

# 7. De finanspolitiske rammer i Danmark

---

## 7.1 Indledning

Rammerne for finanspolitikken er strammet op i mange lande i kølvandet på finanskrisen og den efterfølgende række af statsgældskriser i flere europæiske lande. På EU-plan er Stabilitets- og Vækstpagten styrket, og der er indført en finanspagt, som skal bidrage til at sikre sunde offentlige finanser i landene. I Danmark er der vedtaget en budgetlov, som blandt andet implementerer finanspagten i dansk lov.

Budgetloven udgør sammen med 2020-planen de overordnede rammer for finanspolitikken i Danmark. Rammerne sætter konkrete mål om finanspolitisk holdbarhed og omtrent balance på den strukturelle offentlige saldo. Målene understøttes af flerårige udgiftslofter. Den løbende finanspolitik planlægges inden for disse rammer, *jf. afsnit 7.2*.

Den vedtagne budgetlov rummer blandt andet et forsigtighedsprincip. Forsigtighedsprincippet indebærer, at den planlagte udvikling i de offentlige udgifter udelukkende kan tage afsæt i de reformer og tiltag, der allerede er fundet flertal for i Folketinget, og under hensyntagen til at de mellemfristede finanspolitiske mål overholdes, *jf. afsnit 7.3*.

Styringen af finanspolitikken tager udgangspunkt i den strukturelle offentlige saldo, der er den faktiske saldo korrigeret for påvirkningen fra konjunkturer og andre midlertidige forhold. Den strukturelle saldo måler derfor den underliggende stilling på de offentlige finanser ved den gældende finanspolitik i et givent år. Kravene i EU's Stabilitets- og Vækstpagt danner sammen med målsætningen om finanspolitisk holdbarhed grundlag for fastlæggelsen af Danmarks mellemfristede mål for den strukturelle saldo, som indgår i budgetloven (det såkaldte Medium Term Objective, MTO), *jf. afsnit 7.4*.

Udgiftslofterne er et instrument, der skal medvirke til at sikre, at de overordnede finanspolitiske mål om holdbarhed og strukturel balance nås. Lofterne omfatter en bredere vifte af udgifter end det tidligere mål for realvæksten i de offentlige forbrugsudgifter, *jf. afsnit 7.5*.

I samspil med målsætningen om holdbare offentlige finanser er det overordnede formål med budgetloven at sikre, at der grundlæggende er troværdig finansiering af de offentlige udgifter til blandt andet service og social sikring. De årlige grænser for den strukturelle saldo og de offentlige udgifter i budgetloven indebærer en mere regelbundet finanspolitik. Derigennem institutionaliseres et primært fokus på at sikre moderat offentlig gæld og bedre udgiftsstyring, herunder skærpede krav til den løbende prioritering.

Budgetloven sætter samtidig rammer for udformningen af aktiv (eller diskretionær) stabiliseringspolitik, *jf. kapitel 8*. Blandt andet vil udgiftslofterne bidrage til at sikre tilbageholdenhed i gode tider, og derigennem bidrage til at finanspolitikken er symmetrisk over konjunkturerne.

### Boks 7.1

#### Hovedpunkter

- De overordnede rammer for finanspolitikken i Danmark udgøres af budgetloven og 2020-planen. Rammerne sætter konkrete mål for den offentlige økonomi i form af mindst finanspolitisk holdbarhed, mindst strukturel offentlig balance i 2020, årlige strukturelle underskud på højst ½ pct. af BNP og overholdelse af udgiftslofterne. Danmark lever i vidt omfang op til de generelle anbefalinger fra EU, OECD og IMF om god praksis for de finanspolitiske rammer.
- Med det i budgetloven indbyggede forsigtighedsprincip kan den planlagte udvikling i de offentlige udgifter udelukkende baseres på de reformer og finansieringstiltag, der er fundet flertal for i Folketinget. Det er et vigtigt disciplinerende element i planlægningen af udgiftspolitikken.
- Styring efter den strukturelle offentlige saldo har spillet en central rolle i de seneste 10-15 år i Danmark. Med budgetloven er denne rolle forstærket yderligere og blevet lovfæstet. Den strukturelle saldo er et bedre finanspolitisk styringsmål end fx den faktiske saldo eller den offentlige gæld.
- Styring efter den strukturelle saldo betyder bl.a., at de automatiske stabilisatorer i form af skatter og arbejdsløshedsdagpenge mv. får lov til at modvirke konjunkturudsving, mens styring efter faktisk saldo og gæld generelt vil kunne føre til konjunkturførstærkende finanspolitik. Opgørelsen af den strukturelle saldo er forbundet med usikkerhed, men Finansministeriets opgørelse har været forholdsvis stabil fra én vurdering til den næste, når der tages højde for ændringer i den førte finanspolitik. I budgetloven anvendes Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo.
- Med budgetloven er der indført et budgetbalancekrav, hvor det årlige strukturelle offentlige underskud højst må udgøre ½ pct. af BNP. Det svarer til Danmarks nationalt fastsatte mellemfristede mål for den offentlige strukturelle saldo (MTO). Det nationalt fastsatte MTO er dermed – som det også har været historisk – mere ambitiøst end EU's aktuelle mindstekrav til Danmarks MTO på -¾ pct. af BNP. EU's mindstekrav skal sikre, at de faktiske underskud ikke overstiger Stabilitets- og Vækstpagtens grænse på 3 pct. af BNP i en "normal" lavkonjunktur. Finansministeriets beregninger tilsiger et strammere mindstekrav på ca. -½ pct. af BNP svarende til kravet i budgetloven, idet de offentlige finanser i Danmarks vurderes at være mere konjunkturfølsomme, end EU-Kommissionen lægger til grund.
- Med virkning fra 2014 er der indført udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne skal bidrage til at bryde tidligere tiders tendens til løbende budgetoverskridelser. De første udgiftslofter for 2014-2017 blev vedtaget i juni 2013 og er fastlagt med baggrund i fremskrivningen i Danmarks Konvergensprogram 2013. Økonomiske sanktioner understøtter, at udgiftslofterne overholdes.
- Udgiftslofterne dækker en bred vifte af udgifter, herunder indkomstoverførsler, erhvervstilskud, EU-bidrag og udviklingsbistand og er således bredere end det tidligere mål for den offentlige forbrugsvækst. Udgiftslofterne inkluderer ikke ledighedsrelaterede udgifter, hvilket giver de automatiske stabilisatorer mulighed for at virke. Heller ikke de offentlige anlægsudgifter er loftsbelagte. Der er ofte tale om større investeringsprojekter, hvor fx den tidsmæssige profil for de konkrete udgifter kan være ret usikker. Samtidig giver det mulighed for at stabilisere konjunkturerne via offentlige anlægsaktiviteter.

## 7.2 Centrale mål og opgaver i finanspolitikken

Den økonomiske krise, der fulgte i kølvandet på finanskrisen, medførte en brat forværring af de offentlige finanser verden over. I Danmark blev offentlige overskud på i størrelsesordenen 5 pct. af BNP i 2005-2007 vendt til et underskud på ca. 3 pct. af BNP i 2009. Bortset fra midlertidige forhold har underskuddet holdt sig nogenlunde på det niveau til i dag. Også de øvrige udviklede lande oplevede en brat forværring af de offentlige finanser. I en række europæiske lande kom tilliden til finanspolitikken under stort pres – særligt i lande, som havde store underskud eller stor gæld allerede før finanskrisen.

For mange lande blev krisen en påmindelse om, at god finanspolitisk planlægning og sunde offentlige finanser er afgørende for, om finanspolitikken har mulighed for at afbøde virkningerne af tilbageslag ved at lade de automatiske stabilisatorer virke eller lempe finanspolitikken aktivt. En række lande har ikke haft andre muligheder end at stramme finanspolitikken markant, selvom de i forvejen var ramt af lav efterspørgsel.

En fastholdelse af sunde offentlige finanser stiller blandt andet to krav:

For det første skal den førte aktive finanspolitik være nogenlunde symmetrisk over konjunkturerne – herunder at der strammes lige så meget under højkonjunkturer, som der lempes under lavkonjunkturer. Det kan imidlertid være vanskeligt at modstå øget udgiftspres i gode tider med overskud på de offentlige finanser.

For det andet skal finanspolitikken tilpasses de fremadrettede udfordringer fra udviklingen i befolkningens alderssammensætning og andre forhold. Med andre ord skal der med passende varsel planlægges og gennemføres reformer, som sikrer, at de offentlige udgifter kan finansieres i et længere tidsperspektiv, og at den offentlige gæld kan holdes på et moderat niveau.

Moderat gæld har blandt andet betydning for, at selv mærkbare stigninger i renteniveauet ikke sætter tilliden til finanspolitikken over styr. Jo højere offentlig gæld, desto mere belaster en given rentestigning den offentlige saldo. Dermed øges risikoen for en negativ spiral, hvor usikkerhed og manglende tillid fører til yderligt stigende renter og svækket økonomisk aktivitet, hvilket så igen forværrer de offentlige finanser med risiko for en uholdbar gældsudvikling til følge.

På baggrund af finanskrisen og den efterfølgende europæiske statsgældskrise er de overordnede finanspolitiske rammer blevet strammet op i løbet af de senere år. På EU-plan er Stabilitets- og Vækstpagten blevet styrket. Desuden er der indført en finanspagt, som er en mellemstatslig aftale med deltagelse af eurolandene og en række øvrige EU-lande – herunder Danmark. Finanspagten sikrer blandt andet, at centrale elementer af EU's finanspolitiske regelsæt forankres i national lovgivning, *jf. boks 7.2*.

**Boks 7.2****Finanspagten (Fiscal Compact)**

Styrkelsen af det finanspolitiske regelsæt i EU omfatter blandt andet den såkaldte finanspagt (Fiscal Compact), som eurolandene blev enige om i december 2011. Danmark tilsluttede sig pagten i marts 2012 med undtagelse af en række bestemmelser, der kun vedrører eurolandene.

Tre af de centrale elementer i den mellemstatslige aftale om finanspagten er, at:

- De deltagende lande skal indføre en national budgetbalanceregulering for de offentlige finanser. Budgetbalancetallet skal som udgangspunkt overholdes hvert år – medmindre der foreligger såkaldte exceptionelle omstændigheder.
- Balancereglen skal ledsages af en automatisk korrektionsmekanisme, som træder i kraft ved eventuelle væsentlige afvigelser fra kravet om budgetbalance.
- Balancereglen og korrektionsmekanismen skal indskrives i nationale bindende bestemmelser.

I Danmark er der vedtaget en budgetlov, der blandt andet implementerer finanspagtens budgetbalanceregulering. Budgetloven indfører også udgiftslofter for stat, kommuner og regioner med virkning fra og med 2014. Budgetlovens hovedelementer fremgår af *boks 7.3*.

Med budgetloven er finanspagtens balancekrav operationaliseret således, at det årlige strukturelle offentlige underskud højst må udgøre ½ pct. af BNP – svarende til Danmarks nationalt fastsatte MTO (Medium Term Objective) – hvis der ikke foreligger exceptionelle omstændigheder som eksempelvis en dyb lavkonjunktur, *jf. kapitel 8*.

En væsentlig afvigelse fra budgetlovens underskudsgrænse indebærer, at en såkaldt automatisk korrektionsmekanisme skal igangsættes. Det fremgår af budgetlovens § 3.

Korrektionsmekanismen skal iværksættes, hvis det kommende års forventede strukturelle underskud i forbindelse med fremlæggelsen af et finanslovsforslag opgøres til 1 pct. af BNP eller derover. Selve korrektionen (den finanspolitiske konsolidering) skal i så fald samlet set indebære en forbedring af den strukturelle saldo på mindst ½ pct. af BNP.

I praksis vil sandsynligheden for, at der rent faktisk fremlægges et finanslovsforslag med et strukturelt underskud på 1 pct. af BNP eller derover formentlig være ret lille. Hvis der er udsigt til et strukturelt underskud af den nævnte størrelsesorden, må det således forventes, at der på det konkrete finanslovsforslag indarbejdes initiativer, der bidrager til, at den automatiske korrektionsmekanisme ikke behøver at blive iværksat.

Den automatiske korrektionsmekanisme er således grundlæggende fremadskuende. Det betyder blandt andet, at hvis der i løbet af et igangværende år (eller eventuelt senere) opgøres en væsentlig afvigelse fra balancekravet for det pågældende år, vil det ikke udløse en automatisk korrektion i løbet af året. Danmark har i de forgangne år som hovedregel efterlevet målene for den strukturelle saldo, og virkningen af eventuelle fremadrettede afvigelser vil blive afspejlet i gældsudviklingen og rentebyrden. Derigennem vil konsekvenser af sådanne afvigelser blive opfanget i opgørelserne af strukturel saldo og finanspolitisk holdbarhed, og justeringer af finanspolitikken kan således være påkrævede for at overholde målene.

**Boks 7.3****Hovedelementer i budgetloven**

- Inden for rammerne af en holdbar finanspolitik opstilles et balancekrav til de samlede offentlige finanser. Den strukturelle offentlige saldo må højst udvise et årligt underskud på ½ pct. af BNP, medmindre der foreligger exceptionelle omstændigheder, *jf. nærmere i kapitel 8*. Der indføres endvidere en automatisk korrektionsmekanisme ved væsentlige afvigelser fra budgetbalancekravet.
- Udgiftslofter skal understøtte, at de overordnede finanspolitiske mål indfries. Lofterne sætter bindende rammer for udgifter i hhv. stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne vedtages i Folketinget og dækker en løbende 4-årig periode. Økonomiske sanktioner understøtter overholdelse af udgiftslofterne.
- Det Økonomiske Råd (DØR) skal løbende vurdere, om den økonomiske politik overholder målet for den strukturelle saldo, samt om udgiftslofterne overholdes og er afstemt med de mellemfristede udsigter.

Med de mellemfristede planer var Danmark allerede før den nuværende krise et foregangsland i forhold til at skabe sunde fremadskuende rammer for den finanspolitiske planlægning. I de seneste 10-15 år har de offentlige finansers langsigtede holdbarhed og den strukturelle saldo spillet en central rolle i udformningen af den konkrete finanspolitik.

Styringen af de offentlige udgifter – herunder ikke mindst det offentlige forbrug – har imidlertid været en akilleshæl i finanspolitikken gennem en årrække. Det er blandt andet dette problem, som budgetlovens indførelse af udgiftslofter skal medvirke til at rette op på.

### 7.2.1 Primære finanspolitiske mål

De konkrete mål for finanspolitikken inden for rammerne af budgetloven og 2020-planen er dermed givet ved:

- Mindst finanspolitisk holdbarhed.
- Mindst strukturel balance på den offentlige saldo i 2020.
- Årlige strukturelle offentlige underskud på højst ½ pct. af BNP (undtagen i tilfælde af exceptionelle omstændigheder).
- Overholdelse af udgiftslofterne.

Et helt overordnet mål for finanspolitikken er, at denne er forenelig med en langsigtet holdbar udvikling i de offentlige finanser – herunder en stabil udvikling i den offentlige gæld. Den såkaldte holdbarhedsindikator (HBI) skal derfor altid være mindst nul. Det vil sammen med strukturelle offentlige finanser tæt på balance bidrage til en høj grad af troværdighed omkring finanspolitikken.

Målet om, at der skal være strukturel balance mellem de offentlige indtægter og udgifter i 2020, svarer med de nuværende udsigter til en operationalisering af kravet om finanspolitisk holdbarhed. Det gælder, når der tages udgangspunkt i den vedtagne politik og de neutrale fremskrivningsprincipper efter 2020, *jf. kapitel 9*. Noget tilsvarende gjorde sig gældende i 2010- og 2015-planerne, hvor der blev opstillet mål for de strukturelle offentlige overskud

frem mod 2010 og 2015 for at sikre en holdbar udvikling i de samlede offentlige finanser. Den strukturelle offentlige saldo er beskrevet i boks 7.4.

Forenklet sagt er strukturel balance i 2020 det krav, som den offentlige økonomi skal opfylde, hvis de offentlige servicestandarder – målt ved udgifter pr. bruger – skal kunne opretholdes i årene efter 2020, givet at de offentlige indtægter og udgifter følger en række beregningstekniske (neutrale) fremskrivningsprincipper, som er beskrevet i kapitel 9.

#### Boks 7.4

##### Den strukturelle offentlige saldo

Skiftende konjunkturer er en væsentlig årsag til, at den faktiske offentlige saldo svinger meget over tid. Fx vil de offentlige indtægter fra skatter og afgifter normalt være relativt høje i perioder med høj økonomisk aktivitet og beskæftigelse, mens de offentlige udgifter til især indkomstoverførsler omvendt – primært som følge af lav ledighed – vil være forholdsvis lave.

De offentlige finanser påvirkes også af en række andre midlertidige forhold – herunder de ofte store udsving i de offentlige indtægter fra Nordsø-aktiviteterne (der er afhængige af udviklingen i olie- og gasproduktionen og oliepriser) samt pensionsafkastskatten (der blandt andet afhænger af udviklingen i renter og aktiekurser). Hertil kommer, at engangsforhold også kan påvirke de offentlige indtægter og udgifter i særskilte år. Det gælder fx engangsudgifterne knyttet til tilbagebetalingen af efterlønsbidrag i 2012 og engangsindtægterne i forbindelse med omlægningen af kapitalpensioner i 2013 og 2014.

I Finansministeriets beregning af den strukturelle offentlige saldo søges korrigeret for både konjunkturerne og andre midlertidige forholds påvirkning af de offentlige finanser, jf. *Finansministeriets metode til beregning af strukturelle saldo (Finansministeriet, 2012a)*.

Den strukturelle saldo i et givet år er dermed et skøn for, hvor stort det offentlige overskud eller underskud vil være i en "normal" situation ved den givne finanspolitik. Det vil sige en situation, hvor den økonomiske aktivitet hverken er særskilt høj eller lav, og hvor de offentlige finanser samtidig ikke er påvirket af andre midlertidige forhold.

Beregningen af den strukturelle saldo er behæftet med usikkerhed. Ved kraftige omslag i BNP-vækst, beskæftigelse, virksomhedsindtjening, aktiekurser og oliepriser vil beregningen af den strukturelle saldo være mere usikker end normalt. Usikkerheden omkring de fremadrettede skøn for den strukturelle saldo er imidlertid markant lavere end usikkerheden knyttet til skønnene for den faktiske offentlige saldo. Det er en central grund til, at det er den strukturelle saldo, der benyttes i styringen af finanspolitikken.

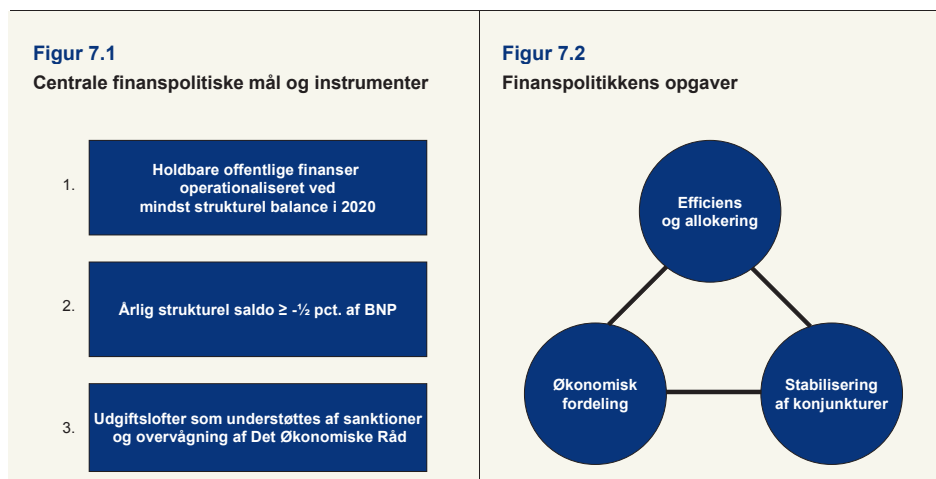
Den strukturelle saldo er et bedre styringsmål for finanspolitikken end den faktiske saldo eller den offentlige gæld, jf. også boks 7.9. Det skyldes blandt andet, at styring efter den strukturelle saldo betyder, at de automatiske stabilisatorer i form af skatter og ledighedsrelaterede ydelser får lov til at virke.

Danmarks nationalt fastsatte MTO indebærer, at de strukturelle offentlige underskud ikke må overstige ½ pct. af BNP. Fastlæggelsen af Danmarks mellemlistede mål for den strukturelle saldo siger blandt andet på at mindske risikoen for, at den faktiske offentlige saldo vil overstige Stabilitets- og Vækstpagtens underskudsgrænse på 3 pct. af BNP under normale konjunkturtilbageslag. Det var med afsæt i udsigten til faktiske offentlige underskud over græn-

sen på 3 pct. af BNP, at Danmark modtog den EU-henstilling, som i de seneste år har udgjort en særskilt rammebetingelse for finanspolitikken.

I juni 2013 blev de første konkrete udgiftslofter for stat, kommuner og regioner vedtaget af Folketinget. De vedtagne udgiftslofter dækker perioden 2014-2017 og skal fremover løbende omfatte de kommende fire år. Forslag til udgiftslofter for 2018 skal fremlægges i tilknytning til finanslovsforslaget for 2015 med efterfølgende vedtagelse inden årsskiftet 2014/2015.

Indførelsen af udgiftslofter indebærer et regimeskift i styringen af de offentlige udgifter i Danmark. Udgiftspolitikens succes vil fremover i langt videre omfang skulle måles på, at lofternes konkrete udgiftsniveauer overholdes år for år på budgetter og regnskaber. Tidligere var det derimod udgiftsvæksten i det offentlige forbrug (ifølge nationalregnskabet), der var den centrale målestok. Overholdelse af udgiftslofterne skal medvirke til, at de mere overordnede finanspolitiske mål omkring holdbarhed og strukturel saldo kan opfyldes, jf. figur 7.1.



De nævnte operationelle mål er blandt andet indrettet efter, at Danmark skal overholde reglerne i EU's Stabilitets- og Vækstpagt. I 2020-planen er det blandt andet en målsætning, at den offentlige ØMU-gæld skal holde en bred sikkerhedsafstand til EU-grænsen på 60 pct. af BNP<sup>1</sup>.

### 7.2.2 Finanspolitikens opgaver og budgetloven

Inden for de beskrevne rammer har finanspolitikken en række forskellige opgaver, som blandt andet omfatter tilvejebringelsen af offentligt producerede goder og tjenesteydelser, struktur-

<sup>1</sup> Der er ikke sat et kvantitativt mål for sikkerhedsafstanden. Med de nuværende udsigter skønnes der at være en betydelig sikkerhedsmargin i forhold til grænsen for ØMU-gælden i en lang årrække fremover. Hvis finanspolitikken skulle indrettes efter et fast sigtepunkt for gældskvoten i pct. af faktisk BNP kunne det generelt føre til konjunkturførstærkende finanspolitik og store udsving i finanspolitiske instrumenter. Endvidere bemærkes, at det er nettogælden – og ikke ØMU-gælden – der er afgørende for de offentlige finansers holdbarhed.

og fordelingshensyn i skatte- og arbejdsmarkedspolitikken, samt bidrag til stabilisering af de økonomiske konjunkturer, *jf. figur 7.2 og boks 7.5.*

### Boks 7.5

#### Finanspolitikens opgaver

*Efficiens og allokering.* Finanspolitikken påvirker blandt andet, hvor mange ressourcer der anvendes (allokeres) til produktion af offentlige ydelser, hvordan denne produktion organiseres, og hvor meget der samlet opkræves via skatter og afgifter til finansiering af offentlige udgifter. Det er en central opgave at sikre effektiv ressourceudnyttelse i de 25-30 pct. af økonomien, som den offentlige sektor udgør i Danmark. Finanspolitikken omfatter endvidere indretningen af skattesystemet, sociale sikringsordninger, pensionssystemet og arbejdsmarkedspolitiske ordninger og påvirker derigennem borgere og virksomheders incitamenter til at arbejde, uddanne sig, spare op og investere.

*Økonomisk fordeling.* Skatte- og udgiftspolitikken kan endvidere bidrage til omfordeling mellem borgerne. Udover skatter og indkomstoverførsler bidrager også offentlige serviceydelser til omfordeling, når de stilles gratis eller billigt til rådighed for den enkelte. Omfordelingen sker efter en række forskellige regler og kriterier, der blandt andet indebærer en omfordeling mellem henholdsvis høje eller lave indkomster, unge og gamle samt arbejdsdygtige og uarbejdsdygtige. Finanspolitikken kan også indebære omfordeling mellem nulevende og fremtidige generationer.

*Konjunkturstabilisering.* Finanspolitikken kan bidrage til at dæmpe konjunkturudsving i økonomien, dels via de såkaldte automatiske stabilisatorer, som er relativt kraftige i Danmark (bl.a. i form af høje skatter og forholdsvis høje ledighedsrelaterede overførselsindkomster), dels via aktiv finanspolitik, som kan medvirke til at udjævne udsving i efterspørgsel, produktion og beskæftigelse. Det forudsætter blandt andet, at det lykkes at time og dosere tiltagene hensigtsmæssigt, og at tiltagene ikke modvirkes af adfærdsændringer.

#### Afvejninger mellem de forskellige opgaver

Der vil typisk være en afvejning mellem de forskellige finanspolitiske opgaver. Dette gælder fx mellem efficiens og fordeling. Eksempelvis kan lavere marginalskatter eller overførselsatsen tilskynde til øget arbejdsindsats eller opsparing, men kan samtidig også medføre større forskelle i de disponible indkomster.

Tilsvarende vil der være afvejninger mellem stabiliseringspolitikken på den ene side samt efficiens og god ressourceanvendelse på den anden side. Fx kan nogle typer aktiv finanspolitik på kort sigt føre til øgede offentlige udgifter, som kan være vanskelige at bringe ned igen efterfølgende. Der kan således opstå en tendens til, at udgiftsforøgelser må finansieres af skatteforhøjelser efterfølgende.

Kortsigtet finanspolitik kan også medføre større uforudsigelighed i rammevilkårene for private virksomheder og borgere, ligesom det kan mindske fokus på mere langsigtede politik hensyn.

Budgetloven ændrer som udgangspunkt ikke på mulighederne for at foretage forskellige økonomisk-politiske valg i løsningen af de opgaver, der vedrører økonomisk efficiens og fordeling. Budgetloven lægger fx ikke bindinger på udgiftslofternes niveau, så længe udgifterne er finansierede inden for en holdbar ramme. Set i forhold til den mangeårige tendens til, at udgifterne er vokset hurtigere end forudsat i de mellemfristede planer og politiske aftaler (herunder ikke mindst i økonomaftalerne med kommuner og regioner), skal den stærkere udgiftsstyring imidlertid modgå udgiftsskred. Det vil bidrage til at holde udgifts- og skatte trykket på det planlagte niveau. Udgiftslofterne vil derigennem tilskynde til skarpere prioritering og bedre ressourceudnyttelse på udgiftssiden.



For så vidt angår finanspolitikens stabiliseringsrolle, sikrer budgetloven forholdsvis vide rammer for at lade de automatiske stabilisatorer virke henover konjunkturerne. Det skyldes, at budgetlovens krav om strukturelle underskud på maksimalt ½ pct. af BNP (undtagen i exceptionelle omstændigheder) vurderes at give en tilstrækkelig afstand til Stabilitets- og Vækstpagtens grænse for de faktiske underskud på 3 pct. af BNP, *jf. afsnit 7.4.*

Samtidig påvirker budgetloven mulighederne for at føre aktiv stabiliseringspolitik. Udgiftslofterne sætter fx grænser for, hvilke typer udgifter, der kan hæves i stabiliseringsøjemed. De diskretionære stabiliseringsinstrumenter er således primært begrænset til offentlige investeringer samt skatteinstrumenter.

Som hovedregel har ændringer i det offentlige forbrug heller ikke før budgetloven været anbefalet som stabiliseringsinstrument fra fx de internationale økonomiske organisationers side. Det skyldes blandt andet vanskelighederne med at sikre, at sådanne merudgifter er midlertidige og uden negative strukturvirkninger på skattetryk og arbejdsudbud. Siden finanskrisen indtraf, er der ikke i noget år aktivt besluttet forøgelser af den fremadrettede vækststramme til offentligt forbrug af hensyn til konjunkturerne, men derimod indtraf et stort skred i forbrugsudgifterne i 2009-2010. Denne ikke-planlagte stigning i udgifterne er efterfølgende rullet delvist tilbage.

Derudover sætter budgetloven som nævnt en årlig grænse for det strukturelle offentlige underskud på ½ pct. af BNP, som kun kan fraviges under exceptionelle omstændigheder. Budgetloven indeholder dermed en regelbundet begrænsning på, hvor lempelig finanspolitikken kan være i en "normal" lavkonjunktur. Samtidig kan underskudsgrænsen lægge begrænsninger på, hvor meget strukturreformer som fx skatteomlægninger med gunstige langsigtsvirkninger kan underfinansieres i de første år.

Når der sigtes efter balance eller overskud på den strukturelle saldo under normale eller gunstige konjunkturer, vil der herigennem kunne sikres handlerum for aktiv finanspolitik i tilfælde af tilbageslag inden for grænsen for de strukturelle underskud på ½ pct. af BNP. Et mellemfristet mål om strukturel balance ved normale konjunkturer flugter med, at finanspolitisk holdbarhed tilsvarende stiller krav om mindst strukturel balance i 2020. De lange fremskrivninger peger på, at der også vil være mindst strukturel balance frem mod 2025, *jf. afsnit 8.4.*

Et sådant sigte om mindst strukturel balance vil fremadrettet sammen med udgiftslofterne understøtte tilbageholdenhed i gode tider, som er en afgørende forudsætning for en hensigtsmæssig stabiliseringspolitik henover konjunkturcyklen. Endvidere vil et sigtepunkt med omtrent strukturel balance i normale konjunkturer (og positiv struktursaldo i højkonjunkturer med inflationspres) medvirke til at sikre lav offentlig gæld.

Rammerne for finanspolitikken i Danmark lever i vidt omfang op til de overordnede anbefalinger omkring god praksis fra blandt andet EU-Kommissionen, OECD og IMF, *jf. boks 7.6.*

**Boks 7.6****God praksis vedrørende de finanspolitiske rammer – internationale anbefalinger og rammerne i Danmark**

Internationale anbefalinger omkring god praksis for de overordnede rammer for finanspolitikken vedrører blandt andet indførelsen af finanspolitiske regler, oprettelsen af uafhængige finanspolitiske råd, et mellemfristet perspektiv for den finans- og udgiftspolitiske planlægning samt en række specifikke aspekter omkring selve budgetprocessen for den offentlige økonomi, *jf. nedenfor*.

- *Finanspolitiske regler.* Finanspolitiske regler er i mange lande et centralt redskab i styringen af de offentlige finanser. Reglerne kan blandt andet omfatte mål for den samlede offentlige økonomi, herunder budgetbalancekrav og mål for udviklingen i den offentlige gæld, *jf. fx EU's Stabilitets- og Vækstpagt*. Særskilte mål for de offentlige udgifter eller skattepolitikken er også eksempler på finanspolitiske regler.

*Danmark:* Budgetloven indeholder regler for den strukturelle saldoudvikling og ca. ¼ af de offentlige udgifter er omfattet af udgiftslofterne. Overholdelse af målene for de offentlige finanser og de loftsbelagte udgifter understøttes bl.a. af sanktionsbestemmelserne i budgetloven. Undtagelsessituationer, hvor reglerne kan fraviges, er ligeledes beskrevet i budgetloven.

- *Uafhængigt finanspolitisk råd.* Det kan være vigtigt for gennemsigtigheden og troværdigheden, at upartiske institutioner bidrager med analyser af den finanspolitiske planlægning – fx vedrørende finanspolitisk holdbarhed, overvågning af måloverholdelse, udarbejdelse af og kritisk stillingtagen til skøn for centrale økonomiske størrelser samt evaluering af prognosemetoder.

*Danmark:* Med budgetloven er Det Økonomiske Råds rolle som finanspolitisk vagthund formaliseret. Konkret skal DØR løbende vurdere, om den økonomiske politik overholder målet for den strukturelle saldo, samt om udgiftslofterne overholdes og er afstemt med de mellemfristede udsigter. Derudover har DØR fortsat til opgave, bl.a. at følge den økonomiske udvikling i Danmark og belyse de langsigtede udviklingsperspektiver for dansk økonomi.

- *Mellemfristet perspektiv.* Det er af stor betydning for planlægningen af en holdbar finans- og udgiftspolitik, at tidshorizonten ikke blot begrænser sig til det kommende budgetår. Mange tiltag har konsekvenser, som rækker ud over den årlige budgetcyklus. Realistiske skøn, åbenhed om de centrale beregningsprincipper samt udarbejdelse af væsentlige risikoscenarier er centrale for troværdigheden af den mellemfristede planlægning.

*Danmark:* Mellemfristede makroøkonomiske fremskrivninger og planer har over en årrække spillet en vigtig rolle i planlægningen af finanspolitikken i Danmark. Derved har de offentlige finansers langsigtede holdbarhed spillet en central rolle i udformningen af den konkrete finanspolitik. Med indførelsen af de 4-årige udgiftslofter udbredtes det flerårige perspektiv til størsteparten af de offentlige udgifter, og der etableres en klarere kobling mellem den mellemfristede planlægning og det årlige budgetarbejde.

- *Hensigtsmæssige budgetprocedurer.* En række aspekter omkring budgetprocessen kan være afgørende for effektive finanspolitiske rammer, herunder centraliseret budgetplanlægning, top-down budgettering af de offentlige udgifter, retvisende budgetteringsforudsætninger og konjunkturprognoser, koordination mellem de offentlige delsektorer og løbende udgiftsovervågning.

*Danmark:* Top-down budgettering af udgifterne har gennem en lang periode været en grundpille i det danske udgiftsstyringssystem fx med overordnede rammer på de statslige områder, der fordeles ud på de forskellige ministerområder. Med budgetloven er der indført krav om løbende statslig udgiftsopfølgning. Koordinationen mellem stat, kommuner og regioner er styrket yderligere i de senere år.

Kilde: IMF (2013), EU-Kommissionen (2010), Rådet for Den Europæiske Union (2011) og OECD (2012, 2013).

### 7.3 Nyt regime for den finanspolitiske planlægning

Med budgetloven er der rettet op på to primære problemer, som kendetegnede de overordnede rammer for finanspolitikken i de forudgående år. For det første var de mellemfristede planer formuleret som kravforløb, hvor den planlagte vækst i det offentlige forbrug kun var finansieret og kravet om finanspolitisk holdbarhed kun opfyldt, hvis et bidrag fra uspecificerede reformer blev indfriet<sup>2</sup>, jf. figur 7.3.

