

# Finanspolitisk vagthund og udgiftslofter

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

19. august 2015

Morten Holm, kontorchef, Det Økonomiske Råds Sekretariat

# Dagsorden

- I. **Budgetloven – kort fortalt** (Lidt om baggrunden, finanspolitiske grænser og principper, lov i stedet for mål)
- II. **Rollen som vagthund** (Opgaver, forholdet til EU og danske vagthunde)
- III. **Udgiftslofternes afgrænsning og størrelse** (Baggrund, afgrænsning, fastsættelse, justeringer (reale, pl., skatteudgifter))
- IV. **Udgifter under lofter - nyt styringssystem** (betydning for budgetprocessen, fokus på flere udgifter, sanktioner, forbrug af opsparing, mindreforbrug)

# Budgetloven - kort fortalt

# Finanspolitiske rammer før 2010

---

- Overordnet set fornuftigt fremadrettet fokus:
  - Lang tradition for styring efter mellemfristede planer (2005, 2010 planer osv.) og holdbarhed
  - Overordnet set politisk vilje til at gennemføre nødvendige reformer
  
- Men også problemer i 2010:
  - Ingen instrumenter til at bremse overskridelser af offentlige budgetter
  - Styring efter mål – ikke lov
  - Store holdbarhedsproblemer

# Rammerne ændres fra 2010 til 2012

---

- Henstilling fra EU i foråret 2010 om forbedring af strukturel saldo med 1½ pct. af BNP fra 2011 til 2013
  - Genopretningsaftale (udgiftsstyring med sanktioner og detailstyring efter den strukturelle saldo)
- Finanspagten og øvrig EU-lovgivning
  - Årlig grænse for den strukturelle saldo
  - EU har meget større betydning i eurolande med usunde finanser (finanslov til EU, EU beregninger strukturel saldo)
- Budgetlov for 2012 med udgiftslofter fra 2014

# Budgetlov – lovfastsatte grænser

---

- Udgiftslofter
  - 4-årige udgiftslofter for stat, regioner og kommuner
- Offentlig saldo
  - Årlig grænse for strukturel saldo på  $-1/2$  pct. af BNP afledt af finanspagten
  - Politisk mål om balance på de offentlige finanser i 2020
  - Udgiftspolitik på den korte bane skal være afstemt med en holdbar finanspolitik
  - Faktisk underskud maksimalt 3 pct. af BNP

# Budgetlov - principper og værns regler

---

- $\frac{1}{2}$  pct. grænse for strukturel saldo skal kun overholdes i august:
  - Men ifølge budgetloven må efterfølgende overskridelser ikke skyldes ny politik
  - Finansiering i fremskrivningen skal være konkret og besluttet – forsigtighedsprincip
- Og nye principper skal sikre overholdelse af udgiftslofter:
  - Juridisk afgrænsning af udgifter indenfor og udenfor lofter
  - Udgiftslofter må ikke omgås ved skatteudgifter
  - Større krav til udgiftsopfølgning

# Budgetlov - tæt sammenhæng mellem grænser

- Lofter skal være afstemt med kortsigtede saldo mål, som igen skal være afstemt med langsigtede mål
- Mange fordele ved klar sammenhæng mellem mål
  - Sikrer konsistens mellem “budget verden” og “makroverden”
- Men systemet er vanskeligt gennemskueligt
  - Kun få personer kan finde vej fra en finanspolitisk holdbarhedsberegning til et budget i en børnehave



# Budgetlov – lov i stedet for mål

- Regler fastsat ved lov sikrer ens spilleregler for skiftende regering
- Har løst et grundlæggende styringsproblem
  
- Men styring efter teknik er et fare moment
  - Kassetænkning (investeringer og andre udgifter udenfor lofter kan altid øges)
  - Jura kan overtrumfe sund strukturpolitik (skatteudgifter)
  - Mindre fleksibilitet og mulighed for stabiliseringspolitik

# Rollen som vagthund

# Det Økonomiske Råd og Vismænd

---

## Det Økonomiske Råds Sekretariat

- 1962 - Konjunktur, makroøkonomiske analyser ca. 10 akademikere
- 2007 – Ny opgave med miljøøkonomi
- 2012 – Finanspolitisk vagthund
- 2015 – Sekretariat med ca. 25 akademikere + studenter
- Uafhængige

## De Økonomiske Vismænd

- 4 Økonomiprofessorer fra universitetet

# Vismænds opgaver i relation til budgetlov

---

- Hovedopgave: Løbende overvåge sundhedstilstand af offentlige finanser og overholdelse af udgiftslofter
  - Vurderinger af finanspolitiske grænser
  - Overordnede sammenhæng budgetter og offentlige finanser
- Øvrige opgaver omfatter
  - Gennemsigtighed omkring principper og værnsregler
  - Finanspolitiske regler ses i sammenhæng med sund strukturpolitik

# Vurdering af finanspolitiske målsætninger

Vurdering i maj 2015

---

- Faktisk underskud på 2,1 pct. i 2015
- Faktisk underskud lige på 3-pct. grænsen i 2016
- Strukturelt underskud under ½-pct. grænsen i 2015-16
- Udsigt til bedring
  - Strukturel balance eller overskud
  - Gradvis forbedring til overskud på 0,5 pct. i 2020
  - Finanspolitikken vurderes langsigtsholdbar
- Udnyttelse af udgiftslofter for 2016-17 medfører, at den strukturelle saldo ligger lige på underskudsgrænsen.
- Udgiftslofter for budgetterne i 2015 samt regnskaber og budgetter i 2014 er overholdt

# Aktører i relation til budgetloven

---

- De overordnede finanspolitiske rammer
  - Finansministeren, Finansudvalget og Folketinget
  - Finansministeriet: Overordnede ansvar for, at budgetloven overholdes
  - Vismænd: Overordnet sammenhæng offentlige budgetter- og finanser og strukturpolitik
- Udgiftslofterne
  - KL og Danske Regioner: Budgetter og regnskaber
  - Rigsrevisionen: Statens budgetter, regnskaber og effektivitet
  - Kommuner og regioner og offentlige institutioner generelt

# Andre EU-vagthunde

---

- EU-krav fra 2011 at euro-lande skal have en vagthund
- EU-vagthunde mødes i regi af EU, IMF, OECD og "Bratislava gruppen"
- Store forskelle mellem vagthundene
  - I Luxemburg 1 person, I Holland 70 personer
  - I Tyskland er der mindst 4 finanspolitiske vagthunde
  - Mange nye – andre har været der i mange år
  - I Holland udarbejder vagthunden regeringens fremskrivninger og foretager vurderinger af alle partiers politiske udspil
  - Vismænd har relativt begrænset mandat internationalt set

# Udgiftslofternes afgrænsning og størrelse



# Hvad er udgiftslofter?

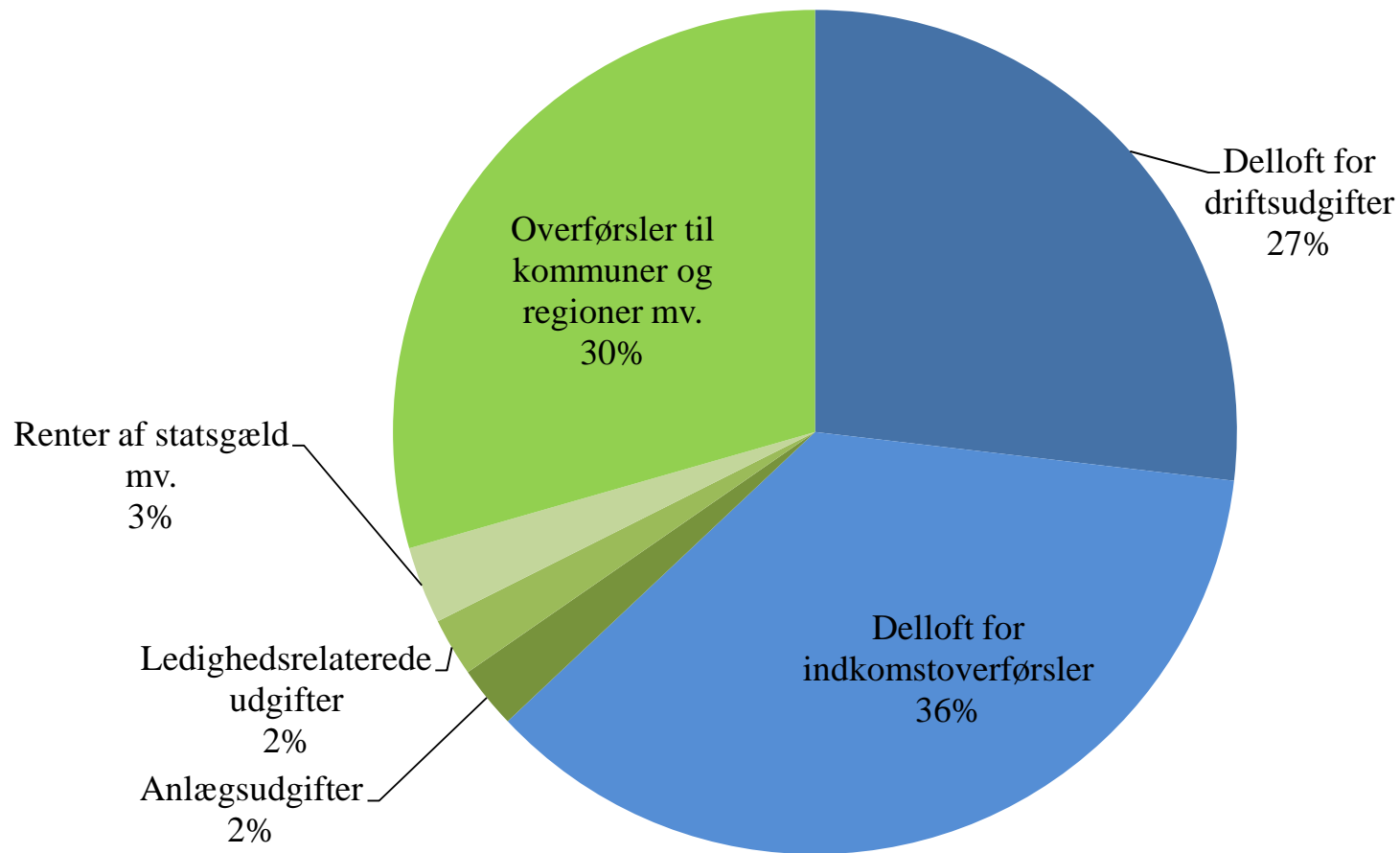
Den meget korte version

- En lovfastsat øvre grænse for en række offentlige udgifter
- Juridisk afgrænsning af om udgifter er under loft eller udenfor loftet
- Udgifterne skal altid være lavere end loftet – både i budgettet og regnskabet
- Fire årige men skal overholdes år for år

