

KRITISKE ANALYSER

Af Henrik Herløv Lund, økonom – cand. scient. adm.

www.henrikherloevlund.dk

herloevlund@mail.dk

Notat, 19. nov. 2017, ajourført. 26.04.18

KOMMUNALVALG 2017: VLAK – regeringen vil videreføre økonomisk spændetrøje om kommunerne til yderligere skade for velfærden.

Resume:

- *Mens de kommunalpolitiske kandidater kappedes om at ville forbedre velfærden, vil VLAK – regeringen fortsætte sin økonomiske spændetrøje om kommunerne, der hidtil har forringet velfærden mere og mere*
- *Regeringen vil ifølge sin 2025 plan reducere den årlige gennemsnitlige realvækst i det samlede offentlige forbrug til 0,3 procent, hvilket kun er det halve af, hvad den demografiske udvikling kræver og langt under den stigningstakt, som er påkrævet for at holde det offentlige forbrug ajour med velstandsudviklingen.*
- *Det betyder, at regeringen vil underlægge kommunerne endnu snævrere rammer end hidtil og samtidig agter regeringen at fortsætte budgetlovens økonomiske sanktioner, som presser kommunerne til merbesparelser, der yderligere forringer den kommunale beskæftigelse og service.*
- *Der er således brug for at frigøre kommunalpolitikken fra regeringens økonomiske spændetrøje*

INDLEDNING: Kommunalpolitiske valgløfter kontra VLAK – regeringens sparepolitik.

Den kommunale valgkamp op til kommunevalget i 2017 har raset og kommunalpolitikere landet over har kappedes om bud på, hvad de vil forbedre indenfor den kommunale service, hvis de bliver valgt og får opbakning til det.

Hensigtserklæringerne har sikkert fra nogle af kandidaternes side været ærligt ment og der ER under alle omstændigheder et stærkt behov for genopretning af velfærden og ikke mindst herunder af den kommunale service efter skiftende regeringers sparepolitik det seneste tiår.

Men ser man på VLAK - regeringens planer for den offentlige økonomi og herunder den kommunale er det ikke forbedringer af den kommunale velfærdsservice, som ligger i kortene, men tværtimod fortsat velfærdsnedskæringer for at gøre plads til skattelettelser.

I dette og 3 følgende notater vil der i anledning af kommunalvalget 23 nov. 2017 for det første den økonomiske situation i kommunerne i almindelighed og regeringens stramme økonomiske styring af dem i særdeleshed blive analyseret og for det andet vil notaterne undersøge konsekvenserne af denne stramme økonomiske styring for udhuling af velfærden på centrale kommunale serviceområder.

Det første – indeværende - notat analyser den økonomiske spændetrøje, regeringen gennem budgetloven har lagt om kommunernes økonomi, som tvinges til kontante besparelser. ¹

I de øvrige 3 notater behandles først den kommunale ældrepleje og hjemmehjælp ² og dernæst folkeskolen ³ og sidst den kommunale børnepasning. ⁴

Da disse notater om de forskellige kommunale velfærdssektorer er skrevet til at kunne læses hver for sig, vil der være et vist overlap.

Indeværende notat er opbygget således: Del I omhandler udviklingen i regeringens ramme – og sanktionsstyring af kommunerne siden 2007 og indtil nu, del II omhandler udsigterne for den fremtidige statslige styring af kommunernes økonomi ifølge VLAK – regeringens 2025 plan.

!) Se Lund, Henrik Herløv: KOMMUNALVALG 2017 - Selvom borgere og kandidater i den kommunale valgkamp ønsker bedre service, vil VLAK – regeringen videreføre økonomisk spændetrøje om kommunerne!!
www.henrikherloevlund.dk/Artikler/Oekonomiskspaendetroejeomkommuner.pdf

2) Se Lund, Henrik Herløv: Kommunalvalg 2017 - KOMMUNALVALG 2017 - Kommunal hjemmehjælp forringes år efter år pga. regeringens spare – og sanktionspolitik og trods velfærdsreformernes løfter om at fremtidssikre velfærd og ældrepleje!
www.henrikherloevlund.dk/Artikler/Forringelserafkommunalaeldrepleje.pdf

3) Se Lund, Henrik Herløv: Kommunale udfordringer efter valget: FOLKESKOLEN udmarves af besparelser, inklusionslov og folkeskolereform samt elevflugt.
www.henrikherloevlund.dk/Artikler/Forringelserafkommunalfolkeskole.pdf

4) Se Lund, Henrik Herløv: Kommunale udfordringer efter valget: KOMMUNAL BØRNEPASNING udhules langsomt, men sikkert.
www.henrikherloevlund.dk/Artikler/Forringelserafkommunaledaginstitutioner.pdf

DEL I: Udviklingen i regeringens ramme – og sanktionsstyring af den kommunale økonomi fra 2007 og til idag.

1.1. Ramme - og sanktionsstyring af kommunerne.

Skiftende borgerlige - OG socialdemokratiske – regeringer har i det forløbne ti år strammet den økonomiske styring af kommunerne voldsomt.

Disse bestræbelser har i høj grad rettet sig mod kommunernes udgifter. Allerede i 2008 blev der af VK – regeringen under Lars Løkke Rasmussen indført statslige sanktionsmekanismer overfor kommunerne for bedre at gennemtvinge regeringens økonomiske politik, således som regeringen mere eller mindre har dikteret kommunerne denne i de årlige økonomiaftaler.

Fra 2009 og frem har kommunernes som konsekvens heraf således nærmere bestemt været underlagt en ”budgetsanktion” i form af reduktion af det statslige bloktilskud, hvis kommunernes budgetter samlet set overskred den aftalte ramme. Sanktionen skulle bæres af kollektivt af kommunerne ⁵ og udgjorde først 1 mia. kr. svarende til omkring 10 mio. kr pr gennemsnitskommune.

Allerede i forbindelse med ”Genopretningsaftalen” mellem VK – regeringen og DF i 2010 forstærkedes denne ”armvridning” af kommunernes budgetlægning.

For det første forhøjedes dette såkaldte ”betingede balancetilskud” i VKO s ”Genopretningsaftale” til 30 mia. kr. dvs. til nu omkring 30 mio. kr. pr gennemsnitskommune, som kommunerne kan blive frataget, hvis der ved budgetlægningen samlet sker en overskridelse af den i den årlige kommune”aftale” fastsatte udgiftsramme.

Men for det andet målrettedes i Genopretningsaftalen straffen i højere grad til den enkelte kommune, som har overskredet budgetterne, idet 60 pct. af det bortfaldne balancetilskud skal modregnes hos ”skyldige” kommuner. ⁶

Med virkning fra regnskabsåret 2011 er sanktionernes virkeområde yderligere blevet, idet der nu også er blevet indført sanktioner overfor kommunernes regnskaber, altså også på kommunernes faktiske forbrug og ikke længere blot på deres budgetlægning.

Denne ”regnskabssanktion” er afhængig af, om kommunerne samlet set har overholdt deres budgetter, men til forskel fra budgetlægningssanktionen er de fra starten blevet gjort ”individuelle” (kommunespecifikke) for 60 %’s vedkommende, idet den økonomiske sanktion for denne dels vedkommende fordeles på kommunerne efter, hvor meget de enkelte kommuner har overskredet budgettet. Resten bæres kollektivt af kommunerne.

⁵ Jf. Bæk, Thomas Astrup; Mikkel Munk Quist Andersen og Steffen Kruse Juul Krahn: Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring Kora 2016.

<https://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i12364/Sanktionslovgivningen-og-kommunernes-oekonomiske-styring>

⁶ Jf. Lund, Henrik Herløv: Budgetlov. April 2011.

<http://www.henrikherloevlund.dk/artikler/Budgetlov.pdf>

Men også kommunernes indtægter, skatterne, har mærket den stadig strammere regeringsstyring, idet også kommunernes råderum på indtægtssiden er i vid udstrækning gradvist er blevet dem frataget, hvis de skulle fristes til at prøve at forhøje skatterne for at komme ud af klemmen mellem borgernes velfærdsønsker og regeringens nedskæringskrav.

Med støtte fra Dansk Folkeparti strammede VK - regeringen allerede med finanslovsaftalen i 2008 op på dette område, idet kommunerne kunne gøres ansvarlige, hvis de samlet overskred de af regeringen fastlagte skatterammer. I så tilfælde kunne de ”skyldige” kommuner over nogle år få modregnet dele af merprovenuet i bloktilskuddet, mens resten af merindtægten ville blive modregnet i alle kommuners bloktilskud.

Også denne ”skattesanktion” skærpedes i VKO s genopretningsaftale i 2010 med virkning fra 2011 således, at modregningsperioden forlænges fra 3 til 4 år og den individuelle modregning forhøjes fra 0 til 50 pct. i tredje år og 25 pct. i fjerde år. Den ”skyldige” kommune rammes altså endnu hårdere end før ⁷, jf. nedenstående tabel.

Tabel: Ny skattesanktion ved kommunal overskridelse af skatteramme,⁸.

	Individuel modregning i bloktilskud (pct. af merindtægt)	Kollektiv modregning i bloktilskud (pct. af merindtægt)
Første år	75	25
Andet år	50	50
Tredje år	50	50
Fjerde år	25	75

Fra 2012 permanentgøres de stramme bånd om og sanktioner mod kommunernes udgiftspolitik ved at blive en del af budgetloven, hvor også kommunale udgifter til anlæg og investeringer omfattes af et detaljeret system af udgiftslofter.

Det er væsentligt at understrege, at selvom forslaget til budgetloven i sin tid blev fremlagt af VK – regeringen, blev det videreført og vedtaget under SRSF – regeringen med tilslutning fra også Venstre, Konservative, Liberal Alliance og DF.

Hermed er den statslige økonomiske styring af kommunerne strammet i en sådan grad, at man i dag kan tale om en veritabel økonomisk spændetrøje, der har reduceret det økonomiske spillerum i kommunerne voldsomt.

⁷) Jf. Lund, Henrik Herløv: SRSF´s endelige budgetlov: Sikring af økonomien eller amputering af statens og kommunernes økonomiske handlerum. April 2012.

<http://www.henrikherloevlund.dk/artikler/SRSFendeligbudgetlov.pdf>

⁸) Jf. Genopretningsaftalen, s. 25,

Med den stigende kontrol med både kommunernes udgifter og indtægter er kommunerne i tiltagende grad blevet reduceret til administratorer af den statslige økonomiske styring. Kommunestyret er dermed på vej mod samme status som regionerne, der uden egne indtægter dog endnu er en tand mere underlagt regeringens økonomiske kontrol.

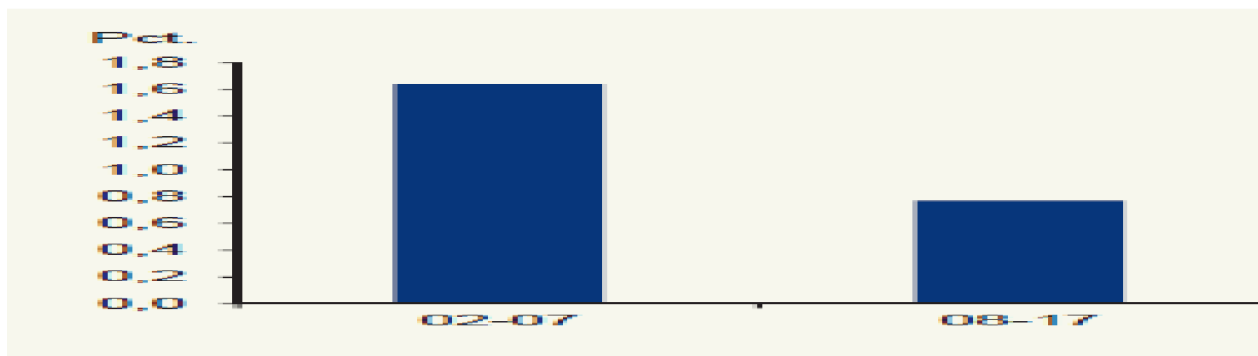
1.2. Det offentlige forbrug er bremset voldsomt op.

