

Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

Finansministeren

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 159 af 12. maj 2010 (Alm. del - § 7) stillet efter ønske fra Jacob Jensen.

Spørgsmål 159:

Finansministeren bedes komme med sin vurdering af Socialdemokraternes og Socialistisk Folkepartis plan 'Fair Løsning' offentliggjort 11. maj 2010, herunder hvorvidt planen kan leve op til det forventede krav fra EU om konsolidering af dansk økonomi i år 2011-2013.

Svar:

1. Indledning og sammenfatning

Finansministeriet vurderer samlet, at forslaget ikke kan løse de finanspolitiske udfordringer, som Danmark står overfor de kommende år, og som nærmere er beskrevet i Konvergensprogram 2009 (KP09):

- *I forhold til udfordringen med at sikre langsigtet holdbarhed mangler der finansiering for minimum 11 mia. kr. og måske op mod 28-29 mia. kr., jf. nærmere nedenfor.*
- *Den aktuelle kortsigtede udfordring, som knytter sig til, at Danmark er kommet ind i EUs "procedure for uforholdsmæssigt store underskud", tages der ikke stilling til i S og SFs plan. Der er således ikke taget stilling til, hvordan de foreslåede merudgifter og – indtægter tænkes indfaset, og hvordan den ventede benstilling fra EU tænkes indfriet.*
- *Samlet er det vurderingen, at det strukturelle underskud kan forøges med 5 mia. kr. i 2010 og med omkring 16-26 mia. kr. i 2013 i forhold til Konvergensprogram 2009, så længe den foreslåede vækst i det offentlige forbrug fastholdes. Dermed vurderes planen ikke at indfri den ventede EU-benstilling, jf. nærmere nedenfor.*
- *I forslaget lægges op til en yderligere forøgelse af de offentlige investeringer i år og næste år, samt en høj vækst i det offentlige forbrug. Afhængig af indfasningen af skatteforhøjelserne er der tale om en tydelig lempelse af den økonomiske politik i 2010-2011. Det signal vil stå i modsætning til den linje, som finanspolitikken i det øvrige Europa og de fleste andre vestlige lande tilrettelægges efter den kommende tid. Hvis Danmark vælger at gå den modsatte vej, og tilliden til den økonomiske politik svækkes, er risikoen, at det medfører højere renter og øget sårbarhed overfor finansiel uro. Samtidig vil behovet for stramminger i årene efter stige, og handlemulighederne i finanspolitikken de kommende år kan reduceres.*

Med baggrund i de tal og oplysninger som indgår i udspillet, er hovedelementerne vedrørende den offentlige økonomi følgende:

- De offentlige investeringer forøges med 5 mia. kr. i år og 10 mia. kr. i 2011.
- Realvæksten i det offentlige forbrug planlægges til ca. 1,4 pct. om året i gennemsnit frem mod 2014. Det svarer som udgangspunkt til en samlet stigning på ca. 28 mia. kr. Udgifter på andre områder øges med 6½ mia. kr. frem mod 2014.
- Der gennemføres skatteforhøjelser på ca. 18,7 mia. kr.
- Den langsigtede holdbarhed tænkes indfriet vha. initiativer, der øger arbejdsudbuddet. Planen indregner et varigt provenu på i alt 22,3 mia. kr., hvoraf 17,3 mia. kr. kan siges at afspejle hensigter om initiativer og aftaler vedrørende unges studietid og øget arbejdstid mv. De sidste 5 mia. kr. afspejler, at S og SF skønner en større beskæftigelsesvirkning fra en forudsat indfrielse af regeringens uddannelsesmålsætninger end Finansministeriet.

Planen indebærer overordnet, at væksten i udgifterne forøges tydeligt i forhold til det, som der hidtil – både før og efter finanskrisen – har været planlagt efter. Den forudsatte vækst i det offentlige forbrug er således større end det, der blev planlagt efter i 1990'erne (ca. 1 pct.) og større end det, som indgik i 2015-planen for årene 2010-15 før den globale krise.

Af forøgelsen af beskatningen på knap 19 mia. kr. vedrører ca. halvdelen erhvervslivet, og skatteforhøjelserne de næste år vil i givet fald komme oven i de skattestigninger, der indgår som finansiering af skatteomlægningen i Forårspakke 2.0. Den samlede forøgelse af beskatningen på knap 19 mia. kr. svarer til ca. 1 pct. af BNP og ca. 2 pct. af husholdningernes disponible indkomster. Baseret på de regneprincipper, som blev anvendt af Skattekommissionen, er det vurderet, at skatteforhøjelserne i "Fair fordeling" kan reducere arbejdsudbuddet med 3-4000 personer.

Som nævnt er det vurderingen, at kravet om finanspolitisk holdbarhed ikke er opfyldt. Konkret fremgår det af forslaget, at opgaven med at sikre finanspolitisk holdbarhed i vidt omfang, udover det nødvendige flertal i Folketinget, også skal løses i enighed med arbejdsmarkedets parter. De konkrete initiativer, som er nævnt i S og SFs forslag, og som har karakter af mulige elementer i en sådan aftale, vurderes ikke at kunne bidrage væsentligt til den styrkelse af den finanspolitiske holdbarhed på 15 mia. kr., som aftalen forudsættes at indbringe, jf. senere. Det må under alle omstændigheder antages, at en aftale med arbejdsmarkedets parter i givet fald tidligst vil få virkning efter de næste overenskomstforhandlinger, som på det private arbejdsmarked vil finde sted i 2012.

Fair Løsning er efter Finansministeriets umiddelbare vurdering varigt underfinansieret med mindst ca. 11 mia. kr. Det følger direkte af Finansministeriets vurdering af skatteforhøjelserne i Fair Forandring (der også tidligere er vurderet i *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 164 af 7. september 2009*), og at S og SF indregner et

finansieringsbidrag ved at nå de opstillede uddannelsesmålsætninger, som er markant højere (5 mia. kr.) end det, som hidtil har været forudsat i Finansministeriets opgørelser, jf. afsnit 3.3.

Det er i dette skøn lagt til grund at der kan opnås en aftale med arbejdsmarkedets parter om øget arbejdstid mv., der sikrer det forudsatte finansieringsbidrag på 15 mia. kr., og at initiativer som sikrer hurtigere studie gennemførelse kan styrke finanserne med 2,3 mia. kr. Indregnes kun de finansieringstiltag, der er baseret på konkrete forslag, anslås finansieringsmankoen i S og SF-planen til godt 28 mia. kr. (hvor de konkrete forslag omfatter skatteforhøjelserne i *Fair Forandring*, men ikke mulige bidrag fra trepartsaftalen eller fra viften af mulige forslag omkring hurtigere studie gennemførelse).

Vurderingen af, hvorvidt planen kan håndtere den aktuelle udfordring med at efterleve den ventede EU-henstilling i løbet af 2011-2013, skal som nævnt ses i lyset af, at indfasningen af initiativerne ikke er specificeret i planen. Samlet er det vurderingen, at det strukturelle underskud i 2013 kan blive 16-26 mia. kr. større end i Konvergensprogram 2009, så længe den nævnte vækst i forbrugsudgifterne fastholdes. For at virkningen skal være i den lave ende af intervallet, kræver det bl.a., at skattestigningerne indfases fuldt inden 2013, at de offentlige investeringer nedbringes med 5 mia. kr. i 2013 i forhold til det, der aktuelt planlægges efter, og at merudgifter til pensionstillæg mv. delvist udskydes til efter 2013, jf. nedenfor og bilag 1.

2. Udspillet og de kortsigtede finanspolitiske udfordringer

En central udfordring her og nu er, at Danmark er kommet ind i EUs ”procedure for uforholdsmæssigt store underskud”. Kommissionen har for nyligt offentliggjort den rapport, der slår fast, at det offentlige underskud er større end grænsen på 3 pct. i Stabilitets- og Vækstpagten, og proceduren er dermed reelt sat i gang.

Det betyder, at Danmark om få måneder vil modtage en henstilling, som ventes at indebære, at den strukturelle saldo skal forbedres med (mindst) 1½ pct. af BNP i løbet af 2011-2013, og at Danmark skal starte konsolideringen senest i 2011 med henblik på at bringe det faktiske underskud under 3 pct. af BNP senest i 2013. Det er vurderingen, at der skal findes budgetforbedringer for ca. 24 mia. kr. for at indfri denne henstilling.

Om Danmark lever op til henstillingen, vil blive bedømt løbende hver 6. måned efter henstillingen er modtaget. Vurderingen vil bero på, om der gennemføres tiltag, som forbedrer den strukturelle saldo. Det vil sige, at der skal gennemføres forslag, som direkte styrker de offentlige finanser. Danmark kommer først ud af proceduren, når det er konstateret, at Danmark har et underskud under 3 pct. af BNP. Hvis underskuddet fx er under 3 pct. af BNP i 2013, så vil det ske i 2014.

Danmark har på linje med de øvrige EU-lande forpligtet sig til at overholde de finanspolitiske spilleregler i EUs Stabilitets- og Vækstpagt. Forpligtelsen til at overholde EU-reglerne er skærpet i forbindelse med den aftale, der blev indgået

10. maj for at sikre stabilitet på de finansielle markeder i Europa. Aftalen sigter på at undgå, at de seneste ugers stigende uro på finansmarkederne skulle udvikle sig til en ny finanskriser og et nyt tilbageslag.

S og SFs udspil indeholder ikke nogen plan for, hvordan Danmark kan sikre overholdelse af den ventede EU-henstilling. Der er således ikke taget konkret stilling til finanspolitikken i 2011, 2012 og 2013. Desuden er det angivet, at *”Vi forventer, at EU's centrale krav vil rette sig mod den langsigtede holdbarhed – som tilvejebringes med de foreslåede initiativer”*. Hertil kan bemærkes, at samtlige 20 EU-lande, der er i proceduren, har fået henstillinger, der meget konkret vedrører krav til forbedring af de strukturelle offentlige finanser i årene 2010-2014.

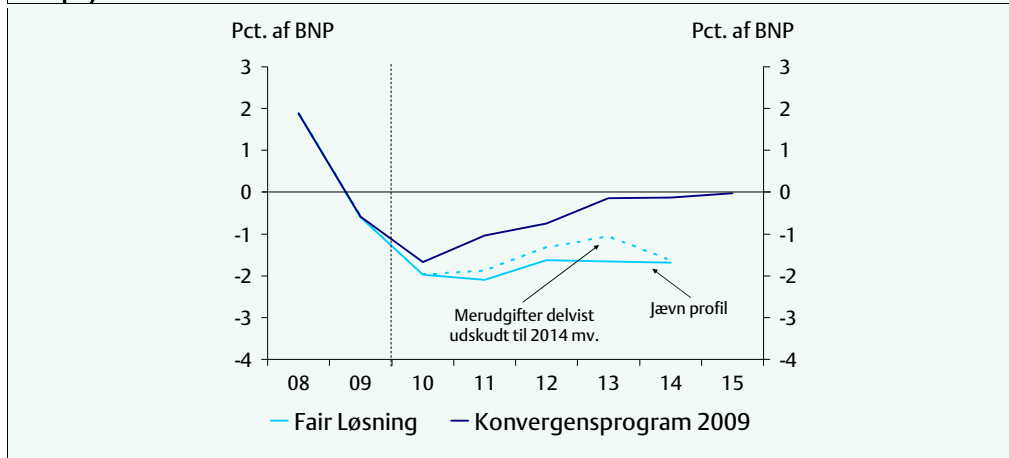
S og SF foreslår desuden, at finanspolitikken lempes yderligere i år, og at de offentlige investeringer og det offentlige forbrug øges ganske meget også næste år i forhold til KP09. Det vil stå i modsætning til den linje, som finanspolitikken i det øvrige Europa og de fleste andre vestlige lande tilrettelægges efter den kommende tid. Hvis Danmark vælger at gå den modsatte vej, og tilliden til den økonomiske politik svækkes, er risikoen som nævnt, at det medfører højere renter og øget sårbarheden overfor finansiell uro. Samtidig vil behovet for stramninger i årene efter stige, og handlemulighederne i finanspolitikken de kommende år kan blive reduceret.

Hvis finanspolitikken lempes yderligere, således at det ventede underskud i 2010 kan blive større end planlagt – fx omkring 6 pct. af BNP, som tilfældet er i Holland – risikerer Danmark desuden at få en henstilling fra EU om at forbedre den strukturelle saldo med $\frac{3}{4}$ pct. af BNP om året i 2011-13, dvs. med ca. 13½ mia. kr. mere end de 24 mia. kr., der aktuelt lægges til grund.

Med afsæt i Finansministeriets vurdering af de skønnede merudgifter og merindtægter i udspillet, svækkes den strukturelle offentlige saldo samlet set med ca. 5 mia. kr. i 2010. Den strukturelle saldovækkelse øges til ca. 16-26 mia. kr. i 2013, som er det år, EU-henstillingen ventes at løbe til. Det svarer til, at underskuddet strukturelt er op mod 1-1½ pct. af BNP større end i KP09, når der ikke indregnes mulige reformbidrag, der måtte styrke finanserne inden 2013, jf. figur 1.

Det er her bl.a. antaget, at det offentlige forbrug stiger ca. 1,4 pct. om året. Skatteforhøjelserne antages kun delvist implementeret i 2011, idet S og SF har lagt vægt på ikke at stramme finanspolitikken i 2011, men der antages fuld virkning fra 2012 (idet dog knap 7 mia. kr. knyttet til kørselsafgifter mv. vurderes først at kunne realiseres gradvist, herunder hvis dobbeltbeskatning skal undgås). Det understreges, at indfasningen af initiativer som nævnt ikke er nærmere specificeret i planen, og at forløbet dermed er baseret på Finansministeriets antagelser om indfasning, der er nærmere beskrevet i bilag 1.

Figur 1. Strukturel saldo (med forudsat indfasningsprofil, som ikke fremgår af S og SFs udspil)



Anm.: For *Fair Løsning* er vist to mulige indfasningsprofiler frem mod 2013, jf. bilag 1. I forløbet med "Jævn profil" indfases de foreslåede merudgifter frem mod 2014 i jævn takt. I det andet forløb (stiplet linje) udskydes bl.a. merudgifter til pensionstillæg mv. delvist til efter 2013, og de offentlige investeringer antages at være 5 mia. kr. lavere i 2013 end der aktuelt planlægges efter. I 2014 er tiltagene fuldt indfaset i begge forløb (bortset fra kørselsafgifter, jf. bilag). AE-rådet har i et notat af 12. maj vist et eksempel på en mulig indfasningsprofil, der efter FMs vurdering indebærer en strukturel svækkelse i 2013 på 13,5 mia. kr. Dette er baseret S og SFs egne provenuskøn for *Fair Forandring*.

3. Finanspolitiske prioriteringer og de langsigtede finanspolitiske udfordringer

3.1. Oversigt over finansieringsbidrag og anvendelse

Med udgangspunkt i Finansministeriets sædvanlige opgørelsesmetoder, er der i S og SFs udspil forudsat finansieringsbidrag for i alt 41 mia. kr. De 41 mia. kr. afspejler indregnede finansieringsbidrag fra højere skat (ca. 18,7 mia. kr. i kraft af *Fair Forandring*) samt fra øget arbejdsudbud (herunder arbejdstid), og at unge færdiggør uddannelse hurtigere (henholdsvis 15 og 2,3 mia. kr.), jf. tabel 1.

Derudover indgår en mere optimistisk vurdering af de langsigtede beskæftigelses-effekter fra et højere uddannelsesniveau (uddannelsesmålsætningerne), end det som Finansministeriet har lagt til grund siden Velfærdsaftalen fra 2006. I S og SFs vurdering styrker det den finanspolitiske holdbarhed med 5 mia. kr. mere end skønnet af Finansministeriet.

Tabel 1				
Bidrag til råderum og anvendelse af råderum i S og SF plan – S og SFs skøn og FM's skøn				
Mia. kr.	Bidrag til råderum		Anvendelse af råderum	
	Med S og SFs skøn	FM-Vurdering		S og SF plan
Bidrag til råderum, i alt	41	12,7 til 30	Anvendelse, i alt	41
<i>Heraf:</i>			Øgede udgifter	17
- Skat (<i>Fair Forandring</i>)	18,7	12,7	<i>Heraf:</i>	
- Øget arbejdstid (3-part)	15	0-15	- Løft i offentligt forbrug ²⁾	10,5 ²⁾
- Hurtigere igennem	2,3	0 til 2,3	- Øget pensionstillæg mv.	3,5
- Skøn der afviger fra FM (uddannelsesmålsætninger)	5	0	- Kollektiv trafik mv.	3,0
			Bidrag til holdbarhed ¹⁾	24 ¹⁾
Finansieringsmanko	0	-28,3 til -11		

- 1) S og SF angiver, at 24 mia. kr. afsættes til at dække den langsigtede holdbarhedsudfordring. Denne holdbarhedsmanko på 24 mia. kr. optræder i et forløb, hvor der indgår 13½ mia. kr. højere offentlige forbrugsudgifter og ca. 10½ mia. kr. højere øvrige udgifter end i *Konvergensprogram 2009* (svarende til den planlagte udgiftsvækst, som indgik i 2015-planen før den globale finanskrisen, jf. KP08). De 24 mia. kr. kan dermed også ansues som afsat til øgede udgifter for ca. 24 mia. kr. i forhold til de udgiftsrammer, der indgår i *Konvergensprogram 2009*, jf. afsnit 3.3.
- 2) Set i forhold til den planlagte udgiftsvækst før finanskrisen, dvs. i *Konvergensprogram 2008*. Jf. nærmere i afsnit 4.

I *Fair Løsning* er der samlet angivet et finanspolitisk råderum (og finansieringsbidrag) for 48½ mia. kr. (jf. tabel 8.1 og 8.2 i *Fair Løsning*). Finansministeriets opgørelse på 41 mia. kr. tager udgangspunkt i virkningen på de offentlige finanser og Nationalregnskabets principper. Forskellen på de 41 og 48½ mia. kr. er forklaret nærmere i boks 1.

Boks 1**Om opgørelsen af holdbarhedsvirkning mv.**

I *Fair Løsning* anerkendes mulighederne for produktivetsforbedringer i den offentlige sektor, idet det indgår, at der kan spares 10 mia. kr. uden at serviceniveauet på de pågældende områder svækkes. Dette beløb indgår som finansiering af merudgifter på andre offentlige forbrugsområder. Hertil kommer, at der er indregnet egentlige besparelser inden for det offentlige forbrug (for ca. 4 mia. kr., som ikke knyttes til produktivetsfremskridt), men således at de sparede ressourcer overføres til andre udgiftsområder. Disse omprioriteringer inden for det offentlige forbrug på i alt 14 mia. kr. har som udgangspunkt (hvis besparelserne rent faktisk gennemføres) ikke betydning for væksten i de offentlige udgifter/forbrug eller den finanspolitiske holdbarhed. Det medfører en reduktion på 14 mia. kr. i forhold til S og SFs 48½ mia. kr. både fsva. finansiering og anvendelse, *jf. tabel a*. Denne tilgang bygger på samme principper som i 2015-planen, *jf. Mod Nye Mål – DK2015*.

Hertil kommer, at ca. 1/3 af skattestigningerne i *Fair Forandring* ikke indgår i de 48,5 mia. kr., der angives som finansieringsbidrag i *Fair Løsning*. Det skyldes, at udgifter til øget pensionstillæg og kollektiv trafik mv. (for 6,5 mia.), som også indgår i *Fair Forandring*, er trukket fra. Bidraget fra skattesiden er således angivet til 18,7 – 6,5 = 12,2 mia. kr. i udspillet, men til 18,7 mia. kr. i dette notat. De 6,5 mia. kr. i øgede udgifter indgår dermed heller ikke direkte i de opgjorte 48,5 mia. kr. på anvendelsessiden i udspillet.

Tabel a**Fra S og SFs til Finansministeriets opstilling af bidrag og anvendelse, baseret på S og SFs provenuskøn**

Mia. kr.	Finansiering	Anvendelse
S og SFs opgørelse	48,5	48,5
<i>Besparelser i kommuner, regioner og stat mv., hvor ca. 10 mia. kr. antages modsvaret af øget produktivitet</i>	14	<i>Frigjorte ressourcer overføres til øget forbrug i kommuner og regioner mv.</i> 14
<i>Ca. 1/3 af skattestigningerne i Fair Forandring fragår når de konsolideres med udgifter i Fair Forandring</i>	-6,5	<i>Udgifter til kollektiv trafik, pensionstillæg mv. fragår, når de modregnes i skattestigningerne i Fair Forandring</i> -6,5
Finansministeriets opgørelse, når S og SFs provenuskøn lægges til grund	41	41

3.2. Finansministeriets vurdering af finansieringsforslag (bidrag til råderum)

Skat (Fair Forandring). Finansministeriets har tidligere vurderet virkningerne af skatteforslagene i *Fair Forandring* i *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 164 af 7. september 2009*.

I forbindelse med *Fair Løsning*, er Finansministeriets skøn for nettovirkningen på de offentlige finanser af skatteforslagene i *Fair Forandring* ca. 6 mia. kr. mindre end S og SFs vurdering, *jf. afsnit 5*. Det lavere skøn i forhold til S og SFs vurdering afspejler blandt andet lavere skøn for det varige merprovenu fra det foreslåede

loft over årlige indbetalinger til pension og aktieomsætningsafgiften samt drifts-omkostningen og rentevirkningen af indførelse af kørselsafgifter.

Dertil kommer, at forslaget anslås at reducere arbejdsudbuddet med i størrelsesordenen 3-4.000 personer, hvilket isoleret set svækker det langsigtede finansieringsbidrag med godt 1 mia. kr. I vurderingen af finansieringsbidraget indgår endvidere afledte virkninger på forbrugssammensætning og grænsehandel mv. på linje med de principper, der er anvendt i forbindelse med *Forårspakke 2.0*.

Trepartsaftale om øget arbejdstid. I planen er indregnet et finansieringsbidrag på 15 mia. kr. fra øget arbejdsudbud, der forudsættes realiseret i en aftale med arbejdsmarkedets parter. De konkrete initiativer, som er nævnt i S og SFs plan, og som har karakter af mulige elementer i en sådan aftale, vurderes ikke at kunne bidrage væsentligt til den styrkelse af den finanspolitiske holdbarhed på 15 mia. kr., som aftalen forudsættes at indbringe.

I forslaget indgår eksempelvis ikke en forøgelse af normalarbejdstiden på de nuværende 37 timer, men derimod et muligt forslag om, at arbejdstiden ikke sættes ned så længe aftalen med parterne løber. Derudover forudsætter en mere varig stigning som udgangspunkt, at der gennemføres initiativer, der kan sikre, at flere ønsker at øge deres arbejdstid. En undersøgelse gennemført af Arbejdsmarkedskommissionen i 2009 fandt, at relativt få ønskede at øge deres arbejdstid, givet de daværende regler vedrørende skat, overførsler, arbejdstilrettelæggelse, overenskomster mv.

Planen peger på en bred vifte af forslag vedrørende arbejdstid, som hver især har begrænsede virkninger. En række af dem bidrager ikke til en forbedring, men snarere en svækkelse af holdbarheden. Det gælder f.eks. forslaget om mindre modregning i efterlønnen og forbedret offentlig service i forhold til infrastruktur, lukketider i daginstitutioner mv.

Det er på den baggrund ambitiøst at sigte efter, at en aftale med parterne kan styrke finanserne med 15 mia. kr. Til sammenligning svarer de 15 mia. kr. til virkningen af en fuld afvikling af efterlønnen fra 2015. Desuden fremgår det af forslaget, at eventuelle forbedringer for lønmodtagerne, som svækker de offentlige finanser, isoleret set forøger kravet om reformer mv. tilsvarende, således at aftalen fortsat skal indbringe 15 mia. kr.

Det anføres i udspillet, at forbedringen af holdbarheden med de 15 mia. kr. svarer til en forøgelse af den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid med 1 time, med fuld lønkomensation. Det er kun tilfældet, hvis det aktivt besluttes at tilpasse antallet af offentligt ansatte, således at de offentlige lønudgifter er uændrede, og satsreguleringen af indkomstoverførslerne mv. ikke påvirkes.

På den baggrund er det mulige varige finansieringsbidrag fra en eventuel aftale om øget arbejdstid sat til mellem 0 (lavt) til 15 mia. kr. (højt).

Udmeldingen om at indgå en aftale med parterne kan under alle omstændigheder ikke anses for ”effective action” i forhold til EUs løbende overvågning af Danmarks opfyldelse af den ventede EU-henstilling, og der er i fravær af en konkret aftale ikke indregnet finansieringsbidrag frem mod 2013.

Hurtigere studiegennemførelse. S og SF forudsætter et finansieringsbidrag på 2,3 mia. kr. fra, at studerende i gennemsnit færdiggør deres uddannelse et halvt år tidligere end nu. Der peges i udspillet bl.a. på, at forkortelser kan opnås ved dels en række bonusordninger i forbindelse med tidlig studiestart og hurtig færdiggørelse (som imidlertid kan være udgiftskrævende), dels ved en mere intens studietid i form af f.eks. flere semestre, hyppigere optag og/eller kortere ferier.

Der er i udspillet ikke fremlagt en nærmere vurdering af forslagernes virkning. Det er FMs vurdering, at en del af forslagene vil indebære merudgifter, og det er ikke givet, at nettoeffekten er mærkbart positiv. Det lægges på den baggrund til grund, at bidraget til holdbarheden kan udgøre 0-2,3 mia. kr.

Skøn for langsigtet beskæftigelsesvirkning af øget uddannelsesniveau. I forbindelse med Velfærdsaftalen fra 2006 blev der fundet finansiering til at indfri nogle ambitiøse uddannelsesmålsætninger. Samtidig blev disse uddannelsesmålsætninger indregnet i de finanspolitiske planer (2010- og nu 2015-planen). I Finansministeriets opgørelse vil indfrielse af målsætningerne svække finanserne på kort sigt – som følge af større udgifter til SU, drift af uddannelser mv. – mens de offentlige finanser på langt sigt styrkes, som følge af et større beskæftigelsesomfang. Den samlede virkning på den finanspolitiske holdbarhed blev vurderet til at være negativ med i størrelsesordenen 2½ mia. kr. Det afspejler blandt andet, at uddannelserne er finansieret via beskatningen, mens en væsentlig del af gevinsten ved uddannelse tilfalder de personer, der opnår uddannelse.

I S og SF’s plan er dette bidrag fra at nå uddannelsesmålene opjusteret med 5 mia. kr. i forhold til 2015-planen. Det højere skøn er baseret på AE-beregninger (jf. s. 60 i *Fair Løsning*) og afspejler i givet fald et provenu som først realiseres på længere sigt under forudsætning af, at uddannelsesmålene nås.

Der er i S og SFs opgørelse taget udgangspunkt i, at ”beskæftigelseseffekten af mere uddannelse omtrent er som den gennemsnitlige beskæftigelseseffekt”. Efter Finansministeriets vurdering er en række andre faktorer end uddannelse med til at bestemme beskæftigelsesgraden på tværs af uddannelsesgrupper. Fx afspejler en relativt lav gennemsnitlig beskæftigelsesgrad for personer uden en ungdomsuddannelse ikke alene, at uddannelsesniveaue er relativt lavt, men også, at der i denne gruppe er en større andel med mindre gode forudsætninger i forhold til arbejdsmarkedet, herunder relateret til ikke-uddannelsesmæssige kvalifikationer, evner, motivation, fysiske eller psykiske karakteristika, social baggrund, misbrugsproblemer mv. Sådanne personspecifikke forhold vil kun i nogen grad og ikke i alle tilfælde ændres ved, at personerne opnår en uddannelse. Efter Finansministeriets skøn tager AEs metode ikke tilstrækkeligt højde for disse forhold.

3.3. Anvendelse af råderum

Ifølge S og SFs udspil afsættes ca. 24 mia. kr. af den indregnede finansiering til at møde den langsigtede udfordring med at styrke de offentlige finanser. Den resterende del af det indregnede råderum afsættes til øgede udgifter for 17 mia. kr., *jf. tabel 2*. De 17 mia. kr. fordeles sig med et yderligere løft i rammen til offentligt forbrug på 10,5 mia. kr., *jf. afsnit 4*, og andre udgifter på samlet 6,5 mia. kr.

Når S og SF anfører udfordringen til 24 mia. kr., er det når der i udgangspunktet indregnes samme udgiftsvækst som i den oprindelige 2015-plan fra før finanskrisen, *jf. Konvergensprogram 2008 (KP08)*. Tilsvarende skal løftet i rammen til offentligt forbrug på 10½ mia. kr. ligeledes ses i forhold til KP08.

Anvendelsen af det (forudsatte) finansieringsbidrag kan imidlertid også ses i forhold til de forudsætninger, der indgår i KP09, dvs. efter gennemslaget af den globale finanskrisen på blandt andet de offentlige finanser i Danmark. I KP09 dækkes den udestående finansieringsmanko på ca. 24 mia. kr. (frem mod 2013) ved at holde det reale offentlige forbrug i ro i 3 år – hvilket indebærer en budgetforbedring på ca. 13,5 mia. kr. i forhold til de tidligere udgiftsrammer – samt ved en reduktion i udgiftsvæksten på øvrige områder set i forhold til hidtidige forudsætninger, der svarer til ca. 10½ mia. kr.

Set i forhold til KP09 foreslås det indregnede finansieringsbidrag på 41 mia. kr. således anvendt på at øge rammen til offentligt forbrug med 24 mia. kr., mens øvrige udgifter øges med ca. 17 mia. kr., *jf. tabel 2*.

Tabel 2		
Anvendelse af råderum set i forhold til udgiftsprioriteringer før og efter den globale finanskrisen eskalerede (dvs. i forhold til KP08 henholdsvis KP09)		
	ift. KP08	ift. KP09
Anvendelse, i alt	41	41
Bidrag til holdbarhed	24	-
Løft i udgifter	17	41
<i>Heraf:</i>		
<i>Løft i offentligt forbrug</i>	<i>10,5</i>	<i>24</i>
<i>Øget pensionstillæg, kollektiv trafik mv.</i>	<i>6,5</i>	<i>6,5</i>
<i>Øvrige udgifter</i>	<i>-</i>	<i>10,5</i>

I forhold til Konvergensprogrammet for 2009 er der dermed tale om et udgiftsløft på ca. 41 mia. kr., der foreslås finansieret ved skattestigninger for op mod 19 mia. kr. – men som efter Finansministeriets skøn vil indbringe knap 13 mia. kr. efter adfærdsvirkninger – samt ved reformer, der efter Finansministeriets vurdering kan indebære et langsigtet finansieringsbidrag på mellem 0 og godt 17 mia. kr. Ifølge Finansministeriets skøn er der således konkret finansiering til godt 1/3 af det udgiftsløft i forhold til det seneste Konvergensprogram, som indgår i S og SFs udspil

frem mod 2014. Inklusiv de beløb som ventes at komme ind i trepartsaftaler mv. på længere sigt, er der finansiering til ca. $\frac{3}{4}$ af løftet.

4. Offentlig forbrugsramme

I S og SFs udspil øges det offentlige forbrug med godt 28 mia. kr. frem mod 2014, jf. tabel 3. Det svarer til en gennemsnitlig offentlig forbrugsvækst på 1,4 pct. årligt i 2011-2014, hvilket også fremgår af udspillet.

Dermed øges rammen for realvækst i det offentlige forbrug i 2011 til 2014 med 10½ mia. kr. sammenlignet med KP08 – dvs. i forhold til det, som var planlagt før det globale tilbageslag, som har medført en betydelig skærpelse af de finanspolitiske udfordringer. Det skal ses lyset af, at det planlagte offentlige forbrug i KP08 var større end det, som den tidligere regering planlagde efter og på niveau med det, man planlagde efter i 1990'erne.

Tabel 3			
Råderum og udmøntning af offentligt forbrug frem mod 2014 (mia. kr., 2010-priser)			
Til rådighed i alt	28,1¹⁾	Til forbrug i alt	28,1
Ophævelse af nulvækst 2011-13	13,5	Kommunerne	12,0
Realvækst 2014 – jf. 2015-plan (KP09)	4,1	- effektiviseringer mv.	-4,0
Yderligere forøgelse af ramme, netto	10,5	Regionerne	15,6
-- Fair Forandring (iflg. S og SFs skøn) ¹⁾	12,2	- effektiviseringer mv.	-4,0
-- Afsat til forbedring af holdbarhed ¹⁾	-1,7	Kvalitet i uddannelserne	1,6
		Flere i uddannelse	2,0
		Moderne erhvervs politik	1,2
		Udmøntet forbrug	9,7
		Uspecificerede besparelser i stat	-2,0
		Konkrete besparelser	-4,0

1) I *Fair Løsning* angives rammen i tabel 8.3 til 29,8 mia. kr. Forskellen til de her anførte 28,1 mia. kr. (dvs. forskellen på 1,7 mia. kr.) afspejler, at S og SF som anført i anmærkning til tabel 8.3 har antaget, at ca. 1,7 mia. kr. af de forudsatte besparelser i tabel 8.2 anvendes til at sikre holdbarhed. Langt størstedelen af de foreslåede besparelser i tabel 8.2 hviler imidlertid direkte på det offentlige forbrug. For at styrke holdbarheden, som anført af S og SF, er det derfor nødvendigt, at de 1,7 mia. fragår rammen til offentligt forbrug. Kun hvis besparelserne gennemføres på andre udgifter end offentligt forbrug, kan de anvendes til øget forbrugsramme.

Af udspillet fremgår det, at kommunernes råderum til service skal øges med 12 mia. kr. frem til 2014. Det fremgår også af udspillet, at kommunerne skal realisere uspecificerede effektiviseringer og produktivitetsforbedringer for 4 mia. kr. over de næste 4 år. Dermed udgør vækstrammen til kommunale serviceudgifter reelt 8 mia. kr. frem til 2014.

S og SF anfører, at ressourcetilførslen til regionerne er 15,6 mia. kr., men idet der samtidig stilles krav om, at regionerne på linje med kommunerne skal realisere effektiviseringer og produktivitetsforbedringer for 4 mia. kr. over de næste 4 år, er det reelle løft i ressourcetilførslen 11,6 mia. kr.

I S og SFs plan er angivet et samlet beløb til offentlig service på i alt 42,1 mia. kr. Dette beløb indregner de ressourcer, der forudsættes frigjort ved besparelser og produktivitetsforbedringer inden for det offentlige på 14 mia. kr. Ressourceløftet i S og SFs plan er dermed reelt 28,1 mia. kr. frem til 2014 og ikke 42,1 mia.kr.

5. Skat

På skatteområdet tager S og SF's udspil som nævnt afsæt i deres tidligere skatteudspil *Fair Forandring* fra august 2009. I *Fair Forandring* angav S og SF det samlede (netto) skatteprovenu til 18,7 mia. kr., hvoraf 6,5 mia. kr. blev disponeret til øgede overførsler samt tilskud til kollektiv transport. De resterende 12,2 mia. kr. disponeres i *Fair Løsning* til øgede offentlige udgifter.

Finansministeriet vurderede i forbindelse med *Fair Forandring*, at finansieringsbidraget er ca. 7 mia. kr. mindre end S og SF angiver, jf. *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 164 af 7. september 2009*. I lyset af bl.a. de gennemførte ændringer af tobaks- og fedtafgiften i forbindelse med *Sundhedspakken* (serviceeftersynet af *Forårspakke 2.0*) er forskellen reduceret til ca. 6 mia. kr.

Det er dermed vurderingen, at de nævnte skatte- og udgiftsinitiativer i *Fair Forandring* alene bidrager med ca. 6 mia. kr. til dækning af de foreslåede øvrige merudgifter i *Fair Løsning*, og ikke 12,2 mia. kr.

De forslag i *Fair Løsning*, som direkte påvirker husholdningernes rådighedsbeløb, svarer i store træk til forslagene i *Fair Forandring*. Ændringerne vedrører, at *Fair Løsning* indeholder en udskydelse af den forhøjelse af topskattegrænsen i 2011, der følger af *Forårspakke 2.0*. Hertil kommer, at provenu- og fordelingsvirkningerne af S og SF's afgiftsforslag i *Fair Forandring* påvirkes af de vedtagne justeringer i kraft af *Sundhedspakken*, der indeholder afgiftsforhøjelser mv.

I *Forårspakke 2.0* øges tobaksafgifterne således, at prisen på en pakke cigaretter vil være omkring 39 kr. Det er vurderet, at yderligere forhøjelser af cigaretafgifterne kan medføre egentlige provenutab som følge af grænsehandel mv.

De skatter og afgifter, der direkte vedrører husholdningerne, medfører størst relativt fald i de disponible indkomster for de 10 pct. af befolkningen med henholdsvis de laveste og de højeste indkomster, jf. også *svarene på Finansudvalgets spørgsmål nr. 164 af 7. september 2009*. For familier med de laveste indkomster afspejler dette afgiftsforhøjelser, mens det for de højeste indkomstgrupper afspejler familier, der omfattes af millionærskatten.

Med venlig hilsen

Claus Hjort Frederiksen

Bilag 1. Anslået virkning på de offentlige finanser frem mod 2014

Der er i Fair Løsning ikke taget stilling til indfasningen af de foreslåede tiltag, og der fremgår ikke en opgørelse af virkningerne på de offentlige finanser i årene frem mod 2014. Det er her lagt til grund, at skatteforhøjelserne i Fair Forandring indfases med halv virkning fra 2011, idet S og SF har lagt vægt på ikke at stramme finanspolitikken i 2011, og med fuld virkning fra 2012, idet dog knap 7 mia. kr. knyttet til kørselsafgifter mv. vurderes først at kunne realiseres mere gradvist, jf. nedenfor. De planlagte merudgifter forudsættes indfaset relativt jævnt for så vidt angår væksten i det offentlige forbrug, og med hel eller kun 1/2 effekt frem mod 2013 for enkelte af de øvrige foreslåede merudgifter (eller mindreindtægter). Der er for en række af tiltagene udarbejdet et højt henholdsvis lavt skøn for virkningen på den (strukturelle) offentlige saldo, og den samlede budgetvirkning opgøres som et bredt interval¹. Skønnene for den strukturelle saldo er opgjort ekskl. mulige reformbidrag, der måtte styrke finanserne inden 2013.

Primære merudgifter

S og SF vil øge de offentlige investeringer med 5 mia. kr. i 2010 og fremrykke investeringer for 10 mia. kr. til 2011, jf. tabel 1. I tilfældet med lav saldobelastning i 2013 forudsættes fremrykningen afspejlet i et investeringsniveau, der er 5 mia. kr. lavere i 2013 og derefter 1,6 mia. kr. lavere end i Konvergensprogram 2009 (KP09), jf. tabel 1. I tilfældet med højere saldobelastning forudsættes fremrykningen afspejlet i investeringer, der årligt er 1,6 mia. kr. lavere end i KP09 i 2013-18.

I udspillet anvises konkrete merudgifter til offentligt forbrug for i alt 18,4 mia. kr. frem mod 2014, hvortil kommer en udmøntet reserve på 9,7 mia. kr., jf. tabel 8.4 i Fair Løsning. Antages det, at denne reserve udmøntes til offentligt forbrug, vil den samlede forbrugsramme udgøre 28,1 mia. kr. frem mod 2014, hvilket er 24 mia. kr. mere end i Konvergensprogram 2009, jf. tabel 1. Dermed bliver den gennemsnitlige offentlig forbrugsvækst på 1,4 pct. årligt i 2011-2014, hvilket også fremgår af Fair Løsning. Indfasningen af den højere forbrugsramme forudsættes at belaste saldoen i 2013 med mellem 21 mia. kr. (ved en årlig realvækst i forbruget på knap 1,4 pct. frem mod 2013) og 23,8 mia. kr. (som i AE-Rådets notat af 12. maj).

Endvidere afsættes der i alt 3,5 mia. kr. til højere pensionstillæg og andre indkomstoverførsler samt 3,0 mia. kr. til kollektiv trafik. Udgifterne forudsættes at være indfaset i 2013, dog således, at det i tilfældet med relativt lav saldobelastning forudsættes, at halvdelen af stigningen i pensionstillægget i Fair Forandring udskydes til efter 2013.

¹ For visse af tiltagene er der bl.a. taget afsæt i det eksempel på en indfasningsprofil, som indgår i notat af 12. maj fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd om saldovirkningerne af S og SFs plan frem mod 2013. Det bemærkes, at mens der i S og SFs plan ikke er taget stilling til indfasningen, så har fx Ole Sohn i Deadline d. 11 maj fremført, at S og SFs plan ifølge en ADAM-beregning lever op til EU's konvergenskriterier, idet underskuddet i 2013 er under 3 pct. af BNP. AE-rådet fremfører i notat af 12. maj samme synspunkt på basis af en ADAM-beregning med det nævnte eksempel på en mulig indfasning. AE-Rådets skøn for det varige finansieringsbidrag fra Fair Forandring svarer til S og SFs skøn og er dermed ca. 6 mia. kr. højere end Finansministeriets vurdering. Korrigeres alene for en forskel på 6 mia. kr. svarer AE-rådets indfasningseksempel (med FMs vurdering af skatteforslagene i Fair Forandring) til en strukturel saldovækkelse i 2013 på 19½ mia. kr., og dermed ligger AE-rådet indfasningseksempel inden for det interval, der her er beregnet med rummelige antagelser. AE-rådets notat af 12. maj indeholder ikke skøn for S og SF-planens virkninger på den strukturelle saldo, men vedrører alene en ADAM-beregning af udviklingen i den faktiske saldo under en række antagelser om den økonomiske udvikling i øvrigt.

Primære merindtægter

S og SF's skatteudspil *Fair Forandring* indeholder skatte- og afgiftsstigninger, som ifølge forslaget andrager i alt 18,7 mia. kr. Skatte- og afgiftsstigningerne indgår også i *Fair Løsning*.

Finansministeriet har tidligere foretaget en vurdering af skatteudspillet, *jf. besvarelsen af Finansudvalgets spørgsmål nr. 164 (Alm. del - § 7) af 31. august 2009*. Idet grundlaget for fedtafgiften og provenuet fra tobaksafgifter efterfølgende er ændret, vurderes det, at skattestramningerne kan indbringe ca. 14 mia. kr. fuldt indfaset og før indregning af mulige arbejdsudbudseffekter mv. Det er overordnet forudsat, at skattestramningerne gennemføres med halv effekt fra 2011 og fuld effekt fra 2012. Det forudsættes dog derudover, at merindtægter fra kørselsafgifter på i alt 6,8 mia. kr. indfases lineært i løbet af 2011-2020. De ti år svarer omtrent til bilernes levetid, og dermed undgås dobbeltbeskatning som tilsigtet. Forslaget om øget beskæftigelsesfradrag i *Fair Forandring* forudsættes i tilfældet med relativt lav saldobelastning indfaset gradvist, således at halvdelen af skattenedsættelsen udskydes til efter 2013.

Det er på den baggrund lagt til grund, at der frem mod 2013 kan tilvejebringes merindtægter fra højere skatter og afgifter for i alt $13\frac{3}{4}$ - $15\frac{3}{4}$ mia. kr., *jf. tabel 1*.

Ifølge udspillet udskydes forøgelsen af topskattegrænsen i 2011, som blev aftalt i Forårspakke 2.0. Det medfører et skatteprovenu på 1,7 mia. kr., der er indregnet frem til 2014. Samtidig fremrykkes provenu fra indførelse af pensionsloft. Det indebærer samlet et årligt merprovenu på 2,9 mia. kr. fra 2013 og frem, hvor skønnet tager afsæt i de beregninger, der ligger til grund for vurderingen af prove-nueffekterne i *Forårspakke 2.0*, *jf. tabel 1*.

S og SF vil herudover tilvejebringe finansiering gennem tiltag, der kan øge uddannelsesniveaue, sikre hurtigere studiestart og -afslutning samt øge arbejdstiden. De konkrete forslag beskrives ikke nærmere, og der vurderes bl.a. i forhold til den ventede EU-henstilling ikke at være grundlag for at indregne merindtægter herfra på kortere sigt, *jf. tabel 1*.

Tabel 1. Offentlige merudgifter og merindtægter (med forudsat indfasningsprofil, som ikke fremgår af S+SFs udspil)

Mia. kr. (2010-niveau)	2010	2011	2012	2013	2014
Primære merudgifter i alt	5,0	22,2 - 23,7	23,6 - 26,2	30,1 - 37,5	37,7
<i>Heraf:</i>					
- Offentlige investeringer	5,0	10,0	0,0	-1,6 - -5	-1,6
- Offentligt forbrug	0,0	6,9 - 7,2	13,9 - 15,3	21 - 23,8	24,0 ¹⁾
- Overførsler (højere pensionstillæg mv.)	0,0	2,3 - 3,5	2,3 - 3,5	2,3 - 3,5	3,5
- Andet (kollektiv trafik)	0,0	3,0	3,0	3,0	3,0
- Annullering af mindredgifter i KP09 ²⁾	0,0	0,0	4,4	8,8	8,8
Primære merindtægter i alt	0,0	6,1 - 8,2	12,4 - 14,5	13,7 - 15,8	14,4
<i>Heraf:</i>					
- Højere skatter og afgifter i Fair Forandring ³⁾	0,0	2,8 - 4,9	8,4 - 10,5	9 - 11,2	9,7
<i>heraf kørselsafgifter</i>	<i>0,0</i>	<i>0,7</i>	<i>1,4</i>	<i>2,0</i>	<i>2,7</i>
- Udskydelse af højere topskattegrænse	0,0	1,7	1,7	1,7	1,7
- Fremrykning af provenu fra pensionsloft ⁴⁾	0,0	1,6	2,3	2,9	2,9
- Mere uddannelse og arbejde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Primære nettomerudgifter i alt	5,0	14 - 17,7	9 - 13,8	14,3 - 23,8	23,3
Merudgifter til renter af øget offentlig gæld ⁵⁾	0,1	0,5 - 0,6	1,1 - 1,4	1,7 - 2,3	2,7 - 3,6
Svækkelse af strukturel saldo i forhold til Konvergensprogram 2009	5,1	14,5 - 18,3	10,1 - 15,1	15,9 - 26,1	26,1 - 26,9

- 1) I Konvergensprogram 2009 er der forudsat en vækst i det offentlige forbrug på 4,1 mia. kr., og dermed løftes forbrugsrammen i udspillet samlet med 28,1 mia. kr. fra 2010 til 2014.
- 2) I Konvergensprogram 2009 er der forudsat en mindrevækst i øvrige udgifter på 10½-11 mia. kr. for tilbageløb mv. i løbet af 2012-13, hvilket svarer til en strukturel saldoforbedring på ca. 8,8 mia. kr. (efter tilbageløb mv.).
- 3) Efter skønnede virkninger på forbrugssammensætning og grænsehandel mv., men ekskl. virkninger på arbejdsudbud.
- 4) Groft skønnet som 2/3 af det fremrykkede provenu i forbindelse med Forårspakke 2.0, jf. ØR maj kap 5. s. 191, idet det varige provenu af tiltaget (loft over indbetalinger til arbejdsmarkedspensioner) i Fair Forandring er skønnet til 2/3 af det varige provenu af loftet over indbetalinger til ratepension mv. i Forårspakke 2.0.
- 5) Merudgifter til renter som følge af øget offentlig gæld er indregnet efter samme principper som for Forårspakke 2.0.

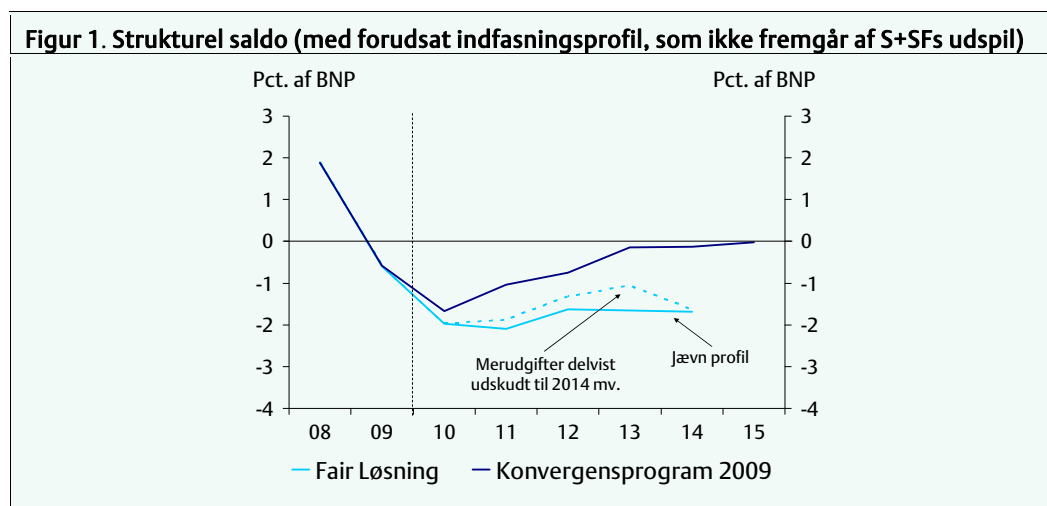
Virkning på den strukturelle saldo

Med afsæt i de skønnede merudgifter og merindtægter vurderes udspillet samlet set at svække den strukturelle offentlige saldo i forhold til *Konvergensprogram 2009* med godt 5 mia. kr. i 2010, jf. tabel 1.

I 2013 udgør den skønnede strukturelle saldoforværring mellem knap 16 og ca. 26 mia. kr. En saldoforværring i den lave ende forudsætter blandt andet, at de offentlige investeringer nedbringes til et niveau, der er 5 mia. kr. (0,3 pct. af BNP) lavere end i KP09, og at forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget og pensionstillægget i medfør af *Fair Forandring* kun har halv virkning frem til 2013. Den strukturelle saldოსvækkelse udgør i størrelsesordenen 26-27 mia. kr. i 2014 i takt med den for-

udsatte indfasning af merudgifterne til offentligt forbrug og samtlige lempelser (inkl. beskæftigelsesfradrag og pensionstillæg) forudsættes fuldt indfaset.

Med udspillet skønnes underskuddet på den strukturelle saldo til 2 pct. af BNP i 2010 og 1,1-1,7 pct. af BNP i 2013, når der tages udgangspunkt i de anførte direkte provenuvirkninger i forhold til KP09, jf. figur 1. I *Danmarks Konvergensprogram 2009* udgør det strukturelle underskud i 2013 ca. 0,2 pct. af BNP.



Anm.: Skønnet for den strukturelle saldo i 2014 med Fair Løsning tager afsæt i de anførte direkte provenuvirkninger i tabel 1 i forhold KP09. Dermed indregnes også det udmøntede konsoliderings- eller reformkrav, der indgår i KP09 for 2014 på ca. 3½ mia. kr., jf. *Danmarks Konvergensprogram 2009*.

Baggrund

Det bemærkes, at intervallet for svækkelsen i 2014 (ca. 26-27 mia. kr.) er snævrere end for 2013 (16-26 mia. kr.) fordi, der er mindre usikkerhed om indfasningen i 2014, hvor samtlige tiltag antages at have fuld virkning. Spændet fra ca. 26 til ca. 27 mia. kr. i 2014 afspejler således alene rentevirkninger af den øgede gæld, der bygges op i årene frem mod 2014, og som afhænger af indfasningsprofilen. Den samlede gæld ved udgangen af 2014 skønnes, med de principper der også ligger til grund for FP2.0 mv., øget med ca. 72 mia. kr. i tilfældet med relativt lav saldobelastning til 2013 og med ca. 92 mia. kr. ved højere saldobelastning til 2013. Heri indgår ikke aktivitetsvirkninger af bl.a. fremrykkede offentlige investeringer eller mulige rentestigninger, hvis udsigterne for de offentlige finanser svækkes.

Det bemærkes endvidere, at når saldobelastningen i 2014 (ca. 26-27 mia. kr.) skønnes lidt mindre end den varige finansieringsmanko på godt 28 mia. kr. ekskl. mulige reformbidrag fra en eventuel trepartsaftale om øget arbejdstid og fra tidligere studiefærdiggørelse, skyldes det især, at der i 2014 indregnes bidrag fra fremrykket pensionsbeskatning (2,9 mia. kr., der ikke forbedrer den langsigtede holdbarhed). I modsat retning trækker, at renteudgifter på øget gæld påvirker saldoen i 2014 mere end belastningen af den langsigtede holdbarhed.