

Budgetlæsning

Hvordan læser og anvender man kommunens budget?

Dette Notat er ment som en håndsækning til Ældre Sagens medlemmer, navnlig frivillige, der i Lokalkomiteer, Koordinationsudvalg eller som medlemmer af ældreråd arbejder med kommunernes budgetmateriale og budgetproces.

1. Hvad er formålene med kommunens budget?

- Formålene med budgettet er navnlig
 - at være den af kommunalbestyrelsen godkendte handlingsramme for de budgetansvarlige politikere i udvalgene og for de ansatte i administration og institutioner mv.
 - at være en information til staten om kommunens ressourceforbrug bl.a. i forhold til lovfæstede regler og økonomirammer aftalt mellem regeringen og KL (Kommunernes Landsforening)
 - at være en information til offentligheden om baggrunden for kommunens virksomhed beskrevet i delmål på enkeltområder.

2. Hvordan får man fat i budgettet?

Når kommunalbestyrelsen i oktober har vedtaget næste års budget, vil det omfattende materiale oftest foreligge i trykt form inden 1. januar. Bogen på ofte 3 - 400 sider vil kunne ses på bibliotekerne. Vil man have selve budgetbogen udleveret sker det på rådhuset og i borgerservicekontorerne. Mange kommuner har også lagt budgettet ind på kommunens hjemmeside. Kommunen har ret til at fastsætte en betaling pr. budgetbog, og 100 - 150 kr. er ikke usædvanligt. Ældrerådet som et lovfæstet høringsberettiget og offentligt forvaltningsorgan bør have budgettet tilsendt gratis. Ældre Sagens komiteer må forhandle med den enkelte kommune om der skal betales eller ej. Kommunen er efter loven pligtig at offentliggøre et sammendrag af budgettet. Dette sker ofte ved beskrivelse på 1 a 2 sider i den lokale ugeavis omkring nytår.

3. Hvordan er et budget opbygget?

Indenrigsministeriet, nu Velfærdsministeriet, har fastsat meget detaljerede regler for opbygningen af kommunens budget. Modellen er ens for alle kommuner, så sammenligninger lettere kan foretages. KL har supplerende udgivet et stort antal hjælpeværktøjer til kommunernes budgetlægning. Budgettet skal indledes med et kapitel kaldet "Generelle bemærkninger", ofte 20 - 30 sider, der i overordnet form beskriver den enkelte kommunes målsætninger f.eks. om øget boligbyggeri, økonomiske bindinger fra staten, demografisk udvikling dvs. flerårsprognose for udviklingen i befolkningstallet og dets sammensætning. Vil antallet af skolebørn, erhvervsaktive skatteydere, ældre og "rigtig gamle" vokse eller falde og i hvilket omfang? Taksterne for nyttehaver og børnehaver, renovation, madservice til de ældre, biblioteksbøder osv. skal også nævnes her.

De "Generelle bemærkninger" må det meget anbefales at sætte sig ind i, for det er en nødvendig baggrundsforståelse for senere samtaler med politikere og ansatte om budgettets vilkår for det aktuelle budgetår.

Dernæst er der for hvert af kommunalbestyrelsens udvalg beskrevet en "Bevillingsoversigt med budgetbemærkninger", og i flere tilfælde er der også for hvert udvalg et sæt "Generelle bemærkninger". For Socialudvalget kan det f.eks. være en nærmere beskrivelse af udviklingen og udfordringerne for området med ældre og handicappede.

Alle kommuner skal følge en af staten fastsat kontoplan f.eks. omfatter hovedkonto 05 Sociale opgaver og beskæftigelse mv. og hovedkonto 06 Fællesudgifter og administration.

Budgettet omfatter både drifts- og anlægsopgaver. Driftsindtægter er typisk skatter, bloktilskud fra staten, forbrugsafgifter for renovation, forældrebetaling i daginstitutioner og ældres betaling for madservice mv. Driftsudgifterne er evt. betaling til kommunal udligningsordning, lønninger og materialer i administration, skoler, institutioner, hjemmehjælp osv. Anlægsindtægterne er typisk salg af arealer og bygninger, og anlægsudgifterne omfatter navnlig nyopførelse og ombygning af kommunale ejendomme. Dertil kommer renter og afdrag på lån mv.

For sammenlægningskommuner vil det ofte være interessant at se, hvilken opstillingsform af de gamle kommuners budget, man som borger synes er mest informativ. Forslag til den redaktionelle form for den nye kommunes budgetmateriale kan eventuelt lægges frem.

4. Hvad er et budgetår?

Ifølge statens regler skal alle kommuner hvert år i oktober vedtage et bindende budget for det kommende kalenderår samt et budgetoverslag for de følgende tre år. Der skal altså rullende foreligge en økonomisk horisont på fire år. Juridisk bindende er dog kun det første år.

Som eksempel skal budgettet for 2008 altså for alle indtægts- og udgiftsposter, og både for drift og anlæg, angive overslagsbeløbene for årene 2009 - 2011. Alle beløbene skal være i 2008 - priser. Tekstbemærkningerne vil som oftest kun angå det aktuelle budgetår, her 2008, men kan nævne væsentlige afvigelser i overslagsårene.

Andre af kommunens planlægningsværktøjer f.eks. kommuneplanen, der beskriver de langsigtede mål, har en tidshorisont på 12 år.

Budgetåret kan se ud som dette:

Tidspunkt	Handling
Februar/marts	Temadebatter i kommunalbestyrelsen. Nogle år kan det være med folkeskolen eller miljøspørgsmål som tema. Et andet år kan det være ældre- og sundhedspolitik.
Marts/april	Tidsplan for budgetlægningen besluttet.
Maj/juni	Administrationen udarbejder forslag til beskrivelse af serviceniveauer og tilhørende økonomi.
Juni	Budgetseminar, hvor kommunalbestyrelsens medlemmer og nøglepersoner fra administrationen uforbindende graver sig dybere ned i udvalgte emner, for eksempel ældrepolitik og sundhedspolitik, og afprøver de økonomiske konsekvenser af forskellige modeller. Administrationen samler – på grundlag af en fremskrivning af det løbende års budget og de politiske signaler om eventuelle udvidelser eller besparelser – et budgetforslag, der "teknisk" hænger sammen med kommunens udgifter og indtægter (bl.a. skatteprocenten). Forslaget udsendes til høring hos skolebestyrelser og ældreråd m.fl. Undertiden holdes et offentligt borgermøde om forslaget.
August	De stående udvalg behandler budgetforslag.
September	Økonomiudvalget behandler budgetforslag.
15. September	Kommunalbestyrelsens 1. behandling af budgetforslaget.
September/oktober	Eventuelle sparerunder i udvalgene for at få "ønskesedlen" om serviceforbedringer til at hænge sammen med de økonomiske realiteter.
15. oktober	Kommunalbestyrelsen vedtager budgettet ved 2. behandling.
December	Budgettet offentliggøres.

5. Hvordan læser man budgettet?

I hvert fald ikke fra ende til anden, men det anbefales, jfr. afsnit 3, at læse "Generelle bemærkninger" for hele kommunen og f.eks. for socialudvalgets område. Udvalgsbetegnelserne kan være forskellige fra den ene kommune til den anden.

Budgettets informationsopgave kræver at kommunens materiale er beskrevet i en forståelig tekst for en interesseret lægmand. Hvad den interesserede læser ikke kan finde eller forstå, kan derfor danne grundlag for relevante spørgsmål til kommunen.

Som interesseret borger er teksten vigtigere end tallene. Et forenklet eksempel vedrørende madservice kan illustrere dette. I de specielle bemærkninger til posten forventes der 200 hjemmeboende modtagere af hovedret og bilet á 51 kr. pr. portion inkl. udbringning. Her er det væsentligt, om antallet 200 er demografisk fremskrevet fra året før med den forventede

udvikling i antal madkunder ifølge befolkningsprognosen. Endvidere, på hvilket serviceniveau er enhedsprisen 51 kr. beregnet? Derimod er det for offentligheden mindre interessant, at 200 modtagerportioner á 51 kr. pr. dag i 365 dage er en indtægtspost på i alt 3.723.000 kr. , hvorimod beløbet er bindende for den budgetansvarlige i kommunen.

Det vil ofte være nyttigt at indbyde kommunens økonomichef eller en anden budgetkyndig fra administrationen til et møde i komite eller ældreråd for at få en budgetteknisk gennemgang af budgetforslaget, så forståelsen af det ret komplicerede stof bliver bedst mulig. Den senere debat med politikerne, mundtlig eller skriftlig, hviler derefter på et solidere grundlag. Erfaringen viser, at kommunens ansatte næsten altid gerne stiller op til sådan teknisk, altså ikke politisk, gennemgang. De er som regel glade for, at nogle borgere prøver seriøst at sætte sig ind i det ret tunge stof.

Budgettet skal læses som en kombination af statens stramme krav til den kontoplanmæssige opbygning mv. og kommunens vilje og dygtighed til at gøre stoffet læsbart for en interesseret borger.

6. Hvad skal man især se på?

Som nævnt er det vigtigt, om budgettet er demografisk fremskrevet. Er dette ikke sket, hvor antallet af ældre vokser, er der med samme antal kroner reelt tale om en servicenedgang. Dette er lovligt, men bør tydeligt fremgå af teksten.

Hvis Ældre Sagen har opfordret alle komiteer til at se på særligt udvalgte områder i kommunens aktivitet som i 2007 på budgetområderne omkring Hjemmehjælp og Genoptræning, vil det være naturligt at fordybe sig i disse poster. Eventuelt med hjælp fra en budgetkyndig i kommunen til teknisk forklaring.

Ved kommunesammenlægninger pr. 1.1 2007 er det ikke overalt i budget 2007 nået at blive ensartede serviceniveauer på alle poster, heller ikke på ældreområdet. Opmærksomheden kan rettes mod sådanne poster, som bør være nævnt i budgetteksten med beskrivelse af, hvordan kommunen agter at takle opgaven med ens service. Også kommunens nye lovbundne opgaver, herunder opgaver overtaget fra de nedlagte amter, bør følges.

Undertiden afsættes der i budgettet, under Økonomiudvalget eller under et fagudvalg, en såkaldt "pulje", altså et rundt beløb, der senere af kommunalbestyrelsen eller udvalget skal udmøntes i detaljerede beslutninger. Puljer kan både være til udvidelser, men også til besparelser. Opmærksomheden og eventuel høringsudtalelse bør også rettes mod udmøntningspuljerne.

Et budget er en levende organisme, og må derfor af administration og politikere følges løbende gennem året, hvor man ser, om der er behov for tillægsbevillinger, udvidende eller indskrænkende. Fagudvalgene skal så indstille de nødvendige tillægsbevillinger via Økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen. Her kan der også være behov for høringsudtalelser.

Ældrerådet, som jo er lovfæstet med ret til økonomiske godtgørelser til dets tværgående opgaver, bør være opmærksom på, om det er placeret under Økonomiudvalgets område på hovedkonto 06, og ikke under Socialudvalget på hovedkonto 05. Der ligger en signalværdi i denne budgettekniske placering uden for det sociale område.

For at foretage en måling af serviceniveau og beløb i sammenlignelige kommuner (antal indbyggere, antal ældre, skattegrundlag osv.) er der fra Indenrigsministeriet udgivet, også på hjemmesiden, et stort sæt "Nøgletal". De kan være en god støtte for opklarende spørgsmål til kommunen, men bør

ikke kritikløst bruges i argumentation, da bl.a. forskellig bogføring i kommunerne, kan betyde, at tallene ikke er umiddelbart sammenlignelige. Dette kan også gælde for sammenlagte kommuner.

7. Hvor tidligt i budgetplanlægningen kan Ældre Sagen få indsigt?

Efter reglerne i Offentlighedsloven har offentligheden, herunder Ældre Sagens komiteer og koordinationsudvalg, først krav på aktindsigt i kommunens budgetforslag for det kommende år f.eks. 2008, når Økonomiudvalget efter loven senest d. 15. september har indstillet forslaget til kommunalbestyrelsens 1. behandling. Budgettet skal endeligt vedtages af kommunalbestyrelsen ved 2. behandling senest d. 15. oktober.

De første budgetovervejelser og notater fra administrationen, der er "internt materiale" omfattet af tavshedspligt, vil ofte foreligge allerede omkring april – maj. For selve budgetforslaget vil en vigtig forudsætning være konsekvenserne for den enkelte kommune af resultatet af de årlige forhandlinger omkring juni mellem regeringen og KL (Kommunernes Landsforening) om rammerne for kommunernes budget for det kommende år. I praksis vil et godt og løbende samarbejde året igennem mellem kommune og Ældre Sagen ofte give mulighed for en tidligere information, helt eller delvist for bestemte poster.

Ældrerådets lovfæstede høringsret og dermed høringspligt for kommunen giver ofte mulighed før sommerferien for kendskab til kommunens budgetovervejelser. Eventuelle "sparekataloger" fra administrationen over teoretisk mulige spareemner skal til høring i ældrerådet før den politiske behandling.

8. Hvornår er det bedst at gøre indsigelse/komme med forslag?

I den kommunale 4 års valgperiode sker der vedtagelser af langsigtede planer f. eks. den 12-årige kommuneplan og en eventuel samlet ældrepolitik med tidshorisont på mere end budgettets fire år. Det er vigtigt allerede ved den offentlige behandling af sådanne planer at være opmærksom på de ældres vilkår. Budgetforslaget for år 1 er det i virkeligheden ret begrænset, hvad der kan justeres på.

Man bør være opmærksom på, at budgetforslaget for år 1 også skal indeholde overslag for år 2, 3 og 4, og at justeringer for disse år, op eller ned, kan være i spil.

Hvis Ældre Sagens komiteer og koordinationsudvalg har dobbeltgængermedlemmer i kommunens ældreråd, vil der ofte være lejlighed til via disse medlemmer at komme ret så tidligt med budgetkommentarer for det nærmeste budgetår.

I den offentlige høringsfase mellem kommunalbestyrelsens 1.ste og 2. den behandling vil det være helt relevant at fremsende budgetkommentarer inden den af kommunen fastsatte frist for høringsudtalelser. Da det er et stort redaktionelt arbejde at samle alle skriftlige udtalelser, vil fristen ofte være en uges tid før 2. behandling.

Hvis kommunalbestyrelsen, som det ofte sker, afholder et offentligt borgermøde mellem 1.ste og 2.den behandling af budgettet, kan det overvejes at deltage i mødet og eventuelt komme med spørgsmål og indlæg. Sideløbende kan overvejes indlæg i den lokale avis, men man bør være opmærksom på, at indlæggenes form ikke er med til at grave grøfter, som kan være vanskelige at udfylde igen i det daglige fremtidige samarbejde.