

Det kan gøres på en anden måde!

Den finanspolitiske styring af kommunerne i Danmark og Sverige

Budgetloven fra 2012/2014 skal ifølge regeringens lovprogram revideres i 2020. Der er naturligt nok interesse for emnet. DØRS (2019) har således behandlet emnet i den seneste rapport, og VIVE (Pedersen, 2018) har tidligere udført en analyse efter henvendelse fra DØRS. Analysen indeholder et komparativt studium, hvor der sammenlignes med styringsregimet i tidligere perioder og med forholdene i Sverige. Der er ikke tale om en evaluering som sådan, men i denne artikel præsenteres alligevel nogle overordnede evaluerende betragtninger. Budgetloven har virkning for alle dele af den offentlige sektor, men i VIVE-studiet og i denne artikel ses alene på den nok mest omdiskuterede del: statens finanspolitiske styring af kommunerne.

AF NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN, PROJEKT-CHEF I VIVE, DET NATIONALE FORSKNINGS- OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD

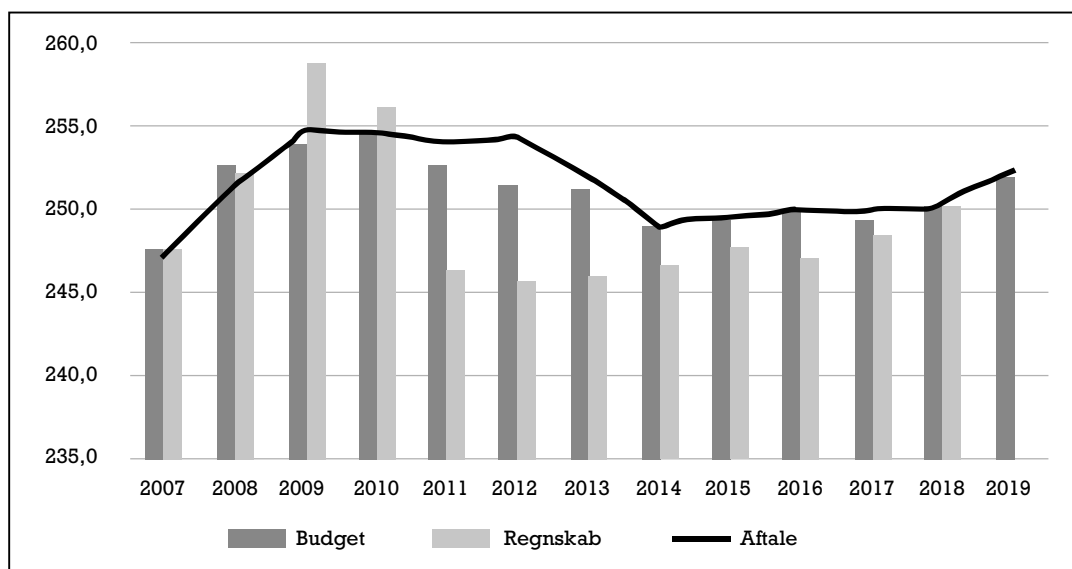
Den danske budgetlov: den økonomiske baggrund og den forbløffende virkning

Årene før budgetloven var præget af almindelige regnskabsmæssige overskridelser i kommunerne, og særligt i 2009 og 2010 sås betydelige systematiske overskridelser af de aftalte og planlagte udgifter. Lidt før havde finanskrisen ramt Danmark, og der skete et voldsomt skift i den offentlige budgetstilling fra et pænt overskud på 80-90 mia. kr. til et underskud på 50-60 mia.kr. I kølvandet på krisen kom EU-henstillingen i 2010 om at nedbringe det løbende underskud, og den såkaldte Genopretningsplan blev vedtaget.

