

Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Kommuneøkonomi
J.nr. 2010-2654
nmj

7. juni 2010

Notat
om
besvarelse af samrådsspørgsmål A-J til L 218 og L 219

Spørgsmål A

”Udvalget ønsker at få klargjort, uddybet og drøftet ministerens svar på genopretningspakkens L 218 - spm. 1-10 og L 219 - spm. 1- 10.”

Svar:

Udvalget har stillet 10 spørgsmål til hvert af de to lovforslag. Disse spørgsmål har ministeren besvaret. Udvalget ønsker at få klargjort og uddybet disse besvarelser og har i den forbindelse fremsendt 9 uddybende spørgsmål: samrådsspørgsmål B-J. Disse spørgsmål besvares nedenfor.

Spørgsmål B:

”Skal ministerens svar på de skriftlige spørgsmål forstås sådan, at ministeren ikke accepterer, at der stadig kan findes kommuner, der oplever udgiftspres af f.eks. demografiske forskydninger og udvikling i udgifter på overførelsesområdet, og som derfor stadig har et behov for at hæve skatten ekstraordinært - og/eller ønsker ministeren, at disse problemer i stedet skal ignoreres og føre til yderligere besparelser i kernevelfærd?”

Svar:

Det anerkendes fuldt ud, at der er forskelle i udviklingen i de forskellige kommuner, og at dette kan føre til, at nogle kommuner kan få behov for at tilpasse skatten. Det skal ikke igno-

rerer, og det fremgår da også direkte af besvarelsen af spørgsmålene. I spørgsmål 4 fremgår således:

”Der er ikke en ensartet udvikling i hele landet. Det betyder, at nogle kommuner kan komme i en situation, hvor de har behov for at sætte skatten op. Og det er der også mulighed for, selv om den samlede kommunale skat ikke må stige. Nogle kommuner kan sætte skatten op, hvis andre sætter den tilsvarende ned.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at de årlige økonomiaftaler indebærer, at bloktilskuddet tilpasses, så der samlet set er finansiering af de aftalte udgiftsrammer for kommunerne under ét.

Samlet set er der således ikke behov for ekstra skattefinansiering i den kommunale sektor, men der kan som nævnt være forskelle, som betyder, at nogle vil have behov for at sætte skatten op, mens andre tilsvarende har mulighed for at sætte skatten ned.”

Spørgsmål C:

”Vil L 218 ikke, som KL anfører i sit høringssvar, reelt føre til en stopper for det kommunale selvstyre til selv at lægge et skatteniveau, der matcher det ønskede velfærdsniveau i den enkelte kommune?”

Svar:

Regeringen er stærk tilhænger af det kommunale selvstyre. Men det kommunale selvstyre betyder ikke, at kommunernes økonomi er løsrevet fra landets samlede økonomi. Kommunernes økonomi skal fungere inden for de rammer, som samfundsøkonomien giver mulighed for.

Derfor aftaler regeringen og KL også hvert år de overordnede rammer for kommunernes udgiftsniveau og beskatningsniveau. Lovforslaget skal ses som en støtte til den selvstændige kommunale skatteudskrivning. Men den kommunale skatteudskrivning må ske inden for de rammer, der aftales med regeringen.

Der er som hidtil mulighed for, at nogle kommuner kan sætte skatten op, hvis andre sætter den tilsvarende ned. Det forudsætter naturligvis et vist kommunalt samarbejde om at overholde den aftalte ramme for skatteudskrivningen. Og her må KL påtage sig en vis rolle i forbindelse med koordineringen af de kommunale skatteforhøjelser og skattnedsættelser.

I et kollektivt aftalesystem er det væsentligt, at kommunerne kan være en troværdig forhandlingspartner og at regeringen kan stole på, at aftalerne overholdes for kommunerne under ét. Forslaget skal derfor også ses som en ønske om at understøtte det kollektive aftalesystem.

Spørgsmål D:

”Nu hvor ministeren i sit svar på L 218 - spørgsmål 8 indrømmer, at de eksisterende sanktioner ikke har virket optimalt, hvad får så ministeren til at forlænge og udvide ordningen uden at have en reel viden om, hvad der har virket, og hvad der ikke har?”

Svar:

Det er naturligvis rigtigt, at den eksisterende ordning ikke har virket optimalt. Ellers ville regeringen jo ikke have fremsat et ændringsforslag.

Men det er regeringens indtryk, at den eksisterende ordning har haft en ganske betydelig virkning. Den har uden tvivl medvirket til at begrænse de kommunale skattestigninger.

Det kan jo ikke med sikkerhed fastslås, hvordan kommunerne ville have gjort, hvis ordningen ikke havde været der. Men sidste år var der aftalt en skattepulje på 500 mio. kr., og der var 42 kommuner, der søgte om tilladelse til skattestigninger på i alt 2,1 mia. kr.

Resultatet var dog ikke skattestigninger på 2,1 mia. kr., men på 769 mio. kr. Det tyder på, at ordningen har haft en betydelig virkning med hensyn til at begrænse skattestigningerne. Men den faktiske skatteforhøjelse på 769 mio. kr. var desvær-

re stadig en overskridelse med 269 mio. kr. af den aftalte skat-tepulje.

Der er således grund til at tro, at ordningen har betydning, men at der er behov for en justering for at sikre, at aftalen bliver helt overholdt. Der sigtes i den forbindelse også mod at styrke kommunernes incitament til at nedsætte skatten gennem en opdatering af den såkaldte "frit lejde" ordning.

Spørgsmål E:

"Hvad forhindrer, at ministeren lader de eksisterende sanktionsordninger evaluere som planlagt?"

Svar:

Efter den gældende lov skulle loven om nedsættelse af bloktilskuddet ved kommunale skatteforhøjelser revideres i folketingsåret 2011-12.

Nu foreslås loven ændret med virkning fra 2011, og samtidig foreslås revisionsbestemmelsen ændret, så revisionen i stedet finder sted i folketingsåret 2013-14.

I den oprindelige revisionsbestemmelse var det forudsat, at der ville være erfaringer fra tre år med den hidtidige ordning, dvs. 2009, 2010 og 2011. Men da ordningen nu ændres, ville der i det kommende folketingsår i stedet være erfaringer fra to år med den hidtidige ordning og et år med den ændrede ordning.

På den baggrund skønnes det mere hensigtsmæssigt at udskyde revisionen til folketingsåret 2013-14, således at revisionen kan baseres på erfaringer fra tre år med den ændrede ordning, dvs. årene 2011, 2012 og 2013.

Spørgsmål F:

"Hvis ministeren i sin argumentation for at udvide den individuelle del af straffen i L 218 lægger vægt på større grad af individuel straf for at sikre større effekt, hvad får så ministeren til at alene at benytte kollektive sanktioner i L 219?"

Svar:

Formålet med L 219 er at tilskynde kommunerne til at overholde de aftalte udgiftsrammer. I første omgang skal det sikres, at kommunerne budgetterer inden for de aftalte rammer, og i anden omgang skal det sikres, at de også overholder deres budgetter.

Den første del må nødvendigvis være kollektiv. Der aftales en ramme for kommunerne under ét. Men hvis rammen ikke bliver overholdt, vil det ikke kunne fastslås, hvem der har brudt rammen. Det ville forudsætte et system, hvor der blev aftalt individuelle rammer for hver enkelt kommune.

Men hensyn til den anden del af ordningen, som vedrører budgetoverholdelsen, ville der i princippet kunne anvendes individuelle bloktilskudsned sættelser. For den enkelte kommune kan det jo konstateres, om den har overholdt sit budget.

Men en individuel modregning ville være forbundet med en række udfordringer af teknisk karakter:

- Der vil på baggrund af ændrede forudsætninger i løbet af budgetåret skulle foretages en række korrektioner til kommunernes budgetter, hvor det kan være forbundet med betydelige udfordringer at fordele disse på tværs af kommunerne. Det kan fx dreje sig om:
 - a) *Ændret lovgivning.* En række lovforslag vedtages i løbet af året og indgår derfor ikke i de vedtagne budgetter. Konsekvenserne af lovforslag kan have forskellig betydning på tværs af kommunerne. Dermed vil en fordeling på baggrund af bloktilskudsnøglen (indbyggertallet) alene være skønsmæssig.
 - b) *Ændrede pris- og lønforudsætninger.* Tilsvarende kan forudsætningerne vedr. pris- og lønudviklingen, der ligger til grund for økonomiaftalen, ændre sig.
 - c) *Aftalte niveauløft.* Der er i flere tilfælde i forbindelse med forhandlingerne om kommunernes økonomi givet udgiftsløft med henvisning til udgiftsudviklingen i indeværende år. Udgiftsniveauet i 2009 blev

fx hævet med 800 mio. kr. i forbindelse med aftalen for 2010 med henvisning til det specialiserede socialområde.

Der er tale om forhold, som kan løses, men som dog ville indebære et element af skøn i forbindelse med beregning af den individuelle modregning.

Samlet set er det vurderet, at kommunerne har gode muligheder for at samarbejde om overholdelse af aftalen på udgiftssiden. Og en kollektiv ordning vil være mest enkel og give størst sammenhæng, idet den del af ordningen, der vedrører budgetterne, nødvendigvis må være kollektiv.

Spørgsmål G:

”I sit svar på L 219 - spørgsmål 8 bekræfter ministeren, at en kommune, der har overholdt alle aftaler, alligevel kan risikere at skulle bøde med op til 500 kr. pr. indbygger, fordi de foreslåede straffemekanismer er kollektive. Hvordan vil ministeren forklare den enkelte borger i en sådan kommune, at det er retfærdigt?”

Svar:

Der er en almindelig forståelse for, at når man indgår en aftale, skal den overholdes. Det gælder også, når kommunerne i fællesskab indgår en aftale med regeringen.

Når kommunerne indgår aftaler i fællesskab, forudsætter det, at de er indstillet på at samarbejde om at overholde aftalerne.

Den situation, der er skitseret i spørgsmålet, vil kun blive realiseret, hvis der er tale om ganske betydelige overskridelser. Det vil sige en situation, hvor kommunerne ikke har prioriteret at samarbejde om at overholde den aftale, som de i fællesskab har indgået.

Det er jo en forudsætning for kollektive aftaler, at den enkelte kommune ikke kun har ansvaret for sin egen økonomi, men at kommunen også påtager sig et ansvar for at samarbejde med de andre kommuner om at overholde den fælles aftale.

Spørgsmål H:

”Ministeren afviser i sit svar på L 219 - spørgsmål 9, at det bliver nødvendigt for en kommune at budgettere med en 'buffer' til dækning af evt. straffe, men hvordan forestiller ministeren sig, at disse kommuner skal kunne finde pengene, hvis uheldet er ude, og anerkender ministeren ikke, at der fortsat findes områder i den kommunale økonomi f.eks. hele anbringelsesområdet, som er et ikke-styrbart område?”

Svar:

Det fremgår af besvarelsen af spørgsmål 9, at det ville være en uhensigtsmæssig adfærd, hvis kommunerne begynder at disponere ud fra en forudsætning om, at aftaler og budgetter ikke bliver overholdt. Hvis systemet, hvor der indgås kollektive aftaler med kommunerne, skal kunne opretholdes på længere sigt, må det forudsætte, at kommunerne er en troværdig forhandlingspart. Det forudsætter, at kommunerne er indstillet på at samarbejde om at overholde aftalerne, det vil sige at budgettere i overensstemmelse med det aftalte og herefter at samlet set overholde det budgetterede.

Der har i de første år efter kommunalreformen været problemer i nogle kommuner med at styre udgifterne på det specialiserede socialområde, men hverken regeringen eller KL anerkender, at området ikke er styrbart.

Der kan i den forbindelse henvises til, at KL, Finansministeriet og det daværende Indenrigs- og Socialministerium i juni 2009 udsendte pjecen: ”Det specialiserede socialområde – redskaber til styring og prioritering”. Samlet sit viser pjecen, hvorledes den enkelte kommune inden for gældende lovgivning kan styre og prioritere opgaveløsningen og udgiftsudviklingen på området.

Spørgsmål I:

”I sit svar på L 219 - spørgsmål 10 påstår ministeren, at kommunerne tilskyndes til at budgettere realistisk, men er der ikke også netop i sparetider et behov for at budgettere endog særdeles ambitiøst, og er det set i dette lys ikke et problem, at en kommune, der budgetterer ambitiøst, risikerer en straf, selvom

den stadig holder sig inden for de økonomiske rammer, der er indgået aftale om, og vil en sådan ordning ikke blot føre til, at den såkaldte realistiske budgettering lægger sig tæt op af det aftalte for at sikre kommunen størst muligt råderum, selvom kommunen i udgangspunktet havde en forventning om at kunne styre budgetområdet billigere i mål?”

Svar:

Det er en forkert forudsætning, når det i spørgsmålet forsøges at give indtryk at en modsætning mellem et realistisk og et ambitiøst budget.

Ambitionen må være at lægge et budget, der kan realiseres uden overskridelser og som holder sig inden for de aftalte rammer.

Ordningen lægger ikke op til – som det antydes i spørgsmålet - at den enkelte kommune tilskyndes til at overbudgettere. Det ville være uhensigtsmæssigt for kommunen selv i forhold til styringen af de enkelte forvaltninger og institutioner, og det ville være uhensigtsmæssigt for kommunerne under ét, for det ville trække i retning af en overskridelse af den aftalte udgiftsramme for kommunerne under ét. Og hvis kommunerne samlet set budgetterer over det aftalte niveau, vil bloktilskuddet blive reduceret.

Spørgsmål J:

”Hvis en kommunalbestyrelse skal vælge mellem at følge lovgivningen i forhold til f.eks. minimumstimetallet i folkeskolen, hjemmehjælp til ældre, hjælp til handicappede, hjælp til socialt udsatte, eller at overholde de økonomiske rammer for ikke at blive ramt af regeringens sanktioner, hvad mener ministeren så skal stå højest?”

Svar:

Lad mig starte med at understrege, at der selvfølgelig ikke er tale om en prioritering mellem lovkrav og økonomi. Det er en falsk modstrid der sættes op. Kommunerne skal følge loven, og det er de økonomiske rammer også fastsat efter.

Reglerne er således udformet på den måde, at hver gang Folketinget pålægger kommunerne nye opgaver og krav, følger der ekstra penge med via bloktilskuddet. Det følger af det såkaldte "DUT-princip".

Det er også vigtigt at huske, at kommunernes økonomi i en tid, hvor konjunkturerne svigter, i vidt omfang er afskærmet mod krisen. Bl.a. gennem en budgetgaranti i forhold til stigende udgifter til eksempelvis kontanthjælp og aktivering. Og kommunerne kan vælge en statsgaranti for skattegrundlaget.

I øvrigt medvirker kommunerne til at afbøde virkningen af krisen. Eksempelvis er der afsat midler til en betydelig udbygning og renovering af kommunernes infrastruktur og institutioner i 2010.

Samlet ligger kommunernes budgetter for 2010 på et historisk højt niveau. Det er resultatet af, at regeringen har prioriteret forbedringer af den kommunale service og via økonomiaftalerne med KL, er der år for år blevet afsat ekstra midler til en forbedret service.

Fremadrettet står vi en situation, hvor der er en regning, der skal betales, og hvor der er behov for at genskabe balance mellem de offentlige indtægter og udgifter. Derfor har regeringen fremlagt en ansvarlig økonomisk politik, der indebærer, at det samlede offentlige forbrug for kommuner, regioner og stat under ét skal holdes i ro i perioden 2011-2013.