

KL'S FORSLAG TIL ÆNDRINGER AF BUDGETLOVEN



KL's forslag til ændringer af budgetloven

© KL

Produktion: KL's Trykkeri

Design: e-Types

Weidekampsgade 10

2300 København S

Tlf. 3370 3370

kl@kl.dk

www.klk.kl.dk

 @kommunerne

 facebook.com/kommunerne

Produktionsnr. 830573

KL'S FORSLAG TIL ÆNDRINGER AF BUDGETLOVEN

KL'S FORSLAG

Regeringen forventes i februar 2020 at fremsætte sit forslag om en revision af budgetloven, jf. lovprogrammet for folketingsåret 2019/2020.

Budgetloven er et vigtigt værktøj i forhold til styringen af de offentlige udgifter. Udgangspunktet er, at budgetloven er kommet for at blive i en årrække fremover. Revisionen handler med andre ord ikke om et for eller imod budgetloven. Men efter 6 års erfaring med loven er det naturligt at se på, om der er punkter, hvor budgetloven kan forbedres.

KL mener, at der er behov for en mere fleksibel budgetlov, der på den ene side kan tage bedre højde for den kommunale virkelighed og give bedre muligheder for de rette langsigtede løsninger, og på den anden side fortsat understøtter en effektiv styring af udgifterne. Derfor bør budgetloven ændres, og det bør følges op af en større politisk diskussion om retningen for velfærdssamfundet.

KL foreslår, at følgende elementer bør indgå i en kommende revision af budgetloven:

- Et flerårigt perspektiv med mulighed for at overføre over- og underskud mellem årene indenfor en vis udsvingsmargin.
- Mulighederne for, at den strukturelle saldo fremover kan opgøres korrigeret for særligt store og væsentlige investeringer, fx klimainvesteringer af engangs- eller midlertidig karakter bør afsøges.
- Der bør løbende være en politisk diskussion af kravene til den strukturelle saldo, fx i forhold til om Danmark fortsat skal operere med et strammere krav

til den strukturelle saldo, end EU's regler kræver.

- Der bør være en stillingtagen i forhold til, hvor definitivt saldokravet skal fortolkes i det enkelte år. Fx er det uhenigtsmæssigt med pludselige opbremsninger eller tiltag, blot fordi underskudet er tæt på saldogrænsen, hvis ellers dansk økonomi er sund og der er plads til små udsving, jf. i øvrigt finanspagtens mulighed herfor.
- Der indarbejdes en bestemmelse om, at budgetloven skal evalueres med et fast interval, fx hvert fjerde eller femte år.

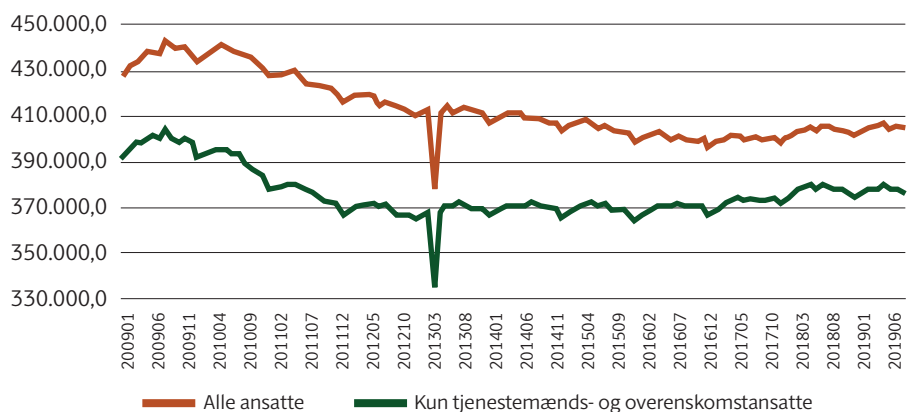
Budgetloven har ændret rammerne for udgiftspolitikken

Budgetloven har på afgørende punkter ændret rammerne for udgiftspolitikken i Danmark. Da budgetloven blev vedtaget i

2012, var det efter en meget lang periode med ret høj vækst i de offentlige udgifter, som dog i forbindelse med finanskrisen blev afløst af en periode med meget markant opstramning i de offentlige udgifter – ikke mindst i kommunerne. Og i alle dele af den offentlige sektor har udgiftsvæksten siden været mindre eller på niveau med det forudsatte.

Kommunerne var allerede i gang med en økonomisk opbremsning et godt stykke tid forud for budgetloven, og i årene op til budgetloven fik virkning blev der i runde tal nedlagt 30.000 fuldtidsstillinger i kommunerne, jf. figur 1. Dette er med til at understrege, at kommunernes økonomiske ansvarlighed og overholdelse af økonomiaftalerne ikke alene kan tilskrives indførelsen af lovfaste sanktioner og budgetloven, jf. også DØR (2019)¹

› **Figur 1. Udviklingen i antal fuldtidsstillinger i kommunerne**



Anm.: Forskellen mellem de to kurver udgøres af fleksjob, elever og ekstra-ordinært ansatte. Det store dyk i foråret 2013 skyldes den overenskomstmæssige konflikt.

Kilde: www.KRL.dk

1) Det Økonomiske Råd: Dansk Økonomi, efterår 2019, s. 160-161.

De kommunale serviceudgifter pr. borger blev i årene 2009-2018 reduceret med i gennemsnit 0,4 pct. årligt. Samtidig er det såkaldte "demografiske træk", dvs. den udvikling i udgifterne, der skal til for at holde trit med ændringen i befolkningens størrelse og alderssammensætning og samtidig holde enhedsudgifterne på de enkelte alderstrin konstante, øget med i gns. 0,4 pct. årligt, jf. figur 2.

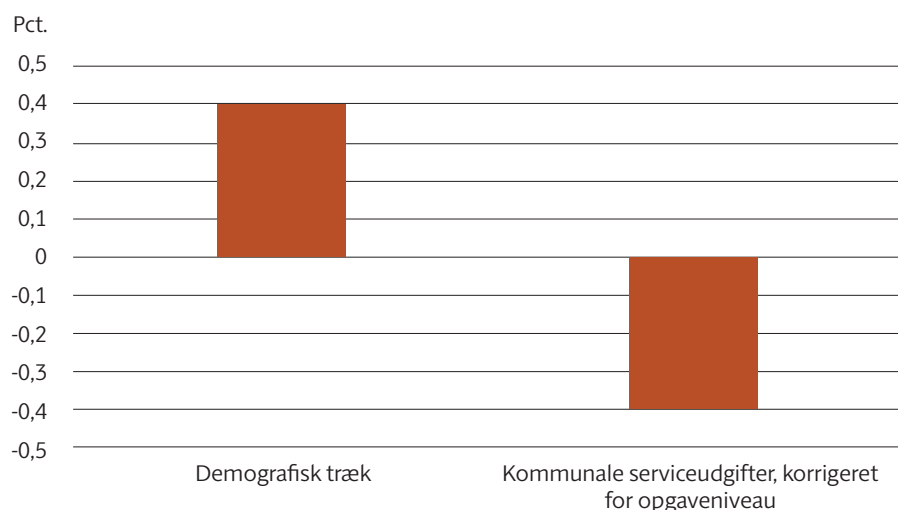
De offentlige udgifter har ikke fulgt med velstandsudviklingen

Kraka og Deloitte (2019)² har undersøgt, hvordan danskerne mener, at den øgede velstand i samfundet skal fordeles. De finder, at danskerne ønsker, at den øgede velstand fordeles ligeligt mellem det private og det offentlige, jf. figur 3.

