

Oversigt over resuméer

- Formål og målsætninger
- Udgangspunktet før krisen
- Skærpede finanspolitiske udfordringer
- Udfordringens størrelse
- Regeringens strategi for konsolidering
- Det offentlige forbrug er historisk højt
- Hvad er nulvækst i det reale offentlige forbrug

Formål og målsætninger

Konvergensprogrammet udarbejdes i henhold til EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Ifølge EU's forordninger udarbejder eurolandene stabilitetsprogrammer, og EU-landene uden for euroen udarbejder konvergensprogrammer. Programmerne indeholder en status for landenes overholdelse af EU's budgetregler.

Rådet (ECOFIN) afgiver en udtalelse om hvert lands program på basis af et udkast fra Kommissionen. Rådets udtalelse om det danske konvergensprogram behandles i Folketinget (Europaudvalget).

I det danske konvergensprogram gøres status for 2015-planen og udsigterne for de offentlige finanser i lyset af den globale krise og de økonomisk-politiske tiltag, der er besluttet siden konvergensprogrammet fra 2008. Konvergensprogrammet illustrerer også de krav, der stilles for at indfri målsætningerne i 2015-planen og de forventede henstillinger fra EU.

Det centrale finanspolitiske sigtepunkt i konvergensprogrammet er fortsat balance på de offentlige finanser i 2015 (strukturelt) i overensstemmelse med 2015-planen fra 2007. Balance i 2015 vil bremse gældsopbygningen og medfører, at finanspolitikken kan opfylde kravet om finanspolitisk holdbarhed, som indgår i 2015-planen.

Opfyldelse af målet om balance i 2015 stiller betydelige krav om finanspolitisk konsolidering. Samlet vurderes konsolideringsbehovet at udgøre omkring 31 mia. kr. i årene frem mod 2015. Der er usikkerhed om det præcise krav frem mod 2015, men udfordringen er under alle omstændigheder betydelig.

Med udsigt til et underskud på 5½ pct. af BNP i år ventes det, at Danmark – i overensstemmelse med Stabilitets- og Vækstpagten – vil komme ind i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud og modtage en henstilling fra EU's økonomi- og finansministre om at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP senest i 2013.

Med afsæt i de henstillinger, som andre lande har modtaget indtil nu, vil henstillingen formentlig indebære, at Danmark skal gennemføre initiativer svarende til en forbedring af den strukturelle saldo på i alt 1½ pct. af BNP, dvs. med ½ pct. af BNP om året i gennemsnit i årene 2011-2013.

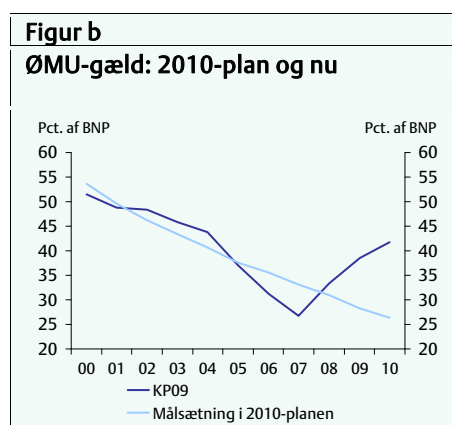
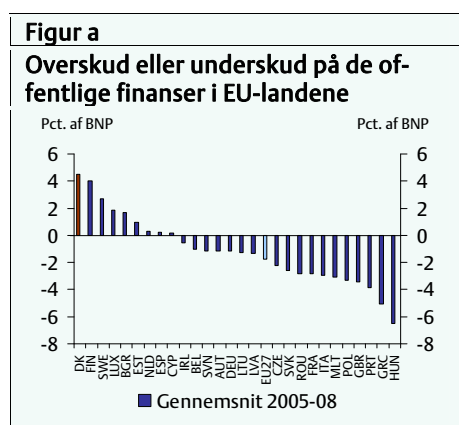
I konvergensprogrammet er det lagt til grund, at henstillingen indfris, og det skønnes at kræve mindreudgifter på 24½ mia. fra 2011-2013 i forhold til de hidtidige rammer for de offentlige udgifter – dvs. ¾ af det samlede konsolideringskrav.

Udgangspunktet før krisen

Overskuddet på de offentlige finanser udgjorde i de fire år fra 2005 til 2008 i gennemsnit godt 4½ pct. af BNP. Det var større end i de øvrige EU-lande, *jf. figur a*. Renset for konjunkturudsving og andre midlertidige forhold udgjorde overskuddet på den (strukturelle) offentlige saldo knap 2 pct. af BNP i årene 2005-2008.

De store overskud medgik til at nedbringe den offentlige gæld. Frem til 2008 var gældsnedbringelsen (ØMU-gælden) dermed forud for målsætningen i den oprindelige 2010-plan, *jf. figur b*. Fra at udgøre 22½ pct. af BNP (knap 404 mia. kr. i 2010-niveau) i 2000 blev den offentlige nettogæld vendt til en lille nettoformue på 6,5 pct. af BNP (knap 117 mia. kr. i 2010-niveau) i 2008.

I 2008 steg ØMU-gælden, selv om der fortsat var et betydeligt offentligt overskud. Det skyldes optagelsen af et stort 30-årigt lån i forbindelse med finanskrisen, hvor provenuet blev sat ind på statens konto i nationalbanken. Det øger teknisk ØMU-gælden, mens nettogælden er upåvirket.



Kilde: Europa-kommissionen, Danmarks Statistik, Eurostat og egne beregninger.

I 2015-planen og det forrige konvergensprogram blev udfordringen i forhold til at sikre holdbare offentlige finanser opgjort til ca. 0,8 pct. af BNP, svarende til ca. 14 mia. kr. Kravet var, at nye initiativer, som forøger beskæftigelsen mv., skulle styrke de offentlige finanser tilsvarende.

Skattereformen i Forårspakke 2.0 fra 2009 styrker isoleret set de offentlige finansers holdbarhed med ca. 0,3 pct. af BNP og indfrier dermed knap halvdelen af det oprindelige krav i 2015-planen og Konvergensprogram 2008. Den globale krise, der eskalerede i efteråret 2008, har imidlertid skærpet de finanspolitiske udfordringer og øget kravet til nye tiltag frem mod 2015, der kan styrke de offentlige finanser og sikre (strukturel) balance i 2015.

Skærpede finanspolitiske udfordringer

I Konvergensprogram 2008 blev udfordringen i forhold til den finanspolitiske holdbarhedsindikator opgjort til ca. 0,8 pct. af BNP, svarende til ca. 14 mia. kr., jf. tabel a. Kravet var, at nye initiativer, som forøger beskæftigelsen mv., skulle styrke finanserne tilsvarende.

Skattereformen i Forårspakke 2.0 fra 2009 styrker isoleret set de offentlige financers holdbarhed med ca. 0,3 pct. af BNP. Det indfrier knap halvdelen af kravet i Konvergensprogram 2008.

De finanspolitiske udfordringer er alligevel skærpet, især af to grunde:

- Rentebyrden på den øgede gæld, der optages i årene med svage konjunkturer oven på finanskrisen (15-20 pct. af BNP netto), svækker isoleret set holdbarheden med godt 0,3 pct. af BNP.
- Udgifterne til offentligt forbrug er større end ventet. Det svækker isoleret set holdbarheden med ca. 0,3 pct. af BNP. Derudover øges udgifternes andel af BNP som følge af, at strukturelt BNP er nedjusteret i lyset af krisen. Lavere strukturelt BNP og højere reale udgifter øger tilsammen udgifternes BNP-andel med ca. ½ pct. af BNP og svækker holdbarheden tilsvarende.

Den strukturelle saldo i 2015 er samlet svækket med ca. 0,8 pct. af BNP i 2015 i forhold til forløbet i konvergensprogrammet fra 2008 (uden de reformkrav, der var indregnet). Det afspejler også stigende renteudgifter og højere offentlige forbrugsudgifter som andel af BNP, jf. tabel a. Skattereformen skønnes at styrke saldoen i 2015 med ca. 0,4 pct. af BNP.

Tabel a
Svækkelsen af den langsigtede holdbarhed og de offentlige finanser i 2015 (uden nye tiltag)

Pct. af BNP	Holdbarhedsindikator	Saldo i 2015
KP08 uden tiltag, dvs. ekskl. reformkrav	-0,8	-1,0
- Bidrag fra skattereform i Forårspakke 2.0	0,3	0,4
- Svækkelse som følge af den globale krise og øgede udgifter	-0,8	-1,4
- heraf rentebyrde på øget gæld fra 2015	-0,3	-0,9
- heraf højere udgifter til offentligt forbrug	-0,3	-0,3
- heraf bidrag fra lavere strukturelt BNP	-0,2	-0,2
- Øvrige forhold (Nordsøprovenuer mv., netto)	0,0	0,2
KP09 uden tiltag	-1,3	-1,8

Anm. Holdbarhedsindikatoren angiver omfanget af den permanente forbedring af de offentlige finanser som andel af BNP, der er nødvendig for at sikre stabil offentlig nettogæld i pct. af BNP på sigt, jf. kapitel 2 i konvergensprogrammet.

Udfordringens størrelse

De centrale finanspolitiske mål, som konsolideringsudfordringen i Konvergensprogram 2009 er baseret på, er:

- Fastholdelse af målsætningen i 2015-planen om strukturel balance i 2015.
- Finanspolitikken skal være holdbar (holdbarhedsindikator på (mindst) nul).
- Efterlevelse af den ventede EU-henstilling om at sikre en forbedring af den strukturelle saldo på mindst 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013.

Samlet set er der behov for konsolideringstiltag svarende til godt 31 mia. kr. for at sikre balance (strukturelt) i 2015, *jf. tabel a*. Det betyder samtidig, at finanspolitikken vil være holdbar (holdbarhedsindikatoren er større end nul).

Efterlevelse af den forventede henstilling fra EU kræver formentlig konsolideringstiltag for omkring 24 mia. kr. i årene 2011-2013. Det er ca. $\frac{3}{4}$ af den samlede konsolidering frem mod 2015.

Henstillingen fra EU kommer først senere på året, men det er forudsat, at henstillingen til Danmark er mildere end for næsten alle andre lande. Det skyldes, at de offentlige finanser er bedre i Danmark end i de fleste andre lande.

I konvergensprogrammet er beregningsteknisk forudsat, at de godt 24 mia. kr. findes på den offentlige udgiftsside – dvs. i form af mindreudgifter sammenlignet med de rammer, som indgik i konvergensprogrammet for 2008. Det er blandt andet antaget, at realvæksten i det offentlige forbrug er 0 i årene fra 2011-2013.

Strukturel balance i 2015 kræver, vurderet på det nuværende grundlag, en yderligere forbedring af finanserne med ca. 7 mia. kr. via nye tiltag. Det er beregningsteknisk forudsat, at den del af reformkravet i 2015-planen, som endnu ikke er udmøntet, indfris frem mod 2015.

Tabel a			
Konsolideringskrav for at sikre opfyldelse af centrale mål			
Pct. af BNP	Konsolideringskrav	Saldo i 2015	Holdbarhedsindikator
Udgangspunkt (uden tiltag)	-	-1,8	-1,3
Ventet EU-henstilling 2013	Ca. 24 mia. kr.	-0,5	-0,2
Strukturel balance 2015	Ca. 31 mia. kr.	0,0	0,2

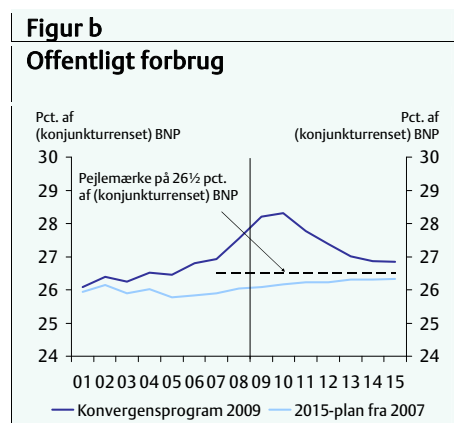
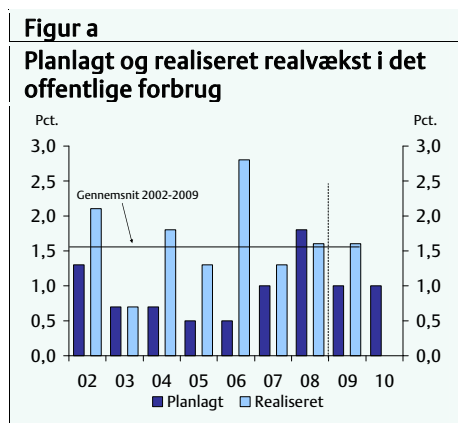
Regeringens strategi for konsolidering

1. Fortsat ekspansiv finanspolitik i 2010
2. Indlede genopretningen i 2011. Den samlede planlagte opstramning i 2011 vil blive afstemt med udviklingen i de økonomiske konjunkturer
3. Målet er balance mellem udgifter og indtægter i 2015 (31 mia. kr.)
4. Delmålet er at efterleve EU-henstillingen i 2013 (24 mia. kr.)
5. Genopretningen skal ske på udgiftssiden; fortsat skattestop (midlertidige lempelser under krisen trækkes tilbage)
6. Skattereformen indføres som planlagt
7. Pejlemærke om offentligt forbrug på 26½ pct. af BNP i 2015
8. Det offentlige forbrug holdes i ro frem mod 2013 – men fortsat vækst på sundhedsområdet
9. De øvrige offentlige udgifter gennemgås med en tættekam.
10. Herudover frigøres ressourcer til fortsat udvikling af den offentlige sektor gennem afbureaukratisering, digitalisering, bedre indkøb mv.
11. Udmøntningen sker på kommuneaftaler (juni) og finanslovsforslag (august)
12. Igangsætter arbejdet med Danmark 2020-planen
13. Mål om at Danmark gennem vækst skal være blandt de ti rigeste lande i verden i 2020 – bedre uddannelser, innovation, grøn teknologi samt øget arbejdsudbud bl.a. ved hurtigere gennem uddannelserne og færre på førtidspension

Det offentlige forbrug er historisk højt

I de mellemfristede planer har det gennemgående været en forudsætning, at realvæksten i det offentlige forbrug skulle dæmpes i forhold til tidligere årtier.

Siden 2001 har realvæksten i det offentlige forbrug i gennemsnit været på 1,6 pct. om året. Det er mindre end det foregående tiår (hvor stigningen var på 2½ pct. i gennemsnit), men noget mere end det forudsatte i de forudgående mellemfristede planer, *jf. figur a*. I forhold til den oprindelige 2010-plan fra 2001 (altså før Velfærdsaftalen mv.) er der tale om en mervækst i perioden frem til 2009 på ca. 34 mia. kr. (knap 7 pct. af det offentlige forbrug).



Anm.: Planlagt realvækst er opgjort som i forudgående 2010- og 2015-planer, herunder med ændringer ifølge skatteaftalen i 2003 (vedrørende 2004-05) og Velfærdsaftalen/globaliseringspuljen (fra 2007). Realvæksten for 2009 er som skønnet i *Økonomisk Redegørelse, december 2009*.

Det offentlige forbrugs andel af BNP – forbrugstrykket – overstiger pejlemærket på 26½ pct. af (konjunkturrenset) BNP fra 2015-planen, *jf. figur b*. I 2009 til 2011 udgør forbrugstrykket godt 28 pct. af konjunkturrenset BNP. Det er højere end nogensinde før.

I konvergensprogrammet er det beregningsteknisk antaget, at realvæksten i det offentlige forbrug er ca. 0 i 2011-13. Det vil sige, at de nominelle udgifter stiger i takt med priser og lønninger og dermed, at den offentlige beskæftigelse som udgangspunkt kan fastholdes uændret. Sammen med de øvrige antagelser i programmet reduceres de offentlige forbrugsudgifter til ca. 26¾ pct. af BNP i 2015, hvilket er lidt højere end pejlemærket i 2015-planen (og højere end i årene 1984-2007).

Hvad er nulvækst i det reale offentlige forbrug?

Nulvækst i det offentlige forbrug realt betyder, at udgifterne løbende stiger i takt med pris- og lønudviklingen. Det vil sige, at det overordnet er muligt at fastholde samme antal ansatte og købe samme mængde varer og tjenester fra den private sektor (ved uændret kvalitet og sammensætning mv.). Nulvækst betyder således, at de resurser der tilføres til offentligt forbrug er realt uændret.

Mulige produktivets- og effektivitetsfremskridt i det offentlige kan dermed ”blive i sektoren” og medgå til at styrke kvalitet og omfang. Nulvækst betyder derfor ikke, at kvaliteten af den offentlige service svækkes i absolut forstand; tværtimod vil der være de forbedringer, som sker i forbindelse med løbende effektiviseringer og forbedringer.

Frem til 2010 er det offentlige forbrugs andel af BNP (og konjunkturrensset BNP) steget til det højeste niveau nogensinde – navnlig fordi realvæksten i det offentlige forbrug i nogle år har været højere end det planlagte. Nulvækst i det offentlige forbrug indebærer under normale forhold, at det offentlige forbrugs andel af BNP aftager (når realt BNP vokser mv.).

Antagelserne efter 2015

Fremskrivningen af de offentlige forbrugsudgifter i det beregningstekniske forløb efter 2015 er baseret på en antagelse om, at udgifterne ”per bruger” følger lønudviklingen, mens antallet af ”brugere” følger den demografiske udvikling.

Det betyder, at udgifterne til offentligt forbrug udgør en konstant andel af BNP, når bl.a. demografien er stabil. I fremskrivningen er det dermed antaget, at den offentlige sektors andel af økonomien fastholdes uændret efter 2015 (ved uændret befolkningssammensætning).