

Råderumsreserve på 17 mia. kr. efter SVM-planer – hvis det anvendes på offentligt forbrug, bliver væksten langt større end S og V's planer i valgkampen

Af chefkonsulent Jørgen Sloth (6166 2798)

05-07-2023

Finansministeriet har opjusteret råderummet markant med 16 mia. kr. frem til 2030. Det samlede råderum frem til 2030 er nu på 64 mia. kr. Efter reservationer til demografisk træk, forsvar og grønt råderum er der fortsat et betydeligt frit råderum på knap 27 mia. kr. Dette notat ser på, hvorvidt dette råderum er stort nok til at dække SVM-regeringens ønsker:

- I SVM's regeringsgrundlag indgår en række konkrete forslag til nye prioriteringer og finansiering, herunder besparelser på jobcentre for 3 mia. kr., højere løn til offentligt ansatte for 3 mia. kr. og personskattelettelser for 5 mia. kr., jf. tabellen. SVM's forslag lægger samlet beslag på 10 mia. kr. af råderummet
- Med et frit råderum på knap 27 mia. kr., er der dermed fortsat en betydelig reserve på knap 17 mia. kr. i 2030, hvis alle SVM-regeringens planer gennemføres. De 17 mia. kr. kan bruges på enten lavere skat eller højere offentlige udgifter.
- Der er altså et betydeligt manøvrerum frem til 2030 efter Finansministeriets opjustering. Og der er på ingen måde tale om en "krise" for de offentlige finanser.
- I det lys er det bemærkelsesværdigt, at SVM-regeringen kun vil anvende ca. 10 pct. (7 mia. kr.) af det samlede råderum på 64 mia. kr. på skattelettelser.
- Hvis hele reserven på 17 mia. kr. bruges på offentligt forbrug, øger SVM det offentlige forbrug mere end både S og V lagde op til i valgkampen. Og SVM vil have dobbelt så høj vækst i det offentlige forbrug som i Venstres 2030-plan fra valgkampen.

Råderum samt effekt på råderum af forslag fra SVM-regeringen, 2030

	Mia. kr.
Frit råderum efter forsvar, demografisk træk og grønt råderum	26,7
<i>Øvrig finansiering</i>	
Jobcentre	3
Erhvervsstøtte	2
Besparelse på kommuner og regioners administration	3
<i>Prioriteringer</i>	
Løn til offentligt ansatte	-3
Psykiatri	-3
Sundhedspakke	-5
Personskattelettelser	-5
Øvrige skattetiltag	-2
Reserve efter SVM-forslag	16,7

Kilde: CEPOS-beregninger på baggrund af [Konvergensprogram 2023](#), [SVM-regeringsgrundlag](#), [udspil til Sundhedspakke](#) samt [udspil til forsvarsforlig](#)

Finansministeriet har opjusteret råderummet markant frem til 2030 i Konvergensprogram 2023. Opjusteringen er på hele 16 mia. kr., hvoraf godt 10 mia. kr. kan henføres til en reel opjustering som følge af flere indvandrere i beskæftigelse og færre på efterløn. De sidste 6 mia. kr. skyldes politiske tiltag, herunder afskaffelsen af Store Bededag, som ifølge Finansministeriet øger råderummet med ca. 3 mia. kr.

Det samlede råderum frem til 2030 er nu på 64 mia. kr. Heraf er der reserveret 2½ mia. kr. til en grøn fond. Samtidig er der afsat godt 17 mia. kr. til at opfylde NATO-målsætningen om, at forsvarsudgifterne skal udgøre 2 pct. af BNP. Heraf er 3¾ mia. kr. dog finansieret af investeringsrammen. Det efterlader et træk på råderummet på 13½ mia. kr. fra højere forsvarsudgifter.

Efter reservationer til forsvar og grønt råderum resterer der altså et råderum på 48 mia. kr. Skal der afsættes midler til demografisk træk på 21 ¼ mia. kr., er der således et betydeligt frit råderum på knap 27 mia. kr.¹, jf. tabel 1.

Tabel 1
Råderum på de offentlige finanser frem til 2030

	mia. kr.
Råderum	64
Grønt råderum	2,5
Forsvarsudgifter	13,6
Råderum efter reservationer	48,0
Demografisk træk	21,2
"Frit" råderum	26,7

Kilde: CEPOS-beregninger på baggrund af [Konvergensprogram 2023](#), [Finansministeriet](#) samt [udspil til forsvarsforlig](#)

Fortsat reserve på knap 17 mia. kr. efter SVM-planer

I SVM's regeringsgrundlag indgår en række konkrete forslag til nye prioriteringer og finansiering, herunder besparelser på jobcentre for 3 mia. kr., højere løn til offentligt ansatte for 3 mia. kr. og personskattelettelser for 5 mia. kr., jf. tabel 2. Desuden har SVM for nyligt fremlagt et sundhedsudspil, hvor der er afsat 5 mia. kr. af råderummet i 2030.

Samler man alle disse forslag og det frie råderum på knap 27 mia. kr., er der fortsat en betydelig reserve på knap 17 mia. kr. i 2030, jf. tabel 2. Gennemføres alle tiltagene, vil der altså fortsat være en betragtelig reserve til enten lavere skat eller højere offentlige udgifter frem til 2030. Og selvom hele reserven bruges, vil finanspolitikken fortsat være overholdbar med hele 40 mia. kr. (1,5 pct. af BNP) på den lange bane. De offentlige finanser er altså meget sunde.

¹ I Konvergensprogram 2023 er der afsat 20 mia. kr. til at nå forsvarsudgifter på 2 pct. af BNP i 2030, heraf 16,25 mia. kr. gennem træk på råderummet og 3,75 mia. kr. finansieret af investeringsrammen. Det indebar et frit råderum på 24 mia. kr. Siden har regeringen præsenteret sit udspil til forsvarsforlig, hvoraf det fremgår, at udgiften til at nå de 2 pct. af BNP i 2030 kun udgør ca. 17 mia. kr. Forskellen mellem de 20 og de 17 mia. kr. skyldes at de sidste 3 mia. kr. ikke påvirker de offentlige finanser. Heraf stammer 1½ mia. kr. fra indberetning af udgifter, som allerede er finansieret, mens de sidste 1½ mia. kr. skyldes refusion af købsmoms, som tæller med i NATO-opgørelsen som forsvarsudgifter, men som ikke påvirker de offentlige finanser.

Tabel 2
Råderum samt effekt på råderum af forslag fra SVM-
regeringen, 2030

	Mia. kr.
Frit råderum efter forsvar, demografisk træk og grønt råderum	26,7
<i>Øvrig finansiering</i>	
Jobcentre	3
Erhvervsstøtte	2
Besparelse på kommuner og regioners administration	3
<i>Prioriteringer</i>	
Løn til offentligt ansatte	-3
Psykatri	-3
Sundhedspakke	-5
Personskattelettelser	-5
Øvrige skattetiltag	-2
Reserve efter SVM-forslag	16,7

Anm.: I opgørelsen er forslaget fra regeringsgrundlaget om ændringer i Arne-pension og seniorpension ikke medtaget, da SVM-regeringen har sendt forslaget videre til trepartsforhandlinger.

Kilde: CEPOS-beregninger på baggrund af [Konvergensprogram 2023](#), [SVM-regeringsgrundlag](#), [udspil til Sundhedspakke](#) samt [udspil til forsvarsforlig](#)

Hvis hele reserven bruges på offentligt forbrug, bruger SVM flere penge end S i valgkampen

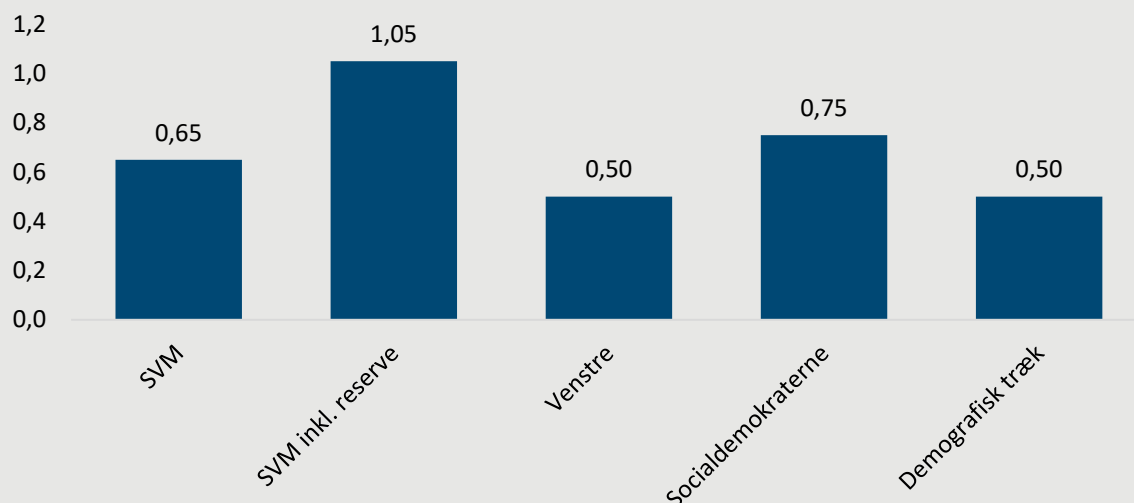
Venstre gik til valg på at det offentlige forbrug (ekskl. forsvar) skulle stige svarende til det demografiske træk, dvs. en gennemsnitlig årlig vækst på 0,5 pct. frem til 2030, jf. figur 1. Socialdemokraterne ønskede derimod en højere vækst på 0,75 pct. (også ekskl. forsvar)

