

## Offentligt forbrug og genopretningsaftalen

### 1. Indledning

Med genopretningsaftalen er der indført nye og stærkere styringsmekanismer, som betyder, at det offentlige forbrug må påregnes at følge det planlagte spor, når mekanismerne anvendes som forudsat.

De nye styringsmekanismer skal bidrage til at realisere den begrænsede vækst i det offentlige forbrug i årene 2011-2013, som er fastlagt i genopretningsaftalen. Mekanismerne virker først fra og med budgettet for 2011. Med de nye mekanismer kan man som udgangspunkt ikke trække på de historiske erfaringer, når man vurderer forbrugsudviklingen fremadrettet.

Konkret indebærer mekanismerne, at bloktilskuddet til kommuner kan sættes ned med op til 3 mia. kr. årligt. Hertil kommer en væsentlig skærpelse af sanktionen overfor de kommuner, der sætter skatten op, hvis kommunerne under ét ikke lever op til aftalen om den kommunale skatteudskrivning.

Formålet med genopretningsaftalen er at indfri EU's henstilling om en styrkelse af den strukturelle saldo med 1½ pct. af BNP i årene 2011 til 2013. En central del af aftalen er, at væksten i det offentlige forbrug fra 2011 til 2013 reduceres i forhold til det, som hidtil er planlagt. Det bidrager med godt 40 pct. af den nødvendige konsolidering i aftalen.

Det centrale i forhold til den finanspolitiske holdbarhed og målsætningen om balance i 2015 er, at udgifterne flugter med det besluttede og aftalte i 2011 og i årene efter, og at eventuelle udgiftskrævende initiativer finansieres.

Mervækst i det offentlige forbrug i 2010 – det vil sige året før den periode, som henstillingen vedrører – vil isoleret set ikke mindske den planlagte forbedring af den strukturelle saldo i 2011-2013. Genopretningsaftalen og opfyldelsen af henstillingen fra EU om at styrke saldoen med 1½ pct. af BNP i årene 2011-2013 er således robust overfor et eventuelt merforbrug i år.

Med baggrund i store budgetoverskridelser i 2009 har KL tilkendegivet, at kommunerne forventer en budgetoverskridelse i 2010 på 2 mia. kr. Det forudsætter en reduktion i udgifterne i andet halvår 2010 i forhold til nationalregnskabet for 1. halvår af 2010. Der gennemføres aktuelt en betydelig indsats for at få bragt udgifterne ned i både stat, kommuner og regioner, så aftalerne for 2011 kan overholdes.

## 2. Udgiftstilpasning i stat, kommuner og regioner

På *statens* område viste ministeriernes rammeredegørelser fra april, at der var udsigt til større statslige driftsudgifter end budgetteret på finansloven for 2010. I maj- og augustskønnene for det offentlige forbrug er det derfor lagt til grund, at det forventede statslige merforbrug reduceres med 2 mia. kr. i 2010 i forhold til skønnet på baggrund af rammeredegørelserne fra april.

I juni blev der udsendt et cirkulære, der reducerer den statslige driftsramme med 1 pct. i forhold til bevillingen på finansloven for 2010. Samtidig blev det besluttet at nedbringe ministeriernes forbrug af opsparede driftsmidler. Ministerierne har derfor taget initiativ til at begrænse udgifterne i år. Blandt andet har en række ministerier udvist tilbageholdenhed i ansættelsespolitikken, udskudt eller stoppet igangværende projekter, tilpasset kursusaktiviteten og iværksat andre initiativer for at begrænse udgifterne i 2010.

På baggrund af en aktuel status er det vurderingen, at det statslige forbrug holder sig inden for den forudsatte ramme i 2010. Det ventes at trække ned i det offentlige forbrug i 2. halvår af 2010.

I *kommunerne* er der indikationer på et højere forbrug i 2010 end forudsat i budgetterne. Det var blandt andet baggrunden for, at regeringen i uge 37 havde indbudt KL til et møde omkring udgiftsudviklingen i kommunerne i 2010 og 2011.

Kommunernes regnskaber for 2009 viste en markant overskridelse af budgetterne for 2009 og dermed også en markant overskridelse af de aftalte rammer. På grund af budgetoverskridelserne i 2009 har kommunerne igangsat en proces for at tilpasse økonomien i 2010 med henblik på at overholde de aftalte udgiftsniveauer i 2011.

KL har orienteret regeringen om, at kommunerne i øjeblikket er i fuld gang med tilpasninger af økonomien. Men det er samtidig klart, at en omstilling af økonomien tager tid. Derfor kan 2010 ses som et overgangsår mellem det meget høje niveau i 2009 og det aftalte niveau for 2011. Det er forventningen, at resultaterne af kommunernes tilpasninger først vil begynde at vise sig i 2. halvår af 2010.

KL tilkendegav endvidere, at kommunerne forventer, at regnskabet for 2010 vil resultere i en budgetoverskridelse på i størrelsesordenen 2 mia. kr. Tilkendegivelsen bygger på kommunale indmeldinger af forventet regnskab til KL og er forbundet med en vis usikkerhed.

De foreløbige tilbagemeldinger i forhold til budgetterne for 2011 understøtter forventningen om, at budgetterne for 2011 vil være i overensstemmelse med aftalerne fra juni.

Det er centralt, at kommunerne får bedre styr på økonomien i de kommende år. Regeringen har derfor gennemført en styrkelse af den fremadrettede styring af den kommunale økonomi. Styringen hviler på en naturlig forudsætning om, at de indgåede aftaler mellem regeringen og KL overholdes. Det gælder både i forhold til budgetter og regnskaber.

Blandt andet med baggrund i den meget markante kommunale budgetoverskridelse i 2009 er der med genopretningsaftalen taget initiativ til en justering af de rammer, som aftalesystemet fungerer inden for. Formålet er at styrke kommunernes incitament til at overholde de aftalte rammer gennem en række initiativer, som vil have fuld virkning fra og med budgetterne for 2011, *jf. boks 1*.

De nye initiativer er formentlig samtidig en væsentlig del af forklaringen på, at kommunerne i øjeblikket gennemfører en tilpasning af økonomien, så de fra 2011 fuldt ud kan leve op til de aftalte rammer, både i budgetter og regnskaber.

#### **Boks 1**

##### **Bedre styringsmekanismer i kommunerne**

Der er gennemført følgende initiativer for at styrke kommunernes incitament til at overholde de aftalte rammer, som vil have fuld virkning fra og med budgetterne for 2011:

- Det betingede bloktilskud er blevet forhøjet fra 1 mia. kr. til 3 mia. kr. og justeres, så det betinges af, at kommunerne både i budgetter og regnskaber overholder de aftalte økonomiske rammer.
- Kommunerne skal udarbejde politisk godkendte halvårsregnskaber for at styrke økonomistyringen og budgetopfølgningen i den enkelte kommune. Sammen med det betingede bloktilskud skal halvårsregnskaberne understøtte kommunernes samarbejde om at overholde de aftalte rammer i både budgetter og regnskaber.
- Den individuelle modregning i den nuværende skattesanktionsmekanisme styrkes, så incitamentet til at overholde aftaler om skatten bliver stærkere. De kommuner, der hæver skatten, får første år individuelt modregnet 75 pct. af merindtægten i bloktilskuddet, mens modregningen vil udgøre 50 pct. i andet og tredje år og 25 pct. i det fjerde år. Den resterende andel af skattestigningen modregnes kollektivt. Kommuner, der vedtager en skattestigning i overensstemmelse med en eventuelt tildelt andel af en ramme til skatteforhøjelser, vil selvfølgelig blive friholdt for en eventuel individuel modregning.

#### *Regionernes driftsudgifter*

På det regionale område betyder genopretningsaftalen, at der tilføres betydelige nye midler. Sundhedsområdet løftes med 5 mia. kr. i 2011-2013.

