

20. februar 2007

KONJUNKTURVURDERING, FEBRUAR 2007

- PENGENE FOSSER IND I STATSKASSEN

Pengene fosser ind i statskassen, hvilket bl.a. skyldes den rekord lave ledighed. AErådet vurderer, at en stor del af ledighedsfaldet har strukturel karakter i lyset af den begrænsede lønstigningstakt og derfor ikke bør give anledning til en finanspolitisk stramning, som bl.a. Det Økonomiske Råd og Nationalbanken har anbefalet. I overophednings-debatten fremstår overskridelserne af den offentlige forbrugsmålsætning ofte som den store synder. Det offentlige forbrug har dog de seneste tre år ikke øget den offentlige beskæftigelse på bekostning af den private beskæftigelse – tværtimod.

Resumé: Det offentlige overskud ventes at udgøre 72 mia. kr. i 2006, svarende til det rekord høje overskud i 2005. Overskuddet forventes at falde i prognoseperioden, men vil fortsat være historisk højt, hvilket skal ses i lyset af, at ledigheden forventes at vedblive lav frem mod 2009.

Der er fortsat ikke set tegn på accelererende lønstigningstakter, hvilket må betyde, at den strukturelle ledighed er faldet. Hvis blot halvdelen af ledighedsfaldet fra 2005 til 2007 har strukturel karakter, vil der være plads til skattelettelser eller serviceforbedringer for 8 mia. kr. Det kan sammenholdes med, at Forårspakken kostede 10 mia. kr. og at fjernelse af brugerbetaling ved besøg hos tandlæger koster 5½ mia. kr.

AErådet vurderer, at den økonomiske vækst vil geare ned i de kommende år bl.a. på baggrund af boligmarkeds- og renteutviklingen, og vurderer derfor, at risikoen for en lavkonjunktur er større end risikoen for en overophedning. Der skal derfor mere håndfaste indikatorer, der viser tegn på overophedning, før der skal gribes ind over for fx den offentlige forbrugsvækst.

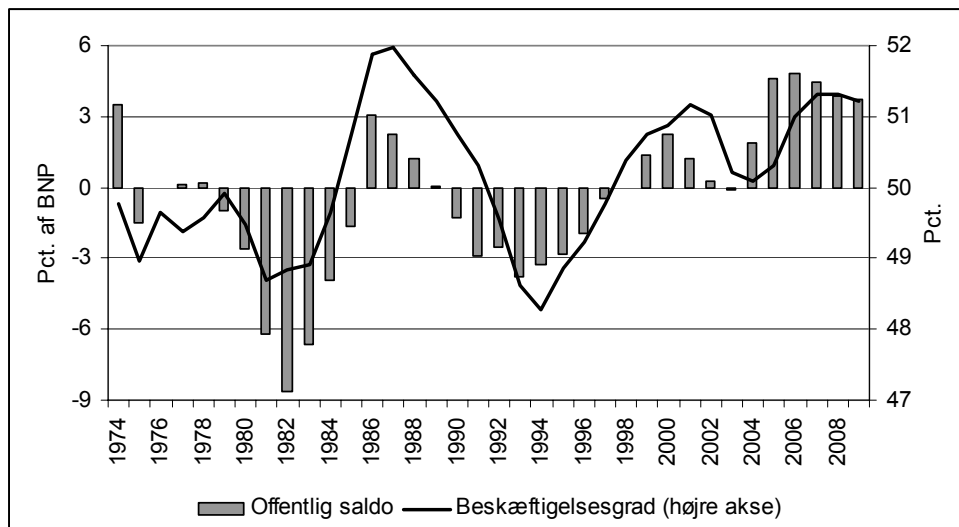
Offentlig forbrugsvækst gøres ofte til synder for at bidrage til mangel på arbejdskraft i den private sektor. Væksten i det offentlige forbrug har dog kun skabt flere job i de private serviceerhverv som følge af øget brug af vikarer, mens den offentlige beskæftigelse er faldet over de seneste tre år. Der kræves en offentlig forbrugsvækst, der følger med velstandsudviklingen for blot at fastholde den nuværende offentlige beskæftigelse.

PENGENE FOSSER IND I STATSKASSEN

Overskuddet på de offentlige finanser ventes at udgøre 72 mia. kr. i 2006, svarende til 4,3 pct. af BNP¹. Kun i 2005 er der set et større offentligt overskud inden for de sidste 30 år. Pengene fosser stadig ind i de offentlige kasser, hvilket kan tilskrives gode konjunkturer (sfa. høj beskæftigelse, lav ledighed mm.) samt fortsat store indtægter fra Nordsøen (pga. en høj oliepris) og pensionsafkastskatten (pga. rente- og kursudviklingen).

