

OFFENTLIGE FINANSER 7. marts 2024

Råderummet kan opjusteres med op mod otte mia. kr.

Det finanspolitiske råderum er flere gange blevet opjusteret markant i løbet af de seneste år, og økonomiske nøgletal peger i retning af endnu en opjustering i foråret. AE vurderer, at den strukturelle beskæftigelse kan opjusteres med 30.000 personer svarende til et øget råderum på otte mia. kr.

Kontakt

Senioranalytiker

Gustav Elias Dahl

📞 42 49 30 37

✉️ gd@ae.dk

Kommunikationschef

Jesper Kirkbak

📞 50 73 71 34

✉️ jk@ae.dk

ANALYSE

Udarbejdet af

Gustav Elias Dahl

Senioranalytiker

Sebastian Schwartz

Stud.polit.

Hovedkonklusioner

- Beskæftigelsen har overrasket positivt i løbet af 2023, og det seneste tal for lønmodtagerbeskæftigelsen er ca. 10.000 personer højere end da råderummet sidst blev opgjort. Samtidig er presset på arbejdsmarkedet reduceret siden medio 2023. Det indikerer en mindre forskel mellem den faktiske og strukturelle beskæftigelse (beskæftigelsesgab) og dermed en højere strukturel beskæftigelse end hidtil forudsat. AE vurderer, at beskæftigelsesgabet kan sænkes med 20.000 personer.
- AE vurderer, at den strukturelle beskæftigelse kan opjusteres med 30.000 personer, svarende til et øget råderum på 8 mia. kr.
- Den nuværende opgørelse af råderummet er misvisende, fordi udgifterne til demografiske ændringer og stigende velstand ikke er indregnet. Vi introducerer et nyt begreb, "nettoråderummet", hvor der korrigeres for udgiftsbehovet til velfærd i opgørelsen.
- Der er luft i budgettet frem mod 2030, men herefter venter der år med underskud på de offentlige budgetter. Hvis udgiftsbehovet til velfærden skal dækkes i perioden 2030-2040, er der således et negativt nettoråderum på 28 mia. kr. i denne periode, hvis der sigtes efter et strukturelt underskud på 0,5 pct. af BNP.

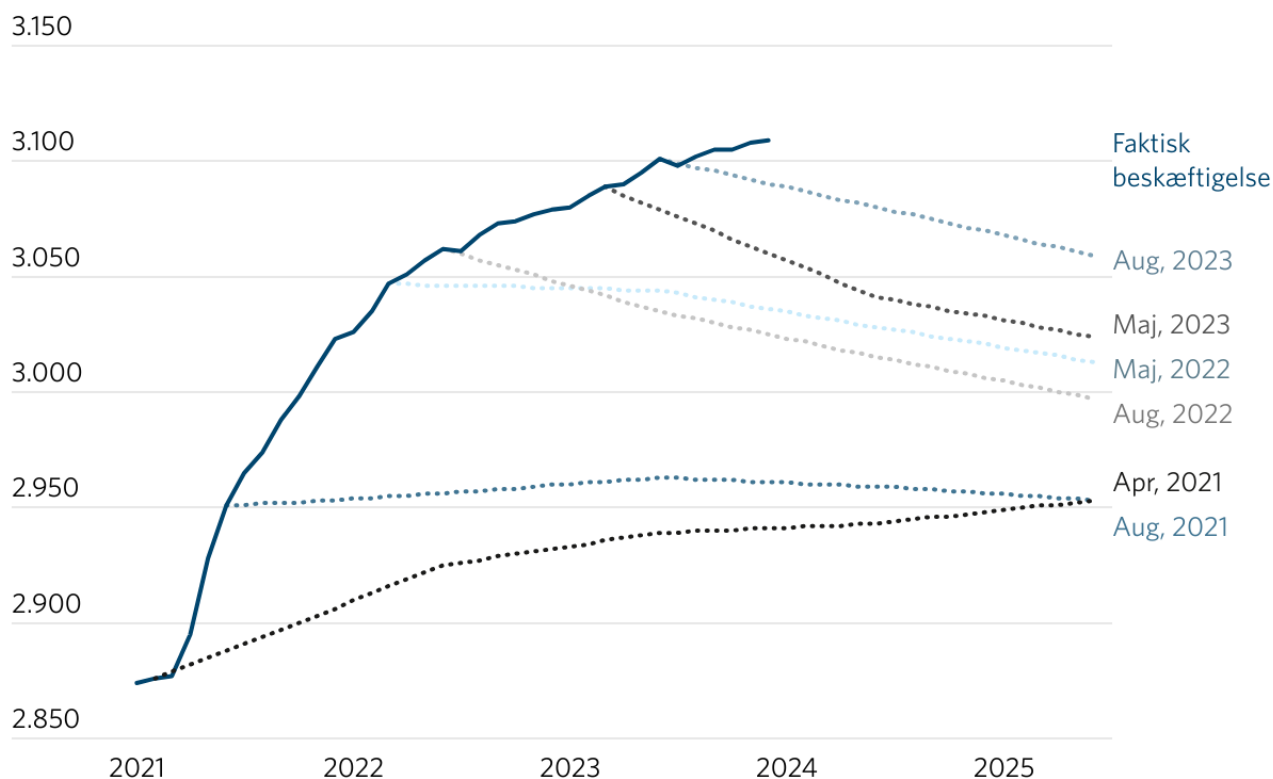
Lønmodtagerbeskæftigelsen er steget siden sidste opgørelse af råderummet

