

Udgiftsstyring med udgiftslofter

Regeringen har indgået aftale med Venstre og Det Konservative Folkeparti om vedtagelse af en budgetlov, der indeholder regler om et nyt udgiftsstyringssystem for den offentlige sektor, *jf. boks 1*. Budgetloven skal understøtte, at de offentlige udgifter udvikler sig i overensstemmelse med målsætningerne og prioriteringerne i en ny 2020-plan, herunder finanspaktens krav til de offentlige finanser.

Boks 1

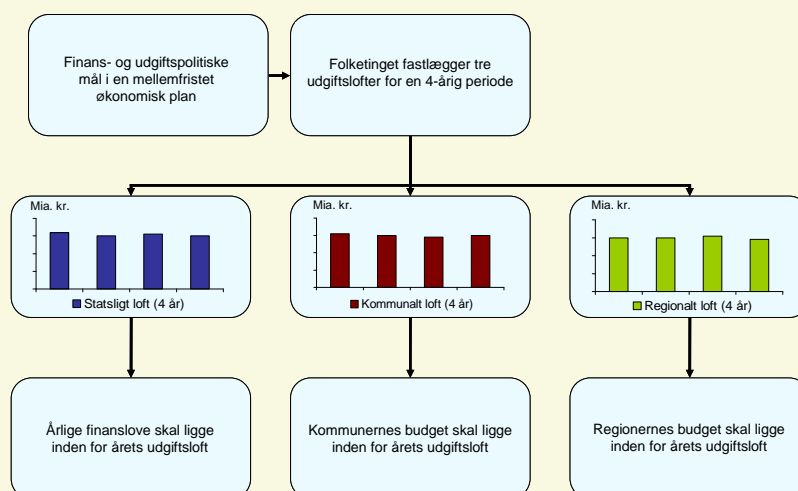
Udgiftsstyring med udgiftslofter

- Tre udgiftslofter skal sætte rammerne for udgifterne i henholdsvis stat, kommuner og regioner.
- Udgiftslofterne vedtages af Folketinget.
- Udgiftslofterne skal understøtte, at de finanspolitiske målsætninger føres ud i livet.
- Lofterne gælder for en løbende 4-årig periode.
- Budgetter og regnskaber i stat, kommuner og regioner skal hvert år holde sig inden for udgiftslofterne.
- Økonomiske sanktioner skal understøtte overholdelse af udgiftslofterne.
- Det Økonomiske Råd skal løbende vurdere, om udgiftslofterne er afstemt med den mellemfristede fremskrivning, og om udgiftslofterne overholdes.

Der fastsættes tre udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner, der hver for sig udgør en nominal overgrænse (defineret i milliarder kroner med en decimal) for de faktiske udgifter, der må afholdes under loftet, *jf. figur 1*. Fastsættelsen af tre lofter sikrer, at der placeres et klart ansvar for udgiftsstyringen hos hver af de tre sektorer, samt at udgiftsloftet for den enkelte sektor er koblet til budgetter og regnskaber i sektoren.

Figur 1

Det nye styringssystem med udgiftslofter



Finansloven og de kommunale og regionale budgetter skal hvert år holdes inden for lofterne.

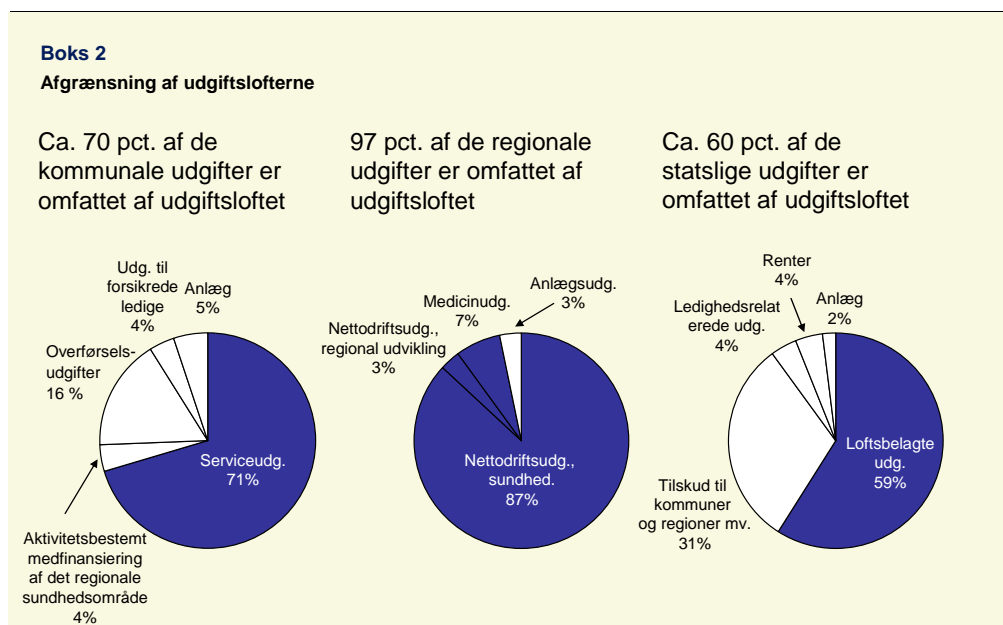
Endvidere må de faktiske regnskaber for henholdsvis stat, kommuner og regioner ikke overskride lofterne. Økonomiske sanktioner skal understøtte overholdelsen af udgiftslofterne.

Det statslige udgiftsloft er opdelt i to dellofter, der samlet omfatter en bred vifte af udgifter, jf. boks 2. Det statslige delloft for driftsudgifter omfatter de fleste driftsudgifter, tilskud og betalinger til udlandet. Det statslige delloft for indkomstoverførsler omfatter udgifter til ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler mv., herunder lovbundne driftsudgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen.

For at de automatiske stabilisatorer kan virke frit, og for at reducere risikoen for, at der bliver ført konjunkturførstærkende finanspolitik, holdes de ledighedsrelaterede – og stærkt konjunkturafhængige – udgifter som arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp og driftsudgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen uden for udgiftsloftet.

Uden for loftet holdes også anlægsbevillinger, herunder bl.a. infrastrukturprojekter og nationalejendom, renteudgifter og afdrag vedr. statsgæld samt øvrige kapitalbevægelser.

Det kommunale udgiftsloft omfatter serviceudgifterne, som allerede i dag er omdrejningspunktet for forhandlingerne om kommunernes økonomi. Tilsvarende omfatter det regionale udgiftsloft regionernes driftsudgifter, der også i dag er fokus for aftalerne om regionernes økonomi.



De tre udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner fastsættes, så de hele tiden omfatter en rullende 4-årig periode. Systemet etableres med virkning fra 2014, og der vil initialt skulle vedtages udgiftslofter, der omfatter perioden 2014-2017. I efteråret 2014 vedtages udgiftslofterne for et nyt år 4 – 2018 – i sammenhæng med Folketingets vedtagelse af finansloven for 2015. Lofterne vedtages af Folketinget.

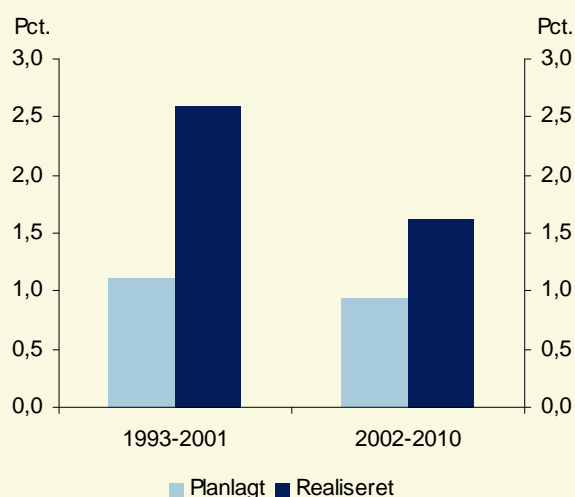
Udgiftslofter, der dækker en 4-årig periode, sikrer et længere perspektiv i de udgiftspolitiske rammer, som er centralt for at realisere den mellemfristede målsætning om balance i de offentlige finanser i 2020. Ved beslutning om reformer kan konsekvenserne indarbejdes i de mellemfristede fremskrivninger og give mulighed for fastsættelse af højere udgiftslofter.

Budgetloven og vedtagelsen af udgiftslofterne ved lov i Folketinget vil skabe en klar politisk forpligtelse til, at udgiftslofterne overholdes år for år og medvirke til at understøtte, at det nye udgiftspolitiske styringssystem har bred opbakning. For yderligere at styrke udgiftslofternes troværdighed får Det Økonomiske Råd til opgave at foretage en årlig vurdering af, om de udgiftslofter, der lægges frem og planlægges efter, er afstemt med den mellemfristede målsætning for de offentlige finanser. Det Økonomiske Råd får desuden til opgave løbende at følge op på, om udgiftslofterne overholdes.

