

Analyse | kraka

7. september 2018

Finanslovsforslaget for 2019 er ikke en gaveregn

Af Niels Storm Knigge

En række journalister og politiske kommentarer har givet det indtryk, at pengene sidder løst i regeringens finanslovsforslag for 2019, der sågar er blevet betegnet som en gaveregn. Det er dog svært at pege på nogle objektive mål, der skulle vise, at der er tale om et særligt lempeligt finanslovsforslag.

- Regeringens finanslovsforslag lægger op til at øge det offentlige forbrug med 0,4 pct. fra 2018 til 2019. Dette svarer til ca. 2,2 mia. kr. Set i en historisk kontekst er dette en beskeden vækst. De sidste 25 år har den gennemsnitlige vækst i det offentlige forbrug været på 1,75 pct. om året.
- Væksten på 0,4 pct. er også mindre end det demografiske træk, som for 2019 er omtrent 0,7 pct. Dermed er der færre penge til offentligt forbrug pr. borger i 2019, end der var i 2018.
- Man kan dog ikke sætte lighedstegn mellem offentligt forbrug og serviceniveau. Det er muligt at fastholde et ensartet serviceniveau med færre penge pr. borger, hvis det lykkes at bruge pengene mere effektivt.
- De kommende år er mulighederne for lempelig finanspolitik begrænset, da der ikke er mange penge i det finanspolitiske råderum. Bruges hele råderummet på vækst i offentligt forbrug, er der råd til en årlig vækst på ca. 0,7 pct. Det demografiske træk i perioden skønnes til ca. 0,65 pct. årligt.
- Hvis det offentlige forbrug skal følge Finansministeriets langsigtede fremskrivningsprincip, der repræsenterer en uændret prioritering mellem offentligt forbrug og privat velstand, skal det vokse ca. 1,1 pct. om året frem til 2025. I så fald er der et negativt råderum på ca. -20 mia. kr.
- Det er i sidste ende en politisk prioritering at vælge, hvor meget det offentlige forbrug skal vokse.

Kontakt

Senioranalytiker
Niels Storm Knigge
Tlf. 3113 3297
E-mail nsk@kraka.org

1. Finanslovsforslaget er ikke lempeligt

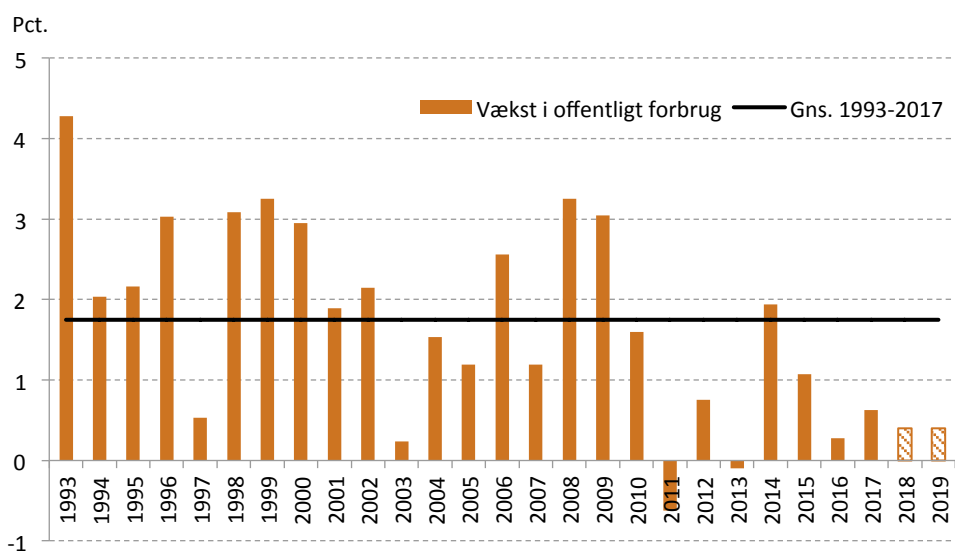
Finanslovsforslag for 2019 er omtalt som gaveregn

Finanslovsforslaget blev traditionen tro præsenteret i slutningen af august under stor medieopmærksomhed. Den generelle mediedækning gav indledningsvist et indtryk af, at der var tale om et finanslovsforslag, der lagde op til at bruge mange flere penge. Enkelte medier omtalte det sågar som en regulær gaveregn¹. Kigger man lidt nærmere på tallene, er der dog intet, der peger på, at der skulle være tale om et særligt lempeligt finanslovsforslag.

Set med historiske briller er den langt fra lempelig

Med finanslovsforslaget for 2019 lægger regeringen op til en vækst i det offentlige forbrug på 0,4 pct., svarende til ca. 2,2 mia. kr. Det er ca. samme vækst, som regeringen forventer i det offentlige forbrug for 2018. Det er en lav vækst set med historiske briller. Det offentlige forbrug er vokset med 1,75 pct. over de sidste 25 år, jf. Figur 1. Sammenlignet med hvad vi har set historisk, er det altså en beskeden udvikling, der er lagt op til, og således ikke en gaveregn.

Figur 1 Vækst i det offentlige forbrug



Anm.: Skraverede søjler angiver skøn og prognoseværdier fra seneste opdaterede 2025-forløb.
Kilde: Statistikbanken NAN1 og Finansministeriet

Kan også sammenlignes med demografisk træk

Udover den historiske sammenligning kan væksten i det offentlige forbrug også sammenholdes med det demografiske træk. Det demografiske træk udregnes af Finansministeriet og viser, hvor meget det offentlige forbrug skal vokse, for at forbruget er uændret målt pr. borger.

Og dermed vise om off. forbrug vokser pr. borger

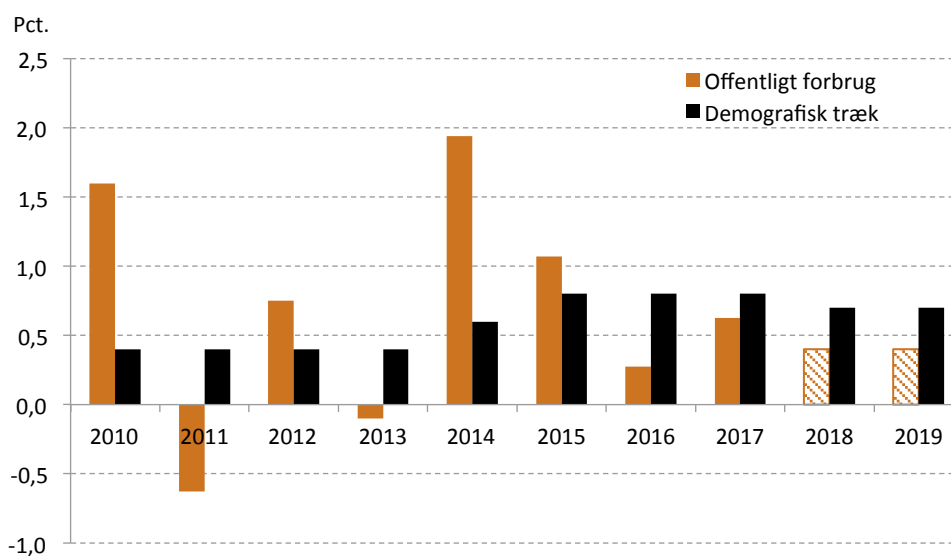
Det demografiske træk tager både højde for befolkningsstørrelse og befolknings sammensætning. Det vil sige, at det demografiske træk både måler effekten af, at vi bliver flere borgere, men også effekten af, at der i disse år er en kraftig stigning i størrelsen på de ældre (og mere plejekrævende) årgange.

¹ Fx Ekstra Bladet og Politiken: <https://politiken.dk/debat/klummer/art6679407/L%C3%B8kke-f%C3%B8lger-Foghs-drejebog-i-rolle-som-velv%C3%A6rdsmessias-men-han-kan-havne-i- alvorlige-forklaringsproblemer> og <https://ekstrabladet.dk/nyheder/politik/danskpolitik/faa-overblikket-loekkes-store-gaveregn/7285291>

Væksten på 0,4 pct. mindre end demografisk træk på 0,7

Den foreslåede vækst i offentligt forbrug på 0,4 pct. i finanslovsforslaget for 2019 ligger under det demografiske træk, som i 2019 er skønnet til 0,7 pct., jf. Figur 2. Som figuren viser, vil det være fjerde år i træk, at væksten i det offentlige forbrug er mindre end det demografiske træk, hvis væksten i offentligt forbrug bliver som forudsat.

Figur 2 Vækst i det offentlige forbrug og demografisk træk



Anm.: Skraverede søjler angiver skøn og prognoseværdier. Det demografiske træk opdateres løbende af Finansministeriet.
Kilde: Statistikbanken NAN1 og Finansministeriet

Kan dog ikke sætte lighed mellem vækst i penge og i service

Der kan ikke sættes direkte lighedstegn mellem hvorvidt, der er en vækst i det offentlige forbrug over eller under det demografiske træk og hvorvidt, der er et stigende eller faldende serviceniveau i den offentlige sektor. Det offentlige serviceniveau kan øges ved at bruge eksisterende midler bedre. Det er desværre ikke muligt at sætte tal på, hvor stort dette potentiale er.

Ens serviceniveau ved vækst under demotræk forudsætter effektiviseringer

Når den offentlige forbrugsvækst er under det demografiske træk, stiller det altså krav til en generel effektivisering i den offentlige sektor for at fastholde serviceniveauet. Det er derfor ikke rimeligt at betegne en vækst i det offentlige forbrug på 0,4 pct. som en gave-regn, når det demografiske træk er 0,7 pct. Der følger altså ikke gaver med i en finanslov med en vækst i offentligt forbrug på 0,4 pct. Der følger snarere en opgave med at øge effektiviteten, hvis serviceniveauet skal fastholdes.

Det finanspolitiske råderum frem mod 2025 er begrænset

Der er generelle udfordringer forbundet med at øge det offentlige forbrug eller give skattelettelser de kommende år. Det finanspolitiske råderum er meget begrænset, og der er ikke politisk flertal for reformer, som kan øge det. Råderummet opgøres år for år frem mod 2025 i mia. kr. og udregnes som hvor meget det offentlige forbrug kan stige, hvis man skal overholde målsætningen om balance på den strukturelle saldo i 2025.

Udgør i alt 27,5 mia. – nok til 0,7 pct. vækst i off. forbrug

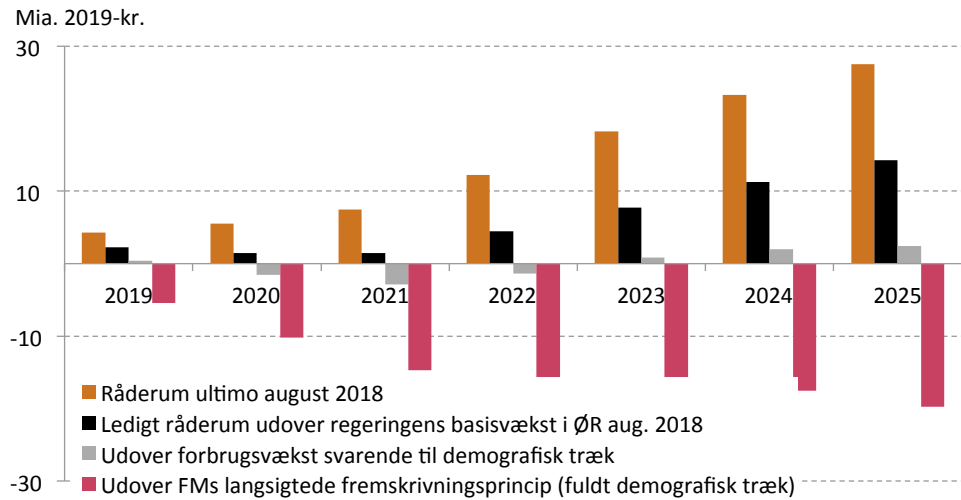
Regeringen opgør det samlede råderum frem mod 2025 til 27,5 mia. kr. målt i 2019-priser². Det vil altså sige, at der indenfor målet om strukturel balance i 2025 er råd til, at det offentlige forbrug er 27,5 mia. kr. højere end i 2018, forudsat at skatteniveauet fastholdes. Dette vil svare til en årlig vækst i det offentlige forbrug på ca. 0,7 pct. om året.

² Finansministeriet: "Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2022, august 2018". Finansministeriet skifter med finanslovsforslaget for 2019 til at bruge 2019-priser i opgørelserne, hvilket er vanlig praksis.

Råderum dermed kun lige nok til at følge demotræk

Der lægges i regeringens 2025 plan op til en vækst i det offentlige forbrug på 0,3 pct. om året, hvormed der vil være et tilbageværende råderum på 14 mia. kr. til øvrige initiativer. Skal væksten i det offentlige forbrug derimod følge det demografiske træk, skal det offentlige forbrug øges med ca. 0,65 pct. om året. I så fald er der ikke noget nævneværdigt råderum tilbage til øvrige initiativer, jf. Figur 3.

Figur 3 Ledigt råderum ved forskellige vækstrater i offentligt forbrug



Anm.: Råderummet er opgjort i 2019-priser jf. Finansministeriets seneste opgørelse. Vækstraterne i det offentlige forbrug svarende til det fulde demografiske træk er taget fra Konvergensprogram 2017, da disse med overgangen til en 2025-plan ikke længere opgøres mellem 2021 og 2025 i almindeligt tilgængeligt materiale.
 Kilde: Egne beregninger baseret på Finansministeriets opdaterede 2025-forløb, august 2018 samt Konvergensprogram 2017.

Få penge til nye tiltag, hvis forbrug pr. borger fastholdes

Figuren illustrerer den overordnede udsigt, som tegner sig for den kommende årrække. Der er et begrænset råderum at gøre godt med, og såfremt man ønsker, at der skal gives det samme antal kroner per borger til offentligt forbrug, er der reelt ikke råd til nye tiltag derudover.

Negativt råderum hvis FMs langsigtede princip bruges

For at illustrere hvor begrænset råderummet er, kan man se på hvor meget råderum, der ville være tilbage, hvis væksten i det offentlige forbrug skulle følge Finansministeriets langsigtede fremskrivningsprincip. Skal det offentlige forbrug vokse med det langsigtede fremskrivningsprincip, er der et negativt råderum på knap -20 mia. kr. i 2025.

Langsigtet princip er uændret prioritering i økonomien

Det langsigtede fremskrivningsprincip svarer til en vækst i offentligt forbrug på ca. 1,1 pct. om året frem mod 2025. Det er beregnet således, at der sættes en lige stor del af samfundsøkonomien, målt ved BNP, af til det offentlige forbrug for en given demografisk sammensætning. Hvis der er ændringer i befolkningssammensætningen, som vi ser i disse år, vil fremskrivningsprincippet øge det offentlige forbrugs andel af BNP svarende til, hvad ændringen i sammensætningen medfører af demografisk træk.

Det er i sidste ende en politisk beslutning at prioritere

Fremskrivningsprincippet repræsenterer en uændret prioritering af samfundets ressourcer i fordeling mellem investeringer, privat og offentligt forbrug. Dermed inkluderer man en såkaldt velstandseffekt, hvor det antages, at i takt med at den private velstand stiger, så vil efterspørgslen efter offentlig velfærd også stige. Det er i sidste ende en politisk prioritering, om man ønsker det offentlige forbrug skal udgøre den samme andel af BNP, eller en faldende eller stigende andel.