

Peter Munk Christiansen

Ej blot til pynt?
Om budgettets politik og
politikernes budget

Aalborg Universitetsforlag

Ej blot til pynt? Om budgettets politik og politikernes budget

© Copyright 1999 forfatteren og Rockwool Fonden

Kopiering fra denne bog må kun finde sted på institutioner, der har indgået aftale med COPY-DAN og kun inden for de i aftalen nævnte rammer

Trykt hos AKA-Print, Aarhus

ISBN: 87-7307-634-1

Distribution og salg:

Aalborg Universitetsforlag

Badehusvej 16, 2

9000 Aalborg

tlf.: 9813 0915

fax: 9813 4915

e-mail: aauf@forlag.auc.dk

www.forlag.auc.dk

Udgivet med støtte fra ROCKWOOL FONDEN

Indhold

Forord	7
1. Indledning	9
2. Nogle teoretiske betragtninger	15
Inkrementalisme	15
Budgettets aktører og spilleregler	18
Politikere og politiske begrænsninger	22
3. Budgettet og budgetprocessen	25
De institutionelle rammer	25
Budgettets tilblivelse i et horisontalt perspektiv	32
Den politiske behandling	34
Bevillingsperioden	35
Regnskab og revision	36
Det vertikale perspektiv	37
Tågen sænker sig	41
4. Det pynter på budgettet	45
Styr på finanserne	45
Det luner i hvert fald én gang	52
Selskabsdannelse, salg af aktier , salg- og lejearrangementer	53
Fremrykning og udskydelse af betalinger	60
Det skal jo hænge sammen	62
Det skal du ikke være ked af	64
Du må også selv bidrage	68

Det finder vi ud af	70
Konklusion og diskussion	71
5. Noget på kistebunden	75
Opsparingsbilledet ultimo 1998	76
En empirisk studie i opsparingsadfærd	77
Arbejdsministeriet: "Et velpolstret område"	78
Sundhedsministeriet: "Her går det rigtig godt"	81
Socialministeriet: "Et fattigt ministerium uden det større spillerum"	82
Afslutning.....	85
6. Afslutning.....	89
Litteratur	93

Forord

Budgetter er indviklede, kedelige - og store: Finansloven for 1999 fylder 2750 sider, og det er bestemt ikke nogen kriminalroman. Underholdningsværdien er ikke større, når vi kommer til budgetterne for landets 275 kommuner og 14 amtskommuner. Men der foregår mange spændende ting bag den grå facade.

Det er ikke så underligt, for budgetterne er helt afgørende for det danske samfund. Finansloven og de kommunale budgetter behandler udgifter og indtægter, der svarer til mere end halvdelen af, hvad hele det danske samfund tjener på et år. Derfor knytter der sig endog meget stærke interesser til budgetternes størrelse og fordeling.

Interessekampen bag budgetterne er i sig selv et spændende område, som det ikke kræver meget detektivarbejde at få øje på. Men detektivarbejdet kan også afsløre, at budgetter ikke altid er helt, hvad de giver sig ud for: De kan godt være pyntet lidt op. På engelsk taler man om "window dressing", på dansk om "budgetpynt". Ord som disse kan måske i lidt for høj grad lede tanken hen på noget fordækt. Det ville i de fleste tilfælde være en overdrivelse. Men både politikere og embedsmænd har ofte brug for at kunne tænke kreativt om budgetterne. Det kan der være mange motiver til. Og der er udviklet en stigende mangfoldighed af metoder, som det virkelig kræver et grundigt arbejde at afdække.

Det er et emne, der en gang imellem dukker op til overfladen, når man i den offentlige debat har diskuteret statens "salg af arvesølvet" eller kreative "sale-and-lease-back" arrangementer i Farum - og nogle husker måske også diskussionen om færgerne "Ask" og "Urd". Men ellers er det ikke noget, man ved meget om - heller ikke fra den internationale forskningslitteratur.

Det er baggrunden for, at Rockwool Fonden har iværksat en lille udredning til nærmere belysning af "Window Dressing of Public Budgets" - kreativ brug af forskellige teknikker til at få budgetter til at tage sig "bedre" eller "mere beskedne" ud, end de i virkeligheden er. Samt teknikker, som i hvert fald har en sådan effekt, selv om det måske ikke kan påvises at være tilsigtet.

Det lykkedes efter nogen overtalelse at formå forskningsprofessor Peter Munk Christiansen, Aalborg Universitet til at foretage en sådan analyse eller udredning, med undertegnede som kontaktperson til

Rockwool Fonden, og som praktisk korrekturlæser og kommentator. Analysen, der er gennemført i fuld uafhængighed af Rockwool Fonden, viste sig hurtigt at være noget mere omfattende end oprindelig tænkt. En følge var da også, at projektet tog længere tid at gennemføre end oprindelig forudset.

Bogen her tager nogle første spadestik hen imod en lidt mere systematisk behandling. Det skal dog understreges, at projektet kun siger mod et sådant første skridt. En dækkende undersøgelse blot af statens budget og regnskab ville være et endog meget stort arbejde, som ligger langt ud over dette projekts rammer. Hertil kommer den kommunale sektor, der kun er temmelig stedmoderligt berørt i bogen. Men der er tale om nogle eksempler, som gerne skulle illustrere nogle af de mekanismer - motiver og teknikker - som gør sig gældende på området.

Rockwool Fonden og i særdeleshed dens formand, direktør Tom Kähler, skal have tak for at gøre projektet muligt, og Fondens personale, herunder direktør Poul Erik Petersen, skal have tak for hjælpsomhed undervejs, ikke mindst i forbindelse med projektets afslutning.

Aalborg, november 1999

Jørgen Goul Andersen

En række mennesker har på forskellig vis været behjælpelige i forbindelse med denne lille teksts tilblivelse. Stud. scient. pol. Julius Opstrup lavede nogle af de første sonderinger af datamaterialet. Stud. scient. pol. Kirsten Nielsen har indsamlet data til kap. 5 og har velvilligt hjulpet med en række analyser i forbindelse med skriftets færdiggørelse. En række mennesker har kommenteret på små eller store dele af manuskriptet. Det gælder foruden mine kolleger Jørgen Goul Andersen, Jens Blom-Hansen, Thomas Pallesen, Lise Togeby og Søren Winter, også stud. scient. pol. Flemming Christiansen og specialkonsulent Erik Pedersen, By- og Boligministeriet. Hertil kommer en række embedsmænd, som velvilligt har stillet sig til rådighed med oplysninger og kommentarer. Annette B. Andersen har gjort manuskriptet klar til trykning. Anne Munk Christiansen har lavet forsideillustrationen. En tak til alle.

Aalborg, november 1999

Peter Munk Christiansen

1. Indledning

Offentlige budgetter er komplicerede og ikke altid lige gennemskuelige. Der har i de senere år ved flere lejligheder lydt kritik af regeringers eller borgmestres tilbøjelighed til at "pynte på budgettet", f.eks. gennem engangsindtægter, der skal skjule et underskud, eller gennem "sale-and-lease-back"-arrangementer, der giver flere penge at bruge her og nu. Også i udlandet har der været talt om "window dressing", herunder ikke mindst i forbindelse med regeringers krumspring og manøvrer for at kunne fremvise en saldo på budgettet, der kunne leve op til ØMU-kravene.

Mens virksomheder i de fleste lande er under et stigende pres for at levere budgetter og regnskaber, der kan leve op til finansmarkeders krav om ensartethed og gennemskuelighed, kan man være i tvivl om, i hvilken retning den politiske verden går. Men hvordan ser det egentlig ud, hvis vi ser på danske forhold? Er budgetterne fup eller fakta? Hvad skal man egentlig forstå ved "budgetpynt", hvor omfattende er det, og har det fået et tiltagende omfang?

Det er udgangspunktet for denne lille bog, der naturligvis må være væsentligt mere beskeden i sit ambitionsniveau. Emnet har stort set ikke tidligere været behandlet systematisk i dansk sammenhæng - man har ikke stort mere end nyhedsmediernes beskrivelse af en række iøjnefaldende sager at gå ud fra. Det er ikke så mærkeligt, for emnet er stort og kompliceret. Selv i den internationale litteratur finder man ikke meget andet end eksempler og nogle få case studier.

Denne analyse er også begrænset til en række eksempler, som dog er udvalgt med en sådan bredde, at det kan give et indtryk af fænomenet; eksemplerne er først og fremmest hentet fra den centrale forvaltning, men den kommunale verden inddrages også med nogle bemærkninger til "sale-and-lease-back arrangementer", som har været nogle af de mest omdiskuterede emner på kommunalt plan.

Det tjener næppe noget formål at diskutere, hvordan man helt præcist skal definere og afgrænse "window dressing" eller "budgetpynt". Det er dog vigtigt at understrege, at det, der dækkes i denne lille bog, ikke på nogen måde kan kendetegnes som "ulovligheder" eller "uregelmæssigheder". "Budgetpynt" er en kreativ, men fuldt legal, omgang med budgetterne, med det formål at pynte lidt hist og her. Kravet om det formålsrettede er ikke helt enkelt: Skal det kunne

dokumenteres, at det har været *hensigten* at "pynte på budgettet" - f.eks. for at få en bedre saldo, for at få udgifter til at tage sig mindre ud, eller for at få et større politisk og økonomisk råderum. Det er udgangspunktet, at der skal foreligge en sådan hensigt, men der er på dette punkt stillet milde krav til bevisførelsen. Nogle fænomener som brugerbetaling, politisk anvendelse af overskudsbegreber mv. er udeladt fra analysen. Disse er behandlet i en særlig tekstboks neden for. Endelig skal det understreges, at det ikke nødvendigvis hævdes, at "budgetpynt" har skadelige effekter. Sminkede budgetter er vel normalt af det onde, men at forvaltninger f.eks. søger at opbygge en buffer, kan i *princippet* godt være begrundet i et ønske om at udnytte ressourcerne bedre - og dette kan heller ikke udelukkes i nogle tilfælde at være resultatet.

Med disse begrænsninger giver bogen den første fremstilling af emnet på dansk grund. Man kan på en række områder tegne et nogenlunde klart billede af omfanget, og af udviklingen over tid. Eksemplerne er også søgt udvalgt så bredt, at man får et bredt billede af, hvad det er, der foregår.

For at forstå både aktørernes motiver og muligheder er to af bogens kapitler viet henholdsvis en teoretisk gennemgang af, hvordan budgettet fungerer som et sæt af regler og normer - som en institution - i samspil med aktørerne, og en empirisk gennemgang af det nuværende budget- og bevillingssystem. Dette er samtidig en god ledetråd til at udvælge eksemplerne. Det er dog også to kapitler som kan springes over af dem, som kun er interesseret i resultaterne.

Men allerførst skal vi kort se lidt nærmere på budgettets rolle i det politiske spil og på de aktører og motiver, der knytter sig hertil.

Budgettet og det politiske spil: Aktører og motiver

Statens, amternes og kommunernes budgetter er planer for finansårets indtægter og udgifter. Politikerne har næppe andre enkeltinstrumenter, der giver så gode muligheder for at dirigere stort og småt i den offentlige sektor. Nok er der blevet decentraliseret, så institutioner og andre offentlige organisationer har fået langt større beføjelser. Men de skal stadig overholde budgettet. Og det gælder ikke kun de offentlige organisationers samlede bevilling; de skal også respektere de mange regler for disponeringen af budgettet. Disse regler fastsættes af politikere og embedsmænd og forventes at strukturere aktørernes adfærd i budgetåret. Budgettet bruges også aktivt i finansåret. I sommeren 1998 fandt Undervisningsministeriet eksempelvis ud af, at der var et

galopperende træk på forbruget af midler til de såkaldte "pc-bruger"-kurser. Fortsatte udviklingen resten af året, ville den samlede budgetoverskridelse blive mere end 500 mio. kr. Ministeriet reagerede da også prompte med at sætte bevillingen pr. deltager ned til ca. en fjerdedel med en markant reduceret kursusaktivitet til følge. Budgettet kan også være et stærkt instrument i et igangværende finansår.

De offentlige budgetter bliver til som led i et politisk spil: Der er politikere og politiske partier med forskellige og modstridende interesser mht. de offentlige budgetters størrelse og sammensætning. Og der er i øvrigt også offentligt ansatte, som arbejder for at bevare eller øge bevillingerne til og handlefriheden for netop den del af den offentlige sektor, som de tilhører.

For *politikere* er budgetforhandlinger en vigtig platform for udgiftspolitiske markeringer. Det kan gælde budskaber om større bevillinger til bestemte formål og grupper. Eller det kan gælde signaler om ansvarlighed og stramme budgetter. Slet ikke sjældent begge dele på én gang.

Et gennemgående kendetegn ved det politiske spil er, at der næsten altid er flere gode ønsker, end der er penge til. Fordelene ved øgede udgifter er som regel koncentreret til bestemte grupper, som derfor har en tilskyndelse til at arbejde for dem. Udgiften i form af skatter er derimod spredt til alle, og den enkelte beslutning koster som regel så lidt, at det er en dråbe i havet i forhold til det samlede budget. Selv i gode tider, hvor pengene fosser ind i statskassen på grund af færre udgifter til ledighed og større skatter fra stigende indtægter og forbrug, er der som regel flere velbegrundede udgiftsønsker, end der kan honoreres. Derfor er det reglen snarere end undtagelsen, at det er svært at få budgetter til at hænge sammen. Udgiftsønskerne overstiger næsten altid de forventede indtægter. De, der træffer beslutninger om budgettet, har gode grunde til at ønske, at det var lidt lettere at få udgifter og indtægter til at hænge sammen.

Politikerne skal på den ene side holde sig indenfor, hvad der opfattes som en 'ansvarlig' udgiftspolitik samtidig med, at de også må skele til krav fra borgerne og evt. andre udgiftsadvokater om større udgifter. Sådan set kunne det hele være enkelt: Politikerne kan vælge den 'ansvarlige' linje og holde et stramt budget, men så må de forklare de forsmåede, at der ikke blev penge til forbedringer. Eller de må imødekomme udgiftsønskerne og så forklare vælgerne, hvorfor skatterne stiger eller underskuddet forøges. Hvis de offentlige budgetter og regnskaber var fuldstændigt gennemsigtige, var der ikke noget at komme uden om.

Nogle elementer af offentlige budgetters uigennemsigthed: Brugerbetaling, overskudsbegreber og internationale sammenligninger.

Med den valgte snævre definition af "budgetpynt" er der en række grænsefænomener, som ikke underkastes en nærmere analyse, men som dog bør nævnes som illustrationer af, hvor vanskeligt det er at omgås offentlige budgetter og regnskaber.

Overskudsbegreber

Et af de steder, hvor den danske debat har været mest uigennemskuelig for almindelige borgere, er mht. diskussionen af den offentlige sektors over- eller underskud. Her har skiftende finansministre ofte hellere villet tale om "overskuddet for den samlede offentlige sektor" end om "underskuddet på statsbudgettet". Forskellen mellem de to størrelser har i mange år været et to-cifret milliardbeløb, og skyldes den finurlighed, at ATP og Lønmodtagernes Dyrtdidsfond regnes med til den offentlige sektor (under "sociale kasser og fonde") - og disse har væsentligt større indtægter i form af ATP-bidrag og formueafkast (renter mv.), end der betales ud til pensionisterne. Men det skulle der jo også gerne være, hvis der skal være et formål med opsparingen. I relation til den offentlige gæld kan ATPs og LDs overskud imidlertid ikke udligne statens underskud.

Brugerbetaling

Brugerbetaling indgår ikke i opgørelsen af de offentlige nettoudgifter. Ved at øge brugerbetalingen er der mulighed for at øge det samlede aktivitetsniveau uden yderligere skattebetaling. Både i 1980'erne og i 1990'erne har stigningerne i brugerbetalingerne været større end stigningerne i det offentlige konsum. (Øget) brugerbetaling kan være motiveret i en mangfoldighed af hensyn, men i det mindste er en ofte ikke helt uvelkommen sideeffekt, at det kan gøre det muligt at udvide den offentlige sektor, uden at det fremgår af udgiftsbudgettet.

Internationale sammenligninger

Internationale sammenligninger af skatter og offentlige udgifter er ofte misvisende. Her hører Danmark i øvrigt til de lande, der gør mindst for at skjule offentlige udgifter og indtægter. F.eks. har man i Danmark bruttoficeret de fleste sociale overførsler, så der skal betales indkomstskat af dem. I Tyskland er man gået den modsatte vej og har nettoficeret de fleste overførsler. For modtageren af disse indkomster er det i princippet ligegyldigt, om en given nettoydelse modtages på den ene eller den anden måde. Men konsekvenserne for registreringen af offentlige udgifter er betydelig. Følgelig er både tallene for de