



FINANSMINISTERIET

Erfaringer med budgetloven 2014-2020

April 2022

2022





FINANSMINISTERIET

Erfaringer med budgetloven 2014-2020

April 2022

2022

Erfaringer med budgetloven 2014-2020
April 2022

I tabeller kan afrunding medføre, at tallene
ikke summer til totalen.

Denne publikation er udarbejdet af
Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K

Omslag: BGRAPHIC
Tryk: Stibo Complete
Foto: Colourbox
Oplag: 1.000
Pris: 150 kr. inkl. moms
ISBN: 978-87-94088-36-7

Elektronisk publikation
Produktion: AbleDocs
ISBN: 978-87-94088-37-4

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets
hjemmeside fm.dk



Redaktionelt forord

Med denne publikation fremlægger Finansministeriet en række faglige analyser af erfaringerne med budgetloven, siden loven trådte i kraft i 2014. Publikationens del I handler om styringssystemet med udgiftslofter, mens del II handler om budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle offentlige saldo.

Det er Finansministeriets overordnede vurdering, at budgetloven har levet op til dens hovedformål om dels at sikre styring med udviklingen i de offentlige udgifter gennem udgiftslofter og sanktionsmekanismer, og dels at understøtte sunde offentlige finanser gennem en lovfastsat underskudsgrænse for den strukturelle saldo og en automatisk korrektionsmekanisme.

Udgiftslofterne og underskudsgrænsen har været overholdt i alle år i den betragtede periode. På baggrund af analyserne i del I er det samtidig Finansministeriets faglige vurdering, at der ikke er tegn på, at budgetloven har ført til varige udfordringer med udmøntningen af de offentlige budgetter som fx vedvarende høje mindreforbrug eller benzinafbrænding sidst på året.

Analyserne i publikationen er udarbejdet før Ruslands invasion af Ukraine. Siden krigens udbrud er der indgået *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik* af 6. marts 2022. Her blev det blandt andet aftalt at lempe underskudsgrænsen i budgetloven fra $\frac{1}{2}$ til 1 pct. af BNP. Resultaterne fra analyserne i publikationens del II har indgået i Finansministeriets faglige vurderinger og ligget til grund for konkrete svar til partierne i løbet af forhandlingerne.

Analyserne viser således, med afsæt i opdaterede beregninger, at underskudsgrænsen for den strukturelle saldo kan lempes fra $\frac{1}{2}$ til 1 pct. af BNP, og fortsat være i overensstemmelse med EU's finanspolitiske regelsæt. Det er endvidere Finansministeriets faglige vurdering, at lempelsen af underskudsgrænsen er fuldt forenelig med en fortsat ansvarlig finanspolitik, og samtidig vil give bedre mulighed for at håndtere det demografiske pres på de offentlige finanser i perioden efter 2025.

Budgetloven tager hensyn til, at der kan opstå situationer, hvor der vil være behov for at kunne fravige de almindelige rammer for udgifts- og finanspolitikken. I forbindelse med corona-krisen forelå muligheden for at fravige budgetlovens underskudsgrænse i Danmark som følge af et alvorligt økonomisk tilbageslag med negativ BNP-vækst i 2020. Det viste sig i praksis ikke at være nødvendigt. Det hænger blandt andet sammen med, at en række udgifter direkte relateret til inddæmning og afbødning af covid-19 vurderes at have karakter af engangsforhold og dermed er neutrale i opgørelsen af den strukturelle saldo, samt er undtaget fra udgiftslofterne.

Samtidigt har budgetloven den fleksibilitet, at budgetbalancekravet midlertidigt kan fraviges, hvis der foreligger exceptionelle omstændigheder og forudsat, at den midlertidige afvigelse ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed i fare. Det er vurderingen, at den aktuelle situation afledt af den russiske invasion af Ukraine udgør en usædvanlig begivenhed uden for statens

Forord

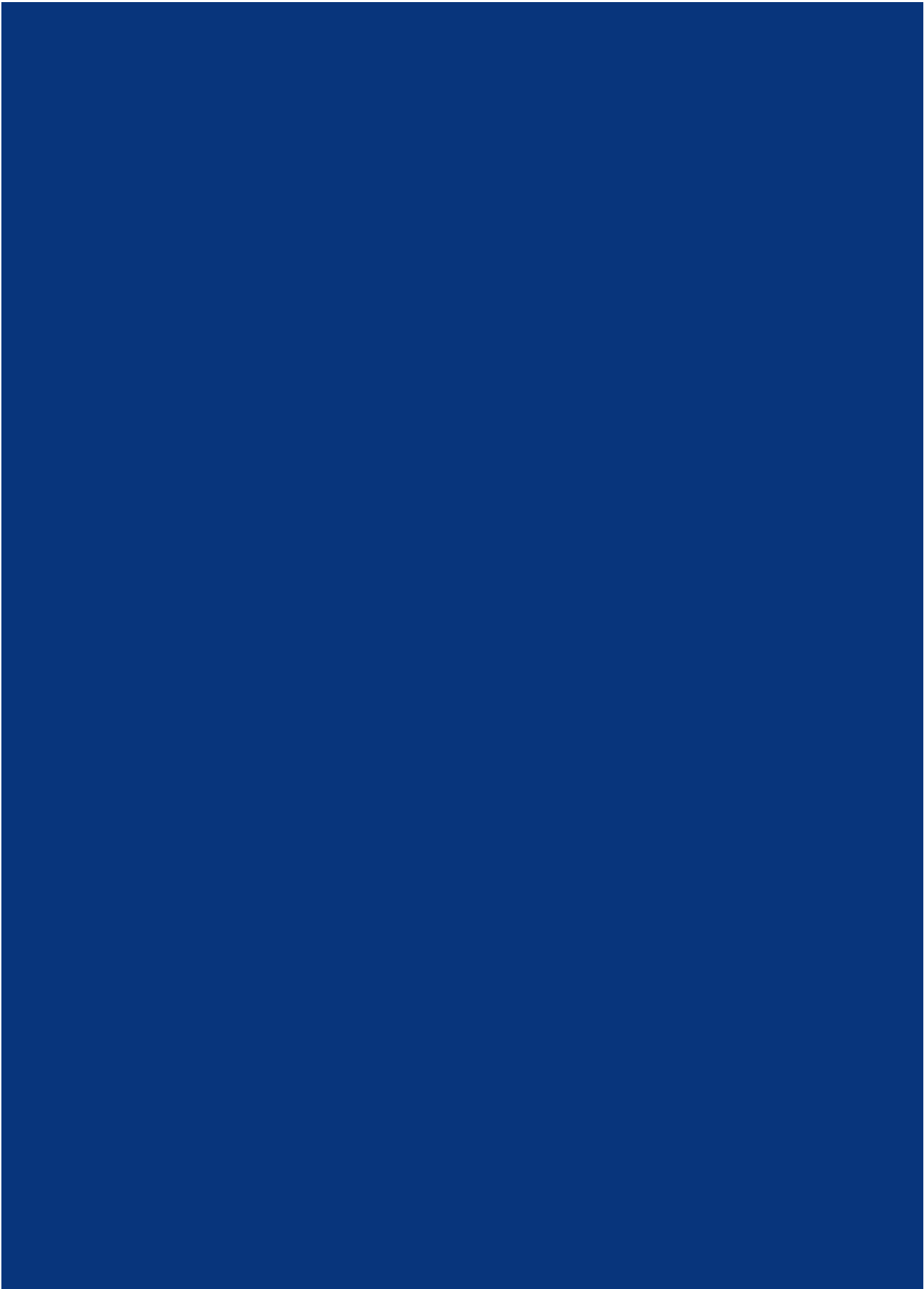
kontrol, og den strukturelle saldo vil dermed kunne svækkes ud over underskudsgrænsen svarende til de konkrete merudgifter, der er direkte relateret til situationen i Ukraine. Dette forhold behandles ikke i publikationen, som i al væsentlighed er udarbejdet før vurderingen om, at der foreligger exceptionelle omstændigheder.

Det bemærkes derudover, at præmissen for publikationen er fortsat dansk deltagelse i Finanspagten og de gældende regler i EU-traktaten og EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Det betyder blandt andet, at der ikke indgår en vurdering af potentielle reformforslag til mulige revisioner af EU's regelsæt. Kommissionen offentliggjorde en evaluering af de finanspolitiske rammer i en meddelelse i februar 2020 – og en tillægsmeddelelse i oktober 2021 i lyset af corona-krisen – som er afsæt for en igangværende debat om EU's finanspolitiske regler. Det er aktuelt uklart, hvad konklusionen på debatten vil være, og en eventuel reform af EU-reglerne må i alle tilfælde ventes at være en omfattende proces.

Endelig bemærkes, at datagrundlaget for analyserne i del I om udgiftslofter rækker frem til og med 2020. Det afspejler, at talgrundlaget er afsluttet før det har været muligt at indarbejde nye regnskabstal for 2021. Det vurderes ikke, at en forlængelse af perioden til 2021 vil ændre analysernes konklusioner.

Talarbejdet er afsluttet pr. 15. marts 2022. Redaktionen er afsluttet pr. 26. april 2022.

Finansministeriet, april 2022.

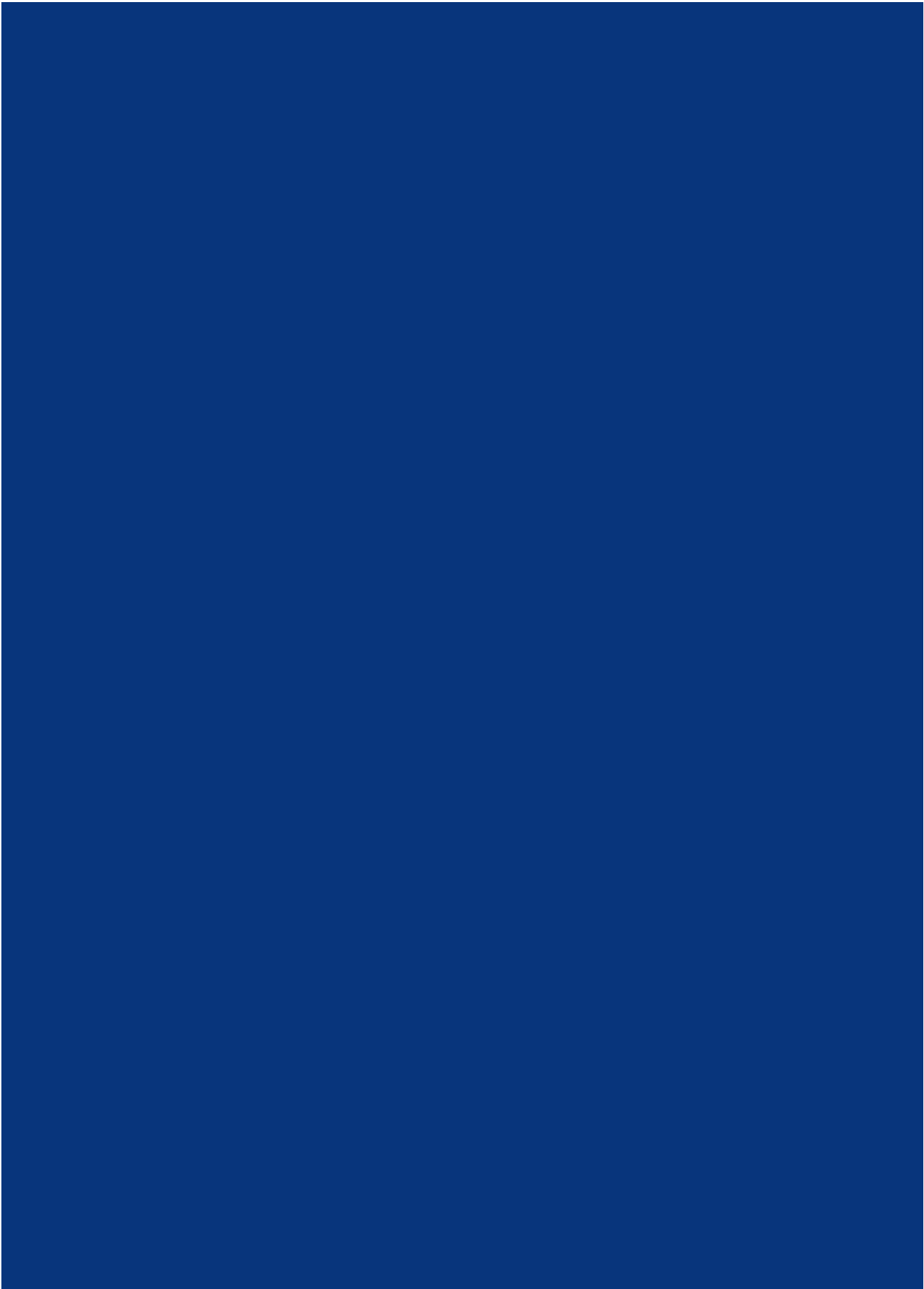


Indhold

1. Sammenfatning.....	11
1.1 Indledning og hovedkonklusioner.....	11
1.2 Baggrund for budgetloven og dens udformning.....	14
1.3 Erfaringer med budgetloven ifm. covid-19.....	19
1.4 Sammenfatning af publikationens kapitler.....	22
Del I. Udgiftsstyring og udgiftslofter.....	39
2. Udgiftslofter og flerårighed.....	41
2.1 Indledning.....	41
2.2 Udgiftslofter.....	43
2.3 Budgetloven og flerårighed.....	49
3. Udgiftsudvikling i kommunerne og regionerne.....	55
3.1 Indledning.....	55
3.2 Udgiftsudvikling og forbrug i kommunerne.....	56
3.3 Forbrug i kommunerne over tid.....	58
3.4 Budgetoverskridelser på anlægsområdet.....	62
3.5 Udgiftsudvikling i regionerne.....	64
3.6 Mindreforbrug i regionerne over tid.....	65
4. Udgiftsudvikling under det statslige delloft for driftsudgifter.....	71
4.1 Indledning.....	71
4.2 Udgiftsudvikling i staten med budgetloven.....	72
4.3 Mindreforbrug i staten over tid.....	74
4.4 Dekomponering af mindreforbruget under delloftet.....	76
Appendiks 4A. Håndtering af TB-transaktioner.....	83
5. Udgiftsudvikling under det statslige delloft for indkomstoverførsler.....	89
5.1 Indledning.....	89
5.2 Mindreudgifter under det statslige delloft for indkomstoverførsler.....	90
5.3 Dekomponering af mindreudgifterne.....	91
6. 6. Forbrugsmønstret i den offentlige sektor 2007-2020.....	99
6.1 Indledning.....	99
6.2 Forbrugsmønstret i kommunerne.....	101
6.3 Forbrugsmønstret i regionerne (sundhedsområdet).....	106
6.4 Forbrugsmønstret i staten.....	111
Appendiks 6A. Uddybende forhold vedr. forbrugsmønstret i staten.....	121

Del II. Budgetloven og grænsen for strukturelle underskud	125
7. 7. Fælleseuropæiske regler og baggrund for rammerne	129
7.1 Baggrund for de fælleseuropæiske regler	129
7.2 Finanspolitikken er generelt blevet mere regelbaseret på tværs af lande	133
7.3 Gevinster ved sunde offentlige finanser i Danmark	137
7.4 Finanspolitikken i Danmark styres primært efter mellemfristede mål	140
Appendiks 7A. Overblik over de finanspolitiske rammer i EU	145
Appendiks 7B. Styrkelse af de finanspolitiske rammer i EU	153
Appendiks 7C. Debat om EU's finanspolitiske rammer	157
8. Erfaringer med skøn for den strukturelle saldo og finanspolitikken siden 2014	163
8.1 Indledning	163
8.2 Udvikling i faktisk og strukturel saldo	165
8.3 Den førte finanspolitik ift. konjunkturudviklingen	171
Appendiks 8A. Revisioner af skøn for den strukturelle saldo	177
Appendiks 8B. Forskel mellem skønnet og realiseret faktisk offentlig saldo i 2014-2019 ..	191
9. Fastsættelse af underskudsgrænsen i budgetloven	195
9.1 Balancekravet i budgetloven og EU's kriterier for beregningen af mindstekravet til den strukturelle saldo	195
9.2 Finansministeriets beregning af mindstekravet til den strukturelle saldo	197
9.3 Hensyn i forhold til Danmarks AAA-kreditvurdering og gældsudvikling	198
9.4 Lempelse af underskudsgrænse giver bedre mulighed for at håndtere langsigtet demografisk modvind og fortsat have rum til stabilisering ved tilbageslag	203
9.5 Opmærksomhedspunkter i forhold til en lempelse af underskudsgrænsen	205
Appendiks 9A. Beregning af mindstekrav til den strukturelle saldo	211
Appendiks 9B. Konjunkturstabilisering inden for budgetloven	221
10. Korrektionsmekanisme og exceptionelle omstændigheder	231
10.1 Indledning	231
10.2 Korrektionsmekanisme	232
10.3 Manøvrerum i exceptionelle omstændigheder og erfaringer med rammeværket ifm. corona-krisen	239
Appendiks 10A. De fælles principper for finanspagten vedrørende korrektionsmekanisme	247

Redaktionen er afsluttet 26. april 2022.



1. Sammenfatning

1.1 Indledning og hovedkonklusioner

Budgetloven blev vedtaget af et bredt flertal i Folketinget i juni 2012 og har haft virkning fra finansåret 2014. Budgetloven har baggrund i både de løbende udgiftsskred, som var kendetegnende for Danmark i 1990'erne og 2000'erne, og den Finanspagt, som blev indgået mellem eurolandene og en række ikke-eurolande i 2012. Indgåelsen af Finanspagten skal blandt andet ses i lyset af den alvorlige økonomiske krise i Europa, som fulgte i kølvandet på finanskrisen i 2008, og som blandt andet havde baggrund i utilstrækkelig efterlevelse af de finanspolitiske regler i mange EU-lande i de gode år før krisen.

På den baggrund har budgetloven for det første til formål at sikre bedre styring af de offentlige udgifter, således at udgifterne ikke fortsætter med at vokse hurtigere end det, som er politisk besluttet og planlagt. Det sker med udgiftslofter og tilhørende sanktionsmekanismer. For det andet har loven til formål at understøtte fortsat robuste offentlige finanser gennem en lovfastsat grænse for de årlige strukturelle underskud, som ikke må overskrides medmindre der foreligger såkaldte exceptionelle omstændigheder, *jf. boks 1.1*.

Boks 1.1

Hovedelementer i budgetloven

- Udgiftslofter skal understøtte, at de overordnede finanspolitiske mål indfries. Udgiftslofterne sætter bindende rammer for udgifter i henholdsvis staten, kommunerne og regionerne. Udgiftslofterne vedtages i Folketinget og dækker en løbende fireårig periode. Overholdelse af lofterne understøttes af sanktionsmekanismer i tilfælde af overskridelser.
- Inden for rammerne af en holdbar finanspolitik opstilles et balancekrav til de samlede offentlige finanser. Den strukturelle saldo skal overholde underskudsgrænsen ved fremsættelsen af finanslovsforslaget for det kommende år, medmindre der foreligger exceptionelle omstændigheder. I henhold til EU's Finanspagt skal budgetbalancekravet ledsages af en automatisk korrektionsmekanisme.
- De Økonomiske Råds formandskab skal årligt vurdere holdbarheden i de langsigtede offentlige finanser og den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo og vurdere, om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger for de offentlige finanser givet de reformer og finansieringsinitiativer m.v., som er besluttet af et flertal i Folketinget. Såfremt formandskabets vurderinger for så vidt angår budgetlovens korrektionsmekanisme og bestemmelser om exceptionelle omstændigheder ikke tages til følge, skal finansministeren offentligt redegøre herfor (følg-eller-forklar princippet).

Såvel de fastsatte udgiftslofter som budgetlovens underskudsgrænse har været overholdt siden loven blev indført. Reglerne i budgetloven skal tjene et grundlæggende formål om sunde offentlige finanser, herunder at der løbende er tilstrækkelig finansiering af de offentlige udgifter, således at der sættes en grænse for de tilladte årlige underskud.

Samtidigt er det vigtigt, at de finanspolitiske regler giver rum for hensigtsmæssig fleksibilitet og frihed til forskellige politiske prioriteringer. Budgetloven lægger fx ikke bindinger på, hvilken udgiftsvækst eller hvilket skattetryk, der kan planlægges efter, så længe prioriteringerne er finansieret inden for en ansvarlig og holdbar ramme som beskrevet i loven. Indførelsen af nye styringssystemer er dog af natur kompleks, herunder når styringen – som budgetloven – rækker på tværs af den offentlige sektor. Samtidig indebærer budgetloven en stærkere central styring af de offentlige udgifter med udgiftslofter, sanktionsmekanismer og strammere regler for forbrug af opsparing.

Der er på den baggrund udarbejdet en række faglige analyser knyttet til erfaringerne med budgetloven. De overordnede hovedkonklusioner er opsummeret i *boks 1.2. Afsnit 1.2* beskriver baggrunden for budgetlovens udformning, *afsnit 1.3* opsummerer erfaringerne med budgetloven under corona-krisen, og *afsnit 1.4* indeholder en sammenfatning af kapitlerne i publikationen.

Boks 1.2

Hovedkonklusioner

Del I: Udgiftsstyring og udgiftslofter

Det følger af budgetloven, at udgiftslofternes niveau – og dermed hvor mange penge, der anvendes i den offentlige sektor – er en politisk prioritering inden for rammerne af, at udgiftslofternes niveau skal være finansieret, og underskudsgrænsen for den strukturelle saldo overholdes. Budgetloven har ikke ændret på, at finanslovsaftalen og økonomiaftalerne med kommunerne og regionerne er ét-årige aftaler. Formålet hermed er, at de politiske beslutningstagere løbende kan prioritere den årlige udgiftsvækst mellem de forskellige offentlige udgiftsområder, med henblik på at pengene bruges mest hensigtsmæssigt i forhold til identificerede behov og politiske ønsker. Budgetloven har heller ikke ændret på, at den enkelte kommune eller region fortsat kan lægge flerårige planer og budgetter, dog med det forbehold, at tilpasninger kan blive påkrævede hen ad vejen, hvis det viser sig nødvendigt for eksempelvis at bidrage til, at de samlede økonomiske rammer for henholdsvis kommunerne og regionerne under ét løbende respekterer de årlige økonomiaftaler.

Udgiftslofterne er overholdt i alle år. Der var navnlig i de første år et betydeligt mindreforbrug i forhold til det planlagte, men i de senere år er mindreforbruget blevet mindre. I modsætning til de akkumulerende udgiftsskred i 90'erne og 00'erne, medfører mindreforbrugene i 2014-2020 ikke et akkumulerende mindre offentligt forbrug. Det skyldes, at mindreforbrug i ét år ikke automatisk fører til et lavere udgangspunkt for næste års udgifter og udgiftsvækst. De relativt store mindreforbrug i kommunerne og regionerne i starten af perioden med budgetloven er endvidere mindre i slutningen af perioden. Forbrugsmønstret i den offentlige sektor hen over året er ikke ændret væsentligt i forhold til perioden før budgetloven. Der er således ikke grundlag for at konstatere et stigende problem med "benzinafbrænding" sidst på året.

Del II: Budgetloven og grænsen for strukturelle underskud

Budgetloven implementerer Finanspagten i dansk lovgivning, herunder med budgetbalancereglen og en automatisk korrektionsmekanisme som de primære elementer. Budgetloven indebærer således, at den strukturelle saldo skal overholde underskudsgrænsen på finanslovsforslaget hvert år (medmindre der foreligger såkaldte exceptionelle omstændigheder). Korrektionsmekanismen i budgetloven er i praksis en *ex-ante* mekanisme, dvs. med et fremadskuende sigte, som forebygger afvigelser fra underskudsgrænsen, før de opstår. Siden budgetloven trådte i kraft i 2014 er underskudsgrænsen (som hidtil har udgjort ½ pct. af BNP) blevet overholdt på alle finanslovsforslagene – samtidigt med at finanspolitikken generelt vurderes at have været passende afstemt med konjunktursituationen.

Boks 1.2 (fortsat)**Hovedkonklusioner**

Skøn for den strukturelle offentlige saldo er behæftet med usikkerhed. På trods af, at Finansministeriet siger på at foretage middelrette skøn herfor, er skønnet for den strukturelle saldo i 2014-2019 i gennemsnit blevet opjusteret med 0,6 pct. af BNP efter indgåelsen af finansloven for et givet år og frem til seneste skøn. Opjusteringen kan blandt andet tilskrives de realiserede offentlige mindreforbrug, som dog er mindsket over tid. Hertil kommer en opjustering af de strukturelle selskabsskatteindtægter og en nedjustering af de offentlige nettorentudgifter, sidstnævnte som følge af lavere markedsrenter end ventet og revisionen af opgørelsen af de offentlige nettorentudgifter i Danmarks Statistik. Statistikrevisioner er et grundvilkår som ikke kan undgås. Revisionerne af de offentlige nettorentudgifter vurderes ikke som systematiske på længere sigt, idet markedsrenterne lægges til grund i prognoseårene. De offentlige mindreforbrug har derimod hidtil haft systematisk karakter – men dog med aftagende tendens over tid. En indfrielse af potentialet for bedre budgettering som nævnt i *del I* vil understøtte målet om middelrette skøn.

Finansministeriets opdaterede beregninger af mindstekravet til den strukturelle saldo peger på, at underskudsgrænsen kan sænkes fra $\frac{1}{2}$ til 1 pct. af BNP og fortsat være i overensstemmelse med, at de automatiske stabilisatorer med høj sandsynlighed kan virke uhindret i en normal lavkonjunktur uden, at grænsen på 3 pct. af BNP for underskud på den faktiske offentlige saldo brydes. I *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik* af 6. marts 2022 er det aftalt at lempe budgetlovens underskudsgrænse fra $\frac{1}{2}$ til 1 pct. af BNP. Lempelsen af underskudsgrænsen ligger inden for EU's rammer af mindstekrav til den strukturelle saldo i Danmark. Det er ligeledes på linje med anbefalingen fra De Økonomiske Råds formandskab og støttes af Nationalbanken.

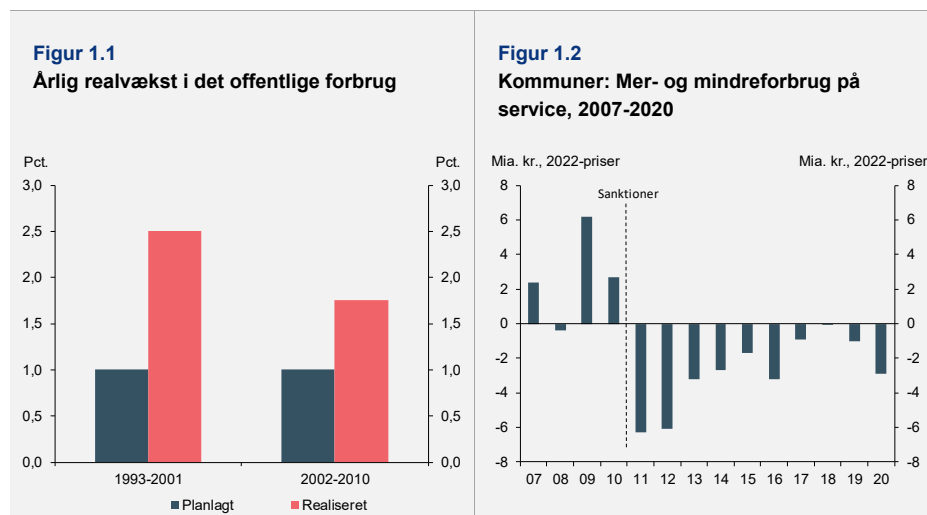
I en årrække efter 2025 bliver de offentlige finanser præget af blandt andet demografisk modvind og bortfald af nordsøindtægter. Finansministeriets beregninger viser, at moderate offentlige underskud i en længere periode efter 2025 vil være i fuld overensstemmelse med fortsat stabil og lav offentlig nettogæld i pct. af BNP, og er helt på linje med det overordnede mål om finanspolitisk holdbarhed og den hidtidige finanspolitiske planlægning. Det er samlet set Finansministeriets vurdering, at en lempelse af budgetlovens underskudsgrænse fra $\frac{1}{2}$ til 1 pct. af BNP er hensigtsmæssig, forenelig med en fortsat ansvarlig økonomisk politik og ikke i sig selv risikerer at bringe den danske stats AAA-kreditvurdering i fare. En lempelse af underskudsgrænsen giver mulighed for at håndtere en betydelig del af den demografiske modvind samtidigt med, at der er manøvrerum til stabiliseringspolitik i en lavkonjunktur.

Budgetloven indeholder fleksibilitet i exceptionelle omstændigheder. I forbindelse med corona-krisen har fleksibiliteten i reglerne betydet, at der forelå mulighed for at fravige budgetlovens underskudsgrænse i lyset af et betydeligt tilbageslag med negativ BNP-vækst i 2020. Det har i praksis ikke været nødvendigt. Det hænger blandt andet sammen med, at en række udgifter direkte relateret til inddæmning og afbødning af covid-19, under budgetlovens metode, vurderes at have karakter af engangsforhold, og dermed ikke påvirker den strukturelle saldo. Derudover var der i kraft af et solidt udgangspunkt rum til ekspansiv finanspolitik inden for den gældende underskudsgrænse.

1.2 Baggrund for budgetloven og dens udformning

Budgetloven har baggrund i et sæt af både danske og internationale erfaringer. I Danmark havde der vist sig et tydeligt behov for at forbedre udgiftsstyringen efter en lang årrække med gentagne udgiftsskred. Udgifterne til offentligt forbrug var gennem mange år og under skiftende regeringer vokset mere end det, der politisk var aftalt og planlagt.

Efter der med Velfærdsaftalen (2006) og Tilbagetrækningsaftalen (2011) var sikret en grundlæggende kobling mellem øget levetid og deltagelse på arbejdsmarkedet var den væsentligste tilbageværende udfordring for de offentlige finanser i Danmark de gentagne udgiftsskred. Analyser i *Reformpakke 2020 – kontant sikring af Danmarks velfærd* viste, at det offentlige forbrug gennemsnitligt voksede 2½ pct. om året i perioden 1993 til 2001, selvom der kun var planlagt efter en vækst på 1 pct. om året, jf. figur 1.1. Fra 2002 til 2010 var det offentlige forbrug planlagt til at vokse 1 pct. om året, men det endte med at vokse med 1¾ pct. om året.



Anm.: Tallene i figur 1.2 vedrører den kommunale serviceramme. Der er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til årets opgaveniveau samt ændrede pris- og lønforudsætninger til 2022-niveau. Det bemærkes, at der ikke er korrigeret for løft af det specialiserede socialområdet i 2008 og 2009. Meropgaver er opgjort efter gældende servicedefinition. Den stiplede linje viser indførelsen af automatiske sanktioner i kommunernes regnskaber i 2011.

Kilde: *Reformpakken 2020* (Figur 1.1) samt Danmarks Statistik, Finansministeriets meropgaveopgørelse og egne beregninger (Figur 1.2).

Overskridelserne af det planlagte udgiftsniveau i 2000'erne var navnlig udtalt i kommunerne, hvor de aftalte økonomiske rammer løbende blev brudt, og regnskaberne efterfølgende overskred budgetterne, jf. figur 1.2. Budgetoverskridelserne kulminerede i 2009, hvor 94 af 98 kommuner overskred deres budget for serviceudgifterne, hvilket førte til en samlet budgetoverskridelse på 6,2 mia. kr. De gentagne aftalebrud udfordrede i væsentlig grad troværdigheden af udgiftspolitikken og legitimiteten af det kommunale aftalesystem.

Udgiftsskreddene i perioden 1993-2010 indebar, at udgifterne til offentligt forbrug samlet set voksede ca. 90 mia. kr. mere end planlagt (2011-priser). Det svarer til et gennemsnitligt udgiftsskred på 5 mia. kr. om året. En fortsættelse af den udvikling ville fx have svaret til, at hele styrkelsen af de offentlige finanser fra tilbagetrækningsreformen fra 2011 ville blive modgået i løbet af 3½-4 år på grund af ikke-planlagte stigninger i de offentlige udgifter. Et tilsvarende skred på 5 mia. kr. årligt i perioden 2014-2019 ville have givet behov for at hæve skatterne eller tilpasse de øvrige offentlige udgifter med i alt 30 mia. kr. (årligt i 2020), hvis ikke de offentlige finanser skulle være markant værre, end de er i dag. Eksemplet illustrerer, at der på bare lidt længere sigt ikke er nogen økonomisk-politiske initiativer, som kan træde i stedet for en styring, der sikrer, at de offentlige udgifter ikke vokser mere end planlagt.

Dette behov for en styrket udgiftsstyring i Danmark blev således også et væsentligt element i udarbejdelsen af den danske budgetlov. Budgetlovens regelsæt vedrørende udgiftslofter sigter grundlæggende efter, at udgifterne ikke løbende vokser mere end tilsigtet. Det understøtter, at den offentlige økonomi udvikler sig på linje med det, som regeringen og et folketingsflertal ønsker og beslutter.

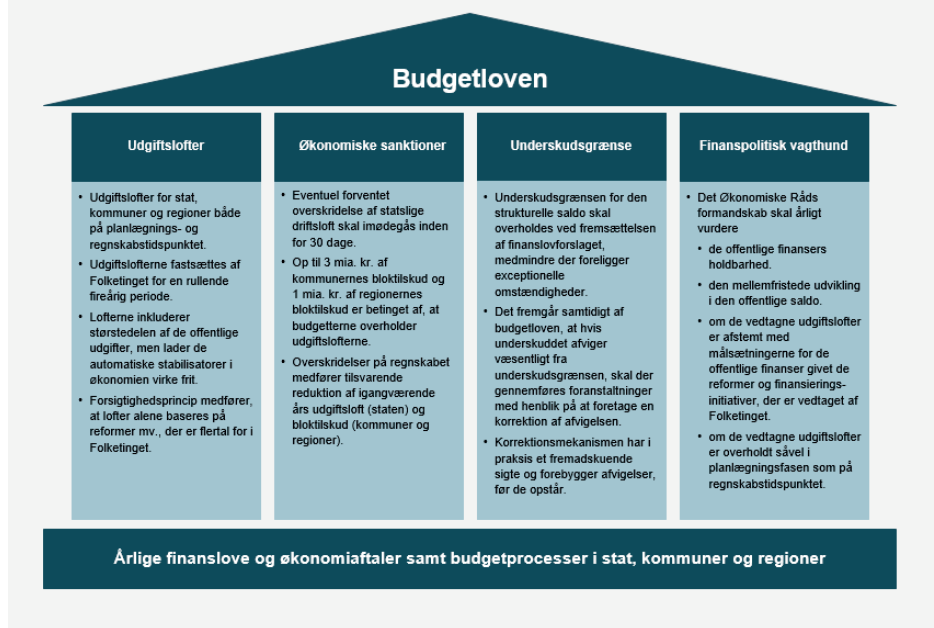
Herudover er budgetlovens regler for den strukturelle offentlige saldo udtryk for implementeringen i dansk lov af den Finanspakt, som blev indgået mellem eurolandene og en række ikke-eurolande i 2012. Forløbet frem mod den globale finanskrisen i 2008 og den efterfølgende statsgældskrise i Grækenland og andre lande viste, at manglende finanspolitisk disciplin kunne have voldsomme konsekvenser – ikke bare for landet selv, men også for andre lande. Det understregede et behov for at stramme op på regelsættet for den finanspolitiske disciplin i EU.

Budgetlovens udformning

På den baggrund har budgetloven både til formål at sikre en stærkere styring af de offentlige udgifter og at understøtte holdbare offentlige finanser gennem en årlig underskudsgrænse for den strukturelle offentlige saldo. Det todelte formål understøttes af de fire overordnede instrumenter i budgetloven: udgiftslofter, sanktionsmekanismer, underskudsgrænsen og en finanspolitisk vagthund, *jf. figur 1.3*.

Figur 1.3

Overblik over budgetlovens elementer fordelt på de fire overordnede instrumenter



Budgetlovens elementer bygger oven på og supplerer de eksisterende processer. Indførelsen af budgetloven har således ikke ændret på, at Folketinget årligt vedtager en finanslov, og at regeringen årligt indgår økonomiaftaler med henholdsvis Kommunernes Landsforening og Danske Regioner. Den overordnede finanspolitik planlægges fortsat inden for rammerne af de mellemfristede planer.

Uddybende om de konkrete instrumenter i budgetloven

Udgiftslofterne fastsættes af Folketinget for en rullende fireårig periode og udgør en bindende ramme for staten, kommunerne og regionerne, både når budgetterne lægges og på regnskabsstidspunktet. Budgetloven stiller ingen krav til udgiftslofternes *niveau* – og dermed hvor mange penge der bliver brugt i den offentlige sektor – men kræver, at det planlagte udgiftsniveau er finansieret, og at gældende udgiftslofter bliver overholdt, *jf. figur 1.4*.

Budgetloven giver endvidere kun mulighed for at korrigere gældende udgiftslofter ved fremsættelse af lovforslag i særlige tilfælde (ud over administrative korrektioner som følge af ændringer i fx opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og regionerne eller permanente ændringer i ledighedsrelaterede og ikke ledighedsrelaterede udgifter og skatteudgifter).

Udgiftslofterne omfatter størstedelen af de offentlige udgifter i både staten, kommunerne og regionerne med henblik på at understøtte, at udgiftslofterne reelt har styringskraft. Det er på

den baggrund således også udgangspunktet, at det primært er udgiftens art og i mindre omfang om den er svært styrbar, der definerer, om den er omfattet af udgiftslofterne. Eksempelvis er det danske EU-bidrag, taxameterudgifter til uddannelsesområdet og de ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler, der alle kan være svært styrbare på den korte bane, omfattet af udgiftslofter.

Figur 1.4
Oversigt over udgiftslofter



Kilde: Udgiftslofter for 2022, Finansloven for 2022 samt kommunale og regionale budgetter for 2022.

Modsat er de ledighedsrelaterede indkomstoverførsler (fx dagpenge og kontanthjælp) og udgifter til aktivering mv. af modtagere af disse indkomstoverførsler undtaget fra udgiftslofterne. Det skyldes, at de ledighedsrelaterede indkomstoverførsler er en væsentlig del af de automatiske stabilisatorer i økonomien, og at det er vigtigt at lade disse virke frit. Tilsvarende er anlægsudgifter undtaget fra loftsstyring, blandt andet fordi der kan være ønske om at anvende anlægsudgifterne som konjunkturpolitisk instrument. De offentlige renteudgifter, som afhænger af renteniveauet og den offentlige gæld, er ikke direkte styret af politiske beslutninger, og de indgår heller ikke under udgiftslofterne.

Udgiftslofternes understøttes af økonomiske sanktioner i tilfælde af overskridelser såvel på budget- som regnskabstidspunktet, *jf. tabel 1.1*. Sanktionerne skal understøtte udgiftslofternes styringskraft og imødegå risikoen for akkumulerende udgiftsskred i stil med situationen i 1990'erne og 2000'erne. Sanktionerne træder i kraft, hvis henholdsvis staten, kommunerne eller regionerne under ét overskrider udgiftslofterne, men ikke hvis eksempelvis en enkelt kommune overskrider budgettet, mens andre kommuner har mindreforbrug.

Tabel 1.1

Økonomiske sanktioner ved brud på udgiftslofterne i den forudgående og efterfølgende udgiftskontrol

	Budgettidspunktet (forudgående)	Regnskabstidspunktet (efterfølgende)
Statsligt udgiftsloft		
Delloftet for driftsudgifter	I tilfælde af en forventet overskridelse fastsætter finansministeren inden for 30 dage en dispositionsbegrænsning svarende til overskridelsen, med mindre overskridelsen kan imødegås gennem andre foranstaltninger.	Delloftet for det igangværende år reduceres svarende til størrelsen af overskridelsen året før, med mindre overskridelsen kan imødegås gennem andre foranstaltninger.
Delloftet for indkomstoverførsler	Den ansvarlige minister har initiativpligt til at klarlægge, om merudgifter vurderes at være af midlertidig eller permanent karakter. For permanente merudgifter indebærer initiativpligten iværksættelse af diskretionære tiltag, der fremadrettet, men ikke nødvendigvis i indeværende år, redresserer merudgifterne.	
Kommunalt udgiftsloft		
	Op til 3 mia. kr. af bloktilskuddet er betinget af overholdelse af økonomiaftalen. Sanktionen er som udgangspunkt kollektiv.	Automatisk reduktion af igangværende års bloktilskud svarende til størrelsen af overskridelsen året før. Reduktionen fordeles 60 pct. individuelt og 40 pct. kollektivt.
Regionalt udgiftsloft		
Delloft for sundhedsområdet Delloft for regionale udviklingsopgaver	Op til 1 mia. kr. af bloktilskuddet er betinget af overholdelse af økonomiaftalen. Fordeling mellem sundhed og regional udvikling sker ud fra den relative størrelse af statens tilskud til områderne. Sanktionen er som udgangspunkt kollektiv.	Automatisk reduktion af igangværende års bloktilskud svarende til størrelsen af overskridelsen året før. Reduktionen fordeles 60 pct. individuelt og 40 pct. kollektivt.

Kilde: § 14 og § 15 i budgetloven, § 14 og § 14 a i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner samt § 3 og § 6 i lov om regionernes finansiering.

Underskudsgrænsen og den tilhørende korrektionsmekanisme udgør den danske implementering af Finanspaktens krav om en *national budgetbalanceregulering* og en *automatisk korrektionsmekanisme*. Budgetloven indebærer, at den strukturelle saldo skal overholde underskudsgrænsen ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for det kommende år medmindre der foreligger exceptionelle omstændigheder. Det fremgår derudover af budgetlovens bestemmelse om korrektionsmekanismen, at hvis det strukturelle underskud afviger væsentligt (dvs. mindst 0,5 pct. af BNP) fra underskudsgrænsen, skal der gennemføres foranstaltninger med henblik på at foretage en korrektion af afvigelsen. I praksis foretages der en *ex-ante* korrektion. Budgetloven indebærer dermed, at finanspolitikken som udgangspunkt planlægges efter en tilbagevendende til et strukturelt underskud inden for underskudsgrænsen i det følgende år uanset hvor stort underskuddet skønnes at være i indeværende år. I tilfælde af exceptionelle omstændigheder gælder denne tilbagevendende til den normale underskudsgrænse først efter ophøret af de exceptionelle omstændigheder.

Endelig indebærer budgetloven, at De Økonomiske Råds formandskab er tildelt en lovfastsat rolle som "finanspolitisk vagthund". Formandskabet skal således årligt vurdere holdbarheden af de langsigtede offentlige finanser og den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo. Som led i vurdering af udviklingen i de offentlige finanser kan formandskabet blandt andet

vurdere, om der er udsigt til en væsentlig overskridelse af underskudsgrænsen og hvorvidt bestemmelserne om exceptionelle omstændigheder måtte være opfyldt. I sådanne tilfælde gælder et følg-eller-forklar princip. I tilfælde af, at formandskabet finder en væsentlig afvigelse fra underskudsgrænsen og anbefaler en stramning af finanspolitikken, er finansministeren således forpligtet til enten at følge anbefalingen eller offentligt redegøre for, hvorfor den ikke følges. Formandskabet skal også vurdere om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med målsætningerne for de offentlige finanser givet de reformer og finansieringsinitiativer, der er vedtaget af Folketinget, og om de vedtagne udgiftslofter er overholdt såvel i planlægningsfasen, som når regnskabet foreligger.

1.3 Erfaringer med budgetloven ifm. covid-19

Den ekstraordinære situation med udbruddet af corona-krise i 2020 og nedlukninger af store dele af økonomien medførte helt usædvanlige og akutte behov for at gennemføre nye tiltag i udgifts- og finanspolitikken, herunder sundhedsmæssige indsatser, økonomiske kompensationsordninger for erhvervslivet og midlertidige lempelser af den økonomiske politik for at mindske tilbageslaget i dansk økonomi.

Budgetloven tager hensyn til, at der kan opstå situationer, hvor der vil være behov for at kunne fravige de almindelige rammer for udgifts- og finanspolitikken. I forbindelse med corona-krise har følgende elementer i budgetloven været centrale i forhold til muligheden for øget fleksibilitet i tilrettelæggelsen af udgifts- og finanspolitikken:

- Mulighed for at fravige budgetlovens underskudsgrænse under exceptionelle omstændigheder (budgetlovens § 2, stk. 5-6)
- Mulighed for at fastsætte nærmere regler om sammensætningen af udgiftslofterne (budgetlovens § 12)

Hertil kommer, at en række tiltag direkte relateret til covid-19 vurderes at have karakter af engangsforhold og dermed ikke påvirker den strukturelle saldo, men kun påvirker den faktiske offentlige saldo. I det følgende redegøres der nærmere for fleksibiliteten i de styringsmæssige rammer i forbindelse med corona-krise.

Aktivering af EU's generelle undtagelsesklausul og mulighed for at fravige budgetlovens underskudsgrænse

I 2020 medførte udbruddet af corona-pandemien en ekstraordinær situation, der ud over den sundhedsmæssige krise affødte et alvorligt økonomisk tilbageslag i både Danmark og EU som helhed. I den forbindelse aktiverede Europa-Kommissionen den såkaldte "generelle undtagelsesklausul" i marts 2020 med henvisning til, at EU var ramt af et alvorligt økonomisk tilbageslag.¹ EU's finansministre delte Kommissionens vurdering og bakkede op om anvendelsen af fleksibiliteten i Stabilitets- og Vækstpagten. På linje hermed var det også den danske regerings vurdering, at corona-krisen i 2020 udgjorde en exceptionel omstændighed i henhold til budgetloven, der gav mulighed for at fravige budgetlovens underskudsgrænse.

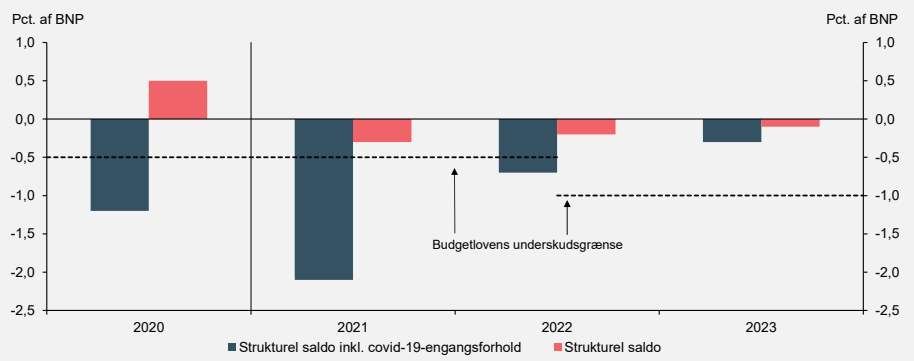
Kommissionen meddelte efterfølgende, at aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul også var gældende for 2021 og 2022. I Danmark har regeringen dog fastholdt budgetlovens underskudsgrænse som ramme om de dele af finanspolitikken, som ikke var at betragte som engangsforhold. I forbindelse med finanslovsforslaget for 2021 (i august 2020) blev der planlagt en lempelse af finanspolitikken helt ned til budgetlovens underskudsgrænse på ½ pct. af BNP i 2021. Der blev planlagt med gradvist mindre strukturelle underskud i de efterfølgende år og et uændret mål om strukturel balance i 2025.

Inden for de finanspolitiske rammer har der som nævnt været fleksibilitet til at tage højde for engangsudgifter til håndtering af covid-19. Der er således også gennemført en række tiltag og hjælpepakker direkte relateret til covid-19, som vurderes at have karakter af engangsforhold, og som dermed ikke påvirker den strukturelle saldo. Samlet set har den midlertidige finanspolitiske understøttelse af økonomien bidraget til at mindske tilbageslaget som følge af krisen og har sammen med genåbningen af samfundet dannet grundlag for den efterfølgende hurtige fremgang i dansk økonomi.

Baseret på den seneste vurdering af de offentlige finanser i *Økonomisk Redegørelse*, december 2021 skønnes den strukturelle saldo til 0,5 pct. af BNP i 2020 og -0,3 pct. af BNP i 2021, idet ekstraordinære udgifter direkte relateret til covid-19 som nævnt er korrigeret ud. Hvis den strukturelle saldo illustrativt opgøres inkl. covid-19-engangsudgifter – skønnes den strukturelle saldo til henholdsvis -1,2 pct. af BNP i 2020 og -2,1 pct. af BNP i 2021, jf. figur 1.5.

¹ Med den generelle undtagelsesklausul refereres der til den fleksibilitet i EU's fælles finanspolitiske regler i Stabilitets- og Vækstpagten, der overordnet indebærer, at der kan tages højde for alvorlige økonomiske tilbageslag i EU eller euroområdet i forbindelse med vurderinger af EU-landenes finanspolitik.

Figur 1.5
Strukturel saldo med og uden covid-19 engangsforhold i 2020-2023



Anm.: Opgjort inkl. covid-19-engangsforhold samt hertil relateret tilbageløb på selskabsskat og aktieskat.

De stiplede linjer angiver underskudsgrænsen i budgetloven som den hidtil har været (0,5 pct. af BNP) og som aftalt i *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik* (1,0 pct. af BNP).

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2021.

Budgetlovens underskudsgrænse og korrektionsmekanisme samt mulighederne for at fravige underskudsgrænsen i tilfælde af exceptionelle omstændigheder er nærmere beskrevet i publikationens del II (kapitel 7-10).

Undtagelse af ekstraordinære covid-19 udgifter fra udgiftslofterne

I forbindelse med corona-krisen er der som nævnt gennemført en lang række udgiftstiltag som reaktion på såvel den direkte sundhedsmæssige krise og de afledte konsekvenser på økonomien.

En stor del af merudgifterne vedrører ekstraordinære myndighedsindsatser (fx indkøb af værnemidler, smitteopsporing og test, vaccineindkøb mv.) og kompensationsordninger mv. til erhvervslivet, som i udgangspunktet er omfattet af udgiftslofterne og således under normale omstændigheder vil skulle afholdes inden for de fastsatte udgiftsrammer for staten, kommunerne og regionerne.

For at understøtte fleksibiliteten til at håndtere covid-19 krisen er der således både for så vidt angår 2020, 2021 og 2022 ekstraordinært udstedt en bekendtgørelse, der undtager covid-19 relaterede merudgifter fra udgiftslofterne i staten, kommunerne og regionerne. Bekendtgørelserne er udstedt i henhold til budgetlovens § 12, der giver finansministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om sammensætningen af de statslige, kommunale og regionale udgiftslofter.

I 2020-2022 behandles en række covid-19 relaterede merudgifter således særskilt uden for udgiftslofterne. Covid-19 udgifter, der er undtaget fra udgiftslofterne, indgår dermed ikke som en del af den løbende statslige udgiftskontrol i henhold til budgetlovens § 13-17. De statslige udgiftskontroller gennemføres fortsat for udgifter, der indgår som en del af den (almindelige) udgiftspolitiske tilrettelæggelse inden for rammerne af udgiftslofterne.

På den samlede tillægsbevillingslov for 2020 er der samlet set optaget (netto)merbevillinger på ca. 94 mia. kr., der er undtaget fra de statslige udgiftslofter i 2020 ved bekendtgørelse.

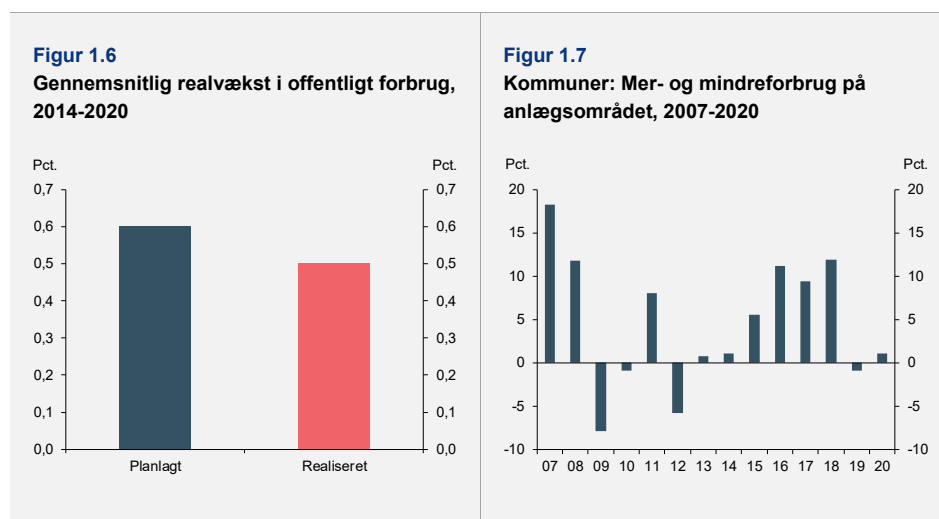
1.4 Sammenfatning af publikationens kapitler

Publikationen er inddelt i to dele vedrørende henholdsvis udgiftsstyringen og budgetlovens grænse for strukturelle underskud. Publikationens konklusioner er sammenfattet nedenfor.

Del I: Udgiftsstyring og udgiftslofter

Budgetloven har indtil videre levet op til sit formål om, at udgifterne ikke skal vokse mere, end det politisk er planlagt. Overholdelsen af udgiftslofterne i staten, kommunerne og regionerne har bidraget til, at det offentlige forbrug ikke er vokset mere end forudsat, *jf. figur 1.6*.

Situationen hvor den realiserede realvækst i det offentlige forbrug ikke længere overstiger den planlagte står i kontrast til udgiftsskredene i 1990'erne og 2000'erne, som ikke mindst var drevet af overskridelser af kommunernes aftalte servicerammer.



Anm.: I figur 1.6 er opgørelsen af den offentlige forbrugsvækst baseret på input-metoden og er ekskl. afskrivninger. Den planlagte offentlige forbrugsvækst i 2014-2017 er opgjort i Konvergensprogram 2013 (april 2013), mens den planlagte offentlige forbrugsvækst i 2018 er opgjort i Opdateret 2020-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2018 (august 2014), og den planlagte offentlige forbrugsvækst i 2019 er opgjort i Opdateret 2020-forløb: Grundlang for udgiftslofter 2019 (august 2015) Det bemærkes, at opgørelsen af det offentlige forbrug blev revideret ifm. Danmarks Statistiks hovedrevision af nationalregnskabet i efteråret 2014. Det bemærkes, at regeringen og KL i 2020 indgik en delaftale om kommunernes økonomi, der suspenderede det aftalte anlægsloft i 2020, så kommunerne kunne fremrykke investeringer.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Konvergensprogram 2013, Opdateret 2020-forløb august 2014, Opdateret 2020-forløb august 2015 og nationalregnskabet (Figur 1.5) samt egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik og Finansministeriets meropgavedatabase (Figur 1.6).

Kommunerne havde navnlig i de første år efter indførelsen af sanktioner i 2011 et betydeligt mindreforbrug på service i forhold til det planlagte niveau, men i de senere år er tendensen, at mindreforbruget er aftaget. Omvendt har kommunerne overskredet anlægsbudgetterne i hovedparten af årene i samme periode, *jf. figur 1.7*. Op til 1 mia. kr. af det kommunale bloktilskud kan gøres betinget af, at kommunerne samlet set budgetterer inden for den aftalte anlægsramme. Der er ikke fastlagt regler om automatiske sanktioner i tilfælde af budgetoverskridelser i regnskabet.

På baggrund af ovenstående er der udarbejdet en række analyser, der omhandler erfaringerne med udgiftsstyring under budgetloven (del I).

Kapitel 2 gennemgår tidligere tiders udgiftsskred samt udgiftslofternes udformning, fastsættelse og korrektioner af udgiftslofterne, samt hvad udgiftslofterne betyder for udgiftsstyringen. I forlængelse heraf belyses muligheder for flerårig økonomisk planlægning.

Kapitel 3 indeholder analyser af kommunernes og regionernes udgiftsudvikling og mer- og mindreforbrug før og efter indførelsen af budgetloven og sanktionsmekanismerne. Kommunernes budgetoverskridelser på anlægsområdet gennemgås særskilt.

Kapitel 4 redegør for udgiftsudviklingen i staten før og efter budgetloven, udviklingen i mindreforbruget analyseres over tid, herunder om der kan identificeres forandringer i mindreforbruget før og efter budgetlovens ikrafttræden. Herudover dekomponeres mindreforbruget i tiden med budgetloven med henblik på at afdække variationen i mindreforbruget i staten og de primære bidrag til mindreforbruget.

I kapitel 5 analyseres de realiserede mindreudgifter under det statslige delloft for indkomstoverførsler, herunder om mindreudgifterne over tid har været drevet af de samme eller varierende ordninger.

Kapitel 6 undersøger om der i forlængelse af budgetloven og sanktionsmekanismerne er sket ændringer i forbrugsmønstret henover året i henholdsvis kommunerne, regionerne og staten.

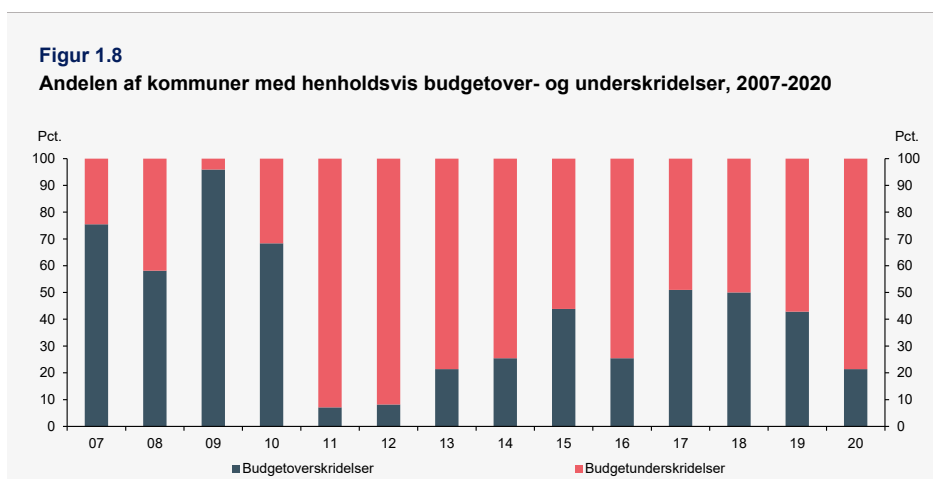
Kapitel 2: Udgiftslofter og flerårighed

Indførelsen af udgiftslofter kan betragtes som budgetlovens væsentligste nyskabelse i den forstand, at der med udgiftslofterne er skabt en særskilt styring af de offentlige udgifter. Der er derfor som led i de gennemførte analyser samlet op på, hvad indførelsen af udgiftslofter har betydet for den offentlige udgiftsstyring. To centrale forhold kan i den forbindelse fremhæves.

Det første forhold er, at budgetloven ikke stiller krav til udgiftslofternes konkrete niveau, og dermed hvor mange penge der bliver brugt i den offentlige sektor. Budgetlovens krav er udelukkende, at det planlagte udgiftsniveau ved fastsættelsen af udgiftslofterne skal være finansieret. Udgiftslofterne fastsættes derfor på baggrund af en mellemfristet fremskrivning, der overholder underskudsgrænsen og regeringens mellemfristede mål, samt tager udgangspunkt i et princip, hvor alene de reformer og finansieringsinitiativer mv., der er fundet flertal for i Folketinget, kan indregnes.

De gældende udgiftslofter skal overholdes på både budget- og regnskabstidspunktet, og det er et selvstændigt hensyn i budgetloven, at de kun ændres i særlige tilfælde. Det bidrager til at understøtte, at de realiserede udgifter ligger på linje med det planlagte i de mellemfristede økonomiske planer.

Det andet forhold vedrører debatten om, at budgetloven har et for stærkt fokus på den årlige overholdelse af budgetterne, og at der på den baggrund er for lav fleksibilitet mellem de enkelte finansår, og at det er svært at planlægge langsigtet. Budgetloven forhindrer imidlertid ikke, at de enkelte offentlige delsektorer – staten, kommunerne og regionerne – laver opspæringsordninger på myndigheds- og institutionsniveau, så længe de samlede økonomiske rammer for delsektoren overholdes. Omtrent halvdelen af kommunerne udnyttede eksempelvis i 2019 fleksibiliteten til at have højere serviceudgifter end budgetterne. I 2020 gjaldt det en femtedel af kommunerne, hvilket skal ses i lyset af den ekstraordinære situation med covid-19, hvor periodevis nedlukninger samlet set førte til mindre aktivitet, *jf. figur 1.8*.



Anm.: Der er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til årets opgaveniveau.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriets meropgaveopgørelse og egne beregninger.

Budgetloven har ikke ændret på, at økonomiaftalerne med kommunerne og regionerne er ét-årige. Det bidrager til, at man fra politisk hold løbende kan prioritere den årlige udgiftsvækst mellem de forskellige offentlige udgiftsområder, så pengene bruges mest hensigtsmæssigt i forhold til identificerede behov og politiske ønsker. Det sker i de årlige finanslove og økonomiaftaler med kommunerne og regionerne. Samtidig kan den enkelte kommune eller region fortsat lægge flerårige planer og budgetter, dog med det forbehold, at tilpasninger kan blive påkrævede hen ad vejen, hvis det viser sig nødvendigt for at bidrage til, at de samlede økonomiske rammer for henholdsvis kommunerne og regionerne under ét løbende respekterer de årlige økonomiaftaler.

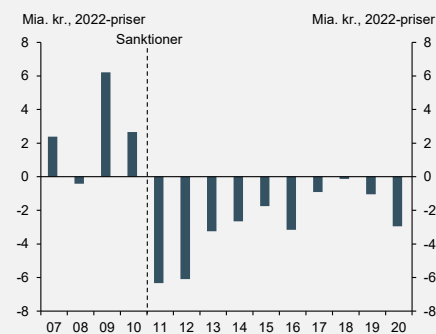
Kapitel 3: Udgiftsudvikling og mindreforbrug i kommunerne og regionerne

Et væsentligt element i den løbende debat om budgetloven er størrelsen af det kommunale mindreforbrug på servicerammen. Der er på den baggrund samlet op på udviklingen i mindreforbrugene i både kommunerne og regionerne.

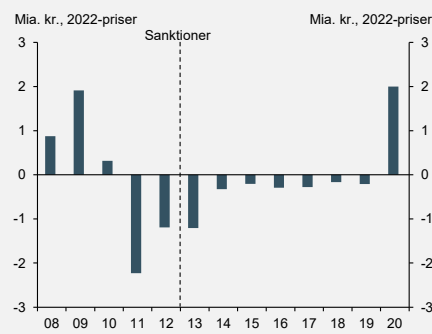
Indførelsen af automatiske sanktioner i tilfælde af overskridelse af de kommunale servicebudgetter fra og med 2011 medførte, sammen med en række andre forhold, at gentagne kommunale budgetoverskridelser blev vendt til mindreforbrug på 6,3 mia. kr. i 2011, jf. figur 1.9. Det svarede til, at ca. 98 pct. af servicebudgetterne blev udmøntet. Efterfølgende er mindreforbrugerne imidlertid reduceret væsentligt. I 2020 udgjorde mindreforbruget 2,9 mia. mens det i 2018 og 2019 udgjorde henholdsvis 0,1 og 1,0 mia. kr., svarende til, at mere end 99 pct. af de kommunale servicebudgetter blev udmøntet i 2018 og 2019. Regnskabet for 2020 skal ses i lyset af, at kommunerne var påvirket af den ekstraordinære situation med covid-19, hvor periodevis nedlukninger samlet set førte til mindre aktivitet. Desuden skal mindreforbruget på service sammenholdes med budgetoverskridelser på anlæg i hovedparten af årene.

De automatiske sanktioner i tilfælde af overskridelse af de regionale driftsbudgetter blev indført med virkning fra 2013. Regionerne havde i perioden 2011-2013 mindreforbrug på sundhedsområdet på ca. 1-2 mia. kr. årligt svarende til, at ca. 98-99 pct. af budgetterne blev udmøntet, jf. figur 1.10. Mindreforbrugerne har i perioden 2014-2019 udgjort 0,2-0,3 mia. kr. svarende til en budgetudmøntning på sundhedsområdet på mere end 99 pct. Merforbruget i de regionale regnskaber for 2020 på knap 2 mia. afspejler regionale nettomerudgifter til håndtering af covid-19. Covid-19-relaterede merudgifter er undtaget fra udgiftslofterne i staten, kommunerne og regionerne. Regionernes driftsregnskaber for 2020 overholder således det aftalte og budgetterede niveau for 2020, når der tages højde for merudgifter til covid-19.

Figur 1.9
Kommuner: Mer- og mindreforbrug på service, 2007-2020



Figur 1.10
Regioner: Mer- og mindreforbrug på sundhed, 2008-2020



Anm.: Der er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til årets opgaveniveau samt ændrede pris- og lønforudsætninger til 2022-niveau. Den stiplede linje angiver det år, hvor sanktionsmulighederne trådte i kraft. Den stiplede linje i figur 1.9 viser indførelsen af automatiske sanktioner i kommunernes regnskaber i 2011.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriets meropgaveopgørelse og egne beregninger.

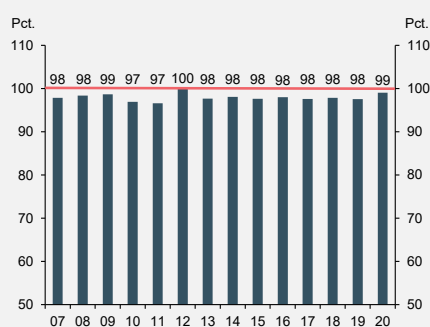
Når der ses bort fra det ekstraordinære år 2020, er der således tegn på forbedret udgiftsstyring og mindre mindreforbrug over tid.

Kapitel 4: Udgiftsudvikling under det statslige delloft for driftsudgifter

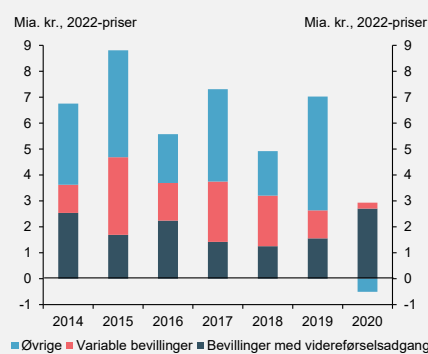
Der er gennemført en analyse af udmøntningen af de statslige budgetter over tid og af karakteren af mindreforbruget under delloftet for driftsudgifter i perioden 2014-2020. Mindreforbruget under det statslige delloft for driftsudgifter har i perioden 2014-2020 udgjort mellem 2,4 og 8,8 mia. kr. årligt - svarende til at ca. 95-98 pct. af budgetterne blev udmøntet.

Det kan samtidigt konstateres, at der ikke umiddelbart er tegn på øget mindreforbrug siden budgetlovens ikrafttræden. Udmøntningen af den statslige driftsramme udgør således 97-99 pct. af bevillingsniveauet i alle år i perioden 2007-2020 med undtagelse af 2012, jf. figur 1.11. Driftsrammen udgør ca. 2/3 af det samlede delloft for driftsudgifter og består hovedsageligt af forskellige udgifter relateret til den statslige drift. Den resterende del af delloftet for driftsudgifter består af en række forskellige tilskudsordninger mv, som budgetteres på budgetteringsrammen. Budgetteringsrammen blev imidlertid først dannet i forbindelse med implementeringen af budgetloven og kan derfor ikke indgå i analysen af budgetudmøntningen over tid.

Figur 1.11
Udmøntningsgrad af den statslige driftsramme, 2007-2020



Figur 1.12
Mindreforbrug under det statslige delloft for driftsudgifter, 2014-2020



Kilde: Egne beregninger pba. finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber for 2007-2020.

En dekomponering af mindreforbruget under delloftet for driftsudgifter viser, at hovedparten af mindreforbruget skyldes mindre afløb på *variable* og *øvrige* bevillinger end budgetteret i perioden, jf. figur 1.12. De variable bevillinger består af aktivitetsstyrede og lovbundne bevillinger (fx taxametertilskud til uddannelsesområdet), som systematisk har været skønnet for højt ved udarbejdelsen af finansloven. Mindreforbruget i kategorien *øvrige* bevillinger består især af afsatte reserver, som ikke er blevet udmøntet, og færre udgifter til det danske EU-bidrag end skønnet ved udarbejdelsen af finansloven. Det er en relativt mindre del af det statslige mindreforbrug, der skyldes, at statslige institutioner ikke anvender hele deres bevilling, som det fremgår af kategorien *bevillinger med videreførselsadgang*. I 2020 er mindreforbruget som følge af corona-pandemien fordelt anderledes.

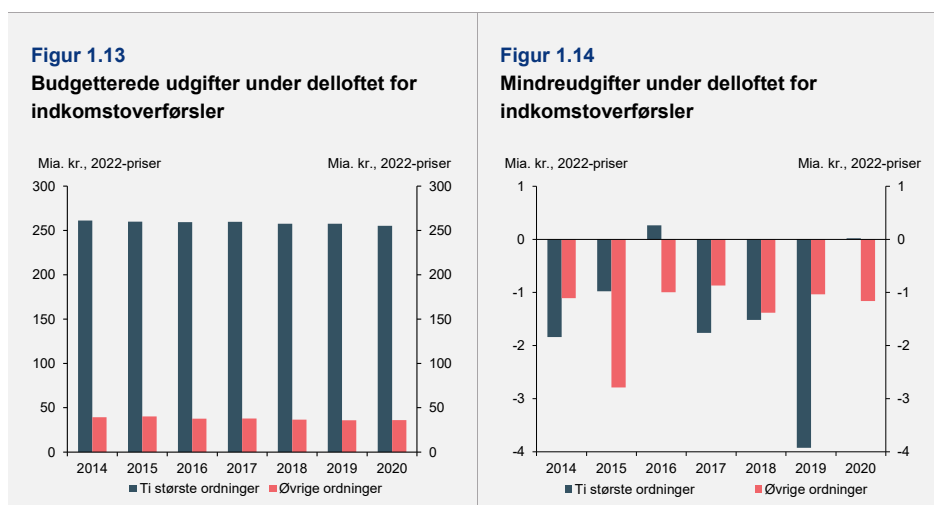
Analysen viser således, at mens der ikke er tegn på øget mindreforbrug siden budgetlovens ikrafttræden, er der potentiale for bedre budgettering i staten.

Kapitel 5: Udgiftsudvikling under det statslige delloft for indkomstoverførsler

De ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler er omfattet af loftsstyring i form af delloftet for indkomstoverførsler. Budgetteringen under delloftet er præget af en del usikkerhed, idet finanslovsbevillingen reelt er udtryk for en prognose, hvor ændringer i aktiviteten (fx antallet af SU-modtagere og modtagere af børne- og ungeydelsen) vil påvirke årets resultat. Der er derfor indarbejdet en buffer med henblik på at kunne håndtere eventuelle merudgifter i løbet af et igangværende finansår. Bufferen udgjorde 1 mia. kr. i 2014-2017 (ca. ½ pct. af delloftet) og 5 mia. kr. i 2018-2020 (ca. 2 pct. af delloftet).

Der er udarbejdet en analyse af mer- og mindreforbruget under delloftet for indkomstoverførsler med henblik på at vurdere præcisionen af budgetteringen. Analysen viser, at der for delloftet for indkomstoverførsler som helhed har været mindreforbrug i alle årene 2014-2020 både i forhold til det samlede delloft og i forhold til budgetteringen på finansloven, jf. figur 1.13 og 1.14. Mindreforbrugene har udgjort mellem 0,7 og 5,0 mia. kr. årligt i forhold til budgetteringen på finansloven svarende til mellem 0,3 og 1,8 pct.

De 10 største ordninger udgør ca. 90 pct. af det samlede budget under delloftet for indkomstoverførsler, men gennemsnitligt ca. 1/3 af mindreudgifterne. Gennemsnitligt er ca. 2/3 af mindreudgifterne således realiseret på de resterende ordninger, som udgør 10 pct. af det samlede budget. Analysen viser således, at der også under delloft for indkomstoverførsler er potentiale for bedre budgettering.



Anm.: De ti største ordninger omfatter folkepension, SU, førtidspension, børne- og ungeydelse, barseldagpenge, efterløn, pensionsudgifter i folkskolen, boligydelse til pensionister, fleksjobordningen og sygedagpenge. Bevillingsniveauet indeholder finanslovsbevillingen og årets tillægsbevillinger ekskl. 17.64.04. Overførsel fra Den Sociale Pensionsfond og 17.31.41. Berigtigelser vedrørende refusion af kommunale udgifter.

Kilde: Finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber 2014-2020 samt egne beregninger.

Kapitel 6: Forbrugsmønstret hen over året i den offentlige sektor

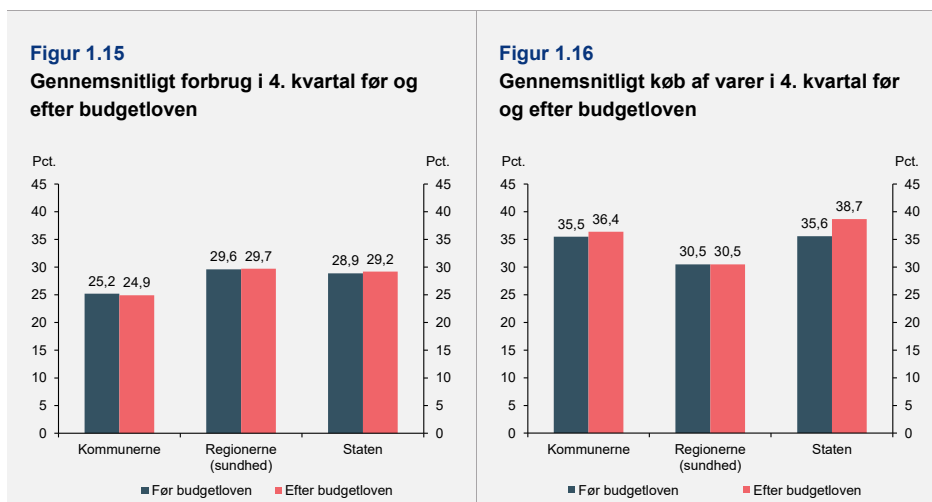
En central prioritet ved implementeringen af budgetloven var at styrke økonomistyringen i den offentlige sektor. God økonomistyring indebærer, at budgetterne overholdes, og at der eksisterer et robust styringsgrundlag, som giver mulighed for en optimal anvendelse af ressourcerne. Det kan eksempelvis indebære, at relevante, men tidsmæssigt justerbare udgifter, holdes tilbage, indtil der er overblik over, hvordan det i øvrigt går med udmøntningen af årets budget.

Budgetloven er blevet kritiseret for at føre til afholdelse af ikke-nødvendige udgifter sidst på året, når dele af årets budget ikke er blevet udmøntet, fordi der ikke er fri adgang til at anvende uforbrugte midler i det efterfølgende år – såkaldt "benzinafbrænding". Der er på den baggrund gennemført en analyse af, om forbrugsmønstret i staten, kommunerne og regionerne sidst på året har ændret sig i forhold til perioden før budgetloven.

Analysen viser, at forbrugsmønstret ikke har ændret sig væsentligt efter budgetlovens ikrafttræden. Den gennemsnitlige andel af årets samlede forbrug, der gennemføres i 4. kvartal, er omtrent uændret ift. perioden før budgetloven med et fald på hhv. 0,3 pct.-point i kommunerne og beskedne stigninger på 0,1 pct.-point i regionerne (sundhedsområdet) og 0,3 pct.-point i staten, *jf. figur 1.15*.

En analyse af den del af varekøbet, der vurderes lettest at justere (målrettede varekøb), viser, at forbrugsandelen i 4. kvartal er steget med knap 1 pct.-point i kommunerne, at niveauet er stabilt i regionerne (sundhedsområdet), mens det er steget med 3,2 pct.-point i staten, *jf. figur 1.16*. Der er således tale om stigninger for både kommunerne og staten, som dog ikke vurderes at være af problematisk omfang, og som imødegås af fald i årets andel af lønudgifter i 4. kvartal (kommunerne og regionerne) og årets andel af tilskud i 4. kvartal (staten).

Der er således ikke på den baggrund grundlag for at konstatere et stigende problem med "benzinafbrænding" sidst på året.



Anm.: "Før budgetloven" dækker for kommunerne over perioden 2007-2010, som er analyseårene for indførelsen af regnskabssanktionerne i kommunerne i 2011. For regionerne dækker det over perioden 2008-2012, som er analyseårene for indførelsen af regnskabssanktionerne i regionerne i 2013. For staten dækker det over perioden 2007-2012, som er analyseårene for indførelsen af de nye regler for forbrug af opsparing i staten i 2013.

Kilde: Danmarks Statistik, Statsregnskabet og egne beregninger.

Del II: Budgetloven og grænsen for strukturelle underskud

Publikationens del II har fokus på budgetlovens regler for strukturelle underskud, og tager udgangspunkt i uændret dansk deltagelse i Finanspagten og de gældende regler i EU's Stabilitets- og Vækstpagt.

Kapitel 7 gennemgår baggrunden for styrkelsen af de fælleseuropæiske regler for finanspolitikken i forlængelse af finanskrisen og statsgældskrisen. Samtidig sættes der fokus på betydningen af troværdige og sunde offentlige finanser for den makroøkonomiske udvikling i Danmark.

Kapitel 8 gennemgår de danske erfaringer med at styre finanspolitikken med øget vægt på den årlige strukturelle saldo siden 2014, hvor budgetloven trådte i kraft. Kapitlet indeholder analyser af ændringer i skønnet for den strukturelle saldo og viser, at finans- og strukturpolitikken overordnet har været rimeligt afstemt med konjunkturudviklingen.

Kapitel 9 indeholder opdaterede beregninger af mindstekravet til den strukturelle saldo i Danmark, der peger på, at budgetlovens underskudsgrænse kan sænkes fra $\frac{1}{2}$ til 1 pct. af BNP. I kapitlet redegøres der for, at en sådan lempelse af underskudsgrænsen og moderate offentlige underskud i en længere årrække efter 2025 vil være fuldt forenelige med en fortsat ansvarlig finanspolitik.

Kapitel 10 beskriver både korrektionsmekanismen, der skal træde i kraft ved eventuelle overskridelser af underskudsgrænsen, og de exceptionelle omstændigheder, hvor budgetlovens underskudsgrænse kan fraviges. I kapitlet redegøres der også for de praktiske erfaringer, der er gjort med det finanspolitiske rammeværk i forbindelse med corona-krisen.

Kapitel 7: Fælleseuropæiske finanspolitiske regler og baggrund for rammerne

På højden af krisen i 2012 blev Finanspagten vedtaget som en mellemstatslig aftale mellem eurolandene og enkelte andre EU-lande, herunder Danmark. Sigtet var blandt andet at sikre en stærkere national og lovmæssig forankring af de fælles finanspolitiske regler i EU, der i mange tilfælde ikke var blevet efterlevet tilstrækkeligt før finanskrisen.

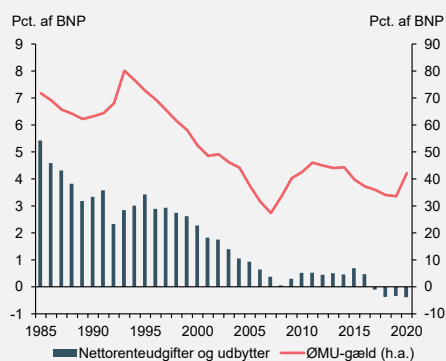
Finanspagten kræver, at landene skal indføre en national budgetbalanceregulering for den strukturelle saldo, der som udgangspunkt skal overholdes hvert år medmindre der foreligger exceptionelle omstændigheder. Budgetbalancereglen skal ledsages af en automatisk korrektionsmekanisme, som træder i kraft ved væsentlige afvigelser fra kravet om budgetbalance. Nationale finanspolitiske råd skal overvåge overholdelsen af reglerne på nationalt niveau.

Budgetloven implementerer Finanspagten i dansk lovgivning, og har formaliseret den strukturelle saldos rolle i tilrettelæggelsen af finanspolitikken. Den strukturelle saldo var dog også et centralt styringsredskab i tilrettelæggelsen af finanspolitikken i Danmark før budgetloven. Siden starten af 2000'erne har de mellemfristede planer frem mod 2010, 2015, 2020 og 2025 således sat mål for udviklingen i den strukturelle saldo på mellemfristet sigt, *jf. tabel 1.2*.

Saldomålene har løbende været afstemt med målsætningen om finanspolitisk holdbarhed. Den ansvarlige linje i den økonomiske politik over en længere årrække har bidraget til, at Danmark har grundlæggende stærke offentlige finanser med lav offentlig gæld, AAA-kreditvurdering og finanspolitisk holdbarhed. Danmark står derfor godt rustet til fremtidige udfordringer med demografisk pres på de offentlige finanser og bortfaldne nordsøindtægter.

Gevinsterne ved sunde offentlige finanser i Danmark kan blandt andet illustreres ved, at de faktiske offentlige nettorentudgifter (inkl. udbytter) er nedbragt fra ca. 5½ pct. af BNP i 1985 til indtægter tæt på nul i de senere år, *jf. figur 1.17*. Mere generelt gælder det, at sunde offentlige finanser mindsker risikoen for meget alvorlige kriser, øger mulighederne for at kunne håndtere kriser og er en vigtig forudsætning for, at der kan være finanspolitisk manøvrerum til at understøtte økonomien i lavkonjunkturer.

Figur 1.17
Udvikling i Danmarks nettorenteudgifter og udbytter samt ØMU-gæld



Tabel 1.2
Nationalt fastsatte saldomål i de mellem-fristede planer for dansk økonomi

Nationalt saldomål	
2010-plan ¹⁾	Strukturelt overskud på $\frac{3}{4}$ - $1\frac{1}{4}$ pct. af BNP i gennemsnit frem mod 2010.
2015-plan ²⁾	Strukturelt overskud på $\frac{3}{4}$ - $1\frac{1}{4}$ 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.
2025-plan	Strukturelt underskud på maksimalt 0,5 pct. af BNP. 2025-mål om balance.

Anm.: Se anmærkning til tabel 7.1 og figur 7.2.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Kapitel 8. Erfaringer med skøn for den strukturelle saldo og finanspolitikken siden 2014
Budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo (som hidtil har udgjort $\frac{1}{2}$ pct. af BNP) har været overholdt på alle finanslovsforslagene siden budgetlovens ikrafttræden fra og med finansåret 2014.² Baseret på den realiserede finanspolitik skønnes den strukturelle saldo i stort set alle år siden budgetlovens ikrafttræden dog bedre nu (i seneste opgørelse i *Økonomisk Redegørelse*, december 2021) end ved skønnet i forbindelse med finansloven for et givent år. I gennemsnit for årene 2014-2019 er skønnet for den strukturelle saldo blevet opjusteret med ca. 0,6 pct. af BNP, jf. tabel 1.3.

² Budgetbalancekravet i budgetloven indebærer, at den strukturelle saldo ved fremsættelsen af finanslovsforslaget ikke må overskride underskudsgrænsen medmindre der foreligger exceptionelle omstændigheder.

Tabel 1.3
Skøn for strukturel saldo ved finanslovsforslag, finanslov og i seneste vurdering

Pct. af BNP	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gns. 2014- 2019
1. Finanslovsforslag	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3	-0,1	-0,1	-0,5	-0,4
2. Finanslovaftale	-0,5	-0,6	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1	-0,4	-0,4
3. Seneste skøn (december 2021)	-0,9	0,0	0,4	0,7	0,4	0,7	0,5	-0,3	0,2
4. Ændring fra finanslov til seneste skøn (3-2)	-0,4	0,6	0,8	1,2	0,7	0,8	0,6	0,1	0,6

Anm.: Ændringen i skønnet for den strukturelle saldo er beregnet på baggrund af skøn, der er afrundet til nærmeste 0,1 pct. af BNP. Skønnene for finanslovsforslagene og finanslovaftalerne er fra henholdsvis Økonomisk Redegørelse august og december året før det pågældende år. For finanslovsforslaget for 2016 og 2020 afspejler skønnene det fulde finanslovsforslag fra de to år, dvs. henholdsvis *Opdateret 2020-forløb*, september 2015 og *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019.

Kilde: Økonomiske Redegørelser og egne beregninger.

Der er udarbejdet en dekomponering af årsagerne til opjusteringen af skønnet for den strukturelle saldo for årene 2015-2019. Afgrænsningen af perioden til ikke at omfatte 2014 og 2020 afspejler dels hovedrevisionen af nationalregnskabet i efteråret 2014, og dels udbruddet af corona-pandemien i 2020. I perioden 2015-2019 er skønnet for den strukturelle saldo i gennemsnit blevet opjusteret med 0,8 pct. af BNP fra indgåelsen af aftalen om finansloven til seneste opgørelse i *Økonomisk Redegørelse*, december 2021.

Den store gennemsnitlige opjustering af skønnet for den strukturelle saldo kan især henføres til følgende forhold. For det første er de offentlige forbrugsudgifter generelt blevet lavere end budgetteret. Tendensen hertil er dog blevet mindsket over tid og er tæt på nul i 2019. For det andet er de offentlige nettorenteudgifter blevet lavere – både som følge af lavere markedsrenter end ventet og som følge af en revideret opgørelsesmetode fra Danmarks Statistik, som har haft tilbagevirkende kraft på skønnene. For det tredje er skønnet for de strukturelle selskabsskatteindtægter blevet opjusteret, *jf. tabel 1.4*.

Opjusteringerne af Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo har således i perioden været ganske store – og overordnet set større end ventet ud fra tidligere erfaringer. Store revisioner af skønnene er problematiske, især hvis de er systematiske. Mens revisionerne som følge af lavere offentlige nettorenteudgifter mv. ikke kan anses for systematiske over det længere sigte, idet markedsforventninger til renteudviklingen lægges til grund i prognoseårene, så har tendensen til mindreudgifter inden for det offentlige forbrug hidtil haft systematisk karakter – dog som nævnt med en aftagende tendens over tid.

Målet er, at skønnene for den strukturelle saldo skal være middelrette. Skønnene kan dog ikke på forhånd tage højde for, om finanspolitikken i praksis udmøntes anderledes end forudsat i et givet år. Det er heller ikke muligt at undgå virkninger fra efterfølgende statistikrevisioner – herunder justeringen af opgørelsen af de offentlige nettorenteudgifter. En indfrielse af potentialet for bedre budgettering som nævnt i kapitel 4 og 5 vil understøtte målet om middelrette skøn.

Helt overordnet er det samtidig et grundvilkår, at finanspolitikken tilrettelægges ud fra skøn, som er usikre. Det gælder uanset hvilke makroøkonomiske og finanspolitiske variable, der tages udgangspunkt i. Fordelene ved at styre finanspolitikken efter et konjunkturrenset mål som den strukturelle saldo er, at det bidrager til, at de automatiske stabilisatorer kan virke uhindret. Samtidig er skøn for den strukturelle saldo – trods usikkerhed – fortsat mere robuste og stabile end skøn for fx den faktiske saldo eller gældskvoten.

Tabel 1.4
Dekomponering af skønsrevisioner for den strukturelle saldo fra indgåelse af aftalen om finansloven til seneste opgørelse, 2015-2019

Pct. af BNP	2015	2016	2017	2018	2019	Gns. 2015- 2019
Ændring i skøn for den strukturelle saldo fra indgåelse af finansloven til seneste opgørelse (december 2021)	0,6	0,8	1,2	0,7	0,8	0,8
- Heraf bidrag fra offentligt forbrug ¹⁾	0,5	0,4	0,2	0,2	0,0	0,2
- Heraf bidrag fra offentlige investeringer ¹⁾	0,1	-0,3	0,1	0,0	0,2	0,0
- Heraf bidrag fra overførselsudgifter ¹⁾	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
- Heraf bidrag fra kildeskat ¹⁾	-0,1	0,1	0,1	-0,4	0,0	-0,1
- Heraf bidrag fra moms ¹⁾	-0,1	0,1	0,2	0,1	-0,1	0,0
- Heraf bidrag fra strukturelle nettorentudgifter	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3
- Heraf bidrag fra strukturelle selskabsskatteindtægter	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- Heraf bidrag fra strukturelle nordsøindtægter	-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1
- Heraf bidrag fra øvrige ændringer ²⁾	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,0

Anm.: Revisionerne i den strukturelle saldo er beregnet på baggrund af skøn afrundet til nærmeste 0,1 pct. af BNP, mens revisionerne i underposterne er beregnet på baggrund af uafrundede tal.

- 1) Der er korrigeret for den skønsmæssige virkning af ændret konjunkturvurdering mellem de to skøn, som via konjunkturfølsomheden påvirker, hvor meget af den nominelle ændring, der har virkning på den skønnede strukturelle saldo. Det offentlige forbrug er opgjort på nationalregnskabsform ekskl. afskrivninger og imputerede tjenstemandsbidrag. Bidraget fra kildeskat indeholder blandt andet den isolerede virkning af metodejusteringen for aktieskat i *Økonomisk Redegørelsen*, august 2016, jf. *appendiks 8.A*.
- 2) Beregnet residualt og indeholder øvrige skønændringer, herunder metodejusteringer som ikke er indeholdt i de ovenstående poster, BNP-nævnereffekter mv. Indeholder ikke forskellen mellem afrundet og uafrundet skøn for den strukturelle saldo.

Kilde: Økonomiske Redegørelser og egne beregninger.

Baseret på den seneste opgørelse i *Økonomisk Redegørelse*, december 2021 er den strukturelle saldo forbedret fra et underskud på 0,9 pct. af BNP i 2014 til et underskud på 0,3 pct. af BNP i 2021 svarende til en samlet forbedring på ca. 0,6 pct. af BNP. Det dækker over en forbedring af den strukturelle saldo på 1,6 pct. af BNP fra 2014 til 2019 og en efterfølgende forværring på 1 pct. af BNP fra 2019 til 2021. De modsatrettede bevægelser i de to delperioder afspejler særligt bidraget fra den økonomiske politik i lyset af konjunktursituationen. Udviklingen i den strukturelle saldo afhænger dog af andet end den økonomiske politik, herunder har

fx faldende offentlige nettorenteudgifter isoleret set bidraget til en forbedring af den strukturelle saldo over hele perioden 2014-2021, mens faldende strukturelle nordsøindtægter har trukket i modsat retning.

Finans- og strukturpolitikken har overordnet set været afstemt med konjunkturudviklingen over perioden. Det gælder både i årene med konjunkturfremgang inden corona – hvor den økonomiske politik gradvist blev strammet i takt med fremgangen i aktiviteten – og i kølvandet på corona-krisen, hvor den ekspansive finanspolitik har bidraget til at holde hånden under dansk økonomi. Både bestræbelserne på at sikre øget afstand til budgetlovens underskudsgrænse i normale og gode tider samt udgiftslofterne vurderes at have bidraget til realiseringen af den konjunkturmodløbende (dvs. udsvingsdæmpende) finanspolitik.

Kapitel 9. Fastsættelse af underskudsgrænsen i budgetloven

Budgetbalancekravet i Finanspagten indebærer, at der i national lovgivning skal fastsættes en underskudsgrænse for den strukturelle saldo, der som udgangspunkt skal overholdes årligt medmindre der er exceptionelle omstændigheder. EU-landene er forpligtede til at fastsætte underskudsgrænsen inden for EU's beregnede mindstekrav til medlemslandets mellemfristede budgetmål (MTO).

I EU's beregning af mindstekravet til et medlemslands MTO indgår forskellige kriterier. I beregningen tages der højde for landenes holdbarheds- og gældsudfordringer, og at kravet til den strukturelle saldo skal understøtte, at der er plads til at lade de automatiske stabilisatorer virke i en normal lavkonjunktur, uden at underskuddet på den faktiske saldo overskrider grænsen på 3 pct. af BNP i EU-traktaten og Stabilitets- og Vækstpagten. Det lempeligste mindstekrav, der tillades i de fælles regler, er et strukturelt underskud på 1 pct. af BNP for eurolande og medlemmer af fastkurssamarbejdet. Europa-Kommissionens seneste offentliggjorte beregning af mindstekravet til Danmarks MTO er -1 pct. af BNP.

Finansministeriets beregning af mindstekravet til den strukturelle saldo er baseret på danske data og metoder og tager dermed højde for specifikke danske forhold. Historisk set har det bindende kriterie for mindstekravet til den strukturelle saldo i Danmark været at sikre en tilstrækkelig sikkerhedsmargin til grænsen for faktiske underskud på 3 pct. af BNP. Det skyldes, at de automatiske stabilisatorer er store i Danmark, og at Danmark samtidig har lav gæld og er på forkant med at sikre finanspolitisk holdbarhed. Finansministeriets opdaterede beregninger peger på, at budgetlovens underskudsgrænse kan sænkes fra $\frac{1}{2}$ til 1 pct. af BNP og samtidig være i overensstemmelse med, at de automatiske stabilisatorer med høj sikkerhed kan virke uhindret i en normal lavkonjunktur uden at bryde grænsen for faktiske underskud på 3 pct. af BNP, *jf. tabel 1.5.*

Tabel 1.5
Overblik over beregnede mindstekrav til den strukturelle saldo

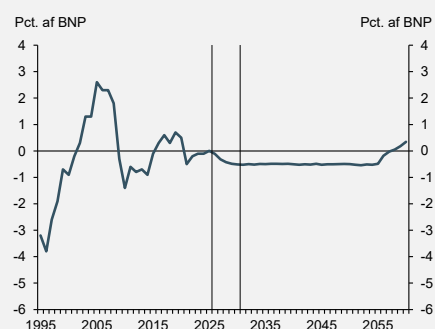
	Mindstekrav, pct. af BNP
Finansministeriet	
<i>Finansredegørelse 2014</i>	-0,5 til -0,6
<i>Erfaringer med budgetloven 2014-2020, 2022</i>	-1
EU	
Beregning gældende for 2011-2013	-0,5
Beregning gældende for 2014-2016	-0,75
Beregning gældende for 2017-2019	-1
Beregning gældende for 2020-2022	-1

Anm.: Tabellen opsummerer de beregnede mindstekrav til den strukturelle saldo, *jf. anmærkninger til tabel 9.1*.
 Kilde: Europa-Kommissionen, *Finansredegørelse 2014* og egne beregninger.

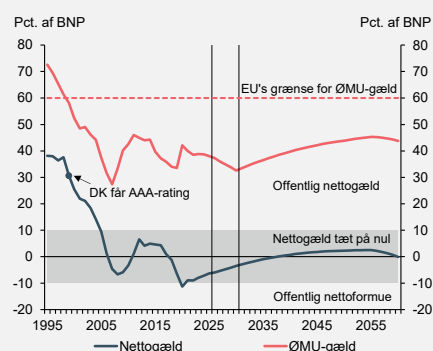
I perioden efter 2025 vil dansk økonomi i en årrække være præget af demografisk modvind i kraft af, at store årgange forlader arbejdsmarkedet og erstattes af mindre årgange. En lempelse af budgetlovens underskudsgrænse til 1 pct. af BNP vil give mulighed for at håndtere betydelige dele af den demografiske modvind samtidigt med, at der kan være manøvrerum til stabiliseringstiltag i en lavkonjunktur.

Finansministeriets beregninger viser i den forbindelse, at moderate offentlige underskud i en længere periode efter 2025 vil være i fuld overensstemmelse med fortsat stabil og lav offentlig nettogæld. Hvis den gennemsnitlige offentlige saldo henover konjunkturerne illustrativt holder sig på ca. -½ pct. af BNP i 2030-2055, vil det på langt sigt svare til en offentlig nettogæld som andel af BNP, der holder sig tæt på nul, *jf. figur 1.18-1.19*. Figur 1.18 viser den strukturelle saldo i et stiliseret scenarie, hvor det strukturelle underskud udgør ½ pct. af BNP i 2030-2055. Figur 1.19 viser den tilhørende nettogæld under de givne antagelser. Som det fremgår er moderate underskud forenelige med en nettogæld eller nettoformue, der som udgangspunkt holder sig tæt på nul. Det er ikke et mål i sig selv, at nettogælden skal være tæt på nul, men derimod en følge af, at Danmark har udnyttet en lang periode med høje nordsøindtægter og gunstig demografi til at nedbringe nettogælden til et lavt niveau.

Figur 1.18
Strukturel saldo i et stiliseret forløb med moderate underskud i hængekøjeårene



Figur 1.19
Udvikling i offentlig gæld i stiliseret forløb med moderate underskud i hængekøjeårene



Anm.: Fremskrivningen er under beregningstekniske antagelser om finanspolitikken efter 2025. Værdien af de offentlige ejerandele antages at følge den generelle økonomiske udvikling (BNP).

Kilde: Danmarks Statistik, *Opdateret 2025-forløb*, august 2021 og egne beregninger.

En periode med moderate underskud i de såkaldte hængekøjeår efter 2025 er således helt på linje med det overordnede mål om finanspolitisk holdbarhed og den hidtidige finanspolitiske planlægning.

I forhold til at håndtere de demografiske og øvrige udfordringer for de offentlige finanser er det således ikke nødvendigt – hverken for fortsat lav offentlig nettogæld, AAA-kreditvurderingen eller finanspolitikens holdbarhed – at fastholde strukturel balance i hængekøjeårene. Et mål om strukturel balance i den periode ville grundlæggende indebære, at generationerne skulle betale mere i skat eller modtage mindre offentlig service end påkrævet for finanspolitisk holdbarhed og lav gæld mv. Det ville således betyde, at nogle generationer stilles ringere end andre, blot fordi de er en del af nogle relativt små årgange på arbejdsmarkedet. Højere skatter eller mindre offentlig service og investeringer ville i den situation reducere årgangenes velstand og velfærd unødigt.

Det er en integreret del af konceptet om finanspolitisk holdbarhed, at den offentlige saldo og gæld vil kunne svinge hen over perioder med forskellig demografisk sammensætning, herunder forskellige årgangsstørrelser – og det har længe været en del af den finanspolitiske strategi i Danmark at forberede finanserne og økonomien på en periode efter 2025 med mulighed for moderate underskud.

Det er samlet set Finansministeriets faglige vurdering, at en lempelse af budgetlovens underskudsgrænse til 1 pct. af BNP er forenelig med en fortsat ansvarlig økonomisk politik og ikke i sig selv risikerer at bringe den danske stats AAA-kreditvurdering i fare. En lempelse af underskudsgrænsen til 1 pct. af BNP vil som nævnt give mulighed for at håndtere en betydelig del af den demografiske modvind samtidigt med, at der er manøvrerum i en lavkonjunktur. Vurderingen forudsætter, at der ikke indtræffer en generel slækkelse af den finanspolitiske disciplin i forhold til målsætningen om finanspolitisk holdbarhed og de saldomål, der sættes i de

mellemfristede planer. Samtidig bør budgetlovens underskudsgrænsen fortsat ses som en nedre grænse, der primært kan tages i fuld anvendelse i forbindelse med en lavkonjunktur.

Kapitel 10. Korrektionsmekanisme og exceptionelle omstændigheder

Den danske budgetlov er udformet således, at underskudsgrænsen for den strukturelle saldo skal overholdes på finanslovsforslaget for hvert år medmindre der foreligger exceptionelle omstændigheder. Korrektionsmekanismen i budgetloven er således grundlæggende en *ex-ante* mekanisme, dvs. den har et fremadskuende sigte og forebygger afvigelser, før de opstår. Budgetloven indebærer dermed, at finanspolitikken (i fravær af exceptionelle omstændigheder) planlægges efter en tilbagevenden til et strukturelt underskud inden for underskudsgrænsen i det følgende år uafhængigt af, hvor stort underskuddet skønnes at være i indeværende år.

Den danske finanspolitiske vagthund i form af De Økonomiske Råds formandskab har anbefalet, at der kan tillades midlertidige afvigelser fra underskudsgrænsen, også på planlægningstidspunktet, hvis afvigelserne er relateret til skønsusikkerhed for den strukturelle saldo (også selvom der ikke foreligger exceptionelle omstændigheder). Finansministeriet finder som udgangspunkt ikke, at der er stærke argumenter for at tillade øgede muligheder for *ex-ante* (dvs. på forhånd planlagte) afvigelser fra underskudsgrænsen under den danske budgetlov – ud over den fleksibilitet, der i forvejen er i forhold til *ex-post* afvigelser og ved exceptionelle omstændigheder.

Efter Finansministeriets vurdering vil det være forholdsvis sjældent, at den nuværende implementering med en klar underskudsgrænse vil kræve mærkbare politikjusteringer med kort aftræk, og sjældnere endnu, at sådanne justeringer vil vise sig efterfølgende ikke at have været nødvendige for at overholde underskudsgrænsen – også selv om en sådan situation fandt sted for finansåret 2016. En fast grænse giver en høj gennemsigtighed om reglerne, herunder som rettesnor i politiktilrettelæggelsen og i forhold til offentlighedens mulighed for at følge med i, om regler og mål overholdes.

I exceptionelle omstændigheder er der både i Finanspagten og budgetloven fleksibilitet til at lempe finanspolitikken ud over underskudsgrænsen og dermed mulighed for en ekstra understøttelse af den økonomiske aktivitet. I forbindelse med corona-krisen forelå muligheden for at fravige budgetlovens underskudsgrænse i Danmark som følge af et betydeligt tilbageslag med negativ BNP-vækst i 2020. Det viste sig i praksis ikke at være nødvendigt. Det afspejler blandt andet, at der også er fleksibilitet inden for de normale rammer, herunder også fordi udgangspunktet før pandemien var stærkt. En række udgifter direkte relateret til inddæmning og afbødning af covid-19 vurderes endvidere, under budgetlovens metode, at have karakter af engangsforhold, og påvirker dermed ikke den strukturelle saldo, *jf. også afsnit 1.3.*

Del I

Udgiftsstyring og udgiftslofter

Del I. Udgiftsstyring og udgiftslofter

Det følger af budgetloven, at udgiftslofternes niveau – og dermed hvor mange penge, der anvendes i den offentlige sektor – er en politisk prioritering inden for rammerne af, at udgiftslofternes niveau skal være finansieret, og underskudsgrænsen for den strukturelle saldo skal overholdes.

Udgiftslofterne skal understøtte, at de overordnede finanspolitiske mål indfries. Udgiftslofterne sætter bindende rammer for udgifter i henholdsvis staten, kommunerne og regionerne. Udgiftslofterne vedtages i Folketinget og dækker en løbende fireårig periode.

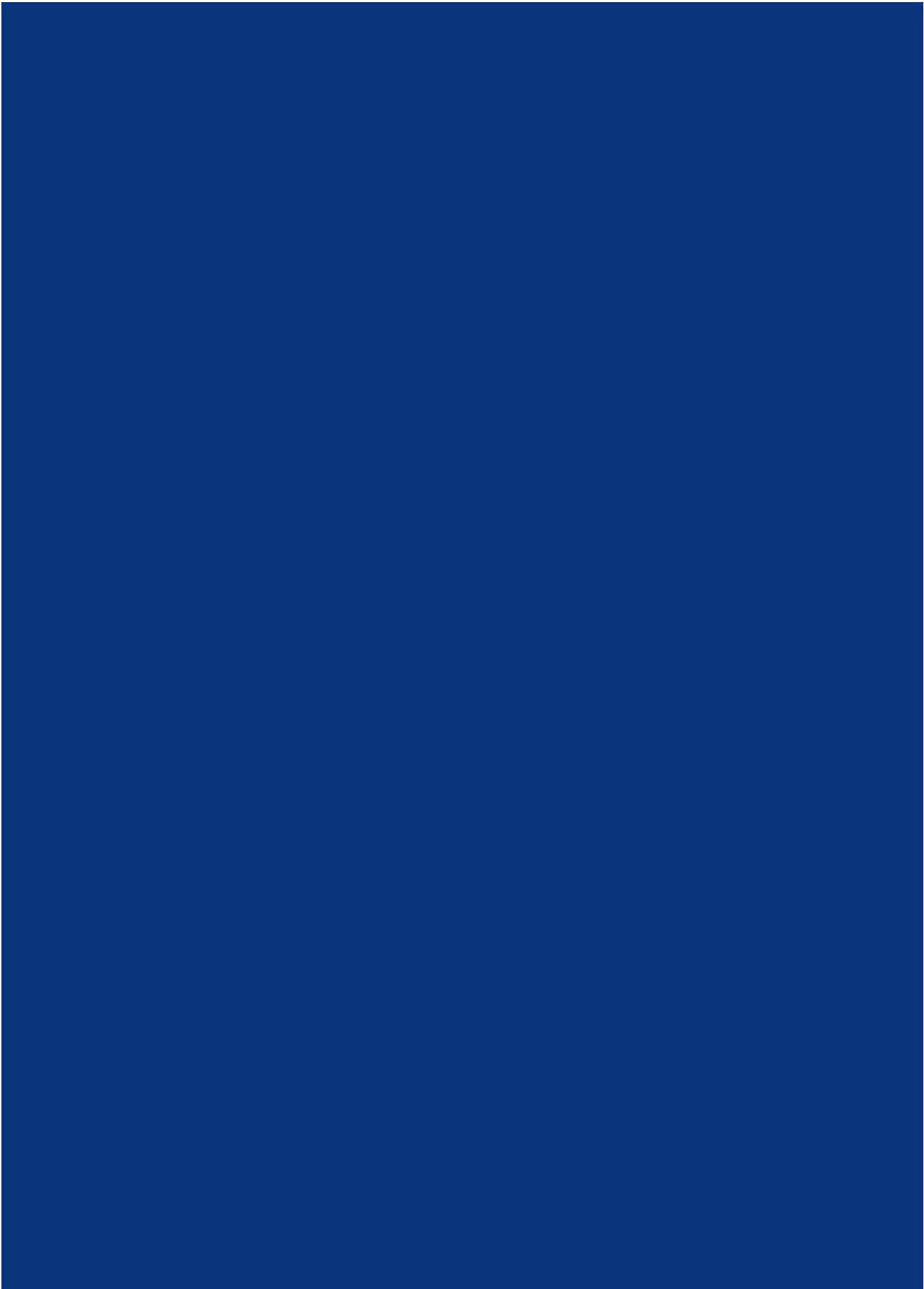
Kapitel 2 gennemgår tidligere tiders udgiftsskred samt udgiftslofternes udformning, fastsættelse og korrektioner af udgiftslofterne, samt hvad udgiftslofterne betyder for udgiftsstyringen. I forlængelse heraf belyses muligheder for flerårig økonomisk planlægning.

Kapitel 3 indeholder analyser af kommunernes og regionernes udgiftsudvikling og mer- og mindreforbrug før og efter indførelsen af budgetloven og sanktionsmekanismerne. Kommunernes budgetoverskridelser på anlægsområdet gennemgås særskilt.

Kapitel 4 redegør for udgiftsudviklingen i staten før og efter budgetloven, udviklingen i mindreforbruget analyseres over tid, herunder om der kan identificeres forandringer i mindreforbruget før og efter budgetlovens ikrafttræden. Herudover dekomponeres mindreforbruget i tiden med budgetloven med henblik på at afdække variationen i mindreforbruget i staten og de primære bidrag til mindreforbruget.

I kapitel 5 analyseres de realiserede mindredgifter under det statslige delloft for indkomstoverførsler, herunder om mindredgifterne over tid har været drevet af de samme eller varierende ordninger.

Kapitel 6 undersøger om der i forlængelse af budgetloven og sanktionsmekanismerne er sket ændringer i forbrugsmønstret henover året i henholdsvis kommunerne, regionerne og staten.



2. Udgiftslofter og flerårighed

2.1. Indledning

Udgiftsskred har historisk været en stor udfordring i den offentlige udgiftsstyring, idet de offentlige udgifter i Danmark over en længere periode voksede betydeligt mere end planlagt. Det er en vigtig del af baggrunden for budgetloven, som har det som et hovedformål, at de offentlige udgifter ikke skal vokse mere end besluttet af Folketinget.

Med budgetloven er der derfor indført udgiftslofter for staten, kommunerne og regionerne med tilhørende sanktioner i tilfælde af overskridelser. Udgiftslofterne fastsættes af Folketinget for en rullende fireårig periode.

Budgetloven bestemmer hverken det konkrete niveau for de offentlige udgifter eller væksten heri. Det er en politisk beslutning, hvad det planlagte niveau for de offentlige udgifter skal være. Når den beslutning er truffet, stiller budgetloven alene krav om, at det planlagte udgiftsniveau, som afspejles i udgiftslofterne, er finansieret.

Udgiftslofterne trådte i kraft i 2014, og de udgør en overordnet ramme for den offentlige udgiftsstyring, men de har ikke ændret på den overordnede økonomiske styring af staten, kommunerne og regionerne, herunder at finanslove og økonomiaftaler er étårige.

De endelige økonomiske rammer for staten, kommunerne og regionerne fastlægges derfor grundlæggende på samme måde som før budgetloven, dvs. i forbindelse med de årlige økonomiaftaler og finanslove, og planlægningsmulighederne er i den henseende uændrede. Aftalernes étårige karakter er den samme som tidligere, og det sikrer en løbende politisk stillingtagen til udgiftsniveauet og prioriteringerne i den offentlige sektor. Det giver en vis fleksibilitet i udgiftsplanlægningen blandt andet til løbende at prioritere ressourcer, hvor der er behov og politisk ønske.

Budgetloven indebærer en strammere styring af de offentlige udgifter end tidligere med udgiftslofter, sanktionsmekanismer og strammere regler for forbrug af opsparing. På den baggrund er det vigtigt at afdække, om budgetloven har ført til uhensigtsmæssigheder i udmøntningen af de offentlige budgetter som fx tilbageholdenhed i udmøntningen af bevillingerne, manglende muligheder for flerårig planlægning mv.

Det vurderes overordnet, at rammerne for at lægge flerårige budgetter og for at etablere opsparingsordninger på både myndigheds- og institutionsniveau også efter budgetloven er forholdsvis vide i staten, kommunerne og regionerne.

Kapitlet gennemgår tidligere tiders udgiftsskred samt udgiftslofternes udformning, fastsættelse og korrektioner af udgiftslofterne, og hvad udgiftslofterne betyder for udgiftsstyringen. I forlængelse heraf belyses mulighederne for flerårig økonomisk planlægning.

Hovedkonklusionerne i kapitlet fremgår af boks 2.1.

Boks 2.1

Hovedkonklusioner i kapitel 2

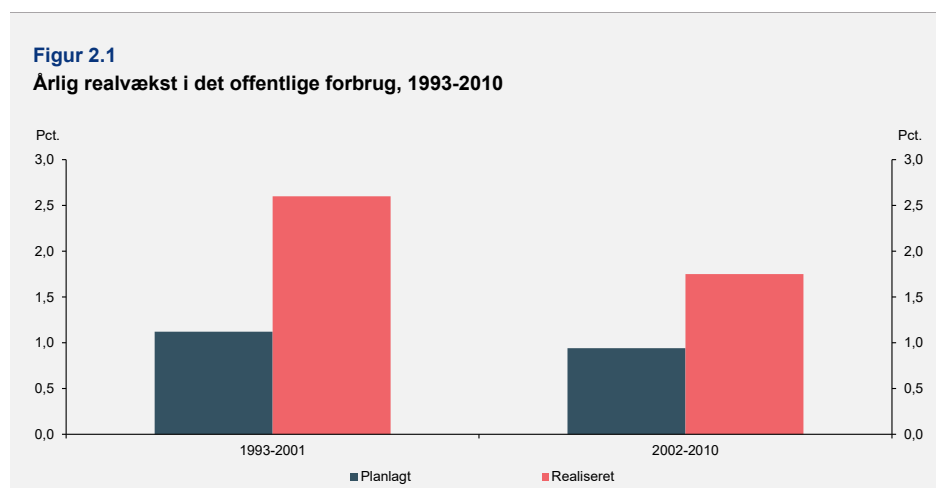
- Udgiftslofterne har overordnet til formål at understøtte, at de offentlige udgifter ikke vokser mere end politisk planlagt.
- Budgetloven bestemmer ikke det planlagte niveau for de offentlige udgifter eller væksten heri – det er en politisk beslutning – men budgetloven stiller krav om, at det planlagte udgiftsniveau er finansieret inden for de mellemfristede planer.
- Budgetloven forhindrer ikke, at der laves opsparingsordninger på myndigheds- eller institutionsniveau i hverken staten, kommunerne eller regionerne, så længe hver delsektor overholder de samlede økonomiske rammer. Omtrent halvdelen af kommunerne udnyttede eksempelvis fleksibiliteten i 2019 til at have højere serviceudgifter end budgetterne. I 2020 gjaldt det en femtedel af kommunerne, hvilket skal ses i lyset af den ekstraordinære situation med covid-19, hvor periodevise nedlukninger samlet set bidrog til mindre aktivitet. Det blev imødegået af lavere serviceudgifter end budgetteret i de øvrige kommuner (som dermed sparede op). Hertil angiver f.eks. ca. 70 pct. af kommunerne ifølge KORA's (nu VIVE) rapport "Kommunernes økonomistyring 2016", at kommunen giver mulighed for overførselsadgang inden for et fastsat maksimumbeløb eller procentsats og ca. 25 pct. angiver at institutionerne har fri overførselsadgang fra et budgetår til et af de følgende budgetår. Tilsvarende havde to regioner mindre budgetoverskridelser i 2019, hvilket blev imødegået af mindreforbrug hos de tre resterende regioner.
- I staten kan der videreføres (opspareres) uforbrugt bevilling fra et år til det næste. Der er adgang til at forbruge opsparing, så længe der på et ministerområde samlet set ikke nettoforbruges af opsparing i et finansår. Såfremt prognoserne for det samlede statslige forbrug viser et mindreforbrug i året med tilpas afstand til udgiftsloftet, kan der efter anmodning også gives dispensation til nettoforbrug af opsparing på et ministerområde. Der er i perioden 2013-2020 givet dispensation til nettoforbrug af opsparing for ca. 75 pct. af det anmodede beløb.
- Budgetloven har ikke ændret på, at finanslovaftalen og økonomiaftalerne med kommunerne og regionerne er etårige. Det betyder, at man løbende kan prioritere den årlige udgiftsvækst mellem de forskellige offentlige udgiftsområder, så pengene bruges mest hensigtsmæssigt i forhold til identificerede behov og politiske ønsker. Den enkelte kommune eller region kan fortsat lægge flerårige planer og budgetter, dog med det forbehold, at tilpasninger kan blive påkrævede hen ad vejen, hvis det viser sig nødvendigt for eksempelvis at bidrage til, at de samlede økonomiske rammer for henholdsvis kommunerne og regionerne under ét løbende respekterer de årlige økonomiaftaler.

Det bemærkes, at analyserne af kommunerne og regionerne i publikationen primært baseres på de kommunale og regionale aftalte økonomiske rammer, budgetter samt kvartals- og årsregnskaber. Disse beskriver ikke eventuelle underliggende konsekvenser i kommunerne eller regionerne.

Det skal hertil bemærkes, at regnskabet i 2020 for både kommunerne og regionerne var påvirket af den ekstraordinære situation med covid-19. For kommunerne bidrog periodevis nedlukninger samlet set til et mindreforbrug i 2020, mens det for regionerne betød et merforbrug i 2020, som afspejlede håndtering af covid-19.

2.2. Udgiftslofter

I *Reformpakke 2020 - kontant sikring af Danmarks velfærd* blev det konstateret, at det i perioden 1993-2001 var planen, at det offentlige forbrug kunne vokse med 1 pct. om året i gennemsnit, mens den faktiske forbrugsvækst i perioden blev 2½ pct. om året. I 2002-2010 var målet en vækst på 1 pct. om året i gennemsnit, mens den faktiske udvikling indebar en stigning i det offentlige forbrug på 1¼ pct. om året, *jf. figur 2.1*.



Anm.: Figuren er baseret på historiske mellemfristede planer og realiserede udgifter, der tager afsæt i nationalregnskabsopgørelsen af det offentlige forbrug for hovedrevisionen i september 2014.

Kilde: Reformpakken 2020 – kontant sikring af Danmarks velfærd.

Den ikke-planlagte stigning i de offentlige forbrugsudgifter fra 1992 til 2010 blev opgjort til omkring 90 mia. kr., hvilket svarer til i gennemsnit 5 mia. kr. om året. (2011-niveau).

Overskridelserne af det planlagte udgiftsniveau i 2000'erne var navnlig udtalt i kommunerne, hvor de aftalte økonomiske rammer løbende blev overskredet. I regionerne var der ligeledes en tendens til, at de aftalte udgiftsrammer blev overskredet i perioden frem mod 2010.

Løbende udgiftsskred reducerer alt andet lige mulighederne for at gennemføre aktive politiske prioriteringer i udgiftspolitikken. Et merforbrug på i størrelsesordenen 5 mia. kr. om året kan ikke umiddelbart modgås af effektiviseringsbidrag. Løbende udgiftsoverskridelser indebærer, at midler, som potentielt kunne disponeres til prioriterede udgiftsområder, i stedet anvendes til ikke-planlagte merudgifter.

Erfaringerne fra 1990'erne og 2000'erne tydeliggjorde, at der var behov for at ændre rammerne for styringen af de offentlige udgifter, så udgiftsstyringen i højere grad understøtter, at de faktiske udgifter holder sig inden for de planlagte rammer.

De store udgiftsskred i 2000'erne svækkede isoleret set den offentlige saldo, men gav ikke anledning til større udfordringer for de offentlige finanser, som i denne periode blandt andet var påvirket af store indtægter fra Nordsøen og lave nettorenteudgifter i lyset af nedbringelsen af den offentlige gæld. Udgiftsskreddene kan dog have bidraget til et øget aktivitetspres i økonomien.

Behovet for strammere rammer for udgiftsstyringen blev dog forstærket af, at der i forlængelse af den internationale krise – og det efterfølgende behov for konsolidering af de offentlige finanser – er kommet øget fokus på at sikre høj troværdighed om den førte udgifts- og finanspolitik.

Indførelsen af budgetlovens udgiftspolitiske styringssystem med udgiftslofter for staten, kommunerne og regionerne havde sigte på at understøtte en troværdig udgiftsstyring, hvor udgifterne udvikler sig på linje med det planlagte.

Udgiftslofternes udformning

Målet om at holde de offentlige udgifter inden for de politisk planlagte niveauer realiseres gennem udgiftslofter for henholdsvis staten, kommunerne og regionerne. De overordnede rammer for udgiftslofterne er fastsat i budgetloven og er baseret på tre centrale forhold:

- **Udgiftslofterne fastsættes ved lov**, hvormed det sikres, at der er et politisk flertal bag den planlagte udgiftspolitik. Udgiftslofterne fastsættes med afsæt i udgiftsvæksten i de mellemfristede fremskrivninger og inden for regeringen mellemfristede mål.
- **De fireårige udgiftslofter er bindende** og ligger derfor som udgangspunkt fast, også selvom forudsætningerne i de mellemfristede planer ændrer sig. Det bidrager til at sikre troværdighed om og gennemsigtighed i udgiftspolitikken.
- **Udgiftslofterne understøttes af sanktionsmekanismer**, der træder i kraft ved en (udsiget til) overskridelse af de gældende udgiftslofter.

Indførelsen af udgiftslofter skærper dermed fokus på at prioritere inden for de givne rammer og at få mest muligt ud af de offentlige ressourcer. Det stiller ligeledes øgede krav til en løbende opfølgning på udgiftsudviklingen, hvor der tages de nødvendige skridt, hvis de faktiske udgifter ser ud til at overstige loftet.

Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner

Folketinget fastsætter udgiftslofter for henholdsvis staten, kommunerne og regionerne, der for staten og regionerne er opdelt i to dellofter, *jf. tabel 2.1*. Med henblik på at understøtte udgiftslofternes styringskraft, omfatter lofterne størstedelen af de offentlige driftsudgifter.

Udgangspunktet for afgrænsningen af udgiftslofterne er i forlængelse heraf, at det primært er udgiftens art – og i mindre grad om den er svært styrbar – der definerer, om den er underlagt

udgiftslofterne. Udgifter som det danske EU-bidrag, taxameterudgifter til uddannelsesområdet og de ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler, der på den korte bane kan være svært styrbare, er omfattet af det statslige udgiftsloft.

Tabel 2.1
Sammensætning af statslige, kommunale og regionale udgiftsloft

	Udgifter under (del)loft	Niveau i 2022
Statsligt udgiftsloft		
Delloftet for driftsudgifter	Statslige driftsudgifter og tilskud mv., herunder udgifter til forskning og udvikling, udviklingsbistanden, det danske EU-bidrag og bloktilskud til Grønland og Færøerne.	223,4 mia. kr.
Delloftet for indkomstoverførsler	Ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler, herunder folkepension, efterløn, SU og sygedagpenge.	289,4 mia. kr.
Kommunalt udgiftsloft		
Kommunalt udgiftsloft	Den kommunale serviceramme	275,6 mia. kr.
Regionalt udgiftsloft		
Delloft for sundhedsområdet	Den regionale driftsramme til sundhedsudgifter	124,2 mia. kr.
Delloft for regionale udviklingsopgaver	Den regionale driftsramme til udviklingsopgaver	2,7 mia. kr.

Kilde: Budgetloven og finansloven for 2022.

De ledighedsrelaterede indkomstoverførsler mv. og lovbundne driftsudgifter ved aktivering af modtagere af disse overførsler er undtaget fra udgiftslofterne med henblik på at lade de automatiske stabilisatorer i økonomien virke frit. Tilsvarende er anlægsudgifter undtaget, da der kan være ønske om at anvende disse som konjunkturstabiliserende instrument.

Udgiftslofternes niveau

Udgiftslofterne fastsættes af Folketinget for en rullende fireårig periode. Lofterne gælder for henholdsvis staten, kommunerne og regionerne som helhed og regulerer ikke niveauet for budgetterne i de enkelte ministerier, kommuner og regioner. Disse budgetter fastlægges på finansloven og i den kommunale og regionale budgetproces på baggrund af de indgåede økonomiaftaler.

Fastsættelsen af udgiftslofternes niveau er en politisk beslutning. Budgetloven stiller ikke krav til, hvor mange eller hvor få penge der konkret bliver brugt i den offentlige sektor. Loven fastsætter alene, at det planlagte udgiftsniveau skal være finansieret inden for de mellemfristede planers rammer, og at underskudsgrænsen for den strukturelle saldo skal være overholdt. Fastsættelsen af udgiftslofterne skal bygge på en mellemfristet fremskrivning af dansk økonomi og de offentlige finanser, der med udgangspunkt i et flertalsprincip alene kan bygge på de reformer, finansieringsinitiativer mv., der er fundet flertal for i Folketinget. Dermed er der sikret finansiering til de løbende politiske prioriteringer.

Udgiftslofterne udgør derved en absolut øvre grænse for de offentlige udgifter, når der er taget politisk stilling til, hvor den øvre grænse skal ligge. Udgiftslofterne og underskudsgrænsen udgør ikke en begrænsning i den forbindelse. For en given stilling på de offentlige finanser (fx et strukturelt underskud på 0,2 pct. af BNP) kan meget forskellige niveauer for udgiftslofterne eksistere inden for rammerne af budgetloven:

1. En siddende regering kan fx ønske at hæve skatterne med 20 mia. kr. for at finansiere tilsvarende højere offentlige udgifter. Det kan indarbejdes i en tilsvarende forhøjelse af udgiftslofterne og vil ikke svække de offentlige finanser, fordi de offentlige udgifter er fuldt finansierede.
2. En siddende regering kan fx ønske at sænke skatterne med 20 mia. kr., og at finansiere det ved tilsvarende lavere offentlige udgifter. Det kan indarbejdes i en tilsvarende reduktion i udgiftslofterne, og den offentlige saldo er uændret, fordi skattelettelsen er fuldt finansieret.

Den konkrete fastsættelse af udgiftslofterne sker med afsæt i den finansierede udgiftsvækst i de mellemfristede planer og inden for regeringens mellemfristede mål, *jf. boks 2.2*. På tidspunktet for loftfastsættelsen er der en kobling mellem udgiftslofternes niveau og fremskrivningen af de offentlige indtægter (og de offentlige finanser). Det betyder, at ændrede forudsætninger om de offentlige indtægter (aktuelt frem mod 2025) løbende vil afspejle sig i udgiftslofterne i takt med, at der fastsættes udgiftslofter for et nyt fjerde år hvert år i august i forbindelse med finanslovsforslaget (for det kommende finansår).

Boks 2.2**Udgiftslofternes kobling til de mellemfristede fremskrivninger og det finanspolitiske råderum**

Der fastsættes løbende bindende udgiftslofter for staten, kommunerne og regionerne med afsæt i den udgiftsvækst, der i de mellemfristede fremskrivninger er plads til inden for rammerne af de finanspolitiske mål og sigtdepunkter frem mod 2025. Der er aktuelt fastsat udgiftslofter for perioden frem til og med 2025.

Udgiftslofterne fastsættes med afsæt i udgiftsvæksten i de mellemfristede fremskrivninger (på nationalregnskabsform) ved at fremskrive de loftbelagte udgifter (på budgetform) med henholdsvis væksten i det offentlige forbrug (det finanspolitiske råderum) samt fremskrivningen af udgifterne til forskning og udvikling (F&U) og overførsler til udlandet i de mellemfristede fremskrivninger (på nationalregnskabsform).

Udgiftslofterne fastsættes løbende for en fireårig periode. Det betyder, at der hvert år i forbindelse med finanslovsforslaget for det kommende år fastsættes udgiftslofter for det nye fjerde år – budgetoverslagsår 3 (BO3) på finansloven. Udgiftslofterne for det nye fjerde år fastsættes med afsæt i en opdateret mellemfristet fremskrivning, der udarbejdes med afsæt i augustudgaven af Økonomisk Redegørelse, og dermed afspejler budgetteringen og prioriteringerne på finanslovsforslaget.

Loffastsættelsen i august vedrører alene udgiftslofterne for det nye fjerde år. Den opdaterede mellemfristet fremskrivning, der ligger til grund for lofterne i det nye fjerde år, har ingen konsekvenser for de gældende udgiftslofter i budgetåret (F-året), 1. og 2. budgetoverslagsår, som ligger fast og kun i særlige tilfælde kan ændres ved lov. I de mellemfristede opdateringer korrigeres det finanspolitiske råderum i 1. og 2. budgetoverslagsår også alene som følge af ændrede forudsætninger om udgiftsfordelingen inden for udgiftslofterne (fx højere/lavere skønnet EU-bidrag), som følge af politiske prioriteringer fra det finanspolitiske råderum til nye tiltag uden for loft eller som følge af øvrige tekniske forhold – herunder ændrede forudsætninger om udgiftsvæksten i ikke-loftbelagte udgifter, der indgår i det offentlige forbrug.

Korrektion af gældende udgiftslofter

Et centralt udgangspunkt i budgetloven er, at udgiftslofterne er bindende og ligger fast efter den initiale fastsættelse og vedtagelse i Folketinget. Det skyldes målet om, at de offentlige udgifter ikke vokser mere end politisk planlagt. Det skyldes også det særskilte hensyn med budgetloven, at den skal understøtte en bedre økonomistyring i alle dele af den offentlige sektor. En velfungerende økonomistyring skal sikre, at budgetterne er retvisende, og at der følges tæt op på forbruget. Budgetterne skal alle steder overholdes, og ansvaret herfor skal klart kunne placeres. Faste udgiftslofter kan understøtte et mere robust styringsgrundlag, hvor der er en klar sammenhæng mellem mål, aktiviteter og udgifter, og en solid basis for løbende at prioritere og effektivisere opgaveløsningen, således at der sikres en optimal anvendelse af de økonomiske ressourcer.

Det indebærer, at de offentlige udgifter og indtægter efter vedtagelsen af udgiftslofterne som udgangspunkt er afkoblet i den løbende udgiftsstyring. Afkoblingen er symmetrisk. Budgetloven stiller ikke krav om at finansiere løbende svækkelser af indtægtsgrundlaget, når underskudsgrænsen er overholdt. Omvendt giver øgede indtægter som udgangspunkt ikke adgang til at hæve de gældende udgiftslofter. Dette omfatter både ændringer på indtægtsiden, som afspejler nye (mindre) politiske tiltag, og ændringer der kan henføres til ændrede skøn for de offentlige indtægter ved uændret politik.

De gældende udgiftslofter kan dog i særlige tilfælde ændres ved fremsættelse af lovforslag, *jf. budgetlovens § 6 stk. 2*. Det fremgår af budgetlovens bemærkninger, at disse særlige tilfælde blandt andet vil være:

- Efter afholdelsen af et folketingsvalg.
- Når der på baggrund af større politisk besluttede reformer er udarbejdet en ny makro-økonomisk fremskrivning, der giver grundlag for en ændret loffastsættelse.
- Ved væsentlige diskretionære ændringer af statens indtægter.

Baggrunden for denne bestemmelse i budgetloven er især et hensyn til, at et skiftende politisk flertal i Folketinget skal have mulighed for at ændre på den udgiftspolitik, der planlægges, samt at gennemførelsen af økonomiske reformer, der væsentligt påvirker grundlaget for udgiftspolitikken, ligeledes bør kunne afspejles i udgiftslofterne for de kommende fire år. Af hensyn til styringssystemets troværdighed er det centralt, at de gældende udgiftslofter kun ændres i særlige tilfælde, *jf. bemærkninger til budgetlovens § 6 stk. 2*.

Siden budgetlovens ikrafttræden er der i flere omgange gennemført korrektioner af de gældende udgiftslofter ved fremsættelse af lovforslag. Nedenfor fremgår en oversigt over tiltag, der har givet grundlag for at korrigere de gældende udgiftslofter ved fremsættelse af lovforslag:

- Aftale om en vækstpakke, juni 2014 (S, RV, V, DF, SF, EL, K).
- Folketingsvalg (juni 2015).
- Aftale om afskaffelse af PSO-afgiften, november 2016 (V, S, DF, LA, RV, SF, K).
- Tryghed om boligbeskatningen, maj 2017 (V, LA, K, S, DF, RV) samt Aftale om flere år på arbejdsmarkedet, juni 2017 (V, LA, K, DF).
- Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger, februar 2018 (V, LA, K, DF), Energiaftale, juni 2018 (V, LA, K, S, DF, EL, RV, SF) samt Mediaaftale for 2019-2023, juni 2018 (V, LA, K, DF).
- Folketingsvalg (2019).
- Aftale om ret til tidlig pension, oktober 2020 (S, DF, SF, EL), Aftale om udbetaling af resterende to ugers indefrosne feriemidler, eksportpakke og reserve til forlængelse af hjælpepakker, december 2020 (S, V, RV, SF, EL, K, ALT), Aftale om grøn omstilling af vejtransporten, december 2020 (S, RV, SF, EL), Aftale om stimuli og grøn genopretning, december 2020 (S, RV, SF, EL, ALT) og Aftale om grøn skattereform, december 2020 (S, V, RV, SF, K)

I forlængelse heraf giver budgetloven mulighed for at korrigere udgiftslofterne administrativt i en række tilfælde fx ved udgiftsneutrale omfordelinger mellem de statslige, det kommunale og de regionale udgiftslofter i forbindelse med det årlige bloktilskudsaktstykke. Dertil korrigeres udgiftslofterne administrativt ved permanente ændringer i såvel ledighedsrelaterede som ikke-ledighedsrelaterede overførselsudgifter samt ændringer i skatteudgifterne.

2.3. Budgetloven og flerårighed

I de følgende afsnit gennemgås budgetlovens muligheder for et flerårigt fokus. Der ses på reglerne for opsparing og mulighederne for at lægge flerårige budgetter.

Det bemærkes indledningsvist, at udgiftslofterne fastsættes løbende for en periode på fire år, således at der hvert år i forbindelse med finanslovsforslaget fastsættes udgiftslofter for det nye fjerde år. Det finanspolitiske råderum placeres umiddelbart under det statslige delloft for drift og udmøntes efterfølgende til kommunerne, regionerne og staten i forbindelse med de årlige økonomiaftaler og finanslovaftalen.

Den endelige fastlæggelse af de økonomiske rammer i kommunerne, regionerne og staten for det efterfølgende år sker dermed i forbindelse med økonomiaftalerne og finanslovaftalen. Økonomiaftalerne og finanslovaftalen er etårige aftaler. Det var de også før budgetloven trådte i kraft, og budgetloven har derfor ikke ændret på planlægningsmulighederne i den henseende. Aftalernes etårige karakter har den fordel, at det sikrer en løbende politisk stillingtagen til udgiftsniveauet og prioriteringerne i den offentlige sektor, og det sikrer en vis fleksibilitet i udgiftsplanlægningen.

Opsparingsordninger

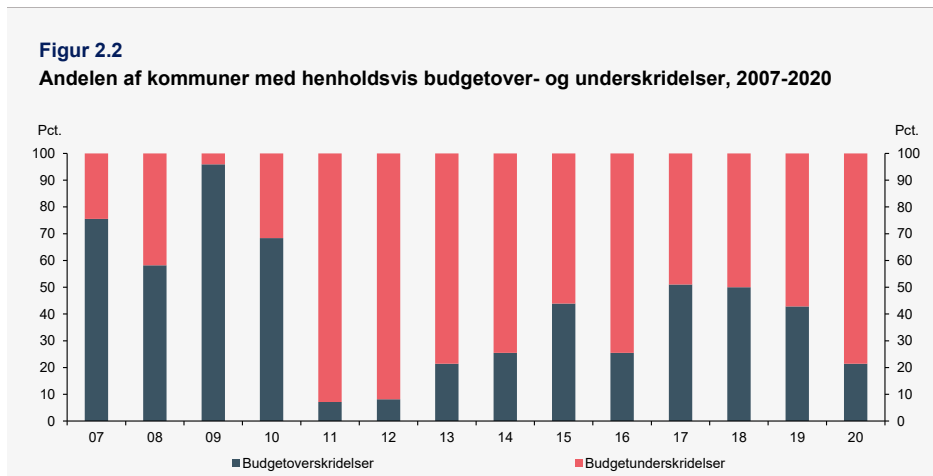
Opsparingsordninger i kommunerne og regionerne

Budgetloven indebærer, at de vedtagne udgiftsniveauer og -lofter skal overholdes, både når budgetterne lægges og på regnskabsstidspunktet. Loven forhindrer ikke, at staten, kommunerne og regionerne laver opsparingsordninger på myndigheds- og institutionsniveau.

Den statslige udgiftsstyring af kommunerne og regionerne er baseret på rammestyring. Der aftales årligt en udgiftsramme for henholdsvis service i kommunerne under ét og drift i regionerne under ét. Staten regulerer ikke, hvordan henholdsvis kommunerne og regionerne fordele deres samlede udgiftsramme mellem sig, og hvordan den enkelte kommune og region økonomistyrer sine institutioner, så længe den samlede økonomiske ramme overholdes.

På det kommunale område er der eksempelvis mulighed for, at nogle kommuner i et år bruger flere penge på serviceudgifter end budgetteret, mens andre kommuner bruger færre (og dermed sparer op). Tendensen er at denne mulighed er blevet brugt i stigende grad i årene efter indførelsen af sanktionsmekanismer bl.a. i lyset af en større koordinationsindsats og løbende udgiftsopfølgning i og mellem kommunerne. I 2019 udnyttede omtrent halvdelen af kommunerne denne fleksibilitet til at have højere serviceudgifter end budgetteret. I 2020 gjaldt det en femtedel af kommunerne, hvilket skal ses i lyset af den ekstraordinære situation med covid-19, hvor periodevis nedlukninger samlet set førte til mindre aktivitet *jf. figur 2.2*.

Det blev imødegået af lavere serviceudgifter end budgetteret i de øvrige af kommunerne. Tilsvarende havde to af regionerne mindre budgetoverskridelser i 2019, hvilket blev imødegået af mindreforbrug hos de tre resterende af regionerne.



Anm.: Der er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til årets opgaveniveau.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriets meropgaveopgørelse og egne beregninger.

På institutionsniveau arbejder kommunerne også med opsparingsordninger. KORA (nu VIVE) gennemførte i 2017 en analyse af kommunernes økonomistyring, som viser, at langt hovedparten af kommunerne i større eller mindre omfang arbejder med opsparingsordninger – det vil sige overførselsadgang af midler fra et år til det næste – for deres institutioner, *jf. boks 2.3*.

Boks 2.3**Kommunale opsparingsordninger på institutionsniveau**

I KORA's (nu VIVE) analyse svarer kommunerne følgende om muligheden for kommunens institutioner til at overføre ikke-forbrugte midler:

- Ca. 25 pct. har fri overførselsadgang fra et budgetår til et af de følgende budgetår for institutioner i kommunen.
- Ca. 70 pct. giver mulighed for overførselsadgang indenfor et fastsat maksimumbeløb eller procentsats.

Med henblik på samtidig at sikre aftale- og budgetoverholdelse i de enkelte år arbejder kommunerne i forskelligt omfang med en koordineringsmekanisme.

Eksempler på konkrete ordninger

En kommune arbejder ud fra et princip om automatisk overførsel af overskud på op til 5 pct. af institutionernes drifts- og lønbevilling samt automatisk overførsel af underskud på 2,5 pct. Men henblik på at sikre budgetoverholdelse budgetteres der i kommunen med en 'overførselspulje' på 20 mio. kr. som en reserve.

En anden kommune har opstillet følgende principper for overførselsadgange af mer- og mindreforbrug med henblik på at balancere behovene for en central styring af økonomien og en hensigtsmæssig økonomisk adfærd decentralt på kommunens institutioner mv.

- Der er udvalgt en liste af institutioner, som er garanteret overførsel af mer- eller mindreforbrug til året efter.
- For øvrige institutioner er indført ansøgningsmulighed for overførsel af mindreforbrug, hvor årsag til mindreforbrug samt hvad beløbet ønskes overført til, skal fremgå.
- Overførselsadgangen er begrænset til +/- 2 pct. og er begrænset til seneste budgetår med henblik på at kunne håndtere mer- eller mindreforbruget fra centralt hold i kommunen.

Der pågår tæt dialog mellem den enkelte budgetansvarlige på institutionen og de mere overordnet budgetansvarlige på centralt hold.

Kilde: Kommunernes økonomistyring, KORA (nu VIVE) 2017.

Opsparingsordninger i staten

Statens budgetsystem byggede traditionelt på princippet om etårige bevillinger, hvor ikke forbrugte beløb bortfaldt ved årets udgang. Med budgetreformen blev der i 1984 gennemført en gennemgribende reform af udgiftsstyringen og bevillingssystemet. Der indførtes i den forbindelse en opsparingsordning for driftsbevillinger, der gav mulighed for at videreføre ubrugte bevillinger til forbrug i de følgende fire finansår mod at beløbet blev optaget som tillægsbevilling med angivelse af formål.

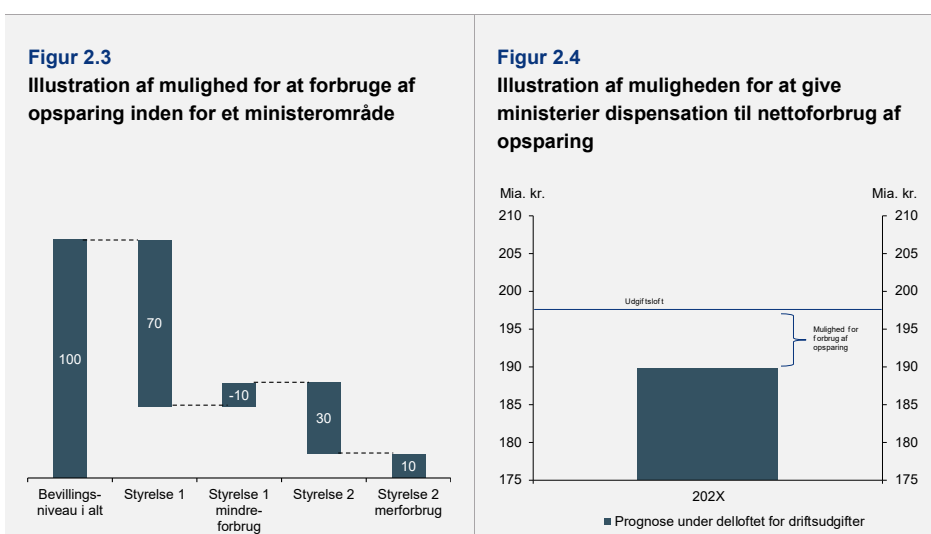
Dette blev ændret i 1996, hvor der indførtes en bevillingsafregning på statsregnskabet, hvor opsparing og forbrug af opsparing blev registeret sammen med eventuel bortfald af bevilling. Det indebærer også, at det hidtidige krav om angivelse af formål med opsparingen faldt bort. For driftsbevillinger indførtes en begrænset adgang til at overskride bevillingen i et enkelt år,

mod at det blev udlignet af et tilsvarende overskud det følgende år. På tilskudsområdet indførtes bevillingstypen "reservationsbevilling", der gav adgang til at reservere ubrugte bevillinger til anvendelse i et senere finansår i overensstemmelse med bevillingens formål.

I forbindelse med Omkostningsreformen, der gennemførtes i perioden 2005-7, skete der yderligere justeringer af ordningerne for videreførsel af opsparing og overskud. Videreførelsen blev opdelt i en reserveret bevilling, som var knyttet til den enkelte hovedkonto og var reserveret til et bestemt formål og overført overskud.

Med henblik på at understøtte overholdelsen af udgiftslofterne blev der i forlængelse af vedtagelsen af budgetloven indført nye regler for forbrug af opsparing i staten fra og med 2013. Statslige institutioner har fortsat mulighed for at opspare (videreføre) ubrugt bevilling fra et år til det næste, men der må ikke længere nettoforbruges af opsparing for et ministerområde som helhed, *jf. figur 2.3*.

Forbrug af opsparing i én institution forudsætter som udgangspunkt, at en anden institution inden for ministerområdet sparer op. Der kan dog i løbet af finansåret gives dispensation til at nettoforbruge af opsparing, når prognoserne (udgiftsopfølgningerne) for det samlede statslige forbrug i året indeholder tilpas afstand til statslige delloft for driftsudgifter, *jf. figur 2.4*.



Kilde: Egne illustrationer.

I perioden 2013-2020 er der anmodet om dispensation til nettoforbrug af opsparing for i alt 6,9 mia. kr. og langt størstedelen – ca. 75 pct. – af det anmodede beløb er imødekommet, *jf. tabel 2.2*. Det skal ses i sammenhæng med, at der ved udarbejdelsen af statsregnskabet er endt med at blive realiseret mindreforbrug på 1,2 til 2,7 mia. kr. årligt i perioden 2014-2020 på bevillinger med videreførselsadgang, *jf. kapitel 4*.

Tabel 2.2

Samlede anmodninger om dispensation til nettoforbrug af opsparing i perioden 2013-2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 *	I alt
Mia. kr., 2022-priser									
Anmodninger om dispensation	1,4	1,0	0,8	0,5	0,6	0,6	1,2	0,7	6,9
Dispensation	1,1	0,8	0,7	0,5	0,6	0,4	0,8	0,1	5,1
Dispensation som andel af anmodninger	81 pct.	85 pct.	89 pct.	91 pct.	90 pct.	77 pct.	69 pct.	15 pct.	75 pct.
Dispensationer som andel af bevillinger med videreførselsadgang	1,1 pct.	0,8 pct.	0,7 pct.	0,5 pct.	0,6 pct.	0,4 pct.	0,8 pct.	0,1 pct.	0,6 pct.

Anm.: I de tilfælde, hvor en dispensationsanmodning er fremsendt flere gange samme år, er den senest fremsendte anmodning tal med i opgørelsen.

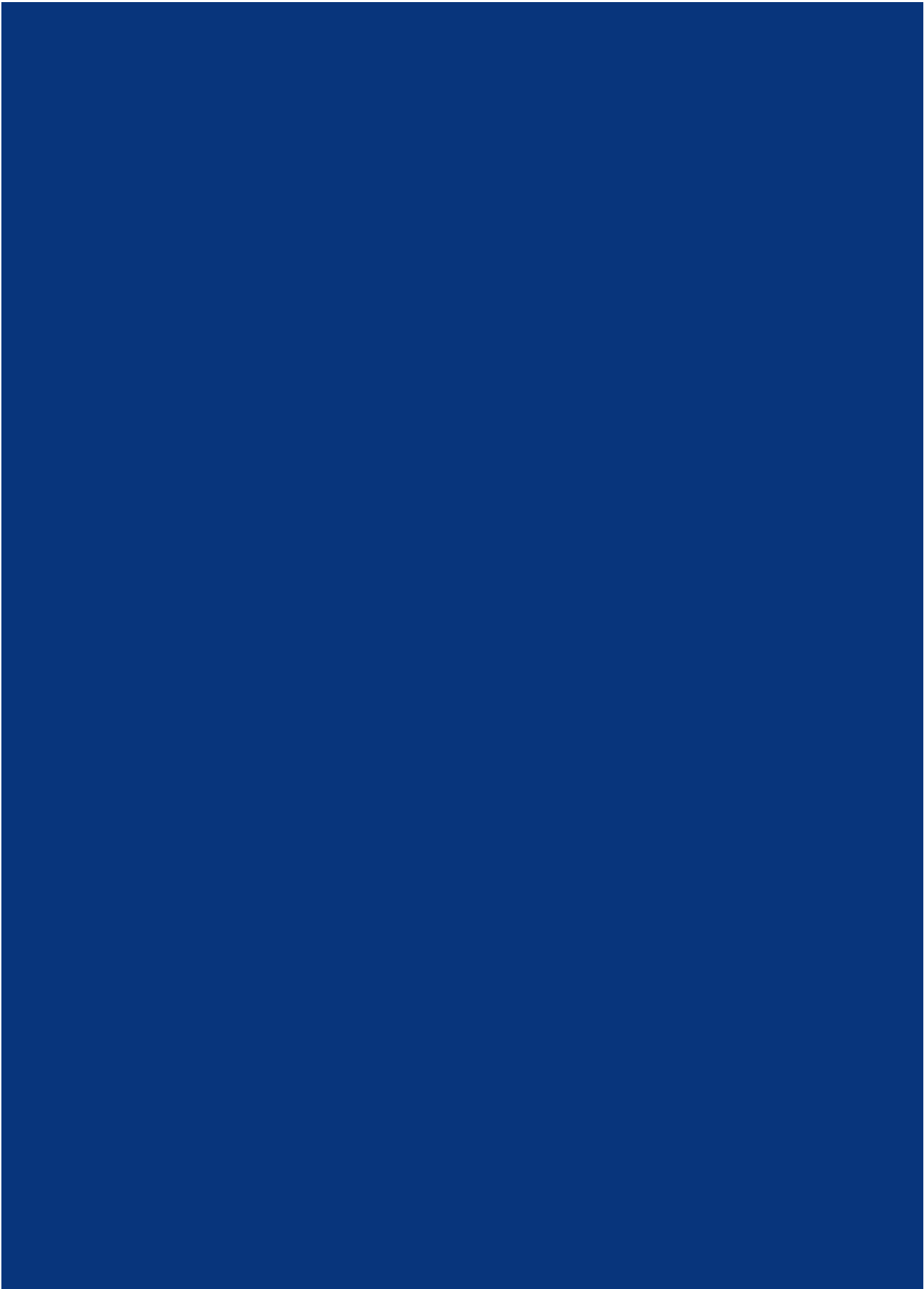
* Det bemærkes, at mange anmodninger om dispensation til forbrug af opsparing er blevet afvist i 2020 i lyset af covid-krisen.

Flerårige budgetter

Budgetloven forhindrer ikke staten, kommunerne og regionerne i at arbejde med flerårige budgetter på et område eller for en institution. I staten har der eksempelvis i en årrække været vedtaget flerårige budgetter for blandt andet Politiet, Forsvaret og Det Kongelige Teater (såkaldte flerårsaftaler).

En tilsvarende mulighed gælder for kommunerne og regionerne. Rammestyringen indebærer, at de enkelte kommuner og regioner har fri mulighed for at tilkendegive overfor deres institutioner, at budgetterne er flerårige, såfremt de finder det hensigtsmæssigt. Kommunerne og regionerne kan også arbejde med et flerårigt budgetperspektiv ved at opstille økonomiske målsætninger for valgperioden. De økonomiske målsætninger skal bidrage til en overordnet retning for den overordnede udgiftsstyring. Målsætningerne omhandler typisk rammer for driftsbalance, gæld og likviditet.

Der må i staten og i hver enkelt kommune og region ske en afvejning af ønsket om flerårig budgetstabilitet og -kendskab for et område eller en institution over for færre muligheder for løbende at gennemføre politiske prioriteringer og håndtere opståede sager.



3. Udgiftsudvikling i kommunerne og regionerne

3.1. Indledning

Med budgetloven er der indført udgiftslofter for staten, kommunerne og regionerne. Formålet med udgiftslofterne og de tilhørende sanktionsmekanismer er at styrke udgiftsstyringen i den offentlige sektor med henblik på at sikre, at udgifterne holdes på det planlagte og aftalte niveau.

For kommunerne og regionerne er der fast praksis for at aftale de økonomiske rammer med KL og Danske Regioner i de årlige økonomiaftaler. Dette er derfor også afspejlet i budgetloven og i fastlæggelsen af udgiftslofterne for kommunerne og regionerne. Det årlige kommunale udgiftsloft for det kommende finansår udgør således den aftalte kommunale servicerramme, mens den regionale økonomiske ramme udgøres af de aftalte dellofter for henholdsvis sundhedsområdet og de regionale udviklingsopgaver.

Indførelsen af sanktionsmekanismer og vedtagelsen af udgiftslofterne skete efter en periode med markante overskridelser af de aftalte kommunale og regionale udgiftsrammer, og det nye udgiftspolitiske styringssystem er i høj grad lykkedes med at sikre, at de kommunale og regionale udgifter ikke vokser mere end politisk planlagt og aftalt, *jf. kapitel 2*.

Det er væsentligt at få undersøgt, om budgetloven har haft negative afledte konsekvenser for udmøntningen af de offentlige budgetter. I de første år efter indførelse af sanktionsmekanismerne havde kommunerne og regionerne betragtelige mindreforbrug med realiserede udgifter under de aftalte rammer, hvilket resulterede i et lavere udgiftsniveau end planlagt og aftalt. Såvel betydelige budgetoverskridelser som mindreforbrug er u hensigtsmæssige afvigelser fra de forudsatte politiske udgiftsniveauer.

Efter de første tilpasningsår med sanktioner har kommunerne og regionerne imidlertid løbende formået at forbedre udnyttelsen af de udgiftspolitiske rammer.

Kapitlet analyserer kommunerne og regionernes udgiftsudvikling og forbrug før og efter indførelsen af budgetloven og sanktionsmekanismerne. Derefter følges særskilt op på kommunernes budgetoverskridelser på anlægsområdet, som ikke er omfattet af udgiftslofterne.

Hovedkonklusionerne i kapitlet fremgår af boks 3.1.

Boks 3.1**Hovedkonklusioner i kapitel 3**

- Det kommunalt aftalte udgiftsniveau er i perioden 2014-2022 steget realt fra 264,5 mia. kr. til 275,6 mia. kr., mens det regionale aftalte udgiftsniveau for sundhedsområdet i perioden er steget fra 114,4 mia. kr. til 124,2 mia. kr. Delloftet for regionale udviklingsopgaver har i perioden ligget på ca. 2,7 mia. kr.
- De forholdsvis store mindreforbrug i kommunerne og regionerne, der blev realiseret i de første år med sanktionsmekanismerne, er siden faldet væsentligt, og mindreforbrugene befinder sig nu på mere begrænsede niveauer. Det kommunale mindreforbrug udgjorde 6,3 mia. kr. i 2011 svarende til ca. 2,3 pct. af servicebudgettet, men var reduceret til 1,0 mia. kr. i 2019 og 2,9 mia. kr. i 2020 svarende til hhv. ca. 0,4 pct. og 1,1 pct. af servicebudgettet. Det bemærkes, at kommunernes regnskab for 2020 skal ses i lyset af den ekstraordinære situation med covid-19, hvor periodevise nedlukninger samlet set bidrog til mindre aktivitet.
- Det regionale mindreforbrug på sundhedsområdet udgjorde 1,2 mia. kr. i 2013 svarende til ca. 1,1 pct. af budgettet, men var reduceret til 0,2 mia. kr. i 2019 svarende til ca. 0,2 pct. af budgettet.
- Analysen viser, at kommunerne under ét har overskredet anlægsbudgetterne på nær enkelte år. Overskridelserne har udgjort mere end 5 pct. af budgettet fra 2015-2018.

Det bemærkes, at analyserne af kommunerne og regionerne i publikationen primært baseres på de kommunale og regionale aftalte økonomiske rammer, budgetter samt kvartals- og årsregnskaber. Disse beskriver ikke eventuelle underliggende konsekvenser i kommunerne eller regionerne.

Det skal hertil bemærkes, at regnskabet for 2020 for både kommunerne og regionerne var påvirket af den ekstraordinære situation med covid-19. For kommunerne bidrog periodevise nedlukninger samlet set til et mindreforbrug i 2020, mens det for regionerne betød et merforbrug i 2020, som afspejlede håndtering af covid-19.

3.2. Udgiftsudvikling og forbrug i kommunerne

Det kommunale udgiftsloft omfatter de samlede kommunale serviceudgifter og udgøres af det specialiserede socialområde, ældre, skoleområdet, sundhed og dagtilbud, miljø, veje og kollektiv trafik og administration mv. I det følgende redegøres for udgiftsudviklingen siden implementeringen af budgetloven i 2014. Efterfølgende analyseres udviklingen i de kommunale forbrug. Analysen fokuserer på perioderne hhv. før og efter 2011 i lyset af, at de nuværende sanktionsmuligheder blev indført med virkning fra 2011, *jf. boks 3.2.*

Boks 3.2**Udvikling i udgiftsstyringen af kommunerne**

Der er efter strukturreformen sket en række ændringer i udgiftsstyringen af kommunerne:

- 2008: Indførelse af en etårig regnskabssanktion, hvis kommunerne overskrider de budgetterede service- eller anlægsudgifter (kun gældende for regnskab 2008).
- 2009: Betinget bloktilskud: Mulighed for tilbageholdelse af 1 mia. kr., såfremt servicebudgettet ikke overholder aftaleramme.
- 2011: Betinget bloktilskud hæves til 3 mia. kr. for service. Samtidig indføres automatisk 'krone-tilkrone' regnskabssanktion på serviceudgifter.
- 2013: Betinget bloktilskud på anlægsudgifterne på 1 mia. kr., mulighed for individuel sanktion ved opførelsen af budgettet samt et styrket individuelt element ved overskridelse af den budgetterede servicerramme (60 pct. individuelt og 40 pct. kollektivt).
- 2014: Budgetlov med kommunalt udgiftsloft indføres og understøttes af sanktionsmekanismerne.

Kapitlet afsluttes med en særskilt analyse af kommunernes overholdelse af anlægsbudgetterne. De kommunale anlægsbudgetter er blevet overskredet i en række år. Anlægsbudgetterne er ikke omfattet af et udgiftsloft.

Tabel 3.1**Udvikling i aftaleniveau, budget og regnskab for kommunernes servicerramme 2014-2022**

Mia. kr., 2022-priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kommunalt aftaleniveau	264,5	264,9	265,6	265,2	266,0	268,1	271,7	273,6	275,6
Kommunale budgetter	264,4	264,7	265,4	264,7	266,0	267,8	271,6	273,6	275,6
Kommunale regnskaber	261,8	262,9	262,2	263,8	265,9	266,7	268,6	-	-

Anm.: Der er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til budget 2022-opgaveniveau samt ændrede pris- og løn forudsætninger til 2022-niveau. Det har til formål at øge sammenligneligheden mellem årene, idet der tages højde for opgaveændringer mv. Dette indebærer, at de opgjorte udgifter ikke svarer 1:1 til de aftalte, budgetterede og regnskabsførte udgifter i de enkelte år. Opgørelsen er opgjort eksklusiv løft af de kommunale serviceudgifter, der følger af finanslovsaftalerne for 2014 og frem, som ligger under det statslige delloft for driftsudgifter, herunder fx ældre milliarder i 2014.

Kilde: Danmarks Statistik, aftaler om kommunernes økonomi for 2014-2022, aftaler om finansloven for 2014 og frem, Finansministeriets meropgaveopgørelse samt egne beregninger.

3.3. Forbrug i kommunerne over tid

I det følgende redegøres for kommunernes forbrug ved at sammenholde kommunernes realiserede og budgetterede udgifter. Sanktionsmekanismerne træder i kraft, hvis kommunerne samlet budgetterer over det aftalte udgiftsniveau for service, eller hvis deres regnskaber samlet overskrider servicebudgetterne, *jf. boks 3.3*.

Boks 3.3 Sanktionsmekanismerne

	Service	Anlæg
Budget	Op til 3 mia. kr. af det samlede bloktilskud kan gøres betinget af, at kommunerne overholder den aftalte ramme for serviceudgifter i budgettet. En evt. sanktion er i udgangspunktet en kollektiv modregning i bloktilskuddet, men der er mulighed for, at sanktionen gøres helt eller delvis individuel.	Op til 1 mia. kr. af bloktilskuddet kan gøres betinget af, at kommunerne samlet set budgetterer inden for den aftalte anlægsramme. En evt. sanktion vil være en kollektiv modregning i kommunernes bloktilskud.
Regnskab	Hvis regnskabet for service overstiger budgettet, vil overskridelsen blive modregnet i bloktilskuddet "krone-til-krone". Modregningen vil være 40 pct. kollektiv og 60 pct. individuel.	I loven er der ikke fastlagt regler om anlæg i regnskabssituationen.

Tendensen i kommunernes budgetlægning har været, at de samlet set ligger under den aftalte serviceramme. Styringssystemet indeholder fleksibilitet til, at regeringen kan vælge ekstraordinært at give kommunerne mulighed for at flytte udgiftsrum fra den aftalte serviceramme til anlægsrammen i budgetlægningen.

I det følgende analyseres kommunernes forbrug ved at sammenholde budgetoverholdelsen i regnskaberne. På baggrund af de kommunale budgetter og regnskaber ses det, at kommunernes budgetoverholdelse er forbedret efter indførelsen af sanktionsmekanismerne i 2011, *jf. tabel 3.2*.

Tabel 3.2
Mer- og mindreforbrug under den kommunale serviceramme, 2007-2020

Mia. kr. 2022-priser	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Afvigelse regnskab-budget	2,4	-0,4	6,2	2,7	-6,3	-6,1	-3,2	-2,7	-1,7	-3,2	-0,9	-0,1	-1,0	-2,9

Anm.: Der er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til årets opgaveniveau samt ændrede pris- og lønforudsætninger til 2022-niveau. Det bemærkes, at der ikke er korrigeret for løft af det specialiserede socialområdet i 2008 og 2009. Meropgaver er opgjort efter gældende servicedefinition. Afvigelsen mellem regnskab og budget kan derfor ikke beregnes som differencen mellem udgiftsniveauerne i tabel 3.1, da disse tal er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til budget 2022-opgaveniveau. Regnskabet for 2020 skal ses i lyset af, at kommunerne var påvirket af den ekstraordinære situation med covid-19. Budget 2013 er korrigeret for, at kommunerne efter aftale med regeringen valgte at prioritere et løft af investeringerne på samlet set 2,6 mia. kr. mod tilsvarende lavere serviceudgifter.

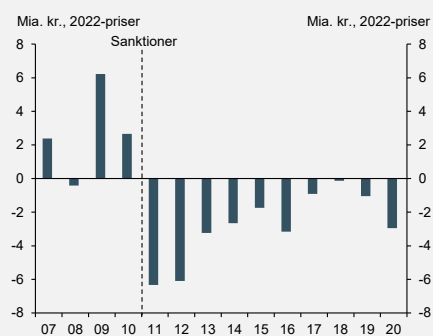
Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriets meropgaveopgørelse og egne beregninger.

I perioden 2007 til 2010 overskred kommunerne således budgettet i samtlige år, med undtagelse af 2008, hvor der var indført en etårig sanktion ved overskridelse af servicebudgetterne. Den største overskridelse fandt sted i 2009, da kommunerne afholdte udgifter for ca. 6,2 mia. kr. mere end budgettet.

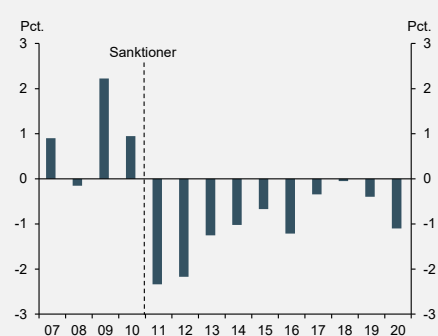
Siden regnskabssanktionen blev indført i 2011 har kommunerne overholdt de vedtagne budgetter, *jf. figur 3.1*. Mindreforbruget i de første år efter indførelsen af sanktionsmuligheder bør ses i lyset af en tilpasning efter nogle år med merforbrug og en generel tilpasning til sanktionsmekanismen. De første år efter indførelsen af sanktionsmekanismen udgjorde kommunernes mindreforbrug ca. 6 mia. kr., svarende til ca. 2,3 pct. af de budgetterede udgifter, mens det i 2019 og 2020 var reduceret til hhv. 1,0 mia. kr. og 2,9 mia. kr. svarende til hhv. ca. 0,4 pct. og 1,1 pct. af det samlede budget, *jf. figur 3.2*. Udviklingen i mindreforbruget kan bl.a. ses i lyset af et større koordineringsarbejde kommunerne imellem. Regnskabet for 2020 skal ses i lyset af, at kommunerne var påvirket af den ekstraordinære situation med covid-19.

Desuden skal mindreforbruget på service sammenholdes med budgetoverskridelser på anlæg i hovedparten af årene, *jf. figur 3.5* og *3.6*. Det bemærkes, at regeringen og KL i 2020 indgik en delaftale om kommunernes økonomi, der suspendede det aftalte anlægsloft i 2020, så kommunerne kunne fremrykke investeringer.

Figur 3.1
Kommunerne: Mer- og mindreforbrug på service, 2007-2020



Figur 3.2
Kommunerne: Mer- og mindreforbrug på service, 2007-2020



Anm.: Der er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til årets opgaveniveau samt ændrede pris- og lønforudsætninger til 2022-niveau. Det bemærkes, at der ikke er korrigeret for løft af det specialiserede socialområdet i 2008 og 2009. Meropgaver er opgjort efter gældende servicedefinition. Afvigelsen mellem regnskab og budget kan derfor ikke beregnes som differencen mellem udgiftsniveauerne i tabel 3.1, da disse tal er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til budget 2022-opgaveniveau. Budget 2013 er korrigeret for, at kommunerne efter aftale med regeringen valgte at prioritere et løft af investeringerne på samlet set 2,6 mia. kr. mod tilsvarende lavere serviceudgifter.

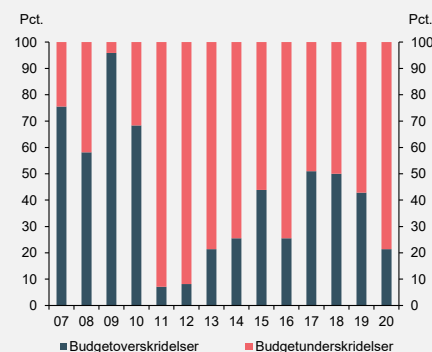
Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriets meropgaveopgørelse og egne beregninger.

Kommunernes samlede budgetoverholdelse afspejles også i budgetresultaterne for de enkelte kommuner *jf. tabel 3.3 og figur 3.3*. Således overskred 94 ud af 98 af kommunerne budgettet i 2009, hvor kommunernes samlede budgetoverskridelser var på sit højeste, mens der blot var 7 af kommunerne, der overskred budgettet i 2011, hvor budgetunderskridelsen (mindreforbruget) var på sit højeste. I 2020 var der henholdsvis 77 og 21 og i 2019 henholdsvis 56 og 42 af kommunerne der budgetunderskred og budgetoverskred.

Tabel 3.3
Antal kommunale budgetunder- og overskridelser på service

Budgetunder-/overskridelser	Gns. 2007-2010	Gns. 2011-2020
< -2,5 pct.	2	16
-2,5-0 pct.	24	53
0-2,5 pct.	47	26
> 2,5 pct.	26	3

Figur 3.3
Andel af kommunerne med henholdsvis budgetunder- og overskridelser på service, 2007-2020

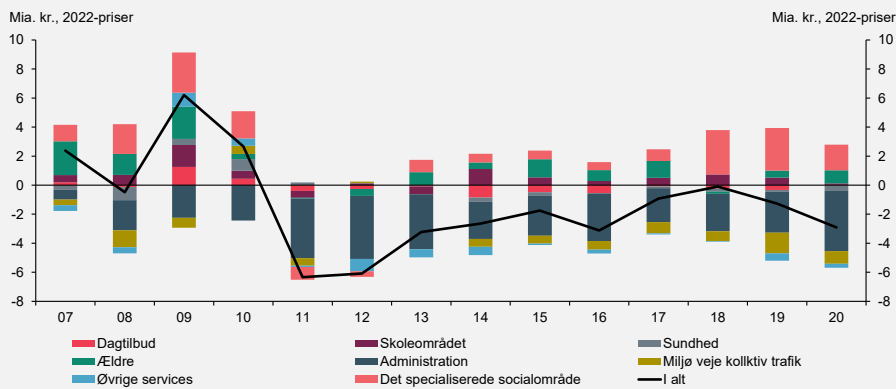


Anm.: Afrundet til nærmeste heltal. Der er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til årets opgaveniveau samt ændrede pris- og lønforudsætninger til 2022-niveau. Det bemærkes, at der ikke er korrigeret for løft af det specialiserede socialområdet i 2008 og 2009. Meropgaver er opgjort efter gældende servicedefinition.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriets meropgaveopgørelse og egne beregninger.

Fordeles serviceudgifterne på sektorområder ses det, at merudgifterne i forhold til de vedtagne budgetter primært er realiseret inden for det specialiserede socialområde og ældreområdet, jf. figur 3.4. Til gengæld kan størstedelen af mindreforbruget fra 2011 og frem tilskrives administration mv. En væsentlig del af denne budgetunderskridelse kan dog henføres til, at kommunerne har afsat en række reserver mv., der i budgettet konteres som fællesudgifter og administration mv. I løbet af budgetåret fordeles reserverne på velfærdsområder mv. og er dermed ikke afspejlet i kommunernes realiserede udgifter på området for fællesudgifter og administration. Tallene indikerer således, at reserver mv. i vid udstrækning er blevet udmøntet i løbet af året.

Figur 3.4
Kommune: Mer- og mindreforbrug på service fordelt på sektor, 2007-2020



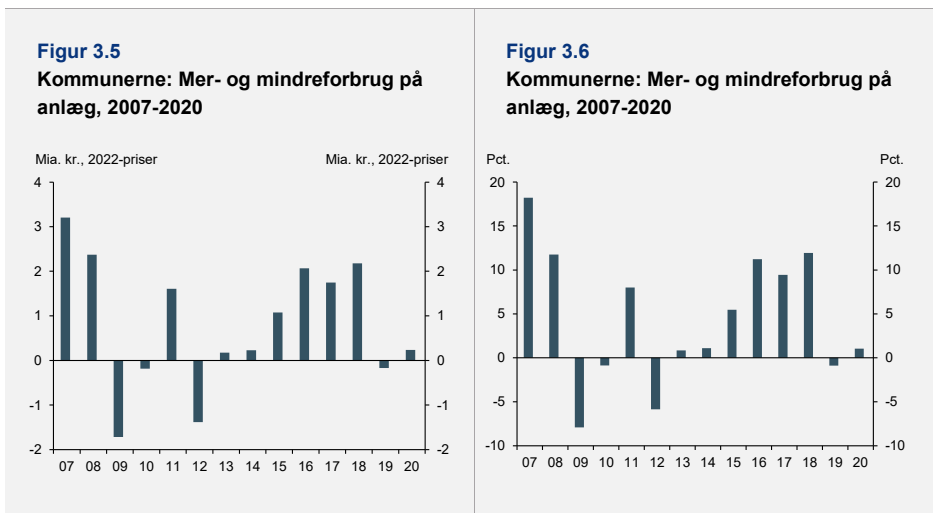
Anm.: Der er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til årets opgaveniveau samt ændrede pris- og lønforudsætninger til 2022-niveau. Det bemærkes, at der ikke er korrigeret for løft af det specialiserede socialområdet i 2008 og 2009. Meropgaver er opgjort efter gældende servicedefinition. Udgifter til henholdsvis ældre og det specialiserede socialområde er i perioden 2007-2017 opgjort skønsmæssigt baseret på centrale fordelingsnøgler. For 2018 og frem fordeles udgifterne entydigt i den kommunale kontoplan.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriets meropgaveopgørelse og egne beregninger.

3.4. Budgetoverskridelser på anlægsområdet

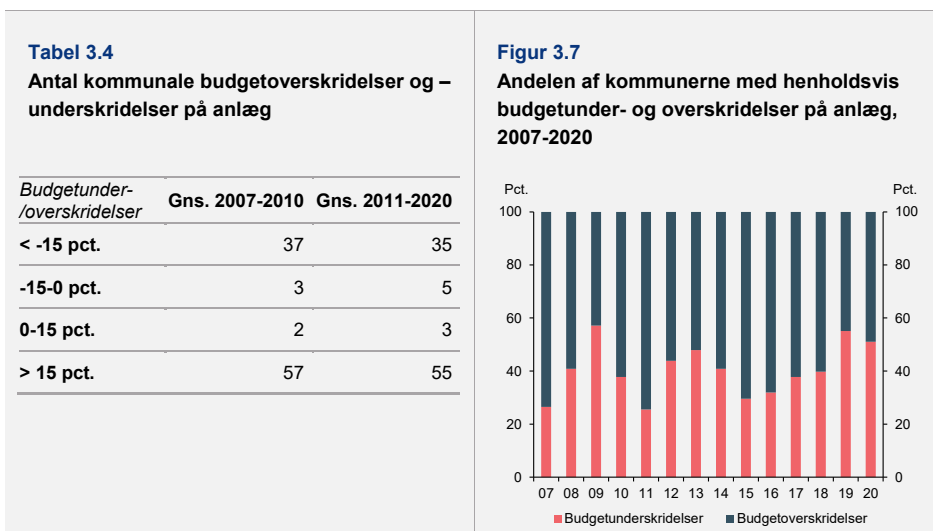
I det følgende analyseres kommunernes forbrug på anlægsområdet nærmere. De kommunale anlægsudgifter er ikke omfattet af et udgiftsloft, men der aftales årligt en samlet anlægsramme i økonomiaftalen mellem regeringen og KL på samme måde, som der aftales en samlet serviceramme for kommunerne. Op til 1 mia. kr. af det kommunale bloktilskud kan gøres betinget af, at de kommunale anlægsbudgetter ligger inden for aftalen – med den fleksibilitet, der er beskrevet i afsnittet ovenfor. Der er ingen automatiske sanktioner i tilfælde af budgetoverskridelser i regnskabet.

Analysen viser, at kommunerne under ét har overskredet anlægsbudgetterne i hovedparten af årene, jf. figur 3.5. Overskridelserne har ligget over 5 pct. af budgettet fra 2015-2018. I 2019 var kommunernes realiserede anlægsudgifter dog 0,9 pct. mindre end anlægsbudgetterne, jf. figur 3.6. Det bemærkes, at regeringen og KL i 2020 indgik en delaftale om kommunernes økonomi, der suspendede det aftalte anlægsloft i 2020, så kommunerne kunne fremrykke investeringer, jf. figur 3.5 og 3.6.



Anm.: Der er korrigeret for ekstraordinære løft samt ændrede pris- og lønforudsætninger til 2022-niveau.
Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

De samlede budgetoverskridelser på anlægsområdet afspejles også i resultaterne for de enkelte kommuner, jf. tabel 3.4 og figur 3.7. Således har andelen af kommunerne, der overskred budgettet, været minimum 60 pct. i alle årene fra 2015 til 2018.



Anm.: Der er korrigeret for ekstraordinære løft.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

3.5. Udgiftsudvikling i regionerne

De regionale nettodriftsudgifter under delloftet for sundhedsområdet dækker over udgifter til sygehusvæsen, herunder somatik og psykiatri, medicin, sygesikring, administration mv. Delloftet for regional udvikling omfatter nettodriftsudgifter til kollektiv trafik, kultur, uddannelse, miljø og administration mv.

I det følgende redegøres der for regionernes udgiftsudvikling siden implementeringen af budgetloven i 2014. Efterfølgende analyseres udviklingen i de regionale mindreforbrug over tid. Der sondres mellem årene før 2013 og årene fra 2013 og frem, idet de gældende sanktionsmekanismer, der understøtter budgetlovens udgiftslofter, trådte i kraft i 2013 for regionerne, *jf. boks 3.4.*

Boks 3.4

Udvikling i udgiftsstyringen af regionerne

- 2007: Etablering af regionerne med strukturreform
- 2013: Betinget bloktilskud på 1 mia. kr. på sundhed og ½ mia. kr. på anlæg indføres. Samtidig indføres automatisk 'krone-til-krone' regnskabssanktion på driftsudgifter.
- 2014: Budgetlov med regionalt udgiftsloft indføres og understøttes af sanktionsmekanismerne.

Det aftalte niveau for regionernes udgifter til sundhedsområdet er i perioden 2014-2022 steget fra 113,1 til 124,2 mia. kr., *jf. tabel 3.5.* Budgetterne har i alle år ligget på niveau med aftaleniveauet.

Tabel 3.5

Sundhed: Udvikling i aftaleniveau, budget og regnskab, 2014-2022

Mia. kr. 2022-priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Regionalt aftaleniveau	113,1	114,4	116,2	116,7	117,4	118,9	121,3	123,1	124,2
Regionale budgetter (drift)	113,1	114,4	116,2	116,7	117,4	118,9	121,3	123,1	124,2
Regionale regnskaber (drift)	112,8	114,2	115,9	116,4	117,2	118,6	123,3	-	-

Anm.: Der er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til budget 2022-opgaveniveau samt ændrede pris- og lønforudsætninger til 2022-niveau. Det har til formål at øge sammenligneligheden mellem årene, idet der tages højde for opgaveændringer mv. Dette indebærer, at de opgjorte udgifter ikke svarer 1:1 til de aftalte, budgetterede og regnskabsførte udgifter i de enkelte år.

Kilde: Danmarks Statistik, aftaler om regionernes økonomi for 2014-2022, Finansministeriets meropgave-database samt egne beregninger.

For regional udvikling har aftaleniveauet fra 2014 og frem mod 2022 ligget stabilt omkring 2,7 mia. kr., *jf. tabel 3.6.* Også på dette område har budgettet i alle år ligget på niveau med aftaleniveauet.

Tabel 3.6

Regional udvikling: Udvikling i aftaleniveau, budget og regnskab, 2014-2022

Mia. kr., 2022-priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Regionalt aftaleniveau	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Regionale budgetter (drift)	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7
Regionale regnskaber (drift)	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6	2,7	2,7	-	-

Anm.: Der er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til budget 2022-opgaveniveau samt ændrede pris- og lønforudsætninger til 2022-niveau. Det har til formål at øge sammenligneligheden mellem årene, idet der tages højde for opgaveændringer mv. Dette indebærer, at de opgjorte udgifter ikke svarer 1:1 til de aftalte, budgetterede og regnskabsførte udgifter i de enkelte år.

Kilde: Danmarks Statistik, aftaler om regionernes økonomi for 2015-2022, Finansministeriets meropgavedatabasesamt egne beregninger.

3.6. Mindreforbrug i regionerne over tid

Nedenfor analyseres regionernes budgetoverholdelse af driftsudgifterne til henholdsvis sundheds- og udviklingsområdet ved at sammenholde regionernes realiserede og budgetterede udgifter.

Sanktionsmekanismen træder i kraft, hvis regionerne samlet budgetterer over det aftalte udgiftsniveau for sundhed og regional udvikling, eller hvis regnskabet for henholdsvis sundhed eller regional udvikling overskrider budgetterne.

I analysen af regionernes mindreforbrug er der ikke inkluderet tal fra 2007, da tallene er behæftet med betydelig usikkerhed, blandt andet grundet nedlæggelsen af amterne og dannelsen af regionerne, hvorfor der anvendes data fra 2008 og frem.

I perioden 2008-2020 har regionerne generelt forbedret deres budgetoverholdelse på sundhedsområdet. I alle årene fra 2008 til og med 2010 overskred regionerne deres budgetter, jf. tabel 3.7. Den største budgetoverskridelse fandt sted i 2009, da regnskaberne lå 1,9 mia. kr. over budgetterne, svarende til ca. 1,8 pct. af den samlede udgiftsramme, jf. figur 3.9.

Siden 2011 har regionerne på sundhedsområdet afholdt færre udgifter end budgetteret, når der ses bort fra 2020. Efter et mindreforbrug på 2,2 mia. kr. i 2011 har mindreforbruget været faldende og nærmet sig de vedtagne budgetter, jf. figur 3.8. I perioden 2014-2019 har mindreforbruget ligget i omegnen af 0,2-0,3 mia. kr. svarende til ca. 0,2 pct. af budgettet, jf. figur 3.9.

Merforbruget i de regionale regnskaber for 2020 på ca. 2 mia. i 2020 afspejler regionale netotomerudgifter til håndtering af covid-19. Covid-19-relaterede merudgifter er undtaget fra udgiftslofterne i staten, kommunerne og regionerne. Regionernes driftsregnskaber for 2020

overholder således det aftalte og budgetterede niveau for 2020, når der tages højde for merudgifter til covid-19.

Mindreforbruget i årene op til indførelsen af regnskabssanktionerne skal dels ses i lyset af en generel økonomitilpasning efter den større budgetoverskridelse i 2009, dels i lyset af indførelsen af sanktionsmekanismer.

Tabel 3.7
Sundhed: Mer- og mindreforbrug, 2008-2020

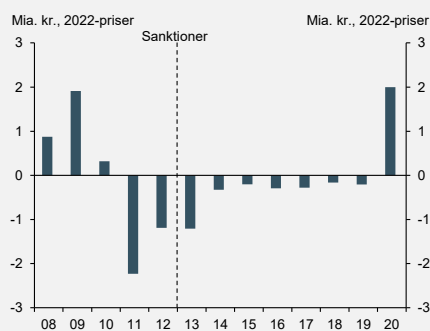
Mia. kr. 2022-priser	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Afvigelse regnskab-budget	0,9	1,9	0,3	-2,2	-1,2	-1,2	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	2,0

Anm.: Der er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til årets opgaveniveau samt ændrede pris- og lønforudsætninger til 2022-niveau. Afvigelsen mellem regnskab og budget kan derfor ikke beregnes som differencen mellem udgiftsniveauerne i tabel 3.6, da disse tal er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til budget 2022-opgaveniveau.

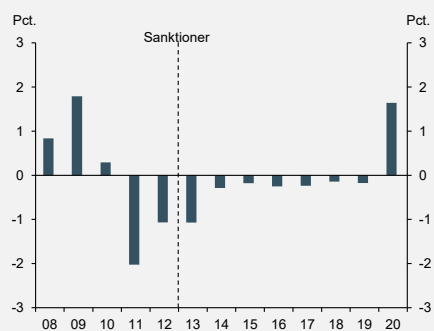
Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriets meropgaveopgørelse og egne beregninger.

Udviklingen i mindreforbruget tyder på, at regionerne gradvist har tilpasset sig de gældende økonomiske styringsrammer ved at anvende råderummet i økonomien uden at overskride deres budgetter. Udviklingen bør endvidere ses i lyset af en øget koordinationsindsats i og mellem regionerne.

Figur 3.8
Regionerne: Mer- og mindreforbrug på sundhed, 2008-2020



Figur 3.9
Regionerne: Mer- og mindreforbrug på sundhed, 2008-2020



Anm.: Der er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til årets opgaveniveau samt ændrede pris- og lønforudsætninger til 2022-niveau. Opgørelsen af regnskabet for 2016 indeholder en korrektion fra DST fra maj 2017.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet meropgaveopgørelse og egne beregninger.

På det regionale udviklingsområde har perioden generelt været kendetegnet ved, at regnskaberne har overholdt de vedtagne budgetter med undtagelse af en mindre overskridelse i 2012, *jf. tabel 3.8*. Samtidig har regnskaberne grundlæggende flugtet med budgetterne både før og efter indførelsen af sanktioner i 2013.

Tabel 3.8
Regional udvikling: Mer- og mindreforbrug, 2008-2020

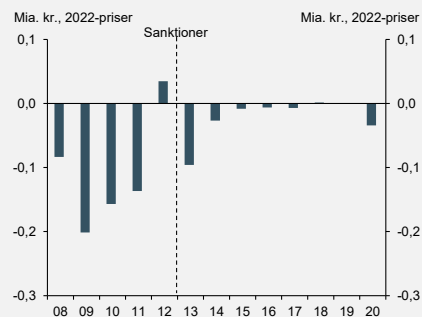
Mia. kr. 2022-priser	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Afvigelse regnskab-budget	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Anm.: Der er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til årets opgaveniveau samt ændrede pris- og lønforudsætninger til 2022-niveau. Afvigelsen mellem regnskab og budget kan derfor ikke beregnes som differencen mellem udgiftsniveauerne i tabel 3.6, da disse tal er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til budget 2022-opgaveniveau.

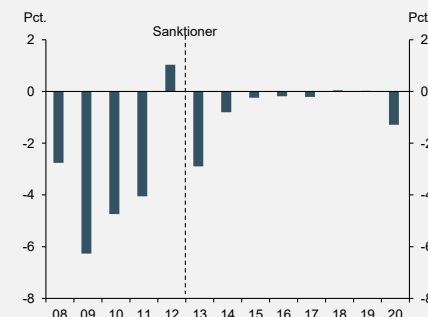
Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriets meropgaveopgørelse og egne beregninger.

Den største afvigelse i udgiftsudviklingen for regional udvikling skete i 2009 med et mindreforbrug på ca. 0,2 mia. kr. svarende til 6,3 pct. af den samlede udgiftsbasis, *jf. figur 3.10 og 3.11*. Efter indførelsen af sanktioner i 2013 er der imidlertid tegn på, at dette mindreforbrug nærmest er forsvundet, og at regionerne formår at udnytte det økonomiske råderum.

Figur 3.10
Regionerne: Mer- og mindreforbrug på regional udvikling, 2008-2020



Figur 3.11
Regionerne: Mer- og mindreforbrug på regional udvikling, 2008-2020

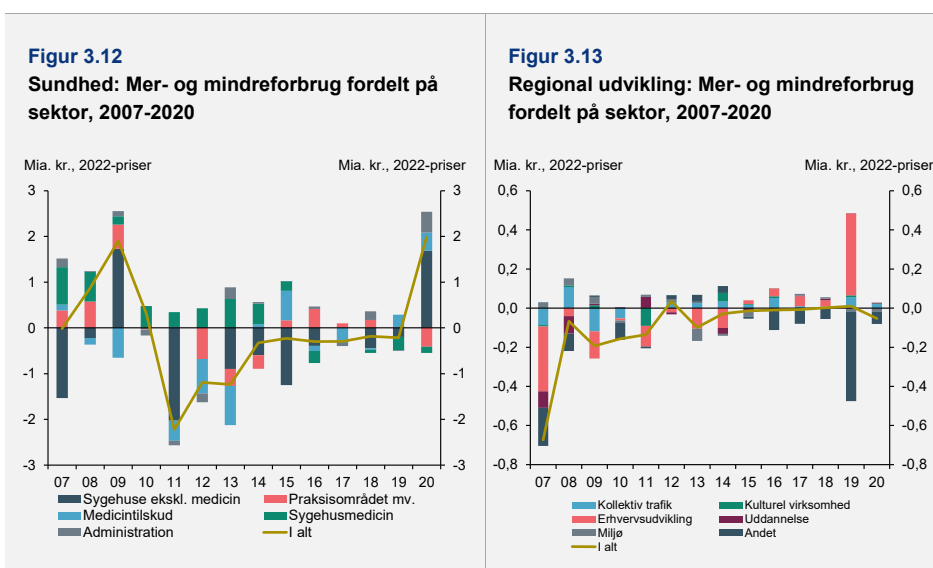


Anm.: Der er korrigeret for meropgaver i medfør af DUT mv. til årets opgaveniveau samt ændrede pris- og lønforudsætninger til 2022-niveau. Opgørelsen af regnskabet for 2016 indeholder en korrektion fra DST fra maj 2017.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriets meropgaveopgørelse og egne beregninger.

Som for sundhed bør den regionale udgiftsudvikling for udviklingsopgaver særligt fra 2010 og frem ses i lyset af de politiske styringssignaler, der blev sendt som følge af tidligere års budgetoverskridelser i regionerne og kommunerne, hvilket materialiserede sig med introduktionen af sanktionsmuligheder i 2011 over for kommunerne.

Fordeles regionernes budgetoverholdelse på henholdsvis sundhedsområdet og udviklingsområdet på sektorområder, ses der en generel tendens til, at mindreforbrug på ét område delvist modsvares af merforbrug på et andet område, jf. figur 3.12 og 3.13.

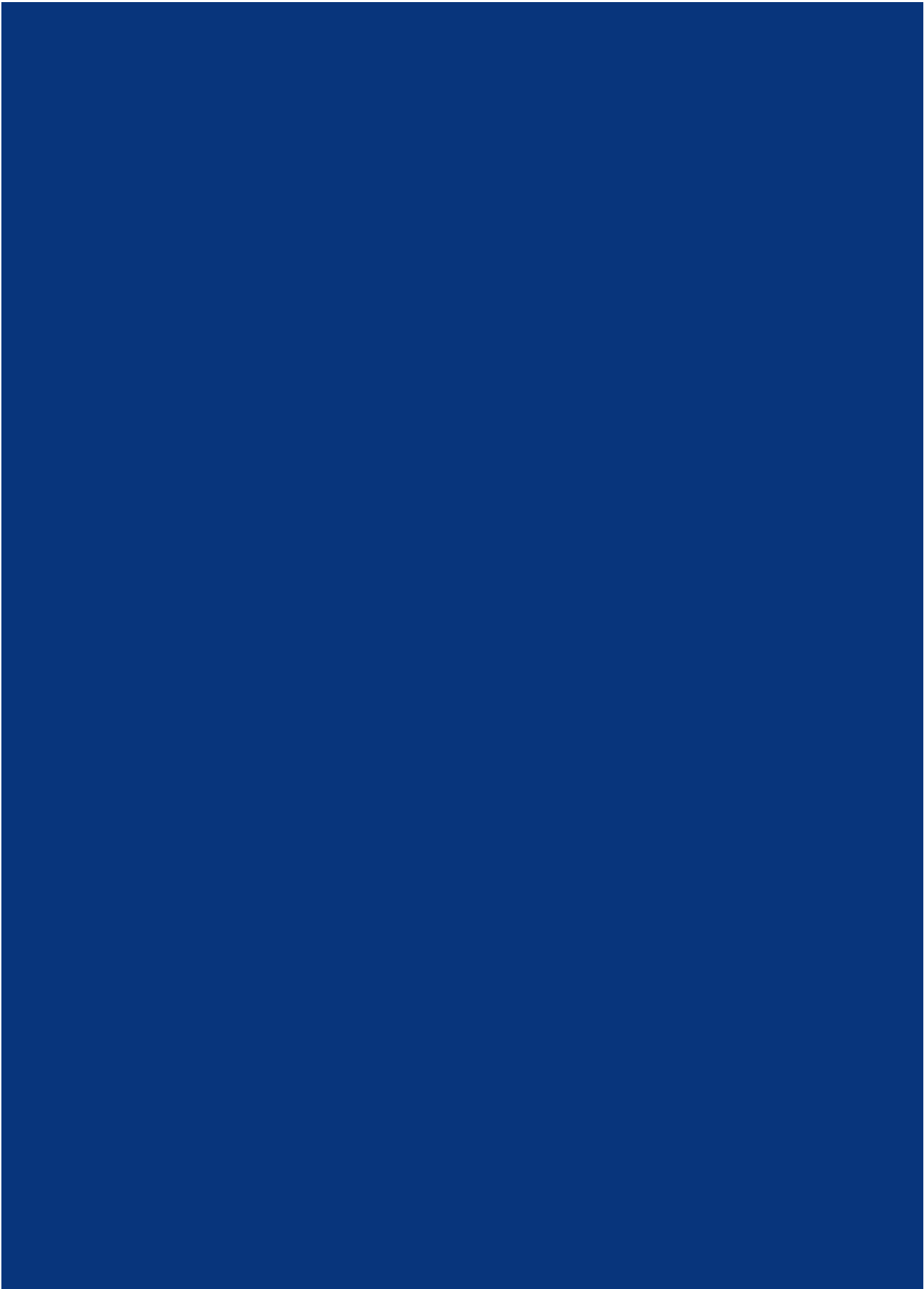


Anm.: Opgjort i 2022 pris- og lønniveau samt årets opgaveniveau. Korrektionerne i budgettet til årets regnskabsniveau er fordelt forholdsomt på de forskellige poster. For sundhed er "Andet" hovedfunktion 1.60 (diverse udgifter og indtægter) og 1.70 (andel af fælles formål og administration). For regional udvikling er "Andet" hovedfunktion 3.60 (Diverse omkostninger og indtægter) og 3.70 (Andel af fælles formål og administration).

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriets meropgaveopgørelse og egne beregninger.

På sundhedsområdet kan mindreforbruget siden 2011 særligt henføres til sygehusene, mens der i nogle år har været merforbrug af blandt andet sygehusmedicin og administration, jf. figur 3.12.

For regional udvikling ses der frem til og med 2014 særligt en tendens til et mindreforbrug på erhvervsudvikling, mens mindreforbruget fra 2015-2019 særligt ses på kategorien "andet", jf. figur 3.13.



4. Udgiftsudvikling under det statslige delloft for driftsudgifter

4.1. Indledning

Med budgetloven blev der indført udgiftslofter for staten, kommunerne og regionerne. I staten blev det statslige udgiftsloft udmøntet i to statslige dellofter – delloftet for driftsudgifter og delloftet for indkomstoverførsler. Formålet med udgiftslofterne er at styrke udgiftsstyringen i den offentlige sektor og sikre, at udgifterne ikke vokser mere end politisk planlagt.

Fokus i indeværende analyse er udviklingen i mindreforbruget under det statslige delloft for driftsudgifter. Det statslige delloft for driftsudgifter omfatter de fleste driftsudgifter, tilskud og betalinger til udlandet, herunder tilskud til drift af selvejende institutioner. Delloftet må ikke overskrides.

Analysen skal blandt andet ses i lyset af, at der med budgetloven er sket en stramning af de statslige regler for opsparing i forhold til tidligere, *jf. kapitel 2*. Hvis strammere opsparingsregler har ført til større tilbageholdenhed og mindreforbrug i staten, kan det blandt andet vise sig ved, at de realiserede udgifter ligger under det budgetterede niveau. Det undersøges derfor, om der er tendens til øget mindreforbrug under det statslige delloft for drift efter budgetloven som indikator for, om budgetloven har medført øget tilbageholdenhed.

Det er der ikke umiddelbart indikationer på, når man ser på mindreforbruget på den statslige driftsramme og på bevillingstyper under delloftet for driftsudgifter, hvor ministerierne selv styrer aktiviteten. Det ændrer ikke ved, at der både før og efter budgetloven er en klar tendens til mindreforbrug i staten, og at der kan være et potentiale for fx bedre budgettering og udnyttelse af de afsatte ressourcer.

Analysen er opdelt i tre afsnit. I første afsnit redegøres kort for udgiftsudviklingen i staten med budgetloven. I andet afsnit ses der nærmere på udviklingen i mindreforbruget over tid, herunder om der kan identificeres forandringer i mindreforbruget siden budgetlovens ikrafttræden i 2014 og frem til og med 2020. I tredje og sidste afsnit dekomponeres mindreforbruget i perioden efter indførelsen af budgetloven og frem til og med 2020 med henblik på at afdekke variationen i mindreforbruget i staten og primære baggrunde for mindreforbruget.

Hovedkonklusionerne i kapitlet fremgår af boks 4.1.

Boks 4.1**Hovedkonklusioner i kapitel 4**

- Delloftet for driftsudgifter er overholdt i hele perioden siden budgetlovens ikrafttræden.
- I perioden før budgetlovens ikrafttræden (2007-2011) blev gennemsnitligt 98 pct. af budgettet på den statslige driftsramme brugt, mens det tilsvarende tal for perioden efter budgetlovens ikrafttræden (2013-2020) ligeledes gennemsnitligt er 98 pct. Bedømt ud fra udviklingen på den statslige driftsramme er der ikke umiddelbart indikationer på, at budgetloven har ført til øget tilbageholdenhed blandt ministerier og styrelser.
- Mindreforbruget under delloftet for drift skyldes i overvejende grad områder, hvor ministerierne har begrænsede disponeringsmuligheder i perioden 2014-2019. Mindreforbruget under delloftet for driftsudgifter kan i overvejende grad henføres til de aktivitets- og taxameterstyrede områder (variable bevillinger) samt EU-bidrag og reserver, der ikke udmøntes (øvrige bevillinger). EU-bidrag, ikke-udmøntede reserver samt aktivitets- og taxameterstyrede områder står typisk for ca. $\frac{3}{4}$ af mindreforbruget, mens de resterende bevillinger, hvor ministerierne har større disponeringsmuligheder står for den resterende $\frac{1}{4}$. I 2020 er mindreforbruget anderledes fordelt, hvilket primært kan tilskrives afledte virkninger af covid-19.
- Det samlede mindreforbrug på områder, hvor ministerierne har en større grad af disponeringsmuligheder, udgøres i overvejende grad af en lang række mindreforbrug på mellem 0 og 25 mio. kr. snarere end få meget store mindreforbrug. I perioden 2014-2020 udgjorde mindreforbrug på mellem 0 og 25 mio. kr. i gennemsnit 80 pct. af det samlede mindreforbrug på denne type bevillinger.
- Mindreforbruget kan ikke alene henføres til enkeltstående udgifter og udgiftstyper. Dog bidrager en række større udgiftsposter til mindreforbruget i perioden 2014-2020, herunder det danske EU-bidrag og de aktivitetsstyrede bevillinger på uddannelsesområdet.
- Der er potentiale for at reducere det årlige mindreforbrug under det statslige delloft for driftsudgifter.

4.2. Udgiftsudvikling i staten med budgetloven

Mindreforbruget under delloftet for driftsudgifter er i perioden 2014-2020 opgjort til mellem 2,4 og 8,8 mia. kr., *jf. tabel 4.1*. Delloftet for driftsudgifter omfatter statens nettodriftsudgifter, udgifter til tilskud mv. og udgifter til overførsler til udlandet, herunder udviklingsbistanden og det danske EU-bidrag. Delloftet har i perioden udgjort mellem 197,1 og 209,0 mia. kr. og er overholdt i alle år.

Tabel 4.1

Det statslige delloft for driftsudgifter, mindreforbrug og regnskab i perioden 2014-2020

Mia. kr., 2022-priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Delloft for driftsudgifter (TB) ¹	203,3	205,5	197,1	199,0	204,0	207,9	209,0
Bevillingsniveau ²	202,9	204,5	196,7	199,2 ³	203,9	207,3	207,6
Regnskab	196,2	195,6	191,2	191,9	199,0	200,3	205,2
Mindreforbrug ift. bevillingsniveauet	-6,8	-8,8	-5,6	-7,3	-4,9	-7,0	-2,4
Forskel til delloftet for driftsudgifter	-7,1	-9,9	-5,9	-7,2	-5,0	-7,6	-3,8

Anm.: Afvigelse i sum kam henføres til afrunding.

- 1) Det endelige udgiftsloft for finansåret på tidspunktet for lov om tillægsbevilling (TB).
- 2) Indholder en række til- og fraførsler i løbet af året på lov om tillægsbevilling, *jf. appendiks 4A*.
- 3) Bevillingsniveauet ligger over delloftet for driftsudgifter i 2017 som følge af korrektioner foretaget af finanslovsbevilling af hensyn til analysens formål. Korrektionerne er nærmere beskrevet i *appendiks 4A*. At bevillingsniveauet ligger over delloftet for driftsudgifter, er således ikke udtryk for, at Folketinget har vedtaget bevillinger, der ligger over det fastsatte udgiftsloft.

Kilde: Finansministeriets egne beregninger pba. finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber for 2007-2020.

For de enkelte ministerområder bestemmer bevillingsniveauet dispositionsmulighederne. Analysen af mindreforbruget under delloftet for driftsudgifter tager derfor udgangspunkt i forskellen mellem finansårets bevilling og regnskabet. Der er i den forbindelse taget højde for bevillingsændringer, der optages på lov om tillægsbevilling (TB), og der er af hensyn til analysen også korrigeret for andre forhold, der ikke afspejler ministerområdernes disponeringsmuligheder, *jf. boks 4.2 og appendiks 4A*. For 2020 er regnskabet korrigeret for ekstraordinære merudgifter relateret til covid-19, der undtages fra udgiftslofterne.

Boks 4.2**Korrektioner af finanslovsbevilling**

Finanslovsbevillingen kan i løbet af finansåret justeres på lov om tillægsbevillinger (TB). Analysen fokuserer på det mindreforbrug, som afspejler ministeriernes og styrelsernes dispositionsmuligheder. TB-transaktioner, der tilpasser bevillingen i løbet af året til forventninger til regnskabet, er derfor *ikke* en del af den opgjorte finanslovsbevilling. TB-transaktioner, der omvendt ændrer ministeriers og styrelseres dispositionsmuligheder *er* en del af den opgjorte finanslovsbevilling. Følgende eksempler kan gives på de to grupper af TB-transaktioner:

Eksempler på TB-transaktioner, der foretages pba. forventninger til regnskabet:

1. Ikke-udmøntede reserver nulstilles hvert år ved finansårets udløb.
2. Op- og nedjusteringer af taxameterbevillinger på uddannelsesområdet som følge af ændret aktivitet.

Eksempler på TB-transaktioner, der ændrer ministeriers og styrelseres dispositionsmuligheder

1. Nye aktiviteter i løbet af året, som får bevillingsmæssig hjemmel på vedtagne aktstykker. Finansudvalget kan i løbet af finansåret tiltræde aktstykker, som kan øge eller sænke den eksisterende bevilling for institutioner.
2. Op- eller nedjusteringer som følge af ny lovgivning. Nye tilsynsregler kan eksempelvis pålægge styrelser ekstra udgifter.

Anm.: Se også appendiks 4A.

4.3. Mindreforbrug i staten over tid

Budgetloven har med udgiftslofter og sanktionsmuligheder øget fokus på den årlige overholdelse af de vedtagne bevillinger. En mulig konsekvens af den strammere udgiftsstyring er, at budgetloven også kan have medført øget forsigtighed i ministerier og styrelser i udmøntningen af de afsatte bevillinger. Derfor undersøges det, om der er indikationer på, at mindreforbruget har forandret sig siden budgetloven trådte i kraft.

Det statslige delloft for driftsudgifter blev afgrænset i forbindelse med førstegangsfastsættelsen af udgiftslofterne i 2013. Idet afgrænsningen af det statslige delloft for driftsudgifter ikke kan tilbageføres til perioden før 2014, tager undersøgelsen afsæt i en sammenligning af den statslige driftsramme før og efter budgetloven trådte i kraft. Driftsrammen udgør ca. 2/3 af det samlede delloft for driftsudgifter, mens den resterende tredjedel (budgetteringsrammen) udgøres af tilskud og overførsler til udlandet. Budgetteringsrammen blev først dannet i forbindelse med implementeringen af budgetloven og kan derfor ikke indgå i analysen af budgetudmøntningen over tid.

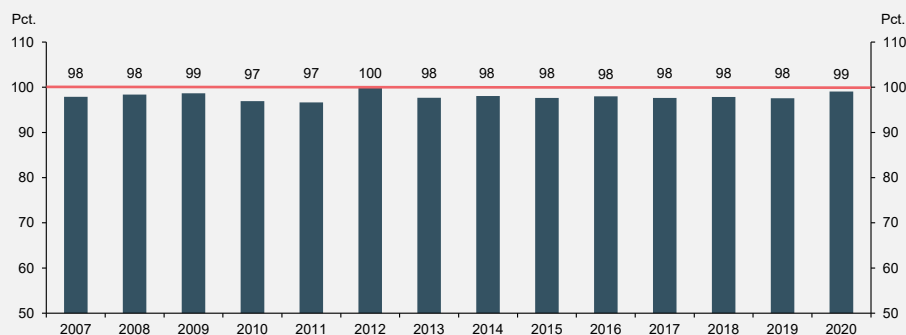
Sammenligningen tager udgangspunkt i, hvor stor en andel af bevillingerne under den statslige driftsramme, der udnyttes, før og efter budgetloven trådte i kraft. Udnyttelsesgraden er opgjort som regnskabets andel af de korrigerede bevillinger i det pågældende år.

Udmøntningen af den statslige driftsramme udgør mellem 97 pct. og 99 pct. af bevillingsniveauet i perioden 2007-2020 med undtagelse af 2012, *jf. figur 4.1*. I årene 2007-2011 er udmøntningsgraden i gennemsnit 98 pct. af bevillingsniveauet, hvilket er tilsvarende i årene

2013-2020¹. Der har således været omtrent samme udmøntningsgrad af bevillingerne på driftsrammen før og efter budgetlovens ikrafttræden.

Baseret på mindreforbruget på driftsrammen er der ikke umiddelbart indikationer på, at indførelsen af budgetlovens sanktionsmekanismer samlet set har ført til øget tilbageholdenhed og mindreforbrug blandt ministerier og styrelser. De mange år med mindreforbrug indikerer dog, at der er potentiale for en bedre udnyttelse af de afsatte bevillinger og rum for bedre budgettering.

Figur 4.1
Udmøntningsgrad af den statslige driftsramme, 2007-2020



Kilde: Egne beregninger pba. finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber for 2007-2020.

Det bemærkes, at selvom *figur 4.1* viser en meget ensartet udmøntningsgrad af driftsrammen i perioden, varierer mindreforbruget under det statslige delloft for driftsudgifter imellem årene. Det skyldes, at mindreforbruget på budgetteringsrammen under delloft for drift varierer betydeligt hvert år. Mindreforbruget på driftsrammen er stabilt omkring 3 mia. kr. for 2014-2019. I 2020 er mindreforbruget på både budgetteringsrammen og driftsrammen væsentligt mindre end de foregående år, *jf. tabel 4.2*. Bevillinger på budgetteringsrammen omfatter blandt andet tilskud, overførsler til udlandet mv.

¹De nye opsparingsregler i staten blev udmeldt i slutningen af 2012 med virkning fra 2013. Udmeldingen kan have påvirket forbrugsmønstret sidst på året i 2012, og året er derfor ikke medtaget i nogen af de to perioder.

Tabel 4.2
Mindreforbrug under delloft for driftsudgifter, 2014-2020

Mia. kr., 2022-priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mindreforbrug under delloft for drift	-6,8	-8,8	-5,6	-7,3	-4,9	-7,0	-2,4
<i>heraf driftsrammen</i>	-2,6	-3,3	-2,8	-3,3	-3,0	-3,4	-1,4
<i>heraf budgetteringsrammen</i>	-4,2	-5,5	-2,8	-4,0	-1,9	-3,6	-1,1

Anm.: Afvigelse i sum kan henføres til afrunding.

Kilde: Finansministeriets egne beregninger pba. finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber for 2014-2020.

4.4. Dekomponering af mindreforbruget under delloftet

I denne del af kapitlet dekomponeres mindreforbruget under delloftet for driftsudgifter i perioden 2014-2020 med henblik på at afdække, hvad mindreforbruget under det statslige delloft for driftsudgifter drives af.

Det årlige nettomindreforbrug dækker over en række bevillinger med mindreforbrug og en række bevillinger med merforbrug. Bruttomindreforbruget udgør i perioden 2014-2020 mellem 6,3 og 11,5 mia. kr., mens bruttomerforbruget udgør mellem 2,2 og 3,8 mia. kr., jf. tabel 4.3. I løbet af finansåret bliver der altså på nogle områder brugt mere og andre områder brugt mindre. Dette er blandt andet som følge af muligheden for at opspare uforbrugte midler.

Tabel 4.3
Brutto- og nettomindreforbrug under delloft for driftsudgifter, 2014-2020

Mia. kr., 2022-priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bruttomindreforbrug	-9,6	-11,5	-8,4	-9,5	-8,0	-9,9	-6,3
Bruttomerforbrug	2,8	2,7	2,8	2,2	3,0	2,9	3,8
Nettomer/-mindreforbrug	-6,8	-8,8	-5,6	-7,3	-4,9	-7,0	-2,4

Anm.: Afvigelse i sum kan henføres til afrunding.

Kilde: Finansministeriets egne beregninger pba. finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber for 2014-2020.

Bevillingskategorier under delloftet for driftsudgifter

Det er muligt at belyse, om budgetloven har ført til en øget tilbageholdenhed i ministeriernes forbrug. Dette gøres ved at opdele bevillingerne under delloftet for driftsudgifter på tre forskellige bevillingskategorier ud fra ministeriernes og styrelsernes disponeringsmuligheder. Et

øget mindreforbrug på de bevillingstyper, hvor ministerierne selv styrer aktiviteten, kan potentielt være udtryk for, at ministerierne anlægger en mere forsigtig adfærd. Dekomponeringen af mindreforbruget under delloftet for driftsudgifter tager derfor udgangspunkt i følgende tre bevillingskategorier:

- **Bevillinger med videreførselsadgang**, hvor der er adgang til at videreføre uforbrugt bevilling (opsparing) mellem finansår, og hvor ministerierne blandt andet har mulighed for at prioritere på tværs af konti og udgiftsområder under visse betingelser. Bevillingstypen har et diskretionært element, da bevillingen udgør en ret, men ikke en pligt til at anvende midlerne. Der kan således forventes en mere forsigtig adfærd på denne bevillingstype.
- **Variable bevillinger**, der er kendetegnet ved at være aktivitetsstyrede eller lovbundne, hvor bevillingen har karakter af en prognose for udgifterne ud fra den forventede aktivitet og de fastsatte takster eller satser mv. Bevillingen udtrykker således ikke reelle dispositionsmuligheder for ministerierne.
- **Øvrige bevillinger**, som blandt andet omfatter bevillinger med afsatte reserver på de enkelte ministerområder og de generelle reserver på finanslovens § 35. De generelle reserver dækker blandt andet over en reserve til merudgifter ved nye bevillingsforslag, en reserve til regeringens centrale prioriteter mv. Dertil kommer blandt andet Danmarks bidrag til EU.

Der er netto realiseret mindreforbrug på alle tre bevillingskategorier i næsten alle år i perioden 2014-2020, *jf. tabel 4.4*. I perioden har de øvrige bevillinger tegnet sig for det største mindreforbrug med gennemsnitligt 2,6 mia. kr. svarende til 6,3 pct. af bevillingen. Det gennemsnitlige mindreforbrug for variable bevillinger er imens 1,6 mia. kr. svarende til 2,4 pct. af bevillingen. Det gennemsnitlige mindreforbrug for bevillinger med videreførselsadgang er 1,9 mia. kr. svarende til 2,0 pct. af bevillingen. Det betyder, at de variable bevillinger og bevillinger med videreførselsadgang udgør 57 pct. af mindreforbruget, mens øvrige bevillinger udgør ca. 43 pct.

Mindreforbruget på bevillinger med videreførselsadgang var lidt større i 2014-2016 end i 2017-2019, og er igen i 2020 på et højere niveau. For variable og navnlig øvrige bevillinger var mindreforbruget på et højere niveau i 2014-2019, og det er endnu vanskeligt at se tegn på en bestemt udvikling. I 2020 er der dog en anderledes fordeling med et beskedent merforbrug på øvrige bevillinger og et markant formindsket mindreforbrug på variable bevillinger *jf. figur 4.2*.

Tabel 4.4

Mindreforbrug pr. bevillingskategori under delloftet for driftsudgifter, 2014-2020

Mia. kr., 2022-priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bevillinger med videreførselsadgang (eksl. udv.bistand og asyl)	-2,5 (3 pct.)	-1,7 (2 pct.)	-2,2 (2 pct.)	-1,4 (2 pct.)	-1,2 (1 pct.)	-1,6 (2 pct.)	-2,7 (3 pct.)
Variable bevillinger (inkl. asyl)	-1,1 (2 pct.)	-3,0 (4 pct.)	-1,5 (2 pct.)	-2,3 (4 pct.)	-2,0 (3 pct.)	-1,1 (2 pct.)	-0,2 (0 pct.)
Øvrige (inkl. udviklingsbistand)	-3,1 (7 pct.)	-4,1 (9 pct.)	-1,9 (5 pct.)	-3,6 (9 pct.)	-1,7 (4 pct.)	-4,4 (9 pct.)	0,5 (1 pct.)
Mindreforbrug i alt	-6,8 (3 pct.)	-8,8 (4 pct.)	-5,6 (3 pct.)	-7,3 (4 pct.)	-4,9 (2 pct.)	-7,0 (3 pct.)	-2,4 (1 pct.)

Anm.: Afvigelse i sum kam henføres til afrunding.

Bevillingsniveauet indeholder finanslovsbevillingen, det indbudgetterede forbrug af opsparing samt størstedelen af årets tillægsbevillinger.

1) Ekskl. udviklingsbistand og udgifter til asylsystemet.

2) Inkl. udgifter til asylsystemet.

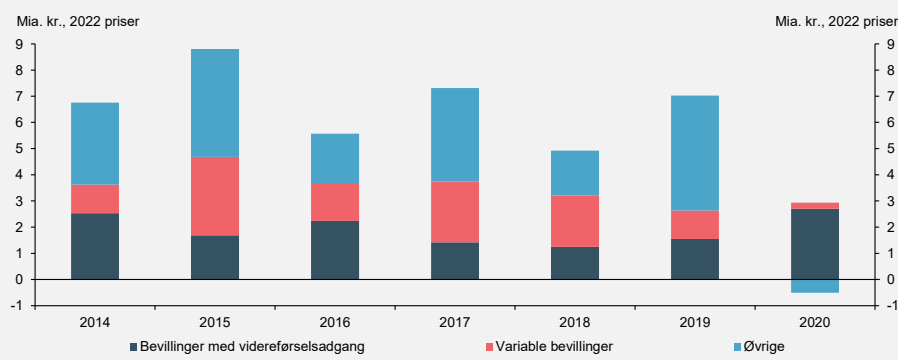
3) Inkl. udviklingsbistand.

Kilde: Finansministeriets beregninger pba. finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber for 2014-2020.

De beskrevne mindreforbrug skal ses i lyset af, at bevillingsniveauet for de tre kategorier er forskelligt. Eksempelvis er den gennemsnitlige forskel i bevillingsniveauet for bevillinger med videreførselsadgang og øvrige bevillinger 50,6 mia. kr. i perioden. Mindreforbrug på øvrige bevillinger udgør derfor en større andel af bevillingsniveauet sammenlignet med bevillinger med videreførselsadgang og variable bevillinger.

Figur 4.2

Mindreforbrug under det statslige delloft for driftsudgifter, 2014-2020



Kilde: Finansministeriets egne beregninger pba. finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber for 2014-2020.

Dekomponering af mindreforbrug inden for bevillingskategorierne

I det følgende dekomponeres mindreforbruget inden for hver af de tre bevillingskategorier, for at undersøge baggrunden for mindreforbruget inden for hver bevillingskategori.

Bevillinger med videreførselsadgang

Mindreforbruget på bevillinger med videreførselsadgang udgør mellem 1,2 og 2,7 mia. kr. årligt i perioden 2014-2020, *jf. tabel 4.5*. Mindreforbruget kan særligt henføres til de mellem 600 og 800 konti, hvor der har været mindreforbrug i størrelsesordenen 0-25 mio. kr. Antallet af konti med små mindreforbrug har været stigende i 2016-2020. Disse konti tegner sig i alt for mindreforbrug på 1,3-1,8 mia. kr. årligt, svarende til i gennemsnit 80 pct. af mindreforbruget. Mindreforbruget består således hovedsageligt af en lang række mindreforbrug under hele delloftet for driftsudgifter snarere end få meget store mindreforbrug.

Ud over disse mindreforbrug, er der også mindreforbrug på andre områder. Transportministeriets område realiserer eksempelvis et mindreforbrug på op til 0,7 mia. kr. i perioden 2014-2020. På Forsvarsministeriets område opgøres et mindreforbrug på 0,5 mia. kr. i 2014, mens der modsat opgøres et merforbrug på op til 0,3 mia. kr. i perioden 2015-2017, hvorefter der frem til 2020 hverken opgøres et mindre- eller merforbrug.

Tabel 4.5

Dekomponering af mindreforbrug på konti med videreførselsadgang, 2014-2020

Mia. kr., 2022-priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mindreforbrug på 0-25 mio. kr.	-1,7	-1,6	-1,3	-1,5	-1,4	-1,4	-1,8
Forsvarsministeriet	-0,5	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0
Transportministeriet	-0,7	-0,3	-0,6	-0,3	-0,2	0,0	-0,2
Øvrige mer-/mindreforbrug (netto)	0,3	-0,1	-0,5	0,1	0,3	-0,2	-0,7
Bevillinger med videreførselsadgang i alt (netto) foruden udviklingsbistand og asyludgifter	-2,5	-1,7	-2,2	-1,4	-1,2	-1,6	-2,7

Anm.: Afvigelse i sum kam henføres til afrunding.

Bevillingsniveauet indeholder finanslovsbevillingen, det indbudgetterede forbrug af opsparing samt størstedelen af årets tillægsbevillinger, *jf. appendiks 4B*.

1) Ekskl. udviklingsbistand og udgifter til asylsystemet.

2) Inkl. udgifter til asylsystemet.

3) Inkl. udviklingsbistand.

Kilde: Finansministeriets beregninger pba. finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber for 2014-2020.

Variable bevillinger

Mindreforbruget på de variable bevillinger er i 2014-2020 opgjort til mellem 0,2 og 3,0 mia. kr., *jf. tabel 4.6*. Især i sidste del af perioden drives mindreforbruget af bevillinger på Undervisningsministeriets område. Mindreforbruget kan primært henføres til mindreforbrug på erhvervsuddannelserne, der er på sit højeste niveau i 2017, men herefter formindskes frem mod 2020.

Ud over Undervisningsministeriets område er der i 2015 realiseret et relativt stort mindreforbrug på asylområdet på 1,3 mia. kr. Baggrunden er, at der i 2015 blev afsat større reserver for at imødekomme en forventet øget aktivitet. Reserverne blev imidlertid kun delvist udmøntet og resulterede i et mindreforbrug.

Tabel 4.6
Dekomponering af mindreforbrug på variable bevillinger, 2014-2020

Mia. kr., 2022-priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Undervisningsministeriet (§20)	-0,3	-0,7	-0,8	-1,1	-1,2	-0,8	-0,4
Uddannelses- og Forskningsministeriet (§19)	-0,4	-0,3	-0,1	-0,4	-0,2	-0,2	0,1
Fredsbevarende operationer	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Biogas (til transport og proces) samt Industriel Kraftvarme	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
Asyludgifter	-0,1	-1,3	-0,3	0,0	-0,2	-0,1	-0,1
Øvrige	-0,2	-0,4	-0,2	-0,5	-0,3	0,2	0,3
Variable bevillinger i alt (netto inklusive asyludgifter)	-1,1	-3,0	-1,5	-2,3	-2,0	-1,1	-0,2

Anm.: Afvigelse i sum kam henføres til afrunding.

1) Asyludgifter er spredt ud over alle tre bevillingskategorier, men indgår i analysen under variable bevillinger, idet området i overvejende grad er aktivitetsbaseret.

Kilde: Statsregnskaber for 2014-2020, finanslovene for 2014-2020 og love om tillægsbevillinger 2014-2020.

Øvrige bevillinger

Mindreforbruget på øvrige bevillinger udgør mellem 1,7 og 4,4 mia. kr. om året i perioden 2014-2019, mens der i 2020 er opgjort et merforbrug på 0,5 mia. kr., *jf. tabel 4.7*. Mindreforbruget kan i overvejende grad henføres til EU-bidraget, der har udvist et mindreforbrug på mellem 0,8 og 2,6 mia. kr. i perioden 2014-2019, mens det har udvist et merforbrug på 1,3 og 0,7 mia. kr. i hhv. 2018 og 2020. Mindreforbruget afspejler, at udgifterne til EU-bidrag er vanskelige at skønne over.

Årsagen er, at EU's overordnede budget lægges som flerårige rammer. Der er således en væsentlig usikkerhed om det konkrete udmøntningstidspunkt for væsentlige dele af budgettet, og udmøntningstidspunktet påvirker det opkrævede EU-bidrag. På den baggrund vil det typisk være sværere at skønne over udgifterne i budgetcyklussens første år, som i den indeværende periode trådte i kraft samtidig med budgetloven i 2014. Dertil kommer, at budgetprocessen i EU først afsluttes ultimo november. Idet finanslovsforslaget fremlægges ultimo august, og der som hovedregel ikke forelægges konsoliderede tal før den endelige finanslovsaf-tale, kan de konsoliderede tal for EU-budgettet således ikke indgå i budgetteringen af EU-bidraget. Merforbruget på EU-bidraget i 2018 skal ses i sammenhæng med, at merudgifterne til EU-bidraget blev optaget som direkte efterbevilling samtidig med, at den på finansloven afsatte reserve til EU-bidraget ikke blev udmøntet. Grundet corona-krisen var Danmarks EU-bidrag betragteligt højere end budgetteret i 2020, da Danmarks relative andel af EU's samlede BNI steg, hvilket giver anledning til et merforbrug på EU-bidraget i 2020.

Tabel 4.7
Dekomponering af mindreforbrug øvrige bevillinger, 2014-2020

Mia. kr., 2022-priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU-bidrag	-2,6	-1,3	-0,8	-2,5	1,3	-1,8	0,7
§ 35. Generelle reserver	-0,1	-0,9	-0,9	-0,8	-2,1	-2,6	-0,1
Udviklingsbistand ¹⁾	-0,4	-1,4	-0,1	-0,2	-0,2	0,1	0,0
Øvrige mer/mindreudgifter	0,0	-0,5	-0,1	-0,1	-0,8	-0,1	-0,1
Øvrige bevillinger i alt (netto) foruden asyl-udgifter, men inklusive udviklingsbistand	-3,1	-4,1	-1,9	-3,6	-1,7	-4,4	0,5

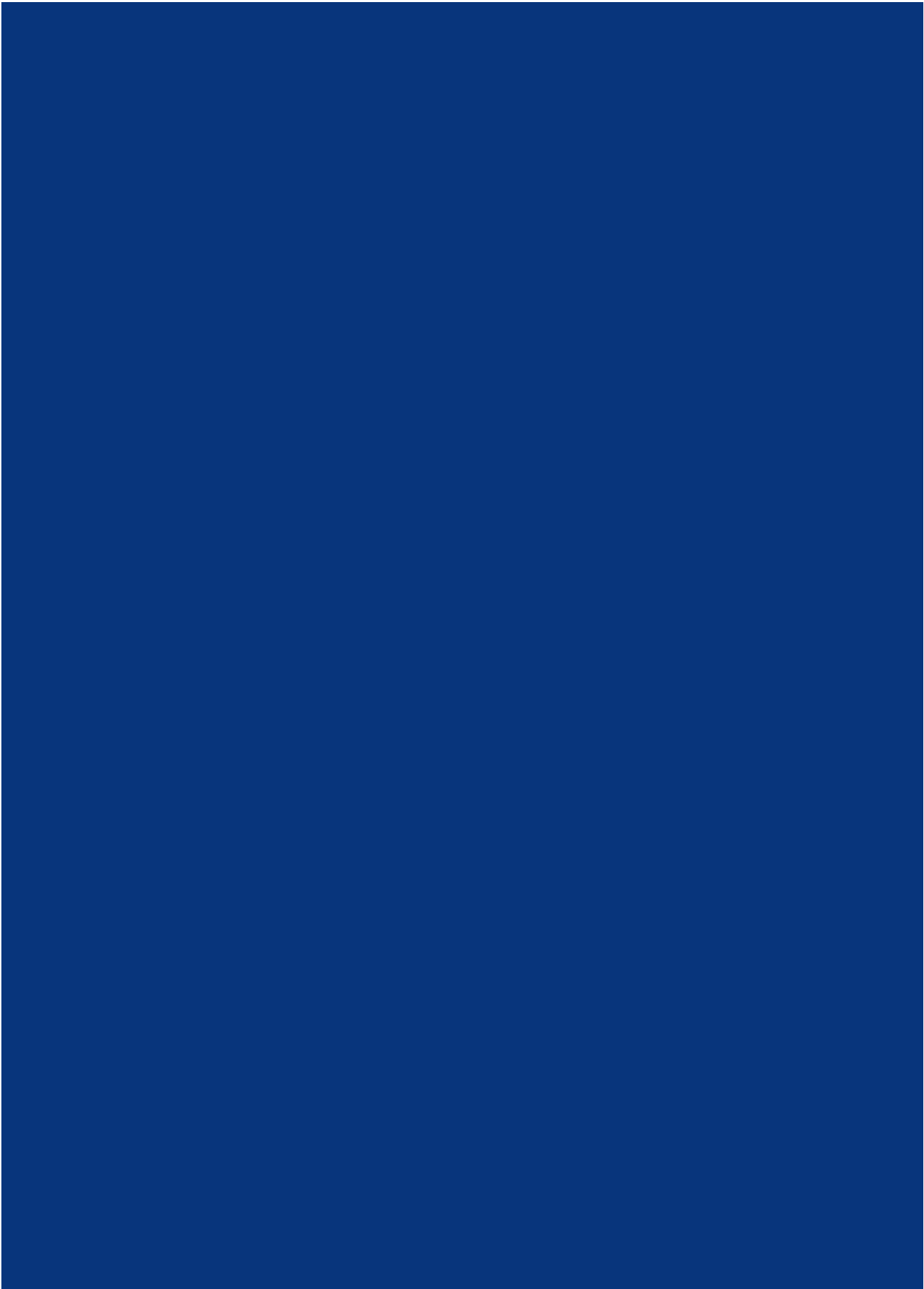
Anm.: Afvigelse i sum kam henføres til afrunding.

- 1) Udviklingsbistand ligger under bevillinger med videreførselsadgang, men indgår i tabellen under øvrige bevillinger, idet udgiftsområdet ligner overførsler til udlandet og kan sidestilles med EU-bidraget.

Kilde: Finansministeriets egne beregninger pba. finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber for 2014-2020.

På finanslovens § 35 opføres årligt en række reserver til nye initiativer mv. i løbet af finansåret. Reserver på § 35 udmøntes imidlertid ikke altid fuldt ud, hvilket afspejles i et mindreforbrug på mellem 0,1 og 2,6 mia. kr. årligt i hele perioden. I 2020 blev størstedelen af reserverne udmøntet i forbindelse med afledte virkninger af håndteringen af corona-krisen, hvorfor mindreforbruget et faldet markant i forhold til foregående år.

På udviklingsbistanden er der realiseret mindreforbrug på mellem 0,0 og 1,4 mia. kr. årligt i perioden 2014-2020, hvor der dog er et beskedent merforbrug på 0,1 mia. kr. i 2019. I 2015 skal mindreforbruget på 1,4 mia. kr. ses i lyset af den dengang nytiltrådte V-regerings beslutning om at nedjustere målsætningen for udviklingsbistandens niveau til 0,7 pct. af BNI.



4A. Håndtering af TB-transaktioner

Tillægsbevillingerne ændrer disponeringsmulighederne i løbet af finansåret fx ved overførsel af bevilling mellem ministerområder, udmøntning af afsatte reserver og overførsel til kommunerne som følge af opgaveændringer (DUT). En kortlægning og dekomponering af mindreforbruget under det statslige delloftet for driftsudgifter skal derfor ske med udgangspunkt i forskellen mellem finansårets bevilling i alt (finanslovsbevilling + tillægsbevillinger) og det regnskabsførte forbrug i statsregnskabet.

Der vurderes dog at være relevante undtagelser til denne tilgang. Enkelte bevillinger er omfattet af adgang til direkte efterbevilling, og nogle variable (aktivitetsstyrede og lovbundne) bevillinger har adgang til optag af mer- og mindreudgifter på forslag til lov om tillægsbevilling, uden nødvendigvis at blive modsvaret af modgående posterings. Disse tillægsbevillinger vedrører i alt overvejende grad justeringer af bevillingerne til det danske EU-bidrag og det taxameterstyrede uddannelsesområde. På tillægsbevillingslovene for 2014-2020 er det danske EU-bidrag således justeret med mellem -2,4 og 2,1 mia. kr., mens bevillingerne til uddannelses-, undervisnings- og forskningsområdet er reduceret med op til 1,1 mia. kr.

På finansloven opføres endvidere en række reserver med henblik på udmøntning i løbet af finansåret. I nogle tilfælde udmøntes de afsatte reserver imidlertid ikke, hvorefter de som udgangspunkt nulstilles på tillægsbevillingsloven. Der kan pr. definition ikke regnskabsføres på reservekonti, hvormed såvel bevillingsniveauet som regnskabet derved går i nul.

Disse justeringer ændrer således på det samlede bevillingsniveau i staten og dermed også på størrelsen af det opgjorte mindreforbrug. Det interessante for kortlægningen og dekomponeringen af mindreforbruget i staten for disse typer bevillinger er imidlertid forskellen mellem det budgetterede niveau ved udarbejdelsen af finansloven og regnskabstallene samt eventuelle tilpasninger som følge af diskretionære politiske beslutninger. Transaktioner på tillægsbevillingslovene vedrørende bevillinger med adgang til direkte efterbevilling, taxameterstyrede bevillinger og nulstilling af reserver er derfor undtaget i opgørelsen af finansårets bevilling i alt.

Konkret er alle tillægsbevillinger af kategori 8 (direkte efterbevilling) undtaget i opgørelsen af finansårets bevilling i alt. Det samme er tillægsbevillinger af kategori 9 (andre) for så vidt angår variable bevillinger samt tillægsbevillinger for reserver på § 35 Generelle Reserver og to konti på asylområdet.

Samlet set medfører transaktioner på TB og ovennævnte nettokorrekationer til den umiddelbare bevilling på finansloven mellem -0,6 og -2,6 mia. kr., *jf. tabel 4A.1.*

Tabel 4A.1**Delloft for driftsudgifter og bevilling på finansloven samt nettokorrekationer**

Mia. kr., 2022-priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Delloft for drift (på FL)	203,8	207,4	197,9	199,9	205,4	208,4	210,2
Bevilling på Finansloven	203,8	207,1	197,8	199,8	205,3	208,4	209,8
Nettokorrekationer på lov om tillægsbevilling (+ egne korrekationer)	-0,9	-2,6	-1,1	-0,6	-1,4	-1,0	-2,2

Anm.: Afvigelse i sum kam henføres til afrunding.

Kilde: Egne beregninger pba. finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber for 2014-2020.

De negative nettokorrekationer som følge af tillægsbevillingerne i alle år afspejler, at der er flyttet bevilling fra deloftet for driftsudgifter til deloftet for indkomstoverførsler eller til områder uden for det statslige deloft for driftsudgifter, herunder til kommunerne og regionerne.

I 2015 og 2016 udgøres en væsentlig del af de negative tillægsbevillinger dertil af dispositionsbegrænsninger som følge af reducerede skøn for pris- og lønudviklingen i forhold til det, der blev forudsat ved udarbejdelsen af finansloven. Dispositionsbegrænsningerne udgjorde 1,3 mia. kr. i 2015 og 0,4 mia. kr. i 2016 (årets priser).

Nettokorrekationer medfører, at bevillingerne efter korrekationer overstiger deloftet for driftsudgifter. Det bemærkes i forlængelse heraf, at dette ikke er udtryk for et politisk ønske om at bevilge penge op over udgiftsloftet. Dette understøttes af tabel 4A.1, der viser den politisk afsatte bevilling på finansloven sammenholdt med deloftet for driftsudgifter på finansloven. Tabel 4A.2 viser korrekationer af udgiftslofterne i løbet af året.

Tabel 4A.2**Korrekationer af deloftet for driftsudgifter på lov om tillægsbevillinger**

Mia. kr., 2022-priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Delloftet for driftsudgifter (FL)	203,8	207,4	197,9	199,9	205,4	208,4	210,2
TB-korrektion	-0,5	-1,9	-0,8	-0,9	-1,5	-0,5	-1,2
Delloftet for driftsudgifter (TB)	203,3	205,5	197,1	199,0	204,0	207,9	209,0

Anm.: Afvigelse i sum kam henføres til afrunding.

Kilde: Egne beregninger pba. finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber for 2014-2020.

Finansårets bevilling er korrigeret i opadgående retning i perioden 2014-2020, jf. tabel 4A.3. I 2020 indebærer ændringen i bevillingen korrekationer sfa. covid-19. Forskellen mellem TB (i alt) og korrekationerne udtrykker den del af TB-transaktionerne, som er foretaget på baggrund af forventninger til regnskabet, herunder nulstilling af reserver og justeringer af aktivitetsbaserede bevillinger på uddannelsesområdet. Niveaue for finansårets bevilling er således

"for lavt" gennem hele perioden, og uden korrektionerne ville analysen derfor ikke kunne dekomponere årsagerne til mindreforbruget under delloftet for driftsudgifter.

Tabel 4A.3
Korrektioner af delloftet for driftsudgifter på lov om tillægsbevillinger

Mia. kr., 2022-priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bevilling på FL	203,8	207,1	197,8	199,8	205,3	208,4	209,8
TB (i alt)	-2,2	-6,3	-2,9	-4,8	-2,8	-6,2	-4,3
Finansårets bevilling i alt	201,6	200,8	195,0	195,0	202,5	202,2	205,5
Korrektioner til analytisk formål	1,3	3,6	1,8	4,2	1,4	5,1	2,1
Bevillingsniveau	202,9	204,5	196,7	199,2	203,9	207,3	207,6

Anm.: TB er korrigeret for tillægsbevillinger vedr. ekstraordinære merudgifter til covid-19.

Afvigelse i sum kam henføres til afrunding.

Kilde: Egne beregninger pba. finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber for 2014-2020.

Corona-pandemien har medført ekstraordinære engangsudgifter i 2020. I lyset af det ekstraordinære situation er der i 2020 optaget en række merudgifter på tillægsbevillingsloven for 2020, som er undtaget fra udgiftslofterne iht. *Bekendtgørelse nr. 1487 om undtagelse af udgifter til håndtering af COVID-19 fra udgiftslofterne* (9. oktober 2020). Disse merudgifter er rensset fra regnskabstallene i 2020 for at give et mere retvisende billede af det ordinære mindreforbrug under delloft for drift (og delloft for indkomstoverførsler, jf. *kapitel 5*.)

Tabel 4A.4
Korrektioner af delloftet for driftsudgifter og indkomstoverførsler relateret til Covid-19 merudgifter

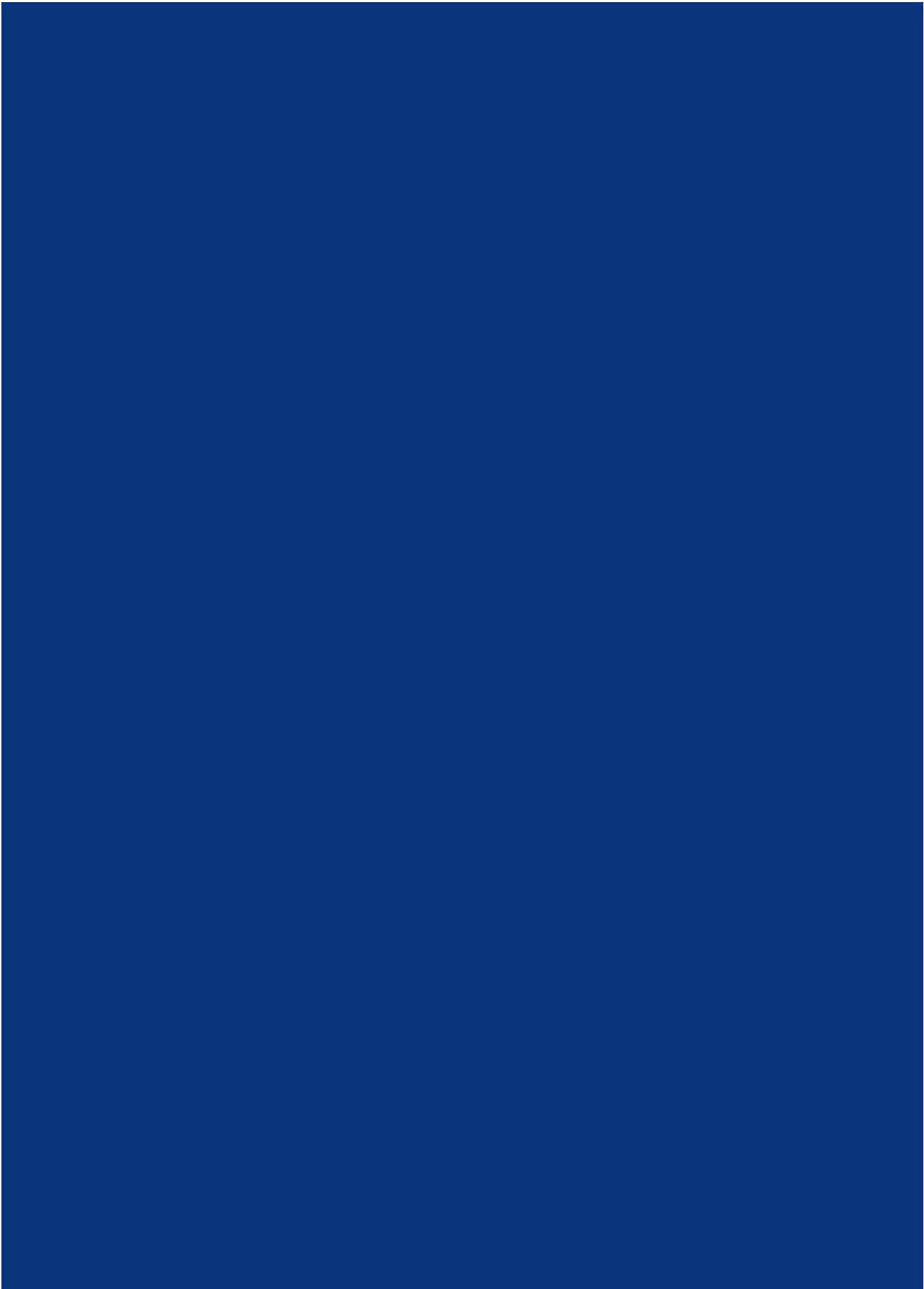
Mia. kr., 2022-priser	2020
Under delloft for drift ¹	37,1
- Herunder § 8 Erhvervsministeriet	17,4
- Herunder § 11 Justitsministeriet	5,9
Under delloft for drift for indkomstoverførsler	1,5
- Herunder § 17 Beskæftigelsesministeriet	1,5

1) Herunder er der særskilt jf. *bekendtgørelse nr. 701* (20. april 2021) korrigeret for 2,0 mia. kr. under delloftet afholdt under § 24.32.14 Erstatninger ved nedslagning af dyr.

Kilde: Lov om tillægsbevilling 2020.

Under delloftet for driftsudgifter er der samlet set korrigeret for midlertidige merudgifter relateret til covid-19 for 37,1 mia. kr. i 2020. Knap 2/3 af merudgifterne ligger på Erhvervsministeriets og Justitsministeriets område. Erhvervsministeriets merudgifter er primært ved Vækstfonden og EKF, som i forbindelse med de omfattende nedlukninger af erhvervslivet, har ydet lån og stillet garantier for danske virksomheder. Størstedelen af Justitsministeriets covid-19 merudgifter har været til indkøb af værnemidler i forbindelse med corona-krisen.

Under delloftet for indkomstoverførsler er der samlet set korrigeret for midlertidige merudgifter relateret til covid-19 for 1,5 mia. kr. i 2020. Merudgifterne ligger i overvejende grad på Beskæftigelsesministeriets område grundet store medudgifter til sygedagpenge.



5. Udgiftsudvikling under det statslige delloft for indkomstoverførsler

5.1. Indledning

Det statslige delloft for indkomstoverførsler er en øvre grænse for de statslige udgifter til ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler og lovbundne driftsudgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen. Delloftet fastsættes ligesom de øvrige udgiftslofter af Folketinget for en rullende fireårig periode. Delloftet for indkomstoverførsler er beskrevet nærmere i boks 5.1.

Boks 5.1

Delloftet for indkomstoverførsler

Delloftet for indkomstoverførsler omfatter de ikke-ledighedsrelaterede overførsler som fx de statslige udgifter til folkepension, efterløn, SU, førtidspension og barseldagspenge. Dertil kommer de lovbestemte udgifter til aktivering. Udgifter til de ledighedsrelaterede ydelser som fx dagpenge og kontanthjælp er til gengæld ikke omfattet af loftet. Udgifterne kan derfor virke frit som automatiske stabilisatorer i økonomien, eksempelvis når dansk økonomi befinder sig i en lavkonjunktur.

Delloftet for indkomstoverførsler svarer som udgangspunkt til budgetteringen af de loftbelagte statslige indkomstoverførsler i 3. budgetoverslagsår på finanslovsforslaget tillagt en udsvingsbuffer. Dertil er udgiftsloftet løbende korrigeret som følge af pris- og lønopregningen af finansloven, nye diskretionære tiltag med udgiftsvirkning for de budgetterede udgifter under delloftet mv.

Udgifterne er lovbundne og aktivitetsstyrede, hvilket betyder, at budgetteringen på finansloven er udtryk for en prognose. De endelige regnskabsførte udgifter vil afhænge af, om aktiviteten og trækket på ydelserne udvikler sig som forventet. Delloftet for indkomstoverførsler omfatter derfor en udsvingsbuffer, så merudgifter i forhold til det budgetterede vil kunne håndteres. Udsvingsbufferen udgjorde 1 mia. kr. i perioden 2014-2017 svarende til ca. 0,5 pct. af de budgetterede udgifter og udgør 5 mia. kr. fra 2018-2020 (årets priser) svarende til omtrent 2 pct. af de budgetterede udgifter.

Kapitlet indeholder en samlet analyse af udgiftsudviklingen og mindreudgifterne under delloftet for indkomstoverførsler i de første seks år med budgetloven – perioden 2014 til 2020. Formålet er at dekomponere og kategorisere mindreudgifterne under delloftet med henblik på at identificere eventuelle tendenser i budgetteringen. I 2020 er regnskabstallene korrigerede for midlertidige merudgifter relateret til covid-19, *jf. også appendiks 4A*.

Hovedkonklusionerne i kapitlet fremgår af boks 5.2.

Boks 5.2

Hovedkonklusioner i kapitel 5

- Delloftet for indkomstoverførsler er overholdt i perioden 2014 til 2020. Der er konstateret mindreudgifter i alle år i perioden, og der har dermed på regnskabstidspunktet ikke været behov for at anvende den indlagte udsvingsbuffer.
- Mindreudgifterne har ligget relativt stabilt over perioden og har i alle årene med undtagelse af 2016, 2019 og 2020 udgjort mellem 2,6 og 3,8 mia. kr. Relativt svarer det til en afvigelse på 0,9-1,3 pct. af budgetteringen. De 10 største ordninger udgør ca. 90 pct. af det samlede budget under delloftet for indkomstoverførsler, men gennemsnitligt ca. 1/3 af mindreudgifterne. Gennemsnitligt er ca. 2/3 af mindreudgifterne således realiseret på de resterende ordninger, som udgør 10 pct. af det samlede budget. Der er betydelig variation fra år til år.
- 38 af de 105 ordninger, som har eksisteret i alle årene i perioden 2014 til 2020, udviser tendens til enten systematiske mer- eller mindreudgifter, mens 67 ordninger hverken har systematiske mer- eller mindreudgifter. Af de 38 ordninger har 25 af ordningerne haft mindreudgifter i mindst seks af de syv år i perioden 2014 til 2020.
- De løbende mindreudgifter under delloftet for indkomstoverførsler indikerer, at der er potentiale for bedre budgettering. Det kan blandt andet muliggøre mere rum til andre dispositioner ved loftsfastsættelsen.

5.2. Mindreudgifter under det statslige delloft for indkomstoverførsler

Udgifterne under delloftet for indkomstoverførsler er fra 2014 til 2020 faldet fra 283,3 mia. kr. til 276,2 mia. kr., *jf. tabel 5.1*. Der kan i hvert af årene konstateres mindreudgifter i forhold til det budgetterede. Mindreudgifterne udgjorde mellem 0,7 og 5,0 mia. kr. i perioden 2014 til 2020, *jf. tabel 5.1*. Mindreudgifterne har således udgjort mellem 0,4 og 1,8 pct. af det budgetterede på finansloven. Udviklingen i mindreforbruget i 2015 og 2016 skal delvist ses i sammenhæng med en omlægning af refusionssystemet, *jf. Aftale om reform af refusionssystemet og tilpasninger i udligningssystemet* (februar 2015), som umiddelbart er med til at øge mindreudgifterne i 2015 og reducerer dem tilsvarende i 2016. I 2019 medførte en ændring i regnskabspraksis samlet set et mindreforbrug på ca. 3,5 mia. kr. Ændringen i regnskabspraksis i 2019 er således den primære årsag til årets store mindreforbrug.

Delloftet for indkomstoverførsler er fra 2014 til 2020 faldet fra 288,5 mia. kr. til 282,9 mia. kr. Med førstegangsfastsættelsen af udgiftslofterne for 2014-2017 udgjorde udsvingsbufferen 1 mia. kr. om året. Efterfølgende er der som led i loftsfastsættelsen for 2018-2020 indregnet en

udsvingsbuffer på 5 mia. kr. om året svarende til ca. 2 pct. af de samlede loftbelagte indkomstoverførsler.

Mindreforbruget i forhold til delloftet for indkomstoverførsler er i perioden 2014-2020 opgjort til mellem 5,1 og 10,5 mia. kr. Dermed er den indlagte udsvingsbuffer ikke taget i anvendelse på regnskabet i denne periode.

Tabel 5.1
Budgetterede og realiserede udgifter under delloftet for indkomstoverførsler, 2014-2020

Mia. kr., 2022-priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Delloft for indkomstoverførsler¹	288,5	290,2	287,3	287,3	283,9	284,8	282,9
Bevillingsniveau ²	286,2	286,3	282,9	283,5	279,8	279,2	277,4
Regnskab	283,3	282,6	282,2	280,8	276,9	274,3	276,2
Mindreforbrug i forhold til bevillingsniveau (pct.)	-2,9 (-1)	-3,8 (-1,3)	-0,7 (-0,3)	-2,6 (-0,9)	-2,9 (-1)	-5,0 (-1,8)	-1,1 (-0,4)
Forskel til delloft for indkomstoverførsler	-5,2	-7,6	-5,1	-6,5	-7,0	-10,5	-6,7
- Heraf udsvingsbuffer	1,1	1,1	1,1	1,1	5,4	5,3	5,2

Anm.: Afvigelse i sum kam henføres til afrunding.

1) Det endelige udgiftsloft for finansåret på tidspunktet for lov om tillægsbevilling (TB).

2) Bevillingsniveauet indeholder finanslovsbevillingen og årets tillægsbevillinger.

Kilde: Finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber 2014-2020 samt egne beregninger.

5.3. Dekomponering af mindreudgifterne

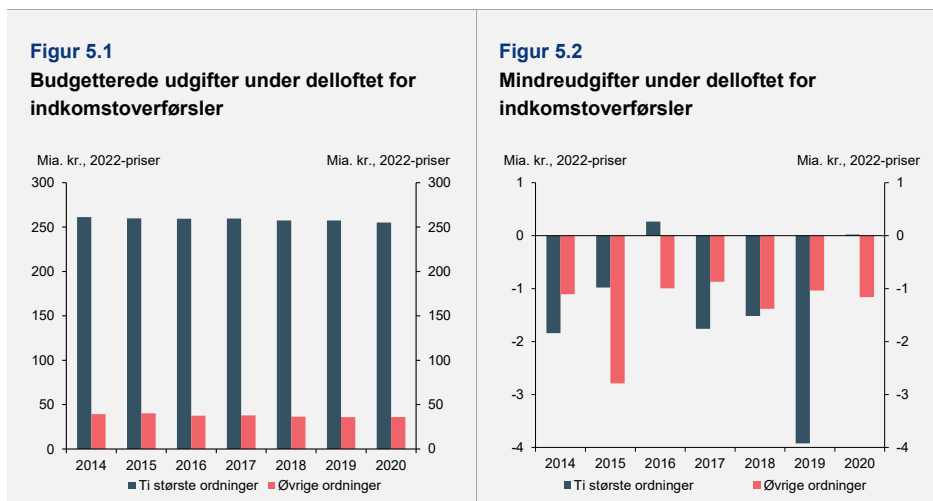
I det følgende analyseres forskellen mellem de budgetterede udgifter på finansloven (inkl. tillægsbevillinger) og de realiserede udgifter på regnskabet under det statslige delloft for indkomstoverførsler i perioden 2014 til 2020 med henblik på at identificere eventuelle tendenser. Analysen gennemføres i to trin. Indledningsvis analyseres budgetteringen af store og små ordninger, hvorefter der sættes fokus på ordninger med systematiske mer- og mindreudgifter og udviklingen i budgetteringspræcisionen for disse.

Små og store ordninger

På finanslovene for 2014 til 2020 er det de samme 10 ordninger, som er budgetteret med de højeste udgiftsniveauer. Det drejer sig om folkepension, efterløn, SU, fleksjobordningen, sygedagpenge, børne- og ungedydelse, barseldagpenge, pensionsudgifter til folkeskolen, førtidspension og boligydelse til pensionister. På finansloven for 2020 udgjorde bevillingen til disse 10 udgiftstunge ordninger 255 mia. kr., svarende til knap 90 pct. af den samlede udgiftsbevilling under delloftet for indkomstoverførsler, *jf. figur 5.1*.

Af de samlede mindreudgifter under delloftet har de udgiftstunge ordninger imidlertid udgjort 1/3 af mindreudgifterne i gennemsnit, *jf. tabel 5.2*. De øvrige ordninger har i gennemsnit stået

for 2/3 af mindreudgifterne, om end der er betydelige udsving fra år til år *jf. tabel 5.2*. I 2016 og 2020 var der et lille merforbrug på de 10 største ordninger. I 2020 skyldes det et merforbrug på pension, boligydelse til pensionister og SU, områder, hvor der ellers tidligere har været betydelige mindreforbrug de fleste år i perioden 2014-2019.



Anm.: De ti største ordninger omfatter folkepension, SU, førtidspension, børne- og ungedydelse, barseldagpenge, efterløn, pensionsudgifter i folkeskolen, boligydelse til pensionister, fleksjobordningen og sygedagpenge. Bevillingsniveauet indeholder finanslovbevillingen og årets tillægsbevillinger ekskl. 17.64.04. Overførsel fra Den Sociale Pensionsfond og 17.31.41. Berigtigelser vedrørende refusion af kommunale udgifter.

Kilde: Finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber 2014-2020 samt egne beregninger.

Tabel 5.2
Relative andel af mindreudgifter på store og små ordninger under delloftet for indkomstoverførsler

Mia. kr., 2022-priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Gns.
Mindreudgifter i alt	-2,9	-3,8	-0,7	-2,6	-2,9	-5,0	-1,1	-2,7
- 10 største ordningers relative andel (pct.)	62,4	26,0	-36,4	66,9	52,3	79,1	-1,9	35,5
- Resterende ordningers relative andel (pct.)	37,6	74,0	136,4	33,1	47,7	20,9	101,9	64,5

Kilde: Finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber 2014-2020 samt egne beregninger.

De øvrige ordninger er i perioden 2014-2018 blandt andet påvirket af et årligt mindreforbrug i størrelsesorden 0,5 mia. kr., som kan henføres til afvigelser af en mere teknisk karakter. I 2019 medførte en ændring i regnskabspraksis samlet set et mindreforbrug på ca. 3,5 mia. kr. Ændringen i regnskabspraksis i 2019 er således den primære årsag til årets store

mindreforbrug. Ændringen dækker over ændret praksis således, at forudbetalinger på bolig- og pensionsområdet i december måned i indeværende år i fremtidige år bliver konteret i det regnskabsår, som ydelsen vedrører.

I perioden 2014-2017 er mindreforbruget på de øvrige ordninger blandt andet yderligere påvirket af et årligt mindreforbrug på VEU-godtgørelsen, der udbetales til deltagere på AMU-kurser. Dertil er mindreforbruget i 2018 påvirket af nye retningslinjer for den regnskabsmæssige håndtering af restancer. Mindreforbruget på disse ordninger er imidlertid i flere af årene markant, uanset om VEU-godtgørelsen og den regnskabsmæssige håndtering af restancer ekskluderes.

Ordninger med systematiske mer- og mindreudgifter

I forlængelse heraf er der set nærmere på ordninger med systematiske mer- og mindreudgifter og udviklingen i budgetteringspræcisionen for disse. Denne del af analysen tager afsæt i ordninger på finansloven, som har eksisteret i alle syv år i perioden 2014 til 2020, og hvor der er identificeret afvigelser mellem de realiserede og budgetterede udgifter for året. Visse hovedkonti er blevet lagt sammen som følge af, at modtagergrundlaget vurderes at være tæt koblet.

Budgetteringen af hovedparten af de loftbelagte indkomstoverførsler afspejler gældende lovgivning på området og den lovgivning, som forventes vedtaget på baggrund af nye politiske aftaler og reformer. Det indebærer, at der er en vis usikkerhed forbundet med at skønne over udgifterne til ordningerne i forhold til øvrige bevillinger såsom drifts- og reservationsbevillinger. I årene forud for indførelsen af budgetloven i 2014 er der blandt andet indgået større reformer på beskæftigelsesområdet, herunder *Reform af førtidspension og fleksjob* (2012) og *sygedagpengereformen* (2013).

De i alt 105 ordninger er inddelt efter, om der har været identificeret henholdsvis mer- eller mindreudgifter i mindst seks af årene i perioden 2014 til 2020. Dertil kommer ordninger, der ikke har udvist systematik i perioden. Analysen viser, at 38 ordninger over de syv år har en systematisk tendens til enten mer- eller mindreudgifter, mens 67 ordninger ikke indikerer systematik, jf. *tabel 5.3*.¹

Afvigelsen fra budgetteringen for ordninger med systematiske merudgifter udviser samlet set små variationer fra 2014 til 2020. Afvigelserne er primært drevet af merudgifter til pensionsudgifter i folkeskolen mv. og hjælp til flygtninge mv. i enkelttilfælde.

For ordninger med systematiske mindreudgifter er der store variationer i mindreudgifter mellem årene. Dette skyldes store variationer i mer – og mindreforbruget fra 2014-2020 på pensionsområdet og på jobrotationsordningen, dog primært med store mindreforbrug. I 2014 er der et stort merforbrug på jobrotationsordningen og i 2020 er der et stort merforbrug på pensionsområdet, hvorfor samlingen af ordninger med systematiske mindreudgifter samlet set

¹Under delloftet for indkomstoverførsler er der årligt overført midler fra Den Sociale pensionsfond på 12-13 mia. kr., hvor der ikke er afvigelser mellem de realiserede og budgetterede indtægter. Overførsler fra fonden er derfor trukket ud af basen i den resterende del af analysen. Tilsvarende er *Berigtigelser vedrørende refusion af kommunale udgifter* trukket ud af basen som følge af ordningen efterreguleres på love om tillægsbevillinger.

har et merforbrug i de enkelte år. Da det kun er et enkelt år, hvor der er merforbrug på områderne, karakteriseres de stadig som ordninger med systematiske mindreudgifter. Fra 2015 til 2019 står pension og jobrotationen for mellem 50,1 og 83,0 pct. af det samlede mindreforbrug for ordninger med systematiske mindreudgifter.

I perioden 2015-2019 udgøres de samlede mindreudgifter af ordninger med systematiske mindreudgifter, ordninger uden systematik og ordninger, der har eksisteret i færre end syv år, som mere end opvejer merudgifterne på de resterende ordninger (dog med varierende mer- og mindreforbrug for ordninger uden systematik og ordninger, der har eksisteret i færre end syv år). I 2014 og 2020 udgøres de samlede mindreudgifter af ordninger, der har eksisteret i færre end syv år og af ordninger uden systematik, hvor der har været store mindreudgifter. Det gælder især efterløn og førtidspension i 2014 og efterløn og dagpenge ved sygdom i 2020. Ordninger med systematiske mindreudgifter havde i 2014 og 2020 merudgifter. Dette er primært drevet af jobrotationsordningen og folkepensionen *jf. tidligere afsnit*.

Tabel 5.3
Udgifter under delloftet fordelt efter systematik

Mia. kr., 2022 priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Merudgifter i mindst seks af årene (13 ordninger) ²	0,3	0,5	0,4	0,6	0,5	0,3	0,0
Mindreudgifter i mindst seks af årene (25 ordninger) ²	0,2 ³	-2,0	-1,3	-2,9	-1,2	-1,3	0,3 ³
Ingen systematik (68 ordninger) ²	-2,9	-1,6	0,8	0,2	-2,4	-4,4	-1,0
Eksisteret i færre end syv år	-0,6	-0,6	-0,7	-0,5	0,2	0,4	-0,4
I alt	-2,9	-3,8	-0,7	-2,6	-2,9	-5,0	-1,1

Anm.: Afvigelse i sum kam henføres til afrunding.

- 1) Bevillingsniveauet indeholder finanslovbevillingen og årets tillægsbevillinger ekskl. 17.64.04. Overførsel fra Den Sociale Pensionsfond og 17.31.41. Berigtigelser vedrørende refusion af den kommunale udgifter.
- 2) Der betragtes kun ordninger, som har eksisteret alle år siden 2014.
- 3) Merforbrug skyldes enkeltstående større merforbrug på konti, hvor der systematisk er mindreforbrug ud fra betegnelsen om mindreforbrug i seks ud af syv år.

Kilde: Finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber 2014-2020 samt egne beregninger.

De 10 største ordninger fordeler sig med en ordning med systematiske merudgifter, en ordning med systematiske mindreudgifter og otte ordninger uden systematik. Der er store forskelle i de budgetterede udgifter på tværs af grupperingerne. På finansloven for 2020 er der budgetteret med udgifter på 9,1 mia. kr. for ordningen med systematiske merudgifter (pensionsudgifter i folkeskolen mv.), 147,3 mia. kr. for ordningen med systematiske mindreudgifter (folkepension) og 98,8 mia. kr. for de resterende otte ordninger uden systematik, *jf. tabel 5.4*.

Af hensyn til størrelsen på nogle af mindreudgifterne er tallene i tabellen angivet i mio. kr. og ikke i mia. kr. som i tabellerne ovenfor.

Tabel 5.4

Mer- eller mindredgifter på de 10 største ordninger under indkomstloftet fordelt efter systematik

Mio. kr., 2022-priser (pct. ift. budgettering)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Ordninger med systematiske merudgifter							
Pensionsudgifter i folkeskolen mv.	146 (1,8 pct.)	224 (2,6 pct.)	224 (2,6 pct.)	285 (3,3 pct.)	38 (0,4 pct.)	77 (0,8 pct.)	-5 (-0,1 pct.)
2. Ordninger med systematiske mindredgifter							
Folkepension	-715 (-0,5 pct.)	-707 (-0,5 pct.)	-330 (-0,2 pct.)	2.210 (-1,5 pct.)	-706 (-0,5 pct.)	-907 (-0,6 pct.)	730 (0,5 pct.)
3. Ordninger uden systematik							
Førtidspension	-572 (-2,4 pct.)	-632 (-2,8 pct.)	-378 (-1,8 pct.)	20 (0,1 pct.)	90 (0,5 pct.)	-566 (-3,1 pct.)	169 (0,9 pct.)
Børne- og ungedydelse	54 (0,3 pct.)	131 (0,8 pct.)	232 (1,4 pct.)	-10 (-0,1 pct.)	-134 (-0,8 pct.)	-188 (-1,2 pct.)	29 (0,2 pct.)
Barselsdagpenge	-180 (-1,7 pct.)	-356 (-3,2 pct.)	692 (6,3 pct.)	435 (3,9 pct.)	-619 (-5,0 pct.)	-371 (-3,1 pct.)	524 (4,4 pct.)
Efterløn	-680 (-3,1 pct.)	410 (2,2 pct.)	16 (0,1 pct.)	78 (0,5 pct.)	126 (1,0 pct.)	-1.203 (-10,8 pct.)	-595 (-5,6 pct.)
Fleksjob	271 (3,6 pct.)	174 (2,3 pct.)	294 (3,8 pct.)	402 (5,1 pct.)	-155 (-1,9 pct.)	291 (3,2 pct.)	-312 (-3,5 pct.)
Boligydelser til pensionister	62 (0,7 pct.)	142 (1,7 pct.)	-43 (-0,5 pct.)	-76 (-0,9 pct.)	-207 (-2,4 pct.)	-583 (-7,0 pct.)	129 (1,6 pct.)
Sygedagpenge	-58 (-1,0 pct.)	502 (10,8 pct.)	-28 (-0,6 pct.)	-294 (-5,8 pct.)	-97 (-2,1 pct.)	51 (1,1 pct.)	-871 (-18,6 pct.)
SU	-168 (-0,7 pct.)	-869 (-3,7 pct.)	-414 (-1,8 pct.)	-390 (-1,7 pct.)	144 (0,7 pct.)	-525 (-2,4 pct.)	223 (1,1 pct.)
De 10 største ordninger	-1.841 (-0,7 pct.)	-980 (-0,4 pct.)	266 (0,1 pct.)	-1.761 (-0,7 pct.)	-1.519 (-0,6 pct.)	-3.924 (-1,5 pct.)	22 (0,0 pct.)
Øvrige ordninger	-1.108 (-2,8 pct.)	-2.789 (-6,9 pct.)	-995 (-2,6 pct.)	-870 (-2,3 pct.)	-1.384 (-3,8 pct.)	-1.037 (-3,0 pct.)	-1.161 (-3,2 pct.)
Mindredgifter under delloftet i alt	-2.948 (-1,0 pct.)	-3.769 (-1,3 pct.)	-730 (-0,3 pct.)	-2.631 (-0,9 pct.)	-2.903 (-1,0 pct.)	-4.960 (-1,8 pct.)	-1.140 (-0,4 pct.)

Anm.: Afvigelse i sum kam henføres til afrunding.

Bevillingsniveauet indeholder finanslovbevillingen og årets tillægsbevillinger ekskl. 17.64.04.

Overførsel fra Den Sociale Pensionsfond og 17.31.41. Berigtigelser vedrørende refusion af den kommunale udgifter.

Kilde: Finanslove, love om tillægsbevilling og statsregnskaber 2014-2020 samt egne beregninger.

For ordningen *pensionsudgifter i folkeskolen*, der er den eneste større ordning med systematiske merudgifter, er afvigelse mellem de realiserede og budgetterede udgifter forbedret i mindre grad i både absolutte og relative termer fra 2014 til 2020. I 2020 er der realiseret et mindreforbrug på ordningen på 5 mio. kr.

Ordningen *folkepension* er den eneste større ordning med systematiske mindreudgifter. Ordningen udgør ca. halvdelen af de budgetterede udgifter under delloftet, og der er identificeret mindreudgifter på mellem 0,2 pct. og 1,5 pct. i perioden 2014 til 2019, *jf. tabel 5.4*. I 2020 er der identificeret merudgifter på 0,5 pct. Folkepension er således i alle årene på nær i 2017 budgetteret med relative afvigelser på mindre end 1 pct., og med mindreudgifter i alle årene på nær 2020. Dette skyldes en overvurdering af det forventede fald i helårsniveauet som følge af stigningen i folkepensionsalderen i 2020.

I forhold til andre indkomstoverførsler er der umiddelbart mindre usikkerhed forbundet med at skønne over antallet af folkepensionister. Dette skyldes, at tilgang og afgang fra ordningen er bestemt ud fra relativt få parametre. Tilgangen til ordningen er i høj grad bestemt af folkepensionsalderen, og ancienniteten på ydelsen er forholdsvis lang.

På den baggrund kan der være et potentiale for at øge præcisionen i budgetteringen af ydelsen, om end andre faktorer som fx pensionisters supplerende indtægter og andelen af samlede pensionister har betydning for modregningen i ydelsen til folkepensionister.

For *ordninger uden systematik* tegner der sig et mere varieret billede af afvigelserne mellem de realiserede og budgetterede udgifter. Fx er budgetteringspræcisionen af førtidspension væsentligt forbedret i 2017, 2018 og 2020, mens der for barseldagpenge har været større udsving over perioden med blandt andet merudgifter på 6,3 pct. i 2016 og 4,4 pct. i 2020 og mindreudgifter på 5,0 pct. i 2018.

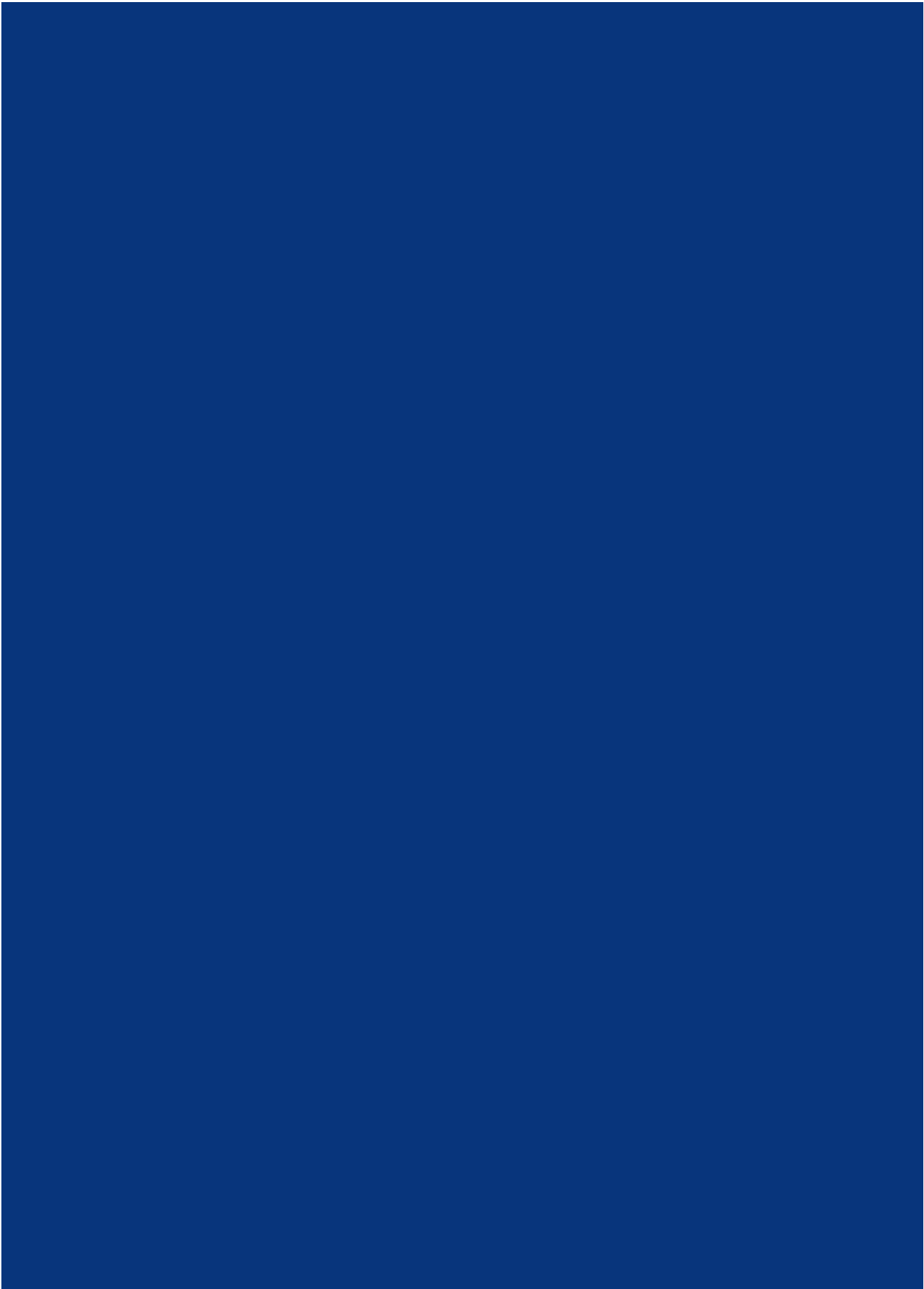
De store mindreudgifter til efterløn i 2019 på 10,8 pct. kan primært henføres til en lavere aktivitet end forventet samt en lavere enhedsomkostning. En forklaring på den lavere aktivitet og enhedsomkostning kan være de skærpede modregningsregler for pensionister, der blev indført fra 2018. I 2020 var mindreforbruget nedbragt til 5,6 pct. Den lavere aktivitet på efterlønsordningen kan i høj grad også forklares med, at efterlønsalderen steg med et halvt år hvert år fra 2014 til 2020.

Mindreudgifterne til boligydelse til pensionister skyldes de regnskabs tekniske ændringer i 2019, hvor forudbetalt ydelse i december i fremtiden konteres i det regnskabsår, som ydelsen vedrører.

Dagpenge ved sygdom varierer kraftigt med et merforbrug på 10,8 pct. i 2015 og et mindreforbrug på 18,6 pct. i 2020.

For SU er der identificeret en forværring i budgetafvigelserne fra 2014 til 2015, som imidlertid er vendt til merforbrug i 2018 og 2020. Der identificeres trods dette et relativt højt niveau af mindreforbrug på 2,4 pct. i 2019. Mindreudgifterne i 2019 til SU er primært en konsekvens af mindre aktivitet end budgetteret.

