

KOMMUNALE UDGIFTER, BUDGETTER OG REGNSKABER

En guide til journalister

PER NIKOLAJ BUKH

professor, ph.d.
Aalborg University Business School,
Aalborg Universitet

KARINA SKOVVANG CHRISTENSEN

lektor, ph.d.
Institut for Økonomi, Aarhus Universitet

INDHOLD

Forord	2
Indledning	3
Den statslige styring og kommunens budgetlægning	4
Kommunens hjemmeside	9
Kommunale sammenligninger	18
Afslutning	21
Tak og kontakt	22
Noter	23
Litteratur og henvisninger	25

FORORD

Det kan du som journalist bruge denne rapport til.

De kommunalpolitiske prioriteringer og det lokale serviceniveau hænger uløseligt sammen med kommunens økonomi. Derfor kommer regnskaber og budgetter ofte i fokus. Men hvor finder man den centrale information, og hvad skal man vide om kommunal økonomi?

Det har vi bedt professor Per Nikolaj Bukh, Aalborg Universitet, der er én af tre fast tilknyttede eksperter hos Gravercentret, svare på.

I rapporten beskrives, hvordan man kan få indsigt i den enkelte kommunes økonomi. Det er ikke kun et spørgsmål om, hvad kommunens penge konkret bliver brugt på, men også om, hvordan kommunen prioriterer imellem forskellige udgiftsområder, hvordan udgifterne udvikler sig over tid, og hvordan kommunen prioriterer

sammenlignet med andre kommuner. Denne indsigt kan hjælpe med at adressere spørgsmål som disse:

- Hvornår er den kommunale økonomi interessant – og hvordan finder man informationen?
- Hvordan bruger kommunen pengene, og hvordan prioriterer politikerne?
- Hvor mange penge har kommunen, og hvorfor bruger politikerne dem ikke?
- Hvornår overholder kommunen ikke budgettet, og hvad er konsekvenserne?
- Hvordan prioriterer kommune sammenlignet med andre kommuner?
- Har kommunen overholdt regnskabsreglerne og forvalter den reglerne lovligt?

Gravercentret, januar 2024

INDLEDNING

AF PER NIKOLAJ BUKH OG KARINA SKOVVANG CHRISTENSEN

Der er med god grund stor interesse i offentligheden for, hvordan kommunerne bruger deres penge. Det skyldes for det første, at kommunerne er finansieret af skattepenge, og der derfor kan forventes en passende sparsommelighed og omhyggelighed ved forvaltningen (1), og for det andet, at de økonomiske prioriteringer har afgørende betydning for den service kommunen leverer.

Kommunernes økonomi er typisk mest i fokus i efteråret, når politikerne planlægger de fremtidige udgifter frem mod den endelige vedtagelse af budgettet i oktober. Men økonomien bliver også et centralt emne, når der igennem året laves budgetopfølgninger for at konstatere, hvordan de faktiske udgifter har udviklet sig sammenlignet med budgettet. Hvis der er udsigt til en budgetoverskridelse på ét område, vil det ofte betyde, at der skal sættes besparelser i værk på det berørte område, eller der skal foretages omprioriteringer mellem budgetområderne i løbet af året. Endelig kommer økonomien i fokus i løbet af foråret, når kommunerne aflægger det endelige regnskab over sidste års udgifter. I denne rapport vil vi beskrive, hvordan man kan få indsigt i den enkelte kommunes økonomi.

Det er ikke kun et spørgsmål om, hvad

kommunens penge konkret bliver brugt på, men også om, hvordan kommunen prioriterer imellem forskellige udgiftsområder, hvordan udgifterne udvikler sig over tid, og hvordan kommunen prioriterer sammenlignet med andre kommuner. Det drejer sig dermed både om kommunens planlagte udgifter udtrykt ved budgettet, og hvad de faktiske udgifter er, når der aflægges regnskab.

Vi vil i næste afsnit først skitsere de overordnede principper for statens styring af kommunernes udgifter samt den politiske proces, der knytter sig til budgetter og regnskaber i kommunerne. Herefter vil vi beskrive, hvilken information om udgifter, budgetter og regnskaber, man kan forvente at finde på de enkelte kommuners hjemmesider. Selvom det er interessant, hvor mange penge en kommune bruger på et bestemt område, og om udgifterne holder sig inden for budgetter, er det ofte mere interessant at se på, hvordan kommunens udgifter udvikler sig over tid, eller hvordan udgifterne er sammenlignet med andre kommuner. Derfor beskriver vi, hvordan man kan finde statistiske oplysninger om alle kommuners budgetter og regnskaber. Herefter vender vi til slut blikket mod kommunens interne styring og principper for fordeling af ressourcer mellem de enkelte decentrale institutioner.

DEN STATS�IGE STYRING OG KOMMUNENS BUDGETLÆGNING

Danske kommuner har i en international sammenhæng et meget stort ansvarsområde, og det kommunale selvstyre, der betyder, at kommunerne selv bestemmer, hvordan de vil tilrettelægge arbejdet og prioritere deres ressourcer, er sammenlignet med andre lande også ret vidtgående. Det gælder ikke mindst kommunernes ret til at opkræve skat, hvor det i mange andre lande kun er staten, der varetager denne myndighedsopgave. Til gengæld kan kommunerne ikke frit optage lån (2). Det kommunale selvstyre indebærer imidlertid et behov for både at kunne koordinere opgaverne på tværs af stat, kommuner og regioner, og for en finanspolitisk koordinering af udgifter og skatter.

Økonomiaftalerne og budgetloven

Koordineringsopgaven har siden 1970'erne være løst ved et formaliseret samarbejde

mellem staten og henholdsvis kommuner og regioner. Det indebærer blandt andet, at KL og regeringen hvert år forhandler en aftale om kommunernes samlede økonomi for det kommende år. Denne aftale fastlægger blandt andet rammer for kommunernes service- og anlægsudgifter, særlige lånepuljer samt målsætninger for kommunernes skatteudskrivning (3). Selvom økonomiaftalerne i mange år har været baseret på fastlæggelsen af udgiftsrammer, så blev rammerne med vedtagelsen af budgetloven i 2013 mere formaliserede i form af fireårige udgiftslofter, der fastsætter den øvre grænse for nettodriftsudgifterne til service (Budgetloven, 2013).

Herudover fastsættes også lofter for de samlede anlægsudgifter, men dette sker alene i de årlige økonomiaftaler. Da aftalen gælder for kommunerne under ét,

har den enkelte kommune i princippet mulighed for at prioritere udgifter og skatter i forhold til lokale behov under hensyntagen til den samlede aftalte ramme. For at kunne holde aftalen foregår der i løbet af sommeren og efteråret en intens koordinering kommunerne imellem, hvor der er mange synspunkter på, hvilke kommuner der bør sænke eller hæve deres budgetter og skatteudskrivning, så de samlede rammer kan overholdes.

Koordineringsopgaven bliver ikke nemmere af, at aftalerne ikke er juridisk bindende, og dermed at kommunerne ikke lovmæssigt er forpligtet af dem.

Aftalesystemet er dog baseret på, at aftalerne faktisk overholdes, og der er indført sanktionsmekanismer (se tekstboks 1), der understøtter kommunernes vilje til at overholde aftalerne. Selvom økonomiaftalen er baseret på en forhandling, er der en asymmetri i forhandlingerne, idet regeringen har mulighed for at søge Folketingets

tilslutning til at neutralisere eventuelle afvigelser mellem det aftalte og den faktiske udvikling i den kommunale økonomi ved at justere på de statslige tilskud til kommunerne.

