

Rapport

# Statens styring af kommuner

Sammenligning af alternative modeller for finanspolitisk styring af kommuner i Danmark og Sverige



Niels Jørgen Mau Pedersen

*Statens styring af kommuner – Sammenligning af alternative modeller  
for finanspolitisk styring af kommuner i Danmark og Sverige*

© VIVE og forfatteren, 2018

e-ISBN: 978-87-7119-611-5

Forsidefoto: Lars Degnbol

Projekt: 11344

**VIVE – Viden til Velfærd**

**Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd**

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

[www.vive.dk](http://www.vive.dk)

VIVE blev etableret den 1. juli 2017 efter en fusion mellem KORA og SFI. Centeret er en uafhængig statslig institution, som skal levere viden, der bidrager til at udvikle velfærdssamfundet og den offentlige sektor. VIVE beskæftiger sig med de samme emneområder og typer af opgaver som de to hidtidige organisationer.

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

# Forord

De Økonomiske Råds Sekretariat (DØRS) har bedt VIVE udarbejde et notat til belysning af fordele og ulemper ved den styringsmodel, som i dag anvendes i statens styring af kommunerne, hvori skal indgå en sammenligning med henholdsvis den her i landet tidligere anvendte styringsmodel samt den svenske model for styring af kommunerne. Denne rapport og analyse er udarbejdet hertil.

Mere specifikt sammenlignes styringen af kommunerne i Sverige og Danmark for perioden efter årtusindeskiftet. For Danmarks vedkommende er der endvidere sondret mellem perioden før og efter finanskrisen, budgetlov og sanktionerede udgiftslofter, som – uanset at der er mange fælles træk – repræsenterer en klar ændring i styringsmodellen. Konkret er der set på perioden før og efter 2011.

Det er vel at mærke den finanspolitiske styring, som behandles, dvs. den del af styringen af kommuner, som har sigte på stabilisering af den økonomiske aktivitet og de offentlige finansers stilling. Andre former for styring, fx styring rettet imod kommunernes prioritering af bestemte aktiviteter og opgaver, er ikke emnet her.

I rapportens første del foretages der en beskrivelse og sammenligning af de identificerede modeller på forskellige parametre. I den næste del af rapporten sættes modellerne i relation til forskellige økonomiske aspekter og målsætninger med den offentlige sektor.

Ved siden af den beskrivende karakteristik er der primært tale om en teoretisk analyse af modellerne uden nævneværdig inddragelse af empiri. Sidst i rapporten peges der derfor på nogle mulige statistiske studier af modellerne, som vil kunne danne baggrund for en videre empirisk vurdering af modellernes fordele og ulemper.

*Vibeke Normann Andersen*  
*Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse*  
2018

# Indhold

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sammenfatning .....                                                                   | 5  |
| 1 Indledning, program og afgrænsning .....                                            | 6  |
| 2 De finanspolitiske mål og de finanspolitiske rammer .....                           | 8  |
| 2.1 Forståelse af finanspolitik .....                                                 | 8  |
| 2.2 Finanspolitiske rammer i Danmark .....                                            | 8  |
| 2.3 Finanspolitiske rammer i Sverige .....                                            | 10 |
| 2.4 De finanspolitiske rammer som input til sammenligningen af styringsmodeller ..... | 12 |
| 3 Valg af sammenligningsgrundlag .....                                                | 13 |
| 3.1 Sammenligning af den danske model før og efter 2011 .....                         | 13 |
| 3.2 Hvorfor sammenligne med Sverige? .....                                            | 14 |
| 4 Tre modeller for statens finanspolitiske styring af kommunerne .....                | 17 |
| 4.1 Indledning .....                                                                  | 17 |
| 4.2 Den danske styringsmodel I .....                                                  | 17 |
| 4.3 Den danske styringsmodel II .....                                                 | 25 |
| 4.4 Den svenske styringsmodel .....                                                   | 31 |
| 4.5 Opsummering – hovedpunkter fra sammenligningen af tre modeller .....              | 35 |
| 5 Finanspolitisk styring versus løsning af allokeringsopgaven .....                   | 38 |
| 5.1 Allokering versus stabilisering – det principielle udgangspunkt .....             | 38 |
| 5.2 Den finanspolitiske vinkel – virker styringen af kommunerne? .....                | 39 |
| 5.3 Den allokeringspolitiske vinkel – kan den opretholdes uændret? .....              | 40 |
| 6 Afvejning af hensyn i forbindelse med konjunkturafskærmning af kommunerne ....      | 45 |
| 6.1 Hensyn bag konjunkturafskærmning .....                                            | 45 |
| 6.2 Betæneligheder ved konjunkturafskærmning .....                                    | 46 |
| 7 Øvrige økonomiske aspekter ved valg af styringsmodel .....                          | 47 |
| 7.1 Benzinafbrænding .....                                                            | 47 |
| 7.2 Forskydning mellem løn og øvrige driftsudgifter .....                             | 47 |
| 7.3 Langsigtet højere eller lavere forbrugsniveau end budgetteret .....               | 48 |
| 7.4 Ophobning af likviditet og sanktionernes troværdighed .....                       | 48 |
| 7.5 Kreativ bogføring .....                                                           | 49 |
| 8 Empirisk efterprøvning – ideer og muligheder .....                                  | 50 |
| 9 Konkluderende bemærkninger og opmærksomhedspunkter .....                            | 52 |
| Litteratur .....                                                                      | 54 |
| Bilag 1 Projektbeskrivelse .....                                                      | 60 |
| Bilag 2 Interview .....                                                               | 62 |

# Sammenfatning

I denne rapport sammenlignes og analyseres alternative modeller for statens finanspolitiske styring af kommunerne i de år, der er forløbet siden 2000: dels den danske styringsmodel henholdsvis før og efter det valgte skæringsår 2011, dels den svenske styringsmodel.

Rapporten redegør i kapitel 2 for, hvad der her forstås ved finanspolitik, dvs. stabiliseringspolitik og politik for den offentlige saldo, og hvordan de finanspolitiske rammer er fastsat i Danmark og Sverige i perioden. Disse rammer danner således baggrund for den finanspolitiske styring af den offentlige delsektor, som udgøres af kommunerne. For Danmarks vedkommende beskrives rammerne i de i alt fire delperioder, hvor to falder henholdsvis før og efter 2011. Der gøres særligt opmærksom på konsekvenserne af budgetloven. I Sveriges tilfælde omtales det såkaldte finanspolitiske rammeværk for aktørernes rollefordeling og målene set over konjunkturcyklussen. Gennemgangen af de finanspolitiske rammer munder ud i de kommunale styringsmål, som kan identificeres som interessante i finanspolitisk sammenhæng, men som dog i parentes bemærket også hænger uløseligt sammen med andre styringsmål, fx vedrørende den offentlige sektors størrelse og skattetrykket.

I kapitel 3 uddybes baggrunden for at skelne mellem en dansk styringsmodel før og efter 2011. Endvidere begrundes valget af Sverige som sammenligningsland, hvor der er mange paralleller med hensyn til kommunernes rolle trods de danske kommuners noget større opgaveansvar vedrørende overførsler.

I kapitel 4 beskrives i rækkefølge de i alt tre modeller for statens finanspolitiske styring af kommunerne. Der sondres mellem det styringsmæssige hovedsigte, konjunkturafskærmning og anvendte styringsinstrumenter. En række observationer bliver gjort, herunder hvordan et øget ambitionsniveau for den finanspolitiske styring af danske kommuner slår igennem på det nok mest centrale mål i form af serviceudgifterne. Her er den væsentlige rolle til økonomiforhandlingerne kommet under pres med baggrund i de af Folketinget vedtagne udgiftslofter, der dog fortsat fordeles efter forhandling med bl.a. kommunerne og KL. Til gengæld for den stærkere direkte styring af serviceudgifterne reduceres og elimineres den foregående periodes likviditetsstyring i tillid til sanktionssystemet. Styringen af de danske kommuner er, ikke mindst efter 2011, i høj grad rettet på det korte etårige tidsforløb. Her er tidshorisonten i svensk sammenhæng i mindre grad bundet op på det etårige sigte. Endvidere fokuserer den finanspolitiske styring af de svenske kommuner på kommunaløkonomisk balance og god økonomisk husholdning frem for den konkrete udvikling i udgifter og beskatningsniveau i kommunerne.

I kapitel 5-7 berøres fordele og ulemper ved styringsmodellerne ud fra primært en faglitteraturbase-ret/teoretisk vinkel. Fokuseres på den sanktionsbaserede styringsmodel i Danmark efter 2011, kan en mulig mere effektiv medvirken til opfyldelse af den finanspolitiske hovedmålsætning i den offentlige sektor således sættes over for eventuelle konflikter med den allokeringenspolitiske målsætning for samme sektor. Det vedrører såvel niveauet for udgifterne og skatterne som allokering kommunerne imellem. Også den korte tidshorisont kan støde sammen med investeringsmæssige overvejelser.

I kapitel 6 diskuteres principielt de stabiliseringspolitiske gevinster vedrørende den model for konjunkturafskærmning, som især er meget tæt i den danske model, over for forskellige følgeomkostninger. I kapitel 7 ses derefter på mere specifikke potentielle forvridende virkninger og ikke-tilsigtede incitamentsvirkninger af den konkrete finanspolitiske styringsmodel i kommunerne.

Endelig nævnes i kapitel 8 en række empiriske undersøgelser, som kan sættes i værk, hvis der ønskes et mere solidt statistisk erfaringsbaseret grundlag for model-evalueringerne.

# 1 Indledning, program og afgrænsning

Finanspolitisk styring i den offentlige sektor har været i fokus i mange OECD- og EU-lande i de senere år. Det gælder særligt oven på den forringelse af de offentlige finanser, som fulgte i kølvandet på recessionen og finanskrisen i 2008-2009 og bl.a. blev efterfulgt af forsøget på at styrke den finanspolitiske disciplin med EU's såkaldte Fiscal Compact fra 2012.

Den finanspolitiske styring har også været i fokus i Danmark, som har valgt at tilslutte sig Fiscal Compact. En konsekvens af dette er, at Danmark med budgetloven har indført et mål for den strukturelle offentlige underskud, som højst må udgøre 0,5 % af BNP, og ved lov har indført mål for den offentlige sektors strukturelle saldo. Sideløbende hermed har det danske styringssystem i forhold til den økonomisk meget tungtvejende kommunale sektor været udsat for betydelige ændringer og stramninger, særligt på udgiftssiden.

Finanspolitik handler dels om de offentlige finansers sundhed målt ved udviklingen i saldoen, dels om de offentlige finansers påvirkning af den økonomiske aktivitet i samfundet, som oftest benævnt stabiliseringspolitikken. Ved finanspolitisk styring i forhold til den kommunale økonomi forstås i forlængelse heraf:<sup>1</sup>

- på den ene side centralt (med baggrund i Folketing og regering) opstillede eller forhandlede målsætninger for kommunernes bidrag til stabiliseringspolitikken og den offentlige saldo, dvs. målsætninger vedrørende service- og anlægsudgifter, skatter, budgetbalance samt konjunkturafskærmning
- på den anden side anvendelse af instrumenter til gennemførelse eller understøttelse af disse mål, dvs. aftaler, regler og/eller incitamenter/sanktioner.

Målene kan være opstillet for de enkelte år eller for en længere periode. Derimod fokuseres der i den finanspolitiske styring ikke på, hvordan statslig styring kan påvirke kommunale prioriteringer, som igen kan have betydning for produktivitet, beskæftigelse, effektivitet mv. Statslige tiltag med henblik på påvirkning af den kommunale prioritering via øremærkede tilskud indgår således ikke i de finanspolitiske mål. Det kan dog være relevant at nævne denne styring i visse sammenhænge.

Det bør tages i betragtning, at stram statslig styring af udgifter og skatter i den offentlige sektor, herunder kommunerne, formentlig ofte handler lige så meget – eller mere – om centrale ønsker til den offentlige sektors størrelse som om finanspolitik, som defineret ovenfor. I denne rapport er det finanspolitikken, der er i fokus, selvom det kan være svært eller umuligt at udsone netop de finanspolitiske motiver i den førte økonomiske politik.

Styringssystemet og ændringerne heri har haft effekt på kommunernes økonomiske adfærd, herunder de samlede udgifter og balancen mellem udgifter og indtægter – derom hersker der næppe tvivl (Bæk et al., 2016). De kan have været en væsentlig årsag til, at de finanspolitiske mål er opnået. Der kan dog også være forekommet ikke-tilsigtede effekter på andre områder end det finanspolitiske såsom produktiviteten i den offentlige og private sektor. Sigtet med denne rapport er dog ikke en empirisk evaluering af hverken den ene eller den anden type af disse effekter. Derimod er formålet i denne omgang en systematisk præsentation og sammenligning af alternative modeller for den finanspolitiske styring af den kommunale økonomi med henblik på at identificere og analysere forskelle og ligheder på nogle udvalgte parametre med relation til stabiliseringspolitik og strukturel/faktisk saldo. Denne sammenligning kan på den ene side muliggøre påpegning af nogle valgmuligheder

<sup>1</sup> Nogle vil formentlig om dette bruge betegnelsen *makroøkonomisk* styring. Det er dog vurderet, at *finanspolitisk* styring var et mere præcist begreb, idet der eventuelt hos nogle vil kunne indlægges andre betydninger af makroøkonomisk styring såsom politik for indkomstfordeling, effektivitet etc.



i udformningen af styringssystemerne, og på den anden side danne baggrund for en diskussion af samfundsøkonomisk relevante (nærmere præciseret nedenfor) aspekter af modellerne – fordele og ulemper om man vil. De involverede modeller er dels det danske styringssystem i forhold til kommunerne henholdsvis før og efter 2011, dels den svenske model for overordnet statslig styring af kommunerne.

Selvom der ikke er tale om et empirisk talserie-studium af effekter, men en analyse af forskellige økonomiske aspekter og institutionelle karakteristika af systemerne, er der grund til at præcisere, at undersøgelsesperioden er valgt til i hovedsagen at omfatte årene fra årtusindeskiftet. Endvidere skal det præciseres, at det primært er udgiftssiden af kommunernes virksomhed, som behandles, mens skatte- og indtægtssiden vil blive berørt i lidt mere begrænset omfang.

Det bemærkes, at der i rapporten fokuseres på den kommunale sektor ekskl. det regionale niveau, som udgøres af regionerne i Danmark (før 2007 af amtskommunerne) og landstingene i Sverige.

Programmet i det følgende er indledningsvist i kapitel 2 at klargøre de generelle mål med finanspolitikken og særsomt se på de senere års ændringer i de finanspolitiske rammer her i landet og i Sverige. Herfra udsondres også de parametre for sammenligning af modellerne for den finanspolitiske styring af kommunerne, som allerede er indikeret ovenfor. Herefter diskuteres og begrundes i kapitel 3, hvorfor der skelnes mellem den danske styringsmodel før og efter 2011, og hvorfor Sverige er valgt som sammenligningsland. I forbindelse med omtalen af Sverige vil der også blive fremhævet nogle ligheder og forskelle mellem de to lande vedrørende den decentrale, kommunale del af den offentlige sektor – en form for baggrundvariable for det følgende.

Dernæst præsenteres og sammenlignes de tre betragtede styringsmodeller nærmere i kapitel 4. Sammenligningen gøres med udgangspunkt i en række begrundede og valgte parametre ved modellerne, jf. ovennævnte input fra kapitel 2. Sigtet i dette kapitel er primært en sammenligning og karakteristik frem for en vurdering af mere eller mindre ønskelige effekter.

Med henblik på at kunne sætte modellerne i sammenhæng med forskellige økonomiske målsætninger og hente inspiration fra faglitteraturen på området diskuteres dernæst i kapitel 5 de delvist konkurrerende hovedopgaver i den offentlige sektor og den kommunale del heraf, som kan øve indflydelse på valg af styringsmodel. Det drejer sig dels om den finanspolitiske målsætning – som allerede omtalt, dels om målsætninger om at tilvejebringe de goder og ydelser, der efterspørges, til de lavest mulige omkostninger for borgerne i kommunerne, dvs. hvad der fagøkonomisk ofte betegnes som den allokeringsmæssige målsætning. Her inddrages således nogle forhold vedrørende prioritering, som – skønt disse ikke er udgangspunktet for analysen – alligevel må omtales i en samlet bedømmelse af modellerne.

Derefter drøftes i kapitel 6 fordele og ulemper ved denne form for konjunkturbeskyttelse af kommunernes økonomi, dvs. afskærmning fra svingninger i det almindelige aktivitetsniveau i samfundet, som styringsmodellerne indebærer.

Herefter ses der i kapitel 7 mere specifikt på nogle udvalgte økonomiske aspekter af valget af instrumenter i styringen, herunder om instrumenterne virker troværdige set fra kommunernes side, og om der er mulighed for omgåelse og lignende ('kreativ bogføring'). Der er tale om nogle valgte aspekter, som ikke tilsigter at være nogen udtømmende for vurdering af styringssystemet, men dog forhåbentlig relevant for, hvad der kan drøftes.

Endelig belyses i et afsluttende kapitel 8 en række muligheder for en empirisk efterprøvning af forskellige effekter af styringsmodellerne.

## 2 De finanspolitiske mål og de finanspolitiske rammer

### 2.1 Forståelse af finanspolitik

Der findes næppe nogen helt entydig definition af finanspolitik. Taget på ordlyden vedrører emnet politik med relation til de offentlige finanser – udgifter og indtægter og ændringer i disse poster. Dette er dog en meget bred og ikke er særligt anvendelig definition for den videre analyse. I nærværende analyse vil finanspolitikken blive afgrænset til at vedrøre følgende to forhold, som synes at gå igen i de fleste sammenhænge, hvor finanspolitik drøftes:

- 1) Udviklingen i de offentlige finanser og balancen mellem de samlede udgifter og indtægter (saldoen)
- 2) Virkningen heraf på den samlede økonomiske aktivitet i samfundet – som oftest benævnt stabiliseringspolitikken.

Selve fastlæggelsen af balance- eller saldomålet kan også være til diskussion. Her i landet er det især den såkaldte strukturelle saldo<sup>2</sup>, der fokuseres på, men der stilles også krav til den faktiske saldo, jf. nedenfor om de danske og svenske finanspolitiske rammer.

Ligeledes kan der være forskel i, hvad der lægges vægt på med hensyn til tidshorisont for udviklingen: Er det det aktuelle/kommende år, der fokuseres på, eller er det mellemfristede mål for de offentlige finanser og finanspolitisk holdbarhed, der prioriteres? Det behøver selv sagt ikke være et enten-eller, men der kan alligevel være forskel, når de overordnede mål udmøntes i konkret politik.

Det kan være nærliggende at se finanspolitikken i sammenhæng med andre overordnede målsætninger. Det kunne således være mål for den offentlige sektors størrelse og skattetryk, som hænger uløseligt sammen med finanspolitikken, men det kunne også være mål for produktivitsudviklingen, indkomstfordelingen osv. Det er for så vidt meget nærliggende at medtage disse øvrige målsætninger, idet de skattefinansierede offentlige udgifter netop opfylder flere formål på én gang ud over de finanspolitiske mål nævnt under 1) og 2) ovenfor, herunder både mål for fordelingen af forbrugsmuligheder i samfundet og mål for opfyldelsen af befolkningens efterspørgsel efter service og ydelser på forskellige områder.<sup>3</sup> Disse øvrige overordnede målsætninger vil dog ikke blive medtaget i denne rapport, medmindre der udtrykkeligt gøres opmærksom på det (fx i kapitel 5 om bl.a. allokeringsspolitiske målsætninger).

### 2.2 Finanspolitiske rammer i Danmark

Det er nærliggende at lade de samlede finanspolitiske rammer i Danmark være udgangspunktet for en analyse af den finanspolitiske styring af kommunerne. Disse rammer må således antages at udgøre en væsentlig del af baggrunden for den styringsmodel, der anvendes i forhold til kommunerne.

---

<sup>2</sup> Det vil sige den offentlige saldo i fravær af midlertidige forhold, herunder konjunkturudsving, jf. De Økonomiske Råd (2018).

<sup>3</sup> Eksempelvis anvender Finansredegørelsen fra 2014 (Finansministeriet, 2014, p. 316) en sådan særdeles bred definition, idet mål vedrørende efficiens og fordeling omtales som finanspolitiske mål.



Siden 2000 kan der sondres mellem en række delperioder, som har været karakteriserede ved forskellige mål og styringsmidler i finanspolitikken. Mål og instrumenter i de enkelte perioder er nævnt i hovedtræk i tabellen nedenfor.

**Tabel 2.1** Finanspolitiske rammer i Danmark fra 2000 opdelt i fire delperioder

| Periode                      | Mål og instrumenter                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2000-2008 (før finanskrisen) | Mål for realvækst i offentligt forbrug<br>Skattestop<br>Faktiske offentlige underskud maks. 3 % af BNP<br>Mål om overskud på strukturel saldo<br>Finansernes holdbarhed                                                                       |
| 2009-2010 (kriseår)          | (Mål for forbrugsvækst fjernet)<br>(Saldomål opgivet)                                                                                                                                                                                         |
| 2011-2013 (genopretning)     | Forbedring af strukturel saldo med 1,5 % af BNP i 2011-2013<br>Overholdelse af faktisk saldo på 3 % af BNP<br>Offentligt realforbrug holdes i ro<br>Skattestop ophævet<br>Anvendelse af sanktioner i udgiftsstyringen af kommuner og regioner |
| 2014- (budgetlovperiode)     | Lovgrænse for strukturelt underskud 0,5 % af BNP<br>Flerårige reale udgiftslofter, sanktionsunderstøttet<br>Finanspolitisk holdbarhed<br>Uafhængig finanspolitisk vagthund                                                                    |

Kilde: 2010- og 2015-planer (Regeringen, 2001, 2007), Genopretningsplanen (Regeringen, 2010) og Finansredegørelse 2014 (Finansministeriet, 2014).

Som det fremgår, har regeringer i Danmark i den finanspolitiske styring i den første periode til og med 2008 haft fokus på mål for realvæksten i det offentlige forbrug, hvor det dog må bemærkes, at disse løbende blev overskredet. Endvidere gjaldt et skattestop (Statsministeriet, 2001), hvorefter ingen skatter og afgifter måtte øges, forstået som skatteprocenten eller det nominelle skattebeløb afhængig af skattearten. I denne periode blev saldomålene ikke ofret megen opmærksomhed i finanspolitikken, idet der var overskud på den faktiske saldo.

Efter et forsøg på aktiv stimulerende finanspolitik og på grund af virkningen af automatiske stabilisatorer i de offentlige budgetter opstod i kølvandet på finanskrisen et betydeligt underskud på saldoen – både faktisk og strukturelt, som i 2010 resulterede i en henstilling fra EU om forbedring af balancen og en genopretningsplan fra regeringen for de offentlige finanser. I genopretningsplanen (Regeringen, 2010) var der vægt på såvel indfrielse af henstillingen fra EU om forbedret strukturel saldo som overholdelse af 3 %-grænsen. EU's henstilling vedrørte saldoen og henviste også til bl.a. kommunal budgetoverholdelse på udgiftssiden, hvorimod henstillingen ikke udtalte sig om niveauet for de offentlige og kommunale udgifter (European Commission, 2010). Men med genopretningsplanen vendte begrænsninger på den offentlige forbrugsvækst tilbage som en finanspolitisk målsætning, nu udtrykt ved reale udgiftsniveauer frem for vækstprocenter (Finansministeriet, 2014, afsnit 7.2.1). Denne gang var målene sanktionsunderstøttede og – viste det sig – med en reduktion i det offentlige reale forbrug til følge.

I relation til tidshorisonten for udgiftsrammen har udgangspunktet været holdbarhedsberegninger og mellemfristede målsætninger for saldoen, jf. også titlen på de forskellige planer, som med hensyn til årstal typisk sigter 10-20 år frem. Udgiftsvæksten på den mellemlange bane er således siden 00'erne fastsat i overensstemmelse med de langsigtede finanspolitiske udfordringer. Der har dog

været en tendens til, at overholdelse af det årlige mål for den strukturelle saldo er blevet tillagt større betydning efter 2010 – bl.a. afledt af EU's henstilling fra 2010 og Danmarks tilslutning til finanspagten. Dermed er det også blevet vigtigere, at udgiftsrammerne overholdes år for år. Det formuleres i Finansredegørelsen for 2014 (Finansministeriet, 2014, p. 315) således: "Udgiftspolitikens succes vil fremover i langt videre omfang skulle måles på, at lofternes konkrete udgiftsniveauer overholdes år for år på budgetter og regnskaber".

Den i denne sammenhæng centrale budgetlov blev vedtaget allerede i 2012, men trådte først lov-mæssigt i kraft i 2014, og her blev målet om et maksimalt strukturelt underskud på 0,5 % af BNP lovfastsat. Budgetloven har til hensigt at sikre en hensigtsmæssig offentlig udgiftsstyring og styrke troværdigheden omkring de offentlige finanser. Konkret har budgetloven medført:

- Fireårige lovfastsatte udgiftslofter for stat, kommuner og regioner omfattende de samlede offentlige drifts-/serviceudgifter samt den statslige medfinansiering af indkomstoverførsler, bortset fra ledighedsrelaterede dagpenge. Investeringer, renteudgifter, dagpenge og kommunale udgifter til indkomstoverførsler indgår ikke. Fordelingen af udgifter mellem de tre niveauer – kommuner, regioner og stat – kan der ændres på som led i de årlige økonomiforhandlinger mellem regeringen og KL/Danske Regioner. Lofterne – som fastsat efter økonomiforhandlingerne – er understøttet af et sæt af sanktioner i forhold til regioner og kommuner i fastsættelsen af budgetter og overholdelsen af dem.
- Grænse for underskud på den strukturelle saldo på maks. 0,5 % af BNP i det enkelte år, som det fremgår af regeringens skøn ved fremsættelse af finanslovsforslaget.
- Overordnet mål om finanspolitisk holdbarhed på lang sigt, eksempelvis under hensyntagen til en aldrende befolkning.
- En funktion som uafhængig "finanspolitisk vagthund", som udføres af formandskabet for De Økonomiske Råd. Vagthunden skal bl.a. vurdere holdbarheden af de offentlige finanser og udgiftslofternes overensstemmelse med de finanspolitiske målsætninger samt lofternes overholdelse.

