

Flerårigt fokus i udgiftspolitikken skal styrkes

Budgetloven skal revideres i dette folketingsår 2018/2019. Det er en oplagt mulighed for at justere loven og dermed blandt andet øge kommunernes og regionernes muligheder for langsigtet planlægning og investering i offentlig service. LO foreslår, at det sker gennem flerårige budgetter og en tilpasning af sanktionssystemet.

Budgetlovens udgiftslofter...

Med budgetloven blev der indført et nyt udgiftspolitisk styrings-system med bindende årlige udgiftslofter (fastsat for en fireårig periode) for både stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne omfatter for kommunerne de samlede serviceudgifter, for regionerne fastsættes to dellofter for henholdsvis sundhedsområdet og de regionale udviklingsopgaver, og for staten drejer det sig om dellofter for henholdsvis driftsudgifterne og indkomstoverførslerne.

...og tilhørende sanktionssystem...

Samtidig med udgiftslofterne blev der indført et system med sanktioner, der for kommuner og regioner træder i kraft, hvis de årlige budgetter og/eller regnskaber overskrider de aftalte rammer¹. En del af det samlede aftalte bloktilskud gøres betinget af, at henholdsvis kommuner og regioner samlet budgetterer inden for økonomiaftalens rammer. Nedsættelsen vil ske kollektivt med mulighed for at nedsætte individuelt. Og hvis regnskabet i henholdsvis kommuner og regioner samlet set overskrider budgettet nedsættes bloktilskuddet i det efterfølgende år tilsvarende. Her vil det ske i en kombination af kollektiv og individuel nedsættelse.

På det statslige område er sanktionsmekanismen knyttet til udgiftsopfølgning i løbet af finansåret samt en efterfølgende udgiftskontrol for finansåret. Hvis den forudgående udgiftskontrol i løbet af året viser tegn på overskridelse af det statslige delloft for driftsudgifter, har finansministeren mulighed for at fastsætte en dispositionsbegrænsning svarende til den forventede overskridelse. Hvis den efterfølgende udgiftskontrol viser overskridelse af delloftet vil finansministeren foretage en reduktion af det statslige delloft for driftsudgifter for det nye finansår svarende til overskridelsen for det foregående finansår og fastsætte en tilsvarende dispositionsbegrænsning, jf. Budgetlov, §13-§15.

¹ Kommunerne har været underlagt sanktioner siden 2011.

...har medført et betydeligt underforbrug på driften

Budgetlovens udgiftslofter og de tilhørende økonomiske sanktioner har tilskyndet til, at de fastlagte udgiftsrammer i højere grad overholdes. Men hvis de offentlige udgifter skal have de tilsigtede effekter, er det vigtigt, at de aftalte udgifter afholdes. Det har ikke været tilfældet siden udgiftslofterne og sanktionssystemet blev indført.

Der er siden 2011 blevet brugt færre midler til offentlig service end planlagt. Det gælder både i staten, kommuner og regioner.

Det årlige mindreforbrug på driftsudgifterne i kommunerne har ligget på godt 3 mia. kr. i perioden fra 2011, hvor kommunerne blev underlagt sanktioner, og frem til 2017, jf. tabel 1. Da budgetloven ikke tillader, at uforbrugte midler det ene år omsættes til forbrug de efterfølgende år, betyder det, at der på de syv år er anvendt knap 23 mia. kr. mindre til kommunal service til borgerne end planlagt.

Tabel 1. Kommunernes serviceudgifter

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	I alt 2011- 2017	Gns. 2011- 2017	
	----- Mia. kr., 2017-pl -----									
Budget	243,7	244,0	240,8	242,7	241,1	241,8	241,4	-	-	
Regnskab	237,6	238,5	237,7	240,3	239,4	239,0	240,6	-	-	
Afvigelse	-6,1	-5,5	-3,0	-2,5	-1,7	-2,9	-0,9	-22,6	-3,2	

Anm.: Underforbruget er i 2013 korrigeret for, at kommunerne har overført 2 mia. kr. fra service til anlæg. Det vil sige, at underforbruget i serviceudgifterne reelt var 2 mia. kr. større.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, PL-oplysninger fra KL og egne beregninger.

Dertil kommer regionernes underforbrug på sundhedsudgifter, som siden 2014 hvert år har været ca. ¼ mia. kr., altså svarende til godt 1 mia. kr. fra 2014 til og med 2017².

Der har også været et mindreforbrug på statens driftsudgifter, i årene efter budgetloven blev indført. Regnskabet for statens driftsudgifter har gennemsnitligt ligget ca. 7½ mia. kr. under budget årligt i 2014-2017³. En stor del af dette mindreforbrug skyldes forhold, der ikke direkte kan henføres til at være en effekt af budgetloven, mens en mindre del kan skyldes budgetlovens indførelse

² Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet samt LO-beregninger til 2017-priser på baggrund af PL-oplysninger fra KL.

³ LO-beregninger for afvigelse mellem budget og regnskab for de pågældende år opgjort i 2017-priser på baggrund af Moderniseringsstyrelsens PL-oplysninger. Tal for budget er totale budgetterede nettoudgifter under deloft for driftsudgifter, jf. *Finanslov, hovedoversigt, diverse år*. Tal for regnskab er opgjort af Finansministeriet, jf. *"Orienterende aktstykke om resultater af den statslige efterfølgende udgiftskontrol"*, hhv. Aktstykke nr. 107 [2014-2015], Aktstykke nr. 80 [2015-16], Aktstykke nr. 76 [2016-17] og Aktstykke nr. 155 [2014-2018].

af udgiftslofter samt tilhørende udgiftskontrol og sanktionsmekanisme⁴.

Pengene bruges ikke i alle tilfælde hensigtsmæssigt

Der er også tegn på, at det nuværende styringssystem betyder, at midlerne i nogle tilfælde ikke anvendes hensigtsmæssigt. Det vil sige, at midlerne ikke bruges når og hvor, der er behov for det. Fx kan sanktionerne skævvride kommunernes forbrugsbeslutninger ved, at kommunerne "drifter" anderledes, end de ville have gjort uden sanktioner.

Det kan blandt andet ske ved unødvendigt forbrug af midler sidst på året (kaldet benzinafbrænding) – for at sikre sig mod, at det fremtidige budget vil blive skåret ned og i erkendelse af, at uforbrugte midler ikke kan spares op og anvendes de efterfølgende år – eller ved at udskyde forbrug enten til senere på året eller til starten af det efterfølgende år af frygt for overforbrug i det indeværende år.

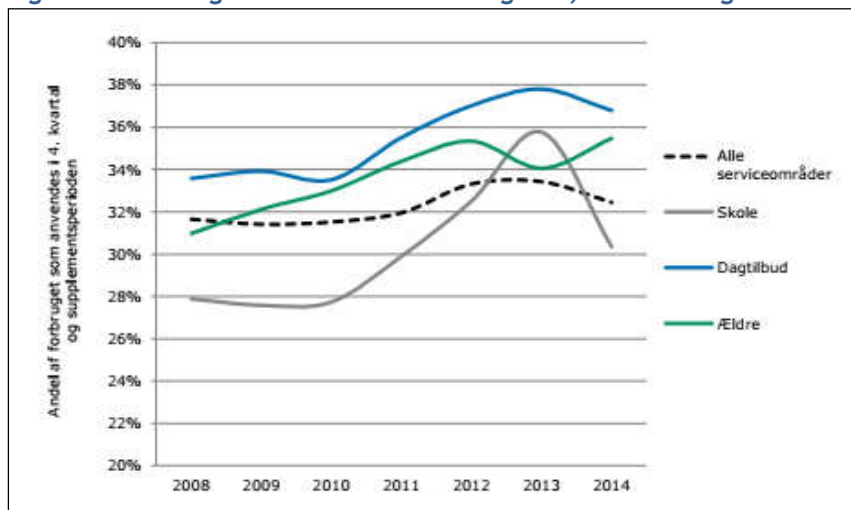
Tegn på "benzinafbrænding" eller udskudt forbrug på vigtige områder

En analyse fra KORA⁵ viser, at andelen af kommunernes serviceudgifter, som forbruges sidst på året, er steget fra 2011, hvor kommunerne blev underlagt sanktioner i forbindelse med budgetoverskridelse, jf. figur 1. Tendensen er mere markant på vigtige områder som dagtilbud, skole og ældre end for alle serviceområder samlet set. Analysen peger altså på enten en vis grad af benzinafbrænding eller øget forsigtighed først på året af frygt for overskridelser, inden der er mere vished om det samlede årsresultat. Samtidig viser analysen, at der er sket en ændring i årene, efter sanktionssystemet blev indført.

⁴ Der er ikke offentliggjort en klar opgørelse af mindreforbruget fordelt på områder. Mindreforbruget i statens driftsudgifter kan de seneste år blandt andet henføres til lavere udgifter til Danmarks EU-bidrag, lavere udgifter til asylansøgere som følge af færre asylansøgere end forudsat samt mindreudgifter vedr. arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelser i lyset af lavere aktivitet end forudsat, jf. *Udgiftslofter og statens finanser, maj det efterfølgende år*.

⁵ *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring: Centrale udviklinger i kommunernes forbrugsmønstre på serviceudgifterne 2008-2014*, KORA, 2016. Bemærk, at analysen er lavet på baggrund af data et år efter, budgetloven blev indført. Der er så vidt vides ikke foretaget lignende analyser på nyere data.

Figur 1. Udvikling i andelen af serviceudgifter, som forbruges i 4. kvrt.



Anm.: Figuren viser udviklingen i andelen af gennemsnitskommunernes serviceudgifter, som forbruges sidst på året, opdelt på serviceområder. Serviceudgifterne er afgrænset efter serviceudgiftsdefinition for 2014.

Kilde: Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring: Centrale udviklinger i kommunernes forbrugsmønstre på serviceudgifterne 2008-2014, KORA, 2016.

*Styringssystem
hæmmer langsigtet
planlægning*

Det nuværende styringssystem fremmer også et kortsigtet økonomisk fokus, når det ikke er muligt, at mindreforbrug det ene år bliver overført til forbrug det efterfølgende år. Det hæmmer en god langsigtet planlægning med mulighed for opsparing og dermed investeringer i velfærd over flere år. Det har Vismændene også peget på af flere omgange, siden budgetloven blev indført⁶.

*LO: Indfør fler-
årige budgetter og
tilpas sanktions-
systemet herefter*

LO foreslår på den baggrund, at der indføres flerårige budgetter med mulighed for overførsel af forbrug mellem årene inden for budgetlovens fireårige udgiftsramme. Dertil bør sanktionssystemet også tilpasses, så aftaleoverholdelsen sker inden for samme periode som de flerårige budgetter. Det vil bidrage til at fremme langsigtede hensyn og tilskynde til, at kommuner og regioner bruger de midler, som er til rådighed i de aftalte rammer, når og hvor der er behov for det.

⁶ Herunder *Dansk Økonomi, efterår 2014* og *Dansk økonomi, forår 2018*, De Økonomiske Råd.