For det andet var styringen af de offentlige udgifter ikke tilstrækkelig til at sikre, at væksten i det offentlige forbrug fulgte den planlagte udvikling. Både OECD, EU og DØR har gentagne gange de seneste 10-15 år påpeget, at en vedvarende tendens til løbende udgiftsskred var en alvorlig trussel mod holdbarheden af de offentlige finanser og vanskeliggjorde finanspolitikens stabiliserende rolle.



I modsætning til den hidtidige praksis tager den mellemfristede planlægning af de offentlige udgifter efter budgetlovens vedtagelse udelukkende udgangspunkt i den finansiering, der allerede er opnået flertal for i Folketinget. På den baggrund kan der beregnes en årlig vækst i det offentlige forbrug, som sikrer en offentlig saldo i slutåret for den mellemfristede plan (for nuværende 2020), der er forenelig med finanspolitisk holdbarhed. Der er således ikke længere mulighed for at planlægge udgifter, som ikke er finansieret af konkrete tiltag.

Budgetlovens indførelse af udgiftslofter indebærer en skarpere styring af de offentlige udgifter. Overholdelse af udgiftslofterne understøttes blandt andet af økonomiske sanktioner. For kommuner og regioners vedkommende omfatter sanktionerne beskæring af bloktilskuddene, hvis lofterne overskrides. På det statslige område gælder det, at hvis delloftet for statslige driftsudgifter overskrides i et givet år, så skal loftet for det efterfølgende år som udgangspunkt reduceres tilsvarende.

<sup>2</sup> Det er naturligvis fortsat muligt at fremlægge kravforløb, der kan bidrage til at sætte fokus på mulige prioriteringer og behovet for strukturreformer. Det ændrer imidlertid ikke ved, at det først er muligt at indregne de eventuelle virkninger heraf på udgiftslofterne, når der er fundet flertal i Folketinget for de konkrete initiativer.

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

Som et tankeeksperiment kan virkningen af det nye finanspolitiske regime illustreres ved de krav, som ville være stillet til udviklingen i de gode år i 2000'erne, hvis de nuværende finanspolitiske rammer havde været gældende, *jf. boks 7.7*.

### Boks 7.7

#### Hvad kunne de nuværende finanspolitiske rammer overordnet have betydet historisk?

Både i 1990'erne og 2000'erne var der en tendens til, at de offentlige udgifter voksede mere end planlagt. Det gælder ikke mindst det offentlige forbrug, hvor budgetoverskridelser i navnlig kommuner og amter/regioner bidrog til denne udvikling.

Hvis der som et tankeeksperiment havde gjaldt et forsigtighedsprincip og udgiftslofter understøttet af blandt andet sanktionsmuligheder kunne følgende have gjort sig gældende:

- I 2010- og 2015-planerne skulle der i givet fald have været planlagt en lavere udgiftsvækst eller besluttet tidligere reformer, idet kun besluttede finansieringstiltag kunne indregnes. Det ville have givet øget anledning til at gennemføre reformer, som i god tid kunne forberede dansk økonomi på fremtidige udfordringer og øge arbejdsudbuddet. Sådanne reformer kunne potentielt have spillet en rolle i at mindske overophedningen af den danske økonomi frem mod 2007/2008.
- Væksten i forbrugsudgifterne ville have været lavere i 2001-2007, hvis den havde været på linje med det planlagte, svarende til en forbedring af den strukturelle saldo på ca. 1 pct. af BNP i 2007 (ved uændret reformkrav, *jf. boks 7.13*). Regering og Folketing skulle endvidere have taget stilling til, om forbedringen skulle have været fastholdt som en strammere finanspolitik, hvilket kunne have mindsket den medfølgende overophedning. Regering og Folketing kunne også have besluttet at omsætte forbedringen i fx øgede offentlige investeringer, øgede forbrugsudgifter i den årlige vedtagelse af udgiftslofterne for det nye fjerde år eller lavere skat. Der kunne selvsagt også være besluttet en kombination af de nævnte muligheder.

### 7.3.1 Forsigtighedsprincippet i praksis

Med forsigtighedsprincippet kan et provenu – i form af lavere udgifter eller øgede indtægter – fra reformer eller andre budgetforbedrende tiltag, først indregnes i udgiftslofterne og den mellemfristede fremskrivning, når der er fundet flertal for tiltagene i Folketinget. Det er et vigtigt, disciplinerende element i udgiftspolitikken.

Dette afsnit illustrerer kort nogle aspekter af den praktiske anvendelse af forsigtighedsprincippet, navnlig i relation til følgende spørgsmål:

1. Hvornår kan midler frigivet fra nye reformer og tiltag anvendes? Skal der være tidsmæssigt sammenfald mellem finansieringstiltag og nye udgiftskrævende initiativer?
2. Hvilke kriterier anvendes i forbindelse med indregning af reformvirkninger?
3. Hvad er konsekvensen, hvis beregningsforudsætningerne ændrer sig efterfølgende?

### Hvornår midler fra reformer og tiltag kan tages i anvendelse

Finansieringsbidrag fra nye reformer og initiativer kan indregnes i den mellemfristede fremskrivning (for nuværende 2020-fremskrivningen) og udgiftslofterne, når der fundet flertal for tiltagene i Folketinget. Justeringer af de allerede fastsatte udgiftslofter kan ske ved, at der fremsættes et ændringsforslag til loven om udgiftslofter, som skal vedtages i Folketinget, eller administrativt med hjemmel i budgetlovens § 8 afhængigt af den konkrete justering.

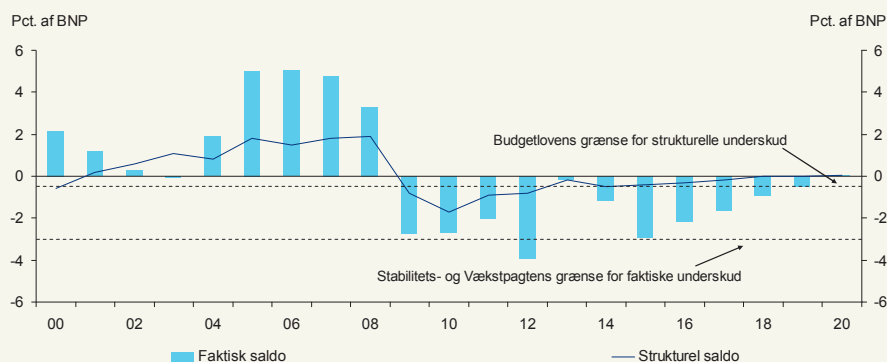
Der er ikke noget krav om, at tiltag, der øger udgifterne eller reducerer indtægterne, nødvendigvis skal finansieres krone-for-krone inden for samme år. Der er imidlertid et krav om, at de konkrete beslutninger sikrer den nødvendige løbende finansiering, så budgetlovens grænse for de årlige strukturelle underskud på  $\frac{1}{2}$  pct. af BNP og den finanspolitiske holdbarhed opretholdes. Provenuet fra reformer og tiltag, der forbedrer de offentlige finanser på længere sigt, vil således kun kunne anvendes til at nedsætte skatter eller øge offentlige udgifter på kortere sigt, hvis det sker inden for disse rammer.

I tilrettelæggelsen af udgiftspolitikken er det som udgangspunkt hensigtsmæssigt, at der planlægges efter en nogenlunde jævn udvikling i de offentlige forbrugsudgifter frem mod 2020, som sikrer ensartede muligheder for at dække løbende udgiftsbehov og nye prioriteringer henover årene. Med hensyn til skattepolitikken kan der på tilsvarende vis argumenteres for en jævn eller stabil udvikling i beskatningen.

Endvidere er det som hovedregel hensigtsmæssigt, at der sigtes efter en forholdsvis jævn profil for den strukturelle saldo i den mellemfristede planlægning frem mod balance i 2020. Det bidrager til at sikre fremadrettede manøvrer muligheder i finanspolitikken.

Hvis den mellemfristede finanspolitik går helt til grænsen for det strukturelle underskud på  $\frac{1}{2}$  pct. af BNP i 2014-2019, vil der ikke være nogen sikkerhedsmargen til fx midlertidige lempelser eller ændrede skøn senere i forløbet. I den aktuelle 2020-fremskrivning, som er beskrevet nærmere i appendiks 1A, ligger de strukturelle underskud i intervallet 0- $\frac{1}{2}$  pct. af BNP i perioden 2014-2020, jf. figur 7.4.

**Figur 7.4**  
Faktisk og strukturel saldo, 2000-2020



Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

### Kriterier for indregning af reformvirkninger

I forbindelse med større økonomisk-politiske initiativer opgøres virkningerne på de vigtigste finanspolitiske styringsmål, dvs. virkninger på den strukturelle saldo, den finanspolitiske holdbarhed samt de loftsbelagte udgifter.

Initiativer har ofte både en direkte og en indirekte virkning på de offentlige finanser. Den direkte virkning er fx de umiddelbare merudgifter til ændring af en overførselsindkomst eller til en øget bevilling på et ministerområde, som indgår under udgiftslofterne. Den indirekte (eller afledte) virkning på de samlede offentlige finanser udgøres af henholdsvis *tilbageløb* og *adfærdsvirkninger*.

*Tilbageløb* er udtryk for den mekaniske virkning på de offentlige finanser af, at ændringer i fx overførselsindkomster eller borgernes disponible indkomst afspejler sig i ændringer i statens indtægter fra skatter og afgifter. *Adfærdsvirkninger* er udtryk for, at offentlige initiativer i mange tilfælde tilskynder borgere og virksomheder til at ændre deres beslutninger vedrørende forbrugssammensætning, arbejdsudbud og opsparing mv. Disse ændringer, der som oftest er tilsigtede, giver også anledning til afledte virkninger på de offentlige finanser.

Virkningerne på de offentlige finanser af økonomisk-politiske initiativer skal opgøres så retvisende og dækkende som muligt og indregnes ved opgørelsen af den strukturelle saldo. Det vil sige, at der skal indregnes afledte virkninger på de offentlige finanser i form af tilbageløb og adfærd, når der grundlag for at skønne over dem, jf. *Regneprincipper og modelanvendelse (Finansministeriet, 2012b)*. Der skal altid udarbejdes konkrete og udtømmende effektivvurderinger af lovforslag, herunder også med hensyn til adfærdsvirkninger.

Skønnede adfærdsvirkninger af reformer, som typisk realiseres over en årrække, indgår i det forudsatte finans- og udgiftspolitiske råderum i de mellemfristede planer. De medregnes således også i de skøn, der ligger til grund for den strukturelle saldo og niveauet for de 4-årige udgiftslofter. Fx indgår skønnede adfærdsvirkninger af de reformer af kontanthjælp og SU, der er en del af aftalerne om Vækstplan DK, i Danmarks Konvergensprogram 2013, som ligger til grund for de fastlagte udgiftslofter for 2014-2017.

Der vil altid være et element af usikkerhed i beregninger af reformers adfærdsvirkninger. Usikkerhed om økonomiske skøn er et generelt fænomen, som også gælder fremskrivninger og vurderinger i øvrigt. De mellemfristede fremskrivninger af dansk økonomi opdateres derfor jævnligt, blandt andet i forbindelse med de årlige konvergensprogrammer til EU.

Et overordnet princip er, at hvis den strukturelle saldo udvikler sig svagere end forudsat, vil den økonomiske politik skulle strammes op, så de finanspolitiske mål overholdes<sup>3</sup>. Det gælder uafhængigt af årsagen til den svagere udvikling i den strukturelle saldo. Ændringer i den forventede udvikling i den strukturelle saldo fra én fremskrivning til den efterfølgende vil kunne indebære, at de konkrete prioriteringer om nødvendigt må justeres fx i form af ændret udgifts- og skattepolitik eller andre strukturpolitiske initiativer.

---

<sup>3</sup> Tilsvarende vil der som udgangspunkt være mulighed for at lempe den økonomiske politik, hvis den strukturelle saldo udvikler sig mere positivt end forudsat.

---

### Ændrede beregningsforudsætninger for konkrete tiltag

Både i den generelle finanspolitik og i forhold til konkrete politik-aftaler kan det ske, at beregningsforudsætninger, der lægges til grund på beslutningstidspunktet, ændrer sig efterfølgende. Det kan være i den ene eller anden retning, dvs. ændringerne kan styrke eller svække de offentlige finanser. Ændringen kan fx skyldes udviklingen i skattegrundlag eller arbejdsstyrken eller fremkomsten af nyt empirisk grundlag for effekten af et konkret reformtiltag.

Som nævnt gælder, at hvis den strukturelle saldo fremadrettet udvikler sig svagere end forudsat, vil finanspolitikken skulle strammes op.

Justeringer skal overordnet foretages på grundlag af udviklingen i de samlede offentlige finanser, og ikke for hvert enkelt initiativ. Hvis de oprindelige forudsætninger bag en given aftale ikke længere holder, og virkningen ikke er opvejet af andre ændringer i vurderingen af de offentlige finanser, er det generelt op til en konkret politisk beslutning om effekten skal modgås på det specifikke område eller gennem tiltag på andre områder.

Boks 7.8 viser med udgangspunkt i aftalen om Togfonden DK et konkret eksempel på, hvordan forsigtighedsprincippet er anvendt i forhold til spørgsmålene om tidsmæssigt sammenfald af indtægts- og udgiftsvirkninger, adfærdsvirkninger og mulige fremtidige ændringer i beregningsforudsætninger af aftalen om Togfonden DK.

#### Boks 7.8

##### Eksempel: Togfonden og forsigtighedsprincippet

Økonomien i aftalen om Togfonden DK er afstemt med forsigtighedsprincippet. På finansieringssiden skønnes et samlet merprovenu fra beskatning af Nordsø-aktiviteter på ca. 28¼ mia. kr. frem mod 2042. På udgiftssiden udmøntes anlægsudgifter for 28½ mia. kr. frem mod 2024/2026. De konkrete skattetiltag skønnes dermed at sikre tilstrækkelig finansiering til anlægsudgifterne. Heri er indregnet skønnede adfærdsvirkninger.

Udgiftsprofilen i Togfonden er tilrettelagt efter at opnå en hensigtsmæssig profil for de ønskede baneinvesteringer. Anlægsudgifterne er primært i årene 2021-2025 højere end finansieringsbidraget, hvor den offentlige saldo således svækkes med 0,05-0,1 pct. af BNP. Underfinansieringen indtræffer i en periode, hvor der ellers er udsigt til strukturelle overskud. Den senere overfinansiering falder i en periode, hvor der ellers er udsigt til strukturelt underskud. Tidsprofilen i Togfond-aftalen udjævner således den samlede offentlige saldoprofil.

Hvis provenuet fra Nordsø-beskatningen bliver højere eller lavere end forudsat ved aftalens indgåelse, vil der ikke være automatiske konsekvenser for de planlagte investeringer i Togfonden DK. Provenuændringer vil indgå i den samlede vurdering af målopfyldelsen for strukturel saldo og de finanspolitiske prioriteringer.

### 7.3.2 Handlingskrav ved afvigelser fra finanspolitiske mål

De primære finanspolitiske mål om holdbare offentlige finanser, mindst strukturel balance i 2020, årlige strukturelle underskud på højst ½ pct. af BNP og overholdelse af udgiftslofterne er i udgangspunktet fastsat, så de er indbyrdes konsistente. De konkrete udgiftslofter for stat, kommuner og regioner fastlægges således med afsæt i en fremskrivning af dansk økonomi til 2020, der overholder de finanspolitiske mål, *jf. Danmarks Konvergensprogram 2013*.

De mellemfristede fremskrivninger opdateres hvert år i forbindelse med Konvergensprogrammerne til EU og fra efteråret 2014 også i forbindelse med fastlæggelsen af de 4-årige udgiftslofter for det nye fjerde år (der på det tidspunkt vedrører 2018).

Opdateringerne af fremskrivningsgrundlaget kan i praksis medføre, at vurderingen af den strukturelle saldo eller den fremadrettede holdbarhed bliver bedre eller værre end oprindeligt forudsat.

Det er 2010-planen et eksempel på. Perioden fra 2001 til 2008 var påvirket af en række usædvanlige gevinster fra stigende olieindtægter, øget strukturel beskæftigelse og faldende offentlige renteudgifter. Selvom de offentlige forbrugsudgifter steg mærkbart mere end forudsat i den fremskrivning, der lå til grund for den oprindelige 2010-plan fra januar 2001, blev 2010-planens mål om strukturelle overskud og gældsnedbringelse således indfriet i perioden 2002-2008, dvs. frem til finanskrisens start.

Årsagen var primært en generel (og betydelig) forbedring af den offentlige indtægtsside og lavere renteudgifter på gælden end forudsat. Den usædvanlige kombination af en faldende rente og en højkonjunktur øgede på den ene side kravene til finanspolitikens konjunkturudjævnende effekter, men på den anden side trak renteudviklingen i retning af bedre strukturel saldo blandt andet via lavere rentefradrag – som øgede skatteindtægterne – og faldende rentebetalinger på den offentlige gæld. De offentlige finanser blev tillige styrket af højere Nord-sø-indtægter afledt af mærkbart stigende oliepriser og Nordsø-aftalen fra 2003.

Fremadrettet vil offentlige indtægter og renteudgifter mv. også kunne udvikle sig anderledes end forudsat – bedre og værre. Hvis den strukturelle saldo fx over en årrække udvikler sig bedre end forudsat, vil det også fremadrettet umiddelbart give mulighed for at lempe finanspolitikken. Det kan fx ske i form af lavere skat, højere investeringer eller højere planlagt udgiftsvækst i de år, der følger efter det sidste år med vedtagne udgiftslofter.

