

Analyse | kraka

29. maj 2017

Den finanspolitiske regning i børneværelset

Af Niels Storm Knigge og Philip Henriks

Finansministeriet har i forbindelse med Konvergensprogram 2017 (KP17) indført et supplerende, generationsneutralt mål for den finanspolitiske holdbarhed, som viser hvad holdbarhedsindikatoren ville være, hvis man ikke indregner politiske tiltag, der stiller fremtidige generationer dårligere end nuværende. Den nye indikator viser, at der er markant forskel på holdbarheden, alt efter om man tillader, at fremtidige generationer skal bidrage relativt mere end de nuværende til de offentlige finanser.

- Beregningen viser, at der med den besluttede politik efterlades en "regning i børneværelset" på ca. 4 mia. kr. årligt., da den generationsneutrale holdbarhed er -0,2 pct. af BNP. Hvis de økonomiske rammer lempes på kort sigt i forbindelse med en kommende 2025 plan, vil denne regning øges.
- Effekten af den nye boligskatteaftale, der giver skatterabatter til de eksisterende boligejere, vil øge dette tal. Størrelsen af effekten kendes først, når rabatterne er beregnet.
- Forskellen mellem Finansministeriets nye, generationsneutrale og den traditionelle holdbarhedsindikator viser, at den traditionelt opgjorte holdbarhed er baseret på politik, der eksplicit stiller nuværende og kommende generationer forskelligt. Den traditionelle holdbarhedsindikator på 0,9 pct. af BNP afspejler ikke et uændret samfund efter den politiske planlægningshorisont.
- Den største forskel mellem den traditionelle og generationsneutrale holdbarhed, kommer af det forventede antal år på pension. Dette antal år er pt. omkring 19 år, og kommer ikke ned på de 14,5 år, der er aftalt som sigtelinje, før slutningen af dette århundrede. De årgange, der går på pension nu og i de kommende år, har altså udsigt til et noget længere otium end unge og fremtidige generationer.
- Traditionel holdbarhed på statens finanser kan i princippet sikres ved politiske beslutninger, der påtvinger fremtidige generationer økonomiske vilkår, man ikke selv vil påtage. Det kan skade den langsigtede finanspolitiske troværdighed og forårsage intergenerationel ulighed. Dette problem undertrykkes i den hidtil anvendte holdbarhedsindikator, men inddrages eksplicit i den generationsneutrale holdbarhedsindikator. Denne bør derfor være blandt de centrale sigtepunkter i fastlæggelsen af den langsigtede økonomiske politik.

Kontakt

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

Vicedirektør
Jens Hauch
Tlf. 3140 7715
E-mail jeh@kraka.org

Holdbarhed måler, om offentligt gæld er langsigtet stabil

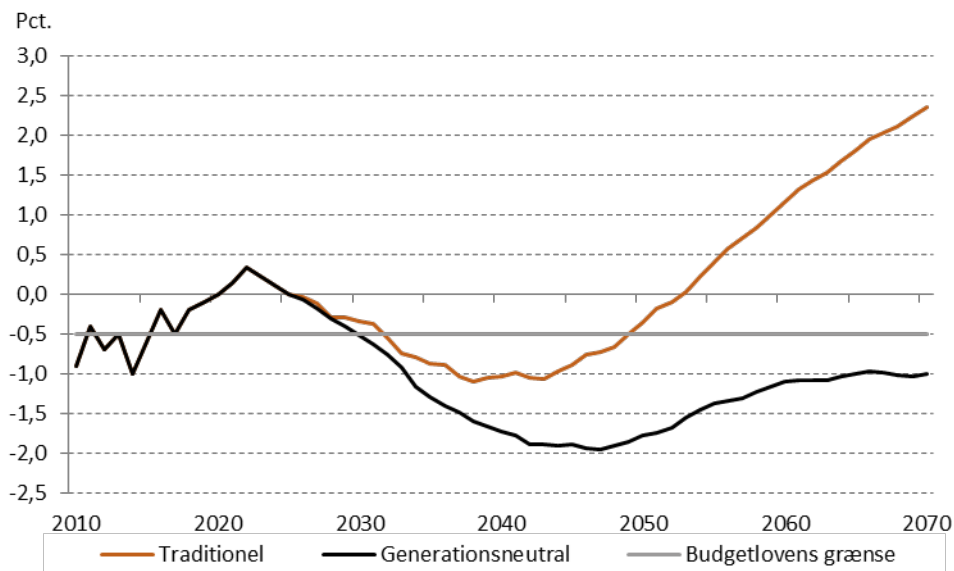
Holdbarhed er ikke nok til langsigtet troværdighed