Sammenfattende er der foregået en udvikling af de finanspolitiske rammer i Danmark, som betoner den strukturelle saldo og sanktionerede udgiftslofter. Der er dog også en række fælles elementer i hele perioden, idet der både før og efter finanskrisen blev anvendt udgiftsrammer, blev beregnet en strukturel saldo og bl.a. anvendt mål for den finanspolitiske virkning af de offentlige finanser (se fx Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018a, 148ff.).

## 2.3 Finanspolitiske rammer i Sverige<sup>4</sup>

Indledningsvis bemærkes, at situationen med hensyn til ansvarsfordeling i stabiliseringspolitikken adskiller sig væsentligt fra de danske forhold, idet Riksbanken siden 1990'erne har haft hovedansvaret for den aktive stabiliseringspolitik.<sup>5</sup> Dette begrundes i, at pengepolitikken i en økonomi med flydende valutakurser sædvanligvis er mere effektiv end finanspolitik i stabiliseringsøjemed (Regeringens skrivelse om det finanspolitiske rammeværk, 2010, p. 32). Dette betyder dog ikke, at finanspolitikken ikke også har en stabiliseringspolitisk effekt, og et hovedmål er ifølge Regeringens skrivelse (2010, s. 32) i den forbindelse at sikre, at der er tiltro til de offentlige finansers langsigtede

<sup>4</sup> Fremstillingen er i væsentlig grad baseret på Finanspolitiska Rådet (2018). Se endvidere Finansdepartementet (2018, p. 52).

<sup>5</sup> Dette fremgår af Regeringens skrivelse (2010), som beskriver rollefordelingen i finanspolitik. Derimod er rollefordelingen ikke beskrevet i den seneste skrivelse fra 2017 (Regeringens skrivelse, 2017), som bemærket i Finanspolitiska Rådet (2018, s. 3).

holdbarhed.<sup>6</sup> Endvidere kan effektiviteten af pengepolitikken i en periode med meget lave renter blive mindre, idet det vanskeliggør centralbankens mulighed for at sænke renten yderligere, og i denne situation kan finanspolitikens stabiliseringspolitiske rolle øges.<sup>7</sup>

Sverige indførte et nyt system for finanspolitikken oven på den økonomiske krise, som ramte landet i begyndelsen af 1990'erne med meget store offentlige underskud på op til 11 % af BNP. De væsentligste tre elementer i dette system er et saldooverskudsmål for den samlede offentlige sektor, et statsligt udgiftsloft samt et balancekrav og krav om god økonomisk husholdning for kommuner og landsting. Hertil kommer som i Danmark en finanspolitisk overvågningsrolle til et uafhængigt organ.

#### *Saldomål over konjunkturcyklussen*

Sverige er som Danmark omfattet af kravet til de offentlige finansier fra EU's Vækst- og Stabilitetspagt om et underskud på den faktiske saldo på maksimalt 3 % af BNP. Men derudover eksisterer i Sverige et mål om overskud på den samlede offentlige saldo over en konjunkturcyklus på 7-10 år. Målet er udformet som et gennemsnit over en konjunkturcyklus for at mindske risikoen for, at finanspolitikken forstærker konjunkturudsvingene. Det betyder også, at udsving i udgifter og indtægter mellem årene ikke bliver afgørende for overholdelse af målet.

Vurderingen af målet sker dels ved at opgøre det faktiske gennemsnitlige under- eller overskud for den seneste 10 års periode (fra 2019 8 års periode), dels ved fremadrettet at vurdere et syvårigt glidende gennemsnit for den faktiske saldo samt et mål for den strukturelle saldo.

Konkret har målet været et overskud på 1 % af BNP, der dog i 2019 sænkes til en 1/3 % over konjunkturcyklussen, opgjort som offentlig strukturel balance (Regeringens skrivelse, 2010, p. 22 og 2017, p. 11, 14). Der indføres i den forbindelse også et gældskriterium (\*skuldankara") for den offentlige bruttogæld på 35 % af BNP på mellemlang sigt (Regeringens skrivelse, 2017, p. 5).

#### *Udgiftsloft*

Udgiftsloftet blev introduceret i 1997 og omfatter størstedelen af de statslige offentlige udgifter bortset fra renteudgifterne. Kommunernes og landstingenes udgifter er ikke omfattede. Fra 2010 er der et formelt krav om, at regeringen skal foreslå udgiftslofter for Riksdagen, men i praksis har regeringen i alle årene foreslået og anvendt udgiftslofter. Udgiftsloftet er ikke – som i Danmark – reelt, men nominelt, og gælder for en treårig periode. For at sikre overholdelse er der indlagt en buffer mellem det skønnede niveau for de loftsbelagte udgifter og det faktiske udgiftsloft, benævnt budgetmarginalen.

Selvom udgiftsloftet ikke omfatter udgifterne i kommunerne, er der alligevel et kommunalt element involveret, idet statens udgifter til overførsler, bl.a. almene bidrag (bloktilskud), indgår.

#### *Balancekrav og krav om god økonomisk husholdning*

Kravet til balance i den kommunale sektor, omfattende kommuner og landsting, blev indført i 2000, efter der allerede i 1992 var indført et krav om god økonomisk husholdning. Disse krav skal nærmere behandles i kapitel 4.

<sup>6</sup> Jf. Regeringens skrivelse (2010, p. 32): "Finanspolitikens viktigaste bidrag till konjunkturstabilisering är att upprätthålla förtroendet för att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara."

<sup>7</sup> Jf. Finanspolitiska Rådet (2018, p.75): "Det finns skäl att tro att realräntorna under överskådlig tid kommer att förbli låga. I och med det kan ett stort stabiliseringspolitiskt ansvar komma att falla på finanspolitiken. Det bör därför finnas finanspolitiskt handlingsutrymme för att kunna öka budgetunderskott och statsskuld när en kris väl uppstår."

### *Rådgivende organ*

Endelig er der i Sverige som i Danmark etableret et uafhængigt rådgivende organ, Finanspolitiska Rådet, som skal vurdere, om målsætningerne for de offentlige finanser er overholdt.

## 2.4 De finanspolitiske rammer som input til sammenligningen af styringsmodeller

I rapportens sammenligning og analyse af de tre styringsmodeller for kommunerne, jf. senere i kapitel 4, er det de finanspolitiske elementer heri, der er i fokus. Det skal forstås sådan, at selvom kommunerne ikke som sådan fører aktiv finanspolitik, så indgår deres økonomi og økonomiske dispositioner i den samlede førte finanspolitik og gøres derfor også til genstand for statslig styring. Der skal således ses på, hvordan de finanspolitiske elementer indgår, og hvordan de udmøntes i denne statslige styring.

Ud fra det foregående kan følgende mål identificeres som interessante i den finanspolitiske sammenhæng:

- Mål for udgiftsvæksten – forbrugsudgifter og investeringer
- Mål for beskatningsniveauet
- Saldomål
- I hvilket omfang kommunernes konjunktur afskærmes
- Tidshorisonten.

Spørgsmålet om konjunkturafskærmning af kommunerne indgår ikke eksplicit i de finanspolitiske mål og rammer, som de er beskrevet ovenfor, men ligger bag selve ideen om at føre stabiliseringspolitik i den offentlige sektor.

De mellemfristede målsætninger og beregninger af den finanspolitiske holdbarhed er som tidligere nævnt udgangspunktet for de finanspolitiske rammer. Målsætninger vedrørende finanspolitikens holdbarhed på længere sigt er dog ikke medtaget som en sammenligningsparameter ud fra en forventning om, at den næppe vil kunne genfindes i styringssystemet over for kommunerne, men selvfølgelig kan indgå i forbindelse med fastsættelse af udgiftslofter og de generelle tilskud til kommuner.

### 3 Valg af sammenligningsgrundlag

I dette afsnit begrundes udvælgelsen af de systemer eller ”modeller” (begrebet er nærmere uddybet i indledningen til kapitel 4), som er udvalgt til sammenligning. Modellerne er allerede skitseret i projektbeskrivelsen (vedlagt som Bilag 1), men der kan være grund til en præcisering og kommentar til udvælgelsen af de forskellige modeller eller styringssystemer. Det gælder måske særligt for så vidt angår valget af Sverige som sammenligningsland, hvor andre nærtliggende lande også kunne overvejes som sammenligningsegnede.

#### 3.1 Sammenligning af den danske model før og efter 2011

Som det fremgår af kapitel 2, er rammerne for finanspolitik i Danmark set over analyseperioden ikke ændret på ét bestemt tidspunkt, men over nogle år. Særligt i årene 2010 til 2014 blev der truffet væsentlige beslutninger og foretaget betydelige ændringer i regelgrundlaget med betydning for den finanspolitiske styring af kommunerne. I kapitel 2 er allerede nævnt EU's henstilling om nedbringelse af det strukturelle underskud i 2010 og beslutningen om at gennemføre en genopretningspakke i forlængelse heraf. De tre betydningsfulde lovændringer med særlig relevans for kommunerne blev:

- Budgetloven: vedtaget i 2012, men først sat i kraft i 2014
- Lovfastsatte udgiftslofter: oprindelig blev der planlagt udgiftslofter i 2012, men de første lovfastsatte lofter blev vedtaget for 2014
- Lovgrundlag om sanktioner: i det væsentlige vedtaget med virkning fra 2011 med en justering i 2012.<sup>8</sup>

Det er således ikke helt oplagt, hvilket af årene 2011-2014 der skal vælges som det skelsættende år for sammenligning af modeller. Når det tages i betragtning, at der også før de formelle lovfastsatte udgiftslofter var fastlagt udgiftsrammer i medfør af bl.a. de årlige økonomiaftaler, som fra 2011 foregik under indtryk af genopretningsplanen, kan der argumenteres for, at det er sanktionslovgivningen, der i forhold til kommunerne 'gør den store forskel'. Det bør også tages i betragtning, at kommunerne i året før, 2010, havde overtaget finansieringsopgaver vedrørende de forsikrede ledige, som væsentligt påvirkede kommunernes involvering i konjunkturbetingede udgifter.<sup>9</sup>

Et valg af 2011 som indledningen til den nye styringsperiode kan også finde en vis støtte i en talserie for de kommunale serviceudgifter, som er den dominerende udgiftspost og styringsnøgletallet for kommunerne. Således var 2011 året, hvor en lang periode med kommunale udgifter med almindeligvis regnskabsmæssige overskridelser af såvel de aftalte som de budgetlagte udgifter blev afløst af en årrække med – især i de første år – et betydeligt mindreforbrug i forhold til såvel de aftalte som de budgetterede udgifter, jf. Figur 3.1.

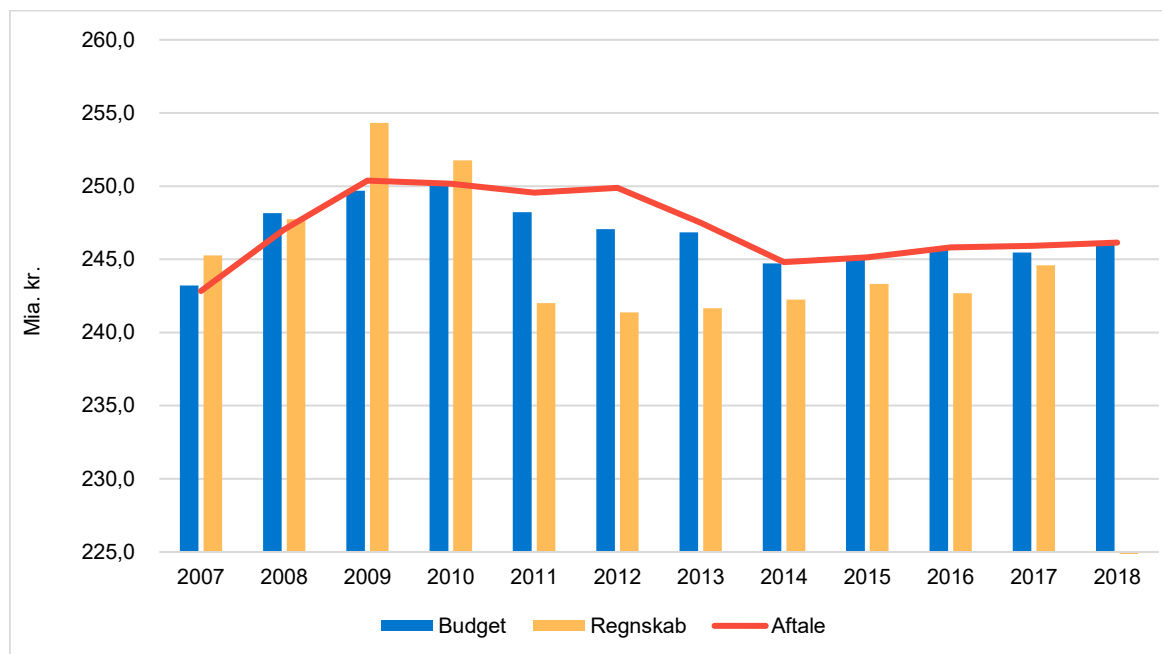
Ændringen med hensyn til regnskabsmæssige afvigelser fra henholdsvis budget og aftale var i øvrigt nogenlunde sammenfaldende med et skift i udviklingen i de reale kommunale serviceudgifter fra en årlig vækst til en reduktion i 2011 og derefter en meget beskeden realvækst. Denne ændring kan naturligvis være udtryk for en finanspolitisk stramning og desuden påvirket af, at kommunerne så at sige overopfyldte målene i disse år. Men den kan lige så vel være et politisk valg fra Folketingets og regeringens side af, hvilken størrelse den offentlige sektor – her kommunerne – bør have i samfundet. Selvom den finanspolitiske styring haves for øje i det følgende, kan den konkrete udmøntning

<sup>8</sup> Jf. Pedersen (2016a).

<sup>9</sup> Jf. fx Finansieringsudvalget (2018, p. 61).

af styringen af kommunerne således have baggrund i såvel finanspolitiske som fordelingspolitiske og andre politiske mål, jf. diskussionen i kapitel 5.

**Figur 3.1** Kommunale serviceudgifter ifølge økonomiaftale, budget og regnskab, 2018-pl



Anm.: Der er af hensyn til sammenligneligheden mellem årene korrigeret for opgaveændringer og ændringer i bindende regler mellem stat og kommuner, jf. DUT-princippet.

Kilde: Tal indhentet fra KL; maj 2018.

Den finanspolitiske styringsaktivitet før 2011 betragtes hermed som Model I. Som det fremgår af kapitel 2, er de finanspolitiske mål dog kraftigt skiftende i kriseårene 2009-2010, som vel kan betragtes som en form for mellempriode i styringen, og der sigtes derfor i beskrivelsen af Model I primært på styringsaktiviteten i perioden 2000-2008.

## 3.2 Hvorfor sammenligne med Sverige?

I valget af sammenligningsland har målet været at identificere et land, som er sammenligneligt med Danmark hvad angår kommunerne, og hvor der er formodning om, at den finanspolitiske styringsmodel for denne del af den offentlige sektor alligevel er noget anderledes.

Bredt set minder den offentlige sektor i Danmark meget om de nordiske nabolande hvad angår kommunernes rolle.<sup>10</sup> De nordiske lande har således alle overladt en væsentlig del af de offentlige borgernære opgaver til et kommunalt niveau med en betydelig autonomi. For alles vedkommende, om end i varierende omfang, anvendes lokale skatter som delvis finansieringskilde, hvor bloktilskud/generelle tilskud tillige udgør en betydelig indtægtspost for kommunerne.

<sup>10</sup> Se fx aspekter af tilskuds- og styringssystemer i de fleste af de nævnte lande i Kim et al. (2009a).



**Tabel 3.1** Dansk og svensk kommunemodell sammenlignet på nogle udvalgte parametre, 2015/2016

| Sammenligningsparameter                                                     | Danmark                                                                      | Sverige                                                                      | OECD (35 lande)        |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <b>Kommunal autonomi<sup>1)</sup></b>                                       | Betydelig, omtalt i grundlov                                                 | Betydelig, grundlovsfastsat                                                  | Typisk mindre          |
| <b>Kommunale opgaver og udgifter</b>                                        |                                                                              |                                                                              |                        |
| Opgaver på forbrugsområdet                                                  | Stort set alle borgernære                                                    | Stort set alle borgernære inkl. gymnasier                                    | Typisk mere begrænset  |
| Medansvar på indkomstoverførsler                                            | Stort set alle arbejdsmarkedsrettede - ca. 24 % af nettodriftsudgifter       | Begrænsede sociale overførsler - ca. 2 % af udgifter                         | Typisk meget begrænset |
| Lokale myndigheders <sup>2)</sup> udgifter i procent af BNP                 | 34,8 %                                                                       | 25,0 %                                                                       | 16,2 %                 |
| Lokale myndigheders <sup>2)</sup> udgifter i procent af offentlige udgifter | 65,0 %                                                                       | 50,6 %                                                                       | 40,4 %                 |
| <b>Kommunale indtægter</b>                                                  |                                                                              |                                                                              |                        |
| Kommunale skatter                                                           | Indkomstskat og ejendomsskat                                                 | Indkomstskat og ejendomsafgift                                               |                        |
| Autonomi på skatter                                                         | Selvstændig skatteudskrivningsret med sanktioner                             | Selvstændig skatteudskrivningsret                                            | Typisk begrænset       |
| Variation i kommunale indkomstskatter                                       | 22,5 % til 27,8 %                                                            | 14,6 % til 23,85 %                                                           |                        |
| Lokale myndigheders <sup>2)</sup> skatter i procent af BNP                  | 12,5 %                                                                       | 13,5 %                                                                       | 7,1 %                  |
| Skatternes andel af kommunernes indtægter                                   | 57 %                                                                         | 65 %                                                                         |                        |
| Bloktilskudsfinansierings andel af indtægter                                | 20 %, dækker bl.a. udligning                                                 | 13 %, dækker mest udligning                                                  |                        |
| <b>Udligningssystem</b>                                                     | Udbygget - udligning vedrørende skattegrundlag, demografi og sociale forhold | Udbygget - udligning vedrørende skattegrundlag, demografi og sociale forhold |                        |
| <b>Demokrati</b>                                                            | Demokratisk valgte kommunalbestyrelser                                       | Demokratisk valgte kommunalbestyrelser                                       |                        |
| <b>Kommunestørrelse</b>                                                     | 58.459                                                                       | 34.218                                                                       | 9.693                  |

Anm.: Talstørrelser er fra 2015/2016, dog for variation i indkomstoverførsler og kommuneskatter og indtægtsandele 2017/2018.

Note: 1) I den svenske grundlag er formuleringen i kapitel 14 om regeringsformen: 1 § Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Lag (2010:1408). 2 § Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. 3 § En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. 4 § Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter. 5 § Kommunerna får i lag åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar. 6 § Föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner meddelas i lag. I den danske grundlovs § 82 lyder det noget mere kort og håndfast: § 82. Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov. 2) Lokale myndigheder hentyder til OECD's statistik for "subnational governments", dvs. i Danmark både kommuner og regioner.

Kilde: Vedrørende kommunale udgifter, arbejdsstyrke, skatter og kommunestørrelse OECD (2018), vedrørende indkomstoverførsler Finansministeriet (2017) og SKL (2018a), vedrørende variation i indkomstskatter [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk), november 2018 og Statistisk Centralbyrå, tabel OE0101D2, november 2018, vedrørende skatters og bloktilskuds andel af indtægter Vejrup et al, (2018) og SKL (2018b), vedrørende udligningssystem Borge et al. (2018).

Blandt de nordiske lande er der store ligheder mellem Danmark og Norge, som vedrørende organisationen i et vist omfang har et fælles historisk udgangspunkt, har nogenlunde samme befolkningsstørrelse og en stærk enhedsstat. Også Sverige er en enhedsstat, men et befolkningsmæssigt noget

større land.<sup>11</sup> De norske kommuner er dog gennemsnitligt betydeligt mindre end de danske og svenske, og kommunesektoren fylder generelt mindre end i Danmark og Sverige (OECD, 2018). Endvidere viser et centralt studium, at Sverige siden 1990'erne har scoret højere på en skala for kommunal autonomi, herunder autonomi vedrørende fiskale forhold, end Danmark (og Norge) (Ladner et al., 2015). Alt i alt har dette ført til, at Sverige er valgt som sammenligningsland.

Ses der mere i detaljen, forekommer der store ligheder mellem kommunernes rolle og opgaver i Sverige og Danmark, men dog også forskelle. I Tabel 3.1 er disse forhold søgt illustreret ved nogle centrale, udvalgte parametre.

Sammenfattende er der store ligheder i opgavevaretagelsen, hvor de svenske kommuner modsat de danske har betydelige opgaver vedrørende ungdomsuddannelsen, men væsentligt mindre ansvar vedrørende indkomstoverførsler. For indtægter er der ligeledes en stor parallelitet med kommunal skatteudskrivningsret på samme type skattekilder, men en smule større variation i indkomstskattefastsættelsen i de svenske kommuner i forhold til de danske. Selvom de danske kommuner er indbyggertalsmæssigt større end de svenske, er begge landes kommuner dog blandt landene i OECD med de største gennemsnitlige kommunestørrelser.

Hertil kommer så en forventning om en noget anden styringsmodel, hvilket afdækkes i kapitel 4.

Sammenligningen mellem styringsmodellerne, jf. næste kapitel, sker derfor for kommuner med væsentlig grad af sammenlignelige vilkår i deres rolle og placering i den offentlige sektor. Vedrørende den nationale økonomi må det dog tages i betragtning, at Danmarks og Sveriges grundlæggende økonomiske situation afviger noget disse år, hvilket også kan have betydning for de offentlige og kommunale finanser. Det gælder således, at Sverige i en årrække har haft større vækst i BNP end Danmark, dvs. en mere vækstpræget konjunktursituation end i Danmark, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018a, p. 112), der henviser til, at Sveriges højkonjunktur især er drevet af eksport og en lempelig finanspolitik. Det forhold, at Sverige har flydende valutakurser, mens Danmarks valuta er bundet til Euroen, påvirker også de finanspolitiske rammevilkår. Sverige har så at sige i pengepolitikken et instrument mere til rådighed i den løbende konjunkturtilpasning af den økonomiske politik og finanspolitikken end Danmark, som det tidligere er beskrevet i kapitel 2.

---

<sup>11</sup> Vedrørende en sammenligning med det norske system, se Sørensen et al. (2007).

## 4 Tre modeller for statens finanspolitiske styring af kommunerne

### 4.1 Indledning

I det følgende beskrives, med start i 2000, indholdet i tre modeller for statens styring af kommunerne med relation til finanspolitikken, nemlig den danske model før og efter 2011 og den svenske model.

Der er tale om statslig styring, dvs. den styring, som har baggrund i regeringens og Folketingets ønsker og beslutninger.

Begrebet 'modeller' opfattes her som det sammenhørende sæt af:

- et styringsmæssigt hovedsigte, dvs. overordnede mål med relation til finanspolitik, som blev nævnt sidst i kapitel 2 vedrørende samlet udgiftsvækst (service og anlæg), skatteudskrivning, saldo samt tidshorisont i den forbindelse
- mål vedrørende konjunkturafskærmning
- den anvendte styringsform/styringsinstrumenter, herunder lovfastsat styring, aftaler/kontrakter, likviditetsstyring og økonomiske incitament/sanktioner
- yderligere forhold af relevans for forståelsen af styringsmodellens finanspolitiske funktion.

Disse fire punkter behandles i hver sit underafsnit til omtalen af de tre modeller nedenfor.

Beskrivelsen vil vedrøre det kommunale niveau, selvom den også i et vist omfang vil være gældende for danske amtskommuner/regioner og svenske landsting. De enkelte modeller gennemgås hver for sig, hvorefter der afslutningsvist foretages en tværgående sammenligning med fremhævelse af de væsentligste forskelle.

Karakteristik og sammenligninger, som vedrører et "system"/en organisation, indeholder uundgåeligt nogle vurderinger, hvis indhold vil kunne diskuteres. Det gælder også de overordnede udsagn om hovedsigte og tidshorisont. Det er derfor så vidt muligt søgt at underbygge udsagnene ud fra tilgængeligt materiale, litteratur- og regelgrundlag mv.

### 4.2 Den danske styringsmodel I

Tidsmæssigt er denne model anvendt i årene før budgetlov og sanktionssystem, hvilket (jf. kapitel 2) er sat til perioden efter årtusindeskiftet til og med 2010. Det vil dog primært være årene 2000-2008, der kan betragtes under samme overskrift for den finanspolitiske styring, idet styringen lempes i 2009 og 2010 som led i forsøget på en aktivitetsstimulerende finanspolitik.

#### 4.2.1 Styringsmæssigt hovedsigte – finanspolitisk relaterede målsætninger

I denne periode er den umiddelbare kilde til de finanspolitiske målsætninger i Danmark – som beskrevet i kapitel 2 – regeringens 2010- og 2015-planer (Regeringen, 2001, 2007) frem til og med 2008. I disse planer er der omtalt mål for den samlede offentlige økonomi, herunder realvæksten i det offentlige forbrug, som den kommunale økonomi må antages at skulle indrette sig under, ligesom der også mere direkte er adresseret forskellige ønsker til den kommunale økonomi med hensyn til

effektivisering, skattestop mv. Den mest eksplicitte<sup>12</sup> kilde til oplysninger om det finanspolitiske sigte i styringen af kommunerne må dog hentes fra de målsætninger, der kan udledes fra det såkaldte budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne, som giver sig udslag i de årlige økonomiaftaler indgået mellem regeringen og KL. Disse aftaler kan som kilde suppleres af den løbende afrapportering i de ministerielle publikationer om kommuneøkonomi og offentlige finanser.<sup>13</sup>

#### *Oversættelse af begreber*

I benyttelsen af de forskellige kilder er det en umiddelbar udfordring, at der skal ske en form for 'oversættelse' fra de nationale finanspolitiske mål til de økonomiske størrelser, der anvendes i statens styring af kommunerne. Således både benævnes og defineres udgiftsbegreberne forskelligt i de to sammenhænge.

