

*“Konklusionen synes at blive, at det, der har været Danmarks korttidsproblem gennem årtier og stadig er det store problem, nemlig betalingsbalancen og konkurrenceevnen, også er kernen i det såkaldte strukturelle arbejdsløshedsproblem.”*

Fra kapitlet “Er beskæftigelseskrisen strukturel?”  
Dansk Økonomi, april 1976



# Rammer for finanspolitikken i Danmark

David Hellemann<sup>1</sup> og Sophus Garfiel<sup>2</sup>

*Den igangværende økonomiske krise – og især statsgældskrisen i Syd-europa – har været en klar påmindelse om behovet for sund og fremadskuende finanspolitisk planlægning. Set i det lys omhandler denne artikel primært de mellem- og langfristede rammer for finanspolitikken i Danmark. De første mellemfristede planer – startende med 2005-planen fra 1997 – indeholdt krav til strukturpolitikken i form af øget arbejdsstyrke og beskæftigelse og rammer for udgiftspolitikken med henblik på at sikre overholdelse af de fastsatte finanspolitiske mål. Disse kravforløb blev kritiseret af Det Økonomiske Råd – blandt andet for at mangle en konkretisering af virkemidler. Den faktiske udvikling peger på, at planerne overordnet har opfyldt målene for offentlig gæld og strukturel saldo. Derimod viste det sig svært at overholde de fastsatte rammer for realvæksten i det offentlige forbrug. Med 2020-planen – og ikke mindst budgetloven – er der “vendt op og ned” på rammerne for den mellemfristede finanspolitiske planlægning. Med budgetloven kan planlægningen af de offentlige udgifter udelukkende tage afsæt i de reformer mv., der allerede er fundet flertal for i Folketinget. Hensigten er både at styrke udgiftsstyringen og konkretisere reformerne. I forbindelse med budgetloven har Det Økonomiske Råd samtidig fået en ny og vigtig rolle som et finanspolitisk råd. Med den styrkede position kan Det Økonomiske Råd forhåbentlig også fremover bidrage til at fastholde fokus på den reformkurs, der har haft så positive effekter på dansk økonomi.*

---

<sup>1</sup> Departementschef i Finansministeriet. Medlem af Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd siden 2010.

<sup>2</sup> Departementschef i Økonomi- og Indenrigsministeriet. Medlem af Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd siden 2011.

## Indledning

Den økonomiske krise, der er fulgt i kølvandet på finanskrisen, har givet anledning til en meget brat forværring af de offentlige finanser verden over. I Danmark blev et offentligt overskud på godt 3 pct. af BNP i 2008 vendt til et underskud på næsten 3 pct. af BNP i 2009. Også de øvrige udviklede lande oplevede, at overskud blev vendt til underskud – eller i de fleste tilfælde, at allerede eksisterende underskud blev forøget mærkbart.

Kombinationen af en finansiel og en økonomisk krise, hvor den økonomiske krise kommer som følge af et fald i værdien på aktiver hos borgere, virksomheder og finansielle institutioner, giver erfaringsmæssigt udsigt til en længerevarende lavkonjunktur. Det skyldes, at reduktionen i formuen udløser et efterfølgende behov for konsolidering og dermed øget opsparing i hele den private sektor. Den private efterspørgsel reduceres derfor i den normalt ret lange periode, det tager at genopbygge formuen og genvinde tilliden til den økonomiske udvikling. Heraf følger også, at forværringen af den offentlige saldo har udsigt til at blive fastholdt i en længere periode, medmindre finanspolitikken strammes.

Udsigten til langvarige offentlige underskud har på sin side givet anledning til den efterfølgende statsgældskrise i en række lande blandt andet i Sydeuropa. Mange af disse lande havde det fællestræk, at de allerede før krisen havde store offentlige underskud og høj offentlig gæld. Samtidig var der ikke tilstrækkelig tillid til, at det politiske system kunne gennemføre en politik, som var i stand til at vende udviklingen. Denne ulykkelige kombination førte til en negativ spiral, der gik fra forøget risiko for statsbankerot (som følge af de forøgede underskud) over højere renter på de pågældende landes statsgæld (som følge af forøget risiko for tab på statsobligationer) til øget rentebyrde på statsgælden samt problemer i den finansielle sektor og en heraf følgende risiko for endnu større offentlige underskud og dermed en bekræftelse af det negative risikoscenario.<sup>3</sup>

Den europæiske statsgældskrise peger på, at særligt lande i en valutaunion – men også lande med fastkurspolitik ligesom Danmark – har snævre-

<sup>3</sup> Statsgældskrisen har også ramt Irland, hvis økonomiske politik ikke var karakteriseret ved høj statsgæld og offentlige underskud før den finansielle krise. I Irlands tilfælde hænger statsgældsproblematikken sammen med den irske stats tab i den irske finansielle sektor. Også for andre lande bl.a. Spanien har risiko for tab i den finansielle sektor betydning for omfanget af statsgældskrisen.

re rammer for finanspolitikken troværdighed end lande med selvstændig valuta. Det skyldes blandt andet, at finanspolitikken bærer et større ansvar for at sikre stabil inflation og undgå ubalancer med hensyn til betalingsbalance og konkurrenceevne.<sup>4</sup>

For de europæiske lande er krisen blevet en påmindelse om, at forskellen mellem god og dårlig eller ligefrem manglende finanspolitisk planlægning er afgørende for, om den offentlige sektor har mulighed for at afbøde f.eks. beskæftigelsesvirkningerne af negative stød til den økonomiske aktivitet. Lande, der står over for den negative forventningsspiral med hensyn til udviklingen i de offentlige underskud, har med andre ord ikke andre muligheder end at stramme finanspolitikken, selvom de i forvejen er i en situation med lav efterspørgsel. Dårlig finanspolitisk planlægning kan derfor føre til, at finanspolitikken bliver konjunkturførstærkende, dvs. finanspolitikken strammes, når der ellers kunne være behov for at stimulere økonomien.

Sunde offentlige finanser er en nødvendig forudsætning for, at et land reelt har muligheden for selv at træffe finanspolitiske beslutninger. En fastholdelse af sunde offentlige finanser kræver: For det første at den aktive finanspolitik er symmetrisk over konjunkturcyklen – dvs., at der strammes lige så meget under højkonjunkturer, som der lempes under lavkonjunkturer. For det andet at finanspolitikken tilpasses den strukturelle udvikling i befolkningens sammensætning og adfærd. Dvs., at der med et passende varsel planlægges og gennemføres reformer, som sikrer, at de offentlige udgifter kan finansieres i et længere tidsperspektiv, og at den offentlige gæld holdes på et niveau, hvor selv væsentlige stigninger i renteniveauet ikke sætter den finanspolitiske holdbarhed over styr (og dermed risikerer at udløse en negativ spiral).