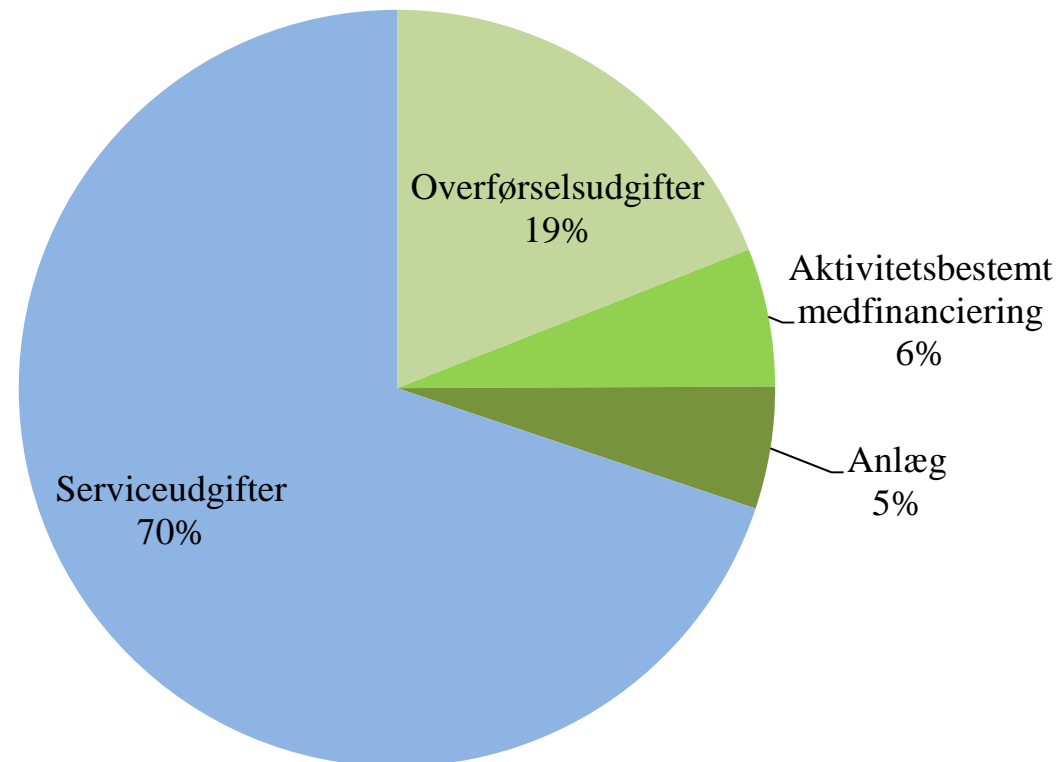
# Hvorfor udgiftslofter?

- Sverige havde udgiftslofter
- Det offentlige forbrug dårligt styringsmål
  - Årsager til gentagne overskridelser kunne ikke identificeres
  - Styring efter “rigtige” penge
  - Ønske om fokus på flere udgifter
  - Lovfastsatte grænser og sanktioner
- Flerårig planlægningshorisont
- Decentrale styringsproblemer

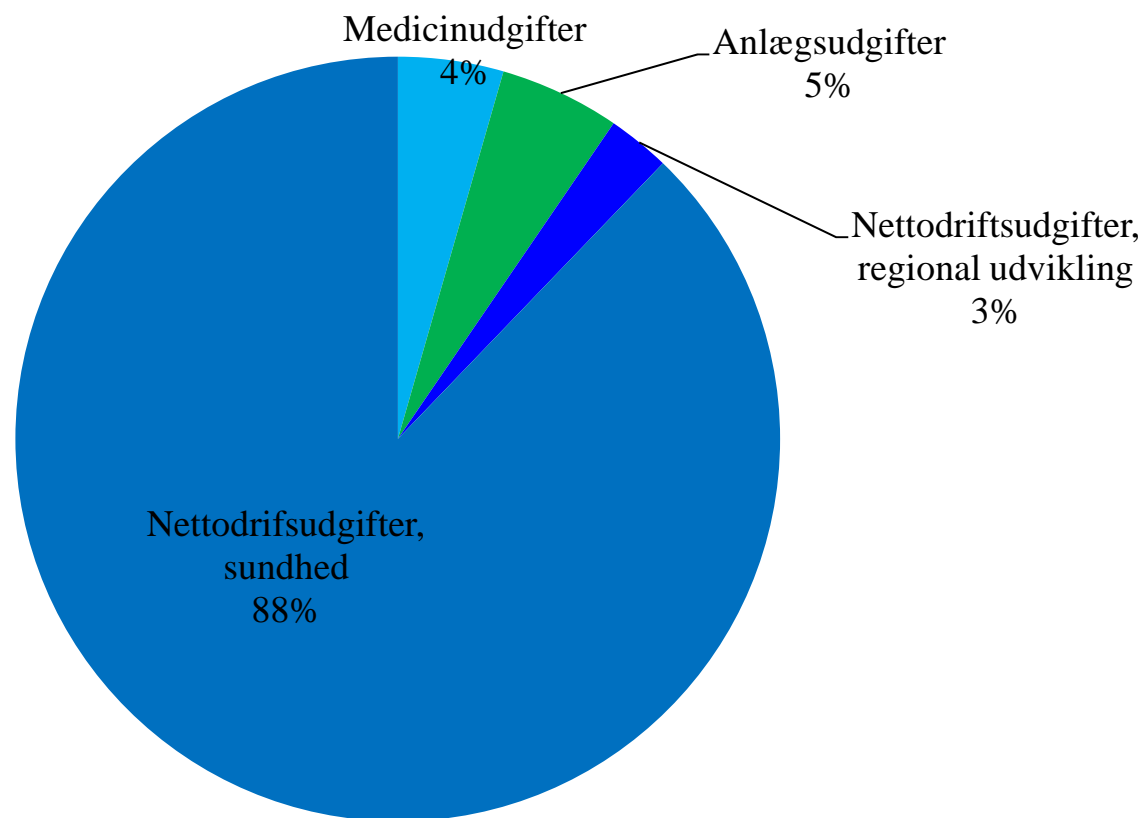
# Andel af statslige udgifter under loft (blåt under loft)



# Andel af kommunale udgifter under loft (blåt under loft)



## Andel af regionale udgifter under loft (blåt under loft)



# Afgrænsning af udgiftslofter – NR termer

---

- Under lofter (ca. [75] pct. af offentlige udgifter)
  - Drifts- og serviceudgifter (offentligt forbrug)
  - Statslige udgifter til indkomstoverførsler
  - Udviklingsbistand, EU-bidrag mv.
  - Subsidier til virksomheder
  
- Udenfor udgiftslofter (ca. [25] pct. af offentlige udgifter)
  - Offentlige investeringer
  - Ledighedsrelaterede udgifter
  - Kommunale medfinansiering af indkomstoverførsler
  - Renteudgifter

# Udgiftslofter for 2015 til 2018

## Udgiftslofter, 2015-2018

	2015	2016	2017	2018
	-----	Mia. kr. 2015-priser	-----	
Driftslofter i alt	532,5	534,0	538,2	541,7
Statsligst delloft for driftsudgifter	190,1	191,6	195,8	199,3
Kommunalt udgiftsloft	234,7	234,7	234,7	234,7
Regionalt delloft for sundhedsudgifter	104,7	104,7	104,7	104,7
Regionalt delloft for udviklingsopgaver	3,0	3,0	3,0	3,0
Statsligt delloft for indkomsteroverførsler	257,6	258,2	259,0	256,3

Kilde: Finansloven for finansåret 2015

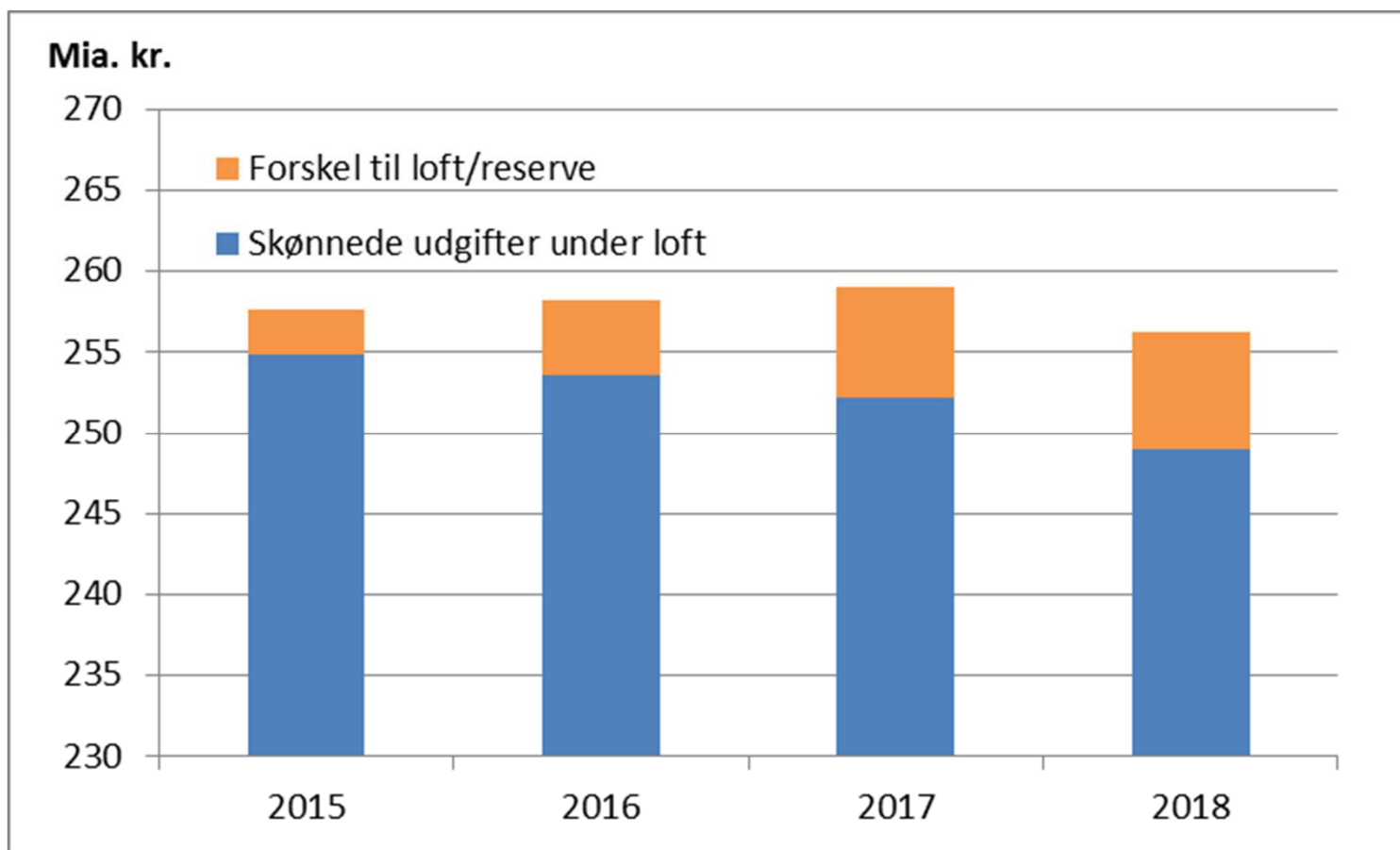
# Fastsættelse af reale udgiftslofter

Loft for indkomstoverførsler til husholdninger

- I udgangspunktet ikke en politisk prioritering
  - Loft omfatter statslige udgifter til folkepension, førtidspension mv.
  - Fastsat som en sum af udgifterne under loftet
  - En reserve ovenpå loftet
- Den kommunale medfinansiering indgår ikke
  - Styrbarheden af udgifter under loft er tvivlsom
  - Kan føre til medcyklisk finanspolitik
  - Har loftet nogen betydning?