I løbet af 2023 har de fleste prognoser forudsagt, at den store beskæftigelsesfremgang, vi har set de seneste år, ville vende. Det gælder også Finansministeriets prognoser for beskæftigelsen, jf. Figur 1. Modsat forventningen er lønmodtagerbeskæftigelsen dog fortsat op.

FIGUR 1

Beskæftigelsen har overrasket positivt de seneste år

Figuren viser udviklingen i den faktiske beskæftigelse samt Finansministeriets prognoser for beskæftigelsen siden foråret 2021 (1.000 personer).



Anm.: Den faktiske beskæftigelse er skønnet pba. lønmodtagerbeskæftigelsen og omregnet til Finansministeriets opgørelse over den samlede beskæftigelse (inkl. selvstændige og ekskl. orlovs personer).

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Finansministeriet og Danmarks Statistik

Den overraskende store fremgang i beskæftigelsen giver også anledning til at opjustere den strukturelle beskæftigelse. Konkret er lønmodtagerbeskæftigelsen for december opgjort til at være omkring 10.000 personer højere end tallet for juni, som var tilgængeligt, da råderummet senest blev opgjort.

Presset på arbejdsmarkedet er aftagende

I 2022 var der et relativt stort pres på arbejdsmarkedet, hvilket bl.a. kunne ses på andelen af virksomheder, der rapporterede om mangel på arbejdskraft. Dette ledte samtidig til en historisk høj

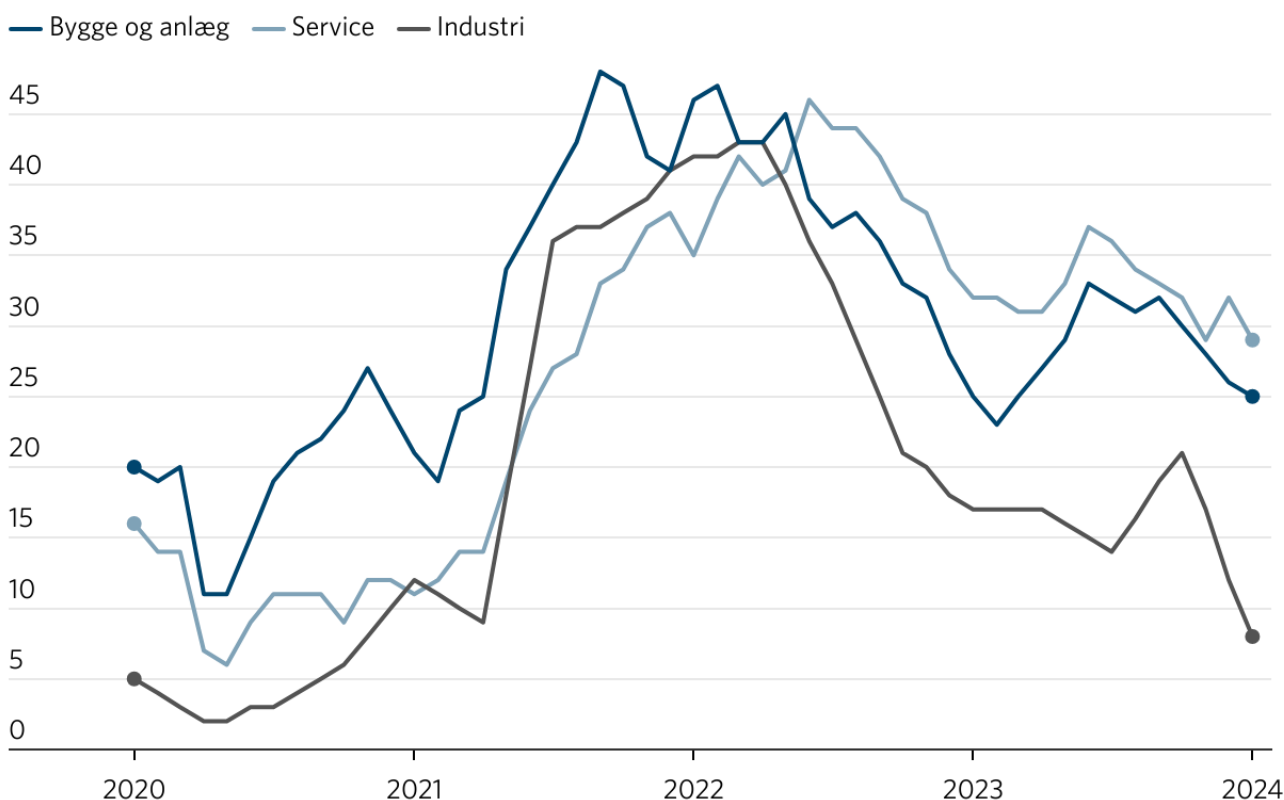
opgørelse af beskæftigelsesgab (forskellen mellem den faktiske og strukturelle beskæftigelse) i august 2022.

Siden medio 2022 er manglen på arbejdskraft dog reduceret betydeligt, jf. Figur 2. Særligt i industrien, er der sket et markant fald. 43 pct. af industrivirksomhederne rapporterede i andet kvartal af 2022 om mangel på arbejdskraft, mens tallet er faldet til 8 pct. i første kvartal 2024. For bygge og anlæg er manglen på arbejdskraft reduceret fra 43 pct. til 25 pct. i samme periode, mens tallet i serviceerhverv er faldet fra 40 pct. til 29 pct.

FIGUR 2

Mangel på arbejdskraft er reduceret på tværs af brancher

Figuren viser andelen af virksomheder, der rapporterer mangel på arbejdskraft inden for hhv. bygge og anlæg, service og industri (i pct.).



Anm.: Tallene er sæsonkorrigerede. For industrien er data kvartalsvis, og der er derfor interpoleret mellem kvartaler.

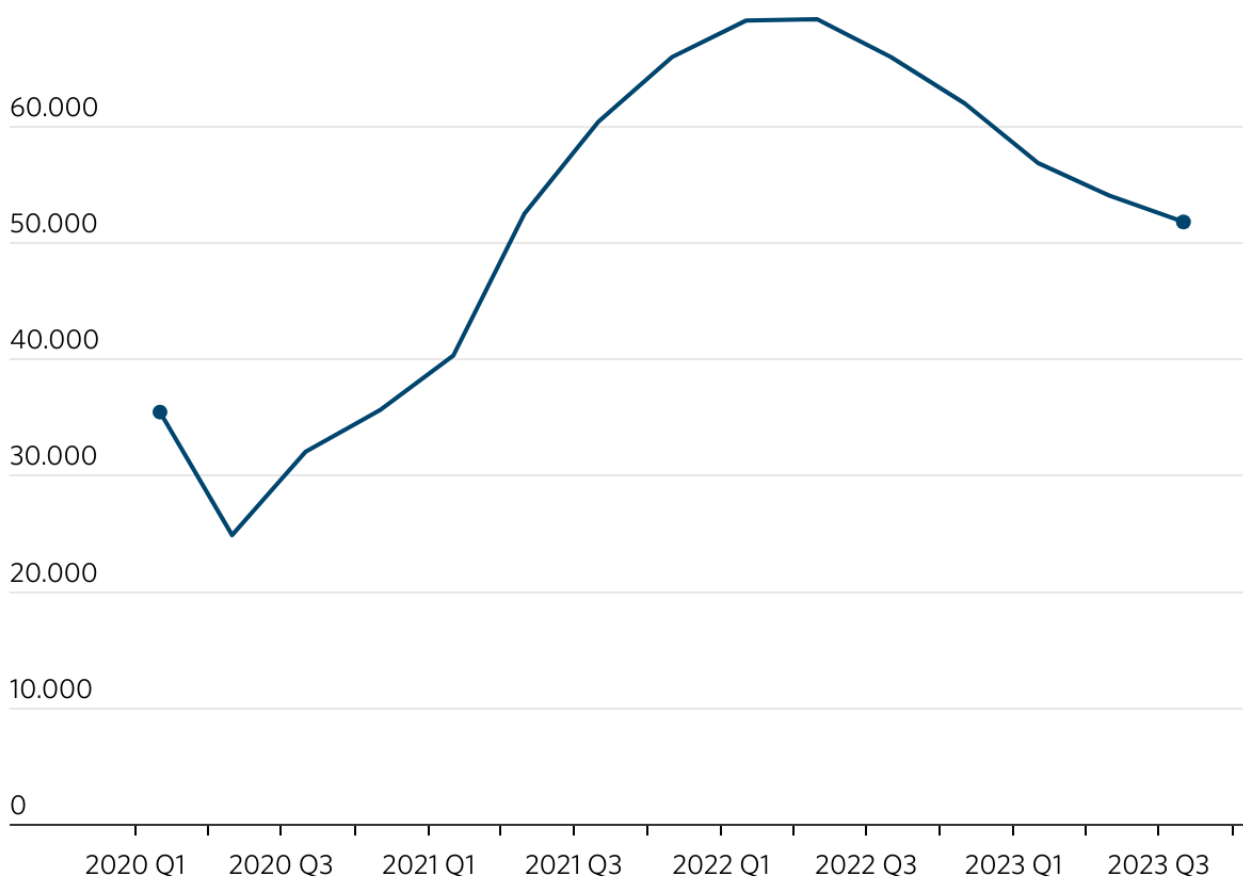
Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Danmarks Statistik

Samme tendens gør sig gældende for antallet af ledige stillinger, som siden medio 2022 er faldet med 25 pct., jf. Figur 3.

FIGUR 3

Antallet af ledige stillinger er faldende

Figuren viser, hvordan antallet af ledige stillinger har udviklet sig siden 2020.



Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Danmarks Statistik

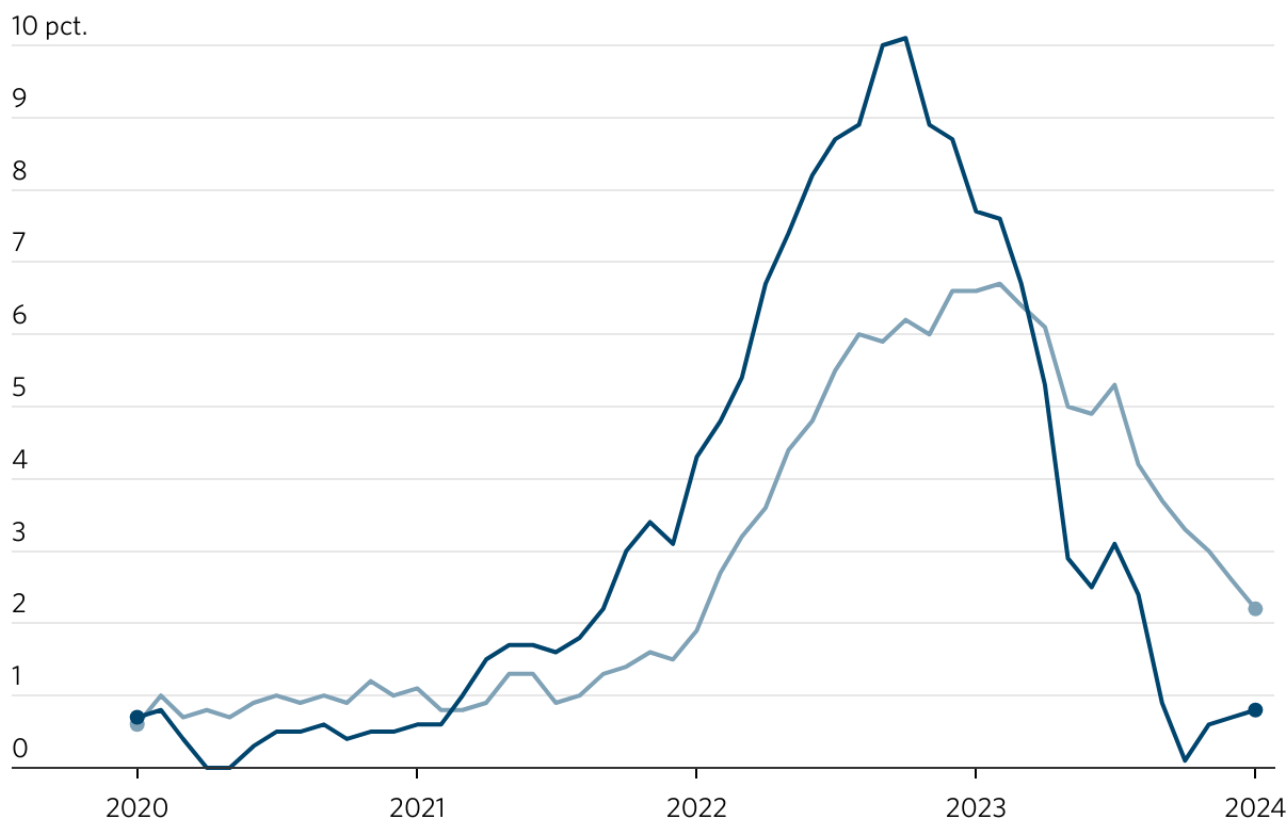
Ligeledes er inflation faldet tilbage til mere normale niveauer i løbet af 2023, jf. Figur 4.