En hensigtsmæssig tilrettelæggelse af finanspolitikken kræver dermed både en styring af den kortsigtede stabiliseringsorienterede finanspolitik i forhold til de økonomiske konjunkturer – og en mere langsigtet styring, som tilrettelægger finanspolitikken og den generelle økonomiske politik i lyset af den langsigtede udvikling i befolkningens sammensætning

<sup>4</sup> Lande i en valutaunion kan heller ikke via selvstændig penge- eller valutakurspolitik sænke den reale værdi af statens gældsforpligtelser. En selvstændig pengepolitik er imidlertid ingen erstatning for en troværdig finanspolitik. Et land kan ikke vedvarende monetarisere en given del af sit offentlige underskud uden at opleve en højere real forrentning af gælden. Hvis et land løbende monetariserer en fast del af et stigende underskud, vil det tilsvarende føre til stadigt stigende real forrentning af gælden. Alene risikoen for et sådan forløb kan føre til markante øjeblikkelige stigninger i renten.

mv. Der er således en snæver sammenhæng mellem det finanspolitiske råderum i en given periode og den generelle økonomiske politik, som fastlægger de strukturelle niveauer i økonomien.

## De hidtidige rammer for den mellemfristede finanspolitik i Danmark

Fra omkring midten af 1990'erne har finanspolitikken i Danmark været styret inden for rammen af de såkaldte mellemfristede planer, hvoraf den første var 2005-planen, *Danmark 2005* fra 1997. Planerne har til formål at sikre, at de danske offentlige finanser er sunde i ovenstående betydning. Planerne har herudover bidraget til, at der i Danmark på et tidligere tidspunkt end i mange andre lande har været et politisk fokus på de tilpasninger i velfærdssamfundet, som er nødvendige for at opretholde samme relative niveau for den offentlige service og social sikring i lyset af udfordringerne med længere levetid og flere ældre.

Planerne har samtidig været en medvirkende faktor til, at Danmark er et af de ret få lande, som ved indgangen til finanskrisen var i stand til på den kortere bane at øge de offentlige udgifter og reducere skatterne med henblik på at afbøde virkningerne af det kraftige fald i den private efterspørgsel, jf. næste afsnit.

I det følgende beskrives denne ramme for finanspolitikken.<sup>5</sup> Der er grundlæggende tre sammenhængende krav til finanspolitikken knyttet til den planlægning, som har været praktiseret frem til 2020-planen:

- Finanspolitikken skal opfylde kravet om finanspolitisk holdbarhed.
- Kravet om finanspolitisk holdbarhed omsættes til et mellemfristet mål for den strukturelle offentlige saldo frem mod slutåret for den mellemfristede plan, hvilket p.t. er 2020.
- For en given planlagt udgiftsvækst i den mellemfristede planlægning fastlægges et krav til reformer og/eller skattepolitik i perioden, som dækkes af den mellemfristede plan.

<sup>5</sup> Over tid er de finanspolitiske rammer gradvist blevet forfinet. Beskrivelsen i det følgende svarer til metoden i de seneste planer og konvergensprogrammer.

Det har været en grundlæggende egenskab ved flertallet af de forskellige mellemfristede fremskrivninger og planer – før 2020-planen – at der er tale om såkaldte *kravforløb*. Det betyder, at der for en given (og med planernes fremkomst politisk fastsat) ramme for finans- og udgiftspolitikken har været knyttet et krav til strukturpolitikken – som oftest udtrykt i form af et krav om øget arbejdsstyrke/beskæftigelse, som er nødvendig for at nå det mellemfristede mål for den strukturelle offentlige saldo. Men de konkrete virkemidler, der skulle bidrage til at opfylde det strukturpolitiske krav, har i de fleste tilfælde – før 2020-planerne – været forholdsvis uspecificerede.

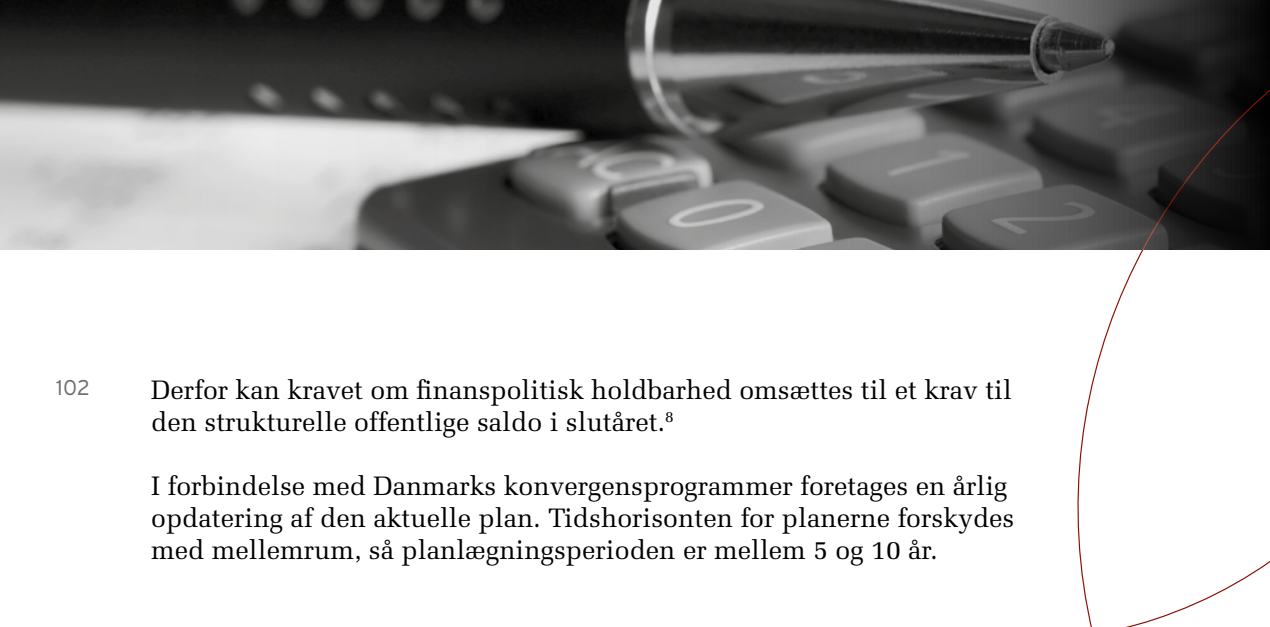
Planernes mellemfristede mål for den strukturelle offentlige saldo fastlægges således, at en uændret videreførelse af finanspolitikken er tilstrækkelig til at sikre, at fremtidige offentlige udgifter kan finansieres ved uændret skattetryk og uden en vedblivende stigning i den offentlige gælds andel af BNP dvs., så at der er finanspolitisk holdbarhed.

Den bagvedliggende beregning af de langsigtede offentlige udgifter og indtægter – og dermed finanspolitikken holdbarhed – tager højde for befolkningsudviklingen frem mod år 2100.<sup>6</sup> Udgangspunktet er derfor befolkningsprognosen fra Danmarks Statistik/DREAM.<sup>7</sup> Det antages, at aldersfordelingen for anvendelsen af det individuelle offentlige forbrug i fremtiden er den samme som den nuværende fordeling. Tilsvarende gælder for aldersfordelingen for modtagelsen af offentlige overførselsindkomster. Det antages endvidere, at udgifterne til offentligt forbrug pr. person (i en given alder) vokser i samme takt som den underliggende vækst i økonomien (nominelt med lønstigningstakten), og at overførselsindkomsterne vokser i samme takt som lønningerne.

Med disse antagelser vil et højere (eller lavere) offentligt forbrug i slutåret for den mellemfristede plan – for nuværende 2020 – føre til et permanent højere (lavere) offentligt forbrug i alle de efterfølgende år.

<sup>6</sup> Den langsigtede udvikling i de offentlige udgifter og indtægter dækker dermed p.t. perioden 2021-2100, idet det mellemfristede sigt rækker frem til 2020.

<sup>7</sup> Offentlige udgifter til og skattebetalinger fra den enkelte borger er meget ujævnt fordelt over livet. Udgifterne er koncentreret i starten og i slutningen af livsforløbet, mens skattebetalingerne er højest i den erhvervsaktive alder. Beregningen er derfor nødt til at række langt frem for at kunne medtage f.eks. pensionsudgifter til de generationer, som netop er født.



102 Derfor kan kravet om finanspolitisk holdbarhed omsættes til et krav til den strukturelle offentlige saldo i slutåret.<sup>8</sup>

I forbindelse med Danmarks konvergensprogrammer foretages en årlig opdatering af den aktuelle plan. Tidshorisonten for planerne forskydes med mellemrum, så planlægningsperioden er mellem 5 og 10 år.

### De finanspolitiske strategier i de hidtidige planer

Både den første mellemfristede plan – 2005-planen fra 1997 – og den efterfølgende 2010-plan fra 2001, *En holdbar fremtid – Danmark 2010*, lagde op til en opsparingsstrategi, som gennem løbende overskud på den offentlige saldo havde til formål at nedbringe den offentlige gæld. Grundtanken var således at konsolidere den offentlige økonomi som forberedelse til den situation, hvor de store generationer fra efterkrigstiden trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet og erstattes af nogle af den nyere danske histories mindste generationer. Mens et af målene i 2005-planen var at reducere den offentlige ØMU-gæld til 40 pct. af BNP i 2005, var det primære mål i 2010-planen at opnå strukturelle offentlige overskud i intervallet  $\frac{3}{4}$ - $1\frac{3}{4}$  pct. af BNP i årene frem til 2010, *jf. boks 1*. Samtidig var der krav om arbejdsmarkedsreformer med henblik på at øge den samlede beskæftigelse for herigennem at bidrage til finansiering af en planlagt begrænset vækst i det offentlige forbrug samtidig med gælds- nedbringelsen.

Grundpillen i planerne var med andre ord at udnytte den resterende demografiske medvind med en forholdsvis stor arbejdsstyrke og små pensionistgenerationer til at generere offentlige overskud, så der blev plads til strukturelle underskud i den efterfølgende periode, hvor arbejdsstyrken ville være begrænset af de små generationer af unge, og der ville blive store årgange af ældre på pension. Samtidigt indeholdt planerne krav om reformer af blandt andet arbejdsmarkedspolitikken med henblik på permanent at forøge beskæftigelsesandelen i befolkningen. Det skulle blandt andet ske ved at reducere den strukturelle ledighed.

<sup>8</sup> Med en antagelse om konstant rente vil en forværring i den primære saldos andel af BNP på 1 pct. medføre en forværring af den langsigtede finanspolitiske holdbarhed med 1 pct. af BNP.

### Boks 1 - De mellemfristede makroøkonomiske rammer for finans- og udgiftspolitikken i Danmark

103

Den første mellemfristede plan var den såkaldte 2005-plan, som blev fremlagt af den daværende SR-regering i april 1997. Blandt målene i den oprindelige 2005-plan var, at den offentlige gæld (målt ved ØMU-gælden) skulle reduceres markant frem mod 2005, hvor den måtte udgøre ca. 40 pct. af BNP. Desuden indeholdt 2005-planen en målsætning om, at der skulle skabes 240.000 ekstra private og offentlige arbejdspladser frem til 2005, hvilket skulle muliggøre et fald i antallet af 18-65 årige på overførsler på mere end 150.000, jf. Danmark 2005, april 1997.

Den mellemfristede 2005-strategi blev videreført af SR-regeringen i 2010-planen, jf. En holdbar fremtid – Danmark 2010, januar 2001. I forbindelse med 2010-planen blev målsætningerne for de offentlige finanser og kravene til fremgang i beskæftigelsen specificeret yderligere. Der blev opstillet et målinterval, der tilsagde strukturelle offentlige overskud på  $\frac{3}{4}$ - $1\frac{3}{4}$  pct. af BNP frem mod 2010, og samtidig var sigtepunktet en halvering af ØMU-gældens andel af BNP fra 2000 til 2010. I den oprindelige 2010-plan blev det endvidere forudsat, at realvæksten i det samlede offentlige forbrug kunne udgøre 1 pct. om året (i gennemsnit) i perioden 2002-2005 og  $\frac{1}{2}$  pct. om året i 2006-2010. Hertil kom et krav om at forøge beskæftigelsen med 100.000 personer fra 2000 til 2010. Ved sin tiltræden i november 2001 tilsluttede VK-regeringen sig de overordnede mål og rammer i 2010-planen.

Rammebetingelserne for den økonomiske politik blev herefter fornyet i forbindelse med lanceringen af den såkaldte 2015-plan, jf. Mod nye mål – Danmark 2015, august 2007. Her blev en holdbar udvikling i de offentlige finanser på længere sigt cementeret som en central krumtap i den finans- og udgiftspolitiske strategi. Blandt målene var strukturelle offentlige overskud på  $\frac{3}{4}$ - $1\frac{3}{4}$  pct. af BNP frem til 2010 efterfulgt af mindst balance i perioden 2011-2015. Med hensyn til de offentlige udgifter blev det forudsat, at det (nominelle) offentlige forbrug kunne vokse i takt med samfundsøkonomien og som et pejlemærke udgøre op til 26 $\frac{1}{2}$  pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2015. Desuden blev det forudsat, at realvæksten i det offentlige forbrug kunne udgøre 1 $\frac{3}{4}$  pct. i 2008, 1 pct. om året i 2009-2012 og  $\frac{3}{4}$  pct. årligt i perioden 2013-2015. Det grundlæggende krav var, at nye initiativer skulle øge den ustøttede beskæftigelse med yderligere 20.000 personer frem mod 2015, samtidig med at den gennemsnitlige arbejdstid ikke måtte falde.

VK-regeringen præsenterede en 2020-plan i april 2011, jf. Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd. Et af de helt centrale mål var, at der skulle opnås strukturel balance på de offentlige finanser i 2020, og at gældsopbygningen skulle bremses. Dette mål skulle nås via reformer, som øger arbejdsudbuddet, og bedre styring af de offentlige udgifter. Reformpakken indeholdt en række reformudspil, som efterfølgende primært førte til en tilbagetrækningsreform, der forkorter efterlønsperioden fra 5 til 3 år og skærper



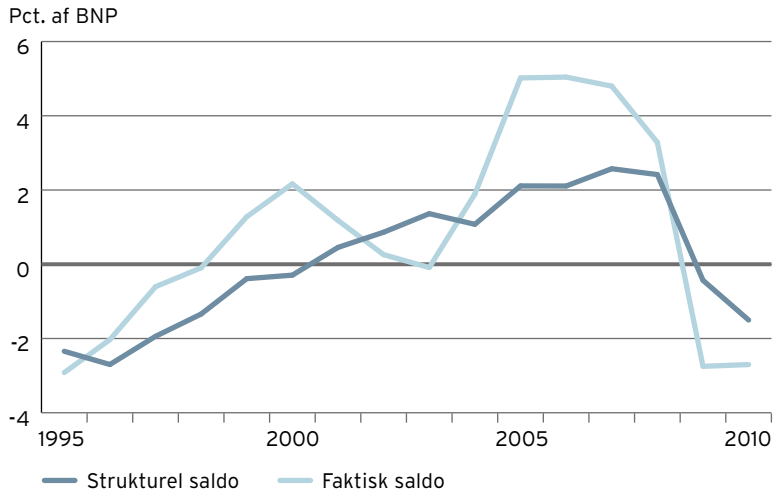
modregningen for pensionsformue samt fremrykker Velfærdsaftalens forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalderen. Reformpakken indeholdt endvidere forslag til et nyt udgiftspolitisk styringssystem med flerårige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner, der skulle bidrage til, at de offentlige udgifter blev holdt inden for de planlagte og aftalte rammer. Udgiftslofterne skulle fastlægges med udgangspunkt i et såkaldt basisforløb med strukturel balance i 2020, og som kun indregner virkningerne af de konkrete reformer og andre finansieringselementer, der er fundet flertal for.

Det seneste skud på stammen er den nuværende SRSF-regerings 2020-plan fra maj 2012, der viderefører reformstrategien, jf. Danmark i arbejde - Udfordringer for dansk økonomi mod 2020. Det centrale mellemfristede mål for de offentlige finanser er fortsat strukturel balance i 2020, men herudover må det årlige strukturelle underskud højst udgøre ½ pct. af BNP, idet en automatisk korrektionsmekanisme træder i kraft ved eventuelle væsentlige afvigelser. Målene for den offentlige økonomi er tillige, at Danmark skal efterleve EU-henstillingen om en strukturel forbedring af den offentlige saldo med 1½ pct. af BNP i 2011-13, at finanspolitikken skal være mindst holdbar, og at den offentlige ØMU-gæld skal holde en bred sikkerhedsafstand til de 60 pct. af BNP, som er en del af EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Den seneste 2020-plan sætter desuden fokus på, at produktiviteten skal øges, og at Danmarks lønkonkurrenceevne over for udlandet skal forbedres. Det skal sammen med en række reformer – der øger arbejdsudbuddet strukturelt – og investeringer i forskning og uddannelse bidrage til øget vækst og velstand i Danmark. Hvad angår reformvejen har den seneste 2020-plan indtil videre ført til en skattereform samt en reform af førtidspensionen og fleksjob-ordningen. Kort tid før offentliggørelsen af 2020-planen blev der indgået en bred politisk aftale om en budgetlov, der indeholder regler for et nyt udgiftsstyringssystem for den offentlige sektor.

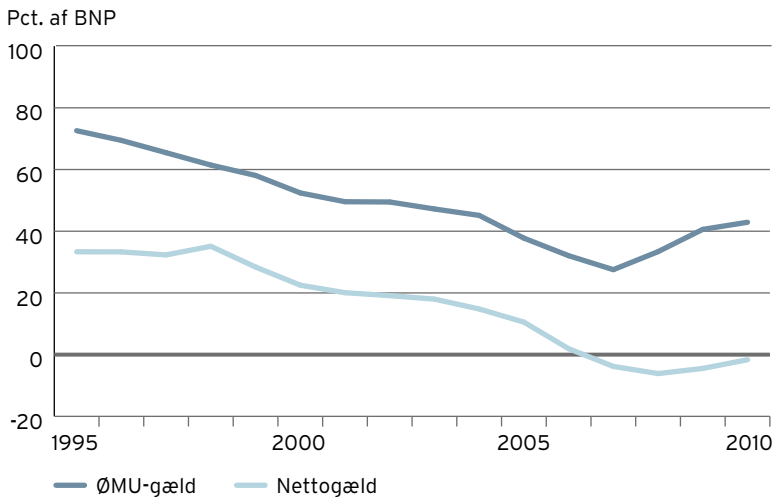
Både 2005-planen og 2010-planen var succesfulde, for så vidt angår planernes overordnede mål om gældsnedbringelse og overskud på den offentlige saldo. Den offentlige ØMU-gæld blev således bragt under 40 pct. af BNP i 2005, og der var pæne strukturelle overskud fra begyndelsen af 00'erne og frem til og med 2008. I en årrække oversteg de beregnede strukturelle overskud ligefrem 2010-planens målinterval. Udviklingen indebærer en reduktion i den offentlige ØMU-gæld fra godt 52 pct. af BNP i 2000 til 27½ pct. af BNP ved udgangen af 2007. 2010-planens sigtepunkt om en halvering af gældens andel af BNP frem mod 2010 var således i store træk opfyldt ved indgangen til 2008, jf. figur 1 og figur 2.



Figur 1. Faktisk og strukturel offentlig saldo

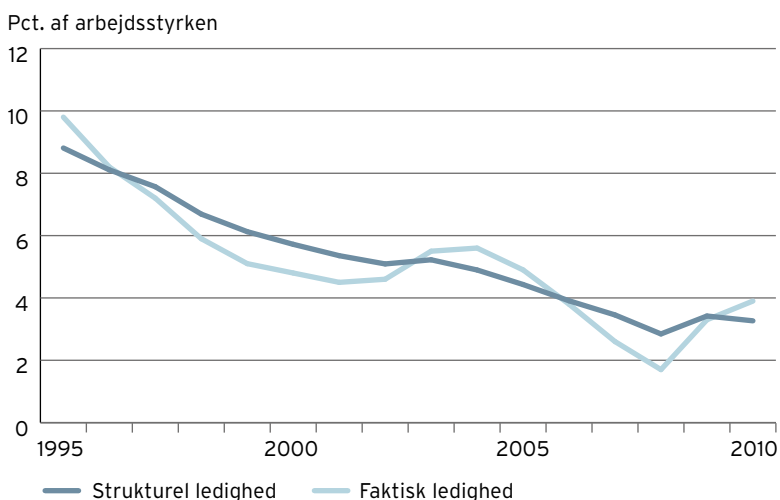


Figur 2. Offentlig ØMU-gæld og nettogæld



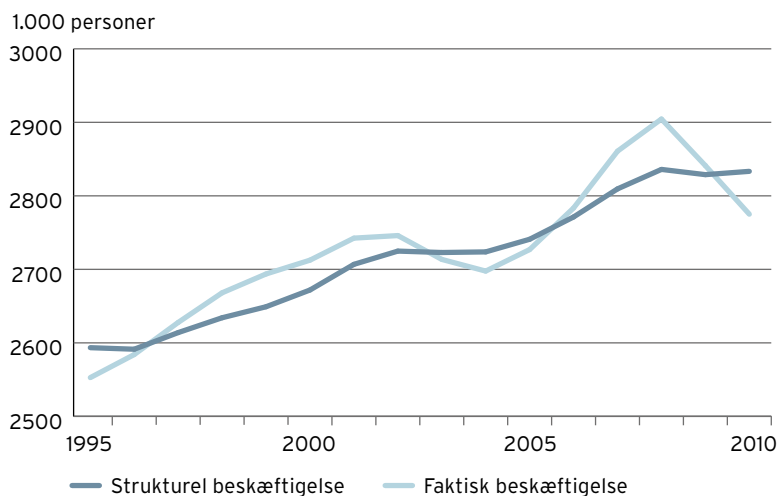
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 3. Faktisk og strukturel ledighed

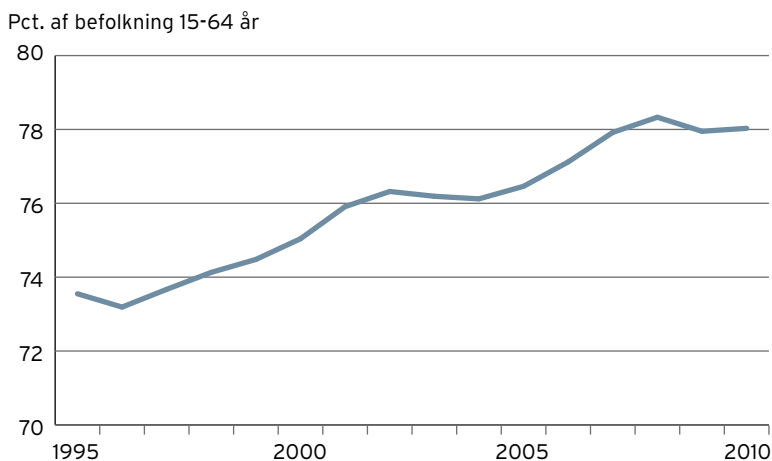


Anm.: Figuren er baseret på nettoledigheden.  
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Figur 4. Faktisk og strukturel beskæftigelse



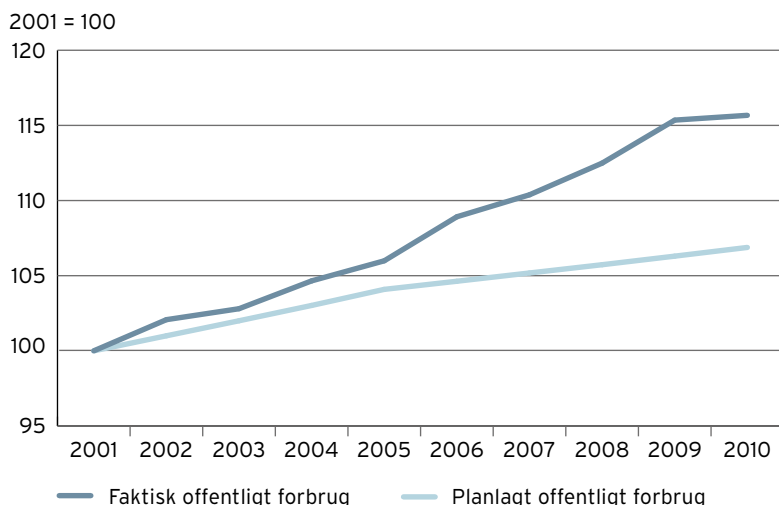
Figur 5. Strukturel beskæftigelse i forhold til antal 15-64 årige



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Hvad angår lavere strukturledighed og stigende strukturel beskæftigelse var planerne også relativt succesfulde. Den strukturelle ledighed blev reduceret fra ca. 8 pct. af arbejdsstyrken i 1996 til i størrelsesordenen 3-3½ pct. i 2008, mens den strukturelle beskæftigelse steg fra knap 2,6 mio. personer i 1996 til et godt stykke over 2,8 mio. personer i 2008, jf. figur 3 og figur 4. Det betød, at den samlede strukturelle beskæftigelse målt i forhold til befolkningen i aldersgruppen 15-64 år voksede fra knap 74 pct. i 1997 til godt 78 pct. i 2008, jf. figur 5.

Figur 6. Planlagt og faktisk offentligt forbrug



Anm.: Figuren er baseret på den reale udvikling i det offentlige forbrug. Den planlagte udvikling tager afsæt i den oprindelige 2010-plan fra januar 2001.  
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Derimod blev den faktiske realvækst i det offentlige forbrug væsentlig højere end planlagt, jf. figur 6. Den umiddelbare modstrid mellem den væsentligt højere vækst i de offentlige forbrugsudgifter end planlagt og opfyldelsen af målet for den strukturelle saldo skal ses i lyset af, at de offentlige indtægter også blev mærkbart højere end forudsat. Det gælder blandt andet indtægterne fra olie- og gasproduktionen i Nordsøen som følge af de mærkbare og uforudsete stigninger i olieprisen. Faldende renteudgifter og stigningen i den strukturelle beskæftigelse bidrog også til opfyldelsen af målet for de offentlige finanser.

Med 2015-planen, *Mod nye mål – Danmark 2015* fra 2007, skete der et skift i strategien bag de mellemfristede planer, idet et centralt element i planen blev at gøre den offentlige økonomi robust over for stigningen i levetiden for ældre. Baggrunden herfor skal findes i den markante ændring i udviklingen i restlevetiden for 60-årige (og ældre), som fandt sted



fra 1995. Fra kun at have været meget svagt voksende indtraf et pludseligt skift, som betød en årlig vækst i restlevetiden på godt 2 måneder om året. Det blev i 2015-planen lagt til grund, at denne udvikling kunne forventes at fortsætte i en længere årrække. Denne forventning blev baseret på de seneste ti års danske udvikling og tilsvarende udviklinger i de øvrige vestlige lande, hvor stigningen i levetiden blandt de ældre allereede på det tidspunkt havde stået på i en længere periode.<sup>9</sup>

Med en stadigt stigende restlevetid for ældre og en fastholdt pensionsalder var der udsigt til et stadigt voksende udgiftstryk fra en stigende pensionistandel i befolkningen. Denne udvikling kunne – i modsætning til finansieringen af pensioner til de store efterkrigsgenerationer – ikke finansieres ved forudgående opsparing, fordi der var tale om en permanent stigning i udgifterne.

2015-planen tog således afsæt i Velfærdsaftalen fra 2006, som indebærer, at pensionsalderen – via den såkaldte indekseringsmekanisme – øges i takt med udviklingen i restlevetiden for en 60-årig. Velfærdsaftalen indeholdt også en diskretionær forøgelse af efterløns- og pensionsalderen, hvori der dog var indbygget en betydelig forsinkelse, idet startåret blev sat til 2019. Strategien i 2015-planen var derfor fortsat baseret på en delvis opsparingsstrategi med overskud på den strukturelle saldo frem til 2010 og mindst balance i perioden 2011-2015. Det indebærer en vis konsolidering af den offentlige økonomi, som kunne bidrage til at finansiere en del af det stigende antal ældre frem mod det noget sene tidspunkt, hvor Velfærdsaftalens diskretionære forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalderen trådte i kraft.

Den økonomiske krise, der tog fart i løbet af 2008, førte som nævnt til en betydelig forværring af den offentlige saldo – både som følge af de automatiske stabilisatorer og den besluttede ekspansive finanspolitik, der var rettet mod at understøtte væksten og beskæftigelsen på den kortere bane. Omslaget i den offentlige økonomi betød, at Danmark i juli 2010 modtog en henstilling fra EU's råd for økonomi- og finansministre (ECOFIN), idet der ud fra EU-Kommissionens skøn var udsigt til såkaldt *uforholdsmæssigt* store underskud på de offentlige finanser i 2010 og 2011.

<sup>9</sup> I den efterfølgende periode har levetiden for ældre udviklet sig endnu mere gunstigt end forudsat. Indekseringen af pensionsalderen betyder at de offentlige finanser er ganske robuste over for ændringer i restlevetiden for 60-årige. Holdbarheden afhænger således ikke på afgørende vis af, om den kraftige stigning i restlevetiden fortsætter.



EU-henstillingen indeholder to hovedkrav til finanspolitikken. For det første skal det faktiske offentlige underskud bringes ned under 3 pct. af BNP senest i 2013. For det andet skulle konsolideringen af de offentlige finanser påbegyndes i 2011 og sikre en samlet forbedring af den strukturelle saldo på 1½ pct. af BNP i perioden 2011-13. EU-henstillingen spiller derfor en central rolle i forhold til de aktuelle rammer for finanspolitikken i Danmark.

Genopretningsaftalen fra maj 2010 og VK-regeringens 2020-plan, *Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd* fra maj 2011, havde blandt andet til formål at tilrettelægge finanspolitikken med henblik på opfyldelse af EU-henstillingen. Den samlede strategi indeholdt konkrete udgiftsreduktioner og skattestigninger på det korte sigt, der blev kombineret med reformer, som blandt andet indebærer en forkortelse af dagpengeperioden, fremrykning af forhøjelsen af pensionsalderen og en efterlønreform, der forkorter perioden fra 5 til 3 år og skærper modregningen for pensionsformue. Med *Reformpakke 2020* blev opsparringsdelen af den hidtidige finanspolitiske strategi således erstattet af reformer, hvor der ud over efterlevelse af EU-henstillingen tillige sigtes efter strukturel offentlig budgetbalance i 2020.

Den seneste mellemfristede plan er den nuværende SRSF-regerings 2020-plan, der viderefører reformstrategien, jf. *Danmark i arbejde – Udfordringer for dansk økonomi mod 2020* fra maj 2011. Det centrale mellemfristede mål for de offentlige finanser er fortsat strukturel balance i 2020, men som et ekstra krav må det årlige strukturelle underskud højst udgøre ½ pct. af BNP i årene frem mod 2020, idet en automatisk korrektionsmekanisme træder i kraft ved eventuelle væsentlige afvigelser. Den seneste 2020-plan sætter herudover fokus på højere produktivitet og bedre lønkonkurrenceevne over for udlandet. Det skal sammen med en række reformer, der øger arbejdsudbuddet strukturelt, og investeringer i forskning og uddannelse bidrage til øget vækst og velstand i Danmark. Hvad angår reformvejen, har den seneste 2020-plan indtil videre ført til en skattereform samt en reform af førtidspensionen og fleksjob-ordningen. Kort tid før offentliggørelsen af 2020-planen blev der desuden indgået en bred politisk aftale om en budgetlov, der indeholder regler for et nyt udgiftsstyringssystem for den offentlige sektor, jf. næste afsnit.

## Budgetloven - en ny ramme for den mellemfristede finanspolitik i Danmark

De mellemfristede rammer finanspolitikken er især blevet kritiseret på to punkter. For det første blev det gentagne gange påpeget – ikke mindst af Det Økonomiske Råd – at det var et problem ved de tidligere rammer, at planerne var formuleret som et kravforløb, hvor omfanget af reformdelen af den økonomiske strategi blev fastlagt ud fra den planlagte vækst i det offentlige forbrug og kravet om finanspolitisk holdbarhed. Argumentationen har gennem årene været, at den til enhver tid siddende regering havde for let ved at udskyde reformbeslutningerne, idet disse blot kunne indgå som et nyt reformkrav i en efterfølgende mellemfristet plan.

Det Økonomiske Råd har ved flere lejligheder vurderet de mellemfristede planer og den finanspolitiske holdbarhed. Et gennemgående kritikpunkt har været, at der med udgangspunkt i den udmøntede politik ikke var finanspolitisk holdbarhed. Formandskabet brugte de tilbagevendende analyser til at presse på for gennemførelsen af reformer på såvel arbejdsmarkedet som tilbagetrækningsområdet og har dermed været med til at holde skiftende regeringer fast på reformsporet. Således blev der i forbindelse med holdbarhedsanalyserne i 1998, 2002 og 2004 peget på en reduktion af efterlønsordningen og de offentlige pensioner som bidrag til løsning af holdbarhedsproblemet. I 2004 og 2006 havde formandskabets diskussion om finanspolitisk holdbarhed fokus på lavere offentligt forbrug samt ophævelse af skattestoppet. I 2010 og 2011 var det igen en reduktion af efterlønsordningen, som blev fremhævet, sammen med kortere dagpengeperiode og en ophævelse af skattestoppet.<sup>10</sup>

For det andet har styringen af de offentlige udgifter via de finanspolitiske planer ikke været tilstrækkeligt til at sikre, at væksten i det offentlige forbrug fulgte den planlagte sti, jf. ovenfor. Den utilstrækkelige udgiftsstyring indebærer en risiko for et betydeligt slør i den stabilitetsorienterede del af finanspolitikken, hvilket også har været fremhævet af blandt andet det Det Økonomiske Råd.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Det Økonomiske Råd har vurderet den finanspolitiske holdbarhed i en lang række rapporter: Efterår 1998, forår 2002, efterår 2006, efterår 2007, forår 2010 og forår 2011, samt både forår og efterår 2012. I samtlige vurderinger frem til og med 2011 finder Det Økonomiske Råd, at finanspolitikken ikke er holdbar med afsæt i den udmøntede politik. De to rapporter i 2012 peger begge på en positiv holdbarhedsindikator.

<sup>11</sup> Der henvises blandt andet til rapporten fra efterår 2009.



Udgiftsskred på det kommunale område har været en af de væsentligste årsager til den højere end planlagte offentlige forbrugsvækst igennem det seneste tiår. De senere års opbremsning i den offentlige forbrugsvækst tyder dog på, at nye styringsmekanismer – med mulighed for sanktioner i form af beskæring af bloktilskuddet til kommunerne – har haft effekt.

I 2012 er der med vedtagelsen af budgetloven introduceret et vigtigt nyt instrument til styring af finans- og udgiftspolitikken. Budgetloven vil med indførelsen af tre separate udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner være med til at understøtte, at de offentlige udgifter udvikler sig inden for rammerne af de mellemfristede planers målsætninger for den offentlige saldo. De konkrete udgiftslofter skal fastsættes med afsæt i en fremskrivning af dansk økonomi, hvor det aktuelle mål om strukturel offentlig balance i 2020 er opfyldt. Og ud fra et forsigtighedsprincip, der er forankret i budgetloven, kan den pågældende fremskrivning udelukkende indregne virkningen af de reformer mv., der er fundet flertal for i Folketinget.

Samtidig implementerer budgetloven de dele af den mellemstatlige aftale om finanspagten i EU (Fiscal Compact), der drejer sig om kravene om en budgetbalanceregulering og en automatisk korrektionsmekanisme. Budgetlovens hovedelementer fremgår af boks 2, mens finanspagten er nærmere beskrevet i boks 3.

#### Boks 2 - Hovedelementer i budgetloven

- Overordnet mål for den økonomiske politik er balancekrav for de offentlige finanser. Der siges efter omtrent strukturel balance i årene frem mod 2020, og den strukturelle offentlige saldo må som udgangspunkt højst udvise et underskud på ½ pct. af BNP, hvis der ikke foreligger ekstraordinære omstændigheder.
- Tre udgiftslofter skal sætte bindende rammer for udgifter i hhv. stat, kommuner og regioner.
- Udgiftslofterne skal vedtages i Folketinget.
- Udgiftslofterne skal understøtte, at det overordnede finanspolitiske mål indfris.
- Lofterne skal dække en løbende 4-årig periode.
- Stat, kommuner og regioner skal hvert år holde sig inden for udgiftslofterne.
- Økonomiske sanktioner skal understøtte overholdelse af udgiftslofterne.
- Det Økonomiske Råd skal løbende vurdere, om den økonomiske politik overholder målet for den strukturelle saldo, samt om udgiftslofterne overholdes og er afstemt med de mellemfristede fremtidsudsigter.

### Boks 3 - Finanspagten (Fiscal Compact)

I lyset af den europæiske gældskrise er der på EU-plan gennemført og aftalt en række opstramminger af rammerne for finanspolitikken i medlemslandene. Styrkelsen af det finanspolitiske regelsæt omfatter blandt andet den såkaldte finanspagt (Fiscal Compact), som eurolandene blev enige om i december 2011, og som Danmark tilsluttede sig i begyndelsen af marts 2012 (med undtagelse af de bestemmelser, der kun vedrører eurolandene).

Tre af de centrale elementer i finanspagten er, at:

- De deltagende lande skal indføre en national balanceregel for de offentlige finanser.
- Balancereglen skal ledsages af en automatisk korrektionsmekanisme, som træder i kraft ved eventuelle væsentlige afvigelser fra kravet om balance.
- Balancereglen og den automatiske korrektionsmekanisme skal indskrives i nationale bindende bestemmelser.

Med budgetloven er balancekravet operationaliseret således, at det årlige strukturelle offentlige underskud højst må udgøre ½ pct. af BNP – svarende til Danmarks MTO (Medium Term Objective) – hvis der ikke foreligger ekstraordinære omstændigheder. Reglerne i finanspagten stemmer overens med den finanspolitiske planlægning i Danmark, hvor den strukturelle offentlige saldo planlægges at ligge tæt på balance i perioden 2013-20.

Budgetbalancereglen skal desuden være ledsaget af en automatisk korrektionsmekanisme, som skal træde i kraft ved eventuelle væsentlige afvigelser fra balancekravet. EU-domstolen har kompetence til at verificere, om balancereglen er gennemført korrekt i national lovgivning (men ikke anvendelsen af reglen). I Danmarks tilfælde er balancereglen og korrektionsmekanismen implementeret med Folketingets vedtagelse af budgetloven i juni 2012.

Med budgetloven skal finansloven og økonomiaftalerne med kommuner og regioner hvert år holdes inden for de fastsatte udgiftslofter, idet der i tilknytning til de årlige økonomiaftaler kan foretages en udgiftsneutral omfordeling af de fastsatte lofter for staten, kommunerne og regioner. I sidste ende er det de faktiske udgifter på regnskaberne for henholdsvis stat, kommuner og regioner, som ikke må overskride de vedtagne lofter.

De tre udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner skal fastsættes, så de hele tiden dækker en rullende 4-årig periode. De konkrete niveauer for udgiftslofterne vedtages af Folketinget ved lov. Udgiftslofterne træder i kraft i 2014. De første udgiftslofter, der skal dække peri-

oden 2014-17, skal vedtages i foråret 2013. Hvis der efter fastsættelsen af de konkrete udgiftslofter træffes beslutning om yderligere reformer, kan konsekvenserne indarbejdes i de mellemfristede fremskrivninger og i givet fald give mulighed for fastsættelse af højere udgiftslofter. Tilsvarende kan diskretionære skatteændringer give anledning til ændringer i udgiftslofterne.

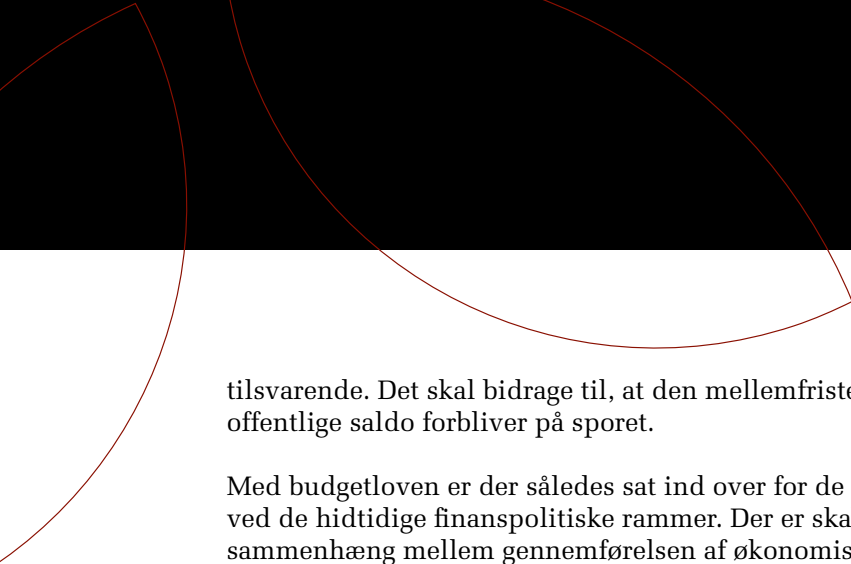
Vedtagelsen af de konkrete udgiftslofter i Folketinget skal skabe en klar politisk forpligtelse til, at udgiftslofterne overholdes år for år, og medvirke til at understøtte, at det nye udgiftspolitiske styringssystem har bred opbakning.

### Et nyt regime for den mellemfristede politik

Med budgetloven er der i bund og grund “vendt op og ned” på rammerne for den finanspolitiske planlægning. De hidtidige mellemfristede planer har som nævnt taget udgangspunkt i en planlagt vækstrate for det offentlige forbrug i den mellemfristede periode og et udmøntet reformkrav, som var nødvendigt for at sikre en udvikling i den offentlige saldo frem mod slutåret for den mellemfristede planlægning, der var forenelig med finanspolitisk holdbarhed.

I modsætning hertil tager den mellemfristede planlægning af de offentlige udgifter efter budgetlovens vedtagelse udelukkende udgangspunkt i den økonomiske politik, der allerede er opnået flertal for i Folketinget, jf. ovenfor. På den baggrund kan der beregnes en årlig vækst i det offentlige forbrug, som sikrer en offentlig saldo i slutåret (for nuværende 2020), der er forenelig med finanspolitisk holdbarhed. Der er således ikke længere mulighed for at “rulle” et udmøntet reformkrav videre til en kommende mellemfristet plan. Dermed er et mangeårigt kritikpunkt fra Det Økonomiske Råd imødekommet.

Budgetlovens indførelse af udgiftslofter indebærer en styrkelse af styringen af de offentlige udgifter. Overholdelse af udgiftslofterne understøttes således blandt andet af økonomiske sanktioner, der for kommuner og regioners vedkommende omfatter beskæring af bloktilskuddene. Samtidig gælder der, at hvis det statslige udgiftsloft overskrides i et givet år, så skal loftet for det efterfølgende år som udgangspunkt reduceres



tilsvarende. Det skal bidrage til, at den mellemfristede udvikling for den offentlige saldo forbliver på sporet.

Med budgetloven er der således sat ind over for de to centrale problemer ved de hidtidige finanspolitiske rammer. Der er skabt en mere direkte sammenhæng mellem gennemførelsen af økonomiske reformer og de finanspolitiske handlemuligheder.

Det Økonomiske Råd har i forbindelse med budgetloven fået en ny og vigtig rolle som et finanspolitisk råd. Konkret skal Det Økonomiske Råd foretage en årlig vurdering af, om de udgiftslofter, der fastlægges, er afstemt med den mellemfristede målsætning for de offentlige finanser, når der tages udgangspunkt i den af Folketinget vedtagne politik. Det Økonomiske Råd får desuden til opgave løbende at følge op på, om udgiftslofterne overholdes.

Det er forhåbningen, at Det Økonomiske Råd med den nye og styrkede position kan bidrage til at fastholde og styrke det reformfokus, der har haft så positive effekter på dansk økonomi.