De 10 største ordninger budgetteres relativt mere præcist end de resterende ordninger under delloftet. De 10 største ordninger udviser imidlertid samlet set mindreudgifter i alle årene undtagen i 2016 og 2020. Grundet ordningernes størrelse fører disse relativt små afvigelser til relativt store absolutte mindreudgifter.



6. Forbrugsmønstret i den offentlige sektor 2007-2020

6.1 Indledning

Budgetloven har indført bindende udgiftslofter for staten, kommunerne og regionerne, der skal overholdes hvert år både på budget- og regnskabsstidspunktet. Udgiftslofterne er understøttet af økonomiske sanktioner i tilfælde af overskridelser. Det betyder i praksis, at henholdsvis staten, kommunerne og regioner under ét hverken må budgettere med eller regnskabsføre udgifter på et højere niveau end vedtaget af Folketinget.

En central prioritet med budgetloven er at styrke økonomistyringen i den offentlige sektor. God økonomistyring er nødvendig for – både i de enkelte institutioner og på overordnet niveau – at sikre, at budgetterne bliver overholdt, og at der eksisterer et robust styringsgrundlag, hvor der er en klar sammenhæng mellem mål, aktiviteter og udgifter samt en solid basis for løbende at prioritere og effektivisere den offentlige opgaveløsning, så der sker en optimal anvendelse af ressourcerne.¹ God økonomistyring kan fx være at holde visse relevante, men tidsmæssigt justerbare udgifter tilbage, indtil der er overblik over, hvordan det i øvrigt går med budgetterne i løbet af året.

Budgetloven indebærer en strammere udgiftsstyring, som kan have betydning for, hvordan de offentlige budgetter udmøntes. Det har der også i offentligheden været en debat af. Her er der blandt andet stillet spørgsmål ved, om budgetlovens fokus på overholdelse af de årlige udgiftslofter kan føre til unødigt ressourceforbrug sidst på året også omtalt som "benzinafbrænding".²

"Benzinafbrænding" beskriver en situation, hvor en institution fx ikke har nået at bruge hele årets budget og beslutter at anvende så meget som muligt af det resterende budget på *ikke-nødvendige* udgifter sidst på året. Det kan fx være tilfældet, når budgetlægningen i væsentlig udstrækning er baseret på seneste regnskab, og hvor mindreforbrug kan medføre, at budgetterne for de kommende år bliver reduceret, eller det kan være tilfældet, hvis strammere opsparringsregler giver tilskyndelse til at forbruge eksisterende bevilling fuldt ud, fordi der mangler muligheder for at forbruge opsparing i efterfølgende år.

Stigende forbrug sidst på året er dog ikke altid udtryk for benzinafbrænding, *jf. boks 6.1*.

¹ Forslag til Budgetlov, https://www.ft.dk/ripdf/samling/20111/lovforslag/1174/20111_1174_som_fremsat.pdf, side 8.

² Se fx Produktivitetskommissionen, "Styring ledelse og motivation i den offentlige sektor – analyserapport 3", side 94-95; og De Økonomiske Råd, "Dansk Økonomi – forår 2015", side 151-152.

Boks 6.1**Forbrugsstigning sidst på året**

Stigende forbrugsudgifter sidst på året kan være udtryk for benzinafbrænding. Et stigende forbrug kan imidlertid også være udtryk for god økonomistyring, hvor der i budgettet afsættes en reserve til at imødekomme uforudsigelige udgifter i løbet af året. Indtræffer der færre uforudsete udgifter end afsat på reserven, kan den resterende reserve hensigtsmæssigt udmøntes til fremrykning af udgifter, der fx planmæssigt skulle foretages det efterfølgende år.

Eksempelvis kan det være vanskeligt at forudsige den eksakte sygehusaktivitet for et kommende år. Derfor kan der hensigtsmæssigt afsættes en reserve til uforudsete udgifter. Såfremt reserven sidst på året ikke forventes fuldt udmøntet, kan sygehusene indkøbe medicin til lager, som planmæssigt skulle foretages det efterfølgende år.

Det kan derfor ikke konkluderes, om et eventuelt merforbrug sidst på året er udtryk for benzinafbrænding - alene på baggrund af kvantitative analyser af forbrugsmønstret.

Der er gennemført en analyse af, om der i forlængelse af budgetloven og indførelsen af sanktionsmekanismerne er sket væsentlige ændringer i forbrugsmønstret over året i henholdsvis staten, kommunerne og regionerne. Med analysen er det ikke muligt at konkludere, om evt. ændringer i forbrugsmønstret skyldes uhensigtsmæssigt eller unødvendigt forbrug sidst på året (benzinafbrænding), eller om det afspejler, at relevant forbrug har været planlagt under hensyntagen til udmøntningen af det resterende budget.

Kapitlet fremhæver, at andelen af årets forbrug, der falder i 4. kvartal, er faldet lidt i kommunerne og regionerne, mens det er steget lidt i staten, siden budgetloven trådte i kraft. Bedømt ud fra forbrugsmønstret er der samlet set ikke indikationer på en mere uhensigtsmæssig udmøntning af de offentlige bevillinger henover det enkelte år.

Udviklingen i forbrugsmønstret i kommunerne, regionerne og staten analyseres i nævnte rækkefølge i de efterfølgende kapitler. Delsektorerne varierer i både størrelse og opbygning, ligesom kontoplanen er forskellig på tværs af sektorerne. Analyserne i de enkelte kapitler varierer på den baggrund fra hinanden.

Hovedkonklusionerne i kapitlet fremgår af boks 6.2.

Boks 6.2**Hovedkonklusioner i kapitel 6**

- Forbrugsmønstret hen over året i den offentlige sektor har ikke ændret sig væsentligt siden implementeringen af budgetloven og sanktionsmekanismerne for kommunerne og regionerne. Der er ikke indikationer på et stigende problem med benzinafbrænding sidst på året efter indførelsen af sanktioner og udgiftslofter.
- Andelen af årets forbrug i 4. kvartal er faldet hhv. 0,3 pct.-point i kommunerne og 0,2 pct.-point på regionernes sundhedsområde i forhold til perioden før sanktionerne, mens andelen er steget med 0,3 pct.-point i staten.
- For kommunerne dækker udviklingen over mindre fald i andelen af årets lønninger og køb af målrettede tjenesteydelser samt en stigning i andelen af årets målrettede varekøb, der sker i 4. kvartal i forhold til perioden før sanktionerne.
- Der kan ikke konstateres en systematisk udvikling, når der ses på enkeltkommuner. I 62 af de 98 kommuner er forbrugsandelen i 4. kvartal gennemsnitligt steget eller faldet inden for en margen på ét pct.-point efter 2010.
- Udviklingen i regionerne (sundhedsområdet) dækker over et mindre fald i andelen af årets lønninger, en mindre stigning i indkøb af målrettede varer samt en stigning i indkøb af målrettede tjenesteydelser, der foretages i 4. kvartal.
- For staten dækker udviklingen over en stigning i andelen af årets køb af varer og tjenesteydelser, der gennemføres i 4. kvartal, og et fald i andelen af årets tilskud, der udmøntes i 4. kvartal.

Det bemærkes, at analyserne af kommunerne og regionerne i publikationen primært baseres på de kommunale og regionale aftalte økonomiske rammer, budgetter samt kvartals- og årsregnskaber. Disse beskriver ikke eventuelle underliggende konsekvenser i kommunerne eller regionerne.

Det skal hertil bemærkes, at regnskabet i 2020 for både kommunerne og regionerne var påvirket af den ekstraordinære situation med covid-19. For kommunerne bidrog periodevis nedlukninger samlet set til et mindreforbrug i 2020, mens det for regionerne betød et merforbrug i 2020, som afspejlede håndtering af covid-19.

6.2 Forbrugsmønstret i kommunerne

De regnskabsførte udgifter under det kommunale udgiftsloft udgjorde 268,6 mia. kr. i 2020 (2022-priser). Det kommunale udgiftsloft omfatter de samlede kommunale nettodriftsudgifter til service og udgøres primært af det specialiserede socialområde, miljø, veje og kollektiv trafik, ældre, skoleområdet, sundhed og dagtilbud.

Med budgetlovens ikrafttræden blev sanktionsmekanismerne for kommunernes budgetter strammet. Sanktionsmekanismerne har til formål at understøtte den eksisterende udgiftsstyring, hvor der årligt aftales en økonomisk ramme, som kommunerne samlet set skal holde sig inden for. Forbrugsmønstret i kommunerne er analyseret ved at afdække det gennemsnitlige forbrug i 4. kvartal i perioderne før og efter indførelsen af sanktionsmekanismerne *jf. boks 6.3*.

Boks 6.3

Metode for analyse af forbrugsmønstret i kommunerne

Kommunernes gennemsnitlige andel af årets forbrug i 4. kvartal sammenlignes for perioderne 2007-2010 (før indførelsen af automatiske sanktionsmekanismer på regnskaber) og 2011-2020 (efter indførelsen af automatiske sanktionsmekanismer på regnskaber). Posteringer foretaget i forbindelse med afslutningen af regnskabet i den såkaldte "supplementsperiode" er medregnet til 4. kvartal.

Sanktionsmekanismerne træder i kraft, hvis kommunerne under ét overskrider deres budgetterede serviceudgifter, hvorfor kommunernes samlede forbrug inden for servicerammen afdækkes. Kommunerne har fuld frihed til at koordinere fordelingen af den samlede udgiftsramme mellem sig, sådan at en kommune kan afholde flere udgifter end budgetteret, hvis en anden kommune afholder tilsvarende færre udgifter.

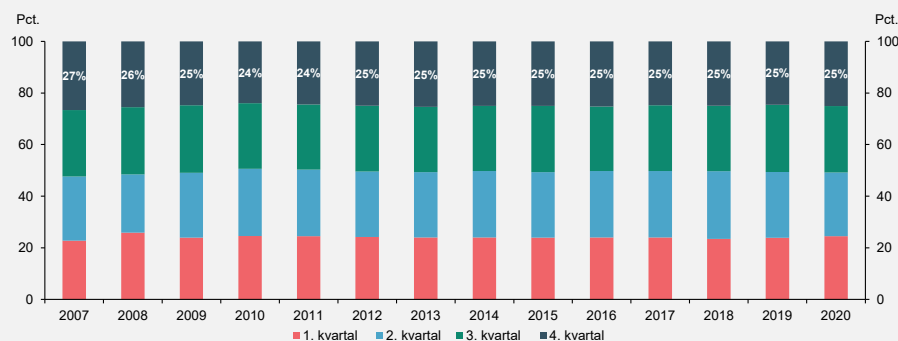
De aggregerede tal kan dække over væsentlige variationer blandt de individuelle kommuner, hvorfor udviklingen i forbrugsmønstret i de enkelte kommuner efterfølgende belyses. Afslutningsvis dekomponeres forbruget i forskellige forbrugsarter.

Forbrugsudviklingen undersøges med afsæt i samme opgørelsesmetode, som det tidligere KORA (nu VIVE) har anvendt i en lignende undersøgelse fra 2016, der undersøgte sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring.

Kommunernes samlede forbrug

For kommunerne under ét er der ikke noget der tyder på højere forbrug sidst på året efter indførelsen af sanktionsmekanismerne. Både før og efter sanktionsindførelsen har kommunernes forbrug i 4. kvartal udgjort omkring 25 pct. af det samlede forbrug, *jf. figur 6.1*. Samlet set er forbruget i 4. kvartal faldet med i gennemsnit 0,3 pct.-point sammenlignet med perioden før sanktionerne, *jf. tabel 6.1*.

Figur 6.1
Årets forbrug i kommunerne fordelt på kvartaler, 2007-2020



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Til illustration af de begrænsede ændringer i timingen af årets forbrug ses også en relativ beskeden udvikling i forbrugsandelen sidst på året for kommunerne enkeltvis, *jf. tabel 6.2*. For 62 af landets 98 kommuner er forbrugsandelen steget eller faldet inden for en margen på ét pct.-point efter 2010 frem mod 2020. For 41 af kommunerne er forbrugsandelen gennemsnitligt steget, hvoraf den største stigning er ca. 3,2 pct.-point i gennemsnit i en enkelt kommune. Hos de resterende 57 af kommunerne er forbrugsandelen faldet, hvoraf det største fald er ca. 3,6 pct.-point. Det bemærkes i tillæg, at kommunernes enkeltvise udgiftsbaser er mindre end kommunernes samlede base og derfor mere følsomme over for ekstraordinære udgifter i enkeltår.

Tabel 6.1
Andel af årets forbrug fordelt på kvartal, 2007-2020 (gennemsnit)

	1. kvrt.	2. kvrt.	3. kvrt.	4. kvrt.
2007-2010 (pct.)	24,3	24,7	25,9	25,2
2011-2020 (pct.)	24,0	25,6	25,5	24,9
Difference (pct.-point)	-0,2	0,9	-0,4	-0,3

Tabel 6.2
Ændring i gennemsnitlig forbrugsandel ultimo året i årene før (2007-2010) og efter sanktioner (2011-2020)

	Antal af kommuner
Kommunerne med et <i>fald</i> over én procent	24
Kommunerne med et <i>fald</i> under én procent	33
Kommunerne med en <i>stigning</i> under én procent	29
Kommunerne med en <i>stigning</i> over én procent	12

Anm.: Afvigelse i sum kan henføres til afrunding.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Kommunernes forbrug fordelt på forbrugstyper

I følgende afsnit undersøges det, om forbrugsmønstret af forskellige forbrugstyper/-arter har ændret sig efter indførelsen af sanktionsmekanismer.

Flere af kommunernes udgifter falder i faste rater og kan ikke skubbes nævneværdigt mellem kvartaler. Det gælder eksempelvis løn og personaleomkostninger samt visse køb af varer og tjenesteydelser. Derfor kan det fremføres, at det primært vil være muligt at øge forbruget aktivt sidst på året for de styrbare forbrugstyper, som kommunerne har mulighed for at flytte eller påvirke inden for året, fx i form af engangsbetalinger til køb af varer og tjenesteydelser.

Varer og tjenesteydelser kategoriseres på den baggrund som enten 'målrettede' eller 'øvrige', *jf. tabel 6.3*. Analysen ligger dermed i tråd med KORA's (nu VIVE's) tilgang i en analyse fra 2016. Analysen fokuserer på målrettede forbrugstyper, da disse umiddelbart er mest styrbare. Med afgrænsningen frasorteres andre udgiftsarter, eksempelvis tilskud med relativt fast kadence og overførsler samt finansudgifter, hvorfor udgiftsbasen for de artsopdelte analyser afviger fra de samlede udgifter i ovenstående opgørelser. Det understreges, at artsregnskaberne på kvartalsniveau er usikre og kan være fejlkonterede, hvorfor resultaterne skal læses med forbehold.

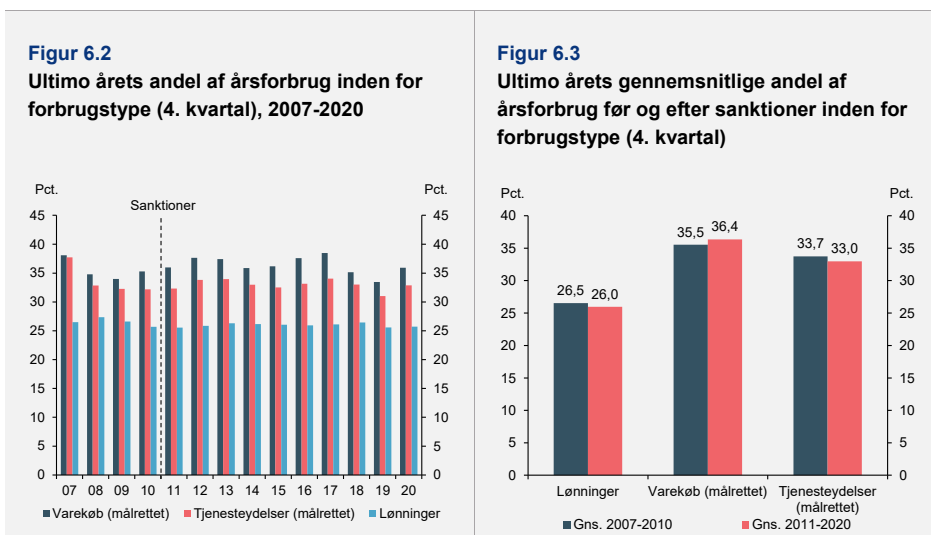
Tabel 6.3
Kategorisering af kommunale forbrugstyper

Forbrugstype	Definition	Eksempel	Udgifter i 2020
Lønninger	Lønninger	-	188,1 mia. kr. (64 pct.)
Målrettet varekøb	Fødevarer	Dybfrostvarer Kolonialvarer	15,7 mia. kr. (5 pct.)
	Anskaffelser	Tekniske anlæg Motorkøretøjer	
	Øvrige varekøb	Kontorartikler Lægelige artikler	
Øvrige varekøb	Brændsel og drivmidler	Benzin Olie	3,1 mia. kr. (1 pct.)
	Køb af jord og bygninger (hvh. inkl. og ekskl. moms)	-	
Målrettede tjenesteydelser	Entreprenør- og håndværkerydelser	Reparationer og vedligehold, som ikke udføres af eget personale	30,2 mia. kr. (10 pct.)
	Øvrige tjenesteydelser	Administrative tjenesteydelser som fx annoncer og IT-udgifter Tjenesteydelser som fx rengøring og vinduespudsning.	
Øvrige tjenesteydelser	Tjenesteydelser uden moms	Administrative tjenesteydelser som fx efteruddannelse og aviser Visse transportudgifter som fx befordringsgodtgørelse.	57,4 mia. kr. (20 pct.)
	Betalinger til staten	-	
	Betalinger til kommuner	Takstbetaling for benyttelse af institutioner i andre kommuner	
	Betalinger til regioner	-	

Anm.: Udgifterne i 2020 er i årets opgaveniveau og 2022-pl. Kommunernes indtægter indgår ikke i opgørelsen. Summen af udgifterne er derfor ikke identiske med kommunernes samlede nettodriftsudgifter. Procentandel er beregnet ud fra summen af de opgjorte udgifter.

Kilde: Danmarks Statistik, den autoriserede kontoplan og egne beregninger samt inspireret af KORA (nu VIVE) (2016).

Kommunernes udgifter til målrettede forbrugstyper viser ikke væsentlige ændringer i forhold til perioden før sanktionerne. For de målrettede forbrugstyper under ét er andelen af årets forbrug, der afholdes sidst på året (4. kvartal), uændret i perioden før og efter sanktionslovgivningen. For målrettede varekøb ses en gennemsnitlig stigning på 0,9 pct.-point i andelen af årets forbrug, der afholdes sidst på året, mens forbrugsandelen af målrettede tjenesteydelser er faldet marginalt *jf. figur 6.2 og 6.3*. At forbrugsandelen samlet set er uændret skal ses i lyset af, at kommunernes udgifter til målrettede tjenesteydelser er højere end udgifterne til målrettede varekøb.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

6.3 Forbrugsmønstret i regionerne (sundhedsområdet)

Det regionale udgiftsloft er opdelt i to dellofter – et delloft for sundhedsområdet og et delloft for regionale udviklingsopgaver. Udgifterne under delloftet for sundhedsområdet udgjorde 121,6 mia. kr. i 2020 (2022-priser og årets opgaveniveau). Delloftet for sundhedsområdet dækker over udgifter til sygehusvæsen, herunder somatik og psykiatri, medicin, sygesikring, administration mv. Delloftet er eksklusiv renteudgifter.

Med budgetlovens ikrafttræden blev der indført sanktionsmekanismer vedr. regionernes budgetter og regnskaber. Sanktionerne har til formål at understøtte den eksisterende udgiftsstyring, hvor der årligt aftales en økonomisk ramme for henholdsvis sundhed og regional udvikling, som regionerne skal overholde. Forbrugsmønstret i regionerne er analyseret ved at afdekke det gennemsnitlige forbrug i 4. kvartal i perioderne før og efter indførelsen af sanktionsmekanismerne *jf. boks 6.4*.

Boks 6.4**Metode for analyse af forbrugsmønstret i regionerne**

Regionernes gennemsnitlige andel af årets forbrug i 4. kvartal sammenlignes for perioderne 2008-2012 (før indførelsen af automatiske sanktionsmekanismer på regnskabet) og 2013-2020 (efter indførelsen af automatiske sanktionsmekanismer på regnskabet). Posteringer foretaget ifm. afslutningen af regnskabet i den såkaldte "supplementsperiode" er medregnet til 4. kvartal.

Sanktionsmekanismerne træder i kraft, hvis regionerne samlet set overskrider de aftalte rammer for deres budgetter og regnskaberne for hhv. sundhedsområdet eller de regionale udviklingsopgaver (og dermed dellofterne), hvorfor regionernes samlede nettodriftsudgifter afdækkes. Det skal ses i lyset af, at regionerne har fuld frihed til at koordinere fordelingen af den samlede udgiftsramme mellem sig, sådan at en region kan afholde flere udgifter end budgetteret, hvis en anden region bruger tilsvarende mindre.

De aggregerede tal kan dække over væsentlige variationer blandt de individuelle regioner, hvorfor udviklingen i forbrugsmønstret i de enkelte regioner efterfølgende belyses. Afslutningsvis dekomponeres forbruget i forskellige forbrugsarter.

Forbrugsudviklingen undersøges med afsæt i opgørelsesmetoden, som KORA (nu VIVE) har anvendt i en lignende undersøgelse fra 2016, der undersøgte sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring.

Kvaliteten af regionale kvartalsregnskaber for 2007 er behæftet med betydelig usikkerhed grundet nedlæggelsen af amterne og dannelsen af regionerne, hvorfor der anvendes data fra 2008 og frem.

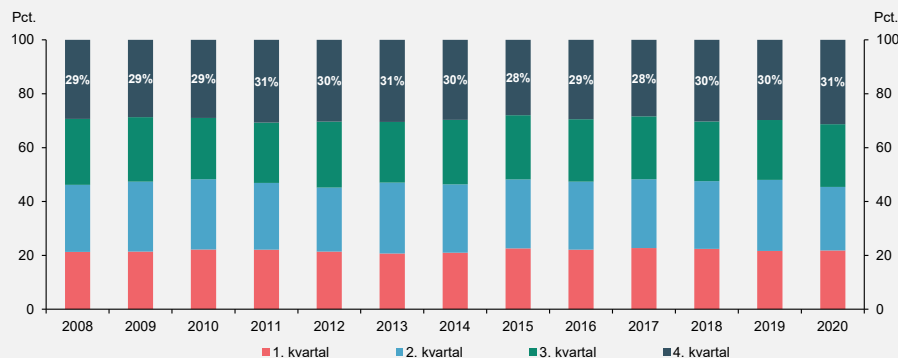
Nedenfor analyseres regionernes samlede forbrug på sundhedsområdet. Der er også gennemført en analyse af forbrugsmønstret under delloftet for regionale udviklingsopgaver, men grundet den relativt begrænsede størrelse af disse udgifter er denne analyse placeret i bilag 1.

Regionernes samlede forbrug

På sundhedsområdet har forbruget ikke ændret sig nævneværdigt, idet der kun er marginale ændringer i andelen af årets forbrug, der afholdes sidst på året, efter sanktionsindførelsen, *jf. figur 6.4*. Forbrugsandelen sidst på året er gennemsnitligt 29,6 pct. før indførelsen af sanktionsmekanismerne og 29,7 pct. efter indførelsen, svarende til en stigning på 0,1 pct.-point, *jf. tabel 6.4*.

Figur 6.4

Årets forbrug i regionerne til sundhed fordelt på kvartaler, 2008-2020



Anm.: Der er korrigeret for renter, og der er anvendt en fordelingsnøgle for hovedkonto 4 ved kvartalstallene.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Regionernes samlede forbrugsprofil før og efter indførelsen af sanktionsmekanismerne dækker over mindre variationer på tværs af regionerne. Forbrugsmønstret er ændret marginalt for Region Nordjylland, Midtjylland og Hovedstaden. I Region Syddanmark er forbrugsandelen steget 2,8 pct.-point, mens den er faldet 2,9 pct.-point i Region Sjælland fra perioden før til perioden efter indførelse af sanktionsmekanismen, *jf. tabel 6.5 og figur 6.5*. Der er ikke umiddelbart tegn på ændringer i forbruget sidst på året – hverken i den ene eller den anden retning.

Tabel 6.4

Sundhed: Andel af årets forbrug fordelt på kvartal, 2008-2020 (gennemsnit)

	1. kvrt.	2. kvrt.	3. kvrt.	4. kvrt.
2008-2012 (pct.)	21,7	25,1	23,6	29,6
2013-2020 (pct.)	21,9	25,4	23,0	29,7
Difference (pct.-point)	0,2	0,3	-0,6	0,1

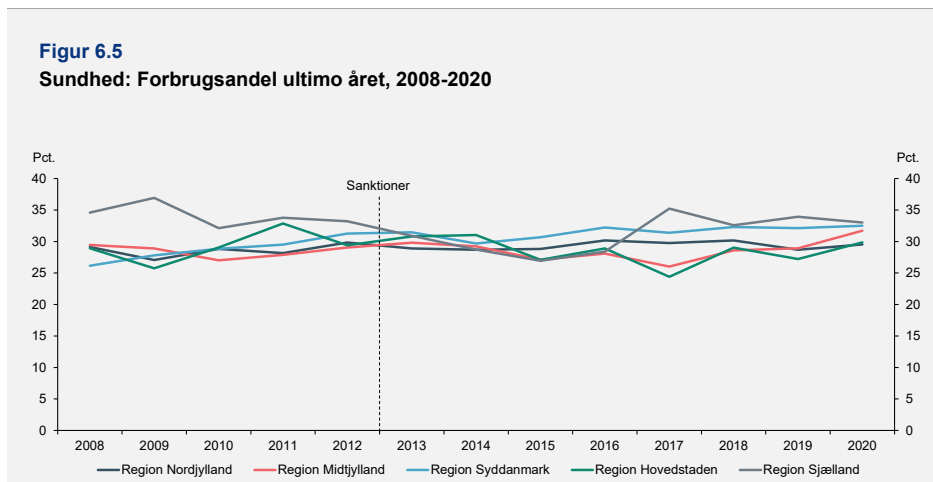
Tabel 6.5

Sundhed: Forbrugsandel ultimo året fordelt på regionerne, 2008-2020 (gennemsnit)

Pct.	2008-2012	2013-2020	Difference (pct.-point)
Region Nordjylland	28,6	29,3	0,7
Region Midtjylland	28,5	28,7	0,2
Region Syddanmark	28,7	31,5	2,8
Region Hovedstaden	29,2	28,5	-0,7
Region Sjælland	34,1	31,2	-2,9

Anm.: Afvigelse i sum kam henføres til afrunding. Alle tal er trukket uden renter, og der er anvendt en fordelingsnøgle for hovedkonto 4 ved kvartalstallene.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



Anm.: Alle tal er opgjort uden renter, og der er anvendt en fordelingsnøgle for hovedkonto 4 ved kvartalstallene.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Regionernes forbrug fordelt på forbrugstyper

I følgende afsnit undersøges det for sundhedsområdet, om forbrugsmønstret af forskellige forbrugstyper (arter) har ændret sig efter sanktionsindførelsen. Det sker ud fra samme kategorier som i analysen af kommunerne, *jf. tabel 6.6*. Det understreges, at artsregnskaberne på kvartalsniveau er usikre og der kan være fejlkonteringer, hvorfor resultaterne skal læses med forbehold.

Tabel 6.6
Sundhed: Kategorisering af regionale forbrugstyper

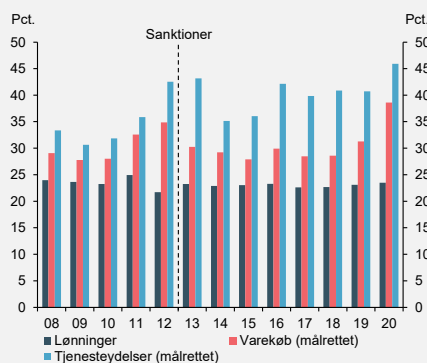
Forbrugstype	Definition	Eksempel	Udgifter 2020
Lønninger	Lønninger	-	62,3 mia. kr. (47 pct.)
Målrettet varekøb	Fødevarer	Dybfrostvarer Kolonialvarer	18,8 mia. kr. (14 pct.)
	Anskaffelser	Tekniske anlæg Motorkøretøjer	
	Øvrige varekøb	Kontorartikler Lægelige artikler	
Øvrige varekøb	Brændsel og drivmidler	Benzin Olie	1,0 mia. kr. (1 pct.)
	Køb af jord og nye bygninger (hvh. inkl. og ekskl. moms)	-	
Målrattede tjenesteydelser	Entreprenør- og håndværkerydelser	Reparationer og vedligehold, som ikke udføres af eget personale	10,5 mia. kr. (8 pct.)
	Øvrige tjenesteydelser	Administrative ydelser som fx annoncer og IT-udgifter Tjenesteydelser som fx rengøring og vinduespudsning.	
Øvrige tjenesteydelser	Tjenesteydelser uden moms	Administrative tjenesteydelser som fx efteruddannelse og aviser Visse transportudgifter som fx patientbefordring.	15,0 mia. kr. (11 pct.)
	Betalinger til staten	-	
	Betalinger til kommuner	Undersøgelser.	
Tilskud og overførsler	Betalinger til regioner	Indlæggelser eller ambulante undersøgelser på sygehuse i andre regioner, eller indlæggelser.	23,9 mia. kr. (18 pct.)
	Tjenestemandspensioner m.v.	Udbetalte pensioner og understøttelse	
	Overførsler til personer	Erstatninger	
	Øvrige tilskud og overførsler	Tilskud til foreninger og institutioner	

Anm.: Udgifterne i 2020 er i årets opgaveniveau og 2022-priser. Regionernes indtægter indgår ikke i opgørelsen. Summen af udgifterne er derfor ikke identiske med regionernes samlede nettodriftsudgifter. Procentandel er beregnet ud fra summen af de opgjorte udgifter.

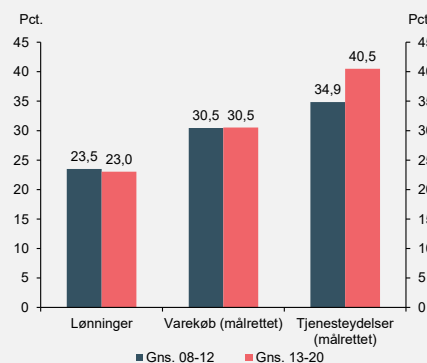
Kilde: Danmarks Statistik, den autoriserede kontoplan og egne beregninger samt inspireret af KORA (nu VIVE) (2016).

For de målrattede forbrugstyper under ét er andelen af årets forbrug, der afholdes sidst på året, 1,8 pct.-point større i perioden efter indførelsen af sanktionslovgivningen. Andelen af årets forbrug, der afholdes sidst på året til målrattede varekøb er uændret, hvilket dog skal ses i lyset af en markant stigning i 2020 formentlig knyttet til covid-19, der trækker gennemsnittet op. Foruden 2020 er der tale om et fald på 1,1 pct.-point. Andelen af målrattede tjenesteydelser er steget med 5,6 pct.-point., jf. figur 6.6 og 6.7. Det bemærkes, at udgifterne til målrattede varekøb er omtrent dobbelt så store som udgifterne til målrattede tjenesteydelser, hvorfor stigningen inden for målrattede tjenesteydelser har begrænset betydning for den samlede udgiftsudvikling. Andelen af årets forbrug, der afholdes sidst på året til løn, er faldet med 0,5 pct.-point.

Figur 6.6
Sundhed: Ultimo årets andel af årsforbrug inden for forbrugstype, 2008-2020



Figur 6.7
Sundhed: Ultimo årets gennemsnitlige andel af årsforbrug før og efter sanktioner inden for forbrugstype



Anm.: Alle tal er opgjort uden renter, og der er anvendt en fordelingsnøgle for hovedkonto 4 ved kvartalstallene. Der er foretaget en manuel korrektion af Region Hovedstadens udgifter til sygehusmedicin i de artsopdelte 3. kvartalsregnskaber i 2015-2018 grundet en konteringsafvigelse. Korrektionen påvirker ikke regionens samlede udgift til sygehusmedicin, men alene artsplaceringen af udgifterne.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

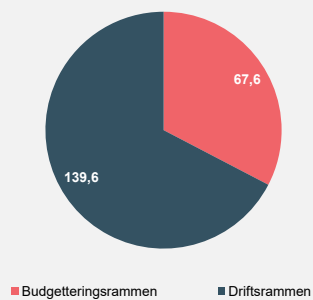
6.4 Forbrugsmønstret i staten

De regnskabsførte udgifter under det statslige delloft for driftsudgifter udgjorde i alt 207,2 mia. kr. i 2020, fordelt med henholdsvis 139,6 mia. kr. på den statslige driftsramme og 67,6 mia. kr. på den statslige budgetteringsramme, *jf. figur 6.8*. Driftsrammen indeholder overordnet set forskellige udgifter relateret til den statslige drift, mens budgetteringsrammen indeholder en række forskellige tilskudsordninger mv. Driftsrammen har været anvendt i en længere årrække, hvorimod budgetteringsrammen blev oprettet i forbindelse med implementeringen af budgetloven. Analysen af forbrugsmønstret er baseret på bevillinger på driftsrammen.

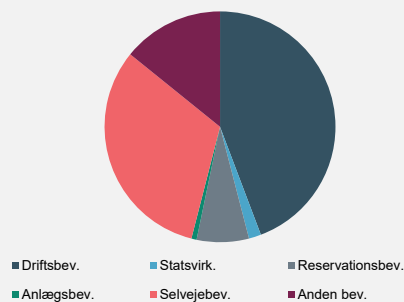
Forbrugsmønstret i staten er analyseret ved at sammenligne den relative andel af de "diskretionære udgifter" i 4. kvartal i perioden før budgetloven med den relative andel i 4. kvartal i perioden efter budgetloven, *jf. boks 6.5*. De diskretionære udgifter findes på bevillingstyperne driftsbevilling, statsvirksomhed og reservationsbevilling, som udgjorde i alt 78,1 mia. kr. i 2020 svarende til 53,3 pct. af driftsrammen, *jf. figur 6.9*. De resterende udgifter på driftsrammen udgøres i overvejende grad af taxameterbevillingerne til uddannelsesområdet, som er opført under bevillingstypen statsfinansieret selvejende institution.³

³ I en del af analyseperioden er taxameterbevillingerne til uddannelsesområdet opført under andre bevillingstyper. Der er taget højde herfor i analysen.

Figur 6.8
Udgifter under delloftet for driftsudgifter
fordelt på rammer, 2020, mia. kr.,
2022-priser



Figur 6.9
Udgifter på driftsrammen fordelt på
bevillingstyper, 2020



Anm.: Driftsrammen indeholder samlet set indtægter på lovbundne bevillinger på 7,0 mia. kr. (2022-priser), hvilket hovedsageligt skyldes indtægter fra den kommunale medfinansiering af fri- og efterskoler.

Lovbundne bevillinger er derfor ikke vist i figur 6.9.

Udgifterne er korrigeret for midlertidige merudgifter relateret til covid-19.

Kilde: Egne beregninger pba. Statsregnskabet for 2020.

Boks 6.5**Metode for analyse af forbrugsmønstret i staten**

Den gennemsnitlige andel af årets forbrug i 4. kvartal sammenlignes for perioderne 2007-2011 (før budgetloven) og 2013-2020 (efter budgetloven). Analysen tager udgangspunkt i 2007, da det er første år efter strukturreformen, og det år hvor omkostningsreformen trådte i kraft. Regnskabstallene vedrører dermed omtrent den samme afgrænsning af staten i hele analysen og er baseret på samme regnskabstilgang. Cirkulære om afprøvning af budgetlovens bestemmelser i staten i 2013 blev udstedt den 29. november 2012 og indeholdt blandt andet de nye regler for forbrug af opsparing i staten. Finansåret 2012 er derfor ekskluderet fra begge de analyserede perioder, da udstedelsen af cirkulæret kan tænkes at have påvirket adfærden sidst på året, selvom reglerne endnu ikke var trådt i kraft. Finansåret 2013 er på den baggrund inkluderet i perioden efter budgetloven, selvom selve loven først trådte i kraft for finansåret 2014.

Analysen er på regnskabsdata fra statsregnskabet for bevillinger på den statslige driftsramme af bevillingstyperne driftsbevilling, statsvirksomhed og reservationsbevilling, eksklusiv taxameterbevillinger til uddannelsesområdet (kaldet "diskretionære udgifter"). De regnskabsførte udgifter på aktivitetsstyrede og øvrige variable bevillinger afhænger af udviklingen i antallet af elever på uddannelsesinstitutioner og træk på forskellige lovbundne ordninger og ikke af aktive beslutninger i ledelsen på offentlige institutioner. Den valgte afgrænsning sikrer, at afløbet på disse bevillinger ikke påvirker analysen.

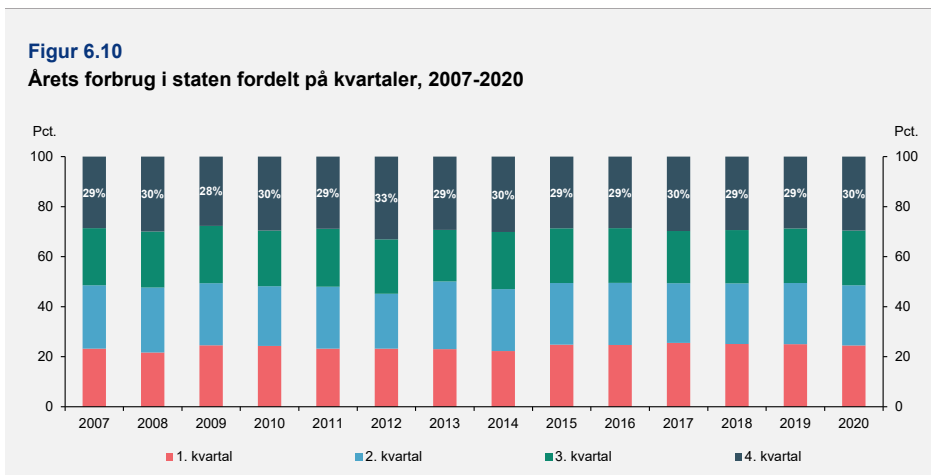
De anvendte data udgøres konkret af posteringer på standardkonti vedrørende indtægter og udgifter. Standardkonti vedrørende balancen er undtaget, om end fire regnskabskonti (60.12, 60.32, 60.70 og 61.92) på Forsvarsministeriets område er inkluderet, da ministeriet fortsat har et udgiftsbaseret – og ikke omkostningsbaseret – budget, *jf. appendiks 6.A*.

Omkostningsreformen medfører, at statsregnskabet udtrykker statens omkostninger og ikke de umiddelbare udgifter. Det er særligt relevant for investeringer, hvor regnskabet påvirkes af renter og afskrivninger og ikke den umiddelbart betaling. Begrebet 'udgifter' anvendes alligevel med henblik på at undgå sproglig forvirring ved anvendelse af begrebet 'udgiftslofter' samtidig med regnskabsførte 'omkostninger'. Eneste undtagelse hertil er specifikke navne på standard- og regnskabskonti som fx 'Andre ordinære driftsomkostninger'.

Det er ikke muligt at korrigere regnskaberne for midlertidige merudgifter til covid-19 på kvartalsniveau. 2020 er således ikke korrigeret for midlertidige merudgifter til covid-19. Det vurderes dog, at korrektionen ikke vil væsentligt ændre analysens konklusioner.

Statens samlede forbrug

Andelen af årets forbrug, der er affholdt i 4. kvartal, har været relativt stabil over perioden med mindre, forventelige udsving mellem enkelte år, *jf. figur 6.10*. Det eneste år med overnormalt forbrug i 4. kvartal er 2012, hvilket kan skyldes usikkerhed om konsekvenserne af det nye udgiftspolitiske styringssystem, da de nye opsparingsregler blev offentliggjort i slutningen af november 2012.



Kilde: Egne beregninger pba. statsregnskaber for 2007-2020.

Det samlede forbrugsmønster i staten har ikke ændret sig væsentligt ift. perioden før budgetloven. En nærmere sammenligning af de to perioder viser, at forbruget i 4. kvartal gennemsnitligt er steget med 0,3 pct.-point i forhold til perioden før budgetloven, *jf. tabel 6.7*. Den samlede udvikling dækker overordnet set over en variation på tværs af ministerområder. Andelen af årets forbrug i 4. kvartal er steget på størstedelen af ministerområderne, men er faldet på fem ministerområder, *jf. boks 6.6*.

Det er udtryk for en stigning for driftsbevillinger og statsvirksomheder og et fald for reservationsbevillinger, *jf. tabel 6.7 og figur 6.11*. En opsplnitning af udviklingen på henholdsvis driftsbevillinger og statsvirksomheder samt reservationsbevillinger viser, at forbruget på førstnævnte i en vis grad er rykket til sidst på året, mens forbruget for sidstnævnte er rykket til først på året. Disse modsatte tendenser er nærmere analyseret nedenfor.

Boks 6.6**Sammensætningen af årets forbrug i staten fordelt på kvartaler**

Den relativt stabile udvikling mellem 2007-2020 i den del af årets forbrug, der afholdes i 4. kvartal, dækker over udsving mellem ministerområderne. På 5 ud af 18 ministerområder er andelen af årets forbrug i 4. kvartal faldet i forhold til perioden før budgetloven. Tilsvarende er andelen af årets forbrug i 4. kvartal steget på 13 ud af 18 ministerområder i forhold til perioden før budgetloven.

Ministerområder med et faldende forbrug i 4. kvartal efter budgetlovens ikrafttræden tæller blandt andet et væsentligt fald for Uddannelses- og Forskningsministeriet. På blandt andet Justitsministeriets, Forsvarsministeriets, Skatteministeriets og Miljø- og Fødevarerministeriets område er der sket en stigning i andelen af årets forbrug afholdt i 4. kvartal.

En række ministerområder er præget af relativt lave udgiftsniveauer i hvert kvartal, hvormed enkelte store posteringer kan påvirke den relative fordeling mellem kvartalerne betydeligt. Det gør sig fx gældende på ministerområder med betydelige indtægter på udgiftsbudgettet.

Anm.: Der tages udgangspunkt i 18 ministerområder for at kunne sammenligne over hele perioden.

Tabel 6.7**Andel af årets forbrug fordelt på kvartal, 2007-2020 (gennemsnit)**

	1. kvrt.	2. kvrt.	3. kvrt.	4. kvrt.
2007-2011 (pct.)	23,4	24,9	22,7	28,9
2013-2020 (pct.)	24,4	24,7	21,7	29,2
Difference (pct.-point)	0,9	-0,2	-1,1	0,3
<i>Difference driftsbev. og statsvirksomheder (pct.-point)</i>	<i>-1,9</i>	<i>-1,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>3,4</i>
<i>Difference reservatonsbevillinger (pct.-point)</i>	<i>21,3</i>	<i>6,4</i>	<i>-8,6</i>	<i>-19,1</i>

Figur 6.11**Andelen af årets forbrug i 4. kvartal fordelt efter bevillingstype, 2007-2020**

Anm.: Afvigelse i sum kan henføres til afrunding.

Kilde: Egne beregninger pba. statsregnskaber for 2007-2020.

Statens forbrug fordelt på forbrugstyper

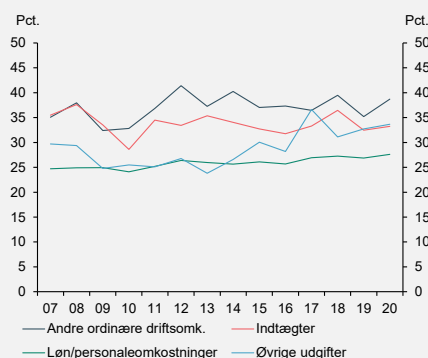
Det umiddelbart mest oplagte sted at justere forbruget sidst på året vil – ligesom for kommunerne og regionerne – være køb af varer og tjenesteydelser, da det kan gennemføres hurtigt uden at skabe varige udgifter, mens løn og personaleomkostningerne i mindre grad kan justeres med kort varsel. Nyansættelser vil fx også medføre udgifter i det efterfølgende år. Det er derfor relevant at se nærmere på udviklingen andelen af årets køb af varer og tjenesteydelser, der gennemføres i 4. kvartal.

De regnskabsførte udgifter for statsinstitutioner (bevillingstyperne driftsbevilling og statsvirksomhed på driftsrammen) udgjorde samlet set 68,2 mia. kr. i 2020 (2022-priser). Det svarer til 85,7 pct. af den samlede omkostningsbase for analysen. *Løn og personaleomkostninger* udgjorde i alt 47,5 af de 68,2 mia. kr., mens *andre ordinære driftsomkostninger* udgjorde 26,3 mia. kr. Andre ordinære driftsomkostninger er en samlebetegnelse for statens "køb af varer og tjenesteydelser fra private virksomheder eller institutioner uden for det statslige regi samt statens udgifter til tværministerielle afgifter og refusionsordninger". Dertil kommer *interne statslige overførsler* på -0,5 mia. kr., *øvrige udgifter* for 10,9 mia. kr. samt *indtægter* på 15,9 mia. kr.

En dekomponering af forbruget på driftsbevillinger og statsvirksomheder på kvartaler viser, at *løn og personaleomkostninger* ligger relativt stabilt over hele perioden, mens der er en stigning for særligt *øvrige udgifter*, jf. figur 6.12. Andelen af *andre ordinære driftsomkostninger*, der gennemføres i 4. kvartal, er steget med 2,6 pct.-point ift. perioden før budgetloven, jf. tabel 6.8.

En yderligere dekomponering af udviklingen på de specifikke regnskabskonti inden for kategorien *andre ordinære driftsomkostninger*, der vedrører køb af varer og tjenesteydelser, viser en stigning på 3,2 pct.-point ift. perioden før budgetloven. En oversigt over de udvalgte regnskabskonti fremgår af bilag 3. Købet af varer og tjenesteydelser på disse regnskabskonti udgjorde 21,5 mia. kr. i 2020.

Figur 6.12
Andel af årets forbrug på driftsbevillinger og statsvirksomheder i 4. kvartal fordelt efter kategorier, 2007-2020



Tabel 6.8
Andel af årets køb i 4. kvartal, 2007-2020 (gennemsnit)

Andre ordinære driftsomkostninger	4. kvartal
2007-2011	35,3
2013-2020	37,9
Difference (pct.-point)	+2,6
Varer og tjenesteydelser	4. kvartal
2007-2011	35,6
2013-2020	38,7
Difference (pct.-point)	+3,2

Anm.: Afvigelse i sum kan henføres til afrunding. Interne statslige overførsler fremgår ikke af figur 6.12 af hensyn til figurens overskuelighed, og da udgiftsniveauet er begrænset, jf. bilag 3. Definitionen af kategorien "varer og tjenesteydelser" fremgår af bilag 3.

Kilde: Egne beregninger pba. statsregnskaber for 2007-2020.

Mens andelen af årets forbrug på driftsbevillinger og statsvirksomheder er steget i 4. kvartal, er det faldet med i alt 19,1 pct. point for reservationsbevillinger i perioden efter indførelsen af budgetloven, jf. tabel 6.9. Reservationsbevillinger anvendes primært til forskellige statslige tilskud og udgjorde i alt 11,2 mia. kr. (2022-priser) i 2020, herunder 5,1 mia. kr. (2022-priser)

på Uddannelses- og Forskningsministeriets område. I den analyserede periode er udmøntningen af Uddannelses- og Forskningsministeriets bevillinger til forskningsrådene rykket fra sidst på året til først på året, hvilket påvirker analysen væsentligt. Andelen af årets reservationsbevillinger, der udmøntes i 4. kvartal, falder dog fortsat med 5,1 pct. ift. perioden før budgetloven, når Uddannelses- og Forskningsministeriet (UFM) ekskluderes af opgørelsen.

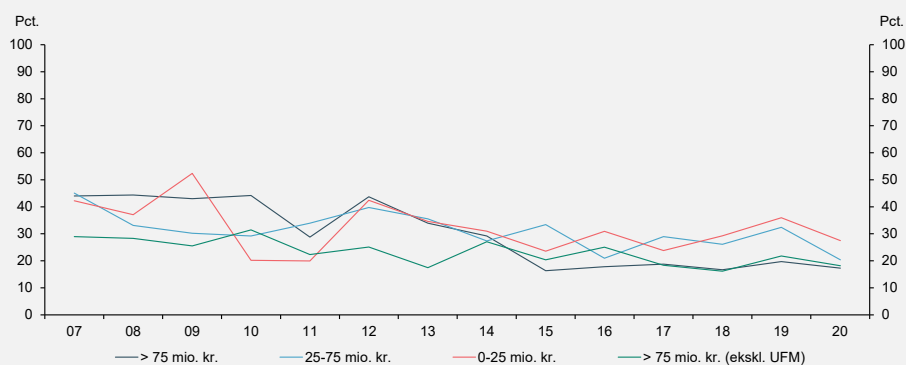
Der kan ikke umiddelbart identificeres en sammenhæng mellem størrelsen af den enkelte hovedkonto på finansloven og tendensen til et fald i årets udmøntning af tilskud i 4. kvartal. Der ses således et fald, uanset om der ses på hovedkonti med udgifter under 25 mio. kr. årligt, udgifter mellem 25 og 75 mio. kr. eller udgifter over 75 mio. kr., *jf. figur 6.13*.

Tabel 6.9**Andelen af forbruget på reservationsbevillinger i 4. kvartal**

Andre ordinære driftsomkostninger	4. kvartal
2007-2011 (pct.)	35,3
2013-2020 (pct.)	37,9
Difference (pct.-point)	2,6
Varer og tjenesteydelser	4. kvartal
2007-2011 (pct.)	35,6
2013-2020 (pct.)	38,7
Difference (pct.-point)	3,2
Alle reservationsbevillinger	4. kvartal
2007-2011 (pct.)	41,6
2013-2020 (pct.)	22,5
Difference (pct.-point)	-19,1
Reservationsbevillinger ekskl. UFM	4. kvartal
2007-2011 (pct.)	27,2
2013-2020 (pct.)	22,1
Difference (pct.-point)	-5,1

Anm.: Afvigelse i sum kan henføres til afrunding.

Kilde: Egne beregninger pba. statsregnskaber for 2007-2020.

Figur 6.13**Andelen af forbruget på reservations-bevillinger i 4. kvartal efter størrelse, 2007-2020**

Kilde: Egne beregninger pba. statsregnskaber for 2007-2020.

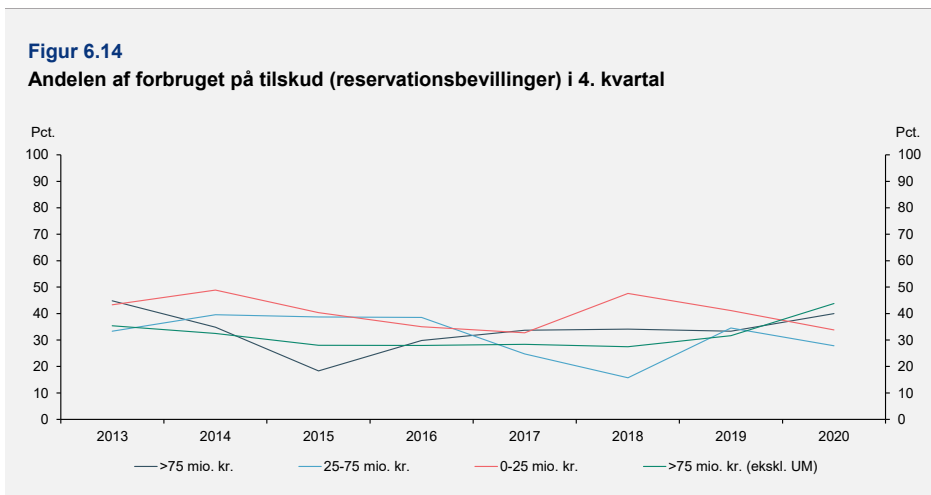
Hovedparten af reservationsbevillingerne har siden 2013 været placeret på den statslige budgetteringsramme, der blev etableret i forbindelse med implementeringen af budgetloven og derfor ikke er en del af denne analyse. Udgifterne på disse konti på budgetteringsrammen udgjorde i alt 39,8 mia. kr. i 2020, herunder 13,8 mia. kr. til udviklingsbistanden under Udenrigsministeriet (2022-priser). Størrelsen af reservationsbevillingerne på budgetteringsrammen gør det interessant at undersøge, om den faldende tendens også gør sig gældende her, selvom der ikke kan laves samme sammenligning af gennemsnittene før og efter budgetloven som i de øvrige analyser.

Analysen viser, at tendensen til faldende andel af årets tilskud, der udmøntes i 4. kvartal, også ses for reservationsbevillinger på budgetteringsrammen i perioden 2013-2020, *jf. tabel 6.10 og figur 6.14*. Tendensen til en svagt faldende andel synes umiddelbart uafhængig af udgiftens størrelse, og hvorvidt data for Udenrigsministeriet (UM), der grundet udviklingsbistanden fylder meget, ekskluderes af opgørelsen.

Tabel 6.10**Andelen af forbruget på tilskud (reservationsbevillinger) i 4. kvartal, 2013-2020**

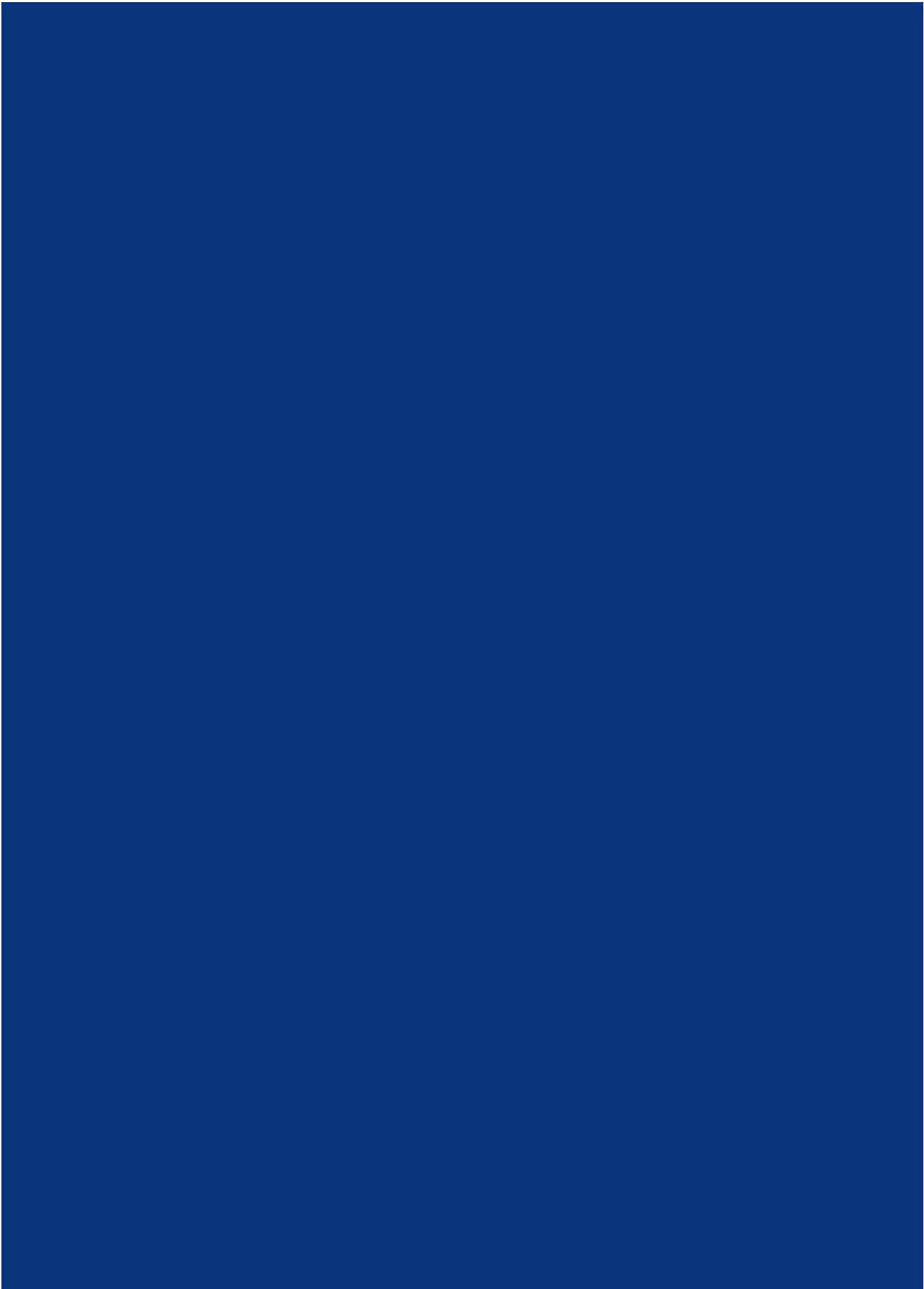
Pct.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
0-25 mio. kr.	43,3	48,9	40,3	35,0	32,7	47,6	41,1	33,8
25-75 mio. kr.	33,3	39,5	38,7	38,5	24,7	15,7	34,6	27,8
>75 mio. kr.	44,8	34,9	18,3	29,8	33,7	34,1	33,3	40,0
>75 mio. kr. (ekskl. UM)	35,4	32,5	28,0	28,0	28,4	27,5	31,6	43,8

Kilde: Egne beregninger pba. Statsregnskabet for 2013-2020.



Kilde: Egne beregninger pba. Statsregnskabet for 2013-2020.

Udmøntningen sidst på året er således faldet markant for reservationsbevillinger på driftsrammer og i en vis udstrækning for reservationsbevillinger på budgetteringsrammen.



6A. Uddybende forhold vedr. forbrugsmønstret i staten

Tabel 6A.1

Standardkonti i anvendte kategorier samt udgiftsniveau for driftsbevillinger og statsvirksomhedsbevillinger i 2020

Kategori	Standardkonti	Volumen 2020, 2022-priser
Løn/personaleudgifter	18 Lønninger/personaleomkostninger	47,5 mia. kr.
Andre ordinære driftsomkostninger	22 Andre ordinære driftsomkostninger Regnskabskonti 60.12, 60.32, 60.70 og 61.92 for § 12	26,3 mia. kr.
Indtægter	11 Salg af varer	-15,9 mia. kr.
	12 Internt statsligt salg af varer og tjenester	
	13 Kontrolafgifter og gebyrer	
	21 Andre driftsindtægter	
	25 Finansielle indtægter	
	28 Ekstraordinære indtægter	
	30 Skatter og afgifter	
Øvrige udgifter	31 Overførselsindtægter fra EU	10,9 mia. kr.
	32 Overførselsindtægter fra kommuner og regioner	
	34 Øvrige overførselsindtægter	
	15 Vareforbrug af lagre	
	16 Husleje, leje af arealer, leasing	
	17 Internt statsligt køb af varer og tjenester	
	19 Fradrag for anlægsløn	
	20 Af- og nedskrivninger	
	26 Finansielle omkostninger	
	29 Ekstraordinære omkostninger	
Interne statslige overførsler	41 Overførselsudg. til EU og øvrige udl.	-0,5 mia. kr.
	42 Overførselsudg. til komm+reg.	
	44 Tilskud til personer	
	45 Tilskud til erhverv	
	46 Tilskud til anden virk. /investeringstilskud	
	49 Reserver og budgetregulering	
	33 Interne statslige overførselsindtægter	
43 Interne statslige overførselsudgifter		

Kilde: Egen kategorisering pba. statens standardkontoplan, jf. bilag 2 til Budgetvejledning 2021.

Boks 6A.1**Regnskabskonto i kategorien "varer og tjenesteydelser"**

Analysen af udviklingen i købet af varer og tjenesteydelser i 4. kvartal er baseret på følgende specifikke regnskabskonti:

- 22.10 Rejser og befordring
- 22.20 Repræsentation
- 22.30 Reparation og vedligehold
- 22.50 Køb af tjenesteydelser hos kommuner ekskl. vand og energi
- 22.60 Køb af IT-varer til forbrug
- 22.65 Køb af IT-tjenesteydelser
- 22.70 Køb af tjenesteydelser i øvrigt
- 22.80 Køb af varer til forbrug i øvrigt

Forsvarsministeriet har som det eneste ministerium fortsat et udgiftsbaseret budget. Som følge deraf inkluderer analysen også udgifter på følgende regnskabskonti for Forsvarsministeriet:

- 60.12 Energilagre – tilgang
- 60.32 Varebeholdning – tilgang
- 60.70 Forudbetaling for lagervarer
- 61.92 FSV forudbetaling

Kilde: Egen kategorisering pba. statens regnskabskonti under standardkonto 22 Andre ordinære driftsomkostninger og relevante konti vedr. Forsvarsministeriet.

Del II

Budgetloven og grænsen for strukturelle underskud

Del II. Budgetloven og grænsen for strukturelle underskud

Budgetlovens regler for den strukturelle saldo er udtryk for implementeringen af Finanspagten i dansk lovgivning. Finanspagten blev indgået mellem eurolandene og en række ikke-eurolande i 2012. Baggrunden for Finanspagten var, at forløbet med den globale finanskrisen i 2008 og den efterfølgende statsgældskrise i flere eurolande viste, at en utilstrækkelig finanspolitik kunne have voldsomme konsekvenser – ikke bare for landet selv, men også for andre lande. Uagtet at krisen også havde baggrund i andre makroøkonomiske og finansielle ubalancer, pegede udviklingen på et behov for at stramme op på den finanspolitiske disciplin og de finanspolitiske regler i EU.

En styrkelse af de finanspolitiske rammer havde både til hensigt at genskabe tilliden for at berede vejen ud af krisen, og at forebygge fremtidige kriser. Formålet var også at understøtte et fremtidigt manøvrerum i landenes finanspolitik i nedgangstider ved at fremme en tilstrækkelig stor konsolidering i gode tider. I den forbindelse indeholder de finanspolitiske regler også fleksibilitet i tilfælde af exceptionelle omstændigheder, fx ved alvorlige økonomiske tilbageslag. Denne fleksibilitet blev taget i anvendelse i forbindelse med corona-krisen.

Præmissen for del II er de gældende regler i EU-traktaten og EU's Stabilitets- og Vækstpagt samt fortsat dansk deltagelse i Finanspagten.

Kapitel 7 gennemgår baggrunden for styrkelsen af de fælleseuropæiske regler for finanspolitikken i forlængelse af finanskrisen og statsgældskrisen. Samtidig sættes der fokus på betydningen af troværdige og sunde offentlige finanser for den makroøkonomiske udvikling i Danmark.

Kapitel 8 gennemgår de danske erfaringer med finanspolitikken siden 2014, hvor budgetloven trådte i kraft – set ud fra et makroøkonomisk perspektiv.

Kapitel 9 indeholder opdaterede beregninger af mindstekravet til den strukturelle saldo i Danmark, der peger på, at budgetlovens underskudsgrænse kan sænkes fra ½ til 1 pct. af BNP. I kapitlet redegøres der for, at lempelsen af underskudsgrænsen og moderate offentlige underskud i en længere årrække efter 2025 er fuldt forenelig med en fortsat ansvarlig finanspolitik.

Kapitel 10 beskriver både korrektionsmekanismen, der skal træde i kraft ved eventuelle overskridelser af underskudsgrænsen for den strukturelle saldo, og de exceptionelle omstændigheder, hvor budgetlovens underskudsgrænse kan fraviges. I kapitlet redegøres der også for de praktiske erfaringer, der er gjort med det finanspolitiske rammeværk i forbindelse med corona-krisen. Kapitlernes hovedkonklusioner er gengivet i boks II.1.

Boks II.1**Hovedkonklusioner****Kapitel 7. Fælleseuropæiske regler og baggrund for rammerne**

- Budgetloven implementerer i dansk lovgivning den europæiske Finanspagt, som eurolandene og andre EU-lande indgik i 2012 i kølvandet på den økonomiske krise i en række EU-lande.
- Finanspolitisk disciplin er først og fremmest af direkte og langsigtet national interesse i hvert enkelt land. Sunde offentlige finanser reducerer blandt andet risikoen for alvorlige kriser, understøtter langsigtet holdbarhed og tillid, og er generelt en forudsætning for, at der kan være manøvrerum i finanspolitikken til at understøtte vækst og beskæftigelse i nedgangstider. Moderat offentlig gæld understøtter samtidig lave offentlige renteudgifter, som alt andet lige kan give bedre plads til andre udgifter eller lavere skattetryk.
- Med EU's Stabilitets- og Vækstpagt, Finanspagten og den danske budgetlov er finanspolitikken blevet mere regelbaseret. En mere regelbaseret finanspolitik kan blandt andet forebygge, at der opbygges større konsolideringsbehov til kommende regeringer og folketingsflertal eller kommende generationer. En sund og stabil finanspolitik forankret i troværdige rammer er desuden vigtig for at understøtte fastkurspolitikken over for euroen.
- Samtidig er det vigtigt, at de finanspolitiske regler giver rum for hensigtsmæssig fleksibilitet og frihed til forskellige politiske prioriteringer, fx forskellige ønsker i forhold til størrelsen og sammensætningen af de offentlige udgifter samt skatter og afgifter. Budgetloven lægger fx ikke bindinger på hvilken udgiftsvækst eller skattetryk, der kan planlægges efter, så længe prioriteringerne er finansieret inden for en ansvarlig og holdbar ramme. Reglerne skal således tjene et tværpolitisk formål om sunde offentlige finanser. Finanspagten og budgetloven indeholder mulighed for fleksibilitet i forbindelse med exceptionelle omstændigheder, fx alvorlige økonomiske tilbageslag. Flexibiliteten har blandt andet fundet anvendelse i forbindelse med corona-krisen, som satte ind i 2020.

Kapitel 8. Erfaringer med skøn for den strukturelle saldo og finanspolitikken siden 2014

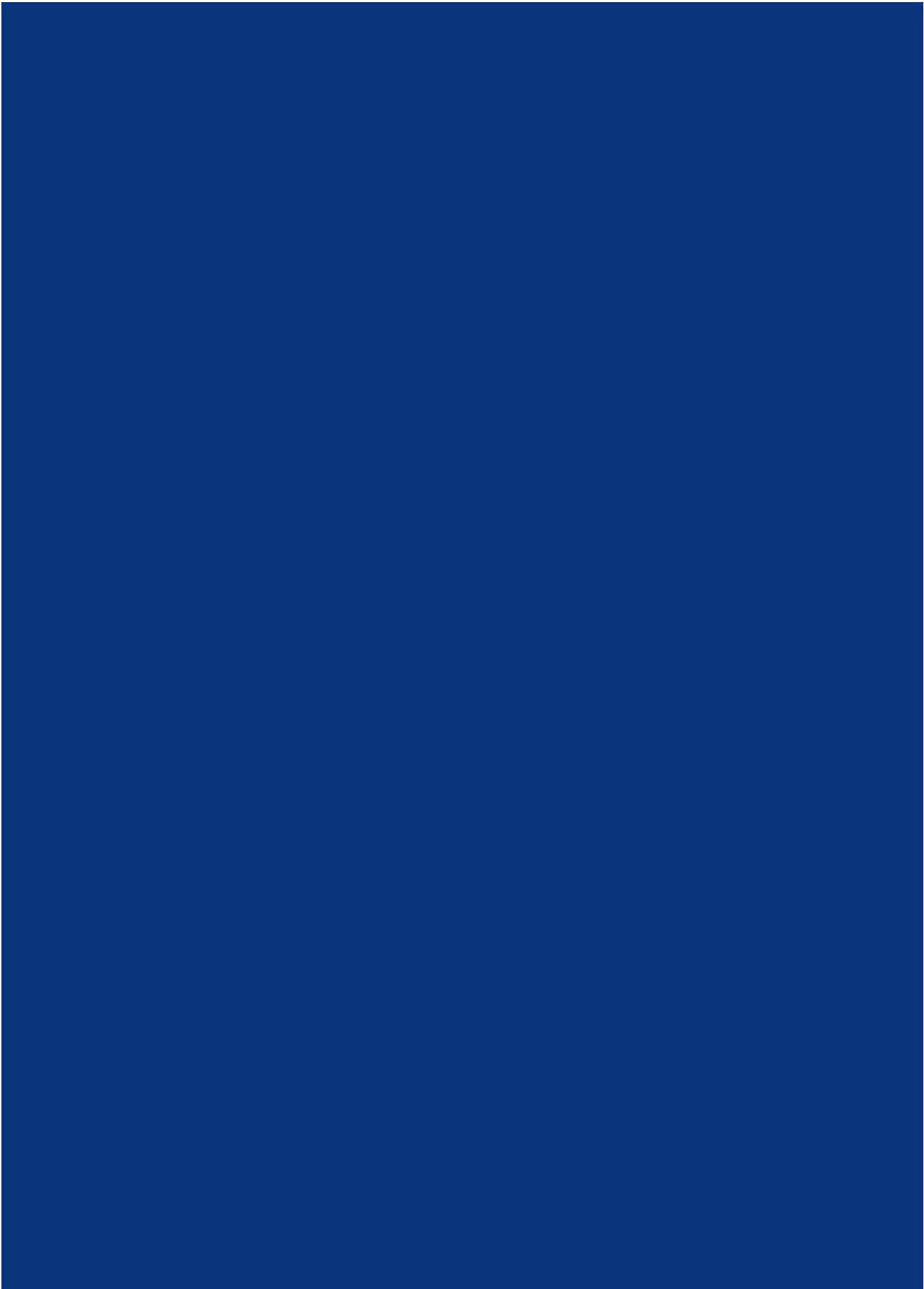
- I budgetlovens første år blev finanspolitikken planlagt med strukturelle underskud, der var på eller tæt på underskudsgænsen på ½ pct. af BNP. Frem mod 2019 – og i samklang med fremgangen i dansk økonomi – blev finanspolitikken gradvist tilrettelagt med større afstand til underskudsgænsen. I lyset af corona-krisen blev finanspolitikken tilrettelagt helt til underskudsgænsen i 2021, mens finanspolitikken igen blev planlagt med afstand til underskudsgænsen i 2022 i takt med den stærke økonomiske fremgang.
- Finans- og strukturpolitikken har overordnet set været afstemt med konjunkturudviklingen over perioden med budgetloven. Det gælder både i årene med konjunkturfremgang inden corona – hvor den økonomiske politik gradvist blev strammet i takt med fremgangen i aktiviteten – og i kølvandet på corona-krisen, hvor den ekspansive finanspolitik har bidraget til at holde hånden under dansk økonomi. Tilsvarende strammes finanspolitikken i 2022 i forhold til 2021 i lyset af den stærke fremgang i dansk økonomi.
- I perioden 2014-2019 er den strukturelle saldo generelt blevet opjusteret i forhold til det skønnede i forbindelse med finansloven for de pågældende år. Det skyldes blandt andet, at de realiserede udgifter til offentligt forbrug har ligget under det planlagte. Tendensen hertil er dog mindsket over tid. Samtidig er skønnene for de strukturelle nettorenteudgifter i gennemsnit blevet nedjusteret, herunder som følge af faldende renter, og de strukturelle indtægter fra selskabsskatten er blevet opjusteret.
- Den strukturelle saldo har længe været det centrale operationelle styringsmål i finanspolitikken i Danmark, herunder fordi den strukturelle saldo er renset for konjunktur mv. og bidrager til, at de automatiske stabilisatorer kan virke uhindret. Selvom der tilstræbes robuste og middelrette skøn, er usikkerhed om den økonomiske udvikling et grundvilkår i finanspolitikken. Usikkerheden om skøn for den strukturelle saldo er medvirkende til, at den årlige finanspolitik også inddrager andre relevante forhold – herunder finanspolitikens aktivitetsevirkning i forhold til konjunktursituationen samt gældsudviklingen.

Boks II.1 (fortsat)**Hovedkonklusioner****Kapitel 9. Fastsættelse af underskudsgrænsen i budgetloven**

- Budgetlovens underskudsgrænse implementerer Finanspagtens budgetbalancekrav i dansk lovgivning. Budgetbalancekravet skal fastsættes inden for EU's mindstekrav til det mellemfristede budgetmål (MTO), som senest er beregnet til et strukturelt underskud på 1 pct. af BNP for Danmark. EU's mindstekrav er beregnet ud fra en fælles metode for alle lande, som fx ikke tager højde for de volatile udsving i indtægterne fra pensionsafkastskatten mv. Derfor foretager Finansministeriet også en beregning af mindstekravet ud fra danske data og metoder.
- Finansministeriets opdaterede beregninger understøtter, at budgetlovens underskudsgrænse kan lempes fra ½ til 1 pct. af BNP. Det er i overensstemmelse med, at de automatiske stabilisatorer med høj sikkerhed kan virke uhindret i en normal lavkonjunktur samtidigt med, at der sikres en tilstrækkelig sikkerhedsmargin til underskudsgrænsen for den faktiske saldo på 3 pct. af BNP ifølge Stabilitets- og Vækstpagten. Som led i *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik* af 6. marts 2022 er det aftalt, at budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo lempes til 1 pct. af BNP.
- Moderate offentlige underskud i en længere periode efter 2025 er i fuld overensstemmelse med fortsat stabil og lav offentlig nettogæld i pct. af BNP. En periode med moderate underskud i de såkaldte hængekøjeår efter 2025 er helt på linje med det overordnede mål om finanspolitisk holdbarhed og den hidtidige finanspolitiske planlægning.
- Det er Finansministeriets vurdering, at en strukturel underskudsgrænse på 1 pct. af BNP er forenelig med en fortsat ansvarlig økonomisk politik og ikke i sig selv risikerer at bringe den danske stats AAA-kreditvurdering i fare. Lempelsen af underskudsgrænsen giver mulighed for at håndtere en betydelig del af den demografiske modvind samtidigt med, at der sikres manøvrerum i en lavkonjunktur.

Kapitel 10. Korrektionsmekanisme og exceptionelle omstændigheder

- Finanspagten havde baggrund i manglende efterlevelse af de fælleseuropæiske regler. Derfor er det også et krav i Finanspagten, at der skal implementeres en automatisk korrektionsmekanisme i national lovgivning, så det har en direkte og umiddelbar konsekvens, hvis der sker væsentlige afvigelser fra underskudsgrænsen for den strukturelle saldo. I den danske budgetlov er korrektionsmekanismen implementeret *ex-ante* – dvs. så afvigelser fra underskudsgrænsen forebygges, før de opstår. Det betyder i praksis grundlæggende, at det ikke tillades, at der fremlægges finanslovsforslag, hvor den strukturelle saldo overskrider underskudsgrænsen – medmindre der foreligger exceptionelle omstændigheder.
- De Økonomiske Råds formandskab har anbefalet, at der tillades små, midlertidige overskridelser af underskudsgrænsen – også på planlægningstidspunktet – hvis de kan henføres til ændrede skøn. Efter Finansministeriets vurdering vil det være forholdsvis sjældent, at den nuværende implementering med en klar grænse vil kræve mærkbare politikjusteringer med kort aftræk, og endnu sjældnere at det efterfølgende vil vise sig ikke at have været nødvendigt. Det er Finansministeriets vurdering, at det er at foretrække, at der fastholdes en tydelig *ex-ante* underskudsgrænse, som giver en klar ramme om politiktilrettelæggelsen og fremmer gennemskueligheden af reglerne. Samtidigt er der i forvejen fleksibilitet i forhold til *ex-post* afvigelser og i forbindelse med exceptionelle omstændigheder.
- I exceptionelle omstændigheder (fx ved et alvorligt økonomisk tilbageslag) er der både i Finanspagten og budgetloven fleksibilitet til at lempe finanspolitikken ud over underskudsgrænsen og dermed mulighed for en ekstra understøttelse af den økonomiske aktivitet. I forbindelse med corona-krisen blev fleksibiliteten til at fravige budgetlovens underskudsgrænse taget i anvendelse i 2020 som følge af et alvorligt økonomisk tilbageslag med negativ BNP-vækst. Det viste sig dog i praksis ikke at være nødvendigt. Det hænnger blandt andet sammen med, at en række udgifter direkte relateret til inddæmning og afbødning af covid-19, under budgetlovens metode, vurderes at have karakter af engangsforhold og dermed ikke påvirker den strukturelle saldo. Det har i praksis bidraget til yderligere fleksibilitet inden for rammerne.



7. Fælleseuropæiske regler og baggrund for rammerne

7.1 Baggrund for de fælleseuropæiske regler

Den danske budgetlovs regler for den strukturelle offentlige saldo har sit udspring i Finanspagten, som blev indgået mellem eurolandene og en række ikke-eurolande i 2012. Dette kapitel redegør overordnet for den økonomiske baggrund for og udviklingen i de europæiske finanspolitiske regler i de seneste to årtier. Europa-kommissionen har igangsat en evaluering af regelsættet. Dette kapitel tager udgangspunkt i de nuværende regler.

EU-landenes økonomier har længe været stærkt afhængige af hinanden. Med indførelsen af en fælles pengepolitik i den monetære union blev behovet for fælles regler og gensidig finanspolitisk disciplin øget. Med en fælles valuta er eurolandene særlig tæt bundet sammen økonomisk. Det gælder i omtrent tilsvarende grad for Danmark, som er en lille åben økonomi med fast valutakurs over for euroen og med stor samhandel inden for EU's indre marked.

Fælles finanspolitiske regler i EU skal blandt andet mindske risikoen for, at kriser i nogle lande spredt sig og svækker økonomien i de andre lande. Reglerne og intentionerne i EU-traktaten blev imidlertid ikke i tilstrækkeligt omfang efterlevet i mange lande i 2000'erne. I 2010-2013 forplantede den græske statsgældskrise sig til andre udsatte lande og trak økonomien nedad – selv i lande med sunde finanser og institutioner. Det viste, at afsmitningseffekterne på andre lande kan være markante, når en krise rammer lande, der ikke har haft tilstrækkelig finanspolitisk disciplin til at sikre robuste offentlige finanser.

Selv om andre forhold også gjorde sig gældende, var manglende konsolidering af de offentlige finanser i en række lande i de gode tider før finanskrisen en væsentlig faktor bag, at den efterfølgende krise i Europa blev så alvorlig og langstrakt, som tilfældet var, *jf. boks 7.1*.

Både før, under og efter kriserne i 2008-2013 er der arbejdet videre med de finanspolitiske regler og mekanismer i EU. Det gælder både i forhold til forebyggelse af fremtidige kriser og bedre håndtering af kriser, når de forekommer.¹ Ud over finanspolitikken er fokus udvidet til

¹ På det finanspolitiske område er det oprindelige fokus i EU-traktaten på nominelle variable – primært grænsen for underskud på den faktiske offentlige saldo på 3 pct. af BNP – tilpasset med øget vægt på udviklingen i blandt andet den strukturelle saldo. Det vedrører særligt indførelsen af Stabilitets- og Vækstpagten med virkning fra 1999 og justeringerne heraf med reformen i 2005 samt den såkaldte six-pack (styrkede regler for alle EU-lande) og two-pack (styrkede regler for eurolandene) i 2011-2013. Reformene omfatter også overvågning af væksten i de offentlige udgifter set i forhold til finansieringsinitiativer og større fokus på udviklingen i den offentlige gæld. Hensigten har både været at styrke den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser og understøtte bedre brug af de automatiske stabilisatorer i opgangs- og nedgangstider.

også at omfatte andre makroøkonomiske ubalancer og finansielle risici, der var vigtige udløsende faktorer bag kriserne. De finanspolitiske rammer i EU gennemgås i appendiks 7A, mens appendiks 7B indeholder et overblik over styrkelserne af rammerne.

Boks 7.1

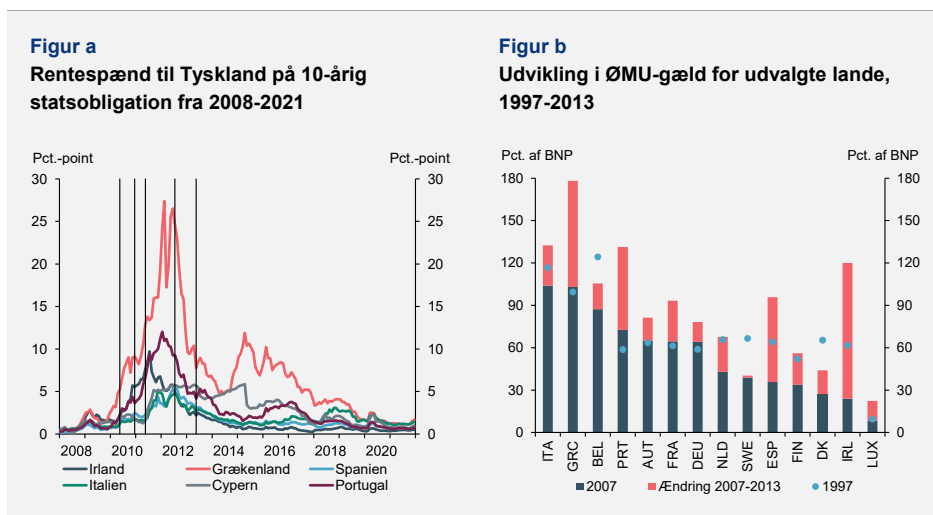
Utilstrækkelig finanspolitisk disciplin i en række eurolande i 2000'erne medvirkede til at krisen i 2010'erne blev dyb og langstrakt

Opbygning af et tilstrækkeligt finanspolitisk manøvrerum i gode tider er nødvendigt for at kunne understøtte økonomien i dårlige tider – uden at holdbarheden og tilliden sættes over styr. Fra vedtagelsen af Stabilitets- og Vækstpagten i 1997 og frem til 2007 undlod en række eurolande at drage fordel af de generelt gode økonomiske tider til at nedbringe gælden i særligt omfang. Det bidrog sammen med andre forhold til statsgældskrisen i 2011-2013.

De finansielle markeder diskriminerede ikke i nævneværdig grad mellem de enkelte eurolandes kreditværdighed før krisen. Det bidrog til, at lande kunne fortsætte opbygningen af finanspolitiske ubalancer uden indledningsvist at opleve mærkbare rentestigninger. I Grækenland steg ØMU-gælden fra 99 pct. af BNP i 1997 til 103 pct. af BNP i 2007. I Portugal steg gælden fra 59 pct. af BNP i 1997 til 73 pct. af BNP i 2007. I Italien, som havde en ØMU-gæld på 117 pct. af BNP i 1997, aftog gælden kun på grund af konjunkturmedvind og lavere renter efter indtrædelsen i euroen, men gælden udgjorde stadig over 100 pct. af BNP på sit lavpunkt.

Efter den græske gældskrise brød ud, opstod der markante afsmittende effekter på andre lande, der også havde høj gæld og/eller underskud på betalingsbalancen, og som samtidig var afhængige af udenlandsk kapital til at finansiere deres budgetunderskud. Frygt for misligholdelse af gælden førte til kapitalflugt og stigende statsrentespænd over for Tyskland, *jf. figur a*. Denne situation tvang i sidste ende en række lande til at bede om finansiell assistance og førte til dybe kriser.

Lande som Irland og Spanien havde relativt lav offentlig gæld og tilsyneladende sunde offentlige finanser før krisen. Samtidigt havde de dog store betalingsbalanceunderskud, høj risikotagning og en stærkt overoplyshed indenlandsk økonomi. Det gjorde de to lande sårbare over for et pludseligt stop i kapitaltilstrømningen, og tilbageslaget førte til store tab i den finansielle sektor, som medvirkede til, at regeringerne måtte træde til med støtte. Der opstod derigennem en negativ spiral mellem en svækket finanssektor og svækkede offentlige finanser, som gjorde krisen dybere og fik den offentlige gæld til at vokse voldsomt. Fra 2007 til 2013 steg ØMU-gælden fx med 96 pct. af BNP i Irland og 60 pct. af BNP i Spanien, *jf. figur b*.



Anm.: De lodrette streger i figur a viser de hjælpepakker, som EU-landene gav til henholdsvis (fra venstre) Grækenland, Irland, Portugal, Spanien og Cypern.

Kilde: Eurostat database.

Mange EU-lande har haft en historik med tendens til konjunkturforsvækkende finanspolitik, hvor finanspolitikken strammes i nedgangstider og lempes i opgangstider. Det kan isoleret set bidrage til at forstærke konjunkturudsving. Denne historik hænger blandt andet sammen med utilstrækkelig finanspolitisk disciplin i gode eller normale tider og den deraf følgende opbygning af høj eller relativt høj offentlig gæld i mange lande, *jf. boks 7.2*.

Navnlig lande med høj offentlig gæld har haft vanskeligt ved at lade de automatiske stabilisatorer virke i nedgangstider. I kølvandet på finanskrisen havde en del lande derfor ikke andet valg end at stramme finanspolitikken på et tidspunkt, hvor økonomien i forvejen var svag, fordi landene havde mistet låneadgangen og tilliden på de finansielle markeder, eller var i risiko for det.

Boks 7.2**Høj gæld og utilstrækkelige institutioner svækker finanspolitikens stabiliseringskraft**

Et betydeligt antal EU-lande har en historik med tendens til at føre konjunkturførstærkende finanspolitik. Det hænger blandt andet sammen med utilstrækkelig finanspolitisk disciplin i gode eller normale tider og opbygningen af høj eller relativt høj gæld. Dette kan tvinge landene til at stramme finanspolitikken i dårlige tider for at undgå stærkt stigende gæld.

For euroområdet som helhed har der ifølge European Fiscal Board i perioden 1999-2018 kun været én større finanspolitisk ekspansion i lavkonjunkturer, nemlig i 2009. Derimod blev finanspolitikken lempet procyklisk (dvs. konjunkturførstærkende) i 2000, dvs. umiddelbart efter indførelsen af euroen. I 2011-2013 blev der gennemført væsentlige procykliske stramninger nødvendiggjort af euro-statsgældskrisen og et generelt konsolideringsbehov i mange EU-lande.

De nævnte episoder med procyklisk finanspolitik har generelt været mest udtalte i lande med gældskvoter over 90 pct. af BNP. For disse lande var den diskretionære finanspolitik konjunkturførstærkende ca. 75 pct. af tiden i perioden fra 2011 til 2018, mens det for lande med lavere gæld var tilfældet ca. 50 pct. af tiden. Den pågældende periode var dog også præget af et ekstraordinært behov for opstramninger af hensyn til holdbarhed og tillid i krisetiden.

Ifølge European Fiscal Board finder litteraturen om politisk økonomi overordnet, at den udbredte tendens til underskudsbias og til ikke at få strammet finanspolitikken i gode tider, blandt andet kan henføres til, at finanspolitikken ofte påvirkes af kortsigtede politiske hensyn, fx inden parlamentsvalg.

Kilde: European Fiscal Board (2019): *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation.*

Det var på denne baggrund et sigte med reformerne af Stabilitets- og Vækstpagten – senest i 2011-13 – at skabe bedre betingelser for både en mere disciplineret finanspolitik og en mere hensigtsmæssig stabiliseringspolitik henover konjunkturerne. Samtidig blev der tilføjet yderligere fleksibilitetsmuligheder i reglerne, som Europa-Kommissionen har operationaliseret ved blandt andet at fremlægge retningslinjer for fleksibilitet i forhold til strukturreformer og ved at afpasse de finanspolitiske tilpasningskrav til det enkelte lands økonomiske situation og gælds niveau.

Prisen har til gengæld været en øget kompleksitet i regelværket. Der pågår som nævnt en evaluering af de økonomiske og finanspolitiske rammer i EU, der kan føre til justeringer og forenklinger, *jf. også appendiks 7C.*

EU's Finanspagt

På højden af gældskrisen i 2012 blev Finanspagten vedtaget som en mellemstatslig aftale mellem eurolandene og enkelte andre EU-lande, herunder Danmark. Sigtet var blandt andet at sikre en stærkere national og lovmæssig forankring af de fælles finanspolitiske regler i EU, der som nævnt i mange tilfælde ikke var blevet efterlevet tilstrækkeligt før krisen.

Finanspagten kræver konkret, at landene lever op til deres mellemfristede budgetmål (MTO – Medium-Term Objective) som fastsat i forbindelse med Stabilitets- og Vækstpagten, og med et maksimalt årligt strukturelt underskud på 0,5 pct. af BNP. Lande, hvis ØMU-gæld er væsentlig under 60 pct. af BNP og som har lave risici i forhold til den langsigtede holdbarhed,

kan imidlertid have strukturelle underskud på op til 1 pct. af BNP, forudsat at dette er i overensstemmelse med deres mellemfristede nationale budgetmål (MTO) som fastsat i forbindelse med Stabilitets- og Vækstpagten.

Finanspagten foreskriver også en automatisk lovfæstet korrektionsmekanisme i tilfælde af en overskridelse af underskudsgrænsen, samt at der etableres uafhængige finanspolitiske råd, som overvåger overholdelsen af reglerne på nationalt niveau, *jf. boks 7.3*.

Boks 7.3

Finanspagten (Fiscal Compact)

Styrkelsen af det finanspolitiske regelsæt i EU omfatter blandt andet den såkaldte Finanspagt, som blev indgået mellem eurolandene og en række andre EU-lande i 2012. Danmark har tilsluttet sig pagten 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 baseret på den strukturelle saldo. Budgetbalancekravet skal som udgangspunkt overholdes hvert år medmindre der foreligger 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.

Herudover foreskriver Finanspagten blandt andet oprettelsen af uafhængige, nationale finanspolitiske råd, der skal overvåge overholdelsen af reglerne på nationalt niveau. Det skal styrke transparens, tillid og national forankring. I Danmark varetager De Økonomiske Råds formandskab rollen som finanspolitisk råd.

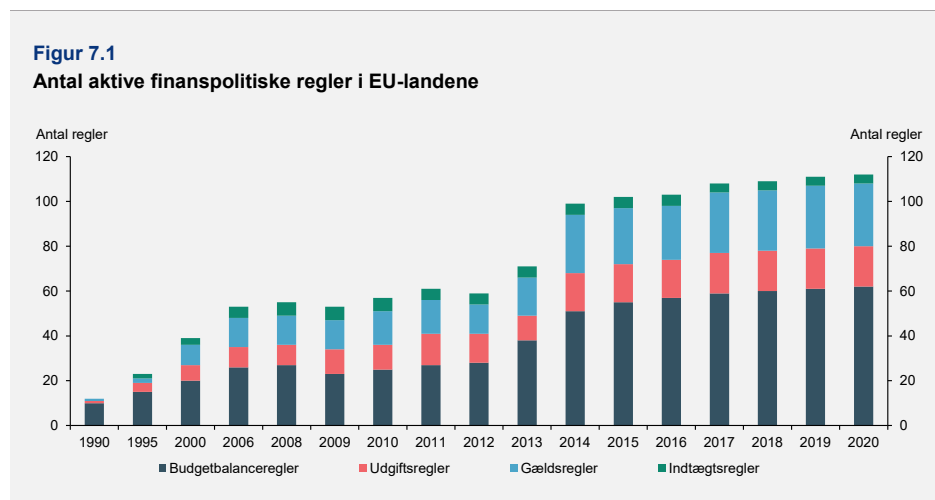
7.2 Finanspolitikken er generelt blevet mere regelbaseret på tværs af lande

Reglerne i EU-traktaten, Stabilitets- og Vækstpagten, Finanspagten og i dansk regi Budgetloven har samlet set været et skridt i retning af en mere regelbaseret finanspolitik, *jf. figur 7.1*.

Denne bevægelse kan ses i forlængelse af den internationale tendens til, at der i stigende grad er fastsat kvantitative styringsmål i pengepolitikken – typisk inflationsmål. Uafhængige centralbanker er givet mandat til at forfølge disse mål, uden at den til enhver tid siddende regering kan påvirke den konkrete og løbende udformning af pengepolitikken for at nå målene.

Udviklingen på det pengepolitiske område anses generelt for at have dæmpet tidligere tiders tilskyndelser til kortfristet stop-go politik i nogle lande – fx lempelser op til parlamentsvalg,

som kunne føre til efterfølgende inflation og senere opstramninger eller økonomisk afmatning. Det pengepolitiske skifte vurderes generelt at have ført til større forudsigelig og stabilitet, både i lande inden for og uden for EU.²



Kilde: Europa-Kommissionen.

Finanspolitiske regler kan overordnet siges at forfølge nogle af de samme mål, herunder en høj troværdighed om politiktilrettelæggelsen, som kan understøtte en stabil økonomi til gavn for borgere og virksomheder. Generelt vil partier både til højre og venstre for den politiske midte kunne have en fælles interesse i robuste og sunde offentlige finanser, som blandt andet reducerer risikoen for alvorlige kriser, understøtter langsigtet holdbarhed og tillid, og er en forudsætning for, at der kan være manøvrerum til stabilisering i nedgangstider.

Finanspolitiske regler i form af eksplicite grænser for offentlige underskud eller gæld lægger ikke i sig selv bindinger på størrelsen af den offentlige sektor eller skattetrykket. Selv uden finanspolitiske regler ville finanspolitikken typisk være underlagt implicite, markedsbestemte begrænsninger på underskud og gæld for at sikre tilliden og adgangen til de finansielle markeder. Omfanget af disse begrænsninger kan blandt andet afhænge af tiltroen til de økonomisk-politiske institutioner, renteniveauet og det pengepolitiske regime. Kvantitative regler kan siges at gøre sådanne bindinger eksplicite og derigennem mere gennemsigtige og håndfaste, men faste grænser vil også indebære et element af skøn, *jf. boks 7.4*.

Finanspolitiske regler kan derudover reducere risikoen for, at kortsigtede hensyn, fx inden for en valgperiode, får høj vægt i forhold til mere langfristede hensyn af tværpolitisk, national interesse. Dermed øges sikkerheden for, at nyvalgte regeringer ikke må overtage større oprydningssopgaver efter deres forgængere for at genetablere tillid og holdbarhed. Partier med for-

² Se fx Bernanke and Woodford (2005): *The Inflation-Targeting Debate*. National Bureau of Economic Research.

skellige politiske anskuelser kan derfor have en fælles interesse i regler, der sikrer en passende grad af finanspolitisk disciplin, uanset om de på et givet tidspunkt er i regering eller opposition.

Samtidig er det vigtigt, at de finanspolitiske regler giver rum til hensigtsmæssig fleksibilitet og frihed til forskellige politiske prioriteringer, fx forskellige ønsker til prioriteringen mellem udgifter og skat. Hverken budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo eller reglerne for udgiftslofter lægger begrænsninger på, hvilken udgiftsvækst eller hvilket udgiftsniveau, der generelt kan planlægges efter, så længe denne er finansieret inden for de gældende finanspolitiske rammer.

Boks 7.4

Nogle fordele og ulemper ved finanspolitiske regler

Regler, der sætter grænser for den strukturelle offentlige saldo, herunder i medfør af EU's Stabilitets- og Vækstpagt samt Finanspagten, kan blandt andet medvirke til at:

- Understøtte troværdighed og holdbarhed i finanspolitikken, og derigennem blandt andet bidrage til tillid, lavere renter og lavere risici for alvorlige økonomiske kriser. Det gælder især for mellemfristede mål.
- Forhindre at der opbygges større oprydningsopgaver til senere regeringer, folketing eller til kommende generationer, herunder ved sikring af tværpoltiske hensyn frem for kortsigtede eller snævre interesser.
- Gøre implicitte markedsbindinger på den offentlige saldo og gæld mere eksplicite og gennemsigtige.

Kvantitative grænser kan imidlertid også være forbundet med u hensigtsmæssigheder:

- Fastsættelse af bestemte grænser vil altid indebære et element af skøn for den grænse, der sættes.
- Faste grænser kan risikere at begrænse handlemuligheder unødigt på kort sigt.
- Ens regler på tværs af flere lande kan gøre det vanskeligere at tage højde for landespecifikke forhold.

Faste grænser kan desuden føre til forsøg på regelomgåelse, fx pres for at undtage bestemte udgifter, herunder hvis der ikke er reel opbakning til reglerne, eller hvis reglerne fremstår unødigt rigide i forhold til det overordnede formål. Derfor er det blandt andet vigtigt, at der tillades en grad af fleksibilitet ved exceptionelle omstændigheder, og at reglerne løbende forvaltes i overensstemmelse med deres formål og hensigt.

Fleksibilitet handler også om, at de finanspolitiske regler skal tillade rum til at håndtere særlige situationer eller uforudsete vanskeligheder. For faste grænser kan risikere at begrænse handlemuligheder unødigt på kort sigt. I det lys kan budgetlovens underskudsgrænse fraviges i exceptionelle omstændigheder. Det er corona-krisen et eksempel på, idet aktiveringen af den såkaldte generelle undtagelsesklausul har givet manøvrerum til, at EU-landene kan agere yderligere i forhold til de særlige behov under krisen *jf. nærmere i kapitel 10*.

Sammenhæng mellem Finanspagten og Stabilitets- og Vækstpagten

Både Finanspagten og Stabilitets- og Vækstpagten stiller grundlæggende en række minimumskrav til de enkelte landes strukturelle saldo og til de korrektioner, der skal foretages, hvis et land overskrider kravene, *jf. nærmere i appendiks 7A*. Selv uden budgetloven ville der således være regelbaserede krav til den danske finanspolitik via Stabilitets- og Vækstpagten.

Finanspagten og Stabilitets- og Vækstpagten supplerer hinanden og er som udgangspunkt indbyrdes konsistente. Selve mindstekravene til den strukturelle offentlige saldo er grundlæggende ens for Danmark i de to pagter.³ Forskellene mellem pagterne er først og fremmest af institutionel karakter.

Sigtet med Finanspagten var primært at sikre større nationalt ejerskab og forankring af reglerne for derigennem at opnå bedre efterlevelse. Det sker ved nationalt lovfæstede regler, ved overvågning fra uafhængige nationale finanspolitiske råd og i kraft af den lovfæstede automatiske korrektionsmekanisme i tilfælde af overskridelser.

Dermed er det dog også forskellige institutioner, der vurderer overholdelse af reglerne i de to pagter: henholdsvis EU-institutioner under Stabilitets- og Vækstpagten og nationale institutioner under de nationale budgetlove, der følger af Finanspagten.⁴

Stabilitets- og Vækstpagten indeholder generelt en grad af fleksibilitet, herunder visse muligheder for, at en konstateret afvigelse fra målet for den strukturelle saldo ikke nødvendigvis fører til krav om stramninger, hvis afvigelsen er begrænset. Det samme gælder for en *ex-post* afvigelse under den danske budgetlov, hvis den strukturelle saldo for det følgende år fortsat overholder undergrænsen. EU-reglerne udviser samlet set en betydelig kompleksitet, herunder fordi Kommissionens vurderinger af, hvorvidt kravene til den strukturelle saldo overholdes, skal inddrage flere indikatorer og udgøre en helhedsvurdering.

Denne fleksibilitet og kompleksitet kan være både hensigtsmæssig og nødvendig, når de ens regler i Stabilitets- og Vækstpagten skal gælde for alle lande – med forskellige institutioner, økonomier samt skatte- og udgiftsstrukturer – der ikke altid beskrives lige retvisende af EU's harmoniserede metode til beregning af den strukturelle saldo. Det medfører samtidig en grad af *ex-ante* usikkerhed om EU's vurderinger, som kan give uklarhed ved tilrettelæggelsen af finanspolitikken i de enkelte lande.

Det nationale fokus i Finanspagten giver mulighed for enklere og klarere rammer på nationalt niveau, som kan tilpasses nationale forhold og præferencer, så længe de er i overensstemmelse med Finanspagten. Landene har derfor implementeret visse af bestemmelserne i Finanspagten på lidt forskellig vis.

Danmark har fx valgt, at den lovfæstede underskudsgrænse for den strukturelle saldo skal gælde ved fremsættelsen af finanslovsforslaget for et givet år, og være baseret på Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo. Det sidstnævnte var en betingelse for dansk tilslutning til Finanspagten. Danmark har derudover valgt en implementering af korrektionsmekanismen i Finanspagten, der sigter på fuld overholdelse af grænsen ved hvert finanslovsforslag, dvs. en såkaldt *ex-ante* korrektion, *jf. kapitel 10*. Disse valg reducerer kompleksiteten og gør reglerne i den danske budgetlov forholdsvis enkle og klare.

³ For nogle lande kan kravene i Finanspagten være strammere end i Stabilitets- og Vækstpagten. Pagternes regler beskrives yderligere i kapitel 9 og 10 samt appendiks 7A.

⁴ Det vil i princippet kunne give anledning til forskellige vurderinger fra de forskellige institutioner og deraf følgende forskellige handlingskrav for en given situation. Dette følger af ønskerne om, at der både skal være national forankring (Finanspagten) og tværgående kontrol (Stabilitets- og Vækstpagten). Som udgangspunkt vil begge handlingskrav i så fald skulle efterleves, dvs. det skrappeste krav vil være det mest bindende.

I Danmark har den nationale budgetlov i vidt omfang overtaget den rammesættende rolle, som Stabilitets- og Vækstpagten ellers ville have. Det afspejler, at reglerne er blevet mere klare og nationalt forankrede, men grundlæggende indeholder Finanspagten de samme størrelsesmæssige krav til den strukturelle saldo i Danmark, som gælder i forvejen som følge af Stabilitets- og Vækstpagten.

7.3 Gevinster ved sunde offentlige finanser i Danmark

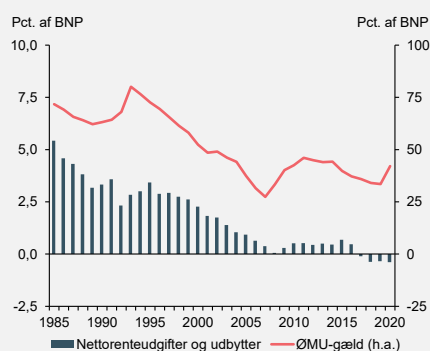
Selvom de danske finanspolitiske regler i vidt omfang har deres ophav i en fælleseuropæisk sammenhæng, så er finanspolitisk disciplin og sund økonomi først og fremmest af direkte national interesse. Danmark har gavn af hensigtsmæssig finanspolitik i andre lande, men robuste finanser i Danmark har værdi i sig selv. Overordnet er sunde offentlige finanser og moderat offentlig gæld vigtige fordi:

- Store underskud og gæld kan skabe usikkerhed på de finansielle markeder om statens evne til at svare sine forpligtelser og refinansiere sin gæld. Det kan medføre en risikopræmie i renterne, dvs. fordyre statens finansieringsomkostninger og dæmpe væksten.⁵
- Store offentlige underskud kan skabe usikkerhed om fremtidige rammevilkår for virksomheder og borgere, fx om kommende skattestigninger eller nedskæringer på offentlige ydelser. Det kan skabe utryghed og svække tilliden til den økonomiske udvikling og til finansieringen af velfærdssamfundet.
- Høj offentlig gæld betyder (ved normale renteniveauer) store offentlige rentebetalinger og en gældsbyrde, som skal finansieres. Hvis skatterne hæves for at finansiere gældsbyrden, vil det generelt kunne dæmpe vækst og velstand. Ved uændrede skatter vil høje renteudgifter kunne fortrænge andre udgifter til fx sundhed, uddannelse og social omsorg og derigennem gå ud over borgernes velfærd.
- For et lille land som Danmark – med en fast valutakurspolitik og meget rentefølsom økonomi – er det særligt vigtigt at fastholde tilliden for at understøtte lave renter. Det gælder oplagt i lavkonjunkturer, hvor højere renter ellers ville dæmpe investeringer, forbrug og boligpriser yderligere. Højere risikopræmier er heller ikke ønskværdige i normale tider, fordi de svækker investeringer og langsigtet vækst.
- Der skal være plads til, at staten kan understøtte økonomien under tilbageslag – og i værste fald træde til og sikre det finansielle system ved en dyb økonomisk og finansiell krise. Det skal der være rum til, uden at det fører til en negativ spiral af svækket tillid til statens betalingsevne, som medfører højere renter, hvilket yderligere svækker økonomien og fører til større underskud og gæld osv. Derfor bør der i normale tider planlægges efter at holde en sikkerhedsmargin i forhold til det niveau for underskud og gæld, hvor tilliden til dansk økonomi risikerer at begynde at skride.

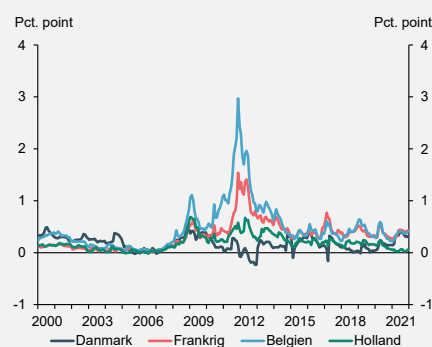
⁵ Det er navnlig, hvis gælden når relativt højt op, at risikopræmien kan begynde at vokse. Der er ikke en entydig og mekanisk sammenhæng mellem gælds niveau og risikopræmier. Lave risikopræmier afhænger blandt andet også af, om lande vurderes at have solide politiske institutioner og en god historik om økonomisk ansvarlighed. Der kan også være forskelle afhængigt af landes valutakursregime, størrelse eller økonomiske strukturer.

Disse grundlæggende betragtninger ligger til grund for de seneste mange års ansvarlige finanspolitik i Danmark og også for EU's budgetregler. Gevinsterne ved sunde offentlige finanser kan blandt andet illustreres ved, at de faktiske offentlige nettorenteudgifter (inkl. udbytter) er nedbragt fra ca. 5½ pct. af BNP i 1985 til indtægter tæt på nul i de senere år, jf. figur 7.2. I disse tal indgår ikke, at den reelle rentebyrde reduceres af den gradvise udhuling af gældskvoten fra løbende vækst i nominelt BNP.

Figur 7.2
Udvikling i Danmarks nettorenteudgifter og udbytter samt ØMU-gæld



Figur 7.3
Rentespænd til Tyskland for udvalgte lande (10-årig statsobligation)



Anm.: I figur 7.2 er de offentlige nettorenteudgifter givet ved forskellen mellem de offentlige renteudgifter og renteindtægter (inkl. udbytter af offentlige selskaber og overskud fra Nationalbanken, men ekskl. udbytter fra Nordsøfonden, som indgår i statens indtægter fra aktiviteter i Nordsøen).

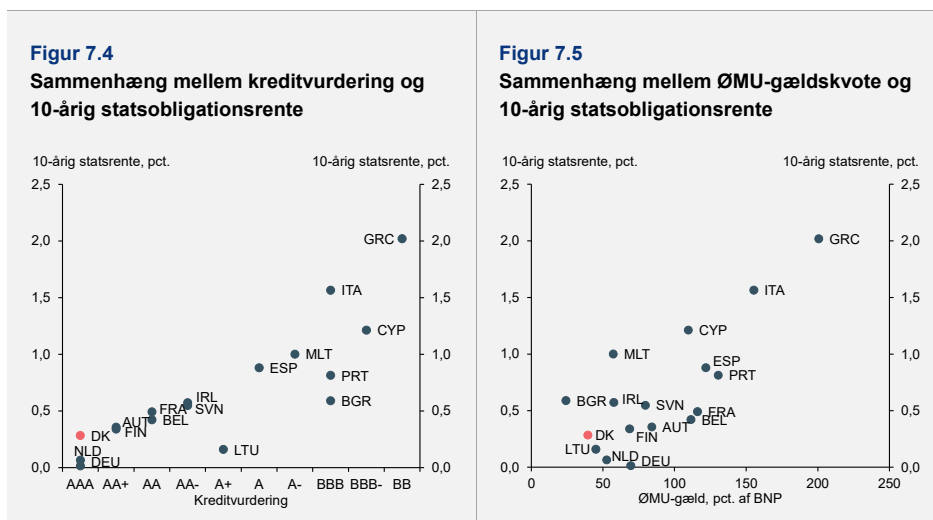
Kilde: Eurostat, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Regler må dog heller ikke være unødigt stramme. En finanspolitik, der er strammere end nødvendigt i forhold til finanspolitisk holdbarhed, fortsat AAA-kreditværdighed samt tilpas lav gæld (i lyset af risici for fremtidige kriser) vil påføre samfundsøkonomien omkostninger. Det vil således indebære enten, at borgene betaler højere skatter end nødvendigt, eller at borgerne ikke får gavn af offentlige investeringer, service mv. i et omfang, der står mål med skattebetalingerne. Højere skatter eller lavere udgifter end nødvendigt for sunde offentlige finanser, efter de nævnte kriterier, vil indebære et tab af velstand eller velfærd.

Det bemærkes i den forbindelse, at det fx generelt ikke er optimalt, at det offentlige ikke har nogen gæld. Der vil typisk være gode grunde til, at det offentlige har en vis gæld, som blandt andet afspejler opbygningen af det offentlige kapitalapparat, og at risikofrie aktiver er vigtige for de finansielle markeders funktion. Derudover er det vigtigt, at gældsniveauet kan variere i takt med konjunkturerne eller andre forhold som fx udsving i demografien eller indtægter fra Nordsøen mv., *jf. kapitel 9*.

Danmark er i dag et af de få lande, der har den højeste kreditvurdering (AAA) hos alle de store internationale kreditvurderingsbureauer. Fordelene for Danmark ved en høj kreditværdighed og status som 'sikker havn' i urolige tider er markante. De danske statsrenter har været exceptionelt lave i de senere år, hvilket blandt andet har bidraget til at holde hånden under boligejeres og virksomheders økonomi oven på finanskrisen. Ligeledes bidrager de aktuelt lave statsrenter også til, at den umiddelbare gældsforøgelse som følge af corona-krisen har begrænset virkning på de offentlige finanser frem mod 2025.

Hvis man sammenligner med lande som fx Frankrig og Belgien, der har væsentlig højere offentlig gæld end Danmark og en lavere kreditvurdering (AA), har det danske rentespænd i forhold til Tyskland generelt været lavere og mere stabilt siden 2008, *jf. figur 7.3*. Mere generelt er der en tendens til, at lande med høj kreditvurdering og lav offentlig gæld (fx Danmark) har lave statsobligationsrenter, *jf. figur 7.4 og 7.5*. Danmarks status som 'sikker havn' vil typisk have stor værdi i internationale krisetider, herunder fordi høj tillid kan bidrage til at lette presset på dansk økonomi, når der er mest behov for det. Danmarks status som 'sikker havn' kan derfor bidrage til en stabilisering af økonomien, når der er uro i den globale økonomi.



Anm.: Den 10-årige statsobligationsrente er beregnet som et gennemsnit for januar og februar 2022. ØMU-gælden er opgjort ved udgangen af tredje kvartal 2021.

Kilde: Macrobond.

7.4 Finanspolitikken i Danmark styres primært efter mellemfristede mål

Den strukturelle saldo har gennem længere tid været et centralt styringsredskab i tilrettelæggelsen af finanspolitikken i Danmark. Siden starten af 2000'erne har de mellemfristede planer frem mod 2010, 2015, 2020 og 2025 sat mål for udviklingen i den strukturelle saldo på mellemfristet sigt.

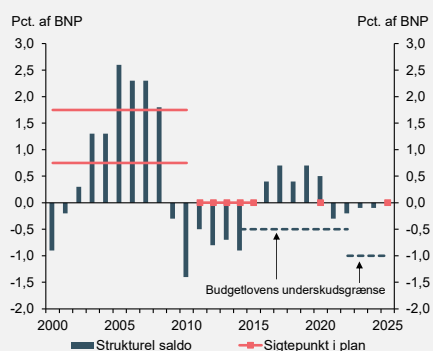
Disse mål har udgjort de primære operationelle mål i finanspolitikken, og de har understøttet det overordnede mål om finanspolitisk holdbarhed. Danmark har generelt sat mere ambitiøse mål for den strukturelle saldo end EU's mindstekrav, jf. *Finansredegørelse 2014 og nedenfor*. Det afspejler navnlig, at Danmark har udnyttet årene med gunstig demografi og høje nordsøindtægter til at nedbringe den offentlige gæld, hvilket har bidraget til, at Danmark står godt rustet til at håndtere den demografiske modvind, som gradvist tiltager i de kommende årtier.

Samtidig med styring efter mellemfristede saldomål og holdbarhed har finanspolitikken en vigtig rolle i at bidrage til at mindske konjunkturudsving i økonomien. Det gælder navnlig i en økonomi som den danske med begrænset pengepolitisk autonomi på grund af den faste kronkurs. Hertil kommer, at pengepolitikens stabiliseringskraft i lavkonjunkturer generelt er mindsket internationalt og i euroområdet, fordi renterne i forvejen er meget lave.

For at der skal være plads til, at ikke bare de automatiske stabilisatorer, men også den diskretionære finanspolitik kan understøtte aktiviteten i lavkonjunkturer uden at overskride græn-

serne i blandt andet Stabilitets- og Vækstpagten, vil finanspolitikken i normale tider som udgangspunkt skulle planlægges efter omtrentlig balance (hvilket kan omfatte underskud på fx $\frac{1}{2}$ pct. af BNP). Det var også tilfældet før budgetloven. I 2010- og 2015-planen var sigtepunktet frem mod 2010 et strukturelt overskud på mellem $\frac{3}{4}$ - $1\frac{3}{4}$ pct. af BNP i gennemsnit, jf. figur 7.6 og tabel 7.1. Overskudsmålet afspejlede blandt andet behovet for at spare op til, at store årgange med tiden (navnlig efter 2025) ville gå på pension og blive erstattet af mindre årgange på arbejdsmarkedet.

Figur 7.6
Udvikling i seneste skøn for strukturel saldo



Tabel 7.1
Nationalt fastsatte saldo saldomål i de mellemlistede planer for dansk økonomi

Nationalt saldomål	
2010-plan ¹⁾	Strukturelt overskud på $\frac{3}{4}$ - $1\frac{3}{4}$ pct. af BNP i gennemsnit frem mod 2010.
2015-plan ²⁾	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.
2025-plan	Strukturelt underskud på maksimalt 0,5 pct. af BNP. 2025-mål om balance.

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

Kilde: En holdbar fremtid – Danmark 2010 (2001), Mod nye mål – Danmark 2015 (2007), 2020-plan, Vækst og velstand 2025 (2017), *DK2025 - en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*, august 2020, *Opdateret 2025-forløb*, august 2021 og *Økonomisk Redegørelse*, december 2021.

Med levetidsindekseringen af pensionsalderen i forbindelse med *Velfærdsaftalen (2006)* og *Tilbageføringsreformen (2011)* blev der taget afgørende skridt til en løbende håndtering af de finanspolitiske udfordringer forbundet med stigninger i levetiden. Sammen med den gældsnedbringelse, der allerede var opnået, reducerede det behovet for at spare yderligere op til aldringsudfordringen via fortsatte offentlige overskud. I 2015-planen indgik således et mål om mindst strukturel balance i årene 2011-2015.

Inden finanskrisen ramte Danmark var den offentlige gæld nedbragt markant, og der var et stort strukturelt overskud på de offentlige finanser, blandt andet hjulpet af gunstig demografi og høje nordsøindtægter på op til ca. $1\frac{1}{2}$ pct. af BNP (strukturelt provenu). Overskuddet bidrog til et betydeligt finanspolitisk handlerum, som blev taget i brug og medvirkede til at understøtte aktiviteten under den økonomiske krise efter 2008. Finanspolitikken i Danmark blev lempeet med godt 3 pct. af BNP fra 2008 til 2010.

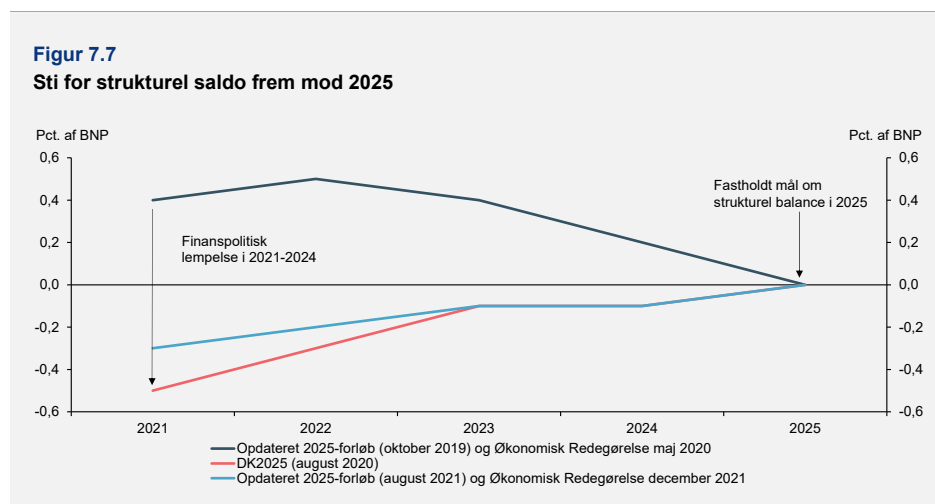
I 2011-2013 blev en betydelig del af lempelserne gradvist trukket tilbage, og den strukturelle saldo blev genoprettet til omtrent balance i 2013, før budgetloven trådte i kraft. Det skal ses i sammenhæng med, at Danmark i perioden var underlagt en henstilling fra EU. Sidenhen er skønnet for den strukturelle saldo i 2013 blevet nedjusteret, *jf. figur 7.6*.

I både 2020-planerne og de nuværende 2025-fremskrivninger er der sigtet efter et mellemfristet mål om strukturel balance ved udgangen af planlægningshorisonten. Det er mere ambitiøst end mindstekravene ifølge EU-reglerne og skal ses i sammenhæng med hensynet til at sikre manøvrerum ved tilbageslag og sikre en god indflyvning til en lang efterfølgende periode med demografisk modvind og pres på de offentlige finanser efter 2025.

Det mellemfristede saldomål i 2025 kan ses som et sigtepunkt, der gælder ved omtrent normal konjunktur. Generelt bør der sikres plads til at lempe finanspolitikken i nedgangstider, hvilket blandt andet forudsætter, at der modsvarende er strammet op i opgangstider.

Forud for corona-krisen var dansk økonomi i en begyndende højkonjunktur, og finanspolitikken var planlagt efter strukturelle overskud i årene mellem 2020 og 2025. Det gode udgangspunkt indebar et betydeligt manøvrerum til en midlertidig ekspansiv finanspolitik for at holde hånden under økonomien i forbindelse med corona-krisen, *jf. figur 7.7*.

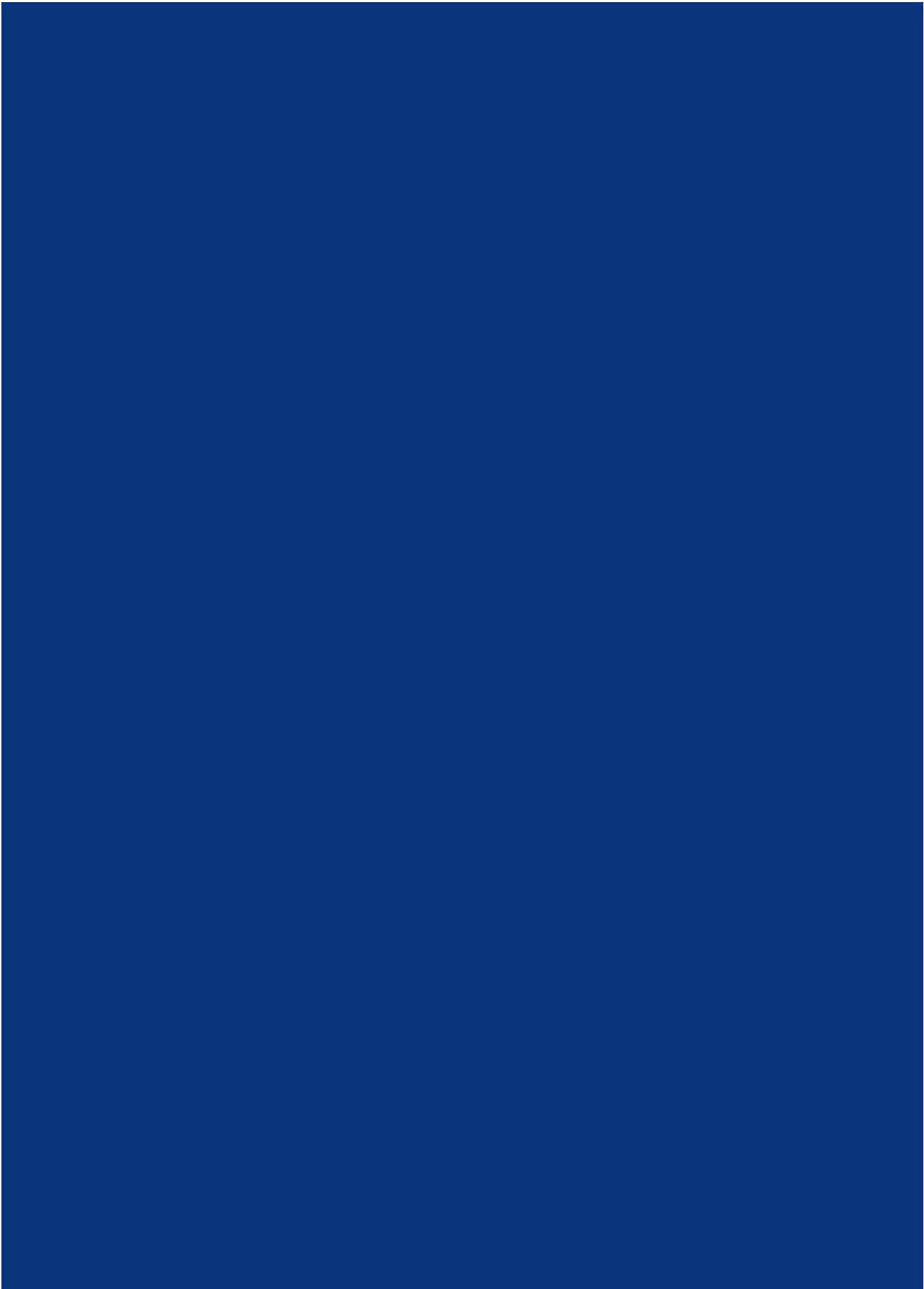
Med 2025-rammen *DK2025 - en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*, som blev fremlagt i august 2020 sammen med finanslovsforslaget for 2021, blev finanspolitikken lempet betydeligt inden for de gældende rammer. Målet om strukturel balance i 2025 blev fastholdt, men med en justeret profil for den strukturelle saldo frem mod 2024.



Anm.: Den mørkeblå linje viser henholdsvis skønnet fra *Økonomisk Redegørelse*, maj 2020 for 2021 og skønnet fra *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019 for 2022-2025. Den lyseblå linje viser skønnet fra *Økonomisk redegørelse*, december 2021 for 2021-2023 og skønnet fra *Opdateret 2025-forløb*, august 2021 for 2024-2025.

Kilde: *Opdateret 2025-forløb*, oktober 2019, *Økonomisk Redegørelse*, maj 2020 og december 2021, og *DK2025 - en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi*, august 2020.

Danmark har således under corona-krisen haft mulighed for at udnytte et manøvrerum, der ikke var afhængigt af EU's håndtering af det finanspolitiske rammeværk. Med finanslovsforslaget for 2021 blev finanspolitikken lempet ned til budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP. Herudover er der gennemført en lang række tiltag og hjælpepakker direkte relateret til covid-19, som har karakter af engangsforhold, og som dermed ikke påvirker den strukturelle saldo. Det har bidraget til at mindske tilbageslaget som følge af krisen og har sammen med genåbningen af samfundet dannet grundlag for den efterfølgende hurtige fremgang i dansk økonomi.



7A. Overblik over de finanspolitiske rammer i EU

EU's finanspolitiske rammer består af flere forskellige elementer. De overordnede rammer på EU-niveau udgøres af Stabilitets- og Vækstpagten, der består af en forebyggende del og en korrigerende del. Eurolandene har desuden deres egne supplerende regler i kraft af den såkaldte two-pack. EU-Kommissionen overvåger efterlevelsen af Stabilitets- og Vækstpagten og two-pack'en på baggrund af fælles EU-metoder til vurdering af finanspolitikken, herunder skøn for den strukturelle saldo. Derudover indeholder EU-reglerne et direktiv om budgetmæssige rammer, som landene selv skal implementere i national lov. Eurolandene og visse ikke-eurolande (herunder Danmark) deltager desuden i Finanspagten, som stiller krav om konkrete nationale budgetbalanceregler. Landene implementerer Finanspagten i national lov og overvåger selv løbende efterlevelsen af de nationale regler på baggrund af nationale metoder. De forskellige regelsæt er opsummeret i tabel 7A.1 og beskrevet nærmere nedenfor.

Tabel 7A.1

Oversigt over hovedelementer i de nuværende fælles finanspolitiske rammer i EU

	Korrigerende del	Forebyggende del
Stabilitets- og Vækstpagten	<p>Underskuddet på den faktiske saldo må ikke overstige 3 pct. af BNP. ØMU-gælden må ikke overstige 60 pct. af BNP (hvis den gør, skal den nedbringes med mindst 1/20 af overskridelsen årligt i gennemsnit set over tre år).</p> <p>Afvielser fører til en helhedsvurdering, som kan udløse en EDP-henstilling. Henstillingen indeholder årlige mål for faktiske og strukturelle underskud. De strukturelle tilpasningskrav skal som udgangspunkt være på mindst ½ pct. af BNP pr. år.</p> <p>Det er muligt at forlænge henstillinger for lande, som har gennemført tilstrækkelige strukturelle tiltag, men grundet ugunstig økonomisk udvikling, ikke har nået målene for den faktiske saldo. Henstillinger kan revideres i tilfælde af et alvorligt økonomisk tilbageslag i EU/euroområdet.</p> <p>For alle EU-lande er det muligt at suspendere støtte fra EU's struktur- og investeringsfonde til et land, som ikke efterlever en henstilling. Eurolande kan desuden tildeles bøder mm., ligesom underskudsproceduren kan optrappes med skærpede henstillinger (pålæg).</p>	<p>Landene skal efterleve lantedifferentierede mellemfristede mål for den strukturelle saldo (MTO'er), med henblik på at sikre konsolidering i gode tider og forebygge uforholdsmæssigt store underskud.</p> <p>Lande, som ikke har nået deres MTO, skal som udgangspunkt gennemføre strukturelle tilpasninger på mindst ½ pct. af BNP pr. år. Kravet er højere i højkonjunkturer og lavere i lavkonjunkturer. Desuden er kravene højere for lande med gæld over 60 pct. af BNP og/eller finanspolitiske holdbarhedsrisici.</p> <p>MTO'erne suppleres af udgiftsreglen, der sætter en grænse for nettovæksten i et konkret mål for de offentlige udgifter med henblik på at sikre tilpasning hen imod MTO.</p> <p>Lande, som afviger "væsentligt" fra deres MTO, fra tilpasningen henimod MTO eller fra udgiftsreglen kan tildeles MTO-henstillinger med krav om strukturelle tilpasninger.</p> <p>Eurolande kan blive pålagt at indbetale et rentebærende depositum til Kommissionen, hvis de ikke efterlever en MTO-henstilling.</p>

Tabel 7A.1 (fortsat)

Direktivet om budgetmæssige rammer (2011)	Udover selve Stabilitets- og Vækstpagten, er alle EU-lande underlagt et direktiv om budgetmæssige rammer, der blandt andet fastslår, at landene skal fastlægge nationale mellemfristede finanspolitiske rammer og numeriske finanspolitiske regler, ligesom direktivet indeholder retningslinjer for realistiske prognoser og pålidelig statistik.
Two-pack (2013) <i>Gælder kun eurolande</i>	<p>Eurolandene skal indlevere udkast til budgetplaner for det kommende år. Kommissionen vurderer planerne, og kan ved en særlig utilstrækkelig efterlevelse af reglerne anmode om en revideret budgetplan.</p> <p>Mulighed for at Kommissionen direkte (uden om Rådet) kan tildele en særlig henstilling til et euroland, hvis det vurderes nødvendigt for at sikre efterlevelse af en tidligere rådshenstilling.</p> <p>Styrket overvågning af eurolande i finansielle vanskeligheder. Krav om at fremsende detaljerede redegørelser vedrørende efterlevelse af regler mv.</p>
Finanspagten (2013) <i>Gælder eurolandene, Danmark, Bulgarien og Rumænien</i>	<p>Finanspagten forpligter deltagerne til at indskrive en budgetbalanceregel for den strukturelle saldo i national lovgivning. Denne må højst tillade et strukturelt underskud på ½ pct. af BNP. Hvis gælden er betydeligt under 60 pct. af BNP, og der er lave holdbarhedsproblemer, kan grænsen dog lempes til 1 pct. af BNP. Grænsen må i alle tilfælde ikke være mere lempelig end landets MTO i EU-regi.</p> <p>Afvigelser fra budgetbalancereglen skal aktivere en korrektionsmekanisme, der sikrer tilbagevenden til MTO. Korrektionen overvåges af uafhængige finanspolitiske råd.</p>

Den forebyggende del af Stabilitets- og Vækstpagten

Den forebyggende del af Stabilitets- og Vækstpagten skal sikre, at EU-landene fører en sund og holdbar finanspolitik i hele konjunkturcyklen og undgår uforholdsmæssigt store underskud.

Fastsættelse af mellemfristet mål for den strukturelle saldo (MTO)

Det enkelte land fastlægger selv et konkret mellemfristet mål (MTO) om en strukturel saldo tæt på balance inden for rammerne af EU's mindstekrav. EU's mindstekrav er differentieret efter blandt andet landets gæld og holdbarhedsudfordringer, og under hensyn til, at der skal være en tilstrækkelig sikkerhedsmargin til grænsen for faktiske underskud på 3 pct. af BNP således, at de automatiske stabilisatorer kan virke frit i en lavkonjunktur. Derudover er der en fast nedre grænse for mindstekravet for euro- og ERMII-lande på -1 pct. af BNP. EU-Kommissionens beregner mindstekravene omtrent hvert tredje år for alle lande. På baggrund af Kommissionens seneste offentliggjorte beregning fra 2019 kan Danmark aktuelt sætte et MTO, som mindst skal være -1 pct. af BNP.

Tilpasningskrav og fleksibilitet

Lande, som har nået deres MTO, skal sigte efter fortsat at overholde det. Lande, som ikke har nået deres MTO, skal i normale tider sikre årlige strukturelle budgetforbedringer på 0,5 pct. af BNP, indtil deres MTO er nået. Tilpasningskravet er mindre i dårlige tider (dvs. ved et stort negativt outputgab eller negativ BNP-vækst) og større i gode tider (dvs. ved et stort positivt outputgab). Tilpasningskravet er desuden større for lande med høj gæld eller holdbarhedsudfordringer end for lande med lav gæld og små holdbarhedsudfordringer, *jf. tabel 7A.2.*

Dertil findes forskellige former for fleksibilitet, der kan give anledning til et lavere tilpasningskrav. Lande, som gennemfører strukturreformer med positiv virkning på de offentlige finanser

eller som investerer i visse projekter medfinansieret af EU-fonde, kan få lov til at afvige midlertidigt fra tilpasningskravet (under henholdsvis strukturreformklausulen og investeringsklausulen). Det samme gælder ved usædvanlige begivenheder uden for landenes kontrol, som har betydelige negative konsekvenser for de offentlige finanser. Denne klausul har været brugt i forbindelse med blandt andet jordskælv, terrortruslen og usædvanligt store migrationsstrømme. Der findes desuden en undtagelsesklausul, hvor der kan gives tilladelse til at afvige fra de normale krav i tilfælde af et alvorligt økonomisk tilbageslag for euroområdet eller EU som helhed. Denne undtagelsesklausul har fundet anvendelse i forbindelse med corona-krisen.

Tabel 7A.2
EU's tilpasningskrav til den strukturelle saldo ved overskridelser af MTO

Årligt tilpasningskrav i pct. af BNP ved:	ØMU-gæld under 60 pct. af BNP og lav/middel holdbarhedsrisiko		ØMU-gæld over 60 pct. af BNP eller høj holdbarhedsrisiko	
	Faktisk vækst < potentiel vækst	Faktisk vækst > potentiel vækst	Faktisk vækst < potentiel vækst	Faktisk vækst > potentiel vækst
<i>Exceptionelt dårlige tider</i> Vækst < 0 eller outputgab < -4	Ingen tilpasning	Ingen tilpasning	Ingen tilpasning	Ingen tilpasning
<i>Meget dårlige tider</i> -4 ≤ outputgab < -3	Ingen tilpasning	Ingen tilpasning	0,25	0,25
<i>Dårlige tider</i> -3 ≤ outputgab < -1,5	Ingen tilpasning	0,25	0,25	0,5
<i>Normale tider</i> -1,5 ≤ outputgab < 1,5	0,5	0,5	> 0,5	> 0,5
<i>Gode tider</i> Outputgab ≥ 1,5	> 0,5	> 0,75	> 0,75	> 1,0

Anm.: Grænserne for outputgab skal ses i forhold til EU's skøn og metode for outputgab. Realvæksten opgøres i pct., outputgab i pct. af strukturelt BNP og tilpasningskrav i pct. af BNP. Holdbarheden måles som udgangspunktet ud fra EU's holdbarhedsindikatorer (særligt S1-indikatoren).

Kilde: Adfærdskodeks for Stabilitets- og Vækstpagten, maj 2017.

Udgiftsreglen

Udgiftsreglen sætter en grænse for væksten i de offentlige nettoudgifter. Nettoudgifterne beregnes som de samlede offentlige udgifter fratrukket renteudgifter, konjunkturrelaterede ledighedsudgifter og udgifter til EU-støttede projekter. Disse poster anses på kort sigt for at være uden for regeringens kontrol. Derudover udglattes investeringer over fire år og engangsforhold fjernes. Endelig modregnes eventuelle diskretionære indtægtsøgende tiltag, hvormed udgiftsvæksten kan være højere, hvis der tilsvarende sikres højere indtægter. Et land kan således selv bestemme, om udgiftsvæksten skal være høj eller lav, så længe der sikres tilstrækkelig finansiering.

Konkret kan et land, som er på sit MTO, have en nettoudgiftsvækst svarende til den potentielle BNP-vækst, hvilket (gennemsnitligt over tid) vil fastholde den strukturelle saldo på MTO. Et land som ikke har nået sit MTO, og derfor skal opnå en forbedring af den strukturelle saldo, har en lavere grænse for udgiftsvæksten end den potentielle vækst. På samme måde har et land, som overgår sit MTO, en højere grænse for udgiftsvæksten. Udgiftsreglen afviger på en række punkter fra de danske udgiftslofter, da der blandt andet er tale om en grænse for udgiftsvæksten (og ikke *niveaulet*), og da der er tale om forskellige udgiftsopgørelser.

Vurdering af efterlevelse og sanktionsmuligheder for eurolande

Kommissionen og Rådet overvåger løbende landenes efterlevelse af de forebyggende regler på baggrund af en helhedsvurdering af den strukturelle saldo, opgjort efter Kommissionens metode, og udgiftsreglen.¹ Den juridisk gældende vurdering foretages udelukkende *ex-post*, dvs. på baggrund af regnskabsdata for det foregående år.

Hvis der i *ex-post* vurderingen konstateres væsentlige afvigelser fra reglerne (på mindst 0,5 pct. af BNP i et enkelt år eller sammenlagt over to år), kan Rådet vedtage en MTO-henstilling om at rette op på det, hvis det samlet set vurderes berettiget. Hvis henstillingen ikke følges, kan Rådet pålægge eurolande sanktioner i form af en rentebærende deponering på 0,2 pct. af BNP. Der er ikke sanktioner for ikke-eurolande. MTO-henstillingen er en anden type henstilling, end den EDP (Excessive Deficit Procedure) henstilling, som Danmark havde i perioden 2010-2014 for brud på de korrigerende regler, *jf. nedenfor*. Begge henstillingstyper indeholder dog krav om strukturelle budgetforbedringer.

Den korrigerende del af Stabilitets- og Vækstpagten

Stabilitets- og Vækstpagtens korrigerende del omhandler proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, som indebærer, at alle EU-lande er forpligtede til at undgå uforholdsmæssigt store underskud/gæld, dvs. faktiske underskud over 3 pct. af BNP eller ØMU-gæld over 60 pct. af BNP, som ikke reduceres i et passende tempo.²

Hvis et land overskrider grænsen for underskud eller gæld, foretager Kommissionen en helhedsvurdering med henblik på at afgøre, om der er grundlag for at tildele en henstilling om nedbringelse af underskuddet/gælden (EDP-henstilling). Henstillinger for overskridelse af grænsen for underskud på den faktiske saldo på 3 pct. af BNP kan både tildeles på baggrund af en forventet overskridelse og en observeret overskridelse dvs. at en (evt. planlagt) overskridelse i både tidligere, indeværende og fremtidige år kan udløse en henstilling. Henstillinger for overskridelse af grænsen for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP kan omvendt kun tildeles ved et observeret brud (dvs. kun på baggrund af regnskabstal).

Vurdering af efterlevelse

Hvis grænsen for underskud på den faktiske saldo på 3 pct. af BNP overskrides, vil der normalt ikke blive tildelt en henstilling, hvis overskridelsen er både exceptionel, midlertidig og begrænset:

- En overskridelse er exceptionel, hvis den skyldes en usædvanlig begivenhed med en afgørende virkning på de offentlige finanser eller et alvorligt økonomisk tilbageslag.
- En overskridelse anses normalt i praksis for begrænset, hvis underskuddet højst er 3,5 pct. af BNP.

¹ I EU-regi er det Kommissionens prognoser og metode til beregning af den strukturelle saldo, som er gældende. Kommissionens skøn for den strukturelle saldo kan afvige betydeligt fra Finansministeriets skøn, som gælder i forhold til budgetloven.

² Det bemærkes, at EU-reglernes omtale af "uforholdsmæssigt store underskud" dækker over både underskudskravet og gældskravet. I forhold til lande med gæld over 60 pct. af BNP er gældskriteriet overholdt, hvis forskellen mellem det faktiske gælds niveau og grænsen på 60 pct. af BNP reduceres med i gennemsnit 1/20 årligt over en treårig periode (fx 2 pct. af BNP om året for et land med en gæld på 100 pct. af BNP.)

- En overskridelse anses i praksis for midlertidig, hvis underskuddet ifølge Kommissionens prognose ventes bragt under 3 pct. af BNP, når den exceptionelle hændelse ophører (normalt tillades en overskridelse i ét eller maksimalt to år).

Derudover tager helhedsvurderingen højde for en række forskellige relevante faktorer, både når det gælder overskridelser af gældskravet og af underskudskravet.³ Disse faktorer omfatter især en vurdering af landets økonomiske situation på mellemlangt sigt (potentiel vækst mv.), landets budgetstilling på mellemlangt sigt (herunder særligt efterlevelse af reglerne om mellemfristede budgetmål – MTO) samt landets gældsudvikling på mellemlangt sigt.

Tildeling af henstillinger og deres indhold

Hvis Kommissionens helhedsvurdering konstaterer, at landet har et uforholdsmæssigt stort underskud, stiller Kommissionen forslag til Rådet om en henstilling under EU-Traktatens artikel 126.7 med en frist (på som udgangspunkt ét år) for at bringe underskuddet på den faktiske saldo under 3 pct. af BNP/nedbringe gælden.⁴ Henstillingen vil dels indeholde konkrete krav til den faktiske saldo i det/de år, som den løber over, og dels krav om årlige strukturelle budgetforbedringer (normalt mindst 0,5 pct. af BNP årligt).⁵

Vurdering af efterlevelse og optrapping

Så længe et land med en henstilling opfylder henstillingens årlige mål for den faktiske saldo, anses henstillingen for efterlevet. Er målene ikke opfyldt, foretages en vurdering af opfyldelsen af henstillingens krav om strukturelle budgetforbedringer.

Hvis vurderingen viser, at landet har gennemført tilstrækkelige strukturelle tiltag, men grundet ugunstig økonomisk udvikling, ikke har nået målene for den faktiske saldo, optrappes henstillingen ikke. Hvis det vurderes at være usandsynligt, at landet kan bringe underskuddet under 3 pct. af BNP inden for fristen i henstillingen, kan Rådet tildele en ny henstilling med en forlænget frist og nye krav om budgetforbedringer. Der kan ligeledes tildeles en revideret henstilling i tilfælde af et alvorligt økonomisk tilbageslag i EU/euroområdet som helhed under hensyn til den mellefristede holdbarhed.

Hvis vurderingen omvendt viser, at landet hverken har nået målene for den faktiske saldo eller gennemført tilstrækkelige strukturelle tiltag i henhold til henstillingen kan Rådet træffe en formel beslutning om manglende efterlevelse af en henstilling (EU-Traktatens artikel 126.8). Beslutningen følges *for ikke-eurolande* af en ny henstilling, evt. med skærpet tilpasningskrav og forlænget frist, mens den *for eurolande* følges af et såkaldt pålæg (EU-Traktatens artikel 126.9), dvs. en skærpet henstilling. Et pålæg indeholder de samme krav som en henstilling, men udpeger samtidig mere detaljerede indsatsområder og kan således anses som mere indgribende end en henstilling.

³ For lande med gæld under 60 pct. af BNP tages de relevante faktorer altid med i bedømmelsen. For lande med gæld over 60 pct. af BNP tages der kun højde for de relevante faktorer i afgørelsen af om underskuddet er uforholdsmæssigt stort, hvis overskridelsen er begrænset og midlertidig.

⁴ Fristerne har dog i praksis ofte været længere, særligt for EDP-henstillinger tildelt under finanskrisen og den efterfølgende statsgældskrise i euroområdet.

⁵ Kravene fastsættes både ved Kommissionens strukturelle saldo og nettoudgiftsvæksten (en indikator i stil med udgiftsreglen under den forebyggende del af Stabilitets- og Vækstpagten).

Sanktionsmuligheder

Stabilitets- og Vækstpagten indeholder en række gradvise sanktionsmuligheder overfor eurolande under den korrigerende del af reglerne. De indebærer, at et euroland:

- der tildeles en henstilling, kan pålægges at indbetale en deponering på 0,2 pct. af BNP til EU-Kommissionen, hvis der er tale om særlig grov overskridelse af reglerne.
- der ikke efterlever en henstilling, kan idømmes en bøde på 0,2 pct. af BNP.
- der ikke efterlever et pålæg, kan idømmes en bøde på 0,2 pct. af BNP samt en variabel del relateret til underskuddets størrelse, dog samlet maksimalt 0,5 pct. af BNP årligt.

Derudover siger adgangsbetingelserne for EU's investerings- og strukturfonde, at alle EU-lande (både euro- og ikke-eurolande), som ikke efterlever en EDP-henstilling, kan få suspenderet dele af deres støtte fra EU's investerings- og strukturfonde. Det bemærkes, at disse betingelser kun gælder EDP-henstillinger og ikke MTO-henstillinger.

Direktivet om budgetmæssige rammer

Udover selve Stabilitets- og Vækstpagten er alle EU-lande underlagt direktivet om budgetmæssige rammer, der blandt andet indeholder overordnede bestemmelser om, at landene skal fastlægge generelle nationale mellemfristede finanspolitiske rammer og numeriske finanspolitiske regler. Direktivet indeholder kun meget overordnede retningslinjer om finanspolitiske regler og specificerer ikke, hvilke regler landene skal have, eller hvordan de skal indrettes, og er således ikke ligeså detaljeret som Finanspagten, *jf. nedenfor*. Direktivet om budgetmæssige rammer indeholder blandt andet også retningslinjer for realistiske prognoser og pålidelig statistik. I Danmark er budgetdirektivet implementeret i en række love (herunder budgetloven) og bekendtgørelser (blandt andet om statens, kommunernes og regionernes regnskabsvæsen) samt et cirkulære om budgetmæssige rammer.

Two-pack

I 2013 fik eurolandene i kraft af two-pack'en et ekstra sæt fælles regler på EU-plan i tillæg til Stabilitets- og Vækstpagten. Formålet var at styrke budgetdisciplinen i euroområdet yderligere og dermed styrke grundlaget for eurolandenes overholdelse af de fælles finanspolitiske regler i Stabilitets- og Vækstpagten.

Blandt hovedpunkterne er, at eurolandene i oktober hvert år skal indlevere et udkast til budgetplaner for det kommende år, dvs. en slags overordnet skitse for budgettet det kommende år. Kommissionen vurderer herefter budgetplanerne og kan, hvis den vurderer, at en budgetplan er udtryk for en særlig utilstrækkelig overholdelse af Stabilitets- og Vækstpagten, anmode om en revideret budgetplan. Two-pack'en indførte blandt andet også mulighed for, at Kommissionen direkte (uden om Rådet) kan tildele en særlig slags kommissionshenstilling til et land om at gennemføre yderligere budgettiltag, hvis det vurderes nødvendigt for at sikre efterlevelse af en tidligere EDP-henstilling fra Rådet. Two-pack'en indførte desuden styrket budgetovervågning af lande i finansielle vanskeligheder.

Finanspagten

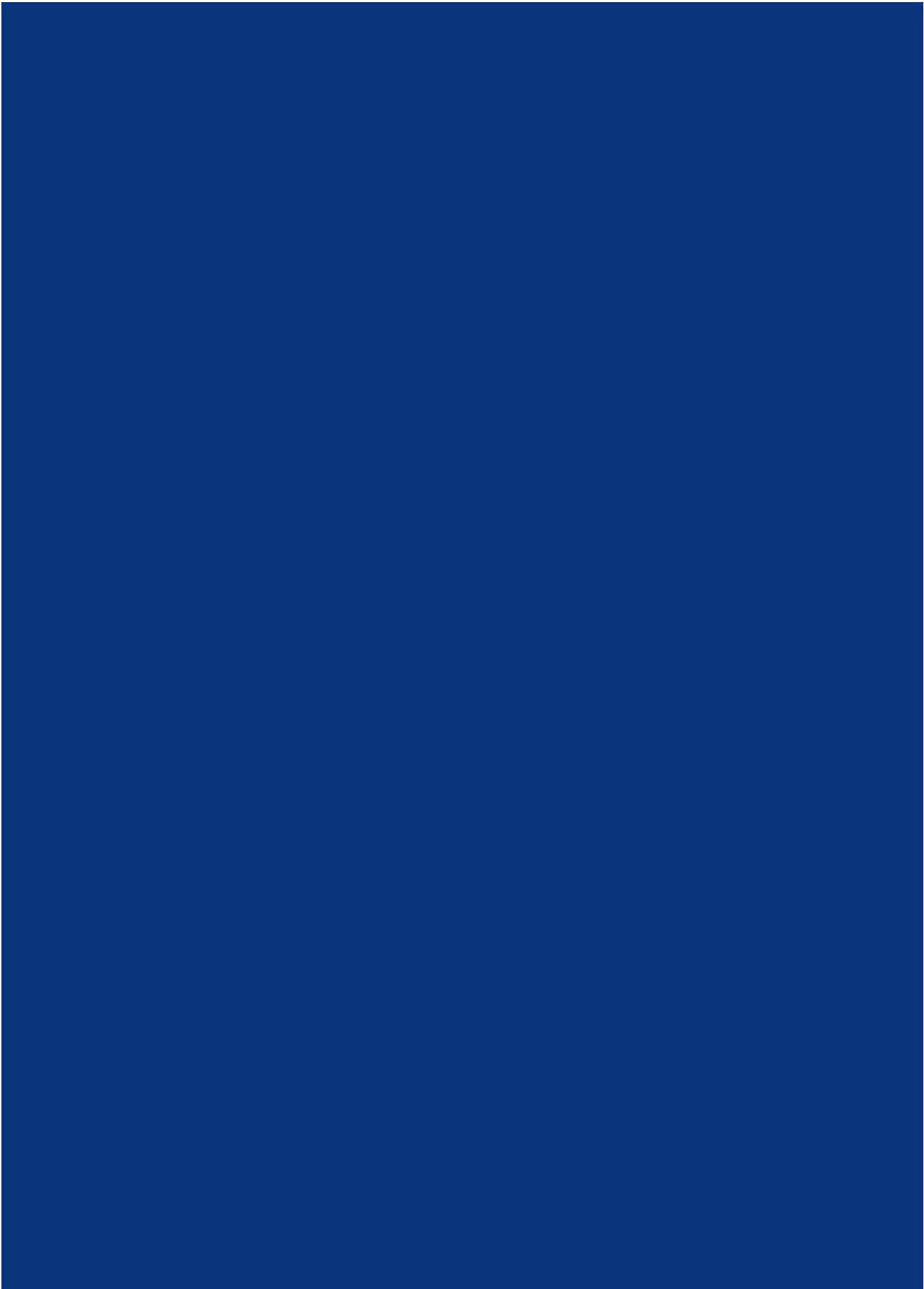
Finanspagten er en mellemstatslig aftale (dvs. uden for Stabilitets- og Vækstpagten og EU-lovgivningen), som er obligatorisk for eurolande. Derudover deltager Bulgarien, Danmark og

Rumænien i de centrale og substantielle dele af Finanspagten.⁶ Finanspagtens centrale artikler forpligter landene til at indskrive en budgetbalanceregulering for den strukturelle saldo i national lov. Reglen må højst tillade et strukturelt underskud på 0,5 pct. af BNP. Hvis gælden er betydeligt under 60 pct. af BNP, og der er lave holdbarhedsproblemer, kan grænsen dog lempes til 1 pct. af BNP. Disse kriterier er ikke nærmere operationaliseret. Grænsen må i alle tilfælde ikke være mere lempelig end landets MTO i EU-regi. Afvigelser fra budgetbalancereguleringen skal aktivere en korrektionsmekanisme, der sikrer tilbagevenden til MTO. Korrektionen overvåges af uafhængige finanspolitiske råd (i Danmark står De Økonomiske Råd for dette).⁷

Danmark er også underlagt Finanspagtens bestemmelser om økonomiske partnerskabsprogrammer, som betyder, at Danmark i tilfælde af en EDP-henstilling vil skulle indsende særligt detaljerede planer for, hvorledes man har til hensigt at efterleve henstillingen. Danmarks deltagelse i Finanspagten indebærer også en forpligtelse til at orientere Rådet og Kommissionen om planer for udstedelse af statsobligationer.

⁶ Sverige, Polen, Ungarn, Kroatien og Tjekkiet er med i den bredere Traktat om stabilitet, samordning og styring i ØMU'en, som Finanspagten er en del af, men er ikke bundet af selve Finanspagten.

⁷ Et sæt fælles principper fastlægger de nærmere krav til korrektionsmekanismen, jf. Europa-Kommissionen (2012) *Fælles principper for nationale finanspolitiske korrektionsmekanismer* (COM(2012) 342 final af 20. juni 2012). Blandt andet skal mekanismen automatisk sættes i gang ved væsentlige afvigelser, og korrektionen skal være proportional med afvigelsen, jf. *appendiks 10.A*.



7B. Styrkelse af de finanspolitiske rammer i EU

Tabel 7B.1 viser et overblik over de gennemførte styrkelser af de finanspolitiske rammer i EU siden vedtagelsen af den oprindelige Stabilitets- og Vækstpagt.

Tabel 7B.1

Hovedelementer i de gennemførte styrkelser af de fælles europæiske finanspolitiske rammer

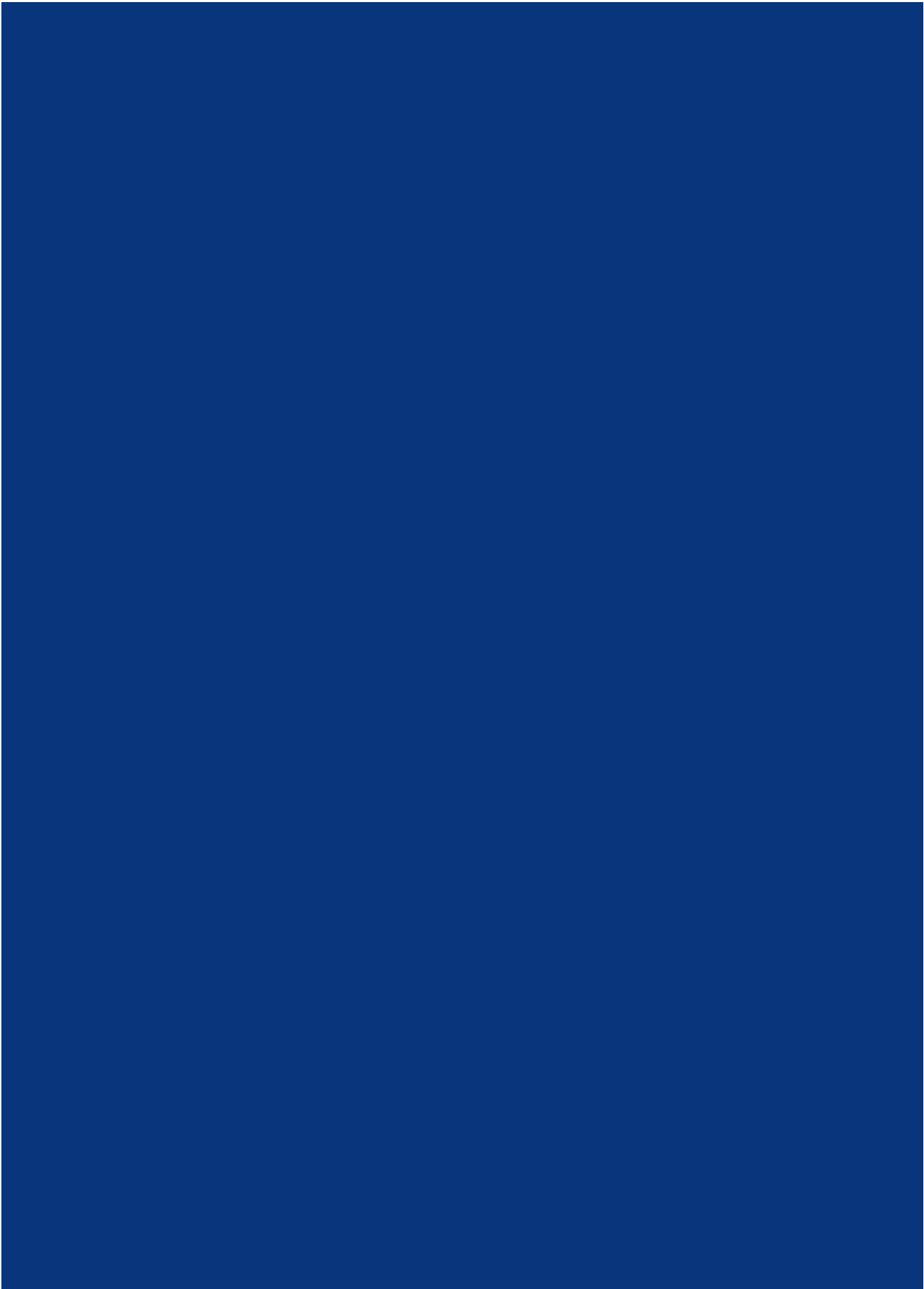
	Korrigerende del	Forebyggende del
Stabilitets- og Vækstpagtens oprindelige krav	Underskuddet på den faktiske saldo må som udgangspunkt ikke overstige 3 pct. af BNP. Den offentlige bruttogæld (målt ved ØMU-gælden) må ikke overstige 60 pct. af BNP eller skal falde i et passende tempo. Afvigelser kan udløse en EDP-henstilling (afhængigt af en helhedsvurdering af alle relevante faktorer) om at nedbringe underskuddet/gælden inden for en given frist.	Den offentlige nominelle budgetstilling skal være tæt på balance eller i overskud for alle lande set over en hel konjunkturcyklus. Det er sidenhen erstattet af MTO'er, <i>jf. nedenfor</i> .
2005-reformen	Princippet om "betinget efterlevelse" af henstillinger indføres. Dvs. at det bliver muligt at forlænge henstillinger for lande, som har gennemført tilstrækkelige strukturelle tiltag, men grundet ugunstig økonomisk udvikling, ikke har nået målene for den faktiske saldo. Krav om, at EDP-henstillinger som udgangspunkt skal indeholde strukturelle tilpasningskrav på ½ pct. af BNP pr. år.	Kravet om en faktisk saldo "tæt på balance eller i overskud" erstattes af lande-differentierede mellemfristede mål for den strukturelle saldo (MTO'er) med henblik på konsolidering i gode tider og forebyggelse af uforholdsmæssigt store underskud. Lande, som ikke har nået deres MTO, skal som udgangspunkt forbedre den strukturelle saldo med mindst ½ pct. af BNP pr. år.
Six-pack (2011)	Gældsreduktionsregel, som operationaliserer Traktatens princip om, at den offentlige bruttogæld (ØMU-definition) skal udgøre højst 60 pct. af BNP eller falde med "tilfredsstillende hastighed" (1/20 af overskridelsen skal nedbringes årligt). Proceduren for uforholdsmæssigt store underskud (EDP) styrkes med tidligere og mere gradvise sanktionsmuligheder over for eurolande. Større brug af beslutningstagen med omvendt kvalificeret flertal, særligt i forbindelse med sanktioner for eurolandene. ¹	Der indføres en udgiftsregel, der for lande, der ikke opfylder deres MTO, sætter en grænse for nettovæksten i et mål for de offentlige udgifter med henblik på at sikre tilpasning mod MTO. Tilpasningskravet henimod MTO skærpes for lande med gæld over 60 pct. af BNP og/eller store holdbarhedsudfordringer. En procedure for væsentlige afvigelser fra MTO-reglerne (med mulighed for tildeling af MTO-henstillinger under den forebyggende del af Stabilitets- og Vækstpagten) indføres.

¹ Dvs. vedtagelse medmindre et kvalificeret flertal blandt eurolandene (på nær det berørte land) er imod forslaget.

Tabel 7B.1 (fortsat)

Hovedelementer i de gennemførte styrkelser af de fælles europæiske finanspolitiske rammer

Six-pack (2011) (fortsat)	<p>Ud over styrkelserne af Stabilitets- og Vækstpagten indeholder six-pack'en et direktiv om budgetmæssige rammer, der blandt andet fastslår, at landene skal fastlægge nationale mellemfristede finanspolitiske rammer og numeriske finanspolitiske regler, ligesom direktivet indeholder retningslinjer for realistiske prognoser og pålidelig statistik.</p> <p>Six-pack'en indførte desuden en procedure for makroøkonomiske ubalancer (MIP), som styrker overvågningen af EU-landenes økonomier på grundlag af en række indikatorer, der kan signalere ubalancer i økonomien, som kan smitte negativt af på de offentlige finanser.</p>
Two-pack (2013) <i>Gælder kun eurolande</i>	<p>Eurolandene skal indlevere udkast til budgetplaner for det kommende år. Kommissionen vurderer planerne, og kan ved en særlig utilstrækkelig efterlevelse af reglerne anmode om en revideret budgetplan.</p> <p>Mulighed for at Kommissionen direkte (uden om Rådet) kan tildele en særlig henstilling til et euroland, hvis det vurderes nødvendigt for at sikre efterlevelse af en tidligere rådshenstilling.</p> <p>Styrket overvågning af eurolande i finansielle vanskeligheder. Krav om at fremsende detaljerede redegørelser vedr. efterlevelse af regler mv.</p>
Finanspagten (2013)	<p>Finanspagten forpligter deltagerne til at indskrive en budgetbalanceregel for den strukturelle saldo i national lovgivning. Denne må højst tillade et strukturelt underskud på 0,5 pct. af BNP. Hvis gælden er betydeligt under 60 pct. af BNP, og der er lave holdbarhedsproblemer, kan grænsen dog lempes til 1 pct. af BNP. Grænsen må i alle tilfælde ikke være mere lempelig end landets MTO i EU-regi.</p> <p>Afvigelser fra budgetbalancereglen skal aktivere en korrektionsmekanisme, der sikrer tilbagevenden til MTO. Korrektionen overvåges af uafhængige finanspolitiske råd.</p>



7C. Debat om EU's finanspolitiske rammer

De finanspolitiske rammer i EU er blevet udviklet over tid, og der er både løbende og aktuelt diskussioner om muligheden for yderligere udvikling.

Da de finanspolitiske regler blev reformeret med lovpakkerne six-pack og two-pack i 2011-2013, blev det samtidig aftalt at evaluere reglerne med jævne mellemrum. Kommissionen offentliggjorde på den baggrund en meddelelse den 5. februar 2020 med en evaluering af EU's finanspolitiske og økonomiske rammer, som er en naturlig lejlighed til fornyet debat om reglerne, og som efterfølgende den 19. oktober 2021 er blevet opdateret med en tillægsmeddelelse i lyset af erfaringerne fra corona-krisen.¹

Derudover nedsatte Kommissionen i 2015 et uafhængigt finanspolitisk råd (EFB) til løbende at rådgive Kommissionen om blandt andet de finanspolitiske regler. EFB offentliggjorde i 2019 en konkret evaluering af de finanspolitiske regler i EU og forslag til videreudvikling.² Forslaget til videreudvikling af reglerne er gentaget og videreudviklet i EFB's efterfølgende årsrapporter.

Nedenfor opridses indholdet i disse indspil til debatten om de finanspolitiske regler og sammenhængen til de danske finanspolitiske rammer.

Kommissionens evaluering af EU's finanspolitiske regler

Kommissionens meddelelser af 5. februar 2020 og 19. oktober 2021 udgør især en bagudskuende evaluering af de finanspolitiske regler. Kommissionen har i den forbindelse ikke fremsat konkret forslag om ændringer af reglerne.

Holdbare offentlige finanser

Kommissionen fremhæver i meddelelsen af 5. februar 2020, at Traktatens grænse for underskud på den faktiske saldo på 3 pct. af BNP og henstillinger om uforholdsmæssigt store underskud har bidraget effektivt til at korrigere store underskud, om end det i de senere år især skyldes lave renter og konjunkturmedvind. Gælden i EU-landene var generelt blevet nedbragt frem mod corona-krisen og er i gennemsnit væsentligt lavere end i USA og Japan.

Kommissionen konstaterer, at der dog er stor forskel på landenes fremskridt med at sikre sunde offentlige finanser. Flere lande havde allerede inden corona-krisen stadig gæld på ca.

¹ Se Europa-Kommissionen (2020) *Evaluering af den økonomiske styring* (COM(2020) 55 final af 5. februar 2020) og Europa-Kommissionen (2021) *EU's økonomi efter covid-19: betydning for den økonomiske styring* (COM(2021) 662 final af 19. oktober 2021).

² Se European Fiscal Board (2019): *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*.

100 pct. af BNP eller mere. Mange lande – herunder dem med høj gæld – var også inden krisen et stykke fra at nå deres mellemfristede mål for den strukturelle saldo (MTO), som blandt andet skal sikre manøvrerum til finanspolitisk stabilisering i nye kriser. Håndhævelse og efterlevelse af gældsreglen har været politisk og økonomisk svært i en tid med lav realvækst i en del lande og lav inflation forud for corona-krisen. Det har gjort det sværere at reducere gældskvoten som følge af det beskedne bidrag fra den nominelle BNP-vækst til at udhule gælden som andel af BNP.

Økonomisk stabilisering – nationalt og i euroområdet

Kommissionen finder, at finanspolitikkerne i mange EU lande har en tendens til at være konjunkturforstærkende, dvs. lempelig finanspolitik i gode tider og konsolidering i dårlige tider. Efter de finanspolitiske lempelser, da finanskrisen var værst, var det nødvendigt at konsolidere gradvist for at dæmme op for markedspres og understøtte rentefald. Dette skyldtes dog blandt andet, at finanspolitikken også havde været konjunkturforstærkende forud for finanskrisen således, at de offentlige finanser ikke var styrket tilstrækkeligt i nogle lande i de gode år midt i 2000'erne. Også efter finanskrisen er der eksempler på, at gode tider i mange lande ikke er blevet brugt til at konsolidere de offentlige finanser tilstrækkeligt i tråd med MTO-reglerne, hvorfor der i mange lande var meget lidt manøvrerum forud for corona-krisen. Kommissionen konstaterer desuden, at EU's finanspolitiske regler ikke kan pålægge lande at lempe finanspolitikken, hvilket særligt kan gøre det svært at koordinere euroområdets samlede finanspolitiske stilling og samspillet med ECB's pengepolitik.

De offentlige finansers sammensætning og kvalitet

Kommissionen finder, at EU-landene har en tendens til at prioritere løbende offentligt forbrug over langsigtede investeringer. De finanspolitiske regler har således ikke forhindret et fald i offentlige investeringer, men omvendt har reglerne heller ikke stået i vejen for, at landene kan prioritere investeringer. Kommissionen peger på, at disse resultater er relevante i lyset af investeringsbehov i forhold til infrastruktur, klima og digitalisering.

Ejerskab og governance

Kommissionen vurderer, at kompleksiteten i EU's finanspolitiske regler og i deres implementering er blevet for omfattende, blandt andet fordi reglerne bygger på flere forskellige indikatorer og indeholder forskellige typer fleksibilitet. Kommissionen ser desuden reglernes afhængighed af ikke-observerbare variable (såsom den potentielle vækst og den strukturelle saldo), der ofte revideres, som en udfordring for forudsigeligheden og ejerskabet. Kommissionen vurderer også, at det mellemfristede sigte i reglerne er trådt i baggrunden til fordel for årlig styring.

Nationale rammer

Direktivet om budgetmæssige rammer (som er en del af six-pack), two-pack'en for eurolande, og Finanspagten har ført til stærkere nationale budgetrammer og uafhængige finanspolitiske råd (svarende til De Økonomiske Råds formandskab i Danmark), som har spillet en positiv rolle i forhold til at sikre sund finanspolitik. Samtidig konstaterer Kommissionen, at EU-reglerne kun sætter minimum-standarder for de nationale rammer, og at implementeringen svinger fra land til land, ligesom at kravene til de nationale rammer er blevet komplekse, herunder i deres samspil med EU-reglerne.

Centrale emner til videre diskussion

I sin tillægsmeddelelse af 19. oktober 2021 peger Kommissionen på centrale fremadrettede udfordringer og diskussionstemaer i forhold til EU-reglerne. Det drejer sig blandt andet om:

- Det er en udfordring at sikre gradvis, vedvarende og vækstvenlig gældsreduktion til mindre risikable gælds niveauer. Det vil ifølge Kommissionen være afgørende at reducere den offentlige gæld for at undgå permanent finanspolitisk divergens mellem landene, fastholde gunstige finansieringsvilkår (lave renter) for den offentlige og private sektor samt forebygge markedsuro med negative afsmittende effekter mellem landene.
- Der er behov for offentlige investeringer i de kommende år, herunder i grøn og digital omstilling, hvilket understreger behovet for at sikre god sammensætning af de offentlige finanser. Kommissionen mener, at det giver anledning til at reflektere over, om de finanspolitiske rammer i EU kan gøre mere for at forbedre sammensætningen.
- De finanspolitiske tiltag under corona-krisen har været afgørende i forhold til at afbøde tilbageslaget. Det understreger ifølge Kommissionen vigtigheden af at skabe finanspolitisk manøvrerum i gode tider, som kan udnyttes i dårlige tider. Krisetiltagene har også understreget vigtigheden af effektiv koordinering af de økonomiske politikker på nationalt niveau og EU-niveau.
- Kommissionen vurderer, at der fortsat bør være fokus på enklere finanspolitiske rammer, stærkere nationalt ejerskab og bedre håndhævelse. Kommissionen lægger også op til at se på en mulig større rolle for nationale finanspolitiske rammer og nationale uafhængige finanspolitiske råd.

EFB's forslag til en reform af EU's finanspolitiske regler

EFB fremsatte inden Kommissionens evaluering af reglerne et reformforslag vedrørende Stabilitets- og Vækstpagten, som løbende er blevet gentaget og uddybet i EFB's årsrapporter. EFB lægger i første omgang ikke op til at ændre selve EU-Traktaten. Det betyder særligt, at man fastholder de eksisterende grænser på 60 pct. af BNP for ØMU-gælden og 3 pct. af BNP for underskud på den faktiske saldo. På længere sigt ser EFB også et potentiale i at revurdere de nominelle grænser. Det kræver dog en omfattende proces med traktatændringer, som ikke ligger lige for. EFB's forslag vedrører et gældsloft og en udgiftsregel som hovedrammerne for EU-landenes finanspolitikker. Forslaget omhandler overordnet følgende elementer, der har til formål at styrke de offentlige finanser og gøre reglerne enklere:

- Styring efter den strukturelle saldo i regi af Stabilitets- og Vækstpagten afskaffes (og erstattes afhængigt af gælds niveau af en udgiftsregel, *jf. nedenfor*). EFB finder, at den strukturelle saldo – opgjort med EU's metode – er behæftet med for meget usikkerhed og ofte revideres, og at en reduktion af antallet af indikatorer i reglerne kan reducere kompleksiteten i reglerne.
- Et mellemløst gældsloft på 60 pct. af BNP svarende til den nuværende gældsgrænse i EU-traktaten. Idéen er, at landenes gælds niveau som andel af BNP er det centrale mål, der i sidste ende skal styres efter. Gælds niveauet ville således være centralt for, hvilke finanspolitiske krav, som landene stilles.
- Operationel regel baseret på udgiftsvækst for lande med gæld over 60 pct. af BNP. Da gælds niveauet ikke er hensigtsmæssigt at styre den årlige finanspolitik efter i praksis, vil der være et operationelt krav baseret på nettoudgiftsvæksten (som svarer til en proxy for

diskretionære ændringer i den strukturelle saldo). Denne nettoudgiftsvækst ville bestå af den generelle offentlige udgiftsvækst fratrukket renteudgifter, konjunkturfølsomme ledighedsudgifter, engangsforhold og diskretionære indtægtsforøgende tiltag. Det minder om den eksisterende udgiftsregel i Stabilitets- og Vækstpagten. Grænsen for nettoudgiftsvæksten sættes, så den sikrer, at gælden falder ned imod grænsen på 60 pct. af BNP. Gældsreduktionskravet vil være moderat og lantedifferentieret. Gældsreduktionshastigheden vil blandt andet afhænge af gældsniveauet. EFB ser også et potentiale i at variere kravene til reduktionshastigheden baseret på fx forskellen mellem renten på statsgælden og den nominelle vækst, langsigtede holdbarhedsudfordringer og øvrige risikofaktorer relateret til gælden. Jo hurtigere gælden skal nedbringes, desto lavere kan udgiftsvæksten være. Lande med gæld over 60 pct. af BNP skal ligesom de øvrige EU-lande løbende overholde grænsen for underskud på den faktiske saldo på 3 pct. af BNP.

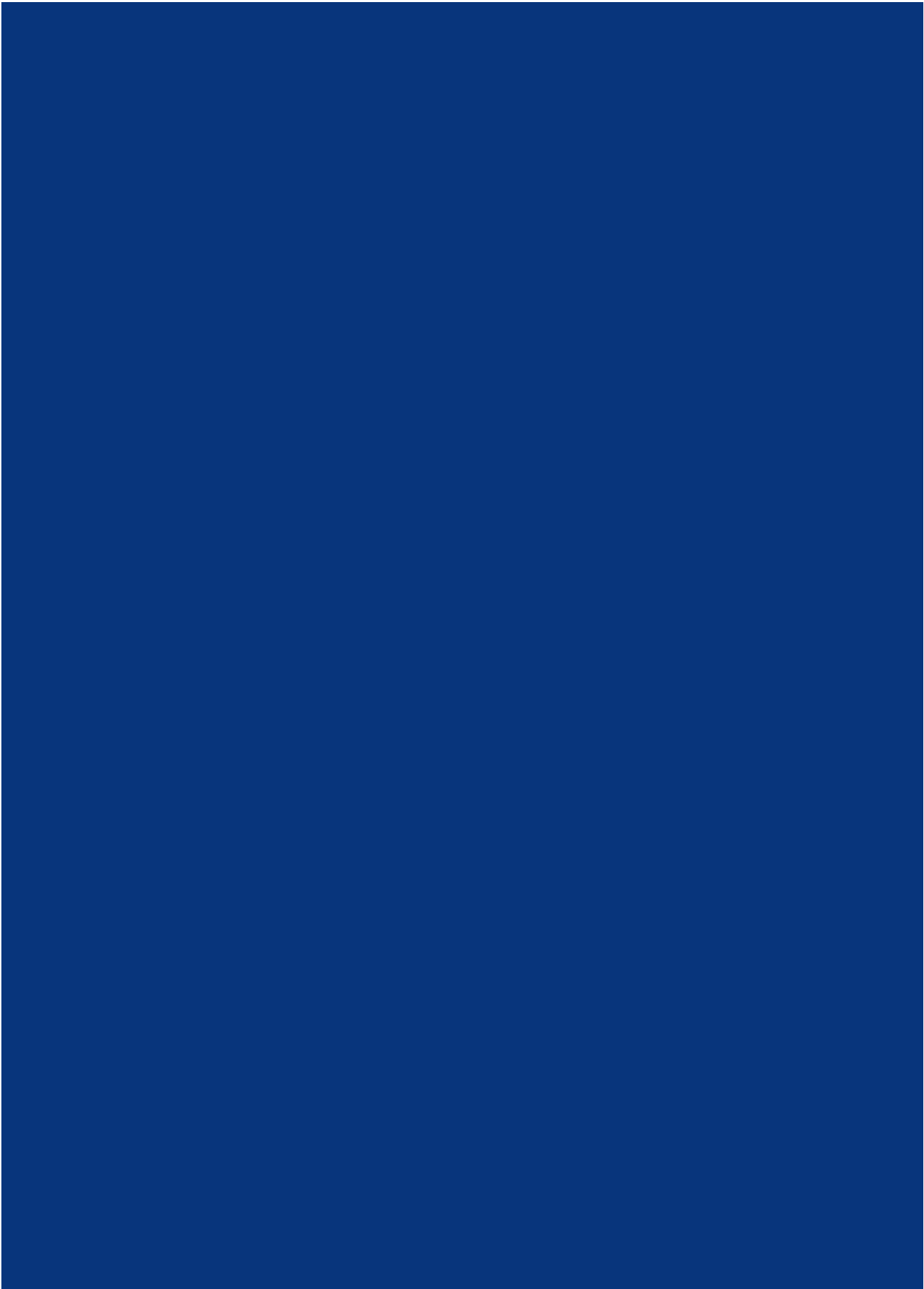
- En kontrolkonto skal sørge for, at små uforudsete overskridelser af reglerne for udgiftsvæksten løbende registreres og tælles sammen. Hvis der ikke kompenseres for afvigelserne, og de når op over en vis tærskel, kan der udløses en korrigerende procedure.
- Lande med gæld under 60 pct. af BNP skal kun efterleve den allerede eksisterende grænse på 3 pct. af BNP for faktiske underskud, og sørge for, at gælden forbliver under 60 pct. af BNP. De skal altså ikke efterleve en regel om udgiftsvækst.
- Færre fleksibilitetsklausuler. De forskellige typer af undtagelser, der aktuelt eksisterer i Stabilitets- og Vækstpagten (for naturkatastrofer, konjunkturtilbageslag, strukturreformer, investeringer mv.), skal simplificeres og indskrænkes til én samlet undtagelsesklausul, der kan aktiveres af et uafhængigt organ under særlige omstændigheder.
- EFB foreslog i sin årsrapport 2021, at man via EU-budgettet prioriterer midler til nationale investeringer i fælles prioritetsområder. EFB nævner, at man med en sådan mekanisme undgår at sløre de finanspolitiske indikatorer, hvilket ville være konsekvensen, hvis man i stedet valgte at give udvalgte nationale investeringer særbehandling i budgetreglerne (en såkaldt golden rule), som også kan indebære udfordringer i relation til kreativ bogføring, pres for nye undtagelser mv.
- Ændrede institutionelle rammer, der blandt andet skal styrke Kommissionens uafhængighed.

Videre proces og EFB-forslagets potentielle relation til danske rammer

Kommissionens evaluering af EU's finanspolitiske regler er afsæt for en igangværende debat, som skal give input til Kommissionens interne overvejelser om eventuelle videre skridt vedrørende EU's økonomiske og finanspolitiske rammer. Det er aktuelt uklart, hvad konklusionen på debatten vil være, og en eventuel reform af EU-reglerne må i alle tilfælde ventes at være en omfattende proces. Selv i tilfælde af en reform af reglerne må det anses for mest sandsynligt, at de grundlæggende krav i form af grænsen for faktiske underskud på 3 pct. af BNP og grænsen for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP fastholdes, idet disse er fastlagt i selve EU-traktaten.

EFB's konkrete forslag ville føre til vidtgående ændringer af EU's overvågning og operationalisering af reglerne for finanspolitikken, men vil i praksis ikke nødvendigvis betyde, at man skal ændre på den løbende styring af finanspolitikken i Danmark, så længe ØMU-gælden forbliver under 60 pct. af BNP. Det skal ses i lyset af, at EFB's forslag sætter meget få regler op

for lande med lav gæld, som reelt kun skal efterleve grænsen for faktiske underskud på 3 pct. af BNP og sikre, at gælden forbliver under 60 pct. af BNP. Dette flugter med, at underskudsgrænsen for den strukturelle saldo i Danmark i forvejen sættes for at sikre overensstemmelse med grænsen for faktiske underskud på 3 pct. af BNP, *jf. også nærmere i kapitel 9*, ligesom at der i de danske mellemfristede planer har indgået en målsætning om at holde god afstand til grænsen for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP i normale tider.



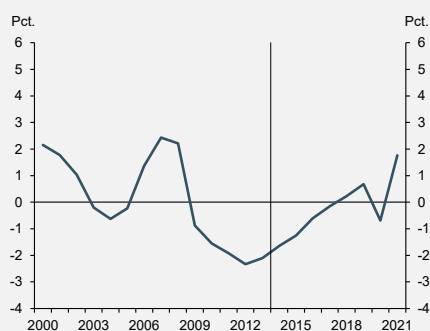
8. Erfaringer med skøn for den strukturelle saldo og finanspolitikken siden 2014

8.1 Indledning

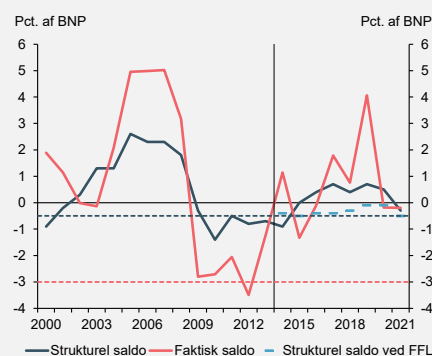
Budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo har haft bindende virkning fra og med finanslovsforslaget for 2014, som blev præsenteret i august 2013. Dette kapitel belyser erfaringerne med skønnene for den strukturelle offentlige saldo samt den overordnede finanspolitik i perioden 2014-2021, herunder i forhold til konjunkturudviklingen i perioden.

Perioden siden 2014 skal ses i sammenhæng med, at dansk økonomi forinden havde været ramt af et økonomisk tilbageslag. I de første år var der således tale om en genopretningsfase, hvor produktion og beskæftigelse stadig lå underdrejet. I 2019 var økonomien i en moderat højkonjunktur, men BNP faldt brat i 2020 da corona-pandemien ramte. Tilbageslaget var stort men kortvarigt, og dansk økonomi befinder sig igen i en højkonjunktur, *jf. figur 8.1*.

Figur 8.1
Sammenvejjet konjunkturgab, 2000-2021



Figur 8.2
Strukturel og faktisk saldo, 2000-2021



Anm.: Det sammenvejjede konjunkturgab i figur 8.1 er et vægtet gennemsnit af output- og beskæftigelsesgab (med 40 henholdsvis 60 pct. vægt). Den mørkeblå linje i figur 8.2 viser det seneste skøn for den strukturelle saldo i forbindelse *Økonomisk Redegørelse*, december 2021, mens de lyseblå mærker viser skønnet ved fremsættelsen af finanslovsforslaget for det pågældende år. De stiplede linjer viser henholdsvis den hidtidige underskudsgrænse for den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP og underskudsgrænsen for den faktiske saldo på 3 pct. af BNP.

Kilde: Danmarks Statistik, *Økonomisk Redegørelse*, december 2021 samt skøn for den strukturelle saldo i forbindelse med finanslovsforslagene for de pågældende år.

I forhold til den førte finanspolitik siden 2014 hører det også med til bagtæppet, at Danmark i 2010 modtog en EU-henstilling, der indebar et krav om en konsolidering af de offentlige finanser, og som udgjorde en særskilt rammebetingelse i 2011-2013. Henstillingen blev ophævet i juni 2014, og finanspolitikken for 2014 blev tilrettelagt så den fuldt ud udnyttede rummet inden for budgetlovens hidtidige underskudsgrænse (opgjort på finanslovtidspunktet).

Budgetlovens hidtidige underskudsgrænse for den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP har været overholdt på finanslovsforslaget for alle år siden loven trådte i kraft, *jf. figur 8.2*. I lovens første år blev der ved fremsættelsen af de årlige finanslovsforslag planlagt med en strukturel saldo, som enten svarede til eller var tæt på grænsen i budgetloven. Over tid – og i tråd med de mellemfristede balancemål i 2020- og 2025-planerne – blev der gradvist skabt afstand til underskudsgrænsen. Finanspolitikken blev igen tilrettelagt helt til underskudsgrænsen i 2021 i forbindelse med finanslovsforslaget for 2021 med henblik på at understøtte aktiviteten i dansk økonomi i lyset af corona-krisen. I takt med den hurtige fremgang i dansk økonomi blev der igen skabt afstand til underskudsgrænsen i forbindelse med finanslovsforslaget for 2022.

Efter finanspolitikken for et givet år er tilrettelagt, kan der ske ændringer i skønnet for den strukturelle saldo, blandt andet hvis skøn for nogle af de underliggende faktorer ændrer sig, eller hvis fx budgetrammerne ikke udnyttes fuldt ud i løbet af året. Kapitlet viser, at der generelt er sket store revisioner af skønnene for den strukturelle saldo fra finanslovtidspunktet til de seneste skøn. Opjusteringerne kan især henføres til følgende forhold, *jf. også afsnit 8.2*:

For det første er de offentlige forbrugsudgifter generelt blevet lavere end budgetteret. For det andet er de offentlige nettorenteudgifter blevet lavere – både som følge af lavere markedsrenter end ventet og som følge af en revideret opgørelsesmetode fra Danmarks Statistik, som har haft tilbagevirkende kraft på skønnene. For det tredje er skønnet for de strukturelle selskabsskatteindtægter blevet opjusteret. Dekomponeringen af årsagerne til den strukturelle saldos afvigelse fra de oprindelige skøn er gennemført for årene 2015-2019. Afgrænsningen af perioden til ikke at omfatte 2014 og 2020 afspejler dels hovedrevisionen af nationalregnskabet i efteråret 2014, og dels at de økonomiske udsving under corona-pandemien var ekstraordinært store og meget atypiske og at ændringer i skøn for den strukturelle saldo derfor er af særlig karakter i 2020.

Kapitlet viser endvidere, at den gennemførte finans- og strukturpolitik overordnet har været fornuftigt afstemt med konjunkturudviklingen. Det gælder både i årene med konjunkturforbedringen inden corona – hvor den økonomiske politik gradvist blev strammet i takt med fremgangen i aktiviteten – og i kølvandet på corona-krisen, hvor den ekspansive finanspolitik har bidraget til at holde hånden under dansk økonomi. I lyset af den fornyede konjunkturfremgang strammes finanspolitikken i 2022 i forhold til det lempelige niveau i 2021. Det bemærkes, at analysen ikke tager højde for potentielle virkninger af Ruslands invasion af Ukraine.

I opgangsfasen frem til 2019 var det et eksplicit argument i tilrettelæggelsen af finanspolitikken, at der i bedre tider skulle skabes afstand til budgetlovens underskudsgrænse, *jf. Økonomisk Redegørelse*, august 2016-2019. Endvidere bidrog udgiftslofterne til, at de offentlige udgifter ikke voksede hurtigere end det planlagte i modsætning til erfaringerne under en række tidligere højkonjunkturer, *jf. Finansredegørelse 2014*. På den måde bidrog begge hovedelementer i budgetloven – underskudsgrænsen og udgiftslofterne – til en hensigtsmæssig finanspolitik i forhold til konjunkturudviklingen.

Under corona-krisen har det været muligt at lempe finanspolitikken markant for at understøtte økonomien, herunder både i kraft af en lempelse af den strukturelle saldo, og i kraft af omfattende hjælpepakker og andre engangsforhold, som ikke indgår i Finansministeriets opgørelse af den strukturelle saldo. Ekstraordinære covid-19-relaterede udgifter er også blevet afholdt uden for udgiftslofterne i overensstemmelse med budgetloven.

8.2 Udvikling i faktisk og strukturel saldo

Den faktiske saldo – som generelt er stærkt konjunkturfølsom og påvirkes af midlertidige forhold fx betydelige udsving i indtægterne fra pensionsafkastskatten og en række deciderede engangsforhold – har fra 2014 til 2021 varieret mellem -1,3 pct. af BNP og 4,1 pct. af BNP med et gennemsnit på 0,7 pct. af BNP, *jf. tabel 8.1*.

Tabel 8.1
Udvikling i faktisk og strukturel offentlig saldo, 2014-2021

Pct. af BNP	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gns. 2014- 2021
Faktisk saldo	1,1	-1,3	-0,1	1,8	0,8	4,1	-0,2	-0,2	0,7
Faktisk saldo ekskl. engangsforhold og udsving i pensionsafkastskat ¹⁾	-3,1	-2,1	-0,6	1,5	1,6	2,4	0,1	1,4	0,1
Strukturel saldo	-0,9	0,0	0,4	0,7	0,4	0,7	0,5	-0,3	0,2

1) Angiver den faktiske offentlige saldo korrigeret for udsving i indtægterne fra pensionsafkastskatten i forhold til det strukturelle niveau. Herudover er der korrigeret for de engangsforhold, der også korrigeres for i beregningen af den strukturelle saldo.

Kilde: Danmarks Statistik, *Økonomisk Redegørelse*, december 2021 og egne beregninger.

Når den faktiske saldo renses for engangsforhold og midlertidige udsving i indtægterne fra pensionsafkastskatten, træder det tydeligere frem, at der har været en underliggende forbedring af den faktiske saldo i perioden. Underskuddet på den korrigerede faktiske saldo på godt 3 pct. af BNP i 2014 er vendt til et overskud på knap 1½ pct. af BNP i 2021. Endvidere har der i gennemsnit været omtrent balance på den korrigerede faktiske saldo i 2014-2021.

Den strukturelle saldo er – baseret på den realiserede finanspolitik for årene og de seneste data og skøn i øvrigt – forbedret fra et underskud på 0,9 pct. af BNP i 2014 til et underskud på 0,3 pct. af BNP i 2021 svarende til en forbedring på ca. 0,6 pct. af BNP.

Strukturel saldo skønnes generelt bedre i den seneste opgørelse end forudsat på planlægningsstidspunktet for finanspolitikken

Baseret på den realiserede finanspolitik skønnes den strukturelle offentlige saldo i stort set alle år siden budgetlovens ikrafttræden bedre nu (dvs. i den seneste opgørelse i *Økonomisk Redegørelse*, december 2021) end forudsat, da finanspolitikken blev tilrettelagt for årene dvs. ved finanslovsforslaget og finansloven for de pågældende år. Sammenholdt med skønnet ved

indgåelsen af aftalen om finansloven for et givet år er den strukturelle saldo i gennemsnit opjusteret med 0,6 pct. af BNP i 2014-2019, *jf. tabel 8.2.*

Tabel 8.2

Skøn for strukturel saldo ved finanslovsforslag, finanslov og i seneste vurdering

Pct. af BNP	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gns. 2014- 2019
1. Finanslovsforslag	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3	-0,1	-0,1	-0,5	-0,4
2. Finanslovaftale	-0,5	-0,6	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1	-0,4	-0,4
3. Seneste skøn (december 2021)	-0,9	0,0	0,4	0,7	0,4	0,7	0,5	-0,3	0,2
4. Ændring fra finanslov til seneste skøn (3-2)	-0,4	0,6	0,8	1,2	0,7	0,8	0,6	0,1	0,6

Anm.: Ændringen i skønnet for den strukturelle saldo er beregnet på baggrund af skøn, der er afrundet til nærmeste 0,1 pct. af BNP. Skønnene for finanslovsforslagene og finanslovaftalerne er fra henholdsvis Økonomisk Redegørelse august og december året for det pågældende år. For finanslovsforslagene for 2016 og 2020 afspejler skønnene det fulde finanslovsforslag for de to år, *jf. henholdsvis Opdateret 2020-førløb*, september 2015 og *Opdateret 2025-førløb*, oktober 2019.

Kilde: Økonomiske Redegørelser og egne beregninger.

Der er udarbejdet en dekomponering af årsagerne til opjusteringen af skønnet for den strukturelle saldo for årene 2015-2019. Afgrænsningen af perioden afspejler som nævnt dels hovedrevisionen af nationalregnskabet i efteråret 2014, og dels udbruddet af corona-pandemien i 2020.¹ I perioden 2015-2019 er skønnet for den strukturelle saldo gennemsnitligt opjusteret med 0,8 pct. af BNP fra finansloven til seneste opgørelse i *Økonomisk Redegørelse*, december 2021.

Opjusteringen af skønnet for den strukturelle saldo i 2015-2019 afspejler blandt andet, at udgifterne til offentligt forbrug i gennemsnit har været 0,2 pct. af BNP lavere end det planlagte niveau.² Den realiserede finanspolitik har dermed afvejet fra den planlagte, herunder særligt i den første del af perioden. Tendensen til årlige mindreudgifter på driftsområdet er dog blevet mindre over tid, *jf. del I og tabel 8.3.*

¹ Hovedrevisionen af nationalregnskabet i efteråret 2014 og de tilknyttede justeringer i beregningen af den strukturelle saldo og konjunkturgabet påvirkede skønnet for den strukturelle saldo i 2014. Revisionen i skønnet for den strukturelle saldo i 2014 – fra aftalen om finansloven (i december 2013 før hovedrevisionen) til skønnet i den første Økonomiske Redegørelse med foreløbige regnskabstal (i maj 2015 efter hovedrevisionen) samt de efterfølgende skøn – er derfor ikke på et fuldt sammenligneligt grundlag. Det gør det vanskeligt at fortolke dekomponeringen af årsagerne til skønændringerne. Derfor er der ikke udarbejdet en dekomponering af skønrevisionen i 2014. Der er heller ikke udarbejdet en dekomponering af revisionen af skønnet for den strukturelle saldo i 2020, da de økonomiske udsving under corona-pandemien var ekstraordinært store og meget atypiske, og ændringerne i skønnet for den strukturelle saldo derfor er af særlig karakter.

² En del af mindreudgifterne skal ses i sammenhæng med, at pris- og lønudviklingen for det offentlige forbrug blev lavere end forudsat ved tilrettelæggelsen af finanspolitikken. Det skal blandt andet ses i lyset af, at de generelle prisstigninger og lønstigningerne i den private sektor også blev lavere end ventet.

Opjusteringen af skønnet for den strukturelle saldo kan også henføres til, at de strukturelle offentlige nettorenteudgifter gennemsnitligt er blevet nedjusteret med 0,3 pct. af BNP i perioden. Det skal blandt andet ses i lyset af, at markedsrenterne har været lavere end ventet.³ Hertil kommer også, at Danmarks Statistik på foranledning af Eurostat har nedjusteret de offentlige nettorenteudgifter med tilbagevirkende kraft som følge af en revideret opgørelsesmetode for kontering af kurstab og -gevinster ved statens køb af egne statsobligationer, *jf. Økonomisk Redegørelse*, december 2020.

Endelig kan opjusteringen af skønnet for den strukturelle saldo især henføres til, at de strukturelle selskabsskatteindtægter er blevet opjusteret med gennemsnitligt 0,2 pct. af BNP. Det kan særligt tilskrives opdateringen af beregningen i forbindelse med *Danmarks Konvergensprogram 2019*. Hertil kommer en række øvrige bevægelser, der trækker i forskellig retning. I appendiks 8A gennemgås skønsændringerne nærmere, herunder den anvendte dekomponeringsmetode.

³ Det strukturelle niveau for de offentlige nettorenteudgifter beregnes som et syvårs glidende gennemsnit (dvs. et gennemsnit af de skønnede udgifter i et givet år samt de tre forudgående og de tre fremadrettede år). Det faldende renteniveau har således også løbende påvirket skønnet for den strukturelle saldo for de forudgående år.

Tabel 8.3

Dekomponering af revision i skøn for den strukturelle saldo fra aftalen om finanslov til seneste opgørelse, 2015-2019

Pct. af BNP	2015	2016	2017	2018	2019	Gns. 2015- 2019
Ændring i skøn for den strukturelle saldo fra aftalen om finanslov til seneste opgørelse (december 2021)	0,6	0,8	1,2	0,7	0,8	0,8
- Heraf bidrag fra offentligt forbrug ¹⁾	0,5	0,4	0,2	0,2	0,0	0,2
- Heraf bidrag fra offentlige investeringer ¹⁾	0,1	-0,3	0,1	0,0	0,2	0,0
- Heraf bidrag fra indkomstoverførsler ¹⁾	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
- Heraf bidrag fra kildeskat ¹⁾	-0,1	0,1	0,1	-0,4	0,0	-0,1
- Heraf bidrag fra moms ¹⁾	-0,1	0,1	0,2	0,1	-0,1	0,0
- Heraf bidrag fra strukturelle nettorenteudgifter	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3
- Heraf bidrag fra strukturelle selskabsskatteindtægter	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- Heraf bidrag fra strukturelle nordsøindtægter	-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1
- Heraf bidrag fra øvrige ændringer ²⁾	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,0

Anm.: Revisionerne i den strukturelle saldo er beregnet på baggrund af skøn afrundet til nærmeste 0,1 pct. af BNP, mens revisionerne i underposterne er beregnet på baggrund af uafrundede tal.

- 1) Der er korrigeret for den skønmæssige virkning af ændret konjunkturvurdering mellem de to skøn, som via konjunkturfølsomheden påvirker, hvor meget af den nominelle ændring, der har virkning på den skønnede strukturelle saldo. Det offentlige forbrug er opgjort på nationalregnskabsform ekskl. afskrivninger og imputerede tjenestemandsbidrag. Bidraget fra kildeskat indeholder blandt andet den isolerede virkning af metodejusteringen vedrørende aktieskat i *Økonomiske Redegørelse*, august 2016, jf. *appendiks 8.A*.
- 2) Beregnet residualt og indeholder øvrige skønsændringer, herunder metodejusteringer som ikke er indeholdt i de ovenstående poster, BNP-nævneeffekter mv. Indeholder ikke forskellen mellem afrundet og uafrundet skøn for den strukturelle saldo.

Kilde: Økonomiske Redegørelser og egne beregninger.

Opjusteringerne af Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo har således i perioden været ganske store – og overordnet set større end ventet ud fra tidligere erfaringer. Store revisioner af skønnene er problematiske, især hvis de er systematiske. Mens revisionerne som følge af lavere offentlige nettorenteudgifter mv. ikke kan anses for systematiske over det længere sigte, idet markedsforventninger til renteutviklingen lægges til grund i prognoseårene, har tendensen til mindredgifter inden for det offentlige forbrug hidtil haft systematisk karakter – dog som nævnt med en aftagende tendens over tid.

Målet er, at skøn for strukturel saldo skal være middelrette. Skønnene kan dog ikke på forhånd tage højde for, om finanspolitikken i praksis udmøntes anderledes end forudsat i et givet år. Det er heller ikke muligt at undgå virkninger fra efterfølgende statistikrevisioner – herunder justeringen af opgørelsen af de offentlige nettorenteudgifter. Helt overordnet er det samtidig et grundvilkår, at finanspolitikken tilrettelægges ud fra skøn, som er usikre. Det gælder uanset hvilke makroøkonomiske og finanspolitiske variable, der tages udgangspunkt i. Fordelene ved at styre finanspolitikken efter et konjunkturansat mål for de offentlige finanser

– som den strukturelle saldo – er, at det bidrager til, at de automatiske stabilisatorer kan virke uhindret. Samtidig er skøn for den strukturelle saldo – trods en betydelig usikkerhed – fortsat mere robuste og stabile end skøn for fx den faktiske saldo eller gældskvoten.

Til sammenligning har der således i perioden 2014-2019 været store justeringer af skønnet for den faktiske offentlige saldo, som i gennemsnit er blevet ca. 2,5 pct. af BNP bedre pr. år end skønnet ved indgåelsen af finansloven. Langt størstedelen heraf afspejler, at skøn for den faktiske saldo påvirkes af midlertidige og vanskeligt forudsigelige forhold såsom konjunkturer og udsving på de finansielle markeder samt engangsforhold mv., *jf. appendiks 8B*. Det er netop også en del af baggrunden for, at den faktiske offentlige saldo ikke er direkte anvendelig i styringen af finanspolitikken.

Faktorer bag udviklingen i den strukturelle saldo fra 2014 til 2021

Den strukturelle saldo er som nævnt – baseret på den seneste opgørelse – blevet forbedret fra et underskud på ca. 0,9 pct. af BNP i 2014 til et underskud på ca. 0,3 pct. af BNP i 2021 svarende til en samlet forbedring på ca. 0,6 pct. af BNP. Det dækker over en betydelig forbedring af den strukturelle saldo på 1,6 pct. af BNP fra 2014 til 2019 og en efterfølgende forværring på 1 pct. af BNP fra 2019 til 2021, *jf. tabel 8.4*.

Den økonomiske politik har – målt ved de direkte provenuer af finans- og strukturpolitikken – samlet set bidraget til en forbedring af den strukturelle saldo med 0,2 pct. af BNP fra 2014 til 2021. Det dækker over modsatrettede bidrag i de to delperioder, herunder et bidrag på 0,8 pct. af BNP fra 2014 til 2019 og et bidrag på -0,7 pct. af BNP fra 2019 til 2021. Det positive bidrag fra den økonomiske politik i den første delperiode skal ses i sammenhæng med konsolideringen af finanspolitikken fra det lempelige udgangspunkt i 2014 – herunder i kraft af strukturreformer, som har styrket den strukturelle beskæftigelse. Det negative bidrag fra den økonomiske politik i den anden delperiode afspejler særligt den midlertidige lempelse af finanspolitikken for at understøtte dansk økonomi og mindske tilbageslaget som følge af corona-krisen.

Tabel 8.4
Bidrag til ændring i den strukturelle saldo fra 2014 til 2021

Pct. af BNP	Ændring fra 2014 til 2019	Ændring fra 2019 til 2021	Ændring fra 2014 til 2021
Ændring i strukturel saldo	1,6	-1,0	0,6
- Heraf provenuer fra finanspolitikken og virkning fra struktur-reformer ekskl. engangsforhold mv. ¹⁾	0,8	-0,7	0,2
- Heraf selskabsskat (ekskl. provenuer fra finanspolitik)	0,1	0,0	0,1
- Heraf pensionsafkastskat	0,1	0,1	0,2
- Heraf nordsøindtægter	-0,9	-0,1	-1,0
- Heraf nettorentebetalinger	0,6	0,1	0,8
- Heraf registreringsafgift	0,0	0,0	0,0
- Heraf aktieskat	0,1	0,0	0,1
- Heraf specielle budgetposter	0,0	0,0	0,0
- Heraf overførsler til udlandet	0,2	-0,2	0,0
- Heraf overførsler fra udlandet (EU-indtægter)	0,1	0,1	0,2
- Heraf andre forhold (residual) ²⁾	0,4	-0,3	0,1

- 1) Baseret på de direkte provenuer fra finanseffektberegningen inkl. virkningen af udviklingen i den strukturelle beskæftigelse. De direkte provenuer er skønsmæssigt opgjort efter tilbageløb, og skattepligtige indkomstoverførsler er opgjort efter skat. Diskretionære ændringer i selskabsskatten er inkluderet i provenuerne fra finanspolitikken og indgår således ikke i den separate række for selskabsskat.
- 2) Andre forhold kan blandt andet afspejle ændringer i efterspørgsels sammensætningen, forskydninger i pensionsind- og udbetalinger samt husholdningernes nettokapitalindkomster mv.

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2021 og egne beregninger.

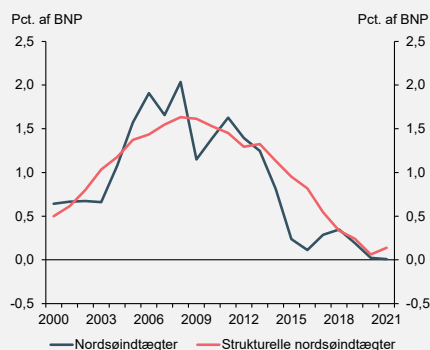
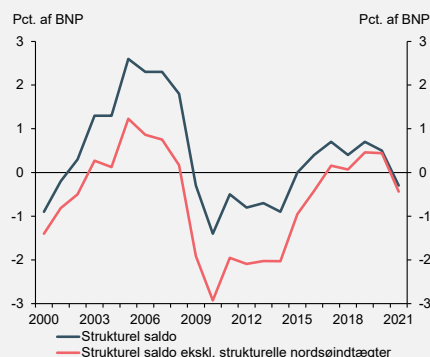
Udviklingen i den strukturelle saldo afhænger imidlertid af andet end den økonomiske politik. Fra 2014 til 2021 har fx faldende offentlige nettorenteudgifter bidraget til en forbedring af den strukturelle saldo med 0,8 pct. af BNP, mens faldende strukturelle nordsøindtægter isoleret set har bidraget til en forværring på 1 pct. af BNP. Generelt har nordsøindtægterne haft relativt stor betydning for udviklingen i den strukturelle saldo. Det gælder både i årene med budgetloven og mere overordnet siden årtusindeskiftet, *jf. boks 8.1*.

Boks 8.1**Statens nordsøindtægter har bidraget positivt til den strukturelle saldo gennem en årrække, men indtægterne er faldet betydeligt i de senere år**

De strukturelle nordsøindtægter toppede i 2008, hvor de udgjorde 1,6 pct. af BNP, jf. figur a. De høje nordsøindtægter medvirkede blandt andet til de store strukturelle overskud på mellem 1,8 og 2,6 pct. af BNP i årene 2005-2008, jf. figur b. De strukturelle nordsøindtægter er siden aftaget til blot 0,1 pct. af BNP i 2021, hvilket både afspejler faldende produktion og oliepriser. Det svarer til et fald i de strukturelle indtægter på samlet set ca. 38 mia. kr. fra toppunktet i 2008 til 2021 (2022-niveau).

Alene fra 2014 til 2021 er de strukturelle nordsøindtægter faldet med ca. 1 pct. af BNP. Når den samlede strukturelle saldo er forbedret med 0,6 pct. af BNP fra 2014 til 2021, afspejler det således underliggende, at den strukturelle saldo ekskl. strukturelle nordsøindtægter er forbedret med 1,6 pct. af BNP over perioden.

Finansministeriets beregning af de strukturelle nordsøindtægter tager udgangspunkt i et syvårs glidende gennemsnit af de faktiske indtægter. Det strukturelle provenu lægges fast i forbindelse med fastsættelsen af udgiftslofterne for et nyt fjerde loftsår. Det strukturelle provenu korrigeres herefter alene med den varige virkning af ændrede skøn. Metoden kombinerer dermed stabile rammer for tilrettelæggelsen af finanspolitikken i de år, der er dækket af udgiftslofter, med de nødvendige mellemfristede justeringer på baggrund af løbende nye oplysninger om oliepriser samt olie- og gasproduktion mv.

Figur a**Faktiske og strukturelle nordsøindtægter, 2000-2021****Figur b****Strukturel saldo inkl. og ekskl. strukturelle nordsøindtægter, 2000-2021**

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2021.

8.3 Den førte finanspolitik ift. konjunkturudviklingen

Den førte finanspolitik siden 2014 har overordnet set været afstemt med konjunkturudviklingen. I takt med den gradvise konjunkturforbedring fra 2014 til 2019 fik de automatiske stabilisatorer lov til at virke, og de blev samtidig understøttet af en gradvis stramning via den samlede finans- og strukturpolitik. I 2020 og 2021 blev finanspolitikken lempet for at understøtte økonomien og håndtere udfordringerne under corona-pandemien, mens finanspolitikken

strammes i takt med opsvinget i 2022. I det følgende gennemgås først perioden 2014-2019 og dernæst årene 2020-2021.

Efter den langstrakte lavkonjunktur i 2009-2013 – som fulgte oven på den globale finanskrisen og den efterfølgende europæiske statsgældskrise – var der fremgang i aktivitet og beskæftigelse i alle årene 2014-2019. Det skønnede konjunkturgab (som er udtryk for, hvor langt beskæftigelsen og produktionen er fra deres strukturelle niveauer) var knap $-1\frac{3}{4}$ pct. i 2014 og blev i de efterfølgende år gradvist vendt til et positivt konjunkturgab på ca. $\frac{3}{4}$ pct. i 2019. Konjunkturgabet blev dermed i gennemsnit blevet lukket med ca. $\frac{1}{2}$ pct.-point om året fra 2014 til 2018 og derefter udvidet i positiv retning med ligeledes ca. $\frac{1}{2}$ pct. point i 2019, *jf. tabel 8.5*.

Tabel 8.5
Konjunkturgab, ét-årig finanseffekt og strukturel saldo

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sammenvejet konjunkturgab (pct.) ¹⁾	-1,6	-1,3	-0,6	-0,2	0,2	0,7	-0,7	1,8
Ét-årig finanseffekt (pct. af BNP) ²⁾	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1	0,1	-0,1	1,8	1,6
<i>Memo: Strukturel saldo (pct. af BNP)</i>	<i>-0,9</i>	<i>0,0</i>	<i>0,4</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>	<i>0,7</i>	<i>0,5</i>	<i>-0,3</i>

- 1) Det sammenvejede konjunkturgab er beregnet som et vægtet gennemsnit af output gabet og beskæftigelsesgabet (med vægt 40 pct. henholdsvis 60 pct.).
- 2) Den ét-årige finanseffekt er beregnet inkl. virkningen af hjælpepakker relateret til covid-19, offentligt initierede investeringer, udbetaling af indfrosne feriepenge mv.

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2021.

I perioden 2014-2019 blev finans- og strukturpolitikken løbende tilpasset til den gradvist forbedrede konjunktursituation. I 2019 skønnes konjunkturgabet med den førte finanspolitik til ca. 0,7 pct. (dvs. at der var højere kapacitetsudnyttelse og færre ledige ressourcer end i en normalkonjunktur). I fravær af det aktivitetsdæmpende bidrag fra finans- og strukturpolitikken ville outputgabet skønsmæssigt have været ca. $1\frac{1}{4}$ pct. i 2019, *jf. figur 8.3*. Finans- og strukturpolitikken bidrog således til at holde økonomien tættere på det strukturelle niveau.

Siden corona-krisen ramte i 2020 har der været ført en midlertidig ekspansiv finanspolitik for at understøtte dansk økonomi. Med hjælpepakker, udbetaling af indefrosne feriepenge og en række andre stimuli-tiltag har finanspolitikken mindsket tilbageslaget. Det har sammen med genåbningen af samfundet bidraget til en hurtig fremgang i dansk økonomi. I fravær af den ekspansive finanspolitik havde der alt andet lige været udsigt til meget store negative output gab i 2020 og 2021. Finanspolitikken strammes som nævnt i 2022 i takt med fremgangen i dansk økonomi.

De Økonomiske Råd beskrev i *Dansk Økonomi, forår 2007* en stiliseret og mekanisk finanspolitisk regel for finanspolitisk stabilisering, *jf. også Finansredegørelse 2014 og appendiks 9B*. Finanspolitikken styres ikke i praksis efter en mekanisk regel, men DØR's regel anvendes her som et groft og forsimplet benchmark til at belyse, om finanspolitikken overordnet har

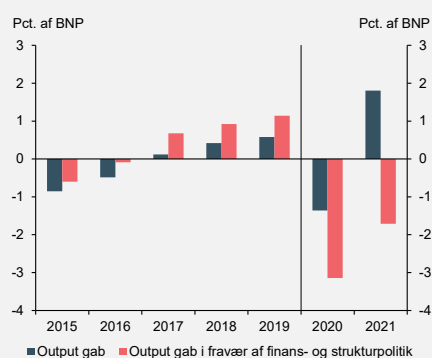
været stabiliserende for økonomien i perioden. Reglen tilsiger overordnet, at den diskretionære finanspolitik kan sigte på at lukke ca. $\frac{1}{4}$ af det output gab, der ville være i fravær af diskretionære tiltag (uden at gennemførelsen heraf dog kan antages at være perfekt).

I Danmark blev finanspolitikken lempet markant fra 2008 til 2010, og den strukturelle saldo blev samlet set (baseret på de seneste skøn) svækket med ca. $2\frac{1}{2}$ pct. af BNP fra året inden krisen (2008) og frem til året før budgetlovens ikrafttræden (2013). Da konjunkturerne efterfølgende begyndte at gå fremad, som de gjorde i 2014-2019, skulle tidligere lempelser ifølge DØR's regel gradvist trækkes tilbage. Den stiliserede, mekaniske regel ville konkret pege på, at finanspolitikken gradvist skulle tilpasses med en finanseffekt på ca. 0,0 til -0,2 pct. af BNP om året i 2014-2019, *jf. sidste kolonne i tabel 8.6*.⁴

Tabel 8.6
Illustrativ mekanisk regel for finanspolitikken ift. output gabet

Pct. af BNP	Årlig ændring i output gab	Realiseret ét-årig finanseffekt	Illustrativ mekanisk finanseffekt
2014	0,7	-0,1	-0,2
2015	0,3	-0,3	-0,1
2016	0,4	-0,1	-0,1
2017	0,6	-0,1	-0,2
2018	0,3	0,1	0,0
2019	0,2	-0,1	-0,1
2020	-1,9	1,8	0,9
2021	3,2	1,6	-0,4

Figur 8.3
Output gab med og uden virkningen af finans- og strukturpolitik



Anm.: Den illustrative mekaniske finanseffekt i tabel 8.6 viser implikationen af en stiliseret og mekanisk regel for finanspolitisk stabilisering som beskrevet i *Dansk Økonomi, forår 2007*. I figur 8.3 er de flerårige effekter af finans- og strukturpolitikken for 2015-2019 beregnet med 2014 som basisår, mens de flerårige finanseffekter for 2020-2021 er beregnet med 2019 som basisår.

Kilde: *Økonomisk Redegørelse*, december 2021 og egne beregninger.

Selvom finanspolitikken i Danmark (eller andre lande) ikke i praksis tilrettelægges efter nogen mekanisk regel, har den realiserede finanspolitik overordnet været på linje med implikationen af den stiliserede regel fra 2014 til 2019. Det kan ses ved, at den anden og tredje kolonne i tabel 8.6 ikke afviger væsentligt fra hinanden i perioden. Ud fra denne betragtning kan finans- og strukturpolitikken overordnet siges at have været rimeligt afstemt med konjunkturudviklingen i de første 5 år af budgetlovens levetid.

⁴ Den approksimative beregning kan lettest illustreres med et eksempel. I 2016 skønnes det, at output gabet blev indsnævret med 0,4 pct.-point inkl. den førte politik. Den ét-årige finanseffekt var -0,1 pct. I fravær af den førte politik ville output gabet derfor skønsmæssigt have været indsnævret med 0,5 pct.-point. Reglen tilsiger, anvendt på de årlige ændringer, at finanspolitikken skal modgå ca. $\frac{1}{4}$ af ændringen i output gabet. Reglen peger derfor isoleret set på en finanseffekt på $\frac{1}{4}$ af 0,5 pct. af BNP, dvs. ca. -0,1 pct. af BNP.

I forbindelse med corona-krisen har den finanspolitiske reaktion været væsentligt større end den illustrative mekaniske regel umiddelbart tilsiger. Det hænger sammen med krisens særlige karakter, herunder at der var ekstraordinært behov for at holde hånden under virksomheder og lønmodtagere og samtidig sende et tydeligt signal om en kraftig indsats, som kunne bidrage til at dæmpe usikkerheden. Alternativt kunne krisen have ført til konkursbølger, finansiel ustabilitet og eskalerende usikkerhed og dermed meget store samfundsøkonomiske tab. Det er netop i situationer med klare krisetegn, at den aktive finanspolitik kan spille en særlig vigtig stabiliseringsrolle. Den midlertidige ekspansive finanspolitik i kølvandet på corona-krisen, såvel som den efterfølgende stramning af finanspolitikken i takt med fremgangen i dansk økonomi, vurderes således at have bidraget til stabilisering og en gunstig konjunkturudvikling.

Erfaringerne tyder dermed indtil videre på, at rammerne i budgetloven ikke har forhindret – men generelt snarere har understøttet – en finanspolitik, der er hensigtsmæssig i forhold til konjunktursituationen, herunder både i opgangs- og nedgangstider for økonomien. Som nævnt i kapitel 7 skal det blandt andet ses i sammenhæng med, at der blev opbygget manøvrerum for den strukturelle saldo før corona-krisen ramte. Både bestræbelserne på at sikre øget afstand til budgetlovens underskudsgrænse i normale og gode tider samt udgiftslofterne vurderes dermed at have bidraget til realiseringen af den konjunkturmodløbende (dvs. udsvingsdæmpende) finanspolitik.

Usikkerhed om strukturel saldo og finanspolitiske skøn

Den strukturelle saldo er som nævnt en skønnet størrelse, som ikke kan observeres, og som er behæftet med usikkerhed. Det er vigtigt, at skønnene for den strukturelle saldo er så robuste og middelrette som muligt, når de danner grundlag for tilrettelæggelsen af finanspolitikken.

Den strukturelle saldo har i stort set alle år i 2014-2019 udviklet sig bedre end planlagt ved indgåelsen af finanslovaftalerne, svarende til en gennemsnitlig forbedring på 0,6 pct. af BNP. Revisionerne af skønnene over tid har således været store, og større end de historiske erfaringer fra tiden før budgetloven.

En del af revisionerne kan som nævnt tilskrives, at de offentlige forbrugsudgifter i denne periode er blevet lavere end planlagt på finansloven. Disse mindreforbrug afspejler en række faktorer, hvoraf en del vurderes at være midlertidige – herunder at der har været en tilvænningsperiode, hvor kommuner, regioner og statslige myndigheder skulle tilpasse sig det nye styringssystem med udgiftslofter og sanktionsmekanismer ved budgetoverskridelse.

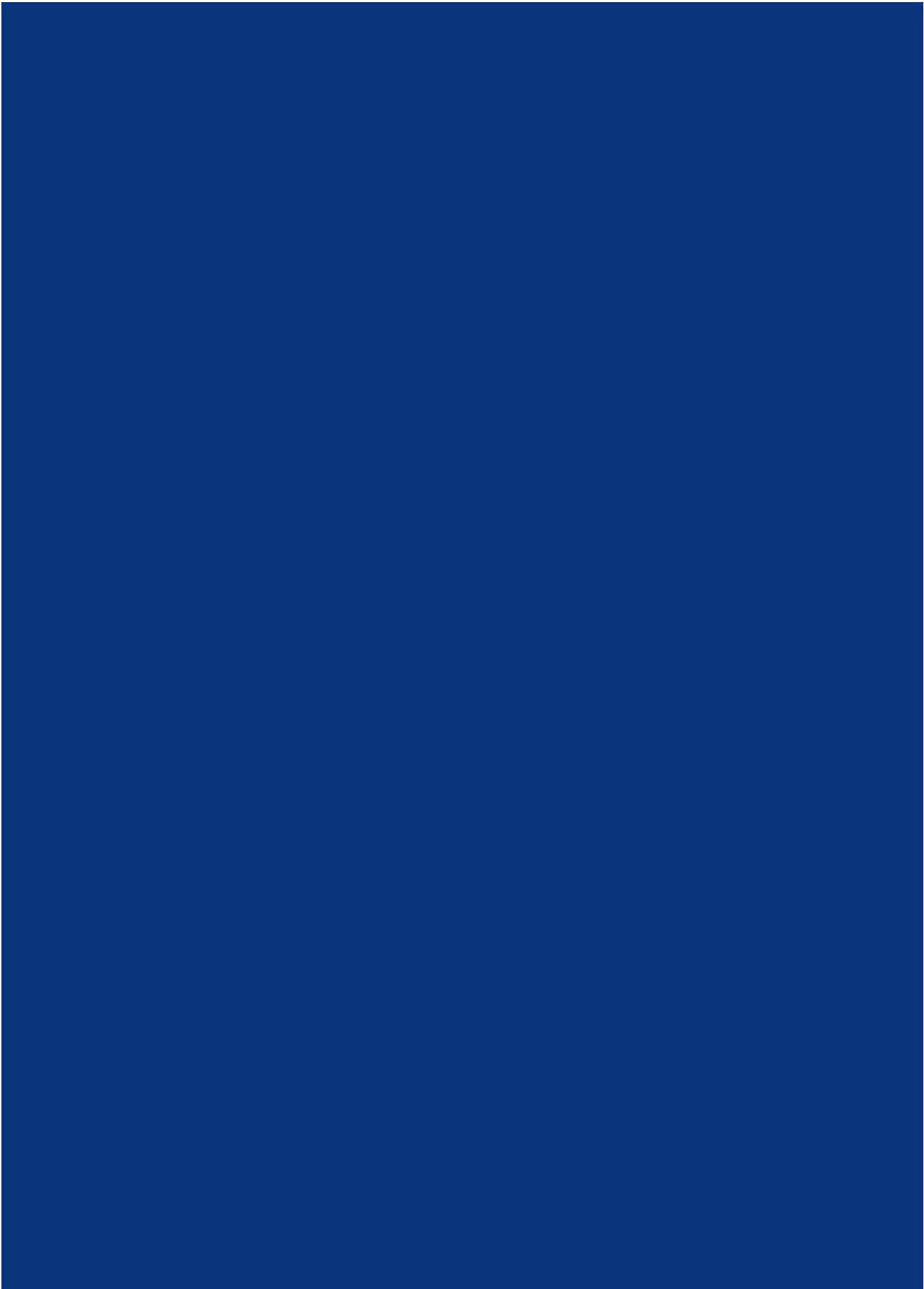
I de første år med budgetloven kan det også have spillet ind, at der i årene op til og under den globale finanskrisen havde været betydelige budgetoverskridelser, som bidrog til at udgiftsniveauet var højt i et historisk perspektiv. Endvidere er den lokale udgiftsstyring blevet forbedret efter den forudgående årrække med overskridelser.

Som påpeget i *del I* er mindreforbrugene i kommuner og regioner gradvist blevet mindre. På det statslige område peger evalueringen af budgetloven samtidigt på et behov for at gøre budgetteringen på en række konkrete områder bedre og mere middelret for at nedbringe tendensen til, at udgifterne udvikler sig anderledes end planlagt. Dette vil medvirke til, at skønnene for den strukturelle saldo igen kan være omtrent middelrette over tid.

Mere generelt skal det dog bemærkes, at usikkerhed om økonomiske skøn er et grundvilkår i finanspolitikken. Det gælder for den strukturelle saldo og for vurderingen af finanspolitikkens holdbarhed – og i endnu højere grad for udviklingen i den faktiske saldo og den offentlige gæld.

De centrale elementer i beregningen af den strukturelle saldo, herunder skøn for strukturel beskæftigelse og produktion, er således også centrale for vurderinger af gældsudviklingen på mellemfristet sigt og finanspolitikkens langsigtede holdbarhed. Skøn for output- og beskæftigelsesgabene er samtidig centrale for vurderingerne af, om finanspolitikken er afstemt med konjunktursituationen.

Usikkerheden knyttet til skøn for den strukturelle saldo afspejler således i betydeligt omfang usikkerheder, som også vedrører andre centrale styringsparametre i finanspolitikken. I praksis er det nødvendigt, at finanspolitikken løbende baseres på de bedst mulige, opdaterede skøn. Og finanspolitikken bør tilrettelægges ud fra et samlet billede af den økonomiske situation, hvori den strukturelle saldo udgør et blandt flere centrale elementer.



8A. Revisioner af skøn for den strukturelle saldo

I dette appendiks beskrives Finansministeriets revisioner af skøn for den strukturelle saldo for perioden 2014-2019, dvs. siden budgetloven trådte i kraft og frem til udbruddet af coronapandemien i 2020.¹

Den strukturelle saldo er valgt som et centralt styringsinstrument i tilrettelæggelsen af finanspolitikken i Danmark fordi den tillader at "se igennem" konjunkturudsving og andre midlertidige forhold. Styring efter den strukturelle saldo tillader dermed som udgangspunkt, at de automatiske stabilisatorer i økonomien kan få lov til at virke. Forudsat at udgangspositionen for den strukturelle saldo er tilstrækkelig god i normale tider, levnes der endvidere plads til finanspolitiske tiltag for at understøtte økonomien i nedgangstider.

Styring efter mål for den offentlige gæld eller den faktiske saldo ville derimod i praksis risikere at lede til konjunkturforstærkende finanspolitik, fx hvis svækkelser af den faktiske saldo eller gæld i konjunkturtilbageslag skulle modgås via stramninger af finanspolitikken. Endvidere er skøn for udviklingen i den faktiske saldo og gæld behæftet med særlig stor usikkerhed, blandt andet på grund af de volatile indtægter fra pensionsafkastskatten, konjunkturudsving mv.

Selvom den strukturelle saldo vurderes at være det bedst mulige operationelle styringsmål for de offentlige finanser er det dog vigtigt at holde sig for øje, at også den strukturelle saldo er baseret på økonomiske skøn og metodevalg og derfor behæftet med usikkerhed. Finansministeriets metode til beregning af den strukturelle saldo er beskrevet i boks 8A.1.

Afsnit 8A.1 viser, at Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo i gennemsnit er opjusteret betragteligt i den pågældende periode. Endvidere gennemgås generelle kilder til revisioner af Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo. Afsnit 8A.2 indeholder en dekomponering af skønsrevisionerne, som blandt andet viser, at opjusteringen især kan henføres til mindreforbrug i forhold til det budgetterede samt lavere nettorentudgifter og højere indtægter fra strukturel selskabsskat.

¹ Konkret analyseres revisioner fra skønnet ved finanslovaftalen for et givent år (fx *Økonomisk Redegørelse*, december 2014 for finansåret 2015), til skønnet for den strukturelle saldo i den *Økonomiske Redegørelse*, hvor de første (foreløbige) regnskabstal var kendt (fx *Økonomisk Redegørelse*, maj 2016 for finansåret 2015) samt derefter til det seneste skøn i *Økonomisk Redegørelse*, december 2021. Ændringer i den økonomiske politik i forhold til det forudsatte på finansloven kan medføre ændringer i den strukturelle saldo frem mod første regnskabsopgørelse. Herefter er det hovedsageligt tekniske skønsændringer og statistikrevisioner, som kan medføre ændringer.

Boks 8A.1**Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo**

Skiftende konjunkturer er en væsentlig årsag til, at den faktiske offentlige saldo varierer ganske meget over tid. I perioder med høj økonomisk aktivitet og høj beskæftigelse vil de offentlige indtægter fra skatter og afgifter normalt være relativt store, mens de offentlige udgifter til indkomstoverførsler – primært som følge af lav ledighed – vil være forholdsvis lave. I en højkonjunktur er forudsætningerne for overskud på den faktiske offentlige saldo dermed bedre end i en lavkonjunktur med lav beskæftigelse og høj ledighed.

Den strukturelle saldo i et givet år er et skøn for, hvor stort det offentlige overskud eller underskud ville have været i en "normal" situation ved den givne finanspolitik, dvs. 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. Den strukturelle saldo i et givet år er med andre ord et skøn for den underliggende stilling på den offentlige saldo – ved den givne finanspolitik. Hvis finanspolitikken fx lempes i et år, vil den strukturelle saldo alt andet lige forværres tilsvarende. Den strukturelle saldo bygger på et skøn for, hvad en "normal" situation for dansk økonomi er, og skønnet er afhængig af den konkrete beregningsmetode. Det gælder både tilbage i tid og frem i tid. Derfor vil skønnet for den strukturelle saldo aldrig kunne opgøres som værende endeligt data til offentliggørelse hos Danmarks Statistik.

Finansministeriets metode til beregning af den strukturelle saldo er en "top-down"-metode, der tager sit udgangspunkt i data eller skøn for den faktiske saldo, der korrigeres for virkningen af konjunkturer og andre midlertidige forhold mv.:

$$\text{Strukturel saldo} = \text{faktisk saldo} - \text{konjunkturbidrag} - \text{øvrige korrektioner}$$

Konjunkturbidraget beregnes på baggrund af et konjunkturgab – som i Finansministeriets beregning er et sammenvejet gennemsnit af henholdsvis output gabet og beskæftigelsesgabet – og en budgetfaktor, som er et udtryk for de offentlige finansers følsomhed over for konjunkturudsving.

Ud over korrektionen for konjunkturernes påvirkning af de offentlige finanser tager Finansministeriets opgørelse af den strukturelle saldo højde for en række andre midlertidige forhold, der påvirker de offentlige finanser. Det drejer sig blandt andet om de ofte store udsving i de offentlige indtægter fra nordsøaktiviteterne og pensionsafkastskatten, der er afhængige af udviklingen i oliepriser, renter og aktiekurser, og som derfor ikke indfanges i den generelle konjunkturrensning (jf. pkt. 1-7 nedenfor). Hertil kommer korrektioner for deciderede engangsforhold mv. (pkt. 8) som fx udbetaling af efterlønsbidrag i 2012 og 2018, omlægning af kapitalpensioner i perioden 2013-2015 og en række udgifter direkte relateret til håndteringen af covid-19 mv. Derudover korrigeres der for en række øvrige forhold, herunder blandt andet forskelle i det faktiske afløb og tilsagnsniveauet for udviklingsbistanden, afvigelser fra balance mellem indtægter og udgifter i AUB-ordningen mv. Det overordnede formål med disse øvrige korrektioner er at opnå et mere retvisende, stabilt og forståeligt udtryk for den underliggende stilling på de offentlige finanser.

Med Finansministeriets metode omfatter korrektionerne for andre midlertidige forhold udsving i særligt:

1. Indtægterne fra pensionsafkastskatten.
2. Indtægterne fra olie- og gasaktiviteterne i Nordsøen.
3. Indtægterne fra øvrig selskabsskat (dvs. selskabsskat, som ikke stammer fra nordsøaktiviteter).
4. Indtægterne fra registreringsafgiften.
5. Indtægterne fra aktieskatten.
6. Offentlige rentebetalinger (netto).
7. Øvrige specielle budgetposter (netto).
8. Engangsforhold mv. (netto).

I perioden siden budgetloven trådte i kraft i 2014 har revisionerne af skønnene for den strukturelle saldo været større end man kunne have forventet ud fra tidligere erfaringer. Skønsrevisionerne hænger blandt andet sammen med, at mindreforbrugene var store i særligt de første år, idet der er sket en gradvis tilpasning til det nye regime. Endvidere har faldende renter og statistikændringer – herunder Danmarks Statistiks ændrede opgørelsesmetode af de offentlige nettorentudgifter, men også ændrede BNP-data og reviderede regnskabsopgørelser for de offentlige finanser i forhold til de første foreløbige regnskabstal – spillet en væsentlig rolle for opjusteringerne. Opjusteringen af den strukturelle saldo afspejler også, at beregningen af de strukturelle selskabsskatteindtægter er blevet justeret i perioden. Fraset disse tre konkrete elementer, er der ikke tegn på, at der har været bias i Finansministeriets skøn for de øvrige dele i beregningen af den strukturelle saldo i perioden.

Usikkerhed om økonomiske skøn er et generelt fænomen. I praksis er det et vilkår, at finanspolitikken må baseres på de bedst mulige skøn for en række variable og ud fra et samlet billede af den økonomiske situation. I den forbindelse er det blandt andet et vigtigt hensyn, at udviklingen løbende vurderes på et opdateret grundlag.

Det er Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo, som lægges til grund for den løbende finanspolitik, herunder fx opgørelsen af det finanspolitiske råderum. Finansministeriets valg af metode til beregning af den strukturelle saldo lægger derfor vægt på et hensyn til stabile skøn, som kan udgøre et robust grundlag for tilrettelæggelsen af finanspolitikken.

Derfor tilstræber Finansministeriet, at metoderne til vurdering af de strukturelle (uobserverbare) forhold i et rimeligt omfang understøtter stabile skøn. Det gælder også rækken af særlige poster, herunder så skøn ikke påvirkes unødigt af kortsigtet støj. Hensynet til stabile skøn kan dog ikke på forhånd tage højde for, om finanspolitikken i praksis udmøntes anderledes end forudsat i et givet år, eller undgå indvirkninger fra efterfølgende statistik-revisioner.

Generelt kan metoder, der understøtter stabile skøn, medvirke til at undgå pludselige justeringer af finanspolitikken, som ikke er begrundet i hensyn til de offentlige finansers mellemfristede stilling. Fx lægges de strukturelle nordsøindtægter i et givet år fast på det tidspunkt, hvor der fastsættes udgiftslofter for året, således at der efterfølgende kun justeres for varige ændringer i provenuet (holdbarhedsvirkningen).² Det medvirker til, at kortvarige og potentielt store udsving i oliepriser mv. ikke fører til pludselige tilpasningskrav i finanspolitikken udover, hvad holdbarhedsvirkningen af ændrede oplysninger måtte tilsige.

8A.1 Overordnet om revisioner af Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo i 2014-2019

Siden budgetloven trådte i kraft i 2014 er Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo i gennemsnit blevet opjusteret i perioden efter finanspolitikken er planlagt – dvs. efter indgåelsen af finanslovaftalen for året. Som beskrevet i kapitel 8 er den strukturelle saldo i gennem-

² Se Finansministeriet (2017) *Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo*.

snit i perioden 2014-2019 blevet opjusteret med ca. 0,6 pct. af BNP fra skønnet ved indgåelsen af de årlige finanslove til den seneste opgørelse i *Økonomisk Redegørelse*, december 2021.

Det dækker over en opjustering på knap 0,3 pct. af BNP fra skønnet ved indgåelsen af finansloven og frem til den første Økonomiske Redegørelse med foreløbige nationalregnskabstal for året, og en yderligere opjustering på knap 0,4 pct. af BNP frem til den seneste opgørelse i *Økonomisk Redegørelse*, december 2021, *jf. tabel 8A.1*. Tilsammen svarer det således til den gennemsnitlige opjustering på 0,6 pct. af BNP, idet de afrundede tal for delperioderne ikke nødvendigvis summer til totalen.

Tabel 8A.1
Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo

Pct. af BNP	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Gns. 2014- 2019
1. Strukturel saldo ved indgåelse af aftale om finanslov	-0,5	-0,6	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1	-0,4
2. Skøn ved første foreløbige regnskabstal	-0,7	-0,6	-0,1	-0,1	0,2	0,4	-0,2
3. Seneste skøn (december 2021)	-0,9	0,0	0,4	0,7	0,4	0,7	0,2
4. Ændring fra indgåelse af aftale om finanslov til første regnskabstal (2-1)	-0,2	0,0	0,3	0,4	0,5	0,5	0,3
5. Ændring fra første regnskabstal til seneste skøn (3-2)	-0,2	0,6	0,5	0,8	0,2	0,3	0,4

Anm.: Skønnene for den strukturelle saldo ved indgåelse af aftale om finansloven er fra Økonomisk Redegørelse, december året for det givne år, mens skønnene ved de første foreløbige regnskabstal er fra Økonomisk Redegørelse, maj året efter det givne år. Fx er skønnet ved indgåelse af finansloven for 2015 fra Økonomisk Redegørelse, december 2014, mens skønnet ved de første foreløbige regnskabstal er fra Økonomisk Redegørelse, maj 2016. Som følge af folketingsvalget i 2019 blev der ikke udarbejdet en Økonomisk Redegørelse i maj 2019, hvorfor skønnet ved de første foreløbige regnskabstal for 2018 er fra Økonomisk Redegørelse, august 2019.

Kilde: Økonomiske Redegørelser.

En række forhold har haft betydning for ændringen i skønnene for den strukturelle saldo i perioden, *jf. også boks 8A.2*. Det gælder blandt andet, at den realiserede finanspolitik har afvejet fra den planlagte, at skøn for de strukturelle niveauer for beskæftigelse og produktion løbende opdateres, samt at der undervejs er foretaget metodemæssige forbedringer i beregningen af den strukturelle saldo. Samtidigt kan skønnet for den strukturelle saldo ændre sig som følge af nye eksterne oplysninger, herunder fx ved, at Danmarks Statistik har revideret opgørelsen af de offentlige nettorentebetalinger med tilbagevirkende kraft.

Boks 8.A2**Forklaringsfaktorer til revisioner af den strukturelle saldo**

Efter indgåelsen af aftalen om finansloven for et givet år kan skønnet for den strukturelle saldo overordnet blive justeret som følge af følgende fire årsager:

1. **Realiseret diskretionær finanspolitik, som afviger fra den planlagte finanspolitik:** For en del af de offentlige udgifter og indtægter er udviklingen fra indgåelsen af finanslovaftalen for et givet år og frem til regnskabet for samme år afhængig af politikudmøntningen. Det gælder fx niveauet for det offentlige forbrug eller de offentlige investeringer, der lægges budgetter for i forbindelse med økonomaftalerne med kommuner og regioner og med finanslovaftalerne. Hvis fx det realiserede offentlige forbrug i regnskaberne afviger fra det politisk planlagte niveau, vil det påvirke den strukturelle saldo direkte.
2. **Justerede konjunkturgab og strukturelle niveauer for økonomien:** Nye oplysninger om realøkonomien kan give ændringer i de såkaldte konjunkturgab og de strukturelle niveauer for ledighed, beskæftigelse og produktion, som anvendes i konjunkturrensningen af den faktiske offentlige saldo. Derudover indarbejder Finansministeriet med mellemrum metodemæssige forbedringer i beregningen af konjunkturgabene, hvis der findes anledning til det.
3. **Opdaterede metoder til beregning af særlige poster:** Finansministeriet opdaterer med mellemrum de beregningsmæssige metoder, så metoderne er tilpasset de nyeste oplysninger. Det gælder blandt andet for de såkaldte særlige budgetposter i beregningen af den strukturelle saldo. Eksempelvis blev metoden til beregningen af det strukturelle niveau for registreringsafgiften opdateret i forbindelse med Danmarks Konvergensprogram 2019 i lyset af, at sammensætningen af bilparken ventes at ændre sig i retning af biler med bedre brændstoføkonomi. Når beregningsmetoderne vedligeholdes kan det påvirke skønnene for den strukturelle saldo.
4. **Nye oplysninger om de offentlige udgifter og indtægter, som afviger fra det almindelige konjunkturmønster:** Konjunkturbetingede udsving i de offentlige udgifter og indtægter påvirker som udgangspunkt ikke den strukturelle saldo, fordi der korrigeres for udsvingene gennem den generelle konjunkturrensning af den faktiske saldo. De offentlige udgifter og indtægter, der ikke beregnes særskilte strukturelle niveauer for, kan imidlertid også udvikle sig anderledes end forudsat, hvis der fx viser sig at være færre personer som modtager folkepension end ventet ved indgåelsen af finanslovaftalen, eller hvis fx momsindtægterne viser sig højere eller lavere end vurderingen af konjunktursituationen og realøkonomien ellers normalt tilsiger.

Justeringer i skønnene for den strukturelle saldo som følge af årsag 2, 3 og 4 bør i gennemsnit henover en årrække være nul, hvis skønnene er middelrette. Justeringer i skønnene som følge af årsag 1 kan godt i praksis have en tendens til i gennemsnit at påvirke den strukturelle saldo i den ene eller anden retning, hvis der er bias i politikudmøntningen. Fx har det realiserede offentlige forbrug været lavere end det planlagte siden 2011, dog i aftagende grad, *jf. også del I og nedenfor*.

Metodemæssige justeringer og usikkerhed i økonomiske skøn bør som udgangspunkt i gennemsnit være omtrent neutrale for den strukturelle saldo over tid således, at der ikke har været bias i de oprindelige skøn. Over den relativt korte periode 2014-2019 har metodeforbedringer vedrørende de særlige poster i gennemsnit kun påvirket den strukturelle saldo i mindre grad, mens blandt andet lavere offentlige nettorentudgifter har haft stor betydning, *jf. boks 8A.3*.

Boks 8A.3

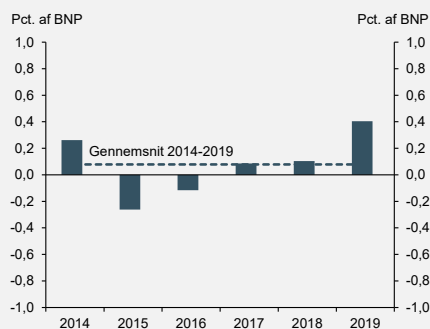
Justeringer af beregning af de strukturelle niveauer for de særlige poster

Finansministeriet foretager med mellemrum metodeforbedringer i beregningen af de strukturelle niveauer for de såkaldte særlige poster, som indgår i beregningen af den strukturelle saldo. Det har både betydning for skøn for den strukturelle saldo bagud og frem i tid. De metodejusteringer, der er foretaget siden 2014 og som har virkning på skønnet for den strukturelle saldo i 2014-2019, har i gennemsnit bidraget til en opjustering af den strukturelle saldo i 2014-2019 på ca. 0,1 pct. af BNP, *jf. figur a (stiplet linje)*:

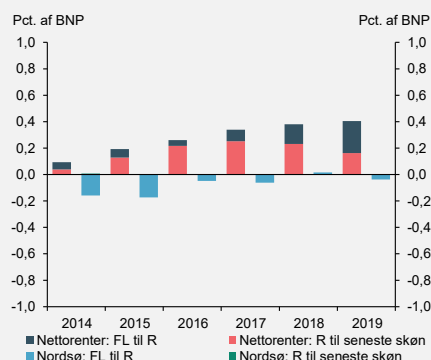
- **Danmarks Konvergensprogram 2016:** justering af metoden til beregning af de strukturelle indtægter fra Nordsøen med henblik på at understøtte robuste rammer om finanspolitikken på kort sigt, samtidig med at den offentlige økonomi tilrettelægges efter hvad der skønnes at være råd til på længere sigt.
- **Økonomisk Redegørelse, august 2016:** de relativt volatile indtægter fra aktieskatten blev omlagt til at indgå i beregningen af den strukturelle saldo gennem et syvårs glidende gennemsnit på linje med en række andre volatile poster på de offentlige finanser. Før omlægningen havde indtægterne direkte virkning på den strukturelle saldo i et givet år.
- **Danmarks Konvergensprogram 2017 og Økonomisk Redegørelse, december 2020:** omlægning af hvilke poster, der indgår i de såkaldte specielle budgetposter, som påvirker den strukturelle saldo gennem et syvårs glidende gennemsnit.
- **Danmarks Konvergensprogram 2019:** opdatering af beregningerne af de strukturelle indtægter fra selskabsskatten, registreringsafgiften og aktieskatten.

Nye oplysninger om fx de offentlige renteudgifter, oliepriser og andet, som ikke er metodejusteringer, kan også have betydning for de skønnede strukturelle niveauer for de særlige poster. Realiserede offentlige nettorenteudgifter har fx forbedret den strukturelle saldo over perioden, *jf. figur b*. Det skal blandt andet ses i lyset af, at de realiserede renteniveauer i hele perioden har vist sig lavere end ventet, og at Danmarks Statistik har revideret opgørelsesmetoden for de offentlige nettorenteudgifter. Revisioner i nettorenteudgifterne i de aktuelle år påvirker også de strukturelle nettorenteudgifter tilbage i tid via et syvårs glidende gennemsnit.

Figur a
Virkning af metodejusteringer for særlige poster på den strukturelle saldo



Figur b
Revisionsbidrag til den strukturelle saldo fra nettorenteudgifter og nordsøindtægter



Anm.: Metodejusteringerne er nærmere beskrevet i de relevante publikationer samt i dokumentationsnotater, som er tilgængelige på Finansministeriets hjemmeside. Det bemærkes, at virkningen af metodeændringerne i figur a er opgjort på det tidspunkt ændringerne blev foretaget, og derfor ikke er direkte sammenlignelige med dekomponeringen af skønsrevisioner i afsnit 8A.2, som vedrører ændringen fra finansloven for året til seneste skøn.

Kilde: Danmarks Konvergensprogrammer og Økonomiske Redegørelser.

8A.2 Dekomponering af Finansministeriets revisioner af skøn for den strukturelle saldo

I dette afsnit gennemgås årsagerne til Finansministeriets revisioner af skønnet for den strukturelle saldo i to perioder. For det første fra skønnet ved indgåelsen af finanslovaftalen til den første Økonomiske Redegørelse med foreløbige nationalregnskabstal, og for det andet fra de første foreløbige nationalregnskabstal til den seneste opgørelse fra *Økonomisk Redegørelse*, december 2021. Dekomponeringen er foretaget for årene 2015-2019, da det ikke umiddelbart er muligt at dekomponere ændringerne i 2014 som følge af hovedrevisionen af nationalregnskabet i efteråret 2014.³

Samlet set peger dekomponeringen på, at den gennemsnitlige opjustering af skønnet for den strukturelle saldo især kan henføres til afvigelser mellem den planlagte og realiserede finanspolitik (dvs. navnlig et lavere realiseret udgiftsniveau i forhold til driftsudgiftslofterne), opjusteringer af de strukturelle selskabsskatteindtægter og ændringer i skønnene for de offentlige nettorentudgifter, som blandt andet kan henføres til revisioner i Danmarks Statistiks opgørelsesmetode af nettorentudgifterne. Den anvendte metode til at dekomponere skønsrevisionerne er beskrevet i boks 8A.4.

³ Hovedrevisionen af nationalregnskabet i efteråret 2014 og tilknyttede justeringer i beregningen af den strukturelle saldo og konjunkturgabet påvirkede skønnet for den strukturelle saldo i 2014. Revisionen i skønnet for den strukturelle saldo i 2014 – fra aftalen om finansloven (i december 2013 før hovedrevisionen) til skønnet i den første Økonomiske Redegørelse med foreløbige regnskabstal (i maj 2015 efter hovedrevisionen) samt de efterfølgende skøn – er derfor ikke på et fuldt sammenligneligt grundlag.

Boks 8A.4**Metode til dekomponering af Finansministeriets revisioner af skøn for den strukturelle saldo**

For at dekomponere revisioner af skøn for den strukturelle saldo, er det nødvendigt at foretage en række metodemæssige valg. Den valgte metode i dette appendiks og i kapitel 8 afspejler, at sigtet med dekomponeringen er at vise betydningen af ændringer i Finansministeriets skøn for konkrete offentlige udgifts- og indtægtskategorier. Skønnene i dette appendiks dekomponeres i højere detaljeringsgrad end i kapitel 8. Som følge af hovedrevisionen af nationalregnskabet i 2014 er det ikke umiddelbart muligt at foretage dekomponeringen for 2014, og derfor fokuseres der på revisionerne i perioden 2015-2019.

Korrektion for såkaldte nævnereffekter: Ændringer i det skønnede BNP-niveau for et givet år vil have indflydelse på, hvor stor en andel af BNP en indtægts- eller udgiftspost i den offentlige saldo udgør. Det vil derfor eksempelvis umiddelbart fremstå som et positivt bidrag til den strukturelle saldo, hvis der mellem to økonomiske Redegørelser foretages en opjustering af BNP-niveauet mens fx det offentlige forbrug holdes uændret, fordi det offentlige forbrug så vil udgøre en mindre andel af BNP. For at vise virkningen på den strukturelle saldo fra egentlige ændringer i udgiften er der regnet på grundlag af et fastholdt BNP-niveau fra vurdering til vurdering. Konkret er skønsændringer i mia. kr. mellem to på hinanden følgende vurderinger regnet i pct. af det BNP-niveau, som blev skønnet i den første af de to vurderinger.

Konjunkturrensning af konjunkturfølsomme poster: Der er foretaget en skønsmæssig dekomponering af konjunkturbidraget til de offentlige finanser på de enkelte konjunkturfølsomme poster på baggrund af de enkelte posters skønnede konjunkturfølsomhed. Konkret er konjunkturbidraget fordelt ud fra de senest skønnede konjunkturfølsomheder i *Økonomisk Redegørelse*, december 2021. Dekomponeringen af konjunkturbidraget er foretaget på et overordnet niveau, således at fx konjunkturrensningen af overførselsudgifter er gjort under ét, selvom der er forskel på konjunkturfølsomheden af udgifter til fx dagpenge og folkepension.

Metodejusteringer i beregningen af strukturel saldo: Beregningen af den strukturelle saldo opdateres og forbedres løbende. Metodejusteringer kan isoleret set påvirke skønnet for den strukturelle saldo. I dekomponeringen af revisionerne af den strukturelle saldo, er de isolerede virkninger af metodejusteringerne indregnet på den post, som metodejusteringen vedrører. I *Økonomisk Redegørelse*, august 2016 blev aktieskatten fx omlagt fra en almindelig budgetpost, som påvirkede den strukturelle saldo direkte (for en given konjunkturvurdering) til en særlig budgetpost, som påvirkede den strukturelle saldo via et syvårs glidende gennemsnit. I dekomponeringen er den isolerede virkning på den strukturelle saldo af denne justering indregnet i bidraget fra kildeskatter (almindelig budgetpost) og ikke i bidraget fra de specielle budgetposter (særlig budgetpost). Fordelen ved denne fremgangsmåde er at undgå store bruttobevægelser mellem forskellige underposter i dekomponeringen af skønsrevisionerne, som ikke kan tages som udtryk for egentlige bidrag til revisioner af skønnet for den strukturelle saldo.

Hovedrevision af nationalregnskabet i efteråret 2014: Hovedrevisionen af nationalregnskabet i efteråret 2014 påvirkede kategoriseringen af en række udgifter og indtægter og forstyrrede derfor billedet af, hvordan ændringer i skøn for enkelte offentlige udgifter og indtægter har påvirket den strukturelle saldo i 2014. Det er grunden til, at det ikke har været muligt at foretage en dekomponering af skønnene for 2014.

Skønsrevisioner fra aftale om finansloven til første regnskabstal

Fra indgåelsen af finanslovaftalen til offentliggørelsen af den første Økonomiske Redegørelse med foreløbige nationalregnskabstal er skønnet for den strukturelle saldo i gennemsnit blevet opjusteret med på 0,3 pct. af BNP i 2015-2019, *jf. tabel 8A.2.*

Tabel 8A.2

Dekomponering af Finansministerieret justeringer af skøn for den strukturelle saldo fra finanslov og frem til første regnskabstal

Pct. af BNP	2015	2016	2017	2018	2019	Gns. 2015- 2019
Ændring fra FL til første regnskabstal	0,0	0,3	0,4	0,5	0,5	0,3
- Heraf ændring i almindelige poster¹⁾	0,2	0,4	0,6	0,1	0,2	0,3
Heraf offentligt forbrug	0,4	0,3	0,2	0,2	-0,1	0,2
Heraf offentlige investeringer	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Heraf indkomstoverførsler	0,0	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1
Heraf kildeskat ²⁾	-0,2	0,2	-0,1	-0,3	0,1	-0,1
Heraf moms	-0,2	0,0	0,1	0,1	-0,1	0,0
Heraf øvrige ændringer i almindelige poster ³⁾	0,1	-0,1	0,2	0,0	0,2	0,1
- Heraf ændring i særlige poster mv.	-0,2	-0,1	-0,2	0,3	0,3	0,0
Heraf strukturelle nettorenteudgifter	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1
Heraf strukturelle selskabsskatteindtægter	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1
Heraf strukturelle nordsøindtægter	-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Heraf øvrige ændringer i særlige poster mv. ⁴⁾	-0,1	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,1

Anm.: Revisionerne i den strukturelle saldo er beregnet på baggrund af skøn afrundet til nærmeste 0,1 pct. af BNP, mens revisionerne i underposterne er beregnet på baggrund af uafrundede tal. Tallene viser ændringerne i skønnene fra Økonomisk Redegørelse i december året før det givne år til Økonomisk Redegørelse i maj året efter det givne år. Der blev ikke offentliggjort en Økonomisk Redegørelse i maj 2019 pga. udskrivelsen af folketingsvalg. For 2018 er der derfor vist ændringer fra december 2017 til august 2019.

- 1) Inkl. justeringer i det skønnede konjunkturbidrag til den strukturelle offentlige saldo.
- 2) Inkl. isoleret virkning på den strukturelle saldo i 2016 af metodejusteringen for aktieskatten i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse*, august 2016, *jf. boks 8A.3*.
- 3) Inkl. virkning af revideret BNP-data (BNP-nævnereffekter).
- 4) Inkl. isoleret virkning på den strukturelle saldo i 2016 og 2017 af metodejusteringen i forbindelse med *Danmarks Konvergensprogram 2017*, april 2017, *jf. boks 8A.3*. Indeholder også ændring i omregning til pct. af strukturelt BNP, øvrige korrektioner mv.

Kilde: Økonomiske Redegørelser og egne beregninger.

Den gennemsnitlige opjustering kan helt overvejende henføres til revisioner af de såkaldte almindelige budgetposter, som indgår i den direkte konjunkturrensning af den faktiske saldo gennem konjunkturgabene. Derimod har revisioner i de skønnede strukturelle niveauer for de såkaldte særlige budgetposter (herunder fx indtægterne fra pensionsafkastskatten og aktiviteterne i Nordsøen) samt øvrige korrektioner mv. i gennemsnit været omtrent neutrale for den strukturelle saldo henover perioden, men ikke nødvendigvis i de enkelte år.

Revisionerne i de almindelige budgetposter har i gennemsnit bidraget til en opjustering af den strukturelle saldo med 0,3 pct. af BNP fra indgåelsen af finanslovaftalen til den første

Økonomiske Redegørelse med foreløbige nationalregnskabstal. Det afspejler primært ændringer i niveauet for det offentlige forbrug, som i gennemsnit har bidraget til en opjustering af den strukturelle saldo med 0,2 pct. af BNP. Ændringer i skønnene for de øvrige poster, som indgår i den almindelige konjunkturrensning, har således i gennemsnit kun bidraget til en mindre opjustering af skønnet for den strukturelle saldo.

Skønsrevisioner fra første nationalregnskabstal til seneste opgørelse

Efter offentliggørelsen af den første Økonomiske Redegørelse med foreløbige regnskabstal og frem til den seneste opgørelse kan skønnene for den strukturelle saldo som nævnt også blive justeret. I denne periode vil ændringer i skønnene for den strukturelle saldo kunne henføres til ændringer i regnskabstallene for de offentlige finanser, revisioner i størrelsen på BNP (fordi den strukturelle saldo opgøres i pct. af BNP), ændringer i det skønnede konjunkturgab eller ændrede skøn for de strukturelle niveauer for de særlige poster, herunder som følge af metodeforbedringer eller nye data, som slår tilbage i tid via et syv-års glidende gennemsnit.

Fra offentliggørelsen af den Økonomiske Redegørelse med de første regnskabstal og frem til den seneste opgørelse i *Økonomisk Redegørelse*, december 2021 er den strukturelle saldo i gennemsnit blevet opjusteret med 0,5 pct. af BNP i 2015-2019, *jf. tabel 8A.3*. Opjusteringen kan opdeles i et positivt bidrag fra henholdsvis de almindelige budgetposter på gennemsnitligt 0,2 pct. af BNP (når der tages højde for ændringer i de skønnede konjunkturgab), og fra de strukturelle niveauer for de særlige budgetposter på gennemsnitligt 0,3 pct. af BNP.

Tabel 8A.3

Dekomponering af Finansministerieret justeringer af skøn for den strukturelle saldo fra første regnskabstal og frem til Økonomisk Redegørelse, december 2021

Pct. af BNP	2015	2016	2017	2018	2019	Gns. 2015-2019
Ændring fra første regnskabstal til nu	0,6	0,5	0,8	0,2	0,3	0,5
- Heraf ændring i almindelige poster¹⁾	0,3	0,1	0,4	0,0	0,1	0,2
Heraf reviderede regnskabstal ²⁾	0,4	0,1	0,2	0,0	0,2	0,2
Heraf revideret konjunkturrensning	-0,3	-0,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Heraf revideret BNP-data (nævner-effekt)	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
- Heraf ændring i særlige poster mv.	0,3	0,4	0,4	0,2	0,2	0,3
Heraf strukturelle nettorentudgifter	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Heraf strukturelle selskabsskatteindtægter	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,1
Heraf strukturelle nordsøindtægter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Heraf øvrige ændringer i særlige poster mv. ³⁾	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0

Anm.: Revisionerne i den strukturelle saldo er beregnet på baggrund af skøn afrundet til nærmeste 0,1 pct. af BNP, mens revisionerne i underposterne er beregnet på baggrund af uafrundede tal. Tallene viser ændringerne i skønnen fra Økonomisk Redegørelse maj året efter det givne år til Økonomisk Redegørelse, december 2021. For 2018 er der vist ændringer fra august 2019, da der ikke blev offentliggjort en Økonomisk Redegørelse i maj 2019 pga. udskrivelsen af folketingsvalg.

- 1) Inkl. justeringer i det skønnede konjunkturbidrag til den strukturelle offentlige saldo.
- 2) Inkl. isoleret virkning på den strukturelle saldo i 2015 som følge af metodejusteringen vedrørende aktieskat i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse*, august 2016, jf. *boks 8.A.3*.
- 3) Inkl. isoleret virkning på den strukturelle saldo i 2015 af metodejusteringen i forbindelse med *Danmarks Konvergensprogram 2017* og virkningen i 2015-2019 af metodejusteringen i forbindelse med *Økonomisk Redegørelse*, december 2020, jf. *boks 8.A.3*. Indeholder også ændring i omregning til pct. af strukturelt BNP, øvrige korrektioner mv.

Kilde: Økonomiske Redegørelser og egne beregninger.

I forhold til de almindelige poster kan ændringsbidragene opdeles i bidrag fra reviderede offentlige regnskabstal fra Danmarks Statistik, justeringer i den skønnede virkning fra konjunkturterne på den faktiske saldo og reviderede BNP-tal fra Danmarks Statistik. I gennemsnit har reviderede offentlige regnskabstal betydet en opjustering af den strukturelle saldo på 0,2 pct. af BNP i perioden, mens revisionerne af konjunkturrensningen har bidraget til en nedjustering af den strukturelle saldo på ca. 0,1 pct. af BNP. Reviderede BNP-tal har isoleret set bidraget til en opjustering af den strukturelle saldo på 0,1 pct. af BNP. Det skal ses i lyset af, at Danmarks Statistik har opjusteret BNP i de berørte år, og at de almindelige poster isoleret set udviser et underskud. Opjusteringer af BNP vil derfor alt andet lige indebære, at et givet underskud i mia. kr. vil udgøre en mindre andel af et større opgjort BNP.

De særlige poster har i gennemsnit bidraget til en opjustering af den strukturelle saldo på 0,3 pct. af BNP. Det kan blandt andet henføres til en nedjustering af de strukturelle nettorentudgifter på gennemsnitligt 0,2 pct. af BNP hen over i perioden. Hertil kommer et positivt bidrag

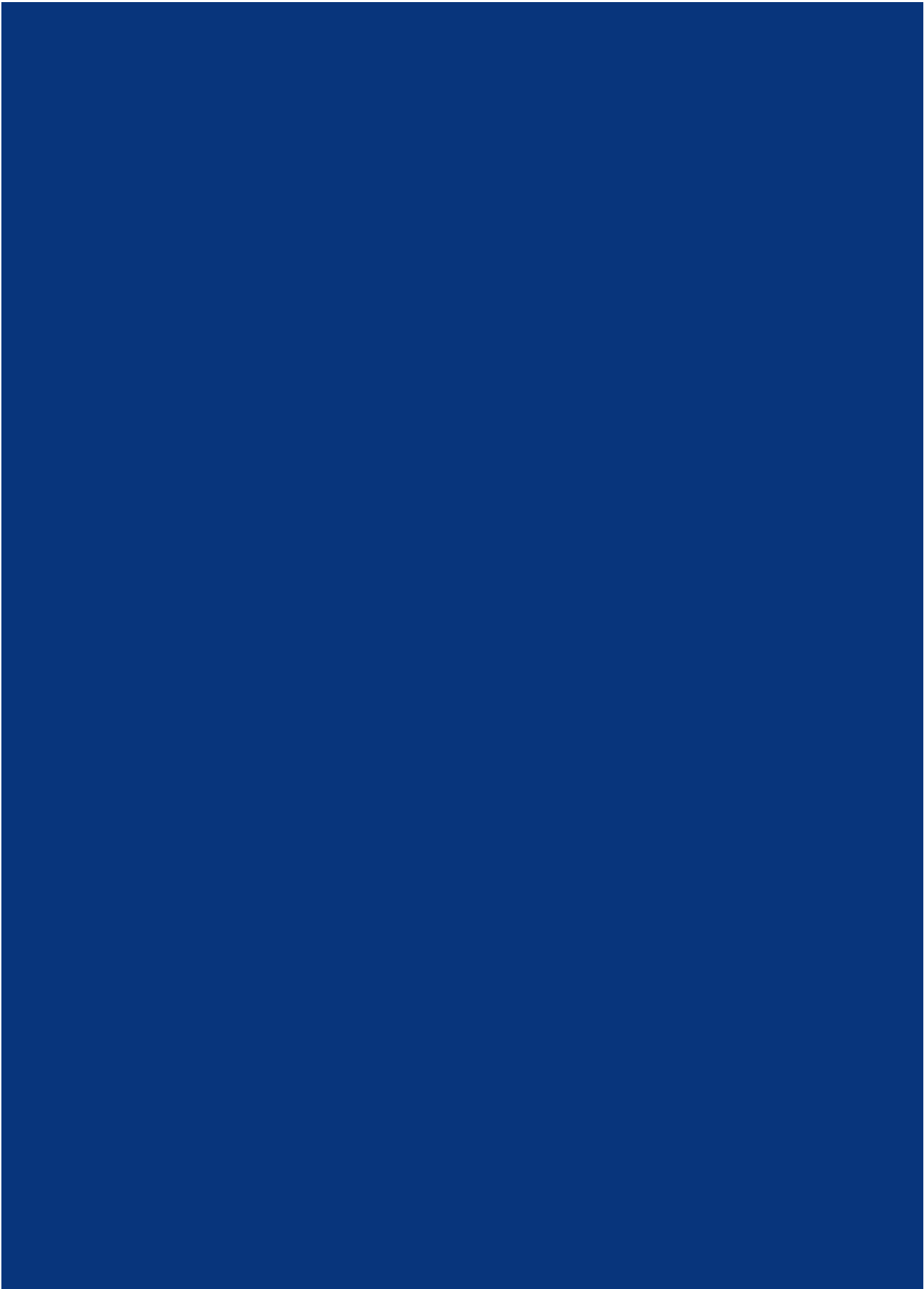
fra de strukturelle selskabsskatteindtægter på gennemsnitligt ca. 0,1 pct. af BNP, hvilket særligt skal ses i lyset af den opdaterede beregning ved *Danmarks Konvergensprogram 2019*.⁴

Opsummering af kilderne til revisionen af skøn for den strukturelle saldo

Overordnet kan kilderne til revisionen af skønnene for den strukturelle saldo fra indgåelsen af finansloven til seneste skøn på i gennemsnit 0,8 pct. af BNP i 2015-2019 opsummeres som:

- *Fra aftalen om finansloven til den første Økonomiske Redegørelse med foreløbige nationalregnskabstal* er skønnene for den strukturelle saldo i gennemsnit blevet opjusteret med 0,3 pct. af BNP i 2015-2019. Opjusteringen kan særligt henføres til mindreudgifter til offentligt forbrug (gennemsnitligt 0,2 pct. af BNP) og lavere offentlige nettorenteudgifter (gennemsnitligt 0,1 pct. af BNP). Justeringer på øvrige poster har i gennemsnit modgået hinanden.
- *Fra den første Økonomiske Redegørelse med foreløbige regnskabstal til seneste opgørelse* er skønnet for den strukturelle saldo i gennemsnit blevet opjusteret med 0,5 pct. af BNP i 2015-2019. Det kan særligt henføres til reviderede offentlige regnskabstal i forhold til den første opgørelse (gennemsnitligt 0,2 pct. af BNP, inkl. både reviderede udgifter og skatter), reviderede BNP-data (gennemsnitligt 0,1 pct. af BNP) og en nedjustering af de offentlige nettorenteudgifter, herunder som følge af ændret statistisk opgørelsesmetode (gennemsnitligt 0,2 pct. af BNP). Øvrige ændringer har haft en nettovirkning på nul.

⁴ Se Finansministeriet (2019) *Opdateret strukturelt provenu fra øvrig selskabsskat 2019*.



8B. Forskel mellem skønnet og realiseret faktisk offentlig saldo i 2014-2019

Den faktiske offentlige saldo i Danmark er særdeles konjunkturfølsom og påvirkes af en lang række forhold og midlertidige bevægelser i økonomien eller på de finansielle markeder, som ikke er direkte forbundet med den økonomiske politik. Det drejer sig blandt andet om de ofte store udsving i indtægterne fra aktiviteterne i Nordsøen, der afhænger af udviklingen i oliepriser, og indtægterne fra pensionsafkastskatten, der afhænger af udviklingen i renter og aktiekurser. Hertil kommer, at der i nogle år kan være særlige forhold af enkeltstående karakter (engangsforhold). Den faktiske offentlige saldo kan derfor også udvise betydelige udsving fra vurdering til vurdering.

Tabel 8B.1
Sammenligning af skønnet og realiseret faktisk offentlig saldo i 2014-2019

Pct. af BNP	Gennemsnit 2014-2019
1. Skøn i forbindelse med finansloven for hvert år	-1,5
2. Seneste opgørelse fra Danmarks Statistik	1,1
3. Ændring i den faktiske saldo (2-1)	2,5
- Heraf bidrag fra pensionsafkastskat	1,1
- Heraf bidrag fra aktieskat	0,4
- Heraf bidrag fra selskabsskat (ekskl. indtægter fra aktiviteterne i Nordsøen)	0,4
- Heraf bidrag fra opjusterede engangsindtægter knyttet til omlægning af beskatning af kapitalpensioner i 2013-2015	0,2
- Heraf bidrag fra øvrige forhold under ét (inkl. blandt andet lavere nettorenteudgifter)	0,4

Anm.: Tabellen viser skønnet for den faktiske offentlige saldo, som det var i umiddelbar forlængelse af indgåelsen af finansloven for et givent år og den realiserede faktiske saldo for årene, baseret på de senest tilgængelige nationalregnskabsoplysninger fra Danmarks Statistik.

Kilde: Økonomiske Redegørelser og Danmarks Statistik.

Usikkerheden om skønnene for den faktiske saldo er derfor markant – og flere gange større end usikkerheden om skønnene for den strukturelle saldo. I perioden fra 2014 til 2019 er den faktiske offentlige saldo som opgjort i nationalregnskabet i gennemsnit blevet forbedret med ca. 2,5 pct. af BNP pr. år sammenlignet med skønnet ved indgåelsen af finansloven for det pågældende år, jf. *tabel 8B.1*. Størstedelen af disse opjusteringer kan henføres til udviklingen

på de finansielle markeder, til omlægninger af pensionsordninger samt opjusteringer af aktieindkomster og selskabsoverskud.

Ud af den gennemsnitlige forbedring af den faktiske saldo på 2,5 pct. af BNP, kan 1,1 pct. af BNP således henføres til højere indtægter fra pensionsafkastskatten. De faktiske indtægter fra pensionsafkastskatten er meget volatile og bestemmes af det løbende afkast på pensionsformuen, som primært er påvirket af udviklingen i aktie- og obligationskurser, hvor år-til-år udsving i høj grad er uforudsigelige, *jf. boks 8B.1*. De højere indtægter fra pensionsafkastskatten er primært relateret til lavere obligationsrenter end ventet. Hertil kommer relativt høje afkast på aktier i perioden.

Omkring 0,4 pct. af BNP af forbedringen af den faktiske saldo kan henføres til højere indtægter fra aktieskatten. Det afspejler grundlæggende, at der er kommet højere skattepligtige aktieindkomster til beskættning i Danmark end forudsat.¹ Indtægterne fra selskabsskatten (ekskl. indtægter fra aktiviteterne i Nordsøen) har ligeledes bidraget til en gennemsnitlig forbedring af den faktiske saldo med ca. 0,4 pct. af BNP. Mens selskabsskatte reglerne overordnet har fulgt det forudsatte på finanslovstidspunktet (inkl. den nedsættelse af selskabsskattesatsen, der blev besluttet i 2013), er det overskud i både danske og internationale virksomheder, som kommer til selskabsskattebetaling i Danmark, blevet højere end ventet.²

Hertil kommer et bidrag på gennemsnitligt 0,2 pct. om året, som stammer fra store engangsindtægter fra omlægningen af kapitalpensioner til alderspension i årene omkring 2014. Det bemærkes, at engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensioner til alderspensioner samt høje pensionsafkastskatteindtægter (som i høj grad er relateret til faldende obligationsrenter) primært afspejler en fremrykning af skatteindtægter og dermed en forskydning mellem årene, som ikke er udtryk for en varig eller fremadrettet forbedring af de offentlige finanser.

Øvrige forhold under ét har gennemsnitligt bidraget til en forbedring af den faktiske saldo med 0,4 pct. pr. år. Det dækker blandt andet over tendensen til mindre offentlige forbrugsudgifter i forhold til budgetterne samt lavere offentlige nettorentudgifter, som også har påvirket den strukturelle saldo, *jf. Appendiks 8A*.

¹ I Danmarks Statistiks regnskaber for de offentlige finanser er mindreindtægterne fra den konstaterede svindel med refusion af udbytteskat til udenlandske aktionærer i 2015 ikke fratrukket i aktieskatteprovenuet, men opført som en kapitaludgift til udlandet (ca. 12 mia. kr. i 2015). Omregnet svarer provenutabet ved svindlen, ekskl. senere inddrivelse, til ca. 0,1 pct. af BNP om året i gennemsnit for 2014-2019.

² Det strukturelle provenu fra selskabsskatten, som indgår i beregningen af den strukturelle saldo og danner baggrund for de skønnede faktiske provenuer i de Økonomiske Redegørelser, blev på baggrund af rækken af positive overraskelser efterset og opjusteret i forbindelse med *Danmarks Konvergensprogram 2019*.

Boks 8B.1

Høje og volatile indtægter fra pensionsafkastskat har forbedret den faktiske saldo

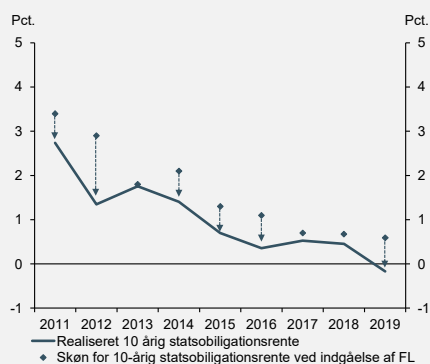
Skønnene for de faktiske indtægter fra pensionsafkastskatten er behæftet med særlig stor usikkerhed. Det skyldes, at indtægterne bestemmes af afkastet på pensionsformuen, som afhænger af udviklingen på de finansielle markeder. Det er i sagens natur vanskeligt at skønne over udviklingen på de finansielle markeder. Generelt er det ikke-forventede hændelser, der driver de løbende kursudsving på markederne.

Udviklingen i aktie- og obligationskurser, som lægges til grund for de skønnede indtægter fra pensionsafkastskatten, baserer sig grundlæggende på markedsforsventninger til renteutviklingen samt standardforudsætninger om et normalafkast på andre aktiver, primært aktier. Det er vurderingen, at det ikke er realistisk at forudsige udviklingen på de finansielle markeder fra år til år, og derfor heller ikke forventeligt, at det fremover skulle være muligt at nå frem til mere sikre skøn for udviklingen i provenuet i prognoseårene end med de nuværende metoder.

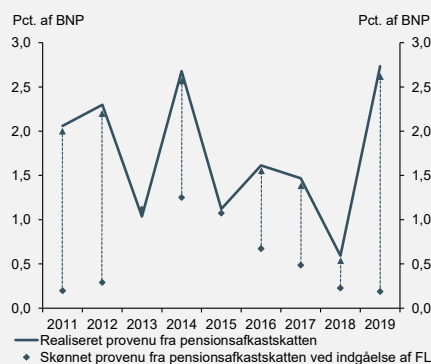
De midlertidige og ofte betydelige udsving i priserne på de finansielle markeder, og derigennem indtægterne fra pensionsafkastskatten, har dog primært betydning for, om statslige indtægter falder i ét år eller et andet. Udsving i pensionsafkastskatteprovenuet fra år til år har således ikke nogen nævneværdig betydning for den finanspolitiske holdbarhed eller for den strukturelle saldo og råderummet i finanspolitikken.

Fra 2011-2019 er de faktiske indtægter fra pensionsafkastskatten blevet gennemsnitligt 1,1 pct. af BNP højere end det skønnede niveau ved indgåelsen af aftalen om finansloven for de givne år. Opjusteringen kan henføres til, at pensionssektoren har haft større afkast på deres formue, især som følge af, at renterne gentagent har vist sig at være lavere end ventet. Selv små afvigelser mellem forudsætningerne på skønstidspunktet og den realiserede renteutvikling kan give anledning til relativt store ændringer i skønnet for afkastet på obligations- og derivatporteføljen. Hertil kommer, at aktiemarkederne ligeledes kan vise store udsving mellem konjunkturvurderinger og fra år til år. Udsvingene fra år til år – som grundlæggende er uforudsigelige – er således også afspejlet i meget volatile historiske indtægter fra pensionsafkastskatten.

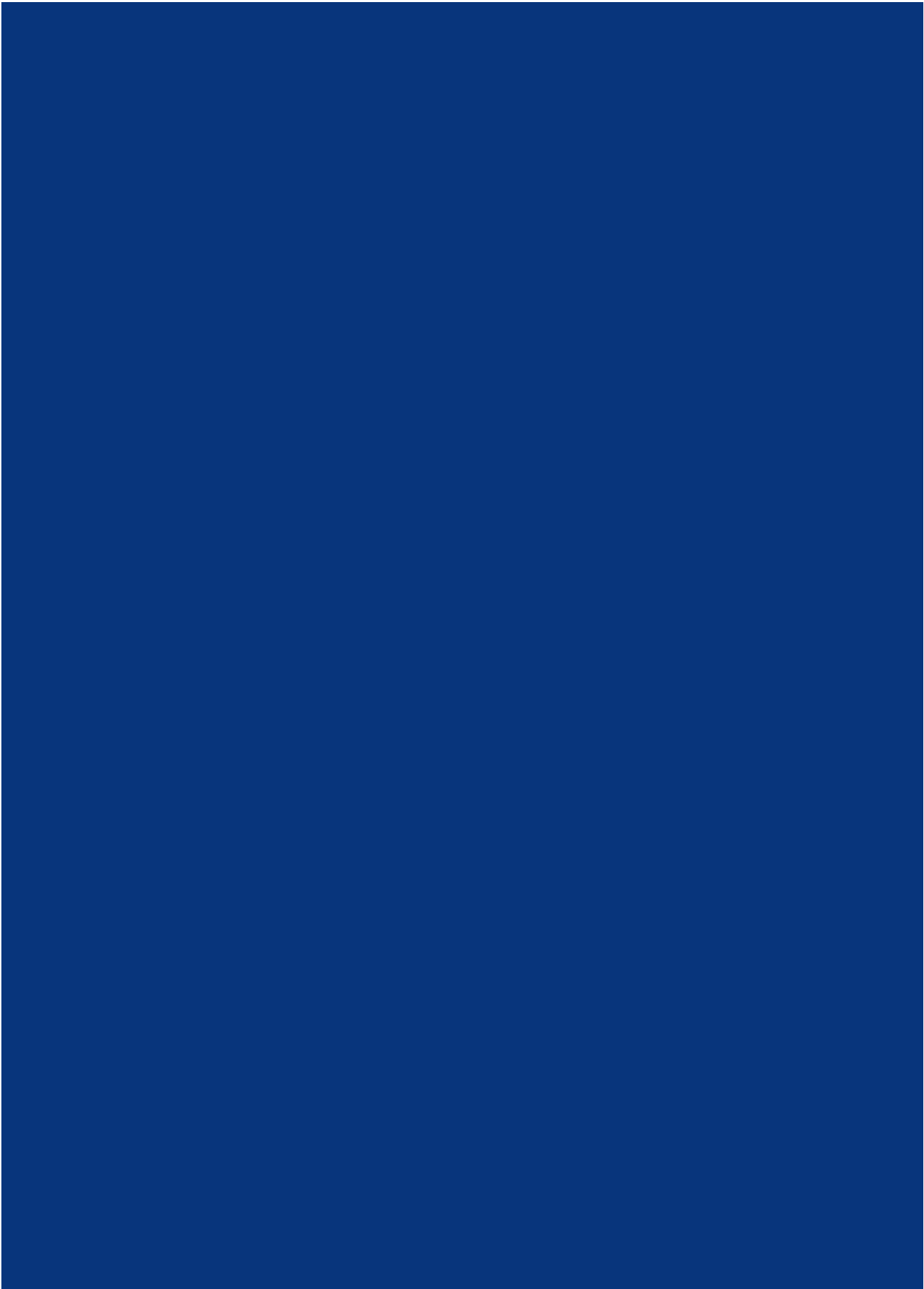
Figur a
Lavere renter end forudsat ved tidspunktet for indgåelse af finansloven...



Figur b
...har medvirket til, at de faktiske indtægter fra pensionsafkastskatten er blevet højere



Kilde: Økonomiske Redegørelser og Danmarks Statistik.



9. Fastsættelse af underskudsgrænsen i budgetloven

9.1 Balancekravet i budgetloven og EU's kriterier for beregningen af mindstekravet til den strukturelle saldo

Budgetbalancekravet i Finanspagten indebærer, at der i national lovgivning skal fastsættes en underskudsgrænse for den strukturelle saldo, der som udgangspunkt skal overholdes årligt (medmindre der er exceptionelle omstændigheder i form af usædvanlige begivenheder uden for statens kontrol eller et alvorligt økonomisk tilbageslag, *jf. nærmere i kapitel 10*).

I forbindelse med vedtagelsen af budgetloven blev balancekravet operationaliseret således, at det årlige strukturelle offentlige underskud højst må udgøre 0,5 pct. af BNP ved finanslovsforslaget for et givet år. Underskudsgrænsen svarer til det mellemfristede budgetmål (MTO), som Danmark har meldt ind i Stabilitets- og Vækstpagten, og svarer til EU's mindstekrav for Danmark som det oprindeligt så ud under forarbejderne til budgetloven.¹

I EU's beregning af mindstekravet til et medlemslands MTO indgår forskellige kriterier. I beregningen tages der højde for landenes holdbarheds- og gældsudfordringer, og at kravet til den strukturelle saldo skal understøtte, at der er plads til at lade de automatiske stabilisatorer virke i en normal lavkonjunktur, uden at underskuddet på den faktiske saldo overskrider grænsen på 3 pct. af BNP i EU-traktaten og Stabilitets- og Vækstpagten, *jf. boks 9.1*.

Det gælder således overordnet, at jo større udfordringer et land har i forhold til at sikre finanspolitisk holdbarhed, desto strammere vil mindstekravet til MTO være. Tilsvarende vil mere konjunkturfølsomme offentlige finanser – i kraft af store automatiske stabilisatorer – trække i retning af et strammere mindstekrav. Det lempeligste mindstekrav, der tillades i de fælles regler, er et strukturelt underskud på 1 pct. af BNP for eurolande og medlemmer af fastkurs-samarbejdet ERMII. For Danmark svarer det til et strukturelt underskud på ca. 25 mia. kr. (2022-niveau).

Europa-Kommissionen genberegner med mellemrum – ca. hvert tredje år – mindstekravet for de enkelte medlemslande på baggrund af en fælles metode.² EU's krav er et mindstekrav, og landene kan derfor også fastsætte mere ambitiøse nationale krav. Således har 16 ud af 27

¹ MTO'en er den grænse som Europa-Kommissionen vurderer Danmarks overholdelse af Stabilitets- og Vækstpagten ud fra. Den MTO, som Danmark melder ind til EU, skal overholde EU's mindstekrav, og den danske budgetlovs underskudsgrænse for den strukturelle saldo skal mindst svare til MTO'en. MTO'en skal ikke forveksles med de mål for den strukturelle saldo, der fastsættes i de danske mellemfristede planer.

² Se blandt andet Europa-Kommissionen (2019) *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*.

EU-lande valgt et MTO i EU-regi for 2021, som er strammere end EU's mindstekrav til de enkelte medlemslande.³

Boks 9.1

Kriterier der indgår i EU's beregning af mindstekravet til det mellemfristede budgetmål (MTO)

Overordnet tager EU's metode til beregning af mindstekravet til det mellemfristede budgetmål (MTO) afsæt i følgende tre kriterier:

1. MTO_{ILD}: Skal tage højde for landets holdbarheds- og gældsudfordringer (Implicit Liabilities and Debt).
2. MTO_{MB}: Skal sikre en tilstrækkelig sikkerhedsmargin i forhold til grænsen for det faktiske offentlige underskud på 3 pct. af BNP under en normal lavkonjunktur (Minimum Benchmark).
3. MTO_{ERMII/ØMU}: Det mellemfristede budgetmål må ikke være lavere end -1 pct. af BNP for lande, der er med i euroen eller i fastkurssamarbejdet ERMII, herunder Danmark (ERMII/ØMU).

Med afsæt i disse tre kriterier skal de enkelte EU-lande fastlægge et MTO, der overholder det mest ambitiøse eller bindende af de tre krav.

Finanspagten stiller krav om, at et land skal have gæld betydeligt under 60 pct. af BNP og lave holdbarhedsrisici, hvis landet vil sænke underskudsgrænsen for den strukturelle saldo til under -0,5 pct. af BNP. Disse krav vurderes opfyldt for Danmarks vedkommende.

For mange EU-lande er det hensynet til den offentlige gæld og den langsigtede holdbarhed af de offentlige finanser, som er det bindende mindstekrav til deres MTO. For Danmarks vedkommende har det bindende kriterie for MTO historisk set været kravet om at sikre en tilstrækkelig sikkerhedsmargin til grænsen for det faktiske offentlige underskud på 3 pct. af BNP (Minimum-Benchmark kriteriet). Det skal ses i sammenhæng med, at de offentlige finanser i Danmark er blandt de mest konjunkturfølsomme i EU med store automatiske stabilisatorer, herunder i kraft af relativt høje skatter og afgifter samt relativt høje ledighedsrelaterede overførsler. Samtidigt er Danmark på forkant med at sikre finanspolitisk holdbarhed.⁴

Minimum-benchmark kriteriet var således det bindende kriterie for Danmark ved Europa-Kommissionens beregning af mindstekravet i 2009, 2012 og 2016. I den forbindelse blev mindstekravet beregnet til henholdsvis $-\frac{1}{2}$, $-\frac{3}{4}$ og -1 pct. af BNP. I forbindelse med EU's genberegning i 2019 er Danmarks mindstekrav til MTO fortsat -1 pct. af BNP, men Minimum-Benchmark kriteriet er ikke længere det bindende kriterie, *jf. også appendiks 9A*. Det er derimod mindstekravet til eurolande og medlemmer af fastkurssamarbejdet ERMII, dvs. den nedre grænse med et strukturelt underskud på maksimalt 1 pct. af BNP.

Også før budgetloven var det et vigtigt sigte i dansk finanspolitik at holde en tilstrækkelig sikkerhedsmargin til EU's grænse for faktiske underskud på 3 pct. af BNP. I det perspektiv er

³ Optællingen er baseret på landenes MTO i EU-regi, som gælder i forhold til Stabilitets- og Vækstpagten. Nogle lande har ét MTO i EU-regi og et andet i nationalt regi, som gælder i deres nationale budgetlov. Tyskland har fx et MTO på -0,5 pct. af BNP i EU-regi og -0,35 pct. af BNP i nationalt regi. Landenes MTO vil dog formentlig ofte være ens i EU- og nationalt regi. Danmark har fx et MTO på -0,5 pct. af BNP i både EU- og nationalt regi.

⁴ Det understøttes af Europa-Kommissionens seneste beregning, hvor MTO_{ILD} ikke er det bindende kriterie.

underskudsgrænsen i budgetloven mere en formel end en reel ændring i den årlige strukturelle saldos betydning for den finanspolitiske planlægning.⁵

9.2 Finansministeriets beregning af mindstekravet til den strukturelle saldo

Europa-Kommissionens skøn for den strukturelle saldo og beregning af Minimum-Benchmark kriteriet er behæftet med stor usikkerhed. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at den anvendte fælles EU-metode ikke tager højde for en række af de særlige forhold, der gælder for de danske offentlige finanser, og fordi Kommissionens skøn blander landespecifikke data sammen med data for alle EU-lande.

Finansministeriet offentliggjorde i det lys en analyse i *Finansredegørelse 2014*, hvor sammenhængen mellem den strukturelle og faktiske saldo blev beregnet på baggrund af danske data og metoder. Beregningen pegede på daværende tidspunkt på, at en strukturel underskudsgrænse på i størrelsesordenen 0,5 til 0,6 pct. af BNP var i overensstemmelse med, at de automatiske stabilisatorer med passende høj sandsynlighed kunne virke uhindret i Danmark under en normal lavkonjunktur, uden at det faktiske underskud ville overskride EU's grænse på 3 pct. af BNP.

Finansministeriet har udarbejdet en opdateret beregning af mindstekravet til den strukturelle saldo med afsæt i Minimum-Benchmark kriteriet. Den opdaterede beregning er baseret på data frem til og med 2019 og baserer sig således også på erfaringer og økonomiske strukturer fra de senere år samt opdaterede skøn og forudsætninger i øvrigt. Finansministeriets metode tager højde for specifikke danske forhold og indebærer metodemæssige fordele sammenlignet med den fælles EU-metode. For at vurdere det reelle krav til den strukturelle saldo i forhold til grænsen for faktiske underskud på 3 pct. af BNP, vurderes det mest retvisende grundlag derfor også at være det minimumskrav, der følger af de nationale beregninger og vurderinger.

Finansministeriets opdaterede beregning viser, at budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo kan lempes fra 0,5 pct. af BNP til op til 1 pct. af BNP, *jf. tabel 9.1 og appendiks 9A*, og som udgangspunkt stadig være i overensstemmelse med, at de automatiske stabilisatorer med høj sikkerhed kan virke uhindret i en normal lavkonjunktur.

Det er Finansministeriets overordnede vurdering, at en lempelse af underskudsgrænsen til 1 pct. af BNP, som primært udnyttes i lavkonjukturer, er forenelig med en fortsat ansvarlig finanspolitik og sunde offentlige finanser med stabil og lav offentlig gæld. En lempelse af underskudsgrænsen vil give bedre mulighed for at håndtere det demografiske pres på de offent-

⁵ Med finanspagten har den strukturelle saldo dog fået en mere direkte og formel rolle i finanspolitikken. Når underskudsgrænsen for den strukturelle saldo er skrevet ind i budgetloven har det en umiddelbar konsekvens, hvis underskuddet på et finanslovsforslag tegner til at blive for stort. Budgetloven sætter dermed en klarere ramme for, at underskudsgrænsen skal overholdes år for år.

lige finanser i perioden efter 2025 samtidigt med, at der kan være manøvrerum til stabiliseringsstiltag i en lavkonjunktur. I de følgende afsnit uddybes dette sammen med en række opmærksomhedspunkter i forhold til en lempelse af underskudsgrænsen.

Tabel 9.1
Overblik over beregnede mindstekrav til den strukturelle saldo

	Relevant MTO-kriterium	Mindstekrav, pct. af BNP
Finansministeriet		
<i>Finansredøgørelse 2014</i>	MTO _{MB}	-0,5 til -0,6
<i>Erfaringer med budgetloven 2014-2020, 2022¹⁾</i>	MTO _{MB} og MTO _{ERMII/ØMU}	-1
EU		
Beregning gældende for 2011-2013	MTO _{MB}	-0,5
Beregning gældende for 2014-2016	MTO _{MB}	-0,75
Beregning gældende for 2017-2019	MTO _{MB}	-1
Beregning gældende for 2020-2022	MTO _{ERMII/ØMU}	-1

Anm.: Metoder og beregninger er beskrevet nærmere i appendiks 9A.

- 1) Finansministeriets opdaterede beregninger peger på et interval for MTO_{MB} på ca. -1,0 til -1,2 pct. af BNP. Beregningerne er behæftet med usikkerhed. Det bemærkes, at ved et MTO_{MB}, som er mindre end -1 pct. af BNP vil den bindende begrænsning således være MTO_{ERMII/ØMU} på -1 pct. af BNP.

Kilde: Europa-Kommissionen, *Finansredøgørelse 2014* og egne beregninger.

9.3 Hensyn i forhold til Danmarks AAA-kreditvurdering og gældsudvikling

De offentlige finanser i Danmark er grundlæggende sunde og holdbare. Den offentlige bruttogæld (ØMU-definition) er lav både i historisk og internationalt perspektiv, og der er god afstand til EU's grænse på 60 pct. af BNP i Stabilitets- og Vækstpagten. Den offentlige nettogæld – som er det relevante gældsmål i forhold til statens solvens og finanspolitisk holdbarhed – er negativ svarende til, at det offentlige har en finansiell nettoformue. De sunde offentlige finanser er blandt andet en konsekvens af den ansvarlige linje i den økonomiske politik gennem en lang årrække. Det har været afgørende for, at Danmark er blandt de få lande, der har den højeste kreditvurdering (AAA) hos samtlige toneangivende kreditvurderingsbureauer.

Det er Finansministeriets overordnede vurdering, at en lempelse af budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo til 1 pct. af BNP er forenelig med en fortsat ansvarlig økonomisk politik og ikke i sig selv risikerer at bringe Danmarks AAA-kreditvurdering i fare. Det er under forudsætning af, at der ikke indtræffer en generel slækkelse af den finanspolitiske disciplin i forhold til målsætningen om finanspolitisk holdbarhed og de saldomål, der fastsættes i de mellemfristede planer. Underskudsgrænsen bør fortsat ses som en nedre grænse, der primært kan tages i fuld anvendelse i forbindelse med en lavkonjunktur.

Danmark havde også AAA-kreditvurdering før vedtagelsen af budgetloven. Samtidigt peger erfaringerne fra andre lande med den højeste kreditvurdering ikke på, at det skulle være en nødvendig betingelse, at det strukturelle underskud til hver en tid er mindre end 0,5-1 pct. af BNP, *jf. boks 9.2*.

Boks 9.2

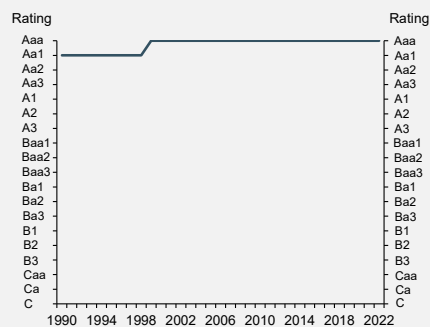
Danmark har haft den højest mulige kreditvurdering siden slutningen af 1990'erne

Den danske stat har siden slutningen af 1990'erne haft den højeste kreditvurdering hos de toneangivende internationale kreditvurderingsbureauer. Fx hævede Moody's statens kreditvurdering til det højeste niveau i 1999 (AAA-rating) og vurderingen har været fastholdt siden, *jf. figur a*. I 1999 havde Danmark en ØMU-gæld på 58 pct. af BNP, mens den offentlige nettogæld var 31 pct. af BNP.

Danmark er et af relativt få lande, der fortsat har den højeste internationale kreditvurdering. Det står i modsætning til en lang række OECD-lande, der i kølvandet på finanskrisen og den efterfølgende statsgælds-krise fik sænket deres kreditvurderinger, *jf. figur b*. Baggrunden for Danmarks høje kreditvurdering er, at skiftende regeringer over en lang årrække har ført en stabilitetsorienteret økonomisk politik, som har bidraget til lav offentlig gæld, langsigtet holdbarhed og høj troværdighed.

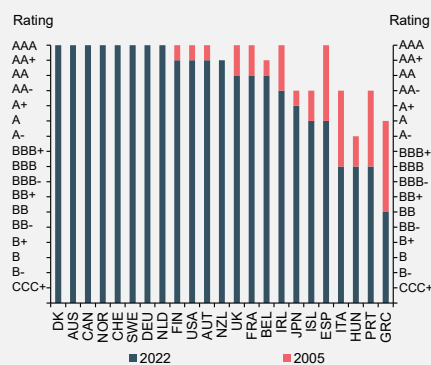
Figur a

Moody's kreditvurdering af Danmark



Figur b

Kreditvurdering i udvalgte OECD-lande



Ud over Danmark har Norge, Sverige, Tyskland, Holland, Schweiz, Australien og Canada også AAA-rating. Ifølge OECD lå den offentlige bruttogæld i AAA-landene i 2019 mellem godt 40 pct. af BNP i Schweiz og knap 95 pct. af BNP i Canada. Flere af AAA-landene (inkl. Danmark) havde en offentlig nettoformue i 2019, mens Canada, Tyskland og Holland havde en nettogæld i intervallet ca. 20 til 30 pct. af BNP.

Ifølge OECD havde halvdelen af landene med AAA-rating (inkl. Danmark) strukturelle overskud både i 2007 og 2008, før finanskrisen satte ind, mens den anden halvdel havde underskud i mindst et af de to år. Under finanskrisen i 2009-2010 lempede landene finanspolitikken. De fleste af AAA-landene fik dermed strukturelle underskud, herunder et skønnet strukturelt underskud på over 4 pct. af BNP i Australien og Holland. I 2018-2019 vurderer OECD, at alle landene igen havde strukturelle overskud.

Boks 9.2 (fortsat)**Danmark har haft den højest mulige kreditvurdering siden slutningen af 1990'erne**

Disse erfaringer peger blandt andet på, at lande med stærke finanspolitiske institutioner og moderat gæld har spillerum og kan køre med mærkbare underskud i krisetider uden at sætte AAA-vurderingen under pres. Landene er desuden kendetegnet ved, at de har været gode til at rette finanserne op efter svækkelser.

Anm.: Figur b er baseret på Standard & Poor's kreditvurdering. Den højeste kreditvurdering er AAA. Der er forskelle i normeringen af kreditvurderingsskalaerne mellem de enkelte kreditvurderingsbureauer.

Kilde: Moody's, Standard & Poor's og OECDs Economic Outlook 110.

Hverken for den offentlige saldo eller den offentlige gæld kan der defineres en bestemt risikogrænse for, hvornår AAA-kreditvurderingen kan komme under pres eller rentespændet til fx tyske statsobligationer begynder at stige. Generelt gælder det, at ikke bare gældsniveauet, men også landets historik i forhold til finanspolitisk disciplin, styrken af de finanspolitiske rammer og institutioner samt indvirkningen af det pengepolitiske regime og globale finansielle forhold har betydning herfor.

Adskillige studier har ikke desto mindre forsøgt at indikere retningspile for et forsigtigt gælds-niveau. En OECD-analyse fra 2015 fandt eksempelvis indikationer på, at risikopræmierne ofte begynder at stige, når bruttogælden overstiger omkring 75 pct. af BNP – men grænsen er usikker og vil variere over tid og fra land til land.⁶ Risikogrænsen kan ifølge analysen være lavere for lande, der er medlem af en monetær union, og som derfor ikke kan føre selvstændig pengepolitik. Derudover vil der i normale tider være behov for at holde afstand til risikogrænsen for at mindske risikoen for at overskride denne i krisetider.

Givet argumenterne i OECD-analysen for et mere forsigtigt gælds-niveau i normale tider (end de 75 pct. af BNP), og i lyset af de generelle usikkerheder om eventuelle risikogrænser for forskellige gældsdefinitioner mv., kan resultaterne i 2015-analysen siges at være overordnet i tråd med den referenceværdi for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP, som indgår i EU-traktaten og Stabilitets- og Vækstpagten⁷ – idet det dog igen skal understreges, at der ikke er konsensus i den økonomiske litteratur om bestemte risikogrænser for gælden. EU-reglerne er endvidere udformet således, at lande, der overskrider grænsen på 60 pct. af BNP, er underlagt en forpligtelse om at reducere gælden mod de 60 pct. af BNP i tilstrækkeligt tempo. De er således ikke automatisk underlagt EU-traktatens procedure om uforholdsmæssigt store underskud.

For et lille land som Danmark med fast valutakurs over for euroen, rentefølsom økonomi og store finansielle balancer (dvs. både store aktiver og passiver) er det et vigtigt princip, at der generelt bør holdes en sikkerhedsmargin i normale tider i forhold til de niveauer, hvor den

⁶ Se Fall, F., et al. (2015), *Prudent debt targets and fiscal frameworks*, OECD Economic Policy Papers, No. 15, OECD Publishing, Paris.

⁷ Der er forskel på den offentlige bruttogæld og ØMU-gælden, og forskellen kan variere over tid. Set over en længere historisk periode er ØMU-gælden for Danmarks vedkommende typisk omkring 10 pct. af BNP lavere end den samlede bruttogæld, idet visse statslige aktiver kan modregnes i opgørelsen ØMU-gælden.

økonomiske stabilitet risikerer at blive sat over styr, eller hvor den risikopræmie, som er indeholdt i statsrenterne, risikerer at stige.

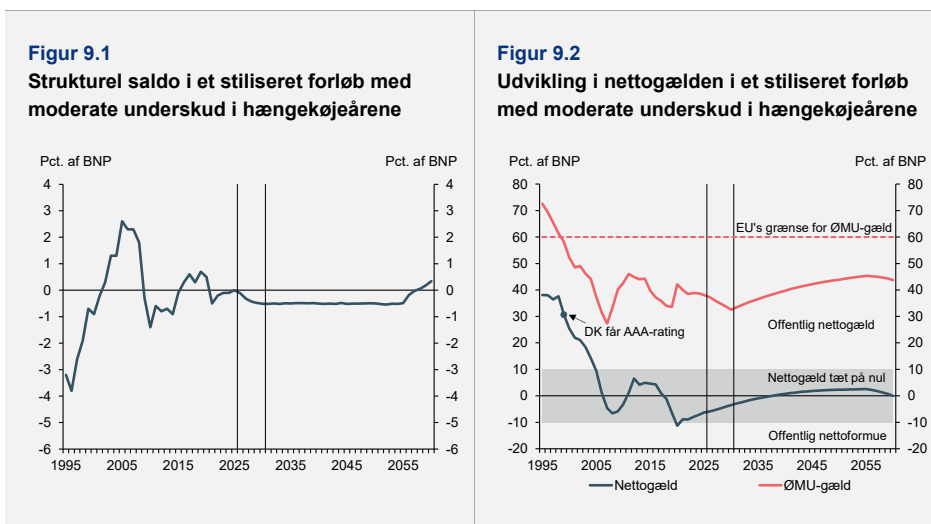
Erfaringerne i forbindelse med den globale finanskrisen, der brød ud i 2008, kan give et indtryk af, hvor meget gælden kan risikere at stige i en alvorlig krise. Fra 2007 til 2011 steg Danmarks ØMU-gæld med næsten 20 pct. af BNP (fra ca. 27 til ca. 46 pct. af BNP). En del af stigningen i gælden afspejlede opbygning af indskud på statens konto i Nationalbanken og indskud i finansiel stabilitet, men nettogælden steg også (dog kun med ca. 6 pct. af BNP).

Hvis der tages udgangspunkt i disse erfaringer, kan det pege på et behov for en betydelig sikkerhedsmargin i forhold til mulige risikogrænser for gælden, herunder EU's referenceværdi for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP. Det skal samtidig bemærkes, at det er nettogælden – og ikke ØMU-gælden – der er det mest relevante gældsbegreb i forhold til statens solvens og finanspolitikens langsigtede holdbarhed. Størrelsen af ØMU-gælden afhænger derudover af, hvor store finansielle aktiver, det offentlige vælger at holde, og afhænger dermed også af graden af balanceoppustning, herunder genudlån, omfanget af offentlige ejerandele mv. I Danmark har den offentlige sektor aktuelt flere finansielle aktiver end gæld, således at den offentlige sektor har en finansiell nettoformue på i størrelsesordenen 10 pct. af BNP ultimo 2021.

Udviklingen i den offentlige nettogæld vil på længere sigt være bestemt af udviklingen i den offentlige saldo samt eventuelle omvurderinger (kursreguleringer) på de offentlige ejerandele (fx statens aktieandele i Ørsted og Københavns Lufthavn mv. samt offentlige ejerandele i fx forsyningsselskaber, Danmarks Nationalbank mv.). Hertil kommer, at en given gæld løbende vil udgøre en faldende andel af BNP, når BNP vokser (såkaldt gældsudhuling af den rentebærende nettogæld).

Disse forhold betyder, at moderate offentlige underskud over tid vil være i overensstemmelse med fortsat stabil og lav offentlig nettogæld. Hvis den gennemsnitlige offentlige saldo henover konjunkturerne holder sig i *omtrent balance* (forstået som et gennemsnitligt underskud, der på sigt holder sig i omegnen af ca. ½ pct. af BNP), vil det på langt sigt svare til en offentlig nettogæld som andel af BNP, der holder sig tæt på nul, jf. figur 9.1-9.2.⁸

⁸ Et regneeksempel kan anskueliggøre de underliggende mekanismer: Hvis det offentlige har finansielle aktiver svarende til 45 pct. af BNP og en tilsvarende bruttogæld, er nettogælden nul. Aktiverne består dels af ejerandele, dels af genudlån mv. Ejerandelene antages at svare til 20 pct. af BNP og genudlån mv. til 25 pct. af BNP. Dermed vil den rentebærende nettogæld være 20 pct. af BNP (konkret var den rentebærende nettogæld 22 pct. af BNP ultimo 2018 og 19 pct. af BNP ultimo 2019). Den rentebærende nettogæld udhules løbende af BNP-væksten, hvorimod de offentlige ejerandele antages kursreguleret løbende svarende til BNP-væksten, dvs. de udhules generelt ikke i forhold til BNP. Hvis der til illustration antages en gennemsnitlig vækst i nominelt BNP på 3 pct. om året, vil gældskvoten løbende udhules med 0,6 pct. af BNP om året. I så fald vil et tilsvarende underskud på den offentlige saldo indebære en konstant gæld opgjort i pct. af BNP – i eksemplet en rentebærende nettogæld på 20 pct. af BNP og en samlet nettogæld på nul (dvs. inkl. ejerandelene).



Anm.: Fremskrivningen er under beregningstekniske antagelser om finanspolitikken efter 2025. Værdien af de offentlige ejerandele antages at følge den generelle økonomiske udvikling (BNP).

Kilde: Danmarks Statistik, *Opdateret 2025-forløb*, august 2021 og egne beregninger.

Figur 9.1 viser den strukturelle saldo i et stiliseret scenarie, hvor det strukturelle underskud udgør ½ pct. af BNP i 2030-2055, og figur 9.2 viser den tilhørende nettogæld under de givne antagelser. Som det fremgår er moderate offentlige underskud forenelige med en nettogæld eller nettoformue, der som udgangspunkt holder sig tæt på nul. Udviklingen i ØMU-gælden vil som nævnt herudover afhænge af graden af eventuel balanceoppustning.

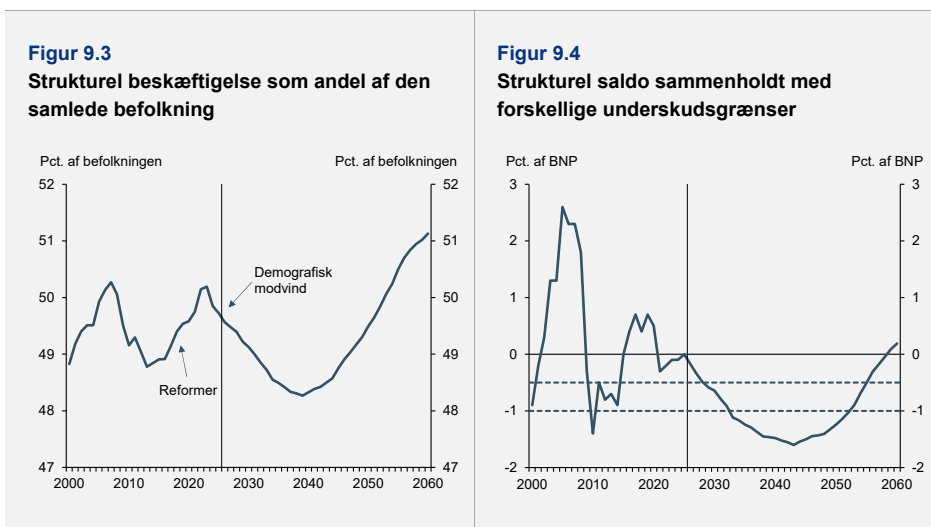
En nettogæld i omegnen af nul er ikke i sig selv noget, der kan betragtes som et optimalt mål, idet der kan være gode argumenter for en vis offentlig gæld, *jf. kapitel 7*. Når Danmark i dag har en offentlig nettogæld tæt på nul skyldes det blandt andet, at der generelt er blevet sigtet efter offentlige overskud eller balance gennem et par årtier for at udnytte perioden med relativt gunstig demografi og løbende nordsøindtægter (der kumuleret over årene har udgjort ca. 25 pct. af BNP) til at nedbringe gælden.

Det har netop været en central del af den finanspolitiske strategi at nedbringe gælden med henblik på at forberede økonomien på en fremtid med voksende demografisk pres på finanserne, bortfald af nordsøindtægter og deraf følgende udsigt til (moderate) underskud efter 2025. En sådan periode med moderate underskud i de såkaldte hængekøjeår efter 2025 er således helt på linje med det overordnede mål om finanspolitisk holdbarhed og den hidtidige finanspolitiske planlægning.

9.4 Lempelse af underskudsgrænse giver bedre mulighed for at håndtere langsigtet demografisk modvind og fortsat have rum til stabilisering ved tilbageslag

I perioden efter 2025 vil dansk økonomi i en årrække være præget af, at store årgange forlader arbejdsmarkedet og erstattes af mindre årgange. På trods af fortsatte stigninger i efterløns- og folkepensionsalderen udgør den strukturelle beskæftigelse derfor en faldende andel af befolkningen i en årrække, *jf. figur 9.3*. Den demografiske modvind for de offentlige finanser er en vigtig del af baggrunden for den såkaldte hængekøjeudfordring, hvor der er udsigt til voksende offentlige underskud i omkring 20 år, som først på langt sigt vendes til overskud (givet de beregningstekniske forudsætninger efter 2025).⁹

Med de aktuelle udsigter og underliggende forudsætninger om befolkningens udvikling, arbejdsmarkedstilknytning, nordsøindtægter mv. udviser den strukturelle saldo i et beregningsteknik forløb et underskud på i størrelsesordenen $\frac{3}{4}$ - $1\frac{1}{2}$ pct. af BNP fra omkring 2030 og frem til 2050, *jf. figur 9.4*. Usikkerheden knyttet til fremskrivninger så langt frem i tid er selv sagt markant, også selv om de ikke skal tolkes som prognoser, men alene tekniske fremskrivninger under givne forudsætninger.



Kilde: Danmarks Statistik, *Økonomisk Redegørelse*, december 2021 og *Opdateret 2025-forløb*, august 2021.

Den beregningstekniske fremskrivning efter 2025 viser grundlæggende den strukturelle saldo ved uændret politik, men ændret demografisk sammensætning. Der er således ikke taget stilling til fremtidige politiske prioriteringer og de finanspolitiske pejlemærker i årene efter 2025.

⁹ Hængekøjeudfordringen afspejler også i væsentligt omfang, at de generationer, der går på pension i det nærmeste par årtier har udsigt til længere tid på pension end mange tidligere og kommende generationer.

De mellemfristede mål og prioriteringer for disse år vil blive fastlagt i forbindelse med fremtidige mellemfristede planer – fx en 2030-, 2035- og 2040-plan.

I de mellemfristede planer vil det være naturligt, at der i målfastsættelsen både indgår overvejelser om, hvordan det demografiske pres kan håndteres på en troværdig og generationsmæssigt afbalanceret måde, og at der sikres plads til, at finanspolitikken fortsat kan bidrage til konjunkturstabilisering i tilfælde af en lavkonjunktur.

I forhold til at håndtere de demografiske udfordringer for de offentlige finanser gælder det, som belyst i afsnit 9.3, at det ikke er nødvendigt – hverken for fortsat lav offentlig nettogæld, AAA-kreditvurderingen eller finanspolitikens holdbarhed – at fastholde strukturel balance i hængekøjeårene. Et krav om strukturel balance i den periode ville grundlæggende indebære, at generationerne skulle betale mere i skat eller modtage mindre offentlig service (sundhed, uddannelse, infrastruktur og meget andet) end påkrævet for finanspolitisk holdbarhed. Det ville således betyde, at nogle generationer stilles ringere end andre, blot fordi de er en del af nogle relativt små årgange på arbejdsmarkedet. Højere skatter eller mindre offentlig service og investeringer ville reducere årgangenes velstand og velfærd unødigt.

Det er en integreret del af konceptet om finanspolitisk holdbarhed, at den offentlige saldo og gæld vil kunne svinge hen over år med forskellig demografisk sammensætning, herunder forskellige årgangsstørrelser – og det har som nævnt også længe været en del af den finanspolitiske strategi i Danmark at forberede finanserne og økonomien på en periode med moderate underskud.

I forhold til stabiliseringsmulighederne i en lavkonjunktur gælder det, at manøvrerummet til at lempe finanspolitikken ved et økonomisk tilbageslag afhænger af, hvordan finanspolitikken tilrettelægges i normale og gode tider. Der bør generelt sigtes efter en tilstrækkelig solid strukturel position i år med normale eller gode konjunkturer – både for at sikre tilstrækkeligt manøvrerum ved senere tilbageslag og for at dæmpe en eventuel højkonjunktur.

Hvis budgetlovens underskudsgrænse fastholdes på ½ pct. af BNP samtidigt med, at der sigtes efter et lempeligere mål end balance for den strukturelle saldo i fremtidige mellemfristede planer – i lyset af udfordringerne i perioden efter 2025 – reduceres manøvrerummet til at stabilisere økonomien i en lavkonjunktur, *jf. tabel 9.2*. Det er fortsat vigtigt, at finanspolitikken tilrettelægges efter konjunktursituationen og styres efter sunde mellemfristede mål, og at den generelle disciplin i forhold til disse mål ikke svækkes.

Med en parallel lempelse af underskudsgrænsen i budgetloven og sigtepunktet for den strukturelle saldo, vil manøvrerummet til stabiliseringspolitik derimod forblive uændret (relativt til et niveau med en grænse på -½ pct. af BNP og et mellemfristet saldomål om balance). En lempelse af den strukturelle saldo med ½ pct. af BNP (svarende til ca. 13 mia. kr. i 2022-niveau) vil således øge det langsigtede råderum, hvilket giver bedre mulighed for en mere lige fordeling af byrder og goder på tværs af generationer, samtidig med, at manøvrerummet i lavkonjunkturer er uændret. Finanspolitikken stabiliseringspotentiale med hensyn til selve aktivitetsvirkningen samt udfordringerne ved den diskretionære finanspolitik behandles nærmere i *appendiks 9B*.

Tabel 9.2

Stiliseret illustration af finanspolitisk manøvrerum ved forskellige niveauer af budgetlovens underskudsgrænse og udgangspunktet for den strukturelle saldo

Pct. af BNP	Hidtidig underskudsgrænse og 2025-saldomål	Hidtidig underskudsgrænse og lempet mellemfristet saldomål	Lempet underskudsgrænse og lempet mellemfristet saldomål
1. Grænse for strukturel saldo	-½	-½	-1
2. Udgangspunkt i neutrale konjunktursituationer	0	-½	-½
3. Finanspolitisk manøvrerum (2-1)	½	0	½

Anm.: Det finanspolitiske manøvrerum er her vist som forskellen mellem et illustrativt udgangspunkt for den strukturelle saldo og ved forskellige illustrative underskudsgrænser for den strukturelle saldo.

Kilde: Egne beregninger.

På baggrund af hensynene i afsnit 9.2-9.4 er det Finansministeriets vurdering, at der ikke er fagligt belæg for at fastholde en underskudsgrænse på ½ pct. af BNP i al fremtid. Det er således Finansministeriets vurdering, at en lempelse af underskudsgrænsen til 1 pct. af BNP er at foretrække i forbindelse med kommende mellemfristede planer, hvor der tages hul på perioden efter 2025. Det vil give mulighed for at håndtere en betydelig del af den demografiske modvind og samtidig understøtte manøvrerum til stabiliseringspolitik i en lavkonjunktur. Samtidig vil det være konsistent med stabil lav offentlig nettogæld i pct. af BNP, så længe der holdes en afstand til underskudsgrænsen i normale og gode tider, og med fortsat finanspolitisk holdbarhed. I *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik* af 6. marts 2022 er det aftalt at underskudsgrænsen lempes til 1 pct. af BNP.

9.5 Opmærksomhedspunkter i forhold til en lempelse af underskudsgrænsen

Finanspolitisk disciplin i opfyldelsen af de mellemfristede mål

I Danmark er der som nævnt tradition for, at finanspolitikken styres efter mellemfristede mål for den strukturelle saldo. Disciplinen i opfyldelsen af saldomålene i de mellemfristede planer har overordnet set været høj gennem mange år.

Fortsat overholdelse af de mellemfristede mål stiller imidlertid konstant høje krav til finanspolitisk disciplin, som løbende udfordres af opståede behov og ønsker. Det er således ikke givet, at den finanspolitiske disciplin i al fremtid vil holde sig på samme niveau som de seneste årtier.

Udfordringerne skal blandt andet ses i lyset af, at der ventes stigende demografisk pres på de offentlige finanser samtidig med, at indtægterne fra Nordsøen gradvist falder bort. Hertil kommer, at eksempelvis øget velstand og nye sundhedsteknologier mv. generelt kan lede til stigende efterspørgsel efter offentlige ydelser over tid, ligesom fx ønsker om kortere arbejdstid kan erodere finansieringsgrundlaget for de offentlige udgifter.

Det er i den forbindelse vigtigt, at den generelle finanspolitik i normale tider fortsat styres efter mellemfristede saldomål og sigtepunkter, der blandt andet sikrer en holdbar og troværdig udvikling i de offentlige finanser. Det er således vigtigt, at en lempelse af budgetlovens underskudsgrænse ikke mindsker fokus på den finanspolitiske disciplin.

Risiko i forhold til at overskride EU's grænse for faktiske underskud

En lempelse af budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo til 1 pct. af BNP vurderes som nævnt at være i overensstemmelse med det såkaldte Minimum-Benchmark kriterie. Det betyder, at der er en høj grad af sikkerhed for, at EU's grænse for faktiske underskud på 3 pct. af BNP overholdes i en normal lavkonjunktur. Beregningen er dog behæftet med usikkerhed.

Udviklingen i den faktiske offentlige saldo er generelt meget volatil. Det gælder især i Danmark, hvor blandt andet indtægterne fra pensionsafkastskatten kan variere betydeligt – op til omkring 2 pct. af BNP fra år til år – uden at disse bevægelser nødvendigvis samvarierer særlig tæt med konjunkturerne. Uanset om underskudsgrænsen for den strukturelle saldo fastholdes på ½ pct. af BNP eller lempes til op til 1 pct. af BNP, vil der derfor være en risiko for, at det faktiske underskud i enkelte år overskrider EU's grænse på 3 pct. af BNP.

Risikoen for at overskride grænsen for den faktiske saldo vil alt andet lige være større, desto lempeligere underskuddet på den strukturelle saldo er. Det gælder dog, at risikoen baseret på de opdaterede beregninger (jf. afsnit 9.2) generelt er mindre, ved en given strukturel saldo, end ved de tidligere beregninger fra *Finansredøgørelse 2014*. Det betyder, at som udgangspunkt vurderes risikoen ved en strukturel underskudsgrænse på 1 pct. af BNP baseret på de opdaterede beregningsforudsætninger ikke at være større end risikoen med en underskudsgrænse på ½ pct. af BNP baseret på de tidligere beregningsforudsætninger i *Finansredøgørelse 2014*.

Tabel 9.3 viser erfaringerne med at overholde EU's grænse for faktiske offentlige underskud i perioden 2009-2015, hvor konjunkturgabet har været vurderet negativt (svarende til at der var flere ledige ressourcer end i en normal konjunktursituation). I denne periode var det kun i et enkelt år, 2012, at underskuddet på den faktiske saldo oversteg EU's grænse på 3 pct. af BNP. I det år var underskuddet på den strukturelle saldo mindre end 1 pct. af BNP, men der var samtidig en betydelig engangsudgift til udbetaling af efterlønsbidrag til personer, der meldte sig ud af efterlønsordningen i 2012.

Når der ses bort fra engangsforhold, herunder ekstraordinære skatteindtægter forbundet med SP-udbetalingen i 2009, engangsudgifter til udbetaling af efterlønsbidrag i 2012 og de ekstraordinære indtægter fra omlægningen af beskatningen af eksisterende kapitalpensioner i 2013-2015, oversteg det faktiske underskud grænsen på 3 pct. af BNP i 2009 – et år med ekstraordinært stort fald i BNP og midlertidigt lave indtægter fra blandt andet selskabsskat og pensionsafkastskat.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at perioden 2009-2015 generelt var kendetegnet ved relativt høje indtægter fra pensionsafkastskatten, herunder blandt andet på grund af faldende renter. Disse indtægter bidrog markant til at nedbringe de faktiske underskud i perioden. Lavkonjunkturer vil typisk være ledsaget af lave og faldende renter, som kan understøtte indtæg-

terne fra pensionsafkastskatten – men det kan ikke tages for givet, at høje indtægter fra pensionsafkastskatten vil dæmpe fremtidige faktiske underskud i dårlige tider i samme omfang som det skete i perioden 2009-2015.

Tabel 9.3
Erfaringer med udviklingen i den faktiske saldo i 2009-2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pct. af BNP							
Faktisk saldo	-2,8	-2,7	-2,1	-3,5	-1,2	1,1	-1,3
Faktisk saldo ekskl. engangsforhold ¹⁾	-3,6	-2,7	-2,1	-2,0	-2,6	-1,5	-2,0
Memoposter							
Strukturel saldo, pct. af strukturelt BNP	-0,3	-1,4	-0,5	-0,8	-0,7	-0,9	0,0
Sammenvejet konjunkturgab, pct. ²⁾	-0,9	-1,6	-1,9	-2,3	-2,1	-1,6	-1,3

Anm.: De røde tal markerer henholdsvis overskridelser af underskudsgrænsen for den faktiske saldo på 3 pct. af BNP i Stabilitets- og Vækstpagten og underskudsgrænsen for den strukturelle saldo i finanspagten på 1 pct. af BNP for lande med ØMU-gæld væsentligt under grænsen på 60 pct. af BNP og lave risici i forhold til den langsigtede holdbarhed.

- 1) Der er korrigeret for virkningen af en række engangsforhold, som påvirker den faktiske offentlige saldo, men som korrigeres ud i beregningen af den strukturelle saldo. Det vedrører blandt andet udbetaling af efterlønsbidrag i 2012 og engangsindtægter som følge af omlægning af beskætning af eksisterende kapitalpensioner i 2013-2015 mv.
- 2) Sammenvejet gab med 60 pct. vægt på beskæftigelsesgab og 40 pct. vægt på outputgab.

Kilde: Danmarks Statistik og *Økonomisk Redegørelse*, december 2021.

Det skal yderligere bemærkes, at en overskridelse af grænsen for faktiske underskud på 3 pct. af BNP ikke nødvendigvis giver anledning til en henstilling fra EU, hvis overskridelsen anses for begrænset og midlertidig og er foranlediget af såkaldte exceptionelle omstændigheder. Exceptionelle omstændigheder defineres som enten en usædvanlig begivenhed uden for statens kontrol eller et alvorligt økonomisk tilbageslag, *jf. også kapitel 10*. Overskridelsen er midlertidig, hvis underskuddet vender tilbage under 3 pct. af BNP efter ophøret af den exceptionelle omstændighed. Midlertidighedskriteriet indebærer i EU's vurderinger i praksis normalt, at underskuddet bringes under 3 pct. af BNP igen inden for et til to år. Ved en begrænset overskridelse forstås normalt et underskud på højst 3,5 pct. af BNP. Kommissionen foretager derudover en kvalitativ gennemgang af relevante faktorer relateret til de offentlige finanser, fx hvis der er særlige midlertidige forhold af stor betydning.

Fremtidige genberegninger af mindstekravet til strukturel saldo

EU's mindstekrav til den strukturelle saldo vil kunne ændre sig i forbindelse med fremtidige genberegninger fra Europa-Kommissionens side. Der er dog flere forhold, der vurderes at reducere risikoen for, at EU's mindstekrav til den strukturelle saldo vil blive strammet i forbindelse med fremtidige genberegninger.

For det første er Kommissionens seneste offentliggjorte vurdering af Minimum-Benchmark kriteriet et stykke under -1 pct. af BNP (konkret -1,3 pct. af BNP, *jf. appendiks 9A*). For det andet sigter Kommissionens nye metode på at føre til mindre udsving i Minimum-Benchmark beregningerne over tid. Desuden indebærer Kommissionens nye metode, at Minimum-Benchmark kriteriet fremover ikke vil være strammere end et mindstekrav til den strukturelle saldo på -0,7 pct. af BNP, *jf. appendiks 9A*.

En eventuel fremtidig genberegning fra Kommissionen – der viser et strammere mindstekrav til den strukturelle saldo end i den reviderede budgetlov – vil ikke juridisk kræve en ændring af budgetloven. Det skyldes, at det i forvejen fremgår af budgetlovens §2, at den strukturelle saldo skal være på niveau med det mellemfristede budgetmål (MTO), der er fastsat i Stabilitets- og Vækstpagten. Dette MTO har således forrang, *jf. boks 9.3*. Danmarks MTO under Stabilitets- og Vækstpagten skal opfylde EU's mindstekrav, herunder ved fremtidige genberegninger.

Boks 9.3

Uddrag fra budgetlovens kapitel 2 vedrørende Budgetbalance og korrektionsmekniamse

§ 2. Den samlede budgetstilling på de samlede offentlige finanser skal være i balance eller udvise et overskud.

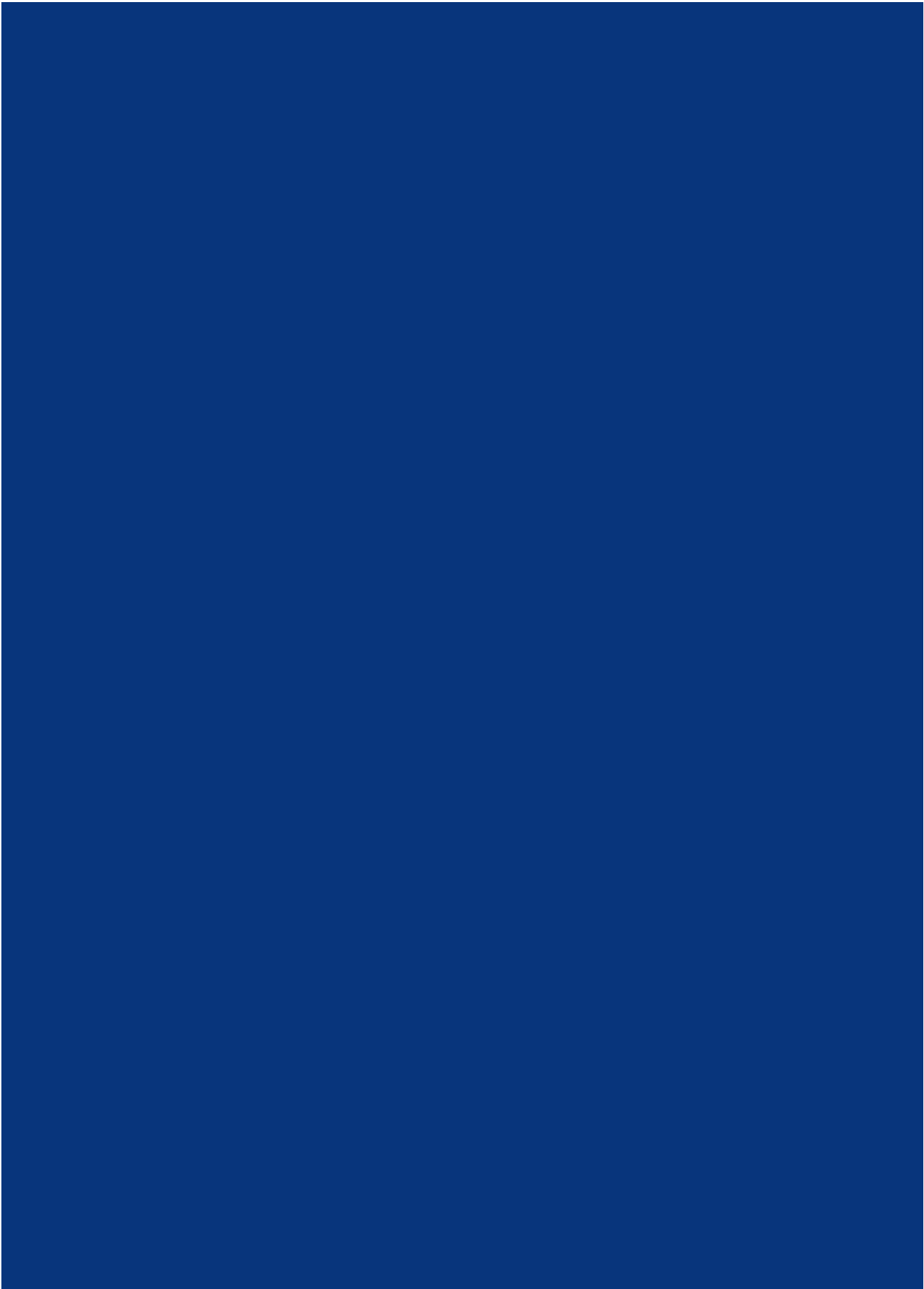
Stk. 2. Det i stk. 1 nævnte krav om budgetbalance er overholdt, hvis den strukturelle saldo er på niveau med det mellemfristede mål, der er fastsat i den reviderede stabilitets- og vækstpagt, og med en nedre grænse for et strukturelt underskud på 0,5 pct. af bruttonationalproduktet.

Kilde: Retsinformation, lov nr. 547 af 18. juni 2012.

Det kan også være relevant, at Finansministeriet med passende mellemrum, eller når der er særlig anledning til det, foretager opdaterede beregninger af Minimum-Benchmark kriteriet ud fra de danske metoder og data. Det skyldes blandt andet, at nye data eller større politiktiltag, der ændrer på størrelsen af de offentlige finansers konjunkturfølsomhed, vil have betydning for det mindstekrav, der findes ud fra Finansministeriets beregninger.

Der vil i forhold til hyppigheden af genberegninger være en afvejning mellem to hensyn. På den ene side et hensyn til, at beregningerne holdes opdateret med passende mellemrum eller ved relevante anledninger, så der er mulighed for at vurdere, om der kan være behov for justeringer. På den anden side er det vigtigt, at de finanspolitiske rammer er stabile og troværdige. Heri ligger også, at de som udgangspunkt ikke skal justeres for ofte.

Finansministeriet vil således opdatere Minimum-Benchmark beregningerne, hvis EU's mindstekrav måtte ændre sig, eller der på anden måde vurderes at være konkret anledning til det.



9A. Beregning af mindstekrav til den strukturelle saldo

9A.1 Overblik over beregninger af mindstekravet til Danmarks MTO

Finansministeriet har opdateret beregningen af mindstekravet til den strukturelle saldo (baseret på danske data og metoder) med afsæt i Minimum-Benchmark kriteriet. Siden den seneste beregning i *Finansredegørelse 2014* er der gennemført en hovedrevision af nationalregnskabet og dermed de historiske data. I den forbindelse blev metoden til beregning af strukturel saldo og metoden til beregning af konjunkturgab justeret, herunder ved anvendelse af en nyere version af ADAM-modellen. Endvidere opdateres de økonomiske skøn, som ligger til grund for beregningen af strukturel saldo mv. løbende i forbindelse med de Økonomiske Redegørelser, ligesom der er sket løbende metodeforbedringer samt ændringer i de økonomiske strukturer.

Tabel 9A.1
Overblik over beregnede mindstekrav til den strukturelle saldo

	Relevant MTO-kriterium	Mindstekrav, pct. af BNP
Finansministeriet		
<i>Finansredegørelse 2014</i>	MTO _{MB}	-0,5 til -0,6
<i>Erfaringer med budgetloven 2014-2020, 2022¹⁾</i>	MTO _{MB} og MTO _{ERMII/ØMU}	-1
EU		
Beregning gældende for 2011-2013	MTO _{MB}	-0,5
Beregning gældende for 2014-2016	MTO _{MB}	-0,75
Beregning gældende for 2017-2019	MTO _{MB}	-1
Beregning gældende for 2020-2022	MTO _{ERMII/ØMU}	-1

Anm.: Tabellen opsummerer de beregnede mindstekrav til den strukturelle saldo.

- 1) Finansministeriets opdaterede beregninger peger på et interval for MTO_{MB} på ca. -1,0 til -1,2 pct. af BNP. Beregningerne er behæftet med usikkerhed. Det bemærkes, at ved et MTO_{MB}, som er mindre end -1 pct. af BNP vil den bindende begrænsning således være MTO_{ERMII/ØMU} på -1 pct. af BNP.

Kilde: Europa-Kommissionen, *Finansredegørelse 2014* og egne beregninger.

Finansministeriets opdaterede beregninger peger på, at budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo kan sænkes fra ½ pct. af BNP til op til 1 pct. af BNP og samtidig være i overensstemmelse med, at de automatiske stabilisatorer med høj sikkerhed kan virke uhindret i en normal lavkonjunktur, *jf. tabel 9A.1*. Det ligger inden for rammerne af Europa-Kommissionens beregnede mindstekrav til Danmarks MTO på -1 pct. af BNP. Boks 9A.1 giver et overblik over Finansministeriets og Kommissionens metoder til beregning af mindstekravet til den strukturelle saldo. Finansministeriets opdaterede beregninger og underliggende forudsætninger gennemgås nærmere i afsnit 9A.2-9A.3.

Boks 9A.1

Overblik over metoder til beregning af MTO_{MB} (Minimum Benchmark)

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. Europa-Kommissionen har i forbindelse med 2019-genberegningen af MTO_{MB} opdateret sin metode.

Europa-Kommissionens tidligere metode var baseret på det såkaldte repræsentative outputgab (ROG) dvs. et outputgab i en "normal" lavkonjunktur. Det blev beregnet som et simpelt gennemsnit af 5 pct.-percentilen af outputgabsserien for henholdsvis alle EU-lande og det konkrete land, *jf. ligning (a)*

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

Forud for beregningen fjernedes outliers i form af de 2,5 pct. mest positive og mest negative outputgab i hele EU-serien. Den nationale serie blev derudover rensset for det mest negative outputgab under finanskrisen og i de umiddelbart efterfølgende år. Dataserien dækkede en rullende periode på 25 år. På baggrund af ROG og en landespecifik budgetelasticitet ϵ , der angiver hvor meget den faktiske saldo ændrer sig når outputgabets ændrer sig, fastsattes MTO_{MB} så det sikrede en tilstrækkelig sikkerhedsmargin til grænsen på 3 pct. af BNP for underskud på den faktiske saldo i en normal lavkonjunktur, *jf. ligning (b)*

$$MTO_{MB} = -3 - \epsilon \cdot ROG \tag{b}$$

Europa-kommissionens nuværende metode er ikke baseret på et repræsentativt outputgab, men på standardafvigelsen for den cykliske del af den faktiske offentlige saldo. Det er grundlæggende et mål for de historiske udsving i den konjunkturvarierende del af den faktiske saldo. Jo større standardafvigelse, desto mere volatil er den cykliske del af saldoen. I metoden fjernes der ikke outliers, og der benyttes en rekursiv dataperiode således, at nye datapunkter tilføjes og gamle beholdes. Konkret beregnes MTO_{MB} ved at bruge gennemsnittet af standardafvigelsen af den cykliske del af saldoen i henholdsvis Danmark og hele EU. Dette gennemsnit ganges med 1,2 og fratrækkes 3. Desuden gælder et fast gulv og loft for resultatet således, at MTO_{MB} rundes ned til -0,7 eller op til -1,5, hvis formlen giver et resultat uden for disse grænser. MTO_{MB} for Danmark kan beregnes ud fra *ligning (c)*

$$MTO_{MB} = -3 + 1,2 \cdot \frac{std.afv(\epsilon_{DK} \cdot OG_{DK}) + std.afv_{EU}(\epsilon \cdot OG)}{2} \tag{c}$$

Finansministeriets beregning af MTO_{MB} er overordnet baseret på *ligning (b)*. Finansministeriets beregning af ROG er baseret på det sammenvejede konjunkturgab dvs. et vægtet gennemsnit af outputgabets og beskæftigelsesgabets, hvor der kun benyttes danske data. Budgetelasticiteten estimeres ud fra en simpel lineær regression af forskellen mellem den faktiske saldo (ekskl. engangsforhold mv.) og den strukturelle saldo på det sammenvejede konjunkturgab, *jf. ligning (d)*

$$Faktisk\ saldo\ (ekskl.\ engangsforhold\ mv.) - strukturel\ saldo = c + \epsilon \cdot konjunkturgab + \mu \tag{d}$$

9A.2 Finansministeriets vurdering af mindstekravet til den strukturelle saldo

Finansministeriets beregning af mindstekravet til den strukturelle saldo tager udgangspunkt i Finansministeriets metode til beregning af den strukturelle saldo, som også ligger til grund for vurderinger i henhold til budgetloven.

Modsat Europa-Kommissionens metode til beregninger af den strukturelle saldo – som skal omfatte alle lande og dermed af natur må være mere overordnet – tager Finansministeriets metode højde for blandt andet en række særligt volatile indtægtsposter. Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo tager således udgangspunkt i den faktiske offentlige saldo korigeret for både konjunkturudsving og andre midlertidige forhold.

$$\text{Strukturel saldo} = \text{Faktisk saldo} - \text{konjunkturbidrag} - \text{øvrige korrektioner}$$

Konjunkturbidraget beregnes på baggrund af en budgetfaktor og et konjunkturgab. Budgetfaktoren er beregnet på baggrund af den makroøkonomiske model ADAM og måler konjunkturfølsomheden af de såkaldte almindelige budgetposter (og ikke de særlige poster, *jf. også nedenfor*). Budgetfaktoren har i gennemsnit udgjort 0,75 i 1990-2019 svarende til, at et udsving i konjunkturgabet på 1 pct. point i gennemsnit forbedrer/forværrer den faktiske offentlige saldo med 0,75 pct. af BNP. Konjunkturgabet er beregnet som et vægtet gennemsnit af output- og beskæftigelsesgab.

Øvrige korrektioner indeholder korrektioner for midlertidige udsving i en række særlige poster defineret som forskellen mellem det faktiske og strukturelle provenu for aktieskat, nordsøindtægter, øvrig selskabsskat, pensionsafkastskatten, registreringsafgift, nettorenteudgifter samt øvrige specielle budgetposter. Hertil kommer, at der korrigeres for deciderede engangsforhold og en række andre korrektioner, *jf. også boks 8A.1 i appendiks 8A*.

Korrektionen for udsving i de særlige 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 indtægterne fra registreringsafgift og øvrig selskabsskat afspejler overvejende konjunkturvariation, men er ikke tidsmæssigt tæt knyttet til det sammenvejede konjunkturgab.

Budgetfaktoren afspejler som nævnt kun konjunkturfølsomheden af de almindelige budgetposter i den faktiske saldo, og tager ikke højde for eventuelle konjunkturrelaterede bidrag indeholdt i de særlige poster. Det skyldes, at der i beregningen af den strukturelle saldo korrigeres særskilt for de særlige posters afvigelse fra deres strukturelle niveauer. Mindstekravet til den strukturelle saldo, som sikrer, at det faktiske underskud ikke overstiger 3 pct. af BNP i et normalt tilbageslag, skal imidlertid både afspejle konjunkturfølsomheden af de almindelige budgetposter (budgetfaktoren) og den konjunkturfølsomhed, som afspejles i en eventuel samvariation mellem konjunkturudsvingene og korrektionerne for udsving i de øvrige poster.

På den baggrund vurderer Finansministeriet mindstekravet til den strukturelle saldo ud fra en estimation af samvariationen mellem konjunkturgabet og den konjunkturfølsomme del af den

faktiske saldo (beregnet som forskellen mellem den faktiske saldo ekskl. engangsforhold mv. og den strukturelle saldo). Beregningen indikerer en samlet konjunkturfølsomhed af den faktiske saldo på ca. 0,87 pct. af BNP for hver procentpoints udsving i konjunkturgabet. Heraf udgør de almindelige poster (dvs. budgetfaktoren) som nævnt ca. 0,75 pct. af BNP, mens de såkaldte særlige poster udgør ca. 0,12 pct. af BNP. De opdaterede beregninger peger dermed på, at de offentlige finanser vurderes mindre konjunkturfølsomme end estimeret i forbindelse med *Finansreddegørelse 2014*, hvor budgetelasticiteten blev estimeret til ca. 0,92-0,95.

Udover konjunkturfølsomheden af de offentlige finanser (budgetelasticiteten) afhænger det beregnede mindstekrav til den strukturelle saldo af det såkaldte repræsentative konjunkturgab (ROG), som er et mål for den nedre grænse for en normal lavkonjunktur. Finansministeriets beregning af ROG vurderes ud fra den nedre 5. percentil af konjunkturgabene over en konjunkturneutral periode. Det betyder, at 5 pct. af konjunkturgabene for en given periode er mere negative end det beregnede ROG. Det skal sikre, at underskudsgrænsen for den faktiske saldo med høj sandsynlighed (95 pct.) bliver overholdt henover konjunkturcyklerne.¹

I Finansministeriets opdaterede beregninger er ROG beregnet til ca. -2 til -2¼ pct., hvor intervallet afspejler om den mest negative konjunkturgab-observation omkring finanskrisen i 2009-2013 ("outlier") fjernes forud for ROG-beregningen, *jf. nedenfor*. De opdaterede beregninger indebærer dermed et mindre negativt ROG end vurderet i forbindelse med *Finansreddegørelse 2014*, hvor ROG blev beregnet til mellem ca. -2,6 til -2,7, *jf. tabel 9A.2*.

Samlet set indebærer de opdaterede beregninger af budgetelasticiteten og ROG, at mindstekravet til den strukturelle saldo, vurderet ud fra Minimum-Benchmark kriteriet (MTO_{MB}), beregnes til mellem ca. -1,0 til -1,2 pct. af BNP, hvor intervallet afspejler intervallet for ROG-beregningen, *jf. tabel 9A.2*. I henhold til $MTO_{ERMII/ØMU}$ kan mindstekravet til den strukturelle saldo dog ikke fastsættes under den nedre grænse på -1 pct. af BNP.

Det lavere beregnede MTO_{MB} en i *Finansreddegørelse 2014* afspejler således dels, at den estimerede budgetelasticitet er lavere og dels at det repræsentative konjunkturgab vurderes at være mindre negativt end i *Finansreddegørelse 2014*. Den lavere budgetelasticitet medfører isoleret set, at MTO_{MB} beregnes til omkring -0,65 til -0,75 pct. af BNP vurderet ud fra et kontrafaktisk scenarie, hvor det beregnede ROG fra *Finansreddegørelse 2014* fastholdes. Det resterende bidrag til, at MTO_{MB} beregnes til ca. -1,0 til -1,2 pct. af BNP kan henføres til, at det beregnede ROG vurderes at være mindre negativt end i *Finansreddegørelse 2014*.

Samlet set peger de opdaterede beregninger af mindstekravet til den strukturelle saldo således på, at budgetlovens underskudsgrænse kan lempes fra ½ til 1 pct. af BNP, og som udgangspunkt stadig være i overensstemmelse med, at de automatiske stabilisatorer med høj sikkerhed kan virke uhindret i en normal lavkonjunktur.

¹ De 95 pct. sandsynlighed skal forstås som et gennemsnit over en lang periode. Der kan i en konkret situation, hvor fx nordsoindtægterne eller pensionsafkastskatteindtægterne kan afvige fra deres strukturelle niveauer, være enten større eller mindre sandsynlighed for at overskride 3 pct. grænsen for en given strukturel saldo.

Tabel 9A.2
Finansministeriets opdaterede beregning af MTO_{MB}

	Gns. konjunktur- gab, pct.	Repræsen- tativt gab (ROG), pct.	Effektiv fraktil	MTO
Nye beregninger				
1991-2019	-0,02	-2,26	5,0	-1,04
1993-2019	0,02	-2,28	5,0	-1,02
1991-2019 ekskl. "outlier" i 2012	0,06	-2,06	8,4	-1,22
Finansredegørelse 2014				
1981-2012 ekskl. "outlier" i 2012 ¹⁾	-0,01	-2,69	6,2	-0,46 til -0,53
1991-2013 ekskl. "outlier" i 2013 ¹⁾	0,00	-2,59	9,3	-0,55 til -0,61

Anm.: ROG-perioderne er udvalgt ud fra, at konjunkturgabet i gennemsnit er neutralt og at perioden ikke er for kort. Den effektive fraktil er beregnet svarende til, at der ikke er "outliers". De opdaterede beregninger af MTO er baseret på et estimat for budgetelasticiteten på 0,87. I *Finansredegørelse 2014* afspejler intervallet i beregningen af MTO – for en given ROG-beregning – de to estimater for budgetelasticiteten på henholdsvis ca. 0,92 og 0,95.

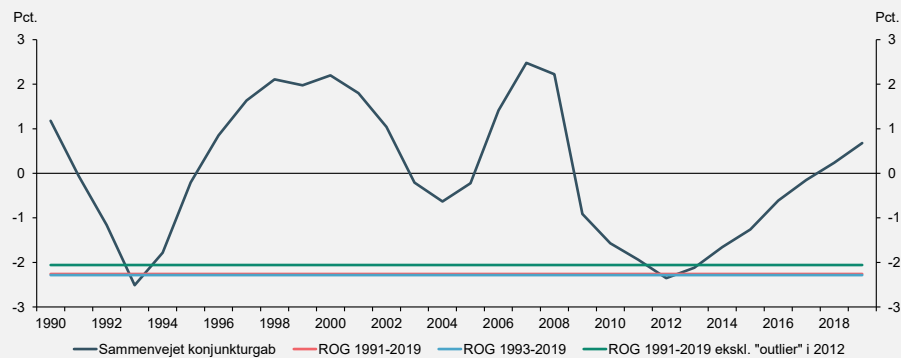
- 1) I *Finansredegørelse 2014* fjernes den mest negative observation i 2009-2013 i beregningen af ROG. Det skal ses i sammenhæng med EU's metode på daværende tidspunkt, som siden er justeret på det punkt. Af *Finansredegørelse 2014* fremgår på s. 349, at "Det bemærkes, at den fjernede "outlier" for 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."

Kilde: Danmarks Statistik, *Økonomisk Redegørelse*, december 2021, *Finansredegørelse 2014* og egne beregninger.

Samtidigt skal det bemærkes, at beregningerne af MTO_{MB} er behæftet med usikkerhed, herunder som følge af usikkerheden om størrelsen på budgetelasticiteten. Hvis der fx tages udgangspunkt i et 90 pct. konfidensinterval for budgetelasticiteten vurderes budgetelasticiteten at ligge mellem 0,64 og 1,09 med et centralt skøn på 0,87. Med et ROG på -2,28 pct. indebærer det et spænd for det beregnede MTO_{MB} mellem -0,5 pct. af BNP og -1,5 pct. af BNP med et centralt skøn på -1,0 pct. af BNP.

Hertil kommer som nævnt, at beregningen af MTO_{MB} afhænger af forudsætningerne i beregningen af ROG. Det drejer sig blandt andet om, hvorvidt der fjernes en "outlier" (forstået som den mest negative observation under finanskrisen og i de umiddelbart efterfølgende år, hvilket er observationen i 2012) forud for beregningen af ROG. Det beregnede MTO_{MB} er mindre negativt (dvs. strammere), hvis der ikke fjernes en "outlier" i 2012. Det afspejler, at konjunkturgabet i 2012 er et af de mest negative i hele perioden 1990-2019, jf. figur 9A.1.

Figur 9A.1
Sammenvejjet konjunkturgab, 1990-2019



Anm.: Figuren viser konjunkturgabet, der benyttes i beregningen af den strukturelle saldo. Konjunkturgabet er et vægtet gennemsnit med 40 pct. vægt på output gabet og 60 pct. vægt på beskæftigelsesgab.
Kilde: *Økonomiske Redegørelse*, december 2021.

Spørgsmålet om at fjerne 2012-observationen eller ej i beregningen af ROG drejer sig grundlæggende om, hvorvidt den globale finansielle og økonomiske krise betragtes som noget helt ekstraordinært – det man kunne kalde "en 100-års hændelse" – som ikke bør tælle med, hvis man i fravær af sådanne hændelser accepterer 5 pct. sandsynlighed for at overskride grænsen på 3 pct. af BNP for faktiske underskud.

For mange EU-lande var krisen efter 2008 ekstraordinær dyb, men for Danmarks vedkommende er det ikke oplagt, at konjunkturgabet i 2012 (dvs. da konjunkturgabet var mest negativt i årene efter finanskrisen) bør anses for en egentlig outlier. Det skønnede konjunkturgab i 1993 var fx lidt mere negativt end i 2012. Det kan derfor ikke nødvendigvis udelukkes, at konjunkturgab i den størrelsesorden også kan forekomme i fravær af en ekstraordinær international finanskriser.²

Imidlertid er størrelsen af konjunkturudsving faldet siden 1980'erne i en række økonomier, herunder de nordiske lande. Det kan blandt andet afspejle forbedrede strukturer samt bedre økonomisk politik.³ Det kan trække i retning af mindre udsving i ledighed og konjunkturgabet. I det perspektiv kan de ekstraordinære internationale og finansielle faktorer betragtes som udslagsgivende for, at konjunkturgabet i 2012 kunne blive af samme størrelsesorden som i 1993.

² Hvis konjunkturgabet i 2012 ikke repræsenterer en egentlig outlier (dvs. en "100-års hændelse" snarere end normalt forventelige konjunkturudsving), men alligevel bliver fjernet forud for ROG-beregningen, svarer det til, at den reelle sandsynlighed for at overskride grænsen for faktiske underskud øges fra 5 til ca. 8 pct. (dvs. den effektive fraktile øges fra den nedre 5. fraktile til ca. den nedre 8. fraktile). Det betyder, at risikoen for at overskride underskudsgrænsen for den faktiske saldo alt andet lige øges således, at underskudsgrænsen gennemsnitligt må forventes at blive brudt ca. hvert 12 år i stedet for hvert 20. år.

³ Se fx *Business Cycle Dynamics in OECD Countries: Evidence, Causes and Policy Implications*, 2005, *RBA Annual Conference Volume*, in: *The Changing Nature of the Business Cycle*, Reserve Bank of Australia.

Udover spørgsmålet om at fjerne en "outlier" afhænger ROG-beregningen også af det fraktilniveau, der definerer den nedre grænse for en normal lavkonjunktur. Hvis den nedre grænse for en normal lavkonjunktur defineres ved en højere fraktil end den 5. fraktil for konjunkturgabet, vil det alt andet lige trække MTO_{MB} i en mere lempelig retning. Omvendt vil et lavere fraktilniveau alt andet lige trække MTO_{MB} i en strammere retning, *jf. eksemplerne i tabel 9A.3.*

Tabel 9A.3

Finansministeriets MTO_{MB} beregning ved forskellige definitioner af den nedre grænse for en normal lavkonjunktur

	ROG: 2,5 fraktil	ROG: 5 fraktil	ROG: 7,5 fraktil	ROG: 10 fraktil
1991-2019				
ROG	-2,40	-2,26	-2,10	-1,98
MTO_{MB}	-0,92	-1,04	-1,18	-1,28
1993-2019				
ROG	-2,41	-2,28	-2,13	-2,01
MTO_{MB}	-0,91	-1,02	-1,15	-1,25
1991-2019 ekskl. "outlier" i 2012				
ROG	-2,25	-2,06	-1,94	-1,83
MTO_{MB}	-1,05	-1,22	-1,32	-1,41

Anm.: Fraktilniveauerne henviser til de faktiske fraktiler og ikke de effektive fraktiler.

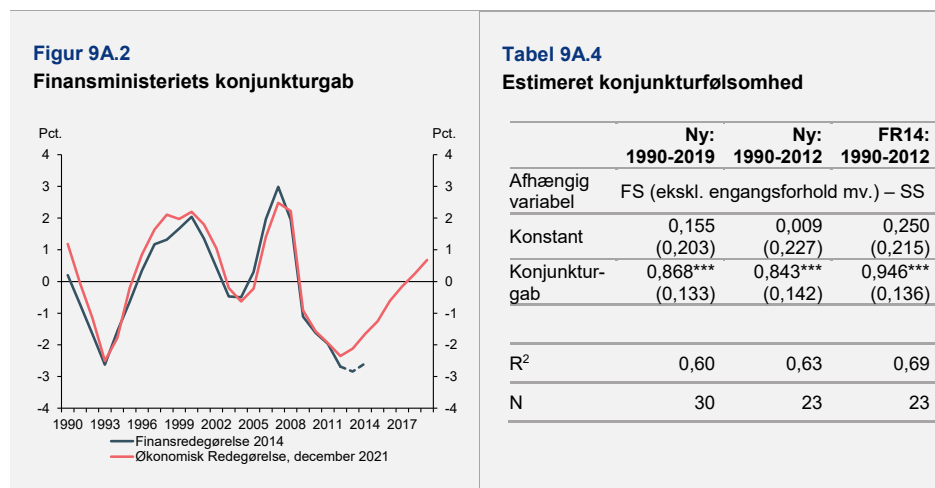
Kilde: Danmarks Statistik, *Økonomisk Redegørelse*, december 2021 og egne beregninger.

I Europa-Kommissionens seneste offentliggjorte beregning af mindstekravet blev MTO_{MB} beregnet til -1,3 pct. af BNP (og dermed mindre restriktiv end den faste nedre grænse på -1 pct. af BNP). Det kan benyttes til at baglænsberegne et implicit ROG og en tilhørende effektiv fraktil med de forudsætninger, data mv. som Finansministeriet i øvrigt anvender i beregningen af mindstekravet. På den baggrund svarer et MTO på -1,3 til et implicit ROG på -1,96 og en effektiv fraktil på 11. Det indebærer isoleret set, at grænsen for den faktiske saldo i gennemsnit kan forventes at blive overskredet ca. hvert 9. år i stedet for ca. hvert 20. år.

9A.3 Forudsætninger i beregningen af mindstekravet sammenlignet med *Finansredegørelse 2014*

Finansministeriets opdaterede beregning indebærer som nævnt et mindre negativt ROG end i *Finansredegørelse 2014*. Det gælder især når der ligesom i *Finansredegørelse 2014* fjernes den mest negative observation i 2009-2013 ("outlier"-observation) forud for beregningen. Det mindre negative ROG i de opdaterede beregninger skal ses i sammenhæng med, at Finansministeriets skøn for historiske år for både output- og beskæftigelsesgabet (og dermed konjunkturgabet) er blevet justeret i forhold til beregningsgrundlaget i *Finansredegørelse 2014*, *jf.*

figur 9A.2. Det skal blandt andet ses i lyset af en justeret metode og datagrundlag i forlængelse af nationalregnskabsrevisionen i 2014 og løbende genestimeringer ved nye årsdata, metodeopdateringer mv.⁴



Anm.: Figur 9A.2 viser konjunkturgabet, der indgår i Finansministeriets beregning af den strukturelle saldo, og som er grundlag for beregningen af det repræsentative konjunkturgab. Tabel 9A.4 viser estimatet af budgetelasticiteten svarende til koefficienten på konjunkturgabet, jf. regressionsligning (d) i boks 9A.1. Standardafvigelsen er angivet i parenteser og *** angiver, at p-værdien er mindre end 0,01. Der er vist det ene estimat på 0,95 for budgetelasticiteten fra *Finansredegørelse 2014*. Det andet estimat i *Finansredegørelse 2014* på 0,92 blev beregnet ud fra en mere disaggregeret tilgang. På det opdaterede grundlag estimeres budgetelasticiteten også til 0,87 ud fra denne tilgang.

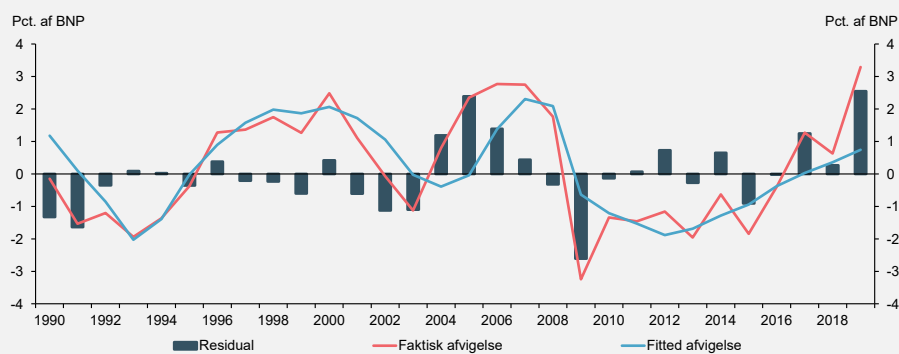
Kilde: *Finansredegørelse 2014* og *Økonomisk Redegørelse*, december 2021.

I forhold til konjunkturfølsomheden af de offentlige finanser er budgetelasticiteten som nævnt estimeret til 0,87 for perioden 1990-2019, jf. tabel 9A.4. Hvis estimationen foretages for perioden 1990-2012, som i *Finansredegørelse 2014*, beregnes budgetelasticiteten til 0,84. Det peger således på, at estimatet er relativt robust over for udvidelsen med nye dataår. Estimationen af budgetelasticiteten er dog behæftet med usikkerhed. Samtidig er det netop kendetegnende for de offentlige finanser i Danmark, at en række provenuer kan svinge ude af takt med konjunkturgabet. Estimationen af den samlede konjunkturfølsomhed inddrager således kun den del af udsvingene, der statistisk er knyttet til udsving i konjunkturgabet.

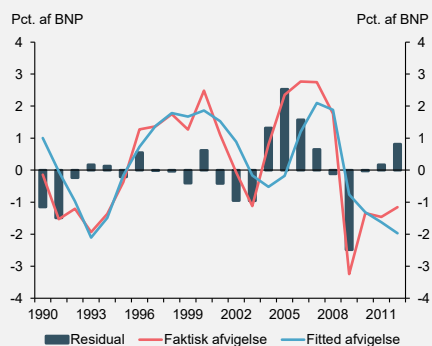
Figur 9A.3-9A.5 viser afvigelsen mellem den faktiske saldo (ekskl. engangsforhold mv.) og den strukturelle saldo sammenholdt med den tilsvarende fittede (estimerede) afvigelse. Residualen er beregnet som forskellen mellem de to afvigelser. Når der er residualer af en betydelig størrelse over perioden, skal det ses i sammenhæng med, at den faktiske saldo som nævnt generelt påvirkes af en række midlertidige udsving, som ikke er tæt knyttet til bevægelserne i konjunkturgabet – selv når der ses bort fra engangsforhold.

⁴ Se fx Finansministeriet (2020) *Finansministeriets beregning af gab og strukturelle niveauer*.

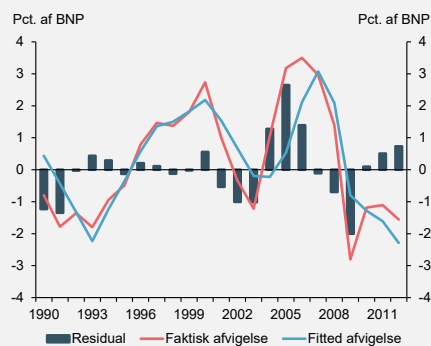
Figur 9A.3
Ny beregning: Afgivelser mellem faktisk og strukturel saldo sammenholdt med fittede afgivelser, 1990-2019



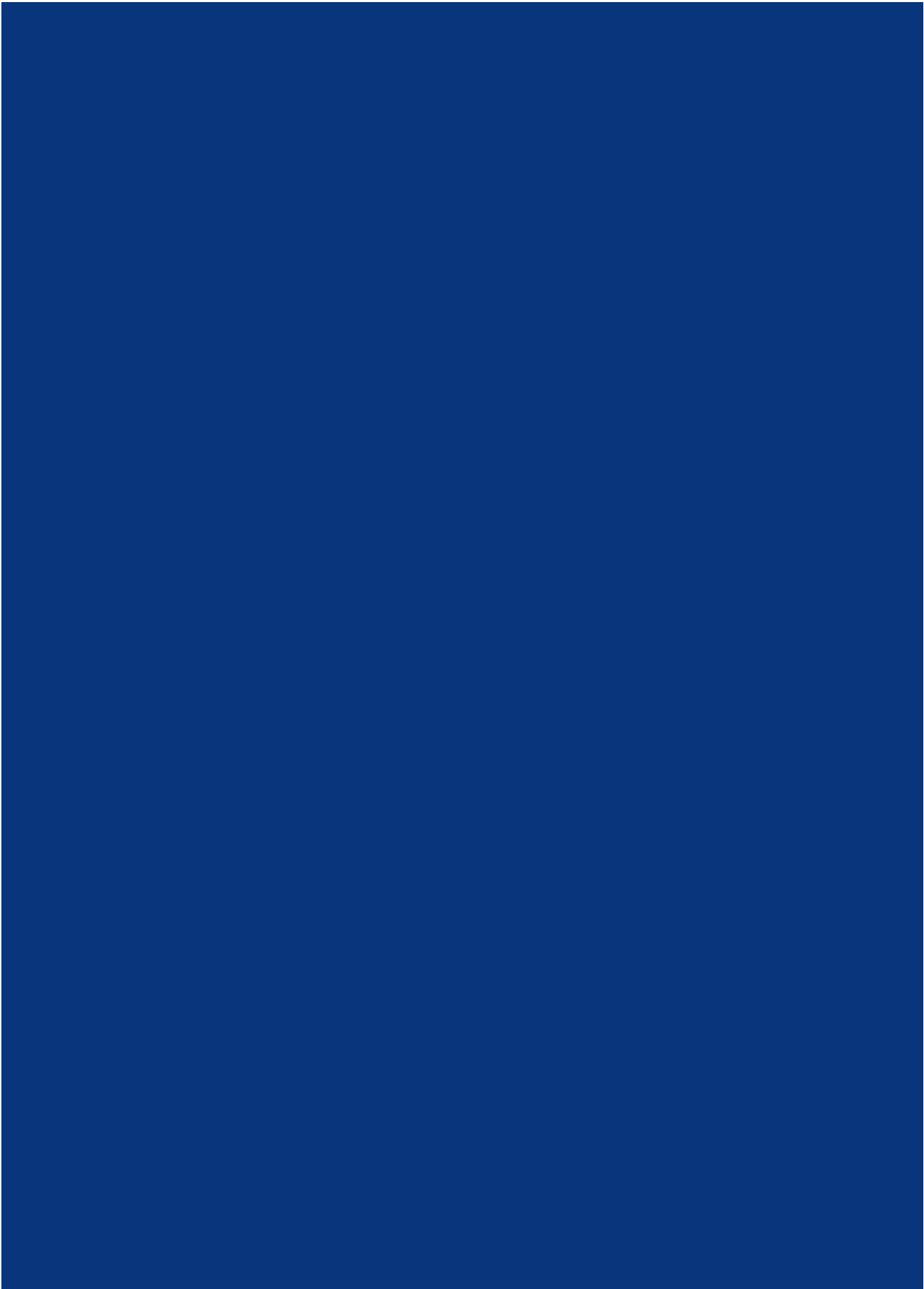
Figur 9A.4
Ny beregning: Afgivelser mellem faktisk og strukturel saldo sammenholdt med fittede afgivelser, 1990-2012



Figur 9A.5
Finansredøgørelse 2014: Afgivelser mellem faktisk og strukturel saldo sammenholdt med fittede afgivelser, 1990-2012



Anm.: Figureerne er baseret på separate regressioner for den angivne periode. I beregningen af afgivelsen mellem den faktiske og strukturelle saldo er den faktiske saldo korrigeret for engangsforskel mv.
 Kilde: Danmarks Statistik, *Økonomisk Redegørelse*, december 2021 og egne beregninger.



