

Budgetloven trænger til justering

Budgetloven skal revideres i det kommende folketingsår, og LO foreslår i den forbindelse en række justeringer. I budgetloven er der fastsat et krav for underskuddet på de offentlige finanser. Et såkaldt saldokrav. Kravet sætter rammen for de finanspolitiske frihedsgrader. Det er derfor væsentligt, at det afspejler et aktuelt og retvisende billede af dansk økonomi og sammenhængen til de offentlige finanser. Her er der plads til forbedringer.

Saldokravet i budgetloven er ikke blevet genberegnet siden starten af 2014, selv om der er kommet betydelige datarevisioner. En genberegning med opdaterede data og vurderinger gør saldokravet mere lempeligt. En forskel, der vil betyde, at hvis der skulle blive behov for det, kunne man lempe finanspolitikken med yderligere godt 10 mia. kr. for at stabilisere økonomien. LO foreslår derfor, at saldokravet løbende genberegnes på baggrund af opdateret data og skøn for de elementer, der indgår i beregningen.

Saldokravet afhænger desuden alene af, hvor følsomme de offentlige finanser historisk har været over for konjunkturudsving. Kravet bliver dermed ikke tilpasset i lyset af større skattereformer eller dagpengereformer, som kan have betydning for de offentlige finansers konjunkturfølsomhed og holdbarhed fremadrettet. LO mener, at der ved fastlæggelse af saldokravet bør ske en vurdering af den gennemførte politiks betydning for økonomien i et fremadrettet perspektiv.

EU's saldokrav til Danmark i regi af finanspagten er mere lempeligt end det nationale saldokrav, som Finansministeriet har fastsat i budgetloven. Det lempeligere krav er muligt, fordi Danmark er blandt de lande i Europa med de mest robuste offentlige finanser. Det bliver der imidlertid ikke taget højde for i budgetloven. Derfor foreslår LO, at budgetloven tilpasses, så den udnytter fleksibiliteten i finanspagten.

Budgetlovens saldokrav bør løbende genberegnes

EU-krav til underskud på strukturel saldo er 1 pct. af BNP

Ifølge EU's finanspagt gælder det, at underskuddet på den strukturelle saldo ikke må overstige den mellemfristede budgetmålsætning (MTO, Medium Term Objective), som EU fastsætter specifikt for hvert land og løbende justerer.

Formålet er at stille krav til den strukturelle saldo for at sikre, at den offentlige sektor ikke kører med så store underskud, at det under en normal konjunktursituation vil bringe det faktiske underskud over underskudsgrænsen på 3 pct. af BNP. Samtidig skal MTO tage højde for landets holdbarheds- og gældsudfordringer.

Mindstekravet til den offentlige saldo er minimum $-1/2$ pct. af BNP og kan for nogle lande være op til -1 pct. af BNP. Det lempeligere saldokrav op til -1 pct. af BNP er kun tilladt, hvis landet har en

offentlig gæld på mindre end 60 pct. og hvis risici for den langsigtede finanspolitiske holdbarhed er lav.

Da finanspagten blev indført havde Europa-Kommissionen et saldokrav til Danmark på $-1/2$ pct. af BNP. EU har af flere omgange genberegnet og slækket sit krav til Danmark. Siden 2016 er kravet -1 pct. af BNP.

*Budgetlovens
saldokrav er fastsat
til $-1/2$ pct. af BNP*

Med budgetloven blev finanspagten indskrevet i dansk lovgivning i 2014. Her blev fastsat et budgetkrav på $-1/2$ pct. af BNP. Det var det saldokrav, Finansministeriet beregnede i starten af 2014 (ved brug af egen metode), jf. *Finansredegørelsen 2014*. Finansministeriet har ikke genberegnet saldokravet siden, selv om data og vurderinger for de strukturelle niveauer, der ligger til grund for beregningen, er blevet opdateret.

*Opdateret data
lemper budget-
kravet*

Alene som følge af opdateret data og nye vurderinger af de strukturelle niveauer vil saldokravet på baggrund af Finansministeriets metode på nuværende tidspunkt beregnes til op mod -1 pct. af BNP. Det viser et nyt notat fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, *Analyse og genberegning af budgetlovens saldokrav*. Det svarer altså til EU's krav. Med andre ord kan den strukturelle saldo udvise større underskud, end budgetloven tilsiger, uden risiko for at overskride underskudsgrænsen for den faktiske saldo på 3 pct. af BNP. Forskellen på et strukturelt underskud på $1/2$ pct. af BNP og 1 pct. af BNP svarer til knap 11 mia. kr. (af BNP i 2017).

*Saldokrav bør
løbende gen-
beregnes...*

Der sker løbende opdateringer af historiske data samt metodeændringer i forhold til de parametre, der anvendes til at beregne saldokravet. Budgetlovens saldokrav sætter rammen for de muligheder, der er i finanspolitikken. Derfor bør saldokravet også løbende genberegnes, og budgetloven tilpasses i den forbindelse, så saldokravet er beregnet ud fra et så opdateret grundlag som muligt.

*...og der bør ske en
vurdering af
gennemført
politikks betydning*

Parametrene i Finansministeriets beregning af saldokravet bliver desuden ikke tilpasset i lyset af større skattereformer eller dagpengereformer, som ændrer de offentlige indtægters og udgifters konjunkturfølsomhed eller holdbarhed. Der indgår altså ingen vurderinger af økonomiens indretning i et fremadrettet perspektiv.

LO mener derfor, at der i forbindelse med genberegning og fastlæggelse af saldokravet, der indskrives i budgetloven, bør ske en vurdering af den gennemførte politikks betydning fremover. Det vil

sige, hvorvidt tiltag, der er gennemført, vurderes at have stor betydning for fx konjunkturfølsomheden fremadrettet.

Budgetloven tager ikke højde for lav gæld og holdbarhed

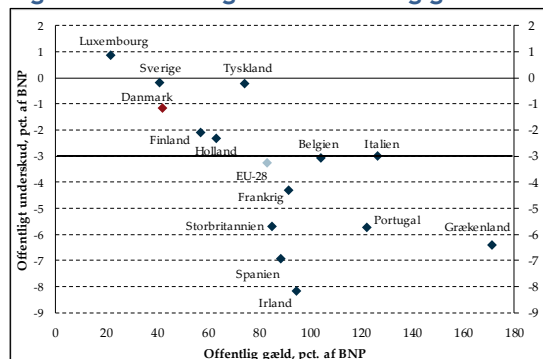
Danmark har lav gæld og lavt underskud på de offentlige finanser

Danmark har nogle af de mest robuste offentlige finanser blandt EU-landene. Det gælder både i forhold til underskuddet på den offentlige saldo, som i perioden 2010-2017 gennemsnitligt har ligget på -1,2 pct. (underskudgrænsen i EU's stabilitets- og vækstpagt er -3 pct. af BNP), og i forhold til gældsætning, hvor Danmark i samme periode gennemsnitligt har haft en offentlig bruttogæld på ca. 42 pct. af BNP, jf. figur 1a.

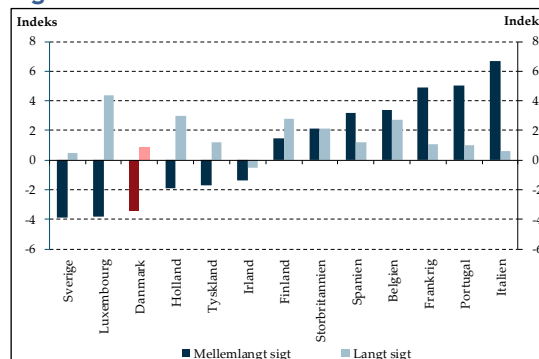
Holdbar finanspolitik og risici blandt de laveste i EU

Samtidig er finanspolitikken overholdbar, jf. *Det Økonomiske Råd, efterår 2018*, og *Finansministeriet, Konvergensprogram 2018*. Europa-Kommissionen har også forskellige indikatorer for holdbarheden af de offentlige finanser i EU-landene. De viser, at både med hensyn til mellemfristet holdbarhed og den langsigtede holdbarhed er Danmark blandt de lande, hvor risikoen ved finanspolitikken er lav, jf. figur 1b.

Figur 1a. Offentligt underskud og gæld



Figur 1b. Holdbarhed



Anm.: Data i figur 1a. er gennemsnit for 2010-2017. Underskudsgrænsen for den faktiske offentlige saldo i EU's stabilitets- og vækstpagt er 3 pct. af BNP og markeret med en streg i figuren. I figur 1b. viser et niveau for indikatoren for mellemlangt sigt på under 0 en lav finanspolitisk risiko, mellem 0 og 2½ en mellemstor risiko og over 2½ en høj risiko. Indikatoren for langt sigt under 2 er udtryk for lav finanspolitisk risiko, mellem 2 og 6 mellemstor risiko og over 6 høj risiko.

Kilde: Danmarks Statistik og *Debt Sustainability Monitor, 2017* (Europa-Kommissionen, januar 2018).

EU's saldokrav til Danmark på -1 pct. af BNP er muligt, fordi Danmark har lav gæld og lav risici for den finanspolitiske holdbarhed, jf. *finanspagtens bestemmelser*. Det er dog ikke en del af budgetloven, som den ser ud i dag. I en evaluering fra 2017 af budgetloven set i lyset af finanspagten bemærker Europa-Kommissionen, at "den bestemmelse i lov nr. 547 [budgetloven], som vedrører nedre grænser, synes at være strengere end kravet i TSSS [finanspagten], idet

loven ikke omfatter den nedre grænse på -1 pct. af bruttonationalproduktet i tilfælde af lav gæld og lave risici for den finanspolitiske holdbarhed”¹.

*Udnyt
fleksibiliteten i fi-
nanspagten*

LO mener, at budgetloven skal udnytte fleksibiliteten i finanspagten, der muliggør et mere lempeligt saldokrav som følge af lav gæld og holdbare offentlige finanser. Når der er behov for det, skal der kunne drages fordel af, at vi er blandt de lande i Europa med de mest robuste offentlige finanser.

¹ Kilde: *Landebilag Danmark til Kommissionens beretning*, Europa-Kommissionen, februar 2017 (dansk oversættelse).