

KVALITET I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

SEKRETARIATET FOR MINISTERUDVALGET

Prins Jørgens Gård 11, 1218 København K

Telefon 33 92 33 00 - Fax 33 11 16 65

Dato: 2. februar 2007

Fakta om økonomiaftaler mellem regeringen og de kommunale parter¹

Regeringen og de kommunale parter (KL og Danske Regioner) forhandler og indgår aftaler om den samlede økonomi i kommuner og regioner. Økonomiforhandlingerne og de deraf følgende økonomiaftaler er omdrejningspunktet for samarbejdet og har primært til formål at fastlægge det samlede aktivitetsniveau i kommuner og regioner i det følgende budgetår samt finansieringen heraf.

Grundlaget for samarbejdet mellem regeringen og de kommunale parter er ansvarsfordelingen i forhold til den kommunale opgaveløsning, hvor regeringen og Folketinget fastsætter den overordnede lovgivning og regler samt de samlede økonomiske rammer på landsplan, mens kommuner og regioner har ansvaret for den konkrete opgaveløsning og økonomien i den enkelte kommune/region. Kommuner og regioner skal samlet sikre, at økonomien holder sig inden for de aftalte rammer.

I forlængelse af kommunalreformen og etableringen af mere bæredygtige kommuner er det blandt andet aftalt at øge graden af mål- og rammestyring, hvor mål og rammer aftales i fællesskab, mens ansvaret for realiseringen af disse mål overlades til den enkelte kommune. En grundlæggende forudsætning herfor er, at der fra kommunal side tages et større ansvar for den konkrete opgaveløsning og prioritering af ressourcerne i den enkelte kommune og region.

Ansvarsfordelingen mellem staten, kommuner og regioner

Udgangspunktet for ansvarsfordelingen mellem stat, kommune og region er en udpræget decentral offentlig sektor, hvor hovedparten af velfærdsydelse leveres af henholdsvis kommuner og regioner.

Rationalet bag en decentral offentlig sektor er dels at give bedre mulighed for at tilpasse opgaveløsningen til borgernes lokale præferencer dels at sikre, at en væsentlig del af de politiske beslutninger træffes tæt på borgerne, hvor man må formodes at have en bedre indsigt i de konkrete lokale forhold.

En decentral offentlig sektor sikrer samtidig en vis grad af forskellighed, hvor der på tværs af kommuner – inden for overordnet lovgivning og regler – kan eksperimenteres med måderne at organisere den kommunale opgaveløsning på. Denne forskellighed er en vigtig drivkraft bag udviklingen af større effektivitet og bedre kvalitet på de centrale velfærdsområder.

Fra central side er der dog en række hensyn, som skal varetages. Udover at fastsætte lovgivning/regler mv. gælder det blandt andet den overordnede økonomiske styring i form af udgifts- og skattepolitikken samt koordinering af den offentlige sektors virkning på den samfundsøkonomiske udvikling.

¹ Bilaget er udarbejdet af Sekretariatet for ministerudvalget vedrørende kvalitet i den offentlige sektor. Papiret er udsendt i forbindelse med temamødet "Klare mål og ansvar for resultater" som faktuel baggrund for mødets diskussioner.

På den baggrund opstår en ansvarsdeling i forhold til kvaliteten i den kommunale opgaveløsning, hvor regeringen og Folketinget fastsætter den overordnede lovgivning og regler samt de samlede økonomiske rammer på landsplan, mens kommuner og regioner har ansvaret for den konkrete opgaveløsning og prioriteringen mellem områder i den enkelte kommune og region.

Budgetsamarbejdet og aftalesystemet

Det økonomiske samarbejde mellem staten og de kommunale parter rækker tilbage til den forrige kommunalreform i 1970. Før 1970 havde kommunernes økonomi været af en relativt beskedent størrelse. Men efter kommunalreformen begyndte en proces med overførsel af stadig flere opgaver til kommuner og amter.

Den voksende kommunale økonomi indebar et stigende behov for styring af den samlede økonomi i kommuner og amter, idet den kommunale økonomi begyndte at udgøre en væsentlig del af den samlede offentlige sektor.

Budgetsamarbejdet og aftalesystemet er grundlæggende et system, hvor der forhandles og indgås aftaler mellem regeringen på den ene side og Kommunernes Landsforening (KL) samt Danske Regioner på den anden side omkring den samlede økonomi i kommuner og regioner samt en række øvrige emner af interesse for parterne.

Dette samarbejds- og forhandlingssystem skal ses som et forsøg på at kombinere henholdsvis de decentrale hensyn samt de overordnede hensyn, hvor der på den ene side sikres en høj grad af lokal frihed og fleksibilitet samtidig med, at den overordnede udgiftsstyring mv. adresseres.

Aftalesystemet skal dermed samtidig ses som et forsøg på at undgå en udbredt detailstyring af den enkelte kommune og region.

En udbredt detailstyring vil indebære en risiko for henholdsvis målforskydning i den enkelte kommune og region, hvor fokus rettes mod regler og proceskrav i stedet for eksempelvis kvaliteten i den leverede service, og ansvarsforflygtigelse, hvor man lokalt vil frasige sig ansvaret for indholdet og kvaliteten i opgaveløsningen, så længe de formelle regler og krav er overholdt.

Aftalesystemet og budgetsamarbejdet bygger på aftaler mellem ligeværdige parter. Der er i realiteten tale om et system med samarbejde, dialog og aftaler mellem folkevalgte politikere i Folketinget og på kommunalt niveau, der understøttes af et udbygget samarbejde på embedsmandsplan mellem parterne.

De politiske aftaler, der er kernen i budgetsamarbejdet, indgås mellem regeringen og de kommunale organisationer, dvs. KL og Danske Regioner. Aftalerne gælder for henholdsvis kommunerne og regionerne under ét, hvilket samtidig indebærer, at de indgåede aftaler ikke er juridisk bindende for den enkelte kommune/region.

De indgåede aftaler er derimod politisk bindende for kommunerne og regionerne under ét. Det vil sige, at det er op til KL og Danske Regioner at sikre, at kommuner og regioner under ét lever op til de indgåede aftaler.

De årlige økonomiaftaler

Omdrejningspunkt for budgetsamarbejdet er de årlige forhandlinger omkring økonomien i kommuner og regioner. Forhandlingerne foregår i løbet af foråret og kulminerer med indgåelsen af aftaler omkring den samlede økonomi for det følgende budgetår i juni måned.

Økonomiaftalerne fastlægger niveauet for den samlede aktivitet i kommuner og regioner i det følgende budgetår samt finansieringen af dette aktivitetsniveau. Der indgås således aftaler omkring udgiftsrammer for henholdsvis serviceudgifterne (netto) og de kommunale og regionale anlægsudgifter (brutto).

I forhold til finansieringen laves der en opstilling for henholdsvis kommuner og regioner, hvor de samlede indtægter for det følgende år sammenholdes med de samlede udgifter.

Denne balanceopstilling bruges til at tilpasse størrelsen af det statslige bloktilskud til kommuner og regioner således, at der er ligevægt mellem de samlede indtægter og de samlede udgifter for henholdsvis kommuner og regioner under ét. Statens tilskud bliver således større, hvis der aftales et højere udgiftsniveau, eller hvis den øvrige finansiering fra skatter, lån mv. skønnes lavere.

Som følge af skattestoppet er der fastsat et loft for henholdsvis de gennemsnitlige kommunale udskrivningsprocenter (indkomstskat) og grundskyldspromiller samlet set. Men kommunerne kompenseres fuldt ud for virkningen af skattestoppet, idet statens bloktilskud tilpasses, så der er ligevægt mellem udgifter og indtægter. Det er således staten og ikke kommunerne, der ”betaler” for skattestoppet.

Udover de økonomiske forhold omfatter økonomiaftalerne ofte også aftaler og hensigtserklæringer omkring en række andre emner. Det er ofte emner, der på den ene eller anden måde har en nær tilknytning til den overordnede økonomi og økonomistyring i kommuner og regioner, men også andre emner kan komme på dagsordenen i de politiske forhandlinger.

I økonomiaftalen for 2007 mellem regeringen og KL er der eksempelvis indgået aftale om, at der skal skabes bedre indsigt i udviklingen i de kommunale udgifter i løbet af året, ligesom det er aftalt at afdække, hvorledes de eksisterende forebyggende ordninger på sundhedsområdet bedst muligt og mest effektivt kan understøtte kommunens samlede opgaveløsning.

Udover økonomiforhandlingerne afholdes der løbende over året møder både på politisk niveau og på embedsmandsplan. Der afholdes typisk et politisk møde, når de kommunale og regionale budgetter er vedtaget, og herudover mødes man som hovedregel på politisk niveau en gang i kvartalet. På disse møder drøftes den løbende udvikling i den kommunale økonomi

samt øvrige spørgsmål, som parterne måtte ønske at tage op.

Nye principper for samarbejdet

I forlængelse af kommunalreformen og etableringen af større og mere bæredygtige kommuner har regeringen og KL i økonomiaftalerne for 2006 aftalt syv principper for det fremtidige budgetsamarbejde, jf. boks 1. Disse principper blev gentaget i aftalen om kommunernes økonomi for 2007.

Boks 1. Hovedprincipper for den fremtidige dialog	
1)	Fastholdelse af en løbende tæt dialog mellem regeringen og KL, herunder at den statslige styring af kommunernes økonomi tager afsæt i princippet om, at de økonomiske rammer aftales for kommunerne under ét.
2)	Aftaler om den kommunale skatteudskrivning skal overholdes.
3)	Overholdelse af de udgiftspolitiske målsætninger og aftaler.
4)	Den offentlige sektor har en forpligtelse til løbende at sikre den bedst mulige ressourceudnyttelse og dokumentere opgaveløsningens effekt, kvalitet og ressourceforbrug.
5)	Den statslige styring af kommunerne skal baseres på mål- og rammestyring og fastholdelse af kommunalbestyrelsens ansvar for prioritering og opgaveløsning.
6)	Der skal være metodefrihed til at finde lokale løsninger, hvor hensyn til den enkelte eller væsentlige samfundsinteresser ikke taler imod.
7)	Der skal være overensstemmelse mellem de aftalte udgiftsrammer og regeringens og kommunernes tilkendegivelser om den kommunale service.

Princippet omkring mål- og rammestyring i statens styring af kommunerne skal ses i sammenhæng med, at kommunalreformen indebærer større og mere bæredygtige kommuner, der kan løfte et større ansvar. Kommunalreformen har således givet bedre forudsætninger for, at den statslige styring af kommunerne i højere grad kan bygge på et decentralt ansvar for opgaveløsningen og en mindre grad af detaljstyring fra statslig side.

En øget brug af mål- og rammestyning skal samtidig ses i sammenhæng med kommunernes forpligtelse til at dokumentere effekten, kvaliteten og ressourceforbruget i den kommunale opgaveløsning.

Princippet indebærer, at der er enighed blandt parterne om i regi af de årlige økonomiaftaler at indgå aftaler, hvor mål og rammer aftales i fællesskab, mens ansvaret for realiseringen af disse mål overlades til de enkelte kommuner.

Selvom der er enighed omkring princippet om mål- og rammestyning, udestår det fortsat at udmønte princippet i konkrete tiltag. Foreløbigt er der i forlængelse af økonomiaftalen for 2007 indgået aftale omkring en øget konkurrenceudsættelse i kommunerne.

Hensigten med en øget mål- og rammestyning er at give kommunerne mere frihed inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen. Men en grundlæggende forudsætning herfor er, at der fra kommunal side tages et større ansvar for den konkrete opgaveløsning og prioritering af ressourcerne i den enkelte kommune og region.