I Tabel 4.1 er angivet de finanspolitiske væsentligste begreber og kommenteret på forskellene.

**Tabel 4.1** Anvendte centrale begreber i henholdsvis statens finanspolitiske styring og i statens budgetsamarbejde med kommunerne

| Økonomiske mål vedrørende                   | (1) Begreber i national finanspolitisk styring                           | (2) Begreber i budgetsamarbejdet stat/kommuner | Forskelle mellem de to sæt af begrebet i (1) og (2)                                                                                                                     |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Løbende udgifter</b>                     | Offentligt forbrug                                                       | Nettoserviceudgifter                           | (2) medtager ikke som (1) afskrivninger, imputerede tjenstemands-pensioner og produktionsafgifter. Derimod udelader (1) udgifter til kollektiv trafik, som indgår i (2) |
| <b>Investeringer</b>                        | Offentlige, faste bruttoinvesteringer                                    | Bruttoanlægsudgifter                           | (2) medtager ikke som (1) investeringer i forskning og udvikling, men medtager modsat (1) køb af jord og bygninger                                                      |
| <b>Skatter</b>                              | Skatteindtægter                                                          | Skatteindtægter                                | Forskelle i periodisering: (2) ser på afregning i forhold til staten frem for som (1) i forhold til borgerne                                                            |
| <b>Balance mellem udgifter og indtægter</b> | Offentlig saldo (finansiel opsparringsbalance/netto fordringsrhvervelse) | (budget)balance                                | Bl.a. forskelle i periodisering på indtægtssiden, begge medtager interne overførsler fra stat til kommuner (netto)                                                      |

Anm.: Begreber i national finanspolitisk styring er hentet fra Danmarks Statistiks definitioner.

Note: Der tages forbehold for, at sprogbrugen varierer noget i de enkelte dokumenter.

Kilde: Danmarks Statistik (2012) og Larsen & Pedersen (2015).

Som det fremgår af tabellen, må man være opmærksom på forskelle i forhold til de enkelte økonomiske begreber. Trods forskellene er der dog et forholdsvis stort fælles indhold mellem de begreber, der anvendes i den nationale finanspolitiske sammenhæng, og de størrelser, der er nøglebegreberne i kommunestyre-sammenhæng. Sagt med andre ord korresponderer de økonomiske nøglevARIABLE, som anvendes i de nationale planers finanspolitiske målsætninger, i ret høj grad med de finanspolitiske relevante størrelser, som indgår i økonomiaftaler mellem regeringen og kommunerne. Særligt bemærkes, at økonomiaftalernes centrale begreber – serviceudgifter og bruttoanlægsudgifter – trods visse forskelle er sammenlignelige med de nationale planers nationalregnskabsbaserede variable offentligt forbrug og faste bruttoinvesteringer.

<sup>12</sup> Interne, statslige dokumenter, herunder interne prioriteringsovervejelser vedrørende sektorernes udgifter og opgaver, kan i sagens natur ikke anvendes i denne fremstilling.

<sup>13</sup> Jf. de tre årlige budgetoversigter og den årlige publikation om økonomiaftaler mellem regeringen og KL/Danske Regioner fra Finansministeriet.

### *Mål vedrørende realvækst i serviceudgifter og størrelse af anlægsudgifter*

Fra økonomaftalerne – med fokus på årene 2003-2008<sup>14</sup> – kan det her konstateres, at aftalerne som et af de første punkter indeholder oplysning om, hvad man er blevet enige om med hensyn til realvækst i serviceudgifter og faste brutto- eller nettoanlægsudgifter.

Målsætningen for realvæksten i serviceudgifterne omtales i aftaleteksterne som en beløbsmæssig udgiftsramme med anlagte forventninger vedrørende løn- og prisudviklingen. Der sigtes således på, at serviceudgifterne afholdes under denne ramme, idet der naturligvis via omprioriteringer og effektiviseringer mv. eventuelt kan skaffes et ekstra reelt råderum, men vel at mærke inden for en uændret beløbsmæssig ramme. I visse tilfælde erkendes det dog, at de udstukne rammer ikke nødvendigvis vil svare til de realiserede udgifter, jf. fx 2007-aftalen (Finansministeriet, 2006, p. 14): "Regeringen og KL er enige om, at rammerne for styringen af den kommunale økonomi skal forbedres for at sikre overensstemmelse mellem de aftalte udgiftsrammer og den faktiske udvikling i den kommunale økonomi". Alt i alt kan det konstateres, at der udmeldes rammer, men en formulering som denne kan muligvis antyde et vist spillerum i fortolkningen.

For anlægsudgifternes vedkommende indgår for en del af årene en målsætning for nettoanlægsudgifterne (fx Finansministeriet, 2003, p. 11), hvor det anerkendes, at kommunerne vil kunne realisere et større bruttoanlægsniveau inden for målsætningen, hvis de er i stand til at sælge flere anlæg (jord og bygninger) til brug for finansieringen. Det betyder i finanspolitisk sammenhæng, at der herfra er mulighed for en mere ekspansiv finanspolitik fra det kommunale anlægsprogram, end der er lagt op til i økonomaftalen. Kun for et enkelt år – 2009 – omtales anlægsudgifterne i aftalen som et loft, mens det for året efter – 2010 – tværtimod understreges, at der ikke er tale om et loft, jf. øjensynligt ønsket om at fremme de kommunale anlæg som led i en konjunkturmodløbende politik.

### *Mål vedrørende beskatningsniveauet*

Hvor realvæksten i serviceudgifter og anlægsudgifter i aftalerne ikke ses at være formuleret som egentlige restriktioner i forhold til en højere realvækst end den aftalte, indgår der for beskatningsniveauet mere kontante formuleringer med bl.a. henvisning til skattestoppet, og at der ikke "må være skattestigninger" i forhold til året før for landet som helhed (fx Finansministeriet, 2004, s. 11). En gængs formulering er følgende fra 2003-aftalen (Finansministeriet, 2002, p. 8): "Den gennemsnitlige udskrivningsprocent, den gennemsnitlige grundskyldspromille og dækningsafgifterne for erhvervs-ejendomme må ikke stige i forhold til 2002 for kommunerne i hele landet set under ét."

Allerede i denne periode spiller beskatningsniveauet som målsætning dog en forholdsvis tilbagetrukket rolle i og med, at skattestoppet fra 2002 blev gængs politik ifølge det daværende regeringsgrundlag og derfor så at sige er givet på forhånd – før aftaleindgåelsen.

### *Mål vedrørende budgetbalancen*

Hvad angår kommunernes samlede budgetbalance omtales denne ikke direkte som et mål, hverken i aftaler eller i ledsagende publikationer. Det kan dog konstateres fra aftalerne, at der påregnes en rent finansieringsmæssig balance i den kommunale økonomi, dvs. at de samlede udgifter er finansieret ved de samlede indtægter. Dette er eksplicit fra og med 2006-aftalen (Finansministeriet, 2005, p. 2), hvor der optræder en "balanceopgørelse" som en central oversigt i økonomaftalen. I relation til balancebegreberne nævnt i Tabel 4.1 bør det bemærkes, at der blandt indtægterne kan være indregnet en vis, mindre lånefinansiering, som kan indebære en accept af et mindre underskud på såvel den nationalregnskabsopgjorte saldo som den kommunale budgetbalance, men dog af be-

<sup>14</sup> For årene 2000-2002 gjaldt en flerårig aftale for 1999-2002, og for årene omkring kommunalreformen, 2006 og 2007, kan der også være særlige forhold, som gør sig gældende. Endvidere var aftalerne for årene 2009 og 2010 påvirket af finanskrisen.

skedent omfang, idet kommunerne selv skal finde finansiering til afdrag på eksisterende lån, jf. nærmere senere afsnit. Forsigtigt kan det derfor vurderes, at der i økonomiaftalerne opereres med omtrent neutral påvirkning af den offentlige sektors saldo fra den kommunale sektor, eller med andre ord en kommunal saldo på nul eller tæt derved.

#### *Tidshorisonten*

I forhold til den tidshorisont, der arbejdes med, falder det i øjnene, at aftalerne med kommunerne er etårige. Tilsyneladende er den finanspolitiske styring på dette område således forholdsvis kortsigtet. Motivationen kan rent praktisk være, at finansloven (bortset fra budgetoverslagsår) også er etårig, og der er ønsker om at kunne lægge kursen om fra det ene år til det andet. Den netop omtalte anvendelse af bloktilskudsfinansiering og likviditet som styringsmiddel, jf. næste afsnit, og den fleksibilitet der ligger heri, peger dog på en vis statslig tålmodighed med hensyn til målenes realisering, som rækker ud over det kommende år.

#### 4.2.2 Konjunkturafskærmning

Staten har en interesse i, at kommunerne ikke fører konjunkturmedløbende finanspolitik. I lavkonjunktur presses væksten i skattegrundlagene ned, og udgifterne til overførsler øges. Uden modgående statslige overførsler vil en kommune i lavkonjunktur derfor skulle hæve skatterne og reducere udgifterne til andre udgiftsposter end overførsler for at skabe balance mellem udgifter og indtægter.

Ved siden af dette rent statslige finanspolitiske motiv for en form for konjunkturafskærmning af den kommunale sektor har kommunerne også selv en betydelig interesse heri. Det skyldes, at kommunerne rimeligvis helst vil undgå at skulle udsætte borgerne for – og forklare dem – mulige kraftige ændringer i enten den kommunale service og investeringsomfang eller i beskatningsniveauet alene af konjunkturmæssige årsager.

I dansk sammenhæng har der udviklet sig et helt sæt af konjunkturafskærmende elementer i den kommunale økonomi, som også er en integreret del af styringssystemet i denne periode.

Det kan allerede siges at være et væsentligt aspekt af selve aftalesystemet og budgetsamarbejdet. Rent praktisk baserer dette i såvel denne som den næste periode (styringsmodel II) sig på regnestykker over, hvordan den kommunale økonomi vil se ud for det kommende år ved uændret aktivitet, men med den konjunkturpåvirkede økonomiske udvikling i indtægter og udgifter, som kan forudses in mente.<sup>15</sup> Her anvendes bloktilskuddet, der hvert år beslutes i økonomiaftalerne, så til afstemning med finansieringsbehovet, og kaldes meget passende balancetilskuddet (Juul, 2006).

Endvidere er konjunkturafskærmningen så at sige sat i system også i perioden mellem økonomiaftalerne, idet der i udligningsloven er indarbejdet bestemmelser om finansministerens mulighed for regulering af bloktilskuddet "... af hensyn til en balanceret udvikling i den kommunale økonomi". I den første del af perioden frem til og med 2006 var hjemlen alene til en opadgående regulering i tilskuddet, mens der fra 2007 er hjemmel til såvel op- og nedadgående bloktilskudsregulering.<sup>16</sup>

Hertil kommer – som en del af systemet – to konkrete, lovfastsatte redskaber til neutralisering af konjunkturskabte udsving i kommunernes indtægter og udgifter. For det første gælder der en finansieringsgaranti, som består i, at kommunerne i deres budgettering af det kommende års skatteindtægter kan anvende et statsligt tilbud om et beregnet statsgaranteret beskatningsgrundlag.<sup>17</sup> Det er i øvrigt også dette skattegrundlag, der indgår i økonomiregnestykkerne til budgetsamarbejdet.

---

<sup>15</sup> Jf. fx Pedersen (2007, s. 247ff).

<sup>16</sup> Udligningslovens § 10, stk. 3 før 2007 og § 14, stk. 3 fra 2007.

<sup>17</sup> Følger af lov om kommunal indkomstskat § 7. Alternativt kan vælges såkaldt selvbudgettering.

For det andet gælder der en såkaldt budgetgaranti for de udgifter, som ifølge regelgrundlaget er bedømt til at være så konjunkturafhængige, at kommunerne skal kompenseres for dem automatisk, dvs. uden forhandling med staten.<sup>18</sup> Det gælder således overførselsudgifterne på arbejdsmarkedsområdet, herunder kontanthjælp, løntilskud til ledige, uddannelsesaktiviteter for ledige, aktivering og førtidspension. Den automatiske kompensation består rent praktisk i, at bloktilskuddet reguleres svarende til ændringerne i de relevante udgifter.

#### 4.2.3 Den anvendte styringsform og styringsinstrumenter

##### **Økonomiaftaler**

Styringsformen i forhold til kommunerne – eller styringsinstrumenterne om man vil – er allerede til dels omtalt i det foregående, selvom fokus her var styringens mål.

Således er en væsentlig del af styringsformen i den betragtede periode de omtalte årlige økonomiaftaler mellem regeringen og kommunerne (KL), som indgår i den lidt bredere betegnelse budgetsamarbejdet. Der er tale om en institutionaliseret samarbejdsform, hvor det kommende års økonomi årligt – efter en fast proces – drøftes mellem stat og kommuner, og der indgås en aftale herom mellem regeringen og KL primo juni (Sørensen et al, 2007). De kontante dele af aftalen i form af først og fremmest bloktilskuddets størrelse bekræftes nogle uger efter af Folketingets Finansudvalg i det såkaldte bloktilskudsaktstykke.<sup>19</sup> Der er med dette "aftalesystem" ikke tale om bindende aftaler i forhold til kommunerne, idet KL ikke i denne sammenhæng juridisk forpligter medlemmerne. Der er snarere tale om erklæringer om forventningerne til parternes adfærd, herunder den udgiftsmæssige, som kommunerne (og staten) loyalt antages at følge.

I perioden har der – på nær årene 2000-2002 – i alle årene været tale om etårige aftaler omhandlende det nærmest kommende budgetår. I 1998 blev der – som undtagelsen, der bekræfter reglen og som foreløbig eneste gang i det danske institutionaliserede budgetsamarbejde siden dets start i slutningen af 1970'erne<sup>20</sup> – indgået en flerårig aftale, som var gældende for perioden 1999-2002. Aftalen indeholdt bl.a. på forhånd fastsatte realvækstprocenter for det kommunale forbrug, som dog ikke holdt i aftalens sidste år, 2002, hvor realvæksten blev forøget<sup>21</sup>. Aftalen indeholdt også elementer vedrørende organiseringen af budgetsamarbejdet, som i højere grad skulle afvikles i en løbende proces med kvartalsvise møder (Regeringen og Kommunernes Landsforening, 1999). Den flerårige aftale forhindrede dog ikke, at der alligevel blev indgået økonomiaftaler for hvert af årene 1999-2002, dvs. et system med nogle paralleller til det nu lovfastsatte system med udgiftslofter, jf. senere afsnit.

##### **Likviditetsstyring via økonomiaftale og lånebekendtgørelse**

Selvom økonomiaftalerne er en meget central del af styringsmodellen, understøttes styringen i denne periode også af et egentligt økonomisk styringsmiddel i form af regulering af likviditeten.

Likviditetsstyringen har, bortset fra perioden efter 2011 jf. næste afsnit, været central igennem hele budgetsamarbejdet fra dets start. Den baserer sig grundlæggende på, at kommunerne groft taget kan finansiere deres udgifter via skatteudskrivningen, som allerede er behandlet ovenfor, bloktilskud og likviditetstilførsel, dvs. optagelse af lån og/eller træk på kassebeholdningen.

<sup>18</sup> Jf. bekendtgørelse om den kommunale budgetgaranti.

<sup>19</sup> Se fx Finansministeriet (2018a og 2018b, p. 81ff).

<sup>20</sup> Der var også tale om et samarbejde mellem kommunerne og staten før slutningen af 1970'erne, men ikke i samme institutionaliserede form.

<sup>21</sup> Pedersen, 2016, p. 64.



Herudover indgår andre indtægtsposter som salg af jord og bygninger, som allerede er omtalt, brugerbetaling og statslige refusioner, som normalt ikke søges reguleret via styringsmodellen.

Bloktilskuddets og skatteudskrivningens rolle er allerede fastlagt som instrument til konjunkturafskærmning, jf. tidligere. Tilbage står derfor likviditetsregulering.

Selvom påvirkning af likviditeten selvfølgelig ikke direkte er finanspolitisk relevant, idet det er økonomiens reale størrelser, der er afgørende i denne sammenhæng, kan reguleringen af likviditeten i den kommunale sektor være et middel til at søge at opnå, at kommunerne ikke realiserer større reale udgifter eller færre skatteindtægter, end hvad der ligger i de aftalte finanspolitiske målsætninger. Ved gennemgang af aftalerne for de relevante år forekommer der betydelig opmærksomhed på likviditetstilførsel eller -binding, hvilket indikerer, at likviditetsregulering rent faktisk indgår som supplerende finanspolitisk styringselement.

Selve styringen af kommunernes likviditet foregår primært ved fire instrumenter, jf. Tabel 4.2, hvor det sidste element typisk fastsættes i økonomiaftalen, mens de øvrige er fastsat i bekendtgørelse.<sup>22</sup>

**Tabel 4.2** De væsentligste instrumenter i styring af kommunernes likviditet

| Instrument                           | Beskrivelse af instrument                                                                                                                | Formål                                                                                                                                                 | Grundlag            |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| <b>Låneforbud</b>                    | Forbud må at optage nye lån til såvel drift som anlæg, medmindre der er undtagelse herfra                                                | Udgangspunkt om, at kommunerne skal finansiere udgifter med løbende indtægter (dvs. ekskl. lån)                                                        | Lånebekendtgørelsen |
| <b>Deponering</b>                    | Pligt til deponering, dvs. binding af provenu i visse situationer, bl.a. ved indgåelse af lejemål eller sala-and-leas-back arrangementer | Undgå at kommunerne kan omgå låneforbuddet ved at foretage transaktioner, der ikke formelt er lån, men har samme virkning                              | Lånebekendtgørelsen |
| <b>Automatisk låneadgang</b>         | Undtagelse fra låneforbuddet for nærmere afgrænsede formål og områder                                                                    | Muliggøre lånefinansiering især i forsyningsvirksomhed, hvor investeringerne er forholdsvis store, og virksomheden ikke må belaste skatteudskrivningen | Lånebekendtgørelsen |
| <b>Låneadgang efter dispensation</b> | Undtagelse fra låneforbuddet efter Indenrigsministeriets nærmere fastsatte rammer (puljer) fastlagt på grundlag af økonomiaftaler        | Muliggøre en vis lånefinansiering af anlæg på det skattefinansierede område, fx på skoler og institutioner                                             | Økonomiaftalen      |

Note: Vedrørende kortsigtet lånefinansiering muliggøres dette via den såkaldte kassekreditregel i lånebekendtgørelsen, som bestemmer, at kommunens likvide beholdninger målt pr. dag for de sidste 365 dage skal være positiv. I modsat fald risikerer kommunen at skulle have dispensation fra lånebekendtgørelsen, hvilket normalt omtales som, at kommunen er "sat under administration", jf. Silic & Pedersen (2002).

Kilde: Lånebekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 1580 af 17/12-2013 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier mv.

Lidt forenklet sagt bestemmer lånebekendtgørelsen at der ikke kan lånes hverken til drift eller anlæg, idet der dog til anlæg på det skattefinansierede område kan gøres en undtagelse med baggrund i såkaldte lånepuljer fastlagt i økonomiaftalerne. Teknikken er, at ministeriet yder kommuner, der ansøger om at måtte optage lån, konkret tilladelse hertil, og at de samlede tilladelser skal holdes inden for et vist beløb benævnt lånepuljen. Kommunen kan i øvrigt selv vælge privat långiver, og der er altså ikke tale om lån fra staten til kommunerne.

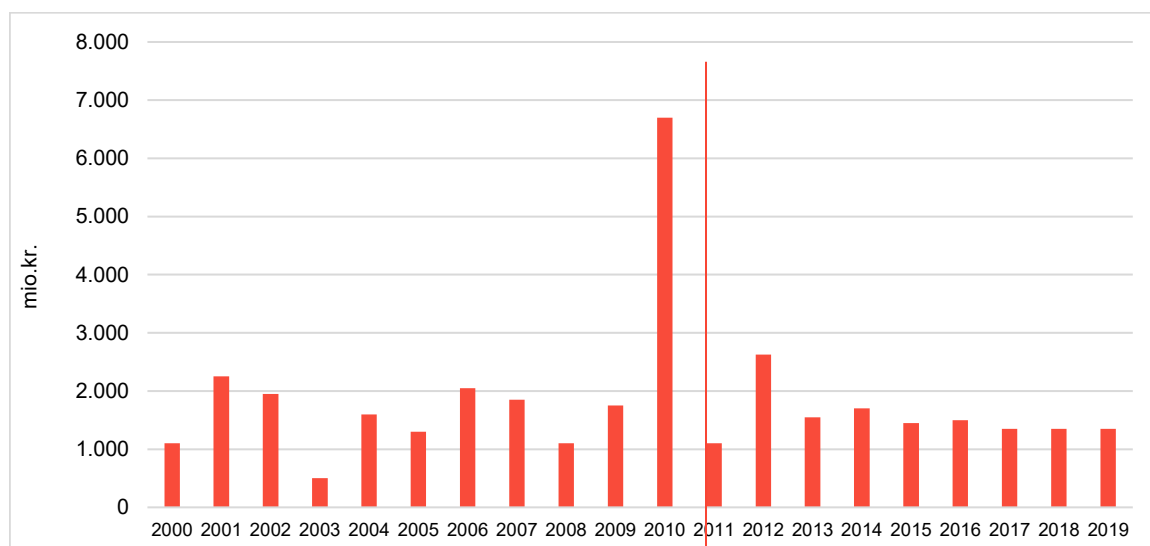
<sup>22</sup> Til opgørelse af det fulde likviditetsregnestykke hører også opgørelsen af budgetgarantien, som dog ikke er søgt kvantificeret her. Budgetgarantien er, jf. tidligere, en form for a conto betaling via bloktilskuddet for konjunkturbetingede udsving i kommunernes udgifter. Betalingen midtvejsreguleres og efterreguleres i de efterfølgende år, og ændringer i kadencen for disse beløb kan bruges som en – lidt skjult – måde at regulere likviditeten på.

Det er det sidste instrument i Tabel 4.2, dvs. lånedispensationer inden for afsatte lånepuljer, der årligt tages stilling til i økonomiaftalen, og som medvirker i en indirekte styring af anlægsomfanget.

I Figur 4.1 svinger lånepuljerne i perioden 2000-2010 (bortset fra 2003) fra 1,1 mia. kr. til 6,7 mia. kr. Der kan dog i de enkelte år også via lånepuljerne reelt tillades en større aktivitet end fastlagt ved aftalen, fx når der i 2003 eller 2010 blev givet en form for hel eller delvis fri låneadgang til anlægsudgifter. De betydelige udsving i puljernes størrelse i perioden bekræfter, at denne form for indirekte påvirkning af anlægsomfanget rent faktisk foregår. Den betydelige pulje i 2010 kan ses i sammenhæng med forsøget på at understøtte økonomien ved at lempe finanspolitikken.

Som angivet ovenfor betyder lånemuligheden for anlæg, at der kan opstå et vist underskud på budgetbalancen og det kommunale bidrag til den offentlige sektors saldo. Det bør dog tages i betragtning, at lånemulighederne i de fleste år er ret begrænsede, lånenes løbetid er begrænset, og kommunerne skal derudover selv finansiere afdrag på den eksisterende gæld.<sup>23</sup>

**Figur 4.1** Afsatte kommunale dispensionspuljer til låntagning og deponeringsfritagelse, 2000-2019



Anm.: For 2003 er alene angivet de afsatte lånepuljer. Herudover blev kommunerne dog under visse betingelser bevilget ubegrænset låneadgang til 40 % af anlægsudgifter på folkeskoleområdet. En pulje i 2006 og 2007 omkring kommunalreformen er skønsmæssigt fordelt med 0,5 til 2006 og 2007. Endelig er nogle mindre puljer til bredbånd etc. med antaget beskeden udnyttelse i 2014 og 2015 ikke medtaget.

Kilde: Pedersen (2002), besvarelse af Finansudvalgets spørgsmål 26 af 24. juni 2002, Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013), Finansministeriet (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018).

Som det allerede er gennemgået, jf. Figur 4.2, eksisterer der i hele denne periode et regelsæt – den såkaldte lånebekendtgørelse udstedt med hjemmel i den kommunale styrelseslov – som udgør grundlaget for likviditetsstyringen.

### Særlig lovreguleret styring omkring kommunalreformen<sup>24</sup>

Med baggrund i de særlige økonomiske forhold op til kommunalreformen med risiko for udgiftsskred i enkelte kommuner i 2006 og efterfølgende år har der været taget en række særskilte styringstiltag. Tiltagene har en specifik historisk baggrund og er ikke som sådan en del af den samlede styrings-

<sup>23</sup> Jf. Pedersen (2002, 2016a) vedrørende bl.a. nøgletal for kommunal gældsætning og årlige lånepuljer,

<sup>24</sup> Jf. Pedersen (2016a, p. 69f).

model for perioden. Her skal blot nævnes, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i 2006 og efterfølgende år administrerede en lov om binding af såkaldt overskudslikviditet.<sup>25</sup> Loven kan ses som et supplement til den almindelige likviditetsstyring, som beskrevet i det foregående,

Endvidere kan nævnes, at det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium fra 2004 og følgende år havde særskilt lovhjemmel til at godkende anlægsvirksomhed.

### Lovregulerede bloktilskudsreguleringer og statsgaranteret skattegrundlag

I hele perioden har der i henholdsvis udligningsloven og lov om kommunal indkomstskat været fastsat et system med forskellige former for konjunkturforskærmning, som allerede er gennemgået i et tidligere afsnit. Denne styring har således været lovhjemlet.

### Lovfastsatte sanktioner på udgifter og skatter<sup>26</sup>

Endelig har der i nogle af årene omkring og lige efter kommunalreformens gennemførelse været lovmæssigt fastsatte sanktioner i forhold til den kommunale sektor eller enkeltkommuner, der gennemførte skattestigninger eller udgiftsstigninger, som lå uden for økonomiaftalens rammer.

Sammenfattende har anvendelse af sanktioner til påvirkning af kommunernes økonomiske adfærd dog haft et begrænset omfang i denne periode, særligt i forhold til anvendelsen af sanktioner i den efterfølgende periode fra 2011.

#### 4.2.4 Yderligere forhold af relevans for den finanspolitiske styring af kommunerne

Visse forhold omfattes hverken af de direkte finanspolitiske relaterede målsætninger eller kan kaldes supplerende styringselementer i forhold hertil, men indgår alligevel som en form for forudsætning eller fungerer som et slags støttesystem til den finanspolitiske styring. De hører derfor med i en analyse, hvis det samlede system og dets egenskaber skal forstås. Tre sådanne elementer og deres funktion fremgår af tabel 4.3.

**Tabel 4.3** Yderligere relevante elementer i styringsmodellen

| Element                                         | Beskrivelse                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Relevans for de finanspolitiske styring                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Det kommunale budget- og regnskabssystem</b> | <p>Indhold og karakteristik:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- regler for bogføring af udgifter og indtægter samt for budgetproces mv. i kommunerne</li> <li>- er udgiftsbaseret, dvs. med fokus på den faktiske ressource- og likviditetsbelastning</li> <li>- der indgår ikke skønsmæssige størrelser som afskrivning og forretning, som det ville være tilfældet i et omkostningsbaseret system<sup>1)</sup></li> <li>- der fokuseres på det førstkomende budgetår, men der indgår dog også regler om udarbejdelse af flerårige oversigter på mindst tre år efter budgetåret</li> </ul> | <p>Sikrer anvendeligheden af de kommunale konteringer i en finanspolitisk sammenhæng, idet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- alle kommuner skal benytte det samme system</li> <li>- der fokuseres på umiddelbare beslaglæggelse af ressourcer, som er relevant til vurdering af finanspolitiske effekter mv.</li> <li>- men systemet er umiddelbart mindre anvendeligt for mere langsigtede vurderinger af lønsomhed og omkostninger i den kommunale allokering, hvortil der dog kan benyttes særligt udviklede hjælpesystemer.</li> </ul> |
| <b>DUT-princip</b>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- lovfastsat princip om, at staten skal kompensere kommunerne for tilførsel af nye opgaver (netto) og udgifteffekten af anden bindende regulering af kommunernes virksomhed</li> <li>- kompensation foregår via bloktilskuddet, og kan være positiv eller negativ</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <p>Staten kan med henvisning til, at princippet er lovfastsat og overholdes i forhold til kommunerne, lettere forklare/finde forståelse for bloktilskudsreguleringer af finanspolitiske årsager, idet den politiske drøftelse heraf ikke skal kompliceres af spørgsmål, om kommunerne har fået finansiering til deres opgaver</p>                                                                                                                                                                                                                      |

<sup>25</sup> Defineret nærmere i Lov om Midlertidig binding af kommunernes og amtskommunernes overskudslikviditet, Lov 549 af 24/6-2005.

<sup>26</sup> Op cit., p. 68ff.

| Element                                 | Beskrivelse                                                                                                                                                        | Relevans for de finanspolitiske styring                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Tilskuds- og udlignings-systemet</b> | - lovfastsat system til fordeling af midler fra velstillede kommuner til mindre velstillede kommuner af hensyn til at sikre nogenlunde ensartede økonomiske vilkår | Staten kan med henvisning til dette system lettere end ellers regulere bloktilskuddet af hensyn til finanspolitikken, idet der i forvejen er 'sat bloktilskud af' til at kompensere for uligheder i de økonomiske vilkår mellem kommunerne |

Note: 1) Diskussion af udgiftsbaserede systemer versus omkostningsbaserede findes i Indenrigsministeriet (1974, p. 23f) og Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004, p. 39). I årene efter 2007 eksisterede der med forbillede i staten og sideløbende med det udgiftsbaserede system et krav om udarbejdelse af omkostningsbaserede regnskaber. Omkostningsregnskaberne forsvandt dog igen ned økonomaftalen for 2011 (Finansministeriet, 2010).

Kilde: Budget- og regnskabssystemet er reguleret i bekendtgørelse, senest Bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. af 27/6-2018. DUT-princippet er fastsat i henhold til udligningslovens § 14, stk. 2. Tilskuds- og udligningssystemet er reguleret i udligningsloven.

## 4.3 Den danske styringsmodel II

Denne model spænder over perioden fra 2011 til i dag. Som nærmere diskuteret i kapitel 2 kan det diskuteres, om perioden starter i 2011 eller lidt senere. Visse elementer i det 'nye' styringssystem kommer således først på plads i 2012 og umiddelbart efterfølgende år.

### 4.3.1 Styringsmæssigt hovedsigte og målsætninger

Hvor væksten i de kommunale serviceudgifter i 00'erne tog afsæt i regeringens målsætninger for realvæksten i det offentlige forbrug som udtrykt i regeringens mellemfristede planer, har styringen af de kommunale serviceudgifter i denne periode baggrund i budgetlovens udgiftslofter. Disse er dog også fastsat med udgangspunkt i de mellemfristede planer. Endvidere er der lovmæssigt fastlagte mål for den samlede offentlige strukturelle balance, jf. kapitel 2.

Med budgetloven og især udgiftslofterne fordelt på stat, regioner og kommuner fås således en mere direkte kilde til den finanspolitiske styring af kommunernes løbende forbrugsudgifter end i den foregående periode. Det er dog fortsat økonomaftalerne, der konkretiserer målene. I det følgende ses på de samme målsætninger som for styringsmodellen for periode I.

#### *Mål vedrørende reale serviceudgifter*

De rullende fireårige udgiftslofter vedtaget af Folketinget for bl.a. kommunerne i det relevante år er udgangspunktet for den finanspolitiske udgiftsstyring af kommunerne. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at udgiftslofterne i den relevante lovgivning også er udtrykt i det 'kommunale' udgiftsbegreb – serviceudgifter – og dermed så at sige direkte henvendt til den kommunale sektor.

De udgiftslofter for kommunerne, som fremgår af loven ved indgangen til det år, hvor budgetterne skal lægges, bliver dog ikke umiddelbart omsat til lofter i forhold til den kommunale budgetlægning, men forhandles i praksis forinden med kommunerne (KL). Her tages der naturligt nok udgangspunkt i det fastsatte loft, men i praksis 'lægges noget oveni'. Eksempelvis blev der ved forhandlingerne om 2019-økonomien tillagt 1,7 mia. kr. i forhold til det oprindelige loft med henvisning til 'prioritering af borgernær velfærd' (Finansministeriet, 2018a, p. 6 og 2018b, p. 6). Loven om udgiftslofter bliver revideret i overensstemmelse hermed, hvilket i praksis sker på det såkaldte bloktilskudsaktstykke og medtages i finanslovsforslaget for det kommende år.<sup>27</sup>

Når kommunerne og KL kan forhandle sig til et højere udgiftsloft end det, der kan aflæses af den gældende lov, uden at den overordnede finanspolitiske styring undermineres, skyldes det, at der

<sup>27</sup> Jf. tekstanmærkning på aktstykket (Finansministeriet, 2018a) og finanslovsforslaget for 2019 (Finansministeriet, 2018c, p. 3485).

som en del af udgiftsloftet, men placeret under det statslige loft, er afsat en 'reserve'. Denne reserve fordeles ud på såvel stat, regioner og kommuner. Dette sker for kommunernes vedkommende netop ved økonomiforhandlingerne.

#### *Mål vedrørende anlægsudgifter*

Anlægsudgifter er ikke en del af udgiftslofterne, men påvirker både den faktiske og strukturelle saldo. Kilden til udmøntningen af det finanspolitiske mål på dette område er derfor igen økonomiaftalerne.

Anlægsstyringen i henhold til aftalerne er skiftende i disse år. Det er dog i alle årene bruttoanlægsudgifterne, der aftales. Overordnet set begynder perioden med et ønske om at fremme anlæg, gerne ud over det aftalte, mens der i slutningen af perioden i højere grad angives et egentligt loft på de budgetterede anlæg.

Udviklingen kan illustreres ved at se på formuleringerne i de enkelte aftaler. Således understreger aftalerne for 2011 og 2012, at de aftalte anlægsudgifter ikke udgør et loft, og at de er fuldt finansierede. I 2013 strammes formuleringen dog til, at der er aftalt et maksimalt anlægsniveau, men herudover aftales det, at kommunerne løfter investeringsniveauet i klimatilpasning af spildevandsområdet med 2,5 mia. kr., dvs. investeringer, som kan lånefinansieres og ikke er omfattet af offentlige investeringer i nationalregnskabet, ligesom de ikke belaster den faktiske eller strukturelle offentlige saldo. I både 2013 og 2014 løftes anlægsinvesteringerne ekstraordinært med 2 mia. kr. som følge af lavere serviceudgifter end forudsat. Endelig indledes fra 2015 og de følgende år en periode med lavere ramme for bruttoanlægsudgifterne, som i de sidste tre år udtrykkeligt er omfattet af en sanktionsmekanisme (jf. senere afsnit om styringsformen), hvis anlægsrammen ikke overholdes i de samlede budgetter.

#### *Mål vedrørende beskatningsniveauet*

Der henvises i denne periode ikke til et overordnet skattestop<sup>28</sup>, men forudsætningen i aftalerne er fortsat – som i den foregående periodes styringsmodel – uændret samlet beskatningsniveau. Selvom en nedsættelse af skatterne i kommunerne selvsagt isoleret set ville betyde en forringelse af den offentlige saldo, er der at dømme efter aftaleteksterne ikke bekymring for generelle skattereduktioner. Dette harmonerer med, at sanktionssystemet også, jf. senere afsnit, er rettet imod at undgå samlede skattestigninger.

#### *Mål vedrørende budgetbalancen*

Med budgetloven introduceres en mulighed for, at der kan stilles krav til kommunerne om forholdet mellem udgifter og indtægter i budgettet. Hensigten er, at kommunerne i årsbudgettet og budgetoverslagene skal have overskud i den løbende drift.<sup>29</sup> Kravet er senere udmøntet som et krav til de enkelte kommuner om, at indtægterne i årsbudgettet skal være større eller lig med driftsudgifterne.<sup>30</sup> Kravet omtales ikke i de officielle publikationer, aftaler etc. og fremtræder – skønt det er fastsat med hjemmel i budgetloven – på denne baggrund ikke som en vigtig finanspolitisk målsætning. Herudover omtales budgetbalancen alene i forbindelse med den tidligere omtalte balanceopgørelse i økonomiaftalen for 2006. Også her kan det – som for den foregående periode – forsigtigt vurderes, at der regnes med en omtrent neutral påvirkning af den offentlige sektors saldo fra den kommunale sektor, såfremt aftalen realiseres. Der er dog betydelige likviditetsmæssige konsekvenser, jf. senere afsnit.

<sup>28</sup> I genopretningspakken (Regeringen, 2010, p. 13) indgik stigninger i skatten, og skattestoppet var ikke en del af den senere Thorning-regerings grundlag.

<sup>29</sup> Jf. bemærkningerne til Budgetloven, lovforslag 174/2011.

<sup>30</sup> Jf. Bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v., § 3, stk. 4. Det er værd at bemærke, at kravet alene gælder i budgetsituationen (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2013).

### *Tidshorisonten*

Også i denne periodes kommunale styringsmodel arbejdes der med en primært etårig tidshorisont, dvs. det helt korte sigt. Dette følger som i den tidligere periode af de etårige økonomiaftaler, men er nu yderligere understreget af nedennævnte sanktionssystem på udgiftssiden, som udtrykkeligt anvender det kommende års budgetter og regnskaber som basis for opgørelsen af en mulig sanktion. Samtidig er den lidt 'blødere' og mindre årsspecifikke likviditetsstyring trådt i baggrunden, jf. nedenfor.

Det bør dog nævnes, at der med de fireårige rullende udgiftslofter er introduceret et længere perspektiv end alene det første år. Værdien af de sidste tre år af denne fireårsperiode i fx kommunal planlægningssammenhæng er dog begrænset af, at hele den mulige udgiftsvækst under udgiftslofterne i disse tre år er afsat under det statslige loft til hel eller delvis senere omfordeling mellem sektorerne stat, regioner og kommuner. Hvor meget KL kan forhandle sig til af denne reserve, vides selvsagt ikke på forhånd.

#### 4.3.2 Konjunkturafskærmning

Den udstrakte grad af konjunkturafskærmning af kommunerne, som blev ydet via styringssystemet i årene før 2011, er fortsat i perioden fra 2011.

Behovet for konjunkturafskærmning er alt andet lige blevet større i denne periode sammenlignet med den foregående, fordi kommunerne i perioden har overtaget en betydelig større del af finansieringen af indkomstoverførslerne på arbejdsmarkedsområdet i kraft af dels reformen vedrørende det såkaldte enstrengede beskæftigelsessystem i 2009/2010, dels de reduktioner i statslige refusionsprocenter der har fundet sted i perioden (Finansieringsudvalget, 2012, kap. 7 og 8, og 2018, kap. 2 og 3).

Konjunkturafskærmningen er også blevet udbygget i takt med kommunernes større konjunkturmæssige eksponering. Der er således etableret et såkaldt beskæftigelsestilskud, som giver kommunesektoren fuld kompensation for udgiftsændringer vedrørende dagpenge til de forsikrede ledige, som kommunerne overtog dele af finansieringsansvaret for ved ovennævnte reform. Beskæftigelsestilskuddet indeholder også en særlig 'forsikringsordning' for at tage højde for de tilfælde, hvor udgifterne til ledige er øget væsentligt kraftigere, end hvad der gælder for landsdelen. Det kan blive tilfældet, hvis en større virksomhed i en kommune lukker eller lignende.<sup>31</sup> Beskæftigelsestilskuddet modsvarer den tidligere omtalte og fortsat eksisterende budgetgaranti, som vedrører øvrige udgifter på især beskæftigelsesområdet.

På finansieringssiden er ordningen med statsgaranti bibeholdt. Efterhånden er det næsten alle kommuner, der vælger statsgarantien frem for selv at skønne over det kommende års skatteindtægter.<sup>32</sup>

#### 4.3.3 Den anvendte styringsform og styringsinstrumenter

##### **Regulering via budgetlov og lovfastsatte udgiftslofter**

Udgangspunktet for den finanspolitiske styring i denne periode er til en vis grad lovgivning, som gælder direkte for kommuner. Som allerede gennemgået drejer det sig om de lovfastsatte udgiftslofter, som indeholder et særskilt kommunalt loft, samt – mindre fremtrædende – et krav om driftsmæssige overskud i de enkelte kommuner.

---

<sup>31</sup> De præcise betingelser for at udløse dette tilskud fremgår af Udligningslovens § 23b.

<sup>32</sup> Jf. de årlige budgetskrivelser fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, fx Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018a), p.1.

For udgiftsloftet bliver dette dog først operationelt for kommunerne efter behandling i budgetsamarbejdet og økonomiaftalerne.

### **Økonomiaftaler**

Som allerede indikeret anvendes budgetsamarbejdet og økonomiaftalerne også i denne periode som et centralt styringsinstrument. Her er det dog en vigtig pointe, at den samlede ramme for stat, kommuner og regioner er fastlagt før forhandlingerne. Da det udgiftsmæssige spillerum i kraft af budgetloven med tilhørende udgiftslofter således er blevet mindre samtidig med indførelsen af et sanktionssystem, er betydningen af aftalerne som selvstændigt finanspolitisk styringsredskab reduceret.<sup>33</sup> Det er dog fortsat via økonomiaftalerne, at den statslige vækstreserve fra udgiftsloftet delvist fordeles til kommunerne (som nærmere forklaret i afsnit 4.3.1 "Mål vedrørende reale serviceudgifter"), ligesom anlægsudgifterne ikke er reguleret via udgiftslofterne.

Det er i øvrigt karakteristisk, at aftalerne i alle årene fra 2011 til 2018 (2019 er endnu ikke opgjort) er blevet overholdt i budgetterne i og med, at der ikke er udløst nogen form for sanktioner på udgiftssiden i perioden, jf. også tidligere Figur 3.1. Dette er en klar forskel fra styringsmodel I, hvor de finanspolitiske mål i aftalerne i betydeligt omfang blev fraveget, i hvert fald at dømme efter de klare vurderinger om "systematiske overskridelser af de planlagte og aftalte udgifter", der fremkom omkring budgetlovens forberedelse efter de store budgetoverskridelser i 2009 og 2010, jf. Finansministeriet (2011, p. 13) og De Økonomiske Råd (2010, 19, 283). Skiftet må også bl.a. ses på baggrund af KL's tætte opfølgning og medierende rolle mellem kommunerne i perioden fra aftalens indgåelse i forsommeren før budgetåret til budgetternes vedtagelse i efteråret, hvor den såkaldte faseopdelte budgetlægning foregår.<sup>34</sup>

### **Likviditetsstyring via økonomiaftale og lånebekendtgørelse**

Her indgår – for en umiddelbar betragtning – de samme elementer som i foregående periode: et grundlæggende regelsæt om kommunernes muligheder for låntagning samt økonomiaftalens lånepuljer. Udgangspunktet er igen i denne periode, at kommunerne ikke kan optage lån til hverken drift eller anlæg, men at der via konkrete lånetilladelser med udgangspunkt i aftalte lånepuljer kan ydes lånetilladelse til visse anlægsprojekter.

Som støtte for finanspolitiske målsætninger reduceres betydningen af likviditetsstyringen dog meget kraftigt i løbet af perioden og ophører vel efterhånden reelt. Når der ses bort fra de to første år af den betragtede periode – 2011 og 2012, tilføres den kommunale sektor således en betydelig ekstra likviditet ud over, hvad der er nødvendigt til finansiering af de planlagte udgifter. Dette gør de likviditmæssige rammer betydeligt mere rummelige end tidligere for de fleste kommuner, hvilket manifesteres ved stærkt stigende kassebeholdninger (se Figur 7.1 i et senere kapitel).

For 2013 var merfinansieringen på 3 mia. kr. i "ekstraordinært bloktilskud" begrundet i det likviditetstab, som kommunerne oplevede i forbindelse med, at Udbetaling Danmark overtog udbetalingerne af alderspension, sociale pensioner, boligstøtte mv., hvor kommunerne hidtil havde haft en vis kredittid i og med, at den statslige medfinansiering af disse overførsler blev betalt til kommunerne, nogen tid før kommunerne skulle udbetale pengene til borgerne. Dette var dog et éngangsfænomen, som alene kunne begrunde en likviditetstilførsel i 2013, men ikke i de følgende år.

Ud over det ekstra bloktilskud/finansieringstilskud er der i perioden tilført ekstra likviditet via særskilte puljer til likviditetsstærkelse, merfinansiering af flygtningeudgifter og ekstraordinære kompensationsordninger. Merfinansieringen topper med godt 5 mia. kr. (1,4 % af udgifterne) i 2019, hvor

<sup>33</sup> Diskuteret i Pedersen (2016a).

<sup>34</sup> Den faseopdelte budgetlægning blev påbegyndt allerede i 2009 på baggrund af manglende aftaleoverholdelse i 2008 og anvendelse af sanktioner, jf. KL (2014).



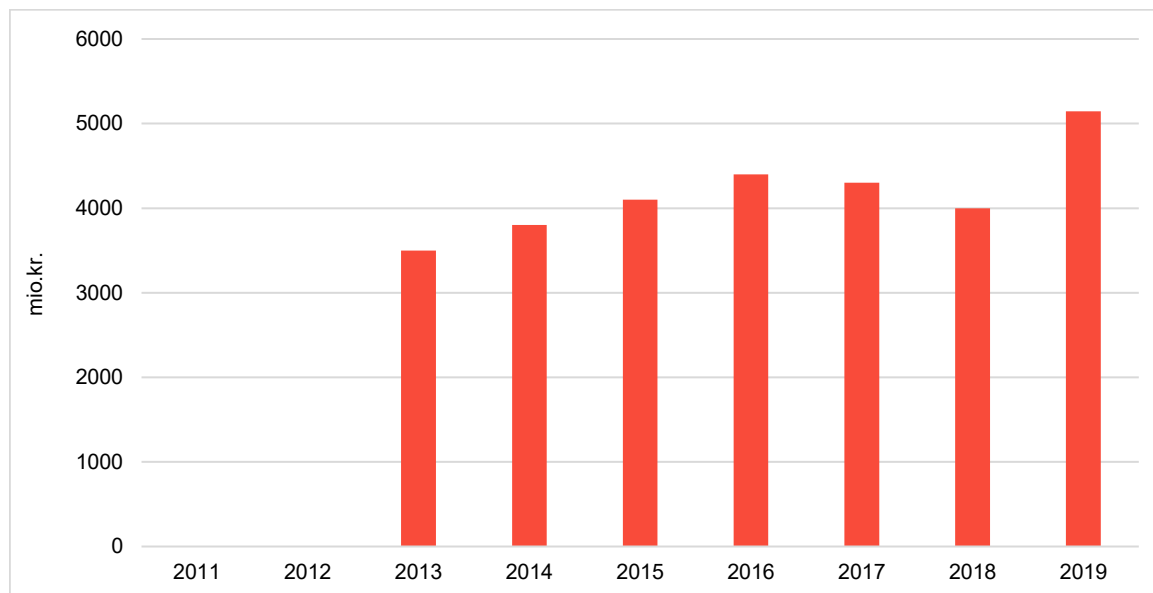
staten – ud over det ekstraordinære finansieringstilskud – som følge af udligningsmæssige ændringer har valgt at finansiere en kompensationsordning på 1,1 mia. kr. af statskassen. Senest har regeringen bebudet, at den for 2019 (og 2020) yderligere vil tilføre kommunerne 0,7 mia. kr. som konsekvens af en opdatering af udligningssystemets demografisk baserede udgiftsbehov (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018a),

Den ekstra likviditetstilførsel må karakteriseres som et regimeskifte i denne del af styringen af kommunerne og vurderes at skulle ses på baggrund af følgende omstændigheder:<sup>35</sup>

- Staten kan i finanspolitisk sammenhæng have vurderet, at det ikke længere var nødvendigt at holde en stram likviditet som styringsmiddel, idet sanktioner på især serviceudgifter i denne periode nu indgår som en integreret del af styringen i forhold til udgiftsloft og skatteudskrivning, jf. senere afsnit. Likviditetsstyring er så at sige blevet overflødigt som styringsmiddel.
- Den ekstra likviditetstilførsel blev fra 2015 skævdelt, således at vanskeligt stillede kommuner fik en forholdsvis stor del af puljen. Dette har formentlig været en selvstændig barriere for, at tilskuddet kunne reduceres eller fjernes i senere år, idet dette ville påvirke balancen mellem kommunerne.
- Den ekstra likviditetstilførsel har været et stærkt ønske fra KL til forhandlingerne, og statslig imødekommenhed på dette punkt har derfor lettet selve aftaleprocessen (Damm, 2017).

I Figur 4.2 illustreres den ekstra likviditetstilførsel via økonomaftalerne mv., i 2019 dog ekskl. de yderligere 0,7 mia. kr. vedrørende opdatering af udligningen.

**Figur 4.2** Årlig overfinansiering af økonomaftalen for kommunerne, 2011-2019



Anm.: Overfinansieringen er opgjort som de samlede udgifter til service, overførsler og anlæg fratrukket de samlede indtægter fra skatter, tilskud lån. Selve det ekstra bloktilskud benævnes skiftevis "ekstraordinært bloktilskud" og "ekstraordinært finansieringstilskud".

Note: For 2013 var der samtidig tale om likviditetstab for kommunerne som følge af overførsel af udbetalingsansvar til Udbetaling Danmark. For 2016 er overfinansieringen inkl. 0,2 mia. kr. i ekstra tilskud til flygtninge.

Kilde: Finansministeriet (2010-2017), Finansministeriet (2016) og Regeringen og KL (2018).

<sup>35</sup> Styringsskiftet er kort diskuteret i Pedersen (2016b).

## Lovfastsatte bloktilskudsreguleringer og statsgaranteret skattegrundlag

Konjunkturafskærmningens indhold er gennemgået i et tidligere afsnit. Midlerne til afskærmning i form af bloktilskudsregulering og statsgaranteret skattegrundlag mv. er som i den tidligere periode lovhjemlet.

## Lovfastsatte sanktioner på udgifter og skatter

I denne periode opstilles der et helt system af sanktioner, som vel at mærke ikke er midlertidige og møntet på særlige styringsudfordringer et enkelt eller et par år, således som det sås i den foregående periode, men som fremtræder som en permanent del af styringssystemet, jf. nedenstående Boks 4.1.

For skatternes vedkommende har der – i mindre omfang – været realiseret sanktioner i enkelte år, men for udgifterne har systemet endnu ikke været afprøvet i den forstand, at der er blevet opgjort og udmøntet konkrete sanktioner. Det skyldes, at kommunerne er vurderet ikke at have overskredet hverken aftaler eller – for serviceudgifternes vedkommende – budgetter.

Det bemærkes, at der i sanktionerne vedrørende udgifter skelnes mellem serviceudgifter og anlægsudgifter, som altså i princippet skal overholdes hver for sig. For anlægsudgifternes vedkommende er der alene sanktioner på de budgetbelagte udgifter – og kun såfremt dette er formuleret i økonomiaftalen. For serviceudgifterne er der både mulighed for sanktioner i budget- og regnskabs-situationen.

For skatterne gælder sanktionerne som udgangspunkt for de samlede tre selvstændige kommunale skatter under ét: kommunal indkomstskat, kommunal grundskyld og dækningsafgifter. I praksis er det udviklingen i de samlede umiddelbare provenuvirkninger hidrørende fra satsændringer for de tre skattearter, som indgår i sanktionsregnestykket.

### Boks 4.1 Sanktionssystemet i forhold til kommuner i kraft fra 2011

#### 1. Udgifter (serviceudgifter og anlægsudgifter)

Budget: Henholdsvis 3 mia. kr. og 1 mia. kr. af bloktilskuddet er gjort betinget af, at kommunerne under ét budgetterer inden for de aftalte udgiftsrammer, for anlægsudgifternes vedkommende dog betinget af, at der er et anlægsloft.

Regnskab: Bloktilskuddet nedsættes tilsvarende, hvis de i regnskabet bogførte serviceudgifter overskrider budgettet for kommunerne under ét. 60 % af nedsættelsen fordeles på de kommuner, der har overskredet budgettet, mens 40 % fordeles kollektivt på kommunerne efter bloktilskudsnøglen.

#### 2. Skatter

Hovedreglen er, at hvis skatterne under ét forhøjes, nedsættes bloktilskuddet tilsvarende, idet de kommuner, der har forhøjet skatten i de første fire år, får fratrullet op til 75 % af provenuet i det første år, 50 % i det andet og tredje år og 25 % i det fjerde år.

Kilde: Larsen et al. (2015).

Som nævnt i indledningen er det her ikke hensigten at vurdere effekten af sanktionssystemet, men der er næppe tvivl om, at det er blevet en meget væsentlig del af styringsredskaberne. Forskellige mulige incitamentsvirkninger – tilsigtede og utilsigtede – drøftes i kapitel 5 og 7.

#### 4.3.4 Yderligere forhold af relevans for den finanspolitiske styring af kommunerne

Sådanne forhold er nævnt under gennemgangen af styringsmodellen for den foregående periode og er konkretiseret i Tabel 4.3 tidligere i rapporten. Beskrivelsen heri er også gældende for denne periodes styringsmodel.

En enkelt nydannelse i budget- og regnskabssystemet med henvisning til budgetloven og forbindelse til styringen af serviceudgifterne og dermed af finanspolitisk relevans kan nævnes. Den består i, at kommunerne fra 2014 har fået mulighed for at budgettere med generelle reserver, der maksimalt kan udgøre 1 % af kommunens budgetterede nettodriftsudgifter til service. En kommune, som er bekymret for at overskride sit budget og derved potentielt ifalde straf i form af en sanktion, jf. det foregående, kan nu forsigtigvis afsætte en reserve, dvs. undlade at udmønte hele budgettet, indtil der ikke vurderes at være baggrund for overskridelser.

### 4.4 Den svenske styringsmodel

Der skal indledningsvis nævnes to forhold, der skal være opmærksomhed på i behandlingen af den svenske styringsmodel.

For det første betragtes den svenske styringsmodel i forhold til kommunerne i tidsrummet fra 2000 til i dag.<sup>36</sup> Over så lang en periode sker der dog betydelige ændringer i samfundsøkonomien og i kommunernes økonomiske vilkår, herunder større konjunkturudsving og ændringer i opgavernes tyngde. Således har finanskrisen givet anledning til overvejelser vedrørende finans- og pengepolitikken og ikke mindst politikken i forhold til finansmarkederne, jf. Regeringens skrivelse (2011, p. 36f). På det kommunale område er der også sket ændringer i de lovgivningsmæssige rammer, herunder vedrørende konjunkturafskærmning, jf. nærmere det følgende. Der er derfor kun i nogen grad tale om én model for perioden, men det er dog vurderingen, at "modellen" i lange stræk er nogenlunde uforandret.

For det andet bemærkes, at en række forhold omkring styring vil kunne være af mere uformel karakter, som vanskeligt lader sig beskrive i et studie som dette, der især baserer sig på offentlige kilder som redegørelser, regler etc.

Vedrørende datasøgningen bemærkes, at der ud over ved konsultation af skriftligt materiale er indhentet informationer via enkelte interview. Således har medarbejdere i Kommunenheten i det svenske Finansdepartement samt cheføkonomen for Sveriges Kommuner og Landsting, SKL, været interviewet til brug for beskrivelsen, men har naturligvis ikke noget ansvar for fremstillingen.

#### 4.4.1 Styringsmæssigt hovedsigte og målsætninger

Som nærmere beskrevet i kapitel 2 er de svenske finanspolitiske rammer – fraset elementer specifikt rettet mod den kommunale sektor – karakteriserede ved krav til positivt saldomål over konjunkturcyklussen samt et udgiftsloft, der alene omfatter de statslige udgifter. Disse statslige udgifter omfatter dog vel at mærke også overførslerne til kommunerne (Regeringen, 2017a, p. 681).

Hertil kommer krav specifikt rettet til kommuner og landsting. Hovedkilder til beskrivelsen af den svenske synsvinkel på statslig styring af kommunerne er her, ud over de ovennævnte interview, omtalen af kommuneøkonomien i dels finanslovsforslaget (fx for 2018 Förslag til statens budget, Regeringen (2017a) og bilaget hertil for udgiftsområde 25 Almäna bidrag till kommunerne, Regeringen (2018b), dels i regeringens økonomiske forårsredegørelse/-forslag (fx for 2018 Regeringen,

---

<sup>36</sup> Beskrivelsen i dette afsnit baserer på forholdene frem til sommeren 2018.

2018a). I Sverige er der derimod ikke et etableret institutionaliseret budgetsamarbejde/aftalesystem mellem staten og kommunernes organisation, hvorfra der kan hentes information om styringsmodellen.

#### *Mål vedrørende udgiftsudvikling*

Det fremgår af de nævnte publikationer (fx Regeringen, 2017b, p. 10), at målet for udgiftsområdet i kommuner og landsting "att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet". Der lægges med andre ord vægt på, at statens økonomiske bidrag har betydning for de svenske kommuners økonomiske rammer. Derimod er der ikke formuleret bestemte målsætninger eller rammer for udgiftsudviklingen, hverken hvad angår forbrugsudgifter eller investeringsudgifter.

Hermed kan dog ikke slutes, at staten ikke interesserer sig for den kommunale udgiftsudvikling, Denne rapporteres således i bl.a. finanslovsforslaget. Det fremgår heraf, at staten støtter og påvirker udviklingen via bloktilskuddet (almäna bidrag, jf. nedenfor) og øremærkede bidrag (riktade bidrag), men altså uden specifikke kvantificerede målsætninger.

#### *Mål vedrørende beskatningsniveau*

Som for udgifterne er der heller ikke for det kommunale beskatningsniveau tale om statslige rammer eller formulerede målsætninger rettet mod kommunerne. Også her rapporteres udviklingen i de statslige publikationer, og det bemærkes, at beskatningsniveauet kan være påvirket af størrelsen af bloktilskuddet, men det kommunale ansvar og beskatningsret understreges samtidig (fx Regeringen, 2018b, p. 10).

#### *Mål vedrørende budgetbalance*

I modsætning til Danmark er der for budgetbalancen tale om et krav, som er fastsat ved lov. Nærmere betegnet blev der allerede i 1992 indført et krav om god økonomisk husholdning i kommunerne, som i 2000 blev udbygget til kravet om saldobalance.

##### *a. God økonomisk husholdning*

Kravet herom fremgår af den svenske kommunallov og forarbejder hertil.<sup>37</sup> Målene om, at kommunerne skal have en "god økonomisk hushållning", er ikke nærmere udspecificeret i lovtæksten og altså underkastet en fortolkning, men det fremgår bl.a. af regeringspublikationerne, at kommunerne skal fastsætte egne finansielle mål og have en langsigtet holdbar økonomi – og gerne øge kommunens nettoformue (egenkapital) år for år. Det nævnes som et grundlæggende princip, at hver generation selv skal bære sine omkostninger. Det defineres ikke nærmere, hvad der ligger heri, men det er sædvanligt ("vanligt förekommande") at stile efter et vist overskud i procent af indtægterne fra skatter og bloktilskud (Regeringen, 2016 og 2017b, p. 12).

##### *b. Balancekravsresultat*

Kravet om økonomisk balance er ligeledes skrevet ind i den svenske kommunallov. Selve balancebegrebet afviger fra det i finanspolitikken anvendte saldobegreb finansiell opsparing (nettofordrings-erhvervelse), idet balancen for kommunerne opgøres ud fra en omkostningsprincip frem for – som i Danmark – et udgiftsprincip (de to forskellige regnskabsprincipper er kort omtalt i Tabel 4.3).

Mere præcist skal der ifølge den svenske regnskabslovgivning<sup>38</sup> årligt opgøres et balancekravsresultat i den enkelte kommune, dvs. de samlede kommunale udgifter fratrukket de samlede indtægter

<sup>37</sup> Der er fra 2018 sat en ny kommunallov i kraft (2017:725) med visse præciseringer i forhold til den tidligere lov, jf. SOU (2015). De relevante bestemmelser findes i lovens kapitel 11.

<sup>38</sup> Lag om kommunal redovisning, 2018: 597, kapitel 11, § 10.

inkl. statslige overførsler. Hvis dette er negativt, skal der ifølge kommunaloven<sup>39</sup> opstilles en plan for, hvordan det negative resultat kan "regleras" (imødegås) inden for de næste tre budgetår. Der kan dog findes særlige omstændigheder ("synnerliga skäl"), som kan begrunde, at kommunalbestyrelsen ikke træffer en sådan beslutning om genopretning, men denne beslutning skal kunne efterprøves og være af særlig karakter. Begrundelser for fravigelser af en genopretning i retning af angivelse af almindeligt forekommende svære økonomiske vilkår bør ikke kunne anvendes (SOU, 2015, p. 489f).

Ifølge Finansdepartementet (2018, p. 90f) er lovens krav om mindst økonomisk balance – nul-resultat, hvis en genopretningsproces skal undgås – at opfatte som et minimumsniveau, og for at opnå kommunalovens krav om god økonomisk husholdning skal resultatet være højere, jf. ovenfor om god økonomisk husholdning.

I Regeringens skrivelse (2011, p. 29) udtrykkes således: "Ett vanligt förekommande mål är att ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag, motsvarar god ekonomisk hushållning." I 2016 var kommunernes resultat således 4,1 procent (Regeringen, 2017b, p. 12).

Set i en finanspolitisk sammenhæng skal det bemærkes, at eksempelvis et overskud på 2 % ifølge de svenske statslige publikationer ikke giver finansiell balance (neutral nettofordringserhvervelse) i de år, hvor der er betydelige krav til investeringer, fx udløst af befolkningsvækst, ønske om institutionsudbygning mv. I 2016 var der således – i kraft af høje investeringer i kølvandet på bl.a. befolkningsstilvækst trods et klart positivt regnskabsresultat for kommuner og landsting på i alt SEK 25 mia. – alligevel en finansiell nedsparring (nettofordringsudstedelse) på SEK 14 mia. (Regeringen, 2017b, pp. 12 og 22). Som følge af det negative finansielle resultat i kommunesektoren øges i disse år denne sektors andel af den samlede gæld for den offentlige sektor. Den samlede gæld af betydning for Maastricht-kriteriernes opgørelse af gælden, hvor der ifølge Vækst- og stabilitetspagten gælder et maksimalt gældsniveau på 60 % af BNP, er dog faldende som andel af BNP. Det skyldes, at BNP øges hurtigere end gælden (Finansdepartementet, 2018, p. 162).

#### *Tidshorisont*

Med udgangspunkt i de konkrete balancekrav til de svenske kommuner, jf. ovenstående beskrivelse, kan tidshorisonten i denne del af den finanspolitiske styring forsigtigt beskrives som forholdsvis langsigtet og i hvert fald længere end et år. Dette baseres på, at anvendelse af et omkostningsbegreb til opgørelse af balancen trækker i retning af et længere perspektiv end det aktuelle år, i og med at afskrivninger indgår frem for de aktuelle investeringsudgifter, og at der desuden ydes en vis frist på tre år med hensyn til at inddække et eventuelt underskud. I SOU (2011, p. 111) udtrykkes det således: "Ett viktigt syfte med balanskravet är att skapa en långsiktighållbar ekonomi och förhindra en urholkning genom att löpande intäkter måste täcka löpande kostnader".

Den længere tidshorisont falder også i tråd med målet i den svenske finanspolitik om overskud set over en konjunkturcyklus, jf. tidligere. Hvorvidt dette slår igennem i kommunal økonomisk planlægning med kortere eller længere sigte, vides i sagens natur ikke, medmindre der foretages specifikke undersøgelser heraf. Dette er selvfølgelig også gældende i dansk sammenhæng.

#### 4.4.2 Konjunkturafskærmning

Det er karakteristisk for den svenske styringsmodel, at der ikke sker en automatisk tilpasning af bloktilskuddet i forhold til den konjunkturpåvirkning, som de kommunale indtægter eller udgifter

---

<sup>39</sup> Kommunallag, kapitel 11, §§ 12 og 13.

måtte blive udsat for. Det er – med den svenske opgaveportefølje in mente – især skatteindtægterne, der kan udvise konjunkturbetingede udsving.

Som følge heraf kan kommunerne blive tvunget til ganske store tilpasninger i økonomien ved eksempelvis en drastisk økonomisk nedgang, som man også i Sverige oplevede det omkring finanskrisen. Dette kan føre til suboptimale situationer for de store velfærdsydelser, som bør tilvejebringes på en stabil basis (OECD, 2017, p. 166).

Der foreligger dog mulighed for at øge bloktilskuddet diskretionært til afhjælpning af en konjunkturbetinget svækkelse af kommunernes økonomi, hvilket også er sket, men på midlertidig basis (Regeringen, 2012, p. 16).

Til imødegåelse af konjunkturpåvirkning af kommunerne er der i Sverige efter et udvalgsarbejde i 2013 (SOU, 2011) indført mulighed for, at kommunerne kan opbygge selvstændige resultatudjævningsreserver, jf. kommunallovens § 14. Opbygningen af fondene skal imødegå procykliske variationer i kommunernes virksomhed – eller som det hedder i kommunaloven om midlernes anvendelse: ”medel som får användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcyklus”. Når der henlægges midler til den lokale kommunale fond, stilles der dog krav til resultatets størrelse, som skal overstige 1 % af indtægterne eller 2 % for økonomisk mere udsatte kommuner. Midlerne i fonden kan så eventuelt anvendes til at dække underskud, som måtte være opstået i en konjunkturedgang, og er i den forstand en undtagelse til eller fravigelse fra balancekravet (ændring af kommunaloven SFS 2012:800, Regeringens skrivelse, 2017, p. 22). Kommunerne fastsætter selv – som en del af god økonomisk husholdning – retningslinjer for, hvordan midlerne/reserverne skal anvendes, men det er obligatorisk at fastsætte sådanne retningslinjer (SFS 2012:800 og baggrunden herfor i Regeringens proposition, 2011).

I 2016 var der akkumuleret SEK 9 mia. og i 2017 SEK 12,9 mia. i de kommunale resultatudjævningsfonde (oplysninger fra Finansdepartementet).

Det bør også bemærkes, at balancekravet til de svenske kommuner er et langsigtet mål, jf. tidligere, og hermed giver kommunerne en vis fleksibilitet med hensyn til tilpasning til konjunkturer.

#### 4.4.3 Den anvendte styringsform og styringsinstrumenter

Som for de danske styringsmodeller ses der her nærmere på de anvendte styringsinstrumenter.

##### **Regulering via lovkrav**

Som det fremgår, er de svenske finanspolitiske krav til kommunesektoren fastlagt ved lov. Lovkravene er ikke meget specifikke, fx med hensyn til indholdet i god økonomisk husholdning, hvorfor der kan være et vist spillerum for fortolkning af indholdet i forarbejder, regeringens publikationer mv., men det skal naturligvis holdes inden for lovens tekst.

##### **Konsultationer og aftaler**

I modsætning til Danmark findes der ikke et fast og institutionaliseret budgetsamarbejde mellem regeringen og SKL. Der har tidligere eksisteret en aftaleordning i retning af et fast budgetsamarbejde, men dette blev forladt i 1970'erne efter kommunalt aftalebrud (Lotz, 2010; Blom-Hansen, 1997). Dette betyder selv sagt ikke, at der ikke er løbende samarbejde mellem Finansdepartementet og SKL.

## Likviditetstilførsel

Der gælder i Sverige hverken lånebegrænsninger eller krav til likviditetsbeholdning for kommuner.

## Ændring i bloktilskuddets størrelse

Bloktilskuddet (almäna eller generella bidrag) fungerer i Sverige som et indirekte finanspolitisk styringsmiddel, idet regeringen kan beslutte diskretionært at forhøje eller formindske tilskuddet afhængig af konjunktursituationen.

Bloktilskuddet fastsættes i udgangspunktet i prognoser for, hvad der skal anvendes til finansiering af det svenske udligningssystem<sup>40</sup>, hvortil kan komme diskretionære forhøjelser i det enkelte år (jf. fx Regeringen, 2017b, p. 9). Rent faktisk kan det konstateres, at bloktilskuddet har været stigende i 10-året fra 2006 til 2016 (Regeringen, 2017b, p. 18). Det kan være vanskeligt fuldt at gennemskue årsagen til ændringerne i bloktilskuddet til kommuner og landsting, idet der her også indgår kompensation for nye opgaver og nye indtægter, eventuelt med udbetalinger i ét år som skal dække over flere års behov. Fra de seneste år kan der konstateres diskretionære ændringer i form af et midlertidigt konjunkturtilskud i 2010 (Regeringen, 2014, p. 15) og henholdsvis en midlertidig og permanent forhøjelse i 2015 og 2017, herunder med henvisning til flygtningetilstrømningen (Regeringen, 2017b, p. 18). Endvidere blev der med forslag til statens budget for 2018 varslet permanente forhøjelser i 2019 og 2020 (Regeringen, 2017a, p. 707). De betydelige udsving må rimeligvis også ses på baggrund af flygtningesituationen, finanskrisen mv.

## Sanktioner

Der har ikke været etableret sanktionssystemer i forhold til kommunerne i perioden. Derimod var der en sanktion på skatteforhøjelser i kommuner og landsting i årene 1997, 1998 eller 1999 i forhold 1996, ifølge hvilken bloktilskuddet kunne reduceres med halvdelen af provenuet.<sup>41</sup>

### 4.4.4 Øvrige forhold med forbindelse til styringssystemet

Det væsentligste at bemærke er, at det svenske budget og regnskabssystem, som allerede nævnt, er omkostningsbaseret. Med anvendelse af forretningsmæssige principper, herunder opgørelse af afskrivninger og egenkapital samt dennes forretning, adskiller det sig fra det danske udgiftsbaserede system, jf. om forskelle mv. i Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004, kap. 8).

Også for den svenske styringsmodel fungerer et etableret DUT-princip og et udligningssystem som økonomiske rammebetingelser for kommunerne.

## 4.5 Opsummering – hovedpunkter fra sammenligningen af tre modeller

De tre gennemgåede udgaver af modeller for den finanspolitiske styring af kommuner ligger i forlængelse af de overordnede, nationale finanspolitiske målsætninger i henholdsvis Danmark og Sverige og for de i dansk sammenhæng relevante perioder.

I Danmarks tilfælde er der skelnet mellem tiden før og efter 2011, selvom der er et stort element af fælles gods i styringen over hele perioden fra 2000 – eventuelt bortset fra et par år lige omkring finanskrisen, hvor der var vægt på at lempe finanspolitikken og føre en ekspansiv, aktivitetsstimulerende politik. Der fastsættes således i begge perioder både mål for serviceudgifternes og ofte for

<sup>40</sup> Det svenske utjämnningssystem finansieres delvist af kommunerne, men for langt hovedpartens vedkommende fra staten.

<sup>41</sup> Lag om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997-1999.



anlægsudgifternes størrelse samt beskatningsniveauet, hvorimod budgetbalancen mere fremkommer som et resultat af styringen af udgifter og skatter.

Det er dog tydeligt, at ambitionsniveauet med hensyn til at sætte mål for den finanspolitiske styring af kommunerne og rent faktisk at gennemføre disse øges fra den første til den anden periode, hvilket sker sideløbende med, at Danmarks øvrige finanspolitiske indsats styrkes og strammes efter EU's henstilling om den offentlige strukturelle balance og genopretningsplanen i 2010. Opstramningen viser sig ved, at den tidligere helt centrale rolle til de statsligt-kommunale økonomaftaler i relation til den finanspolitiske styring af kommunerne nu svækkes noget i kraft af, at der – inden aftaleforhandlingerne påbegyndes – er fastsat udgiftslofter af Folketinget. Processen med udgiftslofter ligger i forlængelse af budgetloven og omfatter bl.a. de kommunale serviceudgifter. Selvom der fortsat er overladt et vist spillerum til forhandlingsløsninger i budgetsamarbejdet, foregår det nu for statens vedkommende med et kraftigt 'rygstød' i de lovmæssigt fastsatte udgiftslofter.

I relation til selve styringsformen er det endvidere karakteristisk, at overholdelsen af det vel nok mest centrale mål, størrelsen af serviceudgifterne, i perioden efter 2011 bakkes op af et sanktionssystem på de samlede aftalte serviceudgifter i såvel budgetter som regnskaber. Her var styringen i den foregående periode hovedsageligt baseret på selve økonomaftalen og KL's medlemsopbakning til denne samt en forholdsvis stram styring af likviditeten. Efter nogle år med ønske om høje investeringer er der for bruttoanlægsudgifternes vedkommende også i en del af årene efter 2011 mål om maksimale anlægsniveauer, men dog kun sanktionsunderstøttet for budgetternes vedkommende.

Til gengæld for den direkte styring af den kommunale sektors serviceudgifter efter 2011 reduceres og gradvist elimineres den foregående periodes likviditetsstyringssystem i takt med, at der foregår en betydelig likviditetstilførsel til kommunerne. Der er efter 2011 øjensynlig tillid til, at sanktionsinstrumentet håndterer overholdelsen af målene fra økonomaftalen både mere effektivt og præcist end tidligere, uden at den rigelige likviditet slår igennem i finanspolitisk svækkelse via højere anlægsudgifter eller et fald i beskatningsniveauet.

Sammenlignet med Sverige er den danske finanspolitiske styring af kommunerne i forholdsvis høj grad, især i den sidste periode, rettet mod det korte etårige sigte og kan herved ændre kurs forholdsvis hurtigt, hvis det findes nødvendigt eller ønskeligt. Her er den svenske finanspolitiske styring – nationalt som i forhold til kommunerne – designet til udviklingen over nogle år, hvilket eventuelt kan have at gøre med anderledes vilkår i bl.a. valutakursregimet, hvor Sverige via pengepolitikken råder over et ekstra instrument i den økonomiske politik og har tildelt Riksbanken en betydelig rolle i den aktive stabiliseringspolitik.

Den finanspolitiske styring af de svenske kommuner har fokus på et krav om en balance på budgetsaldoen, som opgøres efter omkostningsprincipper i bogføringen – modsat det danske udgiftsbaserede budget- og regnskabssystem. Med det ligeledes lovfastsatte krav om god økonomisk husholdning i de svenske kommuner signaleres også et ønske om, at der normalt er overskud på balancen, således at kommunens egenkapital kan bevares og eventuelt øges løbende. Kravet om balance gælder vel at mærke for de enkelte kommuner, men der tolereres underskud i enkelte år, såfremt dette rettes op inden for en treårig horisont.

Det er klart, at de svenske kommuner med kravet til balance også oplever en vis indirekte styring af den samlede udgifts- og skatteudvikling, ligesom staten også via bloktilskud og andre former for tilskud har mulighed for at påvirke udviklingen i disse størrelser. Den finanspolitiske relaterede styring af udgifter og beskatningsniveau er dog – sammenlignet med den danske styringsmodel, især som den finder sted i perioden efter 2011 – langt mere indirekte. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke heri indgår styringsmæssige tiltag i form af øremærkede tilskud.

Både i Sverige og Danmark er der i styringssystemet og det finansielle system indbygget en konjunkturaufskærmning af kommunerne, som kan begrundes ud fra ønsker om, at kommunerne ikke tvinges ud i eller tilskyndes til en konjunkturmedløbende politik i kraft af, at skatterne og i et vist omfang også udgifterne påvirkes af konjunkturerne. En konjunkturmæssig påvirkning af traditionelle serviceydelser som skole, dagpasning og ældrepleje er også potentielt skadelig for velfærdssamfundet. Denne konjunkturaufskærmning er forholdsvis fintmasket i de danske modeller, hvor der i selve lovgivningen er sikret automatiske tilpasninger af bloktilskud og stabilitet i skatteudskrivningen, som imødegår konjunkturbetingede udsving i indtægter og udgifter. Hertil kommer, at bloktilskuddet i økonomiaftalen også som udgangspunkt fastsættes, så det tilpasses eventuelle udsving i finansieringsbehovet, særligt fra skatteindtægterne.

Også i det svenske system er der indbygget konjunkturbeskyttede elementer for kommunerne, dels i kraft af at kommunerne selv kan opbygge såkaldte resultatudjævningsreserver til anvendelse i en konjunkturedgang, dels ved at staten kan yde diskretionære bloktilskud til imødegåelse af udsving. Konjunkturaufskærmningen er dog mindre fremtrædende end i det danske system, hvilket muligvis kan ses i sammenhæng med, at de danske kommuners konjunkturudsatte opgaver i form af finansiering af arbejdsmarkedsrettede overførsler vejer langt tungere i udgifterne end i de svenske kommuner. Desuden giver det forholdsvis langsigtede balancekrav en fleksibilitet i tilpasningen til konjunkturer.

## 5 Finanspolitisk styring versus løsning af allokeringsopgaven

I et forsøg på identifikation af nogle fordele og ulemper ved de statslige finanspolitiske styringsmodeller i forhold til kommuner er det nærliggende at spørge, dels hvordan styringen virker i relation til sine finanspolitiske målsætninger, dels hvordan den i øvrigt kan påvirke de opgaver, som kommunerne er sat til at løse. Dette skal her ikke forstås som kommunernes konkrete opgaveløsning på specifikke områder, men som kommunernes mere generelle allokeringsspolitiske rolle, dvs. at sørge for, at der på den mest effektive måde allokeres ressourcer til de opgaver, borgerne efterspørger og har behov for. Overordnede strukturpolitiske mål om størrelsen af de samlede udgifter og skatteniveauet må også henregnes under allokeringspolitikken.

### 5.1 Allokering versus stabilisering – det principielle udgangspunkt

I den klassiske 'first generation' fiscal føderalisme-litteratur (fx Musgrave, 1959; Oates, 1972) udsondres tre opgaver for det offentlige, som ud fra økonomiske overvejelser anbefales placeret på hver sin 'hylde' eller opgaveniveau i den offentlige sektor: fordelingspolitiske, stabiliseringspolitiske og allokeringsspolitiske opgaver. I dette kapitel drøftes de to sidstnævnte opgaver, idet det er vanskeligheden ved at holde disse to typer opgaver adskilt, som i første række kan udgøre en udfordring i den finanspolitiske styring af kommunerne.

