

Prioritering af velfærden frem mod 2025 og derefter

Af Jens Sand Kirk, jski@kl.dk

Dato: 12. juni 2019

Sags ID: SAG-2018-04815
Dok. ID: 2757270

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 15

Formålet med dette analysenotat er for det første at undersøge, hvad det koster, hvis det offentlige forbrug per borger på udvalgte serviceområder skal vokse med det fulde demografiske træk frem mod 2025 i forhold til det finanspolitiske råderum. Dernæst er formålet at diskutere politiske udfordringer og muligheder i forhold til prioritering af velfærden på længere sigt.

Analysens hovedkonklusioner

- Det finanspolitiske råderum er kun 1 mia. kr. større, end hvad der kræves for at opretholde det eksisterende offentlige forbrug per borger på tværs af serviceområder frem mod 2025.
- Hvis det eksempelvis prioriteres, at sundhedsudgifterne skal vokse med velstandsudviklingen, kræver alene det 4,1 mia. kr. i råderum udover det demografiske træk.
- Det er muligt at tilrettelægge en mere langsigtet målsætning for det offentlige forbrug, og der er ikke nogen bydende grund til, at der skal være balance i netop 2025.
- Uden yderligere finansiering vil vækst i det offentlige forbrug svarende til det fulde demografiske træk give udsigt til meget store underskud på den strukturelle saldo frem mod 2040.
- På den anden side er en fortsættelse af den relativt begrænsede vækst i det offentlige forbrug, der følger af målet om balance i 2025, unødvendig stram i forhold til at sikre en ansvarlig finanspolitik.

Indhold

1	Baggrund og indledning	2
2	Beregningsforudsætninger	3
3	Prioritering af velfærden frem mod 2025.....	5
4	Sundhedsvæsenet er blevet prioriteret på bekostning af den øvrige velfærd.....	8
5	Prioritering af velfærd på den anden side af 2025	11

1 Baggrund og indledning

Skiftende regeringer har siden 2011 styret finanspolitikken ud fra et mål om strukturel balance på den offentlige saldo i slutåret for Finansministeriets mellemfristede fremskrivning. Oprindeligt var det 2020, og siden 2016 har det været 2025. Det indebærer, at der kun er råd til, at det reale offentlige forbrug per borger kan fastholdes på det aktuelle niveau frem mod 2025. Det finanspolitiske råderum er nemlig kun 1 mia. kr. større end det demografiske træk fra 2019 til 2025.

I denne analyse undersøges, hvad det kræver af yderligere finansiering, hvis udgifterne til hele eller dele af det offentlige forbrug per borger i stedet skal vokse i takt med velstanden og de private forbrugsmuligheder frem mod 2025. Det vil sige med det fulde demografiske træk. I sidste ende er det dog et politisk valg for en kommende regering, om den vil adoptere målsætningen om balance i 2025. Det spørgsmål behandles i den sidste del af analysen, der handler om prioriteringen af velfærden efter 2025.

I et scenarie, hvor det offentlige forbrug følger det fulde demografiske træk, vil udgifterne til offentligt forbrug udgøre en stabil andel af BNP, hvis befolkningens sammensætning er stabil. Men med udsigten til et kraftigt stigende antal ældre og småbørn i befolkningen, vil udgifterne til offentligt forbrug i stedet udgøre en stigende andel af BNP frem mod 2025 og i årtier derefter.

Man kan sige, at offentlig forbrugsvækst svarende til det fulde demografiske træk afspejler en samfundskontrakt, der er indbygget i velfærdssamfundet, at de til enhver tid arbejdende generationer finansierer en tidssvarende offentlig service og social sikring.

Dermed er spørgsmålet, hvem der skal stå til regnskab for det stigende antal ældre? Er det de store generationer af ældre i 2025 selv, der må nøjes med velfærd efter fortidens standard. Er det de arbejdende generationer i 2025, der skal betale en lidt højere skat. Eller skal regningen overlades til fremtidige generationer? Disse spørgsmål skal desuden også ses i et længere perspektiv, for antallet af ældre og småbørn fortsætter som sagt med at stige i årtier fremover.

2 Beregningsforudsætninger

Beregningerne, der præsenteres i afsnit 3, er foretaget i DREAM-modellen med udgangspunkt i et grundforløb (herefter grundforløbet), hvor hele det finanspolitiske råderum udnyttes til vækst i det offentlige forbrug, sådan at målet om balance på den (strukturelle) offentlige saldo i 2025 akkurat er opfyldt¹.

Efter 2025 vokser det offentlige forbrug i grundforløbet med det fulde demografiske træk, sådan at udgifterne til offentligt forbrug per borger stiger i takt med den gennemsnitlige velstand per borger. Det er i overensstemmelse med det fremskrivningsprincip, der benyttes i Finansministeriets lange fremskrivninger. Men det er en afvigelse i forhold til DREAM's standard-grundforløb, hvor der udover fuldt demografisk træk forudsættes en yderligere mervækst i sundhedsudgifterne fra 2025 til 2050.

Boks 2.1: Det fulde demografiske træk er et godt udgangspunkt

Det demografiske træk er en beregning af, hvad væksten i det offentlige forbrug skal være, hvis det reale offentlige forbrug pr. borger skal være det samme ved en ændring i størrelsen eller sammensætningen af befolkningen. Tager man det finanspolitiske råderum for givet, er der altså kun 1 mia. kr. at gøre med, hvis udgangspunktet er et uændret offentligt forbrug per borger på tværs af serviceområder.

I opgørelsen af det demografiske træk er der indregnet såkaldt *sund aldring*. Dette vil sige, at ligesom levetiden forventes at stige, forventes det reale offentlige forbrug for given alder til sundhedsrelaterede ydelser¹ at blive reduceret i sammenhæng med udviklingen i dødeligheden¹.

Det demografiske træk bliver hyppigt brugt som et pejlemærke for, hvilken vækst i det offentlige forbrug, der kræves, for at opretholde det eksisterende serviceniveau selvom man ikke nødvendigvis sætte lighedstegn mellem et fast offentligt forbrug per borger og et uændret serviceniveau.

