

RISIKO FOR STORE FORSINKELSER MED FREMRYKNING AF OFFENTLIGE INVESTERINGER

Regeringen har med finanslovsaftalen for 2010 allerede foretaget betydelige fremrykninger af offentlige investeringer. Derudover har vismændene forslået yderligere fremrykninger på 10 mia. kr. i 2010 og 15 mia. kr. i 2011. Fremrykning af offentlige investeringer er imidlertid ikke nogen ny ide, og de historiske erfaringer er ikke entydigt gode. Nyrup-regeringen prøvede således i 1993 og 1994 at fremrykke investeringer for at sætte gang i økonomien. Beregninger viser, at kun omkring 1/3 af de planlagte ekstra investeringer reelt kom i gang i disse år. Udviklingen i de offentlige investeringer tyder på, at investeringsstigningen i stedet kom med forsinkelse i 1996. Den forsinkelse i gennemførelsen af offentlige investeringer betyder, at vismændenes forslag om yderligere fremrykning kan have uheldige konsekvenser for dansk økonomi. Hvis historien gentager sig, vil en del af investeringerne i 2010 og 2011 først blive gennemført i 2012 og 2013. På det tidspunkt er konjunkturerne sandsynligvis allerede vendt. Dermed vil de offentlige investeringer være konjunkturmedløbende og bidrage til at øge presset på dansk økonomi.

Store forsinkelser når offentlige investeringer gennemføres

Årets finanslovsdebat har været koncentreret om, hvorvidt det er nødvendigt at fremrykke yderligere offentlige investeringer. Med finanslovsaftalen for 2010 har regeringen allerede fremrykket offentlige investeringer for i alt omkring 13 mia. kr. i 2009 og 2010 og ligger dermed markant over det investeringsniveau, som var forudsat i 2015-planen. Dermed er der lagt op til kraftig vækst i de offentlige investeringer på omkring 18 pct. i 2010.

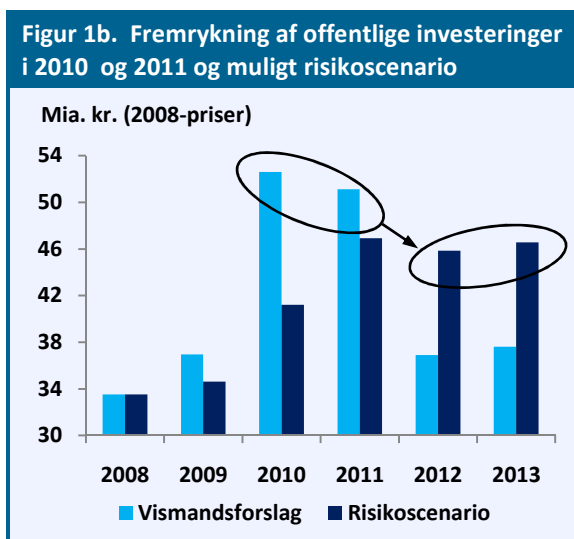
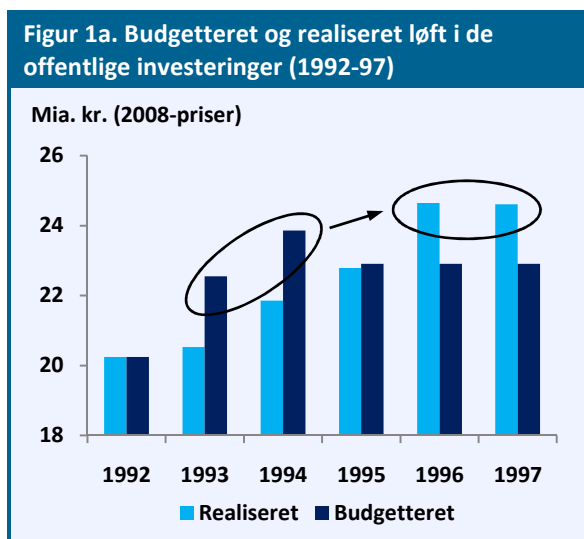
Brug af fremrykning af offentlige investeringer til at stabilisere konjunkturerne med er imidlertid ikke noget nyt, og de historiske erfaringer er ikke entydigt gode. Med aftalen om finanslov for 1993 og Nyrup-regeringens "Ny kurs mod bedre tider" blev der fremrykket statslige og kommunale investeringsprojekter (til infrastruktur mv.) til 1993 og 1994. I alt var det budgetteret, at investeringerne ville vokse med henholdsvis 11,4 pct. og 5,8 pct. i 1993 og 1994, jf. tabel 1. Men reelt endte væksten kun på 1,4 pct. og 6,5 pct. i disse år. Målt i milliarder blev kun omkring 1/3 af det budgetterede investeringsløft reelt gennemført i 1993 og 1994.