Baggrund for nyt styringssystem

Det har i en længere årrække været vanskeligt for skiftende regeringer at styre de offentlige udgifter. Siden starten af 1990'erne er de offentlige udgifter vokset betydeligt. Det gælder ikke mindst det offentlige forbrug. I 1993-2001 var der planlagt en realvækst i det offentlige forbrug på gennemsnitlig 1 pct. om året, mens den faktiske forbrugsvækst er opgjort til 2½ pct. om året i gennemsnit. I 2002-2010 var målet en realvækst i forbrugsudgifterne på 0,9 pct. om året i gennemsnit, men udviklingen blev på 1,6 pct. om året, *jf. figur 1*.

Figur 1
Årlig realvækst i det offentlige forbrug, 1993-2010



Med de nuværende store underskud på de offentlige finanser, den europæiske gældskrise samt tilslutningen til EU's finanspakt er kravene til, at der føres en ansvarlig og troværdig økonomisk politik øget. Et vigtigt element er her regeringens mål om, at der skal være strukturel balance på de offentlige finanser.

For at realisere de finans- og udgiftspolitiske målsætninger er der behov for at nytænke den måde, som de offentlige udgifter styres på.

Internationale erfaringer

En række lande har i dag indført udgiftslofter for at styre de offentlige udgifter. Holland og Sverige indførte udgiftslofter for de statslige udgifter i hhv. 1994 og 1997. Østrig indførte udgiftslofter for de statslige udgifter i 2009.

I alle 3 lande er udgiftslofter blevet et centralt redskab i styringen af de statslige udgifter. Styringssystemet er accepteret af både opposition og regering. Udgiftslof-

terne i de tre lande har sikret, at udgifterne stort set er blevet holdt inden for de rammer, der er besluttet. I Sverige har man overholdt lofterne i alle år. I Holland har man kun overskredet lofterne nogle få gange i løbet af de 17 år, man har haft udgiftslofter. I Østrig har man hidtil – dvs. i 2009 og 2010 – overholdt udgiftsloftet.

Internationale anbefalinger

OECD, IMF og EU anbefaler stort set de samme overordnede institutionelle rammer for finanspolitikken og udgiftsstyringen, *jf. boks 1*.

Boks 1

Anbefalinger fra OECD, IMF og EU

- Klare finanspolitiske regler. Det kan være målsætninger eller mere bindende regler fx for den strukturelle saldo, den offentlige gæld, de offentlige udgifter og/eller de offentlige skatter og indtægter (jf. fx Danmarks målsætninger for den strukturelle saldo, den årlige realvækst i det offentlige forbrug og det offentlige forbrugs andel af BNP.)
- Uafhængige fiskale institutioner, der - som fx Det Økonomiske Råd - kritisk vurderer regeringernes udgiftsstyring og finanspolitikken holdbarhed.
- Effektive budgetprocedurer, der bl.a. anvender ”top-down”-budgettering, hvor centralt fastsatte udgiftsrammer for ministerier mv. kombineres med en vis frihed i forhold til udgifternes sammensætning inden for disse rammer.

Disse overordnede institutionelle rammer er på plads i Danmark, og de internationale organer har derfor ingen væsentlig kritik af det institutionelle set-up for udgiftsstyringen.

Der er derimod peget på, at systemet ikke har medført den nødvendige målopfyldelse, idet det offentlige forbrug er vokset betydeligt mere end de fastsatte politiske mål herfor. Der peges især på problemet med at styre kommunernes udgifter, *jf. boks 2*.

