



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

Finansministeren

14. april 2010

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 88 af 16. marts 2010
(Alm. del - § 7).

Spørgsmål:

Vil ministeren angive det offentlige forbrug i pct. af BNP, det offentlige varekøb i pct. af BNP og den offentlige beskæftigelse i personer år for år fra 2010 til 2100 samt den finanspolitiske holdbarhedsindikator i grundforløbet i Konvergensprogram 2009 og i følgende to alternative scenarier: Scenario 1: Nul realvækst i det offentlige forbrug i alle årene fra 2011 til 2100. Scenario 2: Det offentlige forbrug følger 2015-planens neutrale langsigtede standardantagelser allerede fra 2011, dvs. følger den generelle velstands- og befolkningsudvikling (det demografiske træk) i alle årene fra 2011 til 2100.

Svar:

Jeg forstår, at der ønskes tal for det offentlige forbrug frem til 2100, under nogle beregningstekniske antagelser. Her skal jeg indledningsvist understrege, at regeringens økonomisk politiske strategi er meldt ud i "Danmark 2020 – Viden > vækst > velstand > velfærd", hvor vi har gjort det klart, at vi vil holde det offentlige forbrug i ro frem til 2013. De antagelser, som Konvergensprogrammet bygger på efter 2015, er der ikke taget stilling til eller truffet nogen politiske beslutninger om. Der er tale om beregningstekniske antagelser, som bygger på principper, der er anvendt gennem mange år.

Nedenfor fremgår Finansministeriets redegørelse for de tekniske antagelser og de forespurgte beregninger.

Kort om udviklingen i det offentlige forbrug mv. i Konvergensprogrammet

I 2015-planen indgår et pejlemærke om, at det offentlige forbrug i 2015 kan udgøre ca. 26,5 pct. af (konjunkturrenset) BNP, hvilket i historisk lys er en høj andel af samfundsøkonomien. Siden offentliggørelsen af 2015-planen i august 2007 er det offentlige forbrugs andel af konjunkturrenset BNP steget fra ca. 26 pct. i 2007 til ca. 29½ pct. i 2010. Det afspejler, at væksten i de offentlige forbrugsudgifter har været højere end forudsat, og at væksten i konjunkturrenset BNP har været relativt lav, bl.a. som følge af meget lav produktivitetsvækst.

I Konvergensprogram 2009 er der beregningsteknisk forudsat nulvækst i det reale offentlige forbrug i årene 2011-13, mens realvæksten i 2014 og 2015 følger den

tidligere 2015-plan. 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. Forløbet indebærer, at det offentlige forbrug i 2015 udgør ca. 26¾ pct. af BNP, hvilket er tæt på 2015-planens pejlemærke på 26½ pct. og højere end i alle årene fra 1984 til 2007.

Med de beregningstekniske antagelser, der er lagt til grund for årene efter 2015, stiger forbrugsandelen i Konvergensprogram 2009 frem til omkring 2040 i takt med, at andelen af ældre øges. Dette afspejles også i, at den offentlige beskæftigelse opgjort som procent af den samlede beskæftigelse stiger med 1,4 procentpoint i perioden fra 2011 – 2040 jf. tabel 1.

Om beregningsantagelserne efter 2015

I 2015-fremskrivningerne fremskrives udgifterne til offentligt forbrug efter 2015 ud fra et princip om, at de nominelle udgifter per bruger følger lønudviklingen i den private sektor, og brugergrundlaget følger det beregnede demografiske træk på de offentlige ydelser. Dette princip har været uændret gennem årene.

Disse langsigtede beregningsantagelser indebærer grundlæggende, at udgifterne til offentligt forbrug (i løbende priser) udgør en konstant andel af BNP (i løbende priser), når befolkningssammensætningen er konstant. I finanspolitisk sammenhæng er dette et relevant benchmark, fordi udgifterne dermed overordnet (dvs. ved uændret demografi) udgør en konstant andel af indtægtsgrundlaget (målt ved BNP).

Hvis indtægtsgrundlaget således vokser langsomt (pga. svag produktivitetsvækst), så må udgifterne således også vokse langsomt i fremskrivningerne. Ellers vil udgifterne stige som andel af BNP i en situation med uændret demografi – og det bryder med de grundlæggende tanker bag holdbarhedsvurderingen i fremskrivningerne.

Princippet betyder således også, at den realvækst i det offentlige forbrug, som kan realiseres i fremskrivningerne, grundlæggende afhænger af den forudsatte produktivitetsvækst i den private sektor.

I tilfældet med konstant befolkning, erhvervsdeltagelse mv. (og en varekøbskvote på ca. 1/3 i det offentlige forbrug samt de øvrige antagelser om lønninger og priser i Konvergensprogrammet) gælder konkret følgende:

- Realvæksten i det offentlige forbrug kan udgøre ca. 0,7 pct. årligt, når det antages at produktivitetsvæksten i den private sektor udgør 2 pct. om året (herunder i de erhverv, der leverer varer og tjenester til det offentlige)
- Realvæksten i det offentlige forbrug kan udgøre 0,3 pct. om året, når det antages, at produktivitetsvæksten er på 1 pct. i den private sektor.

- Realvæksten i det offentlige forbrug kan udgøre 0 pct. om året ved en produktivitetsvækst på 0 i den private sektor.

Det centrale er her, at udgifterne til offentligt forbrug (og udgifterne til offentligt varekøb) i alle tilfælde udgør en nogenlunde konstant andel af BNP (ved uændret demografi).

I alle tilfælde kan den offentlige beskæftigelse samtidig være konstant (ved konstant demografi), fordi udgifterne samlet stiger ca. i takt med lønudviklingen. Realvæksten afspejler i disse beregninger således realvækst i det offentlige varekøb, der følger af, at udgiften til varekøb også kan stige med lønudviklingen. Der er dermed rum for realvækst i varekøbet, hvis lønnen stiger mere end priserne på varekøbet (dvs. hvis der er produktivitetsvækst).

Eventuelle produktivitetsfremskridt i den offentlige sektor (som ikke registreres i Nationalregnskabet eller i fremskrivningerne) kan i alle tilfælde medgå til at styrke den offentlige service.

Siden 2001 er det reale offentlige forbrug vokset med gennemsnitligt 1,6 pct. om året. Det er mindre end i 1990'erne, men noget mere end den gennemsnitlige vækst i det groft anslåede demografiske træk på ca. 0,2-0,3 pct. om året. Væksten i det nominelle offentlige forbrug er ligeledes noget højere end den vækst, der ville være en konsekvens af 2015-planens langsigtede beregningsantagelser. Det afspejles blandt andet ved, at det offentlige forbrugs andel af konjunkturrenset BNP øges over perioden. I 2010 ventes det offentlige forbrug således at udgøre en større andel af BNP (strukturelt) end nogensinde før, blandt andet fordi væksten i økonomien underliggende har været svag ikke mindst i lyset af finanskrisen.

De konkrete spørgsmål

Vedr. scenarie 1. Dette scenarie bryder med de beregningsprincipper som ellers anvendes i de langsigtede fremskrivninger, idet spørgsmålet forstås sådan, at realvæksten i det offentlige forbrug skal sættes til 0 selv om produktivitetsvæksten er 2 pct. som i Konvergensprogrammet. I denne situation vil udgifterne til offentlig service derfor falde som andel af BNP. Virkningen på den finanspolitiske holdbarhed er på 5¾ pct. af BNP. Med de løn- og prisantagelser som indgår i Konvergensprogrammet vil den offentlige beskæftigelse være konstant, men varekøbet falder som andel af BNP. Hvis der ikke er vækst i økonomien – som i de senere år i Danmark – så ville udgifterne derimod ikke stige som andel af BNP, selv om der er realvækst på 0. Mulighederne for realvækst afhænger altså – som nævnt ovenfor – af væksten i produktiviteten mv.

Vedr. scenarie 2. Det er her lagt til grund, at de standardantagelser, som indgår i konvergensprogrammet efter 2015, anvendes fra 2011 og frem. Dette forringer den offentlige saldo med ca. ½ pct. af BNP i 2015 i forhold til Konvergensprogram 2009. Indikatoren for den finanspolitiske holdbarhed forringes ligeledes med ca. ½ pct. af BNP.

Tabel 1										
Alternative scenarier for det offentlige forbrug										
	2011	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2100
Offentligt forbrug (pct. af BNP)										
KP09	28,9	26,8	27,0	27,7	28,2	27,7	27,1	26,9	27,1	27,5
Scenario 1	28,9	26,6	25,5	23,8	22,6	21,2	20,0	19,2	18,5	17,8
Scenario 2	29,1	27,3	27,4	28,1	28,7	28,2	27,5	27,4	27,6	28,0
Offentligt varekøb (pct. af BNP)										
KP09	8,4	7,7	7,9	8,0	8,1	7,8	7,5	7,3	7,2	6,8
Scenario 1	8,4	7,5	6,7	5,3	4,2	3,2	2,5	2,0	1,5	0,9
Scenario 2	8,5	8,0	8,1	8,3	8,3	8,1	7,8	7,6	7,4	7,1
Primær saldo i stat og kommuner (pct. af BNP)										
KP09	-3,4	0,8	-0,2	-1,4	-0,9	0,1	1,3	1,8	1,4	1,0
Scenario 1	-3,4	1,0	1,3	2,5	4,6	6,6	8,4	9,5	10,0	10,8
Scenario 2	-3,5	0,3	-0,7	-1,9	-1,4	-0,4	0,8	1,3	1,0	0,6
Offentlig beskæftigelse (1.000 personer)										
KP09	833	835	851	888	917	929	941	959	994	1057
Scenario 1	833	833	833	833	833	833	833	833	833	833
Scenario 2	835	845	861	899	927	940	952	971	1006	1069
Offentlig beskæftigelses andel af samlet beskæftigelse										
KP09	30,2	29,9	30,5	31,2	31,6	30,9	30,2	30,1	30,3	30,8
Scenario 1	30,2	29,8	29,8	29,2	28,7	27,7	26,8	26,1	25,4	24,2
Scenario 2	30,3	30,2	30,8	31,5	31,9	31,3	30,6	30,4	30,6	31,1

Kilde: Konvergensprogram 2009 og egne beregninger

Med venlig hilsen

Claus Hjort Frederiksen