Tabel 1. Vækst i de offentlige investeringer i 1990'erne

| Pct. | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|-----------------------|------|------|------|------|
| Budgetteret realvækst | 11,4 | 5,8 | -4,0 | 0,0 |
| Realiseret realvækst | 1,4 | 6,5 | 4,3 | 8,1 |

Kilde: Finansredegørelsen 1993 og Nationalregnskabet.

I stedet kom investeringsløftet først for alvor i 1996 og 1997, hvor der i øvrigt var ved at opstå flaskehalse på arbejdsmarkedet, jf. figur 1a. Forløbet skyldes, at det tager tid for staten og kommuner at igangsætte investeringer (det kræver planlægning, miljøgodkendelser osv., når der skal opføres veje, bygninger, hospitaler mv.). Disse planlægningsforsinkelser mindsker mulighederne for at bruge offentlige investeringer som et aktivt konjunkturdæmpende instrument. Det er et velkendt fænomen fra nationaløkonomien, at der et beslutnings- og implementeringsforsinkelser (såkaldte policy lags) ved finanspolitik, herunder eksempelvis fremrykning af offentlige investeringer.



Anm: I figur 1b ligger udviklingen i de offentlige investeringer efter 2011 på linje med 2015-planen.
 Kilde: Finansredegørelsen 1993, Økonomisk Redegørelse august 2009, Aftale for finanslov 2010 og egne beregninger.

Fremrykninger af offentlige investeringer kan destabilisere dansk økonomi

Selv om der med finansloven for 2010 allerede er lagt op til et markant løft af de offentlige investeringer har vismændene og AE-rådet foreslået yderligere fremrykninger af offentlige investeringer i 2010 og 2011.

Således har vismændene foreslået at løfte de offentlige investeringer til omkring 50 mia. kr. i 2010 og 2011 - svarende til investeringsfremrykninger på henholdsvis 10 og 15 mia. kr. ekstra, jf. tabel 2. Dermed stiger de offentlige investeringer med 42 pct. i 2010. Herefter er det forudsat, at investeringerne i 2012 normaliseres på linje med 2015-planen. Det indebærer isoleret set en stramning af finanspolitikken på -0,6 pct. af BNP.

Hvis forløbet fra 1990'erne gentages, er der risiko for, at det kraftige løft i de offentlige investeringer, som vismændene foreslår, først kan realiseres i 2011 og 2012, jf. figur 1b. Hvis det på linje med erfaringerne fra 1993-94 antages, at blot 1/3 af det planlagte investeringsløft gennemføres, så bliver stigningstakten ikke 42 pct. i 2010, men blot knap 20 pct., jf. tabel 2. I 2011 vil de offentlige investeringer fortsætte med at stige med omkring 14 pct. Det betyder, at finanspolitikken vil fortsætte med at være lempelig i 2011, hvor man ifølge planen skulle få en automatisk stramning af finanspolitikken. Der er risiko for at forsinkelse og den andel af investeringerne, som gennemføres i 2011 og 2012, kan blive endnu større. Det skyldes, at den stigning i investeringerne, der lægges op til, er langt større end i 1990'erne.

Tabel 2. Udviklingen i de offentlige investeringer frem mod 2012

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------|------|------|------|-------|
| Vismandsforslag | | | | | |
| Offentlige investeringer (mia. kr. 2010-priser) | 33,5 | 37,0 | 52,6 | 51,1 | 36,9 |
| Realvækst (pct.) | | 10,2 | 42,4 | -2,8 | -27,8 |
| Bidrag til finanseffekt (pct. af BNP) | | 0,2 | 0,7 | -0,1 | -0,6 |
| Risikoscenario | | | | | |
| Offentlige investeringer (mia. kr. 2010-priser) | 33,5 | 34,6 | 41,2 | 46,9 | 45,8 |
| Realvækst (pct.) | | 3,3 | 19,0 | 13,8 | -2,3 |
| Bidrag til finanseffekt (pct. af BNP) | | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,0 |

Kilde: Finansredegørelsen 1993 og Nationalregnskabet.

En fortsat lempelse af finanspolitikken i 2011 risikerer at være sammenfaldende med en vending i konjunkturerne. I så fald vil finanspolitikken blot bidrage til at forstærke den næste højkonjunktur og derved øge presset på dansk økonomi. I den sammenhæng har OECD i deres seneste rapport netop understreget nødvendigheden af, at finanspolitikken strammes fra 2011 og frem.