#### *Den stabiliseringspolitiske opgave*

Denne opgave, som kan omtales synonymt som den finanspolitiske opgave behandlet i de foregående afsnit, er sædvanligvis uden nærmere diskussion antaget placeret på det øverste niveau i den offentlige sektor, dvs. det statslige niveau i dansk national sammenhæng.<sup>42</sup> Det kan anses for økonomisk meget oplagt at vælge denne placering, eftersom forsøg på finanspolitisk styring på det lokale, kommunale niveau vil være hæmmet af, at en så lille og åben økonomi, som en kommune udgør, ikke selv vil få tilstrækkelig gavn af en finanspolitisk indsats set i forhold til omkostningerne herved. En stor del af virkningerne af en lokal finanspolitik vil således blive båret af – eller komme til nytte hos – nabokommunerne og andre niveauer i den offentlige sektor. Den finanspolitiske opgave er med andre ord en opgave, som – hvis den blev forsøgt løst lokalt – ville have betydelige eksternalitetsvirkninger, hvorfor en decentraliseret løsning ikke vil være efficient. Der vil så at sige ikke blive produceret tilstrækkeligt meget stabiliseringspolitik i denne situation.

Placeringen af det finanspolitiske ansvar hos staten er da også en forudsætning i alle de styringsmodeller, der er gennemgået i de foregående. Når kommunerne også inddrages i modellerne og gøres til genstand for styring, må det ses på baggrund af deres meget betydelige økonomiske vægt i den samlede samfundsøkonomi. Eller sagt lidt anderledes: selvom kommunerne ikke skal føre selvstændig finanspolitik, kan deres dispositioner ikke ignoreres i en finanspolitisk sammenhæng og omfattes derfor af styringsmodellerne. Dels påvirker kommunernes aktive dispositioner med hensyn til udgifter og skat den endelige efterspørgsel, dels – jf. næste kapitel 6 om konjunkturafskærmning – er kommunernes tilpasning til ændrede konjunkturer afgørende for, om kommunerne er et stabiliserende eller destabiliserende element i økonomien.

---

<sup>42</sup> Hvad der betragtes som det øverste niveau, kan udvikle sig over tid, og EU's finanspagt er et eksempel på, at der også føres finanspolitik på EU-niveau.

### *Den allokeringspolitiske opgave*

Kommunernes grundlæggende opgave er at medvirke til at tilvejebringe ydelser til borgerne i et passende omfang og til de lavest mulige omkostninger. Dette er den allokeringspolitiske opgave, som kommunerne løser på en række opgaveområder, hvor de med større eller mindre autonomi beslutter, hvor meget og hvordan der skal udbydes, og selv opkræver en del af finansieringen hertil i form af kommunale skatter. Det vil som oftest ikke være muligt at fremfinde konkrete, artikulerede motiver for placeringen af opgaverne hos netop kommunerne frem for hos staten (eller regionerne), men det vil være nærliggende at pege på kommunernes position som det opgaveniveau, der er tættest på borgerne og derfor bedst i stand til at opfange og vurdere borgernes præferencer og betalingsvilje på de borgerrettede områder. Det forhindrer selvsagt ikke, at staten/Folketinget kan intervenere i konkrete opgaveområder, hvis den finder, at kommunerne ikke fortolker borgernes ønsker på den rette måde, ikke tilgodeser mindretallets rettigheder etc.

Formodningen om, at kommunerne normalt bedst opfanger borgernes ønsker og fører dem ud i livet på en effektiv måde, må i sagens natur også ligge til grund for, at opgaven i det hele taget er placeret her. Sådanne hensyn anføres da også, når opgavefordelingen drøftes i forbindelse med større reformer og lignende, og der argumenteres for placering af opgaver på det kommunale niveau (se fx Opgavekommissionen, 1998; Strukturkommissionen, 2004). Andre motiver for at lade det decentrale niveau i den offentlige sektor løse opgaver kan være mulighederne for sammenligninger på tværs mellem forskellige lokale opgaveudbydere, konkurrence om bedste opgaveløsning og transparens. Hensyn til stordriftsfordele, element af såkaldte meritgoder og eksternalitetsvirkninger ved opgaveløsningen kan dog trække i retning af, at nogle opgaver placeres hos staten eller et regionalt niveau (jf. fx Shah, 2007; Kim et al., 2013; Alain-Duprés, 2018), men det væsentlige i denne sammenhæng er, at det for en del opgaver er vurderet, at løsningen bør ske på det kommunale niveau.

Udfordringen for styringsmodellerne er således, hvorvidt disse modeller understøtter de finanspolitiske målsætninger og samtidig undgår at undergrave det kommunale niveaus løsning af den allokeringsmæssige opgave.

Disse forhold belyses i de to næste afsnit.

## **5.2 Den finanspolitiske vinkel – virker styringen af kommunerne?**

Formålet med den finanspolitiske styring af kommunerne i de tre styringsmodeller er allerede gennemgået. Det vil herefter være naturligt at spørge – især i forhold til den gældende danske styringsmodel, om styringen har virket og fortsat kan forventes at gøre det under den forbedrede konjunktur, der opleves i disse år.

Det er ikke emnet at foretage selve denne evaluering her, selvom nogle indledende betragtninger er gjort i forbindelse med illustrationen af aftaleoverholdelsen fra 2007 og frem i Figur 3.1. I en dansk sammenhæng kan anføres Foged (2015) og Bæk et al. (2016) til støtte for, at styringen har opfyldt sit mere snævre formål med hensyn til at sikre aftaleoverholdelse i budgetter og regnskaber. Budgetoverholdelsen i den foregående periode er bl.a. behandlet i Holdt-Olesen et al. (2010). Der udestår dog en mere eksplicit evaluering af den finanspolitiske styring af kommunerne – holdt op imod de finanspolitiske mål, og således som den er gennemført i de relevante perioder under de tre modeller.

I en teoretisk litteraturmæssig sammenhæng kan nævnes, at Ibsen bl.a. behandler spørgsmålet om statslig styring af kommuner i en ph.d.-afhandling (Ibsen, 2017, p. 22ff). Han fremhæver, at der i den tidlige fiscal federalism-litteratur har været en tilbøjelighed til at betragte den decentraliserede

offentlige sektor som at have iboende mulighed for at holde udgiftsudviklingen i den offentlige sektor i ave alene på baggrund af konkurrence mellem kommunerne om at holde skatten så lav som muligt og i det hele taget kappes om vælgernes gunst ved at frembringe de ønskede ydelser så effektivt som muligt. Selvom denne model vel ikke direkte vedrører den finanspolitiske styring af kommuner, kan det dog udledes, at der fra denne litterære tradition vil være en kritisk holdning til en mulig direkte statslig intervention i kommunernes udgifts- og indtægtsdispositioner. På visse punkter kan den i forhold til kommunernes forholdsvis tilbageholdende svenske styringsmodel ses at have nogle berøringspunkter med denne synsvinkel.

Over for dette er der styringsmodeller, som tværtimod lægger vægt på, at staten må fastsætte overordnede rammer på såvel det centrale som det lokale niveau (delstater, regioner, kommuner mv.) for at styre udviklingen. Disse såkaldte TEL's – Tax and Expenditure Limitations – er gennemført med vekslende erfaringer og held i en række lande (Kirshgässner, 2001). Den danske model efter 2011 har en betydelig analogi til en sådan TEL-model.

Ibsen (2017, p. 27) konkluderer i sin ph.d.-afhandling om økonomistyring i danske kommuner om virkningen af disse TEL-modeller, at de hidtidige (internationale) studier har "... sandsynliggjort, at bindende rammer for decentrale enheder, især hvis de er præcist formulerede og opfattes som troværdige, har en dæmpende virkning på de decentrale enheders udgifter". I samme retning kan nævnes Blom-Hansen et al. (2013) for beskatningsforhold på danske forhold.

Det bør her understreges, at finanspolitisk styring af kommunerne ikke nødvendiggør en afdæmpning af udviklingen i udgifter og beskatningsniveau, men snarere at den ud fra finanspolitiske målsætninger planlagte udvikling også realiseres. Det kan dog, som tidligere indikeret, i praksis være vanskeligt at holde målsætningerne ude fra hinanden.

### 5.3 Den allokeringspolitiske vinkel – kan den opretholdes uændret?

Gennemførelsen af den finanspolitiske styring af kommunerne må antages ikke at have som sigte at påvirke kommunernes medvirken til at løse den allokeringspolitiske opgave, men alene at sørge for, at løsningerne af opgaverne samordnes. Spørgsmålet er, om denne antagelse – hvis den er rigtig – så også holder. Dette analyseres i det følgende, idet der vil der blive set på mulige virkninger af finanspolitiske styringsmodeller i fire aspekter af løsning af allokeringsopgaven: udgiftsallokering på det aggregerede niveau, på det disaggregerede niveau mellem de enkelte kommuner, allokering mellem drift/anlæg og forbrug/investering og endelig allokeringsmæssige forhold vedrørende skat-teopkrævningen.

#### 5.3.1 Kommunal udgiftsallokering på det aggregerede niveau

Kommunernes samlede udgiftsniveau bliver i forskellig grad udsat for styring i de gennemgåede styringsmodeller. Den mest direkte styring fremkommer i den danske model II, hvor udgangspunktet er det særskilte udgiftsloft for kommunerne, som dog underkastes en forhandling i forbindelse med indgåelse af økonomiaftaler. Over for dette indeholder den svenske styringsmodel ikke lignende direkte rammer for de kommunale udgifter, men lægger mere vægt på balancen og egenkapitalen. Den danske model I indtager en mellemposition, idet der også i denne periode af staten blev taget udgangspunkt i udgiftsrammer, men hvor det forhandlingsmæssige spillerum set fra kommunerne utvivlsomt var noget større end i den efterfølgende periode.

Potentielt kan der derfor opstå et velfærdstab i den danske model – særligt den nugældende styringsmodel – derved, at kommunerne ikke tillades det udgiftsniveau, som de ville vælge, hvis den finanspolitiske styring inkl. udgiftsloftet var fraværende.

Hvorvidt der faktisk er tale om et velfærdstab og i givet fald i hvilket omfang, kan dog ikke umiddelbart afgøres, idet der også kan anføres forskellige mulige risici for fejlallokering hos kommunerne ved en mere fri udgiftsfastsættelse.<sup>43</sup>

Alt i alt kan det derfor på det foreliggende grundlag blot konkluderes, at den danske styringsmodel efter 2011 i mindre grad end tidligere – og mindre i forhold til den svenske model – lægger op til, at allokeringen på aggregeret niveau besluttet på det kommunale niveau og i højere grad på det centrale statslige/parlamentariske niveau.

### 5.3.2 Kommunal udgiftsallokering på det disaggregerede niveau

Løsningen af allokeringsopgaven på det decentrale lokale niveau indebærer også, at der kan tillades forskelle i serviceniveauer og beskatningsniveauer mellem kommunerne afhængig af de forskelle, der måtte være i borgernes præferencer. Dette omtales i litteraturen som den såkaldte Tiebout-model (Tiebout, 1956), hvor forestillingen er, at borgerne ved at bevæge sig mellem kommunerne – at "stemme med fødderne" så at sige – tilkendegiver, hvilken kombination af service- og beskatningsniveau de foretrækker, og herved får øget deres velfærd i forhold til en situation, hvor der ikke var denne valgmulighed. Hvis forudsætningen om, at borgerne rent faktisk flytter efter sådanne fiske forhold, ikke holder, fx på grund af lav mobilitet, har Oates (1972, 1999) i sit decentraliserings-teorem påpeget, at det ikke er nødvendigt med flytninger mellem kommuner for at realisere velfærdsgevinsten, men alene at borgerne via den lokale beslutningsproces (i Danmark lokaldemokratiet) kan tilkendegive deres præferencer, og at der herefter handles på dem.

Selvom tankegangen om lokal præferencetilpasning har sine svagheder, også fordi mange goder rækker ud over såvel kommunegrænsen som 'grænsen' til de andre opgaveniveauer (Blom-Hansen, 1997, p.13f), har modellen formentlig stadig et væsentligt forklaringsselement og optræder fortsat hyppigt i teoretiske fremstillinger om den offentlige sektors funktion (fx i OECD's publikation med Blöchliger et al., 2018).

Når spørgsmålet om, hvorvidt allokeringsopgaven i denne decentrale/disaggregerede version kommer i konflikt med de danske styringsmodeller, falder det umiddelbart i øjnene, at disse styringsmodeller netop retter sig mod det aggregerede niveau, men fortsat tillader lokale forskelle. Det er således de samlede kommunale serviceudgifter, som er styringsmålet i modellerne. Det gælder eksempelvis, at udgiftsloftet er udtrykt som en samlet ramme, men også ved en eventuel udløsning af sanktioner kræves det, at de samlede aftalte serviceudgifter er overskredet.

Det er ikke desto mindre muligt, at der i selve implementeringen af styringsmodellen kan foregå en utilsigtet påvirkning af løsningen af den lokale allokeringsmæssige opgave. Her kan tre forhold nævnes, som særligt er tilknyttet det forhold, at det i forbindelse med styringsmodellen efter budgetloven er tillagt meget stor vægt, at det aftalte udgifter ikke overskrides:

<sup>43</sup> Således kan det anføres, at kommunerne i deres valg af samlet udgiftsniveau ikke tager hensyn til de samlede omkostninger og gevinster ved de kommunale udgifter på grund af forskellige former for overvæltningss-/eksternalitetsproblematikker. Det gælder ikke mindst på finansieringssiden, hvor følgende kan nævnes på enkeltkommuneniveauet: 1) Kommunerne træffer ikke nødvendigvis beslutning om udgifter på baggrund af den fulde omkostning ("skattepris"), idet staten i et vist omfang via refusioner, øremærkede tilskud etc. løfter en del af omkostningerne. Efter en række af byrde- og opgavereformer siden 1970'erne er langt hovedparten af refusionssystemerne dog afviklet på det kommunale forbrugsområde og findes nu hovedsagelig alene på overførselsområdet. 2) Det kommunale udligningssystem kan, uanset at det baserer sig på objektive kriterier, i et vist omfang påvirke den oplevede skattepris (jf. nærmere i næste afsnit om konjunkturfæskærmning). 3) Kommunerne kan i et vist omfang vælte eksternalitetsomkostninger på skattesiden over på det statslige niveau, dvs. hvad der benævnes vertikal skattekonkurrence. Hvis højere skatter således alt andet lige medfører et lavere skattegrundlag, vil en del af omkostningen blive båret af det statslige niveau (jf. Strukturkommissionen, 2014, kap. 14). Der kan dog også anføres forhold i den modsatte retning, herunder at horisontal skattekonkurrence på mobile skattegrundlag kan sætte finansieringsgrundlaget under pres. Desuden kan der være positive eksternalitetsvirkninger af lokalt besluttede udgifter, hvor nabokommunerne får gavn af "offentligt gode"-lignende ydelser, fx biblioteker eller infrastruktur, som ikke indgår i det kommunale regnestykke.

For det første har det nødvendiggjort en intern proces mellem kommunerne, formidlet af KL, i retning af at sikre, at summen af de enkelte budgetter ikke overskrider den aftalte ramme. I den proces, der tidligere – jf. afsnit 4.3 – er omtalt som den faseopdelte budgetlægning (KL, 2014), indgår nøgletal til brug for drøftelserne af fordelingen af den samlede service- og anlægsramme kommunerne imellem. KL noterer i den forbindelse udtrykkeligt, at den faseopdelte budgetlægning har som målsætning, at kommunerne kan bevare friheden til at være forskellige (KL, 2014, p. 2). Men selvom KL hverken har ønske om eller formel autoritet til at fastlægge egentlige service- og anlægsrammer for medlemskommunerne, kan kommunikationen godt blive opfattet som en form for udmelding af rammer til de enkelte kommuner alligevel (Kjærgaard et al., 2017, p. 45). Hvis de af KL udmeldte måltal faktisk kommer til at fungere som vejledende i nogle tilfælde, bliver den lokale allokeringssproces så at sige i praksis overhalet af rammer fastlagt andre steder end i den enkelte kommune. En afdækning af det mulige omfang heraf kræver dog nærmere undersøgelse.

For det andet indebærer sanktionsreglerne i den danske styringsmodel efter 2011 en mulighed for kommunespecifikke sanktioner i de tilfælde, hvor regnskabet overskrider budgettet. Her er der altså mulighed for en direkte intervention i forhold til de lokale beslutninger. Sanktioner kan dog først udløses, hvis det samlede regnskabsniveau overstiger de samlede budgetter, hvilket hidtil ikke er sket.

Endelig er der for det tredje en mulighed for, at en opprioritering af den overordnede styring med vægt på bl.a. budgetoverholdelse kan have svækket produktiviteten i den kommunale serviceproduktion. Således peger en dansk undersøgelse (Houlberg et al., 2017) på, at administrative modeller i kommunerne med vægt på økonomistyring – konkret den såkaldte direktionsmodel uden opdelt administrativt ansvar – er blevet mere udbredt på bekostning af mere traditionelle forvaltningsmodeller med tættere kobling til de faglige miljøer i fagforvaltningerne. Samtidig er den klassiske forvaltningsmodel ifølge studiet forbundet med en højere produktivitet end en direktionsmodel uden opdelt administrativt ansvar, om end forklaringsgraden er lav (Houlberg et al., 2017, p. 78). Det konkluderes, at direktionsmodellen måske nok styrker udgiftsstyringen, men at afkoblingen til de faglige miljøer i fagforvaltningerne omvendt gør det vanskeligt at have fokus på, hvordan ressourcer på de enkelte serviceområder anvendes mest produktivt.

Samlet set ser det derfor ud til, at der er risiko for, at styringsmodellen efter budgetloven kan have påvirket løsningen af den lokale allokeringssproces på disaggregeret niveau i utilsigtet retning. Dels kan den have svækket sammenhængen til lokale præferencer, dels kan den have haft negative virkninger på kommunernes produktivitet. Som nævnt er nærmere studier dog nødvendige for en afklaring.

### 5.3.3 Særligt vedrørende allokering af ressourcer mellem drift og anlæg samt aktuelt forbrug og investeringer

I de danske styringsmodeller skelnes der mellem henholdsvis service- og anlægsudgifter, som har hver sin udgiftsramme og hver sine tilhørende sanktioner ved afvigelser fra det aftalte. Denne sontring, som ikke findes i den svenske styringsmodel, må antages at have baggrund i, at der også i finanspolitikken er særskilt opmærksomhed på disse to udgiftstyper. Sontringen indebærer en mulighed for påvirkning af valget mellem drift og anlæg på det lokale niveau. På den ene side er styringen af anlæg mere lempelig end af serviceudgifter, idet der alene til serviceudgifterne er knyttet kommunespecifikke sanktioner, jf. Boks 4.1. På den anden side er der risiko for, at den stærke centrale indflydelse på specifikt anlægsniveauet kan give anledning til, at der overses lokale behov for anlæg, som kan muliggøre senere effektiviseringer i serviceproduktionen. Eller med andre ord, at investeringer ikke bliver foretaget, selvom de har et positivt afkast i form af rationaliseringer eller forøgelse af produktiviteten. Den tidligere nævnte (afsnit 4.3.1) omveksling af lavere serviceudgifter



med højere anlægsudgifter på 2 mia. kr. i årene 2013 og 2014 kan ses som et forsøg på at håndtere en sådan problemstilling, men blev netop kun et forsøg med en varighed af de to nævnte år.

Endvidere skal påpeges, at der kan være en risiko for, at den forholdsvis strikte styring af aktivitet på ét års sigt, som især findes i styringsmodellen efter budgetloven, kan indebære, at kommunale indsatser, som først indebærer et afkast i de efterfølgende år, prioriteres lavere, end hvis tidshorisonten var længere. Sådanne investeringsprægede indsatser kan bl.a. findes på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område. Kommuner med en forholdsvis stor økonomisk volumen vil dog have mulighed for at håndtere en vis fleksibilitet internt i forvaltningerne, jf. også kapitel 7 om overførsler mellem årene.

#### 5.3.4 Allokeringsopgaven i den kommunale skattefastsættelse

Involvering af det lokale beskatningsniveau i forbindelse med kommunernes udgiftsfastsættelse angives i litteraturen som en væsentlig del af den kommunale medvirken til løsning af allokeringsopgaven (KREVI, 2011, p. 7). Dels er skattefastsættelsen et element i tilpasningen til lokale præferencer og behov, dels medvirker den til ansvarliggørelse på det kommunale niveau (Rodden, 2003).

Der er endvidere internationale undersøgelser, som tyder på, at decentralisering til det kommunale niveau øger de samfundsøkonomiske vækstmuligheder målt ved vækst i BNP, særligt når der også decentraliseres vedrørende skatteudskrivningen (Blöchliger et al., 2018).

Dette må antages at hænge sammen med en effektiv løsning af allokeringsopgaven. Hvis kommunerne omvendt ikke kan eller vil regulere skatten, løses allokeringsopgaven mindre effektivt – eller lidt forenklet udtrykt: Hvis der således er kommuner, som undlader at forhøje skatten for at finansiere et højere udgiftsniveau, som vurderes at være efterspurgt af borgerne, kan det medføre et velfærdstab, fordi borgerne må undvære den service, de faktisk er villige til at betale for. Omvendt kan kommuner, som undlader at sætte skatten ned, skønt økonomien giver plads til det, signalere til borgerne, at servicen er dyrere, end det faktisk er tilfældet. Muligvis kan sådanne kommuner endog risikere, at der internt slækkes på effektiviteten, idet finansieringen for organisationen forekommer rigelig.

Hvis kommunerne skal anvende skatteinstrumentet, er det vigtigt, at de ikke blot har en formel ret til det, men også oplever, at de har en skatteautonomi. I relation til styringsmodellerne er virkningen af sanktionsregimet i denne henseende af afgørende betydning. Der har været foretaget en evaluering af dette system i forbindelse med revision af loven om bloktilskudsnedsættelse ved kommunale skattestigninger, jf. Finansieringsudvalget (2014). Det konkluderes, at loven har bidraget til at øge incitamentet til at holde kommuneskatten i ro og bidraget til intensiverede kommunale bestræbelser på at sikre overholdelse af aftalte skatteniveauer internt. Herved har fastsættelsen af de enkelte kommuneskatter fået tilført et vist kollektivt element, idet der kræves intern samordning mellem kommunerne. Eksistensen af skattesanktioner, som bl.a. er udløst i praksis i 2010 og 2013 som følge af aftaleoverskridelser, formodes "alt andet lige at have lagt en dæmper på kommunernes incitament til at ændre skatten, men samtidig har der hvert år været nogle få kommuner, der har forhøjet skatten, mens andre har sat den ned" (Finansieringsudvalget, 2014, p. 38). Det konkluderes også, at der er kommuner, som undlader at sænke skatten, skønt de har mulighed herfor.

I tilslutning hertil kan det observeres, at regeringen i efterhånden en årrække har søgt at opmuntre til en vis bevægelighed i kommuneskatten på enkeltkommuneniveau, hvilket netop kunne tyde på en bekymring for fastlåste skatteniveauer og dermed en i praksis mindre lokal ansvarliggørelse i forhold til den kommunale indtægtsside. Konkret har staten – som led i økonomiaftalerne – i de enkelte år både givet mulighed for uden sanktionsrisiko at øge kommuneskatten inden for en ramme

for kommuner, der får ministeriel tilladelse hertil, og samtidig oprettet en tilskudsordning, som giver kommuner individuelle tilskud til skattenedsættelser på op til 75 % af provenutabet i det første år (fx Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018 d).<sup>44</sup>

Med baggrund i evalueringen ser det ikke ud til, at der har været tale om nogen skatteomlægning mellem fx skat på indkomst og jord, idet grundskylden dog er steget lidt, samtidig med at indkomstskatten er faldet (Finansieringsudvalget 2014, p. 33). I de efterfølgende år har der været betydelig vægt på den erhvervsrettede ejendomsskat – dækningsafgift, men dette er ikke nærmere vurderet i denne sammenhæng.<sup>45</sup>

Alt i alt er der en risiko for, at aftalerne om uændret skat i kombination med såvel kollektive som kommunespecifikke sanktioner i sig selv svækker elementet af lokal skatteautonomi og dermed indebærer en fare for en mindre effektiv kommunal medvirken til løsning af allokeringsopgaven. Regeringen har dog med forskellige pulje- og tilskudsløsninger søgt at imødegå risikoen herfor. Der er da også fortsat hvert år en række kommuner, som såvel forhøjer skatten som sætter den ned.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> For 2019 blev der undtagelsesvis ikke tilladt nogen ramme til skatteforhøjelser, men alene oprettet en tilskudsordning til skattenedsættelser. Ligesom i 2018 blev nettoresultatet dog en skattestigning og efterfølgende sanktion (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018d).

<sup>45</sup> For 2018 fremgår ændringerne af Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017).

<sup>46</sup> Jf. noegletal.dk blev udskrivningsprocenten i de seneste fem år 2014-2018 hævet i gennemsnitligt 4 kommuner om året og sænket i 5-6 kommuner. For grundskyldspromillen var der 6-7 kommuner, der reducerede, og 1-2, der øgede, og for dækningsafgiften var der hele 17 kommuner, som sænkede afgiften, og mindre end 1 kommune i gennemsnit, som øgede den. Som regel er der dog tale om provenumæssigt meget beskedne ændringer, ikke mindst for reduktionerne i dækningsafgift.

## 6 Afvejning af hensyn i forbindelse med konjunkturafskærmning af kommunerne

Afskærmning for konjunkturudsving betyder, at kommunerne ikke – eller i mindre grad – udsættes for de svingninger i økonomien, som cykliske skift i aktivitetsniveauet i samfundet ellers kan medføre som følge af virkningen på kommunernes indtægter via skattegrundlagene og på udgifterne til konjunkturfølsomme udgiftsposter.

Som allerede beskrevet indgår der konjunkturafskærmning i både de danske og den svenske styringsmodel for kommunerne. I det følgende skal nogle hensyn, der kan tale for og imod sådan en afskærmning – fordele og ulemper om man vil – blive analyseret og sat i relation til styringsmodellerne.

### 6.1 Hensyn bag konjunkturafskærmning

Motiverne bag konjunkturafskærmning er allerede nævnt i kapitel 4. Der er tale om både hensynet til kommunernes egen virksomhed og til den finanspolitiske stabilitet, som i en norsk betænkning er sammenfattet således (NOU, 1997, p. 136): "Det er ønskelig at det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet er mest mulig stabilt over tid, særlig fordi kommunesektoren har ansvaret for sentrale velferdsoppgaver innen utdanningssektoren og helse- og sosialsektoren. Dette tilsier at kommunesektoren bør ha en stabil finansiering og at de lokale skattefundamentene bør være lite konjunkturavhengige. Også av hensyn til makroøkonomisk stabilitet bør kommunesektorens skattefundament være lite konjunkturfølsomt".

I denne sammenhæng er det selvfølgelig meget afgørende, hvilken konjunkturfølsomhed der optræder i de konkrete indtægtsgrundlag og udgiftsområder, som er tilskrevet kommunerne. For eksempel må selskabsskatter anses for mere konjunkturfølsomme end indkomstskatter (Indenrigsministeriet, 1998). I fiskal føderalisme-litteraturens anbefalinger af, hvad der kan kaldes gode lokale skatter, kan dette hensyn også genfindes, jf. Finansieringsudvalget (1998, p. 34) i dansk sammenhæng. I en aktuel sammenhæng, hvor de kommunale skatteklender har ligget fast i en længere årrække, er denne diskussion dog mindre relevant.<sup>47</sup>

På udgiftssiden gælder, at de klassiske serviceopgaver inden for skole, dagpasning og ældrepleje er forholdsvis upåvirkede af konjunktoren, hvilket derimod ikke gælder for en række overførselsudgifter. Her er allerede i kapitel 3, Tabel 3.1, nævnt, at danske kommuner modsat de svenske medfinansierer konjunkturfølsomme indkomstoverførsler i stort omfang, hvilket også i international sammenhæng er unikt (Frydkjær et al., 2017). Denne medfinansiering er især udbygget i årene fra 2010 og har væsentligt øget de danske kommuners behov for konjunkturafskærmende elementer i styringssystemet, hvor der ellers kunne være udsigt til en finanspolitisk uønsket procyklisk konjunkturmedløbende reaktion fra kommunerne. De danske kommuners medvirken til finansieringen af indkomstoverførslerne har med andre ord i væsentlig grad understreget casen for en kraftig konjunkturafskærmning og i øvrigt også for en effektiv udligning mellem kommunerne.

<sup>47</sup> I norsk sammenhæng foreslog den nævnte betænkning, NOU (1997), en afvikling af den kommunale selskabsskat, som i dag heller ikke indgår som norsk kommunal skattekilde (Borge et al., 2018). I dansk sammenhæng tildeles kommunerne en andel af selskabsskatten, men størrelsen er kendt på budgetteringsstidspunktet og kan derfor medtages i fastsættelsen af det konjunkturudjævnenende bloktilskud.

## 6.2 Betænkkeligheder ved konjunkturafskærmning

Hvor argumenterne for at afskærme kommunerne for konjunkturen kan synes ret oplagte, kan betænkkelighederne herved forekomme mindre indlysende. Det er dog i den forbindelse i hvert fald tankevækkende, at der i det svenske styringssystem er valgt en mindre fintmasket afskærmningsmodel end i Danmark.

I dansk sammenhæng kan der peges på nogle forhold:

For det første er konjunkturafskærmningen i den kommunale sektor – set i en overordnet finanspolitisk sammenhæng – medvirkende til, at de automatiske stabilisatorer virker meget kraftigt i Danmark. Det er umiddelbart en fordel i relation til ønsket om udjævning af konjunkturvirkninger, men kan også være en udfordring, fordi den faktiske offentlige saldo derfor må antages at udvise større udsving end ellers (OECD, 2005; De Økonomiske Råd, 2012, p. 12, 16).

For det andet kan der opstå utilsigtede incitamentsvirkninger fra selve konjunkturudjævningen. Konjunkturudjævningen i Danmark foregår i væsentligst omfang via bloktilskudsreguleringer, som kan være såvel positive som negative. I begge tilfælde er fordelingsnøglen et objektivt grundlag, som ikke umiddelbart er påvirkeligt af kommunernes egne dispositioner, nemlig indbyggertalsnøglen. Princippet om betalinger efter objektive kriterier gælder også for det tilhørende tilskuds- og udligningssystem som – lidt forenklet udtrykt – sørger for at overføre midlerne til de kommuner, hvor udgiftsbehovet optræder (systemet er beskrevet i Etzerodt et al., 2018). Men selvom bloktilskud og udligningssystem således er indrettet efter objektive kriterier og altså er tilstræbt at være upåvirkelige af kommunernes dispositioner for at undgå ikke-tilsigtede incitamentsvirkninger, er dette et ideal, som ikke kan forventes opfyldt fuldstændigt, når de enkelte kriterier gennemgås. Hertil kommer, at kommunerne så at sige kan 'misforstå' de objektivt baserede betalinger som tilskud, der faktisk er øremærkede eller afhængige af kommunens aktivitet og derfor virker udgiftsdrivende – dvs. at tilskuddet 'bliver hængende' som større udgifter, jf. det fænomen, der i litteraturen kendes som fluepapir-effekten (Gamkhar & Shah, 2007; Pallesen, 2003, p. 68f.).

Hvis en kommune eksempelvis opfatter bloktilskudskompensationen i forlængelser af en øget udgift til kontanthjælp og dagpenge som en form for refusion, der reelt gør det billigere for kommunen at finansiere indkomstoverførslerne, modvirkes det ansvarliggørende element, der består i netop at lade kommunerne være (med-)finansierende for indkomstoverførslerne. Hvorvidt fænomenet forekommer og faktisk påvirker dispositionerne i en dansk sammenhæng, er kun sparsomt belyst.

For det tredje kan de garantier, som staten yder på skattegrundlag, alt andet lige reducere kommunens opmærksomhed på det aktuelle skattegrundlag. Det skyldes, at garantiene er beregnet på tidligere skattegrundlag fremregnet med en landsgennemsnitlig fremskrivningsprocent. Sammen med de øvrige konjunkturafskærmende elementer vil det i forbindelse med konjunkturedgange muligvis kunne mindske 'krisebevidstheden' i den kommunale sektor i forhold til, hvad der ellers ville være tilfældet. Hvis krisen fordrer kommunale tilpasninger på eksempelvis lønfastsættelsen eller erhvervspolitikken mv., vil der principielt kunne være utilsigtede virkninger fra den konjunkturafskærmende styring. Det kan dog også anføres, at dette netop er hensigten med afskærmningen.

Også i forbindelse med den svenske styringsmodel kan der være komplikationer i forbindelse med de såkaldte resultatudjævningsfonde. Således har det været diskuteret, hvorledes udtræk fra disse fonde skal indregnes i det balancemål, som er opstillet for de enkelte kommuner.<sup>48</sup> Dette kan illustrere, at der – uanset valg af model for konjunkturafskærmning – kan optræde utilsigtede forhold.

---

<sup>48</sup> Baseret på interview med det svenske Finansdepartement, bilag 3.

## 7 Øvrige økonomiske aspekter ved valg af styringsmodel

I dette kapitel skal nævnes nogle mulige økonomiske virkninger af de finanspolitiske styringssystemer, som ikke er omfattet af de tidligere kapitler. Fokus vil her især være på den danske styringsmodel efter 2011.

Det kan i den forbindelse tages i betragtning, at den finanspolitiske styring af kommunerne kan ses i en principal/agent-sammenhæng: staten ønsker kommunernes inddragelse i den stabiliseringspolitiske rolle, således at den samlede finanspolitiske opgave løses på en tilfredsstillende måde, men det er kommunerne, der i sidste ende vælger, hvordan de udfylder rollen.

Selvom det lykkes at skabe den ønskede samordning, kan kommunernes reaktion på de anvendte styringsmidler ikke nødvendigvis forventes at være, som staten tilsigter, i og med at synsvinklen hos kommunerne er en anden end den statslige. Særligt kan såkaldt opportunistisk adfærd skabe forvridninger, som ikke har været meningen med styringsmodellen.

I det følgende nævnes nogle potentielle utilsigtede virkninger – forvridninger om man vil – af styringsmodellen, i vidt omfang inspireret af Bæk et al. (2016).

### 7.1 Benzinafbrænding

Med en styringsmodel, der fokuserer på det etårige sigte, kan kommunerne ikke påregne, at et mindreforbrug i ét år kan overføres til et merforbrug i det næste, da styringsmålene forventes opfyldt i hvert kalenderår. Dette kan give anledning til, at kommuner, som har været forsigtige med forbrugsniveauet i den første del af året for ikke at overskride budgettet, har et forholdsvis højt forbrug i den sidste del af året, når og hvis det viser sig, at der er plads til et sådant forbrug inden for budgettet.

Der kan være et større eller mindre tab i effektivitet ved en sådan ujævn forbrugsprofil, som jo ikke er begrundet i borgernes behov, men alene i ønsket om ikke at komme i konflikt med styringsmodellen.

Fænomenet er undersøgt i Bæk et al. (2016, p. 7, 34ff) for perioden 2011-2014, der kun finder delvis støtte for en hypotese om ændret forbrugsprofil over året efter sanktionsreglernes indførelse i 2011. Der flyttes tilsyneladende noget forbrug til sidst på året, men det udgør forholdsvis beskedne beløb. Endvidere var der også før perioden med sanktioner en tendens til et højere forbrug sidst på året.

Det vides ikke, om tendensen er svækket eller forstærket med de seneste års styring.

### 7.2 Forskydning mellem løn og øvrige driftsudgifter

Hvis kommunerne ønsker fleksibilitet i forbruget med henblik på hurtigt at kunne tilpasse sig ved udsigt til eventuelle budgetafvigelser, kan det forekomme nærliggende at lægge en større del af forbruget i form af varekøb og indkøbte ydelser udefra frem for ved løn til fastansat personale.

Bæk et al. (2016, p. 8, 43f) finder dog ikke støtte til hypotesen.

### 7.3 Langsigtet højere eller lavere forbrugsniveau end budgetteret

I styringsregimet før 2011 var der en tilbøjelighed til at overskride de årlige budgetter, jf. Nielsen (2012) og Bæk et al. (2016, p. 5). Efter indførelsen af de individuelle regnskabssanktioner i 2011 er der en klar tendens til, at budgetterne overholdes, hvilket altså ser ud til at kunne fremhæves som en fordel ved denne styringsmodel.

Over for dette står, at regnskaberne efter sanktionernes indførelse nu som oftest ligger under budgetterne, dvs. realiserer et mindre forbrug end budgetteret. Der kan være tale om, at sanktionsunderstøttelsen af de aftalte rammer for serviceudgifter kan have tilskyndet kommunerne til at udvise særlig forsigtighed i realiseringen af budgettet for ikke at overskride dette og risikere en økonomisk straf, jf. Bæk et al. (2016, p. 6, 30ff), som omtaler fænomenet som forringet budgetpræcision. På institutionsniveau kan oplevelsen være, at det er blevet sværere at overføre midler fra det ene år til det andet. I samme retning kan det virke, at kommunerne i 2014 fik muligheden for at indbudgettere en reserve på 1 % af nettodriftsudgifterne. Kommuner som har benyttet denne mulighed, kan i praksis have haft vanskeligt ved at nå at udmønte reserven inden for budgetåret.

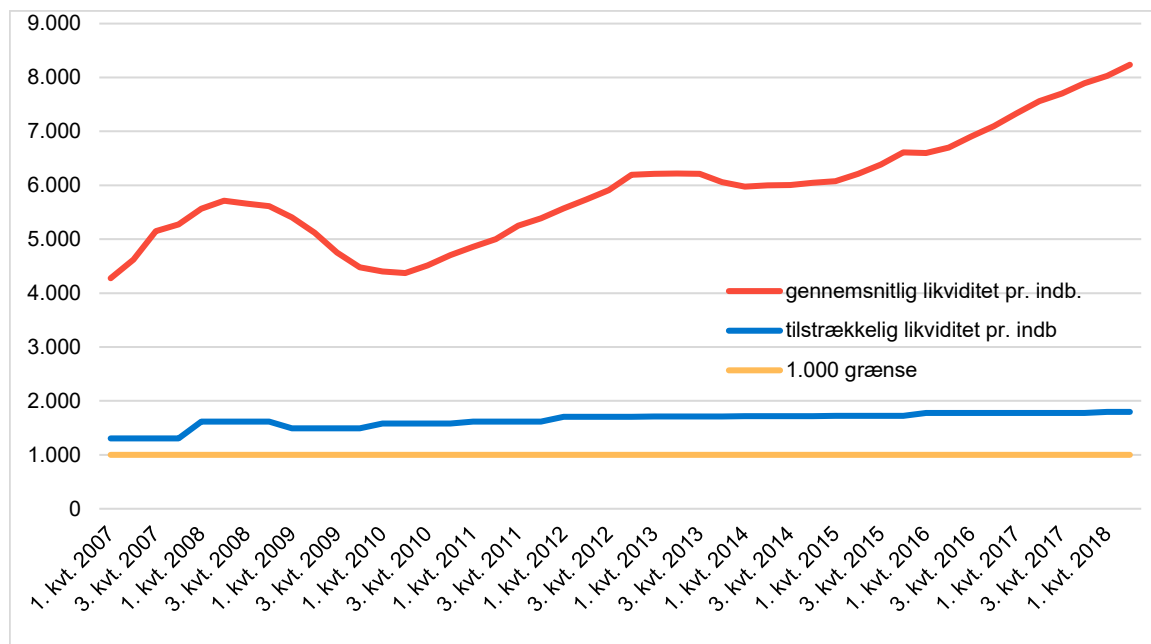
Et spørgsmål i denne forbindelse er dog, hvorvidt mindreforbruget fortsat vil optræde, eller om bedre konjunkturer og erfaringer med fravær af faktiske sanktioner med tiden vil øge budgetpræcisionen.

### 7.4 Ophobning af likviditet og sanktionernes troværdighed

Som påvist i afsnit 4.3 har regimeskiftet i styringen væk fra likviditetsstyring til mere direkte sanktionsstøttet styring af serviceudgifterne kombineret med betydelige aftalte likviditetstilførsler fra især ekstraordinære finansieringstilskud givet anledning til stigning i de kommunale kassebeholdninger. Mindreforbrug i forhold til budgettet har trukket i samme retning. Til illustration er udviklingen i den gennemsnitlige kassebeholdning pr. indbygger siden 2007 vist i Figur 7.1.

Selvom det er vanskeligt eller umuligt at sige præcist, hvad der er en tilstrækkelig eller god kassebeholdning i kommunerne, vil den kraftige vækst i beholdningerne – der i 2. kvartal nærmer sig 48 mia. kr. – kunne give en usikkerhed i den finanspolitiske styring, hvis kommunerne skifter kurs. Dels vil det kunne trække i retning af større anlægsudgifter end aftalt, idet disse ikke er underkastet sanktioner i regnskabssituationen, dels vil det kunne underminere sanktionernes troværdighed, hvis kommunerne forholdsvis let kan finansiere en mulig sanktion ud af kassebeholdningen.

**Figur 7.1** Den gennemsnitlige kommunale likviditet opgjort efter kassekreditreglen, 1. kvartal 2007 til 2. kvartal 2018



Note: Tilstrækkelig likviditet er her målt som 2,9 % af udgifterne, dvs. en likviditetsbeholdning svarende til 1,5 uges forbrug. 1.000 kr. er den grænse, der anvendes af Økonomi- og Indenrigsministeriet som retningsgivende for, hvornår der skal rettes henvendelse til en kommune om lav likviditetsbeholdning.

Kilde: Kommunale nøgletal, noegletal.dk.

## 7.5 Kreativ bogføring

Endelig vil styringsmodellen efter budgetloven kunne give anledning til forskellige utilsigtede bogføringsmæssige konsekvenser for at undgå sanktioner.

Det er allerede nævnt i kapitel 5, at styringsmodellen med forskelle i sanktioner for henholdsvis drift og anlæg kan iværksætte reale dispositioner i retning af den ene eller den anden type udgift. En anden måde at forholde sig til forskelle i sanktioner er at ændre bogføringen, således at serviceudgifter omdefinieres til driftsudgifter eller vice versa. Definitionen af anlæg i budget- og regnskabssystemet forekommer således ret elastisk.<sup>49</sup>

Det samme kan muligvis gælde afgrænsningen af serviceudgifter i forhold til overførselsudgifter.

<sup>49</sup> Ifølge Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018c) lyder det således: "Det er ikke muligt – og næppe heller hensigtsmæssigt – at give en udtømmende beskrivelse af de forhold, der må indgå i overvejelserne omkring sondringen mellem driftsudgifter og anlægsgudgifter. Dette vil nemlig i vidt omfang bero på den konkrete situation. Der kan således være eksempler på aktiviteter eller anskaffelser, som det i nogle situationer vil være mest nærliggende at henhøre til driftssiden – i andre til anlægssiden."

## 8 Empirisk efterprøvning – ideer og muligheder

I det foregående er diskuteret de forskellige aspekter af styringsmodellerne, som delvis har kunnet belyses ved allerede gennemførte statistiske undersøgelser. Der er dog en række muligheder for at forbedre den empiriske efterprøvning af de resultater, som ud fra teorien kan forventes at optræde, eller hvor der er tvivl om fortegnet for virkningen. I det følgende nævnes nogle ideer og muligheder for sådanne undersøgelser. Der er ikke tale om noget, der nærmer sig operationelle kommissorier for undersøgelser, men snarere nogle tanker, der eventuelt kan arbejdes videre med.

### *Har styringsmodellerne virket?*

Det er en mulighed at undersøge statistisk, om eksempelvis den danske styringsmodel efter 2011 har givet bedre resultater i forhold til de finanspolitiske målsætningerne end modellen for de foregående år. Der er allerede indikeret forhold, som peger i den retning, men for det centrale måltal – de kommunale ser-viceudgifter – bør det også tages i betragtning, at de store overskridelser af budgetterne i 2009 og 2010 under alle omstændigheder ikke var en bæredygtig kurs for kommunerne i efterfølgende år, særligt hvis et stramt likviditetsregime var blevet fastholdt. En stigende krisebevidsthed i kommunerne ville formentlig have trukket i samme retning. Situationen kan nærliggende sammenlignes med kommunernes adfærd under og efter en anden betydelig krise i 1984-1987, hvor der i øvrigt også optrådte sanktioner i enkelte år. Endvidere bør inddrages de særlige forhold i forbindelse af kommunalreformen, hvor kommunerne overtog udgiftsområder i form af den fulde finansiering af handicapområdet og den kommunale medfinansiering på sundhedsområdet, som af forskellige årsager kan være vanskelige at styre.

En sammenligning med virkningen i Sverige ville være nærliggende, analogt med den undersøgelse Blom-Hansen (1997) gennemfører for perioden 1980-1995 for Norge, Sverige og Danmark. Problemet er dog i den forbindelse, at det aktuelt ikke er de samme artikulerede mål vedrørende finanspolitikken, som landene opererer med. En sammenligning vil dog alligevel kunne være nyttig.

### *Har udgiftslofter og sanktionerede rammer påvirket autonomien i den lokale allokering?*

Som diskuteret tidligere har KL og kommunerne taget en såkaldt fasopdelt budgetlægning med brug af interne rammer for serviceudgifterne. Hvis de af KL udmeldte måltal for service reelt opfattes som rammer, kan det have reduceret kommunens egne indbygges indflydelse på allokeringen. Den lokale allokering er i den forbindelse en vigtig faktor at belyse, da den er en væsentlig del af *raison d'être* – eksistensgrundlaget – for kommunestyret. Virkningen på den kommunale budgetadfærd og dermed allokeringsmæssige beslutninger kan undersøges nærmere – forudsat at de internt anvendte KL-måltal kan fremskaffes og herefter sammenholdes med de vedtagne budgetter. Hvis måltallene eksempelvis tager udgangspunkt i foregående års budget – hvilket kunne være en nærliggende antagelse, men må afklares nærmere – kunne det søges påvist, om dette trækker i retning af en vis inert i de kommunale budgetter, der adskiller sig fra tidligere perioders budgettilpasninger. Eller med andre ord en hypotese om, at man i mindre omfang end tidligere tager hensyn til demografiske forhold og befolkningens ønsker i øvrigt.

### *Styringsmodellernes indvirkning på produktivetsudviklingen i kommunerne*

Som behandlet tidligere i rapporten er denne problematik behandlet i hvert fald i en enkelt dansk artikel (Houlberg et al., 2017), men med beskedne forklaringsgrader. Et nyt studium vil eventuelt kunne iværksættes, men vil formentlig også forudsætte et grundlæggende arbejde med opgørelsen af produktiviteten i kommunerne, eventuelt via en opdatering af produktivetsstudiet til Produktivetskommissionen udført af KORA (Wittrup et al., 2013).



### *Påvirker det étårige sigte i den danske styringsmodel lysten til at investere i kommunerne?*

Med den årsspecifikke styringsmodel er det påpeget, at kommunernes investeringsaktivitet kan blive påvirket negativt herfra og fx medføre mindre igangsættelse af investeringsprægede sociale indsatser, forebyggende foranstaltninger på sundhedsområdet, investeringer i aktiverende tiltag for at fremme arbejdsmarkedssamarbejde etc. Flere af disse hensigter er udtrykt centralt og ønsket fremmet, eksempelvis ved SØM-modellen på det sociale område (Socialstyrelsen, 2018) eller ved refusionsomlægningen på arbejdsmarkedsområdet (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2015). Spørgsmålet er dog, om ikke kommunerne med en passende planlægning kan håndtere denne udfordring, men dette kan alene afgøres gennem et empirisk studie.

### *Stivheder i skattefastsættelsen*

Systemet med sanktioner i forhold til skattefastsættelsen blev evalueret i 2013 (Finansieringsudvalget, 2014) for perioden 2009-2013/2014. Der kunne foretages en opdatering til 2018/2019 med særligt henblik på at undersøge det bemærkelsesværdige forhold, at kommunerne tilsyneladende er forholdsvis lidt tilbøjelige til at reducere skatten trods en generelt rummelig økonomi. Ligeledes kunne der fokuseres på virkningen på de enkelte kommunale skattearter: personlig indkomstskat, grundskyld og dækningsafgift. På grund af indfasningen af nyt vurderingssystem er forholdene vedrørende grundskyld dog særegne i disse år og uden forbindelse til den finanspolitiske styringsmodel.

### *Effekten af to forskellige modeller for konjunkturafskærmning*

Som påvist er der en del forskel på den måde, hvorved danske henholdsvis svenske kommuner søges afskærmet fra konjunkturbetingede ændringer i udgifter og indtægter med et forholdsvis fintmasket bloktilskudsbaseret dansk system i forhold til et svensk system med mulighed for diskretionære bloktilskudsændringer, men i øvrigt baseret på kommunernes ved egen kraft etablerede resultatudjævningsfonde samt et forholdsvis langsigtet balancekrav. Det kan undersøges, hvordan henholdsvis svenske og danske kommuner har 'klaret' konjunkturudsving, fx målt ved stabiliteten i antallet af ansatte eller udviklingen i det kommunale forbrug. En kilde vedrørende svenske forhold før og under finanskrisen vil her være SOU (2011).

### *Opdatering af studier om forvridende effekter af styringsmodellen efter 2011*

Der er tidligere, jf. Bæk et al. (2016), udført studier af forskellige potentielt forvridende virkninger af styringsmodellen efter sanktionsregimets indførelse: risikoen for benzinafbrænding og præcisionen i budgetlægningen. Studierne vedrører perioden 2008-2014 og kunne føres up to date til 2018. Det ville fordoble antallet af observationer fra 4 år til 8 år.

### *Kvalitative studier*

Beslutningerne i kommunerne træffes som bekendt ikke af en enhedsaktør, men på baggrund af et lokalt kommunalt demokrati med mange aktører. På den baggrund kan det være relevant at gennemføre nogle kvalitative studier af kommunernes økonomiske dispositioner, fx i relation til den tidligere omtalte fluepapir-effekt, utilsigtede effekter af økonomiske incitament, mulige stivheder i skattefastsættelsen og forvridende effekter af styringsmodeller. De kvalitative studier vil formodentlig i en række tilfælde bedre end de rent statistiske undersøgelser kunne afdække nuancer og beslutningssammenhænge.

## 9 Konkluderende bemærkninger og opmærksomhedspunkter

Kommunernes økonomi har sine særlige vilkår, kommunalpolitisk styring, opgørelsesmetoder etc. Men den finanspolitiske styring af kommunerne har klart baggrund i den nationale finanspolitik, der føres. Det bekræftes af gennemgangen og sammenligningen af de tre styringsmodeller, som er behandlet i rapporten, og er ikke overraskende.

I dansk sammenhæng fremgår det ved, at den i forhold til senere forholdsvis pragmatiske og vel mindre klare og mindre ambitiøse finanspolitiske kurs før finanskrisen kan genfindes i rammer for serviceudgifter, som understøttes af kommunale aftaler samt en forholdsvis stram likviditetsstyring, men hvor det de facto er tolereret, hvis der skete skred i de aftalte udgiftsmål. For anlægsudgifterne har styringen været af meget varierende intensitet og mål. For udviklingen i beskatningsniveau har målsætningen været mere klar med udgangspunkt i det daværende udtrykkelige skattestop. Tidshorisonten for styringen i perioden har i udgangspunktet været kalenderåret, men med den indirekte likviditetsstyring in mente dog med en vis tålmodighed med hensyn til flytning af forbrug mellem årene.

Over for dette sker der efter 2011 efter EU's henstilling vedrørende maksimalt strukturelt underskud og genopretningsplanen fra 2010 en betydelig ændring og opstramning i forhold til styringen af den offentlige sektors udgifter, herunder ikke mindst kommunernes serviceudgifter. Indførelsen af udgiftslofter for den kommunale sektor reducerer til en vis grad den selvstændige betydning af økonomiaftalerne mellem staten og kommunerne/KL vedrørende udgiftspolitikken, idet udgiftsloftet trods mulighed for forhandling om en reserve afsat under det statslige loft bliver et klart og kommunikeret udgangspunkt for udgiftsudviklingen. Også på anlægssiden sker efterhånden en vis opstramning, om end fortsat med skiftende målsætninger mellem årene. For beskatningsniveau er målsætningen nogenlunde som i den foregående periode og for budgetbalancen sigtes der tilsyneladende mod tæt på balance. Derimod opgives likviditetsstyringen af kommunerne i øjensynlig tillid til et meget afgørende styringsinstrument for perioden i form af sanktionsreglerne, som gælder både udgifts- og skattesiden og for serviceudgifter både i budget- og regnskabssituationen. Serviceudgiftsrammen fra økonomiaftalerne bliver reelt bindende for kommunerne som helhed.

