

Analyse | kraka

18. januar 2022

Næsten intet frit finanspolitisk råderum i en ny 2030-plan

Af Niels Storm Knigge

Regeringen skal senest i august komme med en 2030-plan, der erstatter den nuværende 2025-plan. Når planlægningshorisonten forlænges, bliver det finanspolitiske råderum som udgangspunkt større, men denne analyse viser, at regeringens råderum til ny politik allerede er brugt.

- Det finanspolitiske råderum i 2025 udgør 16 mia. kr. i den seneste 2025-plan. Heraf er 1,5 mia. øremærket til allerede indgåede aftaler. Derudover koster en dækning af det demografiske træk, som foreslået i velfærdsloven, 9 mia. frem mod 2025.
- En ny 2030-plan giver umiddelbart et løft af råderummet på 32 mia. i 2030. Heraf vil det koste ca. 5 mia. at leve op til budgetlovens underskudsgrænse.
- Det samlede frie råderum begrænses yderligere med ca. 17 mia. kr., hvis det demografiske træk skal dækkes. Det efterlader ca. 10 mia. indenfor budgetloven.
- Skal forståelsespapirets mål om balance på saldoen i 2030 overholdes, koster det yderligere ca. 12 mia., så prisen på de samlede tidligere politiske aftaler og udmeldinger når i alt 34 mia. i perioden 2025-2030. Dermed er det frie finanspolitiske råderum i perioden 2023-2030 reduceret til blot 3,5 mia.
- De stramme rammer lægger et pres på regeringen for, at yderligere politiske aftaler om klima, ydelser, velfærd, skat mv. skal være betalt af en selvstændig finansiering. Alternativt skal der vedtages mere generelle reformer af fx arbejdsmarked eller skat, som øger det økonomiske råderum.

Kontakt

Seniorøkonom
Niels Storm Knigge
Tlf. 4076 7623
E-mail nsk@kraka.dk



Deloitte

Kraka er finansieret af Realdania, Deloitte og en række øvrige bidragsydere. Se kraka.dk

1. Sammenfatning

Ny 2030-plan på vej

Den nuværende 2025-plan skal senest i august måned i år erstattes af en 2030-plan, så regeringen kan lave udgiftslofter for 2026 i forbindelse med finanslovsforslaget for 2023.

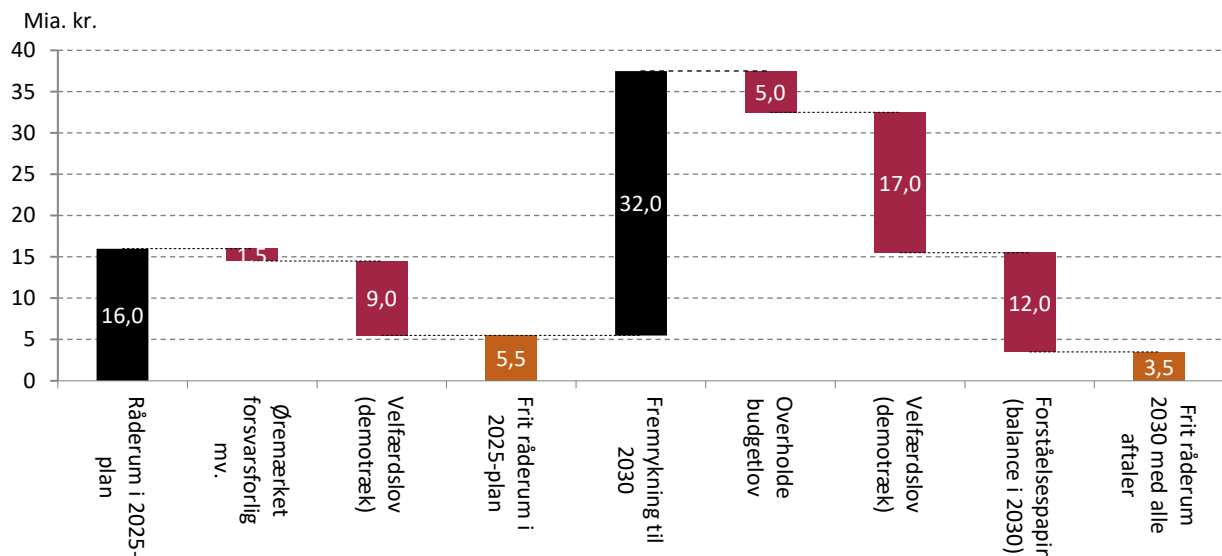
Nye planer har typisk stor politisk bevågenhed