FIGUR 4

Inflationen er normaliseret i løbet af 2023

Figuren viser udviklingen i inflationen og kerneinflationen siden 2020.

— Forbrugerprisindeks — Kerneinflation



Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Danmarks Statistik

Samlet set peger tallene i retning af, at der er væsentligt mindre pres på arbejdsmarkedet i dag sammenlignet med 2022 og 2023. Det tilsiger også, at beskæftigelsesgabet er mindre nu end ved foregående opgørelser af strukturel beskæftigelse og råderum.

I august 2023 blev beskæftigelsesgabet opgjort til 98.000 personer – dvs. den faktiske beskæftigelse blev vurderet til at ligge 98.000 personer højere end den strukturelle beskæftigelse. AE vurderer, at gabet kan nedjusteres med 20.000, hvilket giver en tilsvarende opjustering af den strukturelle beskæftigelse.

Samlet set vurderer AE, at den strukturelle beskæftigelse i dag kan opjusteres med omkring 30.000 personer, svarende til et øget råderum på otte mia. kr. frem mod 2030, jf. tabellen nedenfor.

AE skønner, at råderummet kan opjusteres med otte mia. kr.

Tabellen viser AE's skøn for opjustering af råderummet som følge af hhv. øget beskæftigelse og lavere beskæftigelsesgab.

	Strukturel beskæftigelse	Effekt på råderum
Opjustering som følge af øget beskæftigelse	10.000 personer	2,8 mia. kr.
Opjustering som følge af lavere beskæftigelsesgab	20.000 personer	5,6 mia. kr.
Opjustering i alt	30.000 personer	8,4 mia. kr.

Tabel: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Danmarks Statistik, Finansministeriet og egne beregninger

