

OFFENTLIGE UDGIFTER 2. november 2023

ANALYSE

Udarbejdet af
Jon Nielsen
Chefanalytiker

Budgetlovens saldokrav og udgiftslofter

Budgetloven fra 2014 består af to dele: Et saldokrav og udgiftslofter for kommunerne, regionerne og staten. Saldokravet øger de politiske omkostninger, det har for finansministeren at øge det strukturelle offentlige underskud. Udgiftsloftet for f.eks. kommunerne øger kommunalbestyrelsernes og økonomiforvaltningers incitament til at undgå budgetoverskridelser. Denne analyse forklarer, hvad budgetlovens gør, og opridser erfaringerne med den.

Kontakt

Chefanalytiker

Jon Nielsen

📞 40 54 18 80

✉️ jn@ae.dk

Kommunikationschef

Jesper Kirkbak

📞 50 73 71 34

✉️ jk@ae.dk

Hovedkonklusioner

- Budgetlovens udgiftslofter sætter en maksimumsværdi for kommunernes, regionernes og statens udgifter på forskellige områder. Det er forbundet med økonomiske sanktioner at overskride udgiftslofterne. Lofterne gør det dyrt for kommunerne osv. at bryde de rammer, der er sat, men har ikke betydning for, om rammerne er stramme eller lempelige.
- Udgiftslofterne har efter alt at dømme forbedret budgetoverholdelsen, men har samtidig flyttet budgetrisiko væk fra finansministerens bord og ned på modtagerne af kommunal velfærd. Desuden har lofterne gjort den kommunale styring mere kortsigtet.
- Budgetlovens saldokrav kræver, at det strukturelle offentlige underskud højst udgør 1 pct. af BNP. Kravet øger de politiske omkostninger for regeringen ved at køre med underskud. Kravet binder ikke i 2024, men vil komme til at binde i årene med demografisk modvind efter 2030. Danmark har en lang historik for at føre en disciplineret finanspolitik. Bedømt på de historiske erfaringer har vi derfor ikke brug for et saldokrav.

Analysen er lavet i samarbejde med 3F.

Budgetloven består af to dele: Udgiftslofter og saldokrav

Budgetloven fra 2012 strammede de finanspolitiske rammer på nationalt plan og økonomistyringen i hele den offentlige sektor. Loven trådte i kraft i 2014, men reelt havde dens bestemmelser været gældende siden 2011. Loven består af to elementer:

A.

Udgiftslofter: Med finansloven fastsættes der fem udgiftslofter for det efterfølgende år, som angiver det maksimale niveau for hhv. kommunernes serviceudgifter, regionernes driftsudgifter til sundhed, regionernes driftsudgifter til regional udvikling, statens udgifter til drift og statens udgifter til indkomstoverførsler. Lofterne fastsættes ved lov og gælder for kommunerne under ét, regionerne under ét og ministerierne under ét. De enkelte sektorer straffes med bøde, hvis de realiserede udgifter overskrider budgettet. Lofterne blev indført for kommunerne i 2011 og for regionerne i 2013.

B.

Et saldokrav: Det strukturelle offentlige underskud må ikke overstige 1 pct. af BNP. Det er en dansk implementering af EU's finanspagt fra 2011 og gjaldt allerede fra 2011 pga. den EU-henstilling, vi fik i 2010. Saldokravet var oprindeligt på 0,5 pct. af BNP, men blev lempet som led i det nationale kompromis om forsvaret. Kravet vedrører den strukturelle saldo, som er den offentlige saldo rensset for konjunktur og visse midlertidige forhold. Saldokravet kan fraviges i år med "exceptionelle omstændigheder".

Finansministeriet forventer, at regeringens finanslovsforslag for 2024 vil give et strukturelt overskud på 0,4 pct. af BNP, dvs. der er meget luft ned til saldokravet.¹ Til gengæld melder kommuner og regioner om, at det kommer til at kræve hårde prioriteringer at overholde udgiftslofterne i 2024.²

Denne analyse forklarer først udgiftslofterne og samler op på erfaringerne med lofterne. Dernæst forklares saldokravet, og udfordringerne med saldokravet skitseres.

A. Budgetlovens udgiftslofter

Udgiftslofterne gør det dyrt for kommunerne at overskride budgettet

Med indførslen af udgiftslofter får kommuner, regioner og ministerier en økonomisk straf, hvis budgettet eller regnskabet overstiger den økonomiske ramme. Siden 1980'erne har kommuner, regioner (amter) og ministerier haft rammestyring, dvs. et loft for de samlede udgifter. Det nye ved budgetloven er dels sanktionerne, og dels at loftet er fastsat på forhånd i en lov.

Der er udgiftslofter for kommunernes serviceudgifter, regionernes driftsudgifter til hhv. sundhed og regional udvikling samt statens udgifter til hhv. drift og indkomstoverførsler. De enkelte lofter er nærmere uddybet i Boks 1. De udgifter, der ikke er omfattet af lofter, er primært undtaget ud fra et konjunkturbetragtningssyn. Anlægsudgifterne er undtaget, så man kan øge de offentlige investeringer i lavkonjunkturer. Og ledighedsrelaterede indkomstoverførsler er undtaget, så man ikke skal skære i dagpengene i krisetider.

Boks 1. Hvad er med i udgiftslofterne, og hvordan straffes overskridelser?

Der er fem udgiftslofter:

- *Statsligt delloft for driftsudgifter:* 254,7 mia. kr. i 2024. Det omfatter de fleste statslige driftsudgifter samt udgifter til EU-bidrag, udviklingsbistand, erhvervsstøtte og taxameterudgifter til uddannelsesområdet. Omfatter ikke de offentlige renteudgifter. Hvis man på budgetteringstidspunktet (ultimo året før) forventer, at staten vil overskride loftet, så indføres der en negativ bevilling – en lovpligt om, at staten samlet set skal forbruge mindre. Hvis man på regnskabs-tidspunktet (primo året efter) konstaterer, at staten har overskredet loftet, så reduceres det igangværende års loft til-svarende.
- *Statsligt delloft for indkomstoverførsler:* 314,5 mia. kr. i 2024. Omfatter kun ikke-ledighedsrelaterede ydelser såsom fol-kepension og SU. Her er loftet fastsat pba. en prognose, og derfor er der ret stor usikkerhed om budgetteringen. Af samme årsag budgetterer man med en buffer på 1 pct. Ved overskridelser (uanset hvornår de opdages) skal den ansvar-lige minister redegøre for, om merudgiften er permanent eller midlertidig. Hvis merudgiften er permanent, skal mini-steren fremlægge tiltag til at nedbringe udgiften fremadrettet.
- *Kommunalt udgiftsloft:* 305,4 mia. kr. i 2024. Omfatter kun serviceudgifter, ikke anlæg. Som led i økonomiaftaler mellem regering og kommuner fastsættes der en anlægsramme, men der er som udgangspunkt ikke sanktioner. Overskridelser straffes med en reduktion af bloktilskuddet for det igangværende år på op til 3 mia. kr.
- *Regionalt delloft for sundhed:* 136,2 mia. kr. i 2024. Omfatter også svært styrbare udgifter såsom medicintilskud. Over-skridelser straffes med en reduktion af bloktilskuddet for det igangværende år på op til 1 mia. kr.

Hvert år ifm. finansloven vedtager folketinget et udgiftsloft for om fire år. Dvs. de kommende tre år ligger altid fast. Når man fastsætter det fjerde år, placerer man hele det økonomiske råderum under statens delloft for drift, mens kommunernes og regionernes lofter holdes konstante i kroner og ører. Råderummet fordeles mellem sektorer i de årlige finanslovsaftaler og de årlige økonomiaftaler med kommuner og regioner. I forbindelse med finanslove og økonomiaftaler korrigeres lofterne tilsvarende uden at der ved lov skal vedtages nye lofter. Allerede vedtagne udgiftslofter kan kun ændres i "særlige tilfælde", f.eks. efter et folketingsvalg eller efter større reformer.³

Der er sanktioner både ved forventede og realiserede overskridelser. For staten består straffen i en pligt til at nedbringe udgifterne, jf. Boks 1. For kommuner og regioner består straffen i, at staten tilbageholder en del af bloktilskuddet. Dvs. kommuner og regioner bliver ikke straffet med en pligt til at nedbringe udgifterne, men med et dræn på deres indtægter. Hvis de ikke nedbringer udgifterne tilsvarende, vil de skulle forbruge af deres likviditet (deres opsparing).

Bemærk, at budgetloven ikke stiller krav om udgiftslofternes konkrete niveau, men kun om, at man skal overholde den ramme, der er sat. Når flere kommuner og regioner har ytret, at det kommer til at kræve hårde prioriteringer at overholde udgiftslofterne i 2024, er problemet altså de stramme rammer, og ikke selve rammestyringen. Det er med andre ord ikke budgetlovens skyld. Det demografiske pres på de offentlige udgifter skal løses ved at afsætte de fornødne midler inden for rammerne af en holdbar finansiering – ikke ved hvert år at bruge flere midler, end man har afsat.

Udgiftslofterne har forbedret budgetoverholdelsen, men med en pris

Indførslen af udgiftslofter har givet ekstra fokus på økonomistyringen og har betydet, at kommunerne gør mere for at koordinere budgetterne imellem sig og undgå udgiftsskred. Således er lofterne blevet implementeret ved, at kommunerne dels har indført en faseopdelt budgetlægningsproces for at fordele det samlede loft imellem sig, og dels ved at økonomiforvaltningerne i de enkelte kommuner og budgetkontorerne i de enkelte kommunale institutioner har fået mere magt. Dertil er kommunerne begyndt at budgettere med større reserver, som bliver udmøntet i løbet af året.

Det har forbedret budgetoverholdelsen, men er kommet med en pris.

I et par år umiddelbart efter kommunalreformen overskred kommunernes serviceudgifter budgettet. Det fremgår af Figur 1A. Efter indførslen af sanktionslovgivningen i 2011 blev overskridelserne vendt til store underskridelser. Kommunerne havde et markant mindreforbrug i budgetlovens første seks år men er de senere år blevet gode til at ramme budgettet.

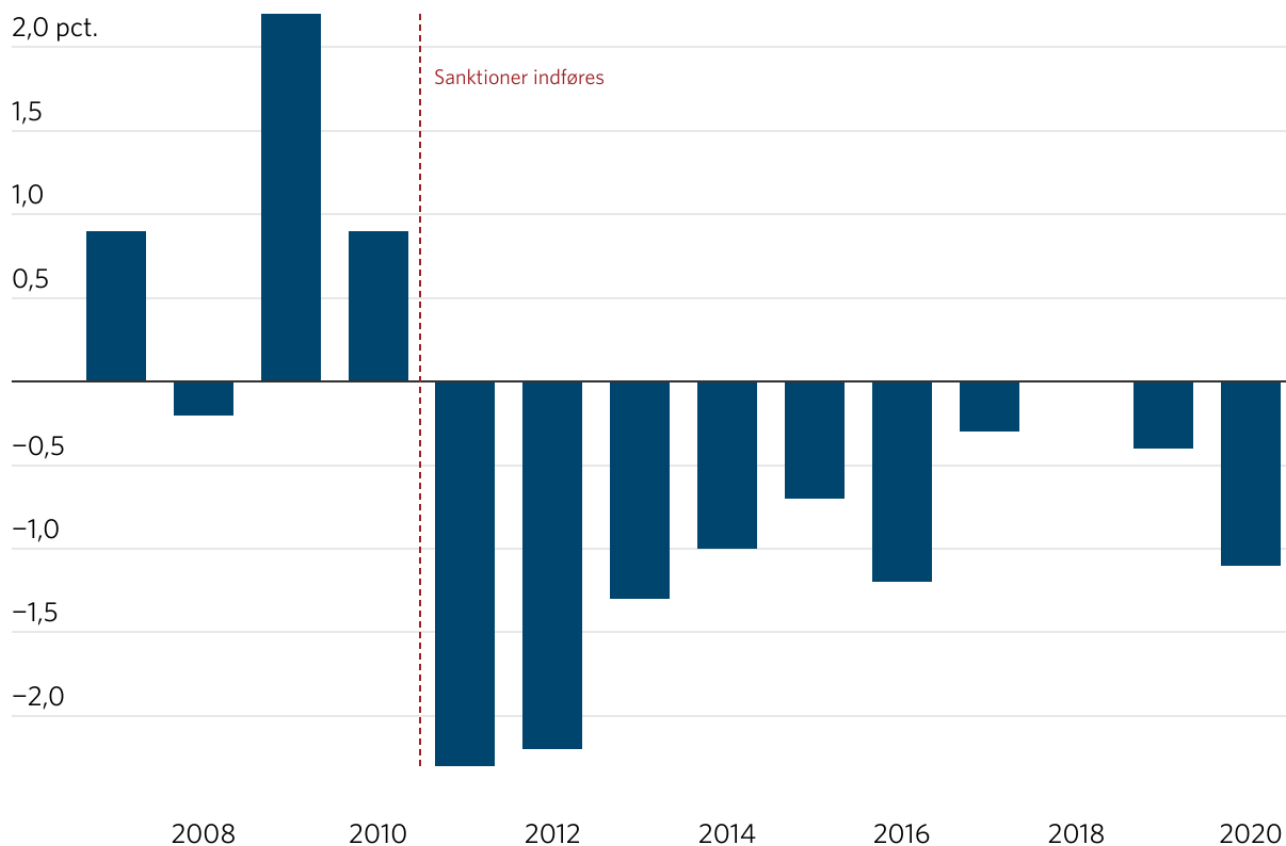
Regionerne har været igennem en lignende udvikling med markante overskridelser af sundhedsbudgettet i 2008-2009 og underskridelser i 2011-2013. Det fremgår af Figur 1B. Bemærk, at sanktionerne først fra 2013 har omfattet regionerne, så de markante underskridelser i 2011-2012 er ikke umiddelbart sanktionernes skyld. Siden 2014 har regionerne haft en meget høj budgetpræcision. Det skyldes bl.a., at regionerne har god mulighed for at justere indkøbet af sygehusmedicin og tjenesteydelser (konsulentydelse, personalekurser mv.) sidst på året, så man rammer budgettet.

I staten har der ikke været problemer med budgetoverskridelser hverken før eller efter budgetlovens indførsel.

FIGUR 1A

Kommuner: mer-/mindreforbrug på service

Figuren viser kommunernes mer- og mindreforbrug på serviceudgifter.

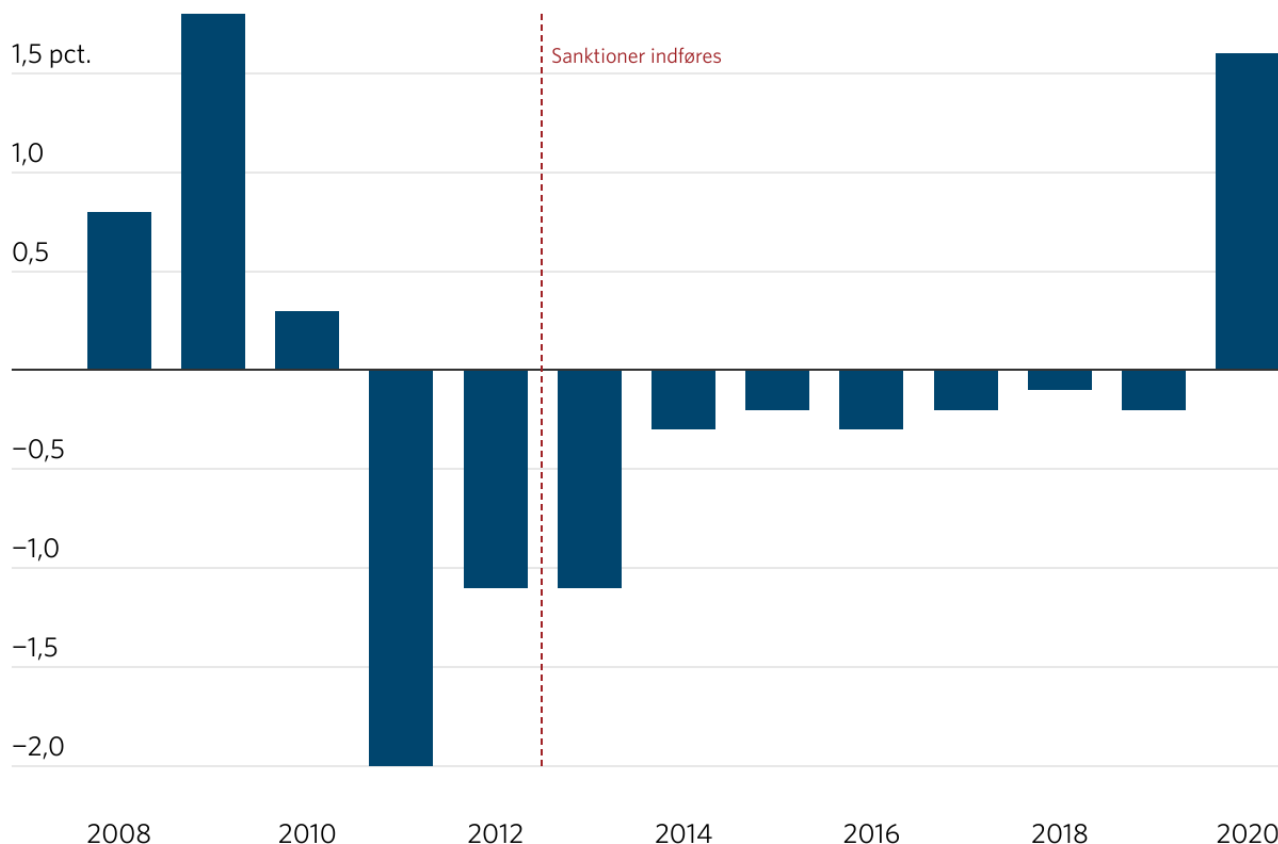


Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Finansministeriet

FIGUR 1B

Regioner: mer-/mindreforbrug på sundhed

Figuren viser regionernes mer- og mindreforbrug på sundhedsudgifter.



Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Finansministeriet

Den forøgede budgetoverholdelse har som sagt haft en omkostning. Analyser af budgetloven har især peget på to problemer:

- Budgetloven skubber budgetrisiko væk fra finansministerens bord og ned på den enkelte modtager af offentlig velfærd. Således har lofterne forstærket tendensen til, at kommunerne reagerer på negative budgetoverraskelser ved at sænke kvaliteten af den kommunale service. Forskere fra Københavns Universitet har f.eks. vist, at budgetloven har fået socialforvaltningerne til at spare på de dyre indsatser (anbringelser af børn) i dårlige år.[4](#)
- Budgetloven har gjort styringen i kommunerne mere etårig. Det er konklusionen i en evaluering fra VIVE.[5](#) Evalueringen konkluderer, at styringen i kommunerne efter 2011 i høj grad har været rettet mod at få pengene til at passe i et etårigt perspektiv. Styringen i danske kommuner var i forvejen

mere kortsigtet end i Sverige, og den er blevet endnu mere kortsigtet med budgetloven. Det giver en risiko for, at kommunerne underprioriterer indsatser, der først giver et afkast om nogle år. Samtidig kan det etårige sigte hæmme fagforvaltningernes tilskyndelse til at løfte produktiviteten.

De to problemer er til dels en konsekvens af kommunernes implementering af budgetloven. Således er budgetlovens straf for kommunale loftoverskridelser for mange kommuner ganske overskuelig, da straffen som nævnt består i et likviditetsdræn, og mange kommuner i forvejen har forholdsvis meget likviditet.⁶ Derudover forhindrer budgetloven ikke, at kommunerne kan lægge flerårige budgetter for dele af forvaltningen, om end flerårige budgetter gør det mere bøvlet at koordinere budgetlægningen med de andre kommuner og overholde årets budget.

De to problemer giver ikke desto mindre grund til at se på, hvordan man kan få et længere perspektiv ind i udgiftslofterne. Det kan man f.eks. få ved at give kommunerne under ét lov til at spare en del af årets underforbrug op til næste år; eller ved at kræve, at lofterne overholdes i gennemsnit set over en årrække og ikke i hvert enkelt år. Det kan øge kommunernes tilskyndelse til at forbedre produktiviteten, til at investere i langsigtede sociale indsatser og til at skåne borgerne for serviceforringelser i dårlige år – men kun hvis kommunerne også selv bliver bedre til at løfte blikket fra den nære fremtid.

B. Budgetlovens saldokrav

Saldokravet gør det ubelejligt for finansministeren at øge underskuddet

Saldokravet indebærer, at vi højst må have et underskud på 1 pct. af BNP på den strukturelle offentlige saldo, som er den offentlige saldo rensset for konjunktur og visse andre midlertidige forhold. Hvis regeringen overskrider saldokravet med mere end 0,5 pct. af BNP, har den pligt til at nedbringe underskuddet med mindst 0,5 pct. af BNP om året. Saldokravet bygger på reglerne i EU's finanspagt fra 2011, som Danmark frivilligt tilsluttede sig. Selvom budgetloven trådte i kraft i 2014, gjaldt saldokravet allerede fra 2011, da Danmark i 2010 bad om at få en EU-henstilling om at nedringe det strukturelle underskud med 0,5 pct. om året.

Saldokravet er formuleret som en lov, men kan bedst forstås som et sæt af politiske omkostninger for finansministeren ved at køre med underskud. Straffen for at overskride saldokravet er nemlig, at

finansministeren skal stå skoleret i Folketinget, skal fremlægge en plan for nedbringelse af underskuddet og skal modtage offentlig kritik fra de økonomiske vismænd og evt. EU-Kommissionen.⁷ Det er procedurer, der frem for alt har til formål at stille finansministeren i et dårligt lys.

De procedurer træder i kraft, hvis Finansministeriet i august skønner, at det strukturelle underskud året efter vil overstige 1 pct. af BNP. Formelt set gælder loven også for Finansministeriets skøn for det strukturelle underskud i løbet af året, men loven fastsætter ikke nogen "straf-procedurer" for overskridelser, der først viser sig i løbet af året.

Underskudskravet kan fraviges i år med "exceptionelle omstændigheder" – en kattelēm, som S-regeringen brugte i 2020 og 2022. I begge år viste det sig efterfølgende at være unødvendigt. Brugen af kattelēmnen er ikke nødvendigvis omkostningsfri for en regering. F.eks. fik S-regeringen kritik af vismændene for at bruge undtagelsesklausulen i 2022.⁸

Danmark skal udover budgetlovens krav til det strukturelle underskud leve op til Maastrichttraktatens krav til det faktiske offentlige underskud (maks. 3 pct. af BNP) og til den offentlige bruttogæld (maks. 60 pct. af BNP). Danmark har siden 1990 haft strukturelle underskud på mere end 1 pct. i 9 år og vil ifølge Finansministeriets fremskrivninger overskride saldokravet i 15 år frem mod 2060. Det fremgår af Figur 2.

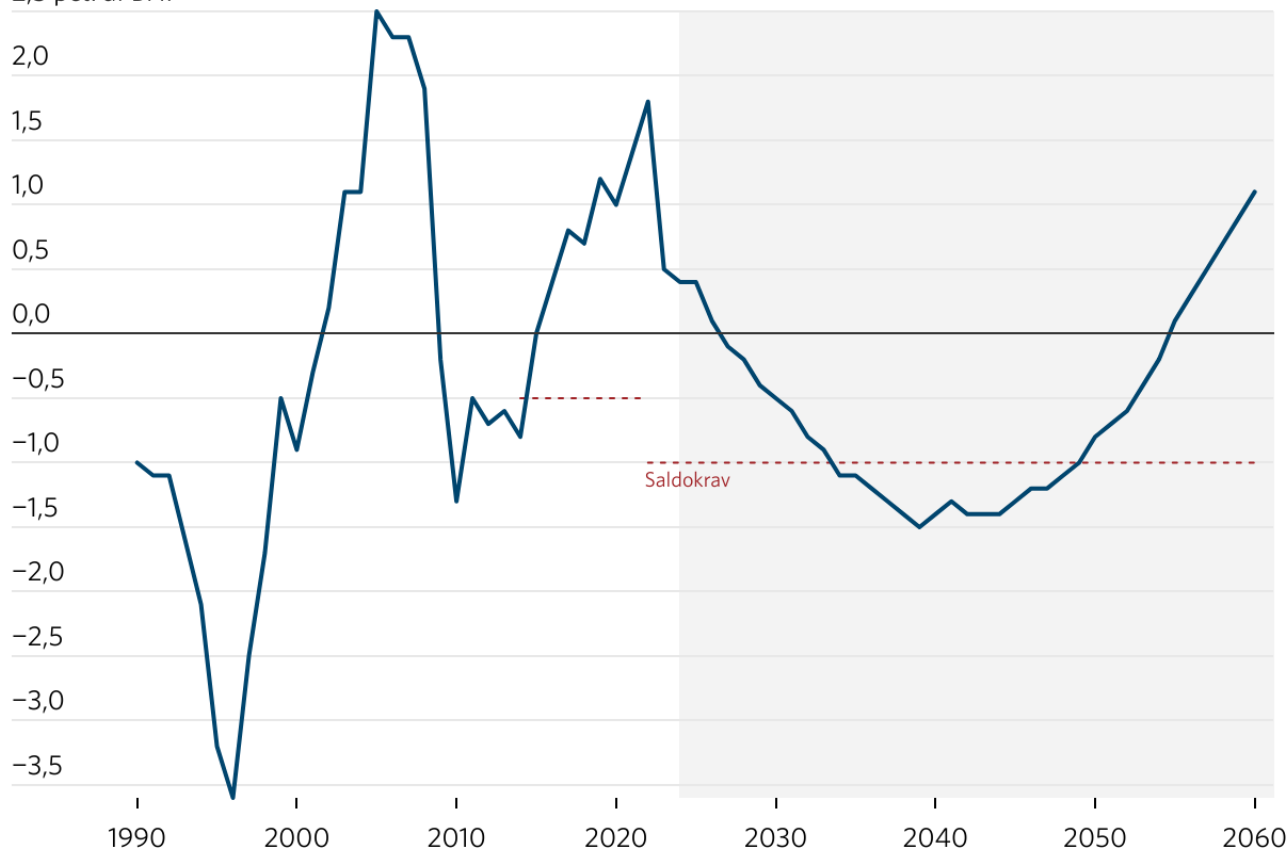
I 2024 er både budgetlovens saldokrav og Maastrichttraktatens krav meget langt fra at lægge bånd på finanspolitikken.

FIGUR 2

Den strukturelle offentlige saldo og budgetlovens saldokrav

Figuren viser Finansministeriets historiske skøn og langsigtede fremskrivning for den strukturelle saldo.

2,5 pct. af BNP



Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Finansministeriet

Saldokravet var aldrig nødvendigt og vil give problemer

Danmark har ført en disciplineret finanspolitik i mange år før budgetloven. En disciplineret finanspolitik indebærer, at midlertidige stød overvæltes i den offentlige gæld, men at den økonomiske politik samtidig er tilrettelagt således, at gælden bliver nedbragt i normale tider, så de midlertidige stød ikke får gælden til at stige på langt sigt.²

Det har Danmark en lang historik for. Under oliekriserne, hvor ledigheden og renterne steg voldsomt, havde vi år med markante underskud, men de offentlige finanser blev genoprettet efterfølgende, og

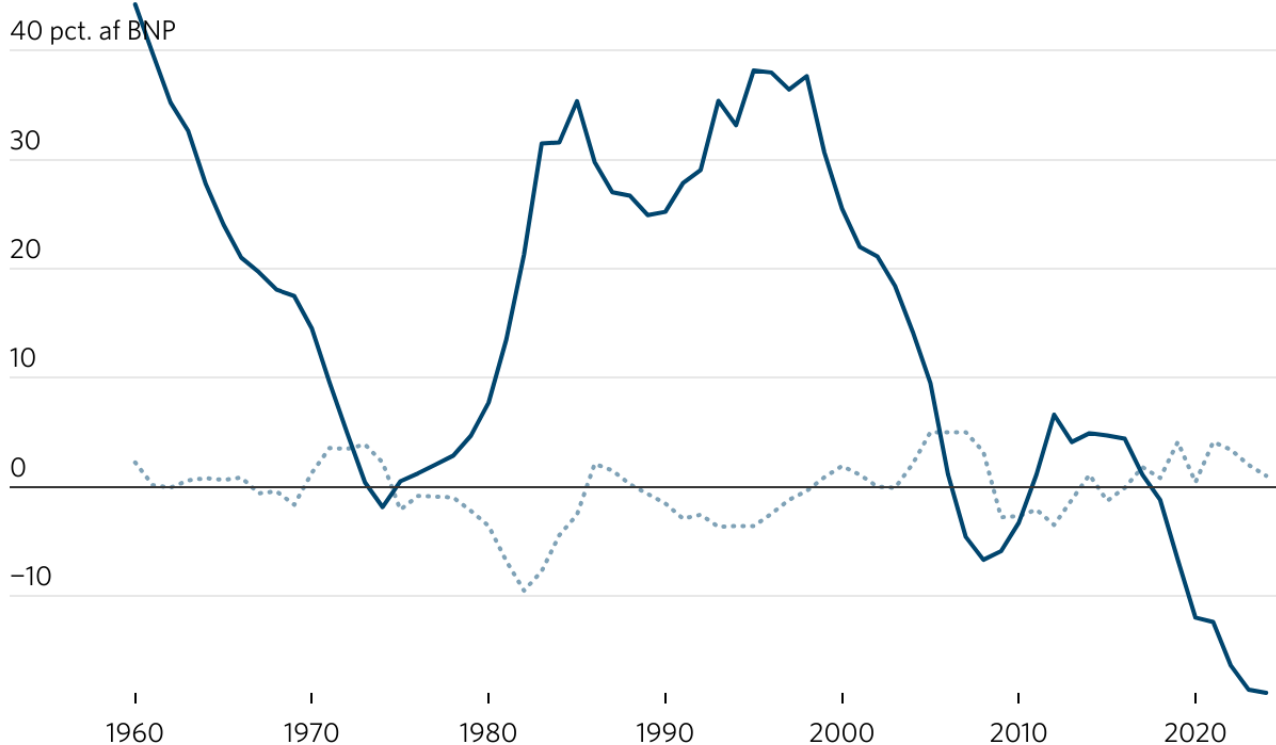
gælden blev nedbragt. Under finanskrisen kunne man uden problemer have ladet den offentlige gæld stige mere, end man gjorde, og under coronakrisen faldt den offentlige gæld. Det fremgår af Figur 3A. De internationale kreditvurderingsbureauer har da også i mange år før budgetloven givet Danmarks offentlige finanser den højeste kreditvurdering, jf. Figur 3B.

FIGUR 3A

Danmark har en lang historik for at nedbringe gælden i gode tider

Figuren viser den offentlige nettogæld og offentlig saldo

— Nettogæld - - - Offentlig saldo

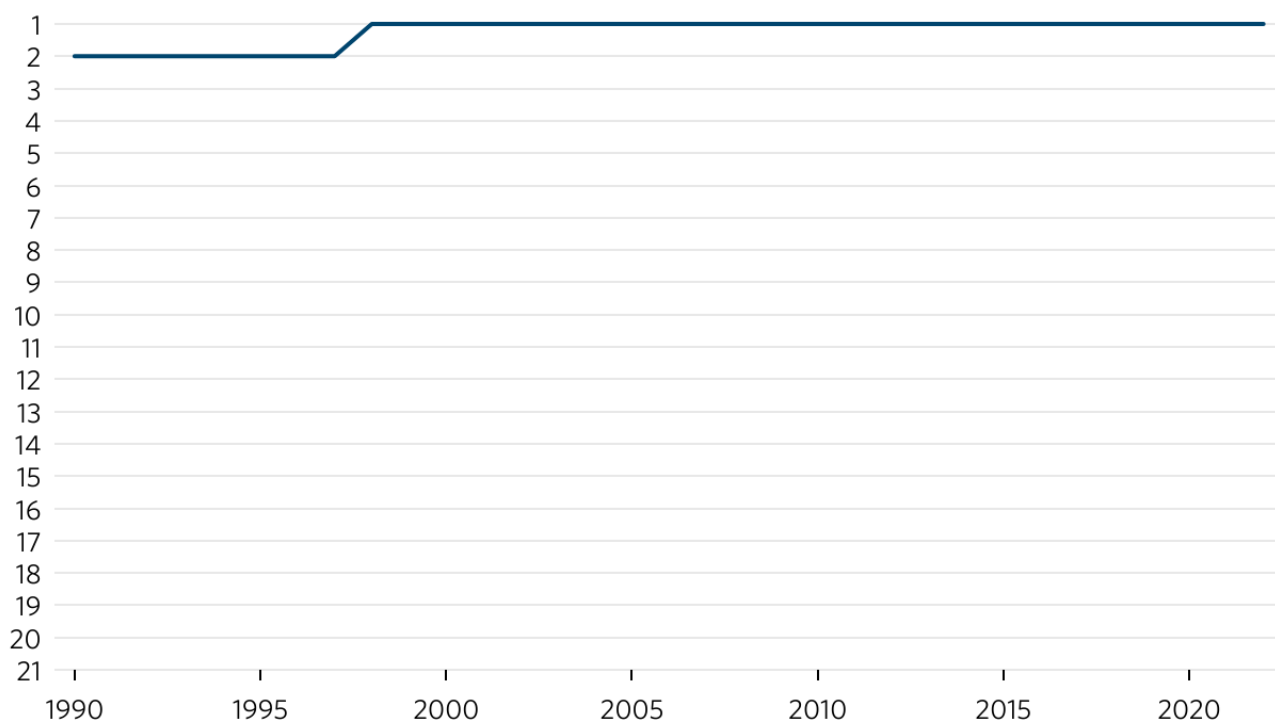


Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Abildgren, Danmarks Statistik og Finansministeriet

FIGUR 3B

Danmark kreditvurdering har ligget i top lang tid før budgetloven

Figuren viser Moody's kreditvurdering af Danmarks offentlige finanser på en skala fra 1 til 21, som svarer til Moodys 21 ratingkategorier.



Anm.: De 21 ratingkategorier er: Aaa, Aa1, Aa2, Aa3, A1, A2, A3, Baa1, Baa2, Baa3, Ba1, Ba2, Ba3, B1, B2, B3, Caa1, Caa2, Caa3, Ca og C.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet

At Danmark har en lang historik for finanspolitisk disciplin er ikke en selvfølge: I en del lande har det politiske system og rammerne om den økonomiske politik ikke sikret, at gælden er blevet nedbragt i normale tider. Omvendt er det ikke overraskende eller uforklarligt, at vi netop i Danmark har tradition for finanspolitisk disciplin. Selvom en del af forklaringen nok skal findes i en stærk modtagelighed blandt vælgerne overfor politiske krisefortællinger om de offentlige finanser, så har vi også et politisk system og nogle finanspolitiske rammer, der empirisk og teoretisk er forbundet med finanspolitisk disciplin.¹⁰ Således er lav korruption og en effektiv offentlig sektor generelt forbundet med gode offentlige finanser. Det samme gælder bl.a. for praksissen med at færdigforhandle finanslovsaftalen før tredjebehandling, traditionen med offentlig top-down-budgetlægning, et stærkt økonomiudvalg med finansministeren for bordenden og økonomiske planer med mellemlistede saldomålsætninger.

Der er således ikke noget i de historiske erfaringer, der tilsiger, at budgetlovens saldokrav udgør et vigtigt bolværk mod underskud i Danmark. Til gengæld giver saldokravet en række problemer. Først og fremmest betyder den demografiske udvikling, at Danmark står til at overskride budgetlovens saldokrav i 15 år frem mod 2060, jf. også Figur 2 ovenfor. Danmark har ifølge Finansministeriet markant overholdbare offentlige finanser og har fint råd til at overvælde de midlertidige demografiske merudgifter i gælden. At hæve skatten eller forringe velfærden i de år ville være et brud på den generationskontrakt, som velfærdssamfundet bygger på, om, at de arbejdende generationer betaler for de plejekrævende generationers velfærd. Derfor taler økonomiske argumenter for at køre med underskud i hængekøjeårene, men budgetlovens nuværende saldokrav kræver en opstramning.

Derudover kan den strukturelle saldo kun opgøres med stor usikkerhed/støj, og budgetloven har krævet, at politikerne strammede op i år, hvor målefejl trak den strukturelle saldo kunstigt ned. Det var tilfældet i 2015 og 2016.¹¹ Den slags ubegrundede opstramninger er ikke hensigtsmæssige.

Endelig har budgetloven herhjemme og finanspagten i EU stået i vejen for, at man har kunnet bruge finanspolitikken aktivt til at dæmpe økonomiske tilbageslag.¹² Det skyldes, at saldokravet primært lægger bånd på finanspolitikken i krisetider. Hvis vi havde haft saldokravet i 1990'erne og 2000'erne, ville det have forhindret den krisepolitik, man førte i 1990'erne, men ikke den skattepolitik, der var med til at puste til boligmarkedet i årene før finanskrisen. Det ses også af Figur 2 ovenfor.

Ifølge den økonomiske forskning bør lande, der i forvejen fører en disciplineret finanspolitik, ikke indføre saldokrav, der begrænser politikernes valgmuligheder i den økonomiske politik. Af samme årsag har EU-Kommissionen foreslået at droppe finanspagtens krav for lande som Danmark med en lav offentlig gæld. Det er finanspagtens krav, som ligger til grund for budgetlovens saldokrav. EU-Kommissionens forslag er under forhandling med EU-parlamentet og Ministerrådet.¹³

Hvis EU-Kommissionens forslag bliver vedtaget, står det Danmark frit for at droppe budgetlovens saldokrav. Et alternativ til at droppe saldokravet er at regne f.eks. demografisk betingede udsving ud af den strukturelle saldo og styre efter en demografi-korrigeret strukturel saldo. Det kan under alle omstændigheder være en god idé at gøre i mellemfristede planer.¹⁴

-
- 1 www.oem.dk/media/9568/oekonomisk-redegoerelse-august-2023-webtilgaengelig.pdf
 - 2 Jf. f.eks. politiken.dk/indland/art9535743/S-borgmestre-advarer-mod-besparelser og www.regioner.dk/services/nyheder/2023/august/budgetudfordringer-i-regionerne/
 - 3 Se eksempler og uddybning i fm.dk/udgivelser/2022/april/erfaringer-med-budgetlov-2014-2020/
 - 4 journals.plos.org/plosone/article
 - 5 pure.vive.dk/ws/files/2311815/11344_statens_styring_af_kommuner.pdf
 - 6 Ifølge Finansministeriet og Indenrigsministeriet: im.dk/media/8383/analyse_af_kommunernes_likviditet_20032019_t.pdf
 - 7 Ialleryderste tilfælde kan man få bøder af EU-Kommissionen.
 - 8 www.berlingske.dk/oekonomi/overvismand-gaar-i-rette-med-regeringens-finansiering-af-varmechecken-en
 - 9 Jf. www.ae.dk/analyse/2022-05-mere-fleksible-budgetkrav-kan-gavne-alle-eu-lande
 - 10 Jf. www.ae.dk/analyse/2019-09-reglerne-for-finanspolitikken-forhindrer-en-sund-krisepolitik
 - 11 Jf. f.eks. www.information.dk/indland/2019/05/eksperter-kor-lars-loekke-ryddet-oekonomien-intet-rydde og dors.dk/files/media/rapporter/2019/e19/endelig_rapport/e19_kapitel_iii_budgetloven_og_finanspolitiske_ram
 - 12 Jf. www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_budgetloven-forhindrer-en-fornuftig-finanspolitik.pdf
 - 13 Jf. www.eu.dk/samling/20222/raadsmoede/580289/bilag/1/2721115.pdf
 - 14 Jf. www.ae.dk/analyse/2021-11-kernesunde-offentlige-finanser-der-er-mere-end-raad-til-velfaerdslov#toc-velf-rdsloven-b-r-afspejles-i-den-mellemfristede-styring-af-finanspolitikken