9B. Konjunkturstabilisering inden for budgetloven

9B.1 Indledning

Inden for de finanspolitiske rammer er det en vigtig opgave for finanspolitikken at bidrage til at dæmpe konjunktursvingninger i økonomien. Finanspolitikken kan grundlæggende påvirke konjunkturstabiliseringen gennem to kanaler – henholdsvis den aktive (diskretionære) finanspolitik og via de såkaldte automatiske stabilisatorer.

I Danmark er de automatiske stabilisatorer relativt store, hvilket blandt andet indretningen af skatte- og dagpengesystemet medvirker til. Det trækker isoleret set i retning af, at der er mindre behov for diskretionær finanspolitik i konjunkturstabiliseringen end i lande med mindre automatiske stabilisatorer. Omvendt har Danmark (ligesom de enkelte eurolande) ikke en selvstændig pengepolitik, hvilket isoleret set lægger et øget ansvar på finanspolitikken i forhold til at sikre, at den økonomiske politik under ét er afstemt med konjunkturudviklingen.

Styring efter den strukturelle saldo bidrager som udgangspunkt til, at de automatiske stabilisatorer i økonomien kan virke fuldt ud. Det finanspolitiske manøvrerum til diskretionære lempelser i lavkonjunkturer afhænger af, hvor meget afstand til underskudsgrænsen, der oparbejdes i gode tider.

Generelt bør der derfor sigtes efter en tilstrækkelig solid strukturel position og afstand til underskudsgrænsen i år med gode konjunkturer. Det er hensigtsmæssigt både for at sikre tilstrækkeligt manøvrerum i tilfælde af senere tilbageslag og for at dæmpe højkonjunkturer. God finanspolitisk planlægning og en sund budgetstilling i gode tider er således vigtig for, at diskretionære finanspolitiske tiltag kan medvirke til at afbøde tilbageslag, *jf. boks 9B.1*.

I dette appendiks gennemgås aspekter vedrørende budgetlovens betydning for finanspolitikens stabiliseringspotentiale, herunder med afsæt i konkrete kvantitative beregninger, *jf. afsnit 9B.2 og 9B.3*. Ligeledes redegøres der nærmere for de generelle problemstillinger og usikkerheder, der generelt er knyttet til at anvende diskretionær finanspolitik til at mindske konjunkturudsving i økonomien, *jf. afsnit 9B.4*.

Boks 9B.1**Finanspolitiske rammer og stabiliseringspolitik**

Finanspolitikken planlægges inden for rammerne af de fælles europæiske regler, den danske budgetlov og de mellemfristede planer. Rammerne sætter overordnet mål om finanspolitisk holdbarhed og for den strukturelle saldo. Konkrete mål i 2025-fremskrivningen er givet ved:

- Finanspolitisk holdbarhed (som minimum)
- Strukturel balance på den offentlige saldo i 2025
- Det årlige strukturelle underskud må højst udgøre ½ pct. af BNP ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for et givet år
- Overholdelse af udgiftslofterne
- Den offentlige ØMU-gæld skal holde en sikkerhedsmargin til EU's gældsgrænse på 60 pct. af BNP

Inden for de beskrevne rammer er det en vigtig opgave for finanspolitikken at bidrage til at dæmpe konjunkturudsving i økonomien. Et tilstrækkeligt solidt udgangspunkt for den strukturelle saldo i normale tider er afgørende for, om finanspolitikken kan medvirke til at afbøde tilbageslag ved at lade de automatiske stabilisatorer virke eller ved diskretionære lempelser. Det stiller blandt andet krav om, at den diskretionære (aktive) finanspolitik skal være nogenlunde symmetrisk henover konjunkturerne.

9B.2 Budgetlovens betydning for stabiliseringspolitikken

Budgetloven har overordnet betydning for stabiliseringsmulighederne via to kanaler, dels udgiftslofterne og dels, hvor meget afstand til underskudsgrænsen for den strukturelle saldo, der er oparbejdet før et tilbageslag.

Udgiftslofterne omfatter størstedelen af de offentlige udgifter, men ikke offentlige investeringer, udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik samt konjunkturbetingede udsving i udgifter til arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp mv. Udgiftslofterne sigter overordnet på, at de almindelige offentlige forbrugsudgifter følger det planlagte mellemfristede spor, og således ikke står til rådighed for kortsigtet stabilisering. Det afspejler den generelle vurdering, at variation i de almindelige offentlige serviceudgifter ikke er et hensigtsmæssigt instrument i stabiliseringsøjemed, *jf. nærmere i afsnit 9B.4.*

Udgiftslofterne kan medvirke til at undgå udgiftsskred i gode tider, hvor den offentlige saldo typisk er god og det derfor kan være sværere at fastholde disciplinen i finanspolitikken. Historisk har det ofte i gode økonomiske tider været vanskeligt at holde udgiftsvæksten på det planlagte niveau. Det bidrog eksempelvis til, at den realiserede finanspolitik gennem store dele af 2000'erne blev mere lempelig end planlagt og derigennem utilsigtet bidrog til overopledningen af dansk økonomi før den globale finanskrisen. Udgiftslofterne kan således medvirke til at undgå konjunkturforstærkende udgiftsforøgelse i gode tider.

Styring efter en planlagt sti for den strukturelle saldo kan ligeledes bidrage til at undgå konjunkturforstærkende lempelser i gode konjunkturer, idet styring efter den strukturelle saldo gør det klart, at nye initiativer som udgangspunkt skal finansieres inden for de planlagte rammer (givet profilen for den strukturelle saldo).

Derudover sætter budgetloven en eksplicit grænse for, til hvilket niveau den strukturelle saldo kan lempes i en normal lavkonjunktur. Mulighederne for en diskretionær finanspolitisk lempelse ved et økonomisk tilbageslag vil dermed afhænge relativt direkte af udgangssituationen for den strukturelle saldo. Som nævnt bør der således sigtes efter en solid strukturel position i år med højkonjunktur.

I *Finansredegørelse 2014* blev der udarbejdet en analyse vedrørende finanspolitikens stabiliseringspotentiale under budgetloven sammenholdt med dels en hypotetisk situation med "fri" finanspolitik (dvs. uden nogen binding til en årlig undergrænse), og dels en hypotetisk situation med fri finanspolitik, men hvor der samtidig var tendens til udgiftsskred i gode tider. I beregningerne antages finanspolitikken at følge en stiliseret mekanisk regel, *jf. De Økonomiske Råd (2007) Dansk Økonomi, forår 2007*.

Den mekaniske regel tager højde for, at der i praksis er vanskeligheder forbundet med at bruge finanspolitikken til at stabilisere konjunkturerne. Ud over at finanspolitikken også tjener andre politiske formål end stabilisering, fx hensyn til fordeling og allokering, drejer det sig blandt andet om usikkerhed om konjunkturudviklingen, om de såkaldte erkendelses-, beslutnings- og implementeringslags i politikgennemførelsen, og om de omkostninger, der kan være forbundet med hyppige justeringer af de finanspolitiske instrumenter, *jf. nærmere i afsnit 9B.4*. Den mekaniske regel sigter samlet set mod at modgå ca. $\frac{1}{4}$ af de udsving, der ellers ville være i outputgabet, og også denne grad af stabilisering forudsættes kun at kunne opnås ufuldkomment, *jf. nærmere i Finansredegørelse 2014*.

Beregningerne tager udgangspunkt i et hypotetisk stiliseret konjunkturforløb, hvor konjunkturudsvingene i udgangspunktet ikke er påvirket af en aktiv finanspolitik, *jf. boks 9B.2*. I dette forløb er standardafvigelsen på outputgabet beregnet til ca. 2,3 pct. af BNP baseret på historiske erfaringer. Dette betragtes som størrelsen af konjunkturudsvingene i en baseline uden aktiv finanspolitik. Virkningen af forskellige grader af diskretionær finanspolitik holdes herefter op imod denne baseline i forhold til, hvor meget den finanspolitiske stabilisering bidrager til at reducere standardafvigelsen på outputgabet under de givne antagelser.

Beregningerne viste, at en symmetrisk mekanisk finanspolitik inden for rammerne af budgetloven fortsat ville kunne bidrage til konjunkturstabilisering. En finanspolitik, hvor der som udgangspunkt blev sigtet efter strukturel balance (og hvor der således var et finanspolitisk manøvrerum på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP til budgetlovens nuværende underskudsgrænse i normale lavkonjunkturer), reducerede i de stiliserede beregninger standardafvigelsen på outputgabet fra de ovennævnte 2,3 pct. til knap 2 pct. (konkret 1,99 pct.). I beregningen understøttes stabiliseringspotentialet af, at der er mulighed for at fravige budgetlovens underskudsgrænse i alvorlige økonomiske tilbageslag.¹

Til sammenligning var der i de stiliserede beregninger udsigt til, at en fri og symmetrisk finanspolitik uden bindinger på den strukturelle saldo indebar en standardafvigelse på outputgabet på ligeledes knap 2 pct. (konkret 1,95 pct. i beregningen, altså lidt mindre udsving). En

¹ Budgetlovens binding på det strukturelle underskud kan fraviges under exceptionelle omstændigheder, herunder ved alvorlige økonomiske tilbageslag – under forudsætning af, at den midlertidige afvigelse ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed i fare. Det betyder grundlæggende, at afvigelser, fx en større lempelse i et alvorligt økonomisk tilbageslag, naturligt vil skulle redresseres efter en periode.

fri finanspolitik, hvor der til gengæld var tendens til udgiftsskred i gode tider, indebar en standardafvigelse på 2,00 pct.

Boks 9B.2

Beregning af stabiliseringspotentialet inden for budgetlovens underskudsgrænse med udgangspunkt i en mekanisk reaktionsregel for finanspolitikken

Stabiliseringspotentialet for finanspolitikken blev i *Finansredegørelse 2014* beregnet på baggrund af en mekanisk finanspolitisk regel, der tilsiger en symmetrisk finanspolitisk reaktion, som omfangsmæssigt sigter på at reducere konjunkturudsvingene (målt ved outputgab) med ca. ¼. De finanspolitiske instrumenter antages sammensat af offentlige investeringer (50 pct.), indkomstskatter (40 pct.) og aktiveringsudgifter, som hører under offentligt forbrug (10 pct.). Den finanspolitiske reaktion begrænses i beregningen af grænsen for strukturelle underskud i budgetloven på ½ pct. af BNP under normale lavkonjunkturer, mens der tillades større finanspolitisk reaktion i alvorlige økonomiske tilbageslag (exceptionelle omstændigheder).

Tablet a viser, hvor meget udsving i outputgab kan forventes reduceret i de forskellige scenarier, blandt andet afhængigt af, hvor meget manøvrerum, der forinden er oparbejdet i forhold til underskudsgrænsen (dvs. hvor langt den strukturelle saldo er fra underskudsgrænsen i udgangspunktet ved neutral konjunktur), og hvor ofte underskudsgrænsen kan forventes at lægge bindinger på den finanspolitiske reaktion.

Tablet a

Stabiliseringspotentiale inden for budgetloven (med en underskudsgrænse på ½ pct. af BNP)

Pct. af BNP	Outputgab		Strukturel saldo	
	Std. afv.	Udsvingsreduktion	År hvor -½ pct. af BNP begrænser reaktion	År hvor -½ pct. af BNP fraviges
Uden finanspolitik (stiliserede forløb)	2,33	-	-	-
Manøvrerum til lempelse = ¾ pct. af BNP	1,96	16 pct.	5 pct.	6 pct.
Manøvrerum til lempelse = ½ pct. af BNP	1,99	15 pct.	15 pct.	7 pct.
Manøvrerum til lempelse = ¼ pct. af BNP	2,03	13 pct.	27 pct.	7 pct.
Manøvrerum til lempelse = 0 pct. af BNP	2,08	10 pct.	42 pct.	8 pct.
<i>Memo: Fri finanspolitik</i>	1,95	16 pct.		
<i>Memo: Fri finanspolitik og udgiftsskred i gode tider</i>	2,00	14 pct.		

Anm.: Udsvingsreduktionen er målt som den gennemsnitlige reduktion af standardafvigelsen i forhold til et konjunkturforløb uden finanspolitik. De to søjler til højre angiver, hvor stor en del af tiden, det kan forventes, at grænsen på ½ pct. af BNP er bindende henholdsvis kan overskrides i et alvorligt økonomisk tilbageslag.

Kilde: *Finansredegørelse 2014*.

Overordnet kan det konstateres, at forskellene i outputgab-udsvingene i de tre tilfælde – fra 1,95 til 2,00 pct. – er lille ifølge beregningerne, herunder i forhold til usikkerheden på opgørelsen. Der er således ifølge beregningerne og med det forudsatte manøvrerum på ½ pct. af BNP i udgangspunktet tale om en meget beskedne reduktion i stabiliseringspotentialet som

følge af bindingen på størrelsen af underskuddet i normale lavkonjunkturer. Denne skal endvidere ses i forhold til de gevinster, der er forbundet med, at budgetloven understøtter bedre udgiftsstyring (dvs. at de loftsbelagte udgifter følger det planlagte spor), herunder undgår risici for kumulerende og konjunkturførstærkende udgiftsskred i gode tider.

9B.3 Yderligere illustration af stabiliseringspotentialiet ved forskellige grader af manøvrerum

I tilfælde af en normal lavkonjunktur (dvs. hvor der ikke foreligger exceptionelle omstændigheder som fx et alvorligt økonomisk tilbageslag, *jf. kapitel 10*) afhænger det finanspolitiske stabiliseringspotentialer som nævnt af, hvor god afstand, der er skabt til underskudsgrensen i en forudgående højkonjunktur eller normal konjunktur. Tabel 9B.1 viser en simpel beregning af, hvordan en strukturel lempelse på henholdsvis $\frac{1}{2}$ og $\frac{3}{4}$ pct. af BNP vil virke på de såkaldte finanseffekter, som illustrerer aktivitetsvirkningen af finanspolitikken i et givet år.

Der er taget udgangspunkt i en situation, hvor finanspolitikken i år 1 lempes med henholdsvis $\frac{1}{2}$ eller $\frac{3}{4}$ pct. af BNP. I de følgende år trækkes lempelsen gradvist tilbage, så de offentlige finanser kan vende tilbage til det mellemfristede og holdbare spor. Lempelsen trækkes i regneeksemplet tilbage med $\frac{1}{4}$ pct. af BNP om året. Det vil sige, at der i år 2 – og når der måles i forhold til det oprindelige udgangspunkt – forudsættes en lempelse på henholdsvis $\frac{1}{4}$ eller $\frac{1}{2}$ pct. af BNP (dvs. mindre end i år 1). I år 3 forudsættes en lempelse på henholdsvis 0 eller $\frac{1}{4}$ pct. af BNP. I år 4 er lempelsen trukket tilbage i begge tilfælde. I de beregnede aktivitetsvirkninger er der taget udgangspunkt i samme policy-reaktion som i afsnit 9B.2, hvor policy-instrumenterne er sammensat af offentlige investeringer (50 pct.), indkomstskatter (40 pct.) og aktiveringsudgifter, som hører under offentligt forbrug (10 pct.).

Tabel 9B.1

Illustrativ virkning på flerårige finanseffekter ved forskellige størrelser af finanspolitiske lempelser

Pct. af BNP	Initial lempelse på ½ pct. af BNP				Initial lempelse på ¾ pct. af BNP			
	År 1	År 2	År 3	År 4	År 1	År 2	År 3	År 4
Strukturel saldolempelse	-½	-¼	0	0	-¾	-½	-¼	0
Aktivitetens virkning af lempelse i år 1	0,40	0,50	0,50	0,50	0,55	0,70	0,75	0,75
Aktivitetens virkning af tilbagerul i år 2		-0,20	-0,25	-0,25		-0,20	-0,25	-0,25
Aktivitetens virkning af tilbagerul i år 3			-0,20	-0,25			-0,20	-0,25
Aktivitetens virkning af tilbagerul i år 4				0,00				-0,20
Samlet virkning på BNP-niveau	0,40	0,30	0,10	0,00	0,55	0,55	0,35	0,10
Samlet virkning på BNP-vækst	0,40	-0,10	-0,20	-0,05	0,55	-0,05	-0,20	-0,25
Samlet virkning på beskæftigelse, 1.000 personer	7	6	2	1	11	10	7	2
Samlet virkning på beskæftigelse, pct. af beskæftigelsen	0,25	0,20	0,05	0,0	0,35	0,35	0,25	0,10

Anm.: I beregningerne er de finanspolitiske instrumenter antaget sammensat af offentlige investeringer (50 pct.), indkomstskat (40 pct.) og aktiveringsudgifter (10 pct.) målt ved deres virkning på den strukturelle saldo, dvs. målt efter tilbagerul. Virkningen på den strukturelle saldo er beregnet på baggrund af et vægnet tilbagerul på ca. 20 pct. En lempelse af den strukturelle saldo på henholdsvis ½ og ¾ pct. af BNP svarer således til en umiddelbar lempelse på godt 0,6 og 0,9 pct. af BNP.

Kilde: Egne beregninger.

Opgørelsen viser, hvor store BNP- og beskæftigelseseffekter, der som udgangspunkt kan forventes ved en finanspolitisk lempelse svarende til det forudsatte manøvrerum (under beregningstekniske antagelser om lempelsens sammensætning). En veltilmet lempelse på fx ½ pct. af BNP kan understøtte beskæftigelsen på kort sigt med ca. 0,25 pct. svarende til ca. 7.000 personer. Ved et manøvrerum på fx ¾ pct. af BNP er virkningen på kort sigt tilsvarende lidt større. Virkninger i denne størrelsesorden kan være et positivt stabiliserende bidrag i en lavkonjunktur, men omfanget er dog samtidig relativt begrænset i forhold til gængse konjunkturudsving.

9B.4 Generelle udfordringer med finanspolitisk stabilisering

I praksis er der en række problemstillinger og usikkerheder forbundet med at anvende finanspolitikken til at mindske konjunkturudsving.

For det første forudsætter aktiv finanspolitisk stabilisering kendskab til både den aktuelle og fremtidige konjunkturudvikling. Økonomiske nøgletal offentliggøres imidlertid med en vis forsinkelse, og kvartalsvise nationalregnskabsdata, herunder for vækst og beskæftigelse, revideres ofte betydeligt. Hertil kommer at konjunkturprognoser er behæftet med usikkerhed, navnlig hvad angår timingen for større konjunkturomslag. Der er derfor typisk en vis forsinkelse i erkendelsen af eventuelle behov for stabiliserende indgreb.

Et yderligere problem er at estimere de strukturelle niveauer for produktion, beskæftigelse og ledighed. Skønnene afhænger blandt andet af metodevalg, og de skøn, der foretages i realtid, vil typisk blive revideret i større eller mindre omfang efterfølgende. Det medfører usikkerhed i diagnosen om behovet for eventuelle indgreb.

Der er ligeledes usikkerhed om præcist hvor hurtigt og hvor kraftigt et finanspolitisk indgreb vil slå igennem på den økonomiske aktivitet og beskæftigelsen. Dertil kommer, at der vil gå et vist tidsrum fra der træffes politisk beslutning om et diskretionært tiltag, til den konkrete implementering iværksættes. Herunder kan der eksempelvis opstå forsinkelser i gennemførelsen af fremrykkede investeringsprojekter.

Slutteligt er det vigtigt at kunne skelne mellem negative efterspørgsels- og udbudsstød. I begge tilfælde falder produktionen, men ved et negativt efterspørgselsstød vil der være faldende inflationspres, mens der ved negative udbudsstød vil være prisstigninger. Ved efterspørgselsstød kan der være behov for at understøtte aktiviteten, mens der ved permanente udbudsstød er behov for at efterspørgslen tilpasser sig uden at denne tilpasning bliver forhindret af modgående penge- eller finanspolitik. Der er således risiko for en uhensigtsmæssig finanspolitisk reaktion, hvis negative udbudsstød ikke identificeres korrekt og i tide.

De nævnte problemstillinger medvirker til, at fine-tuning af finanspolitikken er vanskelig og kan lede til uhensigtsmæssige tiltag. Det skal også ses i sammenhæng med de ulemper borgere og virksomheder kan opleve ved hyppige justeringer af de finanspolitiske instrumenter – fx ændringer i skattesatser mv., *jf. boks 9B.3*.

Derfor er det i første række de betydelige automatiske stabilisatorer, der bidrager til at dæmpe konjunkturudsving i dansk økonomi, så længe konjunkturudsvingene er begrænsede. Den aktive finanspolitik spiller således primært en rolle, når der er tale om større ubalancer i økonomien, hvor produktionen og ledigheden afviger tydeligt fra det strukturelle niveau.

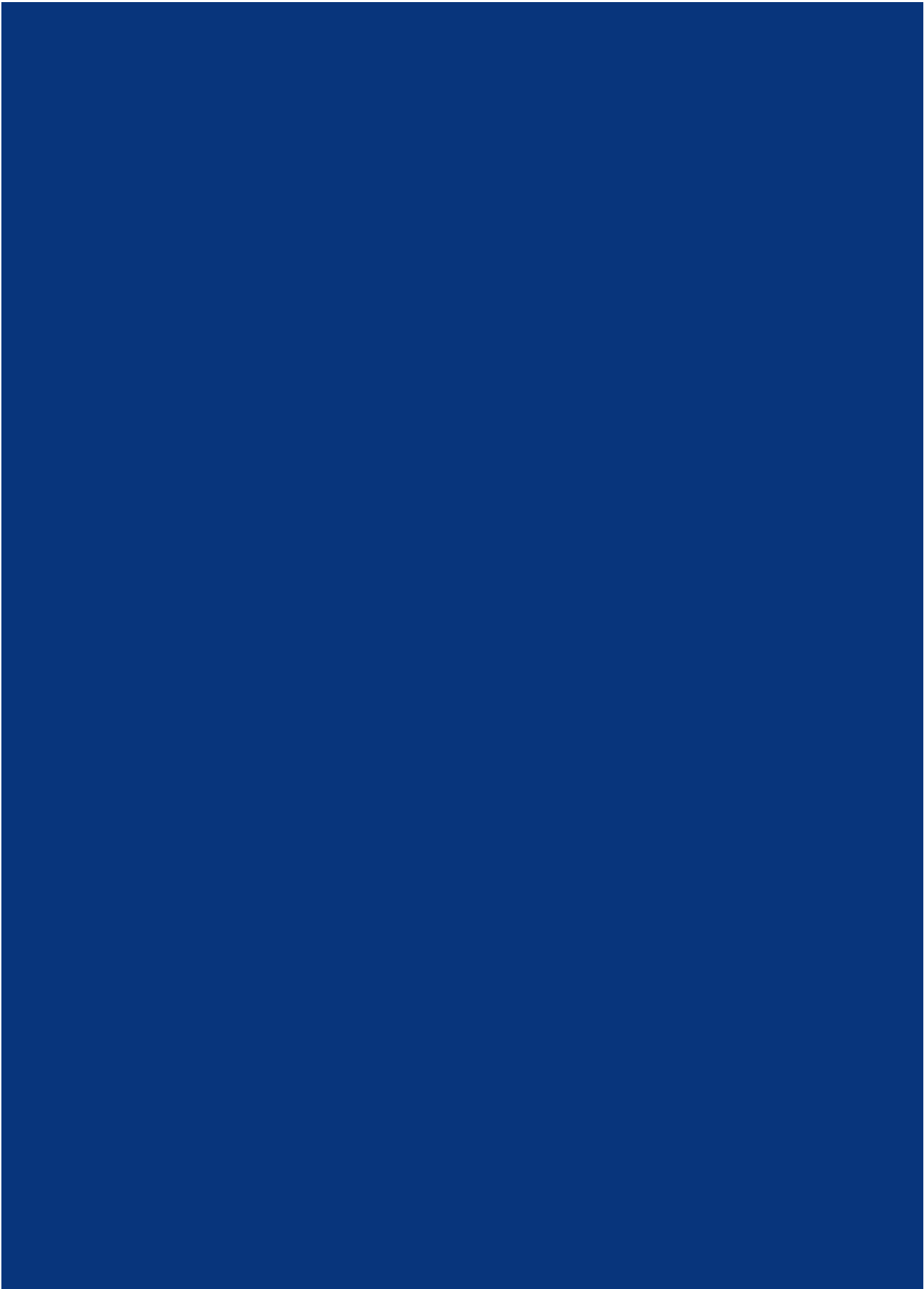
Boks 9B.3**Ulemper ved hyppige justeringer af finanspolitiske instrumenter**

En hyppig anvendelse af diskretionære finanspolitiske tiltag må nødvendigvis indebære, at et eller flere af de finanspolitiske instrumenter – fx skattesatser eller antallet af offentligt ansatte – kan komme til at svinge mere op og ned. Sådanne udsving er forbundet med en række ulemper:

- Konjunkturbetinget variation i det generelle offentlige forbrug rummer en risiko for u hensigtsmæssig resourceanvendelse og vanskeliggør planlægningen på de offentlige serviceområder. Eksempelvis ville det være u hensigtsmæssigt, hvis kvaliteten i uddannelsessystemet eller sundhedsbehandlingen eller andre dele af den offentlige service generelt skulle afhænge af konjunktursituationen. Udgiftsforøgelse i lavkonjunkturer kan også føre til mere varige merudgifter, idet øgede udgifter i praksis kan være vanskelige at rulle tilbage, når konjunkturudviklingen vender.
- Offentlige investeringer kan umiddelbart være et bedre stabiliseringsinstrument, idet de er midlertidige af natur, og derfor i mindre grad end øgede driftsudgifter leder til varigt ændrede prioriteringer. Hertil kommer, at der kan være samfundsøkonomiske gevinster ved at gennemføre anlægsinvesteringer og renoveringsprojekter i nedgangstider, hvor der er ledige ressourcer og hvor priserne og renteniveauet kan være lavere. Imidlertid er offentlige investeringer svære at styre i praksis, da både planlægning og implementering tager tid, især ved større investeringsprojekter. Herudover er der erfaringsmæssigt risiko for forsinkelser, ligesom høje investeringsniveauer heller ikke nødvendigvis er lette at bringe ned igen i praksis. Det er derfor primært mindre investeringsprojekter, herunder renovering og reparationer, der kan gennemføres med kortere aftræk.
- I princippet kan det være lettere at gennemføre ændringer på skattesiden. Generelt er der dog et velfærdstab forbundet med variation i skattesatser, blandt andet fordi det skaber usikkerhed om rammevilkår for virksomheder og borgere og medfører højere gennemsnitlige skatteforvridninger over tid. Hvis indkomstskatterne sættes op i opgangstider kan arbejdsudbudsvirkninger heraf endvidere dæmpe den ønskede stabiliseringseffekt på produktion og beskæftigelse. Derudover kan midlertidige skattetiltag miste deres gennemslagskraft, hvis virksomheder og forbrugere over tid erkender og indretter sig på, at lempelser i nedgangstider systematisk modgås af stigninger i opgangstider.

Omvendt kan finanspolitiske indgreb samtidig tilrettelægges, så de tjener et sideløbende strukturelt sigte. Historisk er der fx i opgangstider tilskyndet til øget opsparing ved at reducere skatteværdien af rentefradraget, som tidligere var meget højt. Og i nedgangstider er der fx indfaset skattereformer med politisk ønskede strukturelle virkninger på en måde, hvor reformerne samtidig har været underfinansieret de første år for at understøtte efterspørgslen.

Kilde: *Finansredegørelse 2014*.



10. Korrektionsmekanisme og exceptionelle omstændigheder

10.1 Indledning

En vigtig del af baggrunden for EU's Finanspagt var, at utilstrækkelig efterlevelse af de fælles finanspolitiske regler før finanskrisen havde bidraget til, at kriserne i den europæiske økonomi i 2008-2013 blev så alvorlige og langstrakte, som tilfældet var.

Derfor er der i Finanspagten både fokus på lovmæssig national forankring af grænsen for den strukturelle saldo – og på at sikre, at det i den nationale lovgivning bliver indført, at det skal have en direkte konsekvens, hvis reglerne fraviges. Finanspagten indeholder således et krav om, at der skal lovfastsættes en automatisk korrektionsmekanisme, hvis der indtræder væsentlige afvigelser fra underskudsgrænsen. Europa-Kommissionen har fastsat en række principper for disse korrektionsmekanismer.

Inden for disse rammer indeholder Finanspagten også en fleksibilitet, som indebærer, at der kan afviges fra den fastsatte nedre grænse for den strukturelle saldo i exceptionelle omstændigheder. Exceptionelle omstændigheder kan blandt andet omfatte et alvorligt økonomisk tilbageslag i EU-landene eller en usædvanlig begivenhed uden for statens kontrol som fx corona-pandemien. Denne fleksibilitet indgår også i budgetloven. Fleksibiliteten er blandt andet vigtig i forhold til at sikre, at finanspolitikken kan mindske de negative konsekvenser, som alvorlige økonomiske tilbageslag eller exceptionelle hændelser kan have for såvel borgere og virksomheder.¹

Fleksibiliteten er blevet aktiveret i forbindelse med corona-krisen, og der er såvel i Danmark som i EU-landene generelt foretaget en omfattende finanspolitisk indsats med både hjælpepakker og stimuli-tiltag for at hjælpe økonomierne igennem det tilbageslag, som fulgte med sundhedskrisen.

Fleksibiliteten har givet mulighed for større finanspolitiske lempelser end der ellers ville være plads til inden for de normale underskudsgrænser. Det har særligt haft betydning i nogle af de EU-lande, som ikke på samme vis som Danmark havde et solidt strukturelt udgangspunkt. Samtidig kan overskridelser af de normale underskudsgrænser dog give udfordringer efterfølgende, fordi den offentlige gæld er steget og underskuddet skal nedbringes igen. Sigtet med rammeværket er netop, at det skal understøtte sunde offentlige finanser på tværs af de europæiske lande, herunder så der er robusthed i forhold til fremtidige kriser, og så de enkelte

¹ Kommissionens principper for korrektionsmekanismer fastlægger visse retningslinjer for, hvad der ligger i begrebet exceptionelle omstændigheder og hvordan de bør håndteres, *jf. princip nr. 6 i appendiks 10.A.*

lande af egen kraft kan have manøvrerum til at gennemføre finanspolitiske lempelser i tilbageslag.

Udfordringerne i nogle lande med høj offentlig gæld efter corona-krisen skal ses i sammenhæng med, at en række lande – modsat Danmark – også havde høj gæld, før corona-krisen ramte. De aktuelt lave renter og ukonventionelle pengepolitiske tiltag har på nogle fronter ført til en usædvanlig situation, som ikke nødvendigvis gentager sig under kommende tilbageslag. Renteomkostningerne af den øgede gæld under corona-krisen er generelt begrænsede i de næstkommende år, men må forventes at stige i takt med en gradvis normalisering af renterne. Den øgede gæld under corona-krisen vil således skulle nedbringes for lande med høj gæld, hvilket kan vise sig at blive sværere, hvis renterne stiger i mellemtiden. Samtidig kan de samlede rentekomkostninger for lande med meget høj gæld være betydelige selv ved lave rentesatser.

For Danmark har corona-pandemiens udbrud i 2020 været den første praktiske erfaring med budgetloven i forbindelse med et alvorligt økonomisk tilbageslag og ekstraordinære udgiftsbehov. Corona-krisen har både haft karakter af et stort økonomisk tilbageslag og samtidig ført til betydelige udgifter til håndtering af sundhedskrisen til fx testindsats, behandling og vaccinering mv. Det er offentlige udgifter, som ligger ud over en normal diskretionær finanspolitik i konjunkturtilbageslag.

I forbindelse med corona-krisen har fleksibiliteten i reglerne betydet, at der forelå en mulighed for at gennemføre diskretionære lempelser ud over budgetlovens grænse i lyset af et betydeligt tilbageslag med negativ BNP-vækst i 2020. I praksis har dette dog ikke været nødvendigt. Det skal ses i lyset af, at en række udgifter direkte relateret til inddæmning og afbødning af covid-19 vurderes at have karakter af engangsforhold under budgetlovens metode, og dermed ikke påvirker den strukturelle saldo.

Dette kapitel belyser den konkrete operationalisering af Finanspagtens budgetbalancekrav i den danske budgetlov, den tilhørende automatiske korrektionsmekanisme, fleksibiliteten i forbindelse med exceptionelle omstændigheder samt erfaringerne og den anlagte praksis i forbindelse med corona-krisen. Herunder belyser kapitlet blandt andet vurderingskriterierne for, hvornår der er tale om exceptionelle omstændigheder. I kapitlet behandles ligeledes overvejelser og anbefalinger fra De Økonomiske Råds formandskab inden for disse områder.

10.2 Korrektionsmekanisme

Både Finanspagten og Stabilitets- og Vækstpagten indeholder en beskrivelse af, hvad der skal ske, hvis underskuddene på den strukturelle saldo vurderes at være større end underskudsgrænsen i år, hvor der ikke er exceptionelle omstændigheder. Princippet for korrektionsmekanismer under Finanspagten fastlægger blandt andet, at mekanismerne skal være automatiske, proportionale og angive en tidshorisont for korrektionen, *jf. appendiks 10A*.

Under Stabilitets- og Vækstpagten er det Europa-Kommissionen, der foretager en vurdering af, om Danmark overholder grænsen for den strukturelle budgetstilling. Vurderingen er *ex post*, dvs. for et år, der er gået. Under budgetloven er det Finansministeriet, der vurderer om

den strukturelle saldo overholder underskudsgrænsen. Vurderingen er *ex-ante*, dvs. vedrører det kommende finansår.

Europa-Kommissionens vurdering tager udgangspunkt i EU's skøn for den strukturelle saldo. Den skal samtidig være baseret på en helhedsvurdering, hvor der blandt andet tages højde for, hvor hurtigt de offentlige udgifter (korrigeret for finansieringsinitiativer mv.) vokser i forhold til den potentielle reale BNP-vækst – den såkaldte nettoudgiftsregel.

Kommissionen skal først under Stabilitets- og Vækstpagtens regelsæt anbefale stramninger ved "væsentlige" overskridelser af underskudsgrænsen for den strukturelle saldo. Der er tale om en væsentlig overskridelse, hvis underskuddene er mindst 0,5 pct. af BNP større end Danmarks mellemfristede budgetmål (MTO) i ét år eller mindst 0,25 pct. af BNP større i gennemsnit over to år.² Kommissionen er dog ikke altid forpligtet til at anbefale stramninger, selv hvis EU's skøn for den strukturelle saldo måtte pege på en væsentlig overskridelse. Der foretages således som nævnt altid en helhedsvurdering.

Kommissionen har i sine helhedsvurderinger for Danmark i fx 2015 blandt andet bemærket, at indtægterne fra pensionsafkastskatten mv. i nogle år har været lavere end normalt, hvilket blev betragtet som midlertidigt. Det skal blandt andet ses i lyset af, at Kommissionens metode til beregning af den strukturelle saldo netop ikke tager højde for en række særlige danske forhold, herunder de betydelige udsving i indtægterne fra pensionsafkastskatten mv.

Stabilitets- og Vækstpagten indeholder en tilpasningsmatrix, der specificerer minimumskrav til, hvor hurtigt en afvigelse fra det mellemfristede mål for den strukturelle saldo skal korrigeres. EU's tilpasningskrav afhænger af gælds niveauet og holdbarhedsrisikoen samt konjunktursituationen, *jf. tabel 10.1*.

² Dette væsentlighedskriterie er defineret i forbindelse med Stabilitets- og Vækstpagten. Finanspagten indeholder ikke en egen definition af "væsentlig overskridelse", men lægger op til at bruge Stabilitets- og Vækstpagtens.

Tabel 10.1
EU's tilpasningskrav til den strukturelle saldo ved overskridelser af MTO

Årligt tilpasningskrav i pct. af BNP ved:	ØMU-gæld under 60 pct. af BNP og lav/middel holdbarhedsrisiko		ØMU-gæld over 60 pct. af BNP eller høj holdbarhedsrisiko	
	Faktisk vækst < potentiel vækst	Faktisk vækst > potentiel vækst	Faktisk vækst < potentiel vækst	Faktisk vækst > potentiel vækst
<i>Exceptionelt dårlige tider</i> Vækst < 0 eller outputgab < -4	Ingen tilpasning	Ingen tilpasning	Ingen tilpasning	Ingen tilpasning
<i>Meget dårlige tider</i> -4 ≤ outputgab < -3	Ingen tilpasning	Ingen tilpasning	0,25	0,25
<i>Dårlige tider</i> -3 ≤ outputgab < -1,5	Ingen tilpasning	0,25	0,25	0,5
<i>Normale tider</i> -1,5 ≤ outputgab < 1,5	0,5	0,5	> 0,5	> 0,5
<i>Gode tider</i> Outputgab ≥ 1,5	> 0,5	> 0,75	> 0,75	> 1,0

Anm.: Grænserne for outputgab skal ses i forhold til EU's skøn og metode for output gab. Realvæksten opgøres i pct., output gab i pct. af strukturelt BNP og tilpasningskrav i pct. af BNP. Holdbarheden måles med udgangspunktet i EU's holdbarhedsindikatorer (særligt S1-indikatoren).

Kilde: Adfærdskodeks for Stabilitets- og Vækstpagten, maj 2017.

Hvis den strukturelle saldo ligger under det mellemfristede budgetmål (MTO) for et land som Danmark, som har en ØMU-gæld under 60 pct. af BNP og lav/middel holdbarhedsrisiko, er der som udgangspunkt ikke et krav om konsolidering af de offentlige finanser, hvis outputgab er mere negativt end -3 pct. (vurderet ud fra EU's skøn og metode).

Hvis outputgab er mellem -1,5 og -3 pct. er der et krav om en årlig konsolidering hen imod det mellemfristede budgetmål (MTO), hvis økonomien samtidig er i fremgang – dvs. hvis den faktiske vækst i økonomien er større end den potentielle vækst og outputgab derved bliver indsnævret. I dette tilfælde skal budgetforbedringen ifølge tilpasningsmatrixen som udgangspunkt svare til mindst ¼ pct. af BNP om året.

Når økonomien er ved at være i en omtrent normal situation, forstået som et outputgab mellem -1,5 og +1,5 pct. (målt ved EU's metode), og hvis den strukturelle saldo stadig er under det mellemfristede budgetmål (MTO), skal der som udgangspunkt strammes svarende til ½ pct. af BNP om året indtil underskuddene på den strukturelle saldo ligger under det mellemfristede budgetmål (MTO).

Det bemærkes i den forbindelse, at der er forskel mellem Finansministeriets og EU's skøn for output gabet for Danmark, blandt andet fordi Finansministeriets outputgab er et BVT-gab og EU's er et BNP-gab. De angivne grænser i tilpasningsmatrixen (som svarer til EU's outputgab-mål) skal derfor omtrent reduceres med ca. en tredjedel, hvis de approksimativt skal holdes op mod Finansministeriets skøn for output gabet og konjunkturgabet.³

³ For Danmark er udsvingene i et BNP-gab generelt større end udsving i et BVT-gab på grund af ret konjunkturfølsomme udsving i de indirekte skatter, der indgår i BNP og ikke i BVT. En regression af Finansministeriets outputgab mod EU's outputgab for perioden 1990-2019 fra Europa-Kommissionens efterårsrapport 2019 giver en koefficient på ca. 0,67 med en R² på 0,86.

I den danske budgetlov skal underskudsgrænsen for den strukturelle saldo overholdes på finanslovsforslaget for hvert år (medmindre der foreligger exceptionelle omstændigheder), som er et centralt tidspunkt for tilrettelæggelsen af finanspolitikken. Finanspolitikken må ikke efterfølgende lempes ud over grænsen som følge af diskretionære beslutninger. Der er dog ikke krav om, at finanspolitikken skal tilpasses, hvis ændrede skøn som følge af ny information – i modsætning til diskretionære beslutninger – fører til en overskridelse af grænsen i forbindelse med finansloven eller i løbet af finansåret. Det skal ses i lyset af, at der er usikkerhed om skøn for den strukturelle saldo. Princippet i Danmark er således, at underskudsgrænsen igen skal overholdes på finanslovsforslaget for det følgende år. Korrektionsmekanismen i budgetloven er således grundlæggende en *ex-ante* mekanisme, dvs. har et fremadskuende sigte og forebygger afvigelser, før de opstår.

Der er derudover indskrevet en korrektionsmekanisme i budgetloven. Det fremgår af budgetlovens §3, stk. 2, at hvis underskuddet på den strukturelle saldo afviger væsentligt fra underskudsgrænsen, skal der gennemføres foranstaltninger med henblik på at foretage en korrektion af afvigelsen. I §3, stk. 3 er en væsentlig afvigelse defineret som en negativ afvigelse på mindst 0,5 pct. af BNP. Det vil sige, at korrektionsmekanismen skal aktiveres, hvis det strukturelle underskud er mindst 0,5 pct. af BNP større end tilladt. Som det fremgår af §3, stk. 5 skal den strukturelle saldo i givet fald forbedres med mindst 0,5 pct. af BNP årligt med virkning fra det følgende finansår.

De Økonomiske Råds formandskab er i den forbindelse tildelt en lovfastsat rolle. Som led i formandskabets vurdering af udviklingen i de offentlige finanser kan formandskabet blandt andet vurdere om der er udsigt til en væsentlig overskridelse af underskudsgrænsen (og hvorvidt bestemmelserne om exceptionelle omstændigheder måtte være opfyldt, *jf. nedenfor*). I sådanne tilfælde gælder et følg-eller-forklar princip. I tilfælde af, at formandskabet finder en væsentlig afvigelse fra underskudsgrænsen og anbefaler en stramning af finanspolitikken, er finansministeren forpligtet til enten at følge anbefalingen eller offentligt redegøre for, hvorfor den ikke følges, *jf. boks 10.1*.⁴

Boks 10.1

Uddrag fra Bekendtgørelse af lov om Det Økonomiske Råd og Det miljøøkonomiske Råd

§3 Stk. 5. Formandskabet skal årligt vurdere holdbarheden i de langsigtede offentlige finanser og den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo og vurdere, om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger for de offentlige finanser givet de reformer og finansieringsinitiativer m.v., som er besluttet af et flertal i Folketinget. Formandskabet skal desuden vurdere, om de vedtagne udgiftslofter overholdes såvel i planlægningsfasen, som når regnskabet foreligger.

§ 3 a. Tages formandskabets vurderinger efter § 3, stk. 5, for så vidt angår budgetlovens korrektionsmekanisme og bestemmelser om exceptionelle omstændigheder, ikke til følge, skal finansministeren offentligt redegøre herfor.

Kilde: Retsinformation, lovbekendtgørelse nr. 181 af 13. februar 2017.

⁴ Se Finansministeriets skriftlige indlæg til *Dansk Økonomi*, efterår 2017.

Den danske budgetlov er imidlertid udformet, så bestemmelsen i lovens §3 stk. 2 med høj sandsynlighed ikke behøver at finde anvendelse. Det skyldes, at Danmark – på linje med Tyskland, Østrig, Spanien og Letland – som nævnt har valgt, at de årlige forslag til finansloven skal overholde underskudsgrænsen medmindre der foreligger exceptionelle omstændigheder.⁵ I praksis foretages der således en *ex-ante* korrektion i Danmark. Budgetloven indebærer dermed, at finanspolitikken (i fravær af exceptionelle omstændigheder) planlægges efter en tilbagevenden til et strukturelt underskud inden for underskudsgrænsen i det følgende år uafhængigt af, hvor stort underskuddet skønnes at være i indeværende år.⁶

Anbefaling fra De Økonomiske Råd vedrørende større fleksibilitet

Den danske finanspolitiske vagthund i form af De Økonomiske Råds formandskab har anbefalet, at der kan tillades midlertidige afvigelser fra underskudsgrænsen, også på planlægningsstidspunktet, hvis disse er relateret til skønssikkerhed for den strukturelle saldo (også selvom der ikke foreligger exceptionelle omstændigheder).

I *Dansk Økonomi, efterår 2019* skriver formandskabet således følgende: "*Ifølge finanspagten er der også mulighed for små og midlertidige overskridelser af underskudsgrænsen under normale omstændigheder. Denne mulighed skal ses i sammenhæng med den betydelige usikkerhed, der er forbundet med opgørelsen af den strukturelle saldo [...]. [Denne mulighed] finder ikke anvendelse i Danmark [...]. Den danske implementering øger risikoen for, at der skal gennemføres uhensigtsmæssige stramninger af finanspolitikken, når den strukturelle saldo er tæt på grænsen, og formandskabet anbefaler derfor, at den danske budgetlov ændres på dette punkt*".

Formandskabet skriver yderligere i *Dansk Økonomi, efterår 2019*, at "*Muligheden for at overskride grænsen midlertidigt kan begrænses til kun at gælde, når overskridelsen skyldes ændrede skøn efter udgiftslofterne er fastsat [dvs. 4 år forinden, red.]. En sådan begrænsning vil forhindre diskretionære finanspolitiske lempelser, der i sig selv bringer det strukturelle underskud over den fastsatte underskudsgrænse. En sådan skelnen mellem ændrede skøn og diskretionære tiltag forudsætter, at der løbende offentliggøres en dekomponering af ændringen i den strukturelle saldo på skøn og tiltag*". Formandskabet noterer samtidig, at "*Hvis budgetlovens korrektionsmekanisme gøres mere fleksibel, så underskudsgrænsen også kan overskrides i et forslag til finanslov som følge af nye skøn, der er foretaget efter fastsættelsen af udgiftsloftet for det pågældende år, så øges kompleksiteten af systemet alt andet lige*".

Det bemærkes hertil, at der i Stabilitets- og Vækstpagten er tale om en *ex-post* korrektionsmekanisme, som sigter på at korrigere observerede afvigelser i det forgangne år med ændringer af finanspolitikken i det indeværende år. Her skal væsentlighedstærsklen, der tillader

⁵ Nogle af de fire øvrige nævnte lande havde ikke nået deres MTO, da Finanspagten trådte i kraft. For sådanne lande er det ikke selve underskudsgrænsen, men tilpasningsstien hen mod underskudsgrænsen (MTO), der skal overholdes på finanslovsforslaget.

⁶ De fleste andre lande har valgt, at korrektionsmekanismen kun iværksættes automatisk, hvis der er konstateret en væsentlig overskridelse af underskudsgrænsen dvs. mindst 0,5 pct. af BNP. Tre lande (Belgien, Bulgarien og Frankrig) har valgt, at korrektionsmekanismen skal aktiveres automatisk, hvis det nationale finanspolitiske råd vurderer, at der er en væsentlig overskridelse af underskudsgrænsen for den strukturelle saldo.

små midlertidige afvigelser, sikre, at landene ikke midt i et år skal ændre budgetter som konsekvens af små overskridelser året før. Det står i kontrast til den danske *ex-ante* mekanisme, hvor en eventuel korrektion vedrører det kommende år inden årets budget er trådt i kraft.

I den danske budgetlov er der derfor i forvejen den fleksibilitet, at en konstateret/skønnet afvigelse i det forgangne år (eller det løbende finansår) ikke fører til nye strammingskrav, så længe den planlagte finanspolitik på finanslovsforslaget for det kommende år stadig overholder underskudsgrænsen.

Det er et politisk valg, om der skal indbygges yderligere fleksibilitet i den danske budgetlov i stil med DØR's forslag. Valget står grundlæggende mellem de nuværende mere enkle og klare regler, hvor underskudsgrænsen på finanslovsforslaget for det kommende år skal overholdes på det mest opdaterede grundlag – eller en øget grad af fleksibilitet, som tillader begrænsede afvigelser (ikke bare *ex-post*, men også *ex-ante*) under bestemte betingelser.

Finansministeriet finder som nævnt i kapitel 7, at en vis fleksibilitet i Stabilitets- og Vækstpagten kan være både hensigtsmæssig og nødvendig, når de fælles regler skal gælde for alle EU-lande med forskellige skatte- og udgiftsstrukturer. Samtidig er det hensigtsmæssigt, at der tillades små *ex-post* afvigelser fra underskudsgrænsen, uden at det automatisk skal føre til en korrektion i det aktuelle finansår. Finansministeriet finder derimod som udgangspunkt ikke, at der er stærke argumenter for at tillade øgede muligheder for *ex-ante* (dvs. på forhånd planlagte) afvigelser fra underskudsgrænsen under den danske budgetlov – ud over den fleksibilitet, der i forvejen er i forhold til *ex-post* afvigelser og ved exceptionelle omstændigheder.

Hvis skøn for den strukturelle saldo er baseret på den nationale metode, bør det efter Finansministeriets vurdering være forholdsvist sjældent, at den nuværende implementering med en klar underskudsgrænse vil kræve mærkbare politikjusteringer med kort aftræk, og sjældnere endnu, at sådanne justeringer vil vise sig efterfølgende ikke at have været nødvendige for at overholde underskudsgrænsen – også selv om den situation fandt sted for finansåret 2016, *jf. boks 10.2*. Hertil kommer, at risikoen for at bryde grænsen for underskud på den faktiske saldo på 3 pct. af BNP er uafhængig af, om det er ændrede skøn eller diskretionære tiltag, der måtte have ført til en svækkelse af den strukturelle saldo.

Boks 10.2**Betingelser for hvornår en tilladelse af små *ex-ante* afvigelser ville kunne forebygge politikjusteringer med kort aftræk**

Der er følgende tre betingelser for, hvornår en tilladelse af små *ex-ante* afvigelser fra budgetlovens underskudsgrænse vil kunne forebygge politikjusteringer med kort aftræk, som efterfølgende viser sig ikke at have været nødvendige:

1. Der planlægges tentativt i foråret i et givet år med en strukturel saldo for det kommende finansår tæt på underskudsgrænsen i budgetloven fx helt til grænsen eller med en afstand på kun 0,1 pct. af BNP. Det vil navnlig kunne tænkes at være relevant i lavkonjunkturer.
2. Der indtræder en svækkelse af skønnet for den strukturelle saldo på grund af ny information, mens et finanslovsforslag er under udarbejdelse (fx fra den Økonomiske Redegørelse i maj og frem til august). Hvis svækkelsen er af en vis størrelsesorden, fx mindst 0,1-0,2 pct. af BNP, kan det indebære, at politikken må justeres frem mod fremlæggelsen af finanslovsforslaget i august.
3. Den indtrådte svækkelse af skønnet i augustgrundlaget bliver efterfølgende revideret op igen således at politikjusteringen under pkt. 2 viser sig ikke – eller ikke i fuldt omfang – at have været nødvendig i forhold til underskudsgrænsen.

Pkt. 1-3 vurderes kun sjældent at være opfyldt samtidig. Som udgangspunkt bør det kun være i lavkonjunkturer – og dermed forholdsvist sjældent – at der planlægges med en strukturel saldo helt tæt på underskudsgrænsen svarende til pkt. 1. I den situation vil der endvidere som udgangspunkt kun være en vis sandsynlighed for, at der indtræder en skønsdrevet svækkelse af den strukturelle saldo svarende til pkt. 2. Endelig vil der også kun være en vis sandsynlighed for, at pkt. 3 efterfølgende indtræffer, navnlig hvis skøn for den strukturelle saldo er middelrette.

Det bemærkes i den forbindelse, at der i løbet af august og september 2015 blev foretaget en tilpasning af finanspolitikken for 2016 svarende til en strukturel saldoforbedring på ca. ¼ pct. af BNP med henblik på at holde en afstand til underskudsgrænsen med de skøn, der gjaldt på det tidspunkt. På finanslovsforslaget for 2016 blev der skønnet et strukturelt underskud på 0,4 pct. af BNP, men efterfølgende er skønnet opjusteret så der i dag skønnes et strukturelt overskud på 0,4 pct. af BNP for året 2016.

Her var alle de tre ovennævnte betingelser således opfyldt. I foråret 2015 blev der planlagt efter et underskud i 2016 tæt på grænsen i budgetloven, *jf. pkt. 1* (i en situation, hvor konjunkturerne var på vej mod en mere neutral situation). Fra maj til august blev der skønnet en underliggende svækkelse af den strukturelle saldo på ca. 3 mia. kr. svarende til 0,15 pct. af BNP som beskrevet i *Økonomisk Redegørelse*, august 2015, *jf. pkt. 2*.

Skønnet for den strukturelle saldo er siden indgåelsen af finansloven for 2016 blevet opjusteret med i alt ca. 0,8 pct. af BNP, *jf. pkt. 3*. Opjusteringen afspejler blandt andet det realiserede mindreforbrug i forhold til det planlagte niveau. Hertil kommer lavere skønnede strukturelle nettorenteudgifter blandt andet som følge af Danmarks Statistiks reviderede opgørelsesmetode, som påvirker den strukturelle saldo tilbage i tid via et syv-års glidende gennemsnit og en opjustering af de strukturelle selskabsskatteindtægter mv. som følge af metodeændringer. Metodeforbedringerne sigter blandt andet på at give større sikkerhed for middelrette skøn fremadrettet.

Ulempen ved, at en fast underskudsgrænse i relativt sjældne tilfælde vil kunne føre til stramninger, som efterfølgende viser sig ikke at have været nødvendige for overholdelse af grænsen i det pågældende år, skal vejes op imod de fordele, der ligger i at have en klar og enkel rettesnor i politiktilrettelæggelsen. En fast underskudsgrænse giver en høj gennemsigthed

om reglerne, herunder i forhold til tilrettelæggelsen og præsentationen af den økonomiske politik og offentlighedens mulighed for at følge med i, om regler og mål overholdes.

En udvidet mulighed for afvigelser kan – ud over at give øget risiko for at bryde underskudsgrænsen for den faktiske saldo på 3 pct. af BNP – kræve et sæt af betingelser, som efter Finansministeriets vurdering vil være kompleks at håndhæve og vurdere. Det bemærkes således, at forslaget om at dele ændringer i skøn for den strukturelle saldo op i, hvad der skyldes diskretionær politik, og hvad der skyldes ændrede skøn siden udgiftslofterne for det pågældende år blev fastsat 4 år forinden, vurderes at være vanskelig at gennemføre i praksis.⁷

Samlet set finder Finansministeriet, at disse argumenter trækker i retning af at fastholde en tydelig *ex-ante* underskudsgrænse for den strukturelle saldo, som fastholder en klar ramme for politiktilrettelæggelsen og fremmer gennemsækelighed af reglerne.

10.3 Manøvrerum i exceptionelle omstændigheder og erfaringer med rammeværket ifm. corona-krise

Der er ifølge Finanspagten og budgetloven mulighed for, at underskudsgrænsen for den strukturelle saldo kan fraviges, hvis økonomien er ramt af exceptionelle omstændigheder fx ved alvorlige økonomiske tilbageslag, inklusiv i euroområdet/EU, *jf. boks 10.3*.

⁷ Finansministeriet foretager i hver Økonomisk Redegørelse (dvs. tre gange årligt i maj, august og december) en approksimativ opgørelse af, hvordan år-til-år-ændringer i den strukturelle saldo kan forklares af finans- og strukturpolitik relativt til fx ændringer i strukturelle nordsøindtægter og nettorenteudgifter mv. De nulpunkter, der ligger bag opgørelsen af diskretionære elementer i den samlede finanspolitik kan imidlertid være påvirket af ændrede skøn for økonomiske variable i øvrigt. Finansministeriet vurderer på den baggrund ikke, at det er praktisk muligt at foretage en fuld løbende opgørelse af, hvordan skønsændringer for den strukturelle saldo over 4 år præcist fordeler sig på henholdsvis diskretionære tiltag og ændrede skøn.

Boks 10.3**Exceptionelle omstændigheder, hvor budgetbalancekravet kan fraviges**

Det fremgår af budgetlovens § 2, at budgetbalancekravet midlertidigt kan afviges, hvis der foreligger exceptionelle omstændigheder og forudsat, at den midlertidige afvigelse ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed i fare. Ved exceptionelle omstændigheder forstås enten (1) en usædvanlig begivenhed, der ligger uden for statens kontrol, og som har afgørende virkning på den offentlige saldo, eller (2) perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag som fastsat i den reviderede Stabilitets- og Vækstpagt.

Principperne for korrektionsmekanismer i Finanspagten, *jf. appendiks 10A princip 6*, angiver blandt andet at undtagelser fra budgetbalancekravet på grund af exceptionelle hændelser skal følge Stabilitets- og Vækstpagtens begreber tæt. Der bør ligeledes være en tidsfrist for undtagelsens ophør og en minimumshastighed for den strukturelle saldos tilpasning hen imod budgetbalancekravet efter undtagelsens ophør.

Et alvorligt økonomisk tilbageslag er ifølge Stabilitets- og Vækstpagtens korrigerende regler (reglerne om grænsen for faktiske underskud på 3 pct. af BNP og grænsen for ØMU-gælden på 60 pct. af BNP) defineret som en årlig negativ realvækst i BNP eller et akkumuleret produktionstab gennem en længerevarende periode med meget lav realvækst i BNP sammenlignet med den potentielle vækst.

I både Stabilitets- og Vækstpagtens korrigerende regler og de forebyggende regler (MTO-reglerne) angives desuden en undtagelsesklausul i tilfælde af et alvorligt økonomisk tilbageslag for euroområdet eller EU som helhed, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlangt sigt i fare. Et overblik over de finanspolitiske rammer i EU, herunder centrale begreber, kan findes i appendiks 7A.

Konjunktursituationen i mange EU-lande i kølvandet på BNP-faldet i 2008-2009 og igen i 2012 falder umiddelbart ind under definitionerne af et alvorligt økonomisk tilbageslag, *jf. boks 10.3*. Under finanskrisen blev der gennemført betydelige og koordinerede finanspolitiske lemper i EU-landene. I lyset af det store antal EU-lande med uforholdsmæssigt store underskud blev det i fællesskab i EU besluttet, at EU-landene gradvist skulle påbegynde en konsolidering rettet mod at sikre sunde offentlige finanser og genoprette tilliden til landenes finanspolitik. Strategien omfattede tildeling af EU-henstillinger om at nedbringe de faktiske underskud til de fleste lande, mens lande uden EU-henstillinger fortsat skulle overholde de strukturelle MTO-mål eller gøre fremskridt mod dem. EU-henstillingerne tog dog generelt højde for de svage konjunkturer og de store udfordringer på arbejdsmarkedene som flere EU-lande stod overfor i samme periode. Henstillingerne havde derfor længere løbetid og mildere stramningskrav, end hvad en striks implementering af reglerne ellers kunne have tilsagt.

Under den økonomiske krise, som fulgte corona-pandemien i 2020, har fleksibiliteten i Stabilitets- og Vækstpagten været benyttet fuldt ud med henvisning til det alvorlige økonomiske tilbageslag i EU som helhed. Kommissionen har i lyset af betydelig usikkerhed om den økonomiske situation afstået fra at tildele henstillinger om korrektion af uforholdsmæssigt store underskud eller afvigelser fra MTO under corona-krisen i 2020 og 2021 samt foreløbigt også i 2022, *jf. boks 10.4*. Situationen adskiller sig således fra finans- og statsgældskrisen, hvor flere lande modtog henstillinger. Situationen under finans- og statsgældskrisen var dog også grundlæggende en anden, herunder fordi krisen afspejlede betydelige ubalancer, som skulle korrigeres. Hertil kommer, at tilliden til de offentlige finanser i mange EU-lande var lav, og at de renter som EU-landene kunne finansiere deres gæld til under finans- og statsgældskrisen, var betydeligt højere end de tilsvarende renter under corona-krisen.

Boks 10.4**Håndtering af corona-krise i de finanspolitiske regler i EU**

Ligesom Danmark har de øvrige EU-lande under corona-krise gennemført omfattende økonomisk-politiske tiltag for at understøtte borgere og virksomheder og minimere varige negative økonomiske effekter fra krisen. Corona-krise er det første store økonomiske tilbageslag i EU siden Stabilitets- og Vækstpagten sidst blev revideret, og siden Finanspagten trådte i kraft i 2013.

Stabilitets- og Vækstpagten

Kommissionen vurderede i en meddelelse den 13. marts 2020, at covid-19-udbruddet udgjorde en *usædvanlig hændelse uden for regeringernes kontrol*. Dette giver konkret mulighed for at nedjustere Stabilitets- og Vækstpagtens normale krav til finanspolitikken svarende til de direkte udgifter relateret til covid-19-udbruddet.

Kommissionen offentliggjorde også en meddelelse den 20. marts 2020 om aktivering af den såkaldte "generelle undtagelsesklausul" og henviste til, at EU var ramt af *et alvorligt økonomisk tilbageslag*. Med den generelle undtagelsesklausul henviser Kommissionen til en bredere fleksibilitet i EU's finanspolitiske regler i Stabilitets- og Vækstpagten, der overordnet indebærer, at der kan tages højde for alvorlige økonomiske tilbageslag i EU eller euroområdet. Flexibiliteten gælder i forbindelse med vurderinger af EU-landenes finanspolitikker under både reglerne om mellemlistede mål for den strukturelle saldo og reglerne om EDP-henstillinger. EU's finansministre blev den 23. marts 2020 enige om en erklæring, der fastslog, at finansministrene delte Kommissionens vurdering vedrørende det alvorlige økonomiske tilbageslag. Erklæringen var en principiel hensigtserklæring om støtte til at gøre brug af flexibiliteten i Stabilitets- og Vækstpagten.

Stabilitets- og Vækstpagten omtaler ikke specifikt nogen "generel undtagelsesklausul" eller betydningen heraf. Den konkrete implementering af undtagelsesklausulen afhænger således af udspil fra Kommissionen til egentlige formelle beslutninger i Rådet om implementering af de fælles finanspolitiske rammer og regler. I lyset af den store usikkerhed om økonomiernes retning har Kommissionen foreløbigt valgt ikke at tage initiativ til anvendelse af reglerne om henstillinger om korrektion af faktiske underskud over 3 pct. af BNP eller reglerne om efterlevelse af mål for den strukturelle saldo.

Den generelle undtagelsesklausul har været aktiv i 2020 og 2021. Den 2. juni 2021 meddelte Kommissionen, at undtagelsesklausulen også er aktiv i 2022. Det byggede på en helhedsvurdering af økonomien og genopretningen i EU og euroområdet, hvor Kommissionen blandt andet kiggede på, hvornår BNP ventes at nå tilbage på niveauet før krisen. Økonomien har siden vist positive takter, om end der stadig er usikkerhed. Kommissionen har senest i marts 2022 angivet, at den foreløbigt forventer, at den generelle undtagelsesklausul ikke længere vil finde anvendelse i 2023, hvis den økonomiske udvikling bliver på sporet. Samtidig understreger Kommissionen, at Ruslands invasion af Ukraine har skabt fornyet usikkerhed om økonomien, hvorfor Kommissionen senere på foråret vil foretage en opdateret vurdering af, hvorvidt de økonomiske forudsætninger for at deaktivere undtagelsesklausulen i 2023 fortsat er tilstede.

Den valgte tilgang under corona-krise adskiller sig fra forløbet under finans- og gældskrisen, hvor der ligeledes blev gennemført betydelige finanspolitiske lempelser i landene, men hvor der forholdsvis hurtigt efterfølgende blev tildelt henstillinger om gradvist at genoprette de offentlige finanser. Forskellene afspejler dels de revisioner af reglerne, der blev lavet i lyset af erfaringerne fra finanskrise. Samtidig er der tale om to meget forskellige typer kriser, hvor blandt andet lånevilkårene for EU-landene generelt har været gunstigere under corona-krise end under finanskrise.

Boks 10.4 (fortsat)**Håndtering af corona-krise i de finanspolitiske regler i EU**

Kommissionen overvåger fortsat landenes offentlige finanser, mens den øgede fleksibilitet finder anvendelse. Der er i EU's udmeldinger også fokus på, at de økonomiske og finanspolitiske udfordringer er meget forskellige i landene. Det bør afspejles i landenes finanspolitiske tiltag, ligesom det bør sikres, at tiltagene er midlertidige og målrettede. Landene skal således sørge for at øge fokus på at genoprette de offentlige finanser og sikre sunde mellemfristede finanspolitikker, efterhånden som økonomien bedres.

Finanspagten

Finanspagten indeholder grundlæggende de samme fleksibilitetsmuligheder som Stabilitets- og Vækstpagten, herunder i forhold til usædvanlige hændelser uden for regeringens kontrol og alvorlige økonomiske tilbageslag i EU, som de deltagende lande kan vælge at implementere i deres nationale budgetlove. Implementeringen i de nationale budgetlove og disses fleksibilitet afhænger af nationale beslutninger.

Kilde: Europa-Kommissionen (2020) *En koordineret økonomisk reaktion på covid-19-udbruddet* (COM(2020) 112 final af 13. marts 2020), Europa-Kommissionen (2020) *Om aktivering af Stabilitets- og Vækstpagtens generelle undtagelsesklause* (COM(2020) 123 final af 20. marts 2020), Europa-Kommissionen (2020) *Erklæring fra EU's finansministre om Stabilitets- og Vækstpagten i lyset af covid-19-krise* af 23. marts 2020, Europa-Kommissionen (2021) *Samordning af den økonomiske politik i 2021: sådan får vi bugt med covid-19, understøttet genopretningen og moderniseret vores økonomi* (COM(2021) 500 final af 2. juni 2021) og Europa-Kommissionen (2022) *Fiscal policy guidance for 2023* (COM(2022) 85 final af 2. marts 2022).

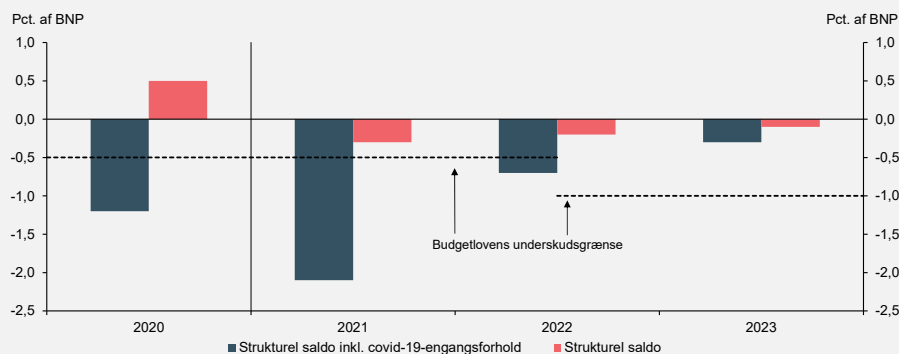
Budgetloven giver som nævnt også mulighed for midlertidigt at fravige underskudsgrænsen i tilfælde af exceptionelle omstændigheder forudsat at den midlertidige afvigelse ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare. Muligheden blev taget i anvendelse i 2020, men viste sig dog ikke at få bindende virkning. Det afspejler blandt andet, at der også er fleksibilitet inden for de normale rammer. En række udgifter direkte relateret til inddæmning og afbødning af covid-19 vurderes således, under budgetlovens metode, at have karakter af engangsforhold, og påvirker dermed ikke den strukturelle saldo.

I forbindelse med corona-pandemien blev der tilrettelagt en betydelig ekspansiv finanspolitik for at hjælpe økonomien bedst muligt gennem krisen. Den markante lempelse af finanspolitikken blev gennemført fra et udgangspunkt med stærke offentlige finanser. Forud for udbruddet af covid-19 og det økonomiske tilbageslag blev den strukturelle saldo skønnet til -0,1 pct. af BNP i 2020 og 0,3 pct. af BNP i 2021, jf. *Økonomisk Redegørelse*, december 2019.

Med afsæt i den seneste vurdering af de offentlige finanser i *Økonomisk Redegørelse*, december 2021 skønnes den strukturelle saldo til 0,5 pct. af BNP i 2020 og -0,3 pct. af BNP i 2021, idet ekstraordinære udgifter direkte relateret til covid-19 som nævnt ikke påvirker den strukturelle saldo. Hvis der illustrativt ikke korrigeres for covid-19-engangsforhold – dvs. hvis den strukturelle saldo opgøres inkl. covid-19-engangsudgifter – skønnes den strukturelle saldo til henholdsvis -1,2 pct. af BNP i 2020 og -2,1 pct. af BNP i 2021, jf. figur 10.1.⁸

⁸ Det bemærkes, at en del af de ekstraordinære covid-19 udgifter konteres på poster, der i Finansministeriets metode, indgår i den strukturelle offentlige saldo via et syv års glidende gennemsnit. Henregnes disse udgifter fuldt ud til det år, de vedrører, vil det strukturelle underskud være endnu større i de pågældende år.

Figur 10.1
Strukturel saldo med og uden covid-19 engangsforhold i 2020-2023



Anm.: Opgjort inkl. covid-19-engangsforhold samt hertil relateret tilbageløb på selskabsskat og aktieskat. De stiplede linjer angiver underskudsgrænsen i budgetloven som den hidtil har været (0,5 pct. af BNP) og som aftalt i *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik* (1,0 pct. af BNP).

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I lyset af disse praktiske erfaringer med rammeværket i en situation med exceptionelle omstændigheder belyses nedenfor nogle konkrete pejlemærker for, hvornår der er tale om exceptionelle omstændigheder, samt hvilken fleksibilitet i rammeværket, der er tale om i tilfælde af exceptionelle omstændigheder.

Kriterier for exceptionelle omstændigheder og betydningen heraf for fleksibiliteten

Under Stabilitets- og Vækstpagten er det Europa-Kommissionen og EU's Ministerråd, der vurderer, om der er exceptionelle omstændigheder. Der er i EU's regler nævnt en række kriterier, der skal inddrages, når det skal vurderes om der er tale om "usædvanlige begivenheder uden for et medlemslands kontrol".⁹ Den danske budgetlov fastsætter ikke yderligere kriterier for, hvad der udgør exceptionelle omstændigheder, idet der henvises til generel overensstemmelse med Stabilitets- og Vækstpagten. Udgangspunktet er derfor de kriterier, der er beskrevet i EU's Stabilitets- og Vækstpagt, og den praksis, der udvikles i den forbindelse.

I tråd med Finanspagten har De Økonomiske Råds formandskab som nævnt en eksplicit rolle i Danmark i forhold til at vurdere om der i en given situation måtte foreligge exceptionelle omstændigheder eller ej. Som tidligere anført er finansministeren underlagt et følg-eller-forklar princip i forhold til formandskabets vurderinger heraf.

Exceptionelle omstændigheder i form af en usædvanlig begivenhed, der ligger uden for et medlemslands kontrol, og som har afgørende virkning på den offentlige saldo, vil både kunne udløses af nationale hændelser (geografisk afgrænsede hændelser) og hændelser, der går på tværs af EU-landene. Ved en aktivering som følge af klausulen gives der fleksibilitet til at

⁹ Se Europa-Kommissionen (2019) *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*.

afvige fra underskudsgrænsen svarende til de direkte udgiftsmæssige konsekvenser forbundet med den konkrete hændelse. Det svarer til EU's retspraksis under Stabilitets- og Vækstpagten.¹⁰

Et alvorligt nationalt økonomisk tilbageslag kan siges at være exceptionelt i henhold til Stabilitets- og Vækstpagts regler om uforholdsmæssigt store underskud, hvis der kan opgøres en negativ årlig BNP-vækst eller et akkumuleret produktionstab gennem en længere periode med meget lav realvækst i BNP sammenlignet med den potentielle vækst (hvilket overordnet svarer til et betydeligt negativt outputgab). I tilfælde af et nationalt økonomisk tilbageslag, kan der i nogle tilfælde gives mere fleksibilitet i forbindelse med vurderinger om tildeling af EDP-henstillinger vedrørende overskridelser af grænsen på 3 pct. af BNP for underskud på den faktiske saldo og grænsen på 60 pct. af BNP for ØMU-gælden.

Stabilitets- og Vækstpagts regler om uforholdsmæssigt store underskud giver således mulighed for øget fleksibilitet i tilfælde af exceptionelle omstændigheder udløst af et økonomisk tilbageslag i EU/euroområdet som helhed. I disse tilfælde er muligheden for at fravige reglernes krav (særligt i relation til revidering af kravene i EDP-henstillinger) ikke på forhånd formelt begrænset, så længe den mellemfristede holdbarhed ikke bringes i fare. Reglernes krav vil således kunne tilpasses i overensstemmelse med konjunktursituationen under fortsat vurdering og overvågning af de offentlige finanser fra Kommissionens side. Begrebet "et økonomisk tilbageslag i EU/euroområdet" er ikke defineret numerisk i reglerne, modsat et nationalt økonomisk tilbageslag, *jf. ovenstående* (negativ årlig realvækst eller en længere periode med meget lav realvækst i forhold til den potentielle vækst).

I Stabilitets- og Vækstpagts forebyggende regler (MTO-reglerne) er undtagelsesmuligheden i tilfælde af et alvorligt økonomisk tilbageslag kun nævnt i forbindelse med et alvorligt tilbageslag for euroområdet eller Unionen som helhed.

Finanspagten fastlægger som udgangspunkt ikke selvstændige regler for, hvad der kan udløse exceptionelle omstændigheder. Af Europa-Kommissionens principper for korrektionsmekanismer under finanspagten fremgår det, at undtagelsesklausulen kan gælde i "perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag som fastsat i Stabilitets- og Vækstpagten, også i euroområdet" (på engelsk: "including in the euro area").

Med den stigende grad af økonomiske afhængigheder i EU og mellem Danmark og euroområdet vurderes sandsynligheden for et tilbageslag, som kun rammer Danmark (dvs. et asymmetrisk nationalt tilbageslag) at være begrænset. Skulle der ikke desto mindre opstå en situation, hvor dansk økonomi rammes af et alvorligt tilbageslag, som ikke gør sig gældende i resten af EU eller for euroområdet, vil der skulle indledes dialog med Europa-Kommissionen og de øvrige EU-lande om mulighederne i regelsættet for at fravige underskudsgrænsen, hvis ønsket. Regeringen vil som nævnt i denne forbindelse være underlagt et følg-eller-forklar princip i forhold til eventuelle anbefalinger fra De Økonomiske Råd.

De Økonomiske Råds formandskab har i forbindelse med *Dansk Økonomi, efterår 2020* nævnt, at der er behov for en nærmere afklaring og definition af kriterierne for exceptionelle omstændigheder svarende til undtagelsesklausulen i budgetloven. Formandskabet skriver

¹⁰ Se Europa-Kommissionen (2019) *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*.

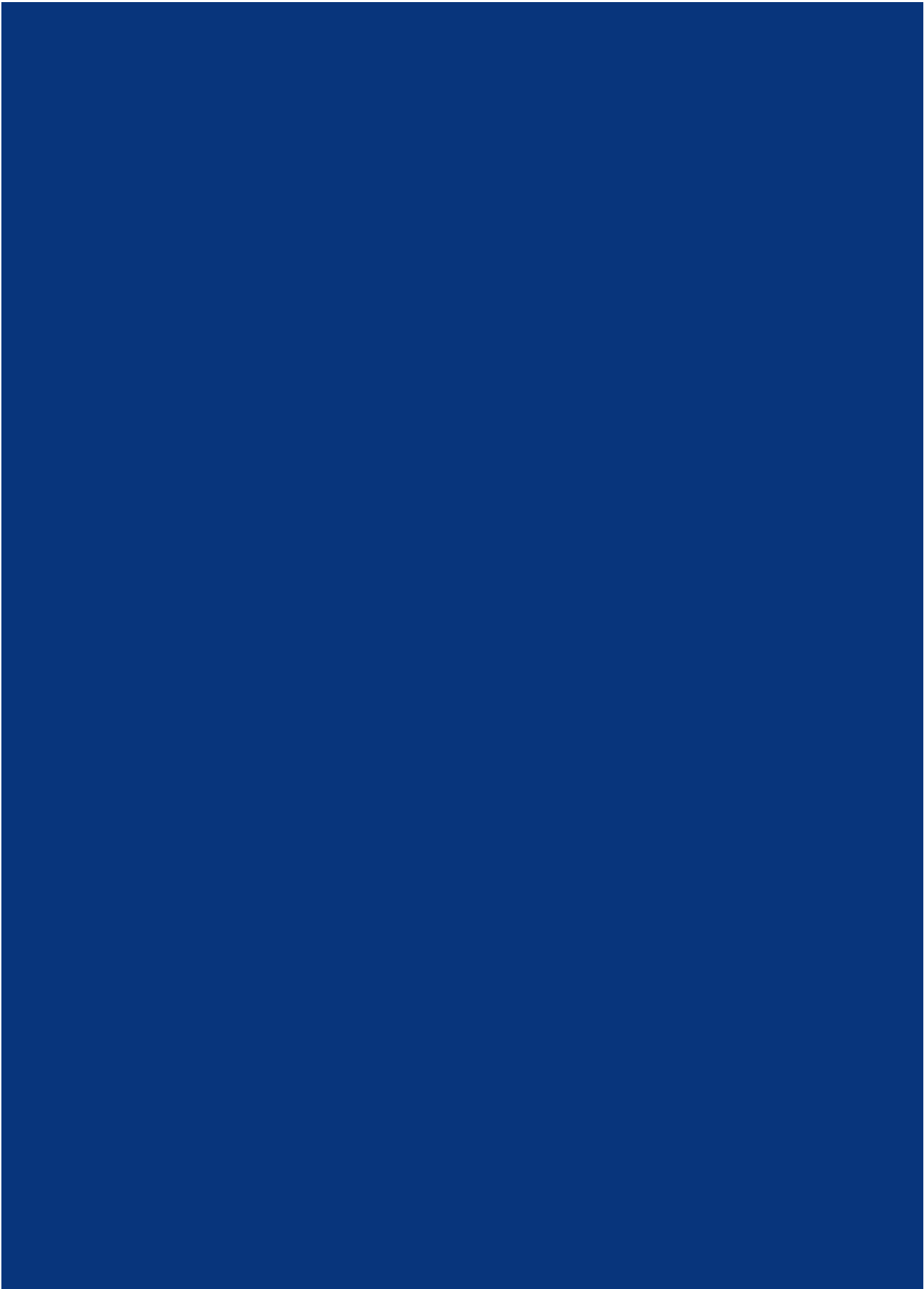
således, at det er ”grundlæggende uklart, hvor stort konjunkturlibageslaget skal være, før finanspolitikken kan lempes, og budgetlovens grænse kan overskrides med henvisning til exceptionelle omstændigheder”. På baggrund af DØR’s daværende skøn for outputgab på $-1\frac{3}{4}$ pct. af BNP i 2021 skriver de i forlængelse heraf, at ”det er uklart, hvorvidt dette kan og bør opfattes som exceptionelle omstændigheder, ligesom det er uklart i hvilket omfang andre forhold kan inddrages i vurderingen, herunder eksempelvis udviklingen på arbejdsmarkedet, den forventede ændring i outputgap mv.”.

Efter Finansministeriets vurdering vil det ikke være hensigtsmæssigt at sætte en fast kvantitativ grænse for, hvornår et beregnet output gab eller konjunkturgab kan erklæres for exceptionelt, men nogle pejlemærker kan findes i de allerede anvendte metoder og retningslinjer:

- For det første er der i kapitel 9 beregnet et ”repræsentativt output gab” (ROG) som en beregning af den nedre grænse for et ”normalt” konjunkturlibageslag i forbindelse med EU-reglerne. Med Finansministeriets metode, hvor der anvendes et sammenvejet konjunkturgab (sammensat af et BVT-gab og et beskæftigelsesgab), er denne nedre grænse beregnet til omkring $-2\frac{1}{4}$ pct.
- For det andet er der i EU’s Stabilitets- og Vækstpagt som nævnt defineret en ”tilpasningsmatrix”, der specificerer minimumskrav til, hvor hurtigt en eventuel svækkelse af den strukturelle saldo under en periode med exceptionelle omstændigheder, skal rulles tilbage efterfølgende, når økonomien bedres. For en økonomi som den danske med en ØMU-gæld under 60 pct. af BNP og lav/middel holdbarhedsrisiko, er der som udgangspunkt ingen tilpasningskrav, hvis outputgab målt med EU’s metode er større end -3 pct. (”meget dårlige tider” eller ”exceptionelt dårlige tider”).

Når der tages højde for forskelle i metoder og begreber, svarer et konjunkturgab efter Finansministeriets metode på $-2\frac{1}{4}$ pct. typisk til et output gab med EU’s metode på ca. -3 til $-3\frac{1}{2}$ pct. De to perspektiver danner således overordnet set ensartede retningspile for, hvornår en konjunktursituation kan anses for exceptionel. Den konkrete stillingtagen bør dog i sidste ende bero på en helhedsvurdering, der også kan afspejle eventuelt særlige forhold, der måtte gøre sig gældende, fx vedrørende udviklingen på arbejdsmarkedet, de udløsende faktorer bag krisen (fx en pandemi), udviklingen på de finansielle markeder samt eventuelle ubalancer i øvrigt.

Hvis en regering har lempet finanspolitikken ud over underskudsgrænsen med henvisning til exceptionelle omstændigheder, er det en del af De Økonomiske Råds formandskabs opgaver (i deres egenskab af finanspolitisk råd) at komme med deres vurdering af, hvorvidt der foreligger exceptionelle omstændigheder. Regeringen er i den forbindelse underlagt et følg-eller-forklar princip.



10A. De fælles principper for finanspagten vedrørende korrektionsmekanisme

Boks 10A.1

Principperne i finanspagten vedrørende korrektionsmekanisme

1) Juridisk status

Korrektionsmekanismerne bør indarbejdes i den nationale lovgivning i form af bindende og varige bestemmelser, helst i forfatningen, eller på anden måde, der sikrer, at de fuldt ud overholdes og efterleves gennem hele den nationale budgetproces. Korrektionsmekanismerne skal fuldt ud respektere de nationale parlamenters beføjelser.

2) Overensstemmelse med EU-rammerne

De nationale korrektionsmekanismer skal tage nøje udgangspunkt i koncepterne og reglerne i EU's finanspolitiske rammer. Det gælder især i forbindelse med begrebet "væsentlig afvigelse" og definitionen af eventuelle undtagelsesklausuler. Korrektionen skal, hvad angår omfang og tidshorizont, være i overensstemmelse med de eventuelle henstillinger, der er rettet til den berørte medlemsstat under Stabilitets- og Vækstpagten.

3) Aktivering

Aktiveringen af korrektionsmekanismen skal ske under veldefinerede omstændigheder, der er kendetegnet ved en væsentlig afvigelse fra den mellemsigtede målsætning eller tilpasningsstien i retning af denne målsætning. De udløsende faktorer kan omfatte EU-baserede eller landespecifikke kriterier, forudsat at de opfylder ovennævnte betingelse. Under samme betingelse kan kravene opfyldes af både forudgående mekanismer, der fastsætter budgetmål for at undgå, at der opstår afvigelser, eller efterfølgende mekanismer, der udløser korrektioner som reaktion på tidligere afvigelser.

4) Korrektionens art

Omfanget af og tidshorizonten for korrektionen skal være fastsat i forud fastlagte regler. Større afvigelser fra den mellemsigtede målsætning eller tilpasningsstien i retning af denne målsætning bør føre til større korrektioner. Udgangspunktet for korrektionsmekanismen bør være, at den strukturelle saldo skal genoprettes på eller over niveauet i den mellemsigtede målsætning inden for den fastsatte tidsplan og derefter skal opretholdes på dette niveau. Korrektionsmekanismen skal sikre, at de kritiske finanspolitiske mål, som er fastsat før den væsentlige afvigelse, overholdes, således at der undgås en varig afvigelse fra de overordnede finanspolitiske mål, der blev sat før den væsentlige afvigelse. Ved starten af korrektionen skal medlemsstaterne vedtage en plan for korrektionen, som er bindende for budgetterne under hele korrektionsperioden.

Boks 10A.1 (fortsat)**Principperne i finanspagten vedrørende korrektionsmekanisme****5) Operationelle instrumenter**

I korrektionsmekanismen kan reglerne for offentlige udgifter og diskretionære skatteforanstaltninger gives en stor operationel rolle, blandt andet ved aktivering af mekanismen og gennemførelse af korrektionen, forudsat at disse regler er i overensstemmelse med realiseringen af den mellemsigtede målsætning og tilpasningsstien i retning af denne målsætning. Ved udformningen af korrektionsmekanismen bør der overvejes bestemmelser vedrørende samordningen af de budgetmæssige tilpasninger mellem visse eller alle offentlige delsektorer i tilfælde af aktivering.

6) Undtagelsesklausuler

Fastlæggelsen af eventuelle undtagelsesklausuler skal være bundet til begrebet "exceptionelle omstændigheder" som defineret i Stabilitets- og Vækstpagten. Dette omfatter en usædvanlig begivenhed, som ligger uden for den pågældende medlemsstats kontrol, og som har en afgørende virkning på de samlede offentlige finanser, eller perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag som fastsat i Stabilitets- og Vækstpagten, også i euroområdet. Suspensionen af en korrektionsmekanisme i tilfælde af en undtagelsesklausul skal være midlertidig.

Korrektionsmekanismen skal fastsætte en minimumshastighed for den strukturelle tilpasning efter undtagelsesklausulens ophør med kravet i Stabilitets- og Vækstpagten som nedre grænse. Når en medlemsstat ikke længere er omfattet af undtagelsesklausulen, skal den vedtage en korrektionsplan, som er bindende for budgetterne under hele korrektionsperioden.

7) Overvågningsinstitutionernes rolle og uafhængighed

Korrektionsmekanismernes troværdighed og gennemsigtighed skal styrkes ved, at uafhængige eller funktionelt selvstændige organer fungerer som overvågningsinstitutioner. Disse institutioner vil skulle foretage offentlige vurderinger af hvorvidt der forekommer omstændigheder, der gør det berettiget at aktivere korrektionsmekanismen, hvorvidt korrektionen skrider frem i overensstemmelse med de nationale regler og planer, samt hvorvidt der forekommer omstændigheder, der udløser undtagelsesklausuler, eller som kræver, at disse forlænges eller ophæves.

Den berørte medlemsstat skal tage disse organers vurderinger til følge eller i modsat fald forklare offentligt, hvorfor de ikke gør det. Ved oprettelsen af disse organer skal der tages højde for det eksisterende institutionelle miljø og den landespecifikke administrative struktur.

Disse organer skal understøttes af nationale forskrifter, som sikrer en høj grad selvstændighed, herunder: i) en lovbestemt status, ii) fritagelse for indblanding, dvs. organerne modtager ikke ordrer og er i stand til hurtigt at kommunikere med offentligheden, iii) udnævnelser på basis af erfaring og kompetencer, iv) passende ressourcer og adgang til oplysninger til at udføre deres mandat.

Kilde: Europa-Kommissionen (2012) *Fælles principper for nationale finanspolitiske korrektionsmekanismer* (COM(2012) 342 final af 20. juni 2012).



fm.dk