I den svenske udgave af finanspolitisk styring af kommunerne er sigtet tilsyneladende noget længere end i Danmark, både nationalt og for kommunerne. For sidstnævnte anvendes der et lovfastsat krav til de enkelte kommuner om såkaldt god økonomisk husholdning og krav om økonomisk balance, som er opgjort ud fra et omkostningsregnskab, hvor det kommunale budget- og regnskabssystem i Danmark er udgiftsbaseret. Målet er, at kommunerne over en årrække som minimum skal have balance, men helst overskud, så egenkapitalen kan udvikles positivt. Der optræder ikke direkte målsætninger vedrørende udgiftsudviklingen, idet statens rammetilskud til kommunerne dog kan benyttes som middel til at påvirke denne. Disse tilskud indgår under udgiftsloftet, som er et finanspolitisk instrument i Sverige, men i modsætning til Danmark ikke omfatter kommunerne. Sverige benytter sig ikke af sanktioner og likviditetsstyring i understøttelse af den finanspolitiske styring af kommunerne.

Konjunkturfaskærmningen i Danmark forekommer med de forskellige konjunkturmodgående bloktilskudsmekanismer og statslig garanti for skattegrundlag mere fintmasket end i Sverige. Her er balancekravet dog som nævnt gældende for en årrække og altså forholdsvis langsigtet, hvilket giver kommunerne en vis fleksibilitet i konjunkturtilpasningen, og derudover er der i de senere år indført mulighed for at opbygge kommunale såkaldte resultatudjævningsfonde, hvor der kan spares i 'goda

tider' og nedspares i andre. Endvidere kan den svenske regering/Riksdagen diskretionært regulere bloktilskuddet.

I en vurdering af fordele og ulemper ved de enkelte styringsmodeller og særskilt den i dag gældende danske kommunale version er bedømmelsen af modellens virkning i finanspolitisk henseende et naturligt udgangspunkt. Her er der allerede materiale, som bestyrker, at der har været en positiv virkning på kommunernes aftaleoverholdelse – og dermed finanspolitiske mål, selvom der fortsat kan være behov for undersøgelse af den finanspolitiske effekt heraf. Over for dette kan det diskuteres, om de skarpere styringsmidler i form af sanktioner har tilladt kommunernes upåvirkede og uhindrede varetagelse af deres primære funktion med allokering af ressourcer til tilfredsstillelse af borgernes efterspørgsel. Dette vedrører ikke alene selve niveauet for serviceudgifterne i den samlede kommunale sektor, men også allokeringen mellem kommunerne og kommunernes individuelle skattefastsættelse. Et element er også – henset til tidshorisonten, om ønsker om investeringsadfærd og balancen mellem drifts- og anlægsudgifter påvirkes. Det ser således ud til, at der kan være en risiko for en konflikt mellem statslig udgiftspolitik og decentral udgiftsallokering, men spørgsmålet er selvfølgelig, om omkostningerne hertil er kritiske, og om fordelene ved den centrale styring alligevel overstiger disse omkostninger.

Også for konjunkturafskærmning kan der diskuteres pro et contra, idet der må være opmærksomhed på de følgeomkostninger, der kan være ved at afbøde konjunkturpåvirkninger for kommuner. Casen for at konjunkturafskærme er utvivlsomt meget stærk især i Danmarks tilfælde, hvor kommunerne efterhånden har overtaget væsentlige finansieringsforpligtelser vedrørende indkomstoverførslerne. Herved er en væsentlig udtynding af konjunkturafskærmningen utvivlsomt urealistisk. Omkostningerne ved afskærmningen er så en vis distance fra kommunerne til konjunktursituationen, ligesom der kan være utilsigtede incitamentsmæssige forhold. Hertil kommer, at det set fra staten alt andet lige vil være mere nærliggende at søge kommunernes økonomi reguleret forholdsvis tæt, når staten så at sige har påtaget sig så stort et ansvar i kommunernes økonomi, som den har.

Der må derudover iagttages mere specifikke potentielle forvridninger eller ikke-tilsigtede incitamenter ved den konkrete udmøntning af den finanspolitiske styringsmodel. Det gælder risikoen for benzinafbrænding, ikke fuldt udmøntede budgetter og den styringsusikkerhed, der kan ligge i, at likviditet akkumuleres over årene og – hvis styringseffekten af sanktionsreglerne aftager – kan blive brugt til ekstra anlægs- eller serviceudgifter. Sådant 'kreativ bogføring' må også tages i betragtning, idet styringen hviler på den konkrete bogføring af, hvad der eksempelvis er serviceudgifter i kommunerne til forskel fra anlæg og overførsler.

Endelig kan nævnes en række empiriske undersøgelser, som kunne sættes i værk, hvis der ønskes et mere solidt statistisk grundlag for evaluering af styringsmodellen. Det kan vedrøre en vurdering af, hvor effektiv styringen er og har været i forhold til den finanspolitiske effekt, undersøgelser af de allokationsmæssige virkninger, herunder på produktivitetsudviklingen i den kommunale sektor, mulige stivheder i skattefastsættelsen og modellernes succes med hensyn til konjunkturafskærmning. En opdatering af studier vedrørende forvridende virkninger af styringssystemet kan også overvejes, lige som kvalitative studier af kommunernes økonomiske disposition i forhold til problemstillingen.

# Litteratur

- Allain-Dupré, D. (2018): *Assigning responsibilities across levels of government*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism: 24(9).
- Blom-Hansen, J. (1997): *Studier i statens styring af den kommunale sektors økonomi*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Blom-Hansen, J., Bækgaard, M. & Serritzlew, S. (2013): Do Local Tax Limitations Work? Evidence from Danish Local Government. In Kim, J., Lotz, J. & Pedersen, N.J. Mau (eds.), *Balance between Decentralization and Merit. The Copenhagen Workshop 2011*, pp. 175-195. Seoul & København: Korea Institute of Public Finance & Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior.
- Blöchliger, H. & Akgun, O. (2018): Fiscal decentralisation and economic growth. In Kim, J. & Dougherty, S. (eds.), *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, pp. 21-69. Paris: OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Borge, L., Etzerodt, S.F., Pedersen, N.J. Mau & Oulasvirta, L. (2018): Udligning - et nordisk perspektiv. *Samfundsøkonomen*, 3: 50-56.
- Bæk, T.A., Andersen, M.M.Q. & Krahn, S.K.J. (2016): *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring. Centrale udviklinger i kommunernes forbrugsmønstre og serviceudgifter 2008-2014*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Damm, M. (2017): *Meget alvorligt at sløjfe finansieringstilskud*. Altinget, 16. maj 2017.
- Danmarks Statistik (2012): *ADAM – en model af dansk økonomi*. TemaPubl 2012:1.
- De Økonomiske Råd (2010): *Dansk Økonomi, forår 2010*. København: De Økonomiske Råd.
- De Økonomiske Råd (2012): *Dansk økonomi, forår 2012*. København: De Økonomiske Råd.
- De Økonomiske Råd (2018): *Finanspolitiske begreber*. <https://dors.dk/offentlige-finanser/finanspolitiske-begreber/faktisk-strukturel-saldo>
- Etzerodt, S.F. & Pedersen, N.J. Mau (2018): Det kommunale udligningssystems opbygning og historie. *Samfundsøkonomen*: 3: 5-11.
- European Commission (2010): *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Denmark*. Brussels: European Commission.
- Finansdepartementet (2018): *2018 års ekonomiska vårproposition. Regeringens proposition 2017/18:100. Förslag till riktlinjer*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Finansieringsudvalget (1998): *Forenkling af den kommunale finansiering. Betænkning nr. 1365*. København: Indenrigsministeriet.
- Finansieringsudvalget (2012): *Kommunale udgiftsbehov og andre udligningspørgsmål. Marts 2012*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

- Finansieringsudvalget (2014): *Evaluering af lov om bloktilskuds-nedsættelse ved kommunale skat-testigninger. Januar 2014*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Finansieringsudvalget (2018): *Afrapportering fra Finansieringsudvalget. Februar 2018*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Finansministeriet (2002-2004, 2006): *Aftaler om den kommunale økonomi for 20xx (årene 2003-2005 og 2007)*. Årlig publikation i disse år. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2007-2017): *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 20xx (årene 2008-2018)*. Årlig publikation. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2011): *Bedre udgiftsstyring. Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. April 2011*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2014): *Finansredegørelse - Januar 2014*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2018a): *Akt nr. 148 af 21/6 2018*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2018b): *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi. Juni 2018*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2018c): *Finanslovsforslag 2019*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2016): *Bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge. Aftale mellem KL og regeringen af 18. marts 2016*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2017): *Aftale om kommunernes økonomi for 2018*. København: Finansministeriet.
- Finansieringsudvalget & Pedersen, N. J. M. (2018): *Analyse af regionale og strukturelle elementer i udligningen*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Finanspolitiska Rådet (2018): *Svensk Finanspolitik. Finanspolitiska Rådets rapport 2018*. Stockholm: Finanspolitiska Rådet.
- Foged, S.K. (2015): En effektiv vurdering af sanktioner på danske kommuners regnskaber. *Økonomi & Politik*, 88(1), 57-75.
- Folkesson, A. (2015): *Det kommunalekonomiska utjämningssystemet utifrån ett landsbygdsperspektiv*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Frandsen, M.F. & Mau Pedersen, N.J. (2017): Decentralisation at sectoral level: developing the role of local government on labour market oriented social benefits. In Kim, J. & Mau Pedersen, N. J. (eds.), *Decentralisation of education, health and social protection: issues and challenges. The Copenhagen Workshop 2015*, pp. 79-109. Seoul & København: Korea Institute of Public Finance & Økonomi og Indenrigsministeriet.
- Gamkhar, S. & Shah, A. (2007): The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of Conceptual and Empirical Literature. In Boadway, R. & Shah, A. (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, pp. 225-258. Washington, D.C.: The World Bank.
- Holdt-Olesen, P. & Panduro, B. (2010): *Kommunernes økonomiske styring*. Aarhus: KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut.

- Houlberg, K. & M. Ibsen (2017): *Kommunernes produktivitet: Hvilken betydning har kommunernes administrative organisering og de lokale økonomiske grundvilkår?* Politica, 49. årg., nr. 1, 68-87.
- Ibsen, M. (2017): *Rammer, budgetinstitutioner og økonomistyring. Økonomistyringen i danske kommuner 2008-13*. PhD-afhandling. SDU.
- Indenrigsministeriet (1974): *Det fremtidige budget- og regnskabssystem i kommuner og amtskommuner. Betænkning nr. 722, afgivet af det af indenrigsministeren den 26. maj 1970 nedsatte udvalg vedrørende det kommunale budget- og regnskabssystem*. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (1998): *Kommunale skattekilder: Rapport fra arbejdsgruppen om vurdering af kommunale skattekilder*. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004): *Anvendelse af omkostningsbaserede bevillinger i kommuner og amter*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2010): *Orientering om 20. omgang rettelsessider vedrørende "Budget- og regnskabssystem for kommuner"*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2013): *Orientering om 27. omgang rettelsessider vedrørende "Budget- og regnskabssystem for kommuner" samt om ændringer i bekendtgørelse om kommunerne budget- og regnskabsvæsen m.v.* København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Juul, T. (2006): *Håndbog i kommunernes og regionernes økonomi*. København: Djøf Forlag.
- Kim, J., Lotz, J. & Mau Pedersen, N. J. (2009) (eds.): *General Grants versus earmarked Grants Theory and Practice. The Copenhagen Workshop 2009*. Seoul & København: Korea Institute of Public Finance & Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Kim, J., Lotz, J. & Mau Pedersen, N. J. (2013) (eds.): *Balance between Decentralization and Merit. The Copenhagen Workshop 2011*. Seoul & København: Korea Institute of Public Finance & Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Kirshgässner, G. (2001). *The effects of fiscal institutions on public finance: A survey of the empirical evidence*. CESifo, working paper no. 617.
- Kjærgaard, M., Panduro, B., Nørgaard, E., Houlberg, K. & Mau Pedersen, N.J. (2017): *Kommunernes økonomistyring 2016. En afdækning af kommunernes økonomiske resultater og økonomistyringspraksis*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Kommunernes Landsforening (2014): *Den faseopdelte budgetlægning. 27/2-2014*. København: Kommunernes Landsforening.
- Kommunernes Landsforening (2017): *Det kommunale arbejdsmarked i tal. Marts 2017*. København: Kommunernes Landsforening.
- KREVI (2011): *Den hemmelige skat. Skattefastsættelsen i kommunerne 2011*. R. Dørken & B. Panduro. April 2011.
- Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2015): *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014)*. *Regional and Federal studies*, 26(3), 321-357.

- Larsen, T. & Pedersen, N.J. Mau (2015): *Den offentlige sektor*. København: Djøf Forlag.
- Lotz, J. (2010): *Consultations between levels of government on vertical economic issues*. Ikke-udgivet papir anvendt ved workshop arrangeret af Council of Europe og Government of Iceland, 22. januar 2010.
- Mau Pedersen, N.J. (2002): Local government and debt financing in Denmark In: B. Dafflon (ed.): *Local Public Finance in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Mau Pedersen, N.J. (2007): *Den offentlige sektor i flere niveauer*. København: Djøf Forlag.
- Mau Pedersen, N.J. (2016a): Tendenser i stat-kommuneforholdet efter kommunalreformen – fokus på økonomiaftaler og sanktionssystemet. *Politik*, 19(2), 54-77.
- Mau Pedersen, N.J. (2016b): En anmeldelse og nogle tendenser. *Administrativ Debat*, 2016 nr. 2.
- Musgrave, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Nielsen, P.B. & Rasmussen, M.H. (2012): Public Expenditure Management in Denmark. *Monetary Review*, 2nd. Quarter 2012, pt. 1. København: Danmarks Nationalbank.
- NOU (1997): *Om finansiering av kommunesektoren. Deludredning II fra Inntekssystemutvalget. Norges offentlige utredninger 1997:8*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.
- Oates, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.E. (1999): An essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3): 1120-1149.
- OECD (2005): *Measuring cyclically-adjusted budget balance for OECD countries*. N. Girouard & C. André. Economic Department Working Papers, No. 434.
- OECD (2017): *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017. Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*. Paris: OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2018): *Subnational Governments in OECD Countries: Key data, 2018 edition*. Paris: OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Opgavekommissionen (1998): *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor. Betænkning nr. 1366*. Hvidovre: Hvidovre Kommune.
- Pallesen, T. (2003): *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Regeringen (2001): *En holdbar fremtid. Danmark 2010*. København: Finansministeriet.
- Regeringen (2007): *Mod nye mål. Danmark 2015 – Teknisk baggrundsrapport*. København: Finansministeriet.
- Regeringen (2010): *Genopretningspakken. Danmark ud af krisen – regningen betalt*. København: Regeringen.
- Regeringen (2011): *Bedre udgiftsstyring. Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner*. København: Regeringen.

- Regeringen (2012): *Allmänna bidrag till kommuner. Proposition 2012/13:1 Utgiftsområde 25*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringen (2014): *Allmänna bidrag till kommuner. Proposition 2014/15:1 Utgiftsområde 25*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringen (2016): *Allmänna bidrag till kommuner. Proposition 2016/17:11. Utgiftsområde 25*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringen (2017a): *Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor. Proposition 2017/18:1*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringen (2017b): *Allmänna bidrag till kommuner. Proposition 2017/18:1 Udgiftsområde 25*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringen (2018): *Regeringens proposition 2017/18:100. 2018 års ekonomiska vårproposition. Förslag till riktlinjer*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringen og Kommunernes Landsforening (1999): *Aftale om kommunernes økonomi og service 2000-2002*. København: Finansministeriet.
- Regeringen og Kommunernes Landsforening (2005): *Aftale om rammerne for kommunernes økonomi for 2006 og om fremtidens dialog mellem regeringen og kommunerne*. København: Finansministeriet.
- Regeringen og Kommunernes Landsforening (2013): *God økonomistyring i kommunerne, bilag 1 til Aftale om den kommunale og regionale økonomi 2014*. København: Finansministeriet.
- Regeringens proposition (2011): *Kommunala resultatutjämningsreserver. 2011/12:172*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Regeringens skrivelse (2010): *Ramverket för finanspolitiken. Skr. 2010/11:79*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Regeringens skrivelse (2017): *Ramverket för finanspolitiken. Skr. 2017/18:207*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Rodden, J. (2003): Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and Growth of Government. *International Organization*, 57(4), 695-729.
- Shah, A. (2007): *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Silic, D. & Mau Pedersen, N.J. (2002): *Kommunernes låntagning*. København: Djøf Forlag.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018a): *Sveriges kommuner och landsting*. [www.skl.se](http://www.skl.se).
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018b): *Sektorn i siffror*. <https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sectornisiffror.1821.html>
- Socialstyrelsen (2018): *Den socialøkonomiske investeringsmodel*. <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/socialstyrelsens-viden/som>.



- SOU (2011): *Spara i gode tider - for en kommunal stabil verksamhet*, SOU 2011:59. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU (2015): *En kommunallag for framtiden. Slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag for framtiden*. SOU 2015:24. Stockholm: Finansdepartementet.
- Statsministeriet (2001): *Regeringsgrundlag 2001*. København: Statsministeriet.
- Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionen betækning. Betækning nr. 1434*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Sveriges Riksdag (2018): *Kundgørelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform, kap. 14*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Sørensen, E.M., Hovik, S., Lorentzen, H., Nergaard, E. & Rieper, O. (2007): *Konsultationer og aftaler mellem stat og kommuner – i Norge og Danmark*. København: AKF – Anvendt Kommunal Forskning.
- Tiebout, C.M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Public Economy*, 64(5), 416-424.
- Vejrup, K., Gjermansen, H., Moltrup-Nielsen, B., Drescher, M., Andersen, A.K. & Mau Pedersen, N. J. (2017): *Udligning og tilskud udgør mere end 30 pct. af indtægterne i flere kommuner*. København: Danmarks Statistik.
- Wittrup, J., Houlberg, K., Tenney Jordan, A.L. & Bogetoft, P (2013): *Kommunale serviceniveauer og produktivitet*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013): *Arbejdsgrupperapport om modernisering af kommunernes og regionernes låne- og deponeringsregler*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013a): *Langsigtede økonomiske målsætninger for kommuner*. Notat. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2015): *Aftale om reform af refusionssystemet og tilpasninger i udligningssystemet*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017): *Ændringer i kommunale skattesatser 2017-2018*. Bilag til pressemeddelelse, 16/10-2017. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018a): *Økonomisk redegørelse, august 2018*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018b): *Kommunernes budgetlægning for 2019*. 28/6-2018. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018c): *Kontoplanens opbygning og generelle regler for kontering*. <https://budregn.oim.dk/budget-og-regnskabssystem-for-kommuner/2-kontoplanens-opbygning-og-generelle-regler-for-kontering/>.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018d): *Kommunerne hæver skatten – det udløser straf*. Pressemeddelelse, 15/10-2018. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

# Bilag 1      Projektbeskrivelse

Projektbeskrivelse fra marts 2018.

## **Statens styring af kommuner – sammenligning af alternative modeller**

1. De Økonomiske Råd ønsker et notat til belysning af fordele og ulemper ved den styringsmodel, som i dag anvendes i statens styring af kommunerne. I undersøgelsen skal indgå en sammenligning med henholdsvis den her i landet tidligere anvendte styringsmodel samt den svenske model for styring af kommunerne.

Den nuværende styringsmodel blev indført fuldt ud med budgetlovens ikrafttræden 1. januar 2014, men var de facto i funktion i væsentligt omfang fra 2011. Den tidligere – i 00'erne – anvendte styringsmodel adskiller sig ret klart herfra, især for udgiftssidens vedkommende. Den svenske kommunestyrringsmodel blev, i modsætning til den danske, ikke ændret grundlæggende oven på finanskrisen. Sammenligningen med Sverige er nærliggende, fordi Sverige er det land i Norden, hvor kommunernes rolle og vilkår – med karakteristiske forskelle – minder mest om de danske forhold.

I notatet fokuseres på diskussionen af udgiftsstyringen, men styringen af skatteudskrivningen/finansieringssiden vil også blive inddraget. I vurderingen af fordele og ulemper tages der udgangspunkt i de effekter, som ud fra økonomisk teori og ræsonnementer og under hensyntagen til de institutionelle vilkår kan forventes af styringsmodellen.

I notatet vil der indgå en drøftelse af den overordnede problematik om makroøkonomisk styring af et decentraliseret system (afsnit 2), relationen til ønsker om konjunkturafskærmning (3), det specifikke valg af styringsinstrumenter (4) samt endelig mulighederne for empirisk efterprøvning af nogle af problematikkerne (5). I alle afsnit vil – med forskellig vægt – indgå de tre ovennævnte modeller til illustration og konkretisering af de mere principielle overvejelser.

2. I den fagøkonomiske diskussion af fordele og ulemper ved en mere eller mindre intensiv statslig styring af et sub-nationalt, decentraliseret niveau fokuseres sædvanligvis mellem *på den ene side* de makroøkonomiske målsætninger (finanspolitisk holdbarhed, offentlig sektors størrelse, skattetryk, finansiel stabilitet) og *på den anden side* opnåelsen af potentielle allokeringsmæssige gevinster via den decentraliserede sektor (efficiens, effektivitet, præferencetilpasning, konkurrence, sammenlignelighed). I diskussionen heraf vil det blive påpeget, at valget af styringssystem uvægerligt må ses i sammenhæng med det institutionelle miljø, herunder den konkrete tildeling af opgaver til kommunerne (expenditure assignments) og tilhørende finansieringssystem (revenue assignments). Disse institutionelle omstændigheder må dog også i sig selv ses som udtryk for valg på grundlag af vurderinger af fordele og ulemper ved decentralisering. Konsistensen i de foretagne institutionelle valg og indretningen af styringssystem drøftes.

3. En særlig problematik knytter sig til afskærmning af kommuner fra økonomiske chok eller generelt *konjunkturafskærmning*. Afskærmningen kan være mere eller mindre dækkende, eventuelt med anvendelse af 'rainy day funds'. I notatet vil det blive diskuteret, hvordan modellen for konjunkturafskærmning kan have indflydelse på styringsmodellen.

4. Med en fastlagt 'fiscal rule' skal der foretages et specifikt valg af *styringsinstrumenter* til understøttelse af statens styringsopgave. Her kan problematikken anskues ud fra en principal/agent-situation, hvor statens styringsønsker skal gennemføres på en baggrund, hvor kommunerne besidder en fortrinsstilling i forhold information om tiltagenes virkning i forhold til borgerne og den aktuelle

kommunaløkonomiske tilstand. Indretningen af rapporteringssystemerne (budget- og regnskabssystem) spiller en rolle i den forbindelse.

Styringsinstrumenterne kan rubriceres i henholdsvis de redskaber, som forholdsvis direkte påvirker målet i form af de kommunale udgifter, dvs. egentlig regulering eller – som relevant i den aktuelle situation – incitamentsstyring i form af sanktioner og de mere indirekte virkende styringsmidler i form af bloktilskuds- og likviditetsstyring.

I begge tilfælde, men ikke nødvendigvis i samme grad, er det en væsentlig udfordring at håndtere de kollektive handlingsproblemer, som opstår i relation til styring af et decentralt system. Spørgsmålet om troværdighed af styringsmodellen (credibility) kan nærliggende relateres hertil. Endvidere drøftes slør/præcision i forhold til målsætningerne.

For sanktionsredskabernes vedkommende vil det være en selvstændig diskussion, at der kan optræde utilsigtede incitamentsvirkninger, som kan spænde fra forvridninger af prioriteringer (fx mellem serviceudgifter og overførselsudgifter og mellem investerings- og driftsudgifter) til 'kreativ bogføring' (fiscal gimmickry). Endvidere omtales de potentielle utilsigtede eksternalitetsvirkninger af et udrullet sanktionssystem på byrdefordelingen.

For de indirekte styringsmidler vil der også være fordelingsmæssige aspekter at tage i betragtning, herunder relationen til udligningssystemet og vertikale skævheder i finansieringssystemet. Mulige eksternalitetsvirkninger af styringen i form af fx ekstra hjælp til nødlidende kommuner ved udrulning af fx en bloktilskudsstyring skal ligeledes drøftes.

Endvidere vil det på feltet for politisk økonomi være relevant at drøfte, i hvilket omfang anvendelse af styringsinstrumenterne vil påvirke den reelle ansvarsfordeling mellem niveauerne, herunder risikoen for stivheder i systemet (vedrørende skattefastsættelse, udgiftsprioritering). Her kan de kommunale organisationers rolle i styringsmodellen spille en rolle.

5. En egentlig empirisk belysning af fordele og ulemper ved de forskellige modeller ligger uden for notatets formål. Det vil derimod blive vurderet, hvilke empiriske undersøgelser der vil kunne sættes i værk ved en mulig mere dybtgående undersøgelse. På forhånd forventes det, at empiriske undersøgelser – med de tre modeller in mente – vil kunne iværksættes vedrørende 1) opfyldelse i forhold til makroøkonomiske målsætninger (balance, gældsopbygning, udvikling i skattetryk samt opgavekorrigeret udgiftsudvikling), 2) graden af effektiv konjunkturafskærmning, og 3) indikationer for virkningen på den kommunale allokeringstilpasning (fleksibilitet i skatteprocenter, udgiftsmæssige tilpasninger mv.).

## Bilag 2      Interview

- Departementssekretær Lisa Ståhlberg og kansliråd Henrik Källsbo, Kommunenheten, Avdelningen för offentlig förvaltning, Finansdepartementet, 10. april 2018.
- Chefsekonom, direktør Annika Wallenskog, Avdelningen för Ekonomi och Styrning, Sveriges Kommuner och Landsting.



DET NATIONALE FORSKNINGS-  
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD