

Baggrundspapir til temadrøftelse i kommunalbestyrelsen op mod økonomiforhandlingerne for 2020

Det er til de årlige økonomiforhandlinger, at rammerne for kommunernes budgetlægning fastlægges. KL's bestyrelse opfordrer som optakt til forhandlingerne kommunalbestyrelserne til at tage en temadrøftelse om aktuelle økonomiske temaer. Hvis der er udfordringer og cases fra de lokale drøftelser, som det er vigtigt, at KL kender til som forberedelse til økonomiforhandlingerne, opfordres kommunerne til at give KL en tilbagemelding på det.

Formålet med dette notat er at skabe et fælles udgangspunkt for drøftelserne i kommunalbestyrelsen ved at opsummere forskellige forhold vedrørende aftalesystemet og forhandlingerne samt baggrunden for forhandlingerne om aftalen for 2020. Notatet indeholder:

1. Baggrund om aftalesystemet
2. Samspillet mellem KL og kommunerne
3. Processen før og efter aftaleindgåelse
4. Særligt vedrørende forhandlingerne for 2020

1. Baggrund om aftalesystemet

Formålet med aftalesystemet

Formålet med aftalesystemet er at kombinere lokale hensyn til frihed og fleksibilitet med overordnede hensyn til den samlede udgiftsstyring.

For KL har aftalesystemet altid været et afgørende omdrejningspunkt i interessevaretagelsen. Det er her, hvor KL alene i et rum med regeringen kan rejse alle større kommunale udfordringer og finde politiske løsninger. Aftalerne giver mulighed for indflydelse på både økonomi og velfærd og bidrager til at håndtere større samfundsmæssige udfordringerne.

For regeringen bidrager aftalesystemet til en effektiv økonomistyring og politikudvikling. Ikke mindst fordi kommunerne med aftalerne får en politisk og økonomisk ramme til lokal tilpasning og samtidig et betydeligt medansvar for at overholde økonomi, mål og rammer. Der er en aftale mellem en række partier i Folketinget om at stemme for aftaler mellem den til enhver tid siddende regering og KL.

De årlige økonomiaftaler

Aftalesystemet indebærer, at der forhandles og indgås aftaler mellem regeringen og KL om både kommunernes samlede økonomi og en række øvrige temaer. Omdrejningspunktet er de årlige økonomiaftaler, der indgås i juni for det efterfølgende budgetår.

Dato: 12. marts 2019

Sags ID: SAG-2019-00668
Dok. ID: 2709990

E-mail: LTR@kl.dk
Direkte: 3370 3734

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 8

Aftalerne fastsætter rammerne for økonomien i kommunerne under ét for det kommende år. Aftalerne fastlægger niveauet for de samlede serviceudgifter og anlægsinvesteringer i kommunerne for det følgende år samt rammen for den kommunale skattefastsættelse. Herudover fastlægges en række andre forudsætninger for den kommunale økonomi, herunder skøn for kommunernes udgifter til indkomstoverførsler. På baggrund af de aftalte udgiftsniveauer og aftalens øvrige forudsætninger beregnes et bloktilskud, som sikrer, at kommuner under ét har finansiering til de aftalte udgifter.

Ud over de økonomiske rammer indeholder økonomiaftalerne også aftaler og hensigtserklæringer om en række andre temaer med betydning for den overordnede økonomi eller økonomistyring.

Budgetloven og de 4-årige udgiftslofter

Med budgetloven er der indført 4-årige udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner. Budgetloven fastsætter ikke størrelsen på udgiftslofterne. Det gør Folketinget derimod i forbindelse med vedtagelsen af finansloven.

For kommunerne udgør udgiftsloftet en øvre grænse for, hvad kommunerne må afholde af udgifter til service. Budgetlovens bestemmelser giver dog mulighed for, at der i forbindelse med økonomiforhandlingerne kan flyttes rundt på udgifterne mellem de tre offentlige udgiftslofter. Staten har en reserve under det statslige loft, som der kan flyttes udgifter fra til kommunerne i forbindelse med økonomiforhandlingerne mellem KL og regeringen. Det statslige vedtagne udgiftsloft udgør dermed udgangspunktet for økonomiforhandlingerne og justeres efterfølgende i overensstemmelse med forhandlingsresultatet.

Moderniserings- og effektiviseringsprogrammet

I de nuværende udgiftslofter er der indarbejdet en profil med en årlig reduktion på ½ mia. kr. Den årlige reduktion skyldes ikke budgetloven, men stammer fra økonomiaftalen for 2017, hvor det lykkedes KL at få forhandlet det hidtidige omprioriteringsbidrag på 1 pct. årligt (2,5 mia. kr.) væk og erstatte det med moderniserings- og effektiviseringsprogrammet (MEP). Målsætningen var, at MEP skulle frigøre 1 mia. kr. i kommunerne årligt, hvoraf den ½ mia. kr. forblev i kommunerne, mens den anden halvdel frigøres til brug bredt i den offentlige sektor ved årligt at reducere det kommunale udgiftsloft med ½ mia. kr. MEP-programmet er aftalt frem til og med 2020, og der foreligger ikke herefter en aftale med KL om at reducere udgiftsloftet.

Sanktionsmekanismer

Folketinget har vedtaget forskellige sanktionsmekanismer for at sikre aftaleoverholdelse. Finansministeren har bemyndigelse til at holde op mod 4 mia. kr. af kommunernes bloktilskud tilbage, hvis kommunernes budgetter ikke overholder de aftalte økonomiske rammer.

I forhold til kommunernes serviceudgifter kan ministeren pålægge kommunerne en sanktion på op til 3 mia. kr., hvis kommunerne overskrider den aftalte ramme, mens der på regnskabet er en sanktion krone for krone, hvis kommunerne overskrider budgettet.

Dato: 12. marts 2019

Sags ID: SAG-2019-00668
Dok. ID: 2709990

E-mail: LTR@kl.dk
Direkte: 3370 3734

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 2 af 8

På anlæg kan op til 1 mia. kr. af bloktilskuddet tilbageholdes, hvis kommunernes budgetter overskrider den aftalte ramme. Der er ikke en anlægssanktion på regnskabet, men regeringen har ved flere lejligheder og med tiltagende styrke forsøgt at indføre en sanktion på kommunernes regnskaber på anlæg.

Dato: 12. marts 2019

Sags ID: SAG-2019-00668
Dok. ID: 2709990

E-mail: LTR@kl.dk
Direkte: 3370 3734

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 3 af 8

2. Samspelet mellem KL og kommunerne

En tæt dialog

En vigtig forudsætning for KL's styrke og indflydelse i forhandlingerne med regeringen er først og fremmest en tæt dialog med alle kommunalbestyrelser. Et tæt samspil er vigtigt, fordi det giver KL mulighed for at afstemme med medlemskredsen, om KL er på rette vej i forhandlingerne, og det giver medlemmerne mulighed for at komme med input til KL's forhandlingsoplæg.

Samtidig er det igennem den tætte dialog med kommunerne, at KL får konkrete eksempler på kommunernes udfordringer og problemstillinger, som kan bringes ind på forhandlingsbordet. Det styrker KL's kommunikation og argumenter i forhandlingerne med regeringen og udadtil i medierne.

Behovet for at tale med én stemme

En anden forudsætning for KL's forhandlingsposition er, at kommunerne taler med én stemme. KL har størst legitimitet og gennemslagskraft i forhandlingerne med regeringen, når KL har en samlet medlemskreds bag sig.

Det er et naturligt vilkår, at kommunerne er forskellige, men KL kan skabe rammerne og grundlaget for, at kommunerne kan finde fælles fodslag og stå samlet over for regeringen. Det styrker KL's forhandlingsposition og øger mulighederne for indflydelse, når kommunerne samlet arbejder for en fælleskommunal dagsorden, end når en mindre gruppe arbejder for en enkelt lokalpolitisk sag.

KL's kommunikation i medierne

Økonomiforhandlingerne foregår i stigende grad året rundt og i langt højere grad også i det offentlige rum. Derfor er KL også nødt til at være offensive i medierne og markere klare budskaber og forhandlingskrav. Både for at påvirke regeringen og det øvrige Folketing, men også for at få skabt en generel debat om de temaer og udfordringer, der står centralt for kommunerne.

En vigtig forudsætning for at sætte dagsordenen i medierne er, at kommunerne kan understøtte KL's krav og kommunikation fx ved at bidrage med eksempler, der kan give et konkret billede på de udfordringer, kommunerne står over for.

Vigtigheden af aftaleoverholdelse

Endelig står KL og kommunerne naturligvis stærkest, når de indgåede økonomiaftaler bliver overholdt. Det er helt afgørende for, at KL har en plads inde ved forhandlingsbordet og opfattes som en legitim aftalepart.

Regeringen har altid mulighed for at lægge en beslutning med konsekvenser for kommunerne direkte i Folketinget fremfor at aftale det med KL og kommunerne. Aftalesystemet er netop aftalebaseret, og det står ingen steder beskrevet ved lov, at kommunerne via KL skal forhandle om egne rammer eller er sikret et system med aftaler for kommunerne under ét. Jf. ovenfor om formålet med aftalesystemet har både regering og KL dog store fordele af aftalesystemet, og det er dermed i begge parter interesse at undgå, at beslutninger lægges i Folketinget frem for, at det aftales med KL.

Kommunerne har hidtil levet op til aftalesystemet ved at overholde de rammer, der er aftalt i de sidste mange års økonomiaftaler. De seneste år har kommunerne leveret et kæmpe bidrag i forhold til at styrke dansk økonomi og samtidig har kommunerne og KL fået stor indflydelse på politiske aftaler og løsninger, flere reformer og konkret lovgivning

3. Processen før og efter aftaleindgåelse

Processen i foråret

Den lokale budgetproces

Kommunerne har hver især en tids- og procesplan for den kommende budgetlægning, der giver overblik over vigtige datoer i forhold til budgetbehandlingen.

Langt de fleste kommuner afholder budgetseminar i foråret for at drøfte mål og rammer for den kommende budgetlægning. På dette tidspunkt foreligger der ikke et detaljeret overblik over den økonomiske situation for det kommende budgetår. Det overblik er der først, når økonomiaftalen mellem regeringen og KL er på plads i juni, og når tilskudsudmeldingen er kommet 1. juli.

I foråret vil KL's tilskudsmodel dog kunne give en rettesnor for kommunens finansiering i det kommende år. Tilskudsmodellen opdateres løbende med henblik på, at kommunerne på et ethvert givet tidspunkt har de mest aktuelle forudsætninger at drøfte budgetlægningen ud fra.

Den fælles forberedelse op til økonomiforhandlingerne

Fælleskommunalt bliver forhandlingerne mellem KL og regeringen skudt i gang på KØF, og drøftelserne fortsætter på borgmestermødet i løbet af foråret og på det årlige Kommunalpolitisk Topmøde.

I en årrække har der været afholdt regionale møder, hvor kommunalbestyrelsesmedlemmer er inviteret til sammen med KL's formand og næstformand at drøfte, hvilke centrale temaer der bør prioriteres i forhandlingerne. Der har dog været dalende tilslutning til møderne, så KL's bestyrelse har besluttet i stedet at opfordre alle kommuner til at tage en temadrøftelse i kommunalbestyrelsen.

Temadrøftelserne kan være en anledning til at få et fornyet overblik over og drøftelse af grundprincipper i den lokale og fælleskommunale økonomi. Hvis der er udfordringer og cases fra den lokale drøftelse, som det er vigtigt, at KL kender til som forberedelse til økonomiforhandlingerne, opfordres kommunerne til at give KL en tilbagemelding på det.

Dato: 12. marts 2019

Sags ID: SAG-2019-00668
Dok. ID: 2709990

E-mail: LTR@kl.dk
Direkte: 3370 3734

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 4 af 8

Dato: 12. marts 2019

Sags ID: SAG-2019-00668
Dok. ID: 2709990

E-mail: LTR@kl.dk
Direkte: 3370 3734

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 5 af 8

De politiske forhandlinger og indgåelsen af økonomiaftalen

De politiske forhandlingsmøder foregår typisk fra maj, og økonomiaftalen indgås typisk primo juni. Udmeldingen om tilskud og udligning er som nævnt i udgangspunktet på plads i juni.

I 2019 er det dog usikkert, hvordan processen bliver, da tidspunktet for valget og regeringsdannelse ikke kendes, jf. nedenfor om forhandlingerne for 2020.

Processen i efteråret

De lokale budgetforhandlinger

Mange kommuner holder et budgetseminar på den anden side af sommerferien. Her foreligger der et administrativt budget, som danner baggrund for de lokale budgetforhandlinger, der i de fleste kommuner løber det meste af sensommeren frem til ultimo september/start oktober.

Den fælleskommunale budgetproces

Kommunerne indgår samtidig i den fælleskommunale faseopdelte budgetproces. Formålet med den faseopdelte budgetproces er at respektere den lokale budgetproces samtidig med, at de samlede aftalte økonomiske rammer overholdes.

Den faseopdelte budgetlægning skal sikre, at kommunerne kan bevare friheden til at være forskellige. Udgangspunktet for den faseopdelte budgetproces er således, at kun den enkelte kommunalbestyrelse kan tage stilling til, hvordan kommunen kan bidrage til at overholde en kollektiv økonomiaftale med regeringen, og hvilke behov der lokalt skal styre den økonomiske politik.

Den faseopdelte budgetlægning indebærer, at kommunerne gradvist tilpasser deres budgetter under hensyntagen til en landsprognose, der sammenholder den aktuelle budgetprognose med økonomiaftalens måltal. Omdrejningspunktet for den faseopdelte budgetlægning er borgmestermøderne, hvor borgmestrene repræsenterer kommunen og er bindeled mellem den lokale og den fælleskommunale proces. Processen bliver understøttet rent teknisk med vejledende måltal for service, mens supplerende nøgletal understøtter drøftelserne vedrørende anlæg og skat.

Budgetvedtagelse

Budgetterne skal være vedtaget i kommunalbestyrelsen senest d. 15. oktober. KL opfordrer kommunerne til, at der ikke indgås bindende budgetforlig tidligt i processen, men at handlemulighederne holdes åbne, indtil det i fællesskab er sikret, at budgetterne stemmer med de aftalte rammer for henholdsvis service, anlæg og skat. Konkret kan det ske ved at skrive ind i budgetaftalen, at hvis der som følge af den fælles kommunale budgetproces er behov for at genåbne budgettet, træder parterne sammen igen for at tilpasse budgettet.

4. Særligt vedrørende forhandlingerne for 2020

Som for alle økonomiforhandlinger er der i år nogle særlige politiske og økonomiske faktorer, der påvirker rammerne for økonomiforhandlingerne for 2020.

Dato: 12. marts 2019

Sags ID: SAG-2019-00668
Dok. ID: 2709990

E-mail: LTR@kl.dk
Direkte: 3370 3734

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 6 af 8

Kommunalt udgiftspres

Et helt centrale rammevilkår for de kommende forhandlinger er det demografiske udgiftspres og presset på det specialiserede socialområde som følge af, at flere borgere diagnosticeres med en psykisk lidelse. Dette vil KL slå hårdt på i forhandlingerne om servicerammen.

Det kommende folketingsvalg

Det forestående folketingsvalg står naturligvis helt centralt i forberedelsen af de kommende økonomiforhandlinger.

Folketingsvalget kan komme til at betyde, at processen for forhandlingerne bliver forskudt. Sædvanligvis er der politiske møder i maj og aftaleindgåelse primo juni. Valget skal afholdes senest 17. juni og herefter er det usikkert, hvor lang tid det vil tage at nedsætte en ny regering. Forløbet kan derfor blive forskubbet, og KL vil følge tæt op på, hvad dette vil betyde for forskellige frister, herunder også ift. tilskudsudmeldingen, som sædvanligvis skal være meldt ud pr. 1. juli.

I forhold til selve forhandlingerne betyder det forestående valg, at det vil være en nyvalgt regering, som KL skal forhandle med. Her er det værd at være opmærksom på, at det nogen gange kan påvirke en regerings forhandlingslinje, om man er i starten af en valgperiode eller tæt på et folketingsvalg.

Erfaringsmæssigt vil en nyvalgt regering ofte være tilbøjelig til at føre en hård forhandlingslinje i forhold til økonomien for at skaffe sig selv et stort økonomisk råderum.

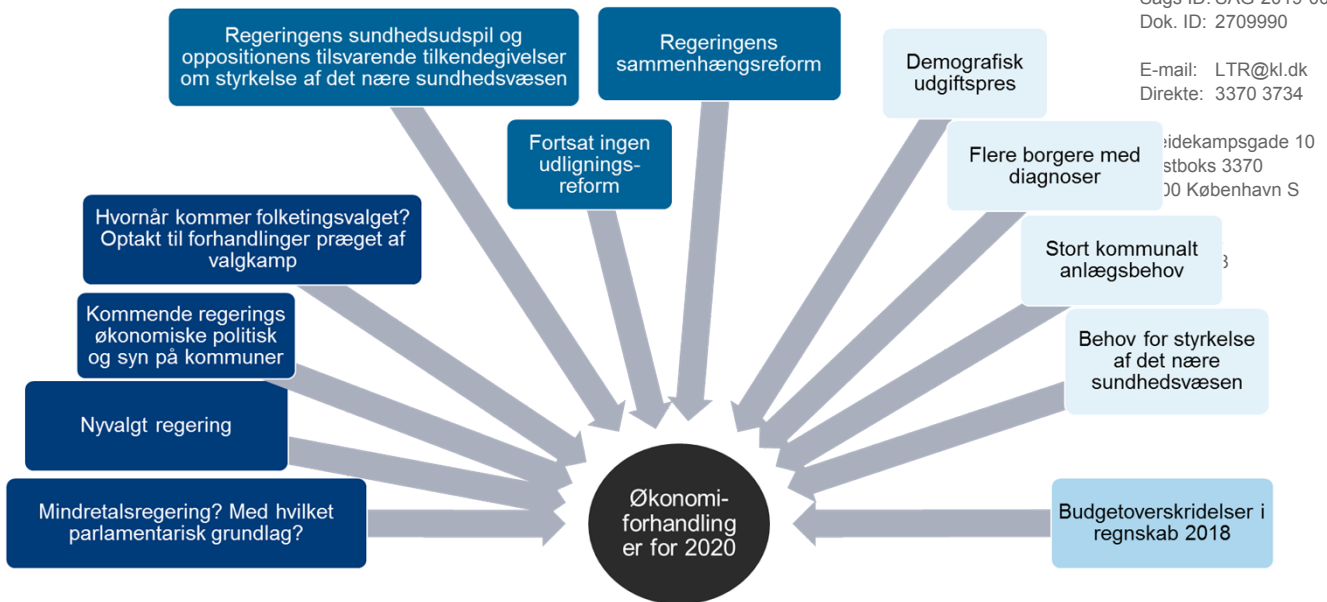
KL's krav og forhandlingstemaer vil dog langt hen ad vejen være upåvirkede af den kommende regerings farve og sammensætning, men et nyt regeringsgrundlag og den parlamentariske situation efter valget vil naturligvis sætte klare rammer for KL's muligheder og strategi for forhandlingerne.

Regnskab 2018

Alt tyder på ikke uvæsentlige budgetoverskridelser på anlæg i regnskab 2018. Dette vil regeringen sandsynligvis tage som et udtryk for, at likviditeten i kommunerne er høj, hvilket kan få betydning for forhandlingerne om finansieringstilskuddet. Samtidig vil regeringen med stor sandsynlighed med fornyet styrke ønske en regnskabssanktion på anlæg.

Centrale rammevilkår for forhandlingerne opsummeres i figuren nedenfor:

Figur 1: Centrale rammevilkår ifm. forhandlingerne om ØA20



Nogle af de hovedtemaer, der må forventes at blive centrale for forhandlingerne, er:

- **Servicerammen:** KL vil gå efter en forhøjelse af servicerammen med henvisning til bl.a. det demografiske udgiftspres og udgiftspreset på det sociale område
- **Anlægsrammen:** Der er fortsat et stort behov for anlægsinvesteringer i kommunerne, og KL vil i forhandlingerne kræve et løft af anlægsrammen. Hertil kommer, at KL har tilkendegivet, at job og ejendomme bør undtages fra anlægsrammen, og at dette ikke skal ledsages af en reduktion i den samlede ramme.
- **Finansiering:** Finansieringstilskuddet har i en årrække været en del af økonomiaftalerne for at sikre, at alle landets kommuner havde mulighed for at bringe balance i økonomien. Den samlede kassebeholdning er som følge af dette steget - til stigende bekymring for regeringen. Der er fortsat ingen afklaring på den fremadrettede udligning, hvilket kan skabe usikkerhed om finansieringen i mange kommuner
- **Sundhed:** Regeringens sundhedsudspil indebærer en betydelig større rolle til kommunerne. Tilsvarende taler oppositionen også generelt for en styrkelse af det nære sundhedsvæsen. Uanset valgtes udfald må sundhed dermed forventes at blive et absolut hovedtema for forhandlingerne. Forhandlingerne vil være en anledning for KL til at fremføre behovet for at løfte kapacitet og kompetencer i det nære sundhedsvæsen. Der skal følge penge med, så kommunerne kan løfte opgaven. Det gælder både nu og fremover, hvor det demografiske pres øges
- **Social:** Kommunerne oplever, i nogle tilfælde i stigende grad, udgiftspres på det specialiserede socialområde. Der er behov for at adressere dette i de kommende økonomiforhandlinger med regeringen. Der er behov for et bedre datagrundlag til at kunne forstå udviklingen, og



der er behov for at sætte fokus på, hvordan kommunerne skal håndtere den store stigning i antallet af borgere, der efterspørger hjælp.

Dato: 12. marts 2019

Sags ID: SAG-2019-00668
Dok. ID: 2709990

E-mail: LTR@kl.dk
Direkte: 3370 3734

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 8 af 8