



Beslutningsforslag nr. B 63

Folketinget 2024-25

Fremsat den 14. november 2024 af Lisbeth Bech-Nielsen (SF), Theresa Berg Andersen (SF) og Jacob Mark (SF)

Forslag til folketingsbeslutning om at indkalde til forhandlinger om revision af budgetloven

Folketinget pålægger regeringen at indkalde til forhandlinger om revision af budgetloven (lovbekendtgørelse nr. 547 af den 18. juni 2012) senest den 1. februar 2025.

Bemærkninger til forslaget

Efter forslagsstillernes opfattelse indgår der i budgetloven en række punkter, hvor loven uhensigtsmæssigt begrænser mulighederne for at føre en effektiv, grøn og ansvarlig økonomisk politik. Der vil derfor være en række fordele ved at revidere budgetloven. SF har, jf. nedenfor, en række konkrete forslag til sådanne forbedringer. Beslutningsforslaget indebærer dog ikke, at disse forslag gennemføres, men kun, at der indkaldes til forhandlinger.

Budgetloven opstiller nogle rammer for den økonomiske politik, som har til formål at sikre, at der føres en politik, som er ansvarlig, også i forhold til fremtidige generationer. Det vil sige, at der ikke bruges penge, som rettelig burde være sparet op til dækning af fremtidens velfærd og andre offentlige opgaver. Der har imidlertid vist sig at være en række problemer forbundet med budgetlovens konkrete udformning, og det er forslagsstillernes opfattelse, at der er rum for forbedringer, også uden at der gås på kompromis med lovens formål eller med økonomisk ansvarlighed i almindelighed.

I den offentlige debat hævdes det undertiden, at det er budgetlovens skyld, at der ikke er økonomi til mere velfærd. Den opfattelse deler forslagsstillerne ikke. Der er inden for budgetlovens rammer rige muligheder for at hæve udgifterne til velfærd, også uden at øge indtægterne. Regeringen kan – i tråd med budgetlovens § 6, stk. 2 – f.eks. hæve udgiftslofterne ved udarbejdelse af en ny makroøkonomisk fremskrivning i forbindelse med større politisk besluttede reformer (offentliggørelse af en ny mellemfristet fremskrivning), hvilket regeringen har gjort gentagne gange over de seneste år. Derfor begrænser budgetloven ikke i særlig høj grad regeringen, men loven kan anvendes til at begrænse oppositionspartiernes politiske ønsker til udgifter under loft, hvilket forslagsstillerne anser som et demokratisk problem. Det kan i tillæg nævnes, at hvis regeringen f.eks. undlod at gennemføre de skattelettelser, som den har besluttet (Finansudvalget, lovforslag nr. L 191 – svar på spørgsmål 34, folketingsåret 2023-24), ville der være endnu bedre muligheder for forbedringer af velfærd.

Fakta er, at det er en politisk beslutning, hvor høje udgifter til velfærd skal være, og hvor høj eller lav skatten skal være. De politiske beslutninger tages og bør fortsat tages på grundlag af både kortsigtede og langsigtede finanspolitiske overvejelser, jf. f.eks. aftalen »Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik« indgået mellem den daværende regering (Socialdemokratiet), Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti den 6. marts 2022. Med det nationale kompromis blev det bl.a. aftalt, at det som led i den mellemfristede økonomiske planlægning vil være hensigtsmæssigt at sigte efter et offentligt underskud på omkring 0,5 pct. af bnp, men at der var enighed om at revidere budgetloven med henblik på at øge grænsen for det strukturelle underskud i budgetloven til 1,0 pct. af bnp. Det skal dog bemærkes, at der i fremtiden kan

tænkes at opstå situationer, hvor underskudsgrænsen i budgetloven vil være reelt bindende for regering og Folketing.

Problemerne i budgetloven er efter forslagsstillernes opfattelse især følgende:

1. Budgetloven opererer med et rigtigt 1-års princip for opgørelsen af, om udgiftslofterne er overholdt. Det betyder bl.a., at ubrugte bevillinger ikke uden videre kan overføres til året efter.

2. 1-årsprincippet kombineret med hårde sanktioner over for kommuner og regioner, som dog blev lovfæstet tidligere end budgetloven, giver en betydelig risiko for et uplanlagt underforbrug.

3. Staten har i næsten alle år et meget stort underforbrug, men de ubrugte midler kan kun i visse tilfælde videreføres til og bruges året efter. Det betyder, at finanspolitikken konsekvent – alt andet lige – bliver strammere end planlagt, ligesom det typisk afspejler, at en række forbedringer for velfærd, miljø og andet ikke gennemføres i det omfang og tempo, som Folketinget har vedtaget.

4. Den grønne omstilling indebærer store offentlige kapitalbringelser i jord og udgifter til at pålægge klausuler o. lign. på anvendelse af jord. Disse behandles i budgetloven ulogisk som udgifter, hvilket kan bremse den grønne omstilling, selv om det netop skader de fremtidige generationer, hvis interesser budgetloven ellers skulle beskytte.

5. Principperne for, hvornår udgiftslofterne kan hæves på grund af nye forventede og besluttede indtægter, er uklare og uhensigtsmæssige. Hertil kommer, at den måde, budgetloven administreres på, i et vist omfang forstærker disse problemer. Det gælder f.eks. den praksis, at udgiftslofterne for kommuner og regioner i budgetoverslagsårene (p.t. 2026-2028) sættes lig udgiftsloftet i finansåret (p.t. 2025) og dermed er værdiløse som planlægningsinstrument, i betragtning af at udgiftslofterne hver eneste gang er blevet hævet året efter osv. Dertil kommer den demokratiske udfordring, der ligger i, at det ifølge budgetloven kun er finansministeren, der har magt til at forslå, at udgiftslofterne hæves.

SF har en række forslag til at gøre budgetloven bedre, som SF vil tage op i forhandlingerne. Forslagsstillerne anerkender dog, at der også kan være andre løsninger på problemerne. En evt. vedtagelse af dette beslutningsforslag indebærer derfor kun, at regeringen pålægges at indkalde til forhandlinger om en revision af budgetloven, og ikke, at partier, der støtter forslaget, binder sig til SF's løsningsforslag, som er skitseret i det følgende.

Ad 1. Udgiftslofterne gælder stringent for et enkelt år

Efter SF's opfattelse kunne der løses op for 1-årsprincippet ved at tillade, at kommuner og regioner kan overføre f.eks. 1 pct. af deres udgiftsloft til året efter til brug dette år. Det er teoretisk, at den mulighed bruges fuldt ud, men selv da vil det svare til ca. 4 mia. kr. eller ca. 0,015 pct. af bnp, hvilket sjældent eller aldrig vil være et problem. Hvis

der kommer år, hvor Danmark forventes at ligge tæt på budgetlovens – og EU's – underskudsgrænser, kunne muligheden for at overføre midlerne suspenderes. Med en sådan fleksibilitet kan man også undgå tendenser til forbrug, hvis egentlige formål er at bruge pengene for at undgå at uforbrugte midler bortfalder.

Det kunne også overvejes at give mulighed for det modsatte, nemlig at bruge f.eks. 1 pct. af det kommende års udgiftsloft, f.eks. til investeringer i sociale indsatser. Det er dog mindre oplagt og vil formentlig kræve en form for indhegning.

Ad 2. Konsekvent underforbrug i kommuner og regioner

De stringente 1-årige udgiftslofter giver sammen med skrappe sanktioner i tilfælde af selv mindre overskridelser en betydelig risiko for underforbrug i kommuner og regioner. Det er et underforbrug, der kan betyde ringere velfærd, langsommere grøn omstilling m.v. Det er klart, at 00'ernes systematiske og ganske store uplanlagte overforbrug var et problem for den finanspolitiske styring, men det er også tydeligt, at man nu er gået i den helt modsatte retning og har skabt et system, der konsekvent fører til et underforbrug med skadevirkninger, også selv om der måske har været en tendens i retning af et mindre underforbrug. Det vil derfor være rimeligt, at mindre rammeoverskridelser ikke bliver sanktioneret. En mulighed for at overføre en mindre del af det efterfølgende års udgiftsloft (serviceramme), jf. punkt 1, vil også kunne løse dette problem.

Ad 3. Statens underforbrug

Det har vist sig, at staten har et systematisk og markant underforbrug på udgiftsloftet for driftsudgifter. Fra 2014-2023 var underforbruget på i alt 71,6 mia. kr., (hvoraf 5,7 mia. kr. i 2023 dog havde teknisk karakter) og gennemsnittet var på 7,2 mia. kr. (opgjort i 2023, PL-niveau). Det var således et underforbrug på mindst 5 mia. kr. om året med undtagelse af 2020, hvor det pga. coronapandemien var på 2,5 mia. kr. (Finansudvalget, alm. del – svar på spørgsmål 9, folketingsåret 2024-25). Det kan tilføjes, at det nævnte akkumulerede underforbrug fra 2014 til 2023 ville have kunnet finansiere hele den rejsning af skov, der indgår i den grønne trepart, mere end tre gange («Aftale om et Grønt Danmark» indgået mellem regeringen, Landbrug & Fødevarer, Danmarks Naturfredningsforening, Fødevarerforbundet NNF, Dansk Metal, Dansk Industri og Kommunernes Landsforening den 24. juni 2024).

Finansministeriet er dygtige til at sikre, at der ikke bliver brugt flere penge end bevilget, men tilsvarende dårlige til – eller uinteresserede i – at sikre, at bevillinger bliver brugt. Det betyder også, at finanspolitikken hvert år bliver strammere end planlagt. Samtidig er der kun begrænsede muligheder for at overføre bevillinger fra et år til det næste. Ifølge Finansministeriet er beløbsmæssigt 75 pct. af alle anmodninger fra ministerierne om at overføre bevillinger imødekommet («Erfaringer med budgetloven 2014-2020», Finansministeriet, april 2022). Det efterlader 25 pct., der ikke imødekommes, og der kan herudover meget vel tænkes at være et mørketal, fordi fagministerierne må antages at være

tilbageholdende med at søge, hvis de forventer en afvisning fra Finansministeriet. Derfor bør der ligesom for kommuner og regioner være en mekanisme, der generelt giver ministerierne mulighed for at overføre bevillinger, også ud over de muligheder, der trods alt findes i dag.

Der er dog bevillinger, der er aktivitetsbestemte, f.eks. til uddannelsestaxametre, sociale ydelser m.v., og i disse tilfælde bør der ikke være ret til overførsel, da et mindre forbrug må antages at afspejle et mindre behov. Bl.a. derfor kan der være tilbageværende bevillinger, der ikke kan forventes brugt, herunder også i de generelle reserver.

Finansministeriet er meget tilbageholdende med at oplyse et skøn over årets forventede uforbrugte midler (Finansudvalget, alm. del – svar på spørgsmål 87, folketingsåret 2023-24), og hvis ministeriet oplyser det, har det altid vist sig, at skønnet var for lavt. Det er et demokratisk problem, at Folketinget ikke har mulighed for at vurdere, hvor omfattende niveauet for disse midler er, og om de bør bruges på andre initiativer. F.eks. kunne man vedtage at overføre bevillinger til fonde som Danmarks Naturfond, Klimaskovfonden eller andet.

En alternativ tilgang kunne være, at Finansministeriet ved tilrettelæggelsen af finanspolitikken og udformningen af udgiftslofter m.v. tog udgangspunkt i et realistisk skøn for det statslige forbrug, som altså er mindre end det bevilgede forbrug. Det er ikke nyt, at staten har et mindre forbrug, det havde staten også, før budgetloven trådte i kraft i 2012. Men det ændrer ikke på, at det er et problem, og at budgetloven i sin nuværende udformning vanskeliggør en løsning af problemet.

Ad 4. Udgifter til den grønne omstilling

I sin tid blev det i forbindelse med udformningen af ØMU's underskudskriterier overvejet at bruge den såkaldte gyldne regel, som går ud på, at udgifter til offentlige investeringer ikke skulle tælle med i saldoopgørelsen (Meddelelse fra Europa-Kommissionen til Europa-Rådet og Europa-Parlamentet om de offentlige finanser i ØMU – 2003, KOM (2003) 283 endelig). Det blev fravalgt, og det er der også gode argumenter for, selv om det ikke er oplagt. Derimod har det på sin vis sneget sig ind ad bagdøren, at offentlige opkøb af jord til natur og biodiversitet og betaling for varige servitutter på brug af jord med samme formål skulle tælle med i underskudsopgørelsen, selv om der rettelig er tale om en kapitalompostering og hverken en udgift eller en investering. Det er sket som følge af de principper, der internationalt er valgt for nationalregnskaberne, og som har konsekvenser, ikke i sig selv, men fordi det er dem, EU og budgetloven anvender, hvad de ikke behøvede.

Det er ikke rimeligt og slet ikke set i sammenhæng med budgetlovens 1-årsprincip, fordi køb af jord er en langsigtet transaktion, der ligesom et privat køb af ejendom ikke bør kræves betalt kontant.

Princippet besværliggør den grønne omstilling og modvirker et vigtigt formål med loven, nemlig at tilgodese fremtidige generationer, som ikke alene vil få gavn af, men også

har brug for den grønne omstilling, f.eks. i form af mere og bedre natur og større biodiversitet.

Problemet kan være svært at løse, fordi det er baseret på internationale standarder og uheldige EU-regler, men fordi dansk økonomi står stærkt, er det muligt. Man kan vedtage at opgøre en korrigeret strukturel saldo, hvor man ser bort fra jordkøb m.v. med nævnte formål og styrer efter denne saldo, med den tilføjelse, at hvis Danmark skulle komme tæt på 1-procentgrænsen for strukturelt underskud, styrede man efter den internationale standard. Derved undgås at spænde ben for den grønne omstilling, medmindre man nærmer sig underskudsgrænsen. Det betyder f.eks., at hensigten om højst at have et strukturelt underskud i 2030 på 0,5 pct. af bnp ikke ville kunne spænde ben for grønne jordopkøb dette år.

Ad 5. Uklare principper for ændringer af udgiftslofter

Det er uklart, præcis hvornår regeringen eller Folketinget må foreslå ændringer i allerede vedtagne udgiftslofter, f.eks. hvis der vedtages nye indtægter. Praksis har bl.a. været, at det kan ske, når en ny regering er tiltrådt. Men reglerne er uklare, og lofterne er i stigende grad blevet foreslået hævet af regeringen, også ved udarbejdelsen af en ny makroøkonomisk fremskrivning (offentliggørelse af en ny mellemfristet fremskrivning) i forlængelse af bl.a. større reformer. Forslaget skal ikke mindst ses i lyset af, at vismændene også tidligere har anbefalet, at regler for justeringer af udgiftslofter bør klargøres (»Dansk Økonomi efterår 2019«, formandskabet for De Økonomiske Råd, oktober 2019). Forslagsstillerne mener ikke, at det er rimeligt, at et flertal i Folketinget ifølge budgetloven ikke løbende kan ændre udgiftslofter for kommende år, når og hvis Folketinget vedtager nye indtægter.

Hvis der f.eks. indføres en ny afgift, bør provenuet kunne bruges, ved at udgiftslofterne hæves tilsvarende for det pågældende år. Det forringer ikke den offentlige saldo, da både indtægts- og udgiftssiden løftes med samme beløb, og det kan indarbejdes ved tilrettelæggelsen af finanspolitikken. Det er en urimelig asymmetri i budgetloven, at man frit kan sætte udgiftslofterne ned, men ikke kan sætte dem op, når forhøjelsen ellers er fuldt finansieret.

Et relateret problem er, at skønnene for den offentlige saldo systematisk har været for pessimistiske, både før og efter budgetloven trådte i kraft (»Dansk Økonomi efterår 2024«, formandskabet for De Økonomiske Råd, oktober 2024, figur II. 35). Ud over at det betyder, at der sker en systematisk fejlkalibrering af finanspolitikken, betyder det

også, at udgiftslofterne er unødvendigt stramme. Men et fejlskøn kan ikke give anledning til at hæve udgiftslofterne, så i princippet skal man vente 3 år – de år, hvor der foreligger udgiftslofter – før man kan indregne nye skøn for indtægterne i udgiftslofterne, selv om de øgede indtægter egentlig gør det muligt og ansvarligt. Det ville ikke være et stort problem, hvis der var tale om enkelte fejlskøn med varierende fortegn, men det er et problem, når fejlskønnene er systematiske og store.

Endelig bør man ændre den praksis, at udgiftslofterne for kommuner og regioner fastsættes til det samme i budgetoverslagsårene som i finansåret. Det bidrager til at gøre det mindre gennemskueligt for de lokale politikere, hvor mange penge de har til rådighed i budgetoverslagsårene. Som minimum bør man på forhånd tillægge den demografisk betingede stigning i udgifterne, men optimalt burde man også bruge udgiftslofterne til at sende et signal om, at udgifterne kan øges yderligere, hvis der skønnes at være råderum til det, og hvis et flertal i Folketinget ønsker det. Den flade profil for de lokale udgiftslofter er i virkeligheden at insistere på en kortsigtet tankegang. Det fremgår dog ikke af budgetloven, men er en uhensigtsmæssig praksis. I dag placeres det finanspolitiske råderum under det statslige delloft for driftsudgifter. Vismændene har netop også tidligere anbefalet større gennemsigthed vedrørende opgørelsen af det statslige delloft for driftsudgifter (»Dansk Økonomi efterår 2019«, formandskabet for De Økonomiske Råd, oktober 2019).

Ud over ovenstående problemer kan der være behov for at forhandle om løsninger på andre problemer ved budgetloven, ligesom der muligvis kan findes andre og bedre løsninger på de nævnte problemer end ovennævnte forslag.

Revisionsbestemmelse

Ved vedtagelsen af budgetloven blev der indsat en klausul om revision senest i folketingsåret 2018-19, men den blev først udskudt og senere fjernet i forbindelse med ændringen af budgetloven i 2022 (lov nr. 886 af 21. juni 2022). Det mener forslagsstillerne var en klar fejl, idet beslutningen blev begrundet med henvisning til Finansministeriets egen publikation »Erfaringer med budgetloven 2014-2020«, som konkluderede, at der ikke var nogle nævneværdige problemer med loven. Dette må snarere betegnes som et partsindlæg end som en dækkende vurdering, f.eks. i betragtning af ovenstående kritikpunkter. I alle tilfælde er det på høje tid, at der indledes forhandling om en revision.

Skriftlig fremsættelse

Lisbeth Bech-Nielsen (SF):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om at indkalde til forhandlinger om revision af budgetloven.

(Beslutningsforslag nr. B 63)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.