SVMs regeringsgrundlag peger umiddelbart på en vækst på 0,65 pct. (26,25 mia. kr.), altså omtrent midt imellem V og S' løfter i valgkampen. Det gælder imidlertid kun hvis ingen af de 17 mia. kr. fra reserven bruges på offentligt forbrug.

Bruges hele reserven på offentligt forbrug, bliver væksten på mere end 1 pct., hvilket er dobbelt så højt som Venstres oplæg i valgkampen og også højere end Socialdemokratiets planer. Sker det, overhaler SVM altså Socialdemokraterne venstre om på udgiftspolitikken.

Figur 1

Vækst i offentligt forbrug frem til 2030 (ekskl. forsvar)



Kilde: CEPOS-beregninger pba. SVM-regeringsgrundlag, Venstres 2030-plan samt Socialdemokraternes udspil i valgkampen

SVM vil kun anvende ca. 10 pct. af råderummet på lavere skat

Ud af det samlede råderum på 64 mia. kr., har SVM-regeringen i alt afsat ca. 7 mia. kr. til lavere skat. Personskattelettelserne på 5 mia. kr. udgør størstedelen, mens øvrige skattetiltag (bl.a. lavere arveafgift, højere forskningsfradrag og skat på flyrejser) netto giver en skattelettelse efter tilbageløb og adfærd på ca. 2 mia. kr., jf. tabel 2 ovenfor. Dvs. kun ca. 10 pct. af råderummet på 64 mia. kr. anvendes på skattelettelser.

I lyset heraf anbefales det, at SVM-regeringen prioriterer reserven til lavere skat. Hvis hele reserven anvendes på lavere skat, vil andelen af råderummet, der anvendes på lavere skat stige fra ca. 10 pct. til knap 40 pct.

Hvis hele reserven på knap 17 mia. kr. bruges på at sætte skatten ned, kan man på en og samme tid afskaffe arveafgiften, afskaffe elafgiften, forhøje topskattegrænsen til 1 mio. kr. og droppe forslaget om top-topskat (samt forslaget om en ny mellemskat, som bliver overflødig når topskattegrænsen hæves til 1 mio. kr.), jf. tabel 3. Og så er der endda stadig 1½ mia. kr. i reserve.

Tabel 3

Anvendelse af reserve på skattelettelser

	Provenutab efter tilbageløb og adfærd, mia. kr.
Afskaffelse af elafgift	5,4
Afskaffelse af arveafgift	4,5
Topskattegrænsen forhøjes til 1 mio. kr.	6,0
<i>Annullering af SVM-forslag:</i>	
Top-topskat	0,7
Ny mellemskat	-1,4
I alt	15,2

Kilde: CEPOS-beregninger pba. folketings svar

SVM-regeringen har en målsætning om at øge arbejdsudbuddet med 45.000 personer. Hvis skattelettelserne skal have størst mulig effekt på arbejdsudbuddet, skal man bruge de 17 mia. kr. på at afskaffe topskatten (inkl. SVM's ændringer i topskatten) og fjerne loftet over beskæftigelsesfradraget. Det vil øge arbejdsudbuddet med ca. 15.000 personer ift. i dag, jf. tabel 4.

Forslaget vil reducere den øverste marginalskat fra 56 pct. til 39 pct. og desuden indebære en flad skat på 39 pct. Samtidig vil [Danmark gå fra at have den 9. højeste marginalskat for højtloønnede](#) blandt 38 OECD-lande til at have den 9. laveste – på niveau med Schweiz og lavere end i USA.

