



26. november 2018

Hvorfor opstod der stor usikkerhed om kommunernes økonomi?

I år har kommunernes budgetlægning været præget af stor usikkerhed om, hvor mange penge de egentlig har at gøre godt med i 2019. I nærværende notat belyses, hvorfor usikkerhederne opstod og hvorfor nogle kommuner har måttet igennem sparerunder til trods for at deres økonomiske rammer samlet set blev løftet.

FOAs gennemgang af alle kommunernes budgetforlig viser, at der samlet set er effektiviseringer, omprioriteringer og besparelser for i alt ca. 2,5 mia. kr. i kommunernes 2019 budgetter. Besparelserne rammer bredt og altså ikke kun FOAs medlemmer.

Opgørelsen bygger alene på en gennemgang af kommunernes besparelser, effektiviseringer og omprioriteringer. Kommunernes udvidelser og nye prioriteringer indgår ikke i opgørelsen. I alt har kommunerne fået tilført 1,2 mia. kr. ekstra ved sommerens økonomiforhandlinger.

Budgetprocessen i de enkelte kommuner har skabt stor usikkerhed og frustration for både borgere og ansatte. Regeringen har flere gange tørret ansvaret af på kommunerne ved at sige, at der er penge nok i kommunerne.

Her gennemgås en række af de forhold, der tilsyneladende har været med til at skabe usikkerhed om kommunernes budgetter:

- Reformen af udligningsordningen som blev væk
- Det ekstraordinære finansieringstilskud der (måske) kommer hvert år
- Særtilskud – en alt for sen gave
- Moderniserings- og effektiviseringsprogrammet – kommunerne er allerede bagud
- Sanktioner eller ej
- Servicerammen – KL "glemte" at give kommunerne ordentlig besked
- Demografien – regeringen tager ikke hensyn til befolkningsudviklingen
- Jobcenterøkonomien – en uforudsigelig størrelse

Til sidst i notatet oplistede nogle flere begrundelser for at kommunerne har gennemført besparelser.

KONTAKT Notat udarbejdet af:
FOA Politik og Analyse

Presse/Fagbladet:

Politisk ansvarlig:

Kasper Manniche

Cæcilie Saul

Reformen af udligningsordningen som blev væk

En ny udligningsordning mellem kommunerne skulle have været forhandlet færdig i foråret i år. Den kom ikke, og det endte med, at den er udskudt til efter valget. Nogle kommuner var så letsindige at regne med den i deres første budgetudkast. Og da reformen så ikke kom, manglede pengene i kassen.

Regeringen har efterfølgende lappet lidt på udligningsordningen. Den har bl.a. lavet en fremadrettet rettelse af fejlen i den nuværende udligningsordning, der sker på baggrund af uddannelsesniveaet hos udlændinge.

Og netop som alle kommuner havde indgået budgetaftaler i starten af oktober, kom regeringen i tanke om at kompensere de kommuner, som rammes af fald i udligningen på grund af en ny opdatering, der har givet færre penge til kommuner med mange 65 til 84-årige.

FOA opfordrer til, at der så hurtigt som muligt skabes sikkerhed og ro omkring udligningssystemet. Der bør stilles krav om en ny politisk aftale, der sikrer et så gennemskueligt udligningssystem som muligt.

Det ekstraordinære finansieringstilskud der (måske) kommer hvert år

Kommunerne har igennem flere år modtaget et særligt tilskud på over 3 mia. kr. om året til at styrke likviditeten, så de har penge til at klare deres udgifter. Hvert år er kommunerne usikre på om det ekstraordinære finansieringstilskud kommer igen, og hvert år siger regeringen forud for økonomiforhandlingerne, at de ikke vil få pengene. Kommunerne ved ikke, om de skal regne med de penge eller ej, når de i løbet af foråret sætter de første streger i budgetforslaget.

Hvis kommunerne ikke medregner pengene, vil de have en stor udfordring, og det vil se ud som om, at de skal spare mange penge i budgetåret. Men hvert år – når økonomiaftalen indgås i starten af sommeren – har kommunerne alligevel fået pengene. I budgettets overslagsår (2020, 2021 og 2022) tør kommunerne ofte heller ikke medregne disse penge. Det medfører et stort sparebehov i overslagsårene, som dog altså kan vise sig ubegrundet, når kommunerne alligevel modtager det ekstraordinære finansieringstilskud.

FOA opfordrer til, at dette finansieringstilskud gøres permanent og lægges ind fast som en del af bloktilskuddet for at undgå den store usikkerhed i budgetlægningen.

