

Kommentar til lovforslag om udgiftslofter

Formandsskabets bemærkninger til lovforslagene indgår i Dansk Økonomi, efterår 2014. Dette notat opsummerer disse bemærkninger.

Finansministeren fremsatte d. 26. august 2014 to lovforslag vedrørende udgiftslofter. Formandsskabet skal ifølge lov om Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd vurdere, hvorvidt de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger, og om de vedtagne udgiftslofter overholdes i planlægningsfasen.

Disse vurderinger kræver en makroøkonomisk fremskrivning, som er foretaget i forbindelse med *Dansk Økonomi, efterår 2014*. Det følger af retningslinjerne for offentliggørelse af diskussionsoplæggene, at formandsskabet ikke kommenterer rapportens indhold inden rådsmødet, som blev afholdt tirsdag d. 7. oktober 2014. Formandsskabets bemærkninger til lovforslagene fremgår af afsnit I.6 "Offentlige finanser" og afsnit I.7 "Aspekter af budgetloven".

1.1 Forslag til lov om ændring af lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansårene 2014-2017

Lovforslaget afspejler i høj grad konsekvenserne af forårets politiske aftaler. Der kommenteres nedenfor på håndteringen af aftalerne i forhold til budgetloven, mens der ikke kommenteres på indhold eller provenuberegninger i forbindelse med aftalerne. Det bemærkes, at kommentarerne skal ses i lyset af, at budgetloven først har virkning fra 2014, og der løbende afklares spørgsmål vedrørende fortolkningen af loven.

1.1.1 Udgiftslofter afstemt med finanspolitiske målsætninger

De vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger, hvis lofterne kan bruges fuldt ud, uden at budgetlovens grænse for det strukturelle underskud på ½ pct. af BNP overskrides. Med afsæt i den makroøkonomiske fremskrivning i *Dansk Økonomi, Efterår 2014* vurderes det, at det strukturelle underskud i 2015 til 2017 bliver større end ½ pct. af BNP, hvis udgiftslofterne anvendes fuldt ud.

Det statslige delloft for indkomstoverførsler forventes dog ikke brugt fuldt ud, og med afsæt i de forventede udgifter til indkomstoverførsler under loftet overholdes grænsen for den strukturelle saldo. Konklusionen i afsnittet er således, at den hypotetiske overskridelse af grænsen for den strukturelle saldo ikke skal give anledning til en

nedsættelse af udgiftslofterne for 2015 til 2017. Dertil kommer, at udgiftslofternes troværdighed afhænger af, at der foretages få løbende justeringer af lofterne. Det bemærkes dog, at der bliver behov for finanspolitiske stramninger, hvis udgiftsloftet for statslige indkomstoverførselsudgifter bruges fuldt ud.

1.1.2 Begrundelser for administrative korrektioner

Budgetlovens §8 giver finansministeren administrativ hjemmel til at foretage justeringer af udgiftslofterne i en række nærmere definerede tilfælde¹. Justeringerne af udgiftslofterne afspejler primært administrative korrektioner, som er begrundet i notatet ”Korrektioner af de gældende udgiftslofter på FFL15”, der kan findes på Finansministeriets hjemmeside.

Det er i sagens natur væsentligt, at begrundelserne for at justere de vedtagne udgiftslofter administrativt bør være klare.

Ifølge budgetlovens §8, stk. 3 kan finansministeren foretage en administrativ reduktion i de gældende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner, i det omfang det er begrundet i ny lovgivning, der medfører større såkaldte skatteudgifter, som er en gunstig skattemæssig behandling af bestemte typer af aktiviteter eller grupper af skatteydere. Skatteudgifter kan bruges til at omgå udgiftslofterne, da højere skatteudgifter kan erstatte tilskud mv. under udgiftslofterne. Der er en diskussion af håndteringen af skatteudgifter i *Dansk Økonomi, efterår 2014*. I rapporten blev blandt andet efterspurgt retningslinjer for, hvornår der skal foretages justeringer af de enkelte udgiftslofter.

Derudover vurderes det, at dokumentationen vedrørende to andre administrative justeringer er mangelfuld, jf. nedenfor. Disse justeringer er ikke diskuteret i rapporten.

Finansministeren kan foretage en administrativ justering af udgiftslofterne som følge af pris- og lønregulering af de nævnte udgiftslofter eller lignende tekniske justeringer, jf. budgetlovens §8, stk. 4.

Der er foretaget en administrativ opjustering af det statslige delloft for driftsudgifter med godt 1 mia. kr. i 2015 og tilsvarende nedjustering i 2016 som følge af de nye skøn for EU-bidraget. Konklusionen i rapporten er, at justeringerne i EU-bidragene indebærer, at den planlagte realvækst i det offentlige forbrug i 2015 og 2016 ikke påvirkes. Justeringerne synes derfor fornuftige, da en tidsforskydning i udgifterne i EU-bidraget ikke bør påvirke det offentlige forbrugsniveau.

Justeringen er foretaget administrativt med henvisning til, at det er en teknisk justering. Det er væsentligt med en klar begrundelse for dette valg, da udgiftslofterne definerer flerårige rammer, hvor udgifterne skal holde sig under lofterne. Stiger en udgift under

¹ Finansministeren skal orientere Folketingets Finansudvalg om ændringerne og offentliggøre oplysninger herom på Finansministeriets hjemmeside på internettet.

loftet skal det modsvares af reduktioner i andre udgifter under loftet. Det er derfor umiddelbart problematisk, at en teknisk opjustering af udgiftsloftet i 2015 begrundes med, at en udgiftspost under udgiftsloftet er blevet højere end planlagt. Skillelinjen mellem egentlige forøgelse af udgiftsposterne under lofterne og tekniske opjusteringer som følge af pris- og lønopregning mv. bør være skarp.

Det er i den sammenhæng væsentligt, at det bliver klart, hvorvidt der generelt kan foretages administrative justeringer af udgiftslofterne, hvis udgifterne under udgiftslofterne bliver højere end planlagt, eller netop udgifterne til EU-bidraget adskiller sig fra øvrige udgifter under lofterne. Det vurderes stærkt problematisk, hvis der generelt kan foretages tekniske opjusteringer af udgiftslofterne, hvis udgifterne under lofterne i de enkelte år bliver højere end planlagt.

Der foretages endvidere en administrativ justering af udgiftslofterne som følge af sygedagpengereformen. Justeringen er begrundet med budgetlovens §8, stk. 2, hvor finansministeren kan foretage en justering af udgiftslofterne i det omfang det er begrundet i ny lovgivning, der påvirker de ledighedsrelaterede udgifter til indkomstoverførsler mv., herunder løntilskud og lovbundne driftsudgifter ved aktivering af modtagere af ledighedsrelaterede indkomstoverførsler.

Sygedagpengereformen vedrører besparelser og merudgifter i forbindelse med sygedagpengeindsatsen. Ydelser til sygedagpengemodtagere er ikke en ledighedsrelateret indkomstoverførsel. Med afsæt i oplysningerne i dokumentationen er det vanskeligt at se, hvorfor den administrative justering begrundes med henvisning til budgetlovens §8, stk. 2. Der er behov for yderligere dokumentation for sygedagpengereformens påvirkning af ledighedsrelaterede udgifter.

1.1.3 Begrundelser for ændringer i udgifter under lofterne

Der er i *Dansk Økonomi, efterår 2014* en drøftelse af undtagelsen af tilskuddet til PSO-ordningen, som ikke skal være omfattet af udgiftslofterne. Undtagelsen indebærer isoleret set, at væksten i statslige driftsudgifter og udgifter til tilskudsordninger samlet set bliver højere end oprindeligt aftalt, da udgiftslofterne for 2014 til 2017 blev fastlagt.

En styrke ved udgiftslofterne er, at der er klare og veldefinerede regler for udgiftslofternes niveau set over en flerårig periode. Dertil kommer, at gruppen af udgifter under lofterne skal være veldefineret. Der bør generelt være få undtagelser, og begrundelsen for at undtage netop tilskuddet til PSO-ordningen kunne godt være gjort mere klar.

1.1.4 Adfærdsvirkninger og tilbageløb i forbindelse med loftskorrekationer

Forårets politiske aftaler indebærer positive afledte virkninger på de offentlige finanser fra tilbageløb og adfærd, som blandt finansierer en opjustering i det statslige delloft for driftsudgifter.

Det er forbundet med usikkerhed, i hvilket omfang og på hvilket tidspunkt afledte adfærdsvirkninger på blandt andet beskæftigelsen og energiforbruget realiseres, og de offentlige underskud er i disse år tæt på grænserne i budgetloven og Vækst- og Stabilitetspagten, jf. Dansk Økonomi, efterår 2014. Realiseres de forudsatte adfærdsvirkninger ikke, kan det derfor betyde, at finanspolitiske stramninger bliver nødvendige, for at de finanspolitiske målsætninger overholdes. Det er generelt væsentligt at have øje på det faktiske og strukturelle offentlige underskud, når usikre adfærdsvirkninger disponeres til højere offentlige forbrug og udgiftslofter.

Der bør kun tages højde for adfærdsvirkninger, hvor der er anerkendte, dokumenterede og offentliggjorte regneprincipper. Adfærdsvirkninger opstår typisk over en årrække, hvorfor justeringer af udgiftslofterne skal tage højde for forskydninger i tidspunktet fra et initiativ gennemføres til adfærdsvirkningerne realiseres, og de offentlige finanser forbedres. Med afsæt i Finansministeriets dokumentation er det ikke muligt at se, i hvilket omfang og på hvilket tidspunkt sygedagpengereformen og beskæftigelsesreformen forudsættes at øge beskæftigelsen, og hvorvidt dette finansierer højere udgiftslofter.

1.2 Lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2018

Ifølge budgetloven skal finansministeren samtidig med forslaget til finanslov fremsætte forslag til udgiftslofter for det fjerde finansår. Det nævnte lovforslag skal ledsages af en makroøkonomisk fremskrivning til understøttelse af Folketingets behandling af lovforslaget.

Udgiftslofterne for 2018 er fastsat med afsæt i Finansministeriets mellemfristede fremskrivning, som er dokumenteret i ”*Opdateret 2020-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2018*”, august 2014. Derudover skal der foretages en slags oversættelse af den mellemfristede fremskrivning til udgiftslofter. Oversættelsen fra den mellemfristede fremskrivning til et samlet niveau for loftsbelagte driftsudgifter på 542,3 mia. kr. (2015-priser) og niveau for det statslige delloft for indkomstoverførsler på 256,7 mia. kr. i 2018 er veldokumenteret i ”*Dokumentation for fastsættelsen af udgiftslofter for 2018*”, august 2014.

I Dansk Økonomi, efterår 2014 vurderes det, hvorvidt driftslofterne og loftet for indkomstoverførsler er i overensstemmelse med de mellemfristede mål, når Det Økonomiske Råds skøn lægges til grund for vurderingen. Det gælder primært budgetlovens krav til, at det strukturelle underskud højst må udgøre ½ pct. af BNP i 2018.

Denne beregning er forbundet med usikkerhed, da sammenhængen mellem det statslige delloft for indkomstoverførsler og den strukturelle saldo er meget usikker, jf. Dansk

Økonomi, efterår 2014. Det vurderes dog, at det strukturelle underskud, når det forudsættes, at udgifterne går til loft, er mindre end ½ pct. af BNP i 2018.

I fremskrivningen i Dansk Økonomi, efterår 2014 skønnes et strukturelt overskud på 0,3 pct. af BNP i 2020, hvorfor det politiske mål om mindst strukturel balance i 2020 også er overholdt. Med afsæt i fremskrivningen i Dansk Økonomi, forår 2014 skønnes finanspolitikken at være grundlæggende holdbar, så også denne betingelse er overholdt.