Som følge af udfordringerne blev budgetloven efterfølgende vedtaget i 2012 med ikrafttræden 1. januar 2014. Den var dog reelt med væsentlig ikrafttræden fra 2011, da der allerede var oplæg til budgetlofter på dette tidspunkt og ikke mindst et detaljeret sanktions-system fra 2011. Budgetloven og de tilknyttede budgetlofter havde øjensynligt inspiration fra bl.a. Sverige (Regeringen, 2011, Finansministeriet, 2012), men i forhold til styringen af kommunernes udgifter var der tale om en langt skrappere udgave end i Sverige, jf. senere.

Virksomheden af budgetloven var for en umiddelbar betragtning rent ud sagt forbløffende. Dette muligvis som følge af, at kommunernes overholdelse af udgiftsmålene nu blev sanktionsbelagte. Skønt man ikke, bortset fra nogle indledende øvelser i årene omkring kommunalreformen i 2007 og nogle få år i 1980'erne, havde megen erfaring med at anvende sanktioner i forhold til uønskede kommunale udgiftsstigninger, vedtog man i sammenhæng med budgetloven et helt galleri af sanktioner. Sanktionerne gjaldt både i forhold til de aftalte udgifter og i forhold til kommunernes budgetter samt i varierende omfang for såvel serviceudgifter som anlægsudgifter og de kommunale skatter.

Den forbløffende virkning fremkom endda næsten uden, at det reelt blev nødvendigt at "trække våben" (dvs. faktisk bruge sanktionerne), bortset fra nogle mindre realiserede sanktioner på skattesiden. Som det fremgår af figur 1, er serviceudgifterne i såvel budgetter som regnskaber i alle årene fra det nye styringsregime i 2011 til og med 2017 lavere end de aftalte udgifter fra årets økonomiaftale. For anlægsudgifterne har der derimod fortsat været konstateret især budgetoverskridelser (ikke vist på figuren).

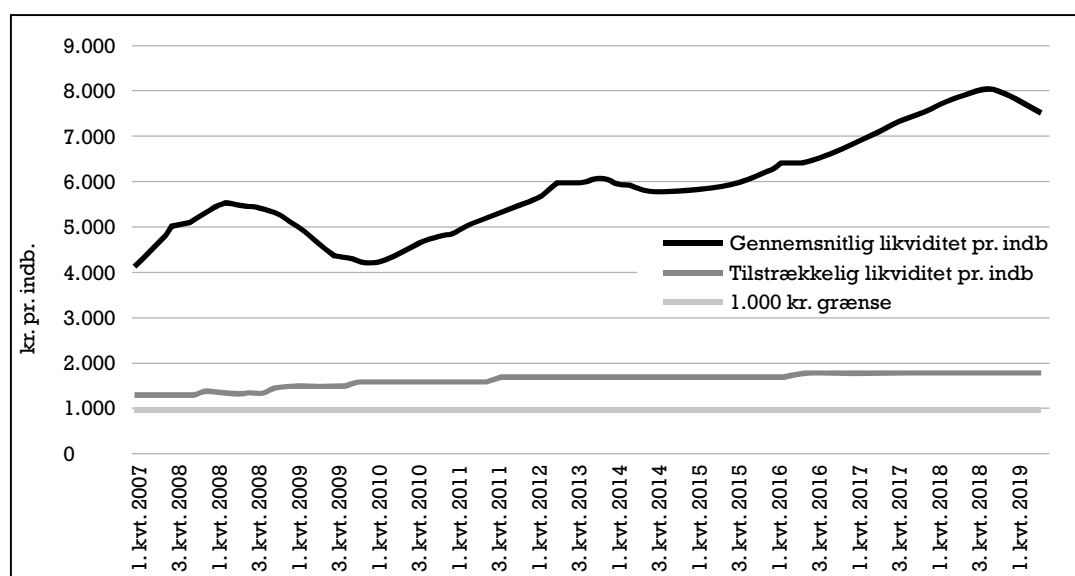


» Virkningen af budgetloven var for en umiddelbar betragtning rent ud sagt forbløffende.

Figur 1. Kommunale serviceudgifter mia.kr. ifølge økonomiaftale, budget og regnskab, 2007-2019, 2019 pl
Kilde: Pedersen (2018) og KL 2019. Der er korrigeret for opgaveændringer og DUT-ændringer.

Da likviditet traditionelt også regnes som et centralt styringsmiddel i den kommunale økonomi på længere sigt, er det også relevant at følge likviditetsudviklingen. Måske især i disse år med gode konjunkturer og muligvis et opadgående pres på udgifterne. Som følge af det regnskabsmæssige mindreforbrug og en bevidst overfinansiering af økonomiaftalerne er likviditeten steget væsentligt i kommunerne i de senere år, jf. figur 2.

Kommunerne har således modtaget flere midler fra staten, end de har kunnet afholde inden for budgetloftet, og desuden har de så at sige selv fortolket deres eget budget så stramt, at de har haft en årlig opsparing, fordi indtægterne har oversteget udgifterne.



Figur 2. Kommunernes likviditet efter kassekreditreglen, målt i kr., ult. 1. kvrt. 2007-ult. 2. kvrt. 2019
Kilde: Pedersen (2018) og Social- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal.

Var det sket alligevel?

Et nærliggende spørgsmål er selvfølgelig, om udviklingen i kommunernes udgifter mv. alene kan tilskrives budgetlov, budgetlofter og sanktioner. Altså det kontrafaktiske spørgsmål: hvad var der mon sket, hvis det tidligere styringssystem var kørt videre – og uden ekstra likviditetstilførsel?

Det er i sagens natur svært at svare på, og det gøres heller ikke i VIVE-analysen. DØRS (2019) er også lidt inde på spørgsmålet. Det kan her noteres fra figur 2, at likviditeten i årene 2009 og 2010 tydeligvis var stærkt for nedadgående. Da kommunerne ikke uden særlig adgang kan optage lån, og da der er krav om en positiv gennemsnitlig likviditet, ville kommunerne med andre ord være 'løbet tør for penge', hvis udviklingen med almindelige budgetoverskridelser havde fået lov at fortsætte. Det ville utvivlsomt også have betydet, at enkelte kommuner i en periode havde måttet have dispensation fra kassekreditreglen – dvs. populært sagt være "sat under administration". Dette er dog et gennem de foregående 20-30 år velafprøvet styringsmiddel, som i alle tilfælde, på nær måske den særlige Farum-sag, har fungeret efter hensigten med en succesfuld økonomisk genopretning af de pågældende kommuners økonomi.

Forsigtigvis kan det derfor vurderes, at der i hvert fald var en temmelig god chance for, at den økonomiske budgetdisciplin i årene efter 2010 var blevet rettet op eller i det mindste forbedret så at sige af sig selv – dvs. uden budgetlofter, budgetlov, sanktioner og KL's indsats.

Sverige – er det et godt sammenligningsland?

Som allerede nævnt ser det ud til, at Sverige har været blandt de lande, som har inspireret til den danske budgetlov. Derudover er Sverige på flere måder et oplagt sammenlignings-

land, når det gælder indretning af styringssystemet over for kommunerne. I begge lande spiller kommunerne således en betydelig rolle i den offentlige sektor, måske lidt større i Danmark hvor kommunerne fx på beskæftigelses- og overførselsområdet løser flere opgaver end nabolandets kommuner. De offentlige finanser er generelt sunde i begge lande med en lav ØMU-gæld og en relativ god budgetbalance. I både Danmark og Sverige har kommunerne en betydelig autonomi, og i begge lande modtager kommunerne skatter fra egen personskat og fra ejendomsskatter. Endelig har begge lande et stærkt udbygget og ret analogt tilskuds- og udligningssystem, som hovedsagelig finansieres af staten.