Kommunernes frihedsgrader og statens sanktioner

Med udgangspunkt i økonomiaftalerne og budgetloven er kommunerne forpligtiget til at holde budgetterne inden for de aftalte rammer.

I mange, og måske endda de fleste kommuner, er der dog samtidig et ønske blandt hovedparten af vælgerne om at øge den kommunale service, og dermed forøge udgifterne mere end det tilladte.

Det samme synspunkt gør sig i mange kommuner gældende hos borgmesteren og et flertal af kommunalbestyrelsen.

Derfor er et naturligt spørgsmål ofte, hvorfor en kommune ikke blot budgetterer med at øge servicen eller undlader besparelser, når budgetterne er på vej til at blive overskredet?

Tekstboks 1 – Bloktilskuddet: Statens tilskud til kommunerne

Kommuneskatten dækker kun en del af de kommunale udgifter, idet staten yder et generelt tilskud (bloktilskud) på omkring 80 milliarder til kommunerne. En mindre andel af dette bloktilskud på omkring 1 mia. kr. finansierer et særligt tilskud til kommuner med økonomiske vanskeligheder samt kommunernes bidrag til tilskud til udsatte ø- og yderkommuner. Den resterende del af bloktilskuddet fordeles til kommunerne i forhold til deres indbyggertal.

Det betingede bloktilskud

En andel af bloktilskuddet på i alt 3 mia. kr. er betinget af, at kommunerne efter finansministerens vurdering har budgetteret i overensstemmelse med de aftalte udgiftsrammer vedrørende serviceudgifterne. Herudover kan finansministeren for det enkelte år beslutte, at op til 1 mia. kr. af bloktilskuddet gøres betinget af, at kommunerne budgetterer bruttoanlægsudgifterne inden for de aftalte rammer. For 2024 er der fastsat et betinget bloktilskud vedr. anlægsudgifterne på 1 mia. kr.

Nedsættelse af bloktilskuddet, hvis udgiftsrammerne overskrides

Hvis de kommunale serviceudgifter for kommunerne under ét overskrider budgettet, nedsættes bloktilskuddet i det følgende år tilsvarende. Nedsættelsen sker ved, at 40 pct. vil blive afregnet kollektivt for kommunerne under ét som en generel nedsættelse af bloktilskuddet, mens 60 pct. vil blive afregnet individuelt for de kommuner, som har overskredet deres budgetter. Den individuelle modregning opgøres i forhold til størrelsen af den enkelte kommunes budgetoverskridelse.

Nedsættelse, hvis rammerne for den kommunale skatteudskrivning overskrides

Hvis kommunerne forhøjer den kommunale skatteudskrivning, nedsættes bloktilskuddet tilsvarende. Nedsættelsen sker også her som en kombination af kollektive og individuelle nedsættelser. Indenrigs- og sundhedsministeren har dog mulighed for at fastsætte en ramme for kommunale skatteforhøjelser, så der ikke sker nedsættelse af bloktilskuddet som følge af skatteforhøjelser inden for denne ramme.

Kilde: Kommunal udligning og generelle tilskud 2024 (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2023) samt Lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning (Lov nr. 477 af 17/06/2008)

Svaret ligger for det første i sanktionsstyring (se tekstboks 1), hvor kommunerne både under ét og enkeltvis, har kraftige incitamenter til at holde aftalerne, idet staten ellers modregner i bloktilskuddet, dvs. det statslige tilskud til kommunerne. For det andet skal kommunen, ligesom i en privatøkonomi, have pengene, før de kan bruges, og der bør hen over en årrække være nogenlunde balance mellem udgifter og indtægter.

I det enkelte år kan kommunen budgettere med, at udgifterne er større end indtægterne, når blot udgifterne ikke overstiger kommunens andel af servicerammen (4) Det sker ved, at der trækkes på kommunens kassebeholdning, der også betegnes likviditeten (5). Tilsvarende spares der op via kassebeholdningen, når indtægterne er større end udgifterne. Da kommunens budget skal balancere, skal det også fremgå af budgettet, hvordan det håndteres, hvis udgifterne er større end indtægterne. Hvis ikke kommunen har tilstrækkelig likviditet til at kunne finansiere ubalancen mellem indtægter og udgifter, er det nødvendigt enten at sætte kommuneskatteprocenten op eller at optage lån.

Disse to muligheder medfører dog væsentlige forhindringer og ulemper: Lån skal både forrentes og tilbagebetales og betyder ofte, at løsningen af de finansielle udfordringer blot udskydes. Herudover må kommuner ikke lånefinansiere driften; og selvom skattestigninger kan besluttes af

kommunalbestyrelsen, så modregnes den enkelte kommune en stor del af indtægten fra skattestigning, når bloktilskuddet fra staten udbetales (jf. tekstboks 1). De fleste kommunernes udgifter er imidlertid begrænset af den service- og anlægsramme, som er aftalt ved økonomiforhandlinger. Hvis kommunerne under ét budgetterer med højere udgifter end fastlagt af rammerne, kan staten foretage modregning i bloktilskuddet, og tilsvarende kan staten modregne, hvis kommunernes udgifter har overskredet rammerne, når der aflægges regnskab.

Budgetter og bevillinger

Da økonomiudvalget i henhold til kommunestyrelsesloven har en koordinerende rolle i budgetprocessen, er det på økonomiudvalgsmøderne, man finder den tidligste og mest detaljerede information om kommunens budget og regnskab. Det er imidlertid kommunalbestyrelsen, der endeligt skal godkende budgettet, og det er fastlagt i kommunestyrelsesloven, at budgettet skal behandles mindst to gange, med mindst 3 ugers mellemrum, i kommunalbestyrelsen, samt at det skal være endeligt godkendt inden den 15. oktober.

Selvom kommunerne har frihedsgrader til at fastlægge budgetprocessen, så er der en række proces- og indholds krav, der skal overholdes i forbindelse med kommunernes budgetlægning. Heriblandt er det centralt, at budgetvedtagelsen også indebærer en bevilling (6), altså en bemyndigelse til,

at der kan afholdes de udgifter, der er besluttet i budgettet – og tilsvarende oppebæres de indtægter, der indgår i budgettet. Selvom det kan synes som en selvfølgelighed, er det et centralt udgangspunkt i den offentlige sektor, at der ikke kan afholdes udgifter, uden at de er bevilgede.

Kommunen kan nogenlunde frit fastlægge, hvor mange separate driftsbevillinger budgettet er opdelt i. Når der er få bevillinger, f.eks. hvis bevillingerne er placeret på udvalgsniveau, betegnes det som et højt bevillingsniveau, mens en opdeling i mange delbevillinger inden for de enkelte udvalg vil være udtryk for et lavt bevillingsniveau. Selvom bevillingsniveauet er højt, vil udvalgenes budgetter normalt være opdelt på forskellige opgaver, idet dette udtrykker, hvordan pengene forventes eller planlægges at blive brugt.

Da det er de enkelte bevillinger, der hver for sig skal overholdes, betyder et lavt bevillingsniveau, at fagudvalget ikke selv kan flytte penge mellem delområderne i løbet af året, men må indstille til kommunalbestyrelsen, at der meddeles positive og negative tillægsbevillinger, hvis der opstår behov for det. Som alternativ til at lade alle

tillægsbevillinger behandle i kommunalbestyrelsen har mange kommuner delegeret kompetence til Økonomiudvalget til at give tillægsbevillinger, hvis de samlet set er budgetneutrale, dvs. de positive og negative tillægsbevillinger svarer til hinanden.

Da det ligger i bevillingssystemets natur, at bevillinger er forudgående, og da alle sager om bevillinger skal behandles politisk (jf. Thomsen et al. 2022), betyder det, at en kommune ikke kan igangsætte aktiviteter, før kommunalbestyrelsen har meddelt den nødvendige bevilling.

Den praktiske betydning er, helt overordnet, at der skal meddeles en tillægsbevilling, hvis det ved en budgetopfølgning konstateres, at udgifterne for året ikke kan holdes inden for bevillingen. Det er også vigtigt, at bevillingskravet er absolut. Hvis kommunen i løbet af året får andel i en statslig pulje til et specifikt formål, betyder det f.eks., at kommunalbestyrelsen skal meddele en tilsvarende bevilling, før pengene kan bruges. Opstår der en akut situation, f.eks. fordi der skal anbringes børn, uden at der er budget til det, kan udgiften afholdes uden bevilling, men der skal søges bevilling på det førstkommande kommunalbestyrelsesmøde.

KOMMUNENS HJEMMESIDE

Når man som udenforstående skal have overblik over en kommunes generelle økonomi, dvs. budgettet og regnskabet, er det oplagt at starte med at finde disse dokumenter på kommunens hjemmeside. Hvis man i løbet af året har brug for en mere detaljeret information om udviklingen inden for specifikke områder, vil denne i mange tilfælde kunne findes i dagsordenen og referater fra de relevante politiske udvalg.

Budgetsiden og budgetgodkendelsen

De kommunale hjemmesider er ikke struktureret helt ens. Men som regel er de overordnet set baseret på den besøgendes rolle, så man f.eks. kan klikke sig ind som (a) borger, (b) erhverv, (c) politik eller (d) kommunen. Det overordnede billede af kommunens budget og regnskab vil normalt være placeret under "kommunen" og findes på en side á la "økonomi".

BUDGETFORLIG 2024

24 ud af 25 kommunalbestyrelsesmedlemmer har 21. september 2023 indgået budgetforlig. Du finder budgettaftalen for 2024-2027 herunder.

→ [Budgettaftale](#)

TIDSPLAN FOR BUDGETPROCESSEN

- 14. august: Budgetforslag til budget 2024 offentliggøres på hjemmesiden kl. 14
- 21. august: Dialogmøde om budget 2024 på [kommunens facebookside](#)
- 24. august kl. 9.00: Frist for at indsende en anbefaling
- 31. august - 1. september: Budgetseminar for Kommunalbestyrelsen
- 11. oktober: Endelig godkendelse af budget 2024-2027 i Kommunalbestyrelsen

HØRINGSSVAR TIL BUDGET 2024

Her kan du se en samlet oversigt over alle de høringssvar, som kommunen har modtaget.

→ [Høringssvar til budget 2024](#)

Figur 1: Uddrag af Faaborg-Midtfyns hjemmeside (oktober 2023)

Figur 1 viser et eksempel fra Faaborg Midtfyns Kommune (FMK). Ved først at vælge profilen "Om kommunen" kan man vælge mellem forskellige områder, hvor siden "Budget og regnskab" giver mulighed for at vælge mellem "Budget", "Regnskab" og "Takster" samt tre sider med generelle oplysninger. Når man klikker på "Budget" kan man vælge mellem "Budget 2024", "Budget 2023" og "Tidligere års budgetter". Under "Budget 2024" vises blandt andet informationen i figur 1.

Denne side opdateres i løbet af budgetprocessen, så man først kan finde informationen om den forventede tidsplan; når budgetter har været i høring, kan disse svar ses – og endeligt kan man se den politiske aftale om budgetter, når denne er underskrevet. Tilsvarende kan man gå til siden "Regnskab" og finde kommunens regnskaber år for år.

Den politiske aftale, budgetforliget, beskriver de ændringer og beslutninger i forhold til det forrige år, som der er politisk flertal for. Denne aftale er oftest omdrejningspunktet for den umiddelbare lokalpolitiske interesse. I nogle kommuner, herunder FKM, viser budgetsiden kommunens samlede budget, men der er også kommuner, hvor budgetsiden blot indeholder ændringerne i forhold til tidligere år ud fra begrundningen om, at det er det, der mest interesse for. Den fulde information kan man dog finde i referaterne fra økonomiudvalgets eller kommunalbestyrelsens møde (som beskrevet ovenfor skal budgettet først behandles af økonomiudvalget og herefter af kommunalbestyrelsen). Her skal man forrest

på hjemmeside vælge "Politik", og dernæst "Dagsordenen og referater".

Da kommunalbestyrelsen skal vedtage budgettet ved 2. behandlingen inden den 15. oktober, findes informationen om det vedtagne budget (7) i referatet fra det kommunalbestyrelsesmøde, der har været afholdt umiddelbart før denne dato.

I FMK drejer det sig om "Punkt 230: 2. behandling af budget 2024-2027", der er behandlet på mødet den 11. oktober 2023. Materialet fra kommunalbestyrelsens budgetvedtagelse kan være noget mere vanskeligt tilgængeligt, da der er en række indholdskrav til, hvad der skal besluttet. Derimod er der få formkrav, så materialet og dets strukturering kan være forskelligt fra kommune til kommune.

Der er også kommuner, der efter budgettets vedtagelse har udarbejdet et mere omfattende og brugervenligt budgetdokument. Gladsaxe Kommune (2003) har f.eks. offentliggjort dokumentet "Budget 2023", der ikke blot viser de økonomiske tal, men også redegør for kommunens strategi og politikker, gennemgår målsætninger og beslutninger for de forskellige kommunale serviceområder, samt viser en række data for disse områder. Ved hjælp af grafer og tabeller vises kommunens vedtagne budget, og der sammenlignes både med sidste års budget og resultat. Budgetpublikationen for budget 2023 er offentliggjort i forbindelse med budgetvedtagelsen i efteråret 2022. Der redegøres for regnskabsresultatet 2021 og forventet 2022 overfor budget 2023 i denne publikation.

Budgetprocessen

Hvis man interesserer sig for processen frem mod den endelige vedtagelse af budgettet i oktober måned, vil det som regel være godt at starte med at orientere sig i informationen om budgetprocessen, jf. figur 1 og 2. Reelt set starter budgetprocessen allerede i begyndelsen af året (ofte januar), hvor de overordnede rammer for processen fastlægges i økonomiudvalget, hvorefter der forløber en administrativ proces med at forberede den politiske involvering samt lave analyser og fremskrivninger. Den nemmeste måde at få overblik over processen, samt følge med i den kommunale budgetproces på, er at se på referaterne fra kommunalbestyrelsen og økonomiudvalgets møder.

I FMK har budgetprocessen f.eks. været diskuteret på kommunalbestyrelsens møde den 18. januar 2023.

Den administrative proces i foråret munder ud i et såkaldt teknisk budget, der også kan have betegnelsen et basisbudget. Det er kommunalbestyrelsen, der beslutter, hvordan dette skal udarbejdes, men oftest er der tale om en passiv fremskrivning af sidste års budget, idet der korrigeres for alle eller hovedparten af disse forhold på baggrund af så objektive skøn som muligt: (a) pris- og lønudvikling, (b) ændringer i befolkningssammensætningen og de udgiftsændringer det medfører, (c) ændringer i indtægter, primært i form af skatter og afgifter samt udligning og bloktilskud.

Budgetproces

Budgetlægningen for 2024 er som tidligere år inddelt i to faser: Forberedelsesfasen og Forhandlingsfasen. Formålet ved faseinddelingen er, at skabe synlighed i opdelingen mellem den administrative proces (forberedelsesfasen) og den politiske proces (forhandlingsfasen).

Det tekniske budgetmateriale er udarbejdet med henblik på den administrative proces og er udgangspunktet for kommunalbestyrelsens 1. behandling af budgettet, som er den 12. september 2023.

Det supplerende budgetmateriale er udarbejdet med henblik på den politiske proces og har til formål at give kommunalbestyrelsen det bedst mulige grundlag i forhandlingsprocessen.

Den 7. september 2023 er der afholdt budgetseminar for kommunalbestyrelsen og Hoved-MED, hvor det tekniske og det supplerende budgetmateriale blev præsenteret.

Læs budgetmaterialet her:

[- Teknisk budget \(pdf\)](#)

[- Supplerende budget \(pdf\)](#)

Figur 2: Uddrag af Haderslev Kommunes hjemmeside (oktober 2023)

Figur 3:
**Uddrag af "Teknisk
budget 2024-2027",
Haderslev Kommune
(2023).**

1. Resultatopgørelse

Det tekniske budget er Haderslev Kommunes grundøkonomi. Det tager udgangspunkt i rammerne fra budget 2023 og de indtægter, lån og afdrag, som er kendte. Det er udarbejdet i henhold til kommunalbestyrelsens beslutninger, herunder budgetstrategi og økonomisk politik.

Rammerne fra budget 2023 er korrigeret for politiske beslutninger, herunder omstillingsbidrag på 0,5 % svarende til 13,666 mio. kr.

Økonomiske nøgletal i det tekniske budget:

- Der er forventede indtægter på 4.482,142 mio. kr. i 2024
- Der er forventede nettodriftsudgifter på 4.241,193 mio. kr.
- Resultatet på den ordinære drift giver et overskud på 237,031 mio. kr.
- Overskuddet på ordinær drift anvendes til finansiering af nettoanlægsudgifter på 168,639 mio. kr. samt andre finansielle poster som afdrag på lån, grundkapitalindsud og balanceforskydning
- Resultatet bliver, at det samlede økonomiske råderum er på 19,094 mio. kr. i 2024
- Resultatet er under forudsætning af låneoptag på 35,392 mio. kr. i 2024

Resultatet i overslagsårene viser et råderum til politiske prioriteringer. Råderummet kan blive påvirket af en række konkrete udgifter som følge af økonomiaftalen. Disse præsenteres i det supplerende budgetmateriale.

I nogle kommuner kan der være en mere eller mindre glidende overgang mellem det tekniske budget og de forskellige faser af den politiske proces. I andre kommuner, som f.eks. Haderslev Kommune, er der en mere klar skelnen mellem de to faser:

Forberedelsesfasen og forhandlingsfasen, og der er udarbejdet, som det kan ses i figur 2, både et teknisk budget og et supplerende budgetmateriale. Formålet med at dele budgetprocessen op i faser er i Haderslev Kommune at skabe en synlig opdeling mellem det administrative og tekniske grundlag for budgettet og den politiske proces, hvor der forhandles om, hvilke tiltag der skal indgå i budgettet ud over det tekniske. Denne fremgangsmåde betyder, at der kan skabes et større politisk råderum, som kommunalbestyrelsen kan prioritere imellem under forhandlingsfasen.

Mens nogle kommuners budgetmateriale er relativt sparsomt, er Haderslev Kommunes tekniske budget meget udførligt. Udover en meget detaljeret beskrivelse af, hvilke forudsætninger budgettet er baseret på,

så indeholder det også en omfattende beskrivelse af de områder, som de enkelte udvalg er ansvarlige for, samt økonomien på de enkelte udvalgsområder. I figur 3 er der vist et uddrag af det tekniske budget for Haderslev Kommune. Det fremgår heraf blandt andet, at kommunen har et positivt økonomisk råderum i 2024, hvilket betyder, at der kan prioriteres nye aktiviteter uden at skulle finde tilsvarende besparelser. Budgetmaterialet med forventninger og prioriteringsmuligheder bliver ofte først offentliggjort op mod det såkaldte budgetseminar, som typisk afholdes efter sommerferien i august måned. Der kan være forskelle i den måde, det gribes an på i kommunerne, og hvis kommunen er særligt økonomisk presset, vil den politiske involvering nogle gange være mere omfattende allerede før sommerferien. Til forskel fra de almindelige kommunalbestyrelses- og udvalgsmøder, så er seminarer (8) ikke offentlige, men kommunalbestyrelsen kan tillade, at f.eks. ansatte, journalister eller andre kommunalpolitikere deltager.

Budgetopfølgningerne

I løbet af året vil man kunne følge med i, hvordan det går med kommunens økonomi ved at tage udgangspunkt i det materiale, der behandles i kommunalbestyrelsen og de politiske udvalg. Det drejer sig overordnet set om, hvorvidt budgetterne holder, og hvilke konsekvenser det har, hvis de overskrides. Sædvanligvis foretages der en opfølgning på alle budgetposter samt en politisk behandling heraf efter første, andet og tredje kvartal, mens opfølgningen på fjerde kvartal indgår i årsregnskabsaflæggelsesprocessen. Herudover vil der ofte være en hyppigere, f.eks. månedlig, administrativ budgetopfølgning på alle eller udvalgte områder.

Den tidligste og mest detaljerede information findes i dagsordenen og referater for fagudvalgene, hvor der følges op på de enkelte udgiftsområder inden for fagudvalgets ansvarsområde. Dette sker ved at sammenligne den faktiske økonomiske udvikling med budgettet og beregne forskellen som en varians. Desuden redegør administrationen for, hvad årsagen er til afvigelsen.

Hvis der er budgetoverskridelser inden for de enkelte områder, vil det være centralt at

vurdere, om det øgede udgiftsniveau vil forsætte resten af året, om bevillingen vil blive overskredet, og om det i givet fald er muligt at foretage modgående besparelser resten af året for at undgå, at bevillingen overskrides. Da bevillingerne gælder hele året, vil de normalt ikke blive overskredet før sidst på året, men det er alligevel nødvendigt at meddele en tillægsbevilling for den forventede overskridelse af årsbudgettet, når det konstateres at bevillingen for hele året vil blive overskredet.

Når fagudvalgene har behandlet budgetopfølgningerne på udvalgsniveau, behandles kommunens samlede budget-opfølgning af økonomiudvalget og herefter af kommunalbestyrelsen (9). F.eks. behandler FMK budgetopfølgningen for 2. kvartal i september måned, jf. figur 4.

På dette møde godkendte kommunalbestyrelsen for det første de budgetneutrale tillægsbevillinger, altså hvor en overskridelse af én delbevilling bliver kompenseret ved en reduktion af en anden delbevilling. For det andet godkendte kommunalbestyrelsen de tillægsbevillinger, som ikke var indeholdt i den samlede budgetramme, og som derfor påvirker kassebeholdningen (10).

Punkt	Titel	
201	Godkendelse af dagsorden	...
202	Budgetopfølgning 31.5.2023 - Hele kommunen	16 ...
203	Midtvejsregulering 2023	2 ...

Figur 4:
Uddrag af referat fra Kommunalbestyrelsesmøde, Faaborg-Midtfyns Kommune, 13.9.2023

Detaljerne vedrørende budgetoverholdelsen inden for de enkelte fagudvalg, og den politiske behandling heraf, kan findes i de tilsvarende fagudvalgs referater. F.eks. har Opvækst- og Læringsudvalget i FMK den 23. november 2023 behandlet punktet "Kvartalsvis budgetopfølgning pr. 30. september 2023 og risikovurdering for 2024 på Opvækst- og Læringsudvalget", hvor budgetafvigelserne og deres forklaring inden for udvalgets område gennemgås detaljeret.

Midtvejsreguleringerne

Samtidig med budgetopfølgningen behandlede kommunalbestyrelsen, som vist i figur 4, også et par andre emner af væsentlig økonomisk betydning og lokalpolitisk interesse. Da økonomiaftalen mellem KL og regeringen er baseret på en række antagelser, især om inflation og lønudvikling, foretages der en midtvejsregulering på baggrund af den faktiske udvikling det første halve år. Denne regulering har til formål at sikre, at kommunerne under ét har de samme økonomiske forudsætninger, som da økonomiaftalen blev indgået. Overordnet set midtvejsreguleres der for tre forhold: (a) ændrede skøn over inflation og lønudvikling (b) ændrede overførselsudgifter samt (c) regulering som følge af lovændringer mv. med udgangspunkt i Det Udvidede Totalbalanceprincip (11), dvs. DUT-reguleringen.

Normalt har ændringerne i inflation og lønudvikling (PL-reguleringer) ikke givet de store overraskelser for kommunerne. Dels fordi den forventede lønudvikling er nogen-

nogenlunde fastlagt ved overenskomster, og dels fordi inflationen har været lav og konstant. Med de sidste par års store udsving i inflationen er denne dog blevet en usikkerhedsfaktor, som har fået større betydning, ligesom forskellene i kommunernes energiforsyning har betydet, at de er blevet påvirket forskelligt af de stigende energipriser. PL-reguleringen indebærer, at både kommunernes bloktilskud og serviceramme reguleres med det beløb, som PL-skønnet ændres med.

Det er især midtvejsreguleringen af overførselsudgifterne (bl.a. kommunale udgifter til seniorpension og sygedagpenge) sammenlignet med kommunens faktiske udgifter, som har forskellig betydning for de enkelte kommuner. Selvom formålet med midtvejsreguleringen er, at kommunerne under ét ikke lider et økonomisk tab, fordi der er flere modtagere af overførselsydelse end ventet, så påvirkes kommunerne forskelligt, fordi alle kommuner modtager samme beløb pr. indbygger som kompensation for, at udgifterne til overførsler stiger. Derfor dækkes den enkelte kommunes udgifter ikke, hvis man har højere udgifter til seniorpension og sygedagpenge end den gennemsnitlige kommune. Omvendt vil kommuner, der har en svagere stigning eller et fald i antallet af ydelsesmodtagere vinde, når kommunerne samlet set kompenseres for et stigende antal ydelsesmodtagere. Reguleringen af overførselsudgifter regulerer kun bloktilskuddet og ikke kommunernes serviceramme, da overførselsudgifterne ligger uden for servicerammen.

Endelig er der DUT-reguleringen, hvis formål er at sikre, at kommunernes økonomiske situation under ét ikke ændres som følge af ny lovgivning.

Hvis kommunerne får nye opgaver, får kommunerne tilsvarende øget finansiering, og omvendt, hvis lovgivningen fjerner eller reducerer de kommunale opgaver. Selvom kommunerne ofte, og måske med nogenlunde god ret, vil have opfattelsen af, at nye opgaver er underfinansierede, og der fjernes for meget finansiering, når opgaver falder bort, så er DUT-reguleringen i sig selv normalt ikke årsagen til ændringer udover netop de områder, der DUT-reguleres. Hvis udgifterne, der DUT-reguleres for, ligger inden for servicerammen, reguleres kommunernes serviceramme tilsvarende.

Regnskabet

Når året er omme, skal kommunalbestyrelsen inden 1. maj godkende, at årsregnskabet oversendes til revision. Derfor vil regnskabet blive forelagt for både økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen i april måned, og kan således findes som bilagt til disse møder. Da et kommunalt årsregnskab skal muliggøre en vurdering i forhold til bevillingerne (altså budgettet), vil det indeholde en sammenligning, med angivelse af afvigelserne på de enkelte budgetposter.

Ligeledes vil sammenligningen være ledsaget af bemærkninger vedrørende de væsentligste afgivelser mellem bevillingerne og regnskabet.

Det er altså her, man første gang samlet kan se, om kommunen har overholdt budgettet.

Overordnede bemærkninger

I oprindeligt budget 2022 var der budgetteret med et træk på kassebeholdningen på 2,2 mio. kr. Regnskabet viser samlet set et træk på kassebeholdningen på 18,6 mio. kr., svarende til et ekstra træk på kassebeholdningen på 16,4 mio. kr. i forhold til oprindeligt budget.

Ændringerne skyldes primært følgende forhold:

- Ekstra anlægsudgifter på 12,7 mio. kr.
- Budgetteret lånoptagelse på 5,1 mio. kr. vedrørende udgifter på det brugerfinansierede hjemtages først i 2023
- Mindre indtægter fra skatter og tilskud på 4,1 mio. kr.
- Ekstra udgifter på det brugerfinansierede område på 7,9 mio. kr.
- Færre driftsudgifter på 15,6 mio. kr.

Figur 5: Uddrag af Årsberetning 2022, Stevns Kommune (side 9)

Figur 5 viser et uddrag af 2022-årsregnskabet for Stevns Kommune. De to tal, der bedst opsummerer kommunens samlede resultat, er driftsudgifterne og trækket på likviditeten. Som det fremgår af figuren, har kommunen haft færre driftsudgifter end budgetteret, hvilket betyder, at det økonomisk set er gået bedre end forventet.

Men regnskabet viser samlet set et træk på kassebeholdningen på 18,6 mio. kr., svarende til et ekstra træk på kassebeholdningen på 16,4 mio. kr. i forhold til budgettet.

Kommunen har altså reduceret sin likviditet, så der er færre penge at bruge de kommende år. Som det også kan ses af uddraget i figur 5, skyldes det især, at kommunen har besluttet at igangsætte flere

anlægsprojekter og optage lån senere, end der var budgetteret med.

Udover selve regnskabsresultatet er det også centralt, om kommunen har holdt sig inden for sin andel af servicerammen. Som det ses af uddraget i figur 6, har Stevns Kommune gjort det.

Hvis ikke kommunerne samlet set overholder servicerammen, kan staten, som beskrevet i tekstboks 1, reducere bloktilskuddet det følgende år. På det tidspunkt, hvor Stevns Kommune aflægger regnskab, er den samlede kommunale serviceramme-overholdelse ikke opgjort endnu, men da Stevns har overholdt sin egen serviceramme, vil kommunen i givet fald kun blive omfattet af den kollektive modregning.

Serviceudgifterne i 2022 ligger 2,5 mio. kr. under kommunens serviceramme, som udgør 1.082,7 mio. kr. Det er endnu usikkert, hvorvidt kommunerne under ét overholder den samlede serviceramme og om der kan komme en regnskabssanktion. En eventuel sanktion vil blive modregnet i bloktilskuddet for 2023. Stevns Kommune kan dog kun blive omfattet af den kollektive del, som udgør 40 pct., da serviceudgifterne ligger inden for den individuelle serviceramme.

