De Økonomiske Råd
Formandskabet

KAPITEL III
BUDGETLOVEN OG FINANSPOLITISKE RAMMER

Dansk Økonomi, efterår, 2019

KAPITEL III
BUDGETLOVEN OG FINANSPOLITISKE RAMMER
RESUME

Budgetloven skal evalueres i folketingsåret 2019/20. De offentlige finanser er forbedret efter lovens vedtagelse, og målsætningerne for det offentlige forbrug overholdes. Det overordnede mål med budgetloven er derfor opnået.

To centrale dele af budgetloven er underskudsgrænsen for den strukturelle saldo og systemet med udgiftslofter. I kapitlet diskuteres muligheden for at ændre på nogle af de spillerregler, der gælder.

Det anbefales blandt andet at åbne for små og midlertidige overskridelser af underskudsgrænsen, da det vil begrænse risikoen for, at der skal foretages uhensigtsmæssige justeringer af finanspolitikken som resultat af usikre beregninger af den strukturelle saldo. I kapitlet er der også en diskussion af fordele og ulemper ved at ændre selve grænsen, og der er en diskussion af fordele og ulemper ved at ændre afgrænsningen af udgiftslofterne.

III.1 INDLEDNING

Budgetlov skal evalueres

Budgetloven er en del af et større finanspolitisk rammeværk, der består af en lang række formelle og uformelle regler, hvoraf en del følger EU-regler på området. Budgetloven blev vedtaget i 2012, og den skal evalueres og revideres i folketingsåret 2019/2020.

Budgetlov: Underskudsgrænse og udgiftslofter

Et centralt punkt i budgetloven er underskudsgrænsen for den strukturelle saldo, der ifølge finanspagten skal indskrives i national lovgivning. Underskudsgrænsen angiver, at det strukturelle underskud maksimalt må udgøre 0,5 pct. af BNP. Underskudsgrænsen understøtter en national mellemfristet målsætning om strukturel balance på de offentlige finanser i 2025. Et andet element i budgetloven er lovfastsatte udgiftslofter, som understøttes af sanktioner mod kommuner og regioner. Dette system var en konsekvens af, at målene for væksten i det offentlige forbrug blev overskredet i årene op til vedtagelsen af budgetloven.

BUDGETLOVEN KORT FORTALT

Ifølge budgetlovens formålsparagraf har loven til formål at sikre balance eller overskud på de offentlige finanser og en hensigtsmæssig udgiftsstyring.

De strukturelle underskud på de offentlige finanser må maksimalt udgøre 0,5 pct. af BNP. Denne grænse skal overholdes ved fremsættelsen af finanslovsforslaget.

Der vedtages 4-årige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner, hvor budgetloven omfatter regler for fastsættelse, justeringer og afgrænsning af lofterne.

Budgetloven omfatter regler, der skal sikre overholdelse af de statslige budgetter. I kommuner og regioner indebærer sanktioner, at der er økonomisk straf ved overskridelser af budgetter.

Folketinget har besluttet, at budgetloven skal evalueres og revideres i folketingsåret 2019/2020 med afsæt i en række faglige analyser, som foretages af Finansministeriet baseret på en opsamling af de foreløbige erfaringer med udgiftsstyringen med udgiftslofter.

Kapitlets fokus er på evaluering af budgetlov

Formålet med dette kapitel er at bidrage til en diskussion af budgetloven, og det finanspolitiske rammeværk loven er en del af. I kapitlet lægges det til grund, at der også fremover skal være et udgiftsstyringssystem med udgiftslofter og sanktioner, og det antages, at folketinget fortsat ønsker, at implementere finanspagtens krav til den strukturelle saldo i dansk lovgivning. Kapitlet fokuserer derfor på justeringer og præciseringer i den konkrete implementering af finanspagtens krav og systemet med udgiftslofter og sanktioner.

Diskussioner om underskudsgrænse

Finanspagtens krav til den strukturelle saldo er implementeret relativt stramt i budgetloven. I kapitlet diskuteres fordele og ulemper ved, at implementere finanspagtens krav mere lempeligt på to områder. For det første er det muligt at øge underskudsgrænsen fra 0,5 til 1,0 pct. af BNP. For det andet er der mulighed for at tillægge usikkerheden på skønnene en større vægt og tillade små overskridelser af grænsen i enkelte år. Derudover diskuteres muligheden for at overskride grænsen under særlige omstændigheder herunder større konjunkturtilbageslag.

Udgiftslofter og sanktioner

I kapitlet diskuteres også tre aspekter af systemet med udgiftslofter og sanktioner. For det første beskrives, hvordan systemet med udgiftslofter og sanktioner har understøttet budgetoverholdelse og sunde offentlige finanser. For det andet diskuteres, hvordan gennemsigtigheden af systemet kan øges. Til sidst diskuteres nogle principper, som kan ligge til grund for afgrænsningen af udgifterne under udgiftslofter og for den konkrete udformning af sanktionerne i en ny budgetlov.

Kapitlets indhold

Afsnit III.2 beskriver underskudsgrænsen for den strukturelle saldo i budgetloven. Afsnit III.3 har fokus på systemet med de 4-årige udgiftslofter og sanktioner. Afsnit III.4 er en sammenfatning af kapitlet, hvor samles op på anbefalinger og vurderinger.

III.2 STRUKTUREL SALDO I BUDGETLOVEN

Formål med afsnit

Et vigtigt element i budgetloven er underskudsgrænsen for den strukturelle saldo, som efter Danmarks tilslutning til finanspagten skal være en del af dansk lovgivning. Formålet med dette afsnit er at diskutere fordele og ulemper ved, at implementere finanspagtens krav mere lempeligt på to områder. For det første er det muligt at øge underskudsgrænsen fra 0,5 til 1,0 pct. af BNP. For det andet er der mulighed for at tillægge usikkerheden på skønnene en større vægt og tillade små overskridelser af grænsen i enkelte år. Til sidst diskuteres muligheden for at overskride grænsen under særlige omstændigheder, herunder ved større konjunkturtilbageslag. I afsnittet lægges til grund, at finanspagtens krav til den strukturelle saldo skal overholdes i en ny budgetlov[1], og samtidigt skal saldogrænsen understøtte regeringens mellemfristede målsætninger, der aktuelt er strukturel balance på de offentlige finanser i 2025. Derudover forudsættes det, at underskudsgrænsen i en ny budgetlov også skal være i overensstemmelse med målsætninger for den strukturelle saldo i en kommende 2030-plan.

Afsnittets indhold

I det følgende underafsnit diskuteres det konkrete niveau for underskudsgrænsen i en ny budgetlov. Finanspagten krav er, at de strukturelle underskud maksimalt må udgøre 1 pct. af BNP i Danmark. Det diskuteres, hvad der trækker i retning af at fastholde grænsen, og hvad der kan *tale* for at lempe grænsen. I det efterfølgende afsnit diskuteres muligheden for at tillægge usikkerheden på skønnene for saldoen større vægt og tillade midlertidige overskridelser af underskudsgrænsen i enkelte år. I det tredje afsnit diskuteres mulighederne for at overskride underskudsgrænsen i en situation, hvor Danmark er ramt af en lavkonjunktur og har behov for at lempe finanspolitikken.

1) Der pågår aktuelt et arbejde i EU med at revidere finanspagten og indarbejde den i EU-retten. Det er dog usikkert, hvorvidt der kan opnås flertal for at ændre finanspagten, og hvordan den reviderede finanspagt i givet fald konkret bliver udformet. Der er derfor i dette kapitel taget udgangspunkt i de aktuelle regler i Stabilitets- og Vækstpagten og finanspagten og beskrivelsen af saldoregler, underskudsgrænser (MTO), korrektionsmekanisme og exceptionelle omstændigheder, som de fremgår af *Vade Mecum on the Stability & Growth Pact 2019 Edition, European Commission 2019*.

Indhold i baggrundsnotat til budgetloven og finanspolitiske rammer

I et baggrundsnotat udarbejdet i tilknytning til dette kapitel, beskrives de formelle regler i finanspagten og Stabilitets- og Vækstpagten, herunder reglerne for ØMU-gæld og faktisk saldo. I notatet findes også en beskrivelse af metoderne, der anvendes til beregning af den strukturelle saldo samt en kort gennemgang af EU-Kommissionens regler for fastsættelsen af Danmarks medium-term budgetary objective (MTO), som bestemmer EU's mindstekrav til de strukturelle underskud. Endeligt gives i baggrundsnotatet en beskrivelse af, hvordan de enkelte dele af finanspagten er implementeret i andre EU-lande.

UNDERSKUDSGRÆNSEN I BUDGETLOV

Saldogrænsen er forenelig med den mellemfristede finanspolitik og finanspagten

Når grænsen for det strukturelle underskud skal fastsættes i en revideret budgetlov, skal grænsen være forenelig med regeringens mellemfristede målsætning, der aktuelt er balance i 2025. Samtidigt skal grænsen overholde kravet i finanspagten, hvor minimumskravet for Danmark er et maksimalt strukturelt underskud på 1 pct. af BNP, jf. boks III.1. Den danske budgetlovs grænse for underskuddet på den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP er altså forenelig med begge forhold. Nedenfor gives en nærmere beskrivelse forskellene på den mellemfristede målsætning for den strukturelle saldo, finanspagtens krav til den strukturelle saldo og budgetlovens grænse, hvorefter det diskuteres, hvilke argumenter som trækker i retning af en stram underskudsgrænse, og hvilke der trækker i retning af en mere lempelig grænse.

Årlig grænse på -0,5 pct. af BNP med budgetloven

Skiftende regeringer har siden 1990'erne planlagt den økonomiske politik med udgangspunkt i mål for den strukturelle saldo. De mellemfristede mål er også udgangspunktet for den styring, der er i dag, hvor det aktuelle mål er balance i 2025, jf. figur III.1. Før Danmarks tilslutning til finanspagten var der ingen lovfastsatte bindinger på, hvor store de strukturelle underskud kunne være. Med Danmarks tiltræden af finanspagten i 2012 blev det et krav, at der skulle være en grænse for den strukturelle saldo i dansk lov. Det blev i Danmark implementeret med en underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP i budgetloven, som har haft virkning siden forslaget til finanslov for 2014.

BOKS III.1 BEREGNING AF DEN NATIONALE MTO

EU-Kommissionen beregner en national MTO (medium-term budgetary objective) for alle medlemslande i Stabilitets- og Vækstpagten. Hvert tredje år fastsætter denne MTO grænsen for det maksimale underskud i lande. Den seneste periode, hvor der er fastsat MTO'er for medlemslandene er for 2020-22. Danmarks MTO er konkret et krav til de årlige maksimale underskud på den strukturelle saldo. MTO'en må ikke forveksles med den mellemfristede saldomålsætning om balance i 2025, som er nationalt fastsat.

Ved fastsættelsen af Danmarks MTO i Stabilitets- og Vækstpagten er der tre forhold, der tages hensyn til.

- Behov for at nedbringe gæld til maksimalt 60 pct. af BNP og/eller holdbarhedsproblemer
- Konjunkturfølsomheden af de offentlige finanser
- De strukturelle underskud må maksimalt være -1 pct. af BNP

For Danmark er det aktuelt den sidste grænse, der er den bindende og medfører, at kravet til den danske MTO er et maksimalt underskud på 1 pct. af BNP. Landene må godt national fastsætte en strammere saldogrænse, som så bliver den nationale MTO. I finanspagten gælder endvidere, at deltagerlandene maksimalt må have et underskud på 0,5 pct. af BNP, dog må underskuddet være op til 1,0 pct. af BNP, hvis ØMU-gælden er væsentligt under 60 pct. af BNP, og risiciene med hensyn til de offentlige finansers holdbarhed på langt sigt er lave. Danmark havde i 2018 en ØMU-gæld på 34 pct. af BNP og holdbare offentlige finanser. Danmark har i budgetloven fastsat en underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP.

TABEL A SALDOGRÆNSEN FOR DANMARK

	2011-13	2014-16	2017-19	2020-22
MTO	-0,5	-0,75	-1,0	-1,0
Grænse i budgetloven	-	-0,5	-0,5	-0,5

Anm.: Budgetloven blev vedtaget i 2012 og grænsen var gældende fra 2014.

Kilde: Report on Public Finance in EMU, 2013, Vade Mecum on the Stability & Growth Pact 2019 Edition, European Commission 2019. Budgetloven.

DEN STRUKTURELLE SALDO

Den faktiske saldo svinger kraftigt med konjunkturerne, og den er derfor et dårligt mål for de offentlige finansers grundlæggende sundhedstilstand. Det er hensigtsmæssigt, at tillade underskud i en lavkonjunktur, hvor ledigheden er høj, og beskæftigelse og skatteindtægter er lave, mens der modsat sikres overskud i en højkonjunktur. For at få bedre indblik i den underliggende tilstand for de offentlige finanser ser man bort fra udsving i saldoen afledt af konjunkturer og andre midlertidige forhold, der kan påvirke den faktiske saldo. Den strukturelle saldo søger at rense den faktiske saldo for midlertidige udsving i indtægter og udgifter.

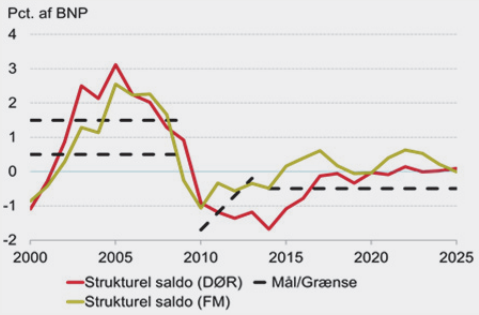
Den strukturelle saldo er imidlertid en beregnet størrelse, der modsat den faktiske saldo ikke kan observeres, og der er usikkerhed knyttet til opgørelse af den strukturelle saldo også for historiske år.

Offentlige finanser er forbedret markant i årene med budgetloven

I de første år med budgetloven var der forholdsvis store strukturelle underskud, så underskudsgrænsen var en bindende restriktion ved fremlæggelsen af finanslovsforslagene. Siden 2014 er de offentlige finanser forbedret markant. Frem mod 2025 skønnes balance eller overskud, så underskudsgrænsen udgør aktuelt ikke en binding, når finanspolitikken planlægges. Ved vurderingen af den strukturelle saldo ved forslaget til finanslov skal der ifølge budgetloven anvendes en metode til beregningen, der er bestemt af Finansministeriet. De Økonomiske Råd sekretariat foretager en beregning af den strukturelle saldo med Finansministeriets metode men baseret på egne skøn, og resultaterne afviger både historisk og fremadrettet fra Finansministeriets skøn. Forskellene skyldes historisk primært forskellige vurderinger af den strukturelle beskæftigelse og det strukturelle BNP, der medfører en forskellig vurdering af konjunkturbidraget til den faktiske saldo. Derudover er der også forskelle på beregningen af strukturelle indtægter fra nordsøbeskatningen og håndteringen af skatteafskrivninger, jf. figur III.2. Fremadrettet er der også forskelle i den strukturelle saldo som følge af forskellige skøn og vurderinger af udviklingen i dansk økonomi.