Tabel 4

Anvendelse af reserve på skattelettelser – fokus på øget arbejdsudbud

	Provenutab efter tilbageløb og adfærd, mia. kr.	Arbejdsudbud	BNP, mia. kr.
Afskaffelse af topskat	11,8	9.100	14,0
Afskaffelse af loft over beskæftigelsesfradrag	5,1	6.400	7,1
<i>Annulering af SVM-forslag om topskat:</i>			
Top-topskat	0,7	100	0,4
Ny mellemskat	-1,4	-2.800	-3,5
I alt	16,2	12.800	18,0
I alt, ift. gældende regler	16,9	15.500	21,1

Anm.: Beregningerne er marginale, dvs. taget ikke højde for samspilseffekter mellem de to forslag. Afskaffes både topskat og loft over beskæftigelsesfradrag samtidig, vil effekterne på de offentlige finanser være en anelse større end her angivet, mens effekterne på arbejdsudbud og BNP vil være en anelse lavere.

Kilde: CEPOS-beregninger pba. folketings svar

Staten bør ikke have en reserve af forsigtighedshensyn

Nogle vil argumentere for, at det af forsigtighedshensyn er godt at have en stor reserve på 17 mia. kr. i 2030, blandt andet fordi der i sagens natur er usikkerhed om fremskrivningen af de offentlige finanser. Det er imidlertid ikke et godt argument, fordi staten dermed skal opkræve flere penge i skat fra borgerne end nødvendigt alene af forsigtighedshensyn.

For en privat husholdning giver det god mening at have en reserve til uforudsete udgifter. Men for det offentlige kan man ikke bruge samme argument, fordi reserven netop opbygges på bekostning af de private husholdninger.

Hvis borgerne i fremtiden ønsker højere udgifter, bør de selv til den tid finansiere det samt afgøre, hvordan finansieringen skal findes. Nutidige generationer bør ikke finansiere fremtidige generationers udgiftsbeslutninger.

Det anbefales derfor at reserven sendes retur til skatteyderne i form af skattelettelser, og at der så foretages tilpasninger i enten skat eller offentlige udgifter, hvis vurderingen af de offentlige finanser skulle blive forværret.

Top-topskat kan ikke begrundes med provenu

Regeringen forventer et provenu fra top-topskatten på 0,7 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd². Der er altså tale om et meget begrænset provenu, og top-topskatten kan derfor ikke begrundes med provenu-hensyn. Hvis top-topskatten ikke indføres, reduceres reserven fra 16,7 mia. kr. til 16,0 mia. kr.

Selv SVM-regeringens beskedne provenuskøn på 0,7 mia. kr. er yderst tvivlsomt, bl.a. fordi der ikke er taget højde for, at mange kan omgå top-topskatten dels ved at indbetale mere på pension, dels ved at arbejdende hovedaktionærer kan udbetale løn som aktieindkomst, og dels ved at selvstændige kan udbetale overskud over flere år for at undgå top-topskatten. Skatteministeriet³ finder, at mere end 40 pct. af top-topskatteyderne enten er selvstændige eller hovedaktionærer og dermed har gode muligheder for at reducere top-topskatten gennem lovlig skatteoptimering. Det er derfor muligt, at top-topskatten slet ikke kommer til at give noget provenu – eller måske endda fører til et provenutab.

Demografisk træk er ikke pligtmilliarder

SVM-regeringen prioriterer at bruge godt 21 mia. kr. på det demografiske træk, dvs. at det offentlige forbrug skal vokse, når der kommer flere ældre mv. Det demografiske træk er imidlertid ikke pligtmilliarder og tager ikke højde for, at øget produktivitet kan forbedre den offentlige service. Det anbefales derfor, at det demografiske træk dækkes gennem omprioriteringer og effektiviseringer.

² Provenuet fra de top-topskatten indgår i det samlede provenutab fra personskattelettelser på 5 mia. kr. (4,3 mia. kr. fra øget beskæftigelsesfradrag, 1,4 mia. kr. i lettelser gennem lavere topskat og -0,7 mia. kr. i provenustigning fra top-topskatten, jf. [dette fakta-ark fra Finansministeriet](#).

³ Kilde: [Skatteministeriets svar](#) på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 63 af 6. februar 2023