1. Finanspolitisk holdbarhed

Den finanspolitiske holdbarhedsindikator (HBI) er et centralt mål i styringen af den offentlige økonomi i Danmark. Den måler, hvor meget de offentlige finanser skal strammes for at sikre en stabil udvikling i den offentlige gæld som andel af BNP frem mod år 2100 og derefter. Er indikatoren positiv, som det har været tilfældet de seneste mange år, måler den, hvor stor en årlig finanspolitisk lempelse man kan lave, uden at gælden bliver ustabil. Budgetloven stiller krav til, at den førte finanspolitik skal være holdbar.

En HBI der er større end eller lig nul, er dog ikke en tilstrækkelig betingelse for en langsigtet troværdig økonomisk politik. Som diskussionen af den såkaldte "hængekøje-problematik" har pointeret, så er der fra 2030 til 2050 udsigt til en årrække med underskud, der er noget højere end budgetlovens tilladte grænse på 0,5 pct. af BNP. Dermed er den illustrerede saldsti, som den er vist i Figur 1, ikke praktisk mulig, da budgetloven vil stille krav om opstramning i de år hvor underskuddet på den strukturelle saldo overstiger 0,5 pct. af BNP.

Figur 1 Udvikling i strukturel saldo 2010-2070 ved forskellige holdbarhedsberegninger



Anm.: Se afsnit 2 for uddybning af forskellen mellem traditionel og generationsneutral holdbarhedsberegning.
Kilde: "Holdbarhed og generationsmæssig neutralitet", Finansministeriet (2017)

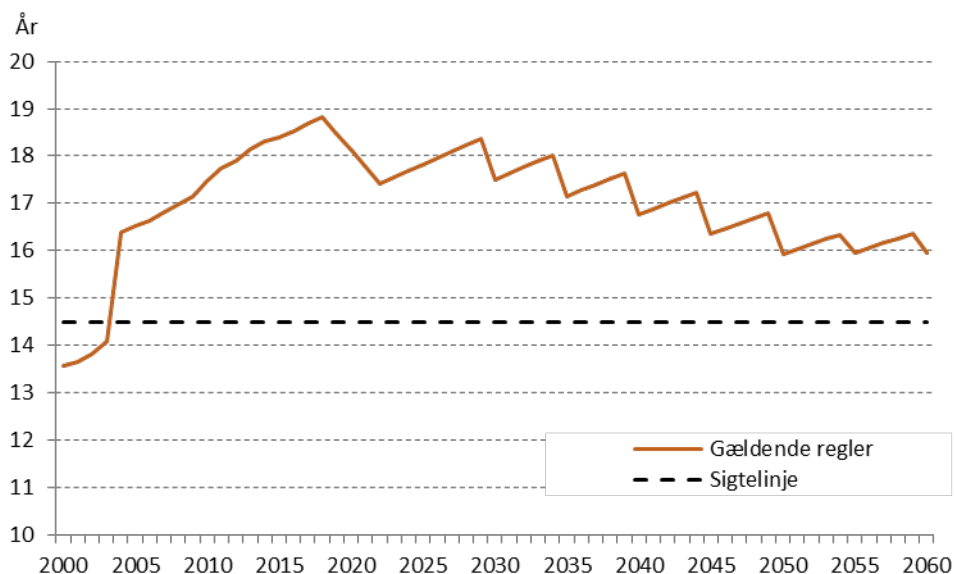
Højere pensionsalder skal vedtages af fremtidige folketing

Den nuværende holdbarhed er blandt andet betinget af, at der er fuld troværdighed om, at nuværende politiske aftaler honoreres fuldt ud, også langt ud i fremtiden. De store overskud efter 2060, som er afgørende for at HBI'en havner på den rigtige side af nul, er baseret på forudsætningen om, at fremtidige folketing vedtager de stigninger i pensionsalderen, som

er forudsat i Velfærdsaftalen fra 2006 og Tilbagetrækningsreformen i 2011, og dermed gradvist sænker det forventede antal år på pension fra de nuværende knap 19 år ned mod sigtelinjen på 14,5 år, jf. Figur 2.

På nuværende tidspunkt er der vedtaget stigninger i pensionsalderen til og med stigningen til 68 år i 2030. Skulle der blive rystet på hånden når pensionsalderen derefter gradvist skal hæves til 74 år i 2070, vil det give direkte udslag i holdbarheden af de offentlige finanser.

Figur 2 Gennemsnitligt forventet antal leveår på pension 2000-2060



Kilde: Finansministeriet, DK2025 – Et stærkere Danmark

Hvis vilkår skønnes unfair er vedtagelsen mere usikker

Noget som kan være med til at gøre vedtagelserne af fremtidige højere pensionsaldrer usikre, er hvis de bliver opfattet som uretfærdige. Hvor meget vilkårene ændrer sig for fremtidige generationer sammenlignet med de eksisterende vilkår, spiller en vigtig rolle i denne sammenhæng. Jo større omfordelingen er mellem nuværende og fremtidige generationer, desto større vil risikoen være for, at det opfattes som uretfærdigt, alt andet lige. Usikkerhed om fremtidig vedtagelse af den forudsatte politik påvirker troværdigheden. Det kan derfor være interessant at beregne hvordan den finanspolitiske holdbarhed ser ud, hvis man ser bort fra vedtaget økonomisk politik, der stiller fremtidige generationer dårligere end de ville være ved nuværende politiske rammer. Finansministeriet har for første gang beregnet et sådan mål for holdbarheden.

2. Et generationsneutralt mål for den økonomiske holdbarhed

FM har udviklet en ny, "generations-neutral" indikator

I forbindelse med udgivelsen af *Konvergensprogram 2017* har Finansministeriet udviklet et alternativt mål for den økonomiske holdbarhed, der tager højde for holdbarhedens afhængighed af fremtidige generationer, og offentliggjort det i en økonomisk analyse under titlen *"Holdbarhed og generationsmæssig neutralitet"* (Finansministeriet 2017).

Det alternative holdbarhedsmål kaldes den "generationsneutrale holdbarhedsindikator" og viser, hvad holdbarhedsindikatoren ville være, hvis man ikke indregner politiske tiltag der stiller fremtidige generationer dårligere end nuværende. Alle øvrige antagelser i fremskrivningen er uændrede. Notatet bruger 2025 som skillelinje for, hvornår de politiske tiltag skal

tilpasses for at stille generationerne lige, hvilket formentlig skal ses i lyset af, at en ny 2025-plan er lige på trapperne (annonceret til "senere på foråret" i Konvergensprogram 2017), og planlægningshorisonten dermed udvides til 2025.

Tilbagetrækningsalder er afgørende

Konkret peger analysen på fire politiske områder, som kan siges eksplicit at stille kommende generationer dårligere. Det mest betydningsfulde er nedsættelsen af det forventede antal år på pension, som beskrevet ovenfor. I den generationsneutrale beregning fastholdes antallet af forventede leveår på pension i 2025 fremadrettet, således at stigende levetid fortsat øger pensionsalderen, men den yderligere tilpasning mod sigtelinjen på 14,5 år droppes.

Derudover peges på den permanente prisregulering af børnefamilieydelsen og boligsikringen, hvor et generationsneutralt princip ville tilsige, at det skulle følge satsreguleringen, der på sigt følger lønfremskrivning¹. Da prisvæksten er lavere end lønvæksten, betyder det, at ydelserne gradvist vil udgøre mindre og mindre ift. lønninger og andre overførsler. Endelig ophæves den nominelle fastlåsnings af grøn check og progressionsgrænsen på 50.000 kr. for rentefradraget, der ellers udhuler værdien af skattefradraget og den grønne check gradvist.

Holdbarhed svækkes 23 mia. hvis generationsneutral

Når der ses bort fra disse politiske tiltag i en generationsneutral fremskrivning, forværres saldogprofilen og dermed holdbarheden, som det kan ses af Figur 1. Den generationsneutrale holdbarhedsindikator opgøres til -0,2 pct. af BNP, hvilket er 1,1 pct. af BNP, svarende til ca. 23 mia. kr. lavere end den traditionelle holdbarhedsindikator. At den generationsneutrale holdbarhedsindikator er negativ kan ses direkte af Figur 1, hvor saldoen ikke vender tilbage til positive værdier efter de såkaldte hængekøjeår, men topper omkring -1 pct. af BNP omkring 2065. De vedvarende underskud vil i længden få gælden til at nå en uholdbar størrelse, og saldoen bliver mere og mere negativ efter 2070, hvorefter gælden på meget lang sigt vil eksplodere.

3. Hvor stor er "regningen i børneværelset"?

Manglende holdbarhed på 4 mia. kr. er krav til fremtiden

Den nuværende "regning i børneværelset" kan bedst anslås ud fra størrelsen af den generationsneutrale holdbarhedsindikator, der som nævnt er -0,2 pct. af BNP, svarende til 4 mia. kr. årligt. Det er det krav om opstramning, den nuværende politik frem mod 2025 stiller til politikken efter 2025, når budgetlovens krav om holdbare offentlige finanser skal overholdes.

Når forskellen på de to mål for finanspolitisk holdbarhed afviger med 1,1 pct. af BNP, er det nærliggende at konkludere, at den såkaldte "regning i børneværelset", som de nuværende generationer efterlader de kommende, er af denne størrelse, altså hvad der svarer til 23 mia. kr. årligt.

23 mia. forskel på indikatorerne overvurderer regningen

Dette er dog ikke tilfældet. I den traditionelle holdbarhedsindikator indgår, at der på den anden side af hængekøjen kommer et tidspunkt, hvor der er udsigt til år med lutter overskud på den offentlige saldo. De kommende generationer vil altså fra dette tidspunkt og frem kunne disponere over et større råderum, og stadig have holdbare offentlige finanser. Dette råderum vil kunne bruges på at aflyse planlagte stigninger i pensionsalderen, gennemføre skattelettelser eller på offentligt forbrug og investeringer afhængigt af fremtidige præferencer.

¹ Det er først med offentliggørelsen af Konvergensprogram 2017 at man har anvendt prisfremskrivning for disse ydelser i den traditionelle holdbarhedsindikator. Tidligere fremskrivninger har således satsreguleret de to ydelser fremadrettet. FM angiver, at denne metodiske ændring har forbedret den traditionelle holdbarhedsindikator med 0,2 pct. af BNP, svarende til 4 mia. kr.

Der er dog en risiko for, at regningen på de 4 mia. kr. kan vokse. Hvis det i forbindelse med en kommende 2025 plan besluttes at lempe kravene til den offentlige saldo frem mod 2025, eller andre tiltag som svækker den finanspolitiske holdbarhed, vil dette øge omfordelingen mellem generationer og dybden på hængekøjen. Hvis dette sker, svækkes den traditionelle holdbarhed fra de nuværende 0,9 pct. af BNP, og den generationsneutrale holdbarhedsindikator vil blive mere negativ, hvis forskellen mellem de to indikatorer fastholdes på 1,1 pct. af BNP. Det er dog også muligt, at forskellen mellem de to indikatorer vokser fra de nuværende 1,1 pct. af BNP. I så fald kan regningen vokse, også selvom den traditionelle holdbarhedsindikator er uændret eller forbedret.

