

Uforklarlige forskelle? Budgetinstitutioner og de offentlige finanser i Danmark og Sverige efter finanskrisen

Filip Brodthagen, kandidatstuderende, dxq423@alumni.ku.dk,
Martin Mardorf, kandidatstuderende, jlz870@alumni.ku.dk og
Lasse Aaskoven, Ph.d.-studerende, lasse.aaskoven@ifs.ku.dk,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Hvorfor havde den internationale finanskrisen i 2008 væsentligt forskellige indvirkninger på offentlige finanser i Sverige i forhold til i Danmark? På baggrund af en sammenligning af Danmarks og Sveriges finanspolitiske institutioner undersøger denne artikel, hvorvidt forklaringen på forskellene skal findes i landenes budgetinstitutioner, hvor Sverige havde en mere centraliseret budgetprocedure end Danmark indtil indførelsen af den danske budgetlov i 2012. Grundet forskelle i konjunkturudvikling og ændring af dansk skattepraksis er det vanskeligt entydigt at vurdere, hvorvidt forskellen mellem Danmark og Sveriges finanspolitiske performance efter finanskrisen lå i forskellige budgetprocedurer. Dog kan den centraliserede svenske budgetprocedure have været delvis medvirkende til en bedre performance i Sverige. På det kommunale niveau synes de budgetinstitutionelle forskelle mellem Danmark og Sverige imidlertid at kunne forklare en stor del af udviklingen i andelen af kommuner med budgetoverskridelser i de to lande.

De markante forskelle i offentlige finanser efter finanskrisen

I kølvandet på den globale finansielle krise, der for alvor gjorde sit indtog i 2008, oplevede Danmark flere år med store underskud på de offentlige budgetter.¹ I modsætning hertil formåede Sverige at imødegå de økonomiske følger af den finansielle krise med forholdsvis balancerede statsbudgetter, hvorfor

Sverige typisk betegnes som et finanspolitisk foregangsland (Bergman, 2011; Hallerberg, 2011: 132-3). Spørgsmålet er derfor, hvad der ligger til grund for den forskelligartede reaktion på den finansielle krise i Sverige og Danmark? En væsentlig faktor til at besvare dette spørgsmål er landenes specifikke politiske prioriteringer, såsom fremrykning af pensionsbeskatningen i Danmark samt afhjælpning af arbejdsløsheden i Sverige. Centralt for indeværende artikel er, at indretningen af de to landes budgetinstitutioner bør tages i betragtning. Særlig interessant er det derfor, at Danmark i 2012 vedtog den såkaldte budgetlov, som med inspiration fra Sverige ændrede de danske budgetinstitutioner.

Med udgangspunkt i det teoretiske perspektiv på offentlige finanser, der kaldes *common-pool-tilgangen* samt BNP-udviklingernes og den generelle konjunktursituations indflydelse på de to landes offentlige finanser, vil vi sammenligne Danmarks og Sveriges budgetinstitutioner før, under og efter krisen og kigge på perspektiverne fremadrettet for landenes budgetinstitutioner. Vi ser budgetinstitutioner som de regler, procedurer og strukturer, der omhandler statsbudgettet. Danmark og Sverige er to spændende cases at

arbejde med, da de ligner hinanden på en lang række institutionelle parametre. Krisens divergerende økonomiske konsekvenser for de to lande gør det således interessant at dykke ned i Sveriges og Danmarks budgetinstitutioner for at undersøge betydningen af disse for landenes budgetunderskud eller budgetbalancer, særligt i lyset af den ændrede danske budgetprocedure efter budgetloven. En anden sammenligning af Danmark og Sverige, der dog har fokus på niveau af finanspolitisk cyklicitet, kan findes hos Bergman (2015).

Vi vil først beskrive vores teoretiske tilgang til studiet af offentlige finansers politik. Dernæst følger en beskrivelse af Danmarks og Sveriges budgetinstitutioner forud for krisen med fokus på niveau af budgetcentralisering, det subnationale styringsniveau og finanspolitisk transparens. Dette leder videre til et komparativt casestudie af de to landes budgetinstitutioner og deres eventuelle betydning for den divergerende finanspolitik i Danmark og Sverige. Til sidst vil vi diskutere budgetprocedurers relation til finanspolitisk transparens med henblik på en vurdering af danske og svenske budgetinstitutioners fremtidige virke. På baggrund heraf vil vi konkludere.

Common-pool tilgangen til offentlige finanser

Dette afsnit behandler kort det teoretiske perspektiv, vi vil anvende til at analysere og sammenligne Danmark og Sveriges offentlige finanser i regi af deres budgetinstitutioner. Det teoretiske perspektiv tager udgangspunkt i den såkaldte *common-pool* tilgang til offentlige finanser og eksisterende forskning om finanspolitisk decentralisering, budgetinstitutioner og finanspolitisk transparens' effekt på offentlige finanser.

Analysen af dansk og svensk finanspolitik tager udgangspunkt i, hvad der ofte er blevet benævnt som *common-pool-tilgangen* til offentlige finanser. *Common-pool-tilgangen* går grundlæggende ud på at anskue offent-

lige finanser som en *common-pool resource*, altså en ressource som er begrænset, men som alle som udgangspunkt har adgang til at forbruge. *Common-pool* tilgangen i forhold til offentlige finanser er således at anskue ressourceproblemet i regi af, at de offentlige udgifter er skattefinansierede, og omkostningerne derved er båret af den store gruppe af skatteydere, mens specifikke interessenter har fordele af de enkelte offentlige udgiftsposter. Omkostningen ved den enkelte udgiftspost kan således *eksternaliseres*. Dette spiller over på den politiske beslutningsproces om offentlige finanser, hvor politikere ikke *internaliserer* omkostningen ved den enkelte udgiftspost, hvilket resulterer i overtræk på de offentlige udgifter og i sidste ende budgetskred og øget statsunderskud og statsgæld (Velasco, 2000). Denne dynamik øges, jo flere beslutningstagere, herunder politiske partier, der indgår i udgiftsbeslutningsprocessen, og jo større præferenceforskelle der er imellem disse (Wehner, 2010).

Foruden denne finanspolitiske dynamik på nationalt niveau vil vi i artiklen have et særligt fokus på det kommunale niveau med indsigter fra litteraturen om finanspolitisk decentralisering. Det er særlig relevant i Danmarks og Sveriges tilfælde, idet kommunernes udgifter udgør knap halvdelen af de samlede offentlige udgifter i begge lande (Nielsen og Rasmussen, 2012: 77-8; Finansdepartementet, 2013: 626). Finanspolitisk decentralisering kan give anledning til et såkaldt *moral hazard-problem* i finanspolitisk regi, da subnationale enheder kan blive fristede til at føre en uholdbar finanspolitik med håb om redning fra centralregeringen (Rodden, 2002). Såfremt alle decentrale aktører tænker sådan, vil det gøre *common-pool*-problemet endnu større og dermed have store implikationer for offentlige underskud (Hallerberg o.a., 2009: 68-70). Derfor er dette niveaus udgifter i høj grad bundet op på gældende aftaler og regler mellem det nationale og subnationale niveau om blandt andet gældsstiftelse, låne-

muligheder og tilskud fra centralregeringen samt, hvorvidt overvejende regelstyring gør sig gældende på decentralt niveau (Kelemen og Teo, 2014).

Centralisering af budgetprocedurer som løsning på common-pool problemet?

En større akademisk litteratur peger på, at visse typer budgetprocedurer kan medføre mindre tendens til offentligt underskud. En tidlig litteraturgennemgang kan findes i Alesina og Perotti (1996). Det bagvedliggende argument er, at centralisering af budgetproceduren i modsætning til en fragmenteret proces medfører, at politikerne internaliserer en større del af de offentlige udgifter og indtægter, når de træffer beslutningerne (Hallerberg o.a., 2009: 24). Centraliserede budgetprocedurer kan således afhjælpe common-pool problemet ift. offentlige finanser.

I et større studie af budgetprocedurerne i europæiske lande introducerer forskerne Mark Hallerberg, Rolf Strauch og Jürgen von Hagen to typer af centralisering af budgetproceduren, der potentielt kan løse common-pool-ressourceproblemet, henholdsvis delegationscentralisering og kontraktcentralisering (Hallerberg o.a., 2009: 5). Ved delegationscentralisering er magten over budgetproceduren delegeret til én central minister, typisk finansministeren, som indtager en dominerende rolle både i kabinettet, den parlamentariske fase af vedtagelsen af budgettet og i budgettets implementeringsfase. Finansministeren fungerer som budgetvogter indadtil i regeringen, og parlamentet har ringe mulighed for at ændre i budgettet. Budgetproceduren er således karakteriseret ved top-down-budgettering og ringe muligheder for administrativt og politisk at ændre det oprindelige budgetforslag.

