



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

23. oktober 2020

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 373 (Alm. del) af 21. september 2020 stillet efter ønske fra Rune Lund (EL)

Spørgsmål

Kan ministeren oplyse om regeringen forventer, at Danmark også i 2021 og 2022 kan tilsidesætte budgetlovens krav om budgetbalance i henhold til EU's regler.

Svar

I henhold til budgetlovens § 2 stk. 5-6 kan underskudsgrænsen for den strukturelle saldo fraviges i tilfælde af exceptionelle omstændigheder, der forstås ved enten:

- (1) en usædvanlig begivenhed, der ligger uden for statens kontrol, og som har afgørende virkning på den offentlige saldo
- (2) perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag som fastsat i Stabilitets- og Vækstpagten

I relation til ovenstående og sammenhængen til EU's rammer og udmeldinger bemærkes følgende:

For 2020 medførte udbruddet af COVID-19 en ekstraordinær situation, herunder med et alvorligt økonomisk tilbageslag både i Danmark og EU. Kommissionen offentliggjorde den 20. marts 2020 en meddelelse om aktivering af den såkaldte ”generelle undtagelsesklausul”, og henviste til, at EU var ramt af et alvorligt økonomisk tilbageslag. Med den generelle undtagelsesklausul henviser Kommissionen til fleksibilitet i EU's fælles finanspolitiske regler i Stabilitets- og Vækstpagten, der overordnet indebærer, at der kan tages højde for *alvorlige økonomiske tilbageslag i EU eller euroområdet* ifm. vurderinger af EU-landenes finanspolitik. EU's finanspolitiske regler omtaler dog ikke specifikt nogen ”generel undtagelsesklausul” eller betydningen heraf, og Kommissionen gjorde ikke gældende, hvordan den konkret ville implementere klausulen og fleksibiliteten, ligesom der ikke var fortilfælde herfor.

EU's finansministre blev den 23. marts 2020 enige om en erklæring, der fastslog, at finansministrene delte Kommissionens vurdering vedr. det alvorlige økonomiske tilbageslag. Erklæringen var en principiel hensigtserklæring om støtte til brug af fleksibiliteten i Stabilitets- og Vækstpagten. På linje med beslutningen blandt

EU's finansministre er det den danske regerings vurdering, at budgetlovens underskudsgrænse ikke er bindende for 2020, jf. også *Danmarks Konvergensprogram 2020*.

For så vidt angår 2021 svarer konjunkturudsigterne for Danmark med det aktuelle grundlag til en lavkonjunktur, men ikke af en størrelsesorden som kan betragtes som exceptionel, jf. også *Økonomisk Redegørelse, august 2021*, - dvs. at produktion og beskæftigelse ikke skønnes at være længere fra deres strukturelle niveauer end der generelt kan forventes i en økonomisk lavkonjunktur.

Udmeldingen fra EU medio september, jf. også svar på *Finansudvalgets spørgsmål nr. 372 og 374 af 21. september 2020*, indebærer at den generelle undtagelsesklausul også vil være aktiv i 2021. Ifølge Kommissionen vedrører den generelle undtagelsesklausul exceptionelle omstændigheder i relation til Stabilitets- og Vækstpagtens rammer vedrørende *"In cases of a severe economic downturn in the euro area or in the EU as a whole, the pace of fiscal consolidation may be adapted for all Member States so long as this does not endanger fiscal sustainability in the medium run"*, jf. Kommissionens *"Vade Mecum on the Stability & Growth Pact, 2019-edition"*, som udlægger Kommissionens tolkning af de finanspolitiske regler i EU.

I budgetlovens bemærkninger til § 2 stk. 5-6 fremgår der ikke en nærmere definition af de konkrete kriterier, herunder betingelserne for om exceptionelle omstændigheder er opfyldt. I bemærkningerne refereres der imidlertid til de exceptionelle omstændigheder, der kan gøre sig gældende inden for rammerne af EU's Stabilitets- og Vækstpagt. På baggrund af EU's udmeldinger vedrørende 2021 og referencen i budgetloven til fravigelsesmuligheder i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag som fastsat i Stabilitets- og Vækstpagten, er det Finansministeriets umiddelbare vurdering, at der juridisk vil være mulighed for at fravige budgetlovens grænse for strukturelle underskud i 2021.

Hvorvidt underskudsgrænsen suspenderes knytter sig imidlertid grundlæggende til en vurdering af nationale forhold og en hensigtsmæssig afstemt finanspolitik – dvs. en finanspolitik som hverken er for stram eller for lempelig ud fra den økonomiske situation og de øvrige udsigter.

Regeringen har i lyset af tilbageslaget og behovet for håndtering af COVID-19 tilrettelagt finanslovsforslaget for 2021 helt til budgetlovens underskudsgrænse, hvilket giver rum til en betydelig ekspansiv finanspolitik, herunder afsatte reserver på mere end 9 mia. kr. alene i 2021 mv. til nye stimuli-tiltag og covid-19. Hertil kommer midler fra EU's genopretningsfond, som vil kunne bidrage yderligere til en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi.

Regeringen vurderer – på linje med vurderingen ved fremsættelsen af finanslovsforslaget for 2021 – at de økonomiske rammer på finanslovsforslaget er en hensigtsmæssig ramme for finanspolitikken for 2021 med de aktuelle udsigter, herunder at finanspolitikken er afstemt med konjunktursituationen.

I relation hertil bemærkes det, at De Økonomiske Råd i deres efterårsrapport, som er offentliggjort den 20. oktober 2020 i forhold til finanspolitikken skriver, at:

"Den planlagte finanspolitik vurderes at være passende givet konjunkturudsigterne. Givet udsigterne til en relativ hurtig normalisering af økonomien vurderes det, at der på nuværende tidspunkt ikke er behov for yderligere lempelser. En yderligere generel lempelse vil øge efterspørgslen efter arbejdskraft også i sektorer, der ikke er ramt nærværdigt af krisen, herunder eksempelvis byggeriet.

Der er dog betydelig usikkerhed om den fremtidige konjunkturudvikling, og såfremt konjunkturudsigterne forværres markant, eksempelvis forårsaget af en eskalering af smitten, er det relevant at genoverveje behovet for lempelser. Grundlaget for den finanspolitiske anbefaling er nærmere beskrevet i kapitel II.

Der er også mere formelle grunde til at holde igen i finanspolitikken. Den markante lempelse af finanspolitikken afspejler sig i en forværring af den strukturelle saldo på omkring 1 pct. point fra 2019 til 2021. Den strukturelle saldo skønnes i 2021 at udvise et underskud på omkring 0,7 pct. af BNP, altså mere end budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP. Beregningen af den strukturelle saldo er altid forbundet med usikkerhed, men på nuværende tidspunkt, hvor man ikke kender varigheden af diverse restriktioner, og hvor støttepakker har hæmmet økonomiens omstillingsproces, er usikkerheden om økonomiens produktionspotentiale ekstraordinær stor. I lyset af denne usikkerhed, der kan være i såvel opad- som nedadgående retning, vurderes overskridelsen af grænsen med 0,2 pct. af BNP i et enkelt år at være uproblematisk."

I forhold til ovenstående bemærkes det, at Finansministeriet skøn for den strukturelle saldo – som finanspolitikken tilrettelægges efter, herunder også i forhold til budgetloven – udgjorde -0,5 pct. af BNP for 2021 i forbindelse finanslovsforslaget. De Økonomiske Råd redegør i efterårsrapporten både for den usikkerhed og de tekniske skønsmæssige forskelle, der er ift. skøn for den strukturelle saldo og vurderer det som det fremgår ovenfor, som uproblematisk.

Det bemærkes endvidere, at der i EU's udmelding er fokus på, at de økonomiske og finanspolitiske udfordringer er meget forskellige i landene, og at landene skal sørge for at genoprette de offentlige finanser og sikre sunde mellemfristede finanspolitikker, når den økonomiske situation tillader det.

For så vidt angår de økonomiske rammer på finanslovsforslaget for 2021 bemærkes endvidere, at bl.a. covid-19 relaterede udgiftstiltag, der opfylder kriterierne for engangsforhold, jf. bilag 3.2 i Danmarks Konvergensprogram 2020, vil være neutrale for den strukturelle saldo og dermed ikke vil påvirke overholdelsen af budgetlovens underskudsgrænse.

Det bemærkes i relation til ovenstående, at en juridisk mulighed for at suspendere budgetlovens underskudsgrænse ikke påvirker det samlede råderum – dvs. råde-

rummet til varige tiltag – frem mod 2025. Finanspolitiske lempelser i lavkonjunkturer vil således af natur være midlertidige, og der vil således være behov for at tilpasse udgiftsrammerne efterfølgende.

For så vidt angår 2022 har regeringen i forbindelse med *DK2025 – En grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi (august 2020)* tilrettelagt finanspolitikken frem mod 2025 med en justeret sti for den strukturelle saldo, som er afstemt med genopretningen af den økonomiske aktivitet.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister