



Folketingets Finansudvalg  
Christiansborg

Finansministeren

7. juni 2010

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 115 af 14. april 2010 (Alm. del - § 7).

**Spørgsmål:**

Udvalget anmoder om ministerens talepapir til samråd d.d. om konvergensprogram 2009, jf. § alm. del § 7 samrådsspørgsmål G.

**Svar:**

DET TALTE ORD GÆLDER

Formålet med Konvergensprogram 2009

- Indledningsvist vil jeg da gerne takke for lejligheden til endnu en gang at diskutere udfordringerne for de offentlige finanser og Konvergensprogrammet, som vi jo allerede har haft ét samråd om. Denne gang er der så spurgt mere specifikt til antagelserne om finanspolitikken i Konvergensprogrammet.
- Her vil jeg først understrege, at hovedformålet med Konvergensprogrammet er at vurdere størrelsesordenen af de udfordringer vi står med i forhold til de offentlige finanser. Det vil sige, at programmet gør status for 2015-fremskrivningen og de offentlige finanser i lyset af den globale krise, der har ramt Danmark og andre lande med uventet stor styrke.
- Konvergensprogrammet illustrerer således de krav, der stilles for at indfri målsætningerne i 2015-planen og den ventede henstilling fra EU om igen at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP.
- De finanspolitiske antagelser i Konvergensprogrammet har således beregningsteknisk karakter, hvilket fremgår af programmet.

### Udmeldte pejlemærker og strategi

- Regeringen har på baggrund af de udfordringer, som er beskrevet i Konvergensprogrammet, fremlagt en overordnet strategi for, hvordan opgaven vil blive håndteret. Den fremgår af regeringens arbejdsprogram "Danmark 2020".
- Lad mig kort ridse hovedelementerne i strategien op.
- For det første vil regeringen fortsat understøtte vækst og beskæftigelse med en ekstraordinært lempelig økonomisk politik i 2010. Vi bruger rigtig mange penge på at få gang i økonomien, både via større offentlige investeringer og ved at styrke familiernes økonomi. Der bliver altså ikke sparet en eneste krone i år.
- Det er helt centralt for regeringen, at den økonomiske politik understøtter det begyndende opsving.
- Vi vil også tage yderligere initiativer til at mindske krisens menneskelige omkostninger, herunder særlige initiativer rettet mod unge og personer med meget lange ledighedsforløb.
- Men samtidig har vi meldt klart ud, at vi starter genopretningen af de offentlige finanser fra 2011. Der bliver tale om en flerårig indsats, og vi regner med at konsolideringen skal skærpes i 2012 og 2013.
- Finanspolitikken i 2011 skal være afstemt med konjunkturerne, men vi vil allerede nu gøre klar til at stramme op fra 2011, hvis økonomien udvikler sig som forventet i vores seneste konjunkturvurdering.
- Vi har meldt ud, at målet fortsat er strukturel balance på de offentlige finanser i 2015. Og at vi vil efterleve den ventede henstilling fra EU frem mod 2013.
- Vi har også meldt ud, at genopretningen skal ske på udgiftssiden. Skattestoppet står fast. Danmark har i forvejen højt skattetryk, og højere skatter kan svække grundlaget for vækst og beskæftigelse. Vi kan også se, at stort set alle andre EU-lande også lægger op til at konsolidere på udgiftssiden.

- Vi har meldt ud at vi vil holde det offentlige forbrug i ro fra 2011 til 2013. Vi prioriterer fortsat vækst på sundhedsområdet.
- Vi fastholder dermed pejlemærket i 2015-planen fra 2007 om, at det offentlige forbrug kan udgøre ca. 26½ pct. af BNP i 2015. Det er stadig en større andel end i alle år fra 1984 til 2007 – selv om der er nulvækst fra 2010 til 2013.
- Men som det ser ud nu, vil nulvækst i det offentlige forbrug ikke være tilstrækkeligt. Der kan blive behov for yderligere konsolidering. Regeringen vil derfor gå de offentlige udgifter igennem med en tættekam og løse opgaven så nænsomt som muligt.
- Regeringens konkrete forslag til konsolideringstiltag vil i første omgang blive fremlagt i forbindelse med kommuneforhandlingerne i juni og i finanslovsforslaget for det kommende år.
- Vi vil derudover igangsætte arbejdet med en 2020-plan. Planen skal sikre en holdbar offentlig økonomi og styrke arbejdsudbuddet. Vi skal blandt andet have flere i ordinær beskæftigelse og færre, der skal forsørges af det offentlige. Derudover skal planen indeholde initiativer, der fremmer fremtidens vækst og velstand frem mod 2020.
- Regeringen har nedsat Vækstforum netop med henblik på at sikre gode vækstbetingelser for dansk økonomi, så vi kan nå målet om, at Danmark gennem vækst skal være blandt de ti rigeste lande i verden i 2020.
- Det var så nogle af elementerne i regeringens overordnede strategi. Lad mig nu vende tilbage til selve Konvergensprogrammet og de beregningstekniske antagelser om finanspolitikken, som er lagt ind i programmet.

#### Udfordringerne for de offentlige finanser

- Udfordringen med at sikre sunde offentlige finanser på sigt er som sagt kernen i Konvergensprogrammet. Lad mig rekapitulere hovedkonklusionerne i programmet, så det står klart for alle.
- Vi står med den helt grundlæggende udfordring, at der vil være et ret stort offentligt underskud frem til 2015, hvis ikke vi gør

noget – også selv om konjunkturerne normaliseres frem mod 2015.

- Uden nye initiativer skønner Finansministeriet, at det strukturelle underskud i 2015 vil være omkring 1,8 pct. af BNP. De offentlige finanser skal altså styrkes med ca. 31 mia. kr. via nye initiativer for at få balance i 2015.
- Udfordringen med at sikre sunde offentlige finanser på sigt er øget siden sidste års Konvergensprogram, navnlig fordi krisen har skubbet os ud af kurs. I sidste års Konvergensprogram var der en udfordring på ca. 14 mia. kr. for at sikre strukturel balance i 2015. Den udfordring er som nævnt øget til ca. 31 mia. kr.
- I kravet om finanspolitisk konsolidering frem mod 2015 er der samtidig taget hensyn til, at Danmark må ventes at komme ind i ”proceduren for uforholdsmæssigt store underskud”. Det betyder at vi vil få en henstilling fra ECOFIN inden for nogle måneder om at styrke finanserne.
- ECOFIN forventes at anbefale, at der gennemføres initiativer som sikrer en samlet forbedring af den strukturelle saldo med 1½ pct. af BNP i løbet af 2011, 2012 og 2013. Det bygger på de henstillinger andre lande har fået. Det er et mildere krav end for andre lande i proceduren, fordi Danmark har bedre offentlige finanser.
- Ifølge beregningerne i Konvergensprogrammet vil det kræve nye initiativer for ca. 24 mia. kr.
- Ved at indfri henstillingen er vi dermed  $\frac{3}{4}$  af vejen i forhold til at nå målet om balance i 2015.
- Konvergensprogrammet viser også, at vi ved at sikre balance i 2015 vil bremse gældsopbygningen og stigningen i nettorentesudgifterne. Det er afgørende for at sikre velfærden på længere sigt. Og det medfører, at finanspolitikken kan opfylde kravet om finanspolitisk holdbarhed.
- Alternativet vil være en hastigt voksende gæld og stigende rentebetaling. Hvis ikke vi gør noget, kan nettogælden stige til op

mod 50 pct. af BNP i 2030. Dermed vil renteudgifterne stige til over 50 mia. kr. Det vil gå ud over den offentlige service fordi vi så må bruge pengene på at betale renter i stedet for nyttige udgifter til sundhed, pasning, pleje og så videre.

- Det vil betyde, at kravet om stramninger stiger endnu mere.
- Derfor vil regeringen tage fat på opgaven med krum hals. Og vi skal i gang fra 2011 på linje med de anbefalinger, der gives af EU, OECD og IMF.
- Dertil kommer, at udskydelse af indsatsen eller yderligere lemper af finanspolitikken ville svække troværdigheden omkring den økonomiske politik og øge risikoen for højere renter. Det vil dæmpe vækst og beskæftigelse og svække boligmarkedet.
- Samtidig vil Danmarks sårbarhed overfor fornyet uro på de finansielle markeder blive større. Vi er ikke med i Euroen. Det betyder at vi skal være mere ansvarlige, fordi vi ellers kan risikere at der kommer pres på kronen. Det så vi jo så sent som i efteråret 2008.
- Og endelig er konsolidering jo afgørende for, at vi igen kan få nogle handlemuligheder i finanspolitikken. Det kan vi jo få brug for de kommende år, hvor vi jo ved at mange lande må stramme mere op end vi må i Danmark.

#### De beregningstekniske antagelser om finanspolitikken i KP09

- Lad mig så sige lidt om, hvilke beregningstekniske antagelser, der er lagt til grund i Konvergensprogrammet for at illustrere, hvad der skal til for at efterleve den ventede EU-henstilling og sikre balance på finanserne i 2015.
- Der er forudsat nul-vækst i det reale offentlige forbrug i 2011, 2012 og 2013. I forhold til den realvækst, der indgik i sidste års Konvergensprogram, svarer det til en budgetforbedring på ca. 13½ mia. kr.
- For at nå det samlede konsolideringskrav i forhold til den ventede EU-henstilling på 24 mia. kr. frem mod 2013, er der derudover forudsat en mindrevækst i de øvrige offentlige udgifter

på ca. 11 mia. kr. som indføres i 2012 og 2013 – set i forhold til den udgiftsvækst, der indgik i Konvergensprogrammet for 2008.

- De øvrige offentlige udgifter er især overførsler, subsidier, overførsler til udlandet mv., men der er ikke – heller ikke i Konvergensprogrammet – taget stilling til konkrete tiltag eller udgiftsposter.
- Mindreudgiften svarer som nævnt til ca. 11 mia. kr. Når der tages hensyn til afledte virkninger på momsindtægter mv., så vil mindreudgiften i beregningen medføre en forbedring af den strukturelle saldo på 8½-9 mia. kr. Det står i Konvergensprogrammet på s. 95.
- De beregningstekniske antagelser svarer dermed til en antaget mindrevækst i udgifterne, der svarer til ca. 5 mia. kr. i 2011, 10 mia. kr. i 2012 og 9 mia. kr. i 2013. Konsolideringen er dermed dobbelt så stor i 2012 og 2013 som i 2011. Det står i Konvergensprogrammet s. 38 [anmærkning til tabel].
- Når vi så har løst udfordringen i forhold til EU-henstillingen, så mangler vi omkring 7 mia. for at nå kravet på 31 mia. kr. og strukturel balance i 2015.
- Det betyder, at vi så vil være tilbage i ”kendt farvand” for det svarer til det resterende reformkrav i 2015-planen før krisen (svarende til kravet i den oprindelige 2015-plan korrigeret for det positive bidrag fra skattereformen og Jobplanen mv. fra 2008)
- Der står meget klart i programmet, at der ikke er taget stilling til konkrete initiativer eller den konkrete indfasning. Der står også meget klart, at den konkrete tilrettelæggelse af finanspolitikken vil ske løbende og blandt andet under hensyntagen til konjunktursituationen.
- Men det hører også med, at fremskrivningerne i Konvergensprogrammet er behæftet med usikkerhed og navnlig i den aktuelle situation er det svært at foretage en præcis vurdering af den underliggende stilling på de offentlige finanser.

- Derudover skal jeg minde om, at vi endnu har til gode at se den konkrete henstilling fra EU omkring genopretning af de offentlige finanser frem mod 2013. Den kommer først henover sommeren.

#### Nulvækst i det offentlige forbrug

- Lad mig knytte et par ord til den beregningstekniske antagelse om nulvækst i det offentlige forbrug, der jo har været genstand for en del polemik. Fra flere sider er det hævdet, at nulvækst i det offentlige forbrug samlet set medfører nedskæringer.
- Nulvækst i det offentlige forbrug realt betyder, at udgifterne løbende stiger i takt med pris- og lønudviklingen. Det vil sige, at det overordnet er muligt at fastholde de samme ansatte og købe samme varer og tjenester fra den private sektor.
- Det fremgår også af Konvergensprogrammet s. 105. Der står ordret, at "Det beregningstekniske forløb indebærer, at den offentlige beskæftigelse er uændret fra 2010 til 2013 og stiger svagt fra 2013 til 2015.
- I det omfang, at man kan øge produktiviteten i den offentlige sektor vil disse effektiviseringsgevinster samtidig kunne medgå til at styrke kvalitet og omfang af de offentlige ydelser.
- Man skulle tro, at udfordringen med at dæmpe de offentlige udgifter var noget jeg havde opfundet. Men sådan er det jo ikke.
- Det fremgår også af den oprindelige 2010-plan som SR-regeringen fremlagde i 2001. Her var det en meget klar erkendelse, at afdæmpet vækst i det offentlige forbrug var afgørende for at sikre sunde offentlige finanser. Derfor lagde man op til en realvækst i det offentlige forbrug fra 2006 til 2010 som faktisk er på linje med det vi foreslår i perioden 2009 til 2015.
- Sagen er, at vi simpelthen ikke kan fortsætte med den vækst i det offentlige forbrug som vi har haft hidtil. Det hænger ikke sammen.

- Hvis vi eksempelvis fortsætter med den hidtidige vækst i det offentlige forbrug siden 2001 på gennemsnitligt 1,6 pct. årligt frem mod 2020, så kan vi regne med en yderligere svækkelse af den (primære) offentlige saldo på mere end 35 mia. kr. (2010-priser) – udover den udfordring vi står med nu.
- For at finansiere det skulle vi rent faktisk afvikle efterlønnen hele 2 gange.
- Det viser meget tydeligt, at strammere styring af de offentlige serviceudgifter er helt centralt i forhold til at skabe balance i den offentlige økonomi. Det er en bunden opgave som skal adresseres.
- Hertil kommer at vi i dag bruger flere ressourcer på offentlige service end nogensinde før. Udgifternes andel af indkomster og BNP har aldrig været større. Og den offentlige beskæftigelse har aldrig været større.

#### Effektivisering i den offentlige sektor

- Derfor er vi nødt til at finde veje til at få ressourcerne til at strække længere.
- Kommunerne må derfor styrke indsatsen for at frigøre ressourcer til udvikling af den offentlige service.
- Det kan bl.a. ske ved afbureaukratisering.
- Regeringen vil i forbindelse med kommuneforhandlingerne nu til juni komme med en række initiativer, som kan frigøre mindst 600 mio. kr. i 2011. Disse initiativer vil blandt andet indeholde en række statslige afbureaukratiseringer, som vil tage udgangspunkt i den store forenklingsplan "Mere tid til velfærd", vi fremlagde sidste efterår.
- Men afbureaukratisering handler ikke kun om statslige regler. Kommunerne må også selv se kritisk på de regler, som de selv har fastlagt, så der kan flyttes ressourcer fra papirarbejde til service.



- Derudover er der også et stort effektiviseringspotentiale i kommunernes administration. Antallet af administrationsmedarbejdere i kommunerne varierer mellem godt 10 og 18 medarbejdere pr. 1.000 borgere. Hvis samtlige kommuner bringer antallet af administrative medarbejdere ned på det nuværende landsgennemsnit vil det frigøre i størrelsesorden 1,9 mia. kr.
- Det viser, at det er muligt at skaffe sig et råderum til fortsat udvikling af den offentlige service.

### Reformer

- Lad mig også knytte et par ord til muligheden for at løse de udfordringer, vi står overfor, alene ved hjælp af reformer.
- Det er jeg som udgangspunkt positivt stemt for. Regeringen er en reformregering. Der er gennemført et utal af reformer siden 2001 – inden for skat, tilbagetrækning og arbejdsmarked.
- Og vi kan jo også se det i tallene. Den strukturelle beskæftigelse – dvs. udviklingen i beskæftigelsen korrigeret for konjunkturerens bidrag – er skønsmæssigt steget mere end 100.000 personer siden 2000. Vi har fået løftet arbejdsudbuddet.
- Samtidig lykkedes det jo regeringen at indfri omtrent halvdelen af reformkravet i 2015-planen i løbet af planens første to år. Det synes jeg er ganske pænt.
- Og regeringen var jo klar til at gå længere med de forslag til modernisering af dagpengesystemet, som vi fremlagde i efteråret 2008, men som der ikke kunne samles flertal for. De forslag ville have indfriet hovedparten af det resterende reformkrav.
- Så det er ikke rimeligt at påstå, at regeringen ikke har vist den nødvendige reformvilje.
- I den aktuelle situation med ret stort pres på finanserne, er den primære kortsigtede opgave imidlertid at forberede tiltag, som ret hurtigt kan styrke de offentlige finanser, og så vi kan efterleve EUs henstilling.

- Arbejdsreformer indføres imidlertid typisk over en årrække. Samtidig står vi i en situation, hvor efterspørgslen efter arbejdskraft er faldet, og i Konvergensprogrammet er det lagt til grund, at det varer nogle år før ledigheden igen er tilbage på det anslåede strukturelle niveau på 3,6 pct. af arbejdsstyrken i 2015.
- Det vanskeliggør en strategi, hvor forventede EU-henstilling om (strukturelt) at forbedre den offentlige saldo med 1½ pct. fra 2010 til 2013 indfries gennem reformer.
- Selv store arbejdsmarkedsreformer – og der er jo dele af oppositionen, der fx har talt for en større efterlønsreform – kan ikke træde i stedet for en strammere styring af de offentlige udgifter.
- Selv i den helt utænkelige situation, hvor man forestiller sig en fuld afvikling af efterlønnen fra og med 2011, vil bidraget kun være en 1/3 af den krævede forbedring frem mod 2013.
- Og det er endda uden at indregne, at der i så fald skulle findes en ordning for tilbagebetaling eller overførsel til pensionskonti af de efterlønsbidrag, der er blevet indbetalt frem til i dag.

#### EU-kommissionens vurdering af Konvergensprogram 2009

- Lad mig også sige et par ord om EUs vurdering af konvergensprogrammet. Her er det værd at bemærke, at regeringens økonomiske politik under krisen efter EUs vurdering er helt på linje med de retningslinjer for finanspolitikken, som EU-landene er blevet enige om.
- I EUs udtalelse fremhæves det, at dansk økonomi var i en god udgangsposition sammenlignet med andre lande, da den globale krise ramte. Det opfatter jeg som et skulderklap i forhold til den økonomiske politik, vi har ført siden 2001.
- Det vurderes endvidere, at Danmark med de store finanspolitiske lempelser over 2009 og 2010 har taget en række omfattende og passende skridt som reaktion på krisen. Der er opbakning til at fastholde den ekspansive linje i 2010.
- Endelig vurderes det, at de finanspolitiske rammer i Danmark er gode og kendetegnet ved høj gennemsigtighed. Og selv om

udgiftsrammerne er blevet overskredet, så anerkender EU, at der er taget skridt til at sikre bedre overholdelse af udgiftsrammerne i kommuner og regioner.

- Rådsudtalelsen indeholder også nogle advarende bemærkninger om, at den økonomiske vækst kan blive lavere og de offentlige underskud større end lagt til grund i Konvergensprogrammet. Desuden anbefales, at Danmark forstærker indsatsen for at begrænse underskuddet og fremlægger mere detaljerede forslag til at sikre den nødvendige konsolidering.
- Her vil jeg for det første gerne sige, at vækstkønnene for 2010 og 2011 er helt på linje med de seneste skøn fra EU.
- Vækstantagelserne for 2012-15 bygger på samme principper som i tidligere års konvergensprogrammer, dvs. en gradvis normalisering af konjunktursituationen. Samtidig er det Kommissionens vurdering, at forventningerne til beskæftigelsen er realistiske.
- Det er korrekt, at der skal fremlægges mere konkrete konsolideringstiltag. Regeringen har meldt ud, at indsatsen gradvist vil blive konkretiseret, i første omgang ved kommuneforhandlingerne i juni og forhandlingerne om finansloven for 2011. Endelig hører det med, at nulvækst i princippet kan nås via almindelige budgetprocedurer, der ikke nødvendigvis eller ikke i fuldt omfang kræver "konkrete tiltag"
- Lad mig også understrege, at selv om det er Kommissionen og Rådets opgave at være kritisk i forhold til programmerne, er bemærkningerne til Danmark i den milde ende.
- Økonomikommissær Olli Rehn har således udtalt, at Danmark "...set over hele spektret af EU-lande er blandt de lande, der har et mere realistisk forhold til deres vækstniveau og et af de mest konkrete programmer."
- Med hensyn til anbefalingen om, at Danmark bør forstærke indsatsen for at begrænse overskridelsen af 3 procentsgrænsen vil jeg gerne fremhæve i denne kreds, at EU dermed anbefaler at undlade yderligere lempelser i 2010-11.

- I Rådets udkast vurderes det på baggrund af den beregnede struktursaldo, at konsolideringen af de offentlige finanser begyndes i 2011 – omend i et moderat tempo. Konsolideringen i 2011 udgør op mod ½ pct. af BNP målt ved ændringen i den strukturelle saldo ved EU's metode og EU's definition af midlertidige engangsforhold [såkaldte "one-offs", jf. fodnote 7 side 6 i udkastet til Rådsudtalelse].
- Regeringen har meldt ud, at der vil blive taget hensyn til konjunktursituationen i tilrettelæggelsen af finanspolitikken i 2011, men også at det er centralt, at vi kommer i gang med at konsolidere de offentlige finanser. Finanspolitikken for 2011 fastlægges endeligt i forbindelse med Finansloven for 2011.
- Samlet er det som nævnt vurderingen, at udkastet til rådsudtalelse er afbalanceret og forholdsvist positivt i forhold til andre lande. Regeringen vil tage rådsudtalelsen til efterretning.

Med venlig hilsen

Claus Hjort Frederiksen