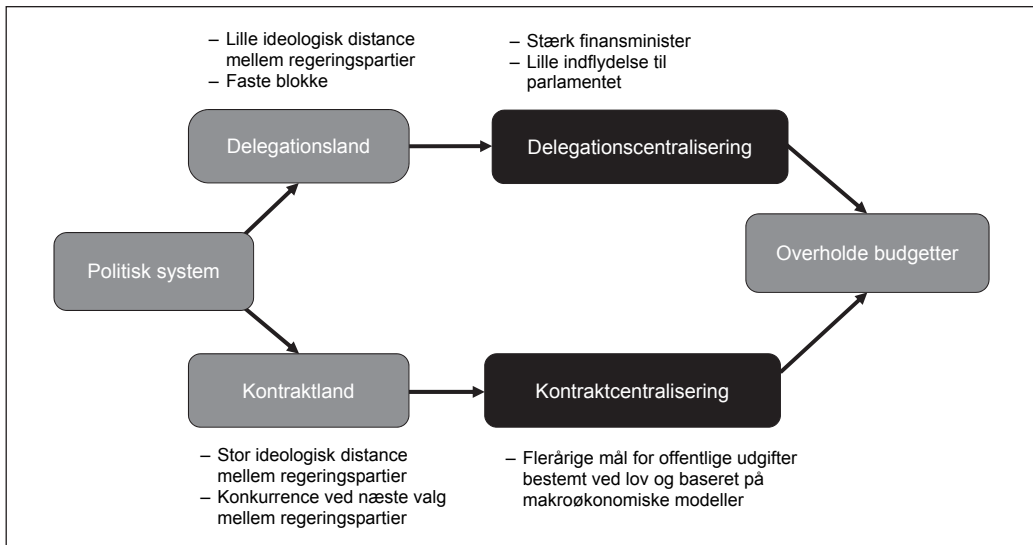
Kontraktcentralisering går ud på, at regering og/eller parlamentet aftaler såkaldte finanspolitiske kontrakter, der sætter mål for stigning i offentlige udgifter over en årrække.

Centraliseringsniveauet stiger, jo mere bindende disse aftaler er, jo længere en årrække aftalerne gælder for, og hvis aftalerne er baseret på faste, makroøkonomiske modeller (Hallerberg o.a., 2009: 58-62). På denne måde er rammerne for den samlede offentlige finanspolitik aftalt på forhånd, hvilket hæmmer common-pool-dynamikken i forbindelse med politiske forhandlinger både internt i regeringen og i forbindelse med eventuelle budgetforhandlinger med støttepartier eller opposition. Selvom kontraktcentralisering således ikke nødvendigvis indebærer en streng top-down-budgettering, sætter de vedtagne kontrakter rammer for de politiske forhandlinger om offentlige udgifter og indtægter. Disse finanspolitiske kontrakter kan både være interne aftaler mellem regeringskoalitioner eller hæves helt op på lovniveau og vil generelt være mere effektive til at sikre finanspolitisk styring, når de er mere bindende. Finansministeren har fortsat en central rolle i kontraktcentralisering, men mere som en vogter af de finanspolitiske kontrakter end en strengt hierarkisk styringsaktør (Hallerberg o.a., 2009: 12-75). Budgetcentraliserings effektivitet afhænger af landets politiske karakteristika. Delegationscentralisering passer i lande med faste blokke og lille ideologisk afstand mellem partierne i regering, hvorimod kontraktcentralisering fungerer i lande med flere partier i regeringen, større ideologisk afstand internt i regeringen og en forøget risiko for, at eventuelle koalitionspartier skal i valgkamp imod hinanden (Hallerberg et o.a., 2009: 5-7). Danmark og Sverige beskrives af Hallerberg, Strauch og von Hagen som typiske kontraktlande, hvor finanspolitisk styring bør foretages ved stærke finanspolitiske kontrakter (Hallerberg o.a., 2009: 72). Figur 1 illustrerer centraliseringsdynamikken i regi af common-pool-tilgangen.

Finanspolitisk transparens

For at budgetinstitutionerne skal virke efter hensigt, er det desuden vigtigt, at de offentlige finanser er transparente, forstået som at

Figur 1: Centralisering af budgetprocedurer



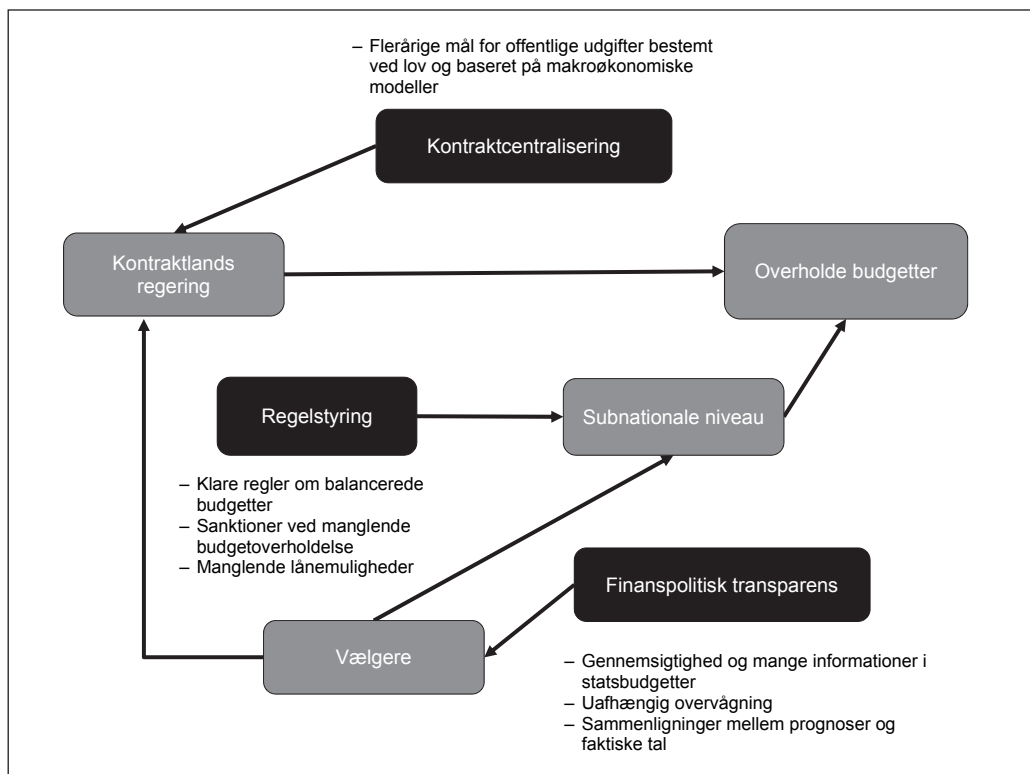
Kilde: Hallerberg o.a. (2009).

borgere, politikere og medier har adgang til korrekte, overskuelige og informative oplysninger om offentlige budgetter, regnskaber, prognoser samt den offentlige sektors virke generelt (Kopits og Craig, 1998). Uden finanspolitisk transparens er det ikke muligt for vælgere at gennemskue, om de finanspolitiske aftaler bliver overholdt, samt vurdere kvaliteten af de makroøkonomiske prognoser, de hviler på. Uafhængig granskning af økonomiske prognosers forudsætninger er derfor en central del af finanspolitisk transparens i dette perspektiv (Alt og Lassen, 2006: 1407). I forlængelse heraf peger eksisterende forskning på, at finanspolitisk transparens har en direkte positiv effekt på finanspolitisk performance (Alt og Lassen, 2006; Arbatli og Escalano, 2015). Et mindre transparent budget giver desuden politikerne mulighed for at skjule udgifter eller angive ukorrekte oplysninger om en given politiks omkostninger (Hallerberg o.a., 2009: 67). I regi heraf tyder nyere forskning på, at manglende finanspolitisk transparens kan medføre større niveau

af kreativ bogføring, der også underminerer finanspolitiske regler og budgetinstitutioners virke (Alt o.a., 2014). Således gør manglende finanspolitisk transparens det mere vanskeligt for vælgere at gennemskue politikerne på både regerings- og subnationalt niveau evner til at føre holdbar finanspolitik og derigennem belønne eller straffe dem. Vi finder det derfor relevant at undersøge Sveriges og Danmarks finanspolitiske transparens. Vi vil i artiklen tage udgangspunkt i en definition af finanspolitisk transparens inspireret af Alt og Lassen (2006: 1414-5) og have fokus på, at en større grad af finanspolitisk transparens involverer:

- Statsbudgettet indeholder meget information i få dokumenter.
- Der er uafhængig verifikation af statsbudgettet.
- Klar og gennemsigtig regnskabspraksis.
- Tilstedeværelsen af prognoser og efterfølgende sammenligninger mellem prognoser og faktiske tal.

Figur 2: Budgetinstitutioner



I figur 2 skitserer vi den teoretiske model for den politiske dynamik mellem de forskellige budgetinstitutioner samt politikere og vælgere, vi forventer, såfremt de medfører overholdte statsbudgetter.

Vores fokus på kontraktcentralisering betyder, at vi opfatter landenes politiske systemer som givet i form af koalitionsregeringer. Vi er imidlertid opmærksomme på, at faktorer som ideologisk fragmentering kan betinge budgetinstitutionernes effekt på budgetunderskud (de Haan, Jong-A-Pin og Mierau, 2012). For at holde fokus på effekten af kontraktcentralisering vælger vi dog ikke at gå i dybden med regeringskonstellationerne i de to lande.

Danmarks budgetinstitutioner

I dette afsnit vil vi undersøge de danske budgetinstitutioner, der gjorde sig gældende før og under finanskrisen. Vi vil ligeledes berøre ændringerne som følge af vedtagelsen af budgetloven i 2012.

Kontraktbaserede institutioner

Op gennem 00'erne og under finanskrisen var det mere reglen end undtagelsen, at realvæksten i de offentlige forbrugsudgifter blev større end planlagt i Danmark (Finansministeriet, 2012a: 4). Karakteristisk for de danske, kontraktbaserede budgetinstitutioner i denne tid var, at målsætningerne om niveauet for de offentlige finanser blev fastlagt i sammenhæng med mellemfristede makroøko-

nomiske planer og med inkorporering af de overordnede, økonomiske målsætninger. Der blev altså fremsat en overordnet udgiftsmålsætning for hele budgettet. Udgiftsmålsætningerne om væksten i det offentlige forbrug blev udarbejdet ud fra en fireårig budgetlægning med budgetoverslag for de kommende tre år. Disse udgiftsmålsætninger blev imidlertid ikke omsat til folketingsbeslutninger i form af lovbestemmelser for udgiftslofter og havde dermed ikke juridisk bindende virkning (Regeringen, 2011: 12).

En central del af kontraktcentralisering er anvendelsen af stringente makroøkonomiske modeller (Hallerberg o.a., 2009: 59). I forbindelse med politisk-økonomiske tiltag eller finanspolitiske fremskrivninger anvender Finansministeriet nogle faste modeller, herunder Danmarks Statistiks ADAM-model (Finansministeriet, 2012b: 1). ADAM tages i brug ved blandt andet mellem- og langfristede fremskrivninger samt i forbindelse med konjunkturvurderinger. De overordnede indikatorer for niveau af centralisering af den danske budgetprocedure ses i tabel 1.

Den offentlige sektors og specielt kommunernes tendens til at bryde budgetlofterne blev direkte adresseret ved vedtagelsen af Budgetloven i foråret 2012 (Suenson o.a., 2016: 11), der indførte regler for et nyt udgiftsstyrings-system for den offentlige sektor gældende fra 2014. Budgetloven repræsenterer dermed

også Danmarks implementering af den europæiske Finanspagt (Suenson o.a., 2016: 1). Med budgetloven blev der sat faste rammer for udgifterne i staten, kommunerne og regionerne, der fungerer som årlige udgiftslofter for afholdte udgifter. En klar inspiration er at finde fra den svenske budgetlov fra 1996, der ligeledes satte loft på udgifterne på statsligt niveau (Suenson o.a., 2016: 9). Udgiftslofterne vedtages af Folketinget for en 4-årig periode (Finansministeriet, 2012a: 2-3). Budgetlovens nye tiltag adskiller sig signifikant fra det forhenværende system, hvad angår forpligtelse til den udgiftspolitiske del, med fastlæggelse af udgiftslofter ved lov modsat tidligere tids tilknytning til målsætninger.

Regelstyring af det subnationale niveaus budgetter

Kommunernes Landsforening og Danske Regioner indgår hvert år aftaler med regeringen om kommunerne og regionernes økonomi. Heri indskrives, at parterne er enige om, at der under et skal være balance i budgetterne (Finansministeriet, 2009: 18). Op gennem 00'erne var det ikke muligt at sanktionere kommunale budgetoverskridelser. Fra 2006 indførte man serviceloftet som styringsredskab, om end disse heller ikke inkluderede konkrete sanktionsmekanismer. Fra 2009 blev det imidlertid muligt at sanktionere kommunale budgetoverskridelser både kollektivt (40 pct.) og individuelt (60 pct.) ved at skære 1 mia. af det samlede kommunale bloktilskud

Tabel 1: Indikatorer for kontraktcentralisering

<i>Kontraktcentralisering af den danske budgetprocedure før budgetlovens ikrafttrædelse</i>	
Indikatorer	Karakteristik i Danmark
<i>Tilstedeværelse af budgetlofter for hele budgettet</i>	Fastsætte udgiftslofter for hele budgettet
<i>Mangeårig tidshorizonten for budgetlofter</i>	Udgiftslofter bliver fastsat tre år frem i tiden
<i>Budgetloft baseret på makroøkonomiske forudsigelser</i>	Budgetloftet er baseret på makroøkonomiske prognoser
<i>Bindende aftaler for overholdelse af budgetlofter</i>	Budgetlofterne tager form af målsætninger med ikke-bindende karakter

Kilde: Inspiration fra Hallerberg, Strauch og von Hagen (2009).

(lovbekendtgørelse nr. 798 af 24. juni 2013: § 14, stk. 5). Fra 2010 blev loven ændret, således at 3 mia. kr. af kommunernes bloktilskud blev gjort afhængig af overholdelse af serviceudgifterne (lov nr. 710 af 25. juni 2010: § 14, stk. 1). Ved Budgetlovens vedtagelse blev disse regler suppleret med øget mulighed for, at økonomi- og indenrigsministeren kunne træffe beslutninger om mere individualiserede sanktioner (Finansministeriet, 2014: 338).

Ydermere har kommunerne i vid udstrækning haft adgang til optagelse af lån ud fra en række bestemmelser, herunder med dispensation til yderligere låntagning fra daværende indenrigs- og sundhedsminister (Bekendtgørelse nr. 1372 af 12. december 2006: § 2 og §§ 16-17). Det er imidlertid ikke et krav, at de enkelte lån registreres på formål svarende til de udgifter, der ligger til grund for kommunernes låneramme. Kommunernes mulighed for gældstiftelse er derfor ikke knyttet til enkelte områder. Der er dog fastsat en låneramme for den enkelte kommune eller region indeholdende blandt andet den langfristede gæld, og som dermed fungerer som den øvre grænse for gældsstiftelse (Finansministeriet, 2006b: 47). Indikatorerne for regelstyring på subnationalt niveau i Danmark fremgår af tabel 2.

Finanspolitisk transparens i den danske finanslov

Generelt synes Danmark komparativt at have

ganske lav transparens i finansloven, hvilket afspejles i Alt og Lassens transparensindeks (Alt og Lassen, 2006: 37), hvor Danmark ligger på scorer 3 ud af en skala fra 0-11. Den danske finanslov er samlet i ét dokument og indeholder generelt meget information i få dokumenter. Budgettet er opdelt på de enkelte udgiftsposter inden for hvert ministerium. Her fremgår både de overordnede tal for indtægter, udgifter og nettotal samt anmærkningskapitler for de enkelte ministerier (Finansministeriet, 2006a). Regnskabstal for de seneste tre års udgiftsbudgetter er ligeledes angivet samt underliggende specifikationer af nettotallene. Som helhed foretages der dog ikke uafhængig verifikation af statsbudgettet og dens økonomiske forudsætninger. Prognoser for de kommende tre års regnskaber er indberettet i finansloven. Disse er udarbejdet af ministerierne, men verificeres uafhængigt i løbet af finanslovsåret af både Nationalbanken samt det Økonomiske Råd (Christiansen, 2014), der hver især udarbejder selvstændige prognoser for den danske økonomi og på baggrund heraf kan komme med anbefalinger til regeringens finanslovforslag. Målsætningerne om kommende års udgifter indeholder dog generelt ikke opfølgninger. Således fremgår der ikke sammenligninger af prognoser og de faktiske tal i efterfølgende års finanslove (Finansministeriet, 2006a).

Det Økonomiske Råds rolle i finanspolitikken har været årligt at skulle udarbejde uaf-

Tabel 2: Indikatorer for regelstyring af det subnationale niveaus budgetter

<i>Regelstyring af det subnationale niveaus budgetter</i>	
Indikatorer	Karakteristik i Danmark
<i>Klare krav til balancerede budgetter hos kommuner og regioner</i>	Klare krav og enighed om balancerede budgetter
<i>Sanktionsmuligheder ved manglende overholdelse</i>	Ingen direkte sanktionsmuligheder for den centrale administration op til 2009. Herefter blev dele af bloktilskud betinget af budgetoverholdelse
<i>Manglende mulighed for gældsstiftelse</i>	Bred mulighed for gældsstiftelse hos kommuner. Ikke knyttet til enkelte områder

Kilde: Med inspiration fra Kelemen og Teo (2014).

hængige konjunkturvurderinger og komme med anbefalinger til den økonomiske politik (Finansministeriet, 2012: 12). Institutionens rolle har således indirekte været at agere finanspolitisk vagthund. Med introduktionen af budgetloven blev formålsparagraffen for Det Økonomiske Råd udvidet, og rådet fik til opgave at: »(...) *vurdere, om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger for de offentlige finanser (...)*« (Retsinformation, 2012: § 1, stk. 2).

Det er ikke muligt via finansloven at få regnskabsmæssig information om kommunernes overskud eller underskud samt gældsopgørelsen, hvilket gør det vanskeligt for udefrakommende at gennemskue kommunernes offentlige finanser. Som følge af budgetloven er det gjort lovpligtigt, at en indledende oversigt over kommunernes udgiftslofter for de kommende tre år er angivet (Finansministeriet, 2015: 9). De indledende sektioner af den danske finanslov indeholder desuden ikke regnskabsmæssig information om de danske offentlige finansers overskud/underskud samt gæld. Indikatorerne for Danmarks finanspolitiske transparens fremgår af tabel 3.

Sveriges budgetinstitutioner

I dette afsnit vil vi beskrive de svenske budgetinstitutioner. Vi vil kort skitsere de svenske finansreformer i 90'erne og gå i dybden

med denne periodes indflydelse på de nutidige budgetinstitutioner.

De finanspolitiske reformer i 90'erne: Fra minimal til omfattende kontraktcentralisering

De svenske budgetinstitutioner både før og efter krisen i det internationale finanssystem er i høj grad præget af finansreformerne i midten af 90'erne. Disse reformer af den finanspolitiske proces kom i kølvandet på en økonomisk overophedning i Sverige i slutningen af 80'erne og begyndelsen af 90'erne. Den svenske Riksdag stemte forinden om delelementer frem for det samlede budget, og budgettets overordnede størrelse var derfor uvis til meget sent i processen (Wehner, 2007: 317-8). Denne proces medførte, at der var en stor diskrepans mellem indtægter og udgifter i Sverige i begyndelsen af 90'erne (Wehner, 2007: 319).

Reformerne var af meget omfattende karakter. Selve sekvensen blev ændret, således at Riksdagen først skulle stemme om budgettets størrelse, før allokeringer skulle vedtages (Wehner, 2007: 321-2). Der blev sat overordnede udgiftslofter, hvilke fastsættes for treårige perioder (Molander og Holmquist, 2013: 4). Udgifterne skulle fordeles mellem 27 udgiftsområder, hvor 15 sektorale komitéer fik ansvaret for et til fire udgiftsområder

Tabel 3: Indikatorer for finanspolitisk transparens i Danmark

Finanspolitisk transparens	
Indikatorer	Karakteristik i Danmark
<i>Statsbudgettet indeholder meget information i få dokumenter</i>	Statsbudgettet i ét dokument. Generelt stor information. Dog ingen regnskabsmæssig information om kommunernes udgifter eller gældsstiftelse
<i>Der er uafhængig verifikation af statsbudgettet i sin helhed og de økonomiske prognoser</i>	Nationalbanken og de økonomiske vismænd i Det Økonomiske Råd verificerer de økonomiske prognoser
<i>Klar og gennemsigtig regnskabspraksis</i>	Finansloven indeholder oplysninger om indtægter og udgifter på alle hovedkonti. Dog ingen samlet opgørelse af statens offentlige finanser i starten af finansloven
<i>Tilstedeværelsen af prognoser og efterfølgende sammenligninger mellem prognoser og faktiske tal</i>	Prognoser tilstede om end der ikke efterfølgende er direkte sammenligninger mellem dem og faktiske tal

med individuelle, prædefinerede lofter inden for det overordnede loft. Denne proces skulle overvåges af finanskomitéen (Wehner, 2007: 321). Den finanspolitiske proces blev ydermere delt op i to dele. Den første er den økonomiske vårproposition, der i april fremsætter retningslinjer for finanspolitikken. Budgetpropositionen udgør den anden del, der er det reelle forslag til statsbudgettet (Regeringskansliet, 2015).

Introduktionen af løbende målsætninger for hele det svenske statsbudget, treårige udgiftslofter baseret på makroøkonomiske forudsigelser og det forhold, at målsætninger fastsættes ved lov medfører øget kontraktcentralisering. I forlængelse af udgiftsloftet har Riksdagen besluttet, at der skal være et gennemsnitligt overskud på den faktiske saldo på 1 procent over den gennemsnitlige konjunkturcyklus (Finansdepartementet, 2014a: 7-8). Dette kaldes for overskudsålet. Indikatorerne for af centralisering af den svenske budgetprocedure fremgår af tabel 4.

Reformer på det subnationale niveau

Reformerne i kølvandet på 90'ernes krise ændrede også væsentligt på budgetinstitutionerne for det decentrale niveau. De svenske kommuner og län blev nu mødt med et minimumskrav om balancerede budgetter og en forventning om fornuftig økonomisk styring, hvilket i praksis betyder et overskud på 2 procent årligt (Finansdepartementet, 2014a:

9). Kommunerne og landsting kan dog under ekstraordinære omstændigheder have et midlertidigt underskud, der skal elimineres i løbet af tre år. Balancekravet er desuden defineret i omkostningstermer, således at driftsomkostninger ikke må finansieres med lån (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004: 88-89). Derudover skulle centraladministrationen føre nøje tilsyn med de subnationale aktørers økonomiske formåen, og kommunerne indsender årlige rapporteringer omhandlende økonomien (Bergman, 2011: 441). Kravene og den individuelle kontrol med alle kommuner og landsting betyder, at regelstyring af det decentrale niveau er tilstede. Disse krav blev desuden i 2005 udbygget af, at kommuner og landsting skulle fastsætte finansielle mål, der sikrer efterlevelsen af god, økonomisk husholdning (Finansdepartementet, 2014b: 178).

Der er imidlertid ikke nogen konkrete sanktioner for manglende overholdelse af kravene for balancerede budgetter (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004: 90). Det er derfor kun omtalen om de manglende evner til at overholde budgettet, der kan ansues som straf for overtrædelser. Derudover er der ingen lånebegrænsninger for de svenske kommuner, så længe lånene finansierer investeringer. Denne frie låneadgang har til formål, at de svenske kommuner skal kunne vælge det finansieringsalternativ, der giver laveste omkostninger på langt sigt (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004: 90-1). Karaktere-

Tabel 4: Indikatorer for kontraktcentralisering

<i>Kontraktcentralisering</i>	
Indikatorer	Karakteristik i Sverige
<i>Tilstedeværelse af budgetlofter for hele budgettet</i>	Udgiftslofter fastsættes for hele budgettet
<i>Mangeårig tidshorisonten for budgetlofter</i>	Udgiftslofter bliver fastsat tre år frem i tiden
<i>Budgetloft baseret på makroøkonomiske forudsigelser</i>	Budgetloftet er baseret på makroøkonomiske prognoser
<i>Bindende aftaler for overholdelse af budgetlofter</i>	Budgetlofterne er en del af lovgivningen i form af budgetpropositionen

Kilde: Med inspiration fra Hallerberg, Strauch og von Hagen (2009).

ristikken ved finanspolitisk regelstyring af subnationale enheder i Sverige opsummeres i tabel 5.

Den finanspolitiske transparens i Sverige

90'ernes reformer betød, at det svenske statsbudget blev samlet i ét dokument. Denne budgetproposition indeholder udgifter fordelt på de 27 udgiftsområder såvel som en opgørelse over de forventede indtægter samt oversigt over statsgælden. Desuden indeholder budgettet prognoser for indtægter, udgifter og udvikling i statsgælden i de følgende tre år, og budgettet inkluderer prognoser for eksempelvis BNP og arbejdsløshed. Statsbudgettet

indeholder ligeledes et overblik over indtægter og udgifter i kommunalsektoren og i de svenske landsting såvel som en omfattende beskrivelse af situationen i disse (Finansdepartementet, 2013: 612-3, 623-39).

I forbindelse med det overordnede statsbudget er der udfærdiget separate budgetter for hvert af de 27 udgiftsområder, hvor forventede udgifter til specifikke poster er angivet både for det kommende år og de tre efterfølgende (Finansdepartementet, 2013). Disse separate budgetter indeholder foruden forslag til udgifternes størrelse også en opgørelse over udgiftsposternes budgetterede størrelse

Tabel 5: Indikatorer for regelstyring af det subnationale niveaus budgetter

<i>Regelstyring af det subnationale niveaus budgetter</i>	
Indikatorer	Karakteristik i Sverige
<i>Klare krav til balancerede budgetter hos kommuner og landsting</i>	Klare krav om balancerede budgetter, overordnet målsætning om overskud på 2 % samt individuelle målsætninger for at opnå dette
<i>Sanktionsmuligheder ved manglende overholdelse</i>	Ingen direkte sanktionsmuligheder for den centrale administration
<i>Manglende mulighed for gældsstiftelse</i>	Mulighed for gældsstiftelse hos kommuner, så længe det ikke omhandler finansiering af drift

Kilde: Med inspiration fra Kelemen og Teo (2014).

Tabel 6: Indikatorer for finanspolitisk transparens i Sverige

<i>Finanspolitisk transparens</i>	
Indikatorer	Karakteristik i Sverige
<i>Statsbudgettet indeholder meget information i få dokumenter</i>	Statsbudgettet samlet i form af budgetpropositionen og indeholder mange informationer om den overordnede økonomi og økonomien i kommuner og regioner
<i>Der er uafhængig verifikation af statsbudgettet</i>	Finanspolitiska Rådet gennemgår statsbudgettet og de økonomiske prognoser og modeller
<i>Klar og gennemsigtig regnskabspraksis</i>	Budgetpropositionen indeholder oplysninger om indtægter og udgifter på alle udgiftsområder, om end en overordnet opgørelse mangler for resultater i tidligere år
<i>Tilstedeværelsen af prognoser og efterfølgende sammenligninger mellem prognoser og faktiske tal</i>	Prognoser til stede, om end der ikke efterfølgende er direkte sammenligninger mellem dem og faktiske tal

og prognose for det faktiske beløb for det indeværende år, således at det er muligt at anskue en mulig diskrepans herved. En akkumuleret oversigt over disse størrelser for alle de statslige udgifter og indtægter kan imidlertid savnes i det samlede dokument.

I år 2007 blev Finanspolitiska Rådet oprettet i Sverige, hvilket har til formål at granske den svenske regerings finanspolitik. Finanspolitiska Rådet skal vurdere, hvorvidt budgetpropositionen er forenelig med langsigtede, økonomisk holdbare finanser, samt kvaliteten af prognoserne (Riksdagen, 2011: 1-3). Denne uafhængige kontrol med budgetpropositionen og kvaliteten af det grundlag, regeringen baserer sine prognoser på, er med til at øge den finanspolitiske transparens i Sverige. Tabel 6 opsummerer indikatorerne for den finanspolitiske transparens i Sverige.

Sammenligning af Danmarks og Sveriges finanspolitiske performance

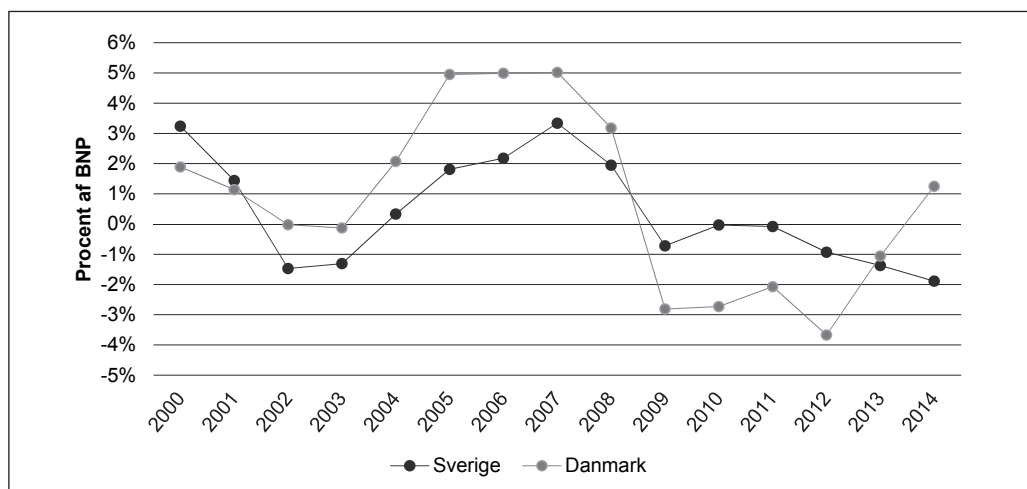
Vi vil nu analysere og sammenligne budgetinstitutioner i Danmark og Sverige i forbindelse med finanskrisen. Vi vil sætte særligt

fokus på tiden efter de økonomiske følger af finanskrisen, og hvilken betydning den Danske Budgetlov fremadrettet vil have. Sammenligningerne vil struktureres ud fra samme opdeling af budgetinstitutionerne som hidtidig anvendt.

Effekten af centraliserede budgetinstitutioner?

Danmarks og Sveriges økonomiske reaktion på krisen er ganske bemærkelsesværdig. Efter at have haft massive statsunderskud i starten af 1990'erne oplevede Sverige efter implementeringen af de finanspolitiske reformer markant forbedring af offentlige finanser (Wehner, 2007: 322-6). Dette var ligeledes tilfældet i begyndelsen af 00'erne, hvor Sverige såvel som Danmark under højkonjunkturen oplevede store overskud på de offentlige finanser som afspejlet i nedenstående figur. Da krisens effekter indtræffer i 2008, oplever begge lande et fald i budgetbalancen, om end de økonomiske implikationer er værst i Danmark. I perioden 2009-2011 er det imidlertid interessant, hvordan Sverige – modsat Danmark – formår at holde landets offentlige

Figur 3: Over/underskud på offentlige finanser i Danmark og Sverige 2000-2014



Kilde: OECD (2015).

finanser næsten fuldstændig balanceret (figur 3). En ganske betragtelig realisering, der imidlertid skifter fortegn fra 2012 til 2014, hvor Sverige møder underskud på de offentlige finanser, mens Danmarks offentlige finanser forbedres og præsterer et budgetoverskud i 2014.

Umiddelbart før og under krisen var udformningen af de danske og svenske kontraktbaserede budgetinstitutioner relativt ens. Der blev således fastsat udgiftslofter for hele budgettet i både Danmark og Sverige. Disse blev i begge lande fastsat tre år frem i tiden på baggrund af makroøkonomiske prognoser, om end man i Sverige opererede med udgiftslofter, mens man i Danmark arbejder med målsætninger. Den primære forskel landene imellem er imidlertid, om disse aftaler var bindende. Modsat Danmark, hvor udgiftsmålsætningerne kun var indikative, var budgetlofterne i Sverige en del af lovgivningen i form af budgetpropositionen.

Udbygningen af de svenske kontraktbaserede budgetinstitutioner viste sig at have en stor effekt for landets offentlige finanser i starten af 00'erne, der ved indførslen af udgiftslofter, budgetmargin og konkrete målsætninger formåede at nedsætte de offentlige udgifter og polstre økonomien til den økonomiske krise. Denne tydelige internalisering af common-pool-problemet blandt de svenske politikere står i kontrast til den danske reaktion på krisen som vist ovenfor. I den danske finansreddegørelse for 2014 afspejledes det, hvordan årrækken op til finanskrisen var præget af markante, offentlige udgiftsskred, hvoraf forbrugsudgifterne siden 2000 hvert år var steget mere end regeringens estimater (Whitta-Jacobsen o.a., 2010). En overskridelse i de planlagte udgifter ét år blev imidlertid ikke modsvaret de efterfølgende år ved reduktion i realvæksten, hvilket ifølge Finansministeriet var instrumentet i overophedningen af økonomien frem mod finanskrisen og dermed tilbageslaget i dansk økonomi under finanskri-

sen (Finansministeriet, 2014: 335-7). Da man hverken i Sverige eller Danmark var omfattet af sanktioner ved budgetoverskridelser, synes den komparative forskel i de offentlige finanser i kølvandet på krisen at ligge i diskrepansen mellem de lovbestemte udgiftslofter i Sverige og Danmarks finanspolitiske målsætninger.

En nævneværdig forskel er imidlertid at spore, når vi kigger på Danmarks indførsel af bindende udgiftslofter gennem budgetloven. Med ikrafttrædelsen af budgetloven fra 2014 kan Danmark således i det år fremvise det første budgetoverskud umiddelbart efter krisens økonomiske implikationer på 1,25 pct. af BNP. Dette er en positiv udvikling, der står i skarp kontrast til Sveriges budgetunderskud og generelt nedadgående økonomiske tendens i samme periode. Underskuddet skal læses ind i et svensk fokus på, at finanspolitikken skal afhjælpe arbejdsløsheden i Sverige i disse år (Finansdepartementet, 2013: 9-15). Desuden argumenteres der i denne forbindelse for, at overskudsmålet tilstræber et overskud på 1 pct. over hele konjunkturcyklen, hvorfor den nuværende udvikling ikke vurderes som værende i modstrid med målet, da det forventes, at finanserne bliver bedre fra 2017 (Finansdepartementet, 2013: 14-5). Dog efterlader opfølgningen på overskudsmålet meget til fortolkning, og det har været Finanspolitiska Rådets vurdering, at der har været et brud på dette mål i regeringens planer fremstillet i budgetpropositionen 2015 (Finanspolitiska Rådet, 2015: 45-7). Selvom konklusioner på baggrund af et enkelt år med bindende budgetlofter i Danmark skal tages med forbehold, virker Sveriges budgetlofter således til at have deres begrænsninger i forhold til centralisering af budgetinstitutionerne og dermed mindskelsen af common-pool problemet. Det kan problematiseres, at der i det svenske, fiskale framework ikke er nogle formelle omkostninger for manglende efterlevelse af målsætningerne, hvorfor der ikke er anden straf involveret end dårlig omtale

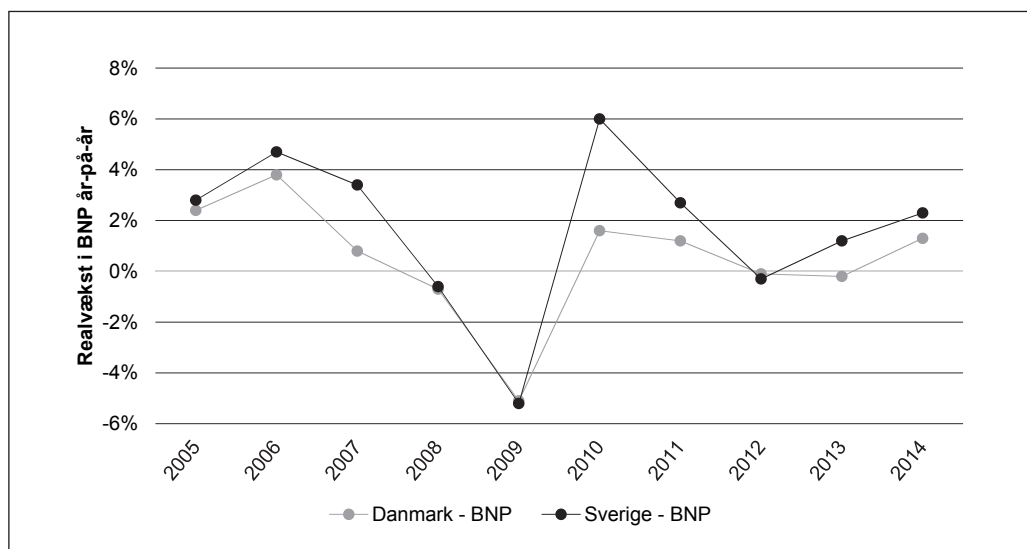
(Flodén, 2013: 188). Man bør dog være opmærksom på de forøgede statslige indtægter fra pensionsskatterne i Danmark de seneste år (Rosenkilde og Larsen, 2014), der kan have influeret de offentlige finanser og deraf det offentlige budgetoverskud. De to landes kontraktcentraliserende budgetinstitutioner synes altså at have haft en i hvert fald delvis betydning for den finanspolitiske udvikling i Danmark og Sverige og forskellene landene imellem før, under og i kølvandet på finanskrisen.

Diskretionær finanspolitik, som især må forventes påvirket af budgetinstitutioner, er dog langt fra det eneste forhold, der påvirker offentligt over- og underskud. Den økonomiske udvikling anses typisk som den centrale faktor for udviklingen i de offentlige finanser (Blöndal, 2003: 8). Vi vil derfor nu beskrive, hvordan de makroøkonomiske forhold har udviklet sig i Danmark og Sverige efter finanskrisens indtræden med fokus på real-

vækst i BNP og arbejdsløshed. Figur 4 og 5 skitserer disse udviklinger.

I figur 4 kan det ses, at den økonomiske udvikling i de to lande er relativt ens, dog med undtagelse af året 2010 hvor Sverige med en realvækst på 6 pct. klarede sig væsentligt bedre end Danmark. Selvom de to landes økonomier reagerer forholdsvis ens på krisen, påvirkes de danske offentlige finanser væsentlig mere i negativ retning sammenlignet med de svenske. Dog skal det også nævnes, at den svenske økonomi kommer sig hurtigere sammenlignet med den danske. Således havde Sverige i årene 2010 og 2011 en klart højere vækst i BNP end Danmark, hvilket kan ses som en stor del af forklaringen på, at Sverige formår at holde de offentlige balancer i balance efter krisen, idet underskud/overskud som andel af BNP selvsagt er påvirket af udviklingen i BNP. Imidlertid ændrer billedet sig i 2013 og 2014, hvor Sverige opnår underskud på de offentlige finanser, hvorimod de dan-

Figur 4: Realvækst i BNP i Danmark og Sverige 2007-2014



Kilde: Eurostat (2016).

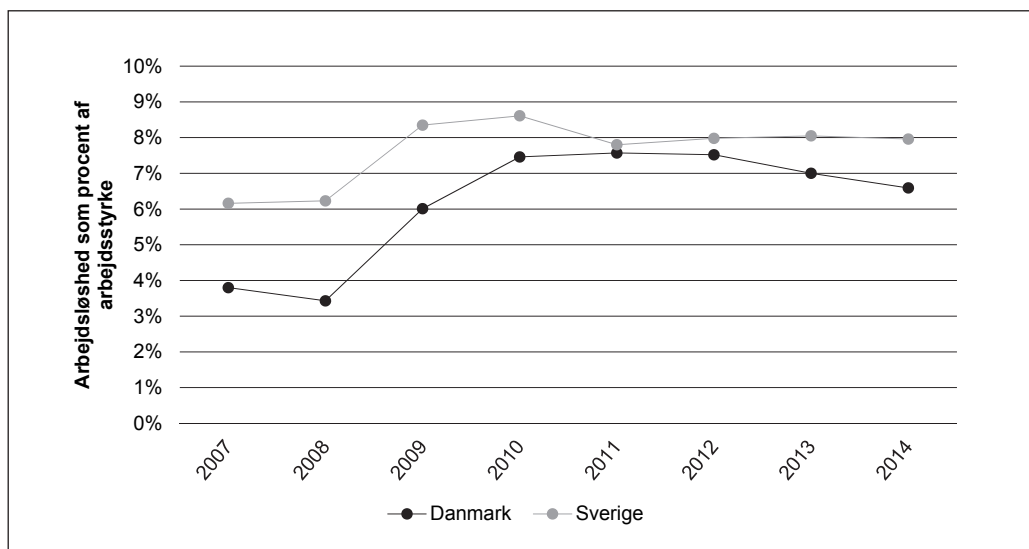
ske offentlige finanser forbedres væsentligt, jf. figur 3. Dette til trods for at den svenske økonomi klarer sig en anelse bedre end den danske. Det virker altså til, at der inden for de økonomiske rammer er en variation i de to landes finanspolitiske formåen. Som tidligere nævnt har fremrykningen af pensionskatter i Danmark dog også formodentligt en betydning for denne udvikling.

De to landes arbejdsløshedsrater under krisen vil kort blive beskrevet grundet deres betydning for de offentlige finanser, herunder gennem skatteindtægterne og udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse og arbejdsmarkedsprogrammer. Figur 5 nedenfor viser tydeligt den forhøjede arbejdsløshed i både Danmark og Sverige specielt i 2008-2009. Til sammenligning drejer det sig om en stigning på 75 pct. i Danmarks arbejdsløshed i nævnte periode mod en relativ stigning på 34 pct. i Sverige, jf. figur 5, hvilket har gjort udslag i et højere pres på den danske økonomi

samt de offentlige finanser. Den lave stigning i den svenske arbejdsløshed er historisk unik i forbindelse med kriser, og den hænger i høj grad sammen med et relativt lille fald i tilknytning til arbejdsmarkedet (Finanspolitiska Rådet, 2011: 192). Det er desuden relevant at nævne den politiske prioritering i forbindelse med at afhjælpe den høje arbejdsløshed i Sverige, som den svenske regering har foretaget de seneste år. Det betyder, at overholdelsen af de svenske offentlige budgetter ikke i samme grad håndhæves, da man prioriterer at nedbringe arbejdsløsheden (Finanspolitiska Rådet, 2015: 52). I evalueringen af Sveriges underskud på de offentlige finanser i 2013 og 2014 skal man derfor have dette aspekt i mente.

Det er således vanskeligt entydigt at konkludere, hvorvidt den mere centraliserede budgetprocedure i Sverige i forhold til Danmark indtil indførelsen af den danske Budgetlov var årsagen til den forskellige finanspolitiske

Figur 5: Arbejdsløshedsraten i Danmark og Sverige 2007-2014



Kilde: OECD Database Labour Market Statistics (2016).

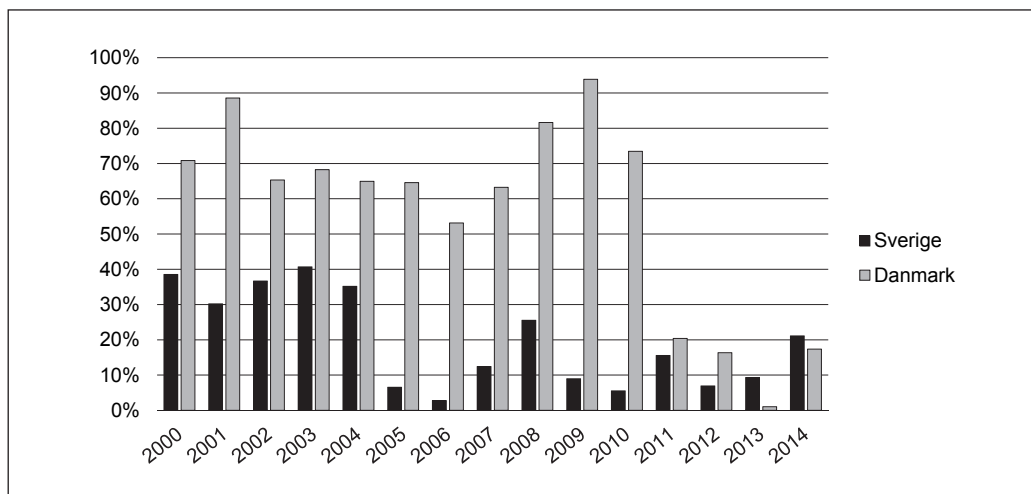
performance, idet konjunkturerne udviklede sig forskelligt i landene i perioden. Særligt den store forskel i arbejdsløshedsudviklingen er betydningsfuld i denne sammenhæng. Derudover har fremrykningen af pensionsbeskattningen haft en stor betydning for de kortsigtede offentlige finanser hen imod slutningen af den undersøgte periode, hvilket falder sammen med ikrafttrædelsen af den danske budgetlov i 2014, hvor Danmark for første gang siden finanskrisen kan fremvise et overskud på offentlige finanser. Dog kan der stadig argumenteres for, at forskellige institutionelle forhold i Danmark og Sverige formodentlig har haft en betydning for den forskellige finanspolitiske performance mellem landene efter finanskrisen. Særlig har den relativt mindre centraliserede danske budgetprocedure og generelle finanspolitiske ramme i Danmark formodentligt været medvirkende til, at de offentlige udgifter i Danmark steg væsentligt mere end forventet, hvilket kan have haft betydning for niveauet af overophedning af den danske økonomi forud for finanskrisen og dermed indirekte de offentlige finanser

gennem overophedningens indvirkning på dansk økonomi efter finanskrisen (Udvalget om Finanskrisens Årsager, 2013: 106-11).

Store forskelle på styringen af det decentrale niveau

På aggregeret niveau er det således sværere at konkludere entydigt, hvorvidt forskelle i danske og svenske budgetinstitutioner er en central årsag til forskellen i landenes finanspolitiske performance. Men som tidligere nævnt er fokus på det subnationale niveau, herunder kommuner, dog også centralt i forhold til vurderingen af finanspolitisk performance, særligt i relativt finanspolitisk decentraliserede lande som Danmark og Sverige. Som det fremgår af nedenstående figur, der indeholder en sammenligning af andelen af budgetoverskridelser i de to landes kommuner, havde størstedelen af de danske kommuner vanskeligt ved at overholde egne budgetter frem til ændringerne i regelstyringen i år 2009 og 2010, hvor det blev muligt at sanktionere kommunerne ved overskridelser af budgetterne. Markante budgetunderskud har

Figur 6: Andelen af svenske og danske kommuner med budgetoverskridelser 2000-2014



Kilde: Statistiska centralbyrån og Danmarks Statistik.

derfor været udbredte blandt danske kommuner. Noget anderledes har forløbet været i Sverige, hvor 90'ernes reformer med krav om balancerede budgetter og indførslen af finansielle målsætninger i kommunerne fra 2005 medførte meget færre budgetoverskridelser, selv efter de økonomiske konsekvenser af krisen fra 2008 og frem, jf. figur 3.

Det kan således ses, at de svenske kommuner generelt har haft færre budgetoverskridelser i kommuner end Danmark med undtagelse af 2013 og 2014. For begge lande steg andelen af budgetoverskridelser i år 2008 på grund af finanskrisens økonomiske følger, men hvor stigningen vedbliver de to følgende år i Danmark, sker der et fald i andelen af svenske kommuner med budgetoverskridelser i år 2009 og 2010, hvilket stemmer overens med den økonomiske udvikling i Sverige. Det skal desuden nævnes, at budgetoverskridelserne i danske kommuner blev markant større i perioden 2008-2010, hvilket formodentlig blev tilladt fra politisk side på grund af det store konjunkturtilbageslag i regi af krisen. Dette har en stor betydning for de offentlige finanser sammenlignet med perioden inden krisen, hvor kommunernes budgetoverskridelser typisk var meget mindre. Der kan ikke identificeres en tilsvarende forøgelse af budgetoverskridelser i svenske kommuner i perioden 2008-2010, hvilket formentlig skyldes minimumskravet om balancerede budgetter. Set i sin helhed må det ud fra dette komparative billede derfor siges, at de svenske og danske budgetinstitutioner omhandlende regelstyring er medvirkende til forskellene i de to landes finanspolitiske formåen, især da kommunale udgifter udgør en stor del af de to landes samlede offentlige udgifter. Det skal dog nævnes, at de svenske kommuner modtog et øget statsbidrag efter finanskrisen (Konjunkturinstitutet, 2012: 5), hvilket er en medvirkende årsag til det gode resultat.

En lige så slående udvikling er, at ændringerne i den danske regelstyring af kommunerne

i form af sanktioner ved manglende budgetoverholdelse vender op og ned på forskellene mellem de to lande. Fra 2011 og frem kommer de danske andele således på niveau med de svenske. Selvom det er relativt få år at drage endelige konklusioner på baggrund af, virker sanktionsmuligheden i form af skæringer i bloktilskuddet til at være meget effektiv sammenlignet med de svenske budgetinstitutioner. Dette ligeledes afspejlet i et markant fald fra 2010 til 2011 i andelen af de danske kommuners budgetoverskridelse, hvor det betingede bloktilskud netop blev forøget fra 1 til 3 mia. kr. og derved gjorde omkostningerne ved budgetunderskud endnu større. De danske kommuner kan således direkte mærke konsekvenserne af manglende budgetoverholdelse, hvorved *moral hazard*-problematikken undgås, hvorimod de svenske kommuner alene bliver mødt med forventninger og eventuel dårlig omtale. Men er sidstnævnte en reel straf? Det vil vi nu sætte fokus på.

Den politiske vilje og finanspolitisk transparens som fundament for budgetinstitutioners virke?

Som tidligere beskrevet overlader de manglende sanktioner meget til politisk vilje såvel som omkostningerne ved dårlig omtale, hvis common-pool ressource problemet skal undgås. Da udgiftslofterne og de tidligere målsætninger i Danmark ikke sanktioneres ved manglende efterlevelse, er omkostninger ikke givet i forbindelse med kontraktcentraliseringen. I denne forbindelse kan det pointeres, at meget efterlades til villigheden i landenes regeringer til at overholde budgetterne. I Sverige kan denne villighed siges at være stor efter de omfattende konsekvenser af krisen i starten af 90'erne og de deraf meget høje offentlige udgifter (Wehner, 2007: 319-20). Dog kan denne vilje mod overholdelse af budgetter siges at være mindsket fra 2012 og frem, da et nyt fokus er et undgå arbejdsløsheden. Omvendt kan det i Danmarks tilfælde pointeres, at der er skabt en øget vilje mod balancerede budgetter hos politikere, hvilket

sker efter den manglende evne til at overholde budgetter efter finanskrisens komme og det efterfølgende fokus på fornuftig økonomisk formåen blandt vælgere (Hvass og Kongstad, 2014). Styrkelsen af de danske budgetinstitutioner efter budgetlovens vedtagelse i 2012 kan således ses som et resultat af ønsker hos befolkningen, der ved den finansielle krise mærkede konsekvenserne af landets decentraliserede budgetinstitutioner. Ved at adoptere stærkere budgetinstitutioner har politikerne derved mulighed for stemmemaksimering (Hallerberg o.a., 2009: 138). Politisk villighed er således en central faktor for landenes budgetoverholdelse.

Da politikere generelt kan antages at have et ønske om genvalg (Brender og Drazen, 2005), er et centralt punkt for kontraktcentraliseringens virkning ved manglende sanktioner således, at vælgere har en interesse i, at de offentlige budgetter overholdes. Det virker generelt til at være tilfældet. Således finder de to økonomiske forskere Brender og Drazen, at vælgere straffer politikere for offentlige underskud i valgår (Brender og Drazen, 2008). Lignende resultater kendes også fra norske kommuner (Hopland, 2014). I denne forbindelse er finanspolitisk transparens vigtigt, således at vælgere nemt kan tilegne sig information om den finanspolitiske formåen hos politikere. Her er problemerne specielt udtalt i forbindelse med de danske prognoser samt Finanspolitiska Rådets informationsadgang i forbindelse med de svenske prognoser. En undersøgelse af prognoserne i den danske finanslovs budgetter viser en klar tendens til undervurdering af nettotalerne i det offentlige udgiftsbudget. Ved at kigge på nettotalerne for Finansministeriets udgiftsbudget fra finanslovene fra 2005 til 2008 afspejles en konsekvent fejl- og undervurdering i prognoserne for udgifterne i de kommende finansår (Finansministeriet, 2005; Finansministeriet, 2006a; Finansministeriet, 2007; Finansministeriet, 2008). En tendens, der ligeledes gør sig gældende for årene under finanskrisen.

Resultatet har været en usikker offentlig budgetplanlægning, der før og under krisen har gjort det vanskeligt at overholde de offentlige budgetter og lægge den rette finanspolitiske linje. Det faktum, at statsbudgettet ikke indeholder sammenligninger mellem tidligere års prognoser og de faktiske tal, har imidlertid den betydning, at vælgere får vanskeligere ved at straffe regeringen for fejlprognoserne og udgiftsoverskridelser på de enkelte udgiftsposter. Et lignende kritisk element kan påpeges i Sverige, hvor Finanspolitiska Rådet pointerer, at der ikke er tilstrækkelig adgang til den information, som kræves for at vurdere kvaliteten af prognoserne i budgetpropositionen (Finanspolitiska Rådet, 2015: 48-9). Når dette kombineres med manglende flerårige sammenligninger af prognoser og faktiske tal i budgetproposition, udgør dette et væsentligt problem for den finanspolitiske transparens i Sverige og deraf vælgernes muligheder for at bedømme politikeres finanspolitiske formåen. Selvom den finanspolitiske transparens kan siges at være mangelfuld i både Danmark og Sverige, er oprettelsen og kompetenceudvidelsen af henholdsvis Finanspolitiska Rådet og Det Økonomiske Råd et skridt i retning af mere transparens. Således er der nu aktører, der har kapaciteter til at gennemgå de offentlige budgetter. Samtidig har Finanspolitiska Rådet skabt forøget debat om de offentlige finanser både i medier og Riksdagen (Flodén, 2013: 189).

Et andet spørgsmål er så, om sanktioner bør indføres i forlængelse af udgiftslofter? Det kan ud fra de danske kommuner beskrives, at det er et meget effektivt instrument selv i krisetider. Imidlertid vil fleksibiliteten i selv samme kriseperioder blive mindsket, hvilket kan have store konsekvenser for de offentlige serviceydelser. Sveriges eksempel viser modsat, at strafelementet under krisen ikke er en nødvendighed for at overholde egne budgetter.

Budgetinstitutioner som en del af forklaringen

Selvom Danmark og Sverige er to lande med mange ligheder, adviste de to lande forskellige mønstre i forhold til de offentlige budgetter i kølvandet på de økonomiske konsekvenser af den finansielle krise. Danmark havde umiddelbart efter krisen store budgetunderskud, hvor Sverige overholdt sine budgetter. Vi har med udgangspunkt i en sammenligning af landenes budgetinstitutioner undersøgt baggrunden for disse forskelle. På baggrund af eksisterende forskning i komparative budgetinstitutioner har vi fundet frem til, at der mange ligheder til trods er en væsentlig forskel på de to landes budgetinstitutioner. Vi mener, at de danske regeringer ikke har haft tilstrækkeligt incitament til at internalisere de eksternaliteter, common-pool problemet stiller dem over for, og blandt andet som følge heraf har danske offentlige udgifter haft tendens til udgiftsskred. Udgiftslofter var nemlig ikke som i Sverige en del af lovgivningen før budgetlovens vedtagelse i år 2012. Dette kan forklare en del af forskellene på de to landes offentlige finanser efter finanskrisen, selvom forskelle i makroøkonomiske forhold og ændrede beskatningspraksisser i Danmark gør det vanskeligt at vurdere det præcise omfang af de forskellige budgetinstitutioner. Den danske budgetlov repræsenterer et væsentligt tiltag til at centralisere budgetinstitutionerne og synes at have bragt styrkeforholdet i finanspolitiske kontrakter mere på niveau med Sverige.

Vi mener dog ikke, at forskellige niveauer af binding i finanspolitiske kontrakter på overordnet niveau kan forklare hele forskellen. Vi er derfor også gået i dybden med regelstyring af det subnationale niveau. Hvor der i Sverige har været klare regler og målsætninger angående balancerede budgetter i kommuner og landsting, har der ikke været de samme retningslinjer for danske kommuner og regioner. Derfor overholdt meget få danske kommuner deres budgetter i kølvand-

et på finanskrisen, hvorimod størstedelen af de svenske kommuner overholdt kravet om balancerede budgetter. Dette er en stor årsag til forskellene i de to landes offentlige finanser efter de økonomiske implikationer af den finansielle krise. Dog ændrede billedet sig efter år 2011, hvorfra effekterne af, at danske kommuner kunne sanktioneres ved budgetoverskridelser, kunne spores. Fra dette år begynder de danske kommuner i højere grad end svenske at overholde deres budgetter.

Så hvilke udgangspunkter giver de nuværende budgetinstitutioner i henholdsvis Danmark og Sverige i tilfælde af en ny finansiell krise i fremtiden? Med indførelsen af den danske budgetlov, og dermed en klar centralisering af de danske budgetinstitutioner, virker Danmark til at have overtaget stafetten fra Sverige, der modsat står relativt svagere efter finanskrisen afspejlet i udviklingen af de offentlige finanser. I hverken Danmark eller Sverige kan regeringer imidlertid sanktioneres for budgetoverskridelser, som danske kommuner nu kan. Landenes budgetinstitutioner efterlader derfor en grad spillerum til politikere i forhold til deres villighed til at overholde udgiftslofter og budgetkrav. Overholdelse afhænger af, hvor meget vælgere går op i balancerede budgetter og vil straffe politikere for manglende overholdelse. I denne forbindelse er finanspolitisk transparens afgørende, da det muliggør, at vælgere kan få besked om reelle budgetoverskridelser og manglende efterlevelse af finanspolitiske regler.

Note

1. Forfatterne vil gerne takke to anonyme reviewere for gode kommentarer og feedback.

Litteraturliste

- Alesina, Alberto og Roberto Perotti (1996), »Fiscal Discipline and the Budget Process«, *American Economic Review*, 86(2): 401-7.
- Alt, James E. og David Dreyer Lassen (2006), »Fiscal transparency, Political Parties, and Debt in

- OECD Countries«, *European Economic Review*, 50: 1403-39.
- Alt, James E., David Dreyer Lassen og Joachim Wehner (2014), »It Isn't Just About Greece: Domestic Politics, Transparency, and Fiscal Gimmickry in Europe«, *British Journal of Political Science*, 44(4): 707-16.
- Arbatli, Elif og Julio Escolano (2015), »Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings«, *Fiscal Studies*, 36(2): 237-70.
- Bekendtgørelse 798 (2013), »Bekendtgørelse af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner«, *Retsinformation*.
- Bekendtgørelse 1372 (2006), »Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.«, *Retsinformation*.
- Bergman, Michael (2011), »Best in Class: Public Finances in Sweden During the Financial Crisis«, *Panaeconomicus*, 58(4): 431-53.
- Bergman, Michael (2015), »Gør finanspolitiske rammer en forskel for de offentlige finanser« *Økonomi og Politik*, 88(3): 3-18.
- Blöndal, Jón R. (2003), »Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends«, *OECD Journal on Budgeting*, 2(4): 7-25.
- Brender, Adi og Allan Drazen (2005), »Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies«, *Journal of Monetary Economics*, 52(7): 1271-95.
- Brender, Adi og Allan Drazen (2008), »How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Panel of Countries«, *American Economic Review*, 98(5): 2203-20.
- Christiansen, Michael Ørtz (2014), »Jeg laver ikke vækstprognoser. Jeg lytter til vækstprognoser«, *Politiko*, 23. september.
- de Haan, Jakob, Richard Jong-A-Pin og Jochen O. Mierau (2012), »Do Budgetary Institutions Mitigate the Common Pool Problem? New Empirical Evidence for the EU«, *Public Choice*, 156(3-4): 423-41.
- Finansdepartementet (2013), »*Budgetpropositionen för 2014*«, Stockholm: Regeringen.
- Finansdepartementet (2014a), »*Sweden's Convergence Programme 2014*«, Stockholm: Government.
- Finansdepartementet (2014b), »*Budgetpropositionen för 2015*«, Stockholm: Regeringen.
- Finansministeriet (2005), »*Finanslov for finansåret 2005, Anmærkninger*«, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2006a), »*Finanslov for finansåret 2006, Anmærkninger*«, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2006b), »*Budgetvejledning 2006*«, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2007), »*Finanslov for finansåret 2007, Anmærkninger*«, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2008), »*Finanslov for finansåret 2008, Anmærkninger*«, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2009), »*Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2009*«, juni 2008, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2012a), »*Budgetlov*«, 27. marts, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2012b), »*Notat: Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet*«, 22. november, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2014), »*De finanspolitiske rammer i Danmark*«, *Finansredegørelse 2014*, København: Finansministeriet, pp. 309-54.
- Finansministeriet (2015), »*Finanslov for finansåret 2015, Tekst og anmærkninger*«, København: Finansministeriet.
- Finanspolitiska Rådet (2011), »*Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2011*«, Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Finanspolitiska Rådet (2015), »*Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2015*«, Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Flodén, Martin (2013), »A Role Model for the Conduct of Fiscal Policy? Experiences from Sweden«, *Journal of International Money and Finance*, 34: 177-97.
- Hallerberg, Mark (2011), »Fiscal Federalism Reforms in the European Union and the Greek crisis«, *European Union Politics*, 12(1): 127-42.
- Hallerberg, Mark, Rolf Rainer Strauch og Jürgen von Hagen (2009), *Fiscal Governance in Europe*, New York: Cambridge University Press.
- Hopland, Arnt O. (2014), »Voter Information and Electoral Outcomes: the Norwegian List of Shame«, *Public Choice*, 161: 233-55.
- Hvass og Kongstad (2014), »Økonomien er det vigtigste problem for vælgerne i valgåret 2015«, *Jyllands-Posten*. 31. december.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004), »*Anvendelse af omkostningsbaserede bevillinger i kommuner og amter*«, Juni, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Kelemen, R. Daniel og Terence K. Teo (2014), »Law,

- Focal Points and Fiscal Discipline in the United States and European Union«, *American Political Science Review*, 108(2): 355-70.
- Konjunkturinstitutet (2012), »Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen«, 16. august, Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Kopits, George og Jon Craig (1998), »Transparency in Government Operations«, *IMF occasional paper*, 158, Washington: IMF.
- Lov 710 (2010), »Lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner«, *Retsinformation*.
- Molander, Per og Jörgen Holmquist (2013), »Reforming Sweden's Budgetary Institutions – Background, Design and Experiences«, *Rapport till Finanspolitiska rådet*.
- Nielsen, Pernille Bomholdt og Morten Hedegaard Rasmussen (2012), »Styring af de offentlige udgifter i Danmark«, *Danmarks Nationalbank, Kvartalsoversigt, 2. kvartal 2012 – Del 1*, København, pp. 77-88.
- OECD (2015), *National Accounts at a Glance 2015*, OECD Publishing.
- Regeringen (2011), »Bedre udgiftsstyring – Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner«, april 2011, København: Finansministeriet.
- Regeringskansliet (2015), »Den statlige budgetprocessen«, *Regeringen*, publiceret d. 17. september 2014. Senest opdateret d. 30. januar 2015.
- Retsinformation (2012), »Lov om ændring af lov om Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd«, *Retsinformation*.
- Riksdagen (2011), »Förordning med instruktion för Finanspolitiska rådet«, Svensk författningssamling.
- Rodden, Jonathan (2002), »The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World«, *American Journal of Political Science*, 46(3): 670-87.
- Rosenkilde, Kim og Morten Hauge Larsen (2014), »Pensionsstat redder Corydon år efter år«, *Altinet*, 19. december.
- Suenson, Emil Lobe, Peter Nedergaard og Peter Munk Christiansen (2016), »Why Do You Want to Lash Yourself to the Mast? The Case of the Danish 'Budget Law'«, *Budgeting & Finance*, 36(1): 3-21.
- Udvalget om Finanskrisens Årsager (2013), »Den Finansielle Krise i Danmark – årsager, konsekvenser og læring« (*Rangvid-rapporten*), København: Erhvervs- og Vækstministeriet.
- Velasco, Andrés (2000), »Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking«, *Journal of Public Economics*, 76(1): 105-125.
- Wehner, Joachim (2007), »Budget Reform and Legislative Control in Sweden«, *Journal of European Public Policy*, 14(2): 313-32.
- Wehner, Joachim (2010), »Cabinet Structure and Fiscal Policy Outcomes«, *European Journal of Political Research*, 49: 631-53.
- Whitta-Jacobsen, Hans Jørgen, Claus Thustrup Kreiner, Michael Rosholm og Erik S. Amundsen (2010), »Læg låg på de offentlige udgifter«, *Politiken*, 24. august.