

Finanspolitisk styring i Danmark

Finansudvalget den 8. september 2016

Overvismand – Michael Svarer

Dagsorden

- Hvorfor er et finanspolitisk rammeværk ønskværdigt?
- Budgetlovens grænser og værnsregler
 - Udgiftslofter
 - Strukturel saldo
 - Budgetlovens værnsregler
- Vismændenes opgaver og evaluering af budgetloven

Fokus på holdbarhed og den lange bane ...

- Offentlige finanser i de fleste OECD lande er under kraftigt pres som følge af den demografiske udvikling og fravær af fokus på reformer til at aflaste de offentlige budgetter
- Den finansielle krise har forstærket problemerne
- Nødvendiggjort fokus på at sikre *holdbare* offentlige finanser på det lange sigt med høj grad af *troværdighed*
- Formålet med holdbare offentlige finanser er, at de afværger behovet for kort- og utilsigtede ændringer i skatte- og velfærdssystemer samtidig med at de muliggør, at politikerne kan indrette samfundet i overensstemmelse med politiske præferencer

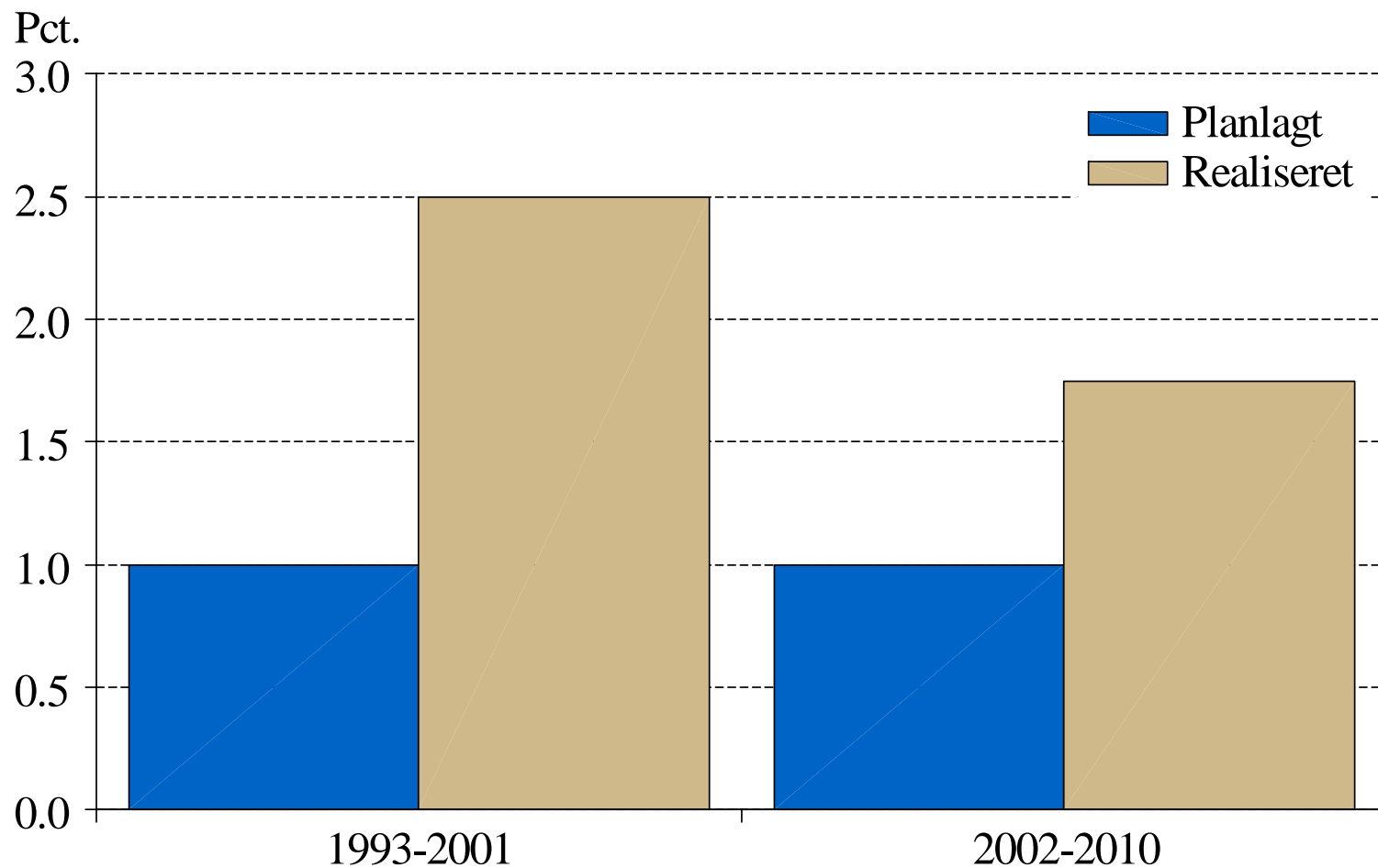
... suppleres af kortsigtede mål

- Holdbare offentlige finanser afhænger af usikre forudsætninger 100 år frem. De suppleres derfor med med kort og mellemfristede mål (for eksempel balance i 2025), der forhindrer pludselige og omkostningstunge politikændringer.
- Omvendt skal de kort og mellemfristede målsætninger ikke medføre en uhensigtsmæssig politik, hvor der enten strammes for meget eller lidt på den korte bane
- Et finanspolitisk rammeværk øger de politiske omkostninger ved at føre opportunistisk og kortsigtet økonomisk politik

Finanspolitisk styring før 2010

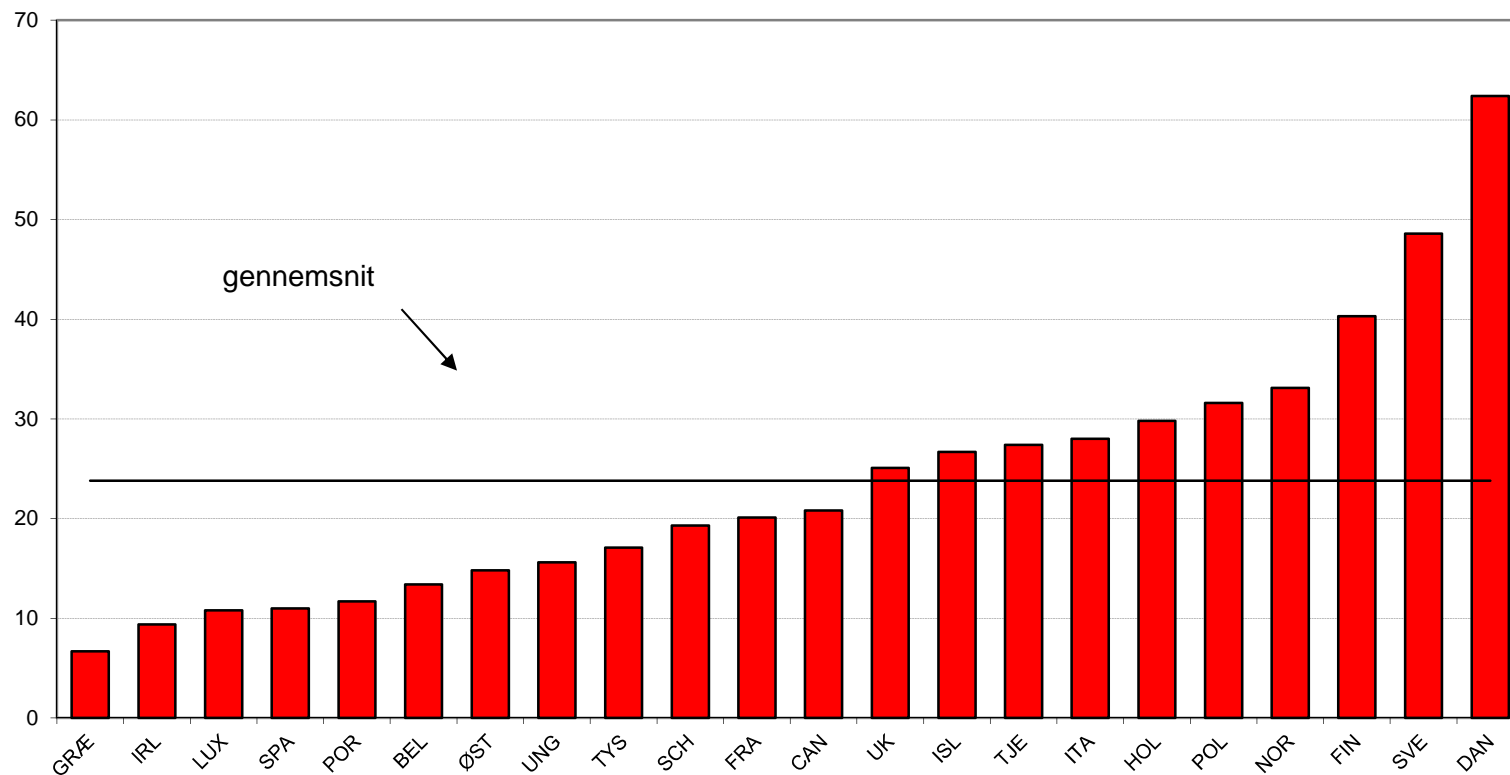
- Overordnet set fornuftigt fremadrettet fokus:
 - Lang tradition for styring efter mellemfristede planer (2005, 2010 planer osv.) og holdbarhed
 - Overordnet set politisk vilje til at gennemføre nødvendige reformer
- Men der var plads til forbedringer på en række områder:
 - Store årlige afvigelser mellem planlagt og realiseret offentlige udgifter tyder på mangelfuld udgiftsstyring.
 - Skattestoppet havde ikke bremset væksten i de offentlige udgifter.

Gennemsnitlig realvækst i det offentlige forbrug



Kilde: Reformpakke 2020, regeringen 2011

Kommuner og regioners udgifter i pct. af samlede offentlige udgifter i 2014

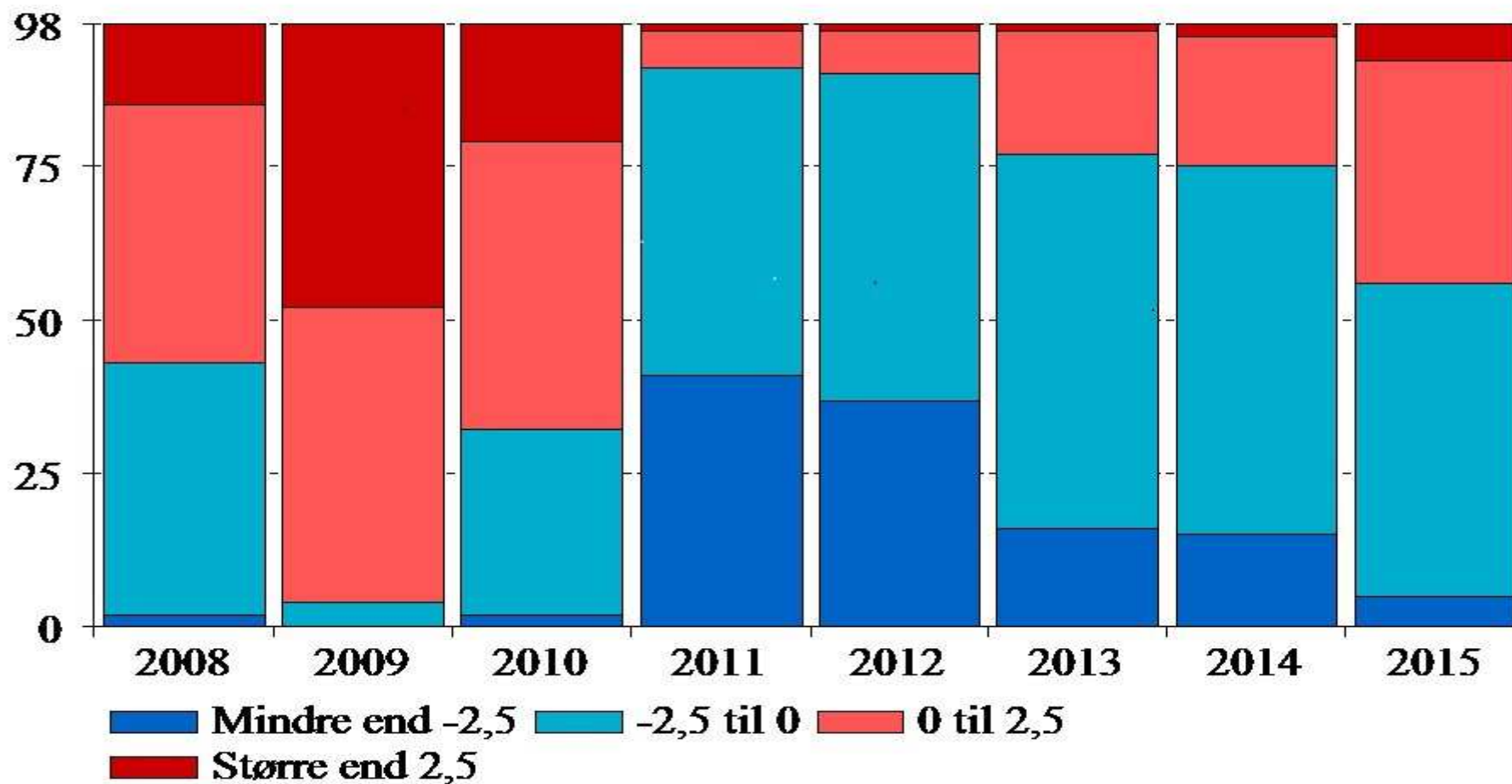


Budgetloven

Udgiftslofter

- En del af løsningen på overskridelser af mål for det offentlige forbrug var fire årige udgiftslofter fastsat i kroner af Folketinget.
- Kommuner og regioner er omfattet af udgiftslofter men der er reelt ikke en flerårig prioritering
- Udgiftslofterne understøttes af økonomiske sanktioner, hvis aftaler og budgetter overskrides

Fem års mindreforbrug i kommuner



Foreløbig evaluering af udgiftsstyring

- Overholdelse af budgetter i alle sektorer de seneste fem år
- Den samlede udgiftsramme er kendt for fire år

Opmærksomhedspunkter:

- Fører begrænset mulighed for forbrug af opsparing til benzinafbrænding?
- Nyt styringssystem er ikke testet i en højkonjunktur
- Styring af udgifter udenfor udgiftslofter

Strukturel saldo

Det kortsigtede styringsredskab

Strukturel saldo

Et bud på "de offentlige finansers underliggende stilling"

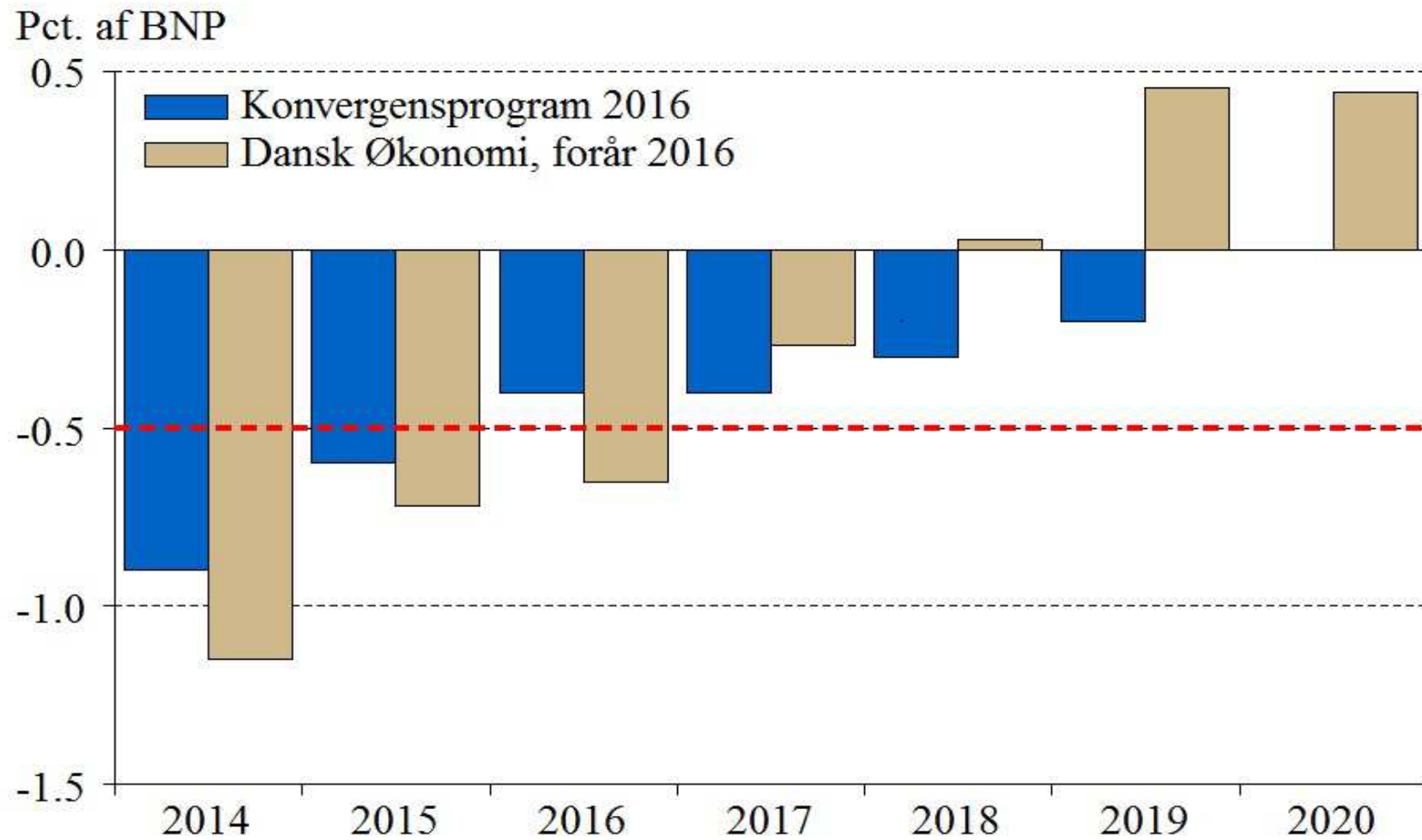
- Den faktiske saldo ikke fornuftigt styringsredskab
 - Varierer kraftigt med konjunktursituationen og delvist uafhængigt af den førte økonomiske politik
 - Automatiske stabilisatorer bør have lov at virke
 - 3 pct. grænsen fra EU skal overholdes

- Strukturel saldo mere meningsfyldt, men hypotetisk
 - Faktisk saldo = Konj.bidrag + [Struk.bidrag + "Andre midlertidige forhold"]
 - Faktisk saldo = Konj.bidrag + Strukturel saldo
 - Det vil sige: "Saldoen korrigeret for konjunktur og "andre forhold""

Strukturel saldo i Budgetloven

- Budgetloven implementerer Fiscal Compact (artikel 3) i dansk lovgivning: strukturel balance eller overskud
- Anses overholdt hvis strukturelt underskud max udgør 0,5 pct. af BNP – ved finanslovsforslaget.
- Et underskud på 0,5 pct. af BNP skal sikre at grænsen for den faktiske saldo på 3 pct. af BNP overholdes i en lavkonjunktur
- Ifølge Budgetloven fastsætter Finansministeren regler for beregningsmetoden

Strukturel saldo – Budgetlovens metode



Opmærksomhedspunkter - strukturel saldo

- Er det hensigtsmæssigt med årlig styring efter den strukturelle saldo, når saldoen ikke kan opgøres objektivt og entydigt?
- Forkert opgørelse risikere at implicere at der bliver ført en forkert økonomisk politik
- Skal man fokusere på et mellemfristet mål for den strukturelle saldo for at undgå fejlslagen politiktiltag?
- Både 3 pct. grænsen for den faktiske saldo og ½ pct. grænsen for den strukturelle saldo kommer fra EU, hvorfor det vil være omfattende at ændre dem

Vismændenes opgaver

Opgaverne i lovteksten ...

1. I § 1 indsættes som stk. 2:

»Stk. 2. Det Økonomiske Råd skal herunder årligt vurdere holdbarheden i de langsigtede offentlige finanser den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo samt vurdere, om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger for de offentlige finanser, givet de reformer og finansieringsinitiativer mv., som er besluttet af et flertal i Folketinget. Det Økonomiske Råd skal endvidere vurdere om de vedtagne udgiftslofter overholdes såvel i planlægningsfasen, som når regnskabet foreligger.

... afrapporteres i et trafiklys

(her fra Forår 2016)

- Faktisk underskud under 3 pct. fra 2016-25
 - Underskud i 2016 og 2017 omkring 2 pct. af BNP
- Strukturel saldo tæt på underskudsgrænsen i 2016 og 2017
 - Forventet underskud på 0,7 pct. i 2016 ikke nødvendigvis et problem
 - Udsigt til strukturelt underskud på 0,3 pct. af BNP betyder, at der kun skal ske små ændringer frem til august før grænsen er nået
- Strukturel saldo nær balance eller i overskud 2018-25
 - Strukturelt overskud i 2020 på knap ½ pct. af BNP
- Udgiftslofter
 - Budgetterne for 2016 overholder udgiftslofterne og regnskaberne for stat, kommuner og regioner for 2015 overholder budgetter og udgiftslofter
- Finanspolitisk holdbarhed vurderes først til oktober

Det er finansministerens lov

- Finansministeriet fastsætter metoden til beregning af strukturel saldo og foretager de formelle vurderinger af udgiftslofter
- I andre lande har man "udliciteret" opgaverne til en uafhængig instans (Holland for eksempel)
- Vores opgave er at udarbejde en "second opinion" på finansministeriets beregninger med afsæt i den offentliggjorte dokumentation
- Finansministeriets dokumentation er derfor vigtig for os

Budgetlovens værnsregler

- Budgetloven omfatter værnsregler. De skal blandt andet sikre, at budgetloven grænser ikke omgås
- For eksempel skal $\frac{1}{2}$ pct. grænse for den strukturelle saldo kun overholdes i august i forbindelse med fremlæggelse af finanslovsforslaget. Men det er skrevet ind i budgetloven, at eventuelle efterfølgende overskridelser må ikke skyldes nye diskretionære politiske tiltag, som forværrer den strukturelle saldo nævneværdigt.
- Et andet eksempel er, at vi i opgørelsen af den finanspolitiske holdbarhed kun må indregne finansiering, der er konkret og besluttet (forsigtighedsprincippet)

Strukturel saldo – definition af ny politik

- Det har fremgået af de diverse økonomiske redegørelser, at overskridelserne af grænsen for den strukturelle saldo i 2014-2015 ikke skyldes ny politik.
- Formandskabet har flere gange påpeget behov for:
 - Afklaring af regler, herunder definition af ”skøn” vs. ”tiltag”
 - Oversigt over alle tiltag og deres konsekvenser for den strukturelle saldo

Hvad betyder "besluttet af et flertal i Folketinget"?

- Tidligere mellemfristede planer sikrede holdbare offentlige finanser ved finansiering fra nye reformer, som ikke var konkretiserede (såkaldte kravforløb)
- Udgangspunktet for vores fremskrivning er vedtaget lovgivning
- Vi indregner ikke politiske mål som ikke er omsat i lovgivning
- Men noget lovgivning vedtages løbende
 - Stigende pensionsalder sfa. Tilbagetrækningsaftale
 - Offentligt forbrug og offentlige investeringer

Budgetlovsrevision i 2018/2019

- Endnu kun begrænsede erfaringer, men overordnet ser det ud til, at rammeværket virker
- Behov for at se nærmere på blandt andet:
 - Afklaring af begreber og dokumentation
 - Beregningen af den strukturelle saldo – og måske grænsen for samme
 - Afgrænsning af udgiftslofter
 - Konsekvenser af den årlige styring efter strukturel saldo
 - Understøttelse af effektivitet i den offentlige sektor, herunder flerårigt perspektiv
 - Komplexitet og gennemsigtig i de samlede system
 - Om vagthunden lever op til forventningerne