



Finansieringen af fremtidens velfærd

# Dansk økonomi langtidsholdbar uden efterlønsafskaffelse

I juni 2010 skrev Finansministeriet i forlængelse af regeringens Genopretningspakke: "Ifølge Finansministeriets beregninger er Genopretningspakken - inklusive forudsætningen om at nedbringe væksten i det offentlige forbrug fra 2011 til 2013 - tilstrækkelig til at indfri de ventede henstillinger fra EU og stort set sikre finanspolitisk holdbarhed". På trods af, at de offentlige finanser altså ifølge Finansministeriets egne beregninger er langtidsholdbare, er regeringen nu kun et halvt år efter Genopretningspakken klar til at afskaffe efterlønnen med henvisning til, at fremtidens velfærd skal finansieres. Resultatet er, at en fuld efterlønsafskaffelse vil gøre de offentlige finanser "overholdbare" med ca. 15 mia. kr. Men regeringen har tilsyneladende skrottet den centrale holdbarhedsmålsætning - som altid har været et afgørende pejlemærke for finanspolitikken - fordi dette mål vil afsløre, at der faktisk er råd til efterlønnen.

af chefanalytiker **Martin Madsen**

**25. januar 2011**

## Analysens hovedkonklusioner

- Finansministeriet vurderer, at Genopretningsplanen sikrer finanspolitisk holdbarhed.
- Lægger man dertil regeringens udspil om en efterlønsafskaffelse og fremrykning af velfærdsaftalen, vil den offentlige økonomi være "overholdbar" med en forbedret finanspolitisk holdbarhed på ca. 15 mia. kr.
- Men regeringen har tilsyneladende valgt at skrotte holdbarhedsbegrebet, selvom det har været krumtappen i finanspolitikken igennem flere årtier. I stedet er balance på den offentlige saldo i 2020 blevet det nye mål. At vælge lige præcis året 2020 er arbitrært.
- At Vismændene mener, at holdbarhedsudfordringen ikke er løst med genopretningsaftalen, skyldes et valg af atypiske antagelser, som AE og Finansministeriet har kritiseret. Vismændene når faktisk frem til, at holdbarhedskravet er mere end opfyldt med få ændringer i de atypiske beregningsantagelser.

## Kontakt

Chefanalytiker

Martin Madsen

Tlf. 33 55 77 18

Mobil 20 95 64 05

mm@ae.dk

Kommunikationschef

Janus Breck

Tlf. 33 55 77 25

Mobil 40 61 34 38

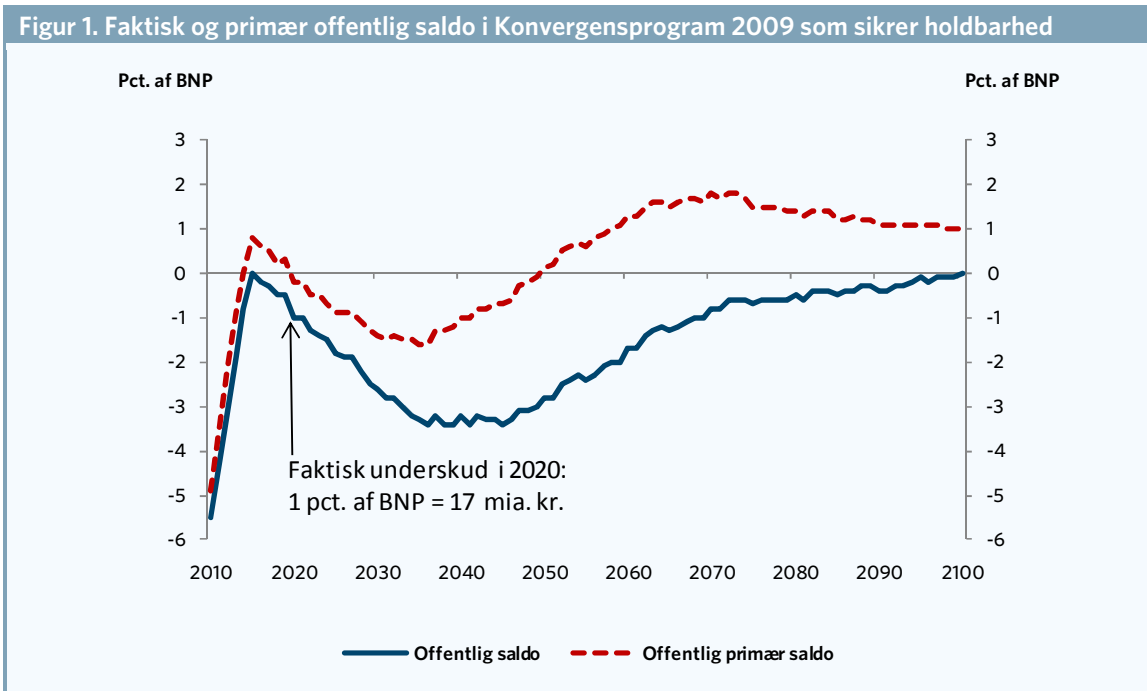
jb@ae.dk

**Det hidtidige pejlemærke i finanspolitikken: Finanspolitisk holdbarhed**

Omdrejningspunktet i finanspolitikken har hidtil været begrebet finanspolitisk holdbarhed. Finanspolitikken er holdbar, hvis fremtidige indtægter og udgifter eksklusive nettorenteudgifter tilbagediskontoreret er tilstrækkelig til at finansiere nettogælden i dag (som er nul).<sup>1</sup> Og er finanspolitikken holdbar, kan vi populært sagt aflevere det velfærdssamfund, som vi "kender" i dag, til vores børn og børnebørn.

Finansministeriets holdbare forløb, som præsenteres i Konvergensprogram 2009, der inkluderer reformer og genopretningsplan, indeholder underskud på den faktiske offentlige saldo fra 2015 og i al fremtid. At der alligevel er tale om et holdbart forløb, skyldes, at det relevante saldobegreb er den primære offentlige saldo, det vil sige den offentlige saldo korrigeret for nettorenteudgifter. Den primære saldo viser et underskud fra 2016 til 2050 og efterfølgende et overskud i al fremtid. Det er et holdbart forløb, selvom den faktiske saldo er i underskud i hele fremskrivningsperioden og i 2020 udviser et underskud på 1 pct. af BNP, svarende til 17 mia. kr. (2010-niveau). Figur 1 viser udviklingen i den faktiske og primære offentlige saldo i perioden 2010-2100 i det holdbare forløb i Konvergensprogram 2009.

Finanspolitikken kan således være holdbar i fremtiden på trods af, at der er underskud i en lang årrække - det kræver blot, at underskuddet opvejes af overskud senere.



Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet.

<sup>1</sup> Finansministeriet formulerer det ofte som, at: "Fokus på finanspolitisk holdbarhed kan ses som en test af, om finanspolitikken hænger sammen over tid, så der med de opstillede forudsætninger ikke optræder større strammingsbehov på lidt længere sigt."

