

KRITISKE ANALYSER

Af Henrik Herløv Lund, økonom og samfundsdebattør - cand. Scient. Adm.

www.henrikherloevlund.dk

herloevlund@mail.dk

Kritisk notat ¹, 1. udg. 08.12.20, udbygget 15.12.20

RÅDERUMMET: Langt fra hugget i granit.



¹) Dette notat er baseret på en artikel til internettidsskriftet KRITISK DEBAT.
<http://kritiskdebat.dk/wp-content/uploads/2020/12/KD.-15.-dec-til-pdf.pdf>

INDHOLDSFORTEGNELSE:

INDHOLDSFORTEGNELSE:	2
RESUME:	4
<i>Principielle forudsætningers betydning.</i>	4
<i>Betydning af centrale parametre.</i>	5
<i>Konkrete skøns rolle.</i>	7
<i>Råderummet kan udbygges.</i>	7
DEL I: DET FINANSPOLITISKE RÅDERUM – DEFINITION OG BEREGNING.	11
1.1. <i>Begrebet råderum og beregningen heraf.</i>	11
1.2. <i>Holdbarhed.</i>	13
DEL II: PRINCIPIELLE FORUDSÆTNINGER.	15
2.1. <i>Jo længere frem, jo større usikkerhed.</i>	15
2.2. <i>Politisk betinget forudsætning om offentlig nulvækst.</i>	16
2.3. <i>Politisk bestemt forudsætning om uændret skat.</i>	19
2.4. <i>Disse forudsætningers betydning for råderummet.</i>	20
DEL III: (ANDRE) CENTRALE PARAMETRE I DE LÆNGERESIGTEDE ØKONOMISKE FREMSKRIVNINGER.	22
3.1. <i>Uholdbar antagelse om (fortsat) lav offentlig vækst.</i>	22
3.2. <i>Diskutabel antagelse om "sund aldring".</i>	24
3.3. <i>Kritisabel antagelse om (fortsat) højere tilbagetrækningsalder.</i>	25
3.4. <i>Betydningen for råderummet af vurderingen af disse parametre.</i>	27
DEL IV: AKTUELLE FREMSKRIVNINGER OG KONKRETE ANTAGELSER HERFOR.	29
4.1. <i>Fremskrivninger 2020 - 2070 af økonomisk råderum.</i>	29
4.2. <i>Sammenligning af DØR 's og FM 's fremskrivninger af råderummet.</i>	30
4.3. <i>Betydningen for råderummet af vurderingen af disse antagelser.</i>	32

DEL V: HVORLEDES KAN RÅDERUMMET UDBYGGES?	33
5.1. Fremrykning af pensionsskat.....	33
5.2. Tilbagerulning af skattelettelser.....	35

Manchet:

Det økonomiske råderum fremstår i økonomisk debat og politik som om en urokkelig og indiskutabel anvisning på, hvad Danmark har råd til? Men i realiteten er en række forudsætninger og antagelser for råderummet diskutabelt og udtryk for skøn og antagelser. Råderummet er langt fra hugget i granit.

RESUME:

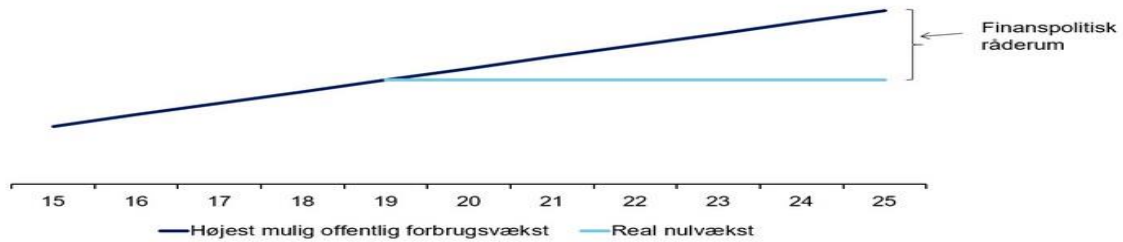
Begrebet økonomisk råderum er en nøglefaktor i den økonomiske politik i Danmark. Råderummet fremstår som en stik og nagelfast sandhed, som et indiskutabelt grundlag for den økonomiske debat og økonomiske politik og som et objektive grundlag, som en ansvarlig økonomisk politik nødvendigvis må tage udgangspunkt i.

Principielle forudsætningers betydning.

For det første afhænger opgørelsen af råderummet i meget høj grad af principielle forudsætninger om nulvækst i offentligt forbrug og uændret skattetryk, som ikke er økonomisk, men politisk betingede og dermed kan ændres.

Hvis beregningsforudsætningen om nulvækst i offentligt forbrug må droppes, fx hvis en "velfærdslov" gør det obligatorisk at afsætte råderum til det demografiske træk, så vil det disponible råderum til andet end offentligt forbrug, fx til skattelettelser, blive reduceret.

Figur: Det finanspolitiske råderum.²



Omvendt gælder antagelsen om uændret skattetryk. Det er klart, at hvis der åbnes op for, at skatterne øges, fx ved at tidligere skattelettelser tilbagerulles eller ved at pensionsskatter fremrykkes, ja så vil de herved øgede offentlige indtægter i sig selv både øge det økonomiske råderum og den økonomiske holdbarhed.

Betydning af centrale parametre.

For det andet er råderummets størrelse også i væsentlig grad bestemt af antagelser (= skøn) med hensyn til en række centrale parametre.: Lav stigningstakt i offentlige udgifter, "sund aldring" med ringe udgiftseffekt og forsat forhøjelse af tilbagetrækningsalderen. Heller ikke disse parametre er hugget i granit, der er tværtimod forhold og argumenter, som peger stærkt i retning af en anden værdifastsættelse heraf.

Hvad angår antagelsen om lav offentlig vækst i de offentlige udgifter, så baserer den sig i høj grad på effekten af Budgetloven og den borgerlige økonomiske sparepolitik. Begge dele er imidlertid under pres: Budgetloven ønskes af fagbevægelsen og kommunerne opblødt og der er med forslaget om en "Velfærdslov" tilsigtet, at den gennemsnitlige årlige vækst i det offentlige forbrug skal øges, så den modsvarer det umiddelbare demografiske træk. Kommer det sådanne ændringer vil en højere stigningstakt for offentlige udgifter selvsagt reducere de fremtidige offentlige overskud.

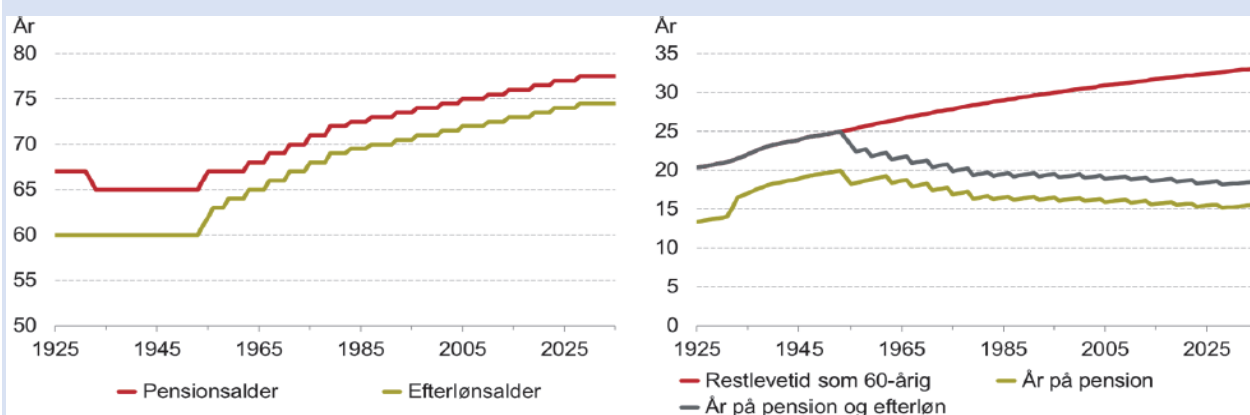
²⁾ Kilde: Finansministeriet: Økonomisk Politik – Det finanspolitiske råderum.

<https://fm.dk/arbejdsomraader/oekonomisk-politik/det-finanspolitiske-raaderum/>

Med hensyn til antagelsen om "sund aldring", er der også stillet spørgsmålstejn herved, hvorvidt denne antagelse er i overensstemmelse med virkeligheden? Og spørgsmålet om denne effekt vil uvægerligt komme op i forbindelse med den nærmere fastlæggelse af, hvorledes en velfærdslov skal virke? ³ Fører dette til, at der fremover opereres med højere sundhedsudgifter som konsekvens af den demografiske aldring end antaget hidtil i de økonomiske fremskrivninger, vil også dette selvfølgelig reducere de fremtidige offentlige overskud.

Endelig gælder for antagelsen om (fortsat) stigning i tilbagetrækningsalderen, at også dette er under pres fra fagbevægelse og lønmodtagerbefolkning og at spørgsmålet om, hvorvidt levetidsindekseringen bør lempes i hvert fald er kastet op i den politiske debat? Dette er selvfølgelig ikke nogen garanti for ændringer, men skulle en sådan lempelse blive gennemført, vil dette selvsagt også forringe de offentlige overskud.

Figurer: Tilbagetrækningsalder og Antal år som tilbagetrukket. ⁴



Anm.: I figurerne angiver årstallene fødselsårgange.

³) Jf. Dansk Sygepleje Råd: Velfærdslov er ingen garanti imod nedskæringer i sundhedsvæsenet. 19.10.20.
<https://dsr.dk/politik-og-nyheder/nyhed/velfaerdslov-er-ingen-garanti-imod-nedskaeringer-i-sundhedsvaesenet>

⁴) Kilde: Det Økonomiske Råd, sekretariatet: Baggrundsnotat for Dansk Økonomi Efterår 2020, kap. III: Finanspolitisk holdbarhed, s. 7.