Valget af finanspolitisk instrument og tidspunktet for en eventuel lempelse vil afhænge af en konkret politisk beslutning, som blandt andet skal afstemmes med konjunktursituationen. Denne kan fx tilsi, at finanspolitikken ikke skal lempes, hvis der er risiko for overophedning.

De 4-årige udgiftslofter kan i denne forbindelse bidrage til, at en eventuel styrkelse af den strukturelle indtægtsside – hvor det i første omgang er usikkert, om forbedringen er permanent – ikke øjeblikkelig omsættes i højere driftsudgifter. Det vil i så fald kunne ske, når der er større sikkerhed for, at der reelt er sket en strukturel forbedring af de offentlige finanser.

Hvis de offentlige finanser derimod udvikler sig værre end forudsat, skal der som udgangspunkt gennemføres finanspolitiske stramninger, som sikrer overholdelse af de finanspolitiske mål. Det vil igen være op til konkrete politiske beslutninger, om det skal ske via reduktion af udgifter, højere skatter eller nye reformer.



De vigtigste eksempler på handlingskrav ved afvigelser fra de primære finanspolitiske mål er sammenfattet i tabel 7.1 og omfatter følgende:

- En svækket holdbarhedsindikator (ved uændret strukturel saldo på kort sigt) – fx afledt af langsigtede ændringer i demografiske forhold – vil som udgangspunkt medføre behov for reformer og tiltag med virkning på længere sigt, der sikrer en holdbarhedsindikator (HBI) på mindst 0. Det var fx holdbarhedsudfordringen, der lå til grund for vedtagelsen af velfærdsaftalen i 2006 og tilbagetrækningsreformen i 2011.
- En svækket strukturel saldo på kort sigt – fx på grund af lavere strukturelle skatteindtægter end forudsat eller midlertidigt højere udgifter uden for udgiftslofterne – kan, hvis den er tilstrækkelig stor, stille krav om finanspolitisk tilpasning for at sikre overholdelse af budgetlovens balancekrav.
- En stigning i udgifterne på kort sigt – fx som følge af udgiftsskred på driftssiden eller højere udgifter til overførselsindkomster end forudsat ved fastlæggelsen af udgiftslofterne – vil som udgangspunkt også medføre handlingskrav. Handlingskravet vil afhænge af, hvilke udgifter der er tale om, og hvorvidt de vurderes at være af mere varig karakter, *jf. nærmere i afsnit 7.5*. Hvis merudgifterne er varige, vil det være nødvendigt at gennemføre tiltag, der sikrer, at udgiftslofterne overholdes. Derigennem opvejes virkningen på strukturel saldo og holdbarhed.

**Tabel 7.1**

**Handlingskrav i tilfælde af mulige afvigelser fra centrale mål**

HBI og 2020-saldo < 0	Strukturel saldo < -0,5	Faktiske udgifter > lofter
De offentlige finanser skal forbedres, så holdbarhedsindikator er større eller lig nul.	Finanspolitik skal strammes så grænsen på 0,5 pct. af BNP overholdes på næste finanslovsforslag	Der gennemføres tiltag, der sikrer, at udgiftslofterne overholdes (Folketinget kan vedtage at øge lofterne såfremt den nødvendige finansiering findes).
HBI og 2020-saldo > 0	Strukturel saldo > -0,5	Faktiske udgifter < lofter
Intet handlingskrav. Langsigtede lempelser mulige.	Intet handlingskrav. Midlertidige lempelser mulige.	Intet handlingskrav Udgiftslempelser mulige, hvis afstemt med grænse for strukturel saldo.

Overholdelse af de fastsatte udgiftslofter i årene fremover øger sikkerheden for, at de overordnede mål for finanspolitikken opfyldes. Udgiftslofterne er således et instrument, der skal understøtte indfrielse af målene om finanspolitisk holdbarhed og budgetlovens balancekrav.

## 7.4 Strukturel saldo som operationelt mål

Den strukturelle offentlige saldo har indtaget en central rolle i planlægningen af finanspolitikken i Danmark de seneste 10-15 år. Med vedtagelsen af budgetloven er den strukturelle saldos rolle blevet forstærket yderligere. Dette afsnit omhandler baggrunden for Danmarks nationalt fastsatte mellemfristede strukturelle saldomål (MTO) på  $-\frac{1}{2}$  pct. af BNP og diskuterer robustheden af opgørelsen af den strukturelle saldo.

Udviklingen i den strukturelle saldo afhænger primært af ændringer i den økonomiske politik, men kan også påvirkes af strukturelle ændringer i dansk økonomi, fx vedrørende arbejdsmarkedet eller Nordsø-indtægterne. Endvidere er der usikkerhed om opgørelsen af den strukturelle saldo. På trods af disse usikkerheder er den strukturelle saldo et bedre mål at styre efter end fx den faktiske saldo eller den offentlige gæld, *jf. boks 7.9*.

### Boks 7.9

#### Strukturel saldo som styringsmål

Den strukturelle saldo er et bedre operationelt mål at styre efter end den faktiske saldo, hvilket skal ses i lyset af følgende forhold:

- Styring efter den strukturelle saldo betyder, at de automatiske stabilisatorer i økonomien får lov at virke. Når udgangspunktet er omtrent strukturel balance, får de offentlige finanser lov at gå i underskud i krisetider, hvilket holder hånden under aktivitet og beskæftigelse. Finanserne vil gå i overskud og bidrage til offentlig gældsnedbringelse i gode tider og samtidig bidrage til at modgå overophedning i økonomien.
- En målsætning om omtrent strukturel balance bidrager til lav offentlig gæld og derigennem til, at de offentlige finanser ikke løber af sporet – med stigende rentebetaling og gæld til følge – i situationer, hvor økonomien er langt fra sin normale (neutrale) tilstand. Mål for den strukturelle saldo spiller en central rolle i Stabilitets- og Vækstpagten samt finanspagten.
- Den faktiske saldo er derimod ikke et hensigtsmæssigt styringsmål. Usikkerheden på fremadrettede skøn for den faktiske saldo er større end for den strukturelle saldo. Styring efter faste mål for den faktiske saldo ville medføre konjunkturførstærkende finanspolitik og store udsving i de finanspolitiske instrumenter, herunder fx offentlige investeringer og skattesatser.

I forhold til planlægningen af den årlige finanspolitik er det vigtigt, at skønnet for den strukturelle saldo – ved given politik – er nogenlunde stabilt, fx fra fremsættelsen af et finanslovsforslag i august til finanslovens vedtagelse i december. Det gælder også under arbejdet med det følgende års finanslov frem mod fremsættelsen af finanslovsforslaget i august. Robustheden af Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo belyses i afsnit 7.4.2.

### 7.4.1 Danmarks mellemfristede saldomål (MTO)

Som led i EU's Stabilitets- og Vækstpagt skal medlemslandene fastsætte et nationalt mellemfristet mål for de offentlige finanser i form af et sigtepunkt for den strukturelle saldo – det såkaldte MTO (Medium Term Objective). Landene er forpligtet til at fastlægge et nationalt MTO,

som ligger inden for rammerne af EU's beregnede mindstekrav til det enkelte land. Overordnet indebærer Stabilitets- og Vækstpagtens regler og EU's metode til beregning af mindstekravet, at et medlemslands nationalt fastsatte MTO:

1. Skal tage højde for landets holdbarheds- og gældsudfordringer.
2. Skal sikre en tilstrækkelig sikkerhedsmargin i forhold til grænsen for det faktiske offentlige underskud på 3 pct. af BNP under en "normal" lavkonjunktur. Denne betingelse kaldes også "minimum benchmark".
3. Ikke må være lavere end -1 pct. af BNP for lande, der er med i euroen eller i fastkurs-samarbejdet ERMII, herunder Danmark.

Med afsæt i disse tre betingelser skal de enkelte medlemslande fastlægge et MTO, der overholder det mest ambitiøse eller bindende krav. EU-Kommissionen genberegner med jævne mellemrum – omtrent hver tredje år – mindstekravet til de mellemfristede mål for de offentlige finanser for de enkelte lande på baggrund af en fælles metode, *jf. blandt andet Report on public finances in EMU 2013*.

For langt de fleste medlemslande i EU er det hensynet til den langsigtede holdbarhed i den offentlige økonomi, som er det bindende mindstekrav til deres MTO. For Danmarks vedkommende er det imidlertid "minimum benchmark", der ifølge EU-Kommissionens beregninger er bindende. Det hænger sammen med, at Danmark er på forkant med at sikre finanspolitisk holdbarhed, og at de offentlige finanser i Danmark er de mest konjunkturfølsomme i EU med store automatiske stabilisatorer blandt andet i form af høje skatter samt forholdsvis høje ledighedsrelaterede overførselsindkomster.

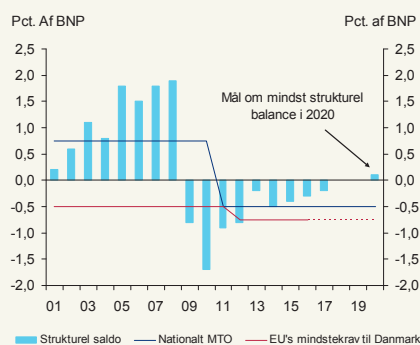
MTO'et fastsættes som nævnt nationalt, men inden for rammerne af EU's beregnede mindstekrav. Dermed kan landene fastsætte mere ambitiøse mål end mindstekravet tilsiger. Det har historisk set været tilfældet for Danmark. I første halvdel af 2000'erne var Danmarks mellemfristede mål for de offentlige finanser således strukturelle overskud i intervallet  $\frac{3}{4}$ - $1\frac{3}{4}$  pct. af BNP, mens EU's mindstekrav til MTO tilsagde overskud eller omtrent balance<sup>4</sup>. Danmarks nationalt fastsatte MTO har også efterfølgende været mere ambitiøst end EU's mindstekrav. De mere ambitiøse danske mål har – lige som i den aktuelle 2020-plan – været afstemt efter kravet om en holdbar udvikling i de offentlige finanser på længere sigt.

Frem til finanskrisens udbrud i 2008 overholdt Danmark sit nationale MTO. I de efterfølgende år resulterede markante finanspolitiske lempelser, der blev gennemført for at understøtte den økonomiske aktivitet og beskæftigelse i kølvandet på finanskrisen, i afvigelser fra det mellemfristede mål. Efterfølgende har den finanspolitiske konsolidering i 2011-2013 (som led i efterlevelsen af EU-henstillingen) bidraget til en strukturel forbedring af den offentlige saldo, så Danmark i 2013 og 2014 atter overholder det fastsatte MTO, *jf. figur 7.5*.

---

<sup>4</sup> Det oprindelige målinterval tilsagde strukturelle offentlige overskud på 2-3 pct. af BNP, *jf. 2010-planen "En holdbar fremtid – Danmark 2010" fra 2001*. Målintervallet blev efterfølgende af rent tekniske årsager justeret til  $\frac{3}{4}$ - $1\frac{3}{4}$  pct. af BNP blandt andet afledt af en ændret nationalregnskabsmæssig håndtering af ATP og den Særlige Pensionsopsparring.

**Figur 7.5**  
Strukturel saldo og nationalt fastsat MTO,  
2001-2020



**Tabel 7.2**  
Nationalt fastsat MTO i de mellemfristede  
fremskrivninger

Nationalt MTO	
2010-plan <sup>1)</sup>	Strukturelt overskud på $\frac{3}{4}$ -1 $\frac{3}{4}$ pct. af BNP i gennemsnit frem mod 2010
2015-plan <sup>2)</sup>	Strukturelt overskud på $\frac{3}{4}$ -1 $\frac{3}{4}$ pct. af BNP i perioden 2007-2010 og mindst balance i 2011-15.
2020-plan	Strukturelt underskud på maksimalt 0,5 pct. af BNP. 2020-mål om mindst strukturel balance.

Anm.: Det viste nationale MTO er det nyest gældende MTO for et givet år baseret på henholdsvis 2010-, 2015- og 2020 planen, jf. tabel 7.2.

- 1) Korrigeret for Danmarks Statistiks ændrede opgørelsesprincip for ATP samt omlægning og afskaffelse af SP-ordningen, så tallene er sammenlignelige med den nuværende struktursaldoopgørelse.
- 2) Målet blev fraveget i 2009 i forbindelse med finanskrisen og erstattet med et mål om mindst strukturel balance i 2015, jf. Danmarks Konvergensprogram 2009.

Kilde: En holdbar fremtid – Danmark 2010, Mod nye mål – Danmark 2015, Danmarks Konvergensprogram 2013, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

EU-Kommissionen genbereggede senest i 2012 mindstekravet til Danmarks MTO. Mindstekravet blev i den forbindelse revideret fra  $-\frac{1}{2}$  til  $-\frac{3}{4}$  pct. af BNP, jf. *appendiks 7A*. Det er altså aktuelt EU-Kommissionens vurdering, at et strukturelt underskud på op til  $\frac{3}{4}$  pct. af BNP er tilstrækkeligt til at sikre, at de automatiske stabilisatorer kan virke i en normal lavkonjunktur uden, at underskuddet på den faktiske saldo bringes over 3 pct. af BNP.

Danmarks nationalt fastsatte MTO er imidlertid fastholdt i Danmarks Konvergensprogram 2013, således at det strukturelle underskud højst må udgøre  $\frac{1}{2}$  pct. af BNP. Hertil kommer målsætningen i 2020-planen om mindst strukturel balance mellem de offentlige indtægter og udgifter i 2020<sup>5</sup>. Det nationale mål bidrager til at sikre en holdbar udvikling i de offentlige finanser på længere sigt med stabil offentlig gæld.

EU-Kommissionens genberegning af det mellemfristede mindstekrav til Danmark har heller ikke medført en ændring af budgetlovens undergrænse for strukturelle underskud på  $\frac{1}{2}$  pct. af BNP, som blev vedtaget af et bredt flertal i Folketinget i juni 2012.

<sup>5</sup> Målet om mindst strukturel balance i 2020 er et mellemfristet sigtepunkt i 2020-planen, som ikke indebærer en ændring i selve budgetlovens grænse på  $-\frac{1}{2}$  pct. af BNP.

Som udgangspunkt vurderer Finansministeriet, at konjunkturfølsomheden af de offentlige finanser i Danmark er større end EU-Kommissionens beregning angiver. På baggrund af de samme overordnede beregningsprincipper, som EU-Kommissionen anvender, tilsiger Finansministeriets beregninger et mindstekrav til Danmarks MTO på -0,5 eller -0,6 pct. af BNP afhængig af metoden til vurdering af de offentlige finansers konjunkturfølsomhed, *jf. nærmere i appendiks 7B og 7C*.

Samtidig er det centralt for troværdigheden om rammerne for den økonomiske politik, at de finanspolitiske mål ikke justeres for ofte. Dette hensyn indgik således også i beslutningen om at fastholde budgetlovens grænse på -½ pct. af BNP.

#### 7.4.2 Robusthed af skøn for den strukturelle saldo

Som nævnt er det vigtigt for arbejdet med de årlige finanslove, at skønnet for den strukturelle saldo ved given finanspolitik er nogenlunde robust over tid – herunder fra én konjunkturvurdering til den næste.

Finansministeriets metode til beregning af den strukturelle offentlige saldo blev grundlæggende fastlagt i 2004. Der er gennemført enkelte metodeforbedringer siden, herunder med hensyn til en særskilt korrektion for Nordsø-provenuer og registreringsafgift samt ændring af konjunkturkorrektionen, så den både inddrager output- og beskæftigelsesgab, *jf. nærmere i Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo (Finansministeriet, 2012a)*.

Outputgabets er et centralt input i beregningen af strukturel saldo. Finansministeriets beregninger af outputgabets i et givet år er relativt stabile over tid, mens blandt andet EU og OECD's opgørelser ofte har den egenskab, at nyttilkommen information kan medføre betydelige revisioner af skønnene for outputgab tilbage i tid – også selv om året er gået, *jf. boks 7.10*. Det bidrager til, at Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo overordnet har været forholdsvist stabile de senere år sammenlignet med fx EU's skøn, *jf. nedenfor*.

**Boks 7.10****Robusthed af skøn for outputgab**

Som mål for konjunktursituationen indgår outputgabets, herunder vurderingen af den strukturelle beskæftigelse, i grundlaget for beregningen af den strukturelle saldo. Det er i den forbindelse et vigtigt sigte, at skønnet for outputgabets så vidt muligt er pålideligt i realtid.

Finansministeriets metode til estimation af outputgabets er relativt robust over tid. Til sammenligning har de metoder, der anvendes i en række andre institutioner (fx EU og OECD), ofte den egenskab, at nytilkommen information kan medføre betydelige revisioner af skønnene for outputgabets tilbage i tid. Robustheden af Finansministeriets beregningsmetode skyldes primært, at denne inddrager en indikator for kapacitetsudnyttelsen og lægger større vægt på udviklingen i ledighed og lønninger, som efterfølgende kun revideres i begrænset omfang. Det indebærer, at Finansministeriets skøn for outputgabets i mindre grad afhænger af foreløbige og usikre nationalregnskabstal for BNP og beskæftigelse mv., som ofte revideres markant i senere offentliggørelser.

Et eksempel er skønnene for outputgabets i 2007, dvs. året før finanskrisen eskalerede. I foråret 2008 (hvor det første skøn ekskl. prognoseusikkerhed blev offentliggjort) skønnede Finansministeriet outputgabets i 2007 til ca. 3 pct., mens OECD skønnede ca. 2 pct. og EU-Kommissionen ca. ¼ pct. I foråret 2013 var Finansministeriets skøn fortsat omkring 3 pct., mens OECDs skøn er opjusteret til ca. 4¾ pct. og EU-Kommissionens til 3¾ pct., *jf. tabel a*. Samme mønster gælder for skønnet for outputgabets i 2009, dvs. umiddelbart efter finanskrisen brød ud. Finansministeriets første skøn på ca. -3 pct. er omtrent uændret efterfølgende, mens OECDs første skøn er omtrent halveret til -3½ pct. og EU's skøn ligeledes indsnævret.

