

"FRIT" RÅDERUM ER REDUCERET FRA 11 TIL 3½ MIA. KR. I 2025 PGA. BOLIG-OG KLIMAAFTALE, LAVERE OLIEPRISER MV.

17-07-2020

AF CHEFØKONOM MADIS LUNDBY HANSEN (2123 7952)
OG CHEFKONSULENT JØRGEN SLOTH BJERRE HANSEN

Denne analyse opgør ændringen i "det frie råderum" (råderum fratrukket demografisk træk) som følge af den nye befolkningsprognose, klima- og boligskatteaftale samt ændrede oliepriser.

- Den nye befolkningsfremskrivning fra Danmarks Statistik indebærer, at både det demografiske træk og råderummet skal nedjusteres med 1 mia. kr. i 2025. Den nye befolkningsfremskrivning har derfor isoleret set ingen effekt på "frie råderum" (råderum fratrukket demografisk træk), som ligger uændret på 11 mia. kr. i 2025.
- Corona-krisen vurderes umiddelbart ikke at påvirke råderummet, dels fordi statsrenterne er tæt på 0, og dels fordi de underliggende strukturer på fx arbejdsmarkedet forventes at være upåvirkede på sigt ifølge Finansministeriet.
- Derimod gør særligt lavere oliepriser et stort indhug i det frie råderum på 4½ mia. kr. i 2025. Dertil kommer, at den nye klimaaftale og boligaftalen også reducerer råderummet med 1½ hhv. 1¼ mia. kr. Det frie råderum er dermed reduceret fra 11 til 3½ mia. kr. i 2025. Derudover kommer de mulige effekter af det nye forhøjede EU-budget og udbetalingen af feriepenge, som også vil påvirke råderummet negativt i 2025.
- Mette Frederiksen har lovet at anvende 3 mia. kr. på tidlig pension (Arne). Samtidig gik S til valg på at øge det offentlige forbrug. Hvis den høje vækst fra S' første finanslov skal fortsætte frem til 2025, vil det tære 19 mia. kr. på det frie råderum (som kun er på 3½ mia. kr.). Hvis dette skal realiseres, vil det kræve fx mærkbare skattestigninger.
- Det anbefales ikke at lade det offentlige forbrug følge det demografiske træk (eller vokse endnu mere). I stedet bør serviceniveauet hæves via reformer, som øger produktiviteten. Danmark har blandt 35 OECD-lande det næsthøjeste offentlige forbrug som andel af BNP

Forhold, der kan påvirke det "frie" råderum i 2025

	<i>mia. kr.</i>
Frit råderum (råderum fratrukket demografisk træk)	11
Lavere oliepris	-4½
Boligaftale	-1¼
Klimaaftale	-1½
I alt, påvirkning af frit råderum	-7¼
Resterende frit råderum	3½
EU-budget	?
Fremrykning af udbetaling af feriepenge	?

Danmarks Statistik har offentliggjort deres årlige opdatering af befolkningsfremskrivningen, som er et væsentligt input i Finansministeriets vurdering af de offentlige finanser, herunder for råderum og demografisk træk på det offentlige forbrug¹. Den nye befolkningsprognose peger på, at der i 2025 vil være færre børn end hidtil vurderet. Ligeledes vil nettoindvandringen være lavere, mens levetiden (og dermed antallet af ældre) er højere end i den foregående prognose.

Dette notat beregner konsekvenserne af den nye befolkningsfremskrivning for både det demografiske træk og råderummet. Begge skal nedjusteres med omtrent 1 mia. kr. i 2025 i forhold til Finansministeriets seneste vurdering fra oktober 2019, jf. tabel 1. Der er usikkerhed om den præcise størrelsesorden, herunder særligt for effekten på råderummet, jf. appendiks 1, som indeholder en uddybning af beregningerne.

Tabel 1. Effekt af ny befolkningsfremskrivning på råderum og demografisk træk, 2025

	<i>mia. kr.</i>
Råderum	-1
Demografisk træk	-1

Kilde: CEPOS-beregninger, se appendiks 1

I den seneste opdatering af 2025-planen (fra oktober 2019) var råderummet i 2025 på 28 mia. kr. (hvoraf ca. 2 mia. kr. skal reserveres til forsvarsaftale mv.), mens det demografiske træk var på 15 mia. kr. frem til 2025, jf. tabel 2. Det indebar et "frit" råderum (råderum udover demografisk træk) på 11 mia. kr.

Tabel 2. Råderum og demografisk træk frem til 2025, mia. kr.

	Finansministeriets seneste vurdering (oktober 2019)	Opdatering
Råderum	28	27
Råderum ekskl. forsvar mv.	26	25
Demografisk træk	15	14
"Frit" råderum	11	11

Kilde: Finansministeriet samt CEPOS-beregninger

Den nye befolkningsprognose påvirker således umiddelbart ikke det "frie" råderum, som fortsat er på 11 mia. kr. i 2025, jf. tabel 2.

Oliepris, klimaaftale og boligaftale gør et stort indhug i det frie råderum i 2025 – dertil kommer EU-budget

¹ Det demografiske træk på det offentlige forbrug er et udtryk for, hvordan ændringer i befolkningsudviklingen mekanisk set påvirker det offentlige forbrug under forudsætning af, at der skal bruges samme udgift pr. bruger af det offentlige forbrug (dvs. samme udgift pr. barn i daginstitution/skoleelev/hospitalspatient). Et forsimplet eksempel kan illustrere det demografiske træk: Hvis der i år 0 er 100 skoleelever og der i år 1 er 101 elever, er det demografiske træk på 1 pct.

Siden Finansministeriet senest opgjorde råderummet i oktober 2019, er der gået over et halvt år, og flere faktorer har i mellemtiden påvirket råderummet.

Corona-krisen påvirker dog umiddelbart ikke råderummet, såfremt de underliggende strukturer i økonomien er uændrede. Finansministeriet skriver i Økonomisk Redegørelse fra maj 2020, at den strukturelle ledighed forventes at være uændret på sigt og at den strukturelle saldo ikke er forværret i hverken 2020 eller 2021. Selv om den offentlige gæld vokser pga. Corona-krisen, betyder det ikke umiddelbart noget for råderummet i 2025, fordi statsrenterne er tæt på 0. Hvis statsrenterne stiger, ændres dette billede dog.

Men andre forhold som lavere oliepriser, bolig- og klimaaftale har stor betydning for det frie råderum. Umiddelbart vurderes det, at ud af det frie råderum på 11 mia. kr., tærer disse forhold 6 mia. kr. af det frie råderum, så der herefter resterer ca. 3½ mia. kr. i råderum udover det demografiske træk, jf. tabel 3. Dertil kommer effekterne af EU-budgettet, som endnu er uafklarede, men som kan være betydelige. Oveni dette kommer, at det fremrykkede provenu fra udbetalingen af feriepengene også vil svække den offentlige saldo i 2025 og dermed råderummet.

Tabel 3. Forhold, der kan påvirke det "frie" råderum i 2025	
	<i>mia. kr.</i>
Frit råderum (råderum fratrukket demografisk træk)	11
Lavere oliepris	-4½
Boligaftale	-1¼
Klimaaftale	-1½
I alt, påvirkning af frit råderum	-7¼
Resterende frit råderum	3½
EU-budget	?
Fremrykning af udbetaling af feriepenge	?

Kilde: Finansministeriet samt CEPOS-beregninger

Det bemærkes, at ovenstående er de isolerede virkninger på råderummet af oliepriser og boligaftale. Der kan være andre forhold, som påvirker den strukturelle offentlige saldo, som ikke indgår i ovenstående.

Effekten af boligaftale, klimaaftale og oliepris er uddybet herunder.

Boligaftale og klimaaftale anvender 1,3 hhv. 1,4 mia. kr. af råderummet i 2025

15. maj 2020 blev der indgået en [aftale om boligskatterne](#), som indebærer en udskydelse af de nye boligskatter til 2024. Aftalen giver ifølge Skatteministeriet et mindre provenu efter tilbageløb på 1,3 mia. kr. i 2025, hvilket svarer til effekten på råderummet.

Den nye [klimaaftale](#) indebærer et træk på råderummet på 1,4 mia. kr. i 2025.

Oliepris og Nordsøprovenu

Finansministeriet anfører i Økonomisk Redegørelse fra maj 2020, at man fremover vil anvende IEA's (International Energy Agency) forventede oliepris i 2030 som anker for fremskrivningen, frem for IEA's forventede oliepris i 2025. Som det fremgår af figur 1, betyder denne ændring en betydeligt lavere forventet oliepris på ca. 60 US dollars pr. tønde i gennemsnit for 2025. Tilbage i oktober 2019 vurderede Finansministeriet, at olieprisen ville være 84 dollars pr. tønde i 2025. Dvs. at der lægges op til en reduktion i olieprisen på 24 dollars pr. tønde (84-60) i forhold til hvad der indgik i Finansministeriets seneste opgørelse af råderummet i oktober 2019.

Figur 1. Effekt på olieprisen af Finansministeriets opdaterede metode



Olieprisen har stor betydning for Nordsøprovenuet. Ifølge Finansministeriet vil en stigning på 10 dollars pr. tønde som tommelfingerregel øge Nordsøindtægterne med 1-3 mia. kr. årligt². Regnes med en effekt på 2 mia. kr. pr. 10 dollars (dvs. gennemsnittet af Finansministeriets vurdering på 1-

² Kilde: Økonomisk Redegørelse, maj 2020, Finansministeriet: "Som en tommelfingerregel vil en stigning i olieprisen på 10 dollar pr. tønde (svarende til ca. 65 kr. med den gennemsnitlige dollarkurs i 2019) isoleret set indebære en stigning i statens forventede årlige indtægter fra Nordsøen på mellem 1-3 mia. kr. på sigt. På kort sigt er følsomheden dog betydeligt lavere, herunder som følge af en midlertidig nedgang i produktionen i forbindelse med en genopbygning af infrastrukturen, samt de aktuelt meget lave oliepriser, der resulterer i, at staten ikke forventes at have indtægter fra Nordsøen."

3 mia. kr.), vil et olieprisfald på 24 dollars pr. tønde føre til en reduktion i strukturel saldo og dermed råderummet på 4½ mia. kr. i 2025.³

Er effekten 1 mia. kr. pr. 10 dollars, reduceres effekten på råderummet til 2¼ mia. kr. Er effekten 3 mia. kr. pr. 10 dollars, øges effekten på råderummet til 7 mia. kr.

EU-budget

Ifølge Finansministeriet står Danmarks EU-bidrag til at stige med 6,7 mia. kr. årligt i perioden 2021-2027 ift. perioden 2014-2020. Der er dog tale om en stigning i bidraget over tid, som bl.a. er påvirket af velstandsudviklingen. Derfor er effekten på råderummet mindre end de 6,7 mia. kr., men Finansministeriet oplyser ikke, hvor stor effekten på råderummet er.

Fremrykning af udbetaling af lønmodtagernes egne feriepenge

Der er aftalt fremrykning af 3 ud af de 5 ugers indefrosne feriepenge. De 3 ugers indefrosne feriepenge optjenes i perioden 1. september 2019 til 31. marts 2020. Inden aftalen var planen, at indefrosne feriepenge skulle udbetales ved folkepensionsalderen. Dvs. når de personer, der er lønmodtagere i optjeningsperioden, løbende over de næste 40-50 år når folkepensionsalderen, skulle feriepenge være blevet udbetalt og dermed indkomstbeskattet.

Når regeringen nu fremrykker udbetalingen, betyder det også, at der fremrykkes skatteprovenu fra de kommende 40-50 år til 2020. Ifølge [Finansministeriet](#) udgør det fremrykkede skatteprovenu 26 mia. kr. Hvor meget fremrykningen præcist udgør i 2025 oplyser Finansministeriet ikke, men fordeler man de 26 mia. kr. ud på 40-50 år, kan effekten groft skønnes til ½-1 mia. kr., hvilket også vil være effekten på råderummet i 2025.

Regninger i venteværelset

Ovenstående viser, at en meget stor del af det frie råderum er forsvundet.

Dertil kommer, at Mette Frederiksen bl.a. gik til valg på tidlig pension til Arne og øget offentligt forbrug, hvilket vil lægge yderligere beslag på råderummet:

Arnes tur

Socialdemokratiet lovede i valgkampen at bruge 3 mia. kr. på tidligere pension. Enten skal de finansieres af råderummet, eller også skal de finansieres af højere skatter, som Socialdemokraterne tidligere har lagt op til (på bl.a. bankerne).