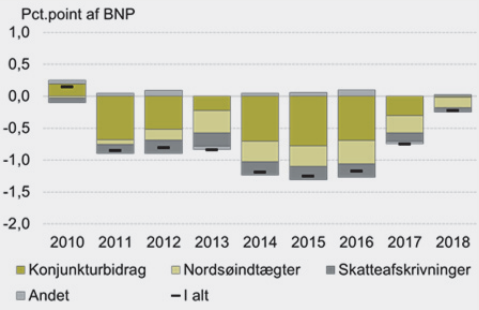
FIGUR III.1 STRUKTUREL SALDO 2000 TIL 2025

De Økonomiske Råd og Finansministeriets skøn afviger markant i 2010'erne.



FIGUR III.2 ÅRSAGER TIL FORSKELLE I 2010 TIL 2018

Forskellige vurderinger af konjunktursituationen, nordsøindtægter og skatteafskrivninger.



Anm.: Mål/grænse er de målsætninger, der har været i forskellige planer og fra 2014 er det underskudsgrænsen i budgetloven. I 2010 planen var målet for overskuddet på den strukturelle saldo angivet som et interval mellem 2 og 3 pct. for perioden frem til 2010. Der er korrigeret for, at en hovedrevision af nationalregnskabet og afskaffelsen af SP har forværret saldoen med 1½ pct. af BNP. Målet for 2010 til 2013 var, at der som følge af EU henstillingen skulle gennemføres tiltag, der kunne bidrage til en forbedring af den strukturelle saldo på 1½ pct.point. Strukturel saldo (DØR) er opgjort af De Økonomiske Råd med Finansministeriets metode, mens Strukturel saldo (FM) er Finansministeriets opgørelse af den strukturelle saldo. Nordsøindtægter er det strukturelle provenu fra beskatningen af olie- og gasudvindingen i Nordsøen.

Kilde: *En holdbar fremtid – Danmark 2010*, Regeringen januar 2001, *Økonomisk Redegørelse*, Finansministeriet august 2010, *Budgetloven*. Kapitel I i *Dansk Økonomi, efterår 2019*. *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023 – teknisk fremsættelse*, Regeringen august 2019.

Finanspagtens krav er i dag underskud på 1 pct. af BNP

Grænsen for det strukturelle underskud på 0,5 pct. af BNP i budgetloven svarer til det minimumskrav EU-Kommissionen havde til det danske strukturelle underskud, da budgetloven blev vedtaget i 2012. Efterfølgende har EU-Kommissionen som nævnt ændret på minimumskravet til den strukturelle saldo i Danmark, så Danmark kan have en underskudsgrænse på 1 pct. af BNP, jf. figur III.3.

Mål om balance i 2025 og 2030

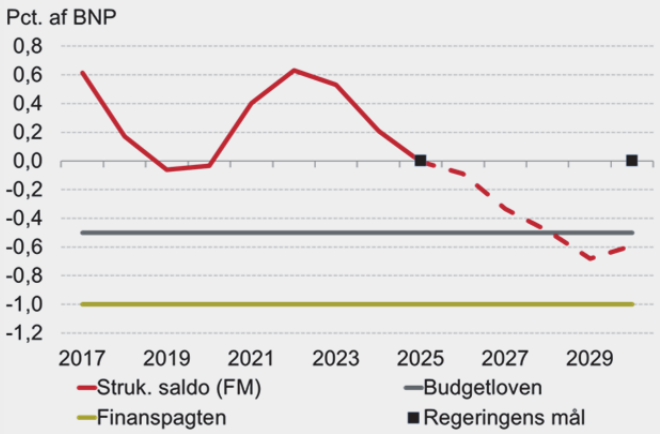
I forståelsespapiret mellem regeringen og støttepartierne[2] fremgår, at der er en målsætning om balance på de offentlige finanser i 2025 og 2030. Den nye regering har endnu ikke fremlagt en 2025-plan eller en 2030-plan, der skal opnå denne målsætning. Finansministeriet har imidlertid i august offentliggjort en teknisk fremskrivning, der viser, at

2) *Politisk forståelse mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten*: *Retfærdig retning for Danmark.*

der med den eksisterende politik vil være et tiltagende underskud efter 2025, der vil overskride den nuværende grænse i budgetloven.[3]

FIGUR III.3 SKØN OG GRÆNSER FOR DEN STRUKTURELLE SALDO

Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo frem mod 2025 er væsentligt bedre end grænsen i budgetloven. Efter 2025 svækkes den strukturelle saldo ned under grænsen i budgetloven.



Anm.: Finansministeriets fremskrivning for perioden 2025 til 2030 er en teknisk fremskrivning, hvor der ikke er indlagt nye politik tiltag til at opnåelse af regeringens målsætning om balance i 2030.

Kilde: *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023 – teknisk fremsættelse*, Regeringen august 2019, *Budgetloven*, Vade *Mecum on the Stability & Growth Pact 2019 Edition*, European Commission 2019. *Politisk forståelse mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten: Retfærdig retning for Danmark.*

Både argumenter for stram og lempelig grænse

Nedenfor diskuteres først nogle argumenter, der kan lægges vægt på, når det konkrete niveau for underskudsgrænsen fastsættes, hvoraf nogle trækker i retning af en relativ stram underskudsgrænse, mens andre trækker i retning af en underskudsgrænse tæt på 1 pct. af BNP. I det efterfølgende afsnit diskuteres korrektionsmekanismen og mulighederne for at overskride grænser under exceptionelle omstændigheder nærmere.

3) Fremskrivningen i kapitel II i denne rapport viser imidlertid, at den nuværende grænse i budgetloven vil være overholdt i alle år frem mod 2030.

Ønske om budgetdisciplin taler for stram grænse

Underskudsgrænsen i budgetloven kan ses som et middel til at sikre budgetdisciplin, som samtidigt kan være med til at understøtte de mellemfristede målsætninger, hvor der som nævnt sigtes efter strukturel balance i 2025 og 2030. Dette taler isoleret set for en ret snæver underskudsgrænse, som understøtter, at underskuddene ikke kommer for langt væk fra det mellemfristede mål.

Overholdelse af 3 pct. grænse

Danmark har forpligtet sig til at overholde reglerne i Stabilitets- og Vækstpagten. Det indebærer, at underskuddene på de faktiske offentlige finanser i Danmark under normale omstændigheder ikke må blive større end 3 pct. af BNP. Det har kun været i perioder, hvor Danmark har været ramt af en dyb lavkonjunktur, at de faktiske offentlige underskud har været tæt på eller større end 3 pct. af BNP. Hvis der er store strukturelle underskud øges sandsynligheden for at bryde grænsen for den faktiske saldo i en lavkonjunktur.

Demografisk udvikling efter 2025 taler for lempelig grænse

Der skal i løbet af få år fastlægges udgiftslofter for perioden efter 2025, hvorfor saldostien efter 2025 også bør tillægges en vis vægt, når underskudsgrænsen skal fastsættes i en ny budgetlov. Der er som nævnt en målsætning om balance i både 2025 og 2030, men regeringen har endnu ikke fremlagt en plan for saldostien fra 2025 til 2030. Finansministeriets tekniske fremskrivning til 2030 viser, at underskuddenne bliver større end 0,5 pct. af BNP i 2030 blandt andet på grund af den demografiske udvikling.

MULIGHED FOR MIDLERTIDIGE OVERSKRIDELSER

Muligt med små midlertidige overskridelser af grænse

Ifølge finanspagten skal underskudsgrænserne overholdes, med mindre økonomien er ramt af exceptionelle omstændigheder. Der er dog tilladt små og midlertidige overskridelser uden, at det udløser et krav om, at finanspolitikken skal strammes. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at der er usikkerhed på skønnene for den strukturelle saldo. Finanspagten foreskriver, at der i lovgivningen skal indgå et regelsæt for, hvordan underskuddene reduceres, hvis der er væsentlige overskridelser af grænsen for den strukturelle saldo. Dette kaldes i finanspagten en korrektionsmekanisme, der skal aktiveres ved væsentlige overskridelser af grænsen for den strukturelle saldo, jf. boks III.2. En overskridelse betragtes som væsentlig, hvis underskuddene overskrider den nationale MTO med mere end 0,5 pct. af BNP over grænsen i et år eller 0,25 pct. af BNP over grænsen i gennemsnit i to på hinanden følgende år. Det svarer for Danmark aktuelt til et underskud på over 1 pct. af BNP i et år eller over 0,75 pct. af BNP i gennemsnit for to år, da underskudsgrænsen er 0,5 pct. af BNP. Finansministeriets fortolkning af budgetloven indebærer, at grænsen altid

skal overholdes ved fremsættelsen af forslaget til finansloven, medmindre økonomien er ramt af exceptionelle omstændigheder.

BOKS III.2 KORREKTIONSMEKANISMEN I FINANSPAGTEN OG BUDGETLOVEN

Finanspagtens krav til korrektionsmekanisme:
Det er en del af finanspagten, at der skal være en korrektionsmekanisme, der sikrer, at de offentlige finanser forbedres, hvis der er sket en væsentlig overskridelse af grænsen for den strukturelle saldo.

En væsentlig overskridelse af underskudsgrænsen er ikke defineret i finanspagten, men Stabilitets- og Vækstpagten. En væsentlig overskridelse er defineret som en overskridelse af grænsen på mindst 0,5 pct. af BNP i et år eller en overskridelse på mindst end 0,25 pct. af BNP i gennemsnit i to på hinanden følgende år. Aktiveres korrektionsmekanismen, skal der som udgangspunkt ske en forbedring af den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP om året. Der kan afviges fra disse regler i tilfælde af exceptionelle omstændigheder.

Budgetlovens krav til korrektionsmekanisme:
Finanspagtens krav om en korrektionsmekanisme er indarbejdet i budgetloven. Af §3 fremgår, at såfremt underskudsgrænsen overskrides med mindst 0,5 pct. af BNP, så skal der gennemføres tiltag der indebærer en forbedring af den strukturelle saldo på mindst 0,5 pct. af BNP årligt med virkning fra det følgende finansår.

Finansministeriets fortolkning af budgetlovens §2 stk. 1 og 2 om grænsen for det strukturelle underskud er, at underskuddet ved forslaget til finanslov altid skal overholde underskudsgrænsen i budgetloven, medmindre der foreligger exceptionelle omstændigheder.[a] Dette kaldes i et notat fra Finansministeriet til finansudvalget en "ex ante"-korrektion, der forebygger afvigelser, inden de opstår.[b]

Danmark har dermed implementeret en korrektionsmekanisme, der er strammere end EU's krav.

a) § 2, stk. 1, angiver, at "Den samlede budgetstilling på de samlede offentlige finanser skal være i balance eller udvise et overskud". Det uddybes i § 2, stk. 2, at "Det i stk. 1 nævnte krav om budgetbalance er overholdt, hvis den strukturelle saldo er på niveau med det mellemfristede mål, der er fastsat i den reviderede stabilitets- og vækstpagt, og med en nedre grænse for et strukturelt underskud på 0,5 pct. af bruttonationalproduktet.".

b) Notat til finansudvalget 10. marts 2017, Finansudvalget 2016-17, FIU Alm. del, Bilag 69.

Større fleksibilitet gør det nemmere at tage højde for usikkerheden på skøn

Der er usikkerhed knyttet til beregningen af den strukturelle saldo. Det gør, at der er risiko for, at grænsen for den strukturelle saldo bliver overskrides alene som følge af usikkerhed på skønnet for den strukturelle saldo. Med en saldogrænse, der ikke tager højde for usikkerheden på skønnene er der altså risiko for, at der bliver behov for en pludselig tilpasning af finanspolitikken på et grundlag, der er forbundet med betydelig usikkerhed. Hvis der er mulighed for små midlertidige overskridelser af grænsen som følge af nye skøn mindskes risikoen for at ændre politik på et usikkert grundlag.

Usikkerhed på den faktiske saldo kan observeres

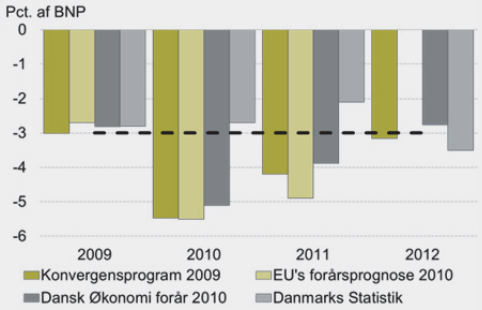
Den strukturelle saldo er en beregnet størrelse, der aldrig kan opgøres med sikkerhed. Derfor kan usikkerheden på skønnene heller ikke måles. Skønnet for den strukturelle saldo tager udgangspunkt i den faktiske saldo, som opgøres af Danmarks Statistik, og nye skøn for den faktiske saldo vil i et vist omfang påvirke den strukturelle saldo. En stor usikkerhed på skøn for den faktiske saldo vil altså delvist slå igennem på den strukturelle saldo, og nedenfor beskrives usikkerheden på den faktiske saldo med fokus på skønnene ved finansloven.

Store fejlskøn på den faktiske saldo

Der har historisk været betydelige fejlskøn på den faktiske saldo. For det meste har skønnene for den faktiske saldo kun en begrænset betydning for den førte økonomiske politik, men i perioder, hvor underskuddet på den faktiske saldo har været tæt på 3 pct. af BNP, har skønnene for den faktiske saldo haft betydning for planlægningen af finanspolitikken. I 2010 var der for eksempel en forventning om, at underskuddet ville blive større end 3 pct. af BNP. Det var både EU-Kommissionen, De Økonomiske Råd og Finansministeriet, der skønnede et underskud over 3 pct., jf. figur III.4. Det medførte, at Danmark kom i procedure for uforholdsmæssigt store underskud med et krav om, at der skulle gennemføres tiltag, der forbedrede den strukturelle saldo med 1,5 pct. af BNP frem mod 2013. Efterfølgende viste det sig dog, at det faktiske underskud i 2010 ikke overskred grænsen på 3 pct. af BNP.

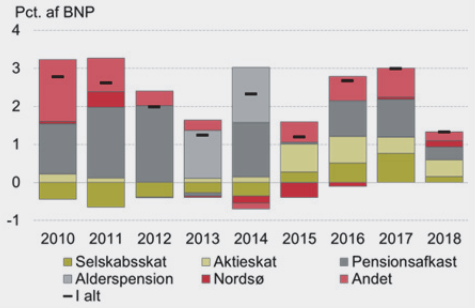
FIGUR III.4 SKØNNET OG FAKTISK UNDERSKUD 2009-12

De faktiske underskud er blevet mindre end skønnet i 2010



FIGUR III.5 REVISIONER AF SKØN FOR FAKTISKE SALDO

Den faktiske offentlige saldo er i de senere år systematisk blevet bedre end skønnet.



Anm.: Der var ikke et skøn for 2012 i EU-Kommissionens forårsprognose fra 2010, derfor mangler der skøn for 2012 fra EU i figur III.4. Fejlskønnene i figur III.5 er beregnet som forskellen mellem det skønnede i Økonomisk Redegørelse fra december, hvor finansloven er vedtaget, og det faktisk realiserede i den seneste opgørelse fra Danmarks Statistik. De Økonomiske Råd har lavet stort set tilsvarende revisioner af saldoskønnene, hvis der ses på efterårsrapporterne for de enkelte år og det realiserede.

Kilde: Danmarks Statistik, EU-kommissionens forårsprognose 2010, Dansk Økonomi, forår 2010, Danmarks Konvergensprogram 2009, regeringen februar 2010. Økonomisk Redegørelse december 2009-17.

Faktisk saldo blev bedre end skønnet i alle år siden 2010

Den offentlige saldo har i perioden fra 2010 til 2018 vist sig at blive godt 2 pct. af BNP bedre i gennemsnit, end det var skønnet, da finansloven blev vedtaget, svarende til 440 mia. kr. i 2019-niveau, jf. figur III.5. En mindre del af forklaringen er, at der i perioden har været systematisk mindreforbrug i den offentlige sektor i forhold til det planlagte, hvilket har forbedret både den faktiske og den strukturelle saldo. Men en stor del af forbedringen af den faktiske saldo skyldes, at indtægterne fra aktieindkomstskatten, selskabsskatten og pensionsafkastskatten er blevet højere end forventet, hvilket særligt for pensionsafkastskatten skyldes, at renterne systematisk er blevet lavere end skønnet. Ændringer i kapitalindkomstskatterne påvirker dog kun i begrænset omfang beregningen af den strukturelle saldo, da der beregnes et strukturelt provenu for disse skatter, der kun gradvist påvirkes af nye informationer om de faktiske indtægter på kort sigt. For en nærmere gennemgang af sammenhængen mellem faktisk og strukturel saldo og EU's regler for den faktiske saldo se baggrundsnotat til budgetloven og finanspolitiske rammer.

Præcis styring efter strukturel saldo …

Usikkerheden på skønnene for den faktiske saldo er derfor meget stor, og på trods af, at det søges at korrigere for midlertidige udsving i

den faktiske saldo vil usikkerhed på skønnet for den faktiske saldo i et vist omfang slå igennem på skønnet for den strukturelle saldo. Hertil kommer, at der vil være usikkerhed knyttet til den korrekte konjunkturrensning af den faktiske saldo. Blandt andet tager konjunkturrensningen af den strukturelle saldo baseret på budgetlovens metode ikke højde for forskelle i sammensætningen af efterspørgslen i økonomien. Eksportefterspørgsel vil for eksempel give et lavere provenu fra moms og afgifter end fx privat forbrug eller boliginvesteringer, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2015*.

… kan føre til justeringer i finanspolitik baseret på usikre skøn

Den tætte styring efter den strukturelle saldo, der fulgte i årene umiddelbart efter vedtagelsen af budgetloven, indebar, at den præcise stilling på den strukturelle saldo i perioder blev tillagt meget stor værdi i planlægningen af finanspolitikken. I forbindelse med finanslovsforslaget for 2016 indebar et skøn for den strukturelle saldo på -0,7 pct. af BNP for eksempel, at udgiftslofterne for 2016 skulle nedsættes med 3 mia. kr. Dette afspejlede konkret, at den strukturelle saldo blev forværret fra -0,5 pct. af BNP i *Økonomisk Redegørelse, maj 2015* til -0,7 pct. af BNP i *Økonomisk Redegørelse, august 2015*. Efterfølgende er Finansministeriets skøn gradvist opjusteret markant til et overskud på 0,4 pct. af BNP, jf. boks III.3. Dette illustrerer det problematiske i at tillægge for meget vægt til en lille justering af skønnet for den strukturelle saldo, når finansloven fremlægges.

Beregningen af den strukturelle saldo har fokus på at begrænse udsving

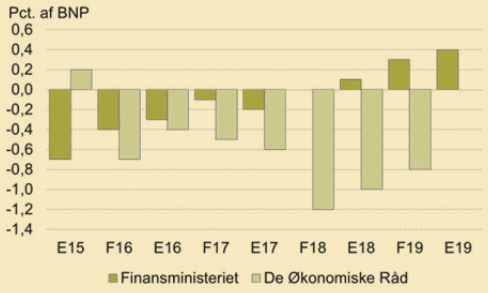
I andre tilfælde er skønnene stabile over en længere periode. Det kan blandt andet afspejle, at såfremt skønnet for den strukturelle saldo skal kunne anvendes i planlægningen af finanspolitikken, er der behov for, at det er relativt stabilt. Derfor afspejler de konkrete metoder til beregning af f.eks. skatteindtægter, der varierer meget fra år til år, at udsving i disse skatter kun gradvist skal påvirke den strukturelle saldo. For stor fokus på stabilitet i skøn for den strukturelle saldo kan dog også ske på bekostning af at ny relevant information ikke indarbejdes i beregningen af den strukturelle saldo.

BOKS III.3 FINANSLOVE OG TÆT STYRING EFTER DEN STRUKTURELLE SALDO

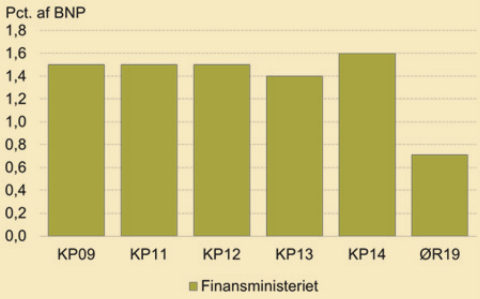
Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo for 2016 var -0,7 pct. af BNP i det tekniske forslag til finanslov i august 2015. Det medførte, at finanspolitikken blev strammet i forhold til det oprindeligt planlagte. Efterfølgende har både Finansministeriet og De Økonomiske Råd formandsskabet revideret skønnene for den strukturelle saldo. Nu skønner Finansministeriet, at der i 2016 var et overskud på den strukturelle saldo, jf. figur A.

Danmark fik i 2010 en henstilling fra EU's Ministerråd om at nedbringe et uforholdsmæssigt stort underskud. Henstillingen indeholdt blandt andet et krav om, at der skulle foretages tiltag, der strukturelt forbedrede de offentlige finanser svarede til 1,5 pct. af BNP i løbet af årene 2011-13. Finansministeriet havde i den periode, hvor der var en henstilling fra EU, en meget stabil forbedring af den strukturelle saldo fra 2010 til 2013 på mellem 1,4 og 1,6 pct. af BNP, jf. figur B. Efterfølgende er forbedringen ifølge Finansministeriets skøn blevet reduceret til 0,7 pct. af BNP. De Økonomiske Råds formandskabs aktuelle skøn for ændringen i saldoen i samme periode er, at den er svækket med 0,3 pct. af BNP. Det skyldes blandt andet, at der forskelle på behandling af provenuet fra nordsøbeskatningen og omkostninger knyttet til skatteafskrivninger.

FIGUR A **SKØN FOR STRUKTUREL SALDO FOR 2016**



FIGUR B **FORBEDRING AF DEN STRUKTURELLE SALDO 2010 TIL 2013**



Anm.: "E" står for efterår, der er *Økonomisk Redegørelse* fra august og *Dansk Økonomi* efterår, mens "F" er forår, der er *Økonomisk Redegørelse* fra maj (konvergensprogram fra april 2019 i 2019) og *Dansk Økonomi* forår. KP er *Danmarks Konvergensprogram* med det givne år i titlen. ØR19 er *Økonomisk Redegørelse* august 2019. I februar 2010 blev der offentliggjort et konvergensprogram, som havde titlen *Danmarks Konvergensprogram 2009*.

Kilde: *Danmarks Konvergensprogram*, 2009 og 2011-14, regeringen. *Dansk Økonomi* forår og efterår 2015-19, *Økonomisk Redegørelse* maj og august 2015-19.

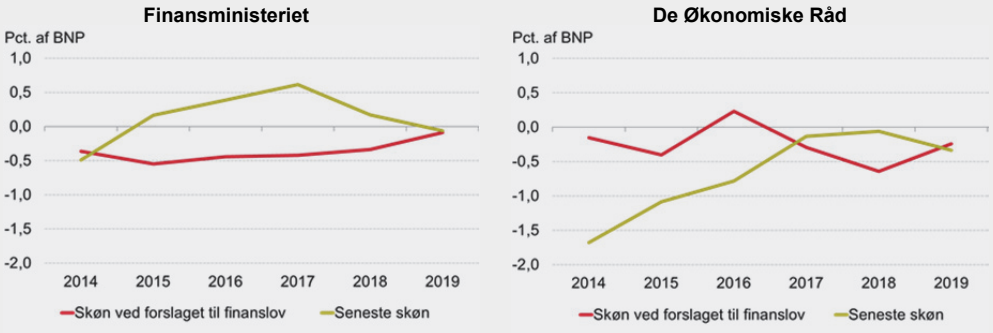
Betydelige revisioner efter skøn ved finanslovforslag

Usikkerheden på skønnene kan også illustreres ved at sammenligne forskellige institutionernes skøn, og revisionerne af disse siden fremlæggelsen af finanslovsforslagene. Underskudsgrænsen skal overholdes, når der foretages en vurdering af den strukturelle saldo for det kommende år ved fremsættelsen af forslaget til finanslov i august. Dette har været tilfældet både, når Finansministeriet og De Økonomiske Råd formandskab har vurderet den strukturelle saldo.[4] Det har dog vist sig, at skønnene for den strukturelle saldo er revideret væsentligt siden forslagene til finanslov. Det gælder både Finansministeriets og De Økonomiske Råds formandskabs skøn for den strukturelle saldo, jf. figur III.6. De Økonomiske Råds formandskabs skøn er ændret mest, og revisionerne har typisk svækket saldoen, hvilket primært skyldes, at skønnene for den strukturelle arbejdsstyrke og produktivitet er reduceret, og output- og beskæftigelsesgap som følge heraf er reduceret, jf. baggrundsnotat til budgetloven og finanspolitiske rammer.

FIGUR III.6 SKØN FOR DEN STRUKTURELLE SALDO

Finansministeriets skøn er revideret op efter finanslovsforslagene.

De Økonomiske Råds formandskabs skøn er blevet revideret ned i 2014 til 2016.



Anm.: Den strukturelle saldo er en beregnet størrelse. Derfor er den også skønnet for de historiske år.

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, august 2013-19, *Dansk Økonomi*, efterår 2013-19.

4) Ved det tekniske forslag til finanslov for 2016 skønnede regeringen, at der ville være et underskud på den strukturelle saldo for 2016 på 0,7 pct. af BNP. Det medførte en opstramning af finanspolitikken i forbindelse med det egentlige forslag til finanslov i september. I 2017 skønnede De Økonomiske Råds formandskab et underskud på den strukturelle saldo for 2018 på 0,6 pct. af BNP. Der var imidlertid ingen anbefaling om at ændre politikken, og regeringen foretog ingen ændringer af finanspolitikken på baggrund af formandskabets skøn for det strukturelle underskud.

Usikkerhed på skøn gør det naturligt at tillade midlertidige overskridelser af saldogrænsen

Set i lyset af usikkerheden på den strukturelle saldo forekommer det naturligt, at udnytte de muligheder finanspagten giver for at tillade små og midlertidige overskridelser af underskudsgrænsen. Muligheden for at overskride grænsen midlertidigt kan begrænses til kun at gælde, når overskridelsen skyldes ændrede skøn efter udgiftslofterne er fastsat[5]. En sådan begrænsning vil forhindre diskretionære finanspolitiske lempelser, der i sig selv bringer det strukturelle underskud over den fastsatte underskudsgrænse. En sådan skelnen mellem ændrede skøn og diskretionære tiltag forudsætter, at der løbende offentliggøres en dekomponering af ændringen i den strukturelle saldo på skøn og tiltag, jf. nedenfor.

Mulighed for overskridelse af underskudsgrænse øger krav til dokumentation

Med de nuværende regler må saldogrænsen overskrides efter fremlæggelse af forslaget til finanslov, hvis overskridelsen skyldes nye skøn, men ikke hvis den sker som følge af diskretionær politik. Hvis budgetlovens korrektionsmekanisme gøres mere fleksibel, så underskudsgrænsen også kan overskrides i et forslag til finanslov som følge af nye skøn, der er foretaget efter fastsættelsen af udgiftsloftet for det pågældende år, så øges kompleksiteten af systemet alt andet lige. Hvis det er muligt at overskride grænsen for den strukturelle saldo i år, hvor der er fastsat udgiftslofter, er der derfor et øget behov for dokumentation af, hvad der er årsagen til ændringerne i skønnet for den strukturelle saldo. Det er nødvendigt løbende, at dekomponere årsagerne til justeringer i den strukturelle saldo i ændringer i hvad der skyldes nye skøn og hvad der skyldes diskretionær finanspolitik, boks III.4. Denne dekomponering bør offentliggøres løbende.

5) Der fastsættes årligt udgiftslofter for et nyt fjerde år. Det sker samtidigt med finansloven vedtages. I efteråret 2019 fastsættes f.eks. udgiftsloftet for 2023.

BOKS III.4 OPGØRELSER AF DISKRETIONÆRE TILTAG

Ifølge den nuværende budgetlov kan underskudsgrænsen overskrides i et enkelt år, hvis der kommer nye skøn for saldoen efter fremlæggelsen af forslaget til finansloven, som indebærer en overskridelse af grænsen for den strukturelle saldo. Dette er udtryk for, at der er usikkerhed på skønnene for den strukturelle saldo, og nye skøn for saldoen ikke skal føre til pludselige tilpasninger i finanspolitikken i løbet af finansåret. Såfremt nye skøn forværrer underskuddene efter finanslovsforslaget, så skal finanspolitikken tilpasses, så det kommende års finanslovsforslag overholder grænsen. Omvendt kan underskudsgrænsen ikke overskrides, hvis der gennemføres diskretionære finanspolitiske tiltag, der svækker den strukturelle saldo nævneværdigt.

Vurderinger af diskretionære finanspolitiske tiltag i forhold til den strukturelle saldo har derfor en betydning i en situation, hvor underskudsgrænsen for den strukturelle saldo er overskredet. Der findes dog ikke en samlet oversigt, som viser konsekvenserne af diskretionære tiltag år for år.

Udgiftslofternes niveau og justeringer af disse dokumenteres tre gange om året på Finansministeriets hjemmeside. Et samlet overblik over diskretionære tiltag kræver imidlertid, at der også foretages en dokumentation af den offentlige investeringsramme og justeringer af denne samt diskretionære tiltag til indkomstoverførsler, skatter og øvrige udgiftsområder.

Det bemærkes, at det kan være vanskeligt at afgøre præcist, hvor skillelinjen går mellem nye skøn og diskretionære tiltag. Et eksempel er, at det statslige udgiftsloft blev nedjusteret som følge af et nyt pris- og lønskøn i 2015, hvilket blev betragtet som diskretionær finansiering. Modsat bliver de årlige justeringer af pris- og lønskønnet, der foretages for kommuner og regioner betragtet som ændrede skøn. Et andet eksempel er, at finansiering i nogle tilfælde er tilvejebragt ved nedjusteringer af den offentlige investeringsramme, hvor det ikke har været klart, hvad der forstås ved den offentlige investeringsramme, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2015*.

En anden problemstilling vedrører, hvordan adfærdsvirkninger håndteres i beregningen af den strukturelle saldo år for år. Det vil skabe større gennemsigtighed omkring regneprincipperne, hvis der så vidt muligt både foretages en vurdering af den strukturelle og faktiske saldo og forskellene mellem disse forklares. Vurderinger af den faktiske saldo indebærer, at der skal tages stilling til indfasningstider af adfærdsvirkninger, herunder hvor hurtigt arbejdsudbudseffekter påvirker den faktiske beskæftigelse.

STABILISERINGSPOLITIK OG SALDOGRÆNSEN

Muligt at afvige fra saldogrænse ved exceptionelle omstændigheder

Udgangspunktet i finanspagtens korrektionsmekanisme er, at der skal ske en forbedring af den strukturelle saldo med 0,5 pct. af BNP om året, hvis der er sket en væsentlig overskridelse af saldogrænsen. Der er dog en undtagelse, hvis økonomien rammes af exceptionelle omstændigheder, hvor det tillades at afvige fra den normale korrektionsmekanisme, jf. boks III.5.

BOKS III.5 EXCEPTIONELLE OMSTÆNDIGHEDER

Det er både ifølge finanspagten og budgetloven muligt at afvige fra saldogrænsen i tilfælde af exceptionelle begivenheder. Formuleringen om exceptionelle omstændigheder er den samme i finanspagten og budgetloven.

Exceptionelle begivenheder er defineret som en usædvanlig begivenhed, der er uden for staternes kontrol, eller et alvorligt økonomisk tilbageslag. Der er ikke en oversigt over, hvad der er usædvanlige begivenheder, så EU-Kommissionen vil vurdere det fra gang til gang.

Efter vedtagelsen af finanspagten og budgetloven kom der i 2015 en præcisering af, hvordan der skal reageres på en overskridelse af underskudsgrænsen for den strukturelle saldo, hvor tilpasningskravene afhænger af konjunktursituationen.

Der blev specificeret en såkaldt matrix, der viste, hvordan landene skal forbedre den strukturelle saldo, hvis underskudsgrænsen overskrides i en lavkonjunktur. Kravet til forbedringer i en lavkonjunktur er væsentligt nedsat i forhold til det normale krav på 0,5 pct. af BNP, og for lande med lav gæld kan kravet ved et stort negativt output gap og lav vækst være en forbedring på nul.

Baseret på det i kapitel I beregnede output gap er Danmark i løbet af de sidste 50 år blevet ramt af lavkonjunkturer, der var så dybe, at det ville være muligt at overskride grænsen uden krav om forbedring af den strukturelle saldo. Det var dog kun ved lavkonjunkturen i begyndelsen af 1980'erne og efter finanskrisen, at lavkonjunkturen var så dyb, at output gap var så dybe, at forudsætningen for, at der ikke skal ske forbedringer af den strukturelle saldo, var opfyldt i mere end et år.

For en nærmere beskrivelse af mulighederne for at overskride grænserne ved exceptionelle forhold se baggrundsnotat til budgetloven og finanspolitiske rammer.

Der er ikke en komplet oversigt over, hvad der er exceptionelle omstændigheder

Det er dog ikke klart beskrevet i finanspagten, hvad exceptionelle omstændigheder dækker over. Definitionen på en exceptionel omstændighed er beskrevet som en usædvanlig begivenhed, der er uden for staternes kontrol eller et alvorligt økonomisk tilbageslag. Udover afvigelser i en lavkonjunktur er der imidlertid ikke en egentlig

liste over, hvad der betragtes som exceptionelt.[6] Oprindeligt var det tænkt, at exceptionelle omstændigheder alene var lavkonjunktur og naturkatastrofer, men EU-Kommissionen har efterfølgende også givet enkelte lande lov til at afvige fra deres saldogrænser som følge af udgifter knyttet til flygtningekrisen og ved nogle udgifter til antiterror virksomhed, jf. baggrundsnotat til budgetloven og finanspolitiske rammer. Reglerne for, hvordan der skal reageres på et brud på saldogrænsen i en lavkonjunktur, blev mere klart beskrevet af EU-Kommissionen i 2015. Der blev opstillet en såkaldt matrix, som specificerer kravene til tilpasning af finanspolitikken afhængigt af konjunktursituationen, og om landene har høj eller lav gæld. For lande som Danmark med en lav gæld og uden holdbarhedsproblemer er der ikke krav om, at et brud på grænsen for den strukturelle saldo skal medføre en forbedring af den strukturelle saldo i en dyb lavkonjunktur.

Muligt at overskride saldogrænse i en dyb lavkonjunktur

Det er svært på forhånd at definere, hvilke exceptionelle omstændigheder Danmark kan blive udsat for, som forværrer den strukturelle saldo. Ved vedtagelsen af finanspagten var der næppe nogen, der kunne forudsige en flygtningekrise, så en vurdering af om der er exceptionelle omstændigheder må ske i takt med, at der opstår forhold, der kan være exceptionelle.[7] Derimod er det relativt forventeligt, at Danmark inden for en årrække vil blive ramt af en alvorlig lavkonjunktur. EU-Kommissionen har defineret, at Danmark, hvis output gap er lavere end -1,5 pct. af BNP, og den faktiske BNP-vækst er lavere end den strukturelle vækst, vil der ikke være et krav om, at forbedre den strukturelle saldo, hvis Danmark har brudt grænsen for den strukturelle saldo. Output gap har været så stort i flere år i træk i forbindelse med den dybe lavkonjunktur i begyndelsen af 1980'erne og i årene efter finanskrisen i 2008. Dybe og langvarige lavkonjunkturer, hvor det kan være relevant at bryde saldogrænsen for at understøtte dansk økonomi er altså relativt sjældne.

6) En beslutning om, hvorvidt et forhold kan betegnes som en ekstraordinær begivenhed vil blive foretaget fra gang til gang af EU-Kommissionen, hvis en medlemsstat beder om det. Der er ikke givet en præcis beskrivelse af, hvad der skal til for, at der er tale om en ekstraordinær begivenhed, men der vil blive lagt vægt på fire ting. For det første skal det være en usædvanlig begivenhed. For det andet skal det være uden for medlemslandets kontrol. For det tredje skal det have en væsentlig betydning for de offentlige finanser, og for det fjerde må den mellemfristede finanspolitiske holdbarhed ikke være truet. Der er ikke en beskrivelse af hvornår de enkelte kriterier er opfyldt. Se nærmere i Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, EU Commission, april 2019.

7) Den danske regering kan ved EU-Kommissionens vurdering af den danske offentlige saldo foreslå, at et forhold skal klassificeres som exceptionelt. Gør den danske regering dette, skal EU-Kommissionen vurdere om det er tilfældet. Er EU-Kommissionen enig i, at et forhold er exceptionelt kan saldogrænsen brydes midlertidigt. Ifølge Lov om De Økonomiske Råd, skal formandskabet også vurdere, om der er exceptionelle omstændigheder.

Svækkelse af strukturel saldo afhænger af finanspolitiske instrumenter

Det er muligt at bryde saldogrænsen under exceptionelle omstændigheder, men det vil i et vist omfang involvere en forhandling med EU-Kommissionen, om hvorvidt der er behov for efterfølgende at foretage tiltag, der forbedrer den strukturelle saldo. Derimod er det en ren national beslutning at lempe finanspolitikken ned til saldogrænsen. Forskellige instrumenter i stabiliseringspolitikken påvirker den strukturelle saldo forskelligt. Behovet for at kunne overskride saldogrænsen i en lavkonjunktur afhænger således af, hvilke finanspolitiske tiltag det ønskes at tage i brug i stabiliseringspolitikken. Rammes Danmark af en lavkonjunktur, hvor der er et ønske om at understøtte økonomien ved traditionelle finanspolitiske lempelser, vil det forværre den strukturelle saldo relativt meget. Omvendt vil såkaldte off-budget tiltag ikke påvirke den strukturelle saldo. For en oversigt over udvalgte finanspolitiske instrumenters påvirkning af den strukturelle saldo, jf. boks III.6.

Følg og forklar …

I finanspagten er der et krav om, at der skal være uafhængige institutioner, der skal vurdere om grænsen for den strukturelle saldo overholdes, og om hvorvidt korrektionsmekanismen skal aktiveres. Det indebærer både en vurdering af om underskudsgrænsen i budgetloven er overholdt og hvorvidt det er exceptionelle omstændigheder, der er årsag til en eventuel overskridelse. Regeringerne skal som udgangspunkt følge anbefalinger fra disse uafhængige institutioners vurderinger af, hvorvidt korrektionsmekanismen skal aktiveres. Alternativt skal landets regering offentligt forklare, hvorfor den ikke gør det. I Danmark er følg og forklar princippet skrevet ind i en ændring til lov om De Økonomiske Råd, som blev vedtaget i 2016.

… er uklart ud fra loven

Det er dog ud fra lovteksten uklart, hvornår følg eller forklar princippet skal iværksættes. Det afgørende er, hvornår der sker en væsentlig overskridelse af grænsen for den strukturelle saldo. Her kan der være to fortolkninger, hvor den ene er, at såfremt formandsskabets vurderer det strukturelle underskud til mere end 0,5 pct. af BNP ved forslaget til finansloven og anbefaler en finanspolitisk stramning, så medfører det en aktivering af følg og forklar. Den anden fortolkning er, at formandskabet skal vurdere finanspagtens minimumskrav til korrektionsmekanismen, hvor der er et krav om, at korrektionsmekanismen skal aktiveres, hvis det strukturelle underskud er væsentligt (0,5 pct. af BNP) større end grænsen for det strukturelle underskud. I forbindelse med en revision af budgetloven bør det gøres klart, hvordan følg og forklar princippet skal fortolkes.

BOKS III.6 POLITISKE TILTAG PÅVIRKNING AF STRUKTUREL SALDO

Der er forskel på, hvordan finanspolitiske instrumenter påvirker den faktiske saldo og den strukturelle saldo. De traditionelle finanspolitiske instrumenter (offentligt forbrug, investeringer og skattelettelser) har alle en effekt på den faktiske og strukturelle saldo. Derimod påvirker engangsudbetalinger ikke nødvendigvis den strukturelle saldo, hvis de forbedrer de langsigtede offentlige finanser, kan der i den strukturelle saldo korrigeres for midlertidige udgifter. Det gælder fx udbetalingen af SP-bidraget og tilbagebetalingen af efterlønsbidragene.

De såkaldte off-budget tiltag påvirker hverken den faktiske eller strukturelle saldo. Det gælder fx Landsbyggefondens renovering af almene boliger og investeringer foretaget af offentlige selskaber. Disse investeringer er i Danmarks Statistiks opgørelser private investeringer, der ikke påvirker den offentlige saldo, selvom de i praksis kan påvirkes fra politisk side.

De automatiske stabilisatorer gør, at de offentlige indtægter fra skatter og moms falder i en lavkonjunktur, mens de ledighedsrelaterede udgifter stiger. Det svækker den faktiske offentlige saldo, mens den strukturelle saldo er upåvirket, da den renses for konjunkturenes påvirkning. Ændringer i regler eller satser, der gennemføres for af konjunkturhensyn vil svække såvel den faktiske og strukturelle saldo, da det indebærer en diskretionær ændring. Et eksempel på en sådan regel er at øge dagpengeperiodens længde i en lavkonjunktur. For en oversigt over hvordan forskellige tiltag, der er foretaget af konjunkturhensyn påvirker den strukturelle saldo se tabel A.

TABEL A TILTAGS PÅVIRKNING AF STRUKTUREL SALDO

	Strukturel saldo
Traditionel finanspolitik	
Offentligt forbrug, investeringer og skattelettelser	Fuld gennemslag
Engangstiltag	
SP udbetaling	Ingen effekt
Efterlønsudbetaling	Ingen effekt
Off-budget	
Renovation af almene boliger	Ingen effekt
Investeringer i offentligt kontrollerede selskaber	Ingen effekt
Automatiske stabilisatorer	Ingen effekt
Ændring af regler af konjunkturhensyn	Fuld gennemslag

III.3 UDGIFTSLOFTER OG SANKTIONER

Fokus på budgetlovens regler om udgiftslofter

Med budgetloven blev der introduceret et system med 4-årige udgiftslofter i stat, kommuner og regioner. Systemet med udgiftslofter suppleres af sanktioner, der understøtter overholdelse af udgiftslofterne i budgettet og regnskabet. Udgiftslofterne definerer den samlede ramme for drifts- og serviceudgifter i den offentlige sektor, og budgetlovens regler har fokus på, hvordan udgiftslofterne fastsættes, justeres og overholdes. Det er budgetlovens regler, der er fokus på i dette afsnit, mens fordelingen af rammen på kommuner, regioner og staten samt den konkrete økonomistyring i sektorer og institutioner ikke diskuteres.

Indhold i afsnit

Dette afsnit har fokus på tre aspekter af systemet med udgiftslofter og sanktioner. I det første afsnit evalueres, hvorvidt systemet med udgiftslofter og sanktioner har understøttet budgetoverholdelse. I det efterfølgende afsnit beskrives nogle mere tekniske elementer omkring reglerne for udgiftslofter. Der er fokus på, at gennemsigtigheden omkring systemet med udgiftslofter vil kunne øges, hvis reserverne under det statslige delloft for driftsudgifter bliver synliggjort, og reglerne vedrørende justeringer af udgiftslofter blev præciseret. I det tredje afsnit diskuteres nogle principper, som kan lægges til grund for afgrænsningen af udgifterne under udgiftslofter og den konkrete udformning af sanktionerne i en ny budgetlov.

BUDGETOVERHOLDELSE MED LOFTER OG SANKTIONER

Regler for fastsættelse og overholdelse af udgiftslofter …

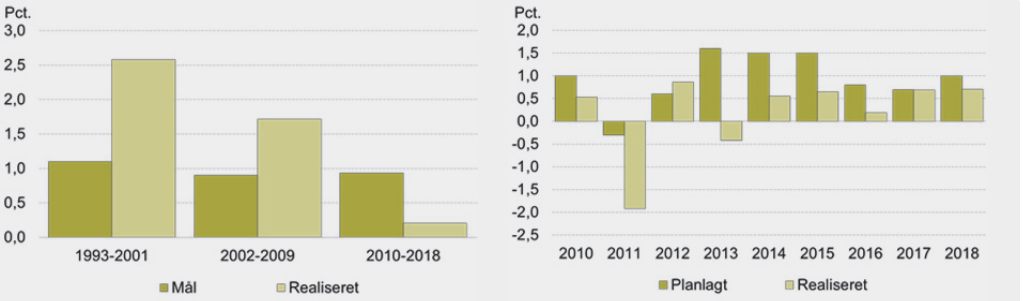
Baggrunden for systemet med udgiftslofter og sanktioner var, at målsætningerne for det offentlige forbrug i de mellemfristede planer ikke blev overholdt. Budgetloven indebærer, at udgiftslofternes niveau skal være fastsat i overensstemmelse med de mellemfristede mål for det offentlige forbrug og den offentlige saldo, og udgifterne i budgetterne skal holde sig indenfor rammerne af udgiftslofterne. Derudover er det forbundet med en sanktion, hvis udgiftslofterne ikke overholdes i regnskabet. Nedenfor beskrives først baggrunden for systemet med udgiftslofterne, hvorefter der foretages en afrapportering af, hvorvidt udgiftslofterne er overholdt i planlægningsfasen og i regnskabet.

… var en konsekvens af overskridelse af mål for offentligt forbrug

I 1990'erne og 2000'erne blev målsætningerne for det offentlige forbrug ikke overholdt, figur III.7. De gradvise overskridelser af målsætninger for det offentlige forbrug og problemer særligt med styringen af den kommunale økonomi var en vigtig årsag til, at der blev indført udgiftslofter i budgetloven. Systemet med udgiftslofter og sanktioner blev indført gradvist med genopretningsaftalen i 2010, sanktioner i kommuner fra 2011, vedtagelsen af budgetloven i 2012 og udgiftslofter med virkning fra 2014. Der har været en markant ændring i 2010'erne i forhold til tidligere, hvor budgetterne ikke blev overholdt.

FIGUR III.7 PLANLAGT OG REALISERET FFENTLIG FORBRUGSVÆKST

Overskridelse af mål i 1990'erne og 2000'erne, mens der har været et mindreforbrug i 2010'erne.



Anm.: Den realiserede vækst i de offentlige forbrugsudgifter tager udgangspunkt i Danmarks Statistiks nuværende afgrænsning af de offentlige forbrugsudgifter, som afviger fra den afgrænsning af de offentlige forbrugsudgifter, som dannede udgangspunkt for målsætningerne.

Kilde: Målsætningerne frem til 2009 fremgår af *Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks velfærd*, april 2011, side 316. Målsætningerne i 2010 til 2018 afspejler den forudsatte vækst i de offentlige forbrugsudgifter for det kommende år i *Økonomisk Redegørelse*, december 2009 til 2017.

Ca. ¾ af offentlige udgifter er under lofter …

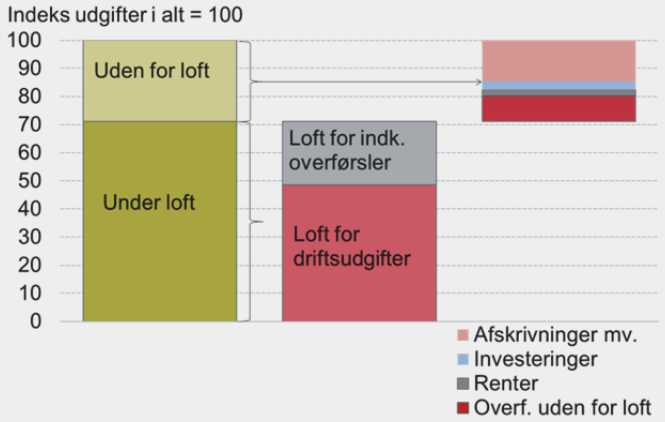
De 4-årige udgiftslofter omfatter størstedelen af de offentlige forbrugsudgifter i stat, kommuner og regioner. Der vedtages også 4-årige udgiftslofter, som udgifterne til statslige udgifter til ikke ledighedsrelaterede indkomstoverførsler skal holde sig under. Niveauet for udgiftsloftet er fastsat væsentligt højere end de forventede udgifter til indkomstoverførsler under loftet, hvorfor loftet i praksis ikke er en bindende begrænsning i økonomistyringen af indkomstoverførslerne, som tager udgangspunkt i lovfastsatte satser og rettigheder samt refusionsordninger til kommuner. Driftsudgifterne og indkomstoverførslerne under udgiftsloftet udgør ca. ¾ af de samlede offentlige udgifter, jf. figur III.8.

… konjunktur-følsomme udgifter og investeringer er ikke medtaget under loft

Med budgetloven skal udgiftslofterne overholdes år for år. Dette indebærer, at en stigning i en udgift som udgangspunkt skal finansieres med en reduktion i en anden udgift samme år i en situation, hvor udgiftslofterne er bindende. Dette er blandt andet baggrunden for, at de konjunkturfølsomme udgifter til indkomstoverførsler mv. holdes udenfor loftsstyring, så økonomiens automatiske stabilisatorer kan virke frit. Derudover er den kommunale medfinansiering af indkomstoverførsler også holdt udenfor loftsstyring. De offentlige investeringer friholdes også for loftsstyring, da de kan være vanskelige at styre i de enkelte år, ligesom de offentlige renteudgifter er udenfor loftsstyring.

FIGUR III.8 LOFTER OG SAMLEDE UDGIFTER I 2018

Knap ¾ af de offentlige udgifter er omfattet af loftsstyring.



Anm.: For driftsudgifter under loft og de statslige indkomstoverførsler er taget udgangspunkt i opgørelsen af udgifterne på statsregnskabet, hvor de øvrige udgiftsposter og de samlede offentlige udgifter følger Danmarks Statistisk opgørelse af de offentlige udgifter. Danmarks Statistiks og statsregnskabets definition af offentlige udgifter adskiller sig på en række punkter. Afskrivninger mv. omfatter blandt andet beregnede størrelser i Danmarks Statistiks opgørelse samt moms.

Kilde: Danmarks Statistik og statsregnskabet 2018.

Folketinget fastsætter lofter med afsæt i mellemfristet plan

Udgiftslofterne fastsættes løbende for en 4-årig periode. Udgiftslofterne blev fastsat første gang for perioden 2014 til 2017, mens der i august 2019 er fremsat lovforslag om udgiftslofter for 2023. Folketinget vedtager med udgiftslofter de samlede drifts/serviceudgifter for de kommende fire år. Når der fastsættes udgiftslofter for et nyt år, er

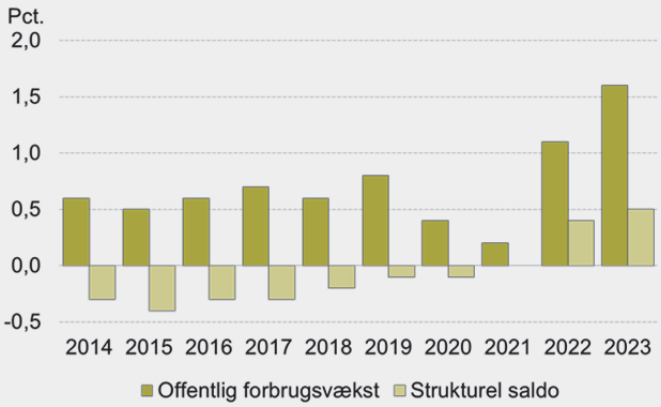
afsættet fremskrivningen af det offentlige forbrug og skønnet for den strukturelle saldo i en mellemfristet plan, hvor der aktuelt er en målsætning om balance i 2025. Der er ved loftsfastsættelsen ikke et krav til den konkrete stilling på den strukturelle saldo, så længe det nye udgiftsloft fastsættes i overensstemmelse med det forløb, der sikrer, at målsætningen om balance bliver overholdt, og underskudsgrænsen for den strukturelle saldo overholdes. De offentlige finanser er gradvist forbedret siden 2014, og de seneste år har der både været mulighed for høj forbrugsvækst og strukturelle overskud ved fastsættelsen af udgiftslofterne, jf. figur III.9.

Udgiftslofter er nedjusteret efterfølgende

Udgiftslofterne for 2014 til 2017 er gradvist blevet sænket fra den initiale vedtagelse af udgiftslofterne i 2013. Det skyldes, at gradvise nedjusteringer af udgiftslofter har finansieret tiltag udenfor lofterne, og at udgiftslofterne i perioden er blevet reduceret for at forbedre stillingen på den strukturelle saldo.

FIGUR III.9 FORBRUGSVÆKST OG FORVENTET SALDO VED LOFTFASTSÆTTELSE

Strukturel saldo er gradvist forbedret ved fastsættelsen af lofter



Anm.: Finansministeriets skøn for offentlig forbrugsvækst og strukturel saldo ved fastsættelsen af udgiftslofterne.

Kilde: Konvergensprogrammet for 2013, Opdateret 2020 forløb – grundlag for udgiftslofter 2018 og 2019. Opdateret 2025-forløb – grundlag for udgiftslofterne 2020 til 2023.

Med udgiftslofter forhandles ikke om den samlede ramme

Budgetloven indebærer også, at budgetterne skal planlægges indenfor rammerne af udgiftslofterne, og dette har været tilfældet siden indførelse af udgiftslofter i 2014. Med udgiftslofter er den samlede ramme for de offentlige forbrugsudgifter for kommuner, regioner og staten dermed fastlagt før de årlige økonomiforhandlinger med kommuner og regioner og forhandlinger om finansloven. Dette adskiller sig fra systemet i 2000'erne, hvor der var mulighed for at forhandle om den samlede ramme i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger og igen i forbindelse med finansloven. Det er vanskeligt at sige, hvad fraværet af denne "forhandlingseffekt" har betydet for den samlede vækst i de offentlige forbrugsudgifter, da der før indførelse af udgiftslofter ikke fandtes et klart defineret udgangspunktet for rammen før forhandlingerne. En undersøgelse af økonomiforhandlinger med kommunerne konkluderer dog, at kommunernes mulighed for efter budgetloven at forhandle udgiftsforøgelser hjem i en økonomiaftale er blevet begrænset sammenlignet med resultaterne fra 1999 til 2010[8].

Sanktioner på budgetter og regnskaber …

Udgiftslofterne og underskudsgrænsen for den strukturelle saldo udgør en binding, når finanspolitikken planlægges. Sanktionslovgivningen og dispositionsbegrænsninger indebærer, at der er en økonomisk konsekvens, hvis udgiftslofterne overskrides. Sanktionslovgivningen indebærer, at udgifterne i budgettet for kommuner og regioner højst må svare til udgiftslofterne for sektorerne, og de realiserede udgifter i regnskabet skal være lavere end budgettet. Der er en sanktion, hvis budgetter eller regnskaber bliver højere end udgiftslofterne, jf. boks III.7. I staten foretager finansministeren løbende en kontrol af, hvorvidt udgiftslofterne overholdes. Såfremt der er udsigt til en overskridelse af loftet for driftsudgifter, så fastsætter finansministeren en dispositionsbegrænsning svarende til den forventede overskridelse.

… har aldrig været i brug

Der blev fastsat sanktioner i kommunerne ved lovgivning i 2011, og i 2013 blev der indført sanktioner i regioner. Der har ikke været behov for at tage sanktionerne i brug, da budgetterne for drifts- og serviceudgifter er fastlagt indenfor rammerne af udgiftslofterne, og budgetterne er overholdt i regnskaberne siden 2011.

8) Kora (2016): *Tendenser i stat-kommuneforholdet efter kommunalreformen – fokus på økonomiaftaler og sanktionssystemet*, Politik Nummer 2, Årgang 19.

BOKS III.7 SANKTIONER OG DISPOSITIONSBEGRÆNSNINGER

Sanktioner i kommuner (serviceudgifter og anlægsudgifter)

Budget: Henholdsvis 3 mia. kr. og 1 mia. kr. af bloktilskuddet er betinget af, at kommunerne under ét budgetterer inden for de aftalte udgiftsrammer for service og anlægsudgifter. For anlægsudgifternes vedkommende er reglen dog betinget af, at der er et anlægsloft.

Regnskab: Bloktilskuddet nedsættes, hvis de i regnskabet bogførte serviceudgifter overskrider budgettet for kommunerne under ét. 60 pct. af nedsættelsen fordeles på de kommuner, der har overskredet budgettet, mens 40 pct. fordeles på alle kommunerne efter bloktilskudsnøglen.

Sanktioner i regioner (nettodriftsudgifter og anlægsudgifter)

Budget: Henholdsvis 1 mia. kr. og 0,5 mia. kr. af bloktilskuddet er gjort betinget af, at regionerne under ét budgetterer inden for de aftalte udgiftsrammer for nettodriftsudgifter og anlægsudgifter. For anlægsudgifternes vedkommende er reglen dog betinget af, at der er et anlægsloft.

Regnskab: Bloktilskuddet nedsættes tilsvarende, hvis regnskabet overskrider budgettet for regionerne under ét. 60 pct. af nedsættelsen fordeles på de regioner, der har overskredet budgettet, mens 40 pct. fordeles kollektivt.

Dispositionsbegrænsninger i staten (driftsudgifter)

I henhold til budgetloven er finansministeren forpligtet til at fremsætte et finanslovsforslag, hvor udgifterne er lavere end de statslige udgiftslofter. Finansministeren foretager løbende en kontrol af, om de endelige regnskabstal kan forventes at overstige de statslige udgiftslofter. Hvis denne kontrol viser, at udgifterne under det statslige delloft for driftsudgifter overstiger loftet, fastsættes inden for 30 dage en dispositionsbegrænsning, som svarer til den forventede overskridelse.

Budgetter kommet tættere på lofter i kommuner og regioner …

Udgiftslofterne har som nævnt haft virkning siden 2014 og omfatter både staten, kommuner og regioner. Siden indførelse af udgiftslofter i 2014 er lofterne overholdt i regnskabet i både staten, kommuner og regioner, jf. figur III.10. Kommunerne havde de første år et stort mindreforbrug til serviceudgifter, men regnskabet har stort set været sammenfaldende med udgiftsloftet de seneste år. I regionerne har regnskabet for driftsudgifter været meget tæt på budgettet i alle år.

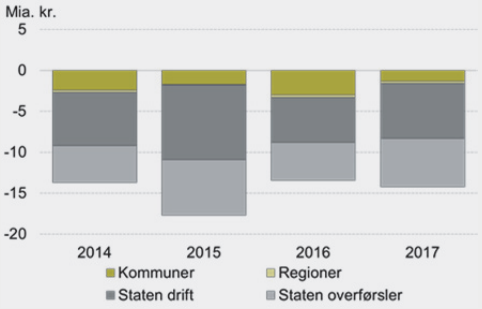
… i staten er stadig et stort mindreforbrug

I staten har der været et stort mindreforbrug både set i forhold til udgiftsloftet for driftsudgifter og udgiftsloftet for indkomstoverførsler. En årsag til mindreforbruget under det statslige driftsloft er, at der er budgetteret med store reserver under udgiftslofterne, som der ikke har vist sig at være brug for. Under det statslige loft budgetteres for

eksempel med en reserve til kommuner på 1 mia. kr., for det tilfælde at der bliver behov for at øge det kommunale bloktilskud i løbet af året. Der har ikke været behov for at bruge hele denne reserve siden 2014. Samtidig er Danmarks betalinger til EU i gennemsnit blevet knap 2 mia. kr. lavere end budgetteret siden 2014. Særligt i 2014 og 2017 skyldes en stor andel af mindreforbruget under det statslige udgiftsloft budgetterede overførsler til kommuner og EU, som der ikke viste sig behov for. Mindreforbruget under det statslige delloft for indkomstoverførsler skal blandt andet ses i lyset af, at udgiftsloftet fastsættes på et højt niveau set i forhold til de skønnede udgifter under loftet.

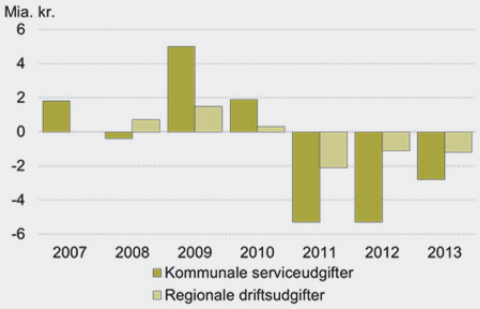
FIGUR III.10 REGNSKAB I FORHOLD TIL UDGIFTSLOFTER

Mindreforbrug under alle udgiftslofter.



FIGUR III.11 REGNSKAB I FORHOLD TIL BUDGET

Budgetter overholdt siden 2011.



Anm.: Finansministeriet har ikke offentliggjort udgiftsloftet for 2018.

Kilde: Udgiftslofter og statens finanser, maj 2015, 2016, 2017, 2018 og *Dansk Økonomi, efterår 2014*.

Sanktioner og andre forklaringer på budgetoverholdelse

Sanktionslovgivningen har, for så vidt angår kommunerne haft en længere levetid end budgetloven. I kommunerne blev sanktioner ved overskridelser af budgettet fastsat ved lovgivning i 2011, og kommunernes serviceudgifter i regnskabet har været lavere end budgettet siden 2011, hvor det omvendte var tilfældet i årene 2007, 2009 og 2010, jf. figur III.11. Dette er en indikation på, at sanktionerne har haft betydning for overholdelse af budgetterne i kommunerne. Den samme tendens ses imidlertid også i regionerne, hvor der først blev indført sanktioner gældende fra og med 2013-regnskabet. Dette indikerer, at der også kan være en række andre forklaringer på, at budgetterne for det offentlige forbrug er overholdt siden 2011, jf. boks III.8.

BOKS III.8 ÅRSAGER TIL BUDGETOVERHOLDELSE SIDEN 2011

Den økonomiske sanktion overfor kommuner og regioner ved overskridelser af budgettet har formentligt været en medvirkende årsag til, at budgetterne er overholdt siden 2011. Der kan dog også være en række andre forhold, som har betydning for dette.

For det første udgjorde det offentlige forbrugsniveau en historisk stor andel af BNP i 2010. Dette indebærer alt andet lige, at det er lettere at overholde budgetterne. Mindre forbruget var da også særligt stort i årene umiddelbart efter 2010, hvorefter det gradvist er blevet mindre i alle sektorer.

For det andet var et element i budgetloven, at der skulle være mere fokus på økonomistyringen i offentlige institutioner efter de store budgetoverskridelser i slutningen af 00erne.

For det tredje kan offentlige besparelser være lettere at realisere i en situation, hvor dansk økonomi er ramt af en lavkonjunktur i forhold til en situation med højkonjunktur, som var tilfældet i midten af nullerne. Det bemærkes dog, at budgetterne også er blevet overholdt de seneste år, hvor dansk økonomi har været inde i et opsving, selvom mindre forbruget de seneste år er blevet mindre.

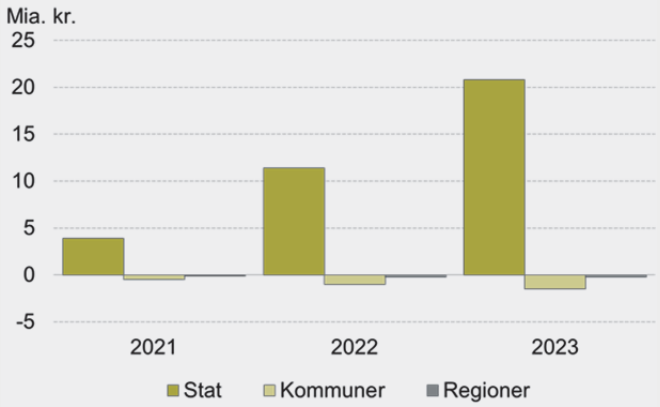
GENNEMSIGTIGHED OM RESERVER OG REGLER

Forbrugsvækst henføres til statsligt loft …

Der vedtages udgiftslofter for de tre offentlige delsektorer, og udgiftslofterne skal overholdes individuelt. Det er dog kun for det første år, at der er taget en egentlig stilling til fordelingen på delsektorer, mens hele væksten i udgiftslofterne for de tre efterfølgende år foreløbigt placeres under det statslige delloft for drift, jf. figur III.12. Udgiftslofterne for de efterfølgende 3 år angiver dermed en samlet ramme for offentlige forbrugsudgifter, der efterfølgende fordeles mellem stat, kommuner og regioner i forbindelse med de årlige kommune- og regionsforhandlinger. Dette indebærer, at der ikke er gennemsigtighed om størrelsen af reserverne til de årlige forhandlinger.

FIGUR III.12 VÆKST I DRIFTSLOFTER 2021-23

Vækst i det samlede driftsloft placeres i staten.



Kilde: Forslag til lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2023.

… som også omfatter reserver til initiativer udenfor lofterne

Dertil kommer, at det statslige delloft for driftsudgifter omfatter reserver til skattenedsættelser og andre tiltag, som ikke kan henføres til det statslige driftsloft. Dette afspejler blandt andet, at Folketinget vælger, at det såkaldte makroøkonomiske råderum placeres under det statslige delloft for driftsudgifter, når råderummet opgøres på finansloven, jf. boks III.9.

Statsligt delloft har central betydning for planlægning af finanspolitik …

I budgetloven er der ikke noget loft eller øvre grænse for størrelsen af skattenedsættelser og øvrige initiativer udenfor udgiftslofterne i de årlige finanslove, så længe underskudsgrænsen overholdes. I praksis omfatter det statslige delloft dog både forhandlingsreserver til de årlige aftaler med kommuner og regioner og reserver til nye initiativer udenfor driftsudgifterne, som for eksempel kan være diskretionære skattenedsættelser eller højere investeringer. Niveauet for det statslige delloft for driftsudgifter og reserverne under loftet har derfor en central betydning i planlægningen af finanspolitikken.

… hvorfor der bør tilstræbes større gennemsigtighed

Denne praksis gør det vanskeligt at gennemskue, hvor meget der er afsæt til offentligt forbrug under udgiftslofterne, og hvad der forventes anvendt til skattenedsættelser eller andre diskretionære tiltag. Transparensen kunne øges, hvis rammerne på finansloven opgøres mere detaljeret, så reserver til skattenedsættelser og øvrige initiativer

udenfor udgiftslofter opgøres særskilt i stedet for under det statslige delloft.

BOKS III.9 UDGIFTSLOFTER OG UNDERSKUDSGRÆNSEN

Udgiftslofternes niveau fastsættes med udgangspunkt i regeringens mellemfristede fremskrivninger. Regeringens fremskrivninger tager udgangspunkt i gældende skatte- og overførselsregler og en mulig offentlig forbrugsvækst, som sikrer balance i 2025.

Hele den mulige offentlige forbrugsvækst placeres under det statslige delloft for driftsudgifter, når udgiftsloftet for det nye 4. år fastsættes. Denne praksis er italesat på en lidt anden måde de seneste år, hvor den mulige forbrugsvækst er omtalt som et råderum, som kan prioriteres til vækst i det offentlige forbrug eller andre nye tiltag.

Ifølge budgetloven er der ikke noget loft for skattenedsættelser, stigninger i offentlige investeringer mv. i de årlige finanslove, så længe underskudsgrænsen for den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP overholdes.

I praksis bliver nye initiativer i politiske aftaler finansieret med reserver under det statslige delloft for driftsudgifter eller ved andre diskretionære tiltag udenfor udgiftslofterne.

Der er ikke et krav til den konkrete stilling på den strukturelle saldo ved loftsfastsættelsen, så længe underskudsgrænsen for den strukturelle saldo overholdes. Udgiftslofternes niveau fastsættes primært med udgangspunkt i en politisk målsætning om, at den offentlige forbrugsvækst i loftsåret er i overensstemmelse med den mellemfristede saldomålsætning.

Regler for justeringer af udgiftslofter bør klargøres

I en revideret budgetlov kan reglerne for justeringer af udgiftslofter også med fordel klargøres. Budgetloven omfatter et kompliceret regelsæt for, hvornår udgiftslofterne kan justeres efter vedtagelsen, jf. boks III.10. Overordnet set er hensigten med reglerne, at der skal være begrænsninger på mulighederne for at justere udgiftslofterne. Regelsættet er imidlertid kompliceret, og reglerne er ikke klart defineret. De Økonomiske Råds Sekretariat skal løbende vurdere, hvorvidt udgiftslofterne overholdes. En forudsætning for disse vurderinger er, at det skal være klart, hvad der er begrundelsen for de forskellige justeringer af udgiftslofterne, og hvordan disse skal ses i forhold til budgetloven. En udfordring med dette regelsæt er, at den konkrete definition af de nuværende regler er uklar, og at det på mange områder er åbent for fortolkning. Regelsættet kan med fordel præciseres i forbindelse med en revision af budgetloven.

BOKS III.10 REGLER OG PRAKSIS FOR JUSTERINGER AF UDGIFTSLOFTER

Udgiftslofterne vedtages for en 4-årig periode, og de udgør rammen for de årlige budgetforhandlinger med kommuner og regioner. Der er tale om et kompliceret regelsæt, som lægger begrænsninger på, hvor ofte udgiftslofterne kan justeres, og hvorvidt justeringerne skal godkendes af finansudvalget eller besluttes ved lovgivning, hvor nogle hovedtræk beskrives nedenfor.

Finansministeren kan foretage omfordelinger af udgiftslofterne mellem staten, kommune og regioner samt pris- og lønopregninger, hvis finansudvalget orienteres.

Såfremt der i en politisk aftale gennemføres diskretionære tiltag, som enten reducerer eller øger de ledighedsrelaterede udgifter, og dette finansierer højere udgiftslofter eller er finansieret af lavere udgiftslofter, så kan lofterne sænkes eller reduceres tilsvarende, hvis finansudvalget orienteres.

Såfremt der i politiske aftaler gennemføres væsentlige skatteændringer, som finansierer stigninger i udgiftslofterne, så skal ændringen i udgiftslofterne vedtages ved lovgivning. Det er dog ikke defineret, hvad der forstås ved en væsentlig skatteændring.

Ifølge budgetloven kan finansministeren foretage en reduktion i de gældende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner i det omfang, det er begrundet i ny lovgivning, der medfører en forhøjelse af skatteudgifter. Skatteudgifter er i budgetloven defineret som en gunstig skattemæssig behandling af bestemte typer af aktiviteter eller grupper af skatteydere. Ifølge notatet principper for administrative loftskorrektioner, så skal loftsjusteringer som følge af ændrede skatteudgifter svare til det umiddelbare mer- eller mindreprovenu, hvis justeringen vedtages administrativt. Omvendt kan adfærdsvirkninger og tilbageløb medregnes i finansieringsregnestykket, hvis loftsjusteringen vedtages ved lovgivning.

I politiske aftaler indgår ofte justeringer af udgiftslofterne som følge af både diskretionære ændringer i indkomstoverførsler, store og små skatteændringer og skatteudgifter. Praksis har været, at der samles op på konsekvenserne for udgiftslofterne af alle politiske aftaler, når der fremsættes lovforslag om nye udgiftslofter i forbindelse med finanslovsforslaget i august samt i forbindelse med vedtagelsen af finansloven i december. Det gælder både de administrative justeringer samt de justeringer, som kræver lovgivning.

UDGIFTER OMFATTET AF LOFTER OG SANKTION

Principper for loftsafgrænsning

Systemet med udgiftslofter indebærer, at en offentlig udgift enten er indenfor eller udenfor udgiftslofter. I forbindelse med en budgetlovsevaluering bør det vurderes, hvorvidt afgrænsningen af udgiftslofterne skal justeres. Nedenfor diskuteres nogle principper, som kan lægge til grund for, hvilke udgiftstyper som skal være omfattet af udgiftslofter og sanktioner. Der argumenteres for, at udgifter som har et relativt stabilt udgiftsniveau, som primært er påvirket af politiske beslutninger i Danmark, er de mest egnede til loftsstyring. Der argumenteres også for, at det vil være hensigtsmæssigt at medtage flere udgifter under lofterne, hvis udgiftslofterne får et mere flerårigt perspektiv.

Uhensigtsmæssige incitamenter

De årlige regnskabssanktioner på service/driftsudgifter under udgiftslofter i kommuner og regioner vurderes som nævnt at være en medvirkende årsag til, at budgetterne er blevet overholdt siden 2011. Dette system er blevet kritiseret for, at det kan give anledning til uhensigtsmæssige incitamenter. Det skyldes for det første, at der er sanktioner, hvis udgifter under udgiftsloftet bliver højere end budgettet, mens udgifter udenfor loftet kan overskride budgettet, uden at det har en konsekvens. Dette kan give incitamenter til at prioritere udgifter, som ikke er omfattet af udgiftslofterne. For det andet kan det etårige perspektiv vanskeliggøre en effektiv brug af offentlige midler og give anledning til ineffektive indkøb i slutningen af året, da der ikke er sikkerhed for, at opsparing kan bruges det efterfølgende år.

I udgangspunkt alle udgifter under loft

Det overordnede formål med udgiftslofterne og sanktionen ved overskridelser er, at der kan prioriteres mellem en bred vifte af udgifter indenfor en fast ramme. Udgifterne under lofterne skal holde sig indenfor de fastlagte rammer år for år, og en stigning i en udgift skal modsvares af en reduktion i en anden udgift. Derfor er udgangspunktet for afgrænsningen, at alle udgifter skal omfattes af lofter og sanktioner.

Ledighedsrelaterede udgifter og renteudgifter udenfor loft

Der er imidlertid udgifter, som det eksplicit er besluttet at undtage fra loftstyringen. Det skyldes blandt andet, at disse udgifter har et ustabilt udgiftsniveau, som i høj grad skyldes udefrakommende forhold, jf. tabel III.1. Det gælder for eksempel de ledighedsrelaterede udgifter, hvor udsving i udgifterne fungerer som automatiske stabilisatorer, som man ikke ønsker sat ud af kraft ved modgående mer- eller mindreudgifter. Det samme gælder statens renteudgifter, som er bestemt af gælden over lang tid og af rentebevægelser. I det følgende lægges til grund, at disse udgiftstyper ikke loftstyres, og de diskuteres ikke nærmere. Derudover forudsættes det at udgiftstyper, hvor udgifts-

niveauet er relativt stabilt og primært afhænger af politiske beslutninger i Danmark også fremover skal omfattes af loftsstyring. Det gælder størstedelen af de offentlige forbrugsudgifter.

Reserver under loft

Store reserver under de enkelte lofter giver bedre mulighed for, at mange udgifter kan omfattes af udgiftslofterne. Det skyldes, at uforudsigelige udsving i enkelte udgifter under et loft, så kan finansieres af reserven. Omvendt mister udgiftsloftet også betydning, hvis reserverne bliver for store. Det statslige delloft for ikke ledighedsrelaterede indkomstoverførsler er et eksempel på et udgiftsloft, hvor forskellen mellem udgifterne under udgiftsloftet og selve udgiftsloftet er så stor, så det i praksis ikke er en bindende restriktion.

EU-bidrag og investeringer

EU-bidraget er et eksempel på en udgift med et ustabilt udgiftsniveau, hvor det kan overvejes at undtage udgiften fra loftsstyring, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2015*. De offentlige investeringer er et andet eksempel på en udgift, hvor udgiftsniveauet primært er afhængigt af politiske beslutninger i Danmark, men hvor udgiftsniveauet kan svinge meget fra år til år som følge af både politiske beslutninger og udefrakommende faktorer.

Kommuner har overskredet anlægsramme

Der har igennem en årrække været en tendens til, at de kommunale investeringer blev højere end budgetteret, mens de kommunale serviceudgifter er blevet lavere end budgetteret, *jf. Dansk Økonomi, forår 2019*. Dette kan hænge sammen med, at der er en sanktion ved overskridelser af serviceudgifterne men ikke ved overskridelser af anlægsudgifter. Derfor vil det være relevant med en diskussion af, hvorvidt sanktioner på investeringer og serviceudgifter skal sidestilles.

TABEL III.1 PRINCIPPER FOR LOFTSGRÆNSNING

Udgifter med ustabilt udgiftsniveau er vanskeligt at styre under lofter.

	Stabilt udgiftsniveau	Ustabilt udgiftsniveau
Primært afhængig af politiske beslutninger i Danmark	Egnede til loftsstyring	Kan loftsstyres
I høj grad afhængig af udefrakommende forhold	Kan loftsstyres	Ikke egnede til loftsstyring

Argumenter for og imod at forlænge budgetperioden

En udfordring med dette er som nævnt, at investeringerne kan være meget vanskelige at styre i de enkelte år. Det bør derfor overvejes at forlænge den budgetperiode, som sanktionen beregnes på baggrund af, hvis investeringer eller andre ustabile udgifter skal omfattes udgiftslofter. Dette har yderligere den fordel, at de enkelte sektorer får bedre mulighed for at planlægge langsigtet. Et argument mod at forlænge budgetperioden er, at det alt andet lige vil svække troværdigheden af sanktionen, da det ikke har en umiddelbar konsekvens, hvis årets budget overskrides, jf. boks III.11.

Diskussioner i forbindelse med ny budgetlov

Opsummerende kan det siges, at ustabilitet i udgifters niveau på kort sigt indebærer, at nogle udgiftstyper er undtaget for loftsstyring og sanktioner. Dette regelsæt kan dog give incitamenter til at prioritere udgifter, som er undtaget fra loftsstyring. I forbindelse med en revideret budgetlov kan det være hensigtsmæssigt med et serviceeftersyn af, hvilke udgifter som er omfattet af udgiftslofter og sanktioner. Et relevant princip for afgrænsningen er, hvorvidt udgifter har et stabilt eller ustabilt udgiftsniveau. Men det vil i ligeså høj grad være relevant at diskutere den periode sanktionen beregnes på baggrund af, og diskutere eventuelle uhensigtsmæssige incitamentsvirkninger af det nuværende sanktionssystem. Der er imidlertid kun begrænset viden om, hvordan det et-årige perspektiv for udgiftslofter og sanktioner præcist påvirker den konkrete økonomistyring i de enkelte sektorer.

BOKS III.11 SANKTIONER OG UDGIFTSLOFTER OVER FLERE ÅR

Nedenfor gives først et eksempel på forskellen mellem en sanktion beregnet på baggrund af udgiftsloftet over henholdsvis 1 og 2 år, hvorefter der gives nogle argumenter for og imod sanktioner på baggrund af lofter over flere år.

I eksemplet nedenfor antages det, at udgiftsloftet er på 100 i både år 1 og 2. Det vil sige 200 over begge år, og der er samlet set også et udgiftsniveau på 200 over 2 år. Udgiftsniveauet er dog skævt fordelt, hvorfor det vil udløse en sanktion i år 2, da udgiftslofterne skal overholdes år for år. Såfremt sanktionen blev beregnet på baggrund af udgiftslofter over 2 år ville udgiftsniveauet ikke udløse en sanktion.

TABEL A UDGIFTER OG LOFT SET OVER 2 ÅR

	År 1	År 2	År 1 + År 2
Udgiftsloft/budget	100	100	200
Udgiftsniveau	98	102	200

Et argument for at beregne sanktion på baggrund af udgiftslofter over flere år kan være, at de enkelte sektorer i højere grad få mulighed for at planlægge langsigtet, hvis et mindreforbrug i et år kan overføres til det kommende år. Dertil kommer, at et-årige budgetter kan give incitamenter til at foretage ineffektive indkøb i slutningen af året, da der ikke er sikkerhed for, at opsparing kan bruges det efterfølgende år. En undersøgelse fra Kora (2016) finder en lille stigning i "pengeafbrænding" sidst på året i kommuner i 2011 til 2014 sammenlignet med perioden 2008 til 2010.[a] Det kan dog være vanskeligt at identificere, hvorvidt eventuelle incitamenter til højere forbrug i slutningen af året skyldes udgiftslofterne eller andre dele af den offentlige økonomistyring.

Et andet argument er, at det vil give mulighed for at prioritere mellem flere udgifter under udgiftslofterne, da der kan medtages udgifter under lofterne, selvom udgifterne kan være vanskeligt at styre i de enkelte år. Et tredje argument er, at en konsekvens af et-årige sanktioner kan være, at der vil være et permanent mindreforbrug, og de offentlige forbrugsudgifter systematisk er blevet lavere end udgiftsloftet de seneste 8 år. De seneste år har kommunernes og regionernes regnskaber dog været meget tæt på budgetterne.

Et argument imod et mere flerårigt perspektiv er, at det alt andet lige vil svække troværdigheden af sanktionen, da det ikke har en umiddelbar konsekvens, hvis årets budget overskrides. Et andet argument mod et flerårigt perspektiv er, at folketingets indflydelse på stabiliseringspolitikken og underskud i de enkelte år reduceres.

a) Sanktionslovgivning og kommunernes økonomiske styring, Centrale udviklinger i kommunernes forbrugsmønstre og serviceudgifter 2008-2014.

III.4 SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Formål med budgetlov efterleves

I kapitlet er det forsøgt at samle op på erfaringerne med budgetloven. De offentlige finanser er forbedret efter budgetlovens vedtagelse, og udgiftslofter og offentlige budgetter er blevet overholdt. Det overordnede mål med budgetloven er derfor opnået, selvom det kan være vanskeligt at identificere, i hvilket omfang dette skyldes budgetlovens regler eller andre forhold.

Væsentlige diskussioner i ny budgetlov

Budgetloven skal evalueres og revideres i folketingsåret 2019/2020. Med budgetloven skal budgetter og underskudsgrænser overholdes år for år. Dette system understøtter, at målene for de offentlige finanser efterleves, men det et-årige perspektiv kan give anledning til uhensigtsmæssige incitamenter i den offentlige økonomistyring. Det kan begrænse mulighederne for at føre stabiliseringspolitik og føre til, at der skal foretages pludselige tilpasninger i finanspolitikken, hvis skønnene for saldoen forværres. Disse potentielle omkostninger kan reduceres, hvis der anlægges et flerårigt perspektiv. Set i lyset af at den offentlige økonomi står langt stærkere i 2019 end i 2012, er det relevant med en diskussion af, hvorvidt de forskellige hensyn med budgetloven skal have en anden vægt i en revideret budgetlov.

Kapitlets centrale vurderinger og anbefalinger relateret til underskudsgrænsen i budgetloven fremgår af boks III.12 og uddybes i teksten nedenfor. I efterfølgende anden del af denne sammenfatning fokuseres på den rolle, som udgiftslofter og sanktioner spiller.

BOKS III.12 HOVEDPUNKTER OG ANBEFALINGER OM STRUKTUREL SALDO

Budgetloven indeholder en underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP. Dette er strammere end EU-reglerne, der tillader en underskudsgrænse på op til 1,0 pct. af BNP i Danmark. En stram underskudsgrænse bidrager til den finanspolitiske disciplin, men reducerer det finanspolitiske manøvrerum og vanskeliggør tilrettelæggelsen af den økonomiske politik ved længerevarende udsving i de offentlige indtægter og udgifter, eksempelvis som følge af demografiske forskydninger. Valget af konkret underskudsgrænse er dermed udtryk for en afvejning mellem forskellige hensyn.

Det konkrete niveau for underskudsgrænsen skal ses i sammenhæng med mulighederne for at overskride grænsen og kravene til at korrigere tilbage, hvis grænsen er overskredet.

Finanspagten giver mulighed for små og midlertidige overskridelser af de nationale underskudsgrænser. Konkret tillader finanspagten overskridelser af grænsen på op til 0,5 pct. et enkelt år og op til 0,25 pct. af BNP i gennemsnit i to på hinanden følgende år. Disse muligheder skal ses i sammenhæng med, at beregningen af den strukturelle saldo er forbundet med usikkerhed, og muligheden for små overskridelser begrænser risikoen for at blive tvunget til at ændre finanspolitikken som følge af tilfældigheder, når man er nær grænsen. Budgetloven indebærer, at grænsen altid skal overholdes ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget (bortset fra en situation hvor dansk økonomi er ramt af exceptionelle omstændigheder).

Finanspagten giver også mulighed for, at overskride grænsen i såkaldt exceptionelle omstændigheder. Denne mulighed åbner for finanspolitiske reaktioner i tilfælde af dybe lavkonjunkturer eller andre større udefrakommende omstændigheder. Budgetloven indeholder en tilsvarende bestemmelse. Exceptionelle omstændigheder er imidlertid ikke defineret i dansk lovgivning, og muligheden har endnu ikke fundet anvendelse.

- Det anbefales, at den danske budgetlov tilpasses, så der åbnes mulighed for overskridelser af underskudsgrænsen i overensstemmelse med finanspagtens regler, dvs. op til 0,5 pct. af BNP i et enkelt år og op til 0,25 pct. af BNP i to på hinanden følgende år.

- Det anbefales, at der udarbejdes og løbende opdateres en samlet oversigt over diskretionære tiltag, så ændringer i den strukturelle saldo kan følges over tid og diskretionære tiltag kan adskilles fra ændrede skøn og metodeændringer. Dette vil understøtte transparensen og dermed troværdigheden omkring rammerne.

- Det anbefales, at reglerne for "følg-eller-forklar" princippet præciseres, så det står klart, om princippet relaterer sig til budgetlovens krav om, at underskudsgrænsen på 0,5 pct. af BNP altid skal overholdes ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget, eller til finanspagtens krav, hvor der er mulighed for mindre overskridelser i enkelte år.

STRUKTUREL SALDO

Finanspagtens krav kan implementeres mere lempeligt i dansk lov

Et vigtigt element i budgetloven er underskudsgrænsen for den strukturelle saldo, som ifølge Danmarks tilslutning til finanspagten skal være en del af dansk lovgivning. Underskudsgrænsen på 0,5 pct. af BNP skal i henhold til praksis overholdes år for år. Dette er en stram implementering af finanspagtens krav i dansk lov. I kapitlet blev diskuteret fordele og ulemper ved at implementere finanspagtens krav mere lempeligt på to områder. For det første er det muligt at øge underskudsgrænsen fra 0,5 pct. af BNP til 1 pct. af BNP. For det andet er det muligt, at foretage begrænsede overskridelser af grænsen i enkelte år. Endelig diskuteres muligheden for indenfor rammerne af finanspagten at overskride grænsen, hvis det skyldes, at finanspolitikken lempes under en lavkonjunktur.

Ikke akut behov for at ændre underskudsgrænse, …

Aktuelt planlægger regeringen finanspolitikken med udgangspunkt i mål om strukturel balance i 2025. En underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP understøtter, at saldoen ikke kommer for langt væk fra det mellemfristede mål. Givet udgangspunktet og målet om balance er der ikke noget umiddelbart behov for at ændre underskudsgrænsen på den korte bane.

… men der er argumenter både for og imod

Den demografiske udvikling de kommende 10-20 år trækker i retning af et stigende underskud på de offentlige finanser. Et argument for en lempeligere grænse er, at man derved vil have mulighed for at lade denne tendens slå igennem uden at skulle reducere de offentlige udgifter eller hæve skatterne. En lavere grænse vil for en given planlagt sti for den strukturelle saldo også give større rum for at tillade midlertidige udsving, eksempelvis som følge af ændrede skøn eller en på kort sigt underfinansieret skattereform. En lempeligere grænse vil omvendt give mulighed for at føre en på kort sigt lempelig økonomisk politik og udskyde upopulære beslutninger om at stramme finanspolitikken. I sidste ende er spørgsmålet om valg af underskudsgrænse en afvejning mellem forskellige hensyn.

Finanspagten giver mulighed for små overskridelser i enkelte år

Underskudsgrænsen for den strukturelle saldo skal også ses i sammenhæng med muligheden for midlertidige overskridelser af grænsen. Finanspagten giver mulighed for at tillade små og midlertidige overskridelser af underskudsgrænsen også under normale omstændigheder. Finanspagten giver konkret mulighed for at overskride underskudsgrænsen med 0,5 pct. af BNP i et enkelt år eller 0,25 pct. af BNP i to på hinanden følgende år. Der er usikkerhed om skønnene for den strukturelle saldo, som kan svækkes midlertidigt i enkelte år. Finanspagten stiller således ikke krav om, at finanspolitikken skal strammes umiddelbart ved små og midlertidige svækkelser af saldoen.

Dansk praksis tillader normalt ikke overskridelser

I henhold til den tolkning, som regeringen af anlagt, kan finanspagtens mulighed for små og midlertidige overskridelser ikke anvendes i Danmark. Tolkningen af budgetloven er, at underskudsgrænsen skal overholdes år for år, når forslaget til finansloven for det kommende år præsenteres – med mindre situationen er påvirket af exceptionelle omstændigheder, såsom en dyb lavkonjunktur eller en naturkatastrofe eller lignende. Denne praksis betyder, at finanspolitikken må justeres, hvis den strukturelle saldo midlertidigt forværres lidt, eksempelvis på grund af ændrede skøn, der fremkommer før fremlæggelse af finanslovforslaget.

Finanspagtens muligheder bør finde anvendelse i Danmark også

For at forhindre uhensigtsmæssige skift i den finanspolitiske kurs bør de danske retningslinjer tilpasses, så der åbnes for finanspagtens mulighed for at tillade små og midlertidige overskridelse af underskudsgrænsen. Muligheden for at overskride grænsen midlertidigt kan begrænses til kun at gælde, når overskridelsen skyldes ændrede skøn. En sådan begrænsning vil forhindre diskretionære finanspolitiske lempelser, der i sig selv bringer det strukturelle underskud over den fastsatte underskudsgrænse. En sådan skelnen mellem ændrede skøn og diskretionære tiltag forudsætter, at der løbende offentliggøres en dekomponering af udviklingen i den strukturelle saldo i disse dimensioner. En sådan skelnen kendes allerede i dag.

Behov for samlet opgørelse over diskretionære tiltag

Budgetloven giver mulighed for, at underskudsgrænsen kan overskrides, hvis det skyldes nye skøn, der er fremkommet efter fremlæggelsen af forslaget til finansloven. Dette mindsker risikoen for, at der skal gennemføres tilpasninger i finanspolitikken, udelukkende fordi der kommer nye skøn, eksempelvis for renten eller antallet pensionister. Der offentliggøres imidlertid ikke samlede opgørelser af diskretionære tiltag, hvorfor det ikke har været muligt at vurdere, hvorvidt dette regelsæt er blevet overholdt i de situationer, hvor grænsen har været overskredet efter finanslovsforslaget. Det var blandt andet tilfældet i 2014 og 2015, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2015*. Der bør fremover foretages samlede opgørelser af diskretionære tiltag på Finansministeriets hjemmeside, ligesom regneprincipperne for vurderinger af tiltags virkning på den strukturelle saldo bør være mere tydelige i lovforslagene og indeholde en vurdering af virkningen på den faktiske og den strukturelle saldo og på holdbarheden. Helt grundlæggende er en forudsætning for, at det samlede system kan underbygge troværdigheden omkring den finanspolitiske linje, at der er dokumentation og gennemskuelighed.

Transparens og dokumentation er en forudsætning for troværdighed

Mulighed for at overskride grænse i lavkonjunktur

Finanspagten giver – udover muligheden for små og midlertidige overskridelser af den nationale underskudgrænse – også mulighed for at overskride grænsen ved såkaldt exceptionelle omstændig-

heder. Denne mulighed er også beskrevet i budgetloven. Underskudsgrænsen kan for eksempel overskrides, hvis Danmark rammes af en dyb lavkonjunktur, og finanspolitikken lempes for at understøtte økonomien. Der vil dog være et krav om at nedbringe underskuddene, når konjunktursituationen vender, hvor det er EU's regler, som bestemmer, hvor hurtigt underskuddene skal reduceres. Mulighederne i finanspolitikken er kun begrænset af finanspagtens regler, hvis underskuddet på den strukturelle saldo overstiger underskudsgrænsen. Sandsynligheden for at dette sker, er mindre, når den økonomiske politik i udgangspunktet tilrettelægges så der er en vis afstand mellem den planlagte saldo og underskudsgrænsen.

Følg eller forklar princippet præciseres

"Følg eller forklar" princippet indebærer, at formandskabet skal foretage en vurdering af overholdelsen af underskudsgrænsen i budgetloven, herunder hvorvidt der er mulighed for at overskride grænsen som følge af exceptionelle omstændigheder. Det er uklart ud fra den nuværende lovgivning, hvorvidt "følg eller forklar" princippet relaterer sig til overholdelse af budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP eller finanspagtens krav, hvor der kan være mindre overskridelser i enkelte år. I forbindelse med at der foretages justeringer og præciseringer af korrektionsmekanismen i budgetloven anbefales det derfor, at "følg eller forklar" princippet samtidig præciseres.

Metoden til beregning af strukturel saldo kan diskuteres

Beregningen af den strukturelle offentlige saldo har, som beskrevet, en central rolle i planlægningen af den økonomiske politik. Denne beregning foretages med udgangspunkt i forskellige metoder, og metodevalget er vigtigt for resultatet, jf. eksempelvis *Dansk Økonomi, efterår 2015*. Der foretages løbende justeringer både i Finansministeriets og De Økonomiske Råds metode, og det kan være relevant med en diskussion af den konkrete metode, som skal danne udgangspunkt for de formelle vurderinger i budgetloven fremover. Denne metodediskussion er dog ikke taget i dette kapitel.

Forsigtighedsprincip klargøres

Et andet væsentligt element i det finanspolitiske rammeværk og vurderingen af den strukturelle saldo er forsigtighedsprincippet. Forsigtighedsprincippet indebærer, at der i vurderingen af de offentlige finanser kun må indregnes konsekvenser af politiske tiltag, der er konkrete og besluttede. Der har været flere tilfælde, hvor det kan diskuteres, hvad der forstås ved konkrete og besluttede tiltag, jf. blandt andet *Dansk Økonomi, forår 2015*. Forståelsen af forsigtighedsprincippet kunne med fordel klargøres i forbindelse med vedtagelsen af en ny budgetlov.

UDGIFTSLOFTER OG SANKTIONER

Mål for offentligt forbrug overholdes med udgiftslofter og sanktioner

Kapitlet indeholder også en beskrivelse af systemet med udgiftslofter. Systemet med udgiftslofter og sanktioner er blevet indført gradvist med sanktioner i kommuner i 2011, vedtagelsen af budgetloven i 2012 og udgiftslofter med virkning fra 2014. Baggrunden for systemet var, at målsætningerne for det offentlige forbrug ikke blev overholdt i 1990'erne og 2000'erne. Med udgiftslofter vedtages et loft for de offentlige forbrugsudgifter ved lov for en 4-årige periode, og budgetterne skal planlægges indenfor rammerne af udgiftslofterne. Overskridelse af budgetterne i kommuner og regioner er forbundet med sanktioner, og der er iværksat en række procedurer, som skal modvirke skred i de statslige budgetter. Systemet med udgiftslofter og sanktioner bidrager til, at målsætningerne for det offentlige forbrug overholdes. Det skyldes, at målsætninger for det offentlige forbrug er fastsat ved lovgivning for de kommende 4 år, og det er forbundet med en sanktion at overskride udgiftsloftet i både budgettet og regnskabet for kommuner og regioner.

Fokus på justeringer i kapitlet

I kapitlet tages det for givet, at der også skal være et system med udgiftslofter og sanktioner fremover, og der er derfor fokus på justeringer i den eksisterende budgetlov. Et relevant tema i en budgetlovsevaluering bør være, hvordan reglerne kan præciseres, og gennemsigtigheden af systemet øges. Et andet tema bør være, om afgrænsningen af udgiftslofterne har fundet sin rigtige form.

Regler bør være klart definerede

I forbindelse med en ny budgetlov bør det diskuteres, hvordan reglerne bliver mere præcise og klart definerede. Ifølge loven om De Økonomiske Råd skal formandskabet årligt vurdere, hvorvidt udgiftslofterne overholdes, og det er i den sammenhæng væsentligt, at reglerne er klart definerede. I kapitlet blev der konkret fokuseret på, at reglerne for justeringer af udgiftslofter på mange områder er åbent for fortolkning, og de bør blive mere klart definerede i forbindelse med en ny budgetlov.

Reserver under statsligt loft bør synliggøres

Udover præciseringer af reglerne bør det også diskuteres, hvordan der kan skabes større gennemsigtighed om rammerne. Det statslige delloft for driftsudgifter er formelt en øvre grænse for de statslige driftsudgifter. Praksis har dog været, at reserver til skattenedsættelser og andre initiativer udenfor det statslige driftsloft indgår i fastsættelsen af niveauet for udgiftsloftet. Hele det såkaldte råderum placeres således under det statslige delloft. For at øge gennemsigtigheden om de finanspolitiske rammer bør det tilstræbes, at reserver til initiativer, som ikke er målrettet offentligt forbrug, opgøres som et særskilt loft eller tydeliggøres på en anden måde på finansloven.

Sanktioner kan give uhensigtsmæssige incitamenter, …

Systemet med udgiftslofter og sanktioner indebærer, at udgiftslofterne skal overholdes år for år. Dette system vurderes som nævnt at understøtte målene for det offentlige forbrug og de offentlige finanser. Systemet kan imidlertid også give incitamenter til uhensigtsmæssig adfærd, da et mindreforbrug i et år ikke kan bruges det efterfølgende år. Samtidig kan indretningen af sanktionssystemet give incitamenter til at prioritere udgifter, som ikke er omfattet af sanktioner for afvigelse mellem budget og regnskab.

… som der er behov for mere viden om

Kommunerne har igennem en årrække har haft et mindreforbrug på servicebudgetterne, mens budgetterne for anlæg systematisk er overskredet. En årsag til dette kan være, at investeringer prioriteres på bekostning af serviceudgifter, da der ikke er en sanktion ved overskridelser budgetterne for investeringer. Der kan dog også være andre årsager til denne tendens, og der er behov for mere viden om, hvordan det et-årige perspektiv for udgiftslofterne påvirker den offentlige økonomistyring.

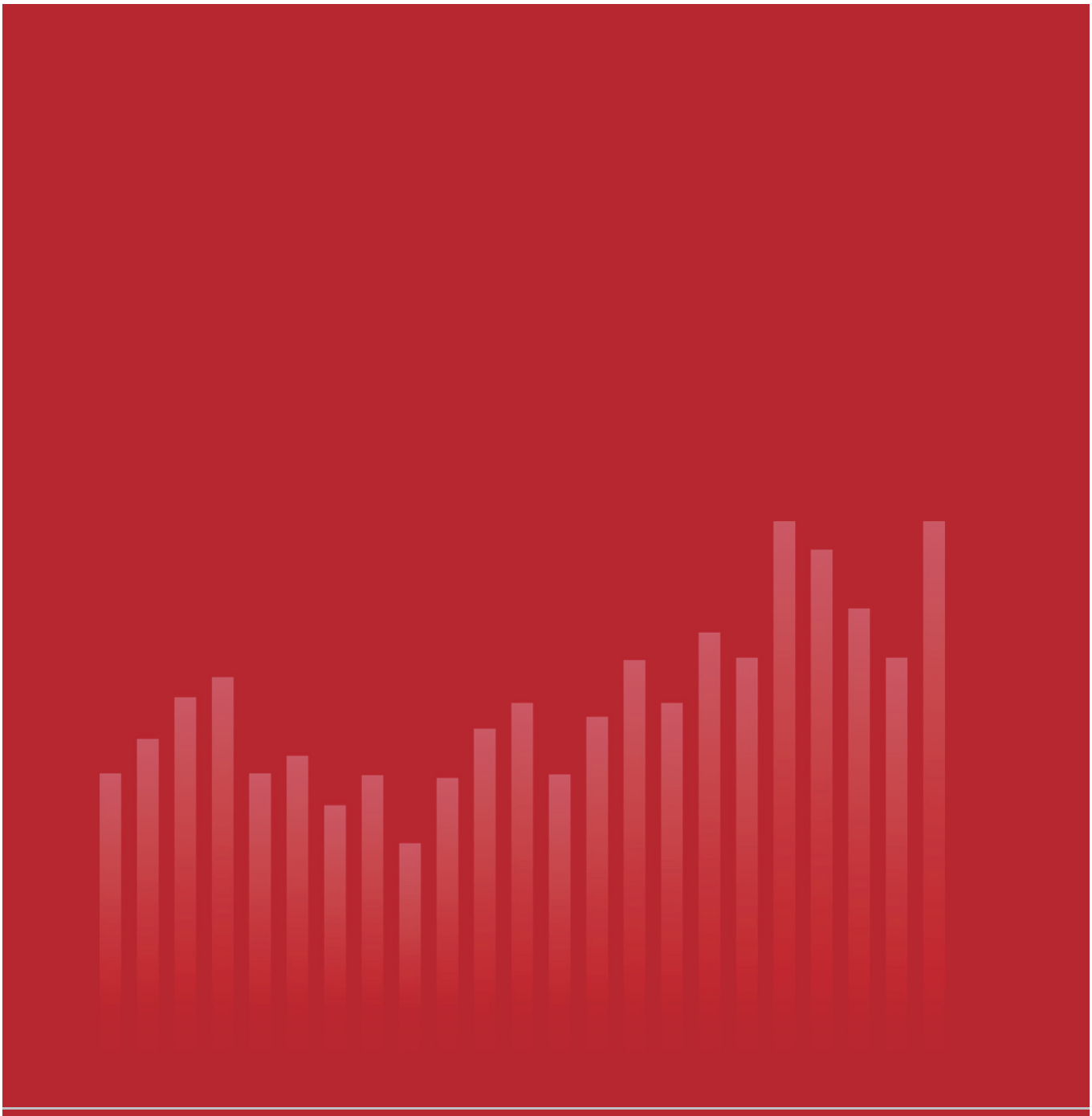
Sanktion på baggrund af loft over flere år

I kapitlet blev det også diskuteres, hvilke principper som kan danne udgangspunkt for den konkrete afgrænsning af udgiftslofterne og dermed de udgifter, som er omfattet af sanktioner. Såfremt flere udgifter omfattes af udgiftslofterne, så vil det understøtte en tværgående prioritering i udgiftspolitikken og reducere mulige incitamenter til at prioritere udgifter udenfor udgiftslofter. Omvendt er de udgifter, som er undtaget for udgiftslofter som udgangspunkt svære at styre i de enkelte år. Dette taler isoleret set for, at beregne sanktionen på baggrund af udgiftslofterne over flere år, hvis flere udgifter skal omfattes af udgiftslofter og sanktioner. Det blev i kapitlet diskuteret, at det kan være relevant at overveje fordele og ulemper ved sanktioner på investeringer, som beregnes på baggrund af budgettet baseret på en flerårig periode. Det kan også være relevant at diskutere, hvorvidt der under udgiftslofterne er ustabile udgifter, som med fordel kan undtages for loftsstyring. I *Dansk Økonomi, efterår 2015* blev der eksempelvis argumenteret for, at EU-bidraget bør undtages for det statslige delloft for driftsudgifter.

Statslige institutioner og opsparing

I staten skal budgetterne overholdes indenfor de enkelte ministerområder. Det er muligt for institutioner at have et merforbrug, hvis andre institutioner på ministerområdet har et mindreforbrug. Dette regelsæt blev indført i 2013. Før 2013 havde institutioner i højere grad mulighed for at bruge af institutionens opsparing uden at koordinere med andre institutioner og Finansministeriet. En udfordring med det nuværende regelsæt er, at det kan være vanskeligt at nå at foretage en effektiv koordinering, fordi det først er hen imod slutningen af året, at der er nogenlunde sikkerhed for, hvorvidt institutionen får et mindre-

forbrug eller merforbrug. Det øger risikoen for, at der foretages uhensigtsmæssige indkøb i slutningen af året, fordi der ikke er sikkerhed for, at en opsparing kan bruges det efterfølgende år, og der akkumuleres opsparing på institutionsniveau. Derfor er det relevant med en diskussion af, hvorvidt reglerne for forbrug af opsparing i statslige institutioner kan gøres mere fleksible, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*.



Dansk Økonomi, efterår, 2019