Disse håndtag til at styre kommunernes økonomi er fra 2008 og frem blevet brugt til at styre denne stadig strammere.

Baggrunden har dels været efter finanskrisen i 2008 at holde en stram finanspolitik. Men dels – og først og fremmest - har de overvejende borgerlige regeringer strammet det økonomiske greb om kommunerne som led i bestræbelser på – af ideologiske grunde – at tvinge det offentlige forbrug ned for at give plads til skattelettelser.

Som et resultat af denne økonomiske politik er realvæksten i det samlede offentlige forbrug blevet reduceret mere og mere. I forhold til perioden 2002 til 2007 halveres den årlige gennemsnitlige realvækst i det offentlige forbrug i perioden 2008 til 2017, idet den falder fra 1,6 til 0,8

Figur: Gennemsnitlig realvækst i det offentlige forbrug 2002 – 2017.⁹

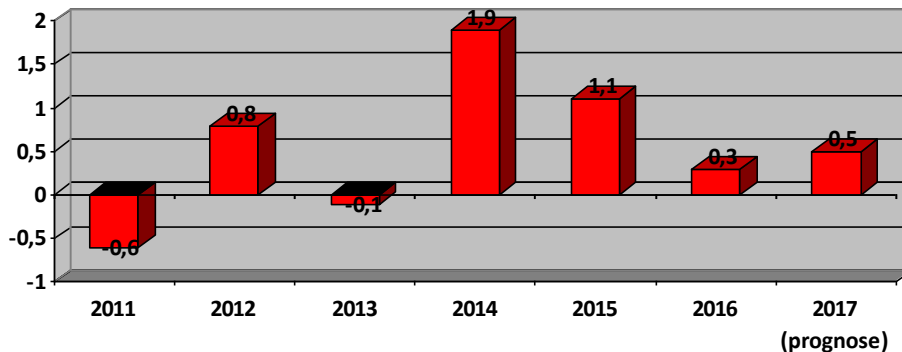


Reduktionen i realvæksten i det offentlige forbrug har nøje sammenhæng med den strammere styring af kommunerne, idet faldet især sker fra 2011 og frem efter stramningen af det statslige sanktionssystem mod kommunerne. ”

Fra 2011 til i dag falder realvæksten i det offentlige forbrug nærmere bestemt til et årgennemsnit på 0,6 pct. og der er i flere år ligefrem tale om minusvækst.

⁹) Oven anførte 2025 plan, s. 46.