Der er imidlertid tre årsager til, at det fulde demografiske træk kan siges at være et bedre udgangspunkt for en diskussion af den fremadrettede prioritering af væksten i det offentlige forbrug.

1. For det første er det i store træk i overensstemmelse med den historiske udvikling siden opbygningen af velfærdsstaten.
2. For det andet er det det eneste fremskrivningsprincip, der for alvor giver mening i en økonomisk model på lang sigt. Alternativet er enten, at det offentlige forbrug udgør en støt faldende eller en støt stigende andel af BNP.
3. For det tredje afspejler det den implicite kontrakt i velfærdsstaten, at de til en hver tid arbejdende generationer accepterer at betale en relativ høj skat for at finansiere en tidssvarende offentlig service og sociale sikring. Den indbyggede forventning er, at det man betaler i skat er en investering med et afkast, sådan at den service man til sin tid selv får som ældre borger, er fulgt med tiden, med den teknologiske udvikling og med de deraf følgende øgede private forbrugsmuligheder.

¹ Beregningerne er beskrevet af DREAM-gruppen i notatet [Samfundsøkonomiske konsekvenser af øget offentligt forbrug, d. 22. marts 2019](#)

Dato: 12. juni 2019

 Sags ID: SAG-2018-04815
 Dok. ID: 2757270

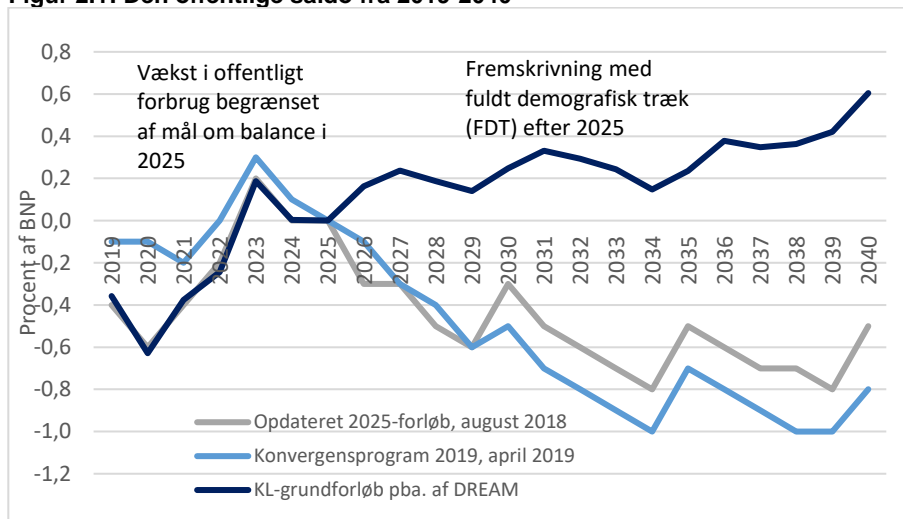
 E-mail: JSKI@kl.dk
 Direkte: 3370 3446

 Weidekampsgade 10
 Postboks 3370
 2300 København S

 www.kl.dk
 Side 4 af 15

DREAM-modellens grundforløb er frem til 2025 tilpasset Finansministeriets mellemfristede fremskrivning fra august 2018. Frem mod 2025 er der således stort set sammenfald mellem grundforløbet og Finansministeriets fremskrivning fra august 2018². Efter 2025 er der væsentlige forskelle, jf. figur 2.1. I Finansministeriets fremskrivning er der i en periode frem til omkring 2045 udsigt til underskud på den offentlige saldo, og derefter støt stigende overskud. Det er den såkaldte hængeskøjedfordring. I grundforløbet er der derimod overskud på saldoen allerede fra 2026.

Det bemærkes, at den offentlige saldo er blevet forværret med ca. 0,2 procentpoint i hængeskøjeperioden 2030-2040 og til gengæld forbedret på kort sigt med Konvergensprogram 2019, jf. figur 2.1.

Figur 2.1: Den offentlige saldo fra 2019-2040


Note:

Kilde: KL pba. af DREAM-gruppen og Finansministeriet (Konvergensprogram april 2019)

Det er uden for analysens formål at redegøre i detaljer for årsagerne til forskellene mellem DREAM's og Finansministeriets fremskrivninger. En sammenligning kompliceres i øvrigt af, at Finansministeriets fremskrivning i modsætning til en udbredt opfattelse ikke er baseret på DREAM.

Det kan også bemærkes, at de relativt store udsving i den offentlige saldo med fem års mellemrum, der observeres i begge fremskrivninger, skyldes indfasningen af stigende pensionsalder i jævnt af tilbagetrækningsaftalen mv., hvorved tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet klumpes sammen, så der i nogle år er meget få og i andre år tilsvarende mange, der går på folkepension.

² I finansministeriets fremskrivning er der også balance på den offentlige saldo i 2025, men formelt anvendes kun en del af det finanspolitiske råderum til offentligt forbrug, svarende til regeringens målsætning om at begrænse væksten i det offentlige forbrug til 0,4 procent om året.

3 Prioritering af velfærden frem mod 2025

Det fulde demografiske træk er, jf. boks 2.1, et godt udgangspunkt for at diskutere den fremadrettede prioritering af væksten i det offentlige forbrug.

Når væksten i det offentlige forbrug følger det fulde demografiske træk, og hvis befolkningens sammensætning er stabil, vil udgifterne til offentligt forbrug udgøre en stabil andel af BNP. Beregningerne på DREAM-modellen viser imidlertid, at det offentlige forbrugs andel af BNP vil stige frem mod 2025 fra 24,7 procent i 2019³ til 25,2 procent i 2025, hvis det offentlige forbrug følger det fulde demografiske træk (FDT), jf. figur 3.1. Det skyldes, at befolkningens sammensætning ikke er stabil, men ændres med en markant forøgelse af antallet og andelen af ældre og småbørn⁴.

Dato: 12. juni 2019

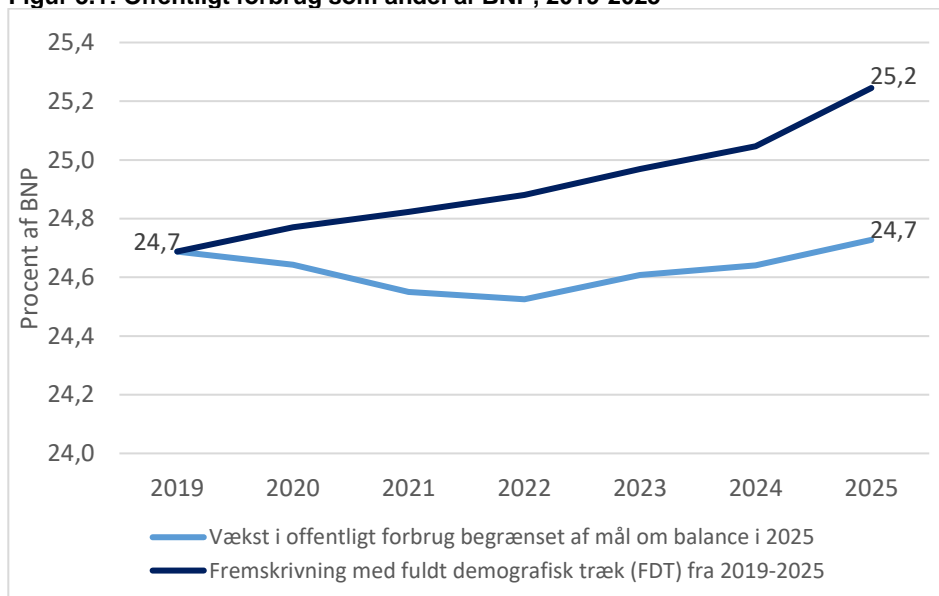
Sags ID: SAG-2018-04815
Dok. ID: 2757270

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 5 af 15

Figur 3.1: Offentligt forbrug som andel af BNP, 2019-2025



Note: Pba. af de i skrivende stund aktuelle opgørelser, forventes det offentlige forbrug at udgøre 24,4 procent af BNP i 2019. Det har imidlertid ikke nogen kvalitativ betydning for beregningerne i notatet.
Kilde: KL pba. af DREAM-gruppen og Finansministeriet (Konvergensprogram aug. 2018)

I grundforløbet, hvor væksten i det offentlige forbrug er begrænset af målet om balance i 2025, udgør det offentlige forbrug en omtrent uændret andel af BNP fra 2019 til 2025 på 24,7 procent. Det betyder alt andet lige, at skatte-trykket kan forblive uændret, uden at der oparbejdes en gæld.

³ Pba. af de i skrivende stund aktuelle opgørelser, forventes det offentlige forbrug at udgøre 24,4 procent af BNP i 2019. Det har imidlertid ikke nogen kvalitativ betydning for beregningerne i notatet.

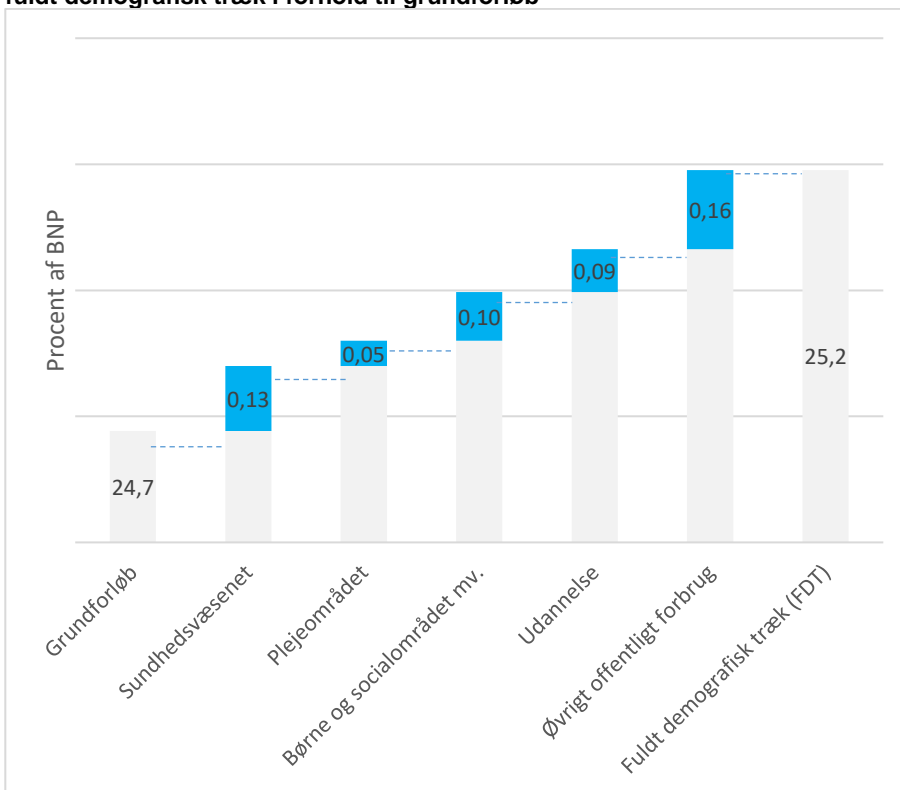
⁴ Se analysenotat [Demografiske udfordringer frem til 2040](#) for en nærmere beskrivelse af den fremadrettede demografiske udvikling.

Til gengæld indebærer det også, at det offentlige forbrug per borger stort set er uændret fra 2019-2025. Og det vel at mærke samtidig med, at det gennemsnitlige private forbrug forventes at vokse med 17.500 kr. per person i 2019-priser⁵.

I DREAM-modellen er beregnet 5 forløb med afsæt i grundforløbet, hvor der trinvis indføres fuldt demografisk træk i det offentlige forbrug på sundhedsvæsenet (ekskl. pleje)⁶, på plejeområdet, på social og børneområdet, på uddannelsesområdet, og til sidst det øvrige offentlige forbrug.

Figur 4.1 viser således, hvordan forskellen i udgifterne til offentligt forbrugs andel af BNP i 2025 på henholdsvis 24,7 og 25,2 (jf. figur 3.1) kan dekomponeres i bidrag fra de respektive serviceområder. Forskellene mellem de enkelte bidrag svarer til forholdet mellem de enkelte udgiftsområder i grundforløbet.

Figur 3.2: Fordeling af forskel i offentligt forbrug i 2025 på serviceområder ved fuldt demografisk træk i forhold til grundforløb



Kilde: KL pba. af DREAM-gruppen

Således fremgår det eksempelvis af figur 3.2, at hvis det kun er udgifterne til sundhedsvæsenet og plejeområdet, der skal vokse med det fulde demografiske træk, skal udgifterne til offentligt forbrug forøges med 0,18 procent af

⁵ Kilde: KL pba. Konvergensprogram april 2019, Finansministeriet

⁶ Sædvanligvis opgøres sundhedsvæsenet inklusiv en del af det kommunale plejeområde. I denne analyse er plejeområdet udskilt selvstændigt fra hhv. sundhedsområdet og socialområdet. Se analysenotat [Massivt demografisk pres på plejeområdet](#) yderligere information.

BNP i 2025 i forhold til grundforløbet, og heraf 0,13 til sundhedsvæsenet og 0,05 på plejeområdet.

I den politiske debat, og i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik, er det Finansministeriets beregninger, der er afgørende. Derfor giver det mening at oversætte beregningerne til Finansministeriets målestok. Det er gjort i tabel 3.1. Udgangspunktet er Finansministeriets seneste opgørelse af det demografiske træk til 20,5 mia. kr., det finanspolitiske råderum til 21,5 mia. kr. og det fulde demografiske træk til 38,0 mia. kr. fra 2019-2025⁷.

Således kan det opgøres, at hvis det eksempelvis kun er udgifterne til sundhedsvæsenet og plejeområdet, der skal vokse med det fulde demografiske træk, kræver det i forhold til grundforløbet og omregnet til Finansministeriets målestok en forøgelse af det finanspolitiske råderum på 5,7 mia. kr., og heraf 4,1 mia. kr. på sundhedsvæsenet og 1,6 mia. kr. på plejeområdet, jf. kolonne c i tabel 3.1.

I alt vil det offentlige forbrug på de to serviceområder skulle stige med 20,0 mia. kr. fra 2019-2025, og heraf 11,2 mia. kr. til sundhedsvæsenet og 8,8 mia. kr. til plejeområdet, jf. kolonne d i tabel 3.1. Det svarer næsten til det samlede demografiske træk på tværs af alle serviceområder, og de to områder alene vil således isoleret set lægge beslag på næsten hele det finanspolitiske råderum på 21,5 mia. kr. hvis de skulle vokse i takt med det fulde demografiske træk.

Tabel 3.1. Fordeling af vækst i offentligt forbrug fremskrevet med hhv. demografisk og fuldt demografisk træk på serviceområder fra 2019-2025, mia. kr.

	Demografisk træk (a)	Resterende finanspolitisk råderum (b)	Yderligere finansieringsbehov (c)	I alt (d)
Sundhedsvæsenet	6,8	0,2	4,1	11,2
Plejeområdet	7,1	0,1	1,6	8,8
Børne og socialområdet mv.	4,6	0,2	3,1	7,9
Uddannelse	-2,0	0,2	2,7	0,9
Øvrigt offentligt forbrug	4,0	0,3	5,0	9,3
Sum	20,5	1,0	16,5	38,0

Note: Offentligt forbrug ekskl. afskrivninger. Afskrivningerne indgår ikke i den offentlige saldo, og påvirker dermed heller ikke det finanspolitiske råderum.

Kilde: KL pba. Finansministeriet og DREAM-gruppen

Bemærk, at det er forudsat, at den del af det finanspolitiske råderum korrigeret for forsvarsforliget på 21,5 mia. kr., der overstiger det demografiske træk på 20,5 mia.kr, det vil altså sige 1 mia. kr., fordeles proportionalt ud på de enkelte serviceområder. Sagt med andre ord, løftes det reale forbrug per borger med den samme procentsats for alle serviceområder. Det er afspejlet i fordelingen af de 1 mia. kr. i kolonne b i tabel 3.1.

⁷ Kilde: [Svar til Finansudvalget 2017-2018 Alm. del spm. 526](#). Det fulde demografiske træk findes aktuelt ikke opgjort pba. Konvergensprogram 2019. Det demografiske træk er imidlertid opjusteret 0,5 mia. fra februar 2019 til april 2019, og det antages, at opjusteringen slår igennem på det fulde demografiske træk.

Dato: 12. juni 2019

Sags ID: SAG-2018-04815
Dok. ID: 2757270

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 7 af 15

Det finanspolitiske råderum er senest beregnet til 24,5 mia. kr. og det demografiske træk til 20,5 mia. kr. fra 2019 til 2025⁸. Der er imidlertid allerede lagt beslag på 3 af disse 24,5 mia. kr. i jævnfør af det seneste forsvarsforlig. Korrigeres råderummet for forsvarsforliget, er det altså kun på 21,5 mia. kr.

Som tidligere nævnt er der i grundforløbet finanspolitisk holdbarhed og et støt stigende overskud på lang sigt. Det er der fortsat om end i mindre grad, selvom hele det offentlige forbrug vokser med det fulde demografiske træk. Det fremgår af tabel 3.2, der viser den såkaldte holdbarhedsindikator i grundforløbet og i hvert af de 5 alternative beregninger samt den trinvis ændring mellem beregningerne.

Holdbarhedsindikatoren er et mål for, hvor meget den offentlige saldo skal justeres i procent af BNP (permanent), for at der akkurat er holdbarhed. Dvs. sådan, at saldoen på langt sigt er stabil. I grundforløbet er holdbarhedsindikatoren på 1,85, og hvis det hele det offentlige forbrug vokser med fuldt demografisk træk reduceres den med 0,45 procentpoint⁹. Bemærk at det er nogenlunde på niveau med ændringen i det offentlige forbrugs andel af BNP i 2025 på 0,52 procentpoint. Det afspejler, at det offentlige forbrugs niveau i 2025 danner udgangspunkt for fremskrivningen af det offentlige forbrug i alle år derefter.

Tabel 3.2. Dekomponering af ændring i holdbarhedsindikatoren

	Holdbarhedsindikator	Trinvis ændring
Grundforløb	1,85	
- Sundhedsvæsenet	1,73	-0,12
- Plejeområdet	1,68	-0,05
- Børne og socialområdet mv.	1,60	-0,09
- Uddannelse	1,53	-0,07
- Øvrigt offentligt forbrug	1,40	-0,13
I alt		-0,45

Kilde: KL pba. Finansministeriet og DREAM-gruppen

4 Sundhedsvæsenet er blevet prioriteret på bekostning af den øvrige velfærd

Regionerne står for langt hovedparten af udgifterne til sundhedsområdet eksklusive pleje. Kommunerne står for omkring halvdelen af det samlede offentlige forbrug, og herunder børne og socialområdet, hele folkeskoleområdet og plejeområdet. Det resterende uddannelsesområde hører til under staten, og det gør en stor del af øvrige offentlige forbrug også. Men uanset om man ser på det offentlige forbrug fordelt på serviceområder eller som her på

⁸ Kilde: KL pba. Konvergensprogram april 2019, Finansministeriet, og [svar til Finansudvalget 2018-2019 Alm. del spm. 555](#)

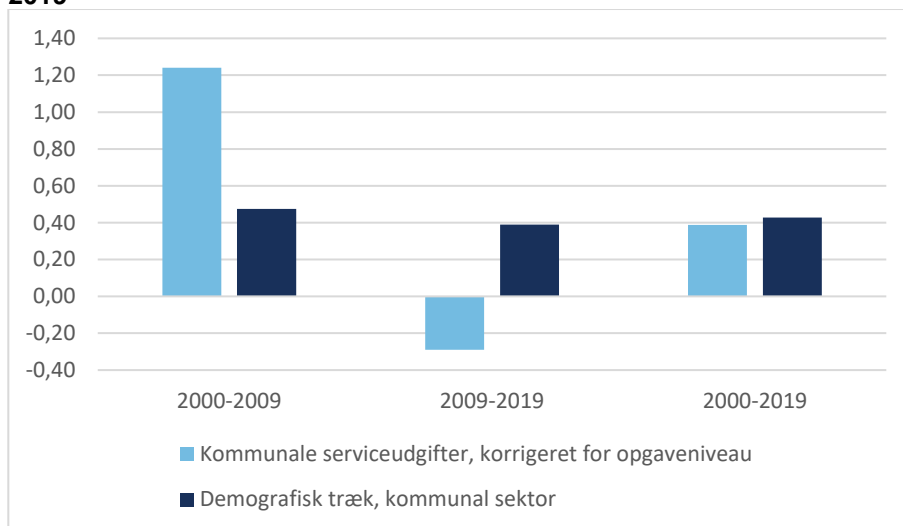
⁹ I Finansministeriets seneste beregning af den finanspolitiske holdbarhed er indikatoren på 1 (Konvergensprogram, april 2019). En reduktion på 0,45 procentpoint, vil altså også med det udgangspunkt indebære finanspolitisk holdbarhed.

sektorer, er konklusionen den samme, at sundhedsvæsenet er blevet prioriteret på bekostning af den øvrige velfærd¹⁰.

Væksten i de kommunale serviceudgifter lå i underkanten af at holde trit med det demografiske træk fra 2000 til 2019¹¹. Dette fremgår af figur 4.1, hvor det fremgår, at de kommunale serviceudgifter voksede med 0,39 procent om året i gennemsnit, mens den tilsvarende vækst i det demografiske træk var på 0,43 procent om året.

I perioden 2000-2009 var væksten i de kommunale serviceudgifter på 1,24 pct. om året i gennemsnit, og dermed højere, end det demografiske træk på 0,47 procent om året. Fra 2009 til 2019 er kommunernes serviceudgifter derimod faldet med 0,29 procent om året i gennemsnit, hvor de skulle været steget med 0,39 pct. om året, hvis de skulle have fulgt udviklingen i det demografiske træk.

Figur 4.1. Forbrugsvækst i kommunerne og demografisk træk, 2000-2019

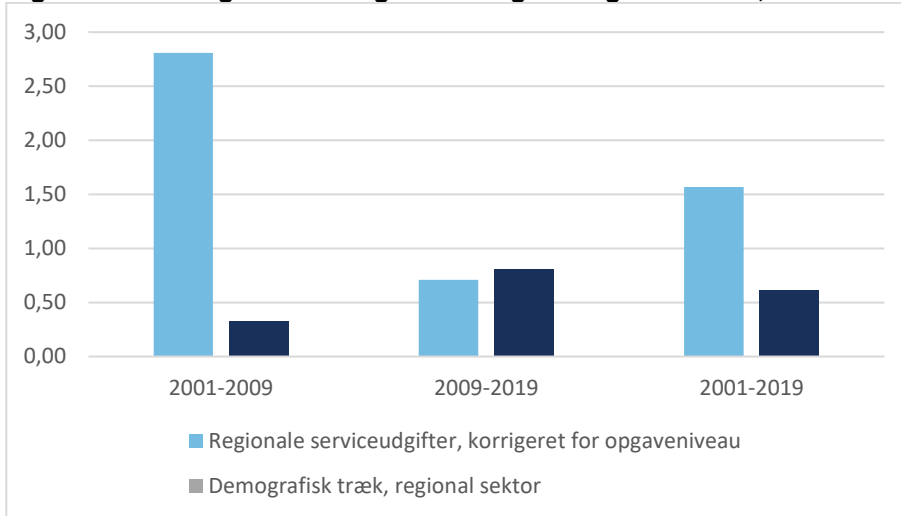


Kilde: Egne beregninger pba. Finansministeriet, jf. bilag 1, samt [Svar til Finansudvalget 2017-2018 Alm.del spm. 184](#) og [Svar til Finansudvalget 2016-2017 Alm.del spm. 404](#).

Væksten i regionernes serviceudgifter fra 2001 til 2019 er over 2½ gange højere, end væksten i det demografiske træk. Dette fremgår af figur 4.2. I perioden 2001-2009 blev regionerne for alvor tilgodeset, hvor serviceudgifterne steg med 2,81 pct. om året i gennemsnit, hvorimod en forbrugsvækst på 0,33 pct. om året ville have været nok til at dække merudgifterne af den demografiske udvikling. Fra 2009 til 2019 var forbrugsvæksten i regionernes mere afdæmpet og lå i underkanten af, hvad den demografiske udvikling tilskrev. De gennemsnitlige vækstrater i serviceudgifterne for såvel kommunerne som regionerne er opgjort eksklusiv 2007, hvor kommunalreformen førte til store opgaveforskydninger mellem sektorerne.

¹⁰ For en nærmere gennemgang se analysenotat [Prioritering af sundhed presser den øvrige velfærd](#).

¹¹ Se analysenotat [Historisk udvikling i demografisk træk og offentlige serviceudgifter](#) for en nærmere beskrivelse af udviklingen i de kommunale- og regionale serviceudgifter.

Figur 4.2. Forbrugsvækst i regionerne og demografisk træk, 2001-2019

Kilde: Egne beregninger pba. Finansministeriet, jf. bilag 1, samt [Svar til Finansudvalget 2017-2018 Alm.del spm. 184](#) og [Svar til Finansudvalget 2016-2017 Alm.del spm. 404](#).

Historisk er udgifterne til sundhedsvæsenet vokset kraftigere end det fulde demografiske træk. Det er også baggrunden for, at der i DREAM's eget grundforløb regnes med en mervækst i udgifterne til sundhed og ældreomsorg på 0,3 procent om året i de første 25 år af fremskrivningen fra og med 2025 som beskrevet tidligere.

Ser man på perioden siden Finanskrisen fra 2009-2019, har der været en mere afdæmpet vækst i sundhedsudgifterne svarende omtrent til det demografiske træk, jf. afsnit 4.

Tager man for givet, at væksten i det offentlige forbrug skal begrænses af målsætningen om balance på den strukturelle balance i 2025 og det deraf afledte finanspolitiske råderum på 21,5 mia. kr. fra 2019-2025, er der ikke engang råd til at fastholde det nuværende offentlige forbrug per borger, hvis det offentlige forbrug på sundhedsområdet (eks. pleje) skal vokse i takt med den forventede velstandsfremgang som beskrevet i afsnit 3.

For den kommunale velfærd vil det betyde, at der set over en periode på 25 år fra 2000-2025 ikke tilføres flere ressourcer end i underkanten af, hvad der er tilstrækkeligt til at opretholde forbruget per borger. Spørgsmålet er om det er holdbart. For samtidig er der sket, og der vil fortsat ske, en rivende udvikling i teknologien og i de private forbrugsmuligheder. Det medfører naturligvis også stigende ønsker og forventninger til den service, der leveres af kommunerne.

Dato: 12. juni 2019

Sags ID: SAG-2018-04815
Dok. ID: 2757270

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 10 af 15

5 Prioritering af velfærd på den anden side af 2025

Der er ikke nogen bydende grund til, at der netop i 2025 skal være balance på den strukturelle offentlige saldo. Som nævnt tidligere, er der finanspolitisk overholdbarhed. Det indebærer i såvel Finansministeriets fremskrivning og de forskellige fremskrivninger med DREAM-modellen, at der er udsigt til et støt stigende overskud på den offentlige saldo, når man ser op til et par årtier ud i fremtiden. Og det vel at mærke selvom det offentlige forbrug fra 2025 og fremefter forventes at vokse med det fulde demografiske træk, jf. afsnit 2.

I den politiske debat er der stort fokus på 2025 og det finanspolitiske råderum. Men der er ingen i den politiske debat, der har taget politisk stilling til, hvilken vækst der ønskes i det offentlige forbrug efter 2025.

I fremskrivningerne antages det offentlige forbrug, som beskrevet ovenfor, at vokse med det fulde demografiske træk. Det indebærer en kraftigere vækst i det reale offentlige forbrug per borger efter 2025, end nogen politiske partier har udmeldt ambitioner om frem mod 2025 under den netop overståede valgkamp.

Kunne man forestille sig, at man anlagde et mere langsigtet perspektiv for udviklingen i det offentlige forbrug? Som eksempler på, hvordan en sådan målsætning kunne tilrettelægges, har KL bedt DREAM-gruppen regne på to alternative scenarier (A og B), hvor væksten i det offentlige forbrug fra 2019 til 2035 jævnes ud i forhold til grundforløbet. I begge scenarier fastsættes væksten i det offentlige forbrug i alle år fra 2019-2035 med et fast antal procentpoint under det fulde demografiske træk.

I scenarie A er der således en mindre-vækst på 0,14 procentpoint, og det er fastsat sådan, at den strukturelle saldo er uændret i 2035 i forhold til grundforløbet.

I scenarie B er der en mindre-vækst på 0,38 procentpoint, og det er fastsat sådan, at den strukturelle saldo er uændret i 2025 i forhold til grundforløbet.

I scenarie A udjævnes væksten i det offentlige forbrug i grundforløbet i perioden fra 2019-2035 og i scenarie B forlænges den relativt lave vækst i det offentlige forbrug frem mod 2025 til 2035.

