

Finansministeriets skriftlige indlæg til DØRs rapport – forår 2010

3. juni 2010

DØR noterer, at finanspolitikken er meget ekspansiv i 2009 og 2010 bl.a. påvirket af en kraftigere stigning i det offentlige forbrug end planlagt, og den samlede lempelse skønnes således af Formandskabet at være på linje med deres tidligere anbefalinger. DØRs synspunkt omkring timingen – herunder at lempelsen i 2009 var for kraftig – kan diskuteres i lyset af det usædvanligt abrupte fald i produktion, efterspørgsel og tillid, samt at initiativerne i vidt omfang først har virkning sidst i 2009 og formentlig med stigende styrke i 2010. Det gælder bl.a. frigivelsen af SP og løftet i de offentlige investeringer.

Der er enighed om, at konsolidering af finanspolitikken bør påbegyndes i 2011 og i et omfang svarende til det, der er forudsat i *Konvergensprogram 2009*. Mulighederne for væsentlige justeringer af finanspolitikken, hvis væksten bliver svagere end ventet i DØRs prognose, er som udgangspunkt begrænsede, fordi underskuddet og de finanspolitiske udfordringer i forvejen er omfattende. Desuden er Danmark kommet ind i EUs procedure for uforholdsmæssigt store underskud, hvor der stilles særlige krav til finanspolitikken.

Det er positivt, at Formandskabet bakker klart op om reglerne i Stabilitets- og Vækstpagten. Det kunne i den forbindelse have været nyttigt at redegøre for de særlige krav og henstillinger, som gælder for de lande, der er i proceduren.

DØRs vækstforventninger for 2010 og 2011 under ét er overordnet set på linje med Finansministeriets, men profilen over de to år er noget anderledes. For 2011 forekommer DØRs vækstsikrings pessimistiske, og det kan være svært at forstå, at vækstprofilen for Danmark skal afvige væsentligt fra de lande, Danmark eksporterer til. DØR venter således, at væksten går væsentligt op fra 2010 til 2011 i udlandet, selv om finanspolitikken også strammes her, mens den går markant ned i Danmark. DØR venter samtidig en kraftig stigning i væksten, herunder privatforbruget, i 2012, hvor gennemslaget fra højere renter og stramninger af finanspolitikken samlet set må ventes at være større end i 2011. Navnlig væksten i privatforbruget kan forekomme lav i 2011, i lyset af den høje opsparing og de lave renter, og at den reale forbrugsbestemmende indkomst samlet øges med 8½ pct. i årene 2010 og 2011.

Det er Finansministeriets vurdering, at væksten må ventes at stige i 2011, og at de lempelser, der er gennemført, samt faldet i renterne siden 2008 vil virke med stigende styrke i år og næste år. Dermed vil den økonomiske politik samlet set bidrage positivt til væksten i 2011, selv om konsolideringen til næste år isoleret set virker dæmpende. Genopretningsaftalen ændrer ikke billedet, idet virkningerne af de nye stramninger i 2011 modvirkes af, at der på den offentlige udgiftsside sker et skifte fra overførsler med lav aktivitetsvirkning til offentligt forbrug med højere kortsigtet aktivitetsvirkning.

Det er samtidig vurderingen, at opsvinget i stigende grad vil være selv bærende, dvs. især trukket af privat efterspørgsel. Det ser også ud til at være tilfældet i DØRs prognose, hvor den samlede efterspørgsel er justeret lidt op i 2011 i forhold til efterårsprognosen, selv om væksten i den offentlige efterspørgsel er reduceret som følge af den konsolidering, der blev annonceret i Konvergensprogram 2009. Det vækstbillede, som prognosen tegner, fremstår således mere robust end i efterårsprognosen – modsat det indtryk man får i forbindelse med omtalen af konsolideringens mulige væksthæmmende virkninger.

Hertil kommer, at forkortelsen af dagpengeperioden og ændringerne af reglerne for genoptjening, der indgår i genopretningsaftalen, må ventes at reducere den strukturelle ledighed og langtidsledigheden. Da ledigheden samtidig er steget mindre end ventet, er risikoen for, at krisen mere vedvarende reducerer beskæftigelsen, blevet dæmpet.

Det fremføres, at en forudsætning for en mindre stram finanspolitik er markante reformer, der styrker den underliggende stilling på de offentlige finanser. I den forbindelse bemærkes, at et af formålene med genopretningsplanen netop er at sikre bedre handlemuligheder senere, hvis der skulle blive brug for det. Ved at fastlægge en klar strategi for genopretning af finanserne baseret på konkrete tiltag øges sandsynligheden for at eventuelle, senere justeringer af finanspolitikken ikke modvirkes af svækket tillid og pres på renten.

DØRs vurdering af de offentlige finanser frem mod 2020 er mere negativ end i Konvergensprogrammet. Det skyldes ifølge rapporten primært, at væksten i BNP – og dermed det offentlige indtægtsgrundlag – er svagere frem mod 2020, mens realvæksten i det offentlige forbrug antages at svare til forløbet i Konvergensprogrammet.

Konkret forudsætter DØR således, at produktivitetsvæksten frem mod 2020 er lavere end i Konvergensprogrammet (men ikke i årene efter), og at det tager ca. 10 år, før konjunkturerne normaliseres, mod normalt 4-6 år (hvilket er antagelsen i Konvergensprogrammet). Det betyder, at det underskud, som DØR opgør i 2015, ikke er strukturelt, og det undersøges derfor reelt ikke, om det centrale mål i 2015-planen om *strukturel* balance i 2015 nås (eller hvad der skal til for at nå dette mål, givet de øvrige forudsætninger).

Det er imidlertid en central pointe, at muligheden for realvækst i de offentlige forbrugsudgifter afhænger af væksten i økonomien. Det er den grundlæggende antagelse, som Finansministeriets langsigtede fremskrivninger bygger på, og det fremgår i realiteten også af de beregninger, som foretages i rapporten. DØR når således frem til samme saldo som i Konvergensprogrammet i 2020 (dvs. et underskud på 1 pct. og ikke 3,3 pct. af BNP), når det forudsættes, at forbrugsudgifternes andel af (et lavere) BNP er som i Konvergensprogrammet, og de krav, der i øvrigt stilles til den økonomiske politik i Konvergensprogrammet, indfris.

Rapporten indeholder et omfattende og interessant kapitel om de langsigtede finanspolitiske udfordringer, hvor det bl.a. konkluderes, at finanspolitisk holdbarhed er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for en troværdig økonomisk politik. Det er på linje med overvejelserne i Konvergensprogrammet og den overordnede strategi, hvor det primære mål netop er strukturel balance i 2015.

Kapitlet slår bl.a. fast, at flere fødsler ikke kan løse udfordringerne, og viser, at en stigning i arbejdstiden som følge af fx én mindre ferieuge om året (svarende til ca. 1 times længere arbejdstid pr. uge), ikke styrker finanserne med mere end 0,3 pct. af BNP (omkring 5 mia. kr.), medmindre antallet af offentligt ansatte samtidig reduceres, og virkningerne på satsreguleringen af overførslerne suspenderes.

Ifølge Finansministeriets beregninger er Genopretningspakken – inklusive forudsætningen om at nedbringe væksten i det offentlige forbrug fra 2011 til 2013 – tilstrækkelig til at indfri de ventede henstillinger fra EU og stort set sikre finanspolitisk holdbarhed, idet holdbarhedsindikatoren umiddelbart kan opgøres til ca. -0,1 pct. af BNP inklusive pakken. Samtidig vil pakken sikre op mod 85 pct. af den konsolidering, der skal til for at nå strukturel balance i 2015.

Når DØR indregner Genopretningspakken (i pressematerialet), når de frem til at holdbarheden er -0,7 pct. af BNP. Det afspejler primært, at forbrugsudgifternes andel af BNP er større end i Konvergensprogrammet (bl.a. som følge af den svage økonomiske vækst og langsomme genopretning frem mod 2020), samt at man har indregnet nominalprincippet i skattestoppet også efter 2019 (hvilket svækker holdbarheden med ca. 0,9 pct. af BNP). Der gælder således:

- At DØR ville nå frem til, at holdbarhedskravet er (mere end) opfyldt i et forløb med Genopretningspakken, og hvor de offentlige forbrugsudgifternes andel af BNP i 2020 svarer til forudsætningerne i Konvergensprogrammet.
- At DØR ville nå frem til, at holdbarhedskravet er (mere end) opfyldt i et forløb med Genopretningspakken, og hvor der anvendes samme beregningstekniske antagelser om skattepolitikken efter 2019 som i Konvergensprogrammet.
- At holdbarhedsindikatoren vil være på samme niveau som i DØRs ”minimumsplan” for en troværdig finanspolitik, hvis man 1) indregner de udestående reformkrav i Konvergensprogrammet (dvs. de krav der stilles ud over genopretningspakken), 2) antager at det offentlige forbrugs andel af BNP svarer til det forudsatte i Konvergensprogrammet i 2020 og i øvrigt indregner samme antagelser om skattepolitikken efter 2019, som i Konvergensprogrammet. Genopretningsaftalen med de nævnte antagelser om det offentlige forbrugs BNP-andel, skattestop og resterende reformkrav kan dermed siges i det store og hele at svare til DØRs minimumskrav.

Genopretningsplanen er vedtaget, efter redaktionen af DØR-rapporten er afsluttet, og møder en del af de anbefalinger, som rapporten lægger op til, herunder at dagpengeperioden forkortes til 2 år, og at der sættes navn på de konkrete tiltag, som skal indfri målene i Konvergensprogrammet.

Det er korrekt, at udgiftsstyring fremstår som en helt central – strukturpolitisk – udfordring. De finanspolitiske udfordringer kan således næppe håndteres, hvis det ikke lykkes at dæmpe væksten i udgifterne i forhold til de seneste 20-30 år. Aftalen om genopretning af dansk økonomi indebærer bl.a. en forhøjelse af det såkaldte betingede bloktilskud fra 1 mia. kr. til 3 mia. kr., som samtidig gøres betinget af, at såvel budgettet som den realiserede udgiftsvækst følger aftalerne. Derudover styrkes det individuelle element i den nuværende skattesanktionsmekanisme, og der tages initiativer til generelt at styrke budgetopfølgningen (halvårsregnskaber).

Der er både fordele og ulemper ved det svenske system med treårige nominelle lofter for de *statslige* udgifter (ekskl. renteudgifter). Blandt andet er den kommunale sektor ikke inkluderet i udgiftsloftet, men udelukkende de statslige bloktilskud til kommunerne, hvilket svækker mulighederne for at vurdere effektiviteten i en dansk sammenhæng. Samtidig er der i Sverige eksempler på, at loftet omgås, ligesom sandsynligheden for, at loftet overholdes, selv sagt beror på hvor højt det sættes. Temaet er nærmere gennemgået i Budgetredegørelse 2010.

I forhold til nominal styring gælder desuden, at der allerede er indført mål om, at forbrugsudgifterne kan udgøre op til 26½ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2015. Dertil kommer, at der *de facto* opereres med nominal styring af det offentlige forbrug, når der foreligger vedtagne budgetter for stat, kommuner og regioner. Den aktuelle budgetopfølgning er således nominal. Det er desuden ikke, som anført i rapporten, skønnet over prisudviklingen, der har vist sig vanskeligt. Erfaringerne viser tydeligt, at det er den reale udvikling i det offentlige forbrug, der afviger fra det forudsatte, mens pris- og lønudviklingen indtil videre ikke har givet anledning til væsentlige styringsmæssige udfordringer. Realvæksten i det offentlige forbrug vil altid være et omdrejningspunkt i den praktiske finanspolitik, fordi realvækst netop måler, om der tilføres resurser, som giver mulighed for øget aktivitet.