Figur: Årlig realvækst i offentligt forbrug 2011 til 2017 (pct.) ¹⁰

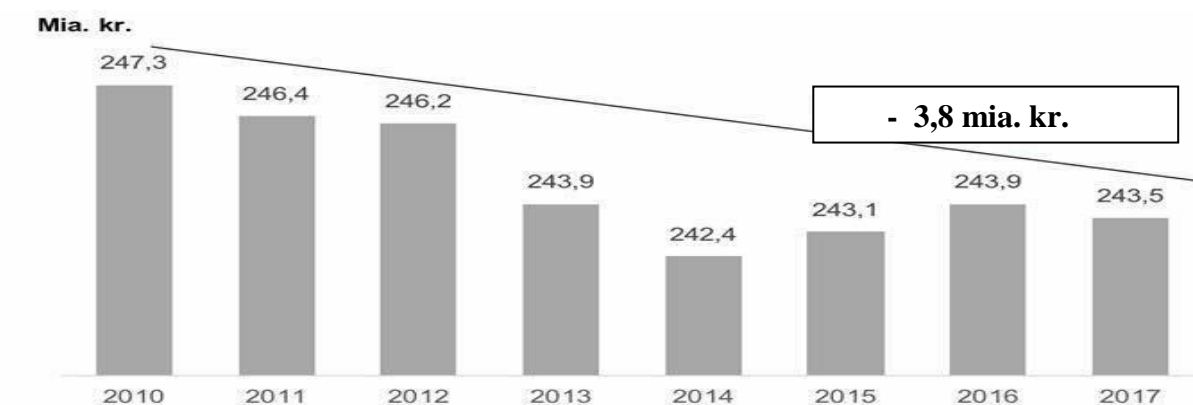


1.3. Konsekvens: Stadig strammere rammer for de kommunale serviceudgifter.

Da en stor del af det offentlige forbrug til service afholdes af kommunerne og dermed en stor del af de offentlige udgifter kanaliseres herigennem, siger det sig selv, at en sådan opbremsning i væksten i de offentlige udgifter til service ikke har kunnet lade sig gøre uden at de skiftende regeringer har brugt rammestyrings og sanktionssystemet hårdhændet overfor kommuner.

For det første er det sket gennem en stramning på langt sigt af rammerne for kommunernes budgetlægning på udgiftssiden. Den langsigtede tendens har indebåret en sænkning af servicerammen med i alt 3,8 mia. kr fra 2010 til 2017.

Figur: Udvikling i kommunernes serviceramme 2010- 2017. ¹¹



Anm.: Figuren viser de aftalte kommunale netdriftsudgifter til service tillagt de under det statslige udgiftsloft afsatte midler til løft af kommunernes service, fx ældrebilliarden og normering i daginstitution. Det er antaget, at værdighedsbilliarden fortsætter i årene 2018-2020.

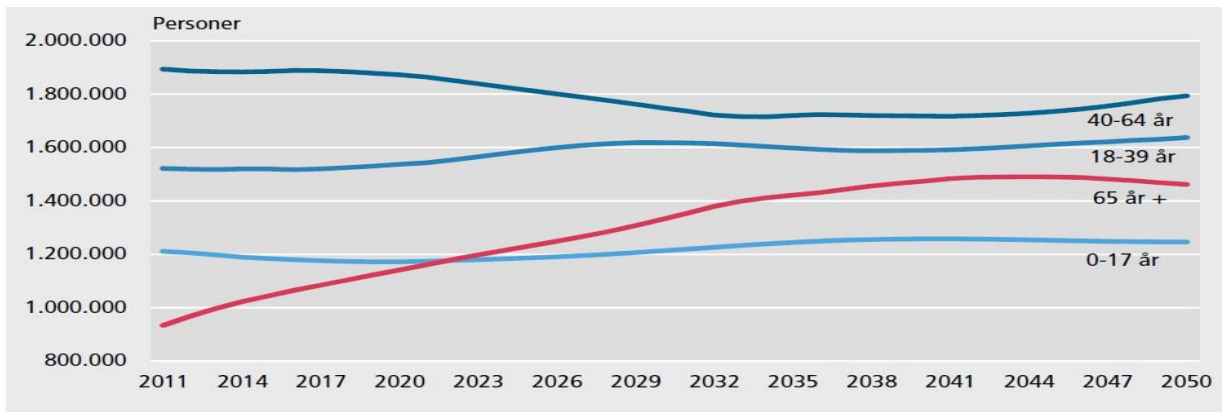
Kilde: Finansministeriets svar på spørgsmål nr. 1 og 3 til aktstykke 133 (2015-16). Egne beregninger.
<http://www.ft.dk/samling/20151/aktstykke/aktstk.133/pgf/7/spm/1/svar/1333623/1648210.pdf>,
<http://www.ft.dk/samