

Kommunaløkonomi

Rammer, valgmuligheder og styring



Målet med dagens oplæg

Målet med dagens oplæg

1. Et opgør med to gængse fortællinger

- Vi sparer hele tiden
- Kommunerne er låst på hænder og fødder

Målet med dagens oplæg

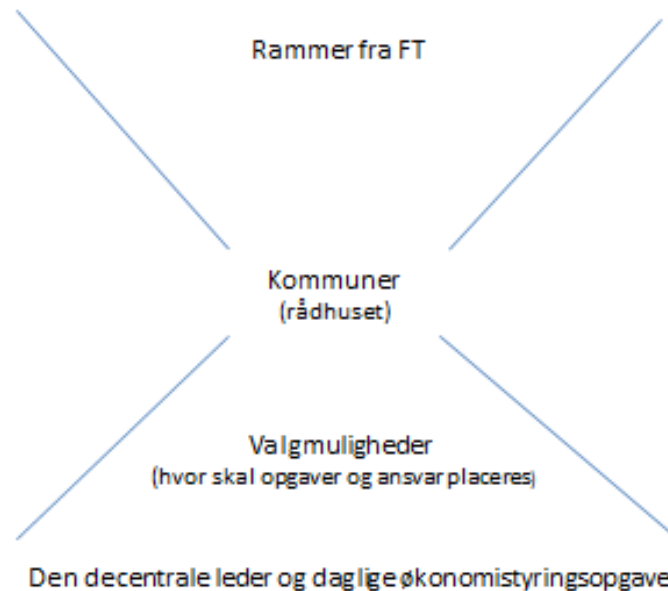
1. Et opgør med to gængse fortællinger
 - Vi sparer hele tiden
 - Kommunerne er låst på hænder og fødder
2. Et indblik i de variationsmuligheder vi har med de mange kommunale kroner
 - Som kommuner
 - Som institutionsledere

Dagens program

- 14.15-14.50 Den kommunale økonomi i helikopter-perspektiv
- 14.50-15.10 Kaffe og kage
- 15.10-15.50 Hvad bruger vi penge på - og hvad får vi for dem?
- 15.50-16.00 Pause
- 16.00-16.50 Hvad må/kan man decentralt, og hvordan styrer man pengene?

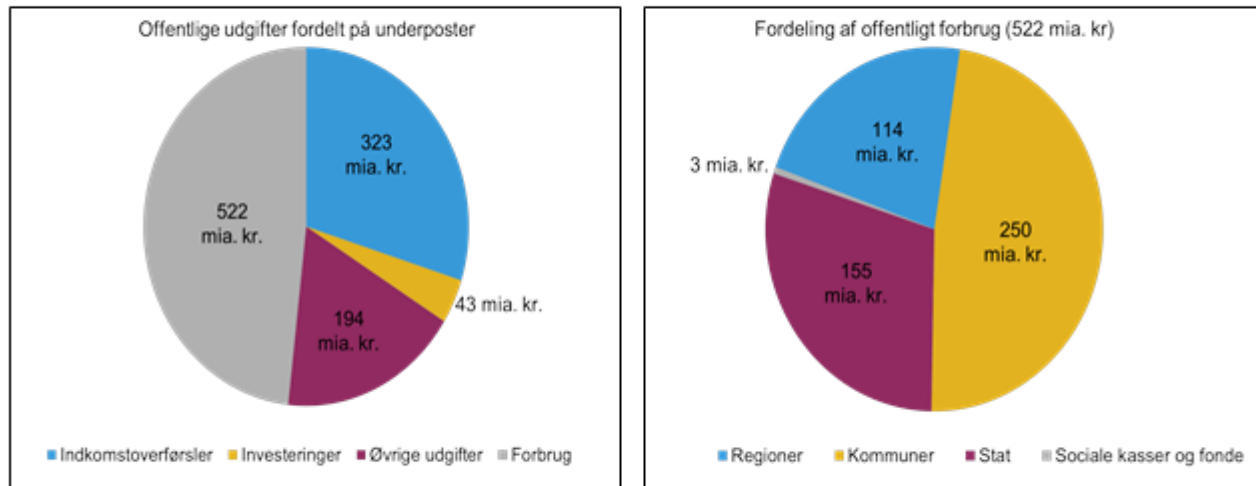
Grafisk illustration af dagens program

Ambition om en samlet beskrivelse af hele beslutningskæden fra det nationale til det decentrale kommunale niveau



De samlede offentlige udgifter fordelt på udgiftsposter og sektorer

Figur 2.1: De samlede offentlige udgifter fordelt på udgiftsposter og det samlede offentlige forbrug fordelt på kommuner, regioner og stat (2012)



Kilde: Nationalbanken 2012 og 2013

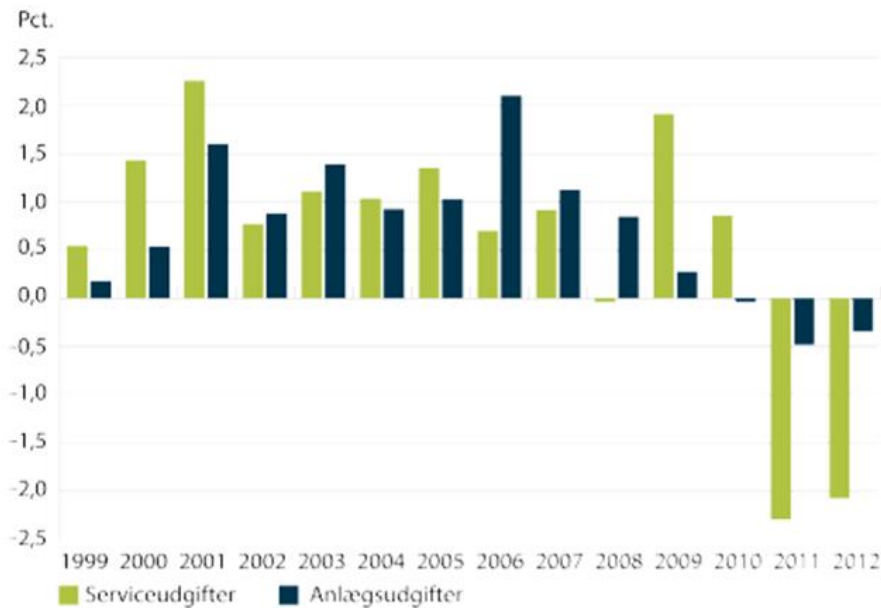
Rammerne for den kommunale økonomi



- Europæiske krav til dansk økonomi
- Budgetsamarbejdet imellem kommunerne og regeringen
 - Økonomiaftalen mellem KL og regeringen
 - Rammer for service- og anlægsudgifter
 - Rammer for skatteudskrivning
 - Bloktilskud
 - Politiske hensigtserklæringer
 - DUT
- Sanktionslovgivningen

Effekten af den nationale styring af kommunerne -og den første gængse fortælling

Figur 2.5 - Kommunale budgetoverskridelser (1999-2012)

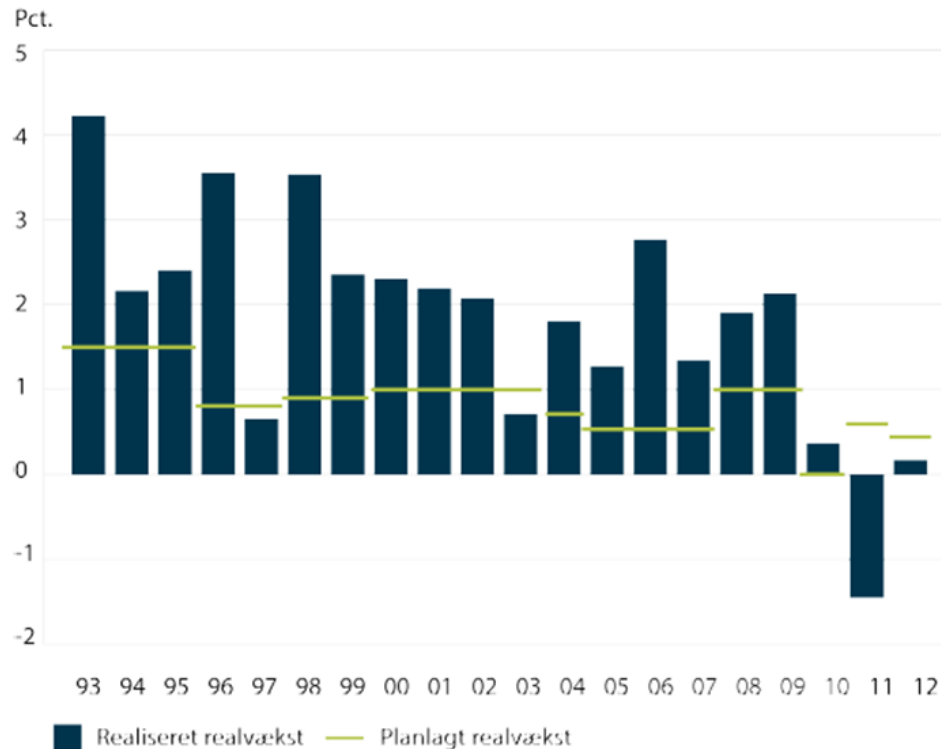


Oversigt over kommunale budgetoverskridelser som andel af de samlede budgetterede udgifter til service og anlæg i perioden 1999-2012

Anm.: Forskel mellem budgetterede og realiserede udgifter. De budgetterede udgifter er korrigeret for pris- og lønudvikling samt opgaveændringer. Opgørelsen inkluderer kun KL-kommunerne, dvs. frem til 2006 er Københavns og Frederiksberg Kommune ikke inkluderet. Kilde: Nationalbanken 2012 og 2013.

Større-end-ønsket vækst i den offentlige sektor

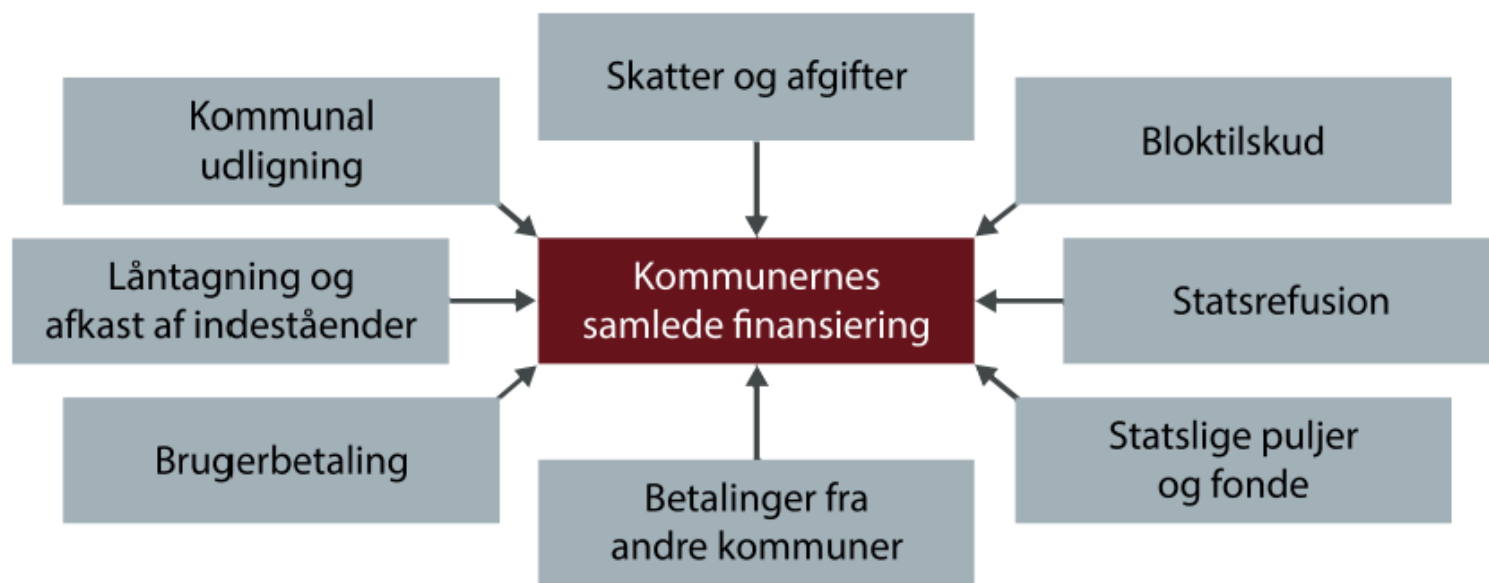
Figur 2.4 - Planlagt og realiseret udvikling i det offentlige forbrug fra 1993-2012



Anm.: Realvæksten i det offentlige forbrug kan være overvurderet i første halvdel af 1990'erne, jf. Sysser Davidsen og Nathalie Tuxen Hanus (2001) Kilde: Nationalbanken 2012 og 2013

Kommunernes finansieringskilder

Figur 3.1 - Kommunernes vigtigste finansieringskilder



Udgiftsområder – og 448,4 mia.kr

Tabel 4.1 - Udgifter til service, anlæg og overførsler (regnskab 2012)

	Bruttoudgifter i alt (mia. kr.)	Andel (%)	Nettoudgifter i alt (mia. kr.)	Andel (%)
Service	352,8	79	238,7	74
Anlæg	22,1	5	16,6	4
Overførsler mm.	73,5	16	73,5	22
I alt	448,4	100	328,7	100

Kommunale brutto – og nettoudgifter til service, anlæg og overførsler i regnskab 2012

Kilde: KL 2013b

Serviceudgifter fordelt på opgaveområder

Tabel 4.3 - Udgifter til service i regnskab 2012 (se også tabel 4.1)

	Nettoudgifter (mia. kr.)	Andel (%)
Byudvikling, miljø mv. (HKO 0)	5,5	2,3
Forsyningsvirksomheder (HKO 1)	-0,3	-0,1
Transport og infrastruktur (HKO 2)	8,2	3,4
Undervisning og kultur (HKO 3)	61,1	25,6
Sundhed (HKO 4)	25,7	10,8
Sociale opgaver og beskæftigelse (HKO 5)	104,8	43,9
Fællesudgifter og administration (HKO 6)	33,8	14,2
I alt	238,7	100

Kommunernes nettoudgifter til service fordelt på opgaveområder i regnskab 2012

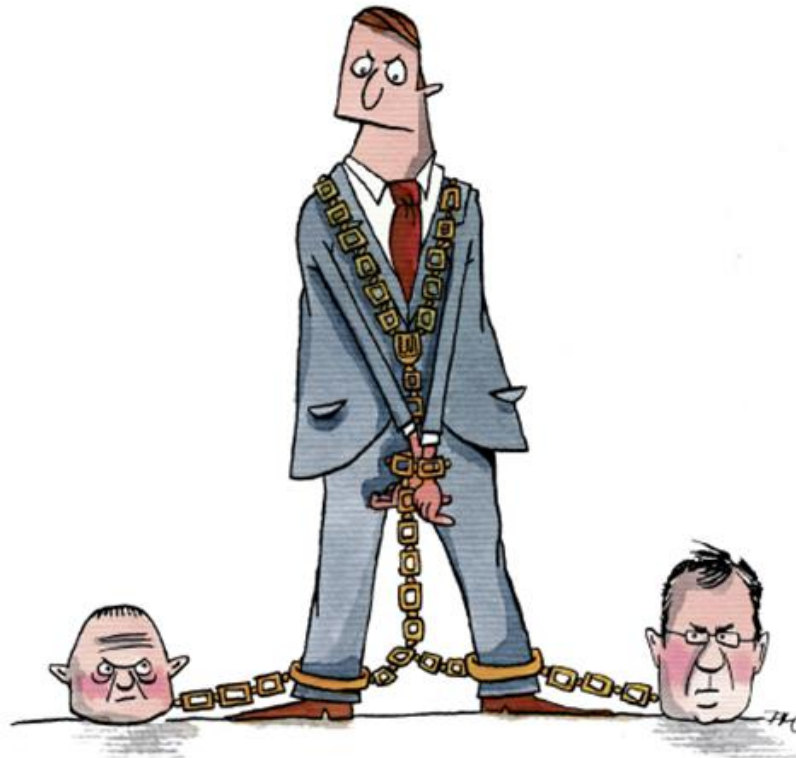
Kilde: KL 2013

Note: Opdelingen efter hovedkonti (HKO 0-6) referer til den autoriserede kontoplan. Dette uddybes i kapitel 5.

PAUSE

Er kommunerne bundet på hænder og fødder? - den anden gængse fortælling

Figur 1.5 - Kommunerne begrænses af den nye budgetlov



Ugebladet A4s illustration af, hvordan borgmestrene følte sig begrænset af den budgetlov, som Lars Løkke Rasmussen og Claus Hjort Frederiksen var med til at indføre i 2011.

Hvor ser vi variation?

- Udgiftsniveauer og politiske målsætninger
- Måden opgaveløsningen organiseres på
- Delegationspraksis – central-decentral (Søren)
- Overførselsmuligheder – for institutioner (Søren)

Udgiftsforskelle

Tabel 4.2 - Forskelle i udgifter til folkeskole og børnepasning (regnskab 2012)

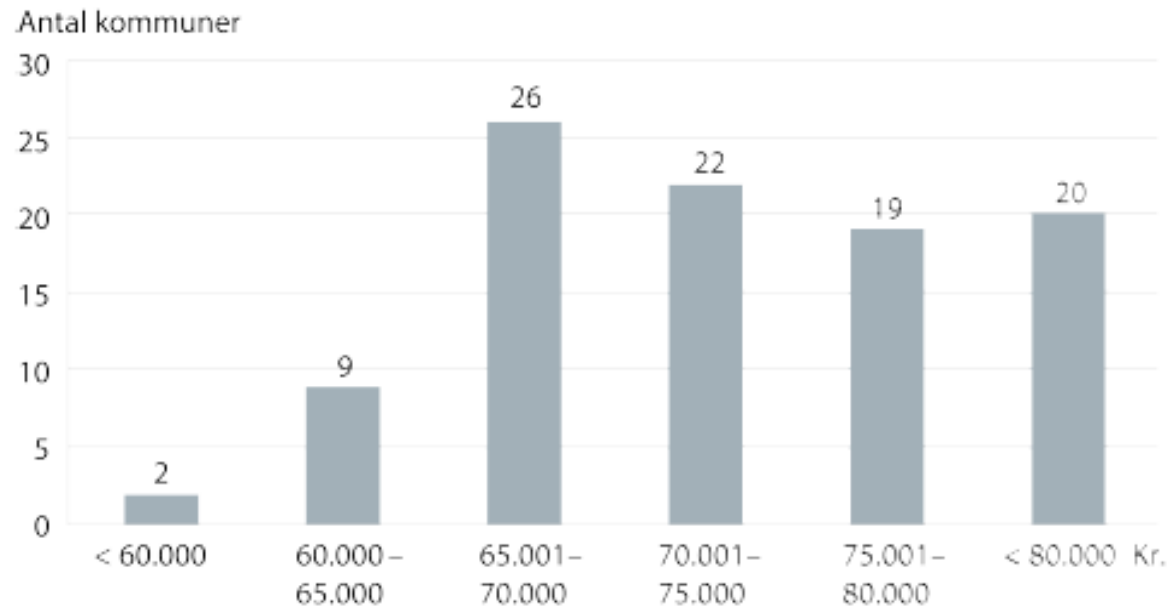
	Bruttodrifts-udgifter til folkeskolen pr. elev (kr.)	Nettodrifts-udgifter til folkeskolen pr. elev (kr.)	Bruttodrifts-udgifter til børnepasning pr. 0-10 årig (kr.)	Nettodrifts-udgifter til børnepasning pr. 0-10 årig (kr.)
Hele landet (gennemsnit)	60.782	58.268	59.881	42.779
Højeste kommunale udgifter	95.490	90.346	80.661	59.883
Laveste kommunale udgifter	46.208	45.622	46.851	33.038

Forskelle i kommunernes udgifter til folkeskolen pr. elev og til børnepasning pr. 0-10 årig opgjort som brutto- og nettoudgift i regnskab 2012.

Kilde: De kommunale nøgletal

Udgiftsforskelle

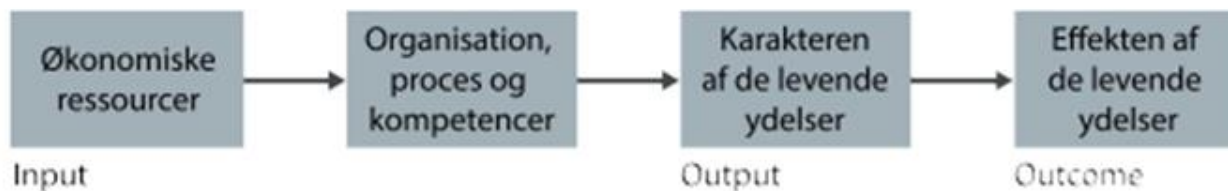
Figur 4.2 - Kommunernes nettodriftsudgifter til folkeskolen pr. elev i skoleåret 2011/2012



Kilde: NIS 2013 (NIS er et internetbaseret lovinformationssystem udviklet specielt til de danske kommuner. NIS indeholder samtidig KL's budgetvejledning og KL's kommentarer til overenskomsterne)

Men hvad betyder pengene egentlig?

Figur 4.1 - Model for den kommunale produktionsproces



Hvor har **fokus** været i det kommunal- økonomiske landskab **hidtil**?

Den akademiske litteratur:

- den politiske budgetlægningsproces
- udgiftsforskelle kommunerne imellem
- budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner

Øvrige med fokus på kommunaløkonomi:

- COK: "Vores kursusudbud har kun ramt rådhuset."
- "God økonomistyring" (devoteam mm): Slutter ved rådhus – kun sporadisk dybere i organisationen.
- 6-byerne: Kun overordnede nøgletal, ikke dybere
- KORA/KREVI: God kommunal økonomistyring – 6 kommuners praksis mm.

Uopdyrkede områder i det kommunaløkonomiske landskab (1)

Hvad får vi for pengene i vores opgaveløsning - og når vi vores mål?

- Udgiftsopgørelser er der en del af
- Der er enkelte studier, der undersøger sammenhængen imellem udgiftsniveau og effekt
- Der er meget få studier, der undersøger sammenhængen imellem, *hvordan* pengene bruges og den efterfølgende effekt

Hvordan får vi mere viden om sammenhængen imellem forbrug, anvendelsen af midlerne, kvalitet og effekt?

Sprogkufferten (samfundsvidenskabeligt eksperiment)



Uopdyrkede områder i det kommunaløkonomiske landskab (2)

Hvordan involverer vi de decentrale og med hvilken effekt?

Vi antager ofte, at de økonomiske strukturer internt i de enkelte kommuner har betydning (jf. fx. Økonomiaftaletekst) - men vi ved SÅ lidt:

- Graden af decentralisering (placering af beslutningskompetence)
- Budgettildeling (Viborg vs. Aarhus – 6 by-analysen)



Hvad er konsekvenserne for budgetadfærden, det faktiske udgiftsforbrug, opgaveløsningen, brugertilfredsheden mv. ???

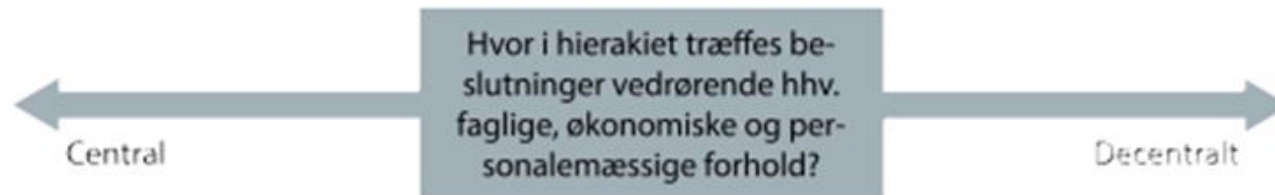
PAUSE

Variationsmuligheder på tværs af kommuner og sektorområder i kommuner

- Hvad vil det egentligt sige at være decentral leder?
- Er budgetternes størrelse den væsentligste forskel i at være decentral leder?
- Kan hele det økonomiske set-up i forhold til lederrollen være en væsentlig parameter i forhold til opfattelsen af at være "låst"?
- Hvilke beslutninger påvirker råderum, og hvad betyder de enkelte valg i forhold til lederrollen ?

Central eller decentral placering af beslutningskompetence?

Figur 7.1 - Kontinuum over placering af beslutningskompetence



Argumenter for og imod decentralisering

Tabel 7.1 Argumenter for og imod decentralisering internt i kommuner

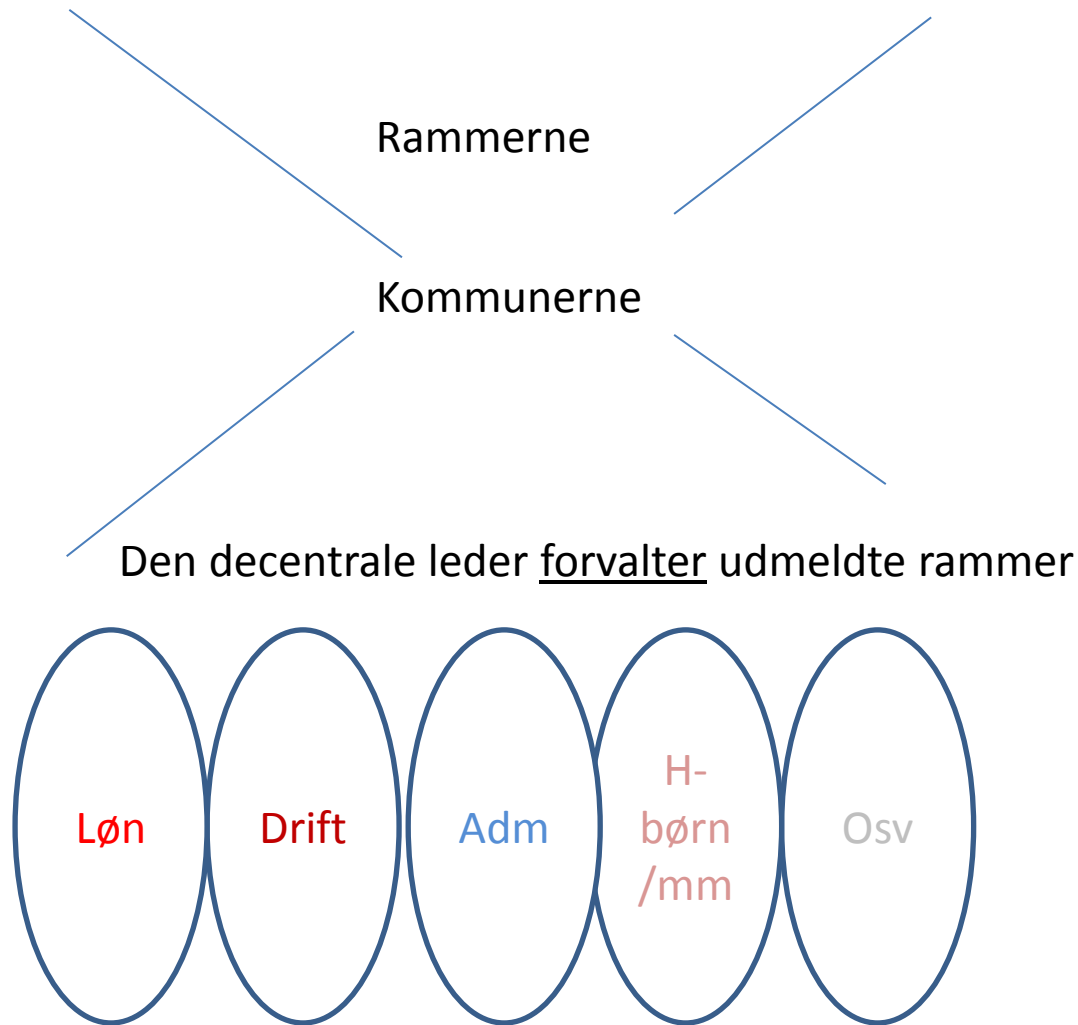
Fordele ved decentralisering:	Ulemper ved decentralisering:
<ul style="list-style-type: none">• Afgørelser træffes tæt på borgerne• De besluttende myndigheder har indsigt i lokale forhold• De besluttende myndigheder kan prioritere med udgangspunkt i lokale ønsker og behov• Påvirkningsmuligheder og medindflydelse skaber ejerskab, arbejdsglæde og motivation samt et øget fokus på at få mest muligt ud af de givne ressourcer• Borgerne kan vælge imellem forskellige tilbud, og der skabes herved konkurrence imellem enhederne• Der skabes gode muligheder for reel brugerinddragelse• Politikerne frigøres for at tage stilling til detaljspørgsmål	<ul style="list-style-type: none">• Borgere kan møde forskelle i tilbud og beslutninger, som er uønskede ud fra et lighedshensyn• Der kan opstå ulighed i de tilbud og beslutninger, borgerne møder, fordi lokale enheder har forskellige grundvilkår• Lokale beslutninger kan have afsmittende effekter på omkringliggende områder, der ikke medtænkes• De decentrale niveauer har ikke nødvendigvis blik for helheden, herunder kommunens samlede økonomi• Det bliver vanskeligt at indhøste økonomiske og faglige stordriftsfordele

Kilde: Strukturkommissionen 2004: kap. 3

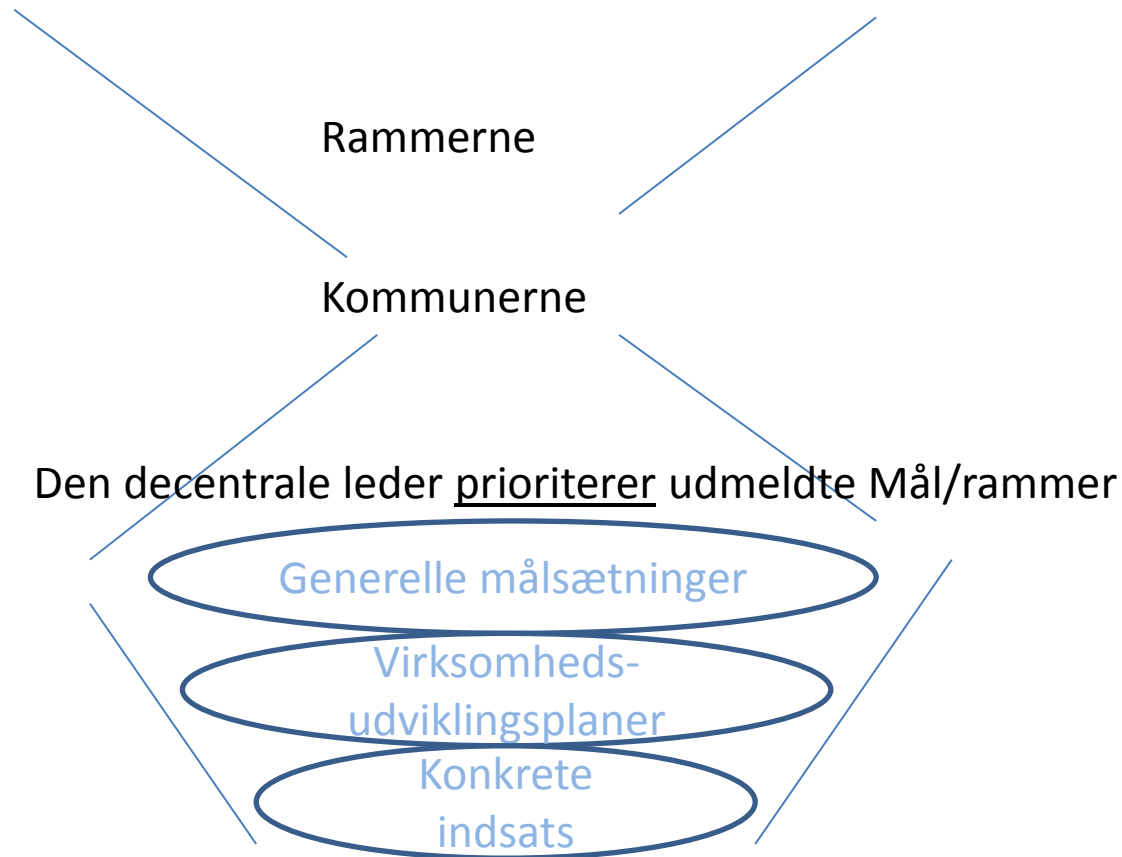
Væsentlige overvejelser i forhold til graden af decentralisering til institutionsniveauet

- Hvor mange prioriteringer (tør vi) lægge direkte ud til lokal beslutning?
- Hvilken variation (tør vi) acceptere på tværs af vores enheder?
- Hvor mange prioriteringer ønsker vi selv at have lokalt?
- de samme overvejelser som sker fra Folketinget mod kommunerne ???

Grafisk illustration af råderum



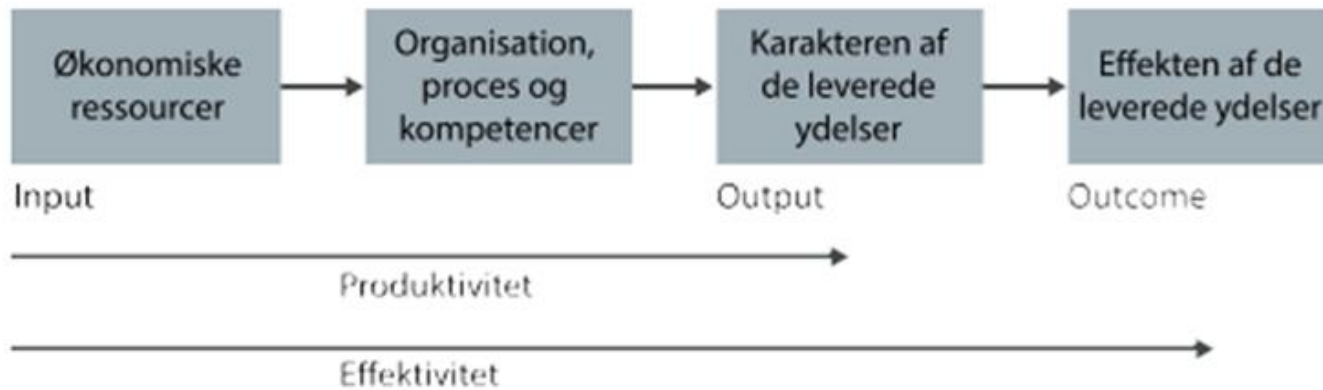
Grafisk illustration af råderum



Forskellen i lederrollen

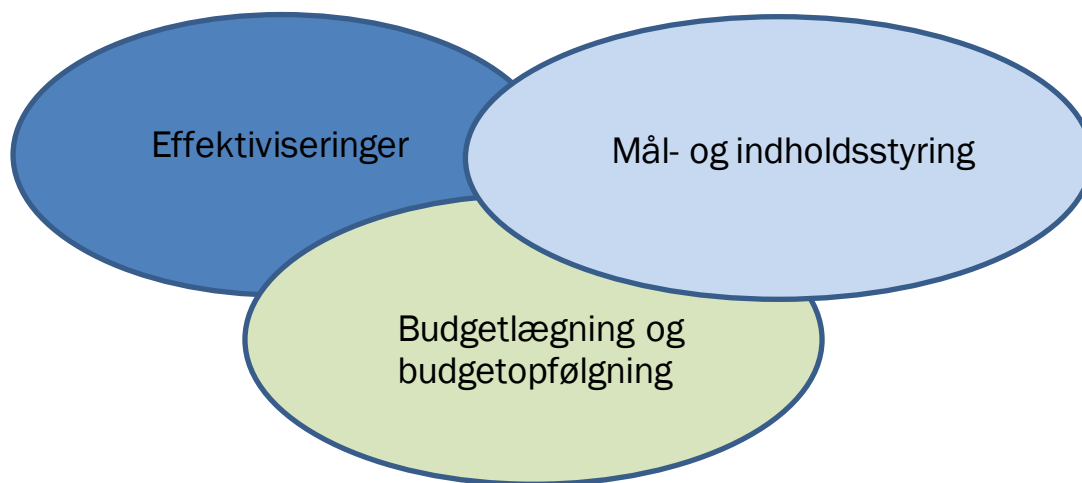
- Hvor er man mest låst?
 - Hvor vil I helst være leder?
 - Hvor tror I retorikken omkring besparelser er mest negativ?
 - Hvor tror I pengene bliver anvendt mest effektivt?
- Hvad med den øvrige økonomistyringsopgave ?

Figur 8.2 - Produktivitet og effektivitet i en kommunal kontekst



Tre overordnede fokuspunkter forbundet med økonomistyring

Figur 8.2: De tre overordnede fokuspunkter forbundet med økonomistyring



Det gode "økonomi setup" sikrer størst mulig fællesnævner mellem de 3

Effektiviseringer og målstyring

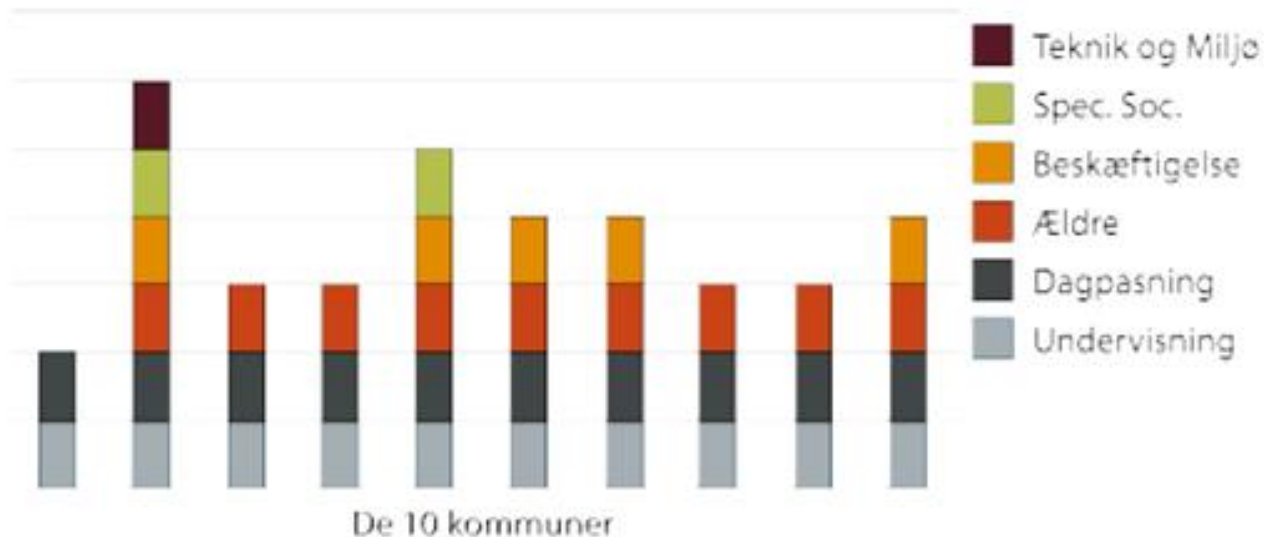
- Klart råderum med øremærkede midler stimulerer den bedste anvendelse af midlerne (og i øvrigt også den største arbejdsglæde.)
- Skal der vælges forskellig medicin for at opnå det samme resultat, når man arbejder med mennesker – eller skal der tages udgangspunkt i ”one size fits all”?

Budgetlægning og budgetopfølgning (1)

- Budgettildelingen skal være klar og understøtte den ledelsesmæssige rolle der ønskes
- Budgetopfølgningen skal være intuitivt forståelig og aktivere ledelse
- ”Hønen eller Ægget” – forbundne kar.

Budgetlægning og budgetopfølgning (2)

Figur 6.2 - Brugen af normbudgettering i ti kommuner



Brugen af normbudgettering (i rapporten kaldet budgetmodeller) på forskellige sektorområder i ti udvalgte kommuner

Kilde: Finansministeriet et al 2013 samt Devoteam et al 2013 Note: De ti kommuner er Favrskov, Fredensborg, Glostrup, Haderslev, Lolland, Mariagerfjord, Roskilde, Svendborg, Viborg og Aarhus kommuner

Samlet set de vigtigste punkter i økonomi set-uppet

- Ledelsesmæssigt råderum lokalt
- Politisk formulerede målsætninger på området, med lokal udmøntningsmulighed
- Værktøjer
- Budgettildelingsmodeller
- Kompetenceudvikling/support
- Overvågning
- Målsætning om at stimulere lokal ledelse og udnyttelse af råderum til alles bedste – også selvom der er besparelser.

Målet med dagens oplæg

1. Et opgør med to gængse fortællinger

- Vi sparer hele tiden
- Kommunerne er låst på hænder og fødder

2. Et bud på, hvad vi faktisk kan med de (mange) penge, der er

- Som kommuner
- Som institutionsledere

Anne Heeager: anhe@via.dk og Søren Jermiin Olesen: sjl@kmd.dk