

FORVENTET KONVERGENSPROGRAM: 20 MIA. KR. I HOLDBARHEDSPROBLEM

Finansministeriet er i gang med et grundigt "kaseeftersyn" og offentliggør snart Konvergensprogram 2009 med en opdatering af 2015-planen. En opdateret 2015-fremskrivning viser ifølge CEPOS' beregninger vedvarende underskud frem mod 2015. I alt vurderes de offentlige finanser at være uholdbare svarende til et strammingsbehov på ca. 20 mia. kr. Efter forslaget om skattereformen i februar 2009 blev holdbarhedsproblemet vurderet til 8½ mia.kr. Forværringen af holdbarhedsproblemet skyldes, at de nuværende store offentlige underskud øger gældsætningen og derved varigt belaster de offentlige finanser med øgede renteudgifter. En af grundene til de store offentlige underskud er, at det offentlige forbrug ligger på et historisk højt niveau. Dermed er regeringens oprindelige 2015-plan langt fra målet. Uden omfattende reformer eller en markant stramning af finanspolitikken vil regeringen overskride seks ud seks målsætninger i 2015-planen. Det er stadig muligt at gennemføre omfattende reformer inden 2015. Derfor bør en kommende 2020-plan ikke blive et alibi for yderligere at udskyde reformer. CEPOS anbefaler, at ubalancerne håndteres gennem reformer på arbejdsmarkedet og lavere offentligt forbrug. Udfordringen kan principielt også imødegås ved at sætte skatten op. OECD anbefaler imidlertid i sin seneste Economic Outlook, at den finanspolitiske konsolidering i OECD-landene sker gennem lavere udgifter snarere end højere skat, fordi højere skatter reducerer den underliggende vækst på længere sigt.

Krisen svækker de offentlige finansers holdbarhed

Den finanspolitiske holdbarhed er sammen med målsætningen om en balanceret strukturel offentlig saldo de to mest centrale mål i 2015-planen.

I en opdateret fremskrivning af de offentlige finanser frem mod 2015 vurderes holdbarhedsindikatoren til -1,2 pct. af BNP (svarende til 20 mia. kr.), jf. tabel 1. Det betyder, at man efterlader uholdbare offentlige finanser i form af en regning på 20 mia. kr. til kommende generationer. Dermed er holdbarhedsproblemet for de offentlige finanser, trods skattereform, markant større end udgangspunktet i den oprindelige 2015-plan fra 2007, hvor holdbarhedsindikatoren eksklusiv reformer blev vurderet til 14 mia. kr.

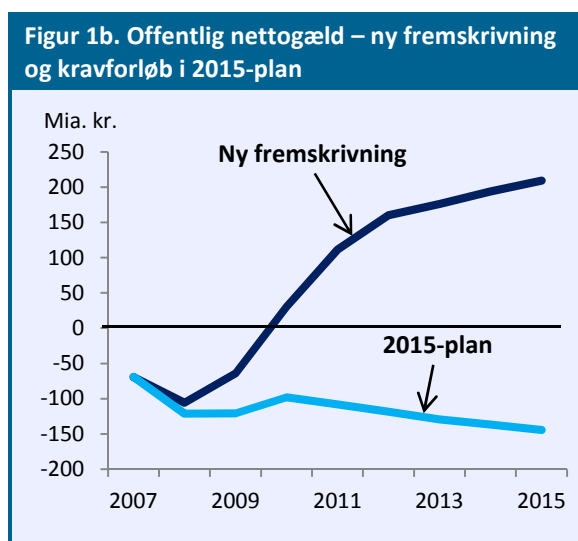
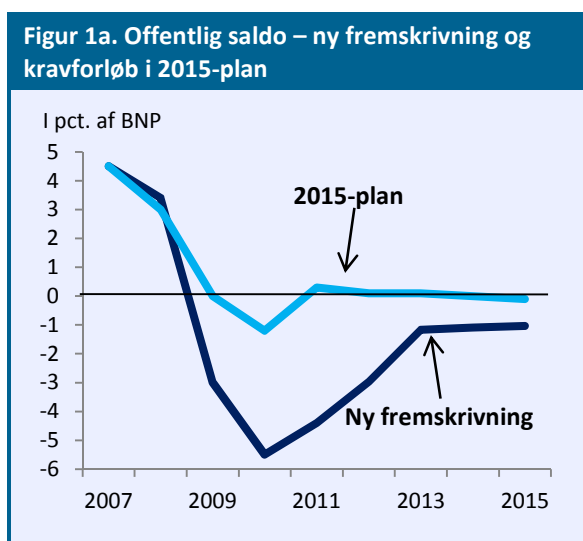
	Holdbarhedsindikator	
	I pct. af BNP	I mia. kr.
Konvergensprogram 2008	-0,1	-2
Fravær af reformer	-0,7	-12
Konvergensprogram 2008 ekskl. reformer	-0,8	-14
Forårspakke 2.0 (øget arbejdstid)	0,3	5½
Effekt af krisen og lempelig finanspolitik (øget gæld og rentebyrde pga. store underskud)	-0,7	-11½
Holdbarhedsindikator (status februar 2010)	-1,2	-20

Kilde: Økonomisk Redegørelse, august 2009 og Konvergensprogram 2008 samt egne beregninger.

Siden Konvergensprogrammet 2008, hvor holdbarhedsproblemet blev vurderet til 14 mia. kr. (0,8 pct. af BNP), har regeringen og Dansk Folkeparti indgået en aftale om skattereform i forbindelse med Forårspakke 2.0. Skattereformens dynamiske effekter på arbejdstiden vurderes at forbedre de offentlige finanser med 0,3 pct. af BNP (svarende til 5½ mia. kr.). Efter forliget om skattereformen blev holdbarhedsproblemet således vurderet til 0,5 pct. af BNP eller 8½ mia.kr.

Omvendt forværrer den økonomiske krise og den lempelige finanspolitik holdbarheden af de offentlige finanser med ¾ pct. af BNP. Det skyldes, at de store offentlige underskud øger gældsætningen og derved varigt belaster de offentlige finanser med øgede renteudgifter, jf. figur 1a og 1b. I Konvergensprogram 2008 (KP2008) var der således blot budgetteret med et underskud på 1,2 pct. Nu ventes et underskud i 2010 på 5,5 pct. af BNP - svarende til næsten 100 mia. kr. Det store offentlige underskud i 2010 skyldes dels dårlige konjunkturer og dels en kraftig lempelse af finanspolitikken.

Svækkelsen af de offentlige finanser skal endvidere ses i sammenhæng med et historisk højt offentligt forbrug, som i 2010 udgør næsten 30 pct. af BNP.



Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2009 og Konvergensprogram 2008 samt egne beregninger.

Den betydelige forværring af holdbarhedsproblemet betyder, at det bliver nødvendigt med omfattende reformer. Hvis reformerne skal have effekt inden 2015 bør man allerede i de kommende år påbegynde arbejdsmarkedsreformer. Den kommende 2020-plan må ikke blive et alibi for at udskyde reformarbejdet yderligere.

På grund af holdbarhedsproblemet's størrelse vil selv en fuld afskaffelse af efterlønsordningen (forbedrer holdbarheden med 18 mia. kr.) ikke kunne løse hele holdbarhedsudfordringen.

Derudover vil en periode med lavere vækst i det offentlige forbrug være nødvendig. I forhold til reformer vil lavere vækst i det offentlige forbrug have en hurtigere virkning på de offentlige finanser. Det er afgørende i forhold til det forventede EU-krav om på en forbedring af den offentlige saldo på 1½ pct. allerede inden 2013.

Udfordringen med at sikre balance på de offentlige finanser kan principielt også imødegås ved at sætte skatten op. OECD anbefaler imidlertid i sin seneste *Economic Outlook*, at den finanspolitiske konsolidering i OECD-landene sker gennem lavere udgifter snarere end højere skat, fordi højere skatter reducerer den underliggende vækst på længere sigt. Samtidig har regeringens vækstforum fået til opgave at se på, hvordan man kan gennemføre en konsolidering af de offentlige finanser, så den bedst understøtter vækstmulighederne. Denne målsætning udelukker, at de offentlige finanser genoprettes gennem højere skatter.

Regeringen er langt fra at opfylde målene i 2015-plan

En opdateret fremskrivning frem mod 2015 viser, at dansk økonomi udover holdbarhedsmålsætningen også er langt fra at opfylde de øvrige målsætninger i 2015-planen. Således er der udsigt til, at regeringen vil overskride seks ud seks målsætninger i sin egen 2015-plan (overskridelser er markeret med røde tal), *jf. tabel 1*. Det skyldes først og fremmest, at den økonomiske krise sammen med en markant lempelse af finanspolitikken medfører en markant stigning i den offentlige gæld og derfor en øget rentebyrde, som belaster den offentlige saldo.