Der er dog også nogle forskelle, som ikke spolerer sammenligningsmulighederne, men som alligevel er vigtige at have in mente. For det første er den finanspolitiske styring tilsyneladende mere mellem-/langsigtet og ses over flere år i Sverige end i Danmark, der i højere grad fokuserer på det enkelte år. I sammenhæng hermed anvendes der i øvrigt forskellige bogføringsystemer i de kommunale regnskaber i de to lande. For det andet har Sverige med den flydende valutakurs for den svenske krone et ekstra finanspolitisk styringsmiddel i forhold til den danske situation. Endelig er de danske kommuner for det tredje i betydelig højere grad statsligt afskærmet fra konjunkturudsving på udgifter og indtægter end i Sverige. I Sverige må kommunerne i høj grad selv spare op i de såkaldte resultatudjævningsreserver (fonde), hvorfra de så kan imødegå negative påvirkninger fra konjunkturudsving. Her er de danske kommuner dækket ind af automatiske bloktilskudskorrektioner ved konjunkturaflædte udgiftsstigninger, mulighed for statsgarantier på indkomstskatteudviklingen og et stærkt institutionaliseret budgetsamarbejde ("aftalesystem"), hvor såvel KL som staten kan fremkomme med ønsker til og forhandle løsninger vedr. udviklingen i økonomien.

» Virkningen af styringsinstrumenterne i Danmark er umiddelbart forbløffende – men på den anden side er udviklingen i Sverige måske lige så god.

» Udgangspunktet i Sverige er således, at den enkelte kommune i forbindelse med økonomiske udfordringer skal "fejle for egen dør", og det decentrale ansvar fastholdes altså således.

Hvad gør man så i Sverige?

Overordnet set ser Sveriges styringsregime i forhold til kommunerne ud til at være i betydelig bedre overensstemmelse med en decentral styringsmodel, hvor kommunerne både har kompetencen til at afholde udgifter og opkræve skatter og samtidig har ansvaret for, at det sker på en samfundsøkonomisk forsvarlig måde. Det ser også ud til, at det sker uden, at Sverige af den grund oplever svækkede offentlige finanser og/eller stignende kommuneskatter.

Udgangspunktet i Sverige er således, at den enkelte kommune i forbindelse med økonomiske udfordringer skal "fejle for egen dør", og det decentrale ansvar fastholdes altså således. "God Økonomisk hushållning" i den enkelte kommune er her et centralt begreb. Kommunerne i Sverige skal leve op til et balancemål for budgetbalancen, men kommunerne skal selv opstille økonomiske finansielle målsætninger, hvor det bl.a. kan sikres med passende overskud, at egenkapitalen/nettoformuen, som afleveres til de næste generationer, udvikler sig positivt. Kommunerne skal også selv sørge for at rette eventuelle ubalancer op over maksimalt en treårig periode. Der opstilles ikke i Sverige, modsat i Danmark, på forhånd nogle kommunale udgiftslofter, og der er heller ikke i Sverige nogen statslig 'krykke' i form af straf- og kontrolbestemmelser vedr. de budgetterede og regnskabsførte udgifter. Det samme gælder for skatterne.

I Sverige havde man i årene 1997-99 sanktioner i forhold til skatteforhøjelser i kommuner og landsting, men de eksisterede altså kun i en kort årrække.

Sverige overvåger dog selvsagt løbende udviklingen i kommunerne (se fx Regeringen i Sverige (2019)). Som nævnt er der ikke i Sverige en automatisk konjunkturfaskærmning af kommunerne men derimod de nævnte resultatudjævningsfonde. Samtidig kan den svenske stat/regering dog diskretionært bidrage med ekstra "vålfårdsmiljarder" i blok-

tilskuddet til at afhjælpe et særligt finansieringspres (Regeringen i Sverige (2019, 25)).

Er der utilsigtede virkninger af budgetlov og -lofter?

Et nærliggende spørgsmål i sammenligningen af Danmark og Sverige er, om den mere restriktive - eller om man vil ambitiøse - danske finanspolitiske styring af kommunerne kan have nogle uønskede eller ligefrem forvridende virkninger. "Gør det noget?" kunne man spørge.

Her peges der i VIVE-analysen på forskellige forhold, der kan overvejes. For det første vil en central fastlæggelse af udgiftslofter være i konflikt med den decentrale idé om, at afvejningen af lokale skatter og udgifter foregår mest effektivt 'ude hos borgerne', dvs. i kommunerne. Modargumentet er, at kommunerne ikke hver for sig ser den samlede virkning på nationaløkonomien af deres dispositioner. For det andet kan den stærke prioritering af den overordnede styring og vægt på budgetoverholdelse muligvis svække koblingen af udgifterne til de faglige miljøer og dermed produktivitetsudviklingen. For det tredje vil en sanktionslovgivning, der 'straffer' afholdelsen af en bestemt udgiftstype – serviceudgifter – kunne være et selvstændigt argument for at bogføre udgifter på andre typer, fx anlægsudgifter eller såkaldte budgetgaranterede udgifter. For det fjerde kan der forekomme såkaldt benzinafbrænding, dvs. hvor kommunerne forsøger at skubbe rundt på udgifternes tidsmæssige placering for at undgå sanktioner. En KORA-undersøgelse fra 2016 (Bæk et al) godtgjorde dog ikke, at der på undersøgelsestidspunktet var tale om et større problem. Endelig kan der for det femte nævnes likviditetsopbygningen, som kan give en usikkerhed i den finanspolitiske styring og – kunne det tilføjes – måske også gøre dialogen mellem borgere og lokalpolitikere mere svævende og usikker, fordi borgerne får sværere ved at gennemskue, hvordan deres kommuner egentlig er stillet økonomisk.

Evaluering – hvad er så bedst?

Besvarelsen af dette spørgsmål var ikke en del af opgaven for VIVEs analyse. Der gøres dog nogle bemærkninger rundt omkring, som kan indgå i en diskussion.

Virkingen af styringsinstrumenterne i Danmark er umiddelbart forbløffende – men på den anden side er udviklingen i Sverige måske lige så god. Dette må dog evalueres nærmere.

Herudover kan der peges på risikomomenter eller potentielle skadevirkninger af det danske regime på det kommunale selvstyre. Der er således noget paradoksalt i, at en decentral borgervalgt kommunalbestyrelse skal have et centralt borgervalgt organ til at hjælpe med, at kommunen overholder sine egne budgetter. Desuden kan der være nogle negative virkninger på produktiviteten og muligvis også nogle forvridende virkninger på afholdelsen af bestemte udgifter.

Til gengæld nyder de danske kommuner godt af et meget stort opgaveansvar og en udpræget konjunkturafskærmning betalt af staten, som på sin side kan argumentere for at få noget til gengæld: nemlig en stærk udgiftsstyring. Altså en slags ”noget-for-noget tankegang”.

Litteratur

Bæk, T.A., Andersen, M.M.Q. & Krahn, S.K.J. (2016): *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring. Centrale udviklinger i kommunernes forbrugsmønstre og serviceudgifterne 2008-2014*. KORA.

Finansministeriet, 2012: *Budgetlov. Udgiftsstyring med udgiftslofter*, Handouts, 27. marts 2012.
Regeringen, 2011: *Bedre udgiftsstyring*.

Regeringen i Sverige, 2019) *Almänna bidrag till kommuner. Udgiftsområde 25*. Proposition 2019/20.

Pedersen, Niels Jørgen Mau, 2018: *Statens styring af kommuner. Sammenligning af alternative modeller for finanspolitisk styring af kommuner i Danmark og Sverige*. VIVE.

De Økonomiske Råd, 2019: *Dansk Økonomi, Efterår 2019, kap. III: Budgetloven og finanspolitiske rammer*.