

KAPITEL IV

BEHOV FOR HOLDBAR OG TROVÆRDIG FINANSPOLITIK

IV.1 Indledning

Holdbar finanspolitik med store og permanente offentlige underskud ...

Danmark har et finanspolitisk holdbarhedsproblem, som svarer til et behov for en permanent saldoforbedring på ca. 1,4 pct. af BNP, eller ca. 25 mia.kr., hvert år fra 2011. Selv hvis en sådan stramning gennemføres, vil der fortsat være meget betydelige offentlige underskud, som gradvist vil nå et niveau, som overstiger 3 pct. af BNP i perioden fra 2030-60. Med de forudsætninger om den økonomiske udvikling, som anvendes i denne rapport, vil der ikke på noget tidspunkt blive overskud på den offentlige saldo – selv hvis forløbet teknisk set gøres holdbart.

... er ikke troværdig og kan fremkalde utilsigtede reaktioner

Et planlagt forløb, hvor der aldrig kommer overskud, og hvor Stabilitets- og vækstpagtens treprocentsgrænse for underskud brydes 30 år i træk, vil, selvom det teknisk set er holdbart, blive opfattet som utroværdigt. Et sådant forløb kan derfor fremkalde utilsigtede reaktioner fra landets borgere og fra aktørerne på de finansielle markeder. For det første vil borgerne i økonomien konstant (og berettiget) frygte fremtidige stramninger i finanspolitikken, hvilket vil have negativ indflydelse på såvel investerings- som forbrugslyst og derfor potentielt reducere væksten i velstanden. For det andet risikeres, at udenlandske og indenlandske købere af statsobligationer vil være tilbageholdende med at efterspørge danske statsobligationer. Det risikerer at sænke kursen på obligationerne og dermed forøge rentebetalingerne på den offentlige gæld. En sådan udvikling vil trække i retning af endnu større underskud og af, at finanspolitikken alligevel ikke bliver holdbar. Der er derfor risiko for en ond spiral, hvor store underskud medfører højere renter, som igen indebærer større underskud osv.

Kapitlet er færdigredigeret den 17. maj 2010.

For at være overlevelsesdygtig skal finanspolitikken både være holdbar og troværdig

En finanspolitik, som giver anledning til så betydelige offentlige underskud gennem en lang sammenhængende periode, at der opstår alvorlige problemer med underskudenes finansiering og gældens refinansiering, betegnes i dette kapitel som utroværdig. En finanspolitik, der omvendt ikke indebærer sådanne problemer, betegnes troværdig. Selv om det ikke er muligt præcist at afgøre, hvor store underskud over hvor lang en periode der sætter grænsen mellem den utroværdige og den troværdige finanspolitik, er det muligt at pege på forløb, der med stor sandsynlighed er utroværdige. Eksempelvis vil et forløb med en offentlig nettogæld i udgangspunktet og derefter konstante underskud, som gennem 30 år overstiger 3 pct. af BNP, klart befinde sig på den forkerte side af troværdighedsgrænsen. For at en finanspolitik og en finanspolitisk strategi skal være gennemførlig eller overlevelsesdygtig på det længere sigt, skal den både være holdbar og troværdig. Kravet om troværdighed sætter snævrere grænser for finanspolitikken, end kravet om holdbarhed gør.

En troværdig finanspolitik kræver både traditionelle finanspolitiske stramninger og vidtgående strukturreformer

Kravet om en såvel holdbar som troværdig finanspolitik indebærer, at der er et behov for en forbedring af den offentlige saldo på både kort og mellemlangt sigt. Det vil være uklogt alene at basere en sådan forbedring på en traditionel finanspolitisk stramning i form af besparelser og/eller højere skatter. Behovet for saldoforbedringer er af et sådant omfang, at det i tillæg er nødvendigt at gennemføre vidtgående strukturreformer for at sikre et troværdigt forløb. Markante saldoforbedringer er ikke bare nødvendige i sig selv, men også en forudsætning for, at det vil være muligt at anvende finanspolitikken til at stabilisere de økonomiske udsving på den korte bane.

Indhold: Principielle overvejelser om finanspolitikken ...

Dette kapitel sammenfatter de væsentligste finanspolitiske implikationer af fremskrivningerne og analyserne i de foregående tre kapitler. Kapitlets første del indeholder en diskussion af de nuværende rammer for finanspolitikken. De principielle overvejelser vedrører både rammernes betydning for den langsigtede finanspolitik, herunder udviklingen i den strukturelle saldo over tid, og rammernes betydning for udviklingen i udgifter og saldo på det korte og mellemlange sigt.

... og konkrete løsningsforslag

I kapitlets afsnit 4 tages mere konkret stilling til, hvorledes de finanspolitiske udfordringer kan løses. Udgangspunktet er, at en holdbar finanspolitik, der indebærer så betydelig en omfordeling fra fremtidige til nutidige generationer, at der varigt vil være et meget betydeligt offentligt underskud, ikke er troværdig. Dertil er "regningen i børneværelset" for stor. Der skitseres derfor en række konkrete elementer i en finanspolitisk reform, som her og nu bidrager til en forbedring af de offentlige finanser, sikrer den langsigtede finanspolitiske holdbarhed og bidrager markant til finanspolitikens troværdighed.

IV.2 Langsigtet holdbarhed - nødvendig, men ikke tilstrækkelig

Finanspolitiske udfordringer både på kort og mellemlang sigt ...

Den økonomiske politik står over for store udfordringer både på kort, mellemlangt og langt sigt. Udfordringen på kort sigt består først og fremmest i at kombinere ønsket om at understøtte beskæftigelsen og væksten med hensynet til udviklingen på de offentlige finanser. På den ene side tilsiger en skrøbelig konjunktursituation, at finanspolitikken bør være relativt lempelig. På den anden side indebærer udsigten til fortsatte store underskud på de offentlige finanser – også på det mellemlange sigt – at der er et behov for en forholdsvis hurtig konsolidering. Det kortsigtede behov for forbedring af de offentlige finanser skyldes dels risikoen for reaktioner fra de finansielle markeder, dels de krav, der følger af EU's Stabilitets- og vækstpagt.

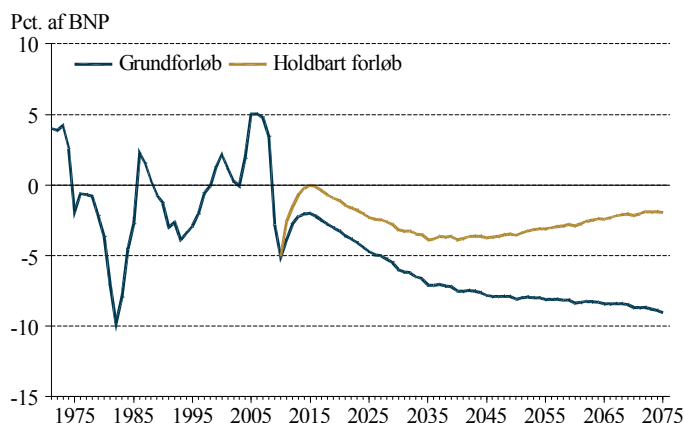
... samt på langt sigt

Kravet om forbedring af de offentlige finanser hænger herudover sammen med forventningen til den langsigtede udvikling i de offentlige udgifter og indtægter. Det langsigtede behov for forbedring stammer fra den demografiske udvikling, som gradvist – men forholdsvis hurtigt – vil føre til et stigende antal ældre og dermed højere udgifter til pensioner, pleje og sundhed. I kombination med udviklingen i arbejdsstyrken giver dette et fortsat stigende pres på de offentlige finanser frem mod 2050.

Markante og permanente offentlige underskud i fremtiden

Analyserne i kapitel III tager udgangspunkt i en finanspolitik, der er baseret på 2015-planen og senere vedtagne ændringer. Det er antaget, at skattestoppets nominalprincip fastholdes varigt, og det antages, at den udmeldte nulvækst i det offentlige forbrug i perioden 2011-13 implementeres. Derimod er konvergensprogrammets øvrige besparelser og uspecificerede reformkrav ikke indlagt. Med disse antagelser er finanspolitikken uholdbar, således at der er behov for en årlig forbedring af den primære offentlige saldo på 1,4 pct. af BNP for at sikre finanspolitisk holdbarhed. Fremskrivningen indebærer, at underskuddet på den offentlige saldo gradvis forværres fra knap 2 pct. af BNP i 2015 til 8 pct. af BNP i 2050. Hvis det hypotetisk antages, at finanspolitikken strammes med 1,4 pct. af BNP fra år 2011, hvorved finanspolitikken netop er holdbar, fås, at den offentlige saldo forbedres til balance i år 2015, hvorefter den gradvist forværres til et underskud på omkring 4 pct. af BNP fra 2035 til 2040. I hele perioden fra 2030-60 vil underskuddet være større end 3 pct. af BNP. Der er altså selv i dette hypotetiske, teknisk set holdbare forløb udsigt til et permanent strukturelt underskud – således at der efter 2015 ikke er udsigt til perioder med overskud på den offentlige saldo. I historisk perspektiv er et sådant forløb uset, jf. figur IV.1. Selvom det teknisk set er holdbart, vil et sådant forløb ikke være troværdigt, fordi det ikke vil kunne skabe den tillid hos de potentielle investorer i danske statsobligationer, der skal til for at undgå markante rentestigninger på statsgælden.

Figur IV.1 Offentlig saldo



Anm.: Grundforløbet er præsenteret i kapitel III. Det holdbare forløb er et hypotetisk forløb, hvor det antages at finanspolitikken i 2011 strammes, så finanspolitikken bliver netop holdbar. Stramningen udgør 1,4 pct. af BNP.