# Loft for indkomstoverførsler



# Fastsættelse af reale udgiftslofter

## Ramme til driftslofter

- Politisk prioritering af udgifter og skat mv.
  - Lang fremskrivning af offentlige finanser
  - Alle grænser for de offentlige finanser skal overholdes med realvæksten i det offentlige forbrug i fremskrivningen
  - Udgifterne under loft til forbrug, udviklingsbistand, EU-bidrag mv. i den mellemfristede fremskrivning “oversættes” til driftslofter
- Fastsat for 2014 til 2017 i forår 2013
- Fastsættelse dokumenteres af Finansministeriet

# Hvornår ændres reale lofter?

- Nyt år ved finanslovsforslag i august ved lov
- Løbende justeringer afledt af politik hele tiden
  - Er en konsekvens af andre politiske aftaler og lovforslag
  - Omfordelinger kommuner, regioner og stat
  - Omprioritering indenfor og udenfor lofter
  - Skal godkendes af FIU og dokumenteres på FMs hjemmeside
- Helt nye lofter kræver en større politisk aftale om skat, overførsler osv.

# Pris- og lønopregning af lofter

Vigtigt men også meget teknisk

- Vækst i udgiftslofter afhænger primært af PL
  - Real forbrugsvækst på 0,4 eller 0,6 pct. kræver lange politiske forhandlinger
  - Om PL-opregning er 1½ eller 2 pct. er et teknisk forhold
- Nye PL-skøn påvirker realvæksten
  - PL-opregningen er baseret på skøn, som ændres løbende
  - Nye skøn for priser og lønninger påvirker realvækst i offentlige udgifter, når budgetterne er fastlagt i kroner og ører
  - Derfor vigtigt med løbende justeringer af budgetterne, når pris- og løn ændres

# Pris- og lønopregning af lofter

Store ændringer i 2015

- Vores skøn viser lofter bør nedjusteres med 3 mia. kr.
  - Lofter og budgetter for 2015 opregnes til 2015 prisniveau i efteråret 2014 og fastlagt i kroner
  - I foråret 2015 indgås overenskomster med lavere lønstigninger, og der konstateres lavere priser på det offentliges varekøb
  - I staten er foretaget en nedjustering af lofter på 1 mia. kr.
  - Kommuner og regioner endnu uklart, hvad der sker
- Lavere pris-og løn er ikke udtryk for råderum
  - Realvæksten skal tilbage på sporet - skal ikke påvirke råderum
  - Lavere PL i staten i 2015 foreslås brugt til skattelettelser i Vækstplan fra juni

# Speciel loftjustering – skatteudgift

Visse skattelettelser kan kun finansieres af lavere offentligt forbrug

- Værnsregel i budgetloven: Ved skatteudgifter skal udgiftslofter sænkes
  - Udgiftsloftet omfatter tilskud til virksomheder og husholdninger
  - Tilskud kan også gives som et skattnedslag til specifikke virksomheder eller husholdninger (skatteudgifter)
- Betyder i praksis visse skattelettelser skal finansieres ved lavere offentligt forbrug. Det gælder blandt andet boligjobordningen

# Speciel loftjustering – skatteudgift

Regel uhensigtsmæssig hvis primær mål er offentlige finanser

- Der skal være en værnsregel for skatteudgifter, hvis overholdelse af lofter er det primære mål
- Er det primære mål overholdelse af saldo er værnsreglen unødvendig, så længe nye skatteudgifter finansieres
- Problem at Skatteministeriets definition af skatteudgifter påvirker, hvordan lavere skatter kan finansieres
- Praksis har været, at denne regel ikke altid er fulgt.

# Udgifter under lofter - nyt styringssystem



# Budgetprocessen og rammen

- Budgetprocessen er overordnet set den samme
  - Årlige aftaler med kommuner og regioner i maj
  - Finanslovsforslag i august
  - Aftale om finanslov – typisk november
- Men rammen er forståelig og fast
  - Forhandlinger kan handle om prioriteringer
  - Og ændringer i rammen kan indgå i prioriteringer med skat mv. troværdigt i modsætning til mål om realvækst i det offentlige forbrug
- Måske flerårig prioritering med ny regering?

# Fokus på bred vifte af udgifter under loftet

En udgift er en udgift

- Fokus på bred vifte af styrbare udgifter er godt
  - Et helhedsbillede i udgiftspolitikken forbedrer prioriteringer
  - Uventede merudgifter under lofter kan håndteres indenfor rammen
  - Koordination mellem decentrale myndigheder er vigtigt
- Men kræver skarp definition af “styrbare udgifter”, så der ikke skal foretages pludselige besparelser som følge af uventede merudgifter, som er uden for politisk kontrol

# Styrbare udgifter

Vigtigt med skarp afgrænsning

- Investeringer og ledighedsrelaterede udgifter udenfor loft
- Lovpligtige overførselsudgifter under loft men på grund af reserve er der ingen konsekvenser ved uventede merudgifter
  
- Problemer under driftslofterne
  - BNI-bidraget til EU afhænger af Danmarks og øvrige EU-landes BNI
  - Asyludgifter kan ændres med et stort milliard beløb fra den ene dag til den anden
  - Politi, forsvar, aktivitetsbestemte udgifter til uddannelse?

# Sanktioner i stat, kommuner og regioner

---

- **Stat**

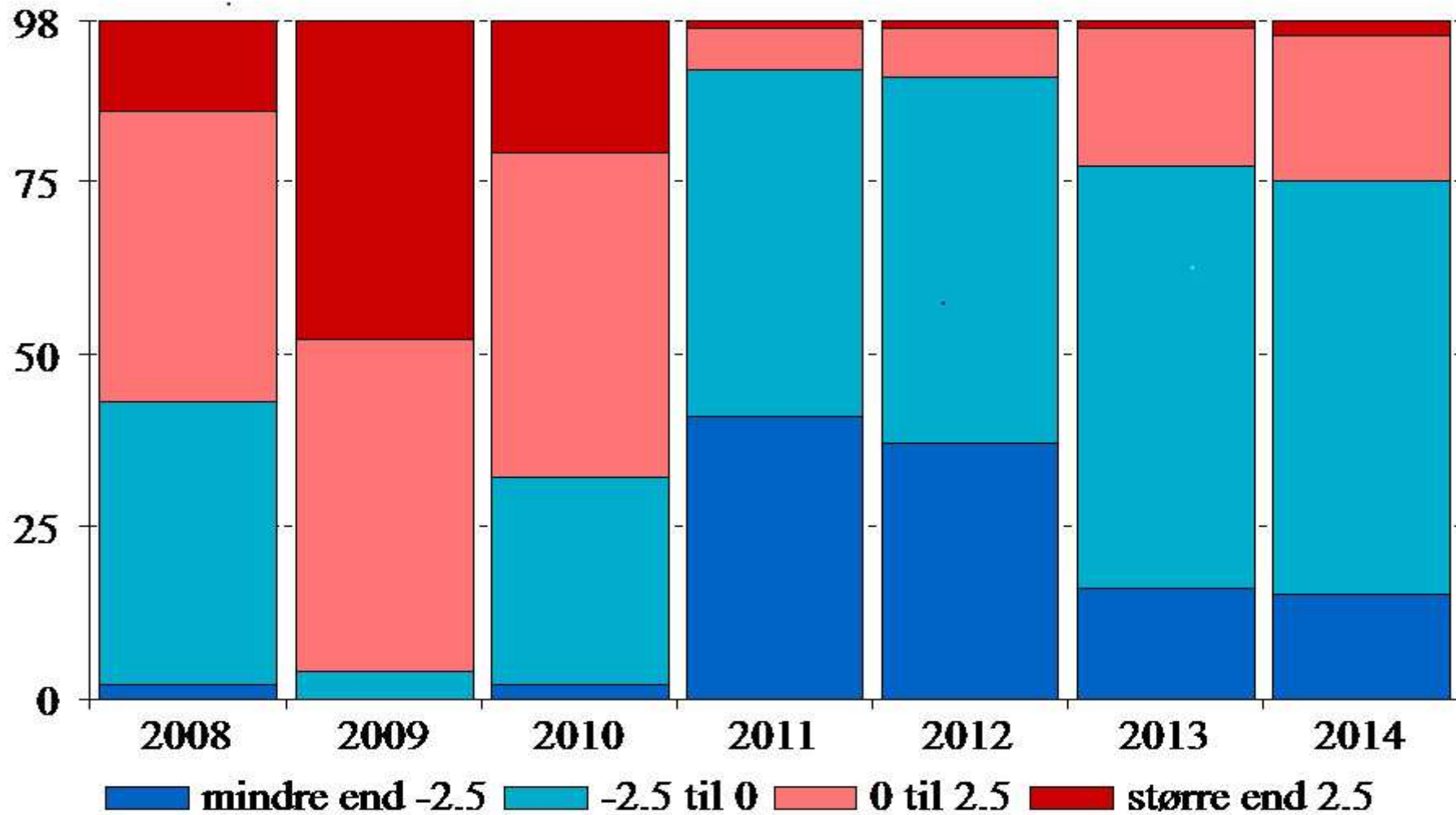
- Løbende udgiftskontrol i løbet af året
- Eventuelle overskridelser på ministerområdet skal håndteres i løbet af 30 dage

- **Kommuner og regioner**

- Henholdsvis 3 og 1 mia. kr. af bloktilskuddet udbetales ikke, hvis budgetter under et ikke overholder udgiftsniveau i økonomiaftale
- Sanktioner i samme størrelsesorden, hvis regnskaber samlet set overskrider budgettet. 40 pct. kollektivt og 60 pct. individuelt

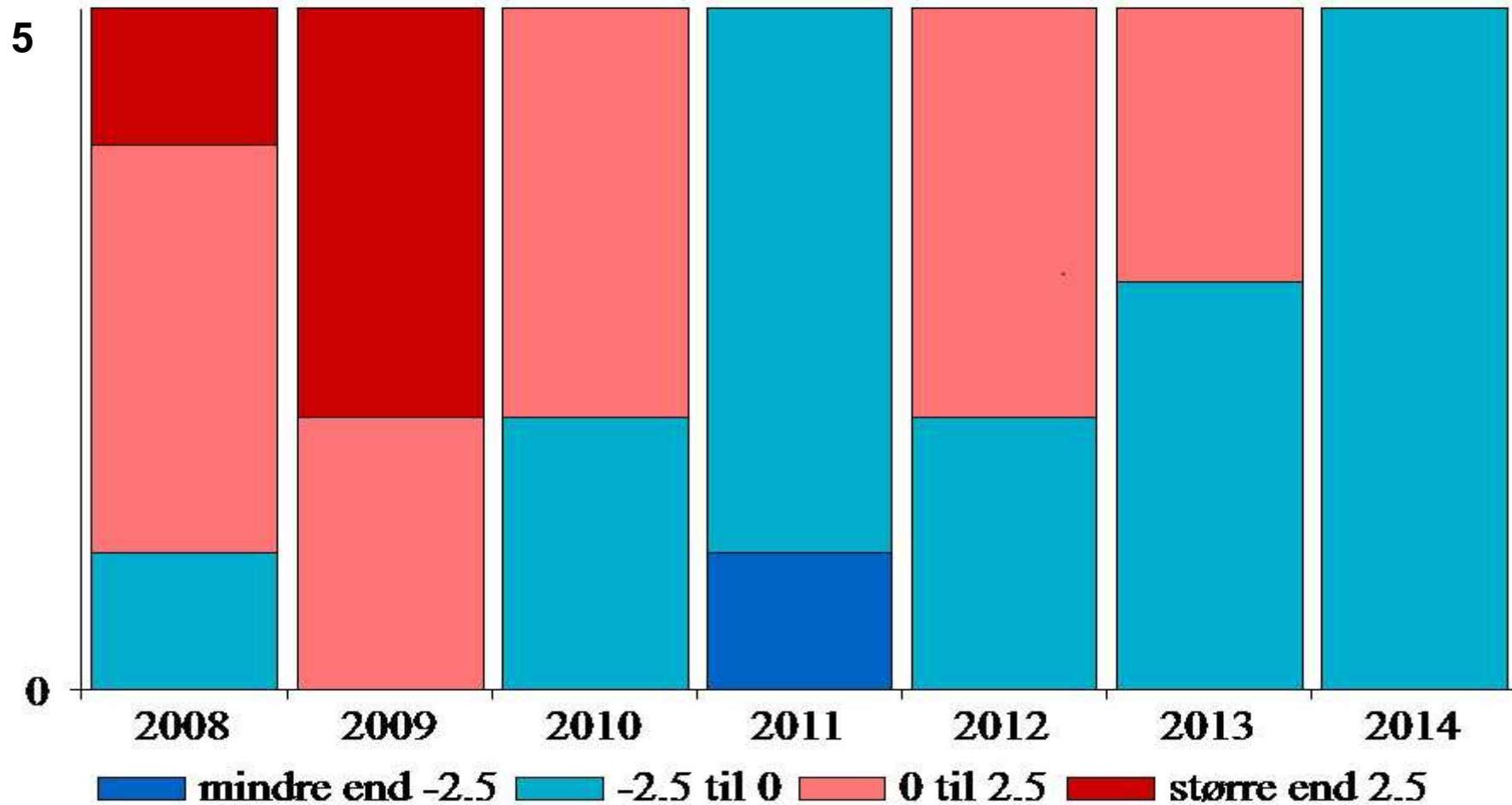
# Kommunernes serviceudgifter

(Budget i forhold til regnskab)



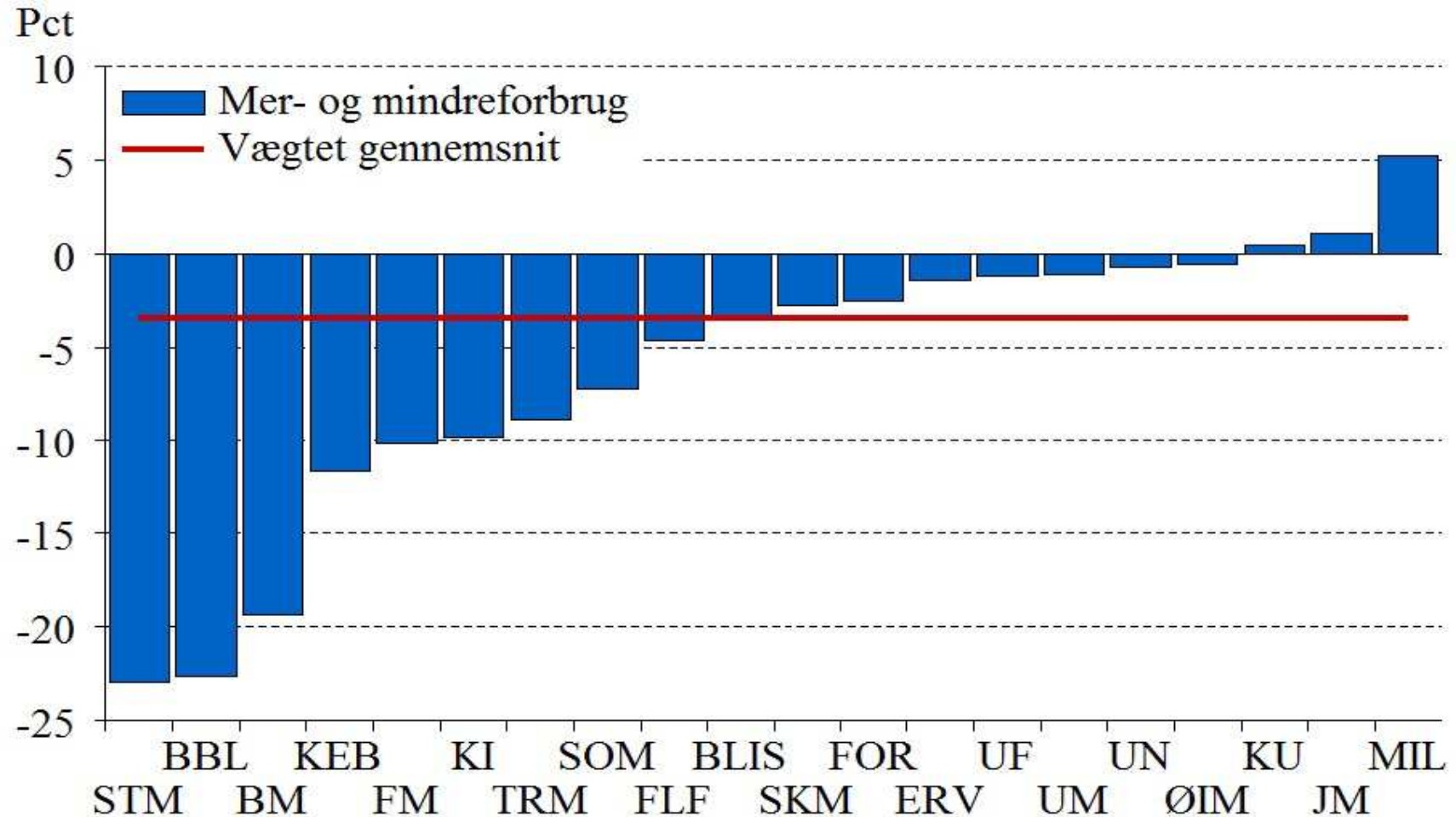
# Regionernes driftsudgifter

Budget i forhold til regnskab



# Mindre forbrug i ministerier i 2014

Forbehold ikke målt i forhold til korrigerede budgetter



## Erfaringer med sanktioner

- Sanktioner har været årsag til, at budgetter overholdes
  - Før budgetloven – overskridelser i et år blev ofte ført med til kommende år
  - Nu overholdes aftaler og budgetter
- I praksis kan de give udfordringer
  - Kræver politisk vilje til at acceptere store tilpasninger på den korte bane
  - Et årige eller flerårige sanktioner?
- Fortsætter mindre forbruget under højkonjunktur?
- Den enkelte kommune kigger på andre kommuner



# Mulighed for forbrug af opsparing

## Reglerne

- **Staten**
  - Fra 2013 kræver det tilladelse fra Finansministeriet til at forbruge af opsparing
  - Regler gælder for ministerområdet som helhed .
  - Institutioner kan godt forbruge opsparing, hvis andre institutioner har et tilsvarende mindreforbrug
  
- **Kommuner og regioner**
  - Et årlige lofter og sanktioner i kommuner fra 2011 og regioner fra 2013
  - Udgiftslofter og sanktioner korrigeres ikke for, hvis der har været et mindre forbrug i enkelte år

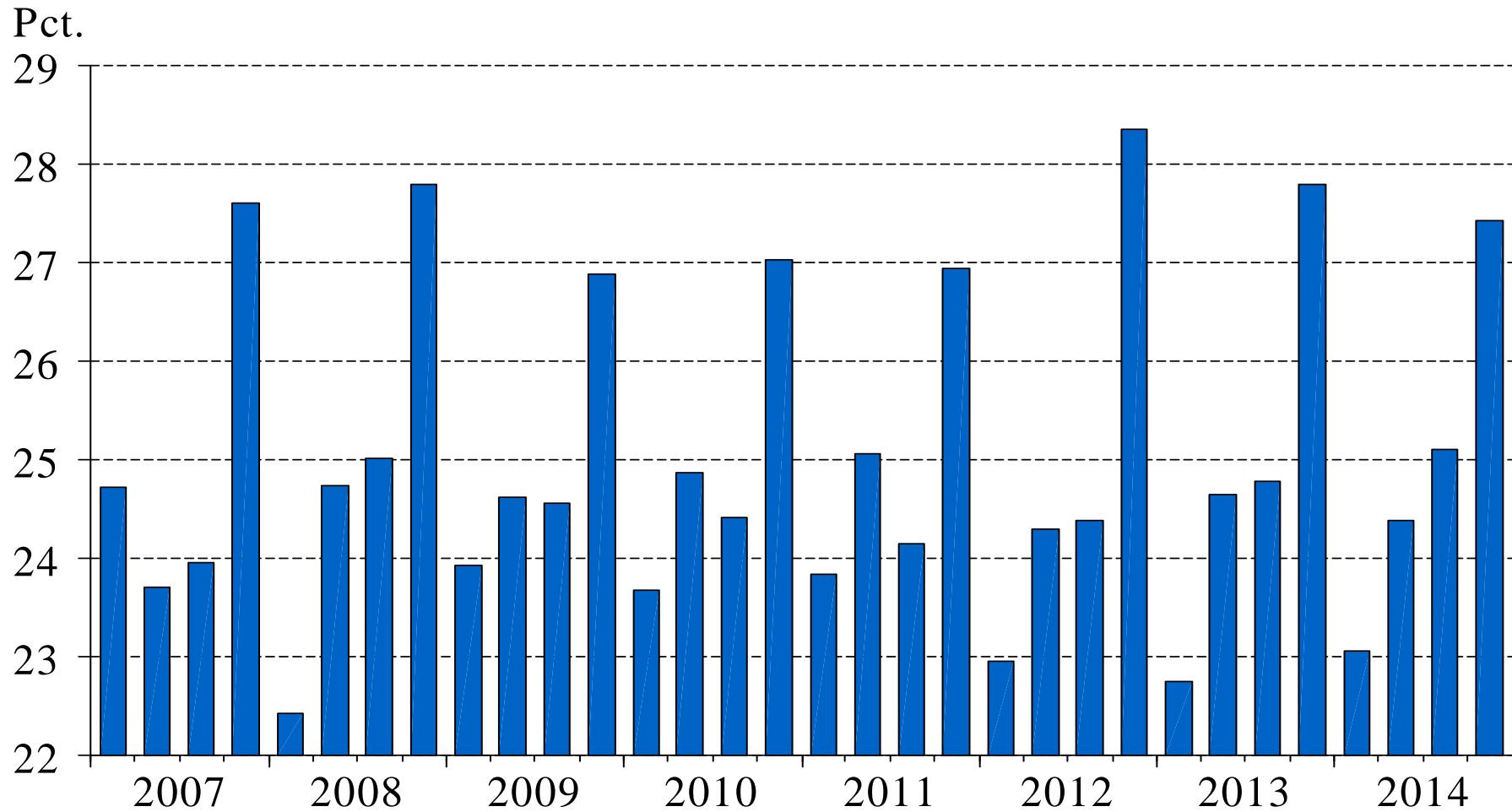
# Mulighed for forbrug af opsparing

Argumenter både for og imod

- Argumenter for begrænsning af forbrug af opsparing
  - Lofter er middel til at overholde årlige saldo krav
  - Problem med stor statslig opsparing
  - Få justeringer af udgiftslofter styrker gennemsigtighed
  - Hvordan overholdes lofter med mulighed for forbrug af opsparing?
- Og også argumenter i mod
  - Udgifter periodiseres forskelligt under lofter og af Danmarks Statistik
  - Kan føre til benzinafbrænding – dog ikke klart at det er sket
  - Skal man fokusere på 50.000 kr. i en lille institution
  - Og utroligt ufleksibelt system

# Forbrug af opsparing

Offentligt varekøb på kvartaler



# Fremtidige ændringer af budgetloven

---

- Generelt vigtigt med få ændringer af lofter – revision i 2018
- Men der bør overvejes justeringer, herunder
  - Der bør åbnes mere for forbrug af opsparing
  - Eftersyn af om der styres efter teknik og ikke sund strukturpolitik
  - Er alle udgifter under driftsloftet styrbare?
  - Skal man have de kommunale udgifter under loftet for indkomstoverførsler?