

Konvergensprogram: Begrænset rum for løft i det offentlige forbrug

Andreas Højhjerre, Kraka

- **Konvergensprogrammet viser, at der er plads til realvækst i det offentlige forbrug på 0,6 pct. om året i perioden 2014-2020, når det centrale finanspolitiske mål om balance på finanserne i 2020 skal realiseres.**
- **Den nye 2020-plan, som fremlægges senere, vil tage afsæt i forløbet i Konvergensprogrammet, og vil derudover bygge på et forsigtighedsprincip om, at rammen for de offentlige udgifter kun kan øges, hvis der er folketingsflertal for initiativer, der skaffer den nødvendige finansiering. De nye flerårige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner vil også blive baseret på et forløb, som kun indregner de reformer, der er flertal for.**
- **Med det ambitionsniveau for reformer, som indgår i regeringsgrundlaget, er der mulighed for at forøge udgiftsrammen. Antages fx, at det lykkes at styrke finanserne med de 14 mia., som er nævnt i regeringsgrundlaget, kan rammen for vækst i det offentlige forbrug forøges til ca. 1 pct. om året fra 2014 til 2020. Det svarer nogenlunde til de rammer, som indgik i de finanspolitiske planer fra slutningen af 1990'erne og 2010-planen fra 2001.**
- **Med det nye udgiftspolitiske regime, er det samtidig mere sandsynligt, at den faktiske vækst i det offentlige forbrug ikke skrider i forhold til det planlagte. Det betyder, at den reelle vækst i serviceudgifterne formentlig bliver væsentligt lavere end tidligere. Det er centralt at få sat en stopper for de store udgiftsskred, hvis den offentlige økonomi skal hænge sammen.**

Indledning

Regeringen har netop offentliggjort sit konvergensprogram, som skitserer rammerne for de offentlige budgetter frem mod 2020.

Det økonomiske forløb i Konvergensprogrammet bygger på den fornuftige præmis, at der kun indregnes reformer mv., som der er fundet et parlamentarisk flertal for.

Samtidig stilles det krav, at det finanspolitiske mål om strukturel balance i 2020 skal indfris. Det betyder, at der er plads til en realvækst i det offentlige forbrug på 0,6 pct. om året fra 2014-2020. I 2020 vil det offentlige forbrug hermed udgøre godt 26½ pct. af BNP. Det niveau svarer til det udgiftsloft, som indgik i 2015-planen fra 2007.

Udgangspunktet i programmet er herefter, at udgiftsrammen kun kan øges, hvis der findes flertal for forslag, der med høj sikkerhed skaffer den nødvendige finansiering.

Med budgetloven indføres der som noget nyt udgiftslofter for stat, amter og kommuner, som vil være afstemt med den langsigtede økonomiske planlægning i konvergensprogrammerne og målsætningen om strukturel balance i 2020. De rammer for vækst i det offentlige forbrug, som skal indgå i de årlige finanslove, vil således som udgangspunkt ligge i omegnen af 0,6 pct. om året, medmindre der findes flertal for forslag, der kan finansiere en større vækst i serviceudgifterne.

Reformer kan skabe rum til at øge de offentlige serviceudgifter

I Konvergensprogrammet fastholder regeringen sit ambitionsniveau i reformpolitikken. Samlet sigtes efter at styrke finanserne med 14 mia. kr. via regelændringer indenfor kontanthjælp, førtidspension, skat osv. 4 af de 14 mia. kr. skal komme fra trepartsforhandlinger.

Hvis det antages at reformerne indbringer 10 mia. kr., og at alle pengene går til at styrke det offentlige forbrug, kan vækststrømmen for serviceudgifterne udgøre 0,9 pct. om året fra 2014 til 2020, mod

0,6 pct. i Konvergensprogrammet. Det er lidt mere end den tidligere regerings målsætning om en realvækst på 0,8 pct. per år i perioden.

Hvis reformerne indbringer 14 mia. kr., som alle anvendes til offentlig service, kan væksten i det offentlige forbrug udgøre ca. 1 pct. om året i perioden, samtidig med at der sikres omtrent balance på det offentlige budget i 2020, *jf. tabel 1*.

En vækst i det offentlige forbrug på 1 pct. årligt er på linje med de udgiftsrammer, som blev planlagt sidst i 1990'erne, og i 2010-planen fra 2001. Samtidig betyder det nye udgiftspolitiske regime, at der er større sikkerhed for, at udgiftsrammen fremover vil blive overholdt. I praksis vil udgiftsrammen derfor formentlig blive noget mindre end den konstaterede vækst de seneste 20 år, hvor udgifter systematisk er vokset markant hurtigere end det som har været planlagt.

I "En Fair Løsning" var sigtepunktet en vækstramme på 1,4 pct. om året. For at nå en vækstramme på 1,4 pct. ville det kræve yderligere finansiering for omkring 14 mia. kr. – dvs. 28 mia. kr. i alt.

Gennem de seneste 30 år har realvæksten i det offentlige forbrug gennemsnit været på godt 1,6 pct. om året. Selvom der er lagt op til en ambitiøs reformdagsorden, som kan blive vanskelig at realisere, er stadig kun begrænset plads til vækst i det offentlige forbrug.

Forløbet i Konvergensprogrammet bygger desuden på den forholdsvist optimistiske antagelse, at den strukturelle ledighed reduceres lidt, selv om der er udsigt til et ret langvarigt tilbageslag.

Kontakt:

Andreas Højbjerg

Ledende Arbejdsmarkedsøkonom

Telefon: 20 21 39 53

E-mail: ah@kraka.org

Tabel 1
Mulig vækst i offentligt forbrug 2014-2020

	Mulig vækst i offentligt forbrug 2014-2020
Konvergensprogram. Basisforløb, som kun indregner vedtagne reformer	0,6
Nye reformer for ca. 7 mia. kr.	0,8
Nye reformer for ca. 10 mia. kr.	0,9
Nye reformer for ca. 14 mia. kr.	1,0

Kilde: Konvergensprogrammet 2012, Regeringen, samt egne beregninger

Trods de ambitiøse antagelser om arbejdsmarkedet og den ret begrænsede forbrugsvækst på 0,6 pct. frem mod 2020, er der i konvergensprogrammet strukturelle underskud på op mod 2 pct. af BNP på længere sigt. I perioder vil underskuddet dermed være en del større end de krav til struktursaldoen, som følger af den nye budgetlov (der implementerer finanspagten).

Det forudsætter endda at 1) skattestoppet ikke videreføres efter 2020, 2) at efterløns- og pensionsalder løftes med op til 1 år hvert femte år (fra 2027), 3) at målsætningen om et fossilfrit samfund i 2050 ikke væsentligt belaster skattegrundlaget, samt 4) at realvæksten i det offentlige forbrug også efter 2020 fastholdes på et i historisk sammenhæng afdæmpet niveau.

Det peger på, at reformbehovet kan vise sig at blive større end forudsat i programmet.