



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

Finansministeren

16. marts 2010

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 78 af 4. marts 2010 (Alm. del - § 7).

Spørgsmål:

I forlængelse af samråd om § alm. del § 7 samrådsspørgsmål F om konvergensprogrammet anmoder udvalget om ministerens talepapir til samrådet.

Svar:

DET TALTE ORD GÆLDER

- Lad mig starte med at forklare, hvad konvergensprogrammet er:
- Konvergensprogrammet udarbejdes i henhold til EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Ifølge EU's forordninger udarbejder eurolandene stabilitetsprogrammer, og EU-landene uden for euroen udarbejder konvergensprogrammer. Programmerne er en art selvangivelse over landenes overholdelse af EU's budgetregler.
- Lad mig sige det klart: Vi har tænkt os at efterleve EU's henstilling, når den som forventet kommer i løbet af 2010. Som det fremgår af konvergensprogrammet ved vi endnu ikke præcist, hvad henstillingen vil indeholde. Vi regner med, at det bliver en henstilling af den mildeste slags, som svarer til Tysklands. Alle andre lande i proceduren har modtaget en skrapere henstilling.
- På nuværende tidspunkt har 20 af de 27 EU-lande modtaget henstilling om at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP. 11 lande har fået vurderet, om de har gennemført effektive tiltag til at efterleve deres henstilling. Alle disse lande, bortset fra Grækenland, har fået vurderet, at de har gennemført effektive tiltag.

- De lande, som først bliver vurderet til sommer, herunder Tyskland, planlægger i deres stabilitets- og konvergensprogrammer at efterleve deres henstillinger.
- Formålet med programmerne – og reglerne i Pagten – er at sikre, at der er orden i økonomien i Europa. Det er centralt også for Danmark, fordi det vil sikre lavere rente end ellers og ro om valutaen – altså undgå negative markedsreaktioner.
- Det centrale er også at få bremset gældsopbygningen – ellers vil stigende renteudgifter være en trussel mod finansieringen af velfærdssamfundet, fordi renterne fortrænger andre udgifter.
- Det afgørende er således ikke, om (og i givet fald hvornår og hvordan) EU vil indføre sanktioner, hvis lande ikke efterlever reglerne. Det afgørende er, at reglerne er til for at sikre orden i økonomien, som er til gavn for alle landene. Og Danmark har selv støttet, at andre lande skal efterleve reglerne. Det må alle Folketingets partier forholde sig til.
- I Danmarks Konvergensprogram 2009 gør vi status for 2015-planen og udsigterne for de offentlige finanser i lyset af den globale krise.
- Konvergensprogrammet illustrerer dermed også de krav, der stilles for at indfri målsætningerne i 2015-planen og de forventede henstillinger fra EU.

Den økonomiske situation

- Konvergensprogrammet er baseret på den seneste status for den økonomiske situation i Økonomisk Redegørelse fra december. Lad mig lige skal sætte nogle ord på den økonomiske situation, vi er i.
- Vi og resten af den vestlige verden er ramt af et meget kraftigt tilbageslag. Aktiviteten i dansk økonomi er på linje med andre lande faldet meget markant.

- Der er nu tegn på, at bunden er nået, og den internationale økonomi igen bevæger sig fremad. Også i Danmark er aktiviteten øget igen i anden halvdel af 2009.
- Men der er ikke udsigt til et hurtigt og kraftigt opsving, og vi er nødt til at indrette os på, at samfundskagen i en længere periode er noget mindre, end vi havde udsigt til i årene før krisen.
- Vi vil igennem resten af 2010 have et skarpt blik for at undgå at træffe beslutninger, der kan slå et spirende opsving ihjel. Men vi vil på den anden side gøre klar til at stramme op fra 2011, hvis økonomien udvikler sig som forventet i den seneste konjunkturvurdering (i Økonomisk Redegørelse, fra december).

