

De Økonomiske Råd

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K

d. 30.10.2019

Høring om udgiftslofter for 2020 til 2023

Indledning

Formandsskabet for De Økonomiske Råd fremlagde den seneste vurdering af de offentlige finanser i *Dansk Økonomi*, efterår 2019. Som følge af folketingsvalget i juni og den efterfølgende regeringsdannelse udarbejdede regeringen ikke et finanslovsforslag i august, ligesom udgiftslofterne for 2020 til 2023 ved færdiggørelsen af *Dansk Økonomi*, efterår 2019 ikke afspejlede regeringens prioriteringer. Vurderingen af finanspolitikken og de offentlige finanser var derfor baseret på et såkaldt teknisk finanslovsforslag for 2020.

Regeringen fremlagde et forslag til finanslov for 2020 d. 2. oktober 2019 efter færdiggørelsen af *Dansk Økonomi*, efterår 2019. I forbindelse med forslaget til finansloven for 2020 fremlagde regeringen også lovforslag med højere udgiftslofter for 2020 til 2023, som afspejler regeringens prioriteringer.

Finansministeren har konkret sendt to lovforslag i høring hos formandsskabet for De Økonomiske Råd. Et lovforslag vedrører justeringer af de vedtagne udgiftslofter for 2020 til 2022. Et andet lovforslag vedrører fastsættelsen af udgiftslofter for 2023. Derudover påvirkes udgiftslofterne niveau også af de såkaldte administrative korrektioner af udgiftslofter på FFL20, som er offentliggjort på Finansministeriets hjemmeside d. 3. oktober.

Nedenfor gennemgås først, hvordan justeringerne af driftslofterne i de to lovforslag og de administrative korrektioner påvirker formandskabets vurdering af de offentlige finanser. Dernæst beskrives en række mere tekniske aspekter ved lovforslagene.

De foreslåede udgiftslofter og den strukturelle saldo 2020 til 2025

Regeringen foreslår at hæve det samlede niveau for driftslofterne¹ med 4,7 mia. kr. i 2020 og knap 6 mia. kr. i 2023 set i forhold til de tekniske lovforslag i august, jf. tabel. Samlet set har regeringen forslag til finansiering for 3 mia. kr. i 2020 stigende til 3½

¹ Med driftslofterne forstås summen af udgiftslofterne under det statslige delloft for driftsudgifter, det kommunale udgiftsloft og de to regionale udgiftslofter.

mia. kr. i 2023, som afspejler en forlængelse af den såkaldte arbejdsgiverperiode i sygedagpengeloven med ti kalenderdage fra den nuværende periode på 30 kalenderdage til 40 kalenderdage, en række skattestigninger samt en lille nedjustering i investeringsrammen, jf. også bilaget. Dermed svækker forslagene den strukturelle saldo med ca. 2 mia. kr. i 2020 til 2022 og 2½ mia. kr. i 2023 svarende til ca. 0,1 pct. af BNP, hvis der tages udgangspunkt i regeringens skøn.

Tabel Regeringens forslag til højere driftslofter og finansiering, mia. kr.

	2020	2021	2022	2023
Højere lofter på FFL20	4,7	5,3	5,3	5,9
Finansiering på FFL20	2,9	3,4	3,5	3,5
Sygedagpenge	0,2	0,5	0,5	0,5
Skattestigninger	2,1	2,4	2,6	2,6
Lavere offentligt investeringsramme	0,5	0,5	0,5	0,5
Svækkelse af strukturel saldo	1,8	1,9	1,8	2,4

Kilde: Administrative korrektioner af udgiftslofter på FFL20, korrektioner af gældende udgiftslofter for 2020 til 2022 og lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2023.

Anm: Der er taget udgangspunkt i regeringens skøn for de enkelte initiativer. I korrektioner af gældende udgiftslofter svækkes den strukturelle saldo med ca. 0,1 mia. kr. årligt i 2020 til 2022 som følge af merdisponeringer udenfor udgiftslofterne. Dette antages ikke at påvirke DØRs vurdering af den strukturelle saldo. Dertil kommer, at den tekniske håndtering af periodebaserede vejafgifter indebærer, at DØRs skøn for skattestigningerne (netto) bliver 0,3 mia. kr. højere end regeringens.

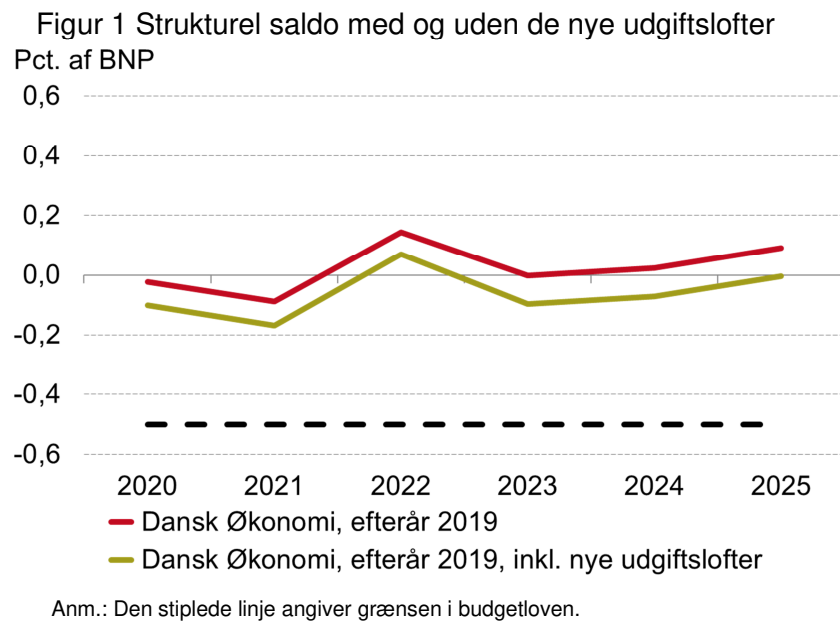
De Økonomiske Råds Sekretariat (DØRs) har ikke haft mulighed for at gennemgå de enkelte initiativer, hvorfor tabellen nedenfor tager udgangspunkt i regeringens vurderinger. Det bemærkes, at de offentlige investeringer er opjusteret med 0,5 mia. kr. i *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023*, og det er uklart for DØRs, hvordan justeringen af den offentlige investeringsramme skal forstås, jf. bilag.

De højere udgiftslofter frem mod 2023 indebærer, at det offentlige forbrugsniveau i 2023 er øget. Dette påvirker den offentlige forbrugsvækst og dermed den strukturelle saldo forskelligt i 2024 og 2025 i DØRs og regeringens fremskrivning.

Den strukturelle saldo svækkes ikke i 2025 i regeringens fremskrivning. Det skyldes, at regeringens fremskrivningsprincipper indebærer, at vækstraten i det offentlige forbrug sænkes i 2024 og 2025, så målet om balance på de offentlige finanser i 2025 overholdes.

DØRs har et andet fremskrivningsprincip, hvor væksten i det offentlige forbrug følger et demografi- og velstandskorrigeret forløb i årene, hvor der ikke er vedtaget udgiftslofter. Derfor er der ingen ændringer i den offentlige forbrugsvækst i 2024 og 2025 i De

Økonomiske Råds Sekretariats fremskrivning, hvor den strukturelle saldo også svækkes med 0,1 pct. af BNP i disse år.



I Dansk Økonomi, efterår 2019 vurderede formandsskabet, at de offentlige finanser er sunde, og der er udsigt til omtrent balance på den strukturelle saldo frem mod 2025, ligesom den langsigtede finanspolitiske holdbarhedsindikator med en værdi på 1,8 pct. af BNP signalerer en klart holdbar udvikling i de offentlige finanser. De foreslåede udgiftslofter vurderes ikke at ændre nævneværdigt på denne konklusion, selvom underskuddene frem mod 2025 øges med 0,1 pct. af BNP.

Regler for justeringer af udgiftslofter

Lovforslaget har til formål at ændre de konkrete niveauer for udgiftslofterne i 2020, 2021 og 2022. Der henvises i lovforslaget til, at budgetlovens §6, stk. 2 fastsætter, at finansministeren i særlige tilfælde kan fremsætte et forslag til lov om ændring det samlede niveau for udgiftslofterne.

Det fremgår af bemærkningerne til §6, stk. 2, at bestemmelsen kan finde anvendelse efter et folketingsvalg, eller når der på baggrund af større politisk besluttede reformer er udarbejdet en ny makroøkonomisk fremskrivning, der giver grundlag for en ændret loftsfastsættelse. Endvidere kan bestemmelsen fx finde anvendelse ved væsentlige diskretionære ændringer af statens indtægter.

Det er aldrig defineret, hvad der forstås ved en større politisk besluttet reform eller en væsentlig diskretionær ændring af statens indtægter. Dertil kommer, at det ikke er defineret, hvad der forstås ved efter et folketingsvalg.

Der indgås ofte politiske aftaler, hvor det besluttet, at udgiftslofternes niveau enten sænkes eller hæves, og hvor der henvises til §6, stk. 2. Det er derfor spørgsmålet, hvordan bestemmelsen skal forstås, og hvad det betyder, når det fremgår, at udgiftslofterne kun kan ændres i særlige tilfælde.

Typisk er justeringerne en konsekvens af, at der i politiske aftaler foretages fuldt finansierede omprioriteringer mellem udgifter indenfor udgiftslofter og udgifter udenfor udgiftslofter. Det særlige ved den foreslående justering er, at det indebærer en underskudsfinansieret stigning i udgiftslofterne. Dette kan eventuelt begrundes med at udgiftslofterne hæves i den første finanslov efter et folketingsvalg. Der blev imidlertid også foreslået en underskudsfinansieret stigning i udgiftslofterne i forbindelse med finanslovsforslaget for 2018 i september 2017 to år efter afholdelse af det seneste folketingsvalg.

Overordnet set er det vanskeligt at gennemskue, hvilke bindinger budgetloven lægger på justeringer af de vedtagne udgiftslofter. I Dansk Økonomi, efterår 2019 blev det anbefalet, *"at reglerne for justeringer af udgiftslofter på mange områder er åbent for fortolkning, og de bør blive mere klart definerede i forbindelse med en ny budgetlov"*.

Forsigtighedsprincippet og udgiftslofterne

I lov om Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd fremgår, at formandsskabet skal 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.

Dette princip indebærer blandt andet, at der skal være flertal for den konkrete finansiering i Folketinget. Som udgangspunkt er finansiering besluttet, når der er et politisk flertal for at fremsætte og vedtage et lovforslag, som tilvejebringer finansieringen. Kravet om at finansieringen skal være konkret afspejler blandt andet, at de mellemfristede planer i 2000'erne var formuleret som krav forløb, hvor den planlagte vækst i det offentlige forbrug kun var finansieret, hvis de forudsatte finansieringsbidrag fra ikke konkretiserede reformer blev gennemført.

Flertal for konkret finansiering betyder dog ikke, at lovforslaget skal være vedtaget, men der skal være flertal for at fremsætte og vedtage en lov. Der vil altid være en tidsmæssig forskel mellem, hvornår en politisk aftale bliver indgået, og hvornår lovforslaget bliver vedtaget. Den tidsmæssige forskel kan være relativ stor. Et ekstremt tilfælde er velfærdsaftalen fra 2006, hvor et bredt politisk flertal besluttede at hæve tilbagetrækningsalderen. Stigningerne skal vedtages ved lovgivning løbende. Eksempelvis skal der i 2020 fremsættes et lovforslag, der indebærer at folkepensionsalderen hæves i 2035.

På skatte- og afgiftsområdet har der tidligere været utilsigtet stor forskel mellem, at nye skatter og afgifter besluttet, og lovgivningen vedtages, jf. Dansk Økonomi, forår 2015. Et aktuelt eksempel er diskretionære stigninger i registreringsafgiften som følge af aftalen om *"omlægning af bilafgifterne"* fra september 2017.

Der fremgår blandt andet af aftalen, at *"Parterne er enige om at gøre registreringsafgiften mere robust overfor den teknologiske udvikling. Det skal ske ved at regulere kilometergrænserne for tillæg og fradrag for god brændstoføkonomi i forhold til udviklingen i brændstofforbruget for nye biler. Det vil samtidig fastholde incitamentet til brændstofeffektivisering over tid. Den konkrete reguleringsmetode besluttet senere med udgangspunkt i et oplæg fra regeringen."*

I aftalen er der ingen nærmere beskrivelse af den konkrete afgiftsstigning, herunder hvornår afgifterne skal hæves, og hvor meget afgiftsstigningen skal styrke de offentlige finanser med. Det fremgår dog af et notat på Finansministeriets hjemmeside fra 2019, at den forudsatte afgiftsstigning styrker den strukturelle saldo med 0,03 pct. af BNP i 2020 stigende til 0,1 pct. af BNP i 2023. Aftalen blev indgået mellem Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti. Der blev ikke fremlagt et oplæg fra den daværende regering og partierne.

Den politiske aftale blev indgået mellem partier, som ikke har flertal i folketinget i dag. Der er heller ikke anvist en konkret model for afgiftsstigningerne. De Økonomiske Råds Sekretariat vurderer derfor, at afgiftsstigningen hverken er besluttet eller konkret, hvorfor DØRs ikke medregner konsekvenserne af afgiftsstigningen i vurderingen af de offentlige finanser.

Regeringen indregner konsekvenserne af den forudsatte forbedring af de offentlige finanser som følge af afgiftsstigningen i registreringsafgiften. Regeringen og DØRs har derfor to forskellige fortolkninger af forsigtighedsprincippet i dette konkrete tilfælde. Formandsskabet har tidligere anbefalet, at fortolkningen af forsigtighedsprincippet med fordel kunne klargøres, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2019*.

Bilag Justeringer i driftslofterne og de enkelte finansieringsinitiativer

Formandsskabets vurdering af de offentlige finanser i *Dansk Økonomi*, efterår 2019 var som nævnt baseret på de tekniske lovforslag, som blev sendt i høring i august, hvor det samlede niveau for driftslofterne udgjorde 584,5 mia. kr. i 2020 stigende til 603,6 mia. kr. i 2023, jf. nedenstående tabel.

Der er i september 2019 indgået "*Aftale om et nyt midlertidigt børnetilskud*" Aftalen indebærer, at der i perioden 2020 til 2021 ydes et børnetilskud til forældre, som er berørt af kontanthjælpsloftet eller modtager integrationsydelse mv. Dette tilskud er finansieret ved en nedsættelse af udgiftslofterne på 0,3 mia. kr. i 2020 og 0,2 mia. kr. i 2021.

Tabel Udgiftslofter for 2020 til 2023, mia. kr. (2020 prisniveau)

	2020	2021	2022	2023
Driftslofter med teknisk FFL20	584,5	587,8	594,7	603,6
Finansiering af børnetilskud	-0,3	-0,2	-	-
Højere lofter på FFL20	4,7	5,3	5,3	5,9
Nye driftslofter	588,9	593,0	600,1	609,5

Kilde: Administrative korrektioner af udgiftslofter på FFL20, korrektioner og gældende udgiftslofter for 2020 til 2022 samt lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2023 og egne beregninger.

Anm: Driftslofterne er det samlede niveau for det statslige delloft for driftsudgifter, det kommunale udgiftsloft, og de to regionale dellofter

Dertil kommer, at regeringen foreslår, at opjustere driftslofterne med 4,7 mia. kr. i 2020 og 5,3 mia. kr. i 2021 og 2022. Derudover er regeringens forslag til driftslofterne for 2023 knap 6 mia. kr. højere end det tekniske lovforslag fra august.

De højere udgiftslofter foreslås delvist finansieret ved at forlænge den såkaldte arbejdsgiverperiode i sygedagpengeloven med ti kalenderdage fra den nuværende periode på 30 kalenderdage til 40 kalenderdage, jf. nedenstående tabel.

Tabel Finansiering af højere udgiftslofter for 2020 til 2023, mia. kr.

	2020	2021	2022	2023
Højere lofter på FFL20	4,7	5,3	5,3	5,9
Sygedagpenge	0,2	0,5	0,5	0,5
Skattestigninger	2,1	2,4	2,6	2,6
Offentlig investeringsramme	0,5	0,5	0,5	0,5
Finansiering i alt	2,9	3,4	3,5	3,5
Svækkelse af strukturel saldo	1,8	1,9	1,8	2,4

Kilde: Administrative korrektioner af udgiftslofter på FFL20, korrektioner af gældende udgiftslofter for 2020 til 2022 og lov om fastsættelse af udgiftslofter for stat, kommuner og regioner for finansåret 2023.

Anm: Der er taget udgangspunkt i regeringens skøn for de enkelte initiativer. I korrektioner af gældende udgiftslofter svækkes den strukturelle saldo med ca. 0,1 mia. kr. årligt i 2020 til 2022 som følge af merdisponeringer udenfor udgiftslofterne. Dette antages ikke at påvirke DØRs vurdering af den strukturelle saldo.

Derudover foreslår regeringen, at skatterne hæves. Regeringen skønner, at skattestigninger samlet set forbedrer den strukturelle offentlige saldo med 2,1 mia. kr. i 2020, 2,4 mia. kr. i 2021 og 2,6 mia. kr. i de efterfølgende år, når der er taget højde for afledte effekter på adfærd og tilbage, jf. nedenstående tabel. Det er en forudsætning for finansieringen af de højere udgiftslofter, at de nedenstående skattestigninger vedtages, eller der anvises alternativ finansiering.

Tabel Regeringens forslag til skattestigninger 2020 til 2023, mio. kr.

	2020	2021	2022	2023
Bo- og gaveafgift	1.000	1.000	1.000	1.000
Skattefritagelse for fri telefon	560	590	630	660
Loft i aktiesparekontoen	60	100	140	140
Afgift på plastik	195	190	185	180
Tobaksafgift	350	600	600	575
El biler	-30	-50	-	-
Samlet (ekskl. vejafgifter)	2.135	2.430	2.555	2.555
Vejafgifter	-320	-320	-320	-320
Samlet (inkl. vejafgifter)	1.816	2.111	2.236	2.236

Kilde: Korrektioner af gældende udgiftslofter 2020 til 2022 og oplysninger fra Finansministeriet.

Anm: Konsekvenserne af skattestigningerne er opgjort efter tilbageløb og adfærd

Det bemærkes, at DØRs vurdering af skattestigningerne (netto) er 0,3 mia. kr. højere end regeringens. Det skyldes, at der er en forskel i den konkrete håndtering af periodebaserede vejafgifter. I "*Aftale om omlægning af bilafgifterne*" fra september 2017 blev det besluttet at indføre periodebaserede vejafgifter i Danmark for person- og varebiler. Det var forudsat, at dette initiativ skulle forbedre den strukturelle saldo med 0,3 mia. kr., og dette har indtil finanslovsforslaget for 2020 været indregnet i Finansministeriets vurderinger af den offentlige saldo. De Økonomiske Råds Sekretariat har ikke tidligere medregnet indtægterne fra vejafgifterne, da der ikke er besluttet en konkret model.

Et mere teknisk forhold er forståelsen af den offentlige investeringsramme, og den konkrete finansieringsbidrag på 0,5 mia. kr. fra en lavere offentlig investeringsramme.

Der er anvist et finansieringsbidrag på 0,5 mia. kr. til højere udgiftslofter ved en reduktion i den offentlige investeringsramme på 0,5 mia. kr. Denne omprioritering kunne fortolkes sådan, at regeringen foreslår at hæve udgifterne under udgiftslofterne, og samtidig reducere de offentlige investeringer tilsvarende.

Dette er dog ikke tilfældet, da regeringen samlet set har opjusteret de offentlige investeringer med ca. 0,5 mia. kr. fra 2020 til 2025 i forhold til det tekniske

finanslovsforslag i august. Dette skyldes angiveligt, at der er udgifter, som både indgår under udgiftslofterne og den offentlige investeringsramme. Det gælder udgifter, som ifølge budgetloven er omfattet af udgiftslofterne, men som ifølge nationalregnskabets principper henføres til de offentlige investeringer. Stigninger i disse udgifter tæller således med to gange i Finansministeriets regnestykker, da de både fortrænger andre udgifter under udgiftslofterne og under den offentlige investeringsramme.

I en vurdering af de offentlige finanser er det således ikke tilstrækkeligt at fokusere på de samlede niveauer for udgiftslofterne og investeringsrammerne. Der skal også tages stilling til størrelsen af de konkrete udgifter, som tæller med under begge rammer. I dette konkrete tilfælde er opjusteringen af investeringsrammen begrundet med højere investeringer i skattevæsenet, jf. *Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023*. Det fremgår dog ikke af dokumentationen, hvad der er størrelsen af de konkrete udgifter til IT-projekter i SKAT, samt øvrige udgifter som tæller med under begge rammer frem mod 2023.

Der skal være defineret et grundforløb, hvis DØRs skal have mulighed for at vurdere, hvorvidt en reduktion i en udgift er udtryk for diskretionær finansiering. Et veldefineret grundforløb understøtter, at det står klart, fra hvilket startniveau til hvilket slutniveau de offentlige udgifter skal reduceres, og der regnes ensartet fra gang til gang. I dette tilfælde er der ikke defineret et grundforløb, og DØRs har derfor ikke mulighed for at forholde sig til det konkrete finansieringsbidrag fra lavere offentlige investeringer.

Det bemærkes, at det flere steder i dokumentationen er et problem, at der introduceres størrelser, som ikke defineres nærmere. Det omtales for eksempel, at de beregnede udgifter under udgiftsloftet frem mod 2022 er lavere end de gældende udgiftslofter, og dette skal ses i sammenhæng med en korrektion i forlængelse af medieaftalen. Det er dog ikke defineret, hvad der forstås ved beregnede udgifter under udgiftslofterne, og hvorvidt dette har betydning for vurderingen af de offentlige finanser.