Boks 2

OECD, IMF og EU's vurderinger og anbefalinger

- **OECD:** Udgiftslofter vil være et skridt i den rigtige retning mhp. at styre udgiftsvæksten. Udgiftslofterne bør indeholde størstedelen af de offentlige udgifter, om end det kan overvejes at investeringer og konjunkturbetingede poster kan udelades fra loftsstyringen. Det anbefales endvidere, at Det Økonomiske Råd får en mere eksplicit rolle ift. at vurdere holdbarheden af finanspolitikken og overholdelsen af udgiftslofterne.
- **IMF:** Potentiale for at styrke styringen af de offentlige udgifter, herunder især udgiftsstyringen på det kommunale område. IMF fremhæver, at udgangspunktet for de årlige forhandlinger om kommunernes økonomi bør bringes i fuld overensstemmelse med de økonomiske balancemål og målet for det offentlige forbrug – i stedet for at tage udgangspunkt i sidste års budget eller regnskab.
- **EU-kommissionen:** Om end EU-kommissionen overordnet vurderer, at Danmark har et styringssystem uden væsentlige svagheder vurderes det, at andre lande på enkeltområder har mere veludbyggede rammer for udgiftsstyringen end Danmark. Herunder anvendes uafhængige fiskale institutioner mere direkte i budgetprocessen – fx til at udarbejde uafhængige prognoser og budgetteringsforudsætninger (Holland, Østrig, UK) og andre lande har bedre overvågnings- og sanktionssystemer i budgetopfølgningen (fx Østrig). EU-kommissionen konstaterer samtidig, at det offentlige forbrug i Danmark har haft en tendens til at overskride de fastsatte mål.

Balancekrav og korrektionsmekanisme

Danmark har tilsluttet sig finanspagten og skal således leve op til bestemmelserne heri. Det indebærer en række krav til den fremtidige finans- og udgiftspolitiske styring:

- De offentlige budgetter skal være i balance eller udvise overskud (balancekravet).
- Der skal indføres en korrektionsmekanisme, der automatisk aktiveres i tilfælde af betydelige afvigelser fra balancekravet (korrektionsmekanismen).
- Balancekravet og korrektionsmekanismen skal indføres i national lovgivning svarende til en dansk budgetlov.

Budgetloven implementerer finanspagtens bestemmelser, *jf. boks 1*. Loven er således det centrale instrument til at understøtte overholdelsen af de rammer for den mellemfristede udvikling i de offentlige finanser, som fastlægges med afsæt i den nye europæiske aftale om finanspolitikken.

Boks 1

Budgetloven om balancekrav og korrektionsmekanisme

Balancekravet

- Den samlede budgetstilling på de offentlige finanser skal være i balance eller udvise overskud.
- Det betyder for Danmarks vedkommende, at det årlige strukturelle underskud på de offentlige finanser maksimalt må udgøre 0,5 pct. af BNP.
- Det strukturelle balancekrav må kun fraviges i exceptionelle tilfælde (usædvanlige begivenheder eller store økonomiske kriser) – og under forudsætning af, at den midlertidige afvigelse ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlangt sigt i fare.

Korrektionsmekanismen

- Finansministeren foretager hvert år i august måned en opgørelse af den strukturelle saldo for det følgende finansår.
- Hvis der forventes et væsentligt større strukturelt underskud end 0,5 pct. af BNP, skal der gennemføres foranstaltninger der redresserer underskuddet.

Balancekravet

I finanspagten defineres balancekravet således, at det årlige strukturelle underskud højst må være på niveau med det landespecifikke mellemfristede mål (MTO), som det er defineret i Stabilitets- og Vækstpagten. For Danmarks vedkommende er det et underskud på højst 0,5 pct. af BNP.

Finanspagtens centrale krav om strukturel balance, kan kun overskrides under alvorlige lavkonjunkturer. Kravet er udtryk for en væsentlig stramning i forhold til Stabilitets- og Vækstpagtens nuværende regler, eftersom balancekravet fastlægger en grænse for det årlige strukturelle underskud, mens de nuværende mål alene er mellemfristede.

Korrektionsmekanismen

Af finanspagten fremgår, at landene på nationalt niveau skal indføre en korrektionsmekanisme, som automatisk aktiveres i tilfælde af betydelige afvigelser fra balancekravet. Budgetloven implementerer korrektionsmekanismen i dansk lovgivning.

Korrektionsmekanismen indebærer, at finansministeren hvert år i august måned skal foretage en opgørelse af den strukturelle saldo for det følgende finansår.

Hvis finansministerens opgørelse indikerer en væsentlig afvigelse fra balancekravet, skal der gennemføres korrigerende foranstaltninger. Ved en væsentlig afvigelse forstås en afvigelse på mindst 0,5 pct. af BNP, og korrektionsmekanismen vil således blive iværksat, hvis den strukturelle saldo forventes at udvise et underskud større end 1 pct. af BNP.

I så fald skal finansministeren fremlægge en samlet plan, der samlet set skal indebære en forbedring af den strukturelle saldo på mindst 0,5 pct. af bruttonationalproduktet årligt med virkning fra det følgende finansår.

Opfølgning og sanktioner i staten

Udgiftslofterne skal overholdes, og derfor skal de årlige finanslove budgetteres inden for rammerne af det statslige udgiftsloft. Der indføres desuden en række sanktionsmekanismer for at understøtte, at de faktiske udgifter ikke overstiger udgiftsloftet på statsregnskabet.

Hvis finansministerens budgetopfølgning i finansåret viser tegn på, at det statslige udgiftsloft ikke vil blive overholdt, iværksættes modgående foranstaltninger, *jf. boks 1*.

Boks 1

Udgiftskontrol i året

- **Udgiftskontrol i maj og september:** Finansministeren skal to gange årligt foretage en vurdering af den samlede overholdelse af det statslige udgiftsloft. Det sker på baggrund af indberetning fra ministerierne.
- **Udsigt til overskridelse af det statslige udgiftsloft:** Pligt for finansministeren til at gennemføre tiltag, som imødegår overskridelsen.

Finansministeren vil desuden efter årets afslutning foretage en efterfølgende udgiftskontrol på baggrund af statsregnskabet, *jf. boks 2*. Hvis det statslige udgiftsloft er overskredet, foretages en reduktion af det statslige udgiftsloft for det følgende år (som er det igangværende år), svarende til overskridelsen i det foregående år.

Boks 2

Efterfølgende udgiftskontrol

- **Opfølgning i 1. kvartal efter årets afslutning.**
- **Hvis udgiftsloftet er overskredet:** Reduktion af det statslige udgiftsloft i det nye (indeværende) år svarende til overskridelsen.
- **Udgiftsskred af permanent karakter på indkomstoverførslerne:** Pligt til at fremlægge forslag, der imødegår overskridelsen fremadrettet.

Finansministeriet har endvidere igangsat et projekt for at forbedre økonomistyringen i staten, hvilket vil bidrage til at understøtte den samlede overholdelse af det statslige udgiftsloft gennem forbedring af institutionernes økonomistyring og dermed deres muligheder for at effektivisere opgaveløsningen og prioritere ressourcer.

Sanktioner i forhold til kommuner og regioner

Kommunernes overholdelse af de aftalte økonomiske rammer styrkes i forbindelse med en budgetlov ved ændringer af den nuværende sanktionslovgivning. Der indføres samtidig sanktioner på det regionale område tilsvarende sanktionerne på det kommunale område.

Det er generelt erfaringen, at sanktioner har en væsentlig effekt på kommunernes aftale- og budgetoverholdelse. De foreslåede sanktioner vil således understøtte, at kommuner og regioner samlet set overholder de fastsatte økonomiske rammer.

Sanktioner ved overskridelse af de aftalte rammer i budgetterne

Den nuværende sanktionslovgivning indebærer, at 3 mia. kr. af det samlede bloktilskud er betinget af, at kommunerne overholder den aftalte ramme for serviceudgifterne. Sanktionsmekanismen indebærer, at der sker en kollektiv modregning i kommunernes bloktilskud, hvis kommunernes budgetter overstiger den aftalte udgiftsramme.

Den nuværende sanktionsmodel suppleres med en bemyndigelse til økonomi- og indenrigsministeren til at gøre en eventuel modregning helt (100 pct.) eller delvis (50 pct.) individuel, hvis kommunernes budgetter overskrider den aftalte ramme.

Såfremt en modregning gøres helt eller delvis individuel, orienteres Finansudvalget om den valgte modregningsmodel.

Der indføres en tilsvarende sanktionsmekanisme for regionerne, hvor 1 mia. kr. af det samlede bloktilskud til regionerne gøres betinget af, at regionerne budgetterer i overensstemmelse med de aftalte rammer.

Sanktioner ved overskridelse af aftalte rammer i regnskaberne

Kommunernes regnskaber for 2011 er omfattet af sanktionslovgivning, som indebærer, at en eventuel modregning ved overskridelse af de aftalte rammer i regnskaberne vil blive fordelt med 60 pct. i de kommuner, som har overskredet deres budgetter, og 40 pct. kollektivt i samtlige kommuners bloktilskud.

For også i de kommende år at fastholde den enkelte kommunes incitament til at overholde sit budget i regnskaberne, gøres modellen med en delvis individuel modregning (60 pct.) ved overskridelser af budgetterne permanent. Samtidig indføres der en tilsvarende sanktionsmodel for regionerne.

Sanktioner vedrørende anlægsinvesteringer

Kommunernes nuværende betingede balancetilskud på 3 mia. kr. omfatter også kommunernes anlægsudgifter, hvis der aftales et anlægsloft for det pågældende år.

Med henblik på at understøtte en tættere styring af de kommunale og regionale anlægsinvesteringer, indføres der et særskilt betinget bloktilskud vedrørende kommunernes og regionernes anlægsudgifter. Det giver mulighed for at gøre hhv. 1 mia. kr. af kommunernes bloktilskud og ½ mia. kr. af regionernes bloktilskud betinget af, at bruttoanlægsudgifterne budgetteres inden for en eventuelt aftalt ramme for deres anlægsinvesteringer.

Sanktionsmodellen indebærer en kollektiv modregning i bloktilskuddet, hvis kommuner og regioner ikke overholder et eventuelt aftalt loft for anlægsinvesteringerne i budgetlægningen.

Mulighed for forbrug af videreførelser i kommuner og regioner

Med budgetloven indføres et nyt udgiftsstyringsystem baseret på udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Det skal understøtte, at de offentlige finanser udvikler sig i overensstemmelse med målsætningerne og prioriteringerne i 2020-planen.

I budgetloven indføres der individuelle sanktioner i forhold til kommunernes og regionernes budgetoverholdelse. En styrkelse af sanktionsmekanismerne i forhold til kommuner og regioner er det vigtigste tiltag for at understøtte, at de fastsatte udgiftslofter overholdes i både budgetter og regnskaber.

Grundlæggende er principperne i forhold til styringen af kommuner og regioner nøjagtigt som før budgetloven. Sanktionerne i forhold til budgetoverholdelse ændrer således ikke ved, at de decentrale kommunale og regionale institutioner kan få mulighed for at spare op og overføre eventuelt uforbrugte midler til senere brug.

Den enkelte kommune og region kan således fortsat indrette sin styring af institutionerne på en måde, der understøtter en hensigtsmæssig økonomisk adfærd i den enkelte institution og dermed undgå ”benzinafbrænding” i slutningen af året.

Udgiftslofter, der skal efterleves i både budgetter og regnskaber, stiller imidlertid krav til økonomistyringen i kommuner og regioner.

Ved budgetlægningen skal der tages eksplicit stilling til et eventuelt nettoforbrug af opsparing. Samtidig skal der fremover i højere grad følges op på institutionernes forbrug af opsparing i løbet af budgetåret med henblik på at sikre, at budgettet overholdes.

Med indførelsen af en budgetlov vil kommuner og regioner, der bruger færre penge end budgetteret i et år, fortsat kunne budgettere med at bruge pengene i efterfølgende år.

Budgetloven fastsætter således ikke, hvordan de budgetterede udgifter i den enkelte kommune eller region skal udvikle sig fra år til år. Det er fortsat en lokalpolitisk prioritering.

Med budgetloven fastsættes et loft over hhv. de samlede kommunale serviceudgifter og de samlede regionale driftsudgifter i det enkelte år på samme måde som i dag, hvor der aftales en samlet økonomisk ramme for hhv. kommunerne under ét og regionerne under ét.

Nye opgaver for Det Økonomiske Råd

Det Økonomiske Råd (vismændene) får en mere fremtrædende plads i vurderingen af udgifts- og finanspolitikken, idet rådet årligt skal vurdere:

- holdbarhed i de langsigtede offentlige finanser,
- den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo, herunder udviklingen i den strukturelle saldo,
- om de vedtagne udgiftslofter er afstemte med de finanspolitiske målsætninger for de offentlige finanser,
- om de vedtagne udgiftslofter overholdes såvel i planlægningsfasen, som når regnskabet foreligger.

Vurderingen skal bidrage til en kvalificeret og nuanceret debat om udgiftslofterne. Det Økonomiske Råd er i snart 50 år kommet med uafhængige anbefalinger til regeringen om den økonomiske politik og har derved den faglige og akademiske tyngde, der kræves for at lave troværdige og uafhængige vurderinger af finans- og udgiftspolitik.

En styrket, uafhængig vurdering af finans- og udgiftspolitikken er i tråd med udviklingen i andre lande, der har gennemført reformer af de regler, love og procedurer, som tilsammen udgør de finanspolitiske rammer.

Flere andre lande har i den forbindelse etableret uafhængige institutioner, der skal overvåge finanspolitikken. Et eksempel er Det Finanspolitiske Råd i Sverige, som blev nedsat i Sverige i 2007.

EU-Kommissionen har også foreslået, at medlemsstaterne etablerer et uafhængigt finansråd, som skal overvåge de finanspolitiske regler vedrørende det offentlige budget.