Øvelsen tiltrækker sig typisk en del politisk opmærksomhed, fordi de mellemfristede planer sætter en klar retning for regeringens økonomiske politik: Hvad kan man forvente sig de kommende år på velfærd, skat, reformer mv.

2025-plan har råderum på 16 mia. – her af 5,5 mia. "frit"

I den nuværende 2025-plan er der ifølge den seneste Økonomisk Redegørelse fra Finansministeriet (FM) et råderum på 16 mia. kr., hvoraf 1,5 mia. er øremærket til allerede vedtagne aftaler som forsvarsforliget, Nordsøaftalen mv. Dertil kommer omtrent 9 mia. kr., som vil blive øremærket til at dække det demografiske træk, såfremt velfærdsloven bliver vedtaget. Det efterlader ca. 5,5 mia. kr. i frit råderum i 2025, jf. Figur 1.

Figur 1 Råderum i den nuværende 2025-plan og en kommende 2030-plan



Anm.: Formelt set kan øgede forsvarsudgifter indgå i dækningen af det samlede demografiske træk (demotræk). Det vurderes at der i praksis vil blive krævet at pengene bruges på kernevelfærd, hvorfor beregningen forudsætter at de demografiske træk skal dækkes udover det forventede løft af forsaret.

Kilde: Egne beregninger på Finansministeriets seneste prognoser

2030-plan øger umiddelbart råderum med 32 mia...

Når planlægningshorisonten flyttes fra 2030 til 2025 rykkes den vækst i offentligt forbrug, som beregningsteknisk har ligget i FMs holdbarhedsberegning, til råderummet, der dermed isoleret set vokser med ca. 32 mia. kr. Men samtidig skal det dække flere år.

... men 22 mia. øremærket til velfærds- og budgetlov

Denne analyse tydeliggør, at det er ret begrænset, hvad der opnås af frit råderum i en 2030-plan. Vores beregninger viser, at det lægger beslag på 17 mia. kr. af råderummet at dække det demografiske træk. Dertil skal den strukturelle saldo forbedres. Som minimum begrænser det råderummet med knap 5 mia. for at overholde budgetloven. Det giver en forøgelse af det frie råderum på 10 mia. kr. i 2030.

Næsten intet frit råderum med forståelsespapir

Skal forståelsespapirets mål om balance i 2030 overholdes, lægger det beslag på yderligere 12 mia. kr., og man får ikke mere frit råderum ved at ændre 2025 til 2030 – faktisk lægges beslag på dele af det råderum, man ellers har frem mod 2025. Uden yderligere politiske tiltag som højere skat eller reformer, er der altså et meget begrænset frit råderum i en kommende 2030-plan.

2025-plan skal opdateres til 2030-plan i år

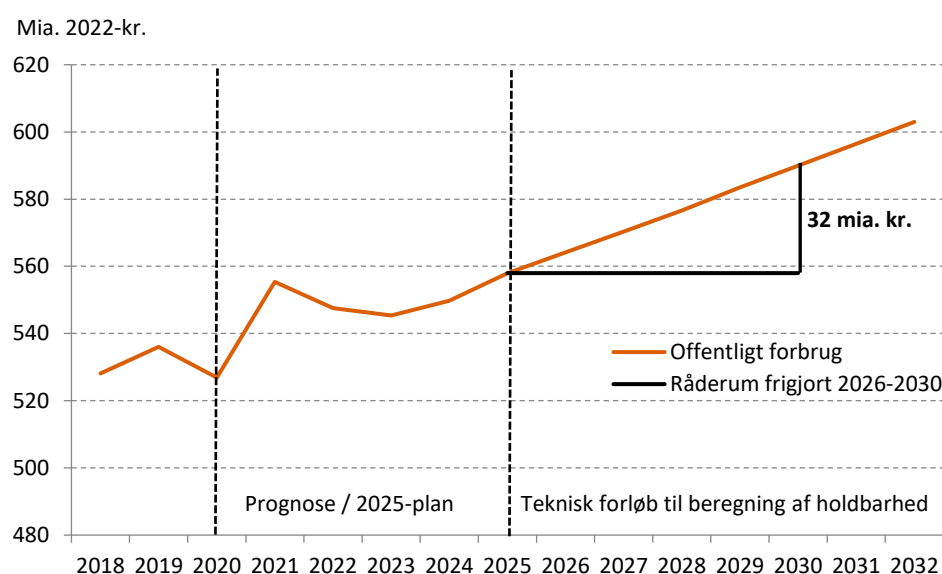
2030-plan øger umiddelbart råderum med 32 mia.

2. Finanspolitisk råderum i en 2030-plan

Den nuværende mellemfristede 2025-plan skal senest til august opdateres med en ny 2030-plan, da det ellers ikke vil være muligt at fremlægge de udgiftslofter for 2024-2026 som skal følge finanslovsforslaget for 2023, sådan som budgetloven foreskriver det.

Når den mellemfristede planlægningshorisont udvides, opstår automatisk et nyt og større finanspolitisk råderum. Det skyldes, at den vækst i det offentlige forbrug, som rent beregningsteknisk har ligget i Finansministeriets fremskrivning, bliver overflyttet til det nye råderum, jf. Figur 2. Som figuren viser, vil øvelsen med de nuværende forudsætninger frigøre 32 mia. kr., når man forlænger planlægningshorisonten med fem år.

Figur 2 Offentligt forbrug i teknisk forløb bliver til råderum



Anm.: Offentligt forbrug efter inputmetoden opgjort uden afskrivninger, som er det mål der bruges til demografisk træk.
Kilde: Finansministeriets seneste Økonomisk Redegørelse fra december 2021 og mellemfristede fremskrivning august 2021

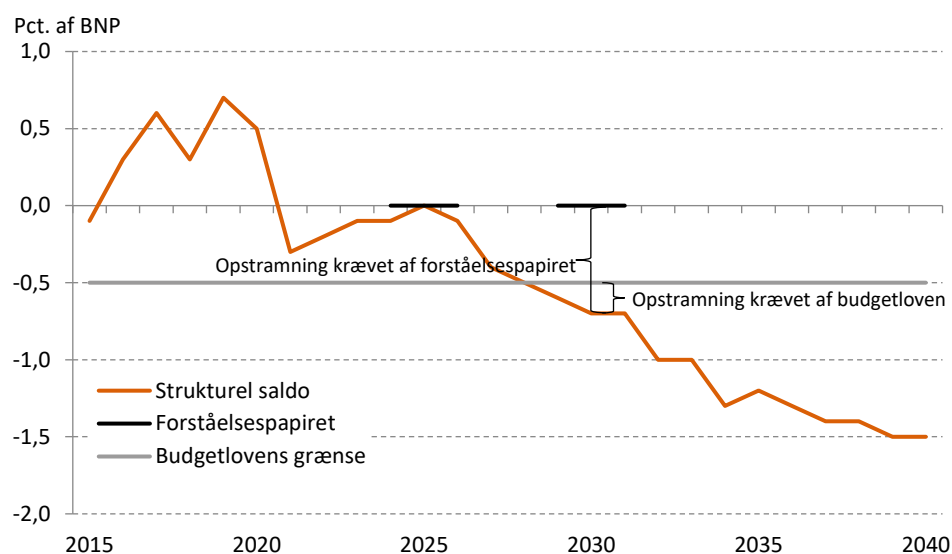
Råderummet skal dog regnes ud fra et nyt saldomål

Det finanspolitiske råderum er per definition lig den samlede, mulige vækst i det offentlige forbrug frem mod den mellemfristede planlægningshorisont, givet saldomålet i det sidste planlægningsår. For at skønne hvor meget råderummet vil blive øget i en kommende 2030-plan, er det derfor også nødvendigt at vurdere hvilket saldomål, der vil blive sat.

