

# Budgetlovens betydning for kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer

## Hovedresultater



# Hovedresultater

Det er en kerneværdi i det kommunale selvstyre, at kommunerne har autonomi til at kunne tilpasse den kommunale finansierings- og udgiftspolitik til de lokale behov og præferencer. Staten har på den anden side et behov for at styre kommunernes økonomi, da kommunerne løser de fleste velfærdsopgaver og har stor betydning for den samlede offentlige økonomi. Budgetloven og dens indbyggede sanktioner (se boks) betyder, at der er sket markante ændringer i de statslige rammer for styringen af kommunernes økonomi og dermed også kommunernes autonomi. Denne rapport har til formål at skabe viden om budgetlovens betydning for den førte udgiftspolitik i kommunerne. Rapporten retter sig mod beslutningstagere, ledere og medarbejdere på nationalt og kommunalt niveau med interesse for kommunernes styrings-

mæssige grundvilkår og den udgiftspolitik, kommunerne fører på de kommunale serviceområder.

## Budgetlovens sanktionsregime

Der er fra og med 2011 indført skærpede sanktioner over for kommunerne, hvis kommunerne samlet set ikke holder sig inden for de udgiftsrammer, der aftales i de årlige økonomiaftaler mellem KL og regeringen. I 2009 og 2010 var 1 mia. kr. af statens bloktilskud til kommunerne betinget af, at kommunernes *budgetter* overholdt servicerammen i økonomiaftalen. Fra og med 2011 er 3 mia. kr. af statens bloktilskud til kommunerne således betinget af, at kommunerne under ét overholder servicerammen i økonomiaftalen i såvel kommunernes budgetter som kommunernes *regnskaber*. Det er desuden lovfæstet, at hvis kommunerne samlet set ikke overholder servicebudgetterne, så vil der både være en kollektiv sanktion på kommunerne og en individuel sanktion på de budgetoverskridende kommuner. Disse forstærkede og lovfæstede sanktioner er siden integreret i budgetloven, som bl.a. forpligter Folketinget til hvert år at vedtage et udgiftsloft for den statslige sektor, et udgiftsloft for den regionale sektor og et udgiftsloft for den kommunale sektor.

For kommunernes vedkommende trådte budgetloven i kraft i 2014. Når vi i rapporten refererer til før og efter budgetloven, henviser det imidlertid til 2011, som er det år, hvor det styrkede og lovfæstede sanktionsregime over for kommunerne blev indført – og altså siden hen gjort til en del af budgetloven.

Undersøgelsen har mere specifikt tre delformål. For det første at analysere budgetlovens betydning for kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer *på tværs af serviceområder*. For det andet at analysere budgetlovens betydning for kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer *på tværs af år*. For det tredje at analysere, hvorvidt budgetloven har haft betydning for, om den partipolitiske sammensætning i kommunalbestyrelsen ses afspejlet i den førte udgiftspolitik. Analysen dækker årene fra 2007-2019.

## Budgetlovens sanktionstrusler har virket

Undersøgelsen viser, i lighed med tidligere analyser af budgetlovens betydning, at budgetlovens sanktionstrusler har virket. Hvor kommunerne samlet set overskred servicebudgetterne i årene før budgetloven, så har kommunerne under ét ikke overskredet servicebudgetterne i et eneste af årene efter budgetloven. I

praksis er sanktionerne på kommunernes overholdelse af serviceløftet dermed ikke blevet udløst. De lovfæstede sanktionstrusler har virket. Målet med budgetloven er dermed blevet opfyldt, idet kommunerne siden indførelsen af budgetlovens sanktionsregime samlet set ikke har overskredet de kommunale servicebudgetter. Det tidligere styringsproblem med budgetoverskridelser og overforbrug i forhold til det aftalte er imidlertid blevet erstattet af et andet styringsproblem i form af, at kommunerne samlet set underskrider servicebudgetterne og bruger mindre på service end det aftalte, ikke mindst i de første år efter indførelsen af sanktionerne.

### **Budgetlovens sanktionstrusler har især ramt de økonomisk bedst stillede kommuner**

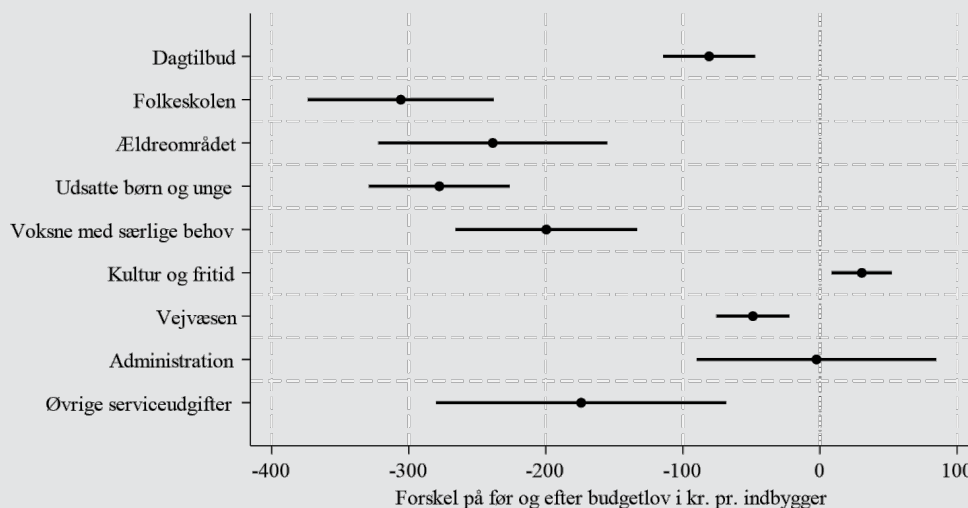
Kommuner i en mere gunstig økonomisk situation er blevet påvirket mere af sanktionstruslerne i forbindelse med budgetloven end kommuner i en mindre gunstig økonomisk situation. Jo større økonomisk overskud en kommune havde før budgetloven, jo mere har kommunen således reduceret budgetoverskridelserne efter budgetloven. Analysen viser desuden, at jo større budgetoverskridelse en kommune havde før budgetloven, jo mere er budgetoverskridelserne reduceret efter budgetloven.

### **Budgetloven har især ramt de serviceområder, som normalt er de mest populære at bruge penge på blandt vælgere og kommunalpolitikere**

De kommunale budgetoverskridelser i årene før budgetloven kom især til udtryk ved overskridelser af servicebudgetterne på velfærdsområder som dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet, som normalt er de mest populære at bruge penge på blandt vælgere og kommunalpolitikere. Det er samtidig disse tre klassiske kommunale velfærdsområder og det specialiserede socialområde, som er blevet mest påvirket af budgetlovens sanktionstrusler, idet det er på disse områder, at budgetoverskridelserne er reduceret mest fra før til efter budgetloven. Omvendt er graden af budgetoverskridelser i mindre grad blevet påvirket af budgetloven på udgiftsområder som vejvæsen, kultur og administration (jf. figur 1).

Sanktionsregimet ser dermed særligt ud til at have ramt politisk højt prioriterede udgiftsområder, som er kendetegnet ved relativt stærke bruger- og personaleinteresser, og som kommunalpolitikere som udgangspunkt ønsker at bruge penge på.

Figur 1 Forskel på budgetoverskridelser pr. indbygger på ni serviceområder før og efter budgetloven (med 95-%'s konfidensintervaller)



### Mindre frihedsgrader til at prioritere på tværs af år efter budgetloven

I årene før budgetloven var der såkaldte valgcykliske mønstre i kommunernes økonomiske politik i den forstand, at kommunerne trådte hårdere på den økonomiske bremse i de første år efter kommunalvalg og omvendt slækkede på den økonomiske bremse og overskred budgetterne mere i valgår. Disse valgcykliske mønstre ser imidlertid ud til at være forsvundet efter indførelsen af budgetlovens sanktionsregime. Før budgetloven gjorde de valgcykliske mønstre sig især gældende på politisk højt prioriterede serviceområder som dagtilbuds- og folkeskoleområdet – og til dels ældreområdet og det specialiserede socialområde – idet der på disse områder før budgetloven var større budgetoverskridelser op til valgår. Dette er imidlertid ikke tilfældet, efter at budgetlovens sanktionsregime er trådt i kraft.

### Budgetloven har ikke ændret på partipolitiske præferencers betydning for den førte udgiftspolitik

Når der er taget højde for forskelle i kommunernes økonomiske grundvilkår, kommunestørrelse mv., ser kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning ikke ud til at have betydning for størrelsen af en kommunes samlede serviceudgifter pr. indbygger – hverken før eller efter budgetloven. Derimod ses der både før og efter budgetlovens sanktionsregime partipolitiske forskelle i de udgiftspolitiske *prioriteringer* mellem de forskellige kommunale serviceområder. Budgetloven har imidlertid

ikke *ændret* på graden, hvormed den politiske sammensætning i kommunalbestyrelsen afspejles i de udgiftspolitiske prioriteringer.

### **Indsnævring af de lokalpolitiske frihedsgrader til at prioritere på tværs af år og serviceområder**

Opsummerende viser analysen, at budgetloven har haft væsentlig betydning for den førte udgiftspolitik i kommunerne. Mest markant har budgetloven ændret på de kommunalpolitiske prioriteringer på tværs af år og serviceområder. Efter at budgetloven er blevet indført, er der ikke længere udsving i udgiftspolitikken på tværs af år i valgperioden, og den strammere budgetdisciplin med hensyn til budgetoverholdelse har ramt nogle serviceområder væsentligt mere end andre. De reducerede udgiftspolitiske frihedsgrader ser ikke ud til at have sat sig spor i, hvilken betydning kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning har for den førte udgiftspolitik. Hverken før eller efter budgetloven ser partipolitiske forhold ud til at have den store betydning for den førte udgiftspolitik. Samlet peger analysen dermed på, at målet med budgetloven er blevet opfyldt, idet kommunerne siden indførelsen af budgetlovens sanktionsregime samlet set ikke har overskredet servicebudgetterne. Analysen peger imidlertid også på, at budgetloven har bidraget til at indsnævre de lokalpolitiske frihedsgrader til at prioritere på tværs af år og har haft betydning for prioriteringen på tværs af de kommunale serviceområder.

## **Fakta om undersøgelsen**

Analysen er baseret på registerdata for kommunernes serviceudgifter i budgetter og regnskaber samt kommunernes struktur, velstand og befolkningssammensætning i årene 2007-2019.

Kommunernes samlede serviceudgifter og udgifternes fordeling på de ni serviceområder er i analysen afgrænset ved en række konti i det kommunale budget- og regnskabssystem.

Analysen er designet som et før-efter-design, der systematisk sammenligner udviklingen i de enkelte kommuners udgiftspolitik og budgetoverskridelser på tværs af de kommunale serviceområder før og efter indførelsen af budgetlovens sanktionsregime i 2011.

Analyserne er gennemført som regressionsanalyser. Alle analyser er gennemført på kommuneniveau.

Hovedresultater: Budgetlovens betydning for kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer  
VIVE/2025  
HR\_303014