**Den demografiske modvind og velfærdsaftalen fra 2006**

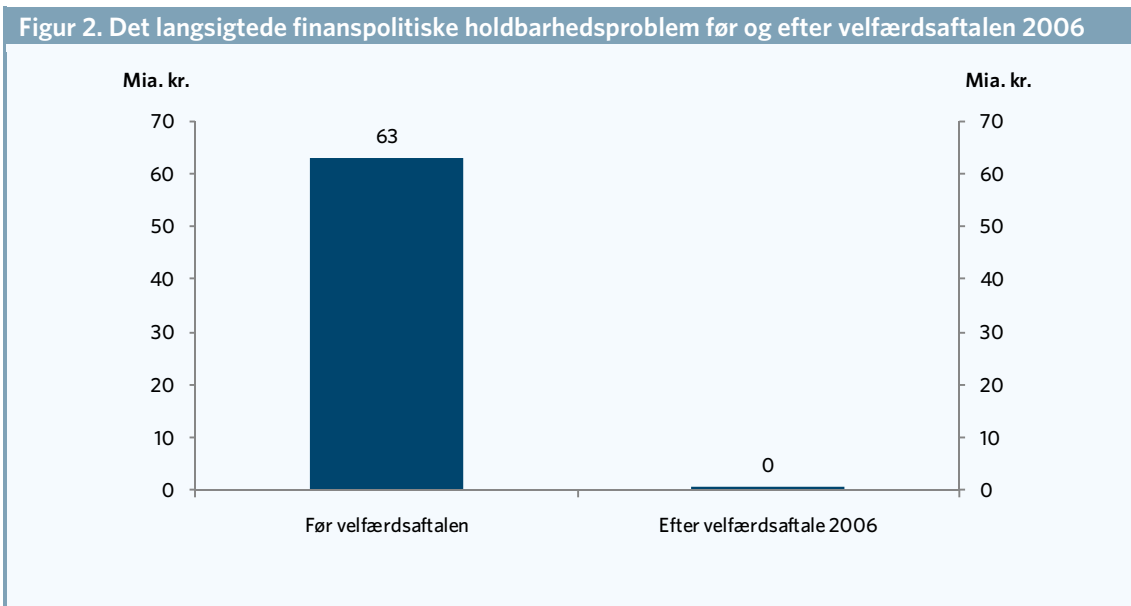
Danmark har i de kommende årtier den udfordring, at arbejdsudbuddet falder, fordi en række af de generationer, der trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, ikke erstattes af generationer i tilsvarende størrelse. Man taler om, at finansieringen af fremtidens velfærd er i befolkningsmæssig modvind.

For at imødegå denne demografiske udvikling indgik et bredt flertal i Folketinget i 2006 den såkaldte velfærdsaftale, der løfter både folkepensions- og efterlønsalder betydeligt fra 2019 og frem. Løsningen blev en reform, der løfter efterløns- og folkepensionsalderen radikalt fra 2019. Reformen bevirker, at en 30-årig i dag tidligst kan forvente at gå på efterløn, når vedkommende er 66 år mod 60 år i dag og tidligst kan få folkepension fra vedkommende fylder 71 år.

Velfærdsaftalen forbedrer i Finansministeriet den finanspolitiske holdbarhed med ca. 63 mia. kr. (2011-priser) og løfter beskæftigelsen med hele 487.000 personer på langt sigt.<sup>2</sup>

Det betød, at velfærdsaftalen, som også er gengivet i regeringens daværende Konvergensprogram fra december 2006, sikrede *"finansiering af det danske velfærdssamfund mange årtier frem"* og *"opfylder kravet om finanspolitisk holdbarhed, uden at der stilles særlige krav om yderligere ikke-beslutede tiltag på arbejdsmarkedet"* (citater fra aftaleteksten, se <http://www.fm.dk/db/filarkiv/15159/velfaerdsaftale.pdf>).

Dette er illustreret i figur 2, der viser det langsigtede finanspolitiske holdbarhedsproblem før og efter velfærdsaftalen i 2006.



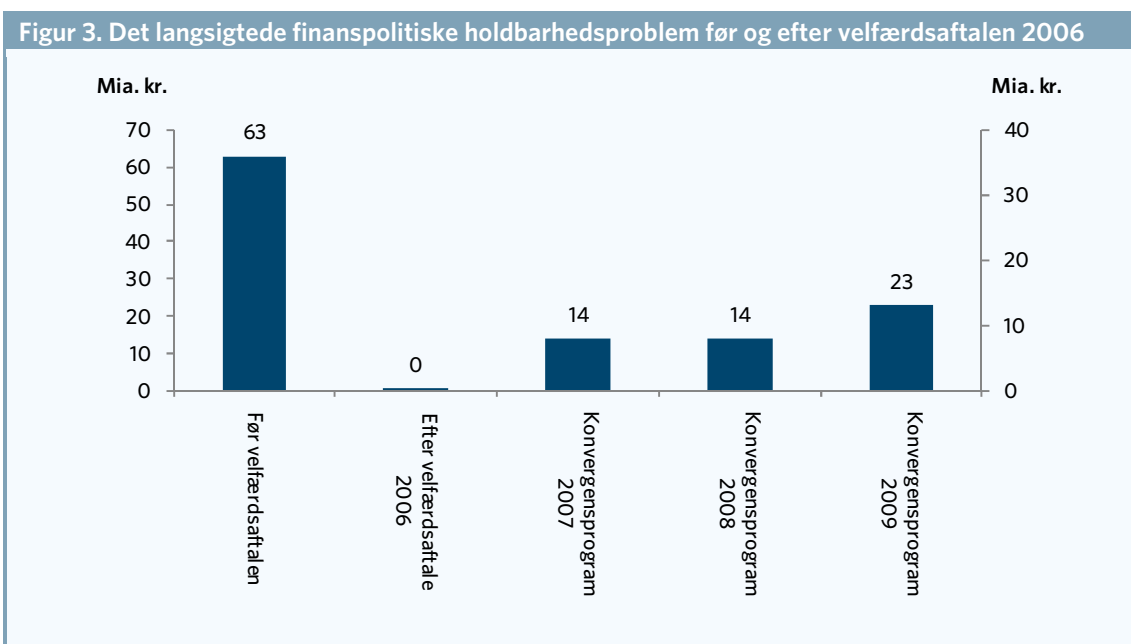
Kilde: AE pba. Finansministeriets to publikationer "Mod nye mål - 2015-planen, teknisk baggrundsrapport, december 2007" side 73 og "Mod nye mål - 2015-planen, august 2007" side 58 og Finansministeriets svar til Finansudvalgets spørgsmål 156 (november 2010) <http://www.ft.dk/samling/20091/almdel/fiu/pgf/7/spm/156/svar/759753/923778.pdf>

<sup>2</sup> Ifølge svar fra Finansministeriet i et finansudvalgssvar fra november 2010: <http://www.ft.dk/samling/20091/almdel/fiu/pgf/7/spm/156/svar/759753/923778.pdf>

**Skattelettelser, overforbrug og krise skabte hul i holdbarheden**

Umiddelbart før valget i 2007 vedtog regeringen en række skattelettelser samt fortsættelse af skattestoppet frem til 2015. Det kostede 14½ mia. kr. Den eneste direkte finansiering kommer fra prisreguleringen af energiafgifterne, det vil sige en delvis ophævelse af skattestoppet, som frem mod 2015 giver et bidrag på ca. 4 mia. kr. Herudover løftede regeringen de offentlige udgifter med 3½ mia. kr. bl.a. som følge af trepartsaftaler.

Herefter har bl.a. krisen øget holdbarhedsudfordringen til 23 mia. kr. i Konvergensprogram 2009. Dette er vist i figur 3. Det er den udfordring, som VKO's Genopretningsplanen og S-SF Fair Løsning sigter mod at løse, samtidig med at der i årene 2011-13 sikres en budgetforbedring svarende til EU's henstilling.



Kilde: AE pba. Finansministeriets to publikationer "Mod nye mål - 2015-planen, teknisk baggrundsrapport, december 2007" side 73 og "Mod nye mål - 2015-planen, august 2007" side 58 og Finansministeriets svar til Finansudvalgets spørgsmål 156 (november 2010) <http://www.ft.dk/samling/20091/almdel/fiu/pgf/7/spm/156/svar/759753/923778.pdf>

## Genopretningspakken lukkede hullet i de fremtidige offentlige finanser efter krisen

I VKO's genopretningsaftale (maj 2010)<sup>3</sup> fremgår det, at aftalen stort set er tilstrækkelig til at sikre finanspolitisk holdbarhed og samtidig sikre balance i 2015. Aftaleteksten lyder:

*"Aftalen om genopretningen af dansk økonomi er et væsentligt skridt i retning af at indfri de finanspolitiske mål frem mod 2015: Det centrale mål er at opnå strukturel balance i 2015. Det kræver nye initiativer, der styrker finanserne med 31 mia. kr. Dermed er kravet om finanspolitisk holdbarhed opfyldt."*

Genopretningspakken består bl.a. af besparelser i den offentlige sektor bl.a. på uddannelsesområdet, kommunerne, loft på børnechecken, halvering af dagpengeperioden fra 4 år til 2 år og fastfrysning af skattegrænser. Det har varig saldvirkning og forbedrer dermed ikke bare den offentlige saldo i perioden 2011-2013, men også i årene derefter, hvorfor det samtidig forbedrer den finanspolitiske holdbarhed.

Det samme fremgår af Finansministeriet kommentarer til Vismændenes mere pessimistiske holdbarhedsvurdering, som der vendes tilbage til i bilag 1. Finansministeriet skrev således i juni, efter at Genopretningsaftalen var lavet:<sup>4</sup>

*"Ifølge Finansministeriets beregninger er Genopretningspakken – inklusive forudsætningen om at nedbringe væksten i det offentlige forbrug fra 2011 til 2013 – tilstrækkelig til at indfri de ventede henstillinger fra EU og stort set sikre finanspolitisk holdbarhed, idet holdbarhedsindikatoren umiddelbart kan opgøres til ca. -0,1 pct. af BNP inklusive pakken."*

Med udgangspunkt i Genopretningspakken må konklusionen således være, at dansk økonomi igen er langtidsholdbar uden yderligere reformer.

## Finansministeriets nye "målstreg": Balance på de offentlige finanser i 2020

Regeringen vil i sin kommende 2020-plan inddrage et nyt mål i finanspolitikken om at sikre strukturel balance i 2020. Det ligger i forlængelse af målet om strukturel balance i 2015, som er et delmål i det holdbare forløb.

Man bør diskutere præmissen for at kræve budgetbalance i 2020. Det er nemlig et arbitrært mål. Det arbitrære består i, at hvis man eksempelvis valgte at sikre balance i 2025 i stedet, vil kravet være et ekstra finansieringskrav på 1,8 pct. af BNP, svarende til 31 mia. kr. (2010-niveau). Derved er der aldrig nogen udsigt til, at spareplanerne stopper, så længe underskuddet stiger. Til gengæld vil et overholdbart forløb stille unødvendigt store krav til de nulevende generationer til fordel for kommende generationer.

Faren ved at planlægge med et overholdbart forløb er, at det kan ende, som da VK-regeringen kom til i 2001, hvor VK-regeringen slagtede den såkaldte sikkerhedspulje på 1 pct. af BNP i SR-regeringens op-

<sup>3</sup> Se aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om genopretning af dansk økonomi (maj 2010) side 12-13:

[http://www.fm.dk/Publikationer/2010/-/media/Publikationer/Imported/2010/Aftale%20om%20genopretning%20af%20dansk%20oekonomi/Aftale\\_om\\_genopretning\\_af\\_dansk\\_oekonomi\\_web.ashx](http://www.fm.dk/Publikationer/2010/-/media/Publikationer/Imported/2010/Aftale%20om%20genopretning%20af%20dansk%20oekonomi/Aftale_om_genopretning_af_dansk_oekonomi_web.ashx)

<sup>4</sup> Se Finansministeriets skriftlige indlæg til DØRs rapport – forår 2010 (juni 2010) side 3:

[http://www.fm.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/2010/06/-/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2010/06/DOER/Finansministeriets\\_skriftlige\\_indlaeg\\_til\\_DOERs\\_rapport\\_%20foraar\\_2010.ashx](http://www.fm.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/2010/06/-/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2010/06/DOER/Finansministeriets_skriftlige_indlaeg_til_DOERs_rapport_%20foraar_2010.ashx)

rindelige 2010-plan. Og året efter velfærdsaftalen fra 2006 sikrede holdbarheden, at man brugte det til at give nye ufinansierede skattelettelser.

### Dansk økonomi er langtidsholdbar uden regeringens efterlønsafskaffelse

Forslaget om afskaffelsen af efterlønnen bunder altså ikke i at komme i mål med at sikre langtidsholdbare offentlige finanser. Det bliver sikret, hvis VKO's genopretningsaftale kommer i hus i årene 2011-2013 tilsammen med de reformforslag, der ligger på SU og førtidspension/fleksjob.

Forslaget er i stedet hægtet op på den nye 2020-målsætning, der ikke tidligere har været anvendt i nogle af de langsigtede økonomiske planer (f.eks. 2010-planen og 2015-planen).

Et krav om balance i 2020 ligger ud over kravet om finanspolitisk holdbarhed og vil svare til en ekstra opstramning på godt 1 pct. af BNP, svarende til 17 mia. kr. – og faktisk er de seneste udmeldinger, at kravet for balance i 2020 nærmer sig 25 mia. kr. ud over Genopretningsaftalen.

Ergo vil det samlede krav er flyttet fra 23 mia. kr. for at sikre holdbarhed være 48 mia. kr. for at sikre balance i 2020. Den nye målstreg er således dobbelt så stram som kravet om finanspolitisk holdbarhed, når det arbitrære 2020 vælges som mål-året.

Finansministeriet vurderer, at en efterlønsafskaffelse forbedrer den finanspolitiske holdbarhed med 10-15 mia. kr. afhængigt af, hvor hurtigt efterlønnen afvikles.<sup>5</sup>

Ergo vil en samlet VK-plan indeholdende både genopretningsaftalen og efterlønsafskaffelsen være en overholdbar finanspolitik med 10-15 mia. kr.

At køre med en overholdbar finanspolitik lugter af nye skattelettelser.

<sup>5</sup> Finansministerens plancher fra pressebriefing om tilbagetrækning, se planche 12 i linket:

<http://www.fm.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/2011/01/-/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2011/01/Faktaark%20om%20tilbagetrækning/Plancher%20til%20pressebriefing%203%20jan.ashx>

## Bilag 1

### Vismændene pessimistiske holdbarhedsvurdering skyldes atypiske beregningsantagelser

Vismændene angiver i forårsrapporten fra juni 2010, at finanspolitikken er uholdbar svarende til 1,4 pct. af BNP, svarende til 25 mia. kr. Vismændene afviger dog fra en typisk Finansministeriel vurdering på flere punkter. Nedenfor er trukket tre centrale afvigelser frem, som samlet set betyder, at vismændenes holdbarhedsindikator ender i et overholdbart forløb på x-pct. af BNP, når der korrigeres for:

1. Regeringens og Dansk Folkepartis aftale om Genopretningspakken, der er vedtaget efter Formandskabet havde afsluttet redaktionen, som isoleret forbedrer den finanspolitiske holdbarhed med 0,6 pct. af BNP.
2. Vismændene forudsætter at skattestoppet fortsætter til 2100 mens Finansministeriet kun indregner skattestoppet til 2019. Anvendes Finansministeriets antagelse forbedres Vismændenes holdbarhed isoleret set med ca. 0,9 pct. af BNP, svarende til 15 mia. kr.
3. Vismændene skriver på side 145, at "For perioden 2016-20 (dvs. efter 2015-planen) er det ligeledes valgt at anvende samme realvækstrater i det offentlige forbrug, som er den beregningstekniske antagelse i konvergensprogrammet". Men da vismændene anvender en varigt lavere produktivitetsvækst er det ikke sammenhængene med at benytte Finansministeriets realvækstrater, særligt ikke i perioden 2016-20, da de netop er bestemt at produktivitetsvæksten. Alene denne antagelse bevirker, at Vismændenes offentlige forbrugsandel i 2020 er 1½ af BNP højere end i Finansministeriets konvergensprogram 2009 og svækker dermed umiddelbart holdbarheden med ca. 1½ pct. af BNP ifølge side 166.

Vismændenes holdbarhedsvurdering forbedres altså med ca. 52½ mia. kr. fra -25 mia. kr. til +27½ mia. kr. alene, hvis Vismændene ændrer tre af sine antagelser på linje med dem som Finansministeriet anvender. Det fremgår af tabel 1.

**Bilagstabel 1. Finanspolitikens holdbarhed i DØRs forårsrapport**

	Pct. af BNP	Mia. kr.
<b>Holdbarhed i DØRs forårsrapport 2010</b>	<b>-1,4</b>	<b>-25</b>
Korrigeret for:		
VKO's Genopretningspakke vedtaget efter Vismandsrapportens redaktionsafslutning.	0,6	10½
Skattestop til 2019 i stedet for til 2100	0,9	15½
Offentlig forbrugsvækst kobles med produktivitet	1,5	26½
<b>Holdbarhed, når DØR indregner typiske Finansministerielle antagelser</b>	<b>1,6</b>	<b>27½</b>

Anm.: Hertil kommer, at Vismændene forudsætter, at de offentlige investeringer ligger på omtrent 2,3-2,4 pct. af BNP. I Finansministeriets fremskrivninger er de offentlige investeringer forholdsvis konstant på 1,8-1,9 pct. af BNP, svarende til det historiske gennemsnit gennem 25 år. Anvendes Finansministeriets antagelse forbedres Vismændenes holdbarhed med yderligere ca. 0,4 pct. af BNP.

Kilde: AE.

## AE og Finansministeriet enige om kritikpunkter af Vismændenes holdbarhedsberegning

Nedenfor er et udklip fra Finansministeriets kommentarer til Det Økonomiske Råds (DØR) mere pessimistiske holdbarhedsvurdering i forårsrapporten fra juni 2010.<sup>6</sup>

Pointen i nedenstående er netop at DØR ikke indregner genopretningsaftalen, der i sig selv stort set sikrer holdbare offentlige finanser, men til gengæld har to atypiske antagelser omkring det offentlige forbrug og skattestoppet. Med de antagelser som AE og Finansministeriet typisk bruger, vil det ifølge Finansministeriet betydet, at "At DØR vil nå frem til, at holdbarhedskravet er (mere end) opfyldt".

### Bilagsboks 1.

Når DØR indregner Genopretningspakken (i pressematerialet), når de frem til at holdbarheden er -0,7 pct. af BNP. Det afspejler primært, at forbrugsudgifternes andel af BNP er større end i Konvergensprogrammet (bl.a. som følge af den svage økonomiske vækst og langsomme genopretning frem mod 2020), samt at man har indregnet nominalprincippet i skattestoppet også efter 2019 (hvilket svækker holdbarheden med ca. 0,9 pct. af BNP). Der gælder således:

- At DØR ville nå frem til, at holdbarhedskravet er (mere end) opfyldt i et forløb med Genopretningspakken, og hvor de offentlige forbrugsudgifternes andel af BNP i 2020 svarer til forudsætningerne i Konvergensprogrammet.
- At DØR ville nå frem til, at holdbarhedskravet er (mere end) opfyldt i et forløb med Genopretningspakken, og hvor der anvendes samme beregningstekniske antagelser om skattepolitikken efter 2019 som i Konvergensprogrammet.

Finansministeriet skriver uddybende om DØRs atypiske beregningsantagelse for det offentlige forbrug.

### Bilagsboks 2.

Det er imidlertid en central pointe, at muligheden for realvækst i de offentlige forbrugsudgifter afhænger af væksten i økonomien. Det er den grundlæggende antagelse, som Finansministeriets langsigtede fremskrivninger bygger på, og det fremgår i realiteten også af de beregninger, som foretages i rapporten. DØR når således frem til samme saldo som i Konvergensprogrammet i 2020 (dvs. et underskud på 1 pct. og ikke 3,3 pct. af BNP), når det forudsættes, at forbrugsudgifternes andel af (et lavere) BNP er som i Konvergensprogrammet, og de krav, der i øvrigt stilles til den økonomiske politik i Konvergensprogrammet, indfris.

<sup>6</sup> Se Finansministeriets skriftlige indlæg til DØRs rapport – forår 2010 (juni 2010) side 3:  
[http://www.fm.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/2010/06/-/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2010/06/DOER/Finansministeriets\\_skriftlige\\_indlaeg\\_til\\_DOERs\\_rapport\\_%20foraar\\_2010.ashx](http://www.fm.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/2010/06/-/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2010/06/DOER/Finansministeriets_skriftlige_indlaeg_til_DOERs_rapport_%20foraar_2010.ashx)