FM venter gradvist stigende underskud

Finansministeriet venter, at den strukturelle saldo gradvist forværres efter 2025, jf. Figur 3. Dette ventes at fortsætte indtil midten af 2040'erne, hvorefter saldoen ventes at forbedres og fra 2060 og frem blive til stadig stigende overskud, hvilket sikrer den samlede finanspolitiske holdbarhed.

Figur 3 Strukturel saldo i seneste prognoser fra Finansministeriet



Anm.: [Tekst]

Kilde: Finansministeriets seneste Økonomisk Redegørelse fra december 2021 og mellemfristede fremskrivning august 2021

**Kræver stramning
at nå budgetlovens
-0,5 pct. grænse**

I 2030 skønner Finansministeriet i øjeblikket et underskud på -0,7 pct. af BNP. Det er mere end, hvad budgetloven tillader, hvor grænsen er et strukturelt underskud på -0,5 pct. En kommende 2030-plan vil derfor som minimum skulle stramme finanspolitikken med 0,2 pct. af BNP.

**Forståelsespapiret
kræver yderligere
opstramning**

For at overholde aftalen i forståelsespapiret mellem regeringen og dens støttepartier vil det være nødvendigt at stramme yderligere med i alt 0,7 pct. af BNP, da teksten i forståelsespapiret foreskriver, at der skal være balance på de offentlige finanser i 2030. Dette er dog en politisk aftale og ikke bindende lovgivning som budgetloven.

**16 mia. i råderum til
2025 – heraf 5,5
ikke øremærket**

I den nuværende 2025-plan skønner regeringen, at der er et finanspolitisk råderum på 16 mia. kr. frem mod 2025 – heraf er dog ca. 1,5 mia. øremærket til blandt andet forsvarsforliget og en Nordsøaftale. Samtidig har regeringen fremlagt og førstebehandlet den såkaldte Velfærdslov, der forpligter regeringen til at sikre en vækst i det offentlige forbrug der som minimum matcher det demografiske træk. Hvis disse penge ligeledes betragtes som øremærket, er der altså et frit råderum på ca. 5,5 mia. kr. frem mod 2025, jf. Figur 4.

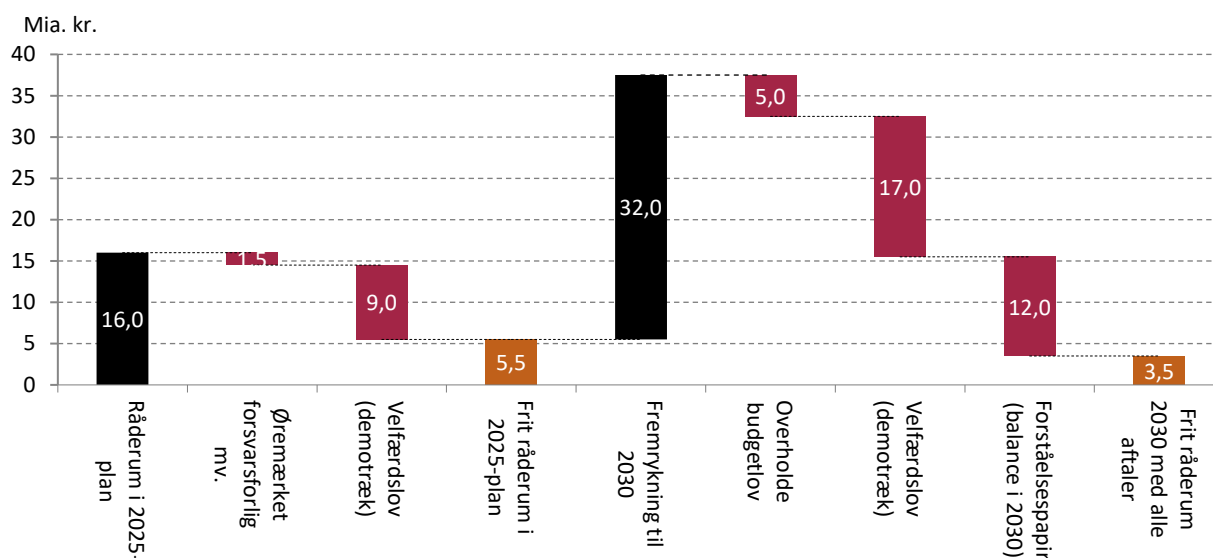
**2030-plan løfter rå-
derum med 32 mia.
– budgetlov koster 5**

Når 2025-planen ændres til en 2030-plan, kommer der som beskrevet umiddelbart 32 mia. kr. mere i det finanspolitiske råderum. Heraf skal fratrækkes ca. 5 mia., som det kræver at forbedre den strukturelle saldo med 0,2 pct. af BNP. Samlet løftes råderummet altså med 27 mia., men dette skal selvfølgelig ses i lyset af, at den mellemfristede plan nu dækker fem år mere.

**Hertil 17 mia.
øremærket med
en velfærdslov**

Af de 27 mia. vil omtrent 17 mia. kr. være øremærket til at dække det demografiske træk, som Velfærdsloven foreskriver. Der vil dermed kun komme et yderligere frit råderum på 10 mia. kr. ud af at ændre planlægningshorisonten til 2030. Samlet kan det offentlige forbrug vokse med 43 mia. kr. fra 2022 til 2030, svarende til en årlig vækst i det offentlige forbrug lige i underkanten af 1 pct.

Figur 4 Råderum i den nuværende 2025-plan og en kommende 2030-plan



Anm.: Formelt set kan øgede forsvarsudgifter indgå i dækningen af det samlede demografiske træk. Det vurderes at der i praksis vil blive krævet at pengene bruges på kernevelfærd, hvorfor beregningen forudsætter at de demografiske træk skal dækkes udover det forventede løft af forsvaret.

Kilde: Egne beregninger på Finansministeriets seneste prognoser

Yderligere 12 mia. at overholde aftale i forståelsespapir

Opgørelsen af et forøget frit råderum frem mod 2030 afhænger af, at man vælger *ikke* at overholde den politiske aftale i forståelsespapiret. Skal den strukturelle saldo være i balance 2030, kræver det omtrent 12 mia. kr. mere. Det vil dermed lægge beslag på hele det frie råderum fra 2025 til 2030, samt en bid af det frie råderum frem mod 2025, hvis man ønsker at have balance i 2030. Det vil i givet fald være muligt med en vækst i det offentlige forbrug på 0,7 pct. om året fra 2022 til 2030.

Intet nævneværdigt råderum tilbage frem mod 2030

Som ovenstående viser, efterlader det blot 3,5 mia. kr. til at dække øvrige politiske aftaler i perioden 2023-2030. Der er med andre ord ikke noget nævneværdigt råderum til andre politiske dagsordener, hvis de politiske løfter omkring Velfærdslov og balance i 2030 skal overholdes. Hvad enten det angår klima, offentlige ydelser, skattelettelser eller diskussionen om de offentlige lønninger, så vil der være et stort pres på, at evt. aftaler på disse områder er selvfinansierende.

Råderummet kan øges af nye politiske initiativer

En kommende 2030-plan må naturligvis ventes at indeholde politiske initiativer, som påvirker råderummet. De ovenstående beregninger er altså et skøn for, hvad råderummet ville være under de nuværende forudsætninger og ikke en vurdering af, hvad råderummet rent faktisk bliver, da kommende initiativer ikke er kendte. Indeholder planen reformer, fx af dimittenders SU, som statsministeren lagde op til i sin nytårstale, kan det øge det finanspolitiske råderum.