Med den økonomiaftale, der i sommer blev indgået mellem regeringen og regionerne, blev der aftalt et løft på 2 mia. kr. i 2011 til blandt andet flere sygehusbehandlinger og mere medicin.

Regionerne ligger fortsat på et højt aktivitetsniveau, men regionerne har iværksat en tilpasning af aktiviteten i 2010. Samtidig er der iværksat tiltag til en styrket økonomistyring.

I de første uger af september er der indgået budgetaftaler i alle regioner for 2011. Udmeldingen fra de enkelte regioner er, at aftalerne er i overensstemmelse med økonomiaftalen for 2011.

### 3. Genopretningsaftalens robusthed

Danmark er i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, og i juli 2010 modtog Danmark EU-henstillingen om at gennemføre en styrkelse af finanserne. De centrale dele af henstillingen er, at Danmark:

- bringer underskuddet ned under 3 pct. af BNP snarest og senest i 2013
- sikrer en gennemsnitlig årlig finanspolitisk stramning på mindst ½ pct. af BNP i perioden 2011-2013

Formålet med genopretningsaftalen var netop at indfri EU-henstillingen om en forbedring af den strukturelle saldo i 2011 til 2013. Det sker konkret ved:

- At forkorte dagpengeperioden til to år.
- At reducere væksten i det offentlige forbrug i perioden 2011-2013 ift. det hidtil planlagte, og gennemføre visse besparelser på overførselsområdet
- At forøge beskatningen navnlig via fastfrysning af §20-reguleringen

I det forløb, der er planlagt med genopretningsaftalen, indfris EU-henstillingen om en forbedring af den strukturelle saldo på 1½ pct. af BNP i årene 2011 til 2013 (svarende til ca. 27 mia. kr. i forhold til konjunkturrenset BNP).

For så vidt angår det offentlige forbrug er det centrale således, at væksten bringes ned i årene 2011-2013, hvor de nye styringsmekanismer har virkning.

Væksten i det offentlige forbrug i 2010 har derimod ikke direkte betydning for indfrielsen af henstillingen om en strukturel saldoforbedring på 1½ pct. af BNP i 2011-13. Det faktiske underskud ifølge konvergensprogrammet forventes desuden at være på 1,9 pct. af BNP i 2013 – det vil sige ca. 1,1 pct. af BNP ”under” 3-procentsgrænsen. Samtidig er underskuddet i 2010 nedjusteret i forhold til det, som var ventet i konvergensprogrammet.

## Bilag 1. Det offentlige forbrug i 2010

I augustredegørelsen skønnes det offentlige forbrug til knap 510 mia. kr. i 2010, eller ca. 29½ pct. af BNP. Det er lagt til grund, at det reale offentlige forbrug i 2010 er på samme niveau som i 2009 – det vil sige nulvækst. Skønnet for det offentlige forbrug i augustredegørelsen tager som altid afsæt i de aftaler, der er indgået og de budgetter, der på den baggrund er lagt for kommunerne, regionerne samt for staten.

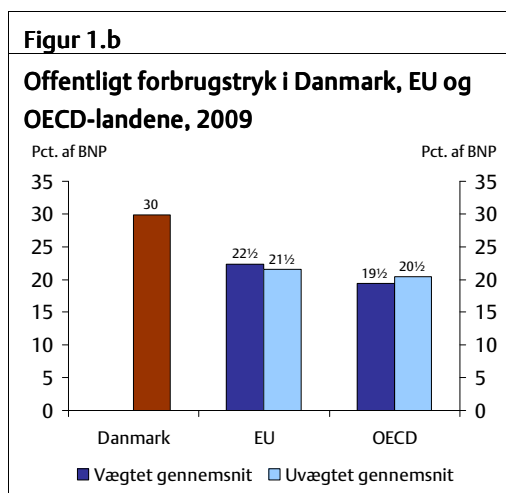
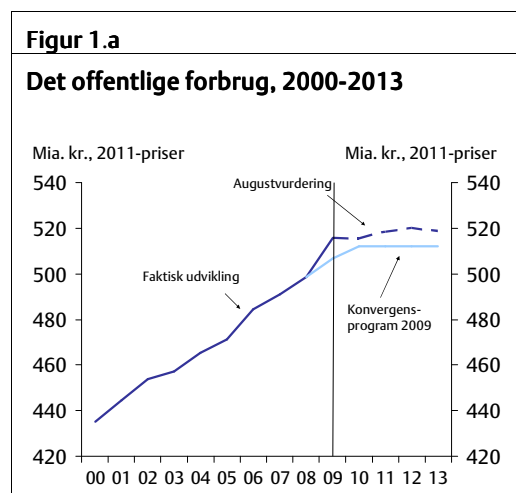
Forudsætningen om nulvækst i 2010 skal ses i lyset af den stigning i serviceudgifterne, som oprindeligt var planlagt i 2010, blev disponeret allerede i 2009, hvor det offentlige forbrug steg meget mere end planlagt og aftalt.

I 2009 var således ventet en realvækst på 1,2 pct. med afsæt i finansloven for 2009 og budgetterne for kommuner og regioner i 2009. Den realiserede stigning er imidlertid på 3,4 pct. Det skyldes navnlig merforbrug i kommunerne og regionerne.

Med baggrund i genopretningsaftalen er det lagt til grund, at realvæksten i det offentlige forbrug udgør henholdsvis 0,6 pct. i 2011 og 0,3 pct. i 2012 – det vil sige knap ½ pct. i gennemsnit. Det svarer nogenlunde til den vækst i det offentlige forbrug, som den tidligere SR-regering planlagde for årene 2005-2010. For 2013 indebærer genopretningsaftalen derimod en reduktion i det offentlige forbrug på ¼ pct.

Stigningen i det offentlige forbrug over de tre år (fra 2011-2013) skønnes samlet til 0,6 pct. (3 mia. kr.). Denne stigning er i genopretningsaftalen fuldt ud finansieret ved besparelser på andre områder, *jf. Budgetoversigt 2*, august 2010.

Den forudsatte forbrugsvækst over de næste tre år tager afsæt i et historisk højt niveau for det offentlige forbrug – både absolut, *jf. figur 1.a*, og i forhold til det samlede bruttonationalprodukt. Samtidig var forbrugstrykket i 2009 højere end i alle andre EU- og OECD-lande, *jf. figur 1.b*



Kilder: Danmarks Statistik, Ecwin, IMF, OECD Stat Extracts, Eurostat samt egne skøn og beregninger.

## Bilag 2. Foreløbigt nationalregnskab

Foreløbige nationalregnskabstal for første halvår 2010 viser en realvækst i de offentlige forbrugsudgifter på 2¾ pct. i forhold til samme periode sidste år, *jf. tabel 1*.

Tabel 1				
Offentligt forbrug og offentlig beskæftigelse i 2010				
	Det kvartalsvise nationalregnskab			Augustvurdering <sup>1)</sup>
	1. kv. 2010	2. kv. 2010	1. halvår 2010	hele 2010
<b>Offentligt forbrug</b> (mia.kr.)	126,2	129,7	255,9	509,5
Nominel vækst (pct.) <sup>2)</sup>	5,8	5,2	5,5	2,6
Realvækst (pct.) <sup>2)</sup>	2,5	2,9	2,7	0,0
Prisvækst (pct.) <sup>2)</sup>	3,3	2,2	2,7	2,7
<b>Offentlig beskæftigelse</b> (1.000 pers.)	840,2	849,6	844,9	832,8
Vækst i beskæftigelsen (1.000 pers.) <sup>2)</sup>	16,1	15,6	15,9	2,5

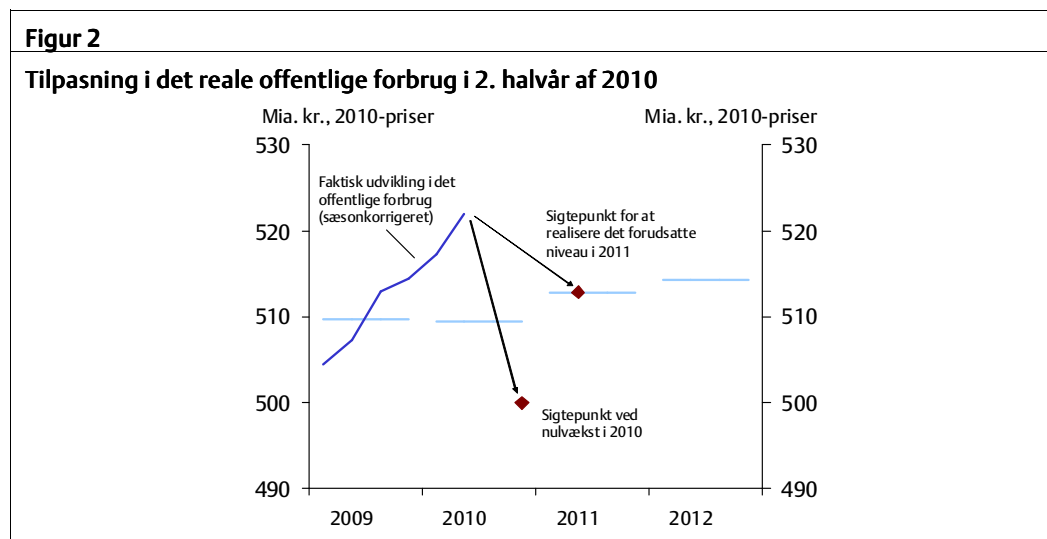
1) Skøn ifølge *Budgetoversigt 2 og Økonomisk Redegørelse*, august 2010.  
2) Vækst i forhold til samme periode året før.

De kvartalsvise opgørelser af det offentlige forbrug beror på foreløbige regnskab-soplysninger for staten, kommunerne og regionerne. Opgørelserne er baseret på udtræk fra de foreløbige regnskaber, som ikke er periodiseret, og der er af naturlige årsager endnu ikke taget højde for den bogføring, der ligger i supplementsperioderne efter årets afslutning. Tallene er forbundet med usikkerhed og skal derfor fortolkes med varsomhed.

De kvartalsvise opgørelser af det offentlige forbrug omfatter ikke detaljerede data for fx udgiftsudviklingen i sektorer eller på udgiftsområder. Den offentlige beskæftigelsesstatistik, der er opgjort på sektorer og udgiftsområder, viser imidlertid, at beskæftigelsen i 1. halvår 2010 er øget indenfor især sundhed, undervisning og socialområdet.

En del af stigningen i den offentlige beskæftigelse skyldes blandt andet et øget antal personer i fleksjob, på ekstraordinære ordninger (fx løntilskud) samt flere elever, *jf. Aftale om flere unge i uddannelse og job*, november 2009. Samtidig afspejler en stigende aktivitet på uddannelsesområderne blandt andet en styrket indsats for at få flere unge i uddannelse.

Det foreløbige nationalregnskab peger på, at væksten i første halvår af 2010 har været væsentligt højere end den forudsatte nulvækst i det reale offentlige forbrug for året som helhed. Det peger i retning af, at der må/kan forventes en større vækst i 2010 end lagt til grund i august. For at realisere nulvækst i 2010 skal det reale offentlige forbrug reduceres ganske kraftigt i 2. halvår 2010, *jf. figur 2*. En tilpasning mod det planlagte og aftalte udgiftsniveau i 2011 kræver derimod en mere moderat reduktion i de offentlige forbrugsudgifter i anden halvdel af 2010. Det planlagte udgiftsniveau i 2011 er ca. 0,6 pct. større end i 2009.



Kilde: Danmarks Statistik samt egne skøn og beregninger.