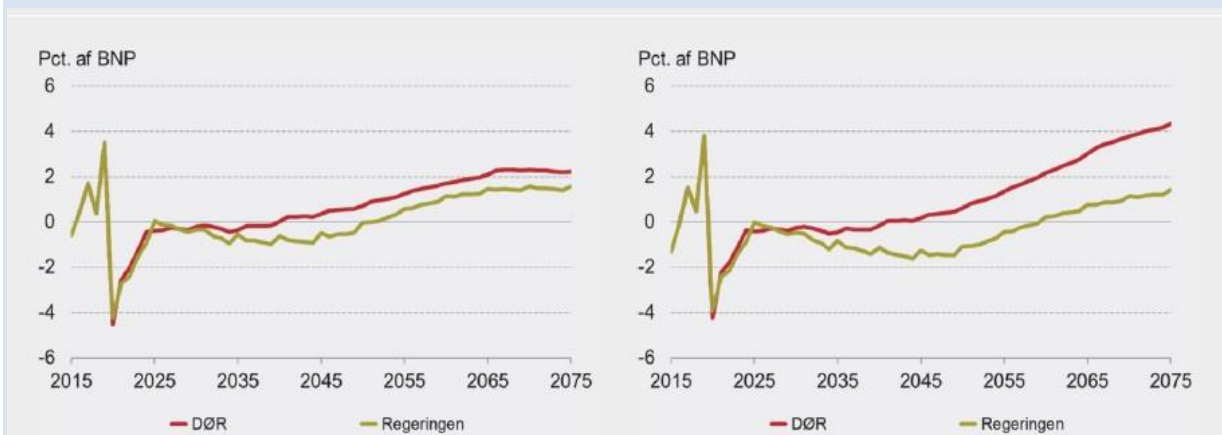
https://dors.dk/files/media/rapporter/2020/e20/diskussionsopl%C3%A6g/kap.iii_baagrundsnotat_finanspolitisk_holdbarhed.pdf

Alle 3 parametre er således ikke hugget i grant, men økonomisk og politisk diskutabile og hvis der drejes på disse "stilleskruer", så vil det økonomiske råderum på sigt blive reduceret.

Konkrete skøns rolle.

Og endelig spiller for det tredje konkrete skøn også en rolle for opgørelsen af råderummet. At dette er endog ganske betydningsfuldt ses af, at selvom FM og DØR i det væsentlige er enige om grundantagelser og metodik, så er der alligevel herimellem en væsentlig uenighed imellem dem om, hvorvidt den økonomiske udvikling i Danmark på sigt er holdbar eller endog overholdbar, som vurderet af DØR og DREAM, eller om den ikke er det, som vurderet af Regeringen/Finansministeriet.

Figur. DØR 's⁵ og FM 's⁶ fremskrivning af offentlig saldo respektive af primær saldo frem til 2070.



Råderummet kan udbygges.

Råderummet kan imidlertid udbygges, således at der vil være råd til genopretning af velfærden og gennemførelse af en ambitiøs grøn omstilling. Der er to nærliggende kilder at udbygge råderummet gennem øgede indtægter for det offentlige.

⁵) Kilde: Det Økonomiske Råd: Dansk Økonomi Efterår 2020, Kap. 3: Finanspolitisk holdbarhed, s. 200.

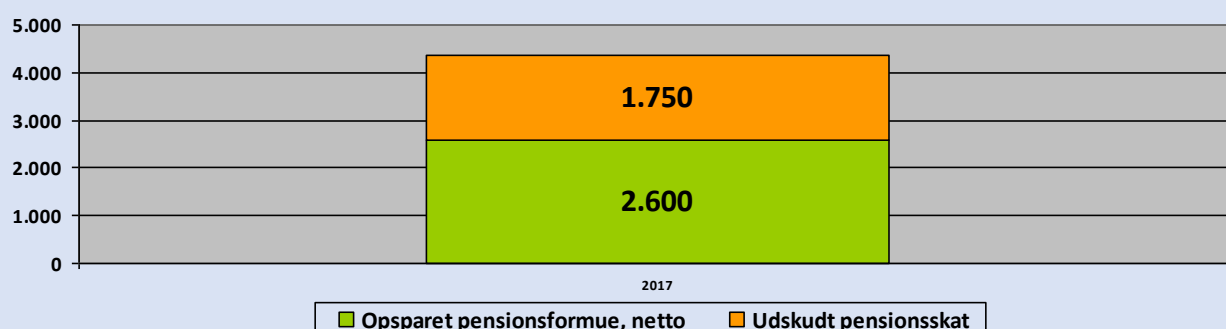
https://dors.dk/files/media/rapporter/2019/e19/endelig_rapport/dansk_ekonomi_efteraar_2019_web.pdf

⁶) Jf. S – regeringen: DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi. August 2020.

<https://fm.dk/udgivelser/2020/august/dk2025-en-groen-retfaerdig-og-ansvarlig-genopretning-af-dansk-oekonomi/>

For det første har det offentlige efterhånden store tilgodehavender i form af udsat skat på den store pensionsformue i Danmark. Den samlede pensionsformue udgør op mod 4.350 mia. kr., hvoraf udskudt skat udgør op mod 1.750 mia. kr. Det er statens penge, som imidlertid efter gældende regler ligger i og forvaltes af pensionselskaberne, indtil pensionerne kommer til udbetaling. Men der er brug for disse penge nu og ikke om mange år, hvis vi vil gøre noget effektivt mod klimakrisen.

Figur: Samlet pensionsformue 2018 (ekskl. udskudt skat) samt udestående skat på pensionsformue.⁷



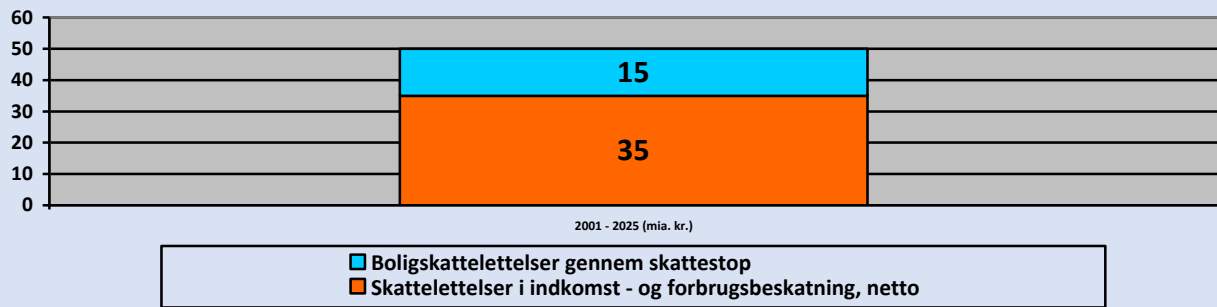
For det andet er der en anden nærliggende kilde til at udbygge de statslige indtægter og råderummet, så der er flere midler til genopretning af velfærden og til en ambitiøs grøn omstilling. Det handler om de mange milliarder i skattelettelser, som i kraft af en borgerlig økonomisk politik er givet siden årtusindskiftet, fortrinsvis til de rigeste. Inkl. indkomstskattelettelser, afgiftslettelser og lempelser i boligskat gennem skattestop er der tale om årligt op mod 50 milliarder i skattelettelser i varig virkning.

7) Jf. OECD: "Funded Pension Statistics" – Total All funds' assets. <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=590>

og jf. Jf. Jespersen, Jesper og Rune Wingaard: Pensionsreform kan finansiere grøn omstilling og øge ligheden. Jyllandsposten Finans, 17.06.19.

<https://finans.dk/debat/ECE11444118/pensionsreform-kan-finansiere-groen-omstilling-og-oege-ligheden/?ctxref=ext>

Figur: Samlet lettelse af indkomst-, forbrugs – og boligbeskatning 2001 – 2025 (mia. kr., 2019 -niveau) ⁸



⁸) Kilde: Foranstående tabel.

INDLEDNING.

Begrebet økonomisk råderum er en nøglefaktor i den økonomiske politik i Danmark. Både regering og opposition henviser til råderummet, hvad angår finansiering af såvel konkrete lovforslag som af langsigtede planer og strategier. Ligesom råderummets (begrænsede) størrelse af den til enhver tid siden finansminister tjener til at affeje diverse udgiftskrævende forslag fra støttepartier og opposition.

Råderummet fremstår således som en stik og nagelfast sandhed, som et indiskutabelt grundlag for den økonomiske debat og økonomiske politik og som et objektivt grundlag, som en ansvarlig økonomisk politik nødvendigvis må tage udgangspunkt i.

Det økonomiske råderum er imidlertid ikke hugget i granit: For det første afhænger spørgsmålet om, hvilket råderum man når frem til, ikke mindst af en række principielle forudsætninger for opgørelsen af råderummet, som ikke er økonomisk bestemte, men politisk betingede: Vækst i offentligt forbrug og skattetryk.

For det andet er værdien af en række centrale parametre meget afgørende for størrelsen af råderummet: Stigningstakt for offentlige udgifter, udgiftskonsekvens af "aldringen" af befolkningen og forhøjelsen af tilbagetrækningsalderen. Den måde disse parametres størrelse er fastlagt i de fremherskende beregninger af råderummet er imidlertid ikke entydig, tværtimod er der forhold og argumenter som taler for en anden værdifastsættelse heraf.

Endelig gør der sig for det tredje en række konkrete, men samlet set væsentlige forskelle gældende, hvad angår beregningsmetoder for og konkrete antagelser bag henholdsvis Finansministeriet respektive DØR's beregninger af råderummet.

I det følgende redegøres i **del I** for, hvorledes begrebet finanspolitisk råderum og herunder begrebet finanspolitisk holdbarhed principielt defineres, opgøres og beregnes.

Dernæst undersøges i **del II** nogle principielle aspekter af de fremherskende opgørelser af råderummet. For det første: Hvilken usikkerhed knytter sig grundlæggende til langsigtede fremskrivninger af det økonomiske råderum? For det andet: Er to principielle forudsætninger for de langsigtede økonomiske fremskrivninger om nulvækst i offentligt forbrug og i skattetryk økonomisk bestemt eller politisk – og dermed vilkårligt - valgt? Og for det tredje: Trækker det i retning af et større eller mindre råderum, hvis disse forudsætninger fraviges?

Endvidere analyseres i **del III** fastlæggelsen i fremherskende langsigtede fremskrivninger af en række andre, men ligeledes centrale parametre: Stigningstakt for offentlige udgifter, udgiftskonsekvenser af befolkningens "aldring" og stigningen i tilbagetrækningsalderen. For det første: Hvor sikre er antagelserne i de fremherskende langsigtede økonomiske fremskrivninger om disse parametre? Og for det andet: Hvis der pilles ved disse antagelser, hvorledes påvirkes råderummet størrelse så?

Dernæst redegøres i **del IV** for, hvorledes de seneste, aktuelt gældende fremskrivninger af den langsigtede økonomiske udvikling og holdbarhed fra FM respektive DØR konkret lyder med hensyn til råderummets størrelse og holdbarheden. Og i den forbindelse undersøges, hvilke forskelle i de konkrete antagelser, der ligger til grund for forskellene herimellem DØR prognose om langsigtet økonomiske OVER holdbarhed respektive Finansministeriets mindre positive vurdering af spørgsmålet.

Endelig diskuteres i **del V**, at hvis en række af de diskutale udgiftsmæssige skøn bag de fremherskende fremskrivninger fraviges, hvorledes kan man modsvarende på indtægtssiden udbygge det økonomiske råderum og stadig finansiere den grønne omstilling og velfærden?

DEL I: DET FINANSPOLITISKE RÅDERUM – DEFINITION OG BEREGNING.

I det følgende gives først en definition af begrebet økonomisk råderum og principperne i beregningen heraf præsenteres. Dernæst redegøres for begrebet økonomisk holdbarhed.

1.1. Begrebet råderum og beregningen heraf.

"Det finanspolitiske råderum" – også kaldet "det økonomiske råderum" er et særligt dansk finanspolitisk begreb, som Finansministeriet i Danmark bruger som et mål.⁹

⁹⁾ Jf. Wikipedia: Råderum.

<https://da.wikipedia.org/wiki/R%C3%A5derum>

Råderummet angiver det beløb, er til rådighed for politiske initiativer indenfor en mellemfristet (dvs. 5-10 års) tidshorison og indenfor et langsigtet mål om strukturel balance. Disse politiske initiativer kan være større offentligt forbrug, herunder velfærd og/eller grønne tiltag, højere indkomstoverførsler til borgerne eller skattelettelser.

Beregningen af råderummet tager udgangspunkt i en mellemfristet fremskrivning af Danmarks økonomi og offentlige finanser, som siden årtusindskiftet været et centralt virkemiddel i den økonomiske politik i Danmark. Disse mellemfristede fremskrivninger går 5-10 år frem i tiden og forlænges ca. hvert femte år med fem yderligere år, så den får et nyt slutår. Aktuelt har den mellemfristede fremskrivning 2025 som slutår.

De fremherskende beregninger af råderum og økonomisk holdbarhed udfærdiges først og fremmest af FM (forkortes fremover FM), dernæst af DØR (forkortes fremover DØR) samt på den økonomiske model DREAM. FM opdaterer sine mellemfristede fremskrivninger flere gange årligt. Der sker blandt andet i forbindelse med fremskrivningen i Danmarks Konvergensprogram til EU, der almindeligvis fremsendes til EU-Kommissionen i april. Ligeledes udarbejdes der årligt en mellemfristet fremskrivning i august, som offentliggøres parallelt med finanslovsforslaget, og som ligger til grund for fastlæggelsen af det nye fjerde udgiftsloftsår.¹⁰ DØR udarbejder til sammenligning med FM årligt en fremskrivning af råderum og økonomisk holdbarhed typisk i sin forårsrapport.¹¹ Og DREAM udarbejder ligeledes en gang om året en langsigtet økonomisk fremskrivning, herunder af råderum og holdbarhed.¹²

Det finanspolitiske råderum ændrer sig løbende. For det første i takt med, at den faktiske politik ændrer sig, herunder den vedtagne skattepolitik, andre initiativer under indfasning for eksempel reformer, den besluttede ramme til offentlige investeringer samt anden besluttet politik eller gældende regler. For det andet vil råderummet ændre sig med de beregningsforudsætninger, som ligger bag FM´s og/eller DØR´s respektive DREAM´s mellemfristede fremskrivninger.

¹⁰⁾ Jf. Finansministeriet: Økonomisk politik – mellemfristede fremskrivninger.

<https://fm.dk/arbejdsomraader/oekonomisk-politik/de-mellemfristede-fremskrivninger/>

¹¹⁾ Jf. Det Økonomiske Råd: Finanspolitisk holdbarhed.

<https://dors.dk/offentlige-finanser/finanspolitiske-begreber/finanspolitisk-holdbarhed>

¹²⁾ DREAM: Grundforløb for den langsigtede økonomiske udvikling.

<https://dreamgruppen.dk/aktuelle-temaer/oekonomi/grundforloeb-for-den-langsigtete-oekonomiske-udvikling/>

1.2. Holdbarhed.

I 00'erne indførtes begrebet finanspolitisk holdbarhed som en målestok for de langsigtede finanspolitiske udfordringer. At finanspolitikken er holdbar forstås i mainstream økonomisk teori således, at den finanspolitik, der planlægges i de kommende år, kan videreføres på langt sigt uden at det bliver nødvendigt at øge skatterne eller mindske udgifterne for at undgå, at den offentlige gæld vedvarende vokser som andel af BNP.¹³

Det er lovfæstet i Budgetloven, at finanspolitikken skal være holdbar. Dette følger af Budgetlovens mål om, at der skal være balance eller overskud på de offentlige finanser.¹⁴ Hvis der er overskud eller balance, vil den offentlige gæld ikke stige - og finanspolitikken er per definition holdbar. Den finanspolitiske holdbarhed udtrykkes ofte ved den såkaldte holdbarhedsindikator, kaldet HBI. HBI udtrykker den permanente ændring i den primære offentlige saldo (målt i pct. af BNP), der skal til, for at finanspolitikken bliver netop holdbar. Et negativt tal indebærer, at det er nødvendigt at forbedre den primære saldo, for at gøre finanspolitikken holdbar, mens et positivt tal omvendt er udtryk for, at finanspolitikken er mere end holdbar.¹⁵

Ved fremskrivningen af den offentlige økonomi i forbindelse med opgørelse af langsigtet økonomisk holdbarhed forudsættes følgende:

- Individuelt offentligt forbrug – for eksempel lægebehandling og skoleundervisning – følger den demografiske udvikling og vokser over tid med økonomiens underliggende vækstrate.
- Kollektivt offentligt forbrug – for eksempel politi og forsvar – antages at følge BNP.
- Antal modtagere af indkomstoverførsler følger den demografiske udvikling. Regler for indkomstoverførsler fastholdes som i dag, og satserne reguleres i forhold til lønudviklingen.

¹³) Jf. Finansministeriet: Økonomisk politik.

<https://fm.dk/arbejdsomraader/oekonomisk-politik/>

¹⁴) Jf. Retsinformation: Budgetloven, § 1.

<https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201113L00174>

¹⁵) Jf. Det Økonomiske Råd: Finanspolitisk holdbarhedsindikator.

<https://dors.dk/modeller-metoder/oekonomiske-fremskrivninger/finanspolitisk-holdbarhed-hbi-beregning>

I fremskrivningen tages der højde for den skønnede effekt af fremtidige ændringer i den økonomiske politik, der måtte være vedtaget.¹⁶

¹⁶) Kilde: DREAM- modellen: Introduktion til finanspolitisk holdbarhed.
<https://dreamgruppen.dk/dream/begrebet-finanspolitisk-holdbarhed/>

DEL II: PRINCIPIELLE FORUDSÆTNINGER.

Et principielt grundtræk ved sådanne opgørelser af økonomisk holdbarhed er for det første, at de er meget langsigtede. Det er som bekendt imidlertid svært at spå og især om fremtiden. Hvad det betyder for sikkerheden i fremskrivningerne diskuteres i det følgende i første afsnit.

Endvidere gælder, at sådanne fremskrivninger baserer sig på en række principielle antagelser om den fremtidige finanspolitik. Væsentligt i denne forbindelse, at disse forudsætninger ikke er økonomisk bestemte, men politisk valgte. Det handler bl.a. om,

- at der i forbindelse med råderummets opgørelse forudsættes nulvækst i offentligt forbrug
- at alle skatte- og afgiftssatser forudsættes uændrede fremover.

I det følgende vil vi i andet afsnit diskutere forudsætningen om nulvækst i offentligt forbrug og i tredje afsnit forudsætningen om uændret skat?

2.1. Jo længere frem, jo større usikkerhed.

Beregningen af den langsigtede finanspolitiske udvikling holdbarhed forudsætter en fremskrivning af de offentlige indtægter og udgifter langt frem i tiden. Ofte laves sådanne fremskrivninger frem til enten 2040, 2070 eller helt til århundredets slutning (2100).

Det er oplagt, at jo længeresigtet fremskrivningen er, desto større usikkerhed vil der være om mange af forudsætningerne for fremskrivningen. Der er i den forbindelse usikkerhed vedrørende to forskellige former for antagelser, nemlig dels antagelserne om selve den økonomiske udvikling og politik og dels antagelser om de ydre omstændigheder, som danner rammen om den økonomiske udvikling. Det sidste dækker forhold som befolkningens udvikling og arbejdsmarkedsadfærd, det

fremtidige opsparings- og forbrugsmønstre og den internationalt betingede udvikling i produktivitetsvækst og rente.¹⁷

Forudsætningerne bag fremskrivningen kan udvikle sig både mere positivt og mere negativt set fra de offentlige finansers synspunkt, end det antages i fremskrivningerne. Hvis nogle forudsætninger udvikler sig tilstrækkelig meget mere negativt end antaget, vil det medføre en forværring af holdbarheden i den langsigtede fremskrivning. Fx kan den indeværende Corona-krise påvirke den økonomiske vækst, den offentlige saldo og den offentlige formue negativt, hvilket vil forringe holdbarheden på i hvert tilfælde kortere sigt.¹⁸ Så sådanne fremskrivninger er altså langt fra hugget i granit, tværtimod er de forbundet med stor og stigende usikkerhed, alene jo længere ud i fremtiden vi kommer. Selvom borgerlige økonomer kommer med tilsyneladende præcise bud på råderummet ikke bare 5, men 50 år ud i fremtiden, skal disse tal således tages med endog meget stort forbehold.

2.2. Politisk betinget forudsætning om offentlig nulvækst.

Normalt regner man blandt økonomer med, at det offentlige forbrug vokser over tid. Det skyldes for det første, at befolkningen vokser i antal og sammensætning (der bliver flere udgiftskrævende børn og/eller ældre) og det medfører behov for flere institutionspladser og skoleklasser respektive for flere sygehus- og plejehjemspladser osv.¹⁹ Dette såkaldte (rene eller enkle eller umiddelbare) demografiske træk er af FM beregnet til at udgøre årligt 0,5 procent i gennemsnit fra 2021 frem til 2025 svarende til i alt 11 mia. kr (akkumuleret).²⁰

¹⁷⁾ Jf. Det Økonomiske Råd: Dansk Økonomi Efterår 2019, kap. 2: Finanspolitisk holdbarhed, s. 106.

https://dors.dk/files/media/rapporter/2019/e19/endelig_rapport/dansk_ekonomi_efteraar_2019_web.pdf

¹⁸⁾ Jf. Det Økonomiske Råd: Dansk Økonomi Efterår 2020, kap. 3: Finanspolitisk holdbarhed, s. 149.

https://dors.dk/files/media/rapporter/2019/e19/endelig_rapport/dansk_ekonomi_efteraar_2019_web.pdf

¹⁹⁾ Jf. Sørensen, Peter Birch: Dansen om råderummet. Kronik, Berlingske, 17.10.17.

<https://www.berlingske.dk/kronikker/dansen-om-raaderummet>

²⁰⁾ Kilde: DK 2025 – grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi, s. 17, figur 1.10.

<https://fm.dk/udgivelser/2020/august/dk2025-en-groen-retfaerdig-og-ansvarlig-genopretning-af-dansk-oekonomi/>

For det andet skyldes forventningen om vedvarende vækst i det offentlige forbrug, at den almindelige velstand vokser i økonomien. Dermed løftes det private forbrug og produktionen af privat service. Men borgerne vil tilsvarende forvente også flere og bedre offentlige serviceydelser og dermed et øget offentligt forbrug. OG: Hvis den offentlige service skal holde trit med væksten i privat forbrug og service, kræver det, at de offentlige forbrugsudgifter over tid stiger i takt med den almindelige velstandsstigning (økonomiske vækst) i samfundet. Dette betegnes som det udvidede eller fulde demografiske træk.²¹ Det fulde demografiske træk er af FM beregnet til at udgøre årligt 1,1 procent i gennemsnit frem til 2025 svarende til op mod 30 mia. kr. (akkumuleret) fra og med 2021 til og med 2025.²²

Opfyldelse af det enkle respektive det fulde demografisk træk vil økonomisk være nødvendigt for at velfærdens hidtidige standard bevares respektive for, at velfærden følger den generelle velstands-udvikling. Men i de økonomiske planer fra sidst i 90'erne og først i 00'erne og frem er anvendt en anden opgørelsesmetode, idet råderummet beregnes i forhold til nulvækst i det offentlige forbrug.

Råderummet måles nærmere bestemt i forhold til et scenarie med real nulvækst i det offentlige forbrug, det vil sige i forhold til et scenarie, hvor det offentlige forbrug udgør en aftagende andel af BNP. Råderummet i et givet slutår beregnet som den stigning i det offentlige forbrug, der ifølge regeringens beregninger er råd til frem til slutåret i forhold til i dag, hvis den offentlige saldo skal være i balance (altså hverken udvise underskud eller overskud). Det vil sige, at beregningen af råderummet tager udgangspunkt i et hypotetisk forløb, hvor der ingen vækst er i det offentlige forbrug i nogen af årene frem mod det mellemfristede slutår, og beregner råderummet i forhold til dette hypotetiske forløb.

²¹) Jf. Sørensen, Peter Birch: *Dansen om råderummet*. Kronik, Berlingske, 17.10.17.

<https://www.berlingske.dk/kronikker/dansen-om-raaderummet>

²²) Kilde: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 8 (aktstykke nr. 162) af 19. sept. 2019.

<https://www.ft.dk/samling/20182/aktstykke/Aktstk.162/bilag/2/2078988/index.htm>

Og jf. Lund, Henrik Herløv: *DK 2025 og kampen om råderummet*. Kritisk rapport, okt. 2020.

<https://henrikherloevlund.dk/wp-content/uploads/2020/10/Kampenomraaderummet.pdf>

Figur: Det finanspolitiske råderum. ²³



Dette skal utvivlsomt ses på baggrund af den strategi, som den borgerlige økonomiske politik fra sidst i 90'erne/først i 00'erne slog ind på og som handlede om at omfordele den økonomiske vækst fra velfærd til skattelettelser ²⁴, hvilket indebærer, at overskuddet på de offentlige finanser skulle "frigøres" fra at være tiltænkt offentlige udgifter. Det gav sig udtryk i, at de økonomiske planer siden da definerer det offentlige overskud som "frie midler".

Denne omdefinering har muliggjort, at det offentlige overskud siden i stigende grad har kunnet omdirigeres til skattelettelser i stedet for til opretholdelse og opdatering af velfærden. Når hele det offentlige overskud betragtes som "frit" følger så omvendt, at velfærden ikke er sikret den økonomisk nødvendig ressourcetilførsel til opretholdelse og opdatering af standard og tilbud. Konkret vil velfærden blive udhulet i disse år, hvis det offentlige forbrug stiger med mindre end 1,1 pct. pr. år, for da vil kvaliteten af den offentlige service ikke kunne følge med velstandsudviklingen. Og hvis det offentlige forbrug pt. stiger med mindre end 0,5 pct. om året, vil de offentlige udgifter end ikke kunne følge med befolkningsudviklingen dvs. der vil være mindre og ringere offentlige service pr. borger.

Forudsætningen om nulvækst for offentligt forbrug, når råderummet opgøres, har således dybe implikationer for velfærdens udvikling, idet den gør det til et stående

²³) Kilde: Finansministeriet: Økonomisk Politik – Det finanspolitiske råderum.

<https://fm.dk/arbejdsomraader/oekonomisk-politik/det-finanspolitiske-raaderum/>

²⁴) Jf. Lund, Henrik Herløv: Langsom nedsmeltning af velfærden (rapport 1): Udhulingen af velfærdsservice.

<https://henrikherloevlund.dk/wp-content/uploads/2020/01/Langsomnedsmeltning-1-velfaerdsservice.pdf>

spørgsmål om velfærden tilføres de økonomiske nødvendige ressourcer til at følge med befolkningens og økonomiens udvikling. Men der er som fremgået ikke tale om en økonomisk bestemt, men om en politisk betinget forudsætning.

2.3. Politisk bestemt forudsætning om uændret skat.

En principiel forudsætning for de langsigtede økonomiske fremskrivninger handler om, at alle skatte – og afgiftssatser antages uændrede fremover. Også her er den historiske baggrund den borgerlige økonomiske politik fra sidst i 90'erne og først i 00'erne som tilsigtede først stop for vækst i og siden nedsættelse af skatetrykket og som kom til udtryk i skattestoppet og siden i en række reformer med deciderede skattelettelser.²⁵

Antagelsen om fremover uændrede skattesatser indebærer det for det første, at de specifikke skattemæssige fradrag for pensionsindbetalinger og beskatning af pensionsudbetalinger antages videreført i uendelighed, hvilket betyder, at en væsentlig del af pensionsformuen udgøres dermed af udskudte skatter.²⁶ For det andet indebærer antagelsen om uændrede skattesatser fremover en forevigelse (i hvert tilfælde indenfor de langsigtede fremskrivningers horisont) af de i 00'erne og 10'erne gennemførte nedsættelser af skattesatser og forøgelse af generelle skattefradrag. Med andre ord bliver de to tiårs massive skattelettelser gennem denne antagelse fastfrosset.

Denne antagelse om uændret skat er også en forudsætning, der ligesom antagelsen om offentlig nulvækst har store konsekvenser for velfærden, idet den indebærer, at skatteindtægterne på sigt fastfryses uanset stigende behov for velfærd på grund af befolkningsvæksten og stigningen i antallet af ældre. Antagelsen om uændrede skattesatser indebærer således implicit en udhuling af finansieringsgrundlaget for velfærden og dermed af velfærden i sig selv over tid

²⁵ Jf. Lund, Henrik Herløv: *Langsom nedsmeltning af velfærden (3. rapport): Udhulingen af skattesystemet*.
<https://henrikherloevlund.dk/wp-content/uploads/2019/06/Langsomnedsmeltning-3-skattesystemet.pdf>

²⁶ Jf. Knigge, Niels Storm: *Finanspolitiske rammer og økonomiske fremskrivninger, planche 44- 48*.
https://absalon.ku.dk/files/2288709/download?download_frd=1.

At skatter ikke må ændres eller forhøjes i takt med udgiftsbehovene er ingen økonomisk lov, men udtryk for økonomisk politik med sigte på skattestop og/eller skattelettelser. Skattelettelserne blev navnlig givet under 00'ernes højkonjunktur og under en gunstigere befolkningsudvikling. I dag er omstændighederne samfundsøkonomisk vanskeligere og med en "demografisk modvind" og stigende udgiftsbehov pga. ældreudviklingen. Der kunne derfor under de ændrede omstændigheder sagtens argumenteres for, at der ikke længere er råd til de givne skattelettelser.

Der er således ikke tale om nogen økonomisk nødvendighed, men om et politisk valgt grundprincip, når skatterne i de fremherskende langsigtede fremskrivninger af råderummet forudsættes ikke at måtte stige, end ikke tilbageføres til tidligere niveau. I del V skal vi se nærmere på, hvorledes råderummet i væsentlig grad vil udbygges, hvis denne forudsætning ophæves.

2.4. Disse forudsætnings betydning for råderummet.

Disse principielle forudsætninger omkring uændret offentlig forbrugsvækst og skattetryk er således ikke økonomisk, men i høj grad politisk betingede og kan dermed ændres, hvis der er politisk opbakning hertil og krav herom. Ændres ved disse forudsætninger, vil det selvsagt påvirke råderummet størrelse?

