



Til ØU

23-04-2012

Forslag til budgetlov

Sagsnr.
2012-54061

Regeringen, Venstre og Det Konservative Folkeparti indgik d. 22. marts en politisk aftale om en ny budgetlov. Dansk Folkeparti og Liberal Alliance indgår desuden som aftaleparti den del af aftalen, der vedrører lovforslag om sanktioner overfor kommuner og regioner samt den ændrede rolle for Det Økonomiske Råd.

Dokumentnr.
2012-282556

Sagsbehandler
Jesper Jørgensen

For kommunerne medfører aftalen dels den egentlige budgetlov og dels en række ændringer af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommunerne.

Budgetloven indeholder bestemmelser om 4-årige udgiftslofter for henholdsvis staten, regionerne og kommunerne. Lofterne vil for første gang blive fastlagt for årene 2014-17, hvilket betyder at der i 2013 alene vil være et loft for dette år, i lighed med i dag.

Ændringerne af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommunerne betyder, at de sanktioner, der er i dag ift. manglende aftale- eller budgetoverholdelse dels gøres permanent og dels får en mere individuel karakter for de enkelte kommuner.

Budgetloven

Udgangspunktet for budgetloven er et ønske om at sikre balance på de offentlige finanser i 2020, som beregnes via en makroøkonomisk fremskrivning af økonomien i staten, kommunerne og regionerne.

Målsætningen er, at det årlige offentlige strukturelle underskud ikke overstiger 0,5 pct. af BNP, hvilket også lever op til EU's finanspagt. For at opnå denne målsætning besluttes det ved lov, at hvis det i fremskrivningen af økonomien til 2020 skønnes, at underskuddet bliver større end 0,5 pct., skal regeringen fremlægge en konkret tidsplan for hvornår og hvordan underskuddet nedbringes.

Tre særskilte lofter

Konkret bliver der fra 2014 og frem indført tre særskilte bindende udgiftslofter for staten, kommunerne og regionerne i 4-årige perioder. Lofterne bliver fastsat i Finansloven, og hvert år efter 2014 vil det sidste år i den kommende 4-årige periode blive fastsat. Således vil der i Finansloven for 2015 blive fastsat loft for 2018. Det Økonomiske Råd får dels til opgave at vurdere lofterne i forhold til ambitionen om balance i 2020, og dels løbende at følge op på om de overholdes.

For kommunerne vil udgiftsloftet alene gælde serviceudgifterne. Nettorenteudgifter, udgifter til aktivitetsbestemt medfinansiering af

**Center for Økonomi og
HR, afsnit 1**

Rådhuset
1599 København V

Telefon
3366 2147

E-mail
AN57@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800206

regionernes sundhedsvæsen og udgifter til forsørgelsesydelse og aktivering af ledige indgår dermed ikke i loftet, ligesom anlægsudgifter heller ikke indgår.

Balancekrav

Der indføres med budgetloven også et balancekrav i kommunerne, som betyder at der i budgetåret og overslagsårene skal være overskud på den løbende drift. Det betyder konkret, at serviceudgifterne, udgifter til aktivitetsbestemt medfinansiering, nettorentudgifter og udgifter til forsørgelsesydelse og aktivering af ledige samlet set skal kunne finansieres af kommunens indtægter fra skatter, tilskud og udligning mv.

Konsekvens for KK

Det er Økonomiforvaltningens vurdering at det ikke er et problem for Københavns Kommune at leve op til dette balancekrav.

Ændringer i Lov om kommunal udligning og generelle tilskud

Aftalen om budgetloven medfører desuden, at sanktionerne overfor kommunerne strammes. Disse ændringer sker imidlertid ved at ændre i lov om kommunal udligning og generelle tilskud.

For at sikre, at kommunerne lever op til de vedtagne udgiftslofter, sker der i forlængelse af budgetloven en række ændringer af Lov om kommunal udligning og generelle tilskud, som definerer de sanktionsmekanismer, der gælder for kommunerne i forhold til budgetlægningen og regnskabsresultatet.

Budget

I forbindelse med budgetlægningen har Finansministeren siden 2009 haft mulighed for at nedsætte bloktilskuddet til kommunerne med op til 1 mia. kr., såfremt de endelige budgetterede serviceudgifter for kommunerne under ét overstiger det aftalte niveau i forbindelse med Økonomaftalen. I 2011 blev den mulige nedsættelse forhøjet til 3 mia. kr.

Med budgetloven fastholdes grænsen på 3 mia. kr., men der tilføjes den mulighed, at Økonomi- og indenrigsministeren kan gøre 0 pct., 50 pct. eller 100 pct. af nedsættelsen individuel, hvis ministeren skønner, at budgetteringsadfærden i den enkelte kommune er uhensigtsmæssig.

Hvorvidt modregningen bliver individuel afhænger dels af

- den enkelte kommunes vækst i de budgetterede serviceudgifter i forhold til budgettet året før
- den enkelte kommunes udvikling i udgiftsbehov og befolkning

Ministerens afgør først om der kan være tale om individuel modregning når de vedtagne budgetter foreligger. Der er dog ikke umiddelbart tale om at budgetloven vil indebære, at der bliver lovfaste

servicemåltal for de enkelte kommuner. Dermed vil det aftalte måltal stadig gælde for kommunerne under et og det er stadig KL der vejledende beregner måltal for de enkelte kommuner.

Regnskab

I regnskabet sker endvidere en stramning og permanentgørelse af den sanktion, der eksisterer i regnskaberne for 2011. Fremadrettet gælder dermed, at såfremt kommunerne under ét overskrider det *budgetterede* niveau for serviceudgifterne, vil 40 pct. af overskridelsen blive fordelt på alle kommuner efter ud fra folketallet, mens de kommuner, der overskrider deres eget budget blive sanktioneret med de resterende 60 pct. af overskridelsen.

I 2011 blev regnskabsresultatet holdt op mod det aftalte niveau for kommunerne under et, men i den nye udgave er der sket en stramning, idet kommunerne holdes op mod det budgetterede niveau. Stramningen består i, at konsekvensen af budgetsanktionen må forventes at blive, at kommunerne altid vil budgettere under det aftalte niveau, og dermed bliver budgettet som udgangspunkt altid lavere end det aftalte niveau.

Konsekvens for KK

På baggrund af budgetloven forventes det ikke, at KL's metode for opgørelse af servicemåltal vil ændre sig, og dermed ændres situationen for KK ikke i forhold til måltal.

Københavns Kommune budgetterer hvert år med serviceudgifter svarende til KL's servicemåltal og er aldrig blevet sanktioneret for at overskride dette måltal i regnskabet. Såfremt denne budgetteringsmetodik videreføres, vil en evt. regnskabssanktion alene ramme København med kommunens andel af den kollektive del på 40 pct. af en eventuel overskridelse. Denne andel udgør i 2012 9,9 pct., hvilket betyder at en samlet overskridelse på fx 1 mia. kr. vil medføre en straf for Københavns Kommune på 9,9 pct. af 400 mio. kr. (den kollektive andel af 1 mia. kr.) eller ca. 40 mio. kr.

Mulig anlægssanktion

Desuden indføres der en mulighed for en *anlægssanktion*. Finansministeren kan således nedsætte bloktilskuddet med op til 1 mia. kr., hvis der aftales et loft over bruttoanlægsudgifterne i Økonomiaftalen, og dette ikke overholdes i kommunernes budget. Der kan altså kun ske en sanktion på anlægsområdet, hvis der forudgående er aftalt et loft. Sanktionen på anlægsområdet kan ikke gøres individuel.

Konsekvens for KK

Såfremt der indføres et anlægsloft, vil dette alene have store konsekvenser for KK på grund af det store anlægsbehov i kommunen.

I 2012 er budgettet på ca. 5 mia. kr. hvilket udgør ca. 25 pct. af kommunernes samlede bruttoanlægsudgifter i budget 2012.

Anlægssanktionen vil isoleret set betyde, at hvis kommunerne under ét overstiger et aftalt niveau med 1 mia. kr. eller mere, vil KK blive straffet med 9,9 pct. heraf eller ca. 100 mio. kr. Under et anlægsloft kan der ikke siges noget om hvilket anlægsniveau, det vil være muligt at afholde for kommunen, da det afhænger af de 97 andre kommuners behov. Det må dog forventes at behovet i KK er væsentligt højere end de fleste andre kommuners, som følge af den store befolkningsvækst.

Overførsler mellem år

I forbindelse med den politiske aftale om budgetloven har Finansministeriet endvidere beskrevet, hvilke budgetteringsprincipper der fremadrettet kan sikre mulighed for at overføre mindreforbrug mellem årene, på trods af de strammere sanktioner på budgetter og regnskaber. Grundlæggende afviger disse principper ikke fra det eksisterende system.

Muligheden for overførsler sikres ved at der i selve budgetlægningen eksplicit tages stilling til det omfang af opsparede midler på institutionerne, der bliver forbrugt i budgetåret, ligesom der skal tages stilling til omfanget af mindreforbrug i det indeværende år, som forventes overført til året efter.

Konsekvens for KK

I Københavns Kommune budgetteres efter det beskrevne princip, idet der i hvert budget afsættes en servicebufferpulje, der skaber mulighed for at overføre ikke-forbrugte midler fra året før til budgetåret. I budgettet for 2012 er således afsat en servicebufferpulje på 258 mio. kr.

Skattesanktion

Udover de ovenfor nævnte sanktioner, gælder fortsat en skattesanktion overfor kommunerne, som betyder, at kommunerne under ét skal holde skatten i ro. Såfremt en kommune øger provenuet fra indkomstskat, grundskyld eller dækningsafgift på forretningsejendomme med fx 10 mio. kr. skal en anden kommune nedsætte provenuet tilsvarende.

Sker dette ikke, vil den kommune, der hæver skatten blive sanktioneret således, at 75 pct. af merprovenuet i budgetåret skal tilbagebetales til staten, ligesom 50 pct. i år 1 og 2 efter budgetåret, og 25 pct. i år 3 efter budgetåret skal tilbagebetales. Først i år 4 efter budgetåret kan kommunen beholde hele provenuet fra skattestigningen. Den resterende del af provenuet modregnes i det samlede bloktilskud, og reducerer dermed indtægterne for alle kommuner permanent med 25 pct. i budgetåret stigende til 100 pct. i år 4 og frem.

Hvis der i forbindelse med Økonomiaftalen fastsættes en ramme for skattestigninger, vil sanktionen naturligvis først træde i kraft for stigninger udover det fastsatte niveau.

Konsekvens for KK

Også på skattesiden vil KK under den eksisterende lovgivning blive ramt af en kollektiv sanktion, såfremt kommunerne under ét budgetterer med en skattestigning i 2013 udover det aftalte niveau.

Hvis kommunerne i alt øger provenuet fra indkomstskatten, grundskylden og dækningsafgiften på erhvervsjendomme med fx 500 mio. kr. vil KK's del heraf blive følgende, jf. beskrivelsen af sanktionen ovenfor:

| <i>(Mio. kr.)</i> | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 og frem |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------|
| Samlet skattestigning | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 |
| Kollektiv andel | 125 | 250 | 250 | 375 | 500 |
| KK's andel* | 12 | 25 | 25 | 37 | 49 |

*Baseret på bloktilskudsandel i 2012 på 9,87 pct.