

Budgetlovens vagthund

DØR's syn på de finanspolitiske rammer og det finanspolitiske råderum

Netværk for økonomisk politisk debat (NETØK) seminar:

"Hvad kan finanspolitikken?"

Den 23. januar 2015

John Smidt
Direktør i DØRS

De Økonomiske Råd 

Oversigt

1. Om de nye rammer og baggrunden
2. Den strukturelle saldo – et centralt omdrejningspunkt
3. Vurdering af finanspolitiske målsætninger – og nogle udfordringer ved de nye rammer
4. Stabiliseringspolitiske muligheder og begrænsninger

Den europæiske baggrund

Alvorlige politikfejl i kølvandet på ØMU'en

- Den europæiske statsgældskrise
 - Store underskud igennem nullerne – trods gode konjunkturer
 - Ingen eller svag gældsnedbringelse => eksponering overfor rentestigninger. Basis for en tillidskrise skabt
- Stabilitets- og vækstpagten for svag
 - Ikke politisk vilje til sanktioner ved overskridelse
 - Reglerne havde for lidt fokus på holdbarhed og strukturel saldo
- Respons: Nye regler (ESM, Fiscal Compact, Sixpack osv.)
 - Nødberedskab og større fokus på strukturel saldo
 - Større politisk vilje til at stille krav (**Excessive Deficit Procedure**)
 - Oprettelse af IFI'er for at underbygge troværdigheden

Den indenlandske baggrund

Dansk finanspolitik og finanspolitiske rammer op til krisen

- Grundlæggende positivt billede
 - Overskud og gældsnedbringelse igennem 00'erne
 - Mellemløst fokus – 5-årsplaner og finanspolitisk holdbarhed
 - Gennemførelse af reformer
 - Velfærdsaftalen, skatteomlægninger mv.
- Men også problematiske elementer
 - Systematiske overskridelse af kommuneaftaler
 - For lempelig finanspolitik op til før krisen
 - Mellemløstede planer ofte baseret på "ikke-udmøntede krav" til beskæftigelsen

De nye rammer: Budgetlov og udgiftslofter

Dansk udgave af Fiscal Compact

- Budgetlov og udgiftslofter
 - De offentlige udgifter skal **overholde udgiftslofterne**
 - Udgiftslofter fastsættes realt 4 år frem med udgangspunkt i mellemfristet plan
 - **Strukturelt underskud på maksimalt ½ pct. af BNP**
 - Gælder ved fremlæggelsen af finansloven i august
 - Finansministeren fastlægger reglerne...
 - DØR får nye opgaver og styrkes ("finanspolitisk vagthund")
- EU-regler: Stabilitets- og vækstpagten
 - **Maximalt underskud på 3 pct.**, og gæld maksimalt 60 pct. af BNP
- Mellemfristede planer (pt. 2020-planen)
 - Finanspolitisk holdbarhed
 - Balance eller overskud i 2020 (strukturelt)

Strukturel saldo - I

Det nye sorte

- Udtrykker den underliggende stilling på den offentlige saldo
 - Ændringen i den strukturelle saldo er dermed udtryk for:
 - Strukturelle ændringer, herunder reformer, demografi, renter og Nordsø
 - Aktiv finanspolitik
 - Supplerer beregninger af finanseffekter og holdbarhed
 - Forskel mellem faktisk og strukturel saldo er udtryk for konjunkturernes påvirkning og andre midlertidige forhold
- Stor usikkerhed omkring opgørelsen af den strukturelle saldo
 - Der findes ikke kun én opgørelse
 - Store principielle og praktiske problemer
 - Krav om at reagere på en størrelse, der er vanskelig at opgøre

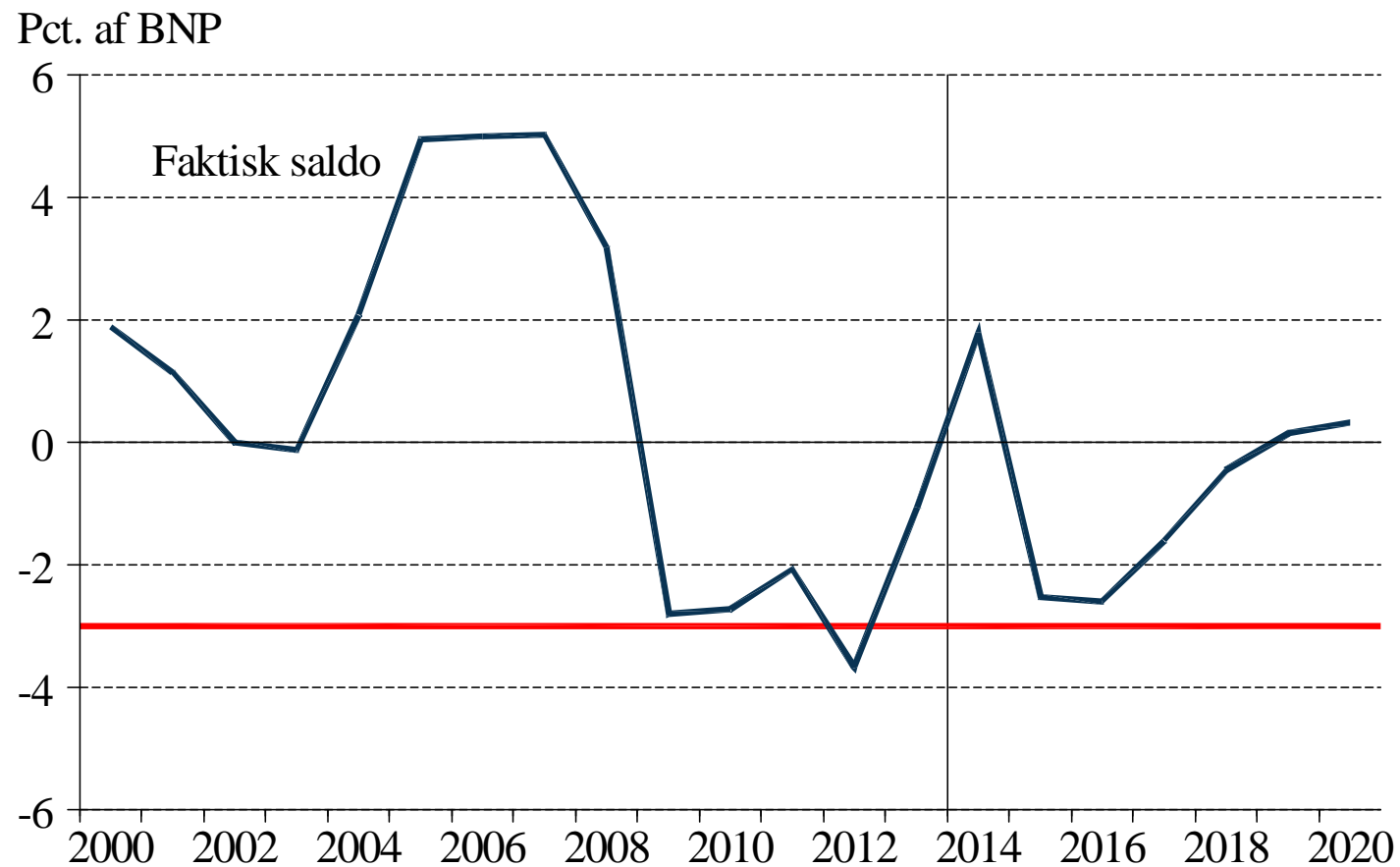
Strukturel saldo - II

Finansministeriet fastlægger metoden

- Ifølge budgetloven – dvs. Finansministeriet:
 - **$B^* = \text{Faktisk saldo} - \text{Korrektion for konjunktur} - \text{Øvrige korrektioner}$**
 - ”Korrektion for konjunktur” baseres på et output- og beskæftigelsesgap
 - Afhænger dermed af vurdering af strukturelt BNP (output gap) mv.
 - ”Øvrige korrektioner” vedrører poster, der svinger, men ikke med konjunktoren (fx Nordsøprovenu og PAL-skat)
 - Forudsætter en fremskrivning af den faktiske saldo
- DØR foretager egen vurdering
 - Baseret på egen fremskrivning af faktisk saldo og egen vurdering af konjunkturerne og de strukturelle niveauer (output gap mv.)
 - DØR laver også anden beregning baseret på en anden metode
 - Alternativ metode giver blandt andet bedre mulighed for dekomponering af udvikling
 - Alternativ metode anvendes i praksis til at danne sigtelinje for faktisk saldo på mellemlangt sigt – stor fordel...

Offentlig saldo

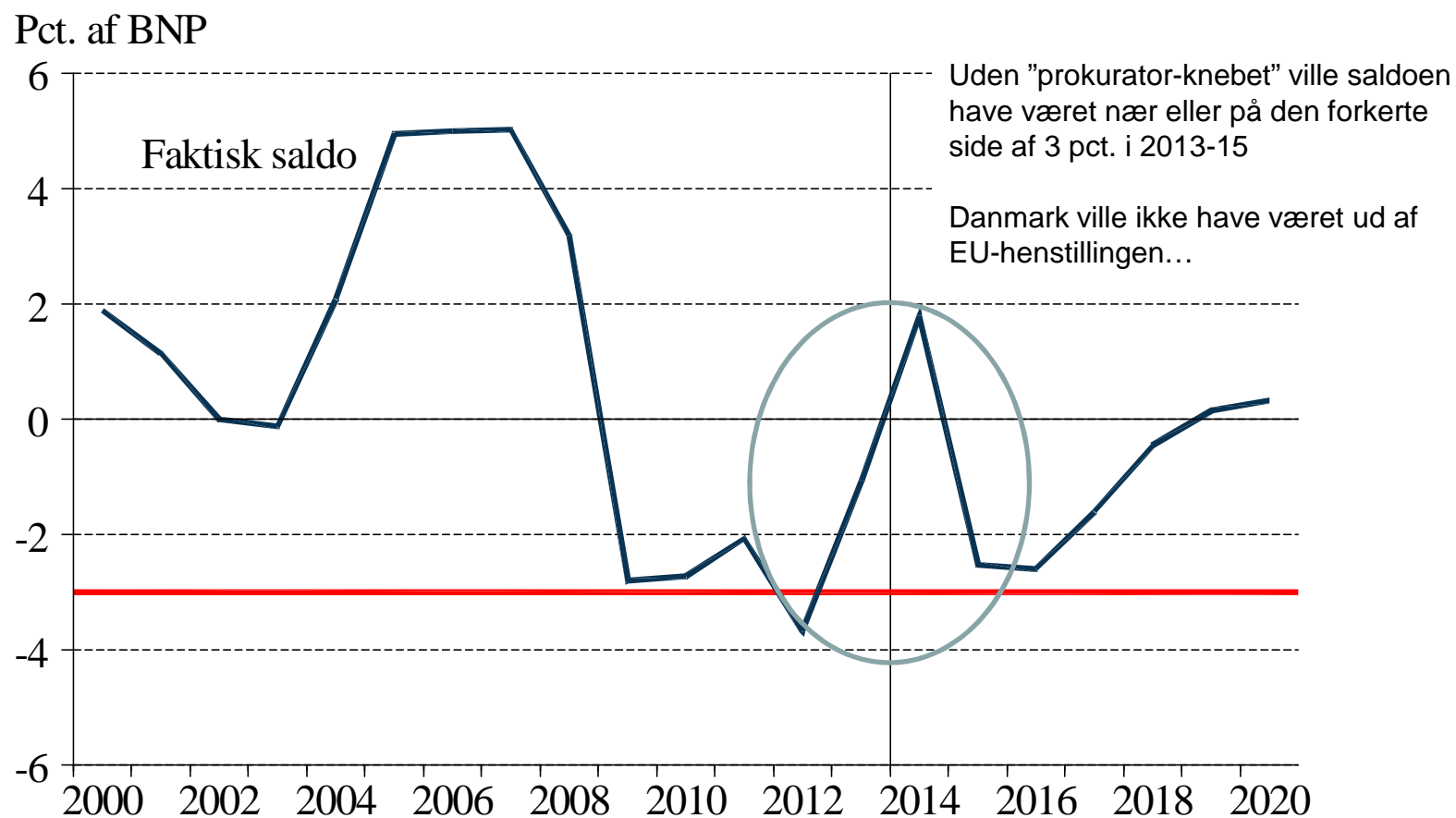
Den faktiske



2014-16: Økonomisk Redegørelse, december 2014
2017-20: Dansk Økonomi, efterår 2014

Offentlig saldo

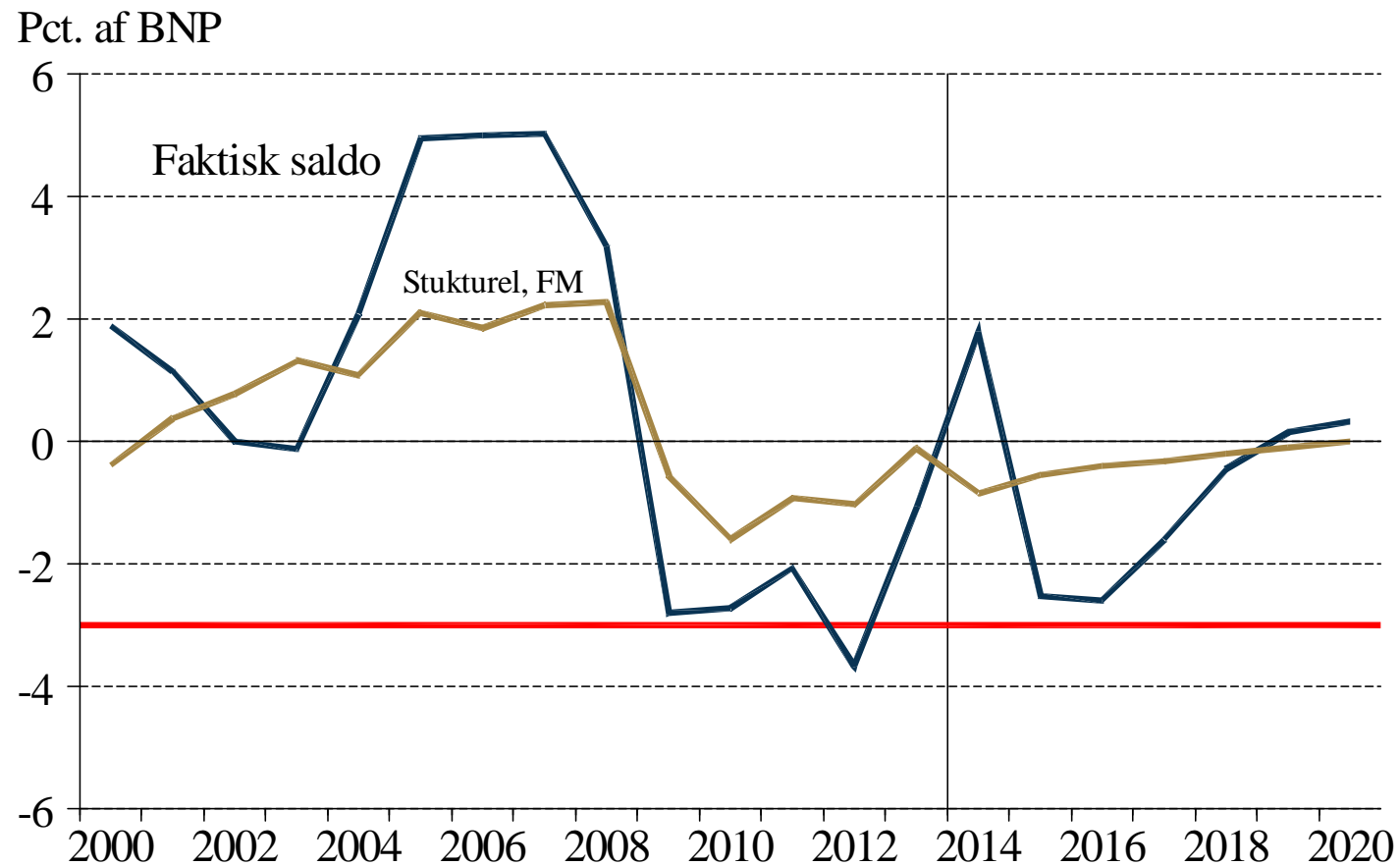
Den faktiske – stærkt påvirket af omlægninger af pensioner – 2013, 2014 og 2015...



2014-16: Økonomisk Redegørelse, december 2014
2017-20: Dansk Økonomi, efterår 2014

Offentlig saldo

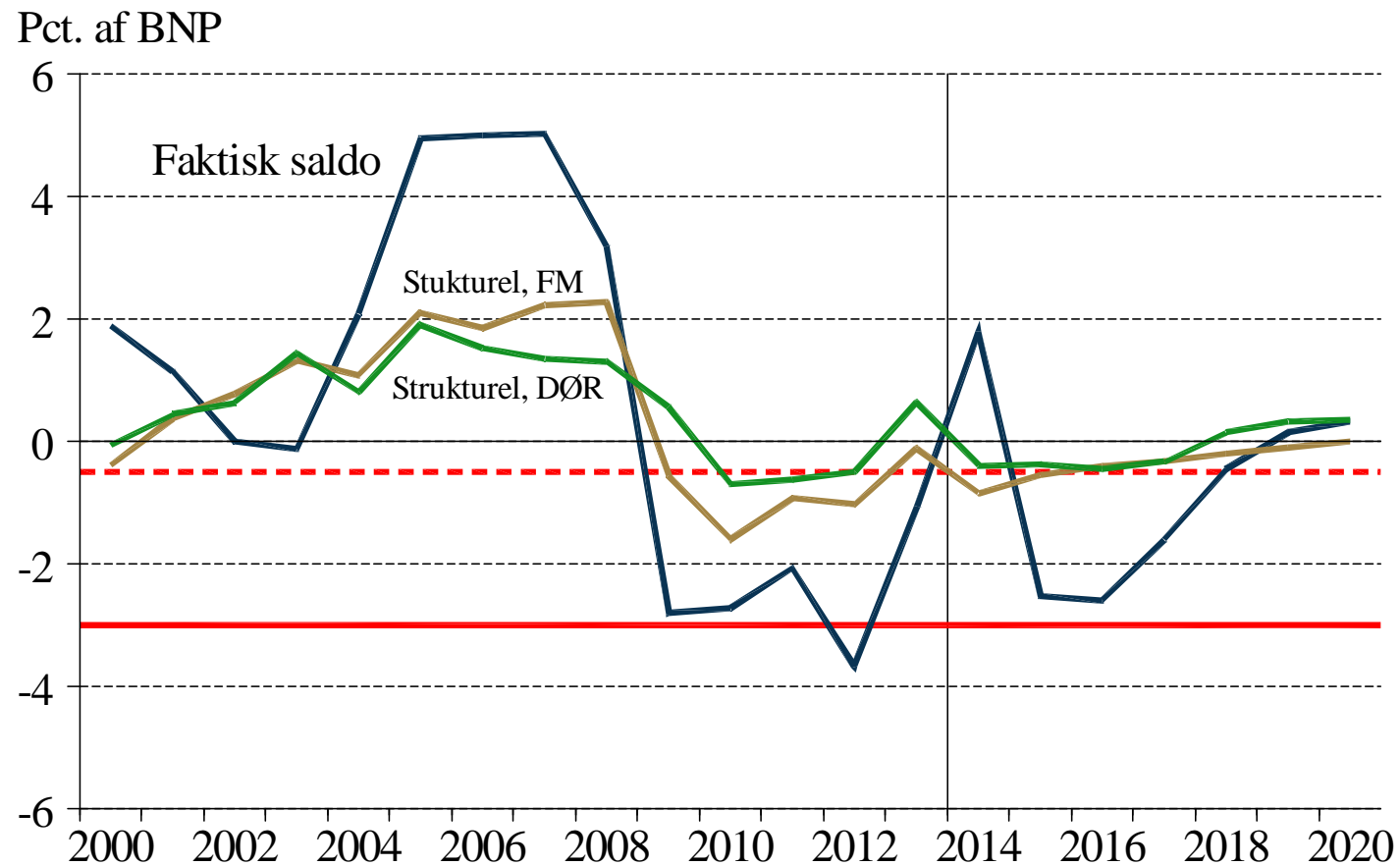
Den strukturelle beregnet af Finansministeriet



2014-16: Økonomisk Redegørelse, december 2014
2017-20: Dansk Økonomi, efterår 2014

Offentlig saldo

Den strukturelle beregnet af Finansministeriet – og af DØR



2014-16: Økonomisk Redegørelse, december 2014
2017-20: Dansk Økonomi, efterår 2014

Vurderinger af finanspolitikken

Baseret på Dansk Økonomi, efterår 2014 – med justeringer

- Finanspolitikken ser ud til at være holdbar
 - Bygger selvsagt på mange forudsætninger...
- Mellemløstet saldomål (balance i 2020) nås sandsynligvis
 - En blandt flere vigtige forudsætninger er den strukturelle arbejdsstyrke, hvor DØR er mere positiv end regering og Nationalbank
- Den strukturelle saldo meget nær grænsen på $-\frac{1}{2}$ pct. i 2014-16
- Den faktiske saldo er meget nær grænsen i 2015 (og 2016)
 - Stor usikkerhed – og 2015 kun pga. af ”prokurator-kneb”
- Udgiftslofterne fastlagt i overensstemmelse med planerne
- Men lofterne kan ikke bruges fuldt ud i 2015 (og 2016 og 2017)

Det nye rammeværk

Udfordringer og refleksioner - I

- Overordnet fornuftigt at styre efter holdbarhed og strukturel saldo – og ikke den faktiske saldo
- ”Uudmøntede krav” til reformer i de mellemfristede planer er erstattet af krav til væksten i det offentlige forbrug
- En stor udfordring, når vi kører tæt op ad grænserne
 - Der mangler manøvrerum, og vi kan blive tvunget til at reagere på støj
 - Risiko for ”off-budget”-løsninger, pensionstricks og andre kreative tiltag
- ”Hængekøjen” er en stor udfordring
 - Udsigt til, at underskuddet vil overstige $\frac{1}{2}$ af BNP i adskillige årtier fra slutningen af 2020'erne
 - Behov for at udtænke løsninger
 - Reforme og traditionelle stramninger kan have uønskede fordelingskonsekvenser mellem generationer
 - Lempelse af grænserne?
 - Ændret beskatning af pensioner?

Det nye rammeværk

Udfordringer og refleksioner II

- Der er nu tre potentielt bindende restriktioner
 - Faktisk saldo, strukturel saldo og udgiftslofter
 - Det kræver STOR disciplin ved politiske aftaler: Begrebet ”Fuldt finansieret” skal kunne forstås i alle tre dimensioner...
- Permanentgørelse af sanktioner mod kommuner fornuftig
 - Meget ser ud til, at de systematiske budgetoverskridelser er for tid
 - Problemet er nu nærmest omvendt: Underforbrug
- Risiko for benzinafbrænding i kommuner såvel som stat
 - Manglende mulighed for brug af overført overskud
- Udgiftslofternes rolle lidt sværere at forstå
 - Flerårigt perspektiv er især vanskeligt at se

Det nye rammeværk

Udfordringer og refleksioner III

- Permanentgørelse af sanktioner mod kommuner fornuftig
 - Meget ser ud til, at de systematiske budgetoverskridelser er fortid
 - Problemet er nu nærmest omvendt: Underforbrug
- Risiko for benzinafbrænding i kommuner såvel som stat
 - Manglende mulighed for brug af overført overskud
- Udgiftslofternes rolle lidt sværere at forstå
 - Flerårigt perspektiv er især vanskeligt at se
- Rammeværket er svært at forstå; myriader af teknikaliteter
 - Udgiftslofter formuleret i forhold til statsregnskabet (ikke NR)
 - Beregningen af den strukturelle saldo
 - Fastlæggelse af strukturelle niveauer
 - Ekstraordinære poster (fx udbetaling af efterløn, omlægning af pensioner osv.)
 - Krav til strukturel saldo skal være overholdt i august - men meget kan ske frem mod vedtagelsen af finansloven (fx flere asylansøgere – skøn eller tiltag?)
 - Kræver klare retningslinjer og let tilgængelig dokumentation

Stabiliseringspolitikken

En vanskelig balancegang

- **Finanspolitikken blev lempet kraftigt under krisen**
 - I 2009 og 2010 bidrog finanspolitikken med ca. 1 pct. til væksten
 - Den strukturelle saldo blev forværret med 2-3 pct. point, og det strukturelle underskud var i 2010 på mellem $\frac{3}{4}$ og $1\frac{3}{4}$ pct. af BNP i 2010
- **EU-henstilling i 2011-13 førte til moderat stramning**
 - Forbedring af den strukturelle saldo på $1\frac{1}{2}$ pct. af BNP (ifølge FM – og ”godkendt” af EU))
 - Finanseffekter på $-\frac{1}{4}$ til $-\frac{1}{2}$ i perioden
- **Saldo-grænser er snærende restriktioner i 2014-16**
 - Den strukturelle saldo danser omkring $\frac{1}{2}$ pct. grænsen (og den faktiske om 3 pct. grænsen)
 - Finanseffekten er svagt negativ i 2015 og 2016
- **Hvad ville vi have gjort uden de formelle $\frac{1}{2}$ - og 3 pct. grænser?**
 - Vi ville næppe have lavet LD-finten uden 3 pct. grænsen; men hvad havde vi mon gjort, hvis vi ikke havde lavet LD-finten?
 - Tilsiger konjunktursituationen en lempeligere finanspolitik?
 - Beskæftigelsen er lav, men der er udsigt til gradvis lukning af output gap – tilsiger hvad?
 - Hvad reagerer aktører på de finansielle markeder på – og afhænger deres reaktion af, om EU ”giver lov” til at lempe?