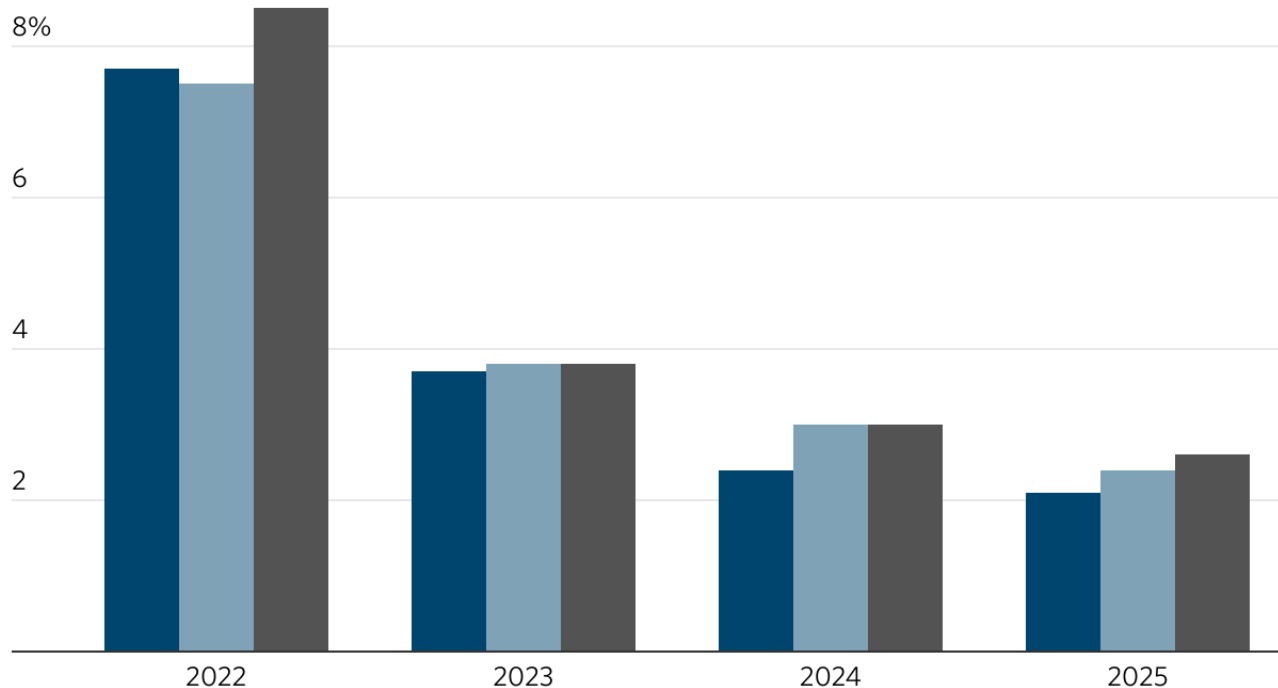
Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik og egne beregninger

FIGUR 5B

Inflationen er på vej mod sit normale leje

Figuren viser AE's, Finansministeriets og Nationalbankens prognoser for inflationen.

■ AE ■ Finansministeriet ■ Nationalbanken



Anm.: AE's samt Finansministeriets/Økonomiministeriets prognoser er fra august 2023, mens Nationalbankens prognose er fra september 2023.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Nationalbanken, Finansministeriet og AE's prognose.

Udsigterne for Danmarks økonomi taler derfor for at føre en neutral finanspolitik og ikke aktivt stramme finanspolitikken. Dermed taler konjunktursituationen – i kombination med det demografiske pres – for en svagt positiv finanseffekt i 2024.

1 [Jf. fm.dk/media/26738/faktaark_finansministeriets-vurdering-af-effekten-ved-afskaffelse-af-en-helligdag.pdf](https://fm.dk/media/26738/faktaark_finansministeriets-vurdering-af-effekten-ved-afskaffelse-af-en-helligdag.pdf) og www.oem.dk/media/9568/oekonomisk-redegoerelse-august-2023-webtilgaengelig.pdf

2 [Jf. fm.dk/media/27264/2030-planforloeb_grundlag-for-udgiftslofter-2027.pdf](https://fm.dk/media/27264/2030-planforloeb_grundlag-for-udgiftslofter-2027.pdf)