Ændringen af OECD og EU's skøn skyldes blandt andet, at skønnet for strukturelt BNP i 2007 og 2009 løbende er sænket som følge af de senere års udvikling, der har været værre end først antaget. Dermed har dybden af tilbageslaget efter den globale finanskriser bl.a. ført til en anderledes vurdering af omfanget af overophedningen før finanskrisen, end EU og OECD vurderede på det pågældende tidspunkt.

**Tabel a****Vurdering af outputgab i 2007 og 2009 over tid**

	FMs skøn for:		OECDs skøn for:		EUs skøn for:	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Vurdering i foråret 2008	3,1	-	2,1	-	0,7	-
Vurdering i foråret 2009	2,9	-	2,4	-	2,4	-
Vurdering i foråret 2010	3,2	-2,9	2,1	-6,5	2,6	-5,1
Vurdering i foråret 2011	2,8	-3,2	2,2	-6,6	3,1	-5,6
Vurdering i foråret 2012	2,8	-3,0	4,6	-4,2	3,3	-5,0
Vurdering i foråret 2013	3,1	-2,9	4,8	-3,6	3,8	-4,7

Kilde: OECD, EU og Økonomiske Redegørelser fra 2008-2013.

Den løbende overvågning af udviklingen i de offentlige finanser og dansk økonomi kan ikke desto mindre give anledning til, at opgørelsen af den strukturelle saldo for et givet år ændres over tid. Ved uændret økonomisk politik kan ændringer i skønnet afspejle nye oplysninger om

strukturelle forhold i økonomien eller usikkerhed om konjunkturernes påvirkning af de offentlige finanser. Med budgetloven er fokus på selv mindre udsving i den strukturelle saldo øget. På den baggrund vil der fortsat være behov for at videreudvikle metoder til at begrænse utilsigtet variation i den strukturelle saldo i de kommende år.

#### **Ændring af skøn for strukturel saldo fra finanslovsforslag til finanslov**

Det kan blandt andet i finanslovsammenhæng være relevant at vurdere, hvor meget de offentliggjorte skøn for struktursaldoen for et givet finansår har ændret sig fra finanslovsforslagets fremlæggelse til finanslovens vedtagelse, når der korrigeres for opgjorte ændringer i den økonomiske politik. En sådan opgørelse er foretaget for de offentliggjorte skøn i Økonomisk Redegørelse fra og med augustredegørelsen i 2009, idet metoden til beregning af den strukturelle saldo har været stort set uændret siden dette tidspunkt<sup>6</sup>.

Skønnene for den strukturelle saldo i årene 2010-2014 er fra fremlæggelsen af finanslovsforslaget og frem til vedtagelsen af finansloven for det relevante finansår blevet ændret med ca. 0,1 pct. af BNP i gennemsnit – herunder højst 0,1 pct. af BNP i 3 tilfælde, mens ændringen var været ca. 0,2 pct. af BNP for 2011 og 2014, *jf. tabel 7.4*. Det gælder, når der skønsmæssigt korrigeres for den del af de samlede ændringer i struktursaldoen, der skyldes ændret finanspolitik for skønsåret og i de umiddelbart foregående år (opgjort ved de såkaldte direkte provenuer). Ændring af de direkte provenuer afspejler blandt andet de indtægts- og udgiftsmæssige konsekvenser af eksempelvis nye politiske aftaler samt mellemliggende nye oplysninger om de faktiske offentlige finanser fra Danmarks Statistik. Korrektionen for virkningen på den strukturelle saldo af ændret finanspolitik er usikker og den underliggende stabilitet af skønnene kan således afvige fra det anførte i tabellen.

Eksempelvis blev der i august 2009 – hvor finanslovsforslaget (FFL) for 2010 blev fremlagt – skønnet et strukturelt underskud på 1,3 pct. af BNP i 2010, mens det efterfølgende december-skøn i 2009 – hvor finansloven (FL) for 2010 var vedtaget – indebar et beregnet strukturelt underskud på 1,6 pct. af BNP. For 2010 kan hele ændringen i den strukturelle saldo fra FFL til FL henføres til en lempeligere finanspolitik svarende til ca. 0,3 pct. af BNP (målt ved de direkte provenuer).

---

<sup>6</sup> Grundet metodeskift til blandt andet brug af det sammenvejede konjunkturgab er det ikke muligt at anvende skønnene længere tilbage i tid til at vurdere robustheden af den nuværende metode til beregning af den strukturelle saldo.

**Tabel 7.3****Robusthed af Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo fra FFL til FL for et givet år**

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Pct. af BNP</b>					
Skøn ved finanslovsforslag (FFL) i august t-1	-1,3	-0,8	-0,9	0,0	-0,4
Skøn efter vedtagelsen af finanslov (FL) i december t-1	-1,6	-1,3	-0,9	-0,1	-0,5
<b>Revision af skøn fra FFL til FL</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>
- heraf grundet ændret finanspolitik <sup>1)</sup>	-0,3	-0,3	-0,1 <sup>2)</sup>	-0,1	0,1
<b>Revision af skøn ex. politikændringer</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>

- 1) Målt ved forskellen i de direkte provenuer, som indgår i beregningen af finanseffekten, opgjort efter tilbageløb og sammenlagt over de foregående 4 år og skønsåret.
- 2) I forbindelse med Økonomisk Redegørelse, december 2011 blev de direkte provenuer, som indgår i finanseffektberegningen, genberegnet på nye nulpunkter idet den forudsatte strukturelle produktivitetsvækst blev nedjusteret fra 2 til 1½ pct. For at være sammenlignelige er de direkte provenuer i decemberredegørelsen genberegnet på de produktivitsantagelser, som lå til grund for augustredegørelsen. Siden maj 2013 anvendes en strukturel produktivitetsvækst på 1¼ pct. af BNP i nulpunkterne, jf. *anmærkning til tabel 7.4.*

Kilde: Økonomiske Redegørelser fra 2009-2013 og egne beregninger.

### Ændring af skøn for strukturel saldo fra første skøn til finanslovsforslag

I forbindelse med decemberredegørelsen 2013 er der for første gang udarbejdet et konjunkturskøn for den faktiske og strukturelle saldo i 2015 med afsæt i beregningstekniske forudsætninger om finanspolitikken for 2015. Et sådant første decemberskøn, der ligger godt 2 år forud for det pågældende års afslutning, er forbundet med større usikkerhed end senere skøn for samme år.

De første skøn for 2011-2014 er frem mod skønnet i forbindelse med fremlæggelsen af finanslovsforslaget i august det følgende år i gennemsnit blevet ændret med godt 0,1 pct. af BNP (ved uændret finanspolitik) – herunder i 3 af tilfældene med højst 0,1 pct. af BNP og med 0,4 pct. af BNP for 2011, jf. *tabel 7.4.* Eksempelvis blev der i forbindelse med decemberredegørelsen 2012 skønnet et strukturelt underskud på 0,2 pct. af BNP i 2014 (første skøn for 2014), mens der ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for 2014 (augustredegørelsen i 2013) blev skønnet et strukturelt underskud på 0,4 pct. af BNP. Heraf kan en ændring på 0,3 pct.-point forklares af en mere lempelig finanspolitik målt ved de direkte provenuer.

I et enkelt tilfælde – skønnet for 2011 – er ændringen som nævnt på op mod 0,4 pct. af BNP. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med de kraftige udsving i økonomien efter finanskrisen. Usikkerheden på skøn for den strukturelle saldo er som nævnt større i forbindelse med kraftige omslag i produktion, beskæftigelse og de offentlige finanser, jf. *boks 7.4.*



Tabel 7.4

Robusthed af Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo fra første skøn for et givet år til FFL

	2011	2012	2013	2014
<b>Pct. af BNP</b>				
Første skøn for år t	-1,2	-0,8	0,0	-0,2
Skøn ved fremlæggelse af FFL for år t	-0,8	-0,9	0,0	-0,4
<b>Revision af skøn</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>
- heraf grundet ændret finanspolitik <sup>1)</sup>	0,0	-0,2	0,1	-0,3 <sup>2)</sup>
<b>Revision af skøn ex. politikændringer</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>

1) Målt ved forskellen i de direkte provenuer, som indgår i beregningen af finanseffekten, opgjort efter tilbageløb og sammenlagt over de foregående 4 år og skønsåret.

2) De direkte provenuer blev i forbindelse med Vækstplan DK – Teknisk baggrundsrapport genberegnet på nye nulpunkter idet den forudsatte strukturelle produktivitetsvækst blev nedjusteret fra 1½ til 1¼ pct. For at være sammenlignelige er de direkte provenuer i decemberredegørelsen genberegnet på de produktivitsantagelser, som lå til grund for augustredegørelsen.

Kilde: Økonomiske Redegørelser fra 2009-2013 og egne beregninger.

Overordnet set har Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo været relativt stabile over perioden 2010-2013 sammenlignet med EU-Kommissionens skøn for den strukturelle saldo, jf. boks 7.11. De mindre stabile skøn for den strukturelle saldo på basis af EU's fælles metode var en væsentlig årsag til, at det for Danmark blev et centralt punkt i forbindelse med finanspagten, at deltagerlandene kunne anvende nationale opgørelsesmetoder i forhold til overholdelse af budgetbalancekravet. Det fremgår således også af budgetlovens § 4, at det er finansministeren, som kan fastsætte regler om metoden til opgørelse af den strukturelle saldo.

**Boks 7.11****Finansministeriets og EU-Kommissionens skøn for den strukturelle saldo 2010-2013**

Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo i årene 2010-2013 har overordnet set været relativt stabile på tværs af de økonomiske redegørelser, som udkommer i maj, august og december, *jf. tabel a*. EU-Kommissionens skøn i deres forårs- og efterårsprognoser har imidlertid varieret væsentligt mere, *jf. tabel b*. Den mærkbart større variation skyldes blandt andet, at EU-Kommissionens opgørelse af den strukturelle saldo udelukkende tager højde for konjunkturernes påvirkning af de offentlige finanser og deciderede engangstiltag (såkaldte "one-off measures") såsom tilbagebetalingen af efterlønsbidrag i 2012. EU-Kommissionens skøn sikrer en ensartet metode på tværs af lande, men den fælles metode korrigerer i sagens natur ikke for en række særlige forhold, der kan gøre sig gældende i de forskellige medlemslande. For Danmarks vedkommende indebærer det eksempelvis, at der ikke tages højde for de ret betydelige fluktuationer i de offentlige indtægter fra pensionsafkastskatten, Nordsø-beskatningen mv. EU-Kommissionens opgørelse af den strukturelle saldo skal ses i lyset af, at Kommissionen anlægger en såkaldt helhedsvurdering af de enkelte landes offentlige finanser.

**Tabel a****Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo**

	Maj 2010	Aug. 2010	Dec. 2010	Maj 2011	Aug. 2011	Dec. 2011	Maj 2012	Aug. 2012	Dec. 2012	Maj 2013	Aug. 2013
<b>Pct. af BNP</b>											
2010	-1,7	-1,7	-1,9	-1,6	-1,7	-1,5	-1,5	-1,5	-1,6	-1,7	-1,7
2011	-1,0	-0,8	-1,3	-1,1	-1,0	-0,8	-0,5	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
2012	-	-	-0,8	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-1,1	-1,0	-0,7	-1,1
2013	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2

**Tabel b****EU-Kommissionens skøn for den strukturelle saldo**

	Forår 2010	Efterår 2010	Forår 2011	Efterår 2011	Forår 2012	Efterår 2012	Forår 2013	Efterår 2013
<b>Pct. af BNP</b>								
2010	-2,7	-2,5	0,2	-0,1	0,1	0,0	-0,2	-0,3
2011	-3,1	-2,9	-2,2	-2,1	0,2	0,5	0,3	0,0
2012	-	-3,0	-1,8	-2,3	-1,7	-0,3	0,3	0,0
2013	-	-	-	-1,4	-1,0	-0,8	0,0	0,1

Anm.: De skraverede felter angiver skøn inden det pågældende år er gået, dvs. inden opgørelsen af den faktiske offentlige saldo kan baseres på regnskabsmæssige oplysninger, og hvor beregningen af den strukturelle saldo derfor må tage udgangspunkt i skøn for de offentlige indtægter og udgifter. Det bemærkes, at opgørelsen af den faktiske offentlige saldo først baseres på (næsten) endelige regnskabstal, når der er gået omtrent et år efter det pågældende års afslutning.

Kilde: EU-Kommissionen og Økonomiske Redegørelser fra 2010-2013.

## 7.5 Udgiftslofter

Med virkning fra 2014 indføres der særskilte udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne skal understøtte, at de offentlige udgifter udvikler sig inden for rammerne af de mellemfristede planers målsætninger for de offentlige finanser. De konkrete udgiftslofter fastsættes med afsæt i en fremskrivning af dansk økonomi, hvor den årlige grænse for det strukturelle underskud på ½ pct. af BNP og det specifikke mål om strukturel balance i 2020 er overholdt.

Med budgetloven skal finansloven og de årlige økonomiaftaler med kommuner og regioner holdes inden for de fastsatte udgiftslofter, idet der i tilknytning til de årlige økonomiaftaler kan foretages en udgiftsneutral omfordeling af de fastsatte lofter for staten, kommunerne og regioner. Samtidig må de loftsbelagte udgifter på regnskaberne for henholdsvis stat, kommuner og regioner ikke overskride de vedtagne lofter. De konkrete niveauer for udgiftslofterne vedtages af Folketinget ved lov og skal dække en rullende 4-årig periode. De første udgiftslofter, der dækker perioden 2014-2017, blev vedtaget i juni 2013. Udgiftslofternes hovedelementer fremgår af *boks 7.12*.

### Boks 7.12

#### Hovedelementer i budgetlovens udgiftslofter

- Udgiftslofterne skal understøtte, at de overordnede finanspolitiske mål bliver indfriet.
- Udgiftslofterne skal sætte bindende rammer for udgifter i hhv. stat, kommuner og regioner.
- Udgiftslofterne skal vedtages i Folketinget.
- Lofterne skal dække en løbende 4-årig periode.
- Stat, kommuner og regioner skal hvert år holde sig inden for udgiftslofterne.
- Økonomiske sanktioner skal understøtte overholdelse af udgiftslofterne.
- Det Økonomiske Råd skal blandt andet vurdere, om udgiftslofterne overholdes og er afstemt med de mellemfristede udsigter for den offentlige økonomi.

### 7.5.1 Udgiftslofter som styringsredskab

Vedtagelsen af de konkrete udgiftslofter i Folketinget skal bidrage til en klar politisk forpligtelse til, at udgiftslofterne overholdes år for år og understøtte, at det nye udgiftspolitiske styringssystem har bred opbakning. Samtidig skal forankringen af dellofterne hos henholdsvis stat, kommuner og regioner sikre, at der placeres et klart ansvar for udgiftsstyringen på de tre delniveauer af den offentlige sektor.

Med indførelsen af udgiftslofterne styrkes de seneste års forbedring af udgiftsstyringen i den offentlige sektor. Behovet for at forbedre udgiftsstyringen skal ses i sammenhæng med en år-række med offentlige udgiftsskred – primært i kommuner og amter/regioner – som har betydet, at de realiserede udgifter til offentligt forbrug lå væsentligt over det planlagte, *jf. boks 7.13*.

**Boks 7.13****Planlagt og realiseret offentligt forbrug i 2010-planen**

I perioden 2002-2007 var der planlagt en samlet realvækst i det offentlige forbrug på i alt 4,7 pct., mens der ifølge Danmarks Statistik blev realiseret en realvækst på 10 pct. over perioden, *jf. tabel a*. Udgifterne til offentligt forbrug i 2007 lå dermed ca. 21 mia. kr. over det planlagte niveau (målt i faste 2005-priser).

En del af overskridelsen af den planlagte forbrugsvækst belastede ikke den strukturelle saldo, men skal ses i lyset af omprioriteringer samt tekniske forskelle mellem den planlagte mellemfristede reale forbrugsvækst og Danmarks Statistiks opgørelse af den realiserede forbrugsvækst. Korrigeret for disse forhold blev den planlagte realvækst samlet set overskredet med 3,6 pct.-point fra 2002-2007 svarende til, at udgiftsniveauet i 2007 var 15 mia. kr. over det planlagte (målt i faste 2005-priser).

Hvis de offentlige forbrugsudgifter var vokset som planlagt kunne følgende have gjort sig gældende:

- Væksten i forbrugsudgifterne ville have været lavere i 2001-2007, hvilket bl.a. kunne have dæmpet overophedningen af økonomien frem mod 2007/2008.
- Hvis den forudgående overophedning havde været mindre, ville tilbageslaget i økonomien i 2009-2010 som udgangspunkt også have været mindre.
- Der ville ikke have været samme behov for opstramning i det offentlige forbrug i 2011-2013 for at bringe udgifternes andel af BNP tilbage mod det planlagte spor.
- Overordnet er det sandsynligt, at der ville have været mindre udsving både i dansk økonomi i almindelighed og det offentlige forbrug i særdeleshed, end tilfældet har været.

**Tabel a****Offentlig forbrugsvækst, 2002-2007**

	02	03	04	05	06	07	I alt
<b>Realvækst, pct.</b>							
Planlagt offentlig forbrugsvækst <sup>1)</sup>	1,3	0,7	0,7	0,5	0,5	1,0	4,7
Realiseret offentlig forbrugsvækst	2,1	0,7	1,8	1,3	2,8	1,3	10,0
<b>Afvigelse fra planlagt forbrugsvækst</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>2,3</b>	<b>0,3</b>	<b>5,3</b>
Heraf bidrag fra <sup>2)</sup>							
- afskrivninger	0,0	-0,1	0,1	0,2	-0,3	0,2	-0,1
- ændret sammensætning af den offentlige arbejdsstyrke	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	1,2
- udmøntning af satspuljen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5
<b>Korrigeret afvigelse fra planlagt forbrugsvækst</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>	<b>2,5</b>	<b>0,0</b>	<b>3,6</b>

1) I 2010-planen udgjorde realvæksten i det offentlige forbrug hhv. 1,0 pct. i perioden 2002-2015 og 0,5 pct. i 2006-2007. Den planlagte realvækst i 2002 og 2003 blev i forbindelse med regeringsskiftet i slutningen af 2001 justeret til 1,3 pct. i 2002 og 0,7 pct. i 2003. Den planlagte realvækst i 2004 og 2005 blev i forbindelse med skatteaftalen i 2003 nedsat til hhv. 0,7 pct. i 2004 og 0,5 pct. i 2005. Den planlagte forbrugsvækst i 2007 blev i forlængelse af velfærdsaftalen øget til 1,0 pct.

2) Afskrivninger påvirker ikke den offentlige saldo. Bidraget fra ændret sammensætning af den offentlige arbejdsstyrke var i 2010- og 2015-planen indregnet som lønstigninger (og dermed ikke realvækst). Løbende prioritering af satspuljen har medført et finansieringsbidrag til bl.a. offentligt forbrug. De viste korrektioner er behæftet med usikkerhed.

Kilde: Danmarks Statistik, Danmarks Konvergensprogram 2003, Danmarks Konvergensprogram 2006 og egne beregninger.

Udgiftsstyringen var tidligere udfordret af, at en overskridelse af den planlagte realvækst i et år ikke blev redresseret gennem reduceret realvækst i årene umiddelbart efter overskridelsen. Det medvirkede til det markante skred i niveauet for det offentlige forbrug over en år-række. Erfaringerne fra 2000'erne illustrerer, at det kan være vanskeligt at føre tilbageholdende finanspolitik i højkonjunkturer uagtet, at finanspolitikken var underlagt mål for den årlige reale offentlige forbrugsvækst.

Med de vedtagne udgiftslofter kan der i udgangspunktet kun prioriteres yderligere udgifter på et loftsbelagt udgiftsområde, såfremt udgifterne reduceres tilsvarende på et andet område – medmindre der er rum under de relevante lofter. Det modgår tidligere tiders tendens til akkumulerede udgiftsskred.

Loftsfastsættelsen og loftsoverholdelsen overvåges af Det Økonomiske Råd. Det skal medvirke til at understøtte troværdigheden af det nye udgiftsstyringsregime. Herudover er der knyttet sanktionsmekanismer til de statslige, regionale og kommunale dellofter med henblik på at understøtte at lofterne overholdes, *jf. boks 7.14*.

I overensstemmelse med internationale anbefalinger understøtter udgiftslofterne og budgetlovens øvrige bestemmelser en rettidig udgiftsopfølgning, som sikrer, at der kan gribes ind i tide ved udgiftsskred, samt sanktionsmekanismer og en stærk politisk forankring, *jf. blandt andet Ayuso (2012) for en oversigt over internationale anbefalinger vedrørende udgiftsregler*. På en række områder er der – både i Danmark og i andre lande – foretaget en række afvejsninger i den konkrete udformning af udgiftslofterne, som kort beskrives nedenfor.

#### **Nominelle eller reale udgiftslofter?**

De danske udgiftslofter er reale i den forstand, at de hvert år opregnes til det skønnede pris- og lønniveau for budgetåret. For det enkelte finansår vil såvel loftsfastsættelse og loftsoverholdelse være baseret på det pågældende års pris- og lønniveau. Reale udgiftslofter har den fordel, at de implicite service- eller reale udgiftsstandarder, der fastlægges med lofterne, kan fastholdes på tværs af konjunkturerne – også selvom konjunktursituationen påvirker det samlede pris- og lønniveau, hvad angår eksempelvis det offentlige forbrug.

Nogle lande, fx Sverige, har valgt nominelt fastsatte udgiftslofter. Det kan eventuelt virke stabiliserende i forhold til konjunkturudviklingen, men medfører konjunkturbetingede udsving i de reale servicestandarder, som kan vanskeliggøre effektiv ressourceplanlægning. Den mulige konjunkturstabiliserende virkning skal ses i lyset af, at pris- og lønstigninger typisk vil øges i højkonjunkturer og reduceres i lavkonjunkturer. Det bevirker, at man for et fastholdt nominelt beløb alt andet lige har plads til en mindre real mængde offentligt forbrug i højkonjunkturer og modsat i lavkonjunkturer. I Danmark er det som nævnt valgt at fastlægge udgiftslofterne, så de i udgangspunktet sikrer plads til en given real udvikling i ressourcerne til offentlig service.

**Boks 7.14****Sanktionsmekanismer vedr. udgiftslofterne**

På det statslige område er sanktionsmekanismen knyttet til udgiftsopfølgningen i løbet af finansåret samt den efterfølgende udgiftskontrol for finansåret.

Hvis finansministerens forudgående udgiftskontrol viser, at de endelige regnskabstal for udgifter omfattet af det *statslige delloft for driftsudgifter* for finansåret samlet set kan forventes at overstige det fastsatte delloft, skal finansministeren inden 30 dage fastsætte en dispositionsbegrænsning på et samlet beløb svarende til den forventede overskridelse af delloftet. For det *statslige delloft for indkomstoverførsler* gælder, at merudgifter, der vurderes at være permanente, skal redresseres fremadrettet, så udgifterne kommer på niveau med forudsætningerne i den mellemfristede fremskrivning, der ligger til grund for fastsættelse af lofterne.

Hvis den efterfølgende udgiftskontrol udviser en overskridelse af delloftet for driftsudgifter, vil der som udgangspunkt blive iværksat en automatisk dispositionsbegrænsning på driftsrammen, men finansministeren kan ligeledes vælge at udstede selektive dispositionsbegrænsninger.

For kommuner og regioner er sanktionsmekanismen knyttet både til aftale- og budgetoverholdelse. En del af det samlede aftalte bloktilskud (3 mia. kr. for kommunerne og 1 mia. kr. for regioner) gøres betinget af, at hhv. kommuner og regioner samlet budgetterer inden for økonomiaftalernes rammer. En eventuel nedsættelse af bloktilskuddet vil ske kollektivt, med mulighed for at nedsætte individuelt.

For så vidt angår anlægsudgifter indføres der en mulighed for at gøre op til 1 mia. kr. af bloktilskuddet for kommuner og 0,5 mia. kr. for regioner betinget af, at kommuner og regioner budgetterer deres bruttoanlægsudgifter inden for en eventuelt fastsat ramme (anlægsloft). Denne sanktionsmekanisme er dermed kun relevant i de år, hvor der aftales et anlægsloft.

Hvis de regnskabsmæssigt bogførte serviceudgifter for kommunerne under ét overskrider budgettet, nedsættes bloktilskuddet i det følgende år tilsvarende, og denne nedsættelse vil ske som en kombination af individuelle og kollektive nedsættelser. Det kan konkret aftales, at regnskabet vurderes i forhold til aftaleniveauet i stedet for budgettet. Tilsvarende sanktionsmekanismer gælder de regnskabsmæssigt bogførte netdriftsudgifter for regionerne.

**Hvilke udgifter skal være loftsbelagte?**

Udgiftspolitiske regler vil i udgangspunktet være et stærkere styringsredskab til at sikre en holdbar udgiftsudvikling desto flere udgifter, reglerne omfatter. Der er imidlertid en række udgifter, hvor der kan være argumenter for at friholde udgifterne fra loftstyringen. Det gælder fx udgifterne til offentlige investeringer og konjunkturfølsomme udgifter.

De danske udgiftslofter er konkret udformet så de omfatter ca. ¾ af de samlede offentlige udgifter i stat, kommuner og regioner. Dermed omfatter lofterne en forholdsvis bred vifte af forskellige udgiftstyper, herunder indkomstoverførsler, erhvervstilskud, EU-bidrag og udviklingsbistand. Undtaget fra lofterne er primært offentlige anlægsinvesteringer, renteudgifter på gælden og ledighedsrelaterede udgifter.

Udgifterne til offentlige investeringer er således ikke underlagt lofterne. Det skyldes især, at offentlige investeringer ofte er store projekter, hvor det kan være vanskeligt at skønne over

den tidsmæssige fordeling af udgifterne. Det vil i den forbindelse være uhensigtsmæssigt eksempelvis at skulle forsinke et igangsat investeringsprojekt på baggrund af en loftsgrense. Herudover kan de offentlige investeringer spille en rolle som instrument i den diskretionære finanspolitik.

De ledighedsrelaterede udgifter – herunder udgifter til dagpenge, kontanthjælp og aktivering – er undtaget fra lofterne. På den måde sikres det, at de automatiske stabilisatorer overordnet kan virke frit. Udgifterne til dagpenge og kontanthjælp mv. er stærkt konjunkturafhængige. Skulle disse udgifter underlægges lofter, ville det medføre risiko for konjunkturforstærkende finanspolitik.

Det er kun den konjunkturafhængige del af udgifterne, som fritages. Det fremgår således af budgetloven, at finansministeren ved diskretionære ændringer af de ledighedsrelaterede, ikke-loftsbelagte udgifter skal foretage tilsvarende modgående ændringer af de vedtagne udgiftslofter.

Udover hensynet til at lade de automatiske stabilisatorer virke frit, er der også et andet hensyn knyttet til at lade de konjunkturfølsomme udgifter være undtaget fra af udgiftslofterne. Havde de konjunkturafhængige udgifter været loftsbelagte, ville det medføre en øget risiko for at midlertidige mindreudgifter i opsving ville blive omsat i andre og måske mere permanente udgifter, som kan være svære at modgå i en efterfølgende lavkonjunktur. En sådan lempelse finansieret af konjunkturafledte mindreudgifter kan medvirke til en for lempelig finanspolitik i gode tider, hvor der i forvejen typisk vil være et øget udgiftspres.

Mens de direkte ledighedsrelaterede indkomstoverførsler og driftsudgifterne til den aktive beskæftigelsesindsat er holdt uden for lofterne, er blandt andet udgifterne til SU, folkepension, førtidspension mv. underlagt det statslige delloft for indkomstoverførsler. Dermed vil der i et vist omfang være aktivitetsafhængige indkomstoverførsler under det statslige delloft for indkomstoverførsler. De konjunkturbetingede udsving i de pågældende udgifter vurderes imidlertid at være begrænsede, *jf. nærmere i afsnit 7.5.2 og boks 7.15.*

**7.5.2 Fastsættelse af udgiftslofterne – kobling til det mellemfristede**  
Udgiftslofterne for 2014-2017 er konkret fastsat med afsæt i Danmarks Konvergensprogram 2013 (KP13). KP13-fremskrivningen opfylder det finanspolitiske mål om mindst strukturel balance i 2020 og er baseret på reformer og initiativer, der er fundet flertal for i Folketinget. Der er således en direkte kobling fra eksempelvis den offentlige forbrugsvækst, der er planlagt og fundet finansiering til i det mellemfristede forløb, til udgiftspolitikken i det enkelte år givet ved de konkrete udgiftslofter<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Det er imidlertid ikke muligt at lave en fuldstændig perfekt oversættelse af den makroøkonomiske fremskrivning af de offentlige udgifter – der følger nationalregnskabet – til udgiftslofter, der er opgjort i budgettermer, *jf. eksempelvis finansloven*. Der er en række metode- og periodiseringsmæssige forskelle mellem opgørelserne. Hertil kommer forskelle i sektorafgrænsning. I forbindelse med fastlæggelsen af de konkrete udgiftslofter for årene 2014-2017 er der udarbejdet en række notater, der dokumenter de bagvedliggende forudsætninger, og som kan findes på Finansministeriets hjemmeside [www.fm.dk](http://www.fm.dk).

Udgiftslofterne ligger i udgangspunktet fast for en 4-årig periode. Hvis der efter fastsættelsen af de konkrete udgiftslofter træffes beslutning om yderligere reformer, kan konsekvenserne indarbejdes i de mellemfristede fremskrivninger og i givet fald give mulighed for justeringer af de konkrete udgiftslofter. Tilsvarende kan diskretionære skatteændringer give anledning til ændringer i udgiftslofterne. Der kan også opstå behov for at ændre udgiftslofterne i forbindelse med regeringsskifte, hvor en ny regering fastlægger en ny kurs for den økonomiske politik. Justeringer af de allerede fastsatte udgiftslofter kan ske ved, at der fremsættes et ændringsforslag til loven om udgiftslofter, som skal vedtages i Folketinget, eller administrativt med hjemmel i budgetlovens § 8 afhængigt af den konkrete justering.

Herudover kan der løbende blive foretaget teknisk betingede justeringer af udgiftslofterne, herunder som følge af reviderede pris- og lønskøn samt konkrete opgaveændringer mellem stat, kommuner og regioner.

De fastsatte udgiftslofter for 2014-2017 fremgår af tabel 7.6. I forbindelse med vedtagelsen af udgiftslofterne for 2014-2017 er hele den offentlige forbrugsvækst, der er rum til på baggrund af den mellemfristede fremskrivning, placeret under det statslige delloft for driftsudgifter. Der vil i forbindelse med de årlige forhandlinger med Kommunernes Landsforening og Danske Regioner være mulighed for at tilføre midler til kommuner og regioner ved en udgiftsneutral omprioritering af lofterne. Den mellemfristede kobling til det udgiftspolitiske råderum sikrer således et overordnet flerårigt perspektiv i udgiftspolitikken, mens udmøntningen af udgiftsvæksten på delsektorer typisk vil ske løbende ud fra en konkret vurdering.

Tabel 7.6

Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner i 2014-17 på finansloven for 2014

	2014	2015	2016	2017
<b>Mia. kr., 2014-pl</b>				
Statsligt delloft for driftsudgifter	185,8	188,5	192,0	195,1
Statsligt delloft for indkomstoverførsler (FL14)	252,7	254,5	255,5	256,0
Det kommunale udgiftsloft	230,1	230,1	230,1	230,1
Det regionale delloft for sundhedsudgifter	102,6	102,6	102,6	102,6
Det regionale delloft for udviklingsopgaver	2,9	2,9	2,9	2,9

Anm.: Udgiftslofterne for 2014-2017 blev vedtaget i juni 2013 og er korrigeret i forbindelse med finanslovsforslaget og finansloven for 2014.

Kilde: Finanslov for 2014.

### Fremskrivningsusikkerhed i loftsfastsættelsen

Da udgiftslofterne fastsættes med baggrund i en mellemfristet fremskrivning, vil loftsfastsættelsen i sigens natur være påvirket af fremskrivningsusikkerhed, herunder især aktivitetsudsving. Også tidsmæssige forskydninger af udgifterne mv. vil isoleret set kunne påvirke lofts-overholdelsen. Det statslige delloft for indkomstoverførsler inkluderer som nævnt ikke de mest konjunkturafhængige udgifter, hvilket reducerer fremskrivningsusikkerheden for de loftsbelagte udgifter.



Der gælder endvidere, at sanktionsmekanismerne er forskelligartede, hvad angår fx de statslige dellofter for driftsudgifter og indkomstoverførsler. Det afspejler blandt andet, at der grundlæggende er tale om forskellige udgiftstyper. Driftsudgifterne er i et vist omfang rammestyrte, mens udgifterne til indkomstoverførsler er lovbundne og påvirkes af aktivitetsomfanget.

Hvis der i løbet af et givet år er udsigt til en overskridelse af loftet for de statslige driftsudgifter, skal der iværksættes modgående initiativer med henblik på at forhindre overskridelsen<sup>8</sup>. Tilsvarende vil eventuelle mindreudgifter i forbindelse med en udgiftsopfølgning kunne anvendes til finansiering af andre udgifter.

Det fremgår af bemærkningerne til budgetlovens § 9, at det statslige delloft for indkomstoverførsler skal indeholde en reserve til dækning af eventuelle midlertidige merudgifter. Statens udgifter til indkomstoverførsler kan dermed overstige det budgetterede udgiftsniveau svarende til den afsatte reserve, uden at delloftet for indkomstoverførsler overskrides. I forbindelse med den konkrete fastsættelse af udgiftslofterne for 2014-2017 er der afsat en udsvingsbuffer (reserve) på 1 mia. kr. vedrørende det statslige delloft for indkomstoverførsler, som også er indregnet i KP13-fremskrivningen.

Det statslige delloft for indkomstoverførsler indeholder som nævnt ikke de mest konjunkturfølsomme udgifter, herunder udgifter til arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp. Den mulige konjunkturfølsomhed vedrørende de loftsbelagte udgifter til SU og sygedagpenge mv. vurderes at være begrænset og inden for rammerne af, hvad der kan håndteres inden for den afsatte udsvingsbuffer på 1 mia. kr., *jf. boks 7.15*. Beregningerne i boks 7.15 fokuserer primært på den usikkerhed, der kan være knyttet til konjunkturudsving.

---

<sup>8</sup> Samtidig gælder der, at hvis det statslige udgiftsloft alligevel bliver overskredet for et givet år, hvilket kan konstateres i forbindelse med offentliggørelsen af statsregnskabet, så skal loftet for det efterfølgende år som udgangspunkt reduceres tilsvarende.

---

**Boks 7.15****Mulige konjunkturbetingede udsving i indkomstoverførsler under delloftet for statslige indkomstoverførsler**

Finansministeriets konjunkturrensning af arbejdsstyrken peger på, at der kan være konjunkturbetingede udsving i enkelte grupper af overførselsmodtagere, hvor de tilknyttede udgifter ligger inden for udgiftslofterne. Det gælder navnlig SU-modtagere, sygedagpengemodtagere, personer på ledighedsydelse eller i fleksjob. For SU-modtagerne gælder, at antallet af studerende uden for arbejdsstyrken under en lavkonjunktur typisk vil være stigende. Hovedparten af de ekstra studerende uden for arbejdsstyrken er SU-modtagere, hvilket kan resultere i øgede udgifter til SU i perioder med lavkonjunktur, *jf. tabel a*. Omvendt peger beregninger på, at antallet af sygedagpengemodtagere i en lavkonjunktur typisk ligger under det strukturelle niveau. Det betyder, at udgifter til sygedagpenge i perioder med lavkonjunktur kan være faldende. Samlet set skønnes disse effekter i vidt omfang at ophæve hinanden, *jf. tabel a*.

Herudover kan der blandt andet være konjunkturbetingede udsving i den gennemsnitlige folkepension per modtager. Det skyldes, at den udbetalte folkepension bl.a. afhænger af, hvor meget pensionisterne arbejder og tjener ud over selve folkepensionen samt størrelsen af de private pensionsmidler.

Udsvingsbufferen på 1 mia. kr. vurderes samlet set at være tilstrækkelig til at dække konjunkturbetingede udsving i loftsbelagte indkomstoverførsler. Samtidig er der et vist rum til øvrig fremskrivningsusikkerhed.

**Tabel a****Mulige konjunkturbetingede udgifter inden for delloftet for indkomstoverførsler og udsving i udgifter til folkepension**

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2017	2020
<b>Mia. kr.</b>										
SU	-0,2	-0,1	0,1	-0,2	-0,5	0,3	0,3	0,5	0,2	0,0
Sygedagpenge mv.	0,0	0,3	0,2	-0,3	0,7	0,2	-0,2	-0,5	-0,2	0,0
<b>Konjunkturrelle udgifter i alt</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Udsving i folkepension	-0,2	0,1	-0,1	0,0	-0,3	-0,8	-0,8	0,5	-	-

Anm.: Udgifter til sygedagpenge mv. omfatter udgifter til sygedagpengemodtagere i og uden for beskæftigelse, personer på ledighedsydelse samt personer i fleksjob. Udgifterne til folkepension er beregnet på baggrund af udsving i den faktiske gennemsnitlige udbetaling per modtager i forhold til gennemsnittet for perioden 2000 til 2012.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Konvergensprogram 2013.

I tilfælde af merudgifter for loftsbelagte indkomstoverførsler indebærer lovgivningen, at der skal tages stilling til, om disse er af midlertidig eller mere varig karakter. Denne sondring vil i praksis bero på vurderinger i de konkrete tilfælde. Permanente merudgifter vil skulle redresseres fremadrettet. Dette vil både bidrage til, at udgiftsudviklingen holdes på det planlagte spor, og at de finanspolitiske mål om holdbarhed og strukturel balance overholdes.

## Litteratur

Ayuso, J. (2012): National Expenditure Rules: Why, How and When, European Commission, Economic Papers 473.

EU-Kommissionen (2010): Report on Public finances in EMU 2010.

EU-Kommissionen (2013): Report on Public finances in EMU 2013.

Finansministeriet (2012a): Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo, [www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2012/11/oversigt-over-oekonomiske-regneprincipper/](http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2012/11/oversigt-over-oekonomiske-regneprincipper/)

Finansministeriet (2012b): Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet, [www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2012/11/oversigt-over-oekonomiske-regneprincipper/](http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2012/11/oversigt-over-oekonomiske-regneprincipper/)

IMF (2013): Reassessing the role and modalities of fiscal policy in advanced economies, IMF policy paper.

OECD (2012): The EPC Peer Review Exercise as a tool for reinforcing economic governance in the EU, background document.

OECD (2013): OECD principles for independent fiscal institutions.

Regeringen (2001): En holdbar fremtid – Danmark 2010.

Regeringen (2007): Mod nye mål – Danmark 2015.

Rådet for Den Europæiske Union (2011): Council directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013): Danmarks Konvergensprogram 2013.

# 7A. EU-Kommissionens fastlæggelse af Danmarks MTO

---

De enkelte EU-lande er forpligtet til at fastlægge et nationalt MTO, som ligger inden for rammerne af EU's beregnede mindstekrav. Overordnet indebærer EU's metode til beregning af mindstekravet, at et medlemslands nationalt fastsatte MTO:

1. Skal tage højde for landets holdbarheds- og gældsudfordringer.
2. Skal sikre en tilstrækkelig sikkerhedsmargin i forhold til grænsen for det faktiske offentlige underskud på 3 pct. af BNP under en "normal" lavkonjunktur. Denne betingelse kaldes også "minimum benchmark".
3. Ikke må være lavere end -1 pct. af BNP for lande, der er med i euroen eller i fastkurs-samarbejdet ERMII, herunder Danmark.

Med afsæt i disse tre betingelser skal de enkelte medlemslande fastlægge et MTO, der overholder det mest ambitiøse eller bindende krav. For Danmarks vedkommende er det "minimum benchmark" kravet, der ifølge EU-Kommissionens beregninger er bindende. Det hænger sammen med en høj grad af konjunkturfølsomhed i de offentlige finanser i Danmark, og at Danmark er på forkant med at sikre finanspolitisk holdbarhed.

Formålet med "minimum benchmark" mindstekravet er at sikre en sikkerhedsmargin til underskudsgrænsen på 3 pct. af BNP for den faktiske saldo i Stabilitets- og Vækstpagten. Det foregår ud fra en antagelse om, at den faktiske saldo udgøres af den strukturelle saldo samt konjunkturrelle udsving i budgetposterne, *jf. ligning (1)*, hvor  $\varepsilon$  er et mål for den offentlige saldos konjunkturfølsomhed (en budgetelasticitet), og konjunkturgabet er forskellen mellem den strukturelle og faktiske produktion.

$$\text{Faktisk saldo} = \text{Strukturel saldo} + \varepsilon \cdot \text{konjunktur gab} \quad (1)$$

EU-Kommissionen genberegner med jævne mellemrum – omtrent hver tredje år – mindstekravet til de mellemfristede mål for de offentlige finanser for de enkelte lande på baggrund af en fælles metode, *jf. Report on Public finances in EMU 2013*. EU-Kommissionen beregnede senest mindstekravet til Danmarks MTO i 2012, hvor mindstekravet til den strukturelle saldo blev beregnet til -¼ pct. af BNP, *jf. boks 7A.1*.

**Boks 7A.1**

**EU-Kommissionens beregning af "minimum benchmark" mindstekravet til Danmarks MTO i 2012**

$MTO_{MB}$  (minimum benchmark) er den grænse for strukturelle offentlige underskud, der sikrer, at der er plads til en "normal" lavkonjunktur uden, at det faktiske offentlige underskud overstiger 3 pct. af BNP. De offentlige finansers konjunkturbetingede udsving bestemmes i beregningen ud fra en budgetelasticitet ( $\varepsilon$ ) og et såkaldt repræsentativt outputgab (ROG) – aktuelt for perioden 1986-2010, *jf. ligning a.*

$$MTO_{MB} = -3 - \varepsilon \cdot ROG \tag{a}$$

Det repræsentative outputgab – som er et beregnet udtryk for grænsen for en "normal lavkonjunktur" – svarer i EU-Kommissionens beregninger som udgangspunkt til det (negative) outputgab, der kun overstiges i 5 procent af tilfældene (dog sådan, at der i de seneste beregninger yderligere ses bort fra det værste kriseår i 2009 eller 2010). Det repræsentative outputgab beregnes af EU-Kommissionens som et vægtet gennemsnit af en landespecifik outputgabgrænse og en outputgabgrænse for EU-landene (5-procents fraktil af landenes outputgab), *jf. ligning b.*

$$ROG = \frac{1}{2} \cdot P_{5\%}(DK) + \frac{1}{2} \cdot P_{5\%}(EU) \tag{b}$$

På baggrund af et beregnet repræsentativt outputgab på ca. -3,6 pct. og EU's budgetelasticitet for Danmark på ca. 0,63 (*jf. boks 7A.2*) beregnede EU-Kommissionen i 2012 en binding på det strukturelle underskud på ca. 0,7 pct. af BNP (afrundet til  $\frac{3}{4}$  pct. af BNP), *jf. ligning c.*

$$MTO_{MB} = -3 - 0,63 \cdot (-3,64) = -0,7 \tag{c}$$

Kilde: EU-Kommissionen.

Ved genberegningen i 2012 nedjusterede EU mindstekravet fra  $-\frac{1}{2}$  til  $-\frac{3}{4}$  pct. af BNP. Nedjusteringen afspejler:

- Fremrykning af den historiske periode for beregning af outputgabets.
- Fjernelse af én ekstrem observation i form af det værste kriseår (2009 eller 2010).
- Opdatering af budgetelasticiteter.
- Ændret afrundingsprincip.

Det er især fjernelsen af én ekstrem observation, som har medført det mere lempelige mindstekrav fra EU's side, *jf. boks 7A.2.*

**Boks 7A.2**

**Isolerede konsekvenser for mindstekravet til Danmark af genberegning i efteråret 2012**

*Fremrykning af historisk periode for outputgab*

I den tidligere beregning af "minimum benchmark" blev det repræsentative outputgab beregnet på baggrund af data fra 1980 til 2004. Med den aktuelle genberegning er den historiske periode rykket frem til 1986-2010. Det bidrager isoleret set til at stramme MTO-kravet med ca. 0,2 pct. af BNP, *jf. tabel a.*

*Fjernelse af ekstrem observation (outlier) i form af det værste kriseår*

EU-Kommissionens nye metode fjerner den mest negative værdi for outputgabets blandt kriseårene 2009 og 2010 i beregningen af det repræsentative outputgab. Metodeændringen er begrundet med, at formålet med det beregnede "minimum benchmark" er at sikre en vis sikkerhedsmargin til 3-procents grænsen for det faktiske underskud under normale lavkonjunkturer. Dermed anses det økonomiske tilbageslag i 2009/2010 som værende værre end de "unormale" tilbageslag, der i forvejen tages højde for ved at anvende det nedre 5-percentil som grænse for en normal lavkonjunktur. Isoleret set betyder metodeændringen en lempelse af  $MTO_{MB}$  med ca. 0,4 pct. af BNP.

*Opdatering af budgetelasticiteter*

I forhold til den tidligere beregning er der anvendt opdaterede budgetelasticiteter til at måle gennemslaget fra den økonomiske aktivitet på de offentlige finanser. Budgetfølsomheden er revideret fra 0,65 til 0,63 blandt andet som følge af opdateret tidsgrundlag for de vægte, som indgår i beregningen. Revisionen af budgetfølsomheden medfører isoleret set en lempelse af  $MTO_{MB}$  med ca. 0,1 pct. af BNP.

*Ændret afrundingsprincip*

Tidligere har mindstekravet været afrundet til nærmeste kvarte pct. af BNP. Med genberegningen er det besluttet at runde mindstekravet til den mest favorable (lempelige) kvarte procent.

**Tabel a**

**Genberegning af mindstekravet (via  $MTO_{MB}$ ) til Danmark**

<b>Pct. af BNP</b>	
<b>Mindstekrav til Danmark ved beregning i 2009</b>	<b>-1/2</b>
- Fremrykning af historisk periode for outputgab	0,2
- Fjernelse af ekstrem observation (outlier) i form af værste kriseår	-0,4
- Opdatering af budgetelasticiteter	-0,1
<b>Mindstekrav til Danmark ved beregning i 2012 (med ændret afrundingsprincip)</b>	<b>-3/4</b>

Kilde: EU-Kommissionen og egne beregninger.

EU-Kommissionens næste opdatering af mindstekravet til MTO ventes at finde sted i 2015. Ved næste opdatering kan det blandt andet forventes, at beregningsperioden inddrager flere år med betydelige negative outputgab. En inddragelse af de seneste års negative outputgab i beregningsperioden risikerer at medføre, at den nedre grænse for "normale" lavkonjunkturer øges, og at mindstekravet dermed strammes. Det er centralt for troværdigheden omkring rammerne for den økonomiske politik, at de finanspolitiske mål ikke justeres for ofte. Det indgik således også i beslutningen om at fastholde budgetlovens grænse på  $-1/2$  pct. af BNP.

## 7B. Finansministeriets vurdering af mindstekravet til den strukturelle saldo

---

Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo tager som nævnt udgangspunkt i den faktiske offentlige saldo korrigeret for konjunkturudsving og udsving i andre midlertidige poster, jf. boks 7.4.

Den direkte konjunkturrensning af den offentlige saldo beregnes på baggrund af en budgetelasticitet og et konjunkturgab. Budgetelasticiteten er beregnet på baggrund af den makroøkonomiske model ADAM, mens konjunkturgabet er sammenvejet af henholdsvis et beskæftigelses- og et outputgab.

Korrektionen for andre midlertidige poster er defineret som forskellen mellem det faktiske og strukturelle provenu fra hhv. Nordsø-indtægter, pensionsafkastskatten, registreringsafgift, øvrig selskabsskat, nettorentudgifter samt øvrige specielle budgetposter, jf. *Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo (Finansministeriet, 2012a)*.

*Strukturel saldo = Faktisk saldo -  $\varepsilon$  · konjunkturgab - korrektion for udsving i andre midlertidige poster*

Korrektionen for udsving i andre midlertidige poster afspejler, at disse poster vurderes at afvige fra deres strukturelle niveau på en måde, der ikke er tæt knyttet til det sammenvejede konjunkturgab. Det gælder eksempelvis for de ofte store udsving i indtægterne fra Nordsøen og pensionsafkastskatten, som følger af udsving i oliepriser, renter og aktiekurser. Udsvingene i provenuerne fra registreringsafgift og øvrig selskabsskat afspejler overvejende konjunkturvariation, men er ikke tidsmæssigt tæt knyttet til det sammenvejede konjunkturgab.

Overordnet afhænger det krav, som stilles til den strukturelle saldo for, at det faktiske underskud ikke overstiger 3 pct. af BNP i en "normal" lavkonjunktur, dels af definitionen af en normal lavkonjunktur, dels af hvor følsom den faktiske saldo er overfor konjunkturudsving.

I Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo anvendes en sammenvejet budgetfølsomhed for standardposterne. Denne budgetfølsomhed har i gennemsnit udgjort 0,77 pct. i perioden 1990-2012. Budgetfølsomheden afspejler kun den "direkte" konjunkturrensning af den faktiske saldo og tager således ikke højde for bidrag indeholdt de andre midlertidige poster. Det skyldes, at der i beregningerne af strukturel saldo som nævnt renses særskilt for en række posters afvigelse fra deres strukturelle niveauer. Det implicite krav til den strukturelle

saldo, som sikrer, at det faktiske underskud ikke overstiger 3 pct. af BNP i et normalt tilbage-slag, skal derfor både afspejle den direkte konjunkturfølsomhed i standardposterne og den følsomhed, som afspejles i en eventuel samvariation mellem konjunkturudsvingene og korrektionerne for udsving i de øvrige poster.

På den baggrund vurderes den faktiske saldos konjunkturfølsomhed ud fra to forskellige metoder. Den første metode er en aggregeret estimation af den faktiske saldos sammenhæng med konjunkturgabet, mens den anden metode er baseret på en række mere disaggregerede estimationer af konjunkturfølsomheden i korrektionerne for de særlige poster, *jf. nærmere i appendiks 7C*.

- Metode 1: Aggregeret estimation af den samlede offentlige saldos konjunkturfølsomhed, hvor der ses på den samlede forskel mellem faktisk og strukturel saldo i relation til konjunkturgabet. Beregningen indikerer en samlet konjunkturfølsomhed på knap 0,95 pct.
- Metode 2: Dissaggregeret beregning baseret på den "direkte" konjunkturrensning i Finansministeriets beregning af strukturel saldo (de nævnte 0,77 pct.) og estimater for konjunkturfølsomheden i korrektionerne for de særligt behandlede budgetposter. Beregningen indikerer en samlet konjunkturfølsomhed på ca. 0,92 pct.

Det konjunkturgab, som Finansministeriet anvender i beregningen af den strukturelle saldo, er som nævnt sammenevejet på baggrund af henholdsvis et BVT- og et beskæftigelsesgab.<sup>1</sup> Udsvingene i det sammenevejede konjunkturgab er mindre end for det BNP-gab, som EU beregner for Danmark, *jf. figur 7A*.<sup>12</sup> Omvendt er Finansministeriets samlede budgetfølsomhed (i forhold til konjunkturgabet) større end den af EU anvendte budgetfølsomhed. Disse forskelle er i vidt omfang hinandens modstykke. Samlet set indebærer Finansministeriets beregninger imidlertid, at de offentlige finanser i Danmark er lidt mere konjunkturfølsomme end EU's beregning tilsiger, *jf. nedenfor*.<sup>3</sup>

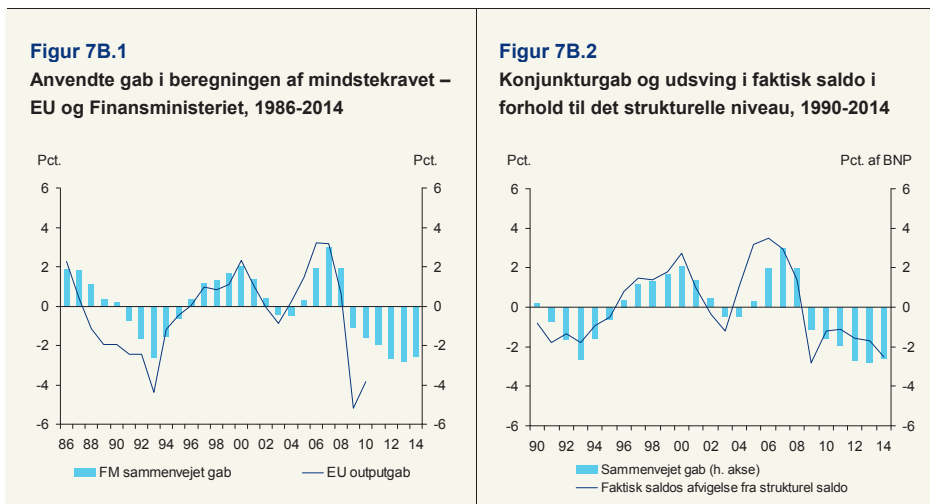
---

<sup>1</sup> BVT er en forkortelse for økonomiens bruttoværditilvækst. Værditilvæksten (produktionen) i økonomien måles ofte og traditionelt via BNP (bruttonationalproduktet), dvs. værditilvæksten opgjort i markedspriser – forstået som den pris køberen betaler for varer og tjenester. Værditilvæksten kan imidlertid også opgøres i basispriser (dvs. den pris sælgeren modtager), hvor benævnelsen er bruttoværditilvæksten. Forskellen mellem BNP og BVT udgøres af produktskatterne – dvs. de afgifter fx i form af moms og punktafgifter, der ligger på selve varerne – fratrukket produktsubsidier. Værditilvæksten målt ved BVT er lavere end opgjort ud fra BNP. I 2012 udgjorde BNP således 1.825,6 mia. kr., mens BVT udgjorde 1.572,6 mia. kr.

<sup>2</sup> Generelt er udsvingene i BNP-gab større end udsving i BVT-gab på grund af ret konjunkturfølsomme udsving i de indirekte skatter, der indgår i BNP og ikke i BVT. Det skyldes blandt andet store udsving i provenuerne fra registreringsafgiften. Endvidere er udsving i BVT-gab typisk større end udsving i beskæftigelsesgab, idet virksomhederne kun delvist eller med forsinkelse tilpasser medarbejderantallet til konjunkturudsving. Finansministeriets skøn for BNP-gabet svinger i gennemsnit over en længere periode ca. 20-30 pct. mere end det sammenevejede konjunkturgab, som bruges i konjunkturrensning af de offentlige finanser.

<sup>3</sup> En grund til, at EU-Kommissionen vurderer, at de offentlige finansers konjunkturfølsomhed er mindre end Finansministeriets beregninger tilsiger, kan være, at del-elasticiteten for de indirekte skatter sættes til 1 på tværs af alle medlemslandene, hvilket skønnes at være for lav en elasticitet i Danmarks tilfælde.





Anm.: I figur 7B.1 er Finansministeriets sammenvejede gab baseret på Økonomisk Redegørelse, december 2013, mens EU-Kommissionens outputgab er det outputgab, som lå til grund for genberegningen af ”minimum benchmark” i efteråret 2012. I figur 7B.2 er den faktiske saldo korrigeret for nettoeffekten af udbetalinger af SP-midler og ændrede pensionsindbetalinger i forbindelse med forårspakke 2.0. Herudover korrigeres den faktiske saldo for tilbagebetaling af efterlønsbidrag i 2012 samt de ekstraordinære indtægter fra omlægning af kapitelpensioner og omtægning af gennemsnitsrenteprojekter i 2013 og 2014.

Kilde: Danmarks Statistik, EU-Kommissionen, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

Beregningerne af mindstekravet til den strukturelle saldo er blandt andet følsomme over for definitionen af, hvad der karakteriserer en normal lavkonjunktur, og hvilken periode for gabe- ne, der anvendes. Finansministeriets beregninger anvender de samme overordnede principper som EU-Kommissionen. Derfor fjernes den mest negative observation for det sammenvejede konjunkturgab som en ”outlier” og det repræsentative konjunkturgab for en normal lavkonjunktur beregnes på baggrund af den nedre 5-percentil for de resterende observationer<sup>4</sup>. EU-Kommissionen anvender i deres beregninger outputgab for perioden 1986-2010 som grundlag for en repræsentativ nedre grænse for normale lavkonjunkturer. I Finansministeriets beregninger fokuseres udelukkende på perioder, hvor det gennemsnitlige konjunkturgab er tæt på nul efter fjernelse af et ”outlier” år. Dermed sikres det, at den nedre 5-percentil som bestemmer grænsen for normale lavkonjunkturer repræsenterer afstanden til et neutralt konjunkturforløb.

De beregnede repræsentative sammenvejede konjunkturgab – som angiver den nedre grænse for et normalt tilbageslag (målt ved den nedre 5-percentil) – udgør -2,7 eller -2,6 pct. af-

<sup>4</sup> Det bemærkes, at den fjernede ”outlier” for det sammenvejede konjunkturgab i 2012/2013 (den mest negative observation i 2009-2013 fjernes) for Danmarks vedkommende ikke er væsentlig forskellig fra tidligere tilbageslag i begyndelsen af 1980’erne og omkring 1993.

hængig af periodeafgrænsningen, *jf. tabel 7B.1*. Med de beregnede konjunkturfølsomheder for de samlede offentlige finanser svarer det til et mindstekrav til Danmarks MTO på -0,5 eller -0,6 pct. af BNP for at sikre, at det faktiske underskud ikke overstiger 3 pct. af BNP i en normal lavkonjunktur. Finansministeriets beregninger tilsiger således et lidt strammere mindstekrav end EU-Kommissionens beregning, hvor mindstekravet er beregnet til -0,7 pct. af BNP, som afrundes til -¾ pct. af BNP.

**Tabel 7B.1**  
Finansministeriets beregning af "minimum benchmark"

	Periode for konjunkturgab	
	1981-2012 <sup>1)</sup>	1991-2013 <sup>1)</sup>
ROG (nedre 5-percentil af konjunkturgab), pct.	-2,69	-2,59
Gennemsnitligt konjunkturgab i perioden, pct.	-0,01	0,00
<b>MTO, pct. af BNP</b>		
- Vurderet ved metode 1 for budgetfølsomhed (aggregeret)	<b>-0,46</b>	<b>-0,55</b>
- Vurderet ved metode 2 for budgetfølsomhed (dissaggregeret)	<b>-0,53</b>	<b>-0,61</b>

Anm.: Det sammenvejede konjunkturgab, de faktiske og strukturelle provenuer samt den faktiske og strukturelle saldo, som ligger til grund for de estimerede konjunkturfølsomheder, er baseret på Økonomisk Redegørelse, december 2013.

1) Ekskl. den mest negative gabobservation i perioden 2009-2013 ("outlier" observation).

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

De senere års reformer af blandt andet skat og dagpengesystem kan på mellemlangt sigt være med til at reducere de offentlige finansers konjunkturfølsomhed i forhold til de historiske erfaringer, der ligger til grund for de viste beregninger. Derfor er det muligt, at Finansministeriets beregning af mindstekravet til Danmarks MTO i fremtidige opdateringer kan blive lidt lavere end i de aktuelle beregninger.

Som nævnt er blandt andet provenuet fra pensionsafkastskatten ikke tæt knyttet til konjunktursvingene. I lavkonjunkturer kan der dermed både være situationer, hvor provenuet fra pensionsafkastskatten er over det normale niveau (primært når renten falder) eller under det normale niveau (når renterne begynder at stige). Den anvendte budgetelasticitet (i metode 2) svarer til den gennemsnitlige samvariation mellem korrektionen for pensionsafkastskat og det sammenvejede konjunkturgab i den historiske periode. Det samme gælder for de øvrige poster, som behandles særskilt i beregningen af den strukturelle saldo.

I forhold til pensionsafkastskatten er der i 2020-fremskrivningen indregnet lavere provenuer end normalt i årene 2015-2019 i forbindelse med den forudsatte normalisering af konjunkturer og renteniveau.

## 7C. Beregningsforudsætninger om den faktiske saldo konjunkturfølsomhed

---

Finansministeriets beregning af det implicitte krav til den strukturelle saldo, som indebærer, at den faktiske saldo kan rumme en normal lavkonjunktur uden at overskride 3-procents grænsen for faktiske underskud i Stabilitets- og Vækstpagten – er beregnet henholdsvis på baggrund af en aggregeret og en disaggregeret metode til beregning af budgetfølsomheden, *jf. nedenfor*. Der er usikkerhed om opgørelsen af den samlede budgetfølsomhed. Samtidig er det netop kendetegnende for de offentlige finanser i Danmark, at en række provenuier kan svinge ude af takt med outputgabet. Beregningen af den samlede konjunkturfølsomhed indtager således kun den del af udsvingene, der statistisk er knyttet til udsving i konjunkturgabet (for perioden siden 1990).

### *Metode 1: Aggregeret sammenhæng mellem faktisk saldo og gab*

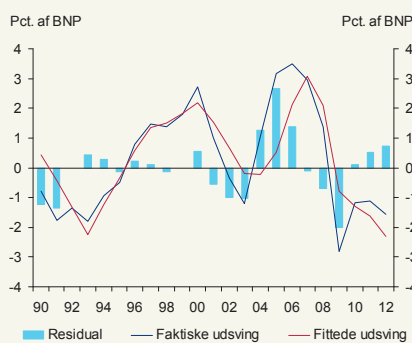
For at undersøge den faktiske saldo konjunkturfølsomhed estimeres en simpel sammenhæng mellem konjunkturgabet og den faktiske saldo afvigelse fra sit strukturelle niveau, *jf. (1)*. Estimationen af den faktiske saldo aggregerede konjunkturfølsomhed tilsiger en samlet budgetfølsomhed på ca. 0,95 pct., *jf. tabel 7C.1*.

$$\text{Faktisk saldo} - \text{strukturel saldo} = c + \alpha \cdot \text{sammenvejet gab} + \mu \quad (1)$$

**Tabel 7C.1**  
Estimeret konjunkturfølsomhed (aggregeret metode) 1990-2012

$\alpha$	0,946 ***
c	0,250
$R^2$	0,69
Std. afv. residualer	1,00

**Figur 7C.1**  
Faktisk saldoss afvigelse fra den strukturelle saldo, 1990-2012



Anm.: \*\*\*: signifikant på 0,005 niveau. Det sammenvejede konjunkturgab samt den faktiske og strukturelle saldo, som ligger til grund for den estimerede konjunkturfølsomhed, er baseret på Økonomisk Redegørelse, december 2013. I beregningerne er den faktiske saldo korrigeret for nettoeffekten af udbetalinger af SP-midler og ændrede pensionsindbetalinger i forbindelse med forårspakke 2.0 samt tilbagebetalingen af efterlønsbidrag i 2012.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

**Metode 2: Disaggregeret sammenhæng mellem budgetposter og gab.**

I denne metode anvendes dels den budgetfølsomhed for de "normale" poster, som indgår i Finansministeriets beregninger af den strukturelle saldo (dvs. de poster, som ikke behandles særskilt). Denne budgetfølsomhed er beregnet ud fra ADAM-modellen, jf. *Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo* (Finansministeriet, 2012a). Herudover estimeres de særlige posters konjunkturfølsomhed på baggrund af afvigelsen for hver af de særlige poster i forhold til deres strukturelle niveau, og hvordan denne afvigelse afhænger af konjunkturgabet, jf. ligning (2).

$$\text{Faktisk provenu} - \text{strukturelt provenu} = c + \alpha \cdot \text{sammenvejet gab} + \mu \quad (2)$$

Estimationerne af de særlige posters budgetfølsomhed tilsiger sammen med standardposterens budgetelasticitet en samlet konjunkturfølsomhed på ca. 0,92 pct., jf. tabel 7C.2. Den samlede konjunkturfølsomhed skal ses i lyset af, at den estimerede konjunkturfølsomhed for Nordsø-indtægter, nettorentebetalinger og specielle budgetposter ikke vurderes signifikant forskellig fra 0, hvilket netop er en del af baggrunden for, at disse budgetposter behandles særskilt i beregningen af den strukturelle saldo.

**Tabel 7C.2****Estimeret konjunkturfølsomhed (disaggregeret metode), 1990-2012**

	$\alpha$	c	R <sup>2</sup>	Std. afv. residualer
Registreringsafgift	0,105 ***	-0,033	0,35	0,23
Øvrig selskabsskat	0,188 ***	0,056	0,41	0,37
Pensionsafkastskat	-0,179 **	0,186	0,22	0,56
Nordsø-indtægter	0,039	0,011	0,09	0,20
Nettorentebetalinger (ekskl. udbytter fra Nordsø-fonden)	0,018	0,017	0,02	0,22
Specielle budgetposter <sup>1)</sup>	-0,024	-0,028	0,06	0,15
<b>Samlet konjunkturfølsomhed i særlige poster</b>	<b>0,15</b>			
Konjunkturfølsomhed i standard poster (gnst. 1990-2013)	0,77			
<b>Konjunkturfølsomhed i alt (metode 2)</b>	<b>0,92</b>			

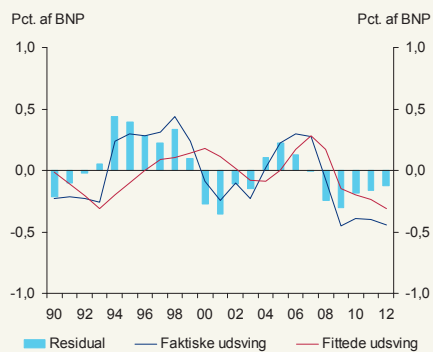
Anm.: Det sammenvejede konjunkturgab samt de faktiske og strukturelle provenuer, som ligger til grund for de estimerede konjunkturfølsomheder, er baseret på Økonomisk Redegørelse, december 2013.

\*\* : signifikant på 0,025 niveau, \*\*\* : signifikant på 0,005 niveau.

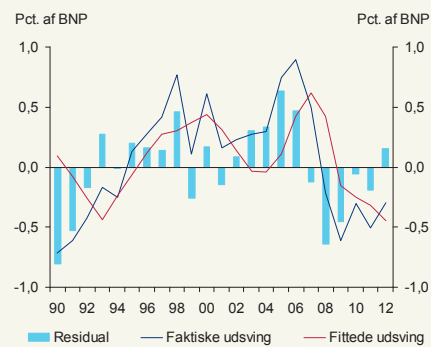
1) I estimationen er det faktiske niveau i 2012 korrigeret for udbetaling af efterlønsbidrag.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.

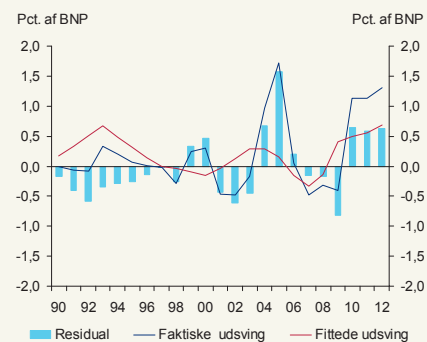
**Figur 7C.2**  
**Registreringsafgift, 1990-2012**



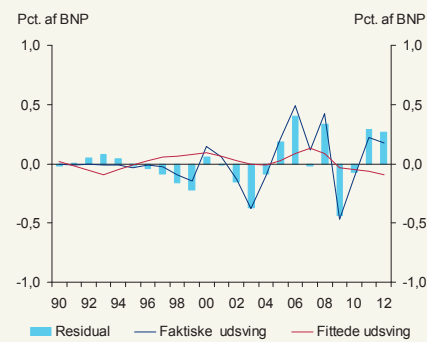
**Figur 7C.3**  
**Øvrig selskabsskat, 1990-2012**



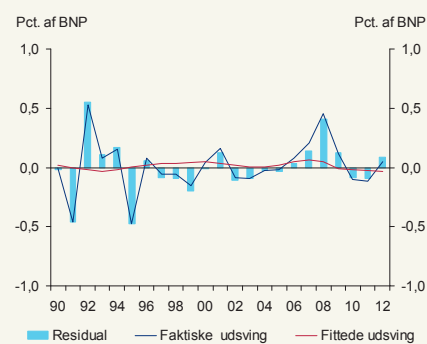
**Figur 7C.4**  
**Pensionsafkastskat, 1990-2012**



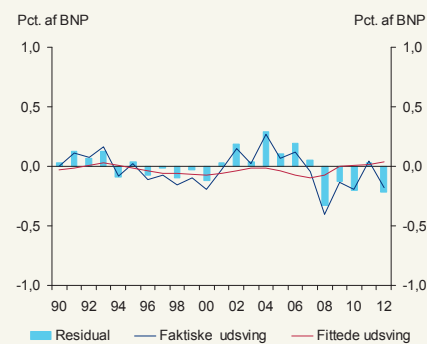
**Figur 7C.5**  
**Nordsø-indtægter, 1990-2012**



**Figur 7C.6**  
**Nettorentebetalinger (ekskl. udbytter fra Nord-sø-fonden), 1990-2012**



**Figur 7C.7**  
**Specielle budgetposter, 1990-2012**



Anm.: Se anmærkning til tabel 7C.2.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse, december 2013 og egne beregninger.