Den nuværende opgørelse af råderummet er misvisende

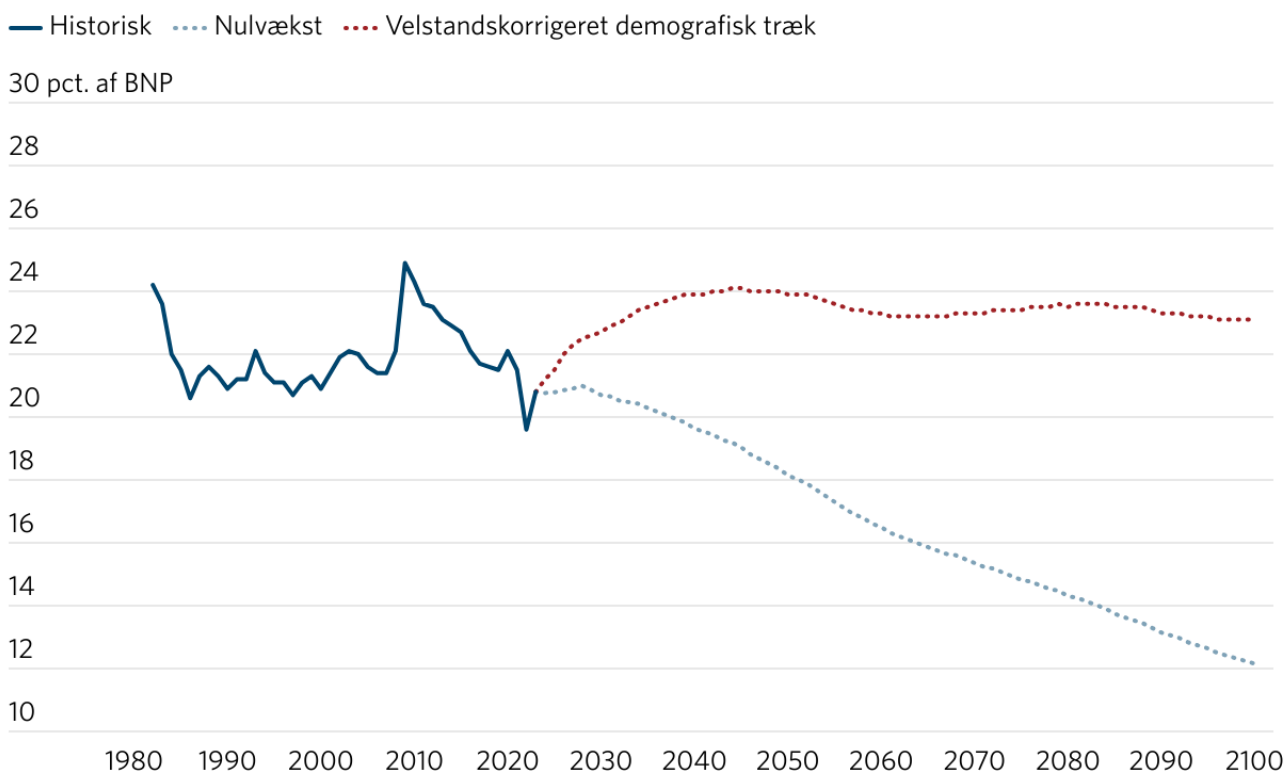
Det finanspolitiske råderum har de seneste år fået en mere central rolle i samfundsdebatten, men det er samtidig et begreb, der har ændret sig over tid og ofte misforstås.

I dag er det finanspolitiske råderum defineret som den højest mulige forbrugsvækst i de offentlige budgetter relativt til et scenarie om real nulvækst. Det er således det beløb, der er til rådighed til offentligt forbrug eller andre initiativer frem mod den mellemlistede tidshorizont (2030). Et scenarie med real nulvækst betyder, at det offentlige forbrug udgør en aftagende andel af BNP i takt med, at økonomien vokser, jf. Figur 5.

FIGUR 5

Nulvækst betyder, at den offentlige sektor skrumper

Figuren viser det offentlige forbrugs andel af BNP siden 1982 og fremadrettet ved forskellige forløb for forbrugsvæksten.



Anm.: Det offentlige forbrug er opgjort ekskl. afskrivninger. Finansministeriets fremskrivning følger i figuren det velstandskorrigerede demografiske træk fra 2030 og frem, mens der er forudsat en anelse højere vækst end dette træk frem mod 2030.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Finansministeriet, Danmarks Statistik og Kraka

Nogle opfatter imidlertid råderummet som overskydende midler, der politisk kan disponeres frit over, uden at det har konsekvenser for serviceniveauet i den offentlige sektor. Det er ikke korrekt.

For at opretholde et uændret serviceniveau i velfærden, kræver det, at pengene følger befolkningsudviklingen, når der f.eks. kommer flere børn og ældre, der skal modtage pasning og pleje. Derudover skal pengene følge med, når velstanden i samfundet stiger. Det skyldes bl.a., at lønningerne i det offentlige følger den generelle velstand. Derfor kræver det, at man korrigerer for velstandsfremgang, hvis man vil opretholde uændrede medarbejdernormeringer i velfærdstilbuddene over tid. Derudover skal budgettet til det offentlige varekøb også reguleres med den generelle velstand, hvis velfærdstilbuddene skal følge med den teknologiske udvikling.

Politikere og embedsværk taler om "det velstandskorrigerede demografiske træk", når de taler om et udgiftstræk, hvor de offentlige udgifter følger med både befolkningsudviklingen og velstandsudviklingen.

Dette udgiftstræk kan opfattes som et neutralt udgiftsbehov, da det sikrer et uændret serviceniveau, forstået som uændrede medarbejdernormeringer og tidssvarende teknologi.

Det neutrale udgiftsbehov er udgangspunktet i Finansministeriets fremskrivninger af den offentlige saldo og finanspolitiske holdbarhed, men ikke i den nuværende opgørelse af råderummet, hvor der hverken er taget højde for stigende velstand eller demografiske ændringer.

Det finanspolitiske råderum, som det er opgjort af Finansministeriet i dag, kan således opfattes som et "bruttoråderum", hvor udgiftsbehovet til velfærden ikke er modregnet. I en tidligere [publikation](#) af Finansministeriet fra 2001 har det finanspolitiske råderum derimod ikke refereret til et grundforløb med nulvækst. Her refererer råderum i stedet til overskud på den offentlige saldo.¹

En tilgang, hvor råderummet opgøres ift. den strukturelle saldo, kan opfattes som et "nettoråderum", idet det neutrale udgiftsbehov forudsættes dækket i saldofremskrivningerne. Nettoråderummet giver således et mere reelt billede af, hvad der er til rådighed til politiske prioriteringer, forudsat at serviceniveauet holdes konstant. Dette indebærer også, at der i perioder, hvor den offentlige saldo svækkes, kan være et negativt nettoråderum.

Bruttonårerummet fratrukket det neutrale udgiftsbehov = nettorårerummet

Bruttonårerummet følger den nuværende definition af det finanspolitiske råderum. Det er således det beløb, der er til rådighed til offentligt forbrug eller andre initiativer frem mod den mellemfristede tidshorisont (2030) relativt til et scenarie om nulvækst.

Det neutrale udgiftsbehov er det beløb, der skal disponeres til offentligt forbrug for at følge Finansministeriets almindelige fremskrivningsprincip for det offentlige forbrug ("det velstandskorrigerede demografiske træk").

Nettorårerummet defineres som bruttonårerummet fratrukket det neutrale udgiftsbehov. Nettorårerummet kan dermed opfattes som det beløb, der er til rådighed frem mod den mellemfristede tidshorisont relativt til et scenarie om "uændret serviceniveau".

Der er luft i budgetterne frem mod 2030 – men år med underskud venter

Det aktuelle bruttonårerum er opgjort til 55,25 mia. kr. for perioden 2024-2030, mens det neutrale udgiftsbehov er opgjort til 40,5 mia. kr. i samme periode.^{2, 3} Nettorårerummet frem mod 2030 er dermed på 14,75 mia. kr., når der er afsat penge til at opretholde serviceniveauet i velfærden. En del af disse midler er bl.a. afsat til et grønt råderum, øget forsvarsbudget og en række skattelempelser.

Med den opjustering, AE skønner, kan bruttonårerummet opjusteres til 63,7 mia. kr., mens nettorårerummet tilsvarende kan opjusteres til 23,2 mia. kr. Der er altså luft i de offentlige budgetter frem mod 2030. Men kigger man længere frem, ser det anderledes ud.

