

## Kickstarten og henstillingerne fra EU

- **Danmark er et af meget få EU-lande som fører lempelig finanspolitik i 2012. Lempelsen er af samme størrelsesorden, som i den tidligere regerings finanslovsforslag fra efteråret 2011, inklusiv initiativerne i "Holdbar vækst", der blev fremlagt lige før valget.**
- **Lempelsen i 2012 er i konflikt med den henstilling Danmark fik fra EU (ECOFIN-rådet), da Danmark kom ind i EU's "procedure for uforholdsmæssigt store underskud". Henstillingen betyder, at finanspolitikken ikke må lempes i nogle af de år, som henstillingen vedrører – dvs. perioden 2011-2013. Det kan måske medføre en skærpet henstilling til Danmark, når ECOFIN-rådet næste gang skal vurdere, om Danmark indfrier henstillingerne.**
- **Lempelsen i 2012 betyder samtidig, at den nødvendige finanspolitiske stramning i 2013 er blevet lidt større. Konkret skal finanspolitikken ifølge Finansministeriet strammes med 0,9 pct. af BNP i 2013, for at indfri henstillingen om, at den strukturelle saldo samlet skal styrkes med 1½ pct. af BNP fra 2010-2013. Den negative virkning på aktivitet og beskæftigelse dæmpes dog blandt andet af de initiativer fra "kickstarten", som har virkning i 2013 og som er sammensat, så de ikke direkte påvirker det offentlige budget.**
- **De dele af kick-starten i 2012, som påvirker det offentlige budget – og som altså er i konflikt med henstillingen fra EU - ville efter alt at dømme også have været i konflikt med den nye finanspagts regler, hvis de (parallelt) havde været gældende i år. Det skyldes, at det strukturelle underskud på de offentlige finanser i 2011 skønnes at være noget større end den grænse på ½ pct. af BNP, som givetvis kommer til at gælde for Danmark. I den situation er det ikke foreneligt med tankerne bag finanspagten, at lempe finanspolitikken i 2012, så den strukturelle saldo svækkes yderligere.**
- **Hvis den planlagte politik gennemføres, vil kravene i finanspagten imidlertid være opfyldt næste år, ligesom Danmark efter alt at dømme vil indfri de krav, som stilles, for at Danmark kan komme ud af EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud. Det kræver imidlertid lav vækst i udgifterne og at de planlagte stramninger i 2013 gennemføres som planlagt.**

## Danmark fører lempelig politik i 2012

Som et af meget få lande i EU fører Danmark en lempelig finanspolitik i 2012.

Finansloven omfatter en såkaldt kickstart, som især består af forøgede offentlige investeringer, renovering af almene boliger og investeringer på energiområdet. Hertil kommer blandt andet tilbagebetaling af efterlønsbidragene. Den samlede aktivitetsvirkning fra den planlagte finanspolitik i 2012 – inklusiv "kickstarten" – skønnes af Finansministeriet til 0,4 pct. af BNP, jf figur 1.



Finanspolitikens aktivitetsvirkninger er dermed på nogenlunde samme niveau, som i den tidligere regerings finanslovsforslag fra august 2011 – inklusiv initiativerne i "Holdbar vækst", som blev fremlagt kort før valget. Her blev aktivitetsvirkningen opgjort til 0,3 pct. af BNP.

Den nuværende regerings "Kickstart" omfatter også initiativer, som har positive aktivitetsvirkninger i 2013, men som er "uden for budgettet". Samlet set er det ca. 55 pct. af den nye "Kickstart", der ikke har nogen direkte effekt på de offentlige budgetter. I 2013 er det nærmest hele kickstart-pakken, som er "uden for budgettet", jf. tabel 1.

Disse "off-budget" initiativer består særligt af renovering af almene boliger og investeringer på energiområdet, som først fastlægges i energiaftalen. Initiativerne er kendetegnet ved, at de ikke øger det offentlige underskud, som i forvejen ser

ud til at blive meget stort – op mod 5½ pct. af BNP (dvs. godt 100 mia. kr.) i 2012 ifølge Finansministeriets skøn. De svækker heller ikke muligheden for at indfri EU's henstilling.

"Off-budget" initiativerne indebærer således ikke i sig selv offentlige udgifter, og de finansieres primært med midler, der ikke optræder som offentlige indtægter. Det drejer sig blandt andet om PSO-afgifter (dvs. større afgifter på forbrug af elektricitet), som er en øremærket afgift, der medgår til at finansiere subsidierne til blandt andet vindmøllesektoren, men som ikke registreres som en offentlig indtægt. Desuden finansieres renovering af de almene boliger med midler fra Landsbyggefonden. Disse midler er frigjort selv om huslejen i den almene sektor er under markedslejen, og skal derfor blandt andet ses i sammenhæng med den statslige ydelsesstøtte til almene boliger.

Den del af "Kickstarten", som har direkte betydning for de offentlige finanser (den del der er "inden for budgettet"), er fastlagt, så udfordringerne for finanspolitikken og de offentlige finanser ikke er større end det, som den tidligere regering efterlod. Disse dele af hhv. "kickstarten" og "Holdbar vækst" er i begge tilfælde på godt 7 mia. kr. i 2012<sup>1</sup>, og under ½ mia. kr. i 2013 (tabel 1).

"Kalibreringen" af kickstarten har dermed bidraget til, at det strukturelle underskud – dvs. den offentlige saldo rensat for konjunkturforskel mv. – ventes at udvikle sig på omtrent samme måde i årene 2010-2013, som i den tidligere regerings samlede finanslovsforslag, inklusiv initiativerne i "Holdbar vækst", jf. tabel 2 (sidst i notatet).

## Betalingsring udgår af kickstart

"Kickstarten" omfatter også planlagte investeringer mv. på 800 mio. kr. i tilknytning til betalingsringen, som antages afholdt af offentlige selskaber som eksempelvis DSB og derfor ikke påvirker de offentlige finanser. Det var med andre ord en del af "off-budget" lempelsen.

Der er nu truffet beslutning om, at droppe betalingsringen og forøge udgifterne til kollektiv transport med 1 mia. kr. Det er samtidig foreslået, at denne udgift finansieres ved at stramme beskattningen af leasede biler. Det betyder, at aktivitetsvirkningen fra kickstarten kan blive en anelse min-

<sup>1</sup> Dette skøn omfatter forenkende elementer i "Holdbar Vækst", som er bogført i 2011 i oplægget.

Tabel 1

## En sammenligning af "Kickstarten" og "Holdbar vækst", mia. kr.

	2011/12	2013
<b>Holdbar vækst, august 2011 (VK)</b>	<b>10,0</b>	<b>0,6</b>
"På budget"	7,1	0,5
- Heraf offentlige investeringer	(3,2)	(0)
- Suspension af tinglysning og ejendomsskatter mv.	(3,9)	
"Uden for budget"	2,8	0,1
- Heraf renovation af almene boliger	(2,5)	(0)
<b>Kickstart, november 2011 (SSFRV)</b>	<b>10,7</b>	<b>8,0</b>
"På budget"	7,3	0,2
- Heraf offentlige investeringer	(7,3)	(0,2)
"Uden for budget"	3,4	7,8
- Heraf renovation af almene boliger	(2,1)	(1,6)
- Investeringer fra energiaftale	(1,3)	(5,4)
- Betalingsring	(0)	(0,8)

Anm.: Fordelingen af initiativer på og uden for budget er egne skøn. Bygger blandt andet på tabelopstillingerne i "Holdbar Vækst, august 2011 samt finanslovsoplægget "Ansvar og Handling", november 2011.

Kilde: Økonomisk Redegørelse, august 2011/december 2011. "Holdbar vækst", 2011, "Ansvar og Handling", november 2011"

dre, og at en lidt større del vil påvirke det offentlige budget (både indtægter og udgifter forøges).

### Lempelsen i 2012 er på kant med EU's henstilling til Danmark

I sommeren 2010 kom Danmark ind i EU's procedure for uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Danmark modtog derfor en henstilling fra EU om at styrke de offentlige finanser. Henstillingens hovedkrav er, at det offentlige underskud skal under 3 pct. af BNP i 2013, samt at der skal gennemføres initiativer som styrker den strukturelle saldo med mindst ½ pct. af BNP i gennemsnit i hvert af årene 2011-2013 – dvs. 1½ pct. af BNP i alt, jf. boks 1.

I forhold til henstillingen er der umiddelbart to problemstillinger. Den ene er, at finansloven (på linje med den tidligere regerings forslag) lemper finanspolitikken i 2012.

Konkret er lempelsen på 0,1 pct. målt ved svækelsen af den strukturelle saldo, jf. tabel 2. Hertil kommer imidlertid, at efterlønsbidragene tilbagebetales uden afgift. Afgiftsfritagelsen er i sig selv en lempelse, som usikkert svarer til i størrelsesordenen 5 mia. kr. (eller 0,2 pct. af BNP). Det betyder, at den strukturelle saldo svækkes med omkring 0,3 pct. af BNP fra 2011 til 2012. Både målt ved finanseffekten og den strukturelle saldo lempes finanspolitikken således en del i 2012.

Den planlagte Lempelse i 2012 er i konflikt med henstillingen fra EU, som hidtil er blevet tolket sådan, at finanspolitikken ikke må lempes i nogle af de år, som henstillingen vedrører – dvs. i årene 2011-2013<sup>1</sup>.

#### Boks 1. ECOFIN-rådets henstilling til Danmark, juli 2010

Rådet henstiller, at Danmark:

- bringer underskuddet ned under 3 pct. af BNP snarest og senest i 2013
- gennemfører den planlagte, lempelige finanspolitik i 2010 og starter konsolideringen i 2011
- sikrer en gennemsnitlig årlig finanspolitisk stramning på mindst ½ pct. af BNP i perioden 2011-2013
- iværksætter effektive tiltag senest 6 måneder efter henstillingen.

For at imødekomme henstillingen og kravene fra EU, gennemførtes genopretningsaftalen. Aftalen sigter på at forbedre de offentlige finanser med 24 milliarder i 2013 og indfrier dermed kravene i EU's henstilling.

Kilde: Finansministeriet

Det kan ikke udelukkes, at det får et efterspil i form af skærpede henstillinger til Danmark. Det mest sandsynlige er dog at der ikke sker noget, men det kræver givetvis at der er sikkerhed for, at Danmark vil indfri hovedkravene i EU's henstilling. Danmarks opfyldelse af henstillingen vurderes i maj/juni på baggrund af det danske Konvergensprogram, som skal sendes til EU i april.

Den anden tilknyttede problemstilling er, at det er nødvendigt at stramme finanspolitikken markant i 2013, for at indfri den centrale henstilling om, at styrke finanserne svarende til 1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013. Konkret skal stramningen efter Finansministeriets oplysninger være på omkring 0,9 pct. af BNP. Virkningen på efterspørgslen dæmpes dog blandt andet af de "uden-for-budget initiativer", som er planlagt i forbindelse med Kickstarten. Desuden vil nogle af de lempelser der gennemføres i år, også have aktivitetsvirkninger næste år.

En del af stramningen i 2013 følger af allerede vedtaget lovgivning, herunder skattestigninger i kraft af genopretningsaftalen og finansieringen af Forårspakke 2.0, samt et forudsat fald i de offentlige investeringer. Samlet er der planlagt skattestigninger på op mod 30 mia. kr. fra 2010 til 2013, hvoraf ca. halvdelen gennemføres i 2013. Hertil kommer eventuelle forøgelse af PSO-afgifterne til finansiering af initiativer på energiområdet.

Den finanspolitiske situation afspejler blandt andet, at de stramninger, som kræves for at indfri henstillingen fra EU, i stigende grad er skubbet til 2013. Det oprindelige strammingskrav for at indfri henstillingen på op mod 24 mia. kr. blev som udgangspunkt håndteret i genopretningsaftalen, hvor stramningerne var fordelt over årene. Men blandt andet på grund af de nye lempelser i 2012, er knap 2/3 af den krævede stramning nu gemt til 2013.

Det ventede (faktiske) underskud i 2013 er også justeret op på det seneste og har nærmet sig grænsen i stabilitets- og vækstpakten på 3 pct. af

BNP, når der tages hensyn til de nævnte stramninger i 2012. Finansministeriets seneste skøn er, at underskuddet udgør 2,6 pct. af BNP. Det forudsætter den nævnte stramning på de 0,9 pct. gennemføres, herunder en realvækst i det offentlige forbrug på knap ½ pct. i gennemsnit i årene 2012-2013. Det er ca. 1/4 af den årlige forbrugsvækst, som er realiseret fra 1990 til 2010.

Samtidig er der dog usikkerhed om udviklingen i underskuddet, blandt andet fordi pensionsbeskattningen kan medføre større indtægter end hidtil antaget. Danmark kan imidlertid først komme ud af proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, når det med baggrund i faktiske tal fra Danmarks Statistik kan konstateres at underskuddet er kommet under 3 pct. af BNP, og det samtidig fra EU's side ventes, at underskuddet også fremover forbliver under 3 pct. af BNP.

EU fremlægger nye skøn i maj. Skulle der uventet ske det, at EU forventer et underskud omkring eller under 3 pct. af BNP, så kan der måske fra dansk side argumenteres for, at vi skal ud af proceduren. EU's seneste skøn for det danske underskud er imidlertid på 4,5 pct. af BNP i 2012, og efterfølgende har EU nedjusteret sine vækstforventninger for Danmark og EU-området. Dermed er det mest sandsynlige udfald, at Danmark først kan komme ud af proceduren i 2014.

De nye finanspolitiske rammebetingelser, som vil følge af finanspagten, har tidligst virkning fra 2013. De nye regler i pagten vil gælde sideløbende med EU's regler i Stabilitets- og Vækstpakten mv.

Kick-starten i 2012 – som er i konflikt med EU-

Tabel 2

**Strukturel saldo**

	2010	2011	2012	2013	2010-2013
<b>Finanslovsforslag mv. – ØR, august</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>1,5</b>
<i>Ændring</i>		0,6	-0,1	1,0	
<i>Effekt af pakke (Holdbar vækst)</i>		-0,1	-0,3	0,0	
<b>Finanslov – ØR, december</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,0</b>	<b>1,5</b>
<i>Ændring</i>		0,7	-0,1	0,9	
<i>Effekt af pakke (Kickstart)</i>		0,0	-0,4	0,0	
Inklusiv skattefritagelse for efterlønsudbetalinger (egne skøn)	-1,5	-0,8	-1,1	0,0	<b>1,5</b>
<i>Ændring</i>		0,7	-0,3	1,1	

Kilde: Økonomisk Redegørelse, august 2011/december 2011, og "Holdbar vækst", 2011.

henstillingen - ville efter alt at dømmes også have været i strid med finanspagtens regler, hvis de havde været gældende i år. Det skyldes at underskuddet på den strukturelle saldo skønnes at være på 0,8 pct. af BNP i 2011, hvilket er noget større end den grænse på ½ pct. af BNP, som efter alt at dømmes kommer til at gælde for Danmark. I den situation er det ikke i overensstemmelse med "ånden" i pagten, at lempe finanspolitikken i 2012, så den strukturelle saldo svækkes yderligere.

Den centrale finanspolitiske opgave for 2013 er at sikre, at henstillingerne fra EU opfyldes, således at Danmark kommer ud af "proceduren for uforholdsmæssigt store underskud", og samtidig opfylder reglerne i finanspagten. Det vil styrke den finanspolitiske troværdighed, hvis der fx i forbindelse med implementering af finanspagten indføres en budgetlov med flerårige udgiftslofter, der mere

permanent sikrer, at budgetterne ikke overskrides. Budgetloven kan udformes, så den indfrier Finanspagtens krav om at indføre en automatisk korrektionsmekanisme, der igangsætter stramninger, når det strukturelle underskud er væsentligt større end ½ pct. af BNP.

Samtidig er der i regeringsgrundlaget lagt op til at højt ambitionsniveau i strukturpolitikken, med trepartsaftaler, skattereform, og reform af konstanthjælp, førtidspensionssystemet, fleksjob osv. Hvis de opstillede mål for blandt andet arbejdsudbuddet og det afledte bidrag til finanserne indfries, vil der samlet være tale om et væsentligt skridt i retning af at sikre, at finanspolitikken kan hænge sammen på længere sigt. Det kræver dog at pengene ikke fuldt ud bruges på større udgifter.

**Kontakt:***Direktør*

Jakob Hald

[jah@kraka.org](mailto:jah@kraka.org)

+45 3132 1179

*Cheføkonom*

Jens Hauch

[jeh@kraka.org](mailto:jeh@kraka.org)

+45 3140 7715

---

<sup>i</sup> se fx <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/65ea2aff/09svar79.pdf>