Lempelig 2025-plan kan øge regning til unge og ufødte

En af ambitionerne i den forrige regerings 2025-plan var at mindske hængekøjen. Flere af tiltagene fra den plan, der vil være med til at forbedre saldoen i hængekøjeårene, har dog en mindre saldoeffekt før 2025 end i årene efter², og kan dermed medføre, at forbedringen af den generationsneutrale holdbarhedsindikator vil være mindre end af den traditionelle indikator.

Hvis der anvendes en fremgangsmåde i en kommende 2025-plan, hvor man udvider råderummet frem mod 2025, men samtidig forbedrer hængekøjen og holdbarheden med tiltag, der har effekt (primært) efter 2025, kan man med andre ord øge "regningen i børneværelset", selvom den traditionelle holdbarhed og hængekøjen er forbedret eller evt. uændret. Dette kan medvirke til at øge usikkerheden omkring den samlede finanspolitik.

Boligskatteaftalen øger regning – beløbet kendes senere

Den netop vedtagne boligskatteaftale er et godt eksempel på, hvordan forskellen mellem de to holdbarhedsindikatorer kan øges. Boligskatteaftalen indeholder en skatterabat til nuværende boligejere, som efter 2021 forsvinder i takt med, at folk fraflytter deres bolig. Nye boligejere får efterfølgende ikke adgang til denne skatterabat, og dermed stiller aftalen eksplicit nuværende generationer bedre end de kommende. Præcis hvor meget den kommer til at påvirke hhv. den traditionelle og generationsneutrale holdbarhedsindikator er endnu ikke opgjort, og afventer blandt andet, at den præcise størrelse af skatterabatterne udmåles i forbindelse med overgangen til nye vurderinger og nyt skattesystem.

4. Er det unfair at lægge en større byrde på kommende generationer?

Et relevant spørgsmål at stille til ovenstående er naturligvis, om det er "fair", at fremtidige generationer skal bidrage relativt mere til de offentlige finanser, enten i form af højere skatter, lavere offentlige udgifter eller flere år på arbejdsmarkedet.

Spørgsmål om fairness i sidste ende en politisk afgørelse

Ud fra et økonomifagligt synspunkt er det, som med så mange andre spørgsmål om fairness, dog ret svært at svare på. I sidste ende er det et politisk spørgsmål at vurdere, hvad der er fair, og hvad der ikke er. Det er ikke målet med dette notat at fælde dom over hvorvidt intergenerational omfordeling er rimeligt eller ej, men først og fremmest at kaste lys over hvad den nye, generationsneutrale holdbarhedsindikator viser, og hvilken rolle den bør spille i den politiske debat.

Udover spørgsmålet om fairness er der også nogle faglige overvejelser om hvorvidt intergenerational omfordeling reelt måles, og i hvor høj grad forskellen mellem den traditionelle og den generationsneutrale holdbarhedsindikator er et godt mål for dette. Disse overvejelser er gengivet i Boks 1.

² De ting som vil bidrage mere efter 2025 end før, er fremrykning af levetidsindeksering af pensionsalderen, rentefradraget og udfasningen af et midlertidigt løft i de offentlige investeringer, jf. Regeringen: DK2025 – Et stærkere Danmark, side 230.

Nordsøindtægter omfordeler, uden at indgå i beregningen

Ift. de tekniske elementer i beregningen kunne man argumentere for, at man bør overveje at medregne effekten af Nordsøproduktionen i målet for omfordeling. I de kommende år frem til ca. 2040 vil produktionen fra Nordsøen bidrage til den offentlige saldo, og når olie- og gasreserverne derefter er udtømt, vil det alt andet lige blive sværere at have sunde, offentlige finanser. Årsagen er, at gevinsten fra Nordsøen løbende bruges på de offentlige budgetter. Havde man i stedet haft en model som i Norge, hvor olieindtægterne lægges til side i en oliefond, havde værdien af de knappe, naturlige ressourcer i form af olie og gas kunne komme alle generationer til gode, da det var afkastet af fonden, og ikke de løbende indtægter med en sikker slutdato, der ville indgå i de offentlige budgetter.

Boks 1 Måling af intergenerational omfordeling

Der er en række metodiske overvejelser, man skal være opmærksom på, når man diskuterer vurderinger af intergenerational omfordeling og hvorvidt den nye, generationsneutrale holdbarhedsindikator er et relevant mål i denne forbindelse, selvom den ikke måler en eksplicit omfordeling mellem de enkelte årgange.

For at måle om der er generationsneutralitet, skal man i princippet måle den præcise forskel i generationers nettobidrag til de offentlige finanser. Det ville kræve en model med en eksplicit formulering af de enkelte årgange og hele deres livsforløb, inklusive bidrag til de offentlige finanser og hvor stort et træk på den offentlige sektor den enkelte årgang har i løbet af sit livsforløb. Et sådant modelværk findes ikke, i hvert fald ikke i dansk sammenhæng.

Beregningen af den generationsneutrale holdbarhedsindikator er sket på FMs version af ADAM, og det er derfor ikke muligt at skelne de enkelte årgange eller generationer eksplicit fra hinanden. Dermed er det ikke muligt at måle de enkelte årganges nettobidrag til de offentlige finanser, og størrelsen af omfordeling bliver derfor pr. konstruktion en lidt mindre håndgribelig størrelse. Størrelsen angiver ikke præcist hvem der omfordes fra og til. Det eneste man kan afgøre er, at det er en omfordeling fra et tidspunkt i fremtiden til nu og den nærmeste fremtid. Men der kan samtidig ligge omfordeling fra "fjern" fremtid til "mindre fjern" fremtid.

Skæringen i år 2025 repræsenterer samtidig en lidt arbitrær skillelinje. Året er selvfølgelig valgt med forventningen om en snarligt kommende 2025-plan, der vil flytte den økonomiske politiske sigtelinje til 2025, men ift. omfordeling mellem generationer har året ikke nogen særlig værdi.

Kombinationen af et mål, der ikke konkret kan evaluere de enkelte årgange, og et skæringspunkt der pga. metoden er meget vigtigt, men ift. spørgsmålet om omfordeling er mere arbitrært, gør det muligt at opstille absurde situationer, hvor målet siger meget lidt eller slet ingenting om omfordelingen mellem generationerne. I princippet kunne man vedtage total skattefrihed frem til 2024 finansieret ved en forhøjelse af skatten fra 2025 og frem, uden at det ville give udslag i en forskel mellem den traditionelle holdbarhedsindikator og den generationsneutrale holdbarhedsindikator. Det er naturligvis ikke retvisende. Konkret betyder det, at forhøjelserne af pensjonsalderen i 2019 til 2022 fra 65 år til 67 år opfattes som generationsneutrale, mens forhøjelsen fra 67 år til 68 år i 2030 ikke gør.

Den nye holdbarhedsindikator svarer formelt set på spørgsmålet: "Hvad vil holdbarhedsindikatoren inden for de normale regnemetoder være, hvis man ikke medregner politik efter planlægningshorisonten der eksplicit stiller fremtidige generationer anderledes end nuværende, men i stedet anvender neutrale fremskrivningsprincipper?" Forskellen på de to holdbarhedsindikatorer viser dermed hvor meget af den traditionelle holdbarhed der hviler på politik efter planlægningshorisonten, der eksplicit stiller generationer forskelligt. Fremtidige generationer vil dog kunne disponere over fremtidige overskud. Derfor bør fokus være på, om den generationsneutrale holdbarhedsindikator er positiv eller ej. Dette mål vil være en god indikator for, om der sker intergenerational omfordeling i større eller mindre grad, men uden at være et præcist mål, som kan svare direkte på fra hvem, til hvem, og præcis i hvor stor grad.