Særtilskud – en alt for sen gave

Hvert år i september deler regeringen gaver ud til de særligt vanskeligt stillede kommuner. Problemet med disse midler er, at de kommer så sent i budgetprocessen, at kommunerne ikke kan eller tør medregne dem. Derfor er kommunerne nødt til at opliste flere besparelser, end de reelt har behov for, for at budgettet kan hænge sammen. Så selvom de måske ender med at få pengene fra særtilskudspuljen, så kan det være svært at skrue ned for besparelserne sent i processen, at særtilskuddet reelt ikke redder dem fra store besparelser.

FOA opfordrer til, at særtilskuddene meldes ud meget tidligere på året. Denne opfordring gælder i øvrigt både regeringen og kommunerne.

Moderniserings- og effektiviseringsprogrammet – kommunerne er allerede bagud

Regeringen og KL har efter aftale pålagt kommunerne at effektivisere for 1 mia.kr. ekstra i årene 2017-2020. Regeringen tager den ene halvdel af dette beløb ud af kommunernes bloktilskud på forhånd, og den anden halvdel kan kommunerne selv beholde. Som udgangspunkt er kommunerne altså en halv

mia.kr. bagud, inden de går til de årlige økonomiforhandlinger med regeringen, der ligger før sommerferien.

I år kunne regeringen gå ud efter forhandlingerne og sige at kommunerne havde fået 1,7 mia. kr. ekstra til service. Men virkeligheden var, at der reelt kun var tale om 1,2 mia. fordi regeringen lige glemte at oplyse om den detalje, at de forinden havde snuppet en halv mia. kr. via moderniserings- og effektiviseringsprogrsammets.

Det er samtidig et stort problem, at flere kommuner ikke kun i budget 2019, men også i overslagsårene 2020, 2021 og 2022 indregner moderniserings- og effektiviseringsprogrammet, selvom der reelt kun er indgået aftale om det frem til 2020. Det får kommunernes økonomi til at se meget værre ud i fremtiden, end det egentlig er. Blandt andet af denne grund bliver kommunerne derfor "nødt" til at gennemføre store besparelser i budgetoverslagsårene.

FOA opfordrer til, at moderniserings- og effektiviseringsprogrammet afskaffes så hurtigt som muligt.

Sanktioner eller ej

Siden 2011 har kommunerne haft en hammer hængende over hovedet, når budgetterne skulle lægges. Hvis ikke alle 98 kommuner samlet set overholder de aftalte rammer, skal de betale penge tilbage.

For at være på den sikre side har mange kommuner derfor en buffer på op til 1 procent af driftsudgifterne til at stå imod med, hvis budgetterne ser ud til at skride. Og risikoen for sanktioner ved en samlet overskridelse af regnskabsrammen har i mange år medført et meget stort mindreforbrug i kommunerne. Penge som år efter år skulle være gået til velfærd, er ikke kommet ud til borgerne, fordi kommunerne har været bange for at blive ramt af sanktioner. I starten var mindreforbruget på over 5 mia. kr. om året. I 2017 var det nede på omkring 1 mia. kr.

FOA ser helst, at disse sanktioner fjernes helt. Alternativt kunne budgetoverholdelsen måles over flere år. FOA mener, at regeringen og Folketinget som minimum bliver nødt til at se på hvordan disse sanktioner anvendes og hvordan de kan blødes op – fx således at kommunerne ikke rammes af sanktioner, hvis der sker overskridelser et enkelt år.

Servicerammen – KL "glemte" at give kommunerne ordentlig besked

I de årlige økonomiaftaler i juni fastlægger kommunerne og regeringen et samlet beløb, der næste år må bruges på service og på anlæg. Økonomi- og indenrigsministeren har flere gange slået fast, at der med dette års aftale blev givet flere penge til vækst i den kommunale service. Helt præcist 1,2 mia.kr. mere end sidste år.

Problemet er, at KL i deres udmelding til kommunerne har undladt at indregne den ekstra vækst i servicerammerne til de enkelte kommuner. Så når kommunerne har kigget på den udmeldte servicerramme for deres egen kommune, så har den ekstra vækst fra økonomiaftalen ikke indgået i den lokale ramme. KL har med andre ord indlagt den ekstra vækst som en slags buffer, præcis ligesom kommunerne indlægger buffere i deres budgetter for at være sikre på at overholde økonomiaftalerne.

Det har ikke gjort budgetlægningen nemmere for den enkelte kommune og kan have medført større sparekrav lokalt end nødvendigt. Men det har muligvis gjort det muligt og nemmere for KL at koordinere budgetlægningen, så kommunerne samlet set kan overholde den samlede aftalte servicerramme.

FOA mener, at KL i sin udmelding til kommunerne om de lokale servicerammer naturligvis skal indregne den aftalte ekstra vækst.

Demografi – regeringen tager ikke hensyn til befolkningsudviklingen

Vi har i mange år hørt om, at der kommer flere ældre. Og nu kommer der også flere børn. Det vil presse kommunernes økonomi. Kommunerne ved ikke, om de får penge nok til at dække udgifterne forbundet med flere borgere til dagtilbud og ældrepleje mm. Den nuværende regering stiller i udsigt, at det offentlige forbrug skal vokse med 0,3 procent om året (0,4 procent i 2019). Men Finansministeriet siger selv, at demografien koster 0,6-0,7 procent ekstra om året. Og lægger man den øvrige velstandsudvikling til er behovet 1,2 procent om året. Der er altså langt fra de 0,3 procent om året op til det reelle behov. Det skal kommunerne også tage hensyn til i budgetlægningen.

FOA opfordrer til, at en kommende regering lover, at udgifterne skal følge med den demografiske udvikling, og at der også skal være plads til at følge med velstandsudviklingen.

Jobcenterøkonomien – en uforudsigelig størrelse

I de sidste 4 år er der sket en radikal omlægning af økonomistyringen og de statslige tilskud til kommunernes jobcentre. Styringen er ændret fra en aktivitets- til resultatstyring. Samtidig er der indført "medfinansiering", dvs. en strafbetaling, hvis ledige går ledige i mere end 12 måneder.

På refusionssiden er der, alt efter om der er tale om kontanthjælpsmodtagere eller dagpengeforsikrede, et opdelt refusionssystem. Kontanthjælpsmodtagere "har" budgetgarantien og dagpengeforsikrede "har" beskæftigelsestilskuddet. Begge tilskud dækker under ét kommunernes samlede udgifter, men to faktorer gør det næsten umuligt for den enkelte kommune at forudsige det kommende års budget. Budgetgarantien er f.eks. omfattet af det almindelige fordelingsproblem kommunerne imellem. Det betyder, at der reelt ikke tale om en garanti. Beskæftigelsestilskuddet har deimod indbygget en særlig incitamentsordning, som indebærer, at den kommune, der klarer sig bedst – indenfor en særlig landsopdeling – får betaling fra de kommuner, der klarer sig dårligst hvad angår at få folk i arbejde.

Samlet betyder det, at nogle kommuner det ene år kan "vinde" store beløb, mens de efterfølgende kan tabe tilsvarende beløb. Kommunerne har accepteret denne særlige "kasinstyring" i jobcentrene, mod at de skulle få en større frihed i opgaveløsningen. Det har de fået fra 1.7.2019, hvorfor vi i de kommende år kommer til at se øgede forskelle i de enkelte jobcenters tilbud og indsats. Samtidig med at kommunerne fik denne frihed, stillede regeringen også et særligt krav om besparelse på administrationen af jobcentrene på 870 mio.kr. fra 2019. FOA frygter, at vi de kommende år desværre kommer til at se flere uheldige tilfælde, som dem vi har set i 2018 – fx i Norddjurs Kommune, der havde et alvorligt underskud på driften af deres jobcenter.

Jobcenterøkonomien er derfor – grundet uforudsigelighed – blevet en møllesten for den enkelte kommune, som uventet kan vælte kommunens samlede økonomi og kræve store besparelser.

Kommunernes øvrige begrundelser for at gennemføre besparelser

Ud over de skitserede usikkerheder, som kommunernes står over for, når budgetterne skal lægges, har mange kommuner også bevidst valgt at spare på den lokale service med følgende begrundelser:



- Ønske om at styrke likviditeten og have en bedre kassebeholdning. Kommunernes kassebeholdninger er generelt set vokset de seneste år
- Ønske om at prioritere anlægsinvesteringer på bekostning af service
- Afbetaling på gæld
- Øgede udgifter til medfinansiering af sygehusene presser nogle kommuners økonomi
- Serviceområder, som er svære at styre (fx specialområdet) kan medføre et behov for at gennemføre besparelser på andre områder
- Et øget demografisk pres på fx ældre- og børneområdet kan medføre behov for omprioriteringer
- Benchmarking – mange kommuner sammenligner sig med andre kommuner og lægger sig nærmere gennemsnittet for andre sammenlignelige kommuner
- Tidligere besluttede besparelser fra tidligere år, som ikke er gennemført eller ført ud i livet, kan presse nogle kommuners økonomi
- Ændringer i befolkningssammensætningen kan medføre faldende indtægtgrundlag og dermed medføre et behov for besparelser