Hvad angår antagelsen om nulvækst i offentligt forbrug, så har Socialdemokratiet foreslået indførelse af en såkaldt velfærdslov, der skulle sikre, "at pengene følger med, når der bliver flere ældre og børn".²⁷ Selvom den konkrete formulering heraf ikke kendes, så burde det i princippet gå ud på, at det offentlige forbrug skal stigende svarende til det "rene", enkle, umiddelbare demografiske træk. Og med forbehold for den konkrete udformning af velfærdsloven gælder, at hvis nulvækst for offentligt forbrug droppes, så vil det disponible råderum til andet end offentligt forbrug, fx til skattelettelser, blive reduceret.

Omvendt gælder antagelsen om uændret skattetryk. Det er klart, at hvis der åbnes op for, at skatterne øges, fx ved at tidligere skattelettelser tilbagerulles eller ved at

²⁷) Jf. Socialdemokratiet: *Velfærd først i hele Danmark*, s. 2. <https://www.socialdemokratiet.dk/media/8473/velfaerd-foerst-i-hele-danmark.pdf>

pensionsskatter fremrykkes, ja så vil de herved øgede offentlige indtægter i sig selv både øge det økonomiske råderum og den økonomiske holdbarhed.

Hermed får antagelsen om uændrede skattesatser (- og fradrag) stor betydning for opgørelsen af råderummet. Hvor de nugældende langsigtede økonomiske fremskrivninger, jf. længere fremme, ud fra denne antagelse regner med underskud fra 2025 og frem til omkring 2045, vil situationen være en helt anden, hvis udskudte pensionsskatter medregnes i råderummet eller hvis givne skattelettelser tilbagerulles. I så tilfælde vil det offentlige i hele perioden frem mod 2075 have et langt højere økonomiske råderum eller med andre ord: Råd til genopretning af velfærd og gennemførelse af grøn omstilling.

DEL III: (ANDRE) CENTRALE PARAMETRE I DE LÆNGERESIGTEDE ØKONOMISKE FREMSKRIVNINGER.

Udover de ovennævnte principielle forudsætninger spiller antagelser om en række centrale parametre for de økonomiske fremskrivninger også en meget vigtig rolle for, hvorledes det økonomiske råderum opgøres?

Det gælder navnlig følgende:

- antagelse om (fortsat) lav vækst i offentlige udgifter
- antagelse om begrænset udgiftsstigning som følge af ”sund aldring”
- antagelse om (fortsat) forhøjelse af tilbagetrækningsalderen

Heller ikke disse parametres størrelse er imidlertid – som vi skal se - ikke entydig, tværtimod er der forhold og argumenter, som taler for en anden værdifastsættelse af disse parametre end de tildeles i de fremherskende beregninger af råderummet (FM og DØR).

3.1. Uholdbar antagelse om (fortsat) lav offentlig vækst.

Den fremtidige udvikling i de offentlige udgifter spiller en betydelig rolle for den finanspolitiske holdbarhed. Både DØR og Finansministeriets antager i deres langsigtede fremskrivninger, at der fremover vil gælde samme lave vækst i de offentlige udgifter, som har været gældende de seneste to tiår.

DØR har opgjort væksten og mervæksten heri siden 60'erne. Mervæksten er den del, der ikke ifølge DØR ikke tilskrives ændringer i befolkningens størrelse og sammensætning eller den almindelige velstandsmæssige udvikling. Ifølge opgørelse er der gennem de seneste årtier sket en opbremsning i væksten.²⁸ For perioden

²⁸) Jf. Det Økonomiske Råd, sekretariatet: Baggrundsnotat til Dansk Økonomi Efterår 2020,,s. 7 øverst

https://dors.dk/files/media/rapporter/2020/e20/diskussionsopl%C3%A6g/kap.iii_baagrundsnotat_udviklingen_i_det_offentlige_forbrug.pdf v

2000-2019 er det beregnet, at der har været en gennemsnitlig årlig mindrevækst på - 0,4 pct. point,

Tabel. Offentlig vækst og mer-/mindrevækst. ²⁹

	Vækst i alt	Mervækst
	----- Gennemsnitlig årlig vækst i pct. -----	
1966-2019	2,7	0,0
1966-1985	4,6	0,8
1985-2000	2,1	-0,3
2000-2019	1,3	-0,4
1995-2019	1,6	-0,2

Den lave offentlige vækst gennem de seneste tiår hænger sammen med, at væksten i bevillingerne er blevet reduceret gennem en borgerlig økonomisk sparepolitik.³⁰ Derudover hænger det også stærkt sammen med, at der med Budgetloven er indført et strammere udgiftsstyringsystem for kommuner og regioner, der med hårde sanktioner har tvunget disse til merbesparelser.³¹

Det er imidlertid et spørgsmål, hvor sikker antagelsen om fortsat lav vækst i de offentlige udgifter er? For det første er det i de senere år blevet tydeligt, at den borgerlige økonomiske sparepolitik har haft mærkbare konsekvenser i form af forringelse af velfærdens standard og at en genopretning er påkrævet. Hertil kommer for det andet, at den demografiske ændring med flere ældre som tidligere nævnt trækker i retning af stigende udgiftsbehov.

For det tredje har regeringen bebudet en revision af den Budgetlov, der har en betydelig del af ansvaret for vækstfaldet i offentlige udgifter og fagbevægelse og kommuner har her krævet en opblødning, hvilket vil svække grebet om de offentlige udgifter. Og endelig gælder for det fjerde, at en "velfærdslov" fremover muligvis vil sikre, at det offentlige forbrug følger det umiddelbare demografiske træk, hvilket i sig selv vil øge stigningstakten i de offentlige udgifter.

²⁹⁾ Kilde: Det Økonomiske Råd, sekretariatet: Baggrundsnotat til Dansk Økonomi Efterår 2020,, s. 12

https://dors.dk/files/media/rapporter/2020/e20/diskussionsopl%C3%A6g/kap._iii_baggrundsnotat_udviklingen_i_det_offentlige_forbrug.pdf

³⁰⁾ Jf. Lund, Henrik Herløv: Langsom nedsmeltning af velfærden (rapport 1): Udhulingen af velfærdsservice.

<https://henrikherloevlund.dk/wp-content/uploads/2020/01/Langsomnedsmeltning-1-velfaerdsservice.pdf>

³¹⁾ Jf. Lund, Henrik Herløv: Budgetloven – revideres eller afskaffes? Jan. 2020.

<https://henrikherloevlund.dk/wp-content/uploads/2020/01/BudgetlovRevision.pdf>

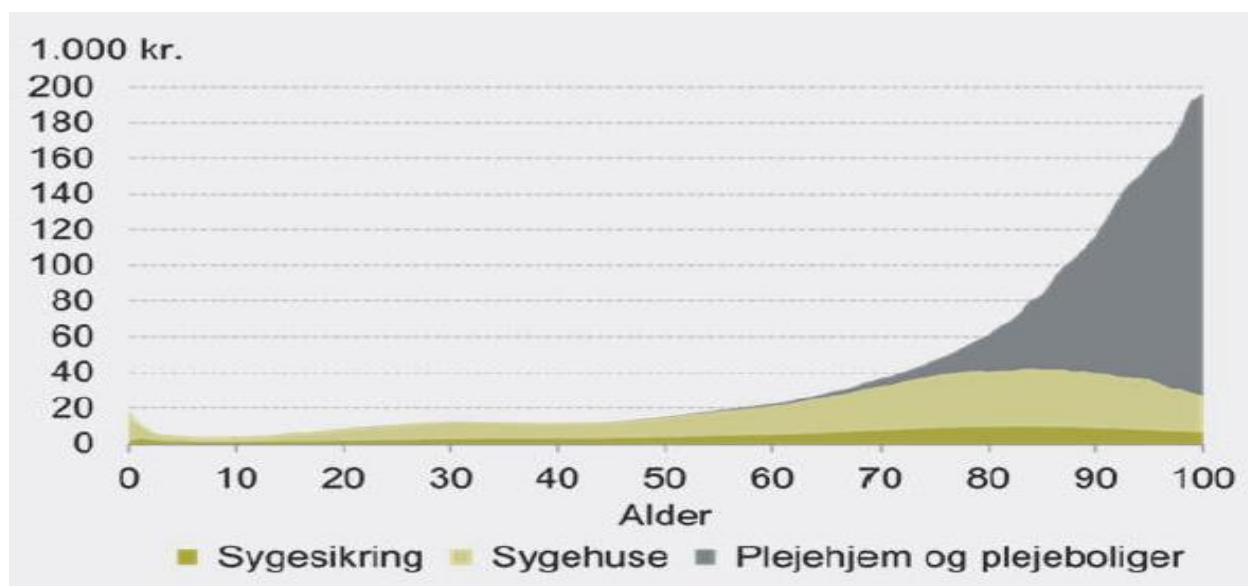
Disse ting peger i retning af, at antagelsen om lav stigningstakt i de offentlige udgifter er økonomisk uholdbar.

3.2. Diskutabel antagelse om "sund aldring".

Et andet centralt parameter i de langsigtede økonomiske fremskrivninger handler om antagelser vedr. såkaldt "sund aldring".

Problematikken handler om, at i takt med, at den gennemsnitlige levealder stiger, så vil udgifterne til sundheds – og ældrepleje til "gamle" ældre stige. Her regner FM imidlertid med, at de høje sundhedsudgifter først indtræffer i de 3 sidste år lige før livets afslutning, og man regner ydermere med, at disse "tre udgiftskrævende år" bliver udskudt i takt med levealderen, mens sundhedsudgifterne for de øvrige aldersgrupper slet ikke stiger i takt med, at danskerne bliver ældre. "Aldringen" har beregnet således selvsagt en beskedent udgiftsdrivende effekt, når den begrænses til de sidste 3 leveår. DØR har her en endnu mere optimistisk vurdering.

Figur: Gns. aldersfordelte sundhedsudgifter 2008 – 2009 (2019 priser) ³²



³²) Kilde: Det Økonomiske Råd: Dansk Økonomi Efterår 2019, kap. II: Finanspolitisk holdbarhed – de fremtidige sundhedsudgifter, s. 111.

Problemet er, at det er højest usikkert, om det virkelig hænger sådan sammen? Et studie fra VIVE peger på, at det IKKE er tilfældet: Udgifterne til sundhed stiger i forhold til resten af befolkningen mere allerede for +65-årige og markant mere for de +80-årige.³³ Dette peger i retning af, at de faktiske udgifter til sundhed vil være betydeligt større end antaget i både FM 's og især i DØR 's langsigtede økonomiske fremskrivninger af råderummet.³⁴ De herfor til grundliggende antagelser om beskeden udgiftsdrivende effekt af den demografiske aldring er således økonomisk set mere end tvivlsomme.

3.3. Kritisabel antagelse om (fortsat) højere tilbagetrækningsalder.

Et sidste centralt parameter for de økonomiske fremskrivninger er antagelsen om en fortsat stigende tilbagetrækningsalder. Det forudsættes i de økonomiske fremskrivninger, at aldersgrænserne for efterløn og folkepension helt frem til år 2100 hæves i overensstemmelsen med reglerne i velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011.

Ikke alene vil Danmark hermed få en af de højeste tilbagetrækningsaldre i Europa. Disse aftaler indebærer også, at i takt med at tilbagetrækningsalderen øges, så falder otiummet (= antallet af år som tilbagetrukket) absolut og målt som andel af levealder – for de kommende generationer og desto mere, jo længere vi kommer frem mod 2100.³⁵

³³) Jf. Kjellberg, Jakob: *Fremtidens sundhedsudgifter*. Vive, maj 2020.

<https://www.vive.dk/da/udgivelser/fremtidens-sundhedsudgifter-14910/>

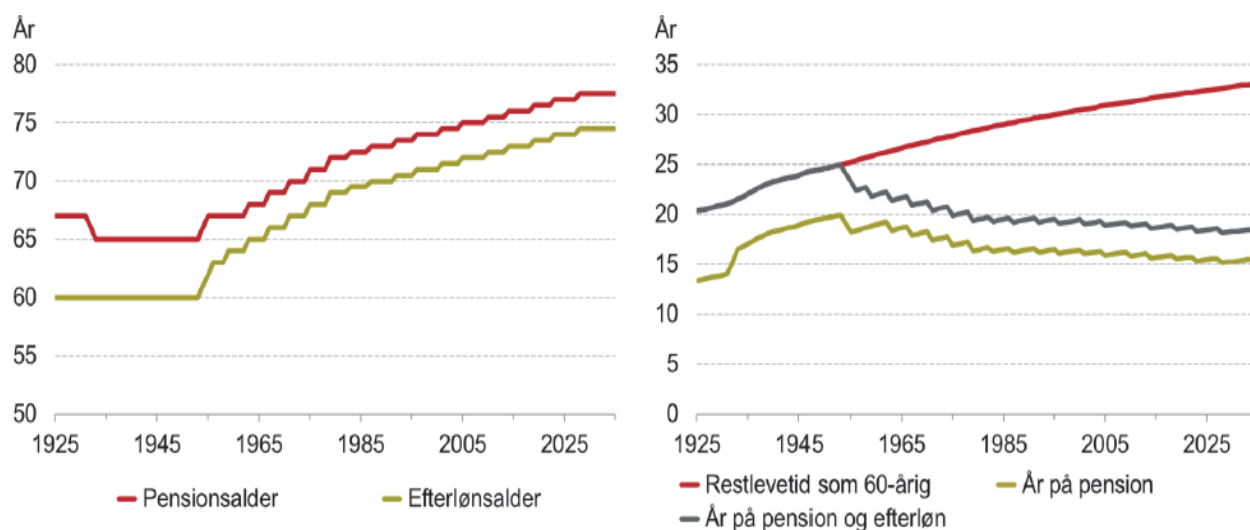
³⁴) Jf. Dansk Sygepleje Råd: *Velfærdslov er ingen garanti imod nedskæringer i sundhedsvæsenet*. 19.10.20.

<https://dsr.dk/politik-og-nyheder/nyhed/velfaerdslov-er-ingen-garanti-imod-nedskaerlinger-i-sundhedsvaesenet>

³⁵) Jf. Lund, Henrik Herløv: *Langsom nedsmeltning af velfærden (rapport nr. 2 af 3): Udhulingen af overførselsindkomstsyste*met.

<https://henrikherloevlund.dk/wp-content/uploads/2019/03/Langsomnedsmeltning-2-overfoerselsindkomster.pdf> v

Figurer: Tilbagetrækningsalder og Antal år som tilbagetrukket.³⁶



Anm.: I figurerne angiver årstallene fødselsårgange.

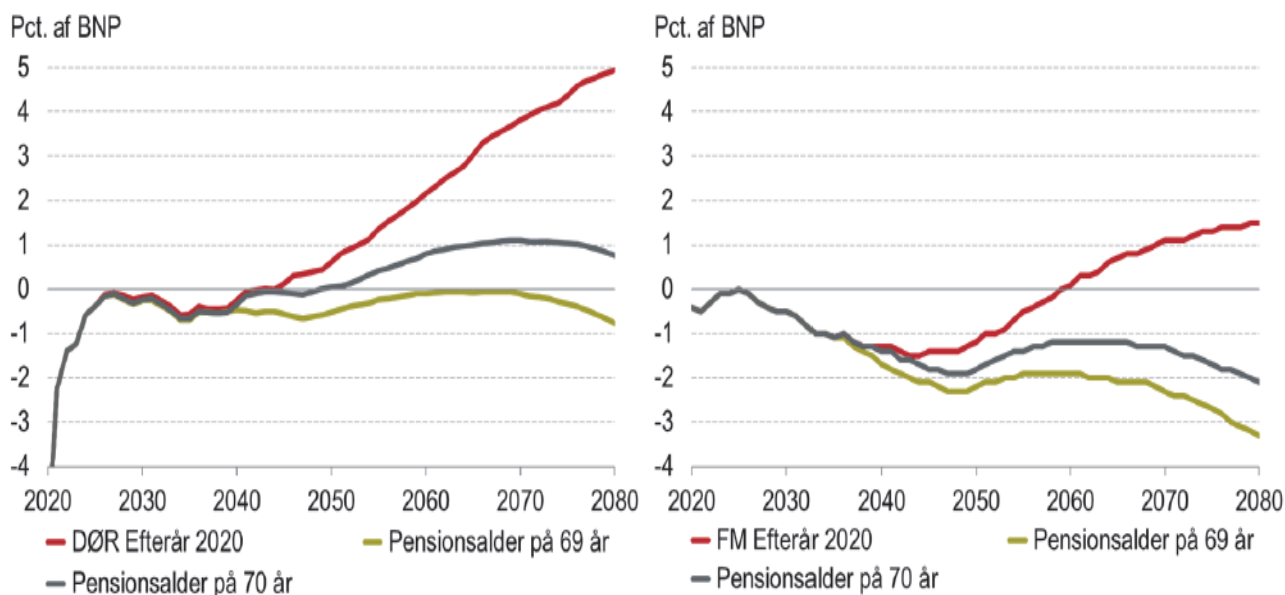
Disse hårde udsigter har rejst berettiget kritik fra lønmodtagerorganisationer af tilbagetræknings-alderens tilsyneladende endeløse stigning, uanset ringere helbredstilstand og levealder for store lønmodtagergrupper. Socialdemokratiet har heroverfor fået gennemført en ret til tidligere tilbagetrækning på folkepension, men denne ordning rækker ikke ved forhøjelsen af den generelle tilbagetrækningsalder som sådan. Fagforeninger og venstrefløjspartier har heroverfor krævet et stop for stigningen i tilbagetrækningsalderen enten ved 68, 69 eller 70 år, hvilket sidste også forskellige borgerlige partier har tilsluttet sig (DF og RV). S – regeringen har foreløbig skudt spørgsmålet til hjørne ved at nedsætte en kommission om tilbagetrækning og nedslidning, der skal afdække virkningerne af, hvis levetidsindeksering lempes så folkepensionsalderen stiger i et langsommere tempo for årgange, som går på pension fra 2040?

Den endeløse forhøjelse af tilbagetrækningsalderen, som er forudsat i de længeresigtede fremskrivninger er således under pres. Gennemføres en opbremsning for stigningen i tilbagetrækningsalder fra fx 2040, vil det selvsagt reducere de offentlige overskud fra dette tidspunkt og frem.

³⁶) Kilde: Det Økonomiske Råd, sekretariatet: Baggrundsnotat for Dansk Økonomi Efterår 2020, kap. III: Finanspolitisk holdbarhed, s. 7.

https://dors.dk/files/media/rapporter/2020/e20/diskussionsopl%C3%A6g/kap.iii_baagrundsnotat_finanspolitisk_holdbarhed.pdf

Figur: Offentlig saldo ifølge DØR respektive FM under gældende regler respektive med stop for stigende pensionsalder ved 69 eller 70 år.³⁷



3.4. Betydningen for råderummet af vurderingen af disse parametre.

Vi har ovenfor i del III behandlet en række centrale parametre for fremskrivningerne af det økonomiske råderum: Antagelsen om (fortsat) lav offentlig vækst, antagelsen om beskednen udgiftsdrivende effekt af "sund aldring" og antagelsen om (fortsat) forhøjelse af tilbagetrækningsalderen.

Også for disse centrale parametre for de langsigtede økonomiske fremskrivninger af det økonomiske råderum gælder – som for de principielle forudsætninger – som vist, at de heller ikke er hugget i granit, men i betydelig udstrækning er økonomisk – og politisk – diskutabile. Rokkes der som følge heraf ved den hidtidige fastsættelse af disse parametre i de fremherskende fremskrivninger, vil det gennemgående få betydning for det økonomiske råderum i form af en reduktion heraf.

³⁷⁾ Kilde: Det Økonomiske Råd, sekretariatet: Baggrundsnotat for Dansk Økonomi Efterår 2020, kap. III: Finanspolitisk holdbarhed, s. 11.

https://dors.dk/files/media/rapporter/2020/e20/diskussionsopl%C3%A6g/kap.iii_baagrundsnotat_finanspolitisk_holdbarhed.pdf

Hvad angår antagelsen om lav offentlig vækst i de offentlige udgifter, så baserer den sig i høj grad på effekten af Budgetloven og den borgerlige økonomiske sparepolitik. Begge dele er imidlertid under pres: Budgetloven ønskes af fagbevægelsen og kommunerne opblødt og der er med forslaget om en "Velfærdslov" tilsigtet, at den gennemsnitlige årlige vækst i det offentlige forbrug skal øges, så den modsvarer det umiddelbare demografiske træk. Kommer det sådanne ændringer vil en højere stigningstakt for offentlige udgifter selvsagt reducere de fremtidige offentlige overskud.

Med hensyn til antagelsen om "sund aldring", er der også stillet spørgsmålstegn herved, hvorvidt denne antagelse er i overensstemmelse med virkeligheden? Og spørgsmålet om denne effekt vil uvægerligt komme op i forbindelse med den nærmere fastlæggelse af, hvorledes en velfærdslov skal virke? ³⁸ Fører dette til, at der fremover opereres med højere sundhedsudgifter som konsekvens af den demografiske aldring end antaget hidtil i de økonomiske fremskrivninger, vil også dette selvfølgelig reducere de fremtidige offentlige overskud.

Endelig gælder for antagelsen om (fortsat) stigning i tilbagetrækningsalderen, at også dette er under pres fra fagbevægelse og lønmodtagerbefolkning og at spørgsmålet om, hvorvidt levetidsindekseringen bør lempes i hvert fald er kastet op i den politiske debat? Dette er selvfølgelig ikke nogen garanti for ændringer, men skulle en sådan lempelse blive gennemført, vil dette selvsagt også forringe de offentlige overskud.

Alle 3 parametre er således ikke hugget i grant, men økonomisk og politisk diskutabel og hvis der drejes på disse "stilleskruer", så vil det økonomiske råderum på sigt blive reduceret.

³⁸) Jf. Dansk Sygepleje Råd: *Velfærdslov er ingen garanti imod nedskæringer i sundhedsvæsenet*. 19.10.20.
<https://dsr.dk/politik-og-nyheder/nyhed/velfaerdslov-er-ingen-garanti-imod-nedskæringer-i-sundhedsvæsenet>

DEL IV: AKTUELLE FREMSKRIVNINGER OG KONKRETE ANTAGELSER HERFOR.

Udover de foran nævnte principielle forudsætninger og centrale parametre gør der sig endelig også diverse mere konkrete antagelser gældende for de økonomiske fremskrivninger af råderummet.

I det følgende redegøres for de seneste konkrete fremskrivninger til 2070 af de offentlige finanser og økonomisk holdbarhed, som er udarbejdet af DREAM, FM og DØR. Dernæst analyseres og diskuteres nogle af de konkrete antagelser, der er – ud over de nævnte principielle forudsætninger og centrale parametre – har betydning for disse fremskrivningers resultat.

4.1. Fremskrivninger 2020 - 2070 af økonomisk råderum.

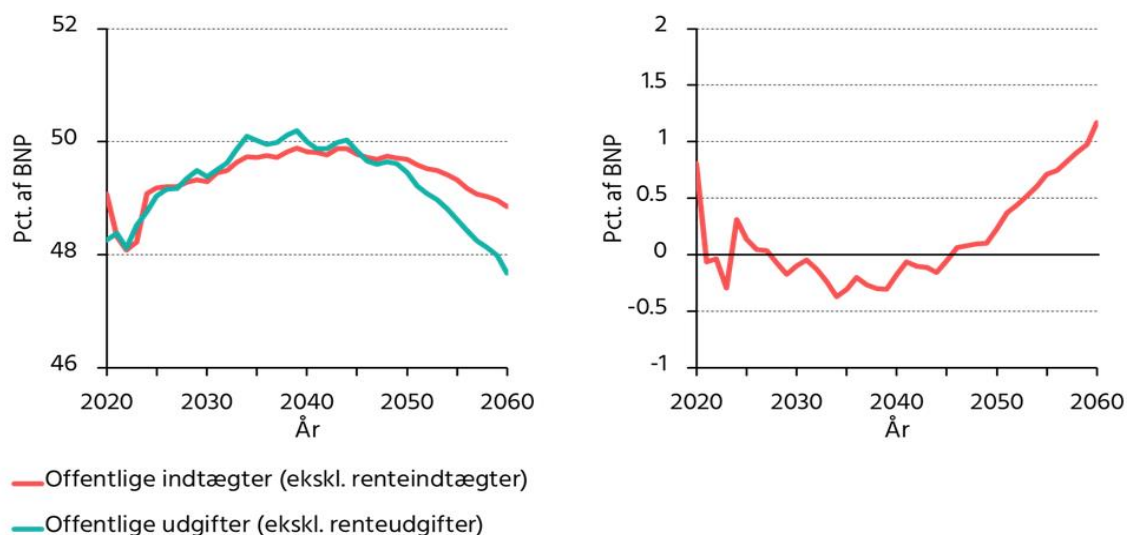
Overordnet set er der mellem FM og DØR enighed om på den ene side en skelnen mellem de nærmeste årtier frem til 2040 og så på den anden side årtierne herefter frem til 2070/2100.

De nærmeste årtier karakteriseres af demografisk modvind: Store årgange forlader arbejdsmarkedet samtidig med, der sker en betydelig aldring af befolkningen. Og flere ældre medfører stigende offentlige udgifter til sundhed og ældrepleje samtidig med, at færre erhvervsaktive har negativ effekt på skatteindtægterne. Som følge heraf forventes underskud på den primære offentlige saldo i perioden 2028-2045. I denne periode har saldoen under de oven anvendte forudsætninger og antagelser form som en hængeskøjle, hvorfor perioden slet og ret betegnes som "hængeskøjen".

Efter 2045 forventes der til gengæld overskud på den offentlige saldo. For det første skifter situationen fra 2040 og frem, så små årgange fra dette tidspunkt igen bliver afløst af større. Udover stigningen i befolkningen skyldes den betydelige vækst i arbejdsstyrken i perioden imidlertid for det andet også, at aldersgrænserne for efterløn og folkepension forudsættes at blive hævet i overensstemmelse med reglerne i velfærdsaftalen fra 2006 og tilbagetrækningsaftalen fra 2011. Endelig

kulminerer for det tredje opbygning af arbejdsmarkedspensionssystemet omkring 2040³⁹, hvorefter indbetalinger fra skat på udbetalt pension i stigende grad vil gøre sig gældende.⁴⁰

Figur: Offentlige indtægter og udgifter samt offentlig saldo 2020 – 2060.⁴¹



4.2. Sammenligning af DØR´s og FM´s fremskrivninger af råderummet.

Denne faseopdeling mellem ”hængekøjeperiode” og ”overskudsår” går som sagt igen hos både DØR og FM. Alligevel er der en betydelig niveauforskel mellem fremskrivningerne fra henholdsvis DØR respektive fra FM, hvor DØR havde en mere optimistisk og FM en mere pessimistisk vurdering.

³⁹⁾ Jf. *Forsikring og pension: Danskernes pension design i særklasse*, s. 9.

<https://www.forsikringogpension.dk/media/1221/danskernes-pension-design-i-s%C3%A3-rklasse.pdf>

⁴⁰⁾ Jf. *Finansministeriet: Det danske pensionssystem nu og i fremtiden*, s. 33. 2017.

<https://fm.dk/udgivelser/2017/juni/det-danske-pensionssystem-nu-og-i-fremtiden/>

⁴¹⁾ Kilde: *DREAM: Grundforløb for den langsigtede økonomiske udvikling*.

<https://dreamgruppen.dk/aktuelle-temaer/oekonomi/grundforloeb-for-den-langsigtede-oekonomiske-udvikling/>

Figur. DØR 's ⁴² og FM 's ⁴³ fremskrivning af offentlig saldo respektive af primær saldo frem til 2070.



DØR på sin side vurderer, at den langsigtede økonomiske udvikling frem til 2040 vil være stort set holdbar (Holdbarhedsindikator = - 0,2 pct. af BNP) og at den fra 2045 og frem vil være mere end holdbar. FM derimod vurderer den økonomiske udvikling frem til 2045 som ikke-holdbar (HBI = - 1,1) og at holdbarheden fra 2045 og frem nok er positiv, men langt fra i samme omfang, som forventet af DØR. Indregnes perioden fra 2040 og frem til 2070 i en samlet vurdering af holdbarheden fra 2020 til 2070 vurderer DØR ⁴⁴, at økonomien samlet set i hele perioden er overholdbar med mellem 1,2 pct. og 1,6 pct. af BNP eller mellem 20 og 30 mia. kr, hvilket er betydeligt mere positivt end vurderet af regeringen/FM.

Disse forskelle handler blandt andet om forskelle i antagelser om forskellige konkrete faktorer, bl.a. om, at DØR har en mere optimistisk vurdering af den mellemfristede økonomiske udvikling frem til 2020 end regering og Finansministerium. ⁴⁵

⁴²) Kilde: Det Økonomiske Råd: Dansk Økonomi Efterår 2020, Kap. 3: Finanspolitisk holdbarhed, s. 200.

https://dors.dk/files/media/rapporter/2019/e19/endelig_rapport/dansk_ekonomi_efteraar_2019_web.pdf

⁴³) Jf. S – regeringen: DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi. August 2020.

<https://fm.dk/udgivelser/2020/august/dk2025-en-groen-retfaerdig-og-ansvarlig-genopretning-af-dansk-oekonomi/>

⁴⁴) Jf. DØR: Dansk Økonomi Efterår 2020, Kap. 3: Finanspolitisk holdbarhed, s. 8-9.

https://dors.dk/files/media/rapporter/2019/e19/endelig_rapport/dansk_ekonomi_efteraar_2019_web.pdf

4.3. Betydningen for råderummet af vurderingen af disse antagelser.

Således er fremskrivningerne af det økonomiske råderum samlet set langt fra hugget i granit. Som vist i del II afhænger opgørelsen af råderummet for det første i meget høj grad af principielle forudsætninger om nulvækst i offentligt forbrug og uændret skattetryk, som ikke er økonomisk, men politisk betingede og dermed kan ændres.

