

Foreløbig opgørelse viser underskud på 8 mia. kr. i ny 2020-plan

Andreas Højhjerre, Kraka

- Regeringen er ved at forberede sin 2020-plan og Konvergensprogrammet til EU. Her vil vi få et opdateret skøn for de finanspolitiske udfordringer på længere sigt, og måske også et klarere billede af, hvordan udfordringerne vil blive håndteret.
- Den seneste 2020-plan fra foråret 2011 viste, at der manglede 47 mia. kr. for at sikre strukturel balance på de offentlige finanser i 2020. En væsentlig del er hentet ind i kraft af begrænsningen af efterlønsordningen og Genopretningsaftalen, som blandt andet afkortede dagpengeperioden.
- Kraka har lavet et foreløbigt skøn over den resterende udfordring, på det grundlag som foreligger. Det skønnes samlet set og med usikkerhed, at der skal gennemføres initiativer, som styrker finanserne med op mod 8 mia. kr. for at opnå strukturel balance i 2020.
- I regeringsgrundlaget er der lagt op til et ret ambitiøst reformprogram. Samlet skal trepartsforhandlinger samt reformer af fleksjob, førtidspension, kontanthjælp, skattesystemet osv. styrke finanserne med 14 mia. kr. Der er samtidig lagt op til, at de penge, som kommer ind via trepartsforhandlinger, i høj grad reserveres til arbejdsmarkeds- og uddannelsesinitiativer i bred forstand.
- Den foreløbige opgørelse viser, at selv hvis det ambitiøse program realiseres, vil der næppe være plads til, at det offentlige forbrug kan vokse med meget mere end knap 1 pct. om året frem mod 2020, når de finanspolitiske mål om strukturel balance samtidig skal indfris. Gennem de seneste 30 år, har realvæksten været ca. 1,6 pct. om året i gennemsnit.
- Selv om reformerne kan sikre balance på statsfinanserne i 2020, er der fortsat risiko for underskud i flere årtier efter. Samtidig er de finanspolitiske udfordringer næppe undervurderet i fremskrivningerne.

Overordnet status for 2020-planen – manko på 8 mia. kr.

I det nye regeringsgrundlag er ambitionsniveauet i finanspolitikken fastholdt. Målet er blandt andet at indfri henstillingen fra EU om at styrke finanserne med 1½ pct. af BNP fra 2011-2013, samt at sikre strukturel balance i 2020 og langsigtet finanspolitisk holdbarhed. Målsætningerne svarer dermed til dem der indgik i den seneste 2020-fremskrivning fra foråret 2011.

Hovedkonklusionen i fremskrivningen var dengang, at der manglede initiativer for ca. 47 mia. kr. for at indfri de finanspolitiske målsætninger.

Strukturpolitiske tiltag har efterfølgende reduceret finansieringsbehovet. Genopretningsaftalen, som blev besluttet med henblik på at indfri henstillingerne fra EU, kan styrke de offentlige finanser med

24 mia. kr. Desuden er det Finansministeriets vurdering, at efterlønsreformen, der blev gennemført kort før årsskiftet, forbedrer finanserne med yderligere 18 mia. kr. i 2020. De samlede finansieringsbehov kan herefter opgøres til ca. 5 mia. kr.

Den nye regering har i forbindelse med finansloven for 2012 truffet en række beslutninger, som samlet set trækker i retning af at gøre finansieringsopgaven lidt større. I *Økonomisk Redegørelse, december 2011* er det således vurderet, at den primære strukturelle saldo i 2013 er forringet med knap 3 mia. kr., når man sammenligner med 2020-planens fremskrivningsgrundlag.

Denne forskel på de 3 mia. kr. opfanger i princip virkningerne af alle de finanspolitiske beslutninger, som er truffet siden VK-regeringen fremlagde sin 2020-plan. De initiativer, som der på den måde tages højde for, er blandt andet forøgelsen

af kontanthjælpsydelse og forhøjede afgifter. I beløbet er også indeholdt afledte effekter fra eksempelvis mindsket arbejdsudbud mv., som svækker de offentlige finanser. De 3 mia. kr. afspejler dog også andet end politik, herunder ændrede skøn for den strukturelle beskæftigelse og andre mere tekniske forhold, som påvirker den strukturelle saldo.

På den baggrund kan der laves et skøn for hvad, der kræves for at opnå balance på den strukturelle saldo i 2020. Som et groft overslag kan finansieringsbehovet opgøres til ca. 8 mia. kr., givet de forudsætninger og antagelser om vækst i serviceudgifterne, beskatning osv., som indgik i den forrige 2020-fremskrivning, jf. tabel 1.

Tabel 1
Skøn for den finanspolitiske udfordring i den kommende 2020-plan

Mia. kr. (2011-niveau)	Udfordring 2020
Seneste 2020-fremskrivning	47
<i>Bidrag fra:</i>	
- Genopretningsaftale	24
- Efterlønsreform	18
- Nyt skøn for primær strukturel saldo i 2013	-3
Ny udfordring	8

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Reformpakke 2020 og Økonomisk Redegørelse december 2011

Den nye 2020-fremskrivning, som skal danne grundlag for Danmarks Konvergensprogram til EU, ventes at tage udgangspunkt i datagrundlaget fra Økonomisk Redegørelse, december 2011, og kan desuden blive opdateret med en ny befolkningsfremskrivning og andre mere tekniske ændringer i metodegrundlaget. Desuden kan finansieringselementer i eksempelvis energiaftalen og den tidsmæssige profil for forskellige tiltag og for deres virkninger påvirke resultatet. Alle disse forhold kan ændre udfordringen en hel del. Samtidig er beregningen i tabel 1 baseret på nogle forenkledte principper, som ikke kræver et stort og detaljeret modelapparat i stil med det, der anvendes i Finansministeriet. Der er derfor tale om et groft skøn for den anslåede finansieringsmanko frem mod 2020.

Forsvarsudgifter, EU-bidrag, optjeningsprincipper og den femte ferieuge

Den tidligere regering havde i deres Reformpakke 2020 lagt op til en række besparelser mv. på omkring 5 mia. kr., som sammen med de store bidrag fra Genopretnings- og Tilbageføringsaftalen skulle sikre balancen i 2020.

Den tidligere regerings løsningsforslag omfattede blandt andet en reform af fleksjobordningen, i stil med det forslag, som den nuværende regering har lagt frem. Hvis den fremlagte fleks- og FØP-reform

vedtages, og provenuet herfra medgår til gælds-nedbringelse, vil mankoen kunne nedbringes til 6 mia. kr.

I VK-regeringens løsningsforslag var væksten i det offentlige forbrug sat ned fra ca. 0,9 til 0,8 pct. om året (fra 2014-2020), med henvisning til besparelser på forsvarsområdet på omkring 2 mia. kr. fra 2015. Den nuværende regering har lagt op til at fastholde denne besparelse. Indgår besparelsen til at styrke finanserne, vil den skønnede udfordring reduceres fra de 6 mia. kr. til ca. 4 mia. kr.

Regeringen har imidlertid lagt vægt på, at de offentlige serviceudgifter skal prioriteres. Det vil have den naturlige implikation, at de finanspolitiske udfordringer ikke håndteres ved at reducere i rammen for det offentlige forbrug. Hvis det Antages, at besparelserne i forsvaret i stedet bruges til andre forbrugsudgifter og ikke til gælds-nedbringelse, er udfordringen igen tilbage på 6 mia. kr. Realvæksten i det offentlige forbrug fra 2014-2020 kan dermed siges at afspejle de finanspolitiske neutrale antagelser, som normalt bruges, når de finanspolitiske udfordringer opgøres i de mellemfristede fremskrivninger.

VK-regeringen lagde op til at finde ca. 1 mia. kr. ved at reducere Danmarks bidrag til EU. Det skulle ske i forbindelse med forhandlingerne om de finansielle perspektiver (de flerårige budgetter). Det er uklart hvilken status forslaget har, og om det kan gennemføres.

Hertil kommer, at VK-regeringen indregtede nogle beløbsmæssigt mindre forslag om indførelse af optjeningsprincipper, som er blevet droppet af den nuværende regering. Desuden indgik forslaget om mere fleksibel adgang til at få den 5. ferieuge udbetalt. Forslaget er ikke gennemført.

Den overordnede status for tidligere finansieringsforslag peger dermed som udgangspunkt på, at nye initiativer, udover dem som den tidligere regering medtog, skal styrke finanserne med over 3 og formentlig op mod 8 mia. kr. for at sikre strukturel balance i 2020. Det præcis beløb afhænger af prioriteringen af besparelserne på forsvarsområdet, og om der opnås enighed om fleks- og førtidspensionsreformen og eventuelt en reduktion af EU-bidraget, samt om provenuet herfra medgår til at nedbringe gælden.

Til gengæld er der formentlig større sikkerhed for, at de finanspolitiske mål ikke underløbes af skred på udgiftssiden. Der er således fremlagt lovforslag om indførelsen af en budgetlov og flerårige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner, som

skal sikre, at udgifterne ikke stiger mere end det, som regeringen selv planlægger. Det har ellers været den helt store udfordring de seneste årtier. Samtidig vil de ændringer i de finanspolitiske rammebetingelser, som følger af Finanspagten og reformerne i den såkaldte "six-pack"-aftale fra sidste efterår, forøge sandsynligheden for at de finanspolitiske mål nås.

Reformerne i regeringsgrundlaget

I regeringsgrundlaget er der desuden lagt op til reformer af arbejdsmarkedet samt af uddannelses- og skattesystemet.

Der er i regeringsgrundlaget særdeles ambitiøse krav til, hvor meget reformerne skal bidrage med til statskassen. Det fremgår imidlertid også, at en del af de midler, som skaffes, skal bruges til velfærdsforbedringer.

Som et centralt element skal der gennemføres trepartsaftaler med arbejdsmarkedets parter. Målet er en *trepartsaftale*, som netto øger arbejdsudbuddet svarende til ca. 20.000, således at de offentlige finanser styrkes med 4 mia. kr. om året. Samtidig fremgår det imidlertid, at disse midler vil blive reserveret til arbejdsmarkeds- og uddannelsesinitiativer i bred forstand. Dette kan læses som, at initiativerne som udgangspunkt ikke medgår til at indfri de finanspolitiske målsætninger om strukturel balance i 2020 mv.

Regeringsgrundlaget lægger også op til *skatte- og afgiftsstigninger*, som gennemføres inden for en ramme på 5 mia. kr. Det er allerede udmøntet i forbindelse med finanslovsforslaget, og pengene er prioriteret til større udgifter i 2012 og 2013. Regeringsgrundlaget giver klart indtryk af, at yderligere skattestigninger ikke kan medgå til at indfri de finanspolitiske målsætninger. Der er lagt op til at reducere erhvervsstøtten med 2 mia. kr. De penge er imidlertid reserveret til "højt prioriterede områder" i 2013.

I regeringsgrundlaget er der derudover lagt op til reformer af *skattesystemet og på arbejdsmarkedet*, herunder den nævnte fleksjob og førtidspensionsreform, SU, Kontanthjælp, integration, forebyggelse mv., som samlet – og ret ambitiøst – skal styrke arbejdsudbuddet med i størrelsesordenen 35.000 personer, mens statsfinanserne herved skal forbedres med omkring 10 mia. kr. Herunder indgår regeringens forslag om reformer af fleksjob og førtidspension, som skal forbedre de offentlige finanser med knap 2 mia. kr. i 2020.

Det fremgår af regeringsgrundlaget, at disse initiativer (de 10 mia. kr.) skal skabe et råderum til forbedringer af velfærd, social indsats mv. – men at råderummet disponeres efter et forsigtighedsprincip, således at forbedringer (dvs. merudgifter) først kan gennemføres, når finansieringen er tilvejebragt.

Hvis det alene er reformerne på disse områder, der skal sikre finanspolitiske målsætning indfris (og trepartsforhandlinger reelt ikke bidrager) vil det ifølge det foreløbige skøn betyde, at op mod 8 mia. kr. – ud af de 10 mia. kr. – skal gå til gældsnedbringelse og styrkelse af finanserne. Det efterlader kun i omegnen af 2 mia. kr. til generelle velfærdsforbedringer, og lidt mere hvis EU-bidraget reduceres. Det svarer til, at væksten i det offentlige forbrug kan udgøre i størrelsesordenen 1 pct. om året fra frem mod 2020.

Bliver udfordringen bare lidt større end det, som indgår i denne grove opgørelse, eller kommer man ikke helt i mål med ambitionerne i regeringsgrundlaget, bliver der med de nuværende prioriteringer og reformplaner ikke penge til nye velfærdsloft. Under alle omstændigheder vil hovedparten af bidraget fra de kommende reformer skulle bruges til at lukke hullet i de offentlige finanser. Det skal i øvrigt ses i sammenhæng med at de finanspolitiske udfordringer er opgjort under nogle forholdsvis optimistiske antagelser, *jf. boksen*.

Boks 1 Udvalgte antagelser i den seneste 2020-fremskrivning

- I den seneste 2020-plan antages det, at realvæksten i det offentlige forbrug udgør ca. 0,9 pct. fra 2014 til 2020, og omkring 1 pct. i årene efter. Det er godt halvdelen af den gennemsnitlige realvækst de seneste 30 år.
- Det antages, at nettoledigheden udgør ca. 3½ pct. af arbejdsstyrken i gennemsnit fra 2015 og de næste mange årtier. Det er i historisk sammenhæng et meget lavt ledighedsniveau over så lang en tidshorisont.
- Det antages at skattestoppet for ejendomsværdiskat ophæves efter 2020, eller at der findes finansiering hertil.
- Det antages at der hvert femte år (fra 2015) træffes beslutning om at forøge pensions- og efterlønsalderen i takt med stigningen i levetiden.

Kontakt:

Ledende arbejdsmarkedsøkonom

Andreas Højbjerg

ah@kraka.org

+45 2021 3953