



Svar

MPC, MLN

J.nr. 17-59

Svar på Det Politisk-Økonomiske Udvalgs spørgsmål nr. 22 af 14. december 2006 – opdateret svar på PØU alm. del spørgsmål 82 (2005-06)

Spørgsmål:

22. Ministeren bedes oversende et opdateret svar på PØU alm. del – spm. 82 (2005-06), som redegører for de ændringer i 2010-planen, som velfærdsaftalen medfører bl.a. i forhold til væksten i det offentlige forbrug, og konsekvenserne heraf.

Svar:

Den seneste opdatering af 2010-planen er præsenteret i *Danmarks Konvergensprogram, november 2006*. Konvergensprogrammet (KP06) er efter sædvanlig praksis sendt til Det Politisk-Økonomiske Udvalg (PØU). Konvergensprogrammet kan tillige findes på Finansministeriets hjemmeside www.fm.dk under publikationer.

KP06 indeholder en makroøkonomisk fremskrivning, som blandt andet indregner virkningerne af velfærdsaftalen og den seneste befolkningsprognose.

Fremskrivningen i KP06 indebærer, at finanspolitikken kan siges at opfylde kravet om holdbare offentlige finanser. Det er første gang i 2010-planens historie, at der er opstillet et holdbart forløb uden, at der forudsættes nye tiltag på arbejdsmarkedet. Det skyldes velfærdsaftalen og navnlig beslutningen om, at aldersgrænserne for efterløn og pension øges i takt med restlevetiden for 60-årige på længere sigt.

I det centrale forløb i KP06 udgør den såkaldte holdbarhedsindikator -0,2 pct. af BNP, selv om den anvendte befolkningsprognose indebærer væsentligt større stigning i levetiden og i antallet af ældre end tidligere lagt til grund.

I KP06 er indregnet en ramme for vækst i det offentlige forbrug på ca. 1 pct. om året i gennemsnit frem mod 2010. Forudsætningen for det stort set holdbare forløb er blandt andet, at den offentlige gæld nedbringes mærkbart i disse år, hvor den demografiske udvikling er forholdsvis gunstig med relativt mange i de mest erhvervsaktive aldre, og hvor provenuerne fra Nordsøen er forholdsvis store.

Frem mod 2010 reduceres det strukturelle offentlige overskud fra knap 1½ pct. af BNP i 2005 til omkring 1 pct. af BNP i 2010, hvilket blandt andet afspejler, at vækstrammen for offentlige forbrugsudgifter udgør omkring 1 pct. i gennemsnit fra 2007 til 2010 mod tidligere ½ pct. om året. Den forøgede ramme medgår

blandt andet til at finansiere en styrkelse af forskningen og uddannelserne (globaliseringspuljen) og de arbejdsmarkedsinitiativer, som indgik i velfærdsaftalen.

Frem mod 2010 er den strukturelle saldo dermed på linje med det opstillede målinterval, som er afstemt med kravet om et holdbart finanspolitisk forløb givet velfærdsaftalen, centrale skøn for beskæftigelsesudviklingen og de anvendte forudsætninger omkring rente og levetid mv.

Målsætningen er således fortsat strukturelle offentlige overskud i intervallet $\frac{1}{2}$ -1 $\frac{1}{2}$ pct. af BNP frem mod 2010, jf. også svaret på spørgsmål nr. 82 stillet af Det Politisk-Økonomiske Udvalg til Finansministeren d. 20 marts 2006.

Velfærdsaftalen og tidligere 2010-fremskrivninger

I den 2010-fremskrivning, som lå til grund for det forrige konvergensprogram, KP05 offentliggjort i november 2005, blev der forudsat et varigt løft i beskæftigelsen, som skulle styrke de offentlige finanser med knap 1 pct. af BNP. Det svarede til en fremgang i den strukturelle beskæftigelse på 50.000 personer frem mod 2010¹.

Til sammenligning er beskæftigelsesvirkningen af velfærdsaftalen ca. 13.000 personer frem mod 2010. Den mindre beskæftigelsesfremgang frem mod 2010 i medfør af Velfærdsaftalen modgås imidlertid af en markant større fremgang i beskæftigelsen på længere sigt. I 2040 skønnes beskæftigelsesvirkningen af velfærdsaftalen således at være på ca. 105.000 personer.

Med Velfærdsaftalen styrkes de offentlige finanser derfor væsentligt på længere sigt sammenlignet med 2010-fremskrivningen i KP05. Det afspejler navnlig tilbagetrækningsreformen, som indebærer, at de offentlige finanser bliver mere robuste over stigninger i levetiden (der ikke kan forudsiges med større præcision over en længere horisont). Styrkelsen af finanserne er tilstrækkelig til at indfri de mål om finanspolitisk holdbarhed, som i KP05 krævede en markant beskæftigelsesfremgang frem mod 2010, samtidig med at rammen for offentlig forbrugsvækst på kort sigt kan forøges fra $\frac{1}{2}$ pct. om året til nu 1 pct. fra 2007 til 2010 i gennemsnit.

I KP05 sikrede beskæftigelsesfremgangen frem mod 2010, at gældsnedbringelsen var relativt kraftig i en årrække efter 2010. Den offentlige opsparing var dermed tilstrækkelig til blandt andet at sikre finansiering af den fremtidige stigning i pensionsudgifterne, som knyttede sig til, at antallet af år med efterløn og pension for den enkelte ville stige i takt med stigende levetid.

Med Velfærdsaftalen – som kan siges at udmønte de beskæftigelseskrav, som var opstillet i tidligere 2010-fremskrivninger – sikres mod, at antallet af år med efterløn og pension for den enkelte øges i takt med stigende levetid på længere sigt. Det vil sige, at reglerne er tilpasset, så den vigtigste kilde til de langsigtede ubalan-

¹ I *Nye Mål – Regeringsgrundlaget VK II, februar 2005*, er målsætningen formuleret som ”et vedvarende løft i beskæftigelsen i et omfang, der modsvarer en forbedring af de offentlige finanser med ca. 1 pct. af BNP.”

cer ikke optræder. Det indebærer som nævnt, at der på kort sigt er et større råderum til investeringer i blandt andet uddannelse og forskning, og at risikoen for fremtidige ubalancer er væsentligt reduceret.

Nærmere om væksten i det offentlige forbrug

I KP06 forudsættes som nævnt en realvækst i det offentlige forbrug på ca. 1 pct. om året i perioden 2007-10. Indenfor en holdbar finanspolitisk ramme er den forudsatte offentlige forbrugsvækst således øget fra ½ pct. om året til 1 pct. i gennemsnit i perioden 2007-2010, jf. ovenfor.

I fremskrivningen udgør udgifterne til offentligt forbrug 26 pct. af BNP i 2010, jf. tabel 1. Dermed øges de offentlige forbrugsudgifters andel af BNP en anelse frem mod 2010.

Tabel 1					
Offentligt forbrug: andel af BNP og realvækst, 2001-2040					
	2001	2005	2006	2010	2040
Offentligt forbrug, pct. af BNP (løbende priser)	25,7 ¹⁾	25,9 ¹⁾	25,4 ²⁾	26,0 ³⁾	28,8 ³⁾
	2001	2001-05	2001-06	2007-10	2010-40
Real vækst i offentligt forbrug, pct. pr. år (gnst.)	2,2 ¹⁾	1,5 ¹⁾	1,4 ²⁾	1,0 ³⁾	Godt 1 ³⁾

1) Danmarks Statistik.

2) Økonomisk Redegørelse, december 2006.

3) Danmarks Konvergensprogram 2006, november 2006.

Det offentlige forbrug udgjorde 25,9 pct. af BNP i 2005, som er det sidste år med helt dækkende regnskabsbaserede oplysninger. Det er lidt mere end i 2001, hvor andelen var 25,7 pct.

I 2006 peger foreløbige oplysninger på, at forbrugsudgifterne udgør 25,4 pct. af BNP, dvs. en anelse mindre end i 2001, jf. tabel 1. Faldet i udgiftsandelen fra 2005 til 2006 afspejler den kraftige konjunkturfremgang med høj vækst i BNP.

Der er ikke taget politisk stilling til den overordnede finanspolitiske prioritering efter 2010, herunder til væksten i ressourcer til offentligt forbrug. Efter 2010 er fremskrivningen i KP06 således baseret på *beregningstekniske* principper.

Et styrende princip for beregningerne er, at udgifterne til offentlig service udgør en konstant andel af BNP, hvis befolkningens alderssammensætning mv. er konstant. Men som følge af flere ældre i de kommende årtier indregnes et stigende træk på offentlig service, navnlig sundhedsvæsen og ældrepleje. Forudsætningerne indebærer som udgangspunkt, at der kan være et uændret antal ansatte pr. bruger af offentlig service (fx læger og sygeplejersker, plejehjems personale, pædagoger og lærere, hvad enten det er som privat eller offentligt ansatte).

Udgifterne til offentlig service – som måler, hvad den offentlige sektor *finansierer* kollektivt over skatterne – stiger derfor i det beregningstekniske forløb til knap 29 pct. af nominelt BNP frem mod 2040 (hvor der er relativt store ældreårsgange), *jf. tabel 1.*

Det er således ikke regeringens mål, at de offentlige serviceudgifter skal stige mindre end økonomien som helhed. Tværtimod er der jo med velfærdsaftalen skabt finansiering til, at udgifterne til fx. sundhed og pleje på sigt kan vokse mere end indkomsterne i almindelighed i takt med, at vi får flere ældre.

Vækst i det offentlige forbrug kontra vækst i det private forbrug

Det er ikke meningsfuldt at sammenligne realvæksten i det *offentlige* forbrug med realvæksten i det *private* forbrug. Det skyldes, at det reale offentlige og private forbrug opgøres efter forskellige principper i nationalregnskabet. Der er derfor grundlæggende tale om at sammenligne æbler med pærer.

Realvæksten i det *private* forbrug er således ikke et meningsfuldt pejlemærke for, hvor meget realvæksten i det *offentlige* forbrug burde have været historisk eller for den sags skyld bør være i fremtiden.

Realvæksten i privatforbruget er opgjort som den del af stigningen i de nominelle private forbrug i kroner og øre, som ligger udover de almindelige forbrugerprisstigninger på ca. 2 pct. om året. Realvæksten i privatforbruget er dermed et mål for, hvor meget mere – *output* – forbrugerne får for pengene, når der er taget højde for den almindelige prisinflation. Opgørelsen af realvæksten i det private forbrug tager som udgangspunkt højde for den almindelige produktivitetsfremgang i de private erhverv.

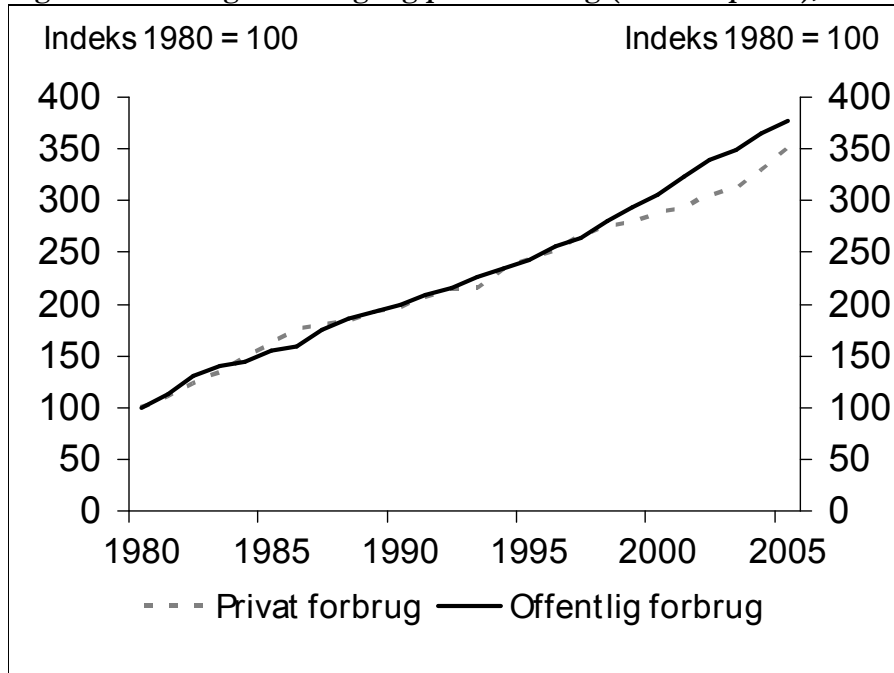
Ifølge nationalregnskabet er realvæksten i det offentlige forbrug på den anden side et udtryk for, hvor mange flere ressourcer – *input* – der tilføres den offentlige service mv. Prisen på det offentlige forbrug – den såkaldte deflator – måler, hvad det offentlige (stat, kommuner og amter/regioner) skal betale for de ressourcer, de anvender, herunder ikke mindst til aflønning af offentligt beskæftigede. Idet prisen på det offentlige forbrug indeholder lønninger, vil deflatoren normalt stige noget hurtigere end de almindelige forbrugerpriser. Opgørelsen af realvæksten i det offentlige forbrug tager *ikke* hensyn til den løbende fremgang i produktiviteten i det offentlige.

Fx er prisen på det offentlige forbrug steget med ca. 2³/₄ pct. om året i gennemsnit i perioden 1990-2005, mens prisen på privatforbruget steg med ca. 1³/₄ pct. om året i samme periode.

Med en ens udvikling i hhv. det nominelle offentlige og private forbrug (dvs. opgjort i løbende priser) på fx 4 pct. om året vil der således alene som følge af de forskellige opgørelsesprincipper være en tendens til, at realvæksten i privatforbruget bliver højere end den målte realvækst i det offentlige forbrug.

I perioden 1980-2005 er det offentlige forbrug vokset i nogenlunde samme takt som det private forbrug – målt i løbende priser, *jf. figur 1*.

Figur 1. Udvikling i offentligt og privat forbrug (løbende priser), 1980-2005.



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.