Udgangspunktet er godt

- Danmark havde et godt udgangspunkt, fordi vi sparede op i den offentlige økonomi i årene forud for krisen. Faktisk havde vi i gennemsnit de største overskud på de offentlige finanser blandt EU15-landene i perioden 2005-2008.
- Danmark havde også ret lav ØMU-gæld i 2008. Helt frem til krisen brød ud, var vi faktisk foran med hensyn til gældsnedbringelsen i forhold til de ambitiøse mål, som den tidligere regering stillede op i 2001.
- Gældsnedbringelsen betød, at den offentlige nettogæld blev vendt til en lille nettoformue i 2008. Vi fik altså afviklet nettogælden, før krisen ramte.
- Det har givet plads til, at vi har kunnet lempe finanspolitikken ganske meget for at afbøde krisens virkning på dansk økonomi.
- Lempelserne er gennemført både via underfinansiering af skattereformen i starten og fremrykning af offentlige investeringer samt andre tiltag. Det offentlige forbrug er også steget mere end planlagt.
- Lempelserne i finanspolitikken betyder sammen med de meget lave renter, at aktiviteten (BNP) er i omegnen af 4½ pct. større i 2010 end uden disse tiltag. Og virkningen af de ting, der er gennemført – herunder lavere rente – er faktisk endnu større i 2011.

- Både lempelserne og de automatiske stabilisatorer har medvirket til at dæmpe stigningen i ledigheden – som er uundgåelig med så kraftigt et tilbageslag i dansk og international økonomi.
- Ledigheden var på et meget lavt niveau inden krisen og er steget, siden krisen brød ud. Men ledigheden er stadig i den lave ende, når man sammenligner med andre lande og i historisk lys. Det er trods alt kun i 5 ud af de seneste 30 år, at ledigheden har været lavere end de 5,3 pct. af arbejdsstyrken, som vi aktuelt forventer at ledigheden vil udgøre i 2010 og 2011 (i årsgennemsnit).

Forværringen af de offentlige finanser og udfordringen fremadrettet

- De offentlige finanser skønnes at være forværret med næsten 9 pct. af BNP fra et overskud på knap 3½ pct. af BNP i 2008 til et underskud 5½ pct. af BNP i 2010. Det svarer til en forværring på 154 mia. kr. (i løbende priser)
- Godt 1/3 af svækkelsen skyldes de aktive finanspolitiske lempelser, vi har gennemført. Dermed er overskuddet på den strukturelle offentlige saldo på knap 2 pct. af BNP i 2008 vendt til et underskud på 1,7 pct. af BNP i 2010
- Knap 2/3 af svækkelsen afspejler virkningen af de automatiske stabilisatorer, som er stærkere i Danmark end de fleste andre lande. Det er blandt andet fordi dagpengene ved ledighed er relativt høje, lige som vi har relativt høje afgifter og skatter.
- Udgifterne til dagpenge er således vokset med 17 mia. kr. - fra 7 mia. kr. i 2008 til 24 mia. i 2010. Desuden har faldet i privatforbruget reduceret indtægterne fra moms og registreringsafgifter med i alt godt 10 mia. kr., og Nordsø-indtægterne er reduceret med ca. 14 mia. kr.
- De store lempelser og stærke automatiske stabilisatorer i Danmark betyder, at svækkelsen af de offentlige finanser er kraftigere end i de fleste andre EU- og OECD-lande.

Udfordringen i konvergensprogrammet

- Udfordringen med at sikre sunde offentlige finanser på sigt er kernen i Konvergensprogrammet. Derfor fokuserer vi på udvik-

lingen i den strukturelle saldo, der svarer til den faktiske offentlige saldo rensset for konjunkturbidrag mv.

- Vi står med den helt grundlæggende udfordring, at der vil være et ret stort offentligt underskud frem til 2015, hvis ikke vi gør noget – selv om konjunkturerne normaliseres frem mod 2015.
- Uden nye initiativer vil det strukturelle underskud i 2015 være 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.
- I det regnestykke er der taget højde for udløbet af de midlertidige lempelser under krisen, der isoleret set styrker de offentlige finanser gradvist fra 2010 og frem mod 2015.
- Det afspejler, at investeringerne skal tilbage til et normalt niveau efter et ekstraordinært højt niveau som følge af fremrykninger mv. Og at finansieringselementerne i skattereformen indføres gradvist.
- Jeg skal understrege, at skattereformen er fuldt finansieret på sigt – og styrker den offentlige økonomi både i 2015 og på langt sigt. Reformen styrker holdbarheden med 5½ mia. kr. om året.
- Det vil sige, at skattereformen bidrager til at nå målene i 2015-planen og styrker finansieringsgrundlaget for den offentlige service. Samtidig stimulerer skattereformen økonomien på den korte bane. Reformen er dermed en del af løsningen – både på kort og langt sigt.
- Fra 2010 og frem til 2013 og 2015 er der samlet et ganske stort bidrag til forbedring af de offentlige finanser fra skattereformen og normaliseringen af de offentlige investeringer.
- Men det modgås af en række andre forhold, som svækker de offentlige finanser. Det er især vigende Nordsø-indtægter, store år-gange, der går på pension, og stigende renteudgifter på den voksende gæld.

- Uden nye tiltag er der således kun en forbedring af den strukturelle saldo på ca. $\frac{1}{4}$ pct. af BNP frem mod 2013 – og samlet set en lille forværring frem mod 2015.

Udfordringen sammenlignet med sidste års konvergensprogram

- 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 nu øget til ca. 31 mia. kr.
- Skattereformen giver et positivt bidrag på omkring 7 mia. kr. i 2015. Men højere rentebyrde på øget gæld øger udfordringen med ca. 16 mia. kr. (0,9 pct. af BNP).
- Samtidig er udgifterne til offentligt forbrug højere, navnlig i forhold til BNP. Højere udgifter ift. BNP øger udfordringen med at opnå strukturel balance i 2015 med ca. 9 mia. kr.

Nødvendig konsolidering

- En styrkelse af finanserne med 31 mia. kr. for at opnå balance i 2015 vil bremse gældsopbygningen og stigningen i nettorentudgifterne. Det medfører, at finanspolitikken kan opfylde kravet om finanspolitisk holdbarhed.
- Alternativet vil være en hastigt voksende gæld og stigende rentebetalinger. 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.
- Renteudgifterne vil virke som en gøgeunge, der fjerner muligheden for andre mere nyttige udgifter.
- Siden 2001 har vi sigtet efter at nedbringe gæld og rentebetalinger på gælden. Det gik rigtig godt frem til krisen kom – men nu er billedet vendt. Hvis vi ikke får bremset gældsopbygningen effektivt – så er det en trussel mod finansieringen af velfærdssamfundet (fordi renterne fortrænger andre udgifter).

- Men selv med balance i 2015 er der stadig udsigt til en længere periode med pres på finanserne efter 2015
- Det skyldes bl.a. flere ældre, faldende indtægter fra Nordsøen og lavere provenu fra energiafgifter pga. klima- og energimålene. Derfor er det vigtigt at tage fat på konsolideringen nu.
- Jo længere tid vi venter med at gøre noget – jo mere skal vi stramme op.
- Samtidig vil vi gerne have handlemuligheder i finanspolitikken, så vi kan reagere på nye tilbageslag. Det kræver også, at vi styrker de offentlige finanser.
- Og endelig vil vi undgå pres på renten og valutaen. Det kræver ansvarlighed nu. Vi er uden for euroen, og det kræver også større ansvarlighed

EU-henstillinger

- Jeg har nu været inde på udfordringerne i forhold til målene i vores 2015 plan. Heri indgår som nævnt en mere kortsigtet udfordring i forhold til den ventede henstilling fra EU.
- Med udsigt til et underskud på 5½ pct. af BNP i år ventes det, at Danmark vil komme ind i EUs procedure for uforholdsmæssigt store underskud. Danmark ventes at modtage en henstilling fra EU's økonomi- og finansministre om at bringe underskuddet under 3 pct. af BNP inden for en kortere årrække.
- Med afsæt i de henstillinger, som andre lande har modtaget indtil nu, vil henstillingen formentlig anbefale Danmark at gennemføre initiativer, som indebærer en forbedring af den strukturelle saldo på i alt 1½ pct. af BNP, dvs. med ½ pct. af BNP om året i gennemsnit i årene 2011-2013.
- Kravene til konsolidering vil i så fald være mindre end for de øvrige lande i EU, som er under proceduren, undtagen Tyskland. Hertil kommer, at de fleste lande skal i gang allerede i år – og strammingskravet er typisk meget større end for Danmark.
- Der er ikke krav om, hvordan strammingerne fordeles over årene,

og henstillingerne kan efterfølgende blive ændret, hvis den økonomiske udvikling er mindre gunstig end ventet.

- Men vi kan ikke lempe finanspolitikken i 2011 i forhold til 2010 (målt ved den strukturelle saldo), uden at det er brud på de EU-regler, vi selv har støttet op om. Og hvis vi havde lempet mere i 2010, så underskuddet blev større, ville henstillingen til Danmark formentlig være strammere. Det er den fx for Holland, der har et skønnet underskud på godt 6 pct. af BNP, og som skal stramme med $\frac{3}{4}$ pct. af BNP om året i 3 år.

Opsummering af krav til finanspolitikken

- Samlet gælder, at en forbedring af den strukturelle saldo på $1\frac{1}{2}$ pct. af BNP i løbet af 2011, 2012 og 2013 i henhold til EU-henstillingen vurderes at kræve nye initiativer for godt 24 mia. kr. Når vi så har løst det problem, så mangler vi omkring 7 mia. for at nå 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 (svarende til kravet i den oprindelige 2015-plan korrigeret for det positive bidrag fra skattereformen og Jobplanen fra 2008).
- Samlet set vil konsolideringen i henhold til EU-anbefalingen og kravet om yderligere initiativer altså give de ca. 31 mia. kr., som skal til for at indfri regeringens mål frem til 2015.
- Det vil samtidig betyde, at finanspolitikken vil være holdbar (faktisk er holdbarhedsindikatoren svagt positiv, nemlig 0,2 pct. af BNP). Det betyder populært sagt, at vi ikke efterlader en regning i børneværelset – eller med andre ord, at nettogælden vil være stabil på langt sigt.

Virkninger på BNP og ledighed

- Der er spurgt eksplicit til konsekvenser for udviklingen i BNP-væksten og arbejdsløsheden i 2011-2013.
- I Konvergensprogrammet er det forudsat, at det globale og danske opsving i stigende grad bliver selv bærende, og at væksten frem mod 2015 er tilstrækkelig til, at konjunkturerne igen er

normale omkring 2015. Det globale opsving understøttes af blandt andet meget lave renter.

- Dvs. at ledigheden i 2015 er på det anslåede strukturelle niveau, som er på omkring 3,6 pct. af arbejdsstyrken. Der er usikkerhed om strukturledigheden, men et niveau på 3,6 pct. af arbejdsstyrken henover konjunkturerne stiller store krav til et velfungerende arbejdsmarked.
- Regeringen vil fortsat understøtte vækst og beskæftigelse med en ekstraordinær lempelig finanspolitik i 2010. De markante lempelser, der er gennemført, vil sammen med de lave renter stimulere væksten svarende til 1,7 pct. i 2009 og 2,8 pct. i 2010.
- Samlet er det altså vurderingen, at faldet i renterne siden 2008 og den lempelige finanspolitik i 2009 og 2010 vil øge aktivitetsniveauet med ca. 4½ pct. i 2010 (de 1,7 i 2009 + 2,8 i 2010). Det svarer til, at beskæftigelsen i 2010 er omkring 80.000 personer højere end den ellers ville være.
- Fra 2011 og frem er den centrale udfordring at rebe sejlene og genoprette den offentlige økonomi. I modsætning til mange andre lande kan vi tillade os at vente til 2011, fordi vores udgangspunkt var så stærkt.
- Vi vil i tilrettelæggelsen af finanspolitikken for 2011 også tage hensyn til konjunktursituationen, men udgangspunktet er, at finanspolitikken i 2011 bliver strammet i forhold til 2010, hvor den jo er ekstraordinært lempelig.
- Veltilrettelagte stramninger vil ikke true opsvinget, sådan som vi ser konjunkturerne. Her skal man huske to ting:
 - De lempelser, som er gennemført i 2009 og 2010 – samt faldet i renten siden 2008 – medfører også et ret betydeligt vækstbidrag i 2011, som vi usikkert anslår til 0,7 pct. af BNP. Det modvirker de mulige negative virkninger af at stramme finanspolitikken i 2011.
 - Hvis vi ikke er troværdige og ansvarlige i den økonomiske politik, så vil renten stige. Det vil dæmpe vækst og beskæfti-

gelse og svække boligmarkedet. Hvis fx konsolideringen indebærer, at renterne er $\frac{1}{4}$ pct. lavere end ellers og tilliden understøttes, kan nettovirkningen på aktivitet og beskæftigelse være omtrent neutral.

- Det er selvfølgelig svært at vide præcist, hvordan markederne vil reagere, hvis ikke vi konsoliderer, men vi er fast besluttet på ikke at spille hasard med den troværdighed, der er opbygget siden 1982.
- Et hovedbudskab er altså, at selv om den planlagte udfasning af de midlertidige lempelser og konsolideringstiltagene isoleret set trækker væksten ned i 2011, så bliver det modgået af, at de seneste års lempelser af den økonomiske politik (inkl. lavere renter siden 2008) virker med stigende styrke ind i 2011.
- Samlet set skønnes den økonomiske politik, der er lagt op til, dermed at være neutral for væksten i 2011, og dermed også for beskæftigelsen.
- Men lad mig også gøre klart, at i en lille åben økonomi som den danske er beskæftigelsen jo ikke noget vi sidder og beslutter i Folketinget – og ikke noget, vi sådan uden videre kan bestemme med finanspolitikken.
- Det centrale for at sikre høj beskæftigelse frem mod 2015 er, at vi sikrer nogle gode fornuftige rammer for dansk erhvervsliv og det danske arbejdsmarked.
- For at sikre gode vækstbetingelser, skal vi arbejde videre med forbedre uddannelse, forskning og innovation, og vi skal understøtte øget produktivitet og højt arbejdsudbud. Det er blandt andet for at komme med gode ideer til, hvordan vi sikrer ny vækst efter krisen, at regeringen har nedsat Vækstforum.
- Vi har også lagt an til, at vi sammen med Folketingets partier vil se på mulighederne for at færre skal modtage på førtidspension og at de unge kommer hurtigere igennem uddannelsessystemet end i dag. Det er vigtige opgaver, som jeg håber, vi kan få et konstruktivt samarbejde med Folketingets partier om.

- Desuden vil vi tage yderligere initiativer til at mindske krisens menneskelige omkostninger, herunder særlige initiativer rettet mod unge og personer med meget lange ledighedsforløb.
- Den stigende ledighed indebærer således en særlig risiko for de unge. Hvis de ikke får fodfæste på arbejdsmarkedet på grund af krisen, kan det få langvarige konsekvenser for den enkelte. Vi vil derfor fortsætte indsatsen med at forebygge ungdomsledighed, blandt andet ved at etablere yderligere ekstra praktikpladser i 2011.
- Regeringen vil herudover – sammen med bl.a. arbejdsmarkedets parter – komme med et offensivt udspil til forebyggelse af langtidsledighed. Udspillet vil blandt andet omfatte bedre målretning af uddannelsesindsatsen i den første del af ledighedsforløbet, øget omfang af screeninger af almene kompetencer i Jobcentre-
ne, særlige tilbud for personer med behov for elementære læse-, skrive- og regnefærdigheder, samt tættere kontakt med personer med særlig høj risiko for langtidsledighed.

Regeringens strategi for konsolideringen

- Lad mig nu opsummere regeringens strategi for konsolideringen af de offentlige finanser.
 1. Vi fastholder en meget ekspansiv finanspolitik i 2010.
 2. Vi indleder genopretningen i 2011 sådan, at den samlede opstramning afstemmes med den økonomiske udvikling.
 3. Målet er at genskabe balance mellem indtægter og udgifter i 2015 og kræver som nævnt en samlet konsolidering frem mod 2015 på 31 mia.kr.
 4. Som et delmål vil vi efterleve den forventede henstilling fra EU om, at de 24 mia.kr. gennemføres frem mod 2013. EUs henstilling kender vi mere præcist i løbet af 2010.
 5. Genopretningen skal ske på udgiftssiden. Danmark er i forvejen et af verdens højest beskattede lande, og der er fortsat skattestop. Vi vil ikke vende tilbage til tidligere tiders skatte-

skrue, for øget skattetryk vil svække arbejdsudbuddet, beskæftigelsen og Danmarks konkurrenceevne.

6. Skattereformen indføres som planlagt (dvs. skatten sættes op fra 2011). Skattereformen er som nævnt fuldt finansieret og bidrager samlet til at styrke det offentlige finansieringsgrundlag.
7. Vi fastholder pejlemærket i 2015-planen om, at det offentlige forbrug kan udgøre ca. 26½ pct. af BNP i 2015. Det offentlige forbrug er steget mere end planlagt, og udgør i dag den største andel af samfundsøkonomien nogensinde. Også når man rensrer for de dårlige konjunkturer her og nu. Og den offentlige beskæftigelse er også på det højeste niveau nogensinde.
8. Vi vil holde det offentlige forbrug i ro frem mod 2013 i stedet for en planlagt vækst på ca. 1 pct. om året, men prioriterer fortsat vækst på sundhedsområdet.
9. De offentlige udgifter i staten, kommunerne og regionerne gennemgås med en tættekam.
10. Vi vil styrke indsatsen for at frigøre ressourcer til udvikling af den offentlige service; afbureaukratisering, digitalisering, øget teknologi, mere effektiv administration, bedre indkøb, flere udbud, etc.
11. Den konkrete udmøntning vil blandt andet ske i kommunaftalerne til juni og i finansloven til august.
12. Vi igangsætter arbejdet med Danmark 2020 plan.
13. Mål om at Danmark gennem vækst skal være blandt de ti rigeste lande i verden i 2020 – blandt andet via bedre uddannelser, innovation, grøn teknologi samt øget arbejdsudbud bl.a. ved hurtigere gennem uddannelserne færre på førtidspension

Vej og vildveje i den økonomiske politik

- Regeringen har nu sat kursen og vist den ansvarlige vej.

- Hvis alternativet er, at man lader stå til eller ikke får taget hånd om udfordringerne i tide, så vil udfordringen bare vokse – på grund af øgede renteudgifter på den stigende gæld, og fordi der så er betydelig risiko for, at tilliden til den økonomiske udvikling sættes over styr.
- Hvis alternativet er, at man vender tilbage til tidligere tiders skatteskrue, så vil det for det første svække mulighederne for at få gang i det private forbrug i 2010 og svække boligmarkedet, fordi danskerne så ved, at de har udsigt til lavere indkomster. For det andet kan øget beskatning svække vækst, arbejdsudbud og beskæftigelse på sigt, og forringe Danmarks muligheder for at stå stærkt i den internationale økonomi.