³ Der er taget højde for, at effekten på den strukturelle saldo i 2025 beregnes som et 7-årigt gennemsnit ifølge Finansministeriets regneprincipper. I Finansministeriets seneste opdatering af 2025-planen fra oktober 2019 udgjorde Nordsøprovenuet 0,3 pct. af BNP i 2025 (svarende til ca. 7 mia. kr.). Indregnes den lavere oliepris og det deraf følgende provenutab på 4½ mia. kr., vil Nordsøprovenuet dermed udgøre 2½ mia. kr.

Høj vækst i det offentlige forbrug

Socialdemokratiet gik til valg på øget vækst i det offentlige forbrug. I den første finanslov voksede det offentlige forbrug med 1,3 pct., hvilket var mere end dobbelt så meget som det demografiske træk på 0,5 pct.

Hvis det offentlige forbrug også i kommende finanslove skal vokse med 1,3 pct., vil det yderligere lægge beslag på 19 mia. kr. i 2025. Det "frie råderum" udgør 3½ mia.kr. Hvis en udgiftsvækst på 1, pct. skal realiseres, vil det kræve fx mærkbare skattestigninger.

Det demografiske træk er ikke pligtmilliarder – og bør ikke anvendes ukritisk til at øge det offentlige forbrug

Finansministeriet opgør det demografiske træk, men advarer også mod at anvende begrebet ukritisk⁴:

"Beregningen af det demografiske træk skal generelt fortolkes varsomt. (...) Det demografiske træk tager blandt andet ikke højde for mulige produktivetsforbedringer i det offentlige og indgår som ét blandt mange input i den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken.

(...)

Det demografiske træk kan derfor ikke sammenlignes med behovet for øget offentligt forbrug.

Det skal desuden understreges, at der i beregningen ikke tages højde for, at omkostningen ved en ekstra bruger kan adskille sig fra de gennemsnitlige omkostninger pr. bruger. Navnlig hvad angår det kollektive offentlige forbrug, vil en stigning i befolkningen ikke automatisk afstedkomme en proportional stigning i udgifterne til forsvar, politi, administration mv."

Nogle debattører mener, at det demografiske træk er "pligtmilliarder", som man SKAL bruge på det offentlige forbrug.

Det demografiske træk behøver dog ikke at blive dækket gennem udgiftsstigninger: Hvis serviceniveauet skal fastholdes, kan dette alternativt ske ved at øge produktiviteten. Hvis produktiviteten i den offentlige service løftes svarende til det demografiske træk, kan det stigende antal ældre få samme serviceniveau som i dag, uden at der er behov for at tilføre flere penge.

Der er flere måder at øge produktiviteten i den offentlige sektor, bl.a. ved at [øge udbredelsen af præstationsafhængig løn](#) samt ved [øget konkurrenceudsættelse \(for eksempel udlicitering\)](#).

⁴ Kilde: [Finansministeriets svar](#) på Finansudvalgets spørgsmål nr. 582 (Alm. del) af 24. april 2019

Samtidig er det værd at huske på, at Danmark i dag er et af de OECD-lande, hvor det offentlige forbrug fylder mest i økonomien.

APPENDIKS 1 – BEREGNING AF EFFEKT PÅ RÅDERUM OG DEMOGRAFISK TRÆK AF NY BEFOLKNINGSFREMSKRIVNING

Råderum

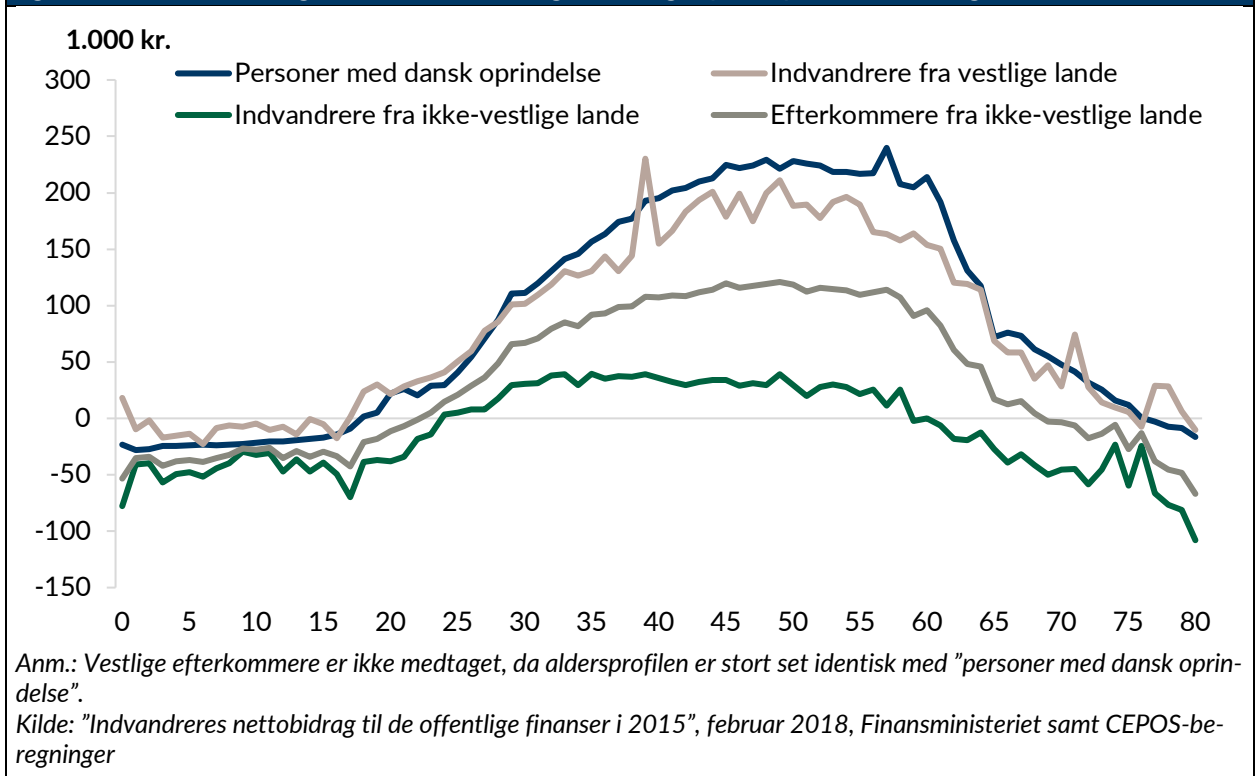
Effekten på råderummet i 2025 er af CEPOS beregnet som en persons nettobidrag (dvs. skattebetalinger fratrukket offentlige udgifter) ekskl. offentligt forbrug ganget med ændringen i befolkningsniveauet i 2025 som følge af den nye befolkningsfremskrivning sammenlignet med sidste års fremskrivning. Beregningen opgøres på hvert alderstrin og for 5 herkomstgrupper⁵. Grunden til at det offentlige forbrug er fratrukket er, at der i opgørelsen af råderummet opereres med nulvækst i det offentlige forbrug.

Der er betydelig usikkerhed om beregningen af effekten på råderummet. Det skyldes, at beregningen tager udgangspunkt i de gennemsnitlige nettobidrag til staten opdelt på alderstrin og herkomst. Dvs. at der er anvendt en antagelse om, at det marginale nettobidrag svarer til det gennemsnitlige nettobidrag, hvilket ikke nødvendigvis er tilfældet. Der kan være afvigelser ved fx offentlige investeringer, ligesom effekten af den ændrede indvandring kan være forskellig fra det forudsatte gennemsnitlige nettobidrag. Dertil kommer, at der ikke er taget højde for fremtidige regelændringer, herunder højere folkepensionsalder, som også vil påvirke nettobidraget.

Nettobidrag fratrukket det offentlige forbrug opdelt på aldersgrupper og herkomst fremgår af figur A1.1.

⁵ De 5 grupper er: Personer med dansk oprindelse, vestlige indvandrere, ikke-vestlige indvandrere, vestlige efterkommere, ikke-vestlige efterkommere

Figur A1.1. Nettobidrag fratrukket offentligt forbrug, opdelt på herkomst og alderstrin



Den nye befolkningsfremskrivning indebærer en mindre befolkning i 2025 end i sidste års fremskrivning. Det skyldes dels lavere fertilitet, og dels mindre nettoindvandring (som følge af bedre registrering af udvandringene⁶). Omvendt trækker øget levetid op. I 2025 forventes der at være 11.000 færre 0-17-årige børn med dansk oprindelse og 10.000 færre vestlige indvandrere i alderen 25-64 år sammenlignet med den foregående fremskrivning, jf. tabel A1.1.

Tabel A1.1. Ændring i befolkningsniveau i 2025, forskel på fremskrivninger (medioceret), 1.000 personer

Aldersgruppe	Personer med dansk oprindelse	Indvandrere fra vestlige lande	Indvandrere fra ikke-vestlige lande	Efterkommere fra vestlige lande	Efterkommere fra ikke-vestlige lande	I alt
0-17 år	-11,3	-0,3	-0,1	-0,7	-3,1	-15,5
18-24 år	0,6	-1,3	-0,2	-0,1	0,0	-1,0
25-64 år	1,7	-10,1	-3,9	-0,1	-0,2	-12,6
65-79 år	0,5	-0,2	-0,3	0,0	0,0	0,0
80+ år	5,8	0,1	0,0	0,0	0,0	6,0
I alt	-2,7	-11,8	-4,5	-1,0	-3,2	-23,1

Kilde: Danmarks Statistik samt CEPOS-beregninger

⁶ Læs DREAMs gennemgang af ændringerne i befolkningsfremskrivningen [her](#)

Samlet set indebærer nettobidragene ganget på ændringen i befolkningsfremskrivningen, at råderummet ud fra denne metode reduceres med ca. 1 mia. kr. Dette er primært drevet af nedgangen i 25-64-årige vestlige indvandrere, som svækker råderummet med 1,3 mia. kr., jf. tabel A1.2.

Tabel A1.2. Ændring i råderum, 2025, mia. kr.

Aldersgruppe	Personer med dansk oprindelse	Indvandrere fra vestlige lande	Indvandrere fra ikke-vestlige lande	Efterkommere fra vestlige lande	Efterkommere fra ikke-vestlige lande	I alt
0-17 år	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4
18-24 år	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
25-64 år	0,3	-1,3	-0,1	0,0	0,0	-1,1
65-79 år	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
80+ år	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2
I alt	0,4	-1,3	-0,1	0,0	0,1	-0,9

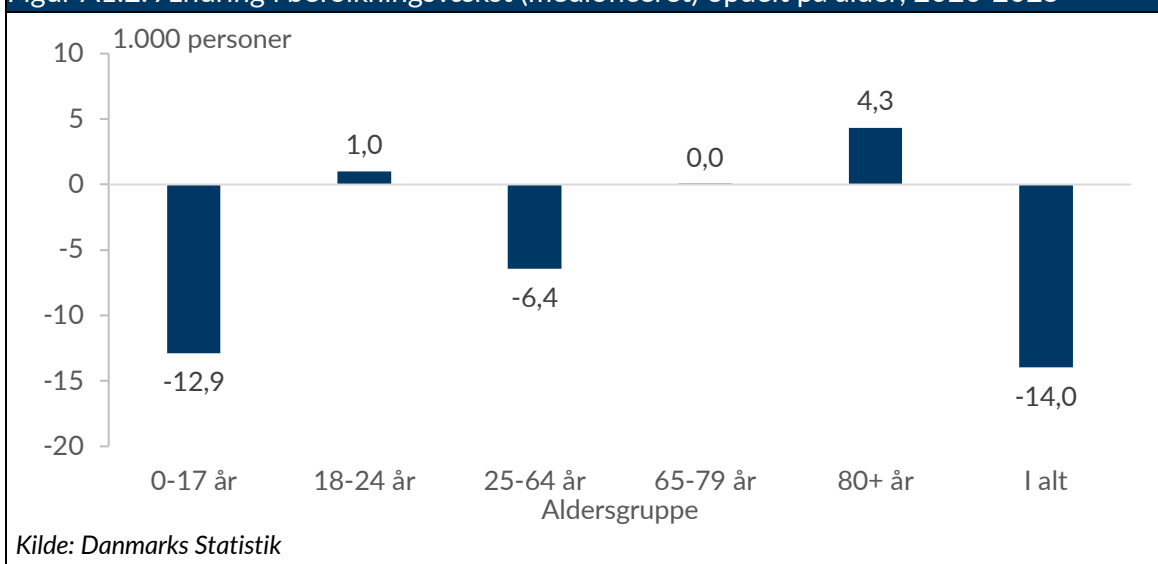
Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet samt CEPOS-beregninger

Demografisk træk

Det demografiske træk er som nævnt reduceret med 1 mia. kr. i 2025. Herunder uddybes beregningen:

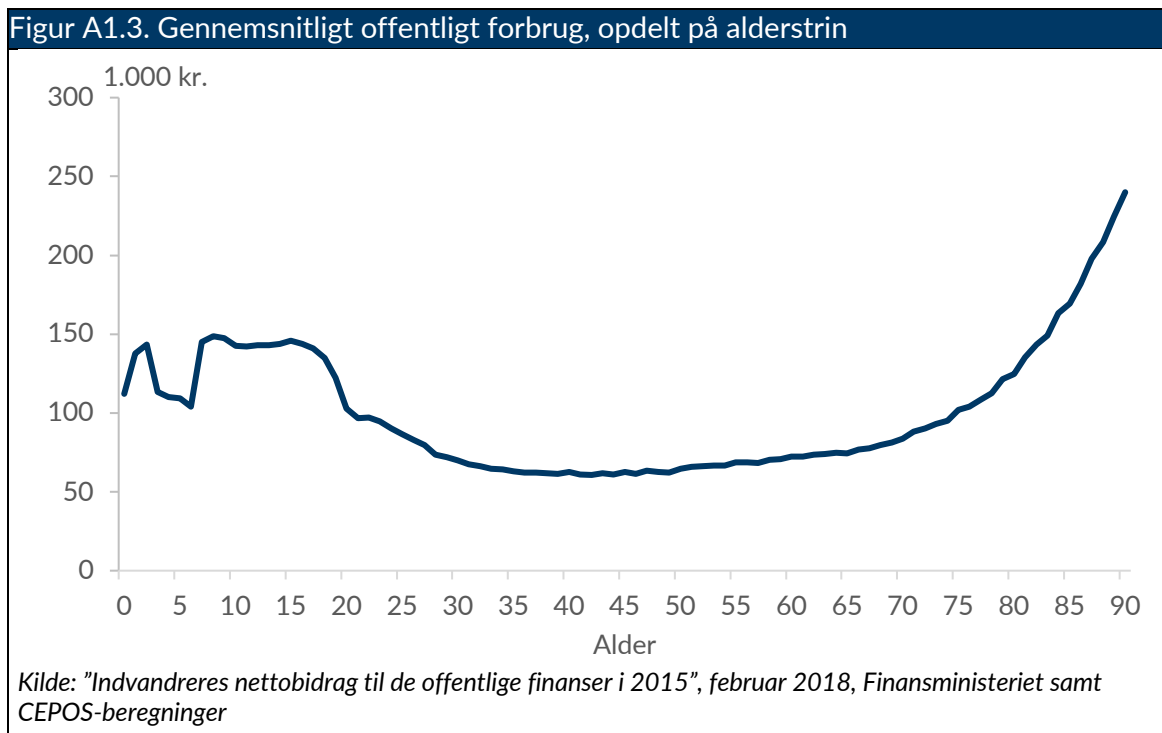
Frem mod 2025 vokser befolkningen med 14.000 personer mindre end i sidste års fremskrivning, primært pga. færre børn, jf. figur A1.2⁷.

Figur A1.2. Ændring i befolkningsvækst (medificeret) opdelt på alder, 2020-2025



⁷ I beregningen af råderummet ovenfor indgår en ændring i befolkningsniveauet i 2025 på -23.000 personer. Når der er forskel ift. ændringen i befolkningsvæksten frem mod 2025 på -14.000 (som indgår i beregningen af det demografiske træk), skyldes det at der er forskel i udgangsniveauet i 2020 i de to fremskrivninger.

Børn har samtidig også et betydeligt træk på det offentlige forbrug (fx børnehaver, skoler), jf. figur A1.3.



Ændringen i det demografiske træk beregnes for hvert alderstrin som ændringen i befolkningsvæksten frem mod 2025 ganget med det offentlige forbrug på det givne alderstrin, jf. tabel A1.3. Færre børn medfører en reduktion i det demografiske træk på 1,6 mia. kr., mens flere ældre over 80 øger det demografiske træk. Samlet reduceres det demografiske træk med 1 mia. kr. som følge af den nye befolkningsfremskrivning.

Tabel A1.3. Ændring i det demografiske træk frem til 2025	
Aldersgruppe	Mia. kr.
0-17 år	-1,6
18-24 år	0,1
25-64 år	-0,4
65-79 år	0,0
80+ år	0,9
I alt	-1,0

Kilde: Finansministeriet og CEPOS-beregninger