Holdbarheden af de offentlige finanser vurderes som nævnt til at ligge omkring -1,2 pct. af BNP. Dermed er man meget langt fra at nå målsætningen om finanspolitisk holdbarhed, som er det helt overordnede mål i 2015-planen.

Udover holdbarhedsmålsætningen vil det også blive særdeles vanskeligt at nå målsætningerne for den offentlige struktursaldo. Med et forventet strukturelt offentligt underskud på 1,0 pct. af BNP i 2015 er man meget langt fra at nå målsætningen om en balanceret offentlig saldo, *jf. figur 2a*. Dermed er der udsigt til vedvarende underskud på de offentlige finanser både før og efter 2015.

Udsigten til vedvarende offentlige underskud frem mod 2015 betyder, at 2015-planens målsætning om, at den offentlige nettogæld skal vendes til et nettotilgodehavende, ikke bliver opfyldt.

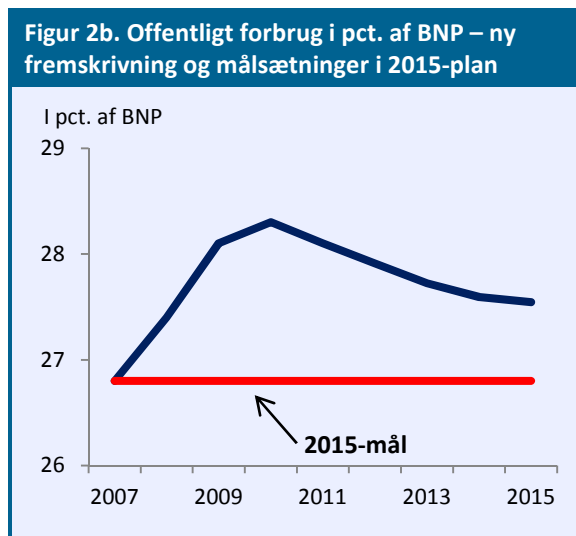
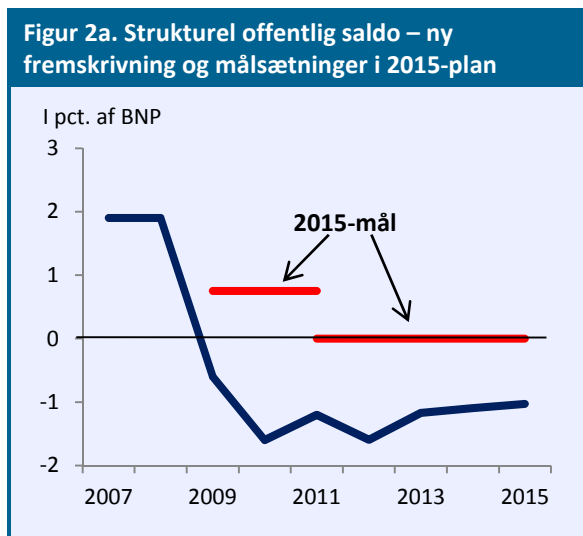
De seneste nationalregnskabstal peger endvidere på, at væksten i det offentlige forbrug i 2009 vil ligge væsentligt over den budgetterede vækstrate i Konvergensprogram 2008 på 1,2 pct. Hvis ikke denne budgetoverskridelse giver udslag i lavere forbrugsvækst på et senere tidspunkt, så vil målsætningen om en gennemsnitlig realvækst i det offentlige forbrug på 1 pct. også blive overskredet. Derudover er pejlemærket for det offentlige forbrug i pct. af BNP overskredet med en bred margin, *jf. figur 2b*.

Tabel 2. Målopfyldelse i 2015-planen		
	Mål/ pejlemærke	Status Februar 2010
Finanspolitisk holdbarhedsindikator	0	-1,2
Målsætning om strukturelle overskud		
- Strukturel saldo i 2009-10 (gennemsnit)	¾ -1¾	-1,1
- Strukturel saldo i 2015	≥ 0	-1,0
Målsætning for offentligt forbrug		
- Realvækst i 2008-15 (gennemsnit pr. år)	1,0	1,1
- Offentligt forbrug i pct. af BNP i 2015	≤ 26,8	27,5
Målsætning for offentlig gæld		
- Nettogæld i pct. af BNP i 2015	≤ 0	9,5

1) Målsætningen for det offentlige forbrug er korrigeret for historisk revision af nationalregnskabet som indebærer en forøgelse af udgifternes andel af BNP på ca. 0,3 pct.enheder, der ikke påvirker holdbarheden.