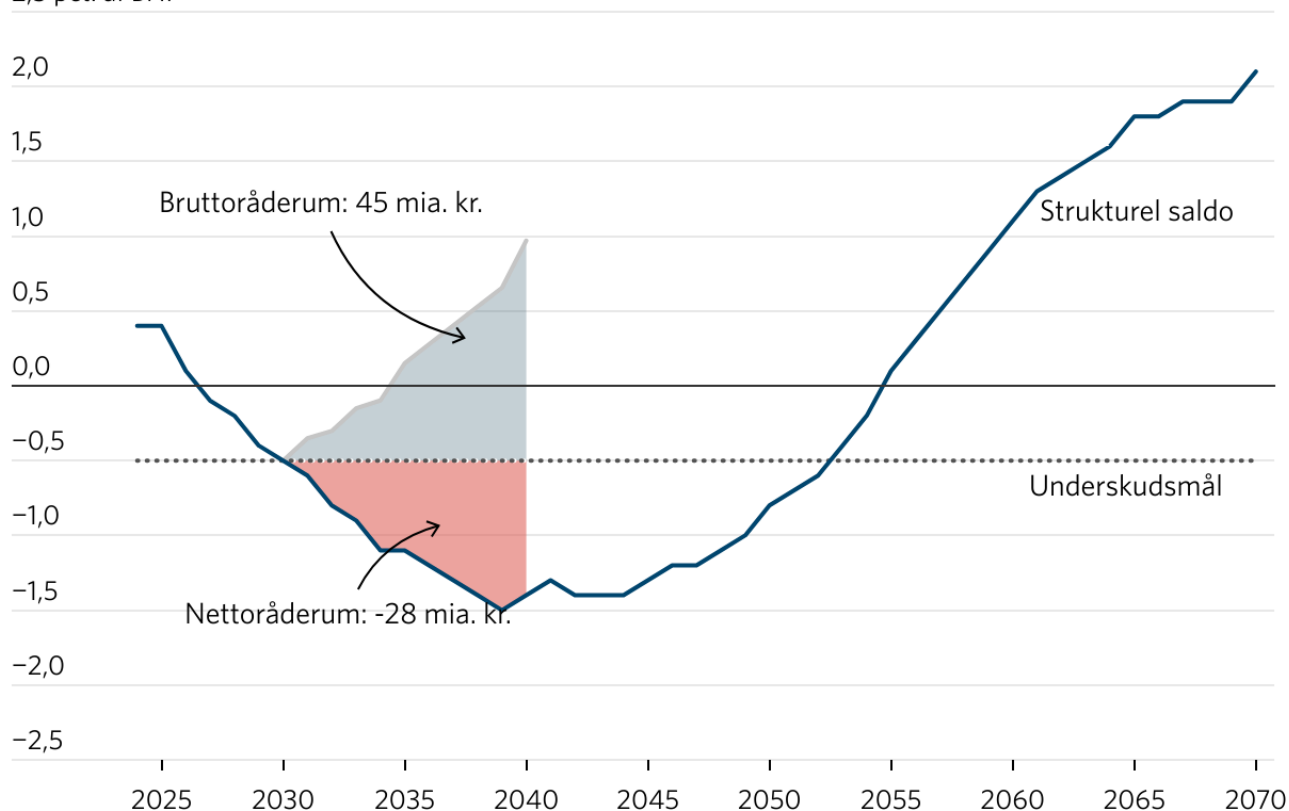
Figur 6 viser, hvordan brutto- og nettoråderummet ser ud for perioden 2030-2040, hvis der sigtes efter et strukturelt underskud på den offentlige saldo på -0,5 pct. af BNP i årene efter 2030. Som figuren viser, vil der være et bruttoråderum på 45 mia. kr. (ca. 1,5 pct. af BNP i figuren), når man lægger nulvækst til grund. Dette hænger sammen med, at velstanden og dermed skatteindtægterne vokser løbende, mens der i dette scenarie hverken sættes penge af til demografi eller velstand. Hvis det neutrale udgiftsbehov derimod dækkes (som det er forudsat i beregningen af den strukturelle saldo), er der et negativt nettoråderum på 28 mia. kr. (ca. 1 procent af BNP i figuren) i perioden 2030-2040.

FIGUR 6

Negativt nettoråderum i perioden 2030-2040

Figuren viser hhv. brutto- og nettoråderummet for perioden 2030-2040 (målt i 2024-priser), såfremt der sigtes efter et strukturelt underskud på de offentlige finanser på 0,5 pct. af BNP i denne periode.

2,5 pct. af BNP



Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Finansministeriet

Figuren tager udgangspunkt i de nuværende fremskrivninger for den strukturelle saldo, dvs. den opjustering, som AE har skønnet, er ikke medregnet.

Negativt nettorråderum er en juridisk udfordring, men ikke et økonomisk problem

Selvom der i perioden 2030-2040 kan opgøres et negativt nettorråderum, er det ikke ensbetydende med, at dansk økonomi står over for store problemer.

For det første er Danmarks offentlige finanser overholdbare med 1,5 pct. af BNP i et langsigtet perspektiv. Også selvom det offentlige kører med underskud i de forestående "hængekjøjeår".

For det andet har lande (som Danmark) med lav gæld og holdbare finanser mulighed for at have strukturelle underskud på op til 1 pct. af BNP.⁴ Det negative råderum bliver betydeligt reduceret, hvis der sigtes efter et strukturelt underskud på 1 procent af BNP, frem for de 0,5 pct., som vi sigter efter i 2030. Der er desuden et reformarbejde i gang i EU-regi, som kan medføre, at underskudskravene lempes yderligere – og helt bortfalder for lande som Danmark med lav offentlig bruttogæld.

For det tredje kan der tænkes i andre løsninger som f.eks. fremrykning af pensionsbeskatning, så fremtidige skatter på pensionsopsparinger flyttes til hængekjøjeårene.

Dermed er det ikke givet, at der skal findes besparelser på velfærden, eller at skatterne skal hæves i de kommende årtier.

1 <https://fm.dk/udgivelser/2001/maj/finansredegørelse-2001/>

2 <https://fm.dk/udgivelser/2023/august/2030-planforloeb-grundlag-for-udgiftslofter-2027/>

3 <https://www.ft.dk/samling/20231/almdel/fiu/spm/70/svar/2011418/2805320/index.htm>

4 <https://dors.dk/offentlige-finanser/finanspolitiske-rammer/eu-rammer/finanspagten>