



FINANSMINISTERIET

Servicejæk af offentlige budgetter

August 2019

2019





FINANSMINISTERIET

Servicejæk af offentlige budgetter

August 2019

2019

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Denne publikation er udarbejdet af
Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Omslag: BGRAPHIC
Tryk: Rosendahls a/s
Oplag: 1.000
ISBN: 978-87-93531-68-0

Elektronisk publikation:
ISBN: 978-87-93531-69-7

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside
fm.dk



Tryksag
5041 0457

Forord

Regeringen ønsker at sætte en ny og mere retfærdig retning for Danmark. Fundamentet for det er en ansvarlig økonomisk politik. Politiske udspil og aftaler skal hvile på et robust fundament, og pengene skal passe.

Der er på den baggrund gennemført et servicetjek af de offentlige budgetter.

Konklusionen er, at der er pres på de offentlige budgetter. Der er på flere områder forudsat eller planlagt indtægter eller tilpasning af udgifterne, der endnu ikke er kommet i hus. På andre områder er der store bevillingsfald, merudgifter og fordyrelser.

I 2020 skal der findes mindst 3,5 mia. kr., hvis de forudsatte finansieringsbidrag ikke realiseres, og merudgifterne skal håndteres – og endnu mere frem mod 2023. Det kræver aktive handlinger at finde de nødvendige løsninger. Ellers vil det belaste de offentlige kasser og reducere råderummet til nye prioriteringer.

Dertil kommer den fortsatte genopbygning af skatteområdet, som vil beløbe sig til flere mia. kr. over de kommende år.

Servicetjekket har vist, at regningen for skattevæsenet er endnu større end forventet. Det er helt centralt, at tilliden til skattevæsenet genoprettes hos borgerne og virksomheder. Men på flere områder er der ikke de nødvendige fremskridt, og den tidligere regering har ikke sat penge af til at samle regningen op de kommende år.

Endelig kan vi konstatere, at der ligger en række bundne opgaver foran os.

Det gælder bl.a. indsatsen for vores fælles vandmiljø. Opgaven til den 3. vandplanperiode er meget stor, bl.a. fordi de frivillige indsatser i fødevare- og landbrugspakken ikke ser ud til at have haft den forudsatte effekt. Dertil kommer en voksende regning til økologisk arealtilskud.

Og så udgør Brexit en stor risiko både for statens finanser og for dansk erhvervsliv.

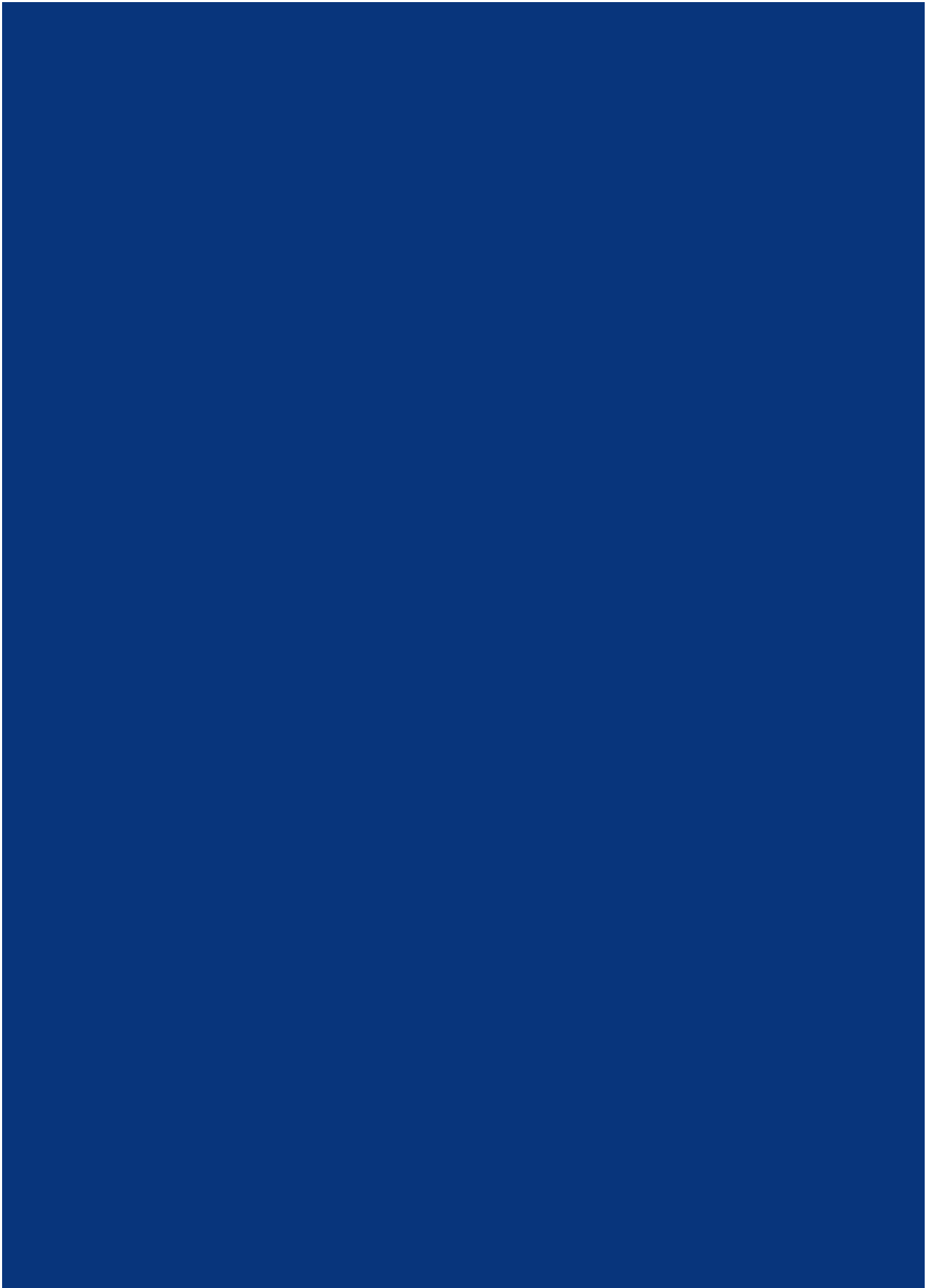
Resultatet af servicetjekket er alt i alt, at der er forudsatte indtægter og tilpasning af de offentlige udgifter, bevillingsfald, merudgifter og fordyrelser, som skal håndteres. Ellers vil det økonomiske råderum og mulighederne på finansloven blive udhulet.

Derfor må de partier, som har udskrevet regningerne, også være med til at betale dem.



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Nicolai Wammen', written in a cursive style.

Nicolai Wammen
Finansminister



1. Pres på de offentlige budgetter i 2020

Servicetjekket af de offentlige budgetter har vist, at der er pres på de offentlige budgetter i 2020 fra planlagte indtægter og tilpasninger af udgifter, der ikke er realiseret. Desuden er der store bevillingsfald på Politiet og Skatteministeriet, som der skal tages stilling til, samt fordyrelser og udgifter på en række områder. Samlet set beløber den nødvendige finansiering, bevillingsfald, merudgifter samt fordyrelser mv. sig til 3,5 mia. kr. i 2020 – og stigende ud i årene. Tallet er udtryk for det finansieringsbehov, som skal dækkes i 2020, hvis de pågældende bevillingsfald skal fyldes helt op, merudgifterne håndteres og de planlagte tilpasninger af indtægter og udgifter ikke realiseres.

Tabel 1
Større poster, der presser de offentlige budgetter

2020-niveau	2020 – 2023 (årligt)
Fordsatte indtægter og tilpasninger af offentlige udgifter	
Forudsat vejafgift	0,3 mia. kr.
Udhuling af statslige indtægter fra registreringsafgiften	Ca. 0,3 mia. kr. (i 2020 – stigende derefter)
Forudsatte stigninger i punktafgifterne	0,1-0,2 mia. kr. (fra 2021)
Negativ budgetregulering på konsulentudgifter	0,1-0,2 mia. kr.
Forudsat midlertidig energiafgift	0,9-1,2 mia. kr.
Negativ budgetregulering – Forberedende grunduddannelse	60 mio. kr.
Negativ budgetregulering – Justeringer af folkeskolen	Ca. 190 mio. kr.
Negativ budgetregulering – Arbejds miljøindsatsen og integrationsgrunduddannelsen	Ca. 15-65 mio. kr.
Forhøjelse af iblandingskrav	210 mio. kr. (i 2020)
Bevillingsfald mv.	
Politi og anklagemyndighed mv. ¹	Ca. 1 mia. kr. (i 2020)
Skatteministeriet	Ca. 650 mio. kr. (i 2020)
Humanistiske og samfundsvidenskabelige universitetsuddannelser	Ca. 290 mio. kr.
Fordyrelser og udgifter til større projekter	
Forsinkelse af signalprogrammet	Ca. 200-300 mio. kr.
Digitale infrastrukturprojekter	55-120 mio. kr.
Etablering af ICARS	Ca. 25-70 mio. kr.
I alt	3,5 mia. kr. og stigende frem mod 2023