Kilde: ADAMs databank og egne beregninger på SMEC og DREAM.

Historiske underskud hænger sammen med økonomiske kriser

Sammenlignes den fremtidige forventning til den offentlige saldo i tilfældet med en antaget holdbar finanspolitisk, som illustreret ved den øverst beliggende kurve i figur IV.1, med den historiske udvikling gennem de seneste 40 år, er der tale om en markant forværring. Den historiske periode er karakteriseret ved, at den offentlige saldo svinger omkring balance, selvom der er en tendens til, at perioderne med underskud er længere end perioderne med overskud. Begge de to langvarige perioder med underskud dækker en historisk periode med en betydelig økonomisk krise. Længste sammenhængende periode med underskud er perioden fra 1975 til 1985, som var karakteriseret ved langvarig økonomisk afmatning i forbindelse med såvel første som anden oliekrise. De offentlige underskud toppede i 1982 med 10 pct. af BNP. I den efterfølgende periode med underskud fra 1989 til 1997 var økonomien også ramt af et markant tilbageslag frem mod 1993, hvor ledigheden toppede med ca. 12 pct. af arbejdsstyrken. De offentlige underskuds andel af BNP begrænsede sig under dette tilbageslag til knap 4 pct. af BNP.

Risici ved et holdbart forløb med store årlige underskud

De historiske erfaringer er således, at perioder med store offentlige underskud har været betinget af konkrete og dybe, men dog midlertidige økonomiske kriser. Det understreger de betydelige risici, der vil være ved at planlægge en fremtidig udvikling med permanente strukturelle underskud på op til omkring 4 pct. af BNP, som i det skitserede holdbare forløb, hvor der er set bort fra virkningen af eventuelle økonomiske tilbageslag. Der er tre typer af risici. For det første vil den underliggende finanspolitik i den ovenfor definerede betydning være utroværdig: En så lang sammenhængende periode med så betydelige underskud og dermed følgende opbygning af statsgæld vil have en rentedrivende effekt, der gør finansieringen af de offentlige underskud samt refinansieringen af den offentlige gæld dyrere. Dette kan starte en ond spiral, hvor underskud føder højere renter, som igen skaber større underskud osv. For det andet kan de store underskud lægge kraftige restriktioner på mulighederne for gennem finanspolitikken at afdæmpe virkningerne af fremtidige økonomiske tilbageslag. Specielt vil det være svært at påvirke det private forbrug og de private investeringer i opadgående retning, idet aktørerne vil forvente fremtidige finanspolitiske stramninger. Endelig for det tredje kan forløbet føre til, at Nationalbanken må stramme pengepolitikken for gennem renteforhøjelser at forsvare fastkurspolitikken i en situation, hvor såvel den offentlige som den private sektor i en lang periode har opsparingsunderskud, og der derfor kommer en gradvis, men markant stigning i udlandsgælden.

En holdbar finanspolitik er ikke nødvendigvis troværdig

Som følge af disse risici kan en sund finanspolitisk plan ikke baseres på et forløb med den viste udvikling i de offentlige underskud. Selvom forløbet teknisk set er holdbart, er det samtidig utroværdigt og indebærer derfor så store risici, at det må vurderes som ikke overlevelsedygtigt.

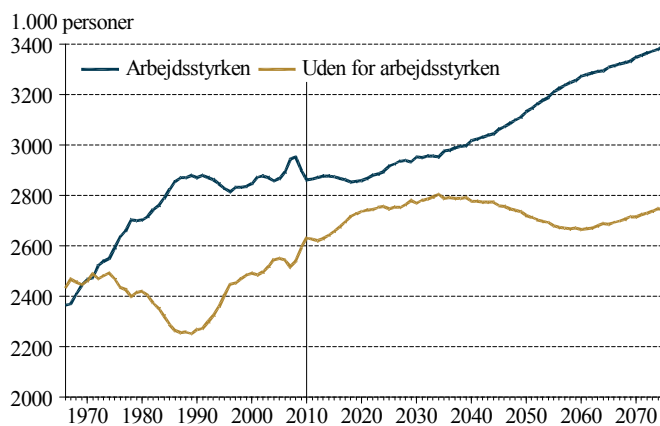
Fra demografisk medvind til demografisk modvind

Underskuddet hænger sammen med demografisk "modvind"

Årsagen til, at den fremskrevne fremtidige udvikling i den offentlige saldo afviger så markant fra den historiske udvikling, er de underliggende ændringer i befolkningens sammensætning, som vender fra at være gunstige til at være ugunstige i disse år. Arbejdsstyrken voksede markant fra

starten af 1960'erne og frem til omkring 1990. Dette skyldtes både, at de generationer, som i denne periode kom ind på arbejdsmarkedet, var større end de generationer, der nåede tilbagetrækningsalderen, og at kvindernes erhvervsfrekvens var kraftigt stigende. Begge komponenter i væksten i arbejdsstyrken aftog frem mod 1990, og arbejdsstyrken har været forholdsvis konstant i perioden fra 1990 frem til i dag. Samtidig faldt antallet af personer uden for arbejdsstyrken markant fra midten af 1970'erne og frem til starten af 1990'erne. Denne udvikling skyldes først og fremmest et lavere antal børn og den stigende erhvervsfrekvens for kvinder. Fra starten af 1990'erne er antallet af børn steget igen, samtidig med at en markant stigning i restlevetiden for personer over 60 år har ført til et stigende antal ældre, jf. figur IV.2.

Figur IV.2 Personer i og uden for arbejdsstyrken



Anm.: Den lodrette streg angiver overgang til fremskrivningsårene.

Kilde: ADAMs databank og DREAMs befolkningsfremskrivning.

Gunstig historisk befolkningsudvikling anvendt til at udbygge den offentlige sektor

Denne historiske udvikling bevirkede, at der i hele perioden fra 1960 til 1990 var en underliggende tendens til stigning i de offentlige indtægter som følge af den stadigt stigende arbejdsstyrke. Da der samtidig var en tendens til, at antallet af personer uden for arbejdsstyrken var faldende, kunne man øge niveauet for den offentlige service og for overfør-

selsindkomst til den enkelte ud over den almindelige indkomstudvikling, uden at det førte til forværringer af den offentlige saldo. I de seneste 20 år er denne demografiske medvind aftaget, men økonomien har fortsat været begunstiget af befolkningens alderssammensætning med et relativt stort antal personer i arbejdsstyrken i forhold til antallet af personer udenfor. Herudover er udviklingen i den offentlige økonomi i de seneste 20 år blevet ekstraordinært – og midlertidigt – understøttet af indtægterne fra olie- og gasproduktionen i Nordsøen.

Demografi og levetid giver strukturel forværring i de kommende år

Fremadrettet vender billedet markant. I de kommende år forventes olie- og gasproduktionen i den danske del af Nordsøen gradvist at aftage, og samtidig vil de generationer, der i de næste 20 til 25 år trækker sig ud af arbejdsmarkedet, være større, end de der kommer ind. Det fører isoleret set til et stort fald i arbejdsstyrken og en stigning i antallet af pensionister. Fra 2019 modvirkes disse tendenser af de opreguleringer af efterløns- og pensionsaldrene, der følger af velfærdsaftalen fra 2006. Den underliggende stigning i antallet af pensionister forstærkes af, at de seneste 15 års meget positive udvikling i restlevetiden for personer over 60 år ventes at fortsætte. Den forventede pensionsperiode er således siden 1995 steget med 3 år for mænd og godt 2 år for kvinder. Ifølge DREAMs befolkningsfremskrivning vil den forventede pensionsperiode for mænd, der går på efterløn som 60-årige, være vokset fra 17,7 år i 1995 til 22,1 år i 2019. For kvinder er den forventede pensionsperiode vokset fra 21,5 år i 1995 til 24,6 år i 2019. Der er således fire underliggende komponenter, der fremadrettet forværrer den offentlige økonomi: Et underliggende fald i arbejdsstyrken, et stigende antal pensionister, en betydelig stigning i den forventede levetid for den enkelte pensionist, og endelig aftagende indtægter fra olie- og gasproduktionen.

Velfærdsaftalens virkninger kommer for sent – udsigt til en lang periode med underskud

For at tage højde for den del af finansieringsproblemet, der vedrører stigningen i levetiden, vedtog Folketinget i 2006 velfærdsaftalen. Velfærdsaftalen indebærer en gradvis forøgelse af efterlønsalderen i perioden 2019-22 og en tilsvarende stigning i folkepensionsalderen 5 år efter. Herudover indebærer aftalen, at efterløns- og pensionsalderen skal følge med stigningen i restlevetiden for en 60-årig,

således at en person, der går på efterløn først mulige år (dvs. som 60-årig med de nuværende regler), kan se frem til en pensionsperiode på 19½ år. Da den gennemsnitlige forventede pensionsperiode for mænd og kvinder er 23,4 år i 2019, hvor forøgelsen af pensionsalderen starter, er de to års stigning i efterlønsalderen frem til 2022 langt fra tilstrækkeligt til at reducere den forventede pensionsalder til det langsigtede niveau. Aftalen indebærer derfor, at pensionsalderen kan forøges hvert 5. år, med virkning fra 2025 (for efterlønsalderen og 5 år senere for folkepensionsalderen), dog maksimalt med 1 år ad gangen, jf. også afsnit III.2. På grund af denne forsinkelse er den forventede pensionsperiode først nede på det langsigtede niveau på 19½ år omkring 2045 til 2050. Alle de generationer, som går på pension mellem 2005 og 2045, har således en længere forventet pensionsperiode end de, der går på pension efter 2045. Ud over spørgsmålet, om denne fordeling af byrderne er retfærdig, bidrager dette til, at der vil være underskud i en lang periode fremover.

Først efter 2050 forbedres strukturerne i forhold til i dag

Velfærdsaftalens indeksering af tilbagetrækningsalderen bidrager gradvist til en forøget arbejdsstyrke og en begrænsning af stigningen i antallet af pensionister efter 2019. Det er imidlertid først omkring 2050, at forholdet mellem personer i arbejdsstyrken og personer uden for arbejdsstyrken kan forventes at være tilbage på det nuværende niveau. Der vil således være en periode på 40 år, hvor det demografiske pres på den offentlige finansiering er større end i dag. Selv hvis udgangspunktet er balance på det offentlige budget, vil denne demografiske udvikling isoleret set indebære en tendens til stigende strukturelt underskud på de offentlige finanser. Det er denne underliggende befolkningsudvikling, som giver anledning til den gradvise forværring af den offentlige saldo i det holdbare forløb i figur IV.1.

Langsigtet holdbarhed er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning

Indekseringen af pensionsalderen til udviklingen i restlevetiden for en 60-årig betyder med de anvendte beregningsforudsætninger, at der på langt sigt vil ske en forøgelse af antallet af personer i arbejdsstyrken relativt til antallet af personer uden for arbejdsstyrken. Dette indebærer en langsigtet, underliggende tendens til gradvis forbedring af den

strukturelle offentlige saldo. Det er imidlertid først efter 2050, at arbejdsstyrken har samme størrelse relativt til dem udenfor arbejdsmarkedet som i dag. På grund af denne kombination af de meget sene effekter af velfærdsaftalen og den demografiske udvikling er den forventede udvikling i de offentlige finanser på meget langt sigt væsentligt mere positiv end udviklingen i de kommende 30 til 40 år. Det er derfor teknisk muligt at opnå finanspolitisk holdbarhed selv med udsigt til betydelige offentlige underskud i en meget lang periode. Selvom man således beregningsteknisk kan pege på, at fremtidige primære overskud efter 2050 vil være tilstrækkelige til at servicere den gæld, som opbygges i de kommende årtier, er det overordentlig tvivlsomt, at dette vil have tilstrækkelig troværdighed i forhold til borgerne og de finansielle markeder. Langsigtet finanspolitisk holdbarhed kan derfor ikke stå alene, men må suppleres med tiltag, som forbedrer den strukturelle saldo på kort og mellemlang sigt, således at det planlagte forløb også bliver troværdigt og dermed overlevelsedygtigt.¹

- 1) Det er blevet foreslået, at "løse" det aktuelle budgetproblem ved at fremrykke beskatningen af pensionsindkomst fra udbetalings- til indbetalingstidspunktet. Det ville aktuelt kunne forøge skatteindtægterne, men ville gradvist over en lang årrække føre til, at skattebetalingerne blev lavere, end de ellers ville have været. En sådan ændring ville indebære en endnu større omfordeling fra fremtidige generationer til nuværende, fordi tanken netop er, at det kan erstatte nuværende finanspolitiske stramninger eller strukturændringer. Hertil kommer, at de eksisterende pensionsbeskatningsregler kan ses som en indirekte opsparingsbaseret af de fremtidige offentlige udgifter til ældre, fordi de ældres egne skattebetalinger fra pensionsbeskatningen kommer samtidig med disse generationers større træk på de offentlige kasser. Der er derfor en tendens til, at både udgifter til og indtægter fra ældre ændres som følge af generationernes størrelse, hvilket stabiliserer effekten på den offentlige saldo af befolkningsændringer.

IV.3 Rammer til sikring af overlevelsesdygtige finanspolitiske planer

Rammer for finanspolitikken bør begrænse underskud

For at sikre, at en finanspolitisk plan ikke kun er holdbar, men også troværdig, bør det sikres, at de rammer, som gælder for fastlæggelsen af finanspolitikken, lægger begrænsninger på den planlagte langsigtede udvikling i de offentlige underskud.

EU lægger rammer for finanspolitikken

De nuværende rammer for de finanspolitiske planer i Danmark udgøres af de mellemlistede planer og det konvergensprogram, som Danmark skal udarbejde i henhold til EU's Stabilitets- og vækstpagt. EU's regelsæt indebærer bl.a., at der under normale omstændigheder ikke må være et underskud, der er større end 3 pct. af BNP, og at den offentlige bruttogæld ikke må overstige 60 pct. af BNP. EU's regler foreskriver, at Danmark årligt udarbejder et såkaldt konvergensprogram, der beskriver, hvorledes den økonomiske politik planlægges tilrettelagt. Ud over målene for den faktiske saldo indebærer EU-reglerne også, at Danmark – i lighed med de øvrige EU-lande – skal planlægge efter, at der på mellemlangt sigt højst er et underskud på den strukturelle saldo på ½ pct. af BNP. Stort set alle lande har fået – eller forventes at få – påbud om at forbedre deres offentlige finanser i perioden fra 2010 til 2013, jf. bl.a. afsnit I.2.

3 pct. underskud og 5 pct. vækst i nominelt BNP giver 60 pct. i gæld

Der er naturligvis en sammenhæng mellem de årlige offentlige underskud og den fremtidige offentlige gæld. Stabilitets- og vækstpagtens grænser bør således ikke ses uafhængigt af hinanden. Uafhængigt af landets initiale gæld vil et land, som hvert år har et underskud på 3 pct. af BNP, med tiden gradvist nærme sig en offentlig gæld på 60 pct. af BNP, hvis landets nominelle BNP vokser med 5 pct. om året. Dette vil eksempelvis være tilfældet ved en inflation på 2 pct. og en realvækstrate på 3 pct.

Lavere BNP-vækst gør det sværere at holde gældsmålet

Resultatet er ikke uafhængigt af væksten i BNP, og jo lavere BNP-væksten er, jo mindre underskud kan der tillades, hvis gældsgrænsen på 60 pct. skal overholdes. Hvis f.eks. realvækstraten i BNP er 2 pct., vil konstante årlige underskud på 2,4 pct. af BNP føre til, at gælden gradvist går mod 60 pct. af BNP. De relativt lave forventede reale

vækstrater i de kommende år gør det således vanskeligere for landene at overholde gældskriteriet, selv hvis de årlige underskud holdes på et begrænset niveau.

EU-krav begrænser underskud, men ...

Kravene til den offentlige saldo og gæld er en del af ØMU-konstruktionen, men gælder for alle EU-lande. Begrænsningerne på de offentlige underskud og de procedurer, der er implementeret omkring overvågningen heraf, inkl. de årlige stabilitets- og konvergensprogrammer, kan opfattes som et forsøg på at styrke den generelle tillid til euroen. Stabilitets- og vækstpagten skal således opfattes som kommissionens og ministerrådets instrument til at forhindre, at underskud og gæld i de enkelte lande udvikler sig på en måde, som er u hensigtsmæssig for fællesskabet. Kravene til den offentlige saldo indebærer således udelukkende begrænsninger på underskuddets størrelse, men ikke krav om konsolidering – dvs. overskud – i perioder med højkonjunktur eller gunstige demografiske forhold. Denne asymmetri indebærer blandt andet, at Stabilitets- og vækstpagts krav ikke i sig selv eliminerer risikoen for, at finanspolitikken bliver for ekspansiv under en højkonjunktur, ligesom den ikke giver garanti for, at der er tilstrækkeligt rum for lempelser i tilfælde af en langvarig lavkonjunktur. At forhindre for ekspansiv finanspolitik i højkonjunktoren er hermed i høj grad et nationalt anliggende. Den aktuelle udvikling i en række lande, herunder Danmark, illustrerer, at dette ikke altid lykkes.

... det er landenes eget ansvar at sikre hensigtsmæssig finanspolitik

Det er, som nævnt, landenes eget ansvar at sikre, at finanspolitikken tilrettelægges, så den – inden for Stabilitets- og vækstpagts grænser – er mest hensigtsmæssig for landets borgere. Det indebærer for det første, at det er det enkelte land, som skal sikre, at finanspolitikken bliver strammet tilstrækkeligt under en højkonjunktur. For det andet er det også det enkelte lands ansvar at sikre en hensigtsmæssig fordeling mellem generationer.

Omfordeling mellem generationer

Den aktuelle problemstilling for Danmark, hvor et teknisk set holdbart forløb kan indeholde en langvarig gældsopbygning over et halvt århundrede, kan ses som konsekvensen af en række konkrete beslutninger, der omfordeler til fordel for

de nuværende generationer. Der skal her nævnes tre konkrete forhold, der påvirker balancen mellem generationerne.

Demografisk medvind og olieindtægter førte ikke til formue

For det første er hverken den meget betydelige demografiske medvind, som Danmark har oplevet, eller de ekstraordinære olie- og gasindtægter blevet brugt til at sikre en offentlig formue, der er stor nok til afgørende at lette finansieringen af de offentlige udgifter i den kommende periode med et underliggende tendens til fald i arbejdsstyrken. I de seneste år frem til krisen har de offentlige overskud ført til en vis konsolidering, men dette har kun været tilstrækkeligt til at bringe den offentlige nettogæld til nul. Konsolideringen har ikke været stor nok til at forhindre udsigten til mange år med underskud, stigende gæld og voksende rentebyrde.