Jf. del III er råderummets størrelse for det andet også i væsentlig grad bestemt af antagelser (= skøn) med hensyn til en række centrale parametre.: Lav stigningstakt i offentlige udgifter, "sund aldring" med ringe udgiftseffekt og forsat forhøjelse af tilbagetrækningsalderen. Heller ikke disse parametre er hugget i granit, der er tværtimod forhold og argumenter, som peger stærkt i retning af en anden værdifastsættelse heraf.

Og endelig er det for det tredje ovenfor vist, hvorledes konkrete skøn også spiller rolle for opgørelsen af råderummet. At dette er endog ganske betydningsfuldt ses af, at selvom FM og DØR i det væsentlige er enige om grundantagelser og metodik, så er der alligevel herimellem en væsentlig uenighed imellem dem om, hvorvidt den økonomiske udvikling i Danmark på sigt er holdbar eller endog overholdbar, som vurderet af DØR og DREAM, eller om den ikke er det, som vurderet af Regeringen/Finansministeriet.

DEL V: HVORLEDES KAN RÅDERUMMET UDBYGGES?

Vi har i ovenfor set, at en række forudsætninger og antagelser for de fremherskende økonomiske fremskrivninger af råderummet på ingen måde er hugget i granit, men tværtimod økonomisk diskutabel og under pres. Men for de fleste af disse forudsætninger og antagelser gælder, at en ændring af dem, som argumenteret for ovenfor, peger mestendels i retning øgede offentlige udgifter og dermed en formindskelse af det økonomiske råderum. Spørgsmålet er derfor, hvordan der evt. skal blive råd til fx øget offentligt forbrug til sundhed og velfærd og til senere tilbagetrækning?

Råd til øgede udgifter vil selvsagt kræve øgede indtægter. Spørgsmålet er derfor: Kan råderummet modsvarende til et stigende udgiftstryk udbygges gennem øgede offentlige indtægter. Vi vil i det følgende se på to kilder til en sådan udbygning af skatteindtægter og råderum: Fremrykning af pensionskatter og tilbagerulning af skattelettelser.

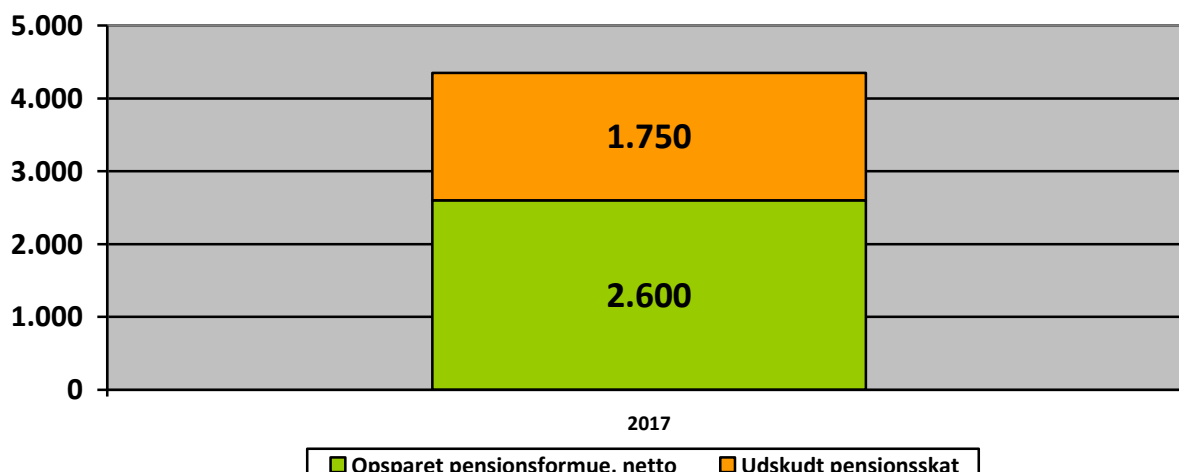
5.1. Fremrykning af pensionsskat.

Det offentlige har idag store tilgodehavender i form af udsat skat på den store pensionsformue i Danmark. Den meget betydelige opsparing til ratepensioner og livrenter, som har fundet sted historisk, har været fradragsberettiget i indkomstskatten, men skal til gengæld beskattes, men først når pensionerne bliver udbetalt.

Den samlede pensionsformue udgør op mod 4.350 mia. kr., hvoraf udskudt skat udgør op mod 1.750 mia. kr. Og pensionsformuen vokser år efter år med omkring 100 mia. kr., og godt 40 mia. kr. af disse er udskudt skat. Medregner man disse aktiver, vil det offentlige i hele perioden frem mod 2075 have en positiv nettoformue. Og medregnes forrentningen af disse ekstra aktiver til den offentlige saldo, ville saldoen blive forbedret med ca. 3 pct. af BNP. Dermed ville der være et solidt overskud på den offentlige saldo i hele den betragtede periode. Dvs. at det

nævnte hængekøje problem helt forsvinder, hvis man medregner disse implicitte aktiver og indtægter på den offentlige saldo!

Figur: Samlet pensionsformue 2018, opdelt på nettoformue ekskl. udskudt samt udestående skat på pensionsformue.⁴⁶



Den udskudte skat er statens penge, som imidlertid indtil skatten forfalder ligger hos af pensionselskaberne og kan disponeres af disse. Men der er brug for disse penge nu, ikke om mange år, hvis vi skal gøre noget effektivt for at genoprette velfærden og mod klimakrisen. Frem for at lade endnu flere penge gå i pensionselskabernes kasser, kunne man starte med at indføre ens pensionsfradrag for alle ved at dette sker i bunden af skatten. Det ville ikke ramme almindelige lønmodtagere, men øge skatteindtægterne fra de rigere. Herudover ligger der naturligvis et evt. senere spørgsmål om fremrykning af skattebetalingen som helhed fra udbetalings – til indbetalingstidspunkt ved yderligere at begrænse den nuværende fradragsret for pensionsindbetalinger.

SÅ: Hvis beskatningen af denne pensionsopsparing fremrykkes, vil alene det betyde en stor udbygning af det økonomiske råderum.

⁴⁶) Kilde: Lund, Henrik Herløv: *Langsom nedsmeltning af velfærden (rapport 3): Udhulingen af skattesystemet.*
<https://henrikherloevlund.dk/wp-content/uploads/2019/06/Langsomnedsmeltning-3-skattesystemet.pdf>

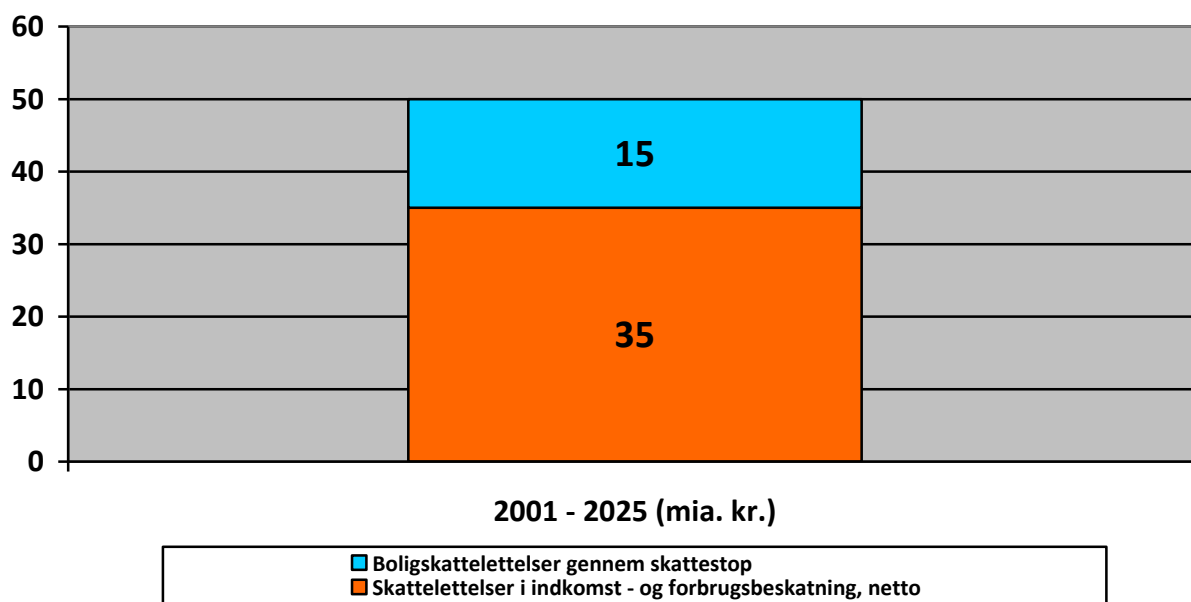
5.2. Tilbagerulning af skattelettelser.

Der er også en anden nærliggende kilde til at udbygge de statslige indtægter og råderummet, så der er flere midler til genopretning af velfærden og til en ambitiøs grøn omstilling.

Det handler om de mange milliarder i skattelettelser, som gennem en borgerlig økonomisk politik er givet siden årtusindskiftet. Disse lettelser er langt henad vejen finansieret med tilbageholdenhed og besparelser på velfærden og er primært kommet de højeste indkomster til gode. Regner man indkomstskattelettelser, afgiftslettelser og lempelser i boligskat gennem skattestop med i ligningen, er der tale om op mod 50 milliarder årligt i skattelettelser i varig virkning.

At tilbagerulle disse skattelettelser for at løfte velfærden igen vil være naturligt. Her kunne man starte med at rulle de mest skæve skattelettelser – dvs. dem i topskatten – tilbage.

Figur: Samlet lettelse af indkomst-, forbrugs – og boligbeskatning 2001 – 2025 (mia. kr., 2019 -niveau) ⁴⁷



⁴⁷) Kilde: Lund, Henrik Herløv: *Langsom nedsmeltning af velfærden (rapport 3): Udhulingen af skattesystemet.*
<https://henrikherloevlund.dk/wp-content/uploads/2019/06/Langsomnedsmeltning-3-skattesystemet.pdf>