Endepunktet 2035 er valgt, da det er deromkring, der tegner sig de største underskud på den strukturelle saldo i Finansministeriets fremskrivning, jf. afsnit 2¹². I Finansministeriets fremskrivning¹³, er der i årene mellem 2030-2040 et underskud på den strukturelle saldo på mellem 0,5 og 1 procent af BNP med 0,8 procent i gennemsnit. Det er dermed udsigt til konflikt med budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 procent af BNP, som forværres af, at indfasningen af stigende pensionsalder fører til relativt store udsving i den strukturelle saldo fra år til år.

Dato: 12. juni 2019

Sags ID: SAG-2018-04815
Dok. ID: 2757270

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 11 af 15

¹² I grundforløbet beregnet på DREAM, er der overskud på saldoen i alle år efter 2025.

¹³ Kilde: KL pba. Konvergensprogram april 2019, finansministeriet.

I figur 7.1 sammenlignes det offentlige forbrugs niveau i grundforløbet og i scenarie A og B med et referenceforløb, hvor det offentlige forbrug i hvert år fra 2019 til 2035 vokser svarende til det fulde demografiske træk. I grundforløbet er væksten i det offentlige forbrug som følge af målet om balance i 2025 lavere end det fulde demografiske træk, sådan at det offentlige forbrugs niveau er 2 procent under et referenceforløb med fuldt demografisk træk i 2025.¹⁴ Eftersom det offentlige forbrug i grundforløbet vokser med det fulde demografiske træk efter 2025 er forskellen permanent fra og med 2025.

Dato: 12. juni 2019

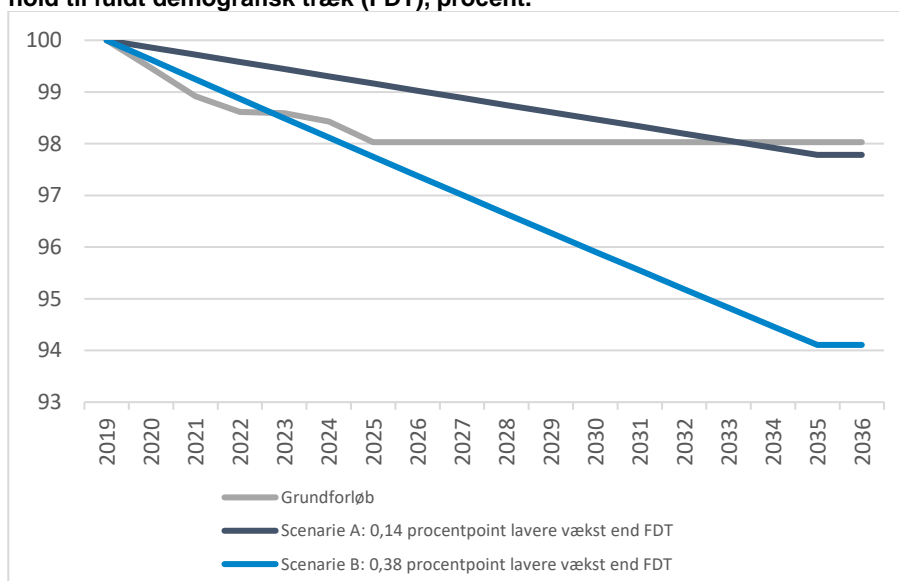
Sags ID: SAG-2018-04815
Dok. ID: 2757270

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 12 af 15

Figur 7.1. 3 scenarier for udvikling i det offentlige forbrug fra 2019-2035 i forhold til fuldt demografisk træk (FDT), procent.



Kilde: KL pba. Finansministeriet og DREAM-gruppen

I scenarie A og B er væksten i det offentlige forbrug som nævnt betinget af at den strukturelle saldo i henholdsvis 2035 (A) og 2025 (B) er uændret i forhold til grundforløbet. Umiddelbart kunne man forvente, at det offentlige forbrug da også ville ende på samme niveau som i grundforløbet i hhv. 2035 og 2025. Det gør det også næsten, men ikke helt, jf. figur 7.1. Det skyldes forskellige afledte effekter i DREAM-modellen, herunder at gældsudviklingen og dermed renteudgifter, der indgår i saldoen, er forskellig mellem grundforløbet og de alternative forløb.

I scenarie A er udgifterne til offentligt forbrug 25,0 procent af BNP i 2025. Det offentlige forbrug er da blot 0,2 procent lavere end i forløbet med fuldt demografisk træk, jf. figur 7.2. I 2035 stiger det offentlige forbrugs andel af BNP til 25,6 procent i 2035 i scenarie A. Det svarer, jf. ovenfor, stort set til grundforløbet.

¹⁴ Det svarer til forskellen mellem om det offentlige forbrug udgør 24,7 eller 25,2 procent af BNP, jf. figur 3.1.

I scenarie B svarer det offentlige forbrug stort set til grundforløbet i 2025 med en andel af BNP på 24,7 procent. I 2035 er det offentlige forbrugs andel af BNP fortsat tæt på uændret i forhold til udgangspunktet i 2019 med 24,6 procent.

Dato: 12. juni 2019

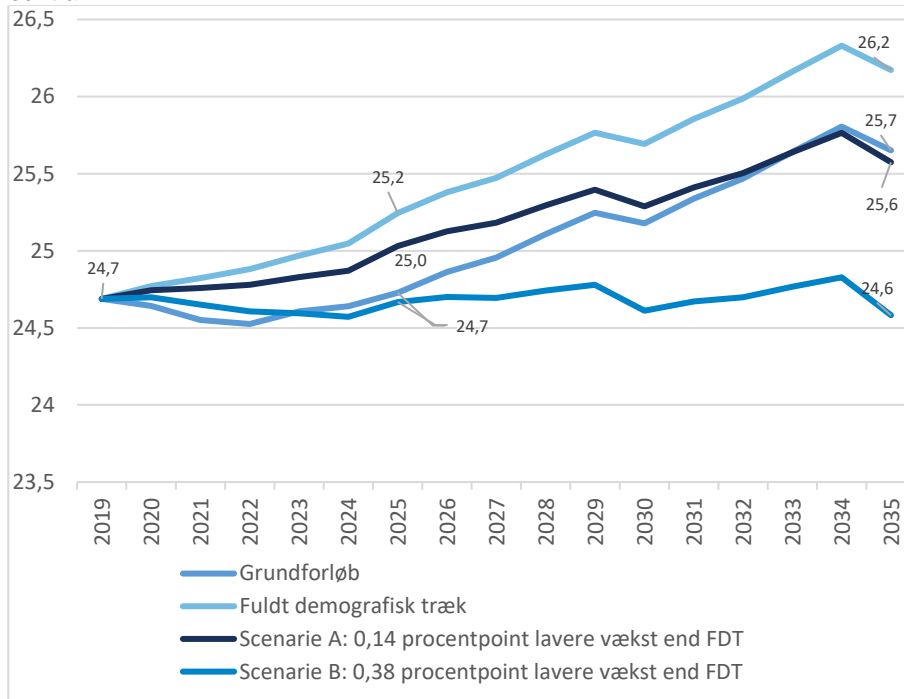
Sags ID: SAG-2018-04815
Dok. ID: 2757270

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 13 af 15

Figur 7.2. 3 scenarier for udvikling i det offentlige forbrug fra 2019-2035, procent af BNP.



Kilde: KL pba. Finansministeriet og DREAM-gruppen

I scenarie A er der et underskud på den strukturelle saldo på 0,4 procent af BNP i 2025. Det er indenfor rammerne af budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 procent af BNP. Frem mod 2025 er budgetloven altså ikke en hindring for et sådant scenarie.

I 2035 er saldoen i scenarie A (per konstruktion) uændret i forhold til grundforløbet med et overskud på 0,24 procent af BNP. Men som beskrevet tidligere, er der i Finansministeriets fremskrivning udsigt til konflikt med budgetlovens underskudsgrænse i perioden fra 2030 til 2040, mens der er i grundforløbet på baggrund af DREAM-modellen faktisk er udsigt til overskud, jf. figur 2.1.

Det er en problematik, der skal tages højde for i forbindelse med tilrettelæggelsen af en sådan hypotetisk langsigtet målsætning for det offentlige forbrug, som der er lagt til grund i indeværende beregninger. På den anden side illustrerer forskellen mellem Finansministeriets fremskrivning og grundforløbet pba. DREAM-modellen dog også, at der er meget stor usikkerhed forbundet med vurderingen af stillingen på de offentlige finanser i fremtiden. Derfor er der også grænser for, hvor stor vægt morgendagens udfordringer og underskud (eller overskud) bør tillægges i tilrettelæggelsen af den aktuelle finanspolitik.

Tabel 7.1. Den offentlige saldo i 2025 og 2035 og den finanspolitiske holdbarhed, procent af BNP.

	Faktisk offentlig saldo, 2025	Faktisk offentlig saldo, 2035	Holdbarhedsindikator
Grundforløb	0,00	0,24	1,85
Fuldt demografisk træk	-0,64	-0,60	1,40
Scenarie A: 0,14 procentpoint lavere vækst end FDT	-0,40	0,24	1,87
Scenarie B: 0,38 procentpoint lavere vækst end FDT	0,00	1,64	2,66

Kilde: KL pba. Finansministeriet og DREAM-gruppen

Dato: 12. juni 2019

Sags ID: SAG-2018-04815
Dok. ID: 2757270

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 14 af 15

I scenarie B, hvor den relativt lave vækst i det offentlige forbrug frem mod 2025 fortsættes til 2035 er der overskud på den offentlige saldo i 2035 på 1,64 procent af BNP svarende til en forskel på 1,4 procent af BNP i forhold til grundforløbet.

I forhold til Finansministeriets seneste fremskrivning (jf. figur 2.1), kunne man nøjes med det halve, dvs. en forbedring af saldoen på 0,7 procent af BNP, og da opfylde et (hypotetisk) mål om balance i 2035, undgå konflikt med budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 procent af BNP gennem hele fremskrivningen, og opnå en markant forbedring af en allerede markant finanspolitisk holdbarhed. Det understreger, at målet om balance i 2025 i realiteten lægger en ganske hård begrænsning på væksten i det offentlige forbrug.

På baggrund af tal fra Konvergensprogram 2019, kan der skønnes over, hvad realvæksten i det offentlige forbrug er i hvert af de fire scenarier¹⁵. Skal det offentlige forbrug vokse med det fulde demografiske træk, kræver det en gennemsnitlig realvækst på 1,2 procent om året fra 2019-2035. Dermed kan realvæksten i scenarie A opgøres til 1,1 procent af BNP og i scenarie B til 0,8 procent af BNP. Det demografiske træk fra 2019-2035 er på 0,7 procent om i året i gennemsnit. Tallene er gengivet i tabel 7.2.

¹⁵ Beregningerne på DREAM-modellen er foretaget og beskrevet med udgangspunkt i det fulde demografiske træk. I analysen er der argumenteret for, at det også bør være det naturlige udgangspunkt for en saglig diskussion om udviklingen i det offentlige forbrug og velfærdssamfundet i et længere perspektiv. I den almindelige politiske debat, som eksempelvis under den netop overståede valgkamp, er udgangspunktet som regel enten nulvækst i det offentlige forbrug, eller det (ikke fulde) demografiske træk.

Tabel 7.2 Gns. årlig realvækst i det offentlige forbrug fra 2019 til 2035

	Procent
Fuldt demografisk træk (FDT)	1,2
Scenarie A: 0,14 procentpoint lavere end FDT	1,1
Scenarie B: 0,38 procentpoint lavere end FDT	0,8
Demografisk træk	0,7

Kilde: KL pba. Finansministeriet og DREAM-gruppen

Dato: 12. juni 2019

Sags ID: SAG-2018-04815
Dok. ID: 2757270

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 15 af 15