Forsinkede effekter af velfærdsaftale fører til øget gæld

For det andet betyder velfærdsaftalens meget forsinkede forøgelse af pensionsaldrerne, at de nuværende generationer både får en kortere periode på arbejdsmarkedet og en længere periode som tilbagetrukket end fremtidige generationer. Det betyder, at fremtidige generationer gennem deres længere andel af livet på arbejdsmarkedet finansierer de nuværende generationers (for) tidlige tilbagetrækning. Begge dele trækker i retning af, at de offentlige underskud, der er i det holdbare forløb, bliver både længerevarende og større, end de ville have været i et forløb, hvor det alene var forskelle i generationernes størrelse, der var årsag til udsvingene i saldoen.

Fremtidige generationer må bidrage mere

Det tredje og sidste element, der bidrager til, at de store underskud kan finansieres på langt sigt, er, at velfærdsaftalen og de beregningsforudsætninger, som er lagt til grund for effekterne af aftalen, indebærer, at fremtidige generationer vil have en stadigt stigende andel af livet på arbejdsmarkedet. Den meget betydelige forskel i behandlingen af nutidige og fremtidige generationer er med til at mindske troværdigheden af det holdbare forløb, og forskellen mellem generationer indebærer en risiko for, at forløbet ikke bliver

realiseret, fordi den fremtidige stigning i tilbagetrækningsaldrene ikke realiseres.²

Demografisk udfordring i alle lande

Alle landene i EU står alle over for en demografisk udvikling, som svarer til den danske, dvs. en udvikling, hvor befolkningens sammensætning hidtil har været gunstig med store generationer i arbejdsstyrken, mens sammensætningen i fremtiden bliver ugunstig med små generationer i arbejdsstyrken. Landene burde derfor – ud fra ønsket om konstant skattetryk og konstante overførselsindkomster – have været i en konsolideringsfase, dvs. i en periode, hvor de havde strukturelle offentlige overskud. Det har imidlertid ikke været tilfældet. Tværtimod har de fleste øvrige europæiske lande været karakteriseret ved at have endnu større tendens til, at underskuddene dominerer. Det er imidlertid ikke nogen hjælp for Danmark, at problemerne er endnu større i en række andre lande, snarere tværtimod. Meget dybe underskudsproblemer i andre lande vil kunne føre til en politik i de ramte lande og en ustabilitet internationalt, som også er til skade for dansk økonomi.

EU-krav bliver bindende for lande, som ikke gennemfører pensionsreformer

Befolkningsudviklingen betyder, at alle de europæiske lande i fravær af stigende tilbagetrækningsalder kan se frem til en permanent stigning i den andel af befolkningen, som er uden for arbejdsstyrken. De lande, som ikke i tilstrækkeligt omfang gennem eksempelvis pensionsreformer har taget højde for denne gradvise, men forholdsvis hastige strukturelle forværring af de offentlige finanser, vil kunne imødesee problemer med at opfylde Stabilitets- og vækstpagtens krav til de offentlige underskud selv i fravær af kommende lavkonjunkturer.

- 2) Indekseringen af efterlønsalderen i 2025 og de efterfølgende indekseringer skal vedtages i Folketinget 10 år forud for det tidspunkt, hvor indekseringen finder sted.

Begrænsninger på det stabiliseringspolitiske råderum

EU-regler er ikke på autopilot

De finansielle markeder "hjælper" også på disciplinen ...

... men Stabilitets- og vækstpagtens regler bør håndhæves for at undgå markedets reaktioner

Fraværet af strukturelle tilpasninger har sammen med styrken i det aktuelle tilbageslag betydet, at stort set alle EU-lande overskrider 3 pct. grænsen for de faktiske underskud i enten 2009 eller 2010 eller begge år. Det har ført til, at mange EU-lande foretager opstramninger af den økonomiske politik allerede fra 2010 til trods for den aktuelle konjunktursituation, og yderligere stramninger planlægges i de følgende år. Det skyldes bl.a., at landene har modtaget henstilling herom fra EU. Stabilitets- og vækstpagten indebærer, at ministerrådet efter en konkret vurdering – og efter indstilling fra EU-Kommissionen – kan vælge at komme med en henstilling til et land om at bringe underskuddet ned inden for en given tidsfrist, hvis det aktuelle underskud er uforholdsmæssigt stort (overskridelse af 3 pct. reglen). Da der er tale om en konkret vurdering, er det uklart, i hvilket omfang velspecificerede og dermed troværdige reformer, der styrker de offentlige finanser på længere sigt, kan mindske kravene til konsolidering på kort sigt. Praksis omkring henstillingerne har imidlertid været, at der er blevet lagt stor vægt på udviklingen på saldoen på relativt kort sigt, idet henstillingerne typisk har anbefalet en given forbedring af den strukturelle saldo frem imod 2013 eller 2014.

Det er ikke kun EU-reglerne, der lægger en begrænsning på udviklingen i de offentlige finanser. Som nævnt kan store offentlige underskud med hurtig gældsopbygning til følge føre til, at private investorer er mindre villige til at placere deres formue i det pågældende lands statsobligationer. Det fører til en renteforøgelse på de pågældende statsobligationer, som giver øgede finansieringsomkostninger og derfor endnu hastigere stigning i gælden. Den aktuelle situation i Grækenland og en række andre EU-lande med store underskud illustrerer, at lande med store og uholdbare underskud straffes i form af højere renter, jf. også denne rapport afsnit I.2.

Reaktionerne fra de finansielle markeder og forventningerne til disse må som udgangspunkt opfattes som befordrende for en stabilitetsorienteret finanspolitik og derfor som hensigtsmæssige, men de kan også bygge på mindre fundamentale årsager. Den grundlæggende årsag hertil er, at det er vanskeligt at fastlægge et objektive mål for de offentlige

finansers underliggende troværdighed. Risikoen for at blive ramt uforskyldt af en reaktion fra investorer, som ikke ønsker at holde landets statsobligationer, må dog vurderes at være væsentligt mindre for lande med begrænsede offentlige underskud og begrænset offentlig gæld. Stabilitets- og vækstpagtens kriterier kan derfor ses som et vigtigt redskab til at holde "orden i de offentlige finanser" og dermed forhindre uønskede reaktioner fra de finansielle markeder. Den seneste tids udvikling på markederne for en række sydeuropæiske landes statsobligationer bekræfter nødvendigheden af at sikre strammere håndhævelse af Stabilitets- og vækstpagtens bestemmelser. I lyset af de beskrevne strukturelle problemer, som de fleste europæiske lande står over for, kan presset for en lempelse af Stabilitets- og vækstpagtens bestemmelser blive betydeligt. Det anbefales, at Danmark i denne situation arbejder for at fastholde og evt. udvide Kommissionens og ministerrådets kompetence til at udstede henstillinger til omlægninger af de enkelte landes finanspolitik, hvis denne er i konflikt med Stabilitets- og vækstpagtens bestemmelser. Danmark bør videre arbejde for, at der på EU-niveau udarbejdes budgetkrav, der i højere grad tilskynder landene til konsolidering i opgangstider.

IV.4 Rammer for finanspolitik i Danmark

Finanslov og kommuneaftaler

Den danske finanspolitik for et givet år fastlægges med vedtagelsen af finansloven i slutningen af året før, men et væsentligt element, nemlig de kommunale og regionale rammer, er i praksis fastlagt i forbindelse med forhandlingerne mellem regeringen og de kommunale og regionale organisationer kort før sommerferien. Det er dog flere gange set, at der er vedtaget og implementeret ændringer i den økonomiske politik på andre tidspunkter, hvis Folketinget vurderer, at der er behov for det. I løbet af den seneste krise er der flere sådanne eksempler på justeringer af den økonomiske politik. Også vedtagelsen af forårspakken i 2004 var et eksempel på et indgreb, der ikke blev foretaget i forbindelse med finanslovsvedtagelsen, og som delvis var stabiliseringspolitisk begrundet.

Kommunale budgetter overholder typisk ikke aftalerne ...

Kommuneaftalerne fastlægger de økonomiske rammer for kommunerne. Aftalerne indeholder således typisk målsætninger for de kommunale udgifter til forbrug og investeringer og for den kommunale skatteudskrivning. Da aftalerne indgås mellem regeringen og kommunerne (hhv. regionerne) under ét, er det ofte vanskeligt at sikre overholdelse af aftalerne. Dette skyldes især, at der ikke er nogen klare sanktionsmuligheder i relation til den enkelte kommune.³

... og regnskaber overholder typisk ikke budgetter

De seneste mange år har summen af de enkelte kommuners budgetter oversteget den ramme, som har været aftalt mellem kommuner og regering. Hertil kommer, at kommunerne samlet set oftest overskrider budgetterne. Selvom ændringer i de økonomiske forhold i løbet af året kan bidrage til at forklare overskridelserne, er det således oplagt, at rammerne for det kommunale aftalesystem ikke er tilstrækkeligt stramme til at styre den samlede kommunale økonomi.

Vedvarende store overskridelser for det samlede offentlige forbrug

De kommunale overskridelser af de aftalte udgiftsrammer er en væsentlig del af baggrunden for, at de samlede udgifter til offentligt forbrug uden undtagelse har overskredet det af Finansministeriet forventede hvert år i de seneste 10 år. I gennemsnit over de seneste 10 år har de samlede udgifter til offentligt forbrug oversteget det ventede med mere end 7³/₄ mia. kr. om året, jf. figur IV.3a. Tilsvarende har realvæksten i det offentlige forbrug i gennemsnit oversteget det ventede med 0,9 pct. point, jf. figur IV.3b. Med en gennemsnitlig forventet vækstrate på 0,8 pct. er der tale om en realiseret vækstrate, der er mere end dobbelt så stor som den forventede. Selvom overskridelser af udgifts- og vækstmålene kan

- 3) Finansministeren har fra 2009 mulighed for at tilbageholde op til 1 mia. kr. af det statslige tilskud til kommunerne, hvis kommunerne tilsammen budgetterer med flere udgifter end aftalt. Dette giver dog kun begrænset tilskyndelse til den enkelte kommune, da straffen deles af alle kommuner. Hvis de kommunale skatter hæves i forhold til det aftalte, straffes kommunerne både kollektivt og individuelt. De kommuner, der hæver skatten permanent, får reduceret deres statstilskud med 75 pct. af det ekstra skatteprovenu første år og 50 pct. af provenuet andet år. Den del af det samlede kommunale merprovenu, som ikke inddrives via individuel modregning, tages fra kommunernes samlede statstilskud. Kommunerne under ét mister derfor hele merprovenuet, hvis de øger skatterne mere end aftalt.

være et resultat af ændrede prioriteringer – dvs. eksplicitte beslutninger om at øge udgifterne i forbindelse med et konkret tiltag – er der oplagt også tale om ikke planlagte stigninger.