Kilde: Finansministeriet og egne beregninger.

Hvis målsætningerne i 2015-planen fortsat skal være realistiske, er det nødvendigt, at regeringen fremlægger en konkret plan for, hvordan man vil konsolidere de offentlige finanser og øge arbejdsstyrken frem mod 2015. Politikerne må med andre ord enten igangsætte markante reformer eller helt opgive 2015-planen. Selv om det resterende reformkrav i 2015-planen på 0,5 pct. af BNP indfries frem mod 2015, så er det langt fra nok til at bringe planen tilbage på sporet.



Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2009 og Konvergensprogram 2008 samt egne beregninger.

Fremskrivningens forudsætninger

Prognosen frem mod 2011 ligger på linje med Økonomisk Redegørelse december 2009. Efter 2011 bygger den nye fremskrivning på Konvergensprogram 2008, hvor effekterne af de ikke-udmøntede arbejdsmarkedsreformer er fratrukket.

Den strukturelle saldo er i forhold til fremskrivningen i Konvergensprogram 2008 justeret for effekten af de finanspolitiske initiativer, der er gennemført siden starten af 2009, herunder forårspakken mv. Dermed indregnes der udover de finanspolitiske lempelser i 2009 og 2010 en delvis automatisk konsolidering af finanspolitikken efter 2010, som følger af, at forårspakkens skattelettelser er midlertidigt underfinansierede i starten. Hertil kommer effekterne fra forårspakken på arbejdstiden, som også trækker i retning af en forbedring af den offentlige saldo. I modsat retning trækker, at den økonomiske nedtur indebærer et negativt konjunkturbidrag til den offentlige saldo. Det antages i den sammenhæng at økonomien er normaliseret, dvs. at ledigheden er tilbage på det strukturelle niveau, i 2013.

Samlet set betyder udviklingen frem mod 2015 en betydelig forværring af de offentlige finanser. Den offentlige saldo vil således være i vedvarende underskud frem mod 2015. Til sammenligning blev det i konvergensprogrammet 2008 - Finansministeriets seneste opdatering af 2015-planen - forudsat en offentlig saldo i omtrent balance. De offentlige underskud medfører en markant stigning i den offentlige nettogæld.

Nedjusteringen af den potentielle produktion i 2009 og 2010 (pga. lavere arbejdsproduktivitet) svækker struktursaldoen i 2010 med 1 pct. af BNP. Denne effekt forudsættes beregningsteknisk gradvist at falde bort frem mod 2015. Det kan enten skyldes, at produktiviteten genoprettes i takt med, at konjunkturerne normaliseres eller at den lavere produktivitet slår igennem på de offentlige udgifter via satsreguleringen og de offentlige lønninger.

Tabel 3. Nøgletal for dansk økonomi frem mod 2015 (uden yderligere reformer)							
<i>I pct. af BNP</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015
Offentlig saldo	3,4	-3,0	-5,5	-4,4	-3,0	-1,2	-1,0
Strukturel saldo	1,9	-0,6	-1,6	-1,2	-1,6	-1,2	-1,0
Nettogæld	-6,1	-3,8	1,8	6,2	8,4	8,7	9,5
Offentligt forbrug	26,7	29,3	29,4	29,1	28,4	27,7	27,5
- Årlig realvækst i pct.	1,6	1,6	1,0	1,0	1,0	0,8	0,7
BNP (mia. kr.)	1737	1671	1727	1786	1903	2027	2197
- Årlig realvækst i pct.	-0,9	-4,3	1,3	1,6	3,9	4,1	1,7
Beskæftigelse (1000 personer)	2902	2830	2759	2755	2774	2794	2782
Arbejdstid pr. person	1570	1554	1555	1562	1565	1573	1569
Ledighed i pct.	1,8	3,4	5,3	5,3	4,4	3,5	3,5
Strukturel ledighed i pct.	3,9	3,9	3,6	3,6	3,5	3,5	3,5

Kilde: Finansministeriet og egne beregninger.