

Tendenser i stat-kommuneforholdet efter kommunalreformen – fokus på økonomiaftaler og sanktionssystemet

Niels Jørgen Mau Pedersen, cand.oecon., Projektchef i KORA, Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning

Efter kommunalreformen og budgetloven er kommunernes muligheder for at forhandle udgiftsførøgelser hjem i en økonomiaftale blevet begrænset. Til gengæld er ekstra tilskudsfinansiering i forbindelse med økonomiaftalerne blevet gængs og overordnet styring ved stram likviditet trådt i baggrunden. Samtidig er systemet med kollektive og individuelle sanktioner udrullet, og kan have baggrund i afprøvning af disse styringsinstrumenter i forbindelse med kommunalreformen.

1. Indledning og præsentation af hypoteser

Forholdet mellem staten og kommunerne – mellem regeringen og borgmestrene, Folketinget og kommunalbestyrelserne – udvikler sig løbende over tiden. Mange faktorer påvirker dette forhold, og det ville være mærkeligt, hvis ikke også kommunalreformen, som for såvel staten som kommunerne betød meget store ændringer i struktur og opgaver, havde betydet noget for dette forhold. Når der særligt ses på de økonomisk-politiske relationer mellem niveauerne i den offentlige sektor er også et fænomen som budgetloven, som blev forberedt og gennemført forholdsvis kort tid efter kommunalreformen, en vigtig faktor, som kan have betydet ændringer. Det gælder uanset, at økonomiforhandlinger, grundelementerne i finansieringssystemet og budgetsystemerne i øvrigt 'overlevede' disse ændringer.

Spørgsmålet er på hvilke punkter, der er sket ændringer, og med hvilken styrke – og hvorfor? I denne artikel vil der blive fokuseret på de relationer mellem staten og kommunerne, som går under betegnelsen 'budgetsamarbejdet' eller synonymt 'aftalesystemet'. Dvs. proces og indhold omkring de årlige økonomiaftaler om det kommende års kommunale (og regionale) økonomi, bloktilskud, lovgivningsinitiativer, udvalgsarbejder etc., som hvert år indgås mellem regeringen og KL (og Danske Regioner), og herunder evt. opfølgning på disse aftaler.

Økonomiaftalerne og de forudgående forhandlinger er en unik dansk tradition, hvor den overordnede nationale økonomi sammenkobles med den decentrale kommunale økonomi, og hvor en række andre mere eller mindre økonomirelaterede emner drøftes. Forhandlingstraditionen med start sidst i 1970'erne er blevet en institution på det kommunaløkonomiske område, hvor aktiviteten primært gennemføres i maj og starten af juni før budgetåret. Involverede kommunalpolitikere og ministre deltager med en fast forudgående forberedelse fra embedsmænd fra begge sider, og KL bruger sammen med Finansministeriet, Indenrigsministeriet m.fl. betydelig energi og ressourcer på at gennemføre forhandlingerne. Blandt andet på grund af systemets betydning, og den politiske/faglige opmærksomhed der er på forhandlingerne, er det interessant at se på, hvordan systemet har udviklet sig i de senere år. Eventuelle afdækkede tendenser kan endvidere være en indikator på det altid aktuelle spørgsmål om styrkeforholdet mellem de centralistiske kræfter i den offentlige sektor over for den decentrale models aktuelle gennemslag.

I denne artikel vil der særligt blive fokuseret på følgende elementer i budgetsamarbejdet, jævnfør senere opstilling af hypoteser herom:

- 1) Udgiftsførøgelser i forhold til et udgangspunkt som del af en økonomiaftale
- 2) Ekstra-finansiering i form af bloktilskud/bloktilskudslignende finansiering og lånefinansiering - og forholdet i mellem disse finansieringselementer
- 3) Sanktioner i forbindelse med opfølgning på aftalen.

Punkt 1-3 repræsenterer kun nogle af de faktorer, der kan tages op til drøftelse i relation til budgetsamarbejdet, om end nogle meget centrale punkter vedr. den rent økonomiske side af forhandlingerne. Der diskuteres således ikke her aftaleelementer om ønsker til udviklingen i service, opgaveløsningen på sektorområder, fattige kommuners vilkår, moderniseringstiltag eller spørgsmålet om budgetsamarbejdet som en kanal til formidling af statens ønsker om bestemte resultater på forskellige kommunale områder. Der ses også – bortset fra punktet om sanktioner – alene på udgiftssiden, og her primært på serviceudgifterne. Der vil endvidere blive fokuseret på den kommunale side, da forholdene ikke mindst efter strukturreformen adskiller sig noget mellem kommune- og regionsiden.

I det følgende vil det, som baggrund for de senere hypoteser om forandringer, blive opridset hvad der ses som parternes grundlæggende interesser i forhandlingerne samt disses udfald og tilrettelæggelse. Herefter vil de to store institutionelle forandringer fra de senere år, kommunalreformen

og budgetloven, blive præsenteret, og endelig vil der i afsnittet blive opstillet og begrundet nogle hypoteser. Herefter vil hypoteserne blive afprøvet i forhold til den stedfundne udvikling.

Parternes traditionelle interesser i resultatet af budgetsamarbejdet og mulige ændringer
Staten og kommunerne har som deltagere i budgetsamarbejdet hvert sit sæt af interesser at forfølge. Interesserne har traditionelt – dvs. før de institutionelle ændringer som præsenteres i næste afsnit – givet anledning til nogle basale forhandlingspositioner på de tre ovennævnte punkter.¹

Statens interesser har oprindeligt taget udgangspunkt i behovet for koordination i den økonomiske politik og her ikke mindst den samlede udvikling i de kommunale serviceudgifter og muligheden for at kontrollere denne. Anlægssiden har også spillet en betydelig rolle men formentlig i højere grad med henblik på den finanspolitiske effekt. Derudover har det traditionelt været opfattet som statens interesse at ”slippe billigt” fra en aftale, dvs. med det lavest mulige bloktilskud og uden ekstra finansiering med yderligere tilskud (Sørensen et al. 2007, 126). For det første af hensyn til statens eget budget og DAU-saldoen². For det andet som led i udgiftsstyringen af kommunerne at begrænse den kommunale likviditet, dvs. de midler kommunerne med forudsatte skatteindtægter mv. kan disponere over til udgifter for det kommende år. Hvis kommunerne alligevel skulle have tilført likviditet har tildeling af kommunale lånemuligheder i statsfinansiel henseende været set som mere attraktiv end tildeling af øgede bloktilskud, da tildeling af lånemuligheder ikke umiddelbart belaster statsbudgettet.³ På opfølgningssiden har staten haft en interesse i, at aftalerne blev overholdt, herunder eventuelt ved at motivere og (effektivt) sanktionere kommunerne til en sådan adfærd.

Tilsvarende har kommunernes interesse været at opnå rummelighed og frihedsgrader mht. udgiftsudviklingen. Finansieringsmæssigt har det derfor set fra kommunernes side være attraktivt at opnå det størst mulige bloktilskud, også for de kommuner, som oplever en særlig stram økonomi. Lånefinansiering har også været efterspurgt, men formentlig knapt så intensivt som egentlige tilskud (’rigtige penge’). Endelig har KL traditionelt været modstander af sanktioner, såvel generelle som kommunespecifikke sanktioner, som i en eller anden grad udfordrer selvstyret (tilkendegivelser i Rieper et al. 2007, 36ff; KL 2008, 6; KL 2012).

¹ Vedr. en generel karakteristisk af systemet se Sørensen et al (2007) og Rieper et al. (2004).

² Statens Drifts- Anlægs- og Udlånsaldo, dvs. statens budgetoverskud.

³ Kommunerne har som udgangspunkt ikke mulighed for at lånefinansiere deres drifts- og anlægsudgifter, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013a).

To institutionelle forandringer i de senere år: Kommunalreformen og budgetloven

I den seneste halve snes år er der især to institutionelle ændringer på det kommunale område, kommunalreformen og budgetloven, som kan have haft betydning for aftaleforhandlingerne på de nævnte tre fokuspunkter; udgiftsforøgelser i forhold til udgangspunktet, bloktilskudsfinansiering kontra lånefinansiering og anvendelse af sanktioner.

a) Kommunalreformen

Kommunalreformen var en meget omfattende politisk/økonomisk reform, hvor der blev flyttet om på opgaverne mellem de forskellige niveauer samt skete en voldsom reduktion i antallet af politiske enheder – fra 271 til 98 kommuner og fra 14 amter til 5 regioner. Samtidig blev der gennemført en finansieringsreform for kommuner og regioner. I betragtning af reformens størrelse kunne der belyngtes risiko for udgiftsglidninger ”i ly af” reformen. Erfaringerne fra den tidligere reform i 1970 var i den forbindelse afskrækkende (Blom-Hansen et al. 2004). Dette betød, at man anså det for nødvendigt med en forholdsvis intensiv styring af kommunernes økonomi, som indeholdt flere elementer af sanktioner eller sanktionslignende forhold, vel at mærke på kommunespecifikt plan, hvor sanktionen var målrettet den enkelte kommunes adfærd og den enkelte kommunes konkrete konflikt med udgiftsrammerne. Staten fik med andre ord nogle erfaringer med sanktioner i forhold til enkeltkommuner som en slags følgevirkning af reformen. Disse erfaringer betød reelt, at risikoen (omkostningerne) ved en evt. genoptagelse af sanktionerne var mindsket i forhold til situationen før kommunalreformen, fordi staten populært sagt ’var i træning’.

Samtidig betød kommunalreformen, at kommunernes økonomiske betydning i den nationale økonomi voksede, herunder også i kraft af den forøgelse af det økonomiske ansvar, der i 2009 fulgte med det såkaldt enstrengede beskæftigelsessystem. Omkostningerne ved en usikker udgiftsstyring i kommunesektoren blev med andre ord øget.

Endvidere blev tilskuds- og udligningssystemet ændret således, at fordelingsnøglen for den del af bloktilskuddet, der ikke benyttes til udligning, fra 2007 blev ændret fra kommunernes skattegrundlag til kommunernes indbyggertal. Denne omlægning medførte, at mulige sanktioner over for uønskede udgiftsstigninger eller budgetoverskridelser i kommunerne i form af en generel bloktilskudsbeskæring systematisk vil ramme kommuner med svagt beskatningsgrundlag hårdere – målt i pct. af skattegrundlaget – end kommuner med et højt skattegrundlag. Særlig fordi en nedsættelse af bloktilskuddet med et vist beløb pr. indbygger udgør en større andel af skattegrundlaget i en fattig kommune – målt i beskatningsgrundlag pr. indbygger – end i en rig kommune og derved ’ser

større ud' i den fattige kommune. Dette fænomen opstår ikke tilsvarende ved kommunespecifikke beskæringer af bloktilskuddet.

Endelig kan det ud fra en forandringsteoretisk vinkel anføres, at der med kommunalreformen som en såkaldt 'jordskælvsreform' (Sørensen 2013) var åbnet op for større forandringer i stat-kommuneforholdet, hvis der måtte være ønsker herom. Synsvinklen er her, inspireret af Sørensen (2013) med henvisning til Pollitt et al. (2009), at gennemførelsen af store og drastiske reformer, som sættes igennem uden sædvanlig anvendelse af mere konsensusprægede forhandlingsrutiner, kan skabe et 'window of opportunity' for de politiksættende agenter, som har en bestemt dagsorden, som de ønsker gennemført. En sådan dagsorden kunne være et statsligt ønske om mere effektiv opfølgning på økonomiaftalerne.

b) Budgetloven

Budgetlovens baggrund beskrives i den politiske aftale og lovbemærkningerne. Det fremgår af lovbemærkningerne, at den del af budgetloven, der vedrørte kravene til budgetbalance indebar en gennemførelse af EU's Fiscal Compact/Finanspagten (Regeringen 2012). Selve budgetlofterne var dog, som påpeget i Suenson et al. (2015, 6) og som det også fremgår af Regeringen (2011), under overvejelse før tilslutningen til Finanspagten, bl.a. inspireret af den svenske budgetlov. Realøkonomisk kan man også pege på finanskrisens meget dramatiske virkninger på de samlede offentlige finanser, som inviterede til intervention fra regeringens side, samt det forhold, at kommunerne væsentligt overskred deres budgetter i 2009 og 2010.

Budgetloven har bundet regeringen op på en maksimal stigning/ændring i udgifterne, som ikke fandtes tidligere, i hvert fald ikke i lovsform. Ved vedtagelsen af loven blev der dog lagt vægt på, at der stadig ville være et udgiftsmæssigt spillerum i forbindelse med økonomiforhandlingerne med kommunerne, idet hele væksten/råderummet i udgifterne i forhold til sidste års budgetrammer for drifts- og serviceudgifter så at sige blev "placeret" under staten, som så i forhandlingerne med KL (og Danske Regioner) kunne flytte noget af denne vækst over på kommunerne (og/eller regionerne). I lovens § 8 er det udtrykt således, at "finansministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg i forbindelse med det årlige aktstykke om fastsættelse af statens bloktilskud til kommuner og regioner mv. kan foretage en omfordeling mellem de gældende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner."⁴

⁴ Dette fremgår også af de foreliggende budgetlofter, jf. finansloven for 2016. Her øges det statslige udgiftsloft i 2016-priser fra 440,1 mia.kr. i 2016 til 458,8 mia.kr. i 2019, hvorimod det kommunale udgiftsloft er fastlagt som uændrede udgifter fratrukket omprioriteringsbidraget, dvs. 237,1 mia.kr. i 2016 faldende til 230,4 mia.kr.

Uanset denne frihedsgrad er det dog nærliggende at se budgetloven som et signal om, at udgiftsspillerummet ved forhandlingerne med kommunerne var blevet mindre, i og med at udgangspunktet var det kommunale serviceudgiftsloft ifølge budgetloven. Her var nulvækst udgangspunktet i de første år (Larsen et al. 2015, 96f).⁵

Loven om budgetlofter trådte i kraft pr. 1. januar 2014 men blev dog allerede vedtaget i juni 2012. Oprindelig var der planlagt udgiftslofter allerede fra 2012 (Regeringen, 2011, 11f), men bl.a. et folketingsvalg forsinkede processen. Budgetloven var endvidere fremlagt under forudsætning om anvendelse af sanktioner. Der bliver i den forbindelse lagt vægt på, at aftalesystemet hidtil ”ikke har givet tilfredsstillende resultater i forhold til den overordnede udgiftsstyring” (Regeringen 2011, 13ff).

Derudover kan budgetlovens vægt på budgetlofterne også have betydet et vist skift i det statslige syn på bloktilskuddets udgiftspolitiske rolle. Selv om bloktilskuddet selvsagt stadig indgår i statens DAU-saldo, jf. ovenfor, samler interessen sig med budgetlovens balancekrav og budgetlofter for alle delsektorerne i den offentlige sektor formentlig mere om den samlede offentlige budgetbalance, jf. også EU-kravene til denne balance. I den samlede balance er bloktilskuddet blot en slags mellemregning mellem staten og kommunerne. Endvidere kan betænkeligheder ved den likviditetsskabende effekt af mulige ekstra bloktilskud være blevet mindre, fordi staten med baggrund i sanktionerede udgiftsrammer ikke har så stort behov som tidligere for at bruge likviditetsbegrænsninger som styringsredskab. I Finansministeriets budgetoversigter kan det observeres, at beskrivelsen af udviklingen i de samlede offentlige finanser indtager en mere fremtrædende plads, end den gjorde tidligere. Ligeledes opereres der i gennemgangen af statens finanser ikke mere med nøgletallet ”ministerfordelte udgifter”, hvor bloktilskuddet indgik, men fokuseres i stedet på ”loftsbelagte” og ”ikke-loftsbelagte” (inkl. bloktilskud) udgifter, jf. eksempelvis Finansministeriet (2014) og Finansministeriet (2011).

Hypoteser om ændringer i budgetsamarbejdet

Med baggrund i beskrivelsen af parternes grundlæggende interesser i budgetsamarbejdet, de to ovennævnte institutionelle ændringer og de efterfølgende betragtninger kan der opstilles følgende tre hypoteser om ændringer i budgetsamarbejdet på de tidligere nævnte fokuspunkter. Det teoretiske udgangspunkt er i denne forbindelse, at positioner og elementer i budgetsamarbejdet vil afhænge

⁵ Situationen på udgiftssiden kunne i nogen grad sammenlignes med situationen på indtægtssiden nogle år tidligere, hvor VK-regeringen indførte skattestoppet også gældende for de kommunale skatter. Skattestoppet for kommunale og amtslige skatter – om end mere rigoristisk end budgetloftet – betød reelt, at drøftelserne af det kommunale beskatningsniveau, bortset fra fastsættelse af mindre puljer til skatteforhøjelser eller –nedsættelser, blev taget ud af økonomiforhandlingerne som muligt emne.

dels af forhandlingsstyrke, dels af de omkostninger og gevinster – økonomiske såvel som politiske – som de enkelte deltagere knytter til forhandlingselementerne. Skift i styrkepositioner og 'priser' på hvad der forhandles om bliver hermed baggrunden for en dynamik i situationen.

1) Det er vanskeligere for kommunerne at forhandle sig til et ekstra udgiftsrum efter budgetloven end før dennes ikrafttræden.

Begrundelse: Her er den kommunale parts forhandlingsposition blevet svækket i forhold til ønsker om øgede udgifter, idet budgetlovens Folketingsvedtagne budgetlofter nu er udgangspunktet for forhandlingerne. Tilsvarende er regeringens position styrket, hvor regeringen nu i modsætning til før budgetloven har en lov vedtaget af Folketinget i ryggen. Folketingets flertal kan dog skifte og partierne ændre holdning⁶, og regeringen må også tage i betragtning, at 'der skal være noget at forhandle om', hvis den vil bevare den kommunale opbakning til budgetsamarbejdet som forhandlingsinstitution. Her trækker det øgede opgaveansvar for kommunerne i medfør af kommunalreformen og efterfølgende ændringer vedr. beskæftigelsesindsatsen i retning af, at budgetsamarbejdet fortsat har relevans som kommunalt forhandlingsforum for den siddende regering.

2) Forhandlingsresultatet vil indeholde en højere grad af ekstra bloktilskudsfinansiering og mindre grad af lånefinansiering efter budgetloven end tidligere.

Begrundelse: Set fra staten/regeringen er det i en vis forstand blevet billigere at yde ekstra bloktilskud. Dels fordi statens succesmål efter budgetloven mere er den samlede offentlige budgetbalance, hvor bloktilskuddet ikke figurerer, end DAU-saldoen, hvor bloktilskuddet indgår som statslig udgift. Dels fordi staten i højere grad forlader sig på andre styringsmekanismer i form af sanktionerede udgiftslofter (jf. nedenfor). Samtidig har ekstra bloktilskud fortsat en betydelig værdi for den kommunale side, også selv om det alene er til likviditetsstyrkelse, og kommunerne vil naturligt nok til dette brug hellere have de 'rigtige penge' i form af bloktilskud frem for at få tilbudt lån og dermed gældsopbygning.

⁶ Jf. fx den såkaldte 'fredsaftale' fra juli 2015, hvor regeringen (Venstre), Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og Dansk folkeparti lover at støtte det fremtidige aftalesystem og stemme for det såkaldte aktstykke – men vel at mærke hvis det er baseret på en aftale mellem regeringen og KL (og DR), jf. Regeringen (2015).

3) *Der vil optræde kommunespecifikke sanktioner i større grad efter kommunalreformen end før denne.*

Begrundelse: Staten har fra budgetsamarbejdets start grundlæggende haft en interesse i at kunne følge op på budgetaftalerne og hermed så vidt muligt sikre deres overholdelse. Blandt mulige instrumenter til at opnå dette er anvendelse af de kommunespecifikke sanktioner blevet mere attraktive og værdifulde. Det skyldes for det første, at risikoen – de politiske omkostninger - ved at anvende kommunespecifikke sanktioner er blevet reduceret, fordi staten var i 'træningslejr' i forbindelse med kommunalreformen og erhvervede et vist know how om en hensigtsmæssig gennemførelse af sådanne sanktioner. Samtidig blev kommunerne i et vist omfang vænnet til, at sådanne sanktioner kunne forekomme. For det andet er de potentielle økonomiske omkostninger ved usikker økonomi-overholdelse blevet øget, fordi kommunernes økonomiske tyngde er blevet (endnu) større efter tilførsel af nye opgaver. For det tredje er de politiske omkostninger ved de traditionelle generelle sanktioner blevet større, fordi de efter kommunalreformens ændringer af finansieringssystemet rammer fattige kommuner hårdere end rige. For det fjerde var kommunalreformen en meget vidtgående omkalfatring af den offentlige sektor, som set i en forandringsteoretisk sammenhæng herved åbnede et mulighedsvindue, som kunne udnyttes af regeringen fx til at indføre kommunespecifikke sanktioner.

Som en alternativ til hypotese 3 kan der opstilles denne hypotese:

4) *De kommunespecifikke sanktioner skyldes de ekstraordinært store overskridelser af budgetterne i 2009 og 2010 og reaktionerne herpå, herunder budgetloven.*

Begrundelse: Lige så vel som kommunalreformen kan også budgetoverskridelserne have åbnet et mulighedsvindue for forandringer, idet den politiske vilje til at foretage mere grundlæggende ændringer i udgiftsstyringen kan antages at være øget med disse overskridelser.⁷ Sidstnævnte hypotese kan støttes på nogle af de udsagn, som fremkom i forbindelse med vedtagelsen af budgetloven og sanktionsregimet. Således udtrykte De Økonomiske Råd (2010, 19, 283) meget stor utilfredshed med de kommunale budgetoverskridelser, og begrundelsen er også indikeret i økonomiaftalerne for 2011 og 2012 (Finansministeriet 2010; Finansministeriet 2011). Endvidere blev overskridelserne eksplicit nævnt ved oplægget til udgiftslofter (Regeringen, 2011).

I det følgende fremlægges og fortolkes nogle observationer og karakteristika ved budgetsamarbejdet og kommunaløkonomien, som kan have relevans i relation til de tre førstnævnte hypoteser. Det vil

⁷ Ifølge Suenson et al (2015, 16) skete der fra 2007 til 2015 et væsentligt skift i vælgeres præferencer i retning af lavere offentlige udgifter, hvilket ses at berede jordbunden for finanspolitiske stramninger i form af budgetlove.

fortrinsvist basere sig på en vurdering af økonomiaftalernes indhold, vel vidende at dette næppe fører frem til en fuld bekræftelse eller afvisning af hypoteserne, men snarere en sandsynliggørelse eller påvisning af indikationer for berettigelse af det ene eller det andet udsagn.

2. Udviklingen i budgetsamarbejdet på fire udvalgte parametre

Aftalte forøgelser af udgiftsrammen

Det er vanskeligt (eller umuligt) at fastslå, om en udgiftsvækst i forhold til udgangspunktet for en økonomiaftale er et resultat af forhandlingerne, eller måske alligevel ville være blevet gennemført også uden en aftale. Det er således ret oplagt, at der allerede inden forhandlingernes påbegyndelse har været en drøftelse i regeringen af, hvad resultatet af forhandlingerne skulle være på dette centrale punkt. Samtidig kan mere forhandlingstaktiske forhold spille ind på den måde, at staten lægger udgangspunktet for servicerammen på et lavere niveau end det, der faktisk forventes at blive resultatet. På den anden side er det en væsentlig baggrund for aftaleinstitutionens *raison d'être*, at der reelt er noget at forhandle om, herunder ikke mindst udgiftsrammernes størrelse. Som allerede nævnt er det således også med de nye udgiftslofter sådan, at udgiftsvæksten er placeret under staten, men kan flyttes om mellem sektorerne som et resultat af forhandlingerne.

I nedenstående *tabel 1* er opregnet de udgiftsforøgelser, som vurderes at *kunne* være et resultat af forhandlingerne, idet de fremstår som ændringer i forhold til et 'udgangspunkt'. Dette udgangspunkt er hovedsageligt fastlagt som det, der er angivet som sådan af Finansministeriet i de officielle, ministerielle publikationer om aftalerne fra 2001-2015. Det bemærkes, at der er set bort fra udgiftsforøgelser, som skal kompensere ændringer som følge af DUT eller lignende situationer⁸, midtvejsregulering af bloktilskud mv. Udgiftsforøgelserne er sat i forhold til serviceudgifterne for at relatere dem til størrelsen af den samlede økonomi, der forhandles om.

I 1980'erne og 1990'erne op til årene omkring 2000 er resultatet ikke på samme måde præsenteret som ændringer i forhold til et udgangspunkt, fx fordi der styres via indtægtssiden eller der simpelthen aftales en vis, procentvis realvækst i udgifterne. De aftalte – eller evt. resulterende - stigninger er dog alligevel til sammenligning angivet i tabellen.

⁸ Kompensation som følge af initiativer i medfør af trepartsforhandlinger i 2008 og 2009 er således ikke medtaget.

Tabel 1. Aftalte udgiftsforøgelser, 1980-2016, pct. af serviceudgifter/driftsudgifter.

Aftaleår	Aftalt udgiftsforøgelse ift. udgangspunkt i pct.	Bemærkninger, herunder begrundelser for stigning
2016	+ 0,8	Ændringen er set i forhold til uændrede udgifter fratrukket omprioriteringsbidraget på 1 pct. ¹
2015	+ 0,1	Styrkelse af sundhed, omlægning af befording og beredskab
2014	+ 0,1	Forebyggelse og sundhed, omlægning af befording
2013	+ 0,3	Forebyggelse og sundhed, daginstitutioner
2012	0	²
2011	0	²
2010	+ 0,4	Frokost i daginstitutioner, bedre service
2009	+ 0,8	Løft fra aftale til budget, løft vedr. socialområdet og bedre service ²
2008	+ 0,8	Løft vedr. ældre, børn, socialområde, demografi, genopretning ²
2007	+ 0,5	Rammeløft samt ældrepuljer ²
2006	+ 0,6	Ældreområdet samt lavere daginstitutionstakster ¹
2005	+ 0,3	Realvækst
2004	+ 0,7	Realvækst
2003	+ 0,7	Realvækst
2002	+ 1,4	Realvækst ifølge den flerårige aftale 1999-2002 plus niveauløft på det sociale område
2001	+ 1,0	Realvækst ifølge den flerårige aftale 1999-2002
2000	+ 1,0	Realvækst ifølge den flerårige aftale 1999-2002
1999	+ 1,0	Realvækst ifølge den flerårige aftale 1999-2002
1998	f ...	Vækst i driftsudgifter dæmpes
1997	...	Realvækst i underkanten af de senere år
1996	...	Realvækst skal reduceres
1995	...	Driftsudgifter afdæmpes
1994	(+1,0) ³ { ...	
1993	...	Fastholde besparelser
1992	...	
1991	...	Parallelitet med staten
1990	l ...	Kritisk vurdering af personaleforbruget
1989	0	Nettodriftsudgifter uændrede ift. 1988
1988	0	Uændret gnst. 86/87
1987	0	Uændret gnst. 85/86
1986	(0)	Uændret ift. regnskab 1984 (ingen aftale)
1985	0	Uændret 1983
1984	...	
1983	+ 1,0	ift. driftsudgifter
1982	+ 1,0	ift. driftsudgifter
1981	+ 2,0	ift. driftsudgifter
1980	+ 3,0	ift. driftsudgifter

Kilder: Vedr. 2007-2016 Finansministeriet (2006-2015), vedr. 2002-2006 Finansministeriet (2001-2005), vedr. 1989-2001 Pedersen (1998), vedr. 1980-1988 Indenrigsministeriet (1989) og Lotz (1991).

¹ Finansministeriet nævner i dette år derimod i sin aftalepublikation uændrede udgifter som udgangspunktet.

² Der ses bort fra ekstra udgiftsrum i medfør af gensidighedsaftale mv., hvilket også gælder for andre år.

³ Årlig realvækst i årene 1990-1998 i nettodriftsudgifter/serviceudgifter, opgavekorrigeret (Lotz, 2007: bilag 1)

Det kan umiddelbart være vanskeligt at se et klart mønster i tallene. Det er dog ret oplagt, at de senere års forhandlingsresultater fra budgetlovens iværksættelse i 2013/14 og frem er forholdsvis begrænsede størrelsesmæssigt sammenlignet med resultaterne fra 1999 til 2010. Også i 2011 og 2012 var der ikke meget at hente i ekstra udgiftsvækst - formentlig med baggrund i den stramme udgiftspolitik i kølvandet på genopretningspakken (Regeringen 2010) og årene under EU-henstillingen om nedbringelse af underskud (2011-2013). Det umiddelbart – set fra kommunerne – bedre forhandlingsresultat i 2016 skal vel at mærke ses på baggrund af, at der først er trukket et omprioriteringsbidrag på 1 pct., hvoraf de 0,8 pct. derefter 'tilbageleveres'.

I 1990'erne mangler der klare angivelser af udgiftsvæksten, idet styringen i væsentlig grad er lagt an på indtægtssiden. Den realiserede udgiftsvækst - som dog er en noget anden størrelse end forhandlede udgiftsforøgelser - lå på godt 1 pct. pr. år. I 1980'erne fra og med 1984 optrådte der derimod en periode med stramme aftaler med nulvækst som overskrift, hvilket indikerer, at udgiftslofter og stram udgiftspolitik har haft høj prioritet. Endelig ses de første år af aftalesystemet, 1980-83, at være ledsaget af en mere lempelig, men gradvist strammere udgiftspolitik.

Det bemærkes endvidere, at udgiftsvæksten i de senere år har "adresse" – såsom ældreområdet, normeringer i daginstitutioner etc.

Det kan således konstateres, at udgiftsforøgelser i forlængelse af økonomiforhandlingerne har kunnet identificeres, men været af forholdsvis beskeden størrelse i årene 2013-2016. Andre forklarende faktorer udover budgetloven kan dog have spillet en rolle i forhold hertil. Dette gælder for det første konjunktursituationen, som ofte anføres som begrundelse for stramme udgiftsrammer og behov for forbedring af budgetsaldoen. Konjunktursituationen for Danmark er dog lettet betydeligt i de senere år, med moderate men dog mærkbare konstaterede eller forventede reale stigninger i BNP på knap 1½ til 2 pct. årligt i 2014-2016 (Finansministeriet, 2015). En anden mulig forklaring på de beskeden udgiftsforøgelser kan være, at kommunernes regnskaber i de foregående år – fra og med 2011 – har ligget betydeligt under budgettet, hvilket kunne indikere en rummelig udgiftsramme og hermed mindre 'behov' for udgiftsforøgelser. En væsentlig del af forklaringen herpå har dog formentlig været de nye sanktionsregler (Bæk et al. 2016, 13ff.), og mindreforbruget har på den baggrund næppe hæmmet KL's bestræbelser på at forhandle sig til en større udgiftsramme. Alt i alt forekommer det derfor nærliggende at konkludere, at budgetloven og de forudgående rammer i 2013 har været med til at indskrænke det kommunale råderum i forhandlingerne.

Sammensætning af ekstra finansiering på bloktilskud og lån

KL har i økonomiaftalen mulighed for at forhandle sig frem til ekstra finansiering. Det bemærkes i den forbindelse, at der allerede, med hjemmel i udligningsloven⁹, følges et såkaldt balanceprincip, ifølge hvilket kommunerne er sikret bloktilskudsmæssig finansiering til det aftalte udgiftsniveau. Med ekstra finansiering menes tildeling af bloktilskud og lignende ”adresseløse” tilskud, som er et tillæg til balancetilskuddet, dvs. ligger udover hvad der er nødvendigt for at balancere de aftalte udgifter og indtægter.

Ligeledes er der mulighed for at aftale lånepuljer til styrkelse af den kommunale finansiering. En større eller mindre del af disse lånepuljer vil normalt være regnet ind i finansieringsregnestykket og altså ikke være ekstra finansiering. En del af lånepuljerne vil dog sædvanligvis også være en form for ekstra finansiering, eksempelvis den såkaldte ordinære lånepulje (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013a, 98).

I *tabel 2* nedenfor er det søgt opgjort, hvad der optræder som ekstra tilskudsfinansiering hhv. lånefinansiering. Der er alene – medmindre andet nævnes – medtaget finansiering aftalt i forbindelse med sommerens økonomiforhandlinger, og bl.a. ikke særlig ekstrafinansiering tilknyttet implementering af kommunalreformen.

Der må tages et forbehold i forhold til opgørelsen, idet der i visse tilfælde har skullet foretages en vurdering af finansieringselementernes karakter af ekstra finansiering etc.

Resultaterne synes dog på den anden side så robuste, at det kan konkluderes, at ekstra finansiering i form af bloktilskud har vundet frem fra 2013, muligvis på bekostning af lånefinansiering. Størrelsen af lånepuljer har således været mere beherskede i de senere år, uden at der dog kan tales om en egentlig udfasning eller lignende af dette finansieringsinstrument. Budgetlovens ’billiggørelse’ af ekstra bloktilskudsfinansiering, set fra et statsligt synspunkt, synes altså at være slået igennem.

Det bemærkes, at den ekstra bloktilskudsfinansiering sætter ind allerede fra 2013, dvs. et år før budgetlovens ikrafttræden. Denne ekstrafinansiering havde dog en særlig baggrund, idet etableringen af Udbetaling Danmark, ifølge skøn fra KL (jf. note til *tabel 2*), betød et likviditetstab på 6 mia. kr. Hvis indtrykket fra tabellen med en øget grad af ekstra tilskudsfinansiering er korrekt, skulle det forventes at slå igennem i kommunernes finansielle stilling. I *figur 1* er til belysning heraf afbildet udviklingen i kommunernes finansielle nettostilling, opgjort ved udviklingen i likvide beholdninger fratrukket udviklingen i den langfristede gæld. Selv om mange faktorer påvirker dette forhold,

⁹ Jf. § 14, stk. 3 i udligningsloven.

skønnes det, at tallet for nettostillingen kan illustrere nogle af resultaterne fra de seneste års udvikling i dels finansieringen og dels over-/underskud i den kommunale økonomi.¹⁰

Tabel 2. Aftalt ekstra finansiering fra bloktilskud og lignende samt lånepuljer, 2002-2016.

Aftaleår	Ekstra bloktilskud og lign. Mia.kr.	Lånepuljer Mia.kr.	Bemærkninger
2016	3,9	1,5	Tilskud inkl. 0,4 mia.kr. ekstra tilskud vdr. flygtninge, heraf 0,2 mia.kr. afsat ved særskilt aftale
2015	3,3	1,3	Tilskud inkl. +0,2 mia.kr. ekstra tilskud vdr. flygtninge afsat v. særskilt aftale, +0,1 mia.kr. ekstra særtilskud
2014	3,0	1,7	
2013	3,0	1,5	Ekstraord. balancetilskud til styrkelse af likviditet (Udbetaling Danmark) ¹
2012		2,6	Inkl. en forhøjelse af lånepulje som følge af fuld imødekommelse ¹
2011		1,1	
2010		6,7	Inkl. lånepuljer afsat i finansloven nævnt i aftaler
2009	0,1	1,8	Ekstra tilskud vdr. løsevne lukkedage. Lån er inkl. ekstraordinær lånepulje afsat i marts
2008		1,1	
2007		1,9	
2006		2,1	
2005		1,3	
2004		1,6	
2003		0,5	
2002		0,5	

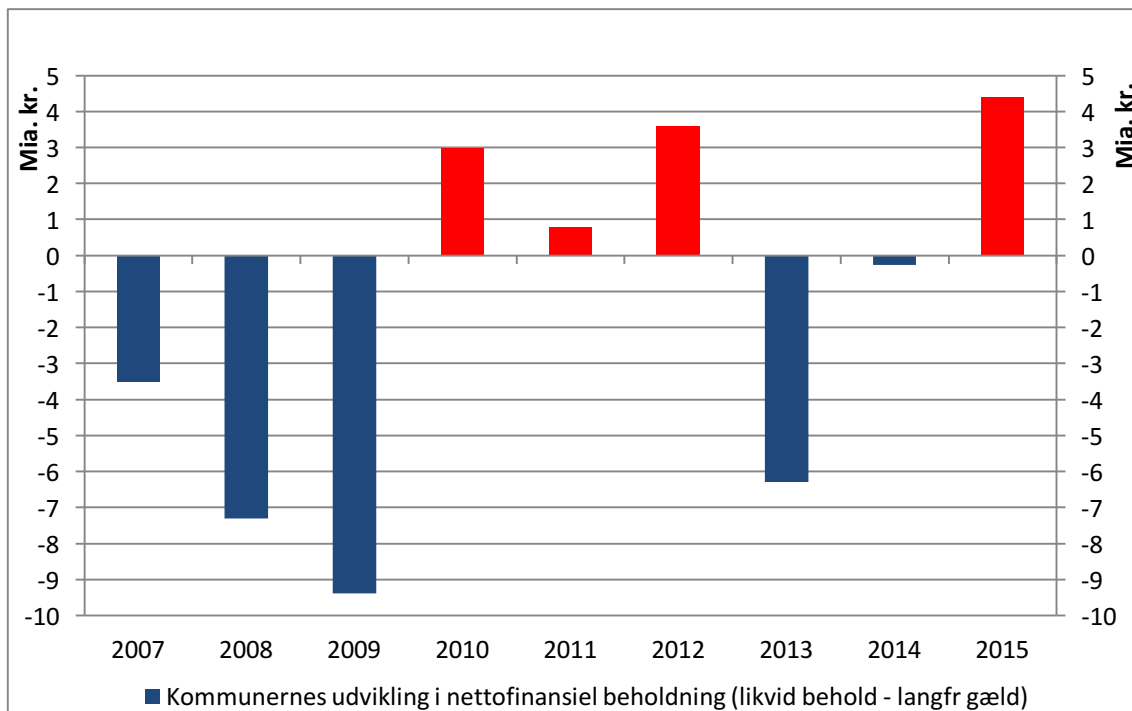
Kilder: Vedr. 2014-16: Finansministeriet (2016), Finansministeriet (2006-2015), vedr. 2004-2013: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013a: 98), vedr. 2002 og 2003: Oplysninger i Økonomi- og Indenrigsministeriet.

¹ Udbetaling Danmark-omlægning nævnes ikke direkte i økonomiaftale. Ifølge KL skønnes likviditetstabet herved at udgøre 6 mia.kr. jf. A. Windinge i Danske Kommuner, 2013, nr. 8: ”Så knækkede likviditetskurven”.

Den betydelige forringelse af stillingen i 2009 kan nærliggende ses i sammenhæng med det store kommunale merforbrug i dette år, forringelsen i 2013 kan formentlig sættes i forbindelse med likviditetsdrænet ved etableringen af Udbetaling Danmark, hvorimod forbedringen af nettostillingen i 2011 og 2012 kan skyldes det store mindreforbrug i disse år. I 2015 kan forbedringen tænkes at være et resultat af den ekstra finansiering jævnfør tabel 2. Mere sikre konklusioner på disse tal kræver dog en nøjere og mere detaljeret undersøgelse.

¹⁰ Således indgår også gæld vedr. ældreboliger og forsyningsvirksomhed, som ikke er en del af det skattefinansierede område.

Figur 1. Udvikling i kommunernes nettofinansielle beholdning



Kilde: Danmarks Statistik, DST, Tabel REGK64 og REGK65.

Sanktioner

Det tredje fokuspunkt vedrører spørgsmålet om sanktioner. Sanktioner forstås i denne sammenhæng helt bredt som instrumenter i opfølgning på de årlige økonomiaftaler, som skal medvirke til at sikre overholdelse af disse i budgetlægningen og evt. også i regnskabssituationen. Sanktionerne i forbindelse med gennemførelsen af kommunalreformen vedrørte ikke nødvendigvis aftaleoverholdelse i snæver forstand men mere generelt sikring af udgiftspolitikken, men er medtaget på grund af deres sammenhæng til det statslige-kommunale budgetsamarbejde.

Tiltagene benævnes 'sanktioner' uanset, om de rent faktisk har ført til konkrete, statslige dispositioner i forhold til kommunerne. Hvis sanktionerne har haft den tiltænkte effekt – budgetoverholdelse eller begrænsning af skattestigningerne – bliver de således ikke udrullet.¹¹

Sanktionerne kan mht. udformning variere i flere dimensioner, hvilket er søgt illustreret i *tabel 3*. Der er her også medtaget sanktioner i forhold til skattesiden, idet disse til dels var forløbere for de senere års sanktioner på serviceudgifterne. Endvidere er også anlægssiden medtaget i denne oversigt. Der er kun angivet de år, hvor der optræder eller sker ændringer i sanktionerne. Der er endelig ikke i denne oversigt sondret mellem, om sanktionerne var besluttede før økonomiforhand-

¹¹ Således er der fx ikke udløst bloktilskudsreduktioner, hverken kollektive eller individuelle, i hele perioden 2011-2016, hvorimod der på skatteområdet er manifesteret sanktioner i en del af årene (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013b)

lingerne, dvs. indgik i årets økonomiaftale, eller blev gennemført efter aftalen eller budgetvedtagelsen.

Det fremgår, at sanktioner langt fra har været ukendt territorium inden budgetlovens ikrafttrædelse. Særligt har der været en periode i 1980'ernes midte, hvor der har været anvendt kommunespecifikke sanktioner af en type, som også kendes fra de seneste år. De makroøkonomisk vanskelige år i denne periode var karakteriserede ved økonomisk vækst men med negative virkninger på landets eksterne balance i form af betalingsbalanceunderskud samtidig med et stort statsunderskud. Dette førte således allerede i 1984 til en to-årig likviditetsbinding af noget af den stigende likviditet i kommunerne med henblik på at imødegå kommunal udgiftsvækst. Samtidig blev bloktilskuddet reduceret adskillige gange i dette og efterfølgende år – hvilket dog i dag ville være sket mere automatisk i kraft af det tidligere nævnte, nugældende balanceprincip i bloktilskudsfastsættelsen. Disse sanktioner af generel karakter, som blev kaldt konjunkturregulering, har formodentlig ikke været meget problematiske i relation til budgetsamarbejdet.¹²

Tabel 3. Anvendelse af sanktioner i budgetsamarbejdet, 1980-2016.

Aftaleår	Individuelle sanktioner ift. regnskab/faktiske dispositioner	Kollektive sanktioner ift. budgetter	Likviditetsbinding	Andre typer af bløde sanktioner, henstillinger mv.
2012	Permanentgørelse ¹ af kommunespecifik sanktion (60%) på budgetoverskridelse af serviceudgifter	1) Indførelse af betinget bloktilskud på serviceudgifter på 3 mia. kr. og 1 mia. ved et anlægsloft. 2) Hjemmel til at gøre modregning individuel. ²		
2011	1) Kommunespecifik sanktion (60%) på budgetoverskridelse af serviceudgifter i 2011. 2) Skærpelse af kommunespecifikke sanktioner på skatte-stigninger	Forøgelse af betinget bloktilskud til 3 mia.kr.		
2009	Indførelse Kommunespecifikke sanktioner på skattestigninger	Indførelse af betinget bloktilskud på udgiftsbudgetter 1 mia. kr.		
2008	Kommunespecifik modregning i bloktilskud for budgetoverskridelser for serviceudgifter og anlægsudgifter vedr. 2008			
2006-2007 kommunalreform	1) Kommunespecifik mulighed for fastlæg. af selvbudgetterede udskrivningsgrundlag mht. indb.tal og stigning, 2006. 2) Kommunespecifik fastlæggelse af skattepct. og grundskyld 2006. Senere også 2007. 3) Adgang til kommunespeci-		Kommunespecifik likviditetsbinding af overskudslikviditet samt af forsyningsvirksomheders overskud vedr. 2006	Krav om genåbning af budgetter og hjemmel til modregning i bloktilskud ³

¹² Der har dog været udfordringer mht. at finde et passende fordelingsgrundlag i form af niveauet for skattegrundlaget eller væksten i dette, jf. Indenrigsministeriet (1989).

	fik modregning i bloktilskud ved overskridelser af rev.budgetter 2006 ³ .			
2004				Statslig godkendelsesordning på anlægsområdet, videreført kommende år
2003				Regeringens anmeldelse af delvis kommunespecifik skattesanktion ved brud på skattestop – som for amterne
2002				Henstilling om reduktion af kommuners og amters driftsbudgetter
1998				Indførelse af kommunal medfinansiering af skråt skatteloft fra 1999
1995				Kommunal kompensation til pensionister for skatte­stigninger
1993				Bortfald af rentefrihed på Hypotekbanklån
1988				Generel bloktilskudsreduktion
1987			1) Midlertidigt anlægsstop. 2) Kommunespecifik deponering	Generel bloktilskudsreduktion
1986	Kommunespecifik afgift på driftsudgifter og a conto på anlæg			
1985				Generel bloktilskudsreduktion
1984			Kommunespecifik likviditetsbinding	Generel bloktilskudsreduktion
1983				Generel Bloktilskudsreduktion

Kilder: Lotz (1991), Blom-Hansen (1996), Juul et al (2003), Bæk et al. (2016) samt diverse love og lovforslag.

¹ Dvs. gældende for 2012 og for efterfølgende år.

² Gældende fra og med budget 2013.

³ Jf. Lov 492 af 2006. Loven præsenteres som en opfølgning på økonomiaftalen for 2006, men begrundes også med henvisning til kommunalreformen.

⁴ Indført ved en tekstanmærkning til finansloven for 2006 med udtrykkelig henvisning til strukturreformen.

Større problemer i samarbejdet har derimod udgjort de kommunespecifikke sanktioner i 1986, som var et led i den såkaldte 'Kartoffelkur'. Der var tale om afgifter, såvel på driftssiden som på anlægs­ siden, og sanktionerne var ifølge Lotz (1991) gjort kommunespecifikke af hensyn til KL, som havde stærke ønsker om, at de kommuner, der havde overholdt henstillingen om nulvækst, ikke skulle betale. Alligevel blev der tale om en periode, der "udviklede sig til at blive de sorte år i budgetsamarbejdet" (Lotz 1991, 7), og den daværende indenrigsminister blev undervejs flyttet til landbrugs­ ministerposten¹³. 1986 var og er således det eneste år i budgetsamarbejdet, hvor der ikke blev indgået en aftale mellem regeringen og KL.

Op gennem 1990'erne var der kun meget få og beherskede sanktioner, selv om aftalerne også i disse år hyppigt blev overskredet (Larsen et al. 2015, 102). Tilsyneladende har modstanden mod

¹³ Daværende indenrigsminister Britta Schall Holberg.

sanktioner fra den kommunale verden/KL været meget stærk. Det kan formentlig ses som symptomatisk, at det forsøg på en skattesanktion, som den daværende indenrigsminister Thorkil Simonsen fremlagde i et lovforslag i 1998, som indebar en 25 procents afgift på kommunale skattestigninger i fire år, hvorefter afgiften bortfaldt, måtte trækkes tilbage efter fremsættelsen. Lovforslaget blev erstattet af et – set fra kommunerne – noget mere positivt forslag i form af en 25 procents præmie på *skatnedsættelser*. Desuden blev kommunerne, i overensstemmelse med årets økonomiaftale, gjort finansielt medansvarlige for omkostningerne ved det såkaldte skrå skatteloft, som skattestigninger kunne medføre. Kommunerne havde dog allerede i udgangspunktet et medansvar for finansieringen af skatteloftet, og der synes alt i alt ikke at være tale om en særligt vidtgående sanktion, hvis den overhovedet kan benævnes sådan.¹⁴

Med den borgerlige regerings skattestop fra 2002 blev der fokuseret yderligere på tendensen til skattestigninger i den kommunale og amtskommunale økonomi. Der blev således indført en amtskommunespecifik sanktion på skattestigninger, som i et enkelt år, 2003, blev anvendt i forhold til bl.a. Vestsjællands amtskommune, og som blev bebudet sat i kraft ved lovændring, hvis kommunernes skatter fortsat udviste stigninger (Pedersen 2004, 31f.). Signalet blev tydeligvis hørt i KL (KL 2003, 23), som i 2004-budgetredegerelsen til kommunerne glædede sig udtrykkeligt over, at kommunerne undgik samlede skattestigninger i 2004, og bl.a. skrev, at der i modsat fald var ”risiko for, at aftalesystemet ville blive undermineret af regeringens sanktionsmodel”.

Herefter fremgår det tydeligt, jf. tabel 3, at det er med årene omkring kommunalreformen, 2006 og 2007, at der for alvor bliver både afprøvet og anvendt sanktioner. Der har utvivlsomt været en god case for at foretage indgrebene, hvor risikoen for ’pengeafbrænding’ var overhængende (Blom-Hansen 2007), og hvor flere kommuner op til kommunesammenlægningerne måtte ’under administration’ af ministeriet på grund af et løbsk likviditetsforbrug (Pedersen 2013). Således blev der allerede iværksat en anlægsgodkendelsesordning med start i 2004, hvilket var en forsmag på de senere sanktioner i 2006-2007 (Blom-Hansen 2007). Disse sanktioner var særdeles indgribende i forhold til de enkelte kommuners dispositioner, idet de indebar (stort set) fastlåsning af skattesatser, grundskyldspromiller og dækningsafgifter, kommunespecifikke bindinger på budgetteringen af skatter og en kommunespecifik binding af kommunernes såkaldte overskudslikviditet. På det i denne sammenhæng mest interessante punkt, udgiftssiden, blev sanktionerne varslet af regeringens krav om genåbning af 2006-budgetterne med trussel om kommunespecifikke sanktioner på budgetterne (populært døbt ’Thors hammer’) og efterfulgt af indenrigsministerens lovgivning om kommu-

¹⁴ Det oprindelige lovforslag L 111 måtte endog erstattes af et nyt lovforslag L 118 på grund af manglende ’identifikation’, jf. Folketingets forhandlinger.

nespecifik modregning i bloktilskud ved overskridelse af de herefter reviderede 2006-budgetter. Denne modregning blev rent teknisk gennemført – som hidtil første og eneste gang på udgiftssiden bortset fra 1986-afgiften – idet ministeriet udmeldte et kommunespecifikt grundlag og beregnede en afgift på ca. ½ mia. kr. Selv om afgiften senere i forløbet blev ’mildnet’ til en deponeringsordning, der yderligere blev tilbagebetalt forholdsvis hurtigt, er det nærliggende at se dette som både en øvelse og en demonstration af, at sådanne sanktioner kunne lade sig beregne og gennemføre.¹⁵ Kommunalreformen kan i den forbindelse ses som den begivenhed, der åbnede det tidligere nævnte mulighedsvindue for en sådan afprøvning. Det var formentlig ret oplagt for en stor del af de involverede politikere, og ikke mindst KL, at kommunalreformen vitterlig udgjorde en betydelig styringsmæssig udfordring, der kunne berettige ekstraordinære foranstaltninger. De politiksættende agenter, som blev nævnt tidligere, var i den forbindelse de ansvarlige regeringspolitikere, som ikke kunne tillade, at kommunalreformen kørte af sporet økonomisk, sandsynligvis sekunderet af de embedsmænd fra statslig side, som havde gjort erfaringer med tidligere perioders ineffektive opfølgning på økonomiaftalerne. Netop i kraft af disse tidligere negative erfaringer med talrige aftalebrud uden effektiv opfølgning kunne der i dette statslige miljø også være opbygget et mere generelt ønske om at indhøste erfaringer med kommunespecifikke erfaringer til eventuel senere brug.

I hvert fald kan det konstateres, at den kommunespecifikke udgiftssanktion blev gentaget for 2008, og i de kommende år op til budgetloven blev sanktionerne gradvist skærpede. Det gjaldt således skattesanktionen, som nu blev sat i værk for kommunerne i 2009 og skærpet i 2011. Endvidere blev udgiftssiden grundigt omfattet af sanktioner, såvel kollektive som kommunespecifikke. De kollektive sanktioner har form af såkaldt betingede bloktilskud på nu 3 mia. kr. for serviceudgifter og 1 mia. kr. for anlæg under forudsætning af et aftalt anlægsloft. For de individuelle sanktioners vedkommende gælder disse i udgangspunktet alene på budgetoverskridelser, hvor 60 pct. af overskridelserne for den samlede kommunale sektor fordeles kommunespecifikt og 40 pct. kollektivt. Indenrigsministeren har derudover fået en hjemmel til også i en særlig situation at udmåle kommunespecifikke sanktioner på budgetter, som overskrider en godkendt aftale. Sanktionerne har vist sig meget effektive mht. at sikre overholdelse af de aftalte rammer, jf. Bæk et al. (2016). Det har således ikke været nødvendigt at benytte dem i praksis, dvs. fx udmåle konkrete sanktioner i forhold til enkeltkommuner.

Alt i alt synes der at kunne trækkes en linje fra de kommunespecifikke sanktioner fra gennemførelsen af kommunalreformen til dagens sanktionsregime.

¹⁵ Jf. lov nr. 492, 2006, bekendtgørelse nr. 744, 2007 og skrivelse nr. 9223, 2009.

3. Konklusioner om sammenhænge og tendenser i budgetsamarbejdet efter kommunalreformen

I indledningen blev der begrundet og opstillet nogle hypoteser om tendenser i budgetsamarbejdet set i relation til de to institutionelle ændringer i form af kommunalreformen og budgetloven.

I forhold til den første hypotese er der tegn på, at budgetloven kan have indskrænket råderummet i forhandlingerne, fordi budgetloven har styrket statens forhandlingsposition. Dette er næppe så overraskende, og i virkeligheden er den, set fra kommunerne, positive udlægning, at det faktisk også efter budgetloven er lykkedes at få udgiftsrammen forøget i et vist omfang i forhold til udgangspunktet. Paradoksalt viser erfaringerne fra det første år (2016) efter implementeringen af omprioriteringsbidraget, at der netop i dette år er forhandlet forholdsvis meget hjem til kommunerne – men altså i forhold til et lavere udgangspunkt, hvilket unægtelig stiller gevinsten i et mere betinget lys.

Til gengæld for de forholdsvis snævre udgiftsmæssige rammer er det tydeligt, og i god overensstemmelse med hypotese nr. 2, at ekstra finansiering i form af bloktilskud og lignende tilskud er blevet et mere gængs kommunalt udbytte af forhandlingerne. Det kan ses som en bekræftelse på, at budgetloven i kombination med sanktionsregimet har mindsket omkostningerne for staten ved at give ekstra bloktilskud. De økonomiske frihedsgrader herved kan kommunerne dog ikke umiddelbart veksle til udgifter, men de kan resultere i en forbedring af den finansielle balance i den gennemsnitlige kommune. Selv om der stadig optræder lånepuljer i økonomiaftalerne vil en fortsættelse af dette mønster tendere at trække i retning af en større grad af statsfinansiering frem for ekstern finansiering af kommunerne.

Endelig synes der at være et vist belæg for den tredje hypotese om, at sanktionsregimets udfoldelse i de senere år kan have en forbindelse til kommunalreformen. Det mulighedsvindue, som reformen indebar, og som bl.a. gav sig udslag i en betydelig politisk forståelse for ekstraordinære styringstiltag omkring reformen, ser ud til at være udnyttet til at indhøste erfaringer med kommunespecifikke sanktioner. Og disse erfaringer er derefter benyttet til at gennemføre det sanktionsregime, som staten, trods spage eller mislykkede forsøg i 1990'erne, ikke kunne gennemføre tidligere.

Hvorvidt kommunalreformen også kan have dannet baggrund for budgetloven er nok at trække sammenhængen alt for vidt. Finanskrisen og til dels Finanspagten som motiv for budgetloven er således åbenbar. På den anden side er det et faktum, at Danmark adskiller sig fra andre lande derved, at budgetloven har fået virkning, ikke blot for staten men også for kommuner (og regioner).

Herved adskiller Danmark sig fra Sverige, Holland og Østrig, som ellers i et vist omfang har været forbilleder for den danske udgiftslov (Regeringen 2011).

Tilbage står derfor spørgsmålet om, hvorfor det netop i Danmark er fundet nødvendigt med den stramme sanktionsunderstøttede udgiftsloftsstyring af kommunerne. Kan de nævnte betydelige budgetoverskridelser i 2009 og 2010 forklare dette, jf. den nævnte modhypotese til kommunalreformshypotesen i foregående afsnit? Disse overskridelser har vitterligt haft meget stor bevågenhed, jf. indledningen, men det er dog et faktum, at der også i tidligere år har været meget store overskridelser. Således forekom der bl.a. i 2000 og 2001 også ganske væsentlige budgetoverskridelser, som målt i forhold til serviceudgifterne overgik 2009-2010 (jf. fx Nielsen et al., 2012).

En del af forklaringen kan måske være det faktum, at de danske kommuner samlet set er blevet så økonomisk tunge, så de så at sige er ”too big to fail” i en udgiftspolitisk sammenhæng. De økonomiske og politiske omkostninger ved at genoprette en mindre kommunes økonomi med en utilstrækkelig økonomistyring kan således være overkommelige, fx i forbindelse med at kommunen – populært sagt – ’sættes under administration’, hvorimod disse omkostninger for store kommuner kan være mere afskrækkende, fx fordi evt. nødvendige stigninger i kommunale skatter til genopretning af økonomien i den pågældende kommune rammer flere mennesker, og der evt. vil være absolut set større behov for overgangsvise særtilskud eller lånemuligheder fra staten. Her har kommunalreformen også spillet en rolle på opgavesiden, idet den betød flere opgaver og større økonomisk volumen, hvilket er blevet yderligere forstærket af nye kommunale opgaver med det enstrengede beskæftigelsessystem og allersenest et større økonomisk ansvar vedr. de arbejdsmarkedsrettede indkomstoverførsler i kraft af refusionsomlægningen med virkning fra 2016.

Derudover er det et særskilt dansk træk, at staten i særlig grad står i position til at dække den marginale risiko for kommunaløkonomiske ubalancer, der måtte opstå, jf. DUT-princip, budgetgaranti og balanceprincip. Det kan danne baggrund for ønsker om tæt styring. Endelig har KL og kommunerne i de senere år heller ikke generelt markeret særlig kraftig modstand mod sanktioner – heller ikke de kommunespecifikke, som måske tværtimod har været en forudsætning for at kunne acceptere rimeligheden i det samlede sanktionssystem.

Som en sidste pointe kan det nævnes, at tidligere tiders styring af kommunerne via likviditeten tilsyneladende synes at være på vej væk til fordel for direkte styring via udgiftsrammerne, jf. tendenserne i finansieringselementerne, hvor ekstra bloktilskud synes at være blevet gængs. Da det nuværende udgiftsbaserede budget- og regnskabssystem i vidt omfang netop er bygget op med likviditeten i fokus kan det give anledning til at sætte spørgsmål ved, om en tidligere forsøgt intro-

duktion af et omkostningsbaseret budget- og regnskabssystem kan komme på tale igen. Det henstår dog også som uafklaret, om sanktionssystemet er så robust og stærkt, at det kan undgås, at rigelig likviditet før eller siden fører til udgiftsstigninger, som ikke var ønsket fra central side, fx i form af stigende anlægsudgifter. Her må det tages i betragtning, at statsligt uønskede stigninger i anlægsudgifterne er langt vanskeligere at sanktionere kommunespecifikt og effektivt end stigninger i serviceudgifterne, idet anlægsaktiviteten er meget ujævnt fordelt på tværs af kommuner og over årene.

Er de nævnte tendenser så udtryk for en øget centralisering, jf. de indledende bemærkninger i artiklen? Herpå kan der næppe svares kategorisk, men mindre forhandlingsmæssigt spillerum, større grad af statslige bloktilskudsfinansiering frem for fremmedfinansiering via lån og endelig et system med permanente kommunespecifikke sanktioner ved budgetoverskridelser må dog trække i den centraliserende retning. Særligt kan det forekomme noget i strid med tanken om decentralt økonomisk ansvar at ét folkevalgt niveau – Folketinget og regeringen – skal sanktionere et andet folkevalgt niveau – kommunerne og kommunalbestyrelserne – for at sikre at sidstnævntes egne, lokale budgetter overholdes. Men igen: Den realøkonomiske virkelighed er, at systemet rent faktisk fungerer, og de jævnlige betydelige budgetoverskridelser, der sås tidligere, synes at være et overstået kapitel. Kommunerne kan trøste sig med de nye opgaver efter kommunalreformen på socialområdet og senere på beskæftigelsesområdet, der som allerede nævnt har øget kommunernes samfundsøkonomiske betydning og dermed centrale rolle i den økonomiske politik.

Litteratur

- Blom-Hansen, J 1996, 'Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne forbedres?' *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 4/1996.
- Blom-Hansen, J 2007, 'Pengeafbrænding inden lukketid? Om kommunernes økonomiske dispositioner op mod kommunesammenlægningerne', i VL Nielsen og N Ploug (red.): *Når politik bliver til virkelighed. Festskrift til professor Søren Winter*.
- Blom-Hansen & J, K Houlberg 2004, 'De dyre kommunesammenlægninger'. Kronik i *Jyllands-Posten*, 2004.
- Bæk, T Astrup, MMQ Andersen, SKJ Krahn 2016, *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring. Centrale udviklinger i kommunernes forbrugsmønstre og serviceudgifterne 2008-2014*. KORA.

- De Økonomiske Råd 2010, 'Konjunkturvurdering. Langsigtet udvikling i de offentlige finanser', i *Dansk Økonomi*, Forår 2010.
- Finansministeriet 2001-2005, *Aftaler om den kommunale økonomi for [2002-2006]*. Årlig publikation.
- Finansministeriet 2006-2015, *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for [2007-2016]*. Årlig publikation.
- Finansministeriet 2011, *Budgetoversigt 2*, august 2011.
- Finansministeriet 2014, *Budgetoversigt 2*, august 2014.
- Finansministeriet 2015, *Økonomisk redegørelse*, december 2015.
- Finansministeriet 2016, *Bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge*. Aftale mellem KL og regeringen af 18. marts 2016.
- Indenrigsministeriet 1989, *Aftaler og henstillinger vedr. den kommunale økonomi i 80'erne*. Juni 1989.
- Juul, T & H Kyvsgaard 2013, *Kommunernes budget – udgifter og finansiering*. Danmarks Forvaltningshøjskole.
- KL 2003, *Kommunal budgetredegørelse 2004*.
- KL 2008, *Udviklingen i aftalesystemet mellem staten og kommunerne*. Upubliceret arbejdsgruppe-rapport.
- KL 2012, 'KL-høringssvar vedr. forslag til budgetlov', April 2012.
- Larsen, T & NJ Mau Pedersen 2015, *Den offentlige sektor*. Handelshøjskolens forlag.
- Lotz, J 1991, 'Økonomiske aftaler mellem stat og kommuner'. *Kommunal Årbog*. 1991.
- Lotz, J 2007, 'Spillet om kommunernes økonomi', i S Lundtorp og M Rasmussen (red), *Rigtigt kommunalt. Ledelse i kommuner og amter fra reform til reform*. Handelshøjskolens Forlag, København.
- Nielsen, PB & MH Rasmussen, 2012, 'Public Expenditure Management in Denmark'. *Monetary Review*, 2nd. Quarter 2012, part. 1, Danmarks Nationalbank.
- Pedersen, NJ Mau 1998, 'Aftalesystemet mellem staten og kommunerne – opgaver og udfordringer', i MH Jørgensen (red.), *Indenrigsministeriet 1848-1998*.
- Pedersen, NJ Mau 2004, *Lokal beskatning i Danmark. Nogle problemstillinger*. Undervisningsnoter 93. Københavns Universitet, Økonomisk Institut.
- Pedersen, NJ Mau 2013, 'Prevention of local government unsustainable behaviour: some danish experiences', i NJ Mau Pedersen, J Lotz og J Kim (red.), *Balance between decentralization and*

- merit*. Korea Institute of Public Finance and Danish Ministry of Economic Affairs and the Interior.
- Pollitt, C & G Bouckaert 2009, *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Edward Elgar.
- Rieper, O, M Bengtsson, J Blom-Hansen 2004, *Aftaler mellem kommune og stat*. AKF.
- Regeringen 2010, *GenopretningsPakken. Danmark ud af krisen – regningen betalt*. Maj 2010.
- Regeringen 2011, *Bedre udgiftsstyring. Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner*. April 2011.
- Regeringen 2012, 'Lovforslag L 174. Forslag til budgetlov'. Fremsat april 2012.
- Regeringen 2015, 'Aftale om kommuneaftaler og regionsaftaler', Pressemeddelelse 10. juli 2015.
- Suenson, E. L., Nedergaard, P., & Christiansen, P. M. 2015. 'Why Lash Yourself to the Mast? The Case of the Danish "Budget Law"'. *Public Budgeting & Finance*, Summer 2015, 1-19.
- Sørensen, E Moll, S Hovik, H Lorentzen, E Nergaard, O Rieper, 2007, *Konsultationer og aftaler mellem stat og kommuner – i Norge og Danmark*. Rapport fra AKF og NIBR. AKF Forlaget 2007.
- Sørensen, E Moll 2013, *A Window for Centralisation? The Danish 'Structural Reform' and the measurement and steering of municipal service performance*. PhD Thesis, University of Copenhagen.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013a, *Arbejdsgrupperapport om modernisering af kommunernes og regionernes låne- og deponeringsregler*. Maj 2013.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013b, 'Mere bevægelse i de kommunale skatteprocenter'. *Kommunaløkonomisk analyse* nr. 2.