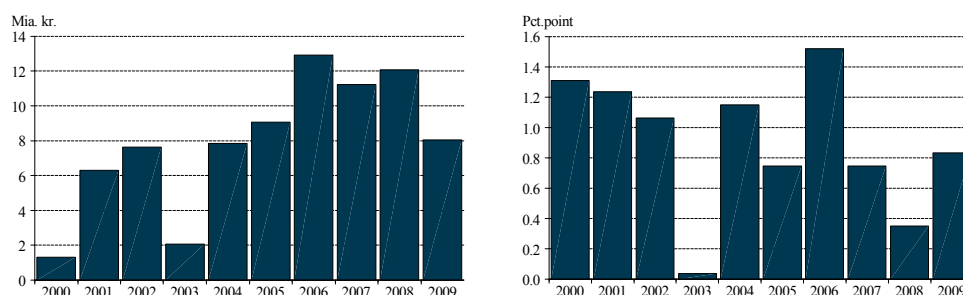
Behov for nye instrumenter til styring af de offentlige udgifter

Den manglende styring af de offentlige udgifter er et problem både for den kortsigtede og den langsigtede finanspolitik. Der synes således oplagt at være behov for nye instrumenter, der dels kan sikre mod en systematisk opdrift i udgifterne, dels kan bidrage til en bedre styring af finanspolitikken i relation til at påvirke konjunkturerne.

Anbefaling: Omsættelige kommunale udgiftskvoter

Formandskabet har tidligere foreslået omsættelige kommunale udgiftskvoter, jf. senest *Dansk Økonomi, forår 2008*. Selvom der kan være praktiske udfordringer med implementeringen af et sådant system, er en fordel, at omsættelige udgiftskvoter vil indebære forstærkede incitamenter for alle kommuner til at bidrage til overholdelsen af den samlede udgiftsramme, samtidig med at systemet tillader en vis fleksibilitet i fordelingen af udgiftsrammer mellem kommunerne.

Figur IV.3a Merudgifter til off. forbrug *Figur IV.3b Mervækst i off. forbrug*



Anm.: Figurerne sammenholder de senest tilgængelige data for udgifterne til offentligt forbrug hhv. realvæksten i samme med den forventede værdi i Økonomisk Oversigt/Økonomisk Redegørelse (ØR) fra maj måned året før. Søjlen for 2000 i den første figur angiver eksempelvis de senest opgjorte nationalregnskabsdata for udgifterne til offentligt forbrug minus den forudsagte værdi for samme i ØR fra maj 1999. Når der ikke er en simpel sammenhæng mellem overskridelserne målt i kr. og målt som realvækst, skyldes det, at der i det pågældende års ØR kan være skønnet forkert på deflatoren for offentligt forbrug i nationalregnskabet.

Kilde: Finansministeriet, *Økonomisk Redegørelse*, diverse årgange, Økonomiministeriet, *Økonomisk Oversigt*, diverse årgange, ADAMs databank og egne beregninger.

**Anbefaling:
Indfør konjunktur-
afhængigt
incitament til
kommunale
investeringer**

Som en anden del af reguleringen af kommunernes udgifter bør det overvejes at indføre en konjunkturrelateret statslig afgift/subsidium på kommunale investeringer. I højkonjunkturer, hvor der er behov for at stramme finanspolitikken, skal afgiften være relativt høj, mens der kan være et statsligt subsidium i lavkonjunkturer. Subsidiet/afgiften for det følgende år kan fastlægges i forbindelse med indgåelsen af de kommunale aftaler, idet der bør være en mulighed for at ændre på satsen, hvis konjunktursituationen ændrer sig mærkbart. En konjunkturafhængig afgift vil give kommunerne incitament til at udskyde investeringer i højkonjunkturer og fremskynde dem i lavkonjunkturer. Det nuværende system med anlægs- og lånerammer har vist sig at være et meget upræcist system at styre de kommunale investeringer med.

**Anbefaling:
Undersøg svenske
erfaringer med
flerårige udgifts-
rammer**

Som et alternativ eller supplement til de nuværende kommuneaftaler bør det undersøges nærmere, om erfaringerne med det svenske system med flerårige udgiftsrammer giver anledning til at indføre noget lignende i Danmark. I boks IV.1 er der en kort beskrivelse af det svenske system.

**Nedton mål for
realvæksten i det
offentlige forbrug**

Under alle omstændigheder bør nominelle udgiftsmål erstatte de mål for realvæksten i det offentlige forbrug, som ligger til grund for den nuværende udgiftspolitik. Som følge af vanskeligheder med at skønne over prisudviklingen for de offentlige forbrugsudgifter anbefales det, at dette mål nedtones eller helt udgår. I forhold til den kortsigtede finanspolitik er beregninger af finanseffekten et langt mere relevant mål, og i forhold til den langsigtede finanspolitik er det ikke den reale vækst, men udgiftsvæksten i forhold til den generelle vækst i økonomien, der er afgørende.

Den svenske finanspolitiske styring er bygget op omkring et rammeværk, hvor hovedelementerne består af et overskudsmål og et nominelt udgiftsloft. Rammeværket er indført for at styrke den finanspolitiske disciplin og for at modvirke et underliggende pres for udgiftsførøgelser. Rammeværket blev indført efter en periode i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne, hvor en løs styring af de offentlige finanser bidrog til, at det offentlige budgetoverskud faldt fra 5 pct. af BNP til -11 pct. på bare fire år.

Overskudsmålet specificerer, at den offentlige sektors overskud skal være én pct. af BNP over en konjunkturcyklus. Overskudsreglen er bl.a. motiveret ud fra hensyn til den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser samt for at sikre stabiliseringspolitiske handlemuligheder i perioder med lavkonjunktur (herunder også at overholde Stabilitets- og vækstpagtens underskudsregel).

Rammeværket består også af et rullende *udgiftsloft*, hvor Riksdagen tre år i forvejen bestemmer et loft for de nominelle offentlige udgifter eksklusive renter. Udgiftsloftet sættes højere end de planlagte udgifter for at skabe plads til uforudsete udgifter. Systemet er et led i en "top-down" procedure, hvor der forud for budgetteringsfasen specificeres et mål for ex-post udfaldet (de endelige udgifter) i stedet for eksempelvis et ex-ante budgetmål. Dette kan medvirke til større disciplin i budgetteringen og derigennem forøget finanspolitisk troværdighed.

Jo større del af de offentlige udgifter, der indgår i det anvendte udgiftsbegreb, jo mere forbedres den samlede troværdighed om finanspolitikken. Omvendt kan der være udgiftsområder, hvor der ønskes en vis fleksibilitet, eksempelvis i relation til de automatiske stabilisatorer. Nogle udgifter er lovbundne (f.eks. pensioner). Hvis disse udgifter indgår under loftet, kræver en ekstra stigning i disse udgifter, at der bliver skåret i de øvrige udgifter. Herved indgår disse udgiftstyper i højere grad i den politiske prioritering. I Sverige indgår pensioner og arbejdsløshedskompensation eksempelvis i det udgiftsbegreb, der er underlagt et loft. Offentlige investeringer har en særstatus, men er dog ikke udeladt fra loftet.

Der findes også et udgiftsloft i Finland. Den finske styring adskiller sig fra den svenske, bl.a. ved, at pensioner er udeladt fra udgiftsloftet. Loftet i Finland defineres i reale termer for 4 år ad gangen. Generelt søges i det finske system at holde de cykliske komponenter ude af det udgiftsbegreb, der er underlagt et udgiftsloft.

Boksen er baseret på Ljungman, Gösta: Expenditure Ceilings – A Survey. IMF Working Paper 08/282 og Svensk Finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2008.

Anbefalinger til målsætninger i en 2020-plan

Formandskabet er meget positivt indstillet over for en fortsættelse af den tradition med udarbejdelse af mellemfristede planer, som gennem de seneste 10-15 år er udviklet i Danmark. En fremtidig 2020-plan bør videreudvikle traditionen med at opstille målbare pejlemærker og målsætninger – og bør i højere grad end de hidtidige planer indbygge mekanismer, som giver mulighed for at korrigere eventuelle overskridelser af målsætningerne i et givet år med ændringer i målsætningerne for de efterfølgende år. Nedenstående sammenfatter anbefalingerne til pejlemærker og målsætninger i en kommende plan:

- Planen bør indeholde målsætninger for udviklingen i den strukturelle offentlige saldo inden for planens løbetid. Planen skal sikre finanspolitisk holdbarhed og specificere, hvor stor en del af tilpasningen der skal finde sted inden planens slutår, og hvor stor en del der skal finde sted ved konkrete tilpasninger i velfærdssystemet efter planens slutår (f.eks. ved ændringer i pensionsaldre)
- Herudover bør planen opstille pejlemærker, der sikrer, at den langsigtede profil for den strukturelle offentlige saldo er troværdig og i overensstemmelse med EU-reglerne
- Det eksisterende pejlemærke for det offentlige forbrugsandel af BNP bør kombineres med nominelle udgiftsmål, og der bør indføres en mekanisme, der indebærer en årlig justering af udgiftsmålene, således at det sikres, at udgiftsandelen nås
- Krav til strukturelle reformer bør være specificerede således, at det anvises, hvilke instrumenter der tænkes anvendt
- Krav til besparelser på det offentlige forbrug eller andre udgiftsområder bør være specificerede således, at det anvises, hvilke instrumenter der tænkes anvendt
- Potentielt udgiftskrævende målsætninger og finansieringen heraf bør klart fremgå. Dette gælder eksempelvis målsætninger på uddannelsesområdet eller klima- og energiområdet, hvor det hidtil har været uklart, hvilke instrumenter der tænkes anvendt.

IV.5 Elementer i en overlevelsesdygtig finanspolitik

Konkrete bud på indholdet i en kommende mellemfristet plan

En ny 2020-plan bør tage udgangspunkt i ovenstående punkter vedrørende målsætninger og pejlemærker og bør indeholde en konkretisering af de midler, som skal anvendes. I det følgende argumenteres for en række konkrete anbefalinger til den mellemfristede og langsigtede finanspolitik, som baseres på de målsætninger og pejlemærker, som tænkes indeholdt i planen

Årets underskud overgås kun af underskud i 1980-82

I den aktuelle situation betyder en høj offentlig forbrugs-vækst, skattelettelser og kombinationen af automatisk og diskretionær finanspolitik, at det faktiske offentlige underskud i 2010 forventes at blive omkring 5 pct. af BNP, hvilket er et historisk stort underskud, som kun er overgået i kriseårene 1980-82.

Både reformer og traditionel finanspolitisk stramning er nødvendige

Det store underskud og den fremadrettede strukturelle forværring af de offentlige finanser som følge af den demografiske udvikling og de faldende indtægter fra olie- og gasproduktionen i Nordsøen er tilsammen en meget stor udfordring. Det er nødvendigt både at gennemføre en traditionel finanspolitisk stramning i form af lavere udgifter og/eller øgede skatter og samtidig gennemføre mærkbare reformer, som øger arbejdsudbuddet på kortere sigt. I modsat fald vil der være fortsatte store offentlige underskud i de kommende mange år, og finanspolitikken vil dermed ikke være hverken holdbar eller troværdig.

Begrænsning af væksten i det offentlige forbrug

Kommunale overskridelser af aftalerne skal stoppes

Som en del af den finanspolitiske stramning er det nødvendigt at standse det seneste tiårs markante vækst i det offentlige forbrugs andel af BNP. I fraværet af markante skattestigninger er det ikke muligt at sikre en holdbar og troværdig udvikling i de offentlige finanser, hvis ikke denne stigning i det offentlige forbrugs andel af BNP bringes til ophør. Styringen af de faktiske udgifter i forhold til budgetter og aftaler skal derfor være helt anderledes stram i de kommende år, end tilfældet har været i det seneste tiår. I det følgende tages udgangspunkt i, at det offentlige forbrugs

andel af strukturelt BNP frem mod 2020 bringes tilbage på 2007-niveau, dvs. til niveauet inden krisen. Det indebærer, at sigtepunktet for 2020 er et historisk højt niveau for det offentlige forbrugs andel af BNP på 27 pct. Frem til 2010 er det offentlige forbrugs andel af BNP imidlertid steget til et så exceptionelt højt niveau, at det kræver en realvækst tæt på nul – dvs. samlet et uændret offentligt varekøb og uændret offentlig beskæftigelse – i hele perioden fra 2011 til 2020 at nå målet om 27 pct., når udgangsforløbets antagelser om den fremtidige vækst lægges til grund.⁴

Hvis budgetterne overskrides, skal der strammes andre steder

En fastholdelse af niveauet for det reale offentlige forbrug helt frem til 2020 kan, de historiske erfaringer taget i betragtning, vise sig vanskelig at realisere, selvom pejlemærket på de 27 pct. af BNP er relativt højt historisk set. I det omfang målet ikke kan realiseres, skal andre elementer af finanspolitikken strammes for at opnå den nødvendige forbedring af saldoen. Der kunne eksempelvis være tale om skattestigninger.

Store underskud på strukturel saldo selv ved nulvækst til 2020

Opfyldelse af målsætningen om en offentlig forbrugsandel af BNP på 27 pct. i 2020 indebærer en varig tendens til forbedring af den offentlige saldo. Opbremsningen i det offentlige forbrug er tilstrækkelig til at fastholde et offentligt underskud på omkring 2 pct. af BNP frem til 2020. Herefter betyder den demografisk betingede strukturelle forværring i kombination med antagelsen om, at det reale offentlige forbrug (pr. person i en given alder) følger væksten i produktiviteten fra 2021, at den offentlige saldo gradvist forværres mod et niveau på 4-5 pct. af BNP i midten af århundredet, jf. figur IV.4. Der er således fortsat et markant strukturelt problem, som ikke bliver løst ved forlængelsen af perioden med nulvækst frem til 2020. Den langsommere udvikling i det offentlige forbrug giver dog et betydende bidrag til at løse det langsigtede finanspolitiske

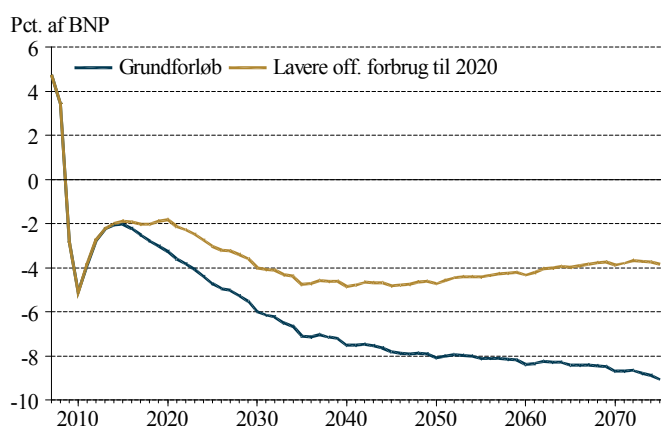
4) I den seneste langfristede fremskrivning fra DØR, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2007*, udgjorde det offentlige forbrug 27 pct. af BNP i 2020. Når der nu kræves en markant opbremsning i udgifterne for at fastholde dette niveau, skyldes det både, at det offentlige forbrug er steget kraftigt i den mellemliggende periode, og at det forventede niveau for BNP i 2020 er lavere i nærværende fremskrivning.

holdbarhedsproblem, idet holdbarheden forbedres med mere end 1 pct. af BNP, således at det tilbageværende holdbarhedsproblem er i størrelsesordenen ¼ pct. af BNP.

Besparelser ikke tilstrækkelige til at sikre troværdighed

Beregningsen viser, at givet udgiftsandelen bringes ned på 27 pct. af BNP, så skal der kun en begrænset yderligere permanent finanspolitisk stramning til at sikre holdbarheden. Udsigten til store og fortsat stigende underskud frem mod 2040 betyder imidlertid, at en holdbar finanspolitik ikke er tilstrækkeligt til at være troværdig. Det er derfor vigtigt, at der gennemføres yderligere tiltag, der kan forbedre den offentlige saldo i perioden fra 2020 til 2040.

Figur IV.4 Samlet offentlig saldo



Anm.: I forløbet med lavere offentligt forbrug antages det, at udgifterne til det offentlige forbrug gennem en real vækst nær nul bringes ned på 27 pct. af BNP. I grundforløbet udgør udgiftsandelen ca. 28¼ pct. af BNP.

Kilde: Beregninger på DREAM.

Strukturreformer

Reformer er nødvendige for at begrænse faldet i saldoen

Årsagen til den markante forværring af den offentlige saldo i perioden frem mod 2040, selv med den antagne stramme styring af det offentlige forbrug, skal først og fremmest findes i periodens forøgede antal personer, som er trukket fra arbejdsmarkedet. Det er derfor oplagt, at struk-

turreformer på arbejdsmarkedet, som gennemføres hurtigt, vil bidrage til at afhjælpe problemet med store underskud i de kommende årtier. Der er en række mulige strukturelle indgreb, som kan trække i retning af at forhindre forværringen i den offentlige saldo frem mod 2040. For det første kan en fremrykning af velfærdsaftalens reguleringer af efterløns- og pensionsaldrene bidrage til, at forøgelsen af tilbagetrækningsalderen kommer hurtigere og i højere grad i takt med stigningen i restlevetiden for en 60-årig, end velfærdsaftalen i den nuværende form lægger op til. En sådan ren fremrykning af velfærdsaftalens indfasning vil imidlertid ikke være tilstrækkelig til at forhindre tendensen til gradvis, men markant forværring af den offentlige saldo frem mod 2040. Det er derfor undersøgt, hvordan en fremrykning af velfærdsaftalen kombineret med en betydelig styrkelse af dens indhold, hvor længden af efterlønsperioden reduceres, vil påvirke tidsprofilen for den offentlige saldo, jf. også afsnit III.7, hvor effekten af den reducerede efterløn sammenlignes med effekten af en fuld afvikling.

Reduktion i efterlønsperioden

Konkret analyseres en reform, hvor efterlønsalderen fra 2012 til 2015 hæves med et halvt år pr. år, så den fra 2015 er 62 år. Med en pensionsalder på 65 år på dette tidspunkt vil efterlønsperioden være tre år. Fra 2019 til 2022 hæves efterlønsalderen i overensstemmelse med velfærdsaftalen yderligere med to år til en efterlønsalder på 64 år. Pensionsalderen hæves parallelt efterfølgende, så efterlønsperioden hele tiden er på tre år for alle. Fra 2025 reguleres pensionsalderen løbende med restlevetiden for en 60-årig som foreskrevet i velfærdsaftalen, og efterlønsalderen justeres, så efterlønsperioden altid er på tre år. Ifølge denne reform bevares efterlønnen som en retsbetinget ydelse, men efterlønsperioden forkortes til tre år med indfasning fra 2012. I alle andre henseender følges eksisterende ordninger og velfærdsaftalen. Herunder antages, at modregningen af egen pension i efterlønnen pågår de to første efterlønsår. Den reducerede efterlønsperiode indebærer, at arbejdsstyrken øges med omkring 50.000 personer (afhængigt af de aktuelle efterløns-generationers størrelse), og den giver anledning til en permanent forbedring af den primære offentlige saldo på knap ½ pct. af BNP.

Dagpengereform

Ud over reform af efterlønnen kan også en arbejdsmarkedsreform bidrage til at øge beskæftigelsen og forbedre den strukturelle saldo. Arbejdsmarkedskommissionens forslag om at reducere dagpengeperioden til 2 år med mulighed for forlængelse af perioden med op til 2 gange et halvt år i en situation med høj ledighed er et eksempel på en reform af denne type. Tilsvarende har formandskabet tidligere vurderet, at en reduktion i dagpengeperioden fra 4 til 2½ år vil kunne give 15.000-20.000 færre dagpengemodtagere, jf. *Dansk Økonomi forår 2008*. I den konkrete beregning i dette kapitel er det antaget, at en arbejdsmarkedsreform fører til en reduktion af den strukturelle ledighed på 0,5 pct.point, svarende til en forøget beskæftigelse på ca. 14.000 personer. Dette giver en permanent forbedring af den primære offentlige saldo på ca. 0,3 pct. af BNP.

Kortere efterløn og dagpengereform svarer næsten til konvergensprogrammets kravforløb

Kombinationen af reduktionen af efterlønsperioden og reduktionen af dagpengeperioden giver tilsammen en forbedring af den primære offentlige saldo på omkring 0,8 pct. af BNP (eller ca. 14 mia. kr.) og er således kun lidt mindre end konvergensprogrammets mål om forbedringer på 18 mia. kr. svarende til ca. 1 pct. af BNP.⁵ De to reformer kan således ses som eksempler på en konkret udmøntning af konvergensprogrammets reformer og besparelser på overførslerne.

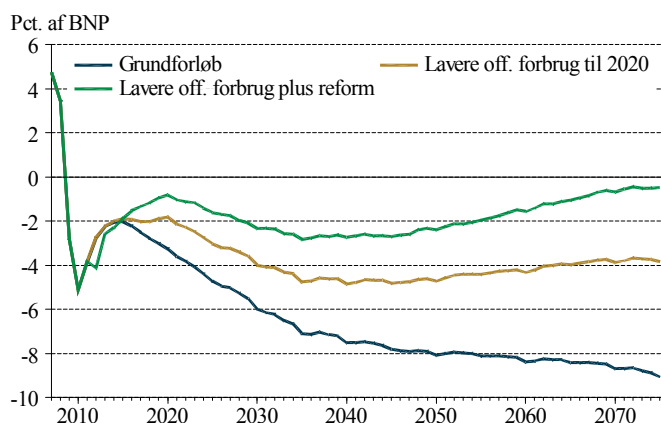
Finanspolitisk stramning og reformer giver fortsat store offentlige underskud

Hvis disse strukturreformer kombineres med en realisering af 27 pct. målsætningen for det offentlige forbrugs andel af BNP i 2020, vil det sikre en udvikling på den offentlige saldo, som betyder, at finanspolitikken er svagt overholdbar med en positiv holdbarhedsindikator på 0,4 pct. af BNP. Derimod er saldogløbet både på det korte sigt og frem mod 2040 karakteriseret af betydelige underskud, jf. figur IV.5. Med de beskrevne stramninger og reformer forbedres den offentlige saldo frem mod 2020 til et underskud på 0,8 pct. af BNP. De samlede stramninger og strukturreformer er således ikke nok til på kortere sigt at sikre strukturel ligevægt på de offentlige finanser, men de indebærer dog en

5) De 18 mia. fremkommer som summen af generelle besparelser på overførsler mv. på 11 mia. kr. og det uspecificerede reformkrav på 7 mia. kr. i konvergensprogrammet.

markant forbedring af saldoen frem til 2020. Derimod er de ikke tilstrækkelige til at forhindre en gradvis forværring af den offentlige saldo frem mod 2035, hvor det offentlige overskuds andel af BNP når sit laveste niveau, som er -2,8 pct.⁶ Dette illustrerer, at selvom det er en af de finanspolitiske hovedudfordringer at sikre såvel langsigtet holdbarhed som markante saldoforbedringer på et kortere sigt frem mod 2015 og 2020, så ligger der en endnu større udfordring i at sikre en troværdig saldogprofil i et tidsperspektiv frem mod 2030-50.

Figur IV.5 Den offentlige saldo



Anm.: I forløbet med lavere offentligt forbrug plus reform antages, at der udover opnåelse af en udgiftsandel på 27 pct. af BNP i 2020 gennemføres en afkortning efterlønsperioden til 3 år og en arbejdsmarkedsreform, der sænker strukturledigheden med ½ pct. point.

Kilde: Beregninger på DREAM.

- 6) I afsnit III.6 er effekten af konvergensprogrammets besparelser og udspecificerede reformer beregnet i forhold til DØRs grundforløb. Denne beregning giver en væsentligt svagere saldoudvikling end beregningen i dette afsnit. Det skydes primært, at beregningen i afsnit III.6 har en langt mindre stramning i det offentlige forbrug, svarende til, at der "kun" er real nulvækst i perioden 2011-13, mens nærværende beregning er baseret på real nulvækst frem til 2020, således at det offentlige forbrugs andel af BNP bliver 27 pct. i dette år.

Stramninger og reformer som antaget næppe nok til at sikre troværdigt forløb

En traditionel stramning af finanspolitikken og strukturreformer i det betragtede omfang (som der også lægges op til i konvergensprogrammet) må anses for at udgøre en absolut minimumsforbedring af den offentlige saldo frem mod 2040. Det er yderst tvivlsomt, om et forløb, der indebærer, at det offentlige underskud er større end 2 pct. af BNP fra omkring 2030 til 2055 vil blive opfattet som troværdigt. For det første vil der stort set ikke være råderum til at føre stabiliseringspolitik i forbindelse med et kommende økonomisk tilbageslag. Tværtimod vil et tilbageslag næsten uundgåeligt give anledning til en automatisk budgetreaktion, som overstiger forskellen mellem den viste strukturelle saldo og Stabilitets- og vækstpaktens 3 pct.'s grænse. For det andet er der risiko for, at aktørerne på de finansielle markeder vil reagere negativt på så lange perioder med så forholdsvis store underskud på det offentlige budget med alvorlige rentestigninger og heraf følgende finansieringsproblemer til følge.⁷

Skattestoppet

Skatter kan også hensigtsmæssigt inddrages i en troværdig finanspolitisk plan

De hidtil analyserede tiltag er som nævnt næppe tilstrækkelige til at sikre et troværdigt forløb. Det er naturligt som et næste skridt at inddrage øgede statslige indtægter som en del af den løsning, der kan sikre troværdigheden af finanspolitikken. Der er i afsnit III.7 peget på ikke-implementerede elementer i Skattekommissionens forslag, som med fordel kan inddrages i en finanspolitisk plan. Herudover kan hensynet til indretningen af en hensigtsmæssig klima- og energipolitik tale for en forøget anvendelse af afgifter til at opnå Danmarks CO₂-reduktionsforpligtelser i den ikke-kvoteomfattede del af økonomien. En tredje mulighed kan være indførelse af kørselsafgifter til begrænsning af køproblemer og øvrige eksterne effekter ud over klimaef-

7) Et forløb med fuld afskaffelse af efterlønnen i stedet for en reduktion af efterlønsperioden til 3 år vil indebære, at det offentlige underskud reduceres til ½ pct. af BNP i 2020 og til 2 pct. i 2035. Forløbet vil indebære, at finanspolitikken er "overholdbar" med 0,8 pct. af BNP. Selv i dette forløb er det tvivlsomt, om der vil være tilstrækkeligt råderum til fremtidig finanspolitisk stabilisering ved et økonomisk tilbageslag.

fekter (f.eks. i form af gener og ulykker) som følge af det betydelige trafikomfang.

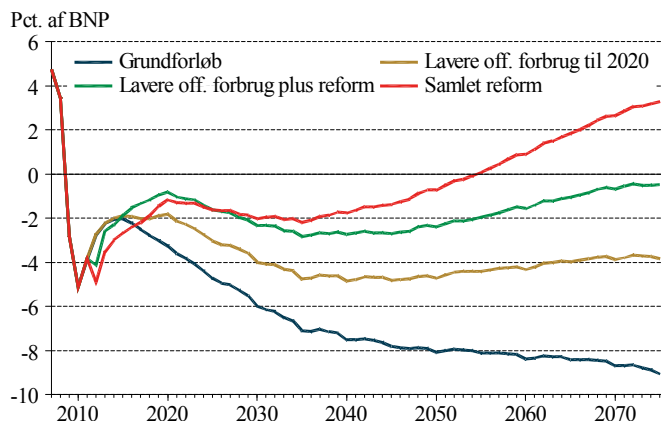
Skattestoppets nominalprincip bør ophæves

Det er herudover velkendt, at skattestoppets nominalprincip leder til en u hensigtsmæssig udhuling af skattegrundlaget over tid. Det skyldes dels fastfrysningen af en række nominelle afgifter, dels den nominelle fastfrysning af ejendomsværdiskatten. Sidstnævnte fører til en stadigt større, u hensigtsmæssig favorisering af opsparing i bolig frem for andre aktiver. Hertil kommer, at skattestoppets fastlåsning af de nominelle boligskatter har fjernet den hensigtsmæssige stabilisering af boligpriserne, som en fast skatteprocent – og dermed lavere skatter ved lavere huspriser og omvendt – kunne have medført. Beregninger i afsnit III.7 viser, at ophævelse af skattestoppets nominalprincip kan give en holdbarhedsforbedring på 1,2 pct. af BNP.

Gradvis stigende skatteindtægter modvirker tendensen til forværring af offentlig saldo

En ophævelse af nominalprincippet vil betyde, at den effektive skattesats på boliger fremadrettet holdes fast, således at nominelle stigninger i boligpriserne ikke leder til reelt faldende skatteindtægter. På grund af den underliggende tendens til inflation på 2 pct. om året og en tendens til, at den relative pris på boliger stiger som følge af stigende grundpriser i takt med velstandsudviklingen, vil skatteprovenu fra såvel boligskatter som de indekserede afgifter gradvist blive højere, end hvis skattestoppets nominalprincip bliver fastholdt. Da det i grundforløbet er forudsat, at skattestoppet er permanent, vil en ophævelse af nominalprincippet gradvist føre til højere og højere skatteindtægter i forhold til grundforløbet. Denne gradvise forhøjelse af indtægterne modvirker delvist den strukturelle forværring af den offentlige saldo, som finder sted frem mod 2040, jf. figur IV.6.

Figur IV.6 Den offentlige saldo



Anm.: I den samlede reform er det - udover forbrugsmålsætningen og reformerne – antaget, at skattestoppets nominalprincip ophæves i 2012.

Kilde: Beregninger på DREAM.

Ophævelse af nominalprincippet giver huspriserfald ...

De beregningstekniske forudsætninger bag vurderingen af skattestoppet i denne beregning indebærer, at nuværende og fremtidige huskøbere i udgangspunktet forventer, at skattestoppet gælder i al fremtid. Den gradvise reduktion i den effektive ejendomsværdiskat er derfor indlejret i huspriserne og bidrager til relativt høje huspriser. Når nominalprincippet ophæves leder det ifølge beregninger med den langsigtede økonomiske model (DREAM), til et fald i huspriserne og dermed til et fald i husejernes formue. Dette forøger opsparringen og sænker derved det samlede forbrug – og dermed blandt andet momsindtægterne – i de første år efter ophævelsen af nominalprincippet. Derfor er der ifølge modellen på kort sigt en forværring af den offentlige saldo. I virkelighedens verden er det sandsynligvis ikke som i DREAM-modellen fuldt indlejret i huspriserne, at skattestoppet fortsætter uændret i al fremtid, og derfor vil faldet i huspriserne og den deraf følgende opsparringseffekt formentlig være mindre, end modelkørslen tilsiger. I så fald bliver den kortsigtede forværring af den offentlige saldo tilsvarende mindre.

... og en tendens til stabilisering af den offentlige saldo

Forløbet, som både indeholder en finanspolitisk stramning, der sikrer en offentlig forbrugsandel på 27 pct. af BNP i 2020, strukturreformer, der indebærer en reduktion i efterlønnen til 3 år og en reduktion i dagpengeperioden og en afskaffelse af skattestoppets nominalprincip, fører til, at finanspolitikken er "overholdbar" med 1,6 pct. af BNP, hvilket især skyldes meget betydelige overskud på meget langt sigt. På det mellemlange sigt sker der en stabilisering af de løbende underskud, så de holdes på et niveau mellem 1 pct. og 2 pct. af BNP fra 2020 til 2040. I henhold til figur IV.6 er prisen for denne stabilisering af saldoudviklingen en lidt svagere saldo frem mod 2020, end hvis nominalprincippet blev bevaret. Dette skyldes den ovennævnte husprisindeffekt. Det vurderes imidlertid, at denne effekt er overvurderet i de konkrete modelberegninger. Den saldoudvikling, der vil følge af den samlede indsats, vil således ligge tæt på den grønne kurve frem til 2020, hvorefter den vil følge den røde i resten af forløbet i figur IV.6.

De analyserede stramninger og reformer udgør minimumsstrategi for et troværdigt forløb

Samlet betyder de betragtede markante finanspolitiske stramninger og reformer, at de offentlige underskud begrænses betydeligt, men de vil dog stadig i en lang periode frem til 2040 ligge i omegnen af 2 pct. af BNP. Dette illustrerer i høj grad konsolideringsbehovets voldsomme omfang. Den samlede pakke af finanspolitiske stramninger og strukturreformer må derfor formentlig betragtes som et absolut minimum for et troværdigt forløb, hvor mulighederne for at føre ekspansiv stabiliseringspolitik fremover vil være stærkt begrænsede. Den udførte analyse demonstrerer klart, at hverken vidtgående strukturreformer eller markante finanspolitiske stramninger kan undværes i en troværdig finanspolitik.

Sammenfatning

Forværret udgangspunkt for den langsigtede vurdering ...

I forhold til DØRs seneste langsigtede fremskrivning og vurdering fra 2007 af den langsigtede finanspolitik er der sket en markant ændring i karakteren af det langsigtede holdbarhedsproblem. De finanspolitiske problemer på kortere og mellemlangt sigt er væsentligt forværret. Det skyldes ikke mindst krisen og de medfølgende automatiske og diskretionære budgetreaktioner, som indebærer en mar-

kant højere offentlig gæld end den gældsudvikling, der lå til grund for 2007-fremskrivningen. Herudover er den primære offentlige saldo forværret blandt andet som følge af et markant højere offentligt forbrug. Tilsammen betyder disse elementer, at økonomiens udgangspunkt er svagere, og at der akkumuleres mere offentlig gæld end vurderet i 2007. Sammen med tendensen til gradvis forværring i den primære offentlige saldo som følge af den ændrede befolknings-sammensætning giver dette anledning til betydelige stigninger i det offentlige underskud frem mod 2040.

**... men ikke
forværret
finanspolitisk
holdbarhed**

Den langsigtede finanspolitiske holdbarhed vurderes imidlertid at være stort set den samme som ved den seneste vurdering. Dette skyldes primært, at beregningsgrundlaget er ændret, således at den demografisk betingede stigning i sundhedsudgifterne er væsentligt reduceret som følge af antagelsen om "sund aldring", jf. analyserne i *Dansk Økonomi, efterår 2009*.

**Store og voksende
underskud flytter
fokus til
genopretning af
saldo**

Den forværrede finanspolitiske situation i udgangspunktet og de markante stigninger i underskuddene, som kan forventes frem mod 2040, giver anledning til et skift i fokus fra spørgsmålet om langsigtet finanspolitisk holdbarhed til spørgsmålet om at stabilisere udviklingen i de offentlige underskud på kort og mellemlangt sigt.

**Betydelig
finanspolitisk
stramning og
reformer**

For at sikre den nødvendige stabilisering af den offentlige saldo kræves en kombination af en betydelig finanspolitisk stramning på kortere sigt og en gennemførelse af struktur-reformer, som indfases, så den samlede virkning opnås inden for en begrænset tidshorisont.

**Konkrete
elementer til en
minimumsreform i
en 2020-plan**

Til illustration af de krav, som en holdbar og troværdig finanspolitik stiller til en fremtidig 2020-plan, er der i dette kapitel sammensat en reform, som giver et *minimumsniveau* for den finanspolitiske konsolidering, som 2020-planen skal indeholde. Som elementer i reformen indgår:

- En tilbagetrækningsreform, som nedbringer efterlønsperioden med mindst to år, så den fremover højst er på tre år, med indfasning fra 2012
- En arbejdsmarkedsreform med forkortet dagpengeperiode, der mindst er så vidtgående, at den nedbringer strukturløsheden med ½ pct.point, og som indfases hurtigt
- En ophævelse af skattestoppets nominalprincip fra 2012
- En stram finanspolitik med et pejlemærke for det offentlige forbrugs andel af BNP på 27 pct. i 2020

Initiativerne skal gennemføres hurtigt

En konkret reform indeholder nødvendigvis politiske prioriteringer, og der er visse muligheder for at justere ovenstående forslag i forskellige retninger og samtidig opnå omtrent samme finanspolitiske konsolideringseffekter, f.eks. at afskaffe efterlønnen helt og holde dagpengereglerne uændrede eller at lade dele af den stramme styring af det offentlige forbrug erstatte af skatteforhøjelser. Det helt afgørende er, at der besluttet konkrete initiativer, som allerede i de førstkommande år, men også varigt forbedrer den offentlige saldo markant, og som har en strukturel karakter, der modvirker den systematiske, demografisk betingede tendens til gradvis forværring af den offentlige saldo frem mod 2040.

Reformen sikrer, at fremtidige stramninger bliver håndterlige

Det skal understreges, at de elementer, der peges på, alene udgør et minimumsniveau for størrelsen af den samlede konsolidering, som er nødvendig frem til 2020. Det er tvivlsomt, om planens elementer er tilstrækkelige til at sikre, at finanspolitikken er troværdig på den anden side af 2020. De foreslåede indgreb indebærer imidlertid, at de justeringer i finanspolitikken, som bliver nødvendige efter 2020, har et omfang, der skulle være håndterligt.