Figur 6: Uddrag af Årsberetning 2022, Stevns Kommune (side 11)

Næste skridt er, at regnskabet revideres af kommunens revisor, som skal afgive sin beretning inden 15. juni, hvorefter beretningen forelægges for økonomiudvalget sammen med det endelige regnskab. På det tidspunkt vil man oftest være henne midt i august, og da der sædvanligvis ikke er (væsentlige) ændringer i forhold til det regnskab, der blev oversendt til revisionen, er nyhedsværdien begrænset. Til gengæld er revisionsberetningen væsentlig, da den, udover at beskrive revisors arbejde, også redegør for eventuelle fejl og mangler i kommunens regnskab og administration på de udgiftsområder, hvor kommunen kan hjemtage statsrefusion. Revisionsberetningen indeholder også oplysninger om andre væsentlige forhold, som har givet anledning til revisionsbemærkninger.

Normalt vil regnskabet overordnet set få en

"blank påtegning", hvilket betyder, at det i al væsentlighed er retvisende, men der vil normalt også være områder, hvor revisor påpeger, at noget bør forbedres, eller hvor konkrete regler ikke er fuldt ud overholdt. Hvis disse forhold har en tilstrækkelig væsentlighed, skal de fremgå af sagsfremstillingen i dagsordenen for det økonomiudvalgsmøde, hvor revisionsberetningen fremlægges. Regnskabsprocessen afsluttes ved, at kommunalbestyrelsen til sidst behandler revisionens beretning, samt de hertil knyttede bemærkninger fra økonomi- og fagudvalg. Regnskabet indsendes herefter til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, som er tilsynmyndighed, og det gøres samtidig tilgængeligt for kommunens borgere. Dette sker sædvanligvis ved, at regnskabet placeres på kommunens hjemmeside under "budget og regnskab" som beskrevet tidligere.

KOMMUNALE SAMMENLIGNINGER

Det giver oftest bedst mening at se de enkelte udgiftsområder over en årrække. Her skal man især være opmærksom på, om beløbene er opgjort i løbende priser (dvs. beløbene i de respektive år) eller i faste priser (dvs. beløbene er PL-justeret). Hvis man sammenligner to på hinanden følgende år, og inflationen er lav, er det ofte ikke nødvendigt at sammenligne i faste priser. Men hvis man vil vise udviklingen over en årrække, og hvis inflationen i perioder er høj, kan det være nødvendigt at sammenligne i faste priser. Se også afsnittet om De Kommunale Nøgletal, der kan vises i både løbende og faste priser.

Sammenligninger af budgetter og regnskabet

Regnskabsresultater og budgetdata bør også ses i sammenhæng med hinanden. Hvis en kommune undervejs i året har vanskeligheder ved at holde budgettet, f.eks. på det specialiserede socialområde, og politikerne står overfor at lave omprioriteringer og besparelser, så lyder det klassiske journalistspørgsmål nogle gange: "hvad fortæller det dig, at budgettet er overskredet?". Standardsvaret er: "Kun at der en forskel mellem budgettet og regnskabet, og at fortegnet på forskellen er et minus". Lidt mere seriøst svaret, så er sagen, at

budgetoverskridelsen også kan skyldes, at budgettet er fastlagt urealistisk lavt!

I princippet skal budgetter være retvisende og egnede til realisering, men der kan accepteres en vis skønsmargin, og en kommune kan sagtens budgettere med besparelse, selvom den kan være meget svær at realisere.

For at kaste lys over, om det er budgettet eller resultatet, der er udfordringen, kan man sammenholde sidste års budget og regnskabsresultat med indeværende års budget: Hvis sidste års budget var 100 kr. og regnskabsresultatet 110 kr., så indikerer det, at det reelle udgiftsniveau det følgende år meget vel kan blive 110 kr. Derfor er der en vis sandsynlighed for, at en budgetoverskridelse på 5 kr. i forhold til et budget på 105 kr. skyldes, at budgettet har været urealistisk lavt.

Sammenligninger mellem kommuner

Det er ofte interessant at sammenligne kommunens udgiftsniveau på de enkelte områder med, hvad andre kommuners tilsvarende udgifter er. Kommunerne har forskellige grundvilkår, både hvad angår de udgifter, der er behov for at afholde, og hvad angår de indtægter, som kommunerne har. Derfor kan det ikke forventes, at service-

serviceniveauet er ens i alle kommuner. Desuden vil budgetterne også afspejle kommunalbestyrelsernes forskellige prioriteringer.

Men kommunerne er også underlagt den samme lovgivning, så på mange områder er der grænser for, hvor meget de kommunale udgifter kan afvige fra hinanden. Det betyder, på den ene side, at man ved at sammenligne kommuner kan vurdere de reelle prioriteringer, og på den anden side, at man f.eks. kan vurdere om en budgetoverskridelse skyldes, at der er budgetteret med lave udgifter, så budgettet vil være vanskeligere at overholde.

De kommunale budgetter og regnskaber udarbejdes i henhold til reglerne i budget- og regnskabssystemet for kommuner (IM 2023d). Disse omfatter, udover et sæt af form- og procedurekrav vedrørende budgetlægning, bevillingsafgivelse, regnskabsaflæggelse m.v., også den såkaldte autoriserede kontoplan med tilhørende konteringsregler. Det betyder, at de kommunale budget- og regnskabsdata umiddelbart vil være sammenlignelige, da de respektive poster indeholder de samme typer udgifter.

I praksis kan der dog være visse forskelle på, hvordan kommunerne fortolker og anvender kontoplanen, og der kan også være situationer, hvor nogle kommuner simpelthen fejlfortolker reglerne og laver fejl (12). I enkelte tilfælde kan forskelle mellem kommuner derfor helt eller delvist forklares ved forskelle i konteringspraksis. Dette kan ofte afklares ved at spørge den kommune, man har fokus på, om den er bekendt med, at der anvendes

en afvigende konteringspraksis, og hvilken betydning dette har.

Kend din Kommune

Når man skal vurdere, hvor mange penge en kommune bruger på et givent område, er det nemmeste at starte i KL's udgivelse "Kend din Kommune: Brug nøgletal i styringen", der udkommer hvert år i januar i forbindelse med konferencen Kommunaløkonomisk Forum i januar. Udover at publikationen er overskuelig og nemt tilgængelig, er det oftest disse tal kommunalpolitikere tager udgangspunkt i, når kommunernes service diskuteres.

Kend din Kommune indeholder udvalgte nøgletal, der præsenteres både i form af et landkort og som en tabel.

Desuden er der for hvert nøgletal forklaret, hvordan tallet kan fortolkes.

Bemærk også, at der på samme side kan findes et dokument med en forklaring på, hvordan nøgletallene er konstrueret. Det kan være nyttigt, hvis man sammenligner med andre data.

Kend din Kommune giver et opdateret øjebliksbillede, men selvom det er markeret for hver kommune, om nøgletallet er steget eller faldet i forhold til det forrige år, så får man ikke tidsperspektivet med her.

De Kommunale Nøgletal

En anden og meget brugervenlig datakilde er Indenrigs- og sundhedsministeriets portal De Kommunale Nøgletal, som kan findes på www.noegletal.dk.

Denne database udmærker sig ved at have nøgletal for hvert enkelt år helt tilbage fra før

kommunalreformen i 2007. Data kan vises som tabeller og på et landkort, ligesom de kan trækkes ud i et regneark. Det kan ligeledes klikkes af, om data skal justeres for pris- og lønudviklingen, og om der skal vises absolutte tal eller procentudviklingen.

De Kommunale Nøgletal er vores favoritdatabase. Ikke blot fordi den er fleksibel og nem at bruge, men også fordi den indeholder mange data udover de økonomiske data. F.eks. kan man se kommunernes befolkningssammensætning i aldersgrupper, biblioteksudlån pr. indbygger og skolestørrelserne. Ulempen ved De Kommunale Nøgletal er, at det kan kræve lidt mere kendskab til kommunernes forhold, når man fortolker tallene. Men også her er man hjulpet af, at der er en side, hvor alle nøgletallene er defineret.

Det er sjældent, man har brug for flere sammenligningstal for kommunerne, men hvis man alligevel har det, kan de findes på www.statistikbanken.dk, som er Danmarks Statistiks portal. Selvom denne database også er brugervenlig, er den noget mere

kompliceret at bruge, og det kan ikke mindst være vanskeligt at finde ud af, hvilke tabeller man skal bruge. Til gengæld kan man her finde de mest detaljerede data for kommuners budgetter og regnskaber.

Indenrigsministeriets benchmarkingenhed

Den sidste kilde til sammenligning af kommunale udgifter, som vi vil fremhæve, er Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed, som findes på www.benchmark.dk. Denne portal indeholder analyser samt data på kommuneniveau på udvalgte områder. Analyserne opdateres årligt.

Selvom det er udvalgte områder, der analyseres, er det ofte de områder, der har stor mediebevågenhed. Portalen indeholder f.eks. analyser af kommunernes udgifter til administration og ledelse, sygefravær, brugertilfredshed med skoler og dagtilbud, antal elever i segregeret specialundervisningstilbud, unge uden uddannelse eller beskæftigelse, ældres indlæggelse på sygehuse etc.

AFSLUTNING

Rapporten har haft fokus på kommunernes budgetter og regnskaber, hvordan man kan finde information om den enkelte kommune, samt hvordan man kan sammenligne kommunerne på de økonomiske nøgletal. Når man vurderer en kommune ud fra regnskaber og budgetter bliver det i sagens natur et centralt spørgsmål, om kommunen formår at lægge et budget, som holder sig inden for servicerammen, og om kommunen kan overholde budgettet.

Det svarer i sig selv ikke på, om kommunen er effektivt drevet, eller om kommunens ydelser har et passende omfang eller har en høj kvalitet. Til en vis grad kan dette belyses på baggrund af de nøgletal, der beskriver kommunerne mere generelt, jf. afsnit 4. Men mange andre nøgletal og kvalitative forhold har også en betydning, så virkeligheden er mere kompliceret end det billede, som budgetter og regnskaber tegner af en kommune.

Når der er udfordringer på et kommunalt område, eller hvis politikerne vil opprioritere noget, er løsningen ofte at bevilge flere penge.

Det hjælper måske, hvis manglen på økonomiske ressourcer er årsagen til udfordringen, eller noget kan forbedres ved at bruge flere penge.

Nogle gange taler man om, at kommunen har et 'højt serviceniveau' på et område, hvis der bruges mange penge pr. bruger, f.eks. hvis udgifterne pr. elev i folkeskolen er høje, eller hvis der bruges mange penge på bostøtte (jf. Servicelovens § 85) pr. indbygger i kommunen.

Her kan man også stille spørgsmål om, om eleverne trives, forældrene er tilfredse med skolen, om eleverne kommer i ungdomsuddannelse, eller om de lærer det, man kunne forvente? Eller om det er et succeskriterie, at mange kan klare sig uden hjælp fra kommunen?

Der er ikke altid en klar sammenhæng mellem, hvor mange penge en kommune bruger, og om den egentlig leverer en god service, eller så god som den kunne for de ressourcer, den har til rådighed. Det er et spørgsmål om effekten af kommunens ydelser, og om de leveres omkostnings-effektivt.

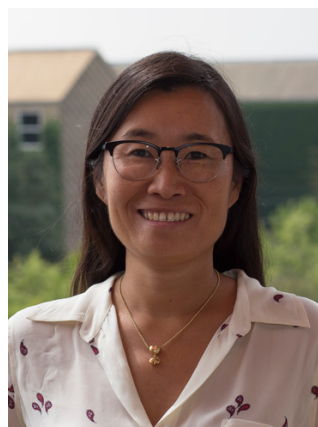
TAK TIL

Tak til en række kommunale økonomifolk for kommentarer til en tidligere version af rapporten. I særdeleshed tak til Malene Bjørn Moeslund for meget grundige og indsigtsfulde kommentarer.

SPØRGSMÅL? KONTAKT OS

Per Nikolaj Buhk
professor, ph.d.
Aalborg University Business School,
Aalborg Universitet
pnb@business.aau.dk
tlf.: 20 86 67 90

Karina Skovvang Christensen
lektor, ph.d.
Institut for Økonomi,
Aarhus Universitet
kschristensen@econ.au.dk
tlf.: 87 16 55 43



NOTER

- (1) Det er et generelt grundprincip, at den offentlige sektor skal være sparsommelig. Det betyder blandt andet, at revisor i forbindelse med revisionen af kommunens regnskab skal vurdere, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen med kommunens midler. I henhold til kravene til forvaltningsrevision, indebærer dette "at de forvaltningsansvarlige har gjort, hvad der er muligt og rimeligt for at fremme sparsommelighed, produktivitet og effektivitet i overensstemmelse med almindelige principper for god offentlig økonomistyring og forvaltning" (Rigsrevisionen).
- (2) Låntagning kan kun finde sted, hvis der er låneadgang efter gældende regler, eller staten har "uddelt" en konkret lånepulje. Det betyder i praksis, at der kan lånes til anlæg, dvs. bygninger mv., men ikke til at finansiere driften (jf. Lånebekendtgørelsen, 2023). Et eksempel på en pulje er lånpuljen, som er målrettet til kommuner i en økonomisk og likviditetsmæssige vanskelig situation. I 2023 fik 17 kommuner meddelt låneadgang på samlet 200 mio. kr. fra denne pulje (IM 2023b).
- (3) Se yderligere information om det kommunale aftalesystem på Finansministeriet hjemmeside (FM 2023b), hvor den seneste økonomiaftale (FM 2023a) kan findes. Se desuden Heeager & Olesen (2018).
- (4) Servicerammen for den enkelte kommune fastsættes først efter budgettet er vedtaget, idet den afhænger af, hvordan de andre kommuner budgetterer. En kommune kan altså øge sine serviceudgifter i forhold til sidste år, hvis andre kommuner reducerer dem, f.eks. fordi de forventer at have færre indbyggere. For at få fordelingen af servicerammen til at "gå op" foregår der forhandlinger kommunerne imellem via KL, idet der også forhandles om fordelingen af anlægsrammen. For eksempel kan en kommune afgive noget anlægsramme for til gengæld at få mere serviceramme.
- (5) Likviditet opgøres efter kassekreditreglen som gennemsnittet over de seneste 12 måneder af de daglige saldi af de likvide aktiver (kassebeholdning, indestående i pengeinstitutter, obligationsbeholdning m.v.) fratrukket gennemsnittet af kassekreditter. Nøgletallet udtrykker dermed, hvor mange penge kommunen har til at betale regninger med, og det udtrykker ikke direkte, om en kommune er rig eller fattig.

- (6) Det er dog ikke hele årsbudgettet, men kun de dele af det, som kommunalbestyrelsen har taget bevillingsmæssig stilling til, der udgør en bevilling, der er bindende for næste års kommunale forvaltning. Visse finansielle poster er f.eks. ikke bevillinger, men indgår alene i budgettet for at kunne fastlægge næste års skatteudskrivning. Se også Thomsen et al. (2022).
- (7) Det fulde budget, inkl. sektorbeskrivelser mv. kan i FKM findes i referatet fra det møde, hvor budgettet første gang blev behandlet, idet 2. behandlingen af budgettet kun omfatter ændringerne i forhold til 1. behandlingen.
- (8) Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om afholdelse af seminarer, konferencer eller lignende for kommunalbestyrelsens medlemmer vedrørende kommunens årsbudget eller andre kommunale emner af overordnet betydning (kommunestyrelsesloven, §9a). Der er mødepligt til sådanne seminarer, men der kan ikke træffes beslutninger. Seminarer for udvalg er ikke omfattet af denne bestemmelse, men der kan godt holdes uformelle møder uden mødepligt.
- (9) Den kommunale styrelseslov (Thomsen et al. 2022) giver kommunerne mulighed for at vælge mellem forskellige styreformer. Budgetopfølgningsprocessen, der beskrives i denne rapport tager udgangspunkt i det såkaldte udvalgsstyre, der anvendes af langt størstedelen af de danske kommuner. Der er, som beskrevet af Pedersen & Thau (2019), variationer i, hvorledes de enkelte kommuner konkret udfolder denne styreform, men de overordnede rammer sættes af de regler for udvalgsstyret, som findes i den kommunale styrelseslov.
- (10) Summen af de positive tillægsbevillinger kan både være større og mindre end de negative. I det konkrete eksempel (Faaborg-Midtfyns Kommune, 2. kvartal 2023) sker der samlet set en reduktion af budgetter, primært fordi der forventes et mindre forbrug på tjenestemandspensioner i 2023.
- (11) Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) indebærer, at staten kompenserer kommuner og regioner for kommunale og regionale udgiftsændringer som følge af blandt andet ny lovgivning. Det sker ved, at det samlede statstilskud forhøjes eller reduceres, når kommunerne eller regionerne bliver pålagt eller frataget opgaver (FM, 2023b).
- (12) Deloitte's (2019) analyse af datagrundlaget for sammenligning af skoler og dagtilbud i 2019 viste f.eks., at kommunerne på specialundervisningsområdet har en forskellig konteringspraksis afledt af forskellig organisering og placering af betalingsforpligtelsen for segregering af elever til specialskoler. Dette indebærer, at 1 ud af 5 kommuner fejlregistrerede udgifter til undervisning i specialklasserækker på funktion 3.22.01 (almene folkeskoler) fremfor korrekt at registrere dette på funktion 3.22.08 (kommunale specialskoler og interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder).

LITTERATUR OG HENVISNINGER

- Budgetloven. (2012, Lov nr. 547 af 18/06/2012). Budgetlov. Finansministeriet.
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2012/547>
- Bukh, P.N, C. Flyger & P. Melander (2022). Strategi og økonomistyring: Økonomisk Virksomhedsbeskrivelse. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
<https://www.pnbukh.com/boeger/boeger/oekonomisk-virksomhedsbeskrivelse-fra-strategi-til-operationel-styring>
- Bukh, P.N. & K.S. Christensen (2018). Strategi og styring med effekt. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag. <https://www.pnbukh.com/boeger/boeger/strategi-og-styring-med-effekt-danske-erfaringer>
- Deloitte (2019). Etablering af datagrundlag for benchmarking på skole- og dagtilbudsområdet. https://benchmark.dk/media/17842/analyse-af-regnskabsdata-paa-skole-og-daginstitutionsniveau_tilg.pdf
- FM (2023a). Aftale om kommunernes økonomi for 2024. Finansministeriet.
<https://fm.dk/media/27133/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2024.pdf>
- FM (2023b). Aftalesystemet. Finansministeriet. <https://fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/aftalesystemet>
- Faaborg-Midtnyn Kommune (2023). Budget. Faaborg-Midtfyn Kommune. <https://www.fmk.dk/om-kommunen/budget-og-oekonomi/budget/>
- Gladsaxe Kommune (2023). Budget 2022. Gladsaxe Kommune.
<https://gladsaxe.dk/Files//Files/COE/Budget/Budget-2023/Budget-2023-TG-web.pdf>
- Haderslev Kommune (2023). Teknisk budget 2024-2027. Haderslev Kommune.
<https://www.haderslev.dk/media/145303/teknisk-budgetmateriale-2024-2027-ad-tryk.pdf>
- Heeager, Anne & Søren Jermiin Olsen (2018). Kommunal Økonomi. København: Hans Reitzels Forlag.
<https://hansreitzel.dk/products/kommunalokonomi-bog-42201-9788741266602>
- IM (2008, Lov nr. 477 af 17/06/2008) Lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning. Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2008/477>

- IM (2023a). De kommunale nøgletal. Indenrigs- og Sundhedsministeriet. <https://www.noegletal.dk>
- IM (2023b). Kommunal udligning og generelle tilskud 2024. Indenrigs- og Sundhedsministeriet. <https://sum.dk/indenrigs/kommunal-og-regionaloekonomi/tilskud-og-udligning/tilskud-og-udligning-for-kommunerne/tilskud-og-udligning-for-kommuner-i-2024>
- IM (2023c). 20 kommuner får del i særtilskud for 734 mio. kr. Indenrigs- og Sundhedsministeriet. <https://sum.dk/nyheder/2023/august/20-kommuner-faar-del-i-saertilskud-for-734-mio-kr>
- IM (2023d). Budget- og regnskabssystem for kommuner. <https://budregn.im.dk/budget-og-regnskabssystem-for-kommuner>
- KL (2023). Kend din Kommune Brug nøgletal i styringen, KL, januar 2023. <https://www.kl.dk/oekonomi-og-administration/oekonomi-og-styring/kend-din-kommune>
- Kommunestyrelsesloven (2019, LBK nr. 47 af 15/01/2019). Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse. Indenrigs- og Sundhedsministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/47>
- Larsen, T. & N.J.M. Pedersen (2022). Den offentlige sektor. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. <https://djoefforlag.dk/products/den-offentlige-sektor>
- Lånebekendtgørelsen (2023, BEK nr. 1714 af 13/12/2023). Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. Indenrigs- og Sundhedsministeriet <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/1714>.
- Pedersen, R.T. & M. Thau (2019). Udvalgsstyret i danske kommuner: Demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme i udvalgsstyret og alternative styreformer. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. https://pure.vive.dk/ws/files/3418735/301269_Udvalgsstyret_i_danske_kommuner_A_SIKRET.pdf
- Regnskabsbekendtgørelsen (2018, BEK nr. 1051 af 15/10/2019). Bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. Indenrigs- og Sundhedsministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1051>
- Rigsrevision (i.d.). Forvaltningsrevisioner som led i en opgave med revision af et regnskab, Standard for offentlig revision nr. 7 (version 2.0), Rigsrevisionen https://rigsrevisionen.dk/Media/637559674851702441/SOR-7_version2-0.pdf
- Thomsen, H.B., L. Brandi-Hansen, C. Ekmann & C. Vigh (2022). Lov om kommunernes styrelse med kommentarer. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. <https://djoefforlag.dk/products/lov-om-kommunernes-styrelse-1>