I årene 1990-2010 voksede det offentlige forbrug pr. indbygger i en hurtigere takt end BNP og privatforbruget. Over perioden 2010-2018 har det offentlige forbrug pr. indbygger til gengæld stået nærmest stille og dermed udviklet sig betydeligt svagere end velstandsudviklingen, jf. figur 4.

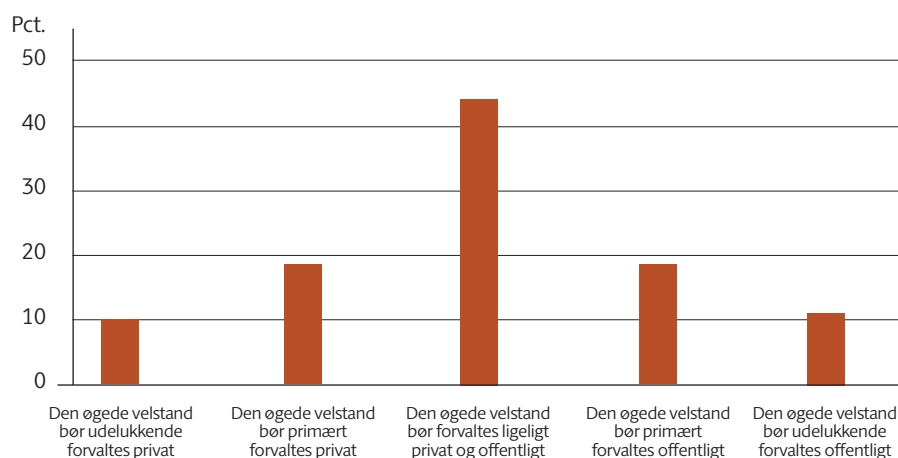
Det seneste knap et årtis udvikling i udgifterne til offentligt forbrug har tydeligvis ikke svaret til befolkningens ønsker. Kraka og Deloitte (2019) finder således, at et flertal af danskerne oplever, at der over de seneste 10 år er sket en forringelse af kvaliteten af ældreplejen, vuggestuer og børnehaver samt folkeskolen. De finder endvidere, at et flertal af danskerne (64 pct.) forventer at have lavere tillid til velfærdsstaten om 10 år end i dag.

› Figur 2. Forbrugsvækst i kommunerne sammenlignet med det demografiske træk i perioden 2010-2018



Kilde: KL: Reduktion i kommunale serviceudgifter per borger siden 2009 og nulvækst siden 2000.

› Figur 3. Danskeres syn på offentlig vs. Privat sektor



Kilde: Kraka og Deloitte: Small Great Nation – Mission possible? Velfærdsstaten frem mod 2040, september 2019, figur 2.8.

Udgiftspolitisk succes med en stor pris

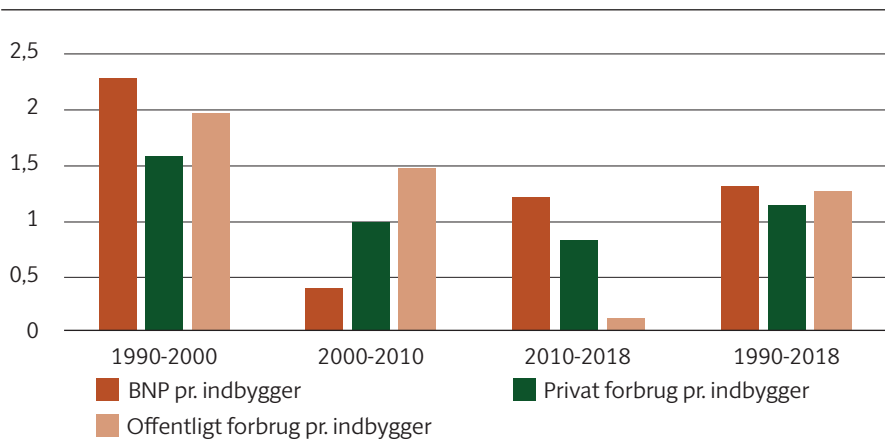
Udviklingen viser, at den udgiftspolitiske succes er kommet med en pris. Udgiftspolitikken er i et vist omfang blevet afpolitiseret, og det illustreres blandt andet af, at lovforslagene om udgiftslofterne år efter år er blevet vedtaget stort set uden diskussion i Folketinget. Udgiftslofterne har derigennem lagt en fast ramme for de politiske diskussioner, hvor fokus bliver på budgetoverholdelse i året og marginale ændringer fra år til år.

Budgetoverholdelse er selvfølgelig vigtigt, men at fokus i budgetloven er så entydigt på den kortsigtede budgetoverholdelse, har været med til at fortrænge de store politiske diskussioner om udviklingen af velfærdssamfundet. Ovenpå et årti med meget stramme offentlige budgetter tegner der sig problemer med vigende tiltro til velfærdssamfundet i fremtiden. Derfor er der stort behov for at sætte reel gang i overvejelserne om, hvilket velfærdssamfund vi ønsker i Danmark i fremtiden.

Ændringer af teknikken i budgetloven er ikke universalløsningen på det overordnede problem. Men budgetloven er i sin nuværende form på flere punkter uhensigtsmæssigt udformet, og kan derfor i visse sammenhænge stå i vejen for de rette løsninger. Derfor bør budgetloven ændres, og det bør følges op af en større politisk diskussion om retningen for velfærdssamfundet.

2) Kraka og Deloitte: Small Great Nation – Mission possible? Velfærdsstaten frem mod 2040, september 2019.

› **Figur 4. Gennemsnitlig årlig realvækst i BNP, privatforbrug og offentligt forbrug (pr. indb.), pct., 1990-2018**



Kilde: Statistikbanken.dk og egne beregninger.

Kommunale erfaringer bør inddrages ifm. justering af budgetloven

Regeringen har med lovprogrammet for Folketingsåret 2019/2020 varslet, at den i februar 2020 vil fremsætte lovforslag om en ændring/revisionen af budgetloven. Det er dog endnu uvist, hvilke justeringer i den nuværende lov der overvejes. Af den politiske forståelse mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten fremgår, at det vil være en del af den siddende regerings udgangspunkt, at "... det overvejes, hvordan der kan indføres flerårige budgetter, der kan skabe større stabilitet i planlægningen". Det kan antyde, at den kommende revision måske kommer til at indeholde et flerårigt perspektiv i en eller anden udstrækning.

Finansministeriet har gennem længere tid været i gang med arbejdet vedr. evalueringen af budgetloven. Af bemærkningerne til lovforslaget om udskydelsen af revisionen af budgetloven fra foråret 2019 fremgik således, at "Finansministeriet har igangsat faglige analyser og en opsamling af de foreløbige erfaringer med udgiftsstyring med udgiftslofter".

Revisionen af budgetloven bør bygge på en fuldstændig evaluering, der tager højde for kommunernes konkrete erfaringer med budgetloven. Det er væsentligt, at dette lægges til grund for den kommende ændring. Det er det blandt andet, fordi kommunerne står for knap halvdelen af det offentlige forbrug, jf. figur 5.

KL vil meget gerne bidrage med faglige input til brug for evalueringen af budgetloven, og ser frem til at blive inddraget i arbejdet med evaluering af budgetloven.

Eksempler på problemer, som kommunerne oplever med budgetloven

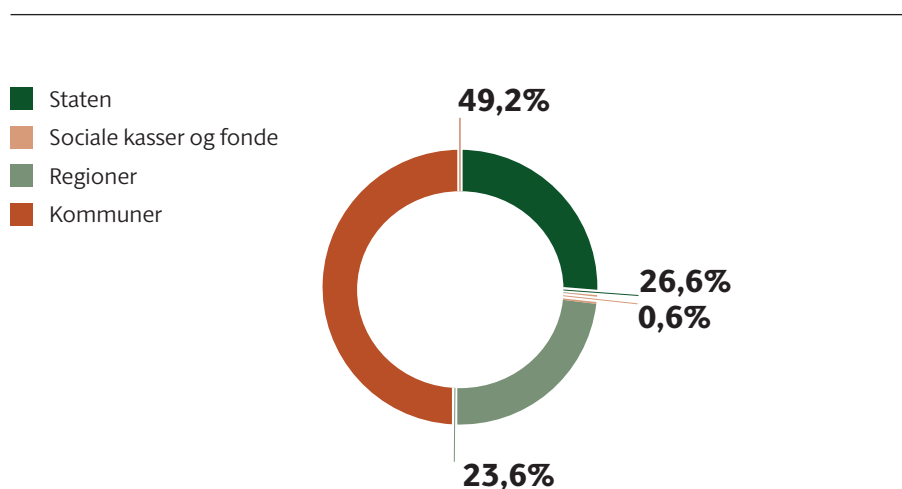
Budgetlovens ét-årige fokus indebærer en række problemer og uhensigtsmæssigheder for kommunerne. Det ét-årige fokus betyder eksempelvis, at kommuner, som rammes af ekstraordinære udgifter i enkelte år, fx på grund af snestorme, storm- og vandskader e.l., kan være tvunget til at skære ned på andre driftsudgifter for at kunne afholde disse udgifter uden at komme i konflikt med udgiftsloftet.

Det kan samtidig medføre en uhensigtsmæssig økonomistyring, hvor hvert enkelt led i kommunens styringskæde – institution, forvaltning, kommunen samlet – sigter efter et forbrug, der ligger under budgettet. Alene for at have et værn mod uforudsete udgifter sidst på året. At et værn er nødvendigt, erkendte den daværende regering tilbage i 2014, hvor reglerne for kommunernes budgettering blev ændret, så en kommune godt må budgettere med en egentlig reserve til uforudsete udgifter. Det er et opgør med tidligere tiders princip om, at alle budgetterede offentlige udgifter skal have en adresseret indsats og et formål, så borgerne til enhver tid kan orientere sig i forhold til, hvad en offentlig myndighed prioriterer i budgettet.

Et et-årigt fokus indebærer også, at en flerårig planlægning i forbruget på de kommunale institutioner er vanskeligere. Fx er det vanskeligt for en skole over en årrække at lægge penge til side for at kunne købe nye skolebøger eller spare op til en lejr tur. Budgetlovens rammer gør, at en skole, daginstitution eller lignende ikke uden videre kan regne med frit at kunne disponere over midler, der er lagt til side året i forvejen.

Overordnet set indebærer det ét-årige fokus også en mindre tilskyndelse til en investeringstankegang i kommunerne via styrkede indsatser på områder, hvor afkastet først kan forventes på længere sigt, end der hvor gevinsterne kan hjemtages hurtigt. Det kan således være en reel begrænsning

› **Figur 5. Offentligt forbrug i forskellige dele af den offentlige sektor, pct., 2018**



Kilde: Statistikbanken.dk, OFF26.

for kommunernes lyst til at afprøve og udvikle investeringsprægede indsatser på velfærdsområderne.

På områder, hvor visse udgifter til indsatser falder indenfor udgiftsloftet, mens afkastet falder på udgifter udenfor udgiftsloftet, giver budgetloven også anledning til en paradoks skævhed. Hvis en kommune vil øge indsatsen på sådanne områder, så skal pengene først findes på andre udgiftsområdet omfattet af loftet. Det betyder fx, at kommuner, der vil gøre en ekstra indsats på beskæftigelsesområdet, først må frigøre midler ved at spare på andre serviceudgifter. Det skal de, fordi afkastet i form af sparede overførselsudgifter m.v. ikke indgår under udgiftsloftet.

Endelig bliver begrænsninger i et-årigt fokus sat på spidsen i lofterne over de offentlige investeringer. Offentligt byggeri lader sig ikke rumme indenfor ét kalenderår. Alle byggeprojekter har flerårige horisonter, hvor kommunerne ikke nødvendigvis er herre over, hvornår en regning falder.

Budgetloven er strammere, end EU-reglerne kræver

Danmark har med budgetloven pålagt sig selv økonomiske bånd, som er strammere, end de behøver at være ifølge EU's regler. Budgetlovens nuværende grænse for underskud på den strukturelle saldo er på -0,5 pct. af BNP, selvom den ifølge EU-reglerne faktisk

kunne sættes til 1 pct. af BNP. EU-reglerne giver også mulighed for midlertidigt at overskride underskudsgrænsen, med enten 0,5 pct. af BNP i ét år eller i gennemsnit 0,25 pct. af BNP over to år, men denne mulighed for midlertidigt større underskud er heller ikke indarbejdet i den nuværende budgetlov. Danmark har altså med den nugældende budgetlov valgt en linje, hvor der styres hårdt efter overholdelse af en strammere underskudsgrænse end påkrævet. Særligt tankevækkende er det i den forbindelse, at skønnet for den strukturelle saldo år efter år har været markant undervurderet, jf. figur 6.

Ved det tekniske finanslovsforslag for 2016 skønnede Finansministeriet fx den strukturelle saldo til -0,7 pct. af BNP. Det nødvendiggjorde en reduktion af udgiftslofterne med 3 mia. kr. for at overholde budgetlovens underskudsgrænse. Ved fremsættelsen af finanslovsforslaget af 2016 var underskuddet som konsekvens heraf nedjusteret til ½ pct. af BNP. Senere er Finansministeriets skøn for den strukturelle saldo i 2016 blevet opjusteret gradvist til et overskud på 0,4 pct. Skævheden i skønnet gav således anledning til en opstramning af finanspolitikken, som efterfølgende har vist sig unødvendig.

Service- og anlægsudgifter er to forskellige ting

Kommunerne har over en årrække haft lavere serviceudgifter og samtidig højere

anlægsudgifter end forudsat. Det er af nogle blevet koblet sammen med, at der er forskellige sanktionsregler for service- hhv. anlægsudgifter.

Det er misforstået. Service- hhv. anlægsudgifter er grundlæggende to forskellige udgiftstyper. Anlægsudgifter er bundet op på konkrete projekter i de enkelte kommuner og kan variere betydeligt over tid, mens serviceudgifter har en væsentligt mere stabil udvikling over tid.

Dernæst er det sådan, at den kommunale anlægsramme er blevet reduceret betragteligt som følge af skiftende regerings pres for at få reduceret niveauet for de offentlige investeringer. Overskridelserne på anlæg afspejler således ikke et øget udgiftsniveau, men derimod, at det ikke er lykkedes kommunerne at nedbringe anlægsudgifterne helt så hurtigt som de faldende anlægsrammer har forudsat, jf. figur 7.

KL's forslag til justeringer til budgetloven

Den nuværende budgetlov er unødvendigt rigid og Danmark har samtidig pålagt sig selv strammere bånd, end EU-reglerne foreskriver.

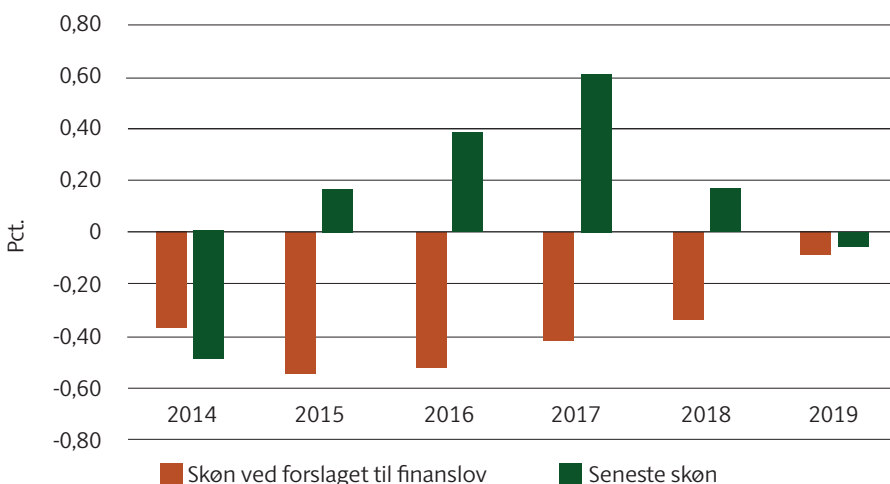
KL finder det afgørende, at Danmark fremover får en mere fleksibel budgetlov, der balancerer hensynet om udviklingen af velfærdssamfundet med en fortsat ansvarlig finanspolitik.

KL finder på den baggrund, at følgende konkrete forslag bør indgå i en kommende revision af budgetloven:

1. Større fleksibilitet i budgetloven mht. at overføre over-/underskud.

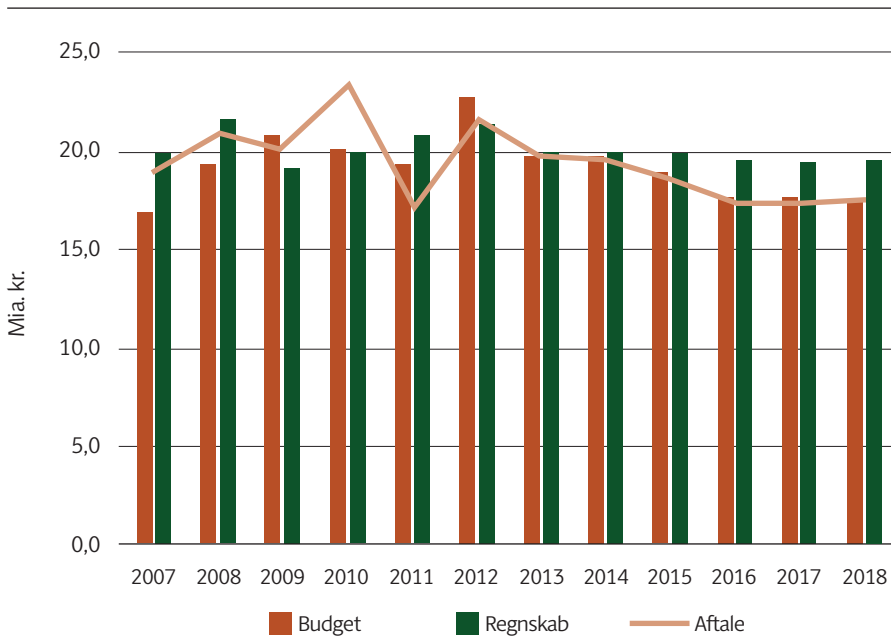
Udgiftslofterne for stat, regioner og kommuner fastsættes for fire år, men i praksis er de kun ét-årige. Overholdelsen af udgiftslofterne måles således for de enkelte år, dvs. der er ikke mulighed for at overføre midler mellem årene. I kombination med sanktions-systemet, der er asymmetrisk, er der et indbygget incitament for kommunerne til at lægge sig i den forsigtige ende for ikke at risikere at overskride budgetterne og en deraf følgende sanktion. I det nuværende system er der med andre ord en stor udfordring med, at kommunerne har svært ved at realisere

› **Figur 6. Skøn for den strukturelle saldo**



Kilde: Det Økonomiske Råd: Dansk Økonomi, efterår 2019, figur III.6.

› **Figur 7. Anlægsudgifter i økonomiaftaler, budgetter og regnskaber, 19-PL**



Kilde: De kommunale budgetter og regnskaber samt diverse aftaler om kommunernes økonomi.

det politisk prioriterede udgifts- og serviceniveau, fordi det asymmetriske sanktionssystem tilskynder til vedvarende underforbrug. Samtidig indebærer det en usund prioritering og økonomistyring.

Med en mere fleksibel budgetlov, der tillader overførsel af over-/underskud mellem årene kan der opnås en mere effektiv anvendelse af offentlige midler.

KL foreslår, at der i budgetloven indarbejdes et flerårigt perspektiv med mulighed for at overføre over- og underskud mellem årene indenfor en vis udsvingsmargin.

2. **Undtage ekstraordinære og store samfundsrelevante investeringer**
Det er uhenigtsmæssigt, at underskudsgrænsen kan stå i vejen for at gennemføre store samfundsrelevante investeringer, der kan fremtidssikre vores værdier og/eller bidrage til at styrke udvikling og vækst i Danmark, fx inve-

steringer i klima og infrastruktur. Sådanne ekstraordinære investeringer bør derfor ikke begrænses unødigt eller fortrænge velfærdsservice i enkelte år pga. saldogrænsen.

KL foreslår derfor, at regeringen afsøger mulighederne med EU for, at den strukturelle saldo fremover kan opgøres korrigeret for særligt store samfundsrelevante investeringer af engangs- eller midlertidig karakter, fx på klimaområdet.

3. **Underskudsgrænse bør ændres fra -0,5 til -1,0 pct. af BNP.**
I den gældende budgetlov er grænsen for underskud på den offentlige saldo sat til -0,5 pct. af BNP. Det er en markant strammere grænse, end EU-reglerne foreskriver. Indenfor rammerne af EU's regler kan Danmark ændre underskudsgrænsen til -1,0 pct. af BNP, jf. fx Det Økonomiske Råd (2019)³.

KL foreslår, at der løbende bør være en diskussionen af kravene til den strukturelle saldo, fx i forhold til om Danmark fortsat skal operere med et strengere krav til den strukturelle saldo, end EU's regler kræver.

4. **Udnytte EU-reglernes fleksibilitet**
Finanspagten giver mulighed for, at underskudsgrænsen kan overskrides med ½ pct. af BNP i ét år eller med i gennemsnit ¼ pct. af BNP i to på hinanden følgende år. En sådan mulighed kan give plads til ekstraordinære investeringer, fx i en lavkonjunktur, samt begrænse risikoen for, at der må foretages unødige opstramminger af finanspolitikken pga. undervurdering af den strukturelle saldo.

KL foreslår, at der bør være en stillingtagen i forhold til, hvor stramt saldokravet skal fortolkes i det enkelte år. Fx er det uhenigtsmæssigt med pludselige opbremsninger eller tiltag, blot fordi man lige er tæt på saldogrænsen, hvis ellers dansk økonomi er sund, og der er plads til små udsving.

5. **Budgetloven bør fremover evalueres med fast frekvens.**
Den nuværende budgetlov blev vedtaget i 2012, og ordningen med udgiftslofter har fungeret siden 2014. Loven skulle have været evalueret i Folketingsåret 2018/2019, dvs. 4-5 år efter lovens ikrafttræden. Budgetloven er en helt central lov, og det er af største væsentlighed, at der løbende følges op på, hvordan loven fungerer i praksis.

KL foreslår på den baggrund, at der i den kommende revision af budgetloven indarbejdes en bestemmelse om, at loven skal evalueres med et fast interval, fx hvert fjerde eller femte år.

3) Det Økonomiske Råd: Dansk Økonomi, efterår 2019.

KL

© KL


Weidekampsgade 10


2300 København S

Tlf. 3370 3370

kl@kl.dk

www.klk.kl.dk

 @kommunerne

 facebook.com/kommunerne