1) I tillæg til bevillingsfald er der også indregnet udgifter til politiskole mv.
Kilde: Egne beregninger.

En væsentlig del af udfordringen skyldes således forudsatte eller aftalte ændringer i afgifterne, der ikke er implementeret. Hvis afgiftsændringerne ikke gennemføres som planlagt, vil det belaste de offentlige finanser.

Ligeledes er det vigtigt, at negative budgetreguleringer udmøntes på de planlagte tidspunkter. Ellers er de pågældende aftaler underfinansierede. Det belaster de offentlige finanser og mindsker prioriteringsmulighederne på finansloven.

Det er normal praksis på en række driftsområder i staten, at der afsættes bevillinger for en nærmere afgrænset periode, hvorefter de bortfalder. Hvis bevillingsfaldet skal realiseres fuldt ud, vil der skulle ske betydelige tilpasninger i aktiviteten. Derfor skal der løbende tages ny politisk stilling til bevillingsniveauet. På samme måde opstår der løbende merudgifter til nye regler, nye omstændigheder mv. i forhold til det forudsatte og budgetterede. Det ændrer dog ikke på, at pengene skal være der, når de skal bruges.

Forudsat vejafgift

Den tidligere regering og Dansk Folkeparti indgik i september 2017 *Aftale om omlægning af bilafgifterne*. Aftalen er delvist finansieret med periodebaserede vejafgifter i Danmark for person- og varebiler. Afgiften skal tilvejebringe et provenu på 0,3 mia. kr. årligt fra 2020 efter administrative omkostninger og tilbageførsel til danske bilister.

Der udestår fortsat nærmere afklaring af kontrol- og administrationsmodel samt en model for tilbageførsel af provenuet, som er forenelig med EU-retten. Det vurderes ikke muligt at indføre en vejafgift pr. 1. januar 2020 med en direkte tilbageførsel til danske bilister.

Såfremt der ikke indføres en vejafgift med ikrafttrædelse pr. 1. januar 2020, vil indtægterne i 2020 og frem være 0,3 mia. kr. lavere end forudsat, og der vil mangle finansiering til omlægningen af bilafgifterne.

Udhuling af statslige indtægter fra registreringsafgiften

Benzin- og dieselbiler bliver løbende mere brændstofeffektive, hvilket over tid vil udhule de statslige indtægter fra registreringsafgiften ved de gældende kilometergrænser for fradrag/tillæg i registreringsafgiften for god/dårlig brændstofeffektivitet.

Det fremgår i *Aftale om omlægning af bilafgifterne* fra 2017, at registreringsafgiftsprovenuet skal gøres robust over for denne løbende udhuling. Det er derfor beregningsteknisk lagt til grund i Danmarks Konvergensprogram 2019, at der i tråd med aftalen gennemføres tilpasninger af registreringsafgiften, men der er ikke vedtaget en konkret model for ændringerne.

Såfremt registreringsafgiften ikke justeres i løbet af 2019, skønnes der at mangle statslige indtægter for i størrelsesordenen 0,3 mia. kr. i 2020. Udfordringen stiger derefter.

Forudsatte stigninger i punktafgifterne

I den tidligere regerings 2025-plan er det forudsat, at en række punktafgifter indekseres i 2021-2025. Det drejer sig om afgiften på cigaretter, cerutter og cigarillos, chokoladeafgiften, konsumisafgiften, kaffeafgiften, afgift på ledningsført vand, afgift på glødepærer mv. samt afgift på cigaretpapir.

Der er endnu ikke taget politisk stilling til en konkret udformning af indekseringen. En manglende indeksering vil medføre et mindreprovenu på 0,1-0,2 mia. kr. årligt.

Negativ budgetregulering på konsulentudgifter

Aftalen om seniorpension er delvist finansieret med lavere statslige udgifter til konsulenter. Der er imidlertid ikke udarbejdet et oplæg til, hvordan de forudsatte lavere udgifter på 0,1 mia. kr. i 2020 og 0,2 mia. kr. årligt i 2021-2023 skal realiseres. Hvis budgetreguleringen ikke udmøntes, vil der blive afholdt udgifter til seniorpension, som ikke er finansieret. Det vil belaste de offentlige finanser.

Forudsat energiafgift

Energiaftalen fra 2018 blev indgået mellem et bredt flertal af Folketingets partier og er delvist finansieret med en ny midlertidig energiafgift eller en midlertidig forhøjelse af eksisterende energiafgifter. Det er forudsat, at der herved kommer statslige merindtægter på 1,2 mia. kr. i 2021 faldende til 0,9 mia. kr. i 2023. Profilen for finansieringsbidraget falder yderligere efter 2023, så finansieringsbidraget er bortfaldet i 2026.

Der er ikke besluttet en konkret afgiftsmodel. Hvis den aftalte energiafgift eller forhøjelse af eksisterende afgifter ikke indføres, vil det belaste de offentlige finanser.

Negativ budgetregulering – Forberedende grunduddannelse

Aftale om bedre veje til uddannelse og job, der bl.a. etablerer den forberedende grunduddannelse (FGU), er delvist finansieret ved en negativ budgetregulering på undervisningsområdet. Størstedelen af Folketingets partier står bag aftalen og udmøntede i foråret 2018 en del af budgetreguleringen. Det blev samtidig aftalt, at den resterende del skulle udmøntes i foråret 2019. Det er endnu ikke sket, og der er således fortsat et finansieringsudestående på ca. 60 mio. kr. årligt fra 2020.

Negativ budgetregulering – Justeringer af folkeskolen

I januar 2019 blev folkeskoleforligskredsen enig om en række justeringer af folkeskolereformen. Aftalen er indgået mellem hovedparten af Folketingets partier og indeholder en efterladt regning på godt 190 mio. kr. årligt fra 2020. Det fremgår af aftalen, at finansieringen skal håndteres på finansloven for 2020.

Negativ budgetregulering – Arbejdsmiljøindsatsen og integrationsgrunduddannelsen

Der er i foråret 2019 indgået en bred aftale om styrkelse af arbejdsmiljøindsatsen. Samtidig er integrationsgrunduddannelsen (IGU) blevet forlænget til 2022. De to initiativer indebærer en samlet negativ budgetregulering på 65 mio. kr. i 2020 faldende til 14 mio. kr. i 2023, som aftaltpartierne har aftalt at udmønte. Hvis budgetreguleringen ikke udmøntes, vil der blive afholdt ufinansierede udgifter, der vil belaste de offentlige finanser.

Forhøjelse af iblandingskrav

Det europæiske VE-direktiv indeholder et krav om 10 pct. vedvarende energi i transportsektoren i 2020. En forhøjelse af det generelle iblandingskrav til 8 pct., der vil sikre opfyldelse af kravet fra 1. januar 2020, indebærer omkostninger på 210 mio. kr. i form af afledt afgiftsprovenutab som følge af stigende brændstofpriser. Der var ikke opnået enighed blandt energiaftalekredsen før udskrivelsen af folketingsvalget.

I Energiaftalen fra 2012 er det aftalt, at der sikres en iblanding af 10 pct. biobrændstoffer fra 2020, hvis der fortsat ikke foreligger bedre måder at sikre, at Danmark lever op til EU's krav om 10 pct. vedvarende energi i 2020 i transporten. Det er således en fælles opgave for forligskredsen at finde finansiering til omkostningerne.

Hvis der ikke findes en finansieringsløsning, vil det belaste de offentlige finanser tilsvarende.

Udløb af bevilling og merudgifter til politi og anklagemyndighed

Der er et udgiftspres i politiet og anklagemyndigheden på i størrelsesordenen 1 mia. kr. i 2020. Dette skyldes primært et større bevillingsfald fra 2019 til 2020, som navnlig kan henføres til udløb af den nuværende flerårsaftale. Dertil er udgifter til politiskolen i Vestdanmark i 2020 ikke finansieret.

Der er ikke afsat midler til finansiering af en ny flerårsaftale på finansloven for 2019. Der skal tages stilling til bevillingsniveauet i 2020, som skal finansieres på finansloven.

Udløb af bevilling på skatteområdet

Der er taget en række initiativer for at genoprette Skatteministeriet. Men på flere områder er der ikke de nødvendige og planlagte fremskridt. Det gælder særligt en fuldt genoprettet gældsinddrivelse. Samtidig er skattevæsenet præget af en lang række gamle og utidssvarende IT-systemer, som skal udskiftes over en længere årrække – den såkaldte legacy-udfordring. Hertil kommer væsentlige opgaver med implementering af EU-krav, herunder EU's toldkodeks, der er en særdeles omfattende opgave.

Det er en hovedprioritet for regeringen at få gennemført de projekter, der er sat i søen.

Samlet set er både oprydningsopgaven og regningen større end ventet, og alle partier må tage del i oprydningen.

Regeringen vil fremlægge en plan for genopretning og styrkelse af vores fælles skattevæsen. Arbejdet med at genoprette skatteområdet vil strække sig over mange år frem.

Bevillingen til skatteområdet falder fra 2019 til 2020 med ca. 650 mio. kr. blandt andet som følge af udløb af midlertidige bevillinger. Behovet vil efter al sandsynlighed være betydeligt større i 2020, hvis der skal sikres fremdrift. Der skal tages stilling til bevillingsniveauet i 2020, som skal finansieres på finansloven.

Takster til humanistiske og samfundsvidenskabelige uddannelser

Taksterne til de humanistiske og samfundsvidenskabelige universitetsuddannelser har i en årrække været forhøjet. Forhøjelsen udløber med udgangen af 2019. En videreførelse af takstforhøjelsen vil medføre merudgifter på ca. 290 mio. kr. årligt i forhold til det forudsatte.

Forsinkelse af signalprogrammet

Den forsinkede udrulning af Signalprogrammet medfører afledte merudgifter til fortsat drift af de ældre signaler, trafikstyring og vedligeholdelse af ældre signaler.

Digitale infrastrukturprojekter

Udviklingen af de fællesoffentlige, digitale infrastrukturprojekter medfører offentlige merudgifter. Finansieringen deles mellem staten, kommunerne og regionerne.

Etablering af ICARS i Danmark

Danmark har i samarbejde med Verdensbanken taget initiativ til at etablere et International Centre for Antimicrobial Resistance Solutions (ICARS). Under forudsætning af, at der findes eksterne donorer, har den tidligere regering over for Verdensbanken tilkendegivet, at den danske stat vil bidrage med finansiering. Der er ikke afsat finansiering hertil.

Vandområdeplaner

Danmark er ifølge det europæiske vandrammedirektiv forpligtet til at bringe overfladevand og grundvand i *god økologisk tilstand* og forebygge forringelser af tilstanden. Det skal ifølge direktivet ske inden udløb af den 3. vandplanperiode, som løber fra 2021 til 2027.

Det er endnu for tidligt at opgøre det konkrete indsatsbehov for den 3. vandplanperiode og de konkrete statsfinansielle konsekvenser.

Det kan dog allerede nu konstateres, at udfordringen vil være betydelig. Det skyldes bl.a., at en del af indsatsbehovet er håndteret med udskydelser i tidligere vandområdeplaner, samt at en række indsatser og forudsætninger i fødevarer- og landbrugspakken ikke ser ud til at have haft den forudsatte effekt.

Brexit

Storbritannien har som medlem af EU indgået en række budgetmæssige forpligtelser. I fravær af en aftale om en velordnet britisk udtræden af EU ("no deal"), vurderes der at være en risiko for, at Storbritannien ikke vil honorere disse forpligtelser. Manglende betaling vil medføre et øget udgiftspres på øvrige medlemsstaters EU-bidrag.

Det skønnes, at de danske merudgifter kan udgøre op til knap 2 mia. kr. i 2020.

Dertil kommer, at et "no deal" Brexit kan få betydelige konsekvenser for erhvervslivet og dermed dansk økonomi.

Økologisk arealtilskud

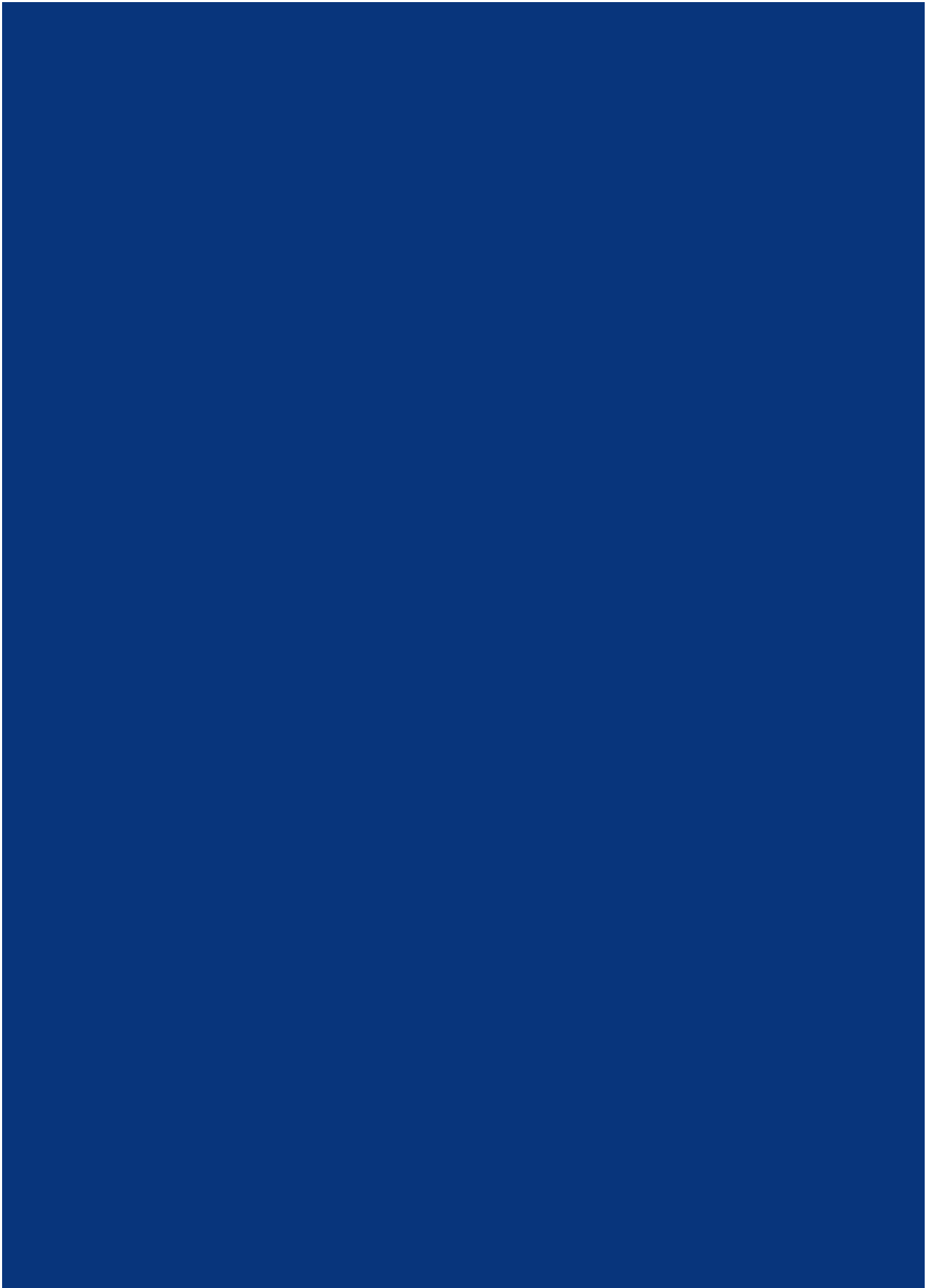
I perioden 2021-2023 vil der forventeligt være merudgifter ift. det forudsatte til økologisk arealtilskud til økologiske landmænd, hvis det nuværende niveau for arealkompensation ønskes videreført.

Målsætning om lav- og nulemissionsbiler

Et bredt flertal i Folketinget har udtrykt høje ambitioner for en omstilling af personbilsalget til lav- og nulemissionsbiler over de kommende år. En omstilling til en situation, hvor 100 pct. af nybilsalget i 2030 er lav- eller nulemissionsbiler, er tidligere blevet skønnet til sammenlagt at have konsekvenser for de offentlige finanser i størrelsesordenen 50-100 mia. kr. frem mod 2030.

Kommissionen for grøn omstilling af personbiler har til formål at levere en konkret strategi for, hvordan målsætningen om, at alle nyregistrerede personbiler senest fra 2030 er lav- eller nulemissionsbiler og fra 2035 nulemissionsbiler, bedst muligt kan realiseres samtidig med, at statens indtægter kan fastholdes.

Der arbejdes således hen imod at opstille konkrete finansieringsforslag, så de indtægter, der forsvinder på bilområdet i takt med den grønne omstilling, kan tilvejebringes på anden vis.



2. Fælles regninger for Folketinget

En væsentlig del af den samlede udfordring vedrører aftaler, som brede flertal i Folketinget, herunder regeringen, i de seneste år har indgået om energi, folkeskole, forberedende grunduddannelse (FGU), integrationsgrunddannelse og arbejdsmiljø samt forhøjelse af iblandingskravet.

Fælles for aftalerne er, at de hver især indebærer en regning, som forligs- og aftalekredsene er blevet enige om at betale på et senere tidspunkt. De store flertal i Folketinget, der allerede har brugt pengene, har en fælles opgave i at være med til at betale regningen. Det står regeringen naturligvis ved.

Tilsvarende er der en opgave for de partier, som har finansieret omlægningen af bilafgifterne med en forudsat vejafgift, og som har aftalt at gøre registreringsafgiften robust over for den løbende udvikling mod mere brændstofeffektive biler. Det samme gælder partierne bag aftalen om ret til seniorpension for nedslidte.

Regeringen vil derfor tage initiativ til, at det drøftes i de relevante aftale- og forligskredse, hvordan den aftalte finansiering tilvejebringes.

Tabel 2
Fælles regninger for Folketinget

Aftale	Udestående	Aftale-/forligskreds	Finansieringsbehov (årligt)
Energiaftale 2018	Indføre forudsat energiafgift/ afgiftsforhøjelse	Regeringen, V, DF, RV, SF, K, EL, ALT og LA	0,9-1,2 mia. kr.
Aftale om bedre veje til uddannelse og job (etablering af forberedende grunduddannelse)	Udmønte negativ budgetregulering	Regeringen, V, DF, RV, SF, K, ALT og LA	60 mio. kr.
Aftale om Folkets skole: Faglighed, dannelse og frihed – justeringer af folkeskolen til en mere åben og fleksibel folkeskole	Udmønte negativ budgetregulering	Regeringen, V, DF, RV, SF, K og LA	Ca. 190 mio. kr.
Aftale om en ny og forbedret arbejdsmiljøindsats og ordnede forhold på arbejdsmarkedet samt lovforslag om forlængelse af integrationsgrunduddannelsen (IGU)	Udmønte negative budgetreguleringer	Henholdsvis regeringen, V, DF, RV, SF, K, ALT og LA og regeringen, V, K og LA ¹	Ca. 15-65 mio. kr.
Energiaftale 2012	Finansiere iblandingskrav	Regeringen, V, DF, RV, SF, EL og K	210 mio. kr. (i 2020)
Aftale om omlægning af bilafgifterne	Håndtere forudsat vejafgift	V, DF, K og LA	0,3 mia. kr.
Aftale om omlægning af bilafgifterne	Håndtere udhuling af registreringsafgift	V, DF, K og LA	Ca. 0,3 mia. kr. (i 2020 og stigende derefter)
Aftale om ret til seniorpension for nedslidte	Udmønte negativ budgetregulering vedr. konsulent-udgifter mv.	V, DF, RV, K og LA	0,1-0,2 mia. kr.

Anm.: Opgørelsen af finansieringsopgaven vedrører perioden 2020-2023.

- 1) IGU'en blev besluttet forlænget med *Aftale om en forlængelse af integrationsgrunduddannelse (IGU)* mellem daværende VLAK-regering og arbejdsmarkedets parter af februar 2019. S tilsluttede sig finansieringen med en negativ budgetregulering ifm. Folketingets behandling af lovforslaget.