Det offentlige overskud ventes at aftage i prognoseperioden i takt med, at opsvinget ebber ud og de ekstraordinære skatteindtægter fra selskabsskatter falder tilbage på et mere normalt leje. Overskuddet på de offentlige finanser forventes at udgøre 4,1 procent af BNP i 2007, faldende til 3,8 pct. af BNP i 2008 og 3,4 pct. af BNP i 2009. Det er historisk set fortsat massive overskud, hvilket skal ses i sammenhæng med, at beskæftigelsen forventes at vedblive at være høj i prognoseperioden, se figur 1.

Figur 1. Rekord overskud i 2006 og fortsat store overskud frem mod 2009



Anm.: Beskæftigelsesgraden måles som beskæftigelsesens andel af den samlede befolkning. I 2004 var ca. halvdelen af befolkningen således i beskæftigelse, hvilket ventes at stige til over 51 pct. i prognoseperioden.

Kilde: Danmarks Statistik og AErådet.

¹ Det offentlige overskud i 2006 er opjusteret med 17 mia. kr. i forhold til AErådets oktober-prognose. Det skal ses i sammenhæng med Nationalregnskabets oprevison af overskuddet i 2005 med ca. 11 mia. kr. og opjusterede skøn for indtægterne fra pensionsafkastskat og selskabsskat, som begge kan fluktuere ganske meget. De skønnede overskud er behæftet med usikkerhed, særlig fordi indtægterne fra pensionsafkastskat og selskabsskat svinger meget, da disse indtægter er følsomme overfor ændringer i olieprisen og udviklingen i rente og aktiekurser. Eksempelvis steg indtægterne fra pensionsafkastskat og selskabsskat med 42 mia. kr. tilsammen fra 2003 til 2005.

Tabel 1 viser nøgletal for den offentlige økonomi, som omtales nedenfor.

Tabel 1. Udvalgte nøgletal for den offentlige økonomi, 2005 til 2009¹⁾

	2005	2006*	2007*	2008*	2009*
	----- Realvækst i procent (2000-priser) -----				
Offentligt forbrug	1,1	1,0	1,3	1,0	1,0
Offentlige investeringer	3,0	8,1	-10,0	2,0	2,0
	----- Mia. kr. -----				
Offentlig saldo	72	72	70	68	62
Offentlig bruttogæld	558	486	416	347	285
Offentlig nettogæld	146	74	4	-64	-126
	----- Pct. af BNP -----				
Offentlig saldo	4,6	4,3	4,1	3,8	3,4
Primære udgifter	49,1	47,5	46,9	46,9	47,0
- <i>Offentligt forbrug</i>	25,9	25,3	25,2	25,3	25,3
- <i>Offentlige overførsler</i>	16,4	15,5	15,1	15,0	15,1
- <i>Offentlige investeringer</i>	1,7	1,7	1,5	1,5	1,5
Primære indtægter	55,0	53,1	52,0	51,7	51,1
- <i>Skattetryk</i>	50,4	48,7	47,9	47,4	46,8
Offentlige nettorenteudgifter	1,2	1,2	1,1	0,9	0,7
Offentlig bruttogæld	35,9	29,5	24,2	19,5	15,4
Offentlig nettogæld	9,4	4,5	0,3	-3,6	-6,8
	----- 1.000 personer -----				
Offentlig beskæftigelse	818	816	817	818	819

* prognose.

Kilde: Danmarks Statistik og AErådet.

De offentlige indtægter og udgifter 2005-2009

Skattetrykket, opgjort som skatteindtægternes andel af BNP, skønnes at falde med 3,6 pct. af BNP fra 2005 til 2009, jf. tabel 1, hvoraf (nominalprincippet i) skattestoppet forklarer ca. ½ pct. af BNP af faldet. Det faldende skattetryk afspejler dog primært, at indtægterne fra selskabsskatten og pensionsafkastskatten tilsammen i 2005 skønnes at være over 2½ pct. af BNP over et anslået normaleje for disse indtægter². En forventning om faldende oliepriser vil reducere selskabsskatten. Den skønnede rentestigning vil reducere indtægterne fra pensionsafkastskatten, da en rentestigning vil medføre kurstab på de skattepligtige pensionsselskabers obligationsbeholdning, hvilket reducerer skattegrundlaget for pensionsafkastskatten³.

² Normallejet for provenuet fra pensionsafkastskatten og selskabsskatten skønnes til at udgøre hhv. i omegnen 0,9-1 pct. af BNP og 2½ pct. af BNP.

³ Hertil kommer, at en rentestigning dæmper den økonomiske aktivitet og isoleret set øger det offentlige nettorenteudgifter, hvilket også bidrager til at svække den offentlige saldo i prognoseperioden.

Det offentlige forbrug skønnes (realt) at stige med 1,3 pct. i 2007 og 1 pct. i hhv. 2006, 2008 og 2009, hvilket svarer til en vækst på 4-5½ mia. kr. (2006-kroner). Den *offentlige forbrugskvote*, opgjort som det offentlige forbrugs andel af BNP, ventes imidlertid at blive reduceret med 0,6 pct. af BNP i perioden 2005 til 2009. Udviklingen i forbrugskvoten angiver, om den offentlige service følger den generelle velstandsudvikling. Et fald i forbrugskvoten over en længere periode vil betyde servicefóringelser.

Overførselskvoten, dvs. overførselsudgifterne målt i forhold til BNP, falder i perioden 2005 til 2007 som følge af de gode konjunkturer. I 2008 og 2009 skønnes overførselskvoten at være omtrent uændret i forhold til 2007. Siden de danske konjunkturer vendte i 2003, er der frem til og med 2007 vil der være kommet ca. 89.000 flere i beskæftigelse, som modsvares af færre overførselsmodtagere. Den direkte gevinst for de offentlige kasser af stigende beskæftigelse og faldende antal overførselsmodtagere vurderes at være på 17 mia. kr. i 2007 i forhold til 2003.

De offentlige investeringers andel af BNP skønnes at være omtrent uændret i perioden 2005-2009 omkring 1½ pct. af BNP. De offentlige investeringsudgifter skønnes at stige relativt kraftigt i 2006 bl.a. i forbindelse med engangsudgifter der følger af kommunalreformen. I 2007 ventes derimod et kraftigt fald.

De ventede offentlige overskud bidrager til, at ØMU-gælden skønnes at halveres fra 35,9 pct. af BNP i 2005 til 15,4 pct. af BNP i 2009, hvilket bevirker lavere renteudgifter på trods af en stigende rente. Den offentlige nettogæld (som også omfatter det offentlige aktiver), som er på 9½ pct. af BNP i 2005, vender i 2008 til en formue.

Boks 1. Offentligt forbrug og offentlige investeringer, 2006

Nationalregnskabets tal for de tre første kvartaler af 2006 for hhv. det offentlige forbrug og de offentlige investeringer tilsiger en markant lavere vækst i 2006 end det, som ligger i prognosen. AErådet har valgt at lægge sig på Finansministeriets vækstskøn fra Økonomisk Redegørelse, december 2006, som følger af en forventning om, at kvartalstallene vil blive revideret op, og ikke fordi vi forventer en voldsom vækst i 4. kvartal, jf. tabel a. Kvartalstallene revideres ofte betydeligt.

	Danmarks Statistik (Hvis der antages nul-vækst fra 3. kv. til 4. kv. 2006)	Finans- ministeriets skøn ¹⁾	AERådets februar- skøn
	----- Realvækst pct., 2000-priser -----		
Offentligt forbrug	0,6	1,3	1,0
Offentlige investeringer	-3,4	9,9	8,1

1) Finansministeriets reviderede vækstsøn, når skønnet for det nominelle udgiftsniveau i 2006 fastholdes, men de reviderede 2005-tal benyttes, jf. Finansministeriets seneste skøn for den offentlige forbrugsvækst i notat af 25. januar 2007 ”Realvæksten i det offentlige forbrug er revideret op af Danmarks Statistik”.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet og AERådet.

Råderum til skattelettelser eller serviceforbedringer

Finansministeriet vurderer, at den strukturelle ledighed i 2006 – den ledighed, der er forenelig med en stabil pris- og lønudvikling – ligger på ca. 157.000 fuldtidspersoner⁴. Det svarer omtrent til den faktiske ledighed i 2005. Finansministeriet betragter således hele ledighedsfaldet på ca. 58.000 fuldtidspersoner fra 2005 til 2007 som rent konjunkturbetinget og altså noget, der vil vende igen i takt med, økonomien vil vende.

Den afdæmpede lønudviklingen på 3,2 pct. i 2006⁵ – samtidigt med at ledigheden er faldet til rekord lavt niveau – må dog betyde, at strukturerne på arbejdsmarkedet, herunder den strukturelle ledighed, er bedre end tidligere vurderet.

Hvis blot halvdelen af ledighedsfaldet på 58.000 personer fra 2005 til 2007 er af strukturel karakter, vil de offentlige kasser få en permanent gevinst på ca. 8 mia. kr. Det vil give plads til skattelettelser eller serviceforbedringer for 8 mia. kr. Det kan sammenholdes med, at Forårspakken kostede 10 mia. kr. og at fjernelsen af brugerbetaling ved besøg hos tandlæger koster 5½ mia. kr.

⁴ Svarende til 5,4 pct. af arbejdsstyrken, jf. Konvergensprogrammet 2006. Finansministeriet opererer dog med et usikkerhedsinterval på +/- ½ pct.enhed svarende til +/-14.000-15.000 fuldtidspersoner.

⁵ Til sammenligning steg lønningerne med 2,8 pct. i 2005.

Ikke behov for en finanspolitisk stramning

Der er ingen tegn på uholdbare lønstigninger og derved en overophedning. Ingen har dog fremadrettet interesse i uholdbare løn- og prisstigninger. Samfundet har imidlertid en klar interesse i, at presset på arbejdsmarkedet fastholdes, fordi det giver plads til, at svage grupper kommer i beskæftigelse. En finanspolitisk stramning risikerer derimod at udløse en hård landing.

AErådet vurderer, at den økonomiske vækst vil geare ned i de kommende år bl.a. på baggrund af boligmarkeds- og renteutviklingen og vurderer risikoen for en lavkonjunktur er større end risikoen for en overophedning. AErådet bekymrer sig i den aktuelle situation mere om muligheden for at få flere svage grupper i beskæftigelse end om risikoen for uholdbare løn- og prisstigninger.

AErådet mener derfor, at der skal håndfaste indikatorer, der viser tegn på overophedning, før der skal gribes ind.

Offentligt forbrug øger især privat – ikke offentlig – beskæftigelse

Den offentlige beskæftigelse er faldet med 1.000 personer de seneste tre år ifølge Nationalregnskabet og med 1.500 fuldtidspersoner ifølge ATP-statistikken på trods af, at det offentlige forbrug er steget med knap 3½ pct. (real) i perioden. Der er således ingen klar sammenhæng mellem offentlig beskæftigelse og offentlige forbrug, jf. tabel 2.

Stigningen i det offentlige forbrug skyldes overvejende en stigning i det offentlige vare- og tjenestekøb. En del af vare- og tjenestekøbsstigningen skal ses i sammenhæng med, at vikarbeskæftigelsen er steget med raket fart de seneste tre år, svarende til 8.600 fuldtidspersoner (eller knap 90 pct.), hvoraf godt 35 pct. er rettet mod den offentlige sektor. Det svarer til, at vikarbeskæftigelsen rettet mod den offentlige sektor er steget med ca. 3.000 fuldtidspersoner eller ca. 6.000 hoveder de sidste tre år, jf. tabel 2.

Den offentlige sektor benytter sig således i stigende grad af vikarer frem for fastansættelser – særligt indenfor sundhedssektoren. Det offentlige forbrug er således i højere grad med til at skabe job i de private serviceerhverv snarere end i den offentlige sektor.

Det er ikke afgørende, om servicen produceres af en offentlig eller privat udbyder, så længe der ikke er grundlag for at sige, at den ene sektor er mere

effektiv til at producere serviceydelser end den anden og så længe folks lige og frie rettigheder til serviceydelserne fastholdes. Det er således også nonsens, at private arbejdspladser per definition er bedre end offentlige. Det relevante er, hvad der produceres, og hvordan det finansieres.

Tabel 2. Offentligt forbrug, offentlig beskæftigelse samt vikarer

	3. kv. 2003 – 3. kv. 2006
	Realvækst, pct., 2000-priser
Offentligt forbrug	3,4
<i>Heraf bidrag fra:</i>	
- Aflønning til ansatte	0,4
- Vare- og tjenestekøb	1,8
- Øvrig ¹⁾	1,2
	Ændring, 1.000 personer
Offentlig beskæftigelse	
- Nationalregnskab (antal hoveder)	-1,0
- ATP (antal fuldtidspersoner)	-1,5
Vikarbeskæftigelse	
- I alt, ATP (antal fuldtidspersoner)	8,6
- I offentlig sektor (antal fuldtidspersoner)	3,0 ²⁾
- I offentlig sektor (antal hoveder)	6,0 ³⁾

- 1) Dækker over afskrivninger, produktionsskatter, naturalier og produktsalg.
- 2) Det antages på baggrund af vikarbranchens omsætningsstatistik, at 35 pct. af vikarbeskæftigelsen er rettet mod den offentlige sektor.
- 3) Det historiske forhold mellem RAS-beskæftigelsen i antal hoveder og ATP-beskæftigelsen målt i fuldtidspersoner på ca. 2 er anvendt som omregningsfaktor, jf. AErådets notat fra den 12. februar 2007 ”Mere end 40.000 lønmodtagere ansat i vikarbranchen”.

Kilde: Danmarks Statistik, ATP, RAS og AErådet.

I prognosen ventes en meget begrænset stigning i den offentlige beskæftigelse på ca. 1.000 personer fra 2005 til 2009. Stigningen skal bl.a. ses i lyset af de afsatte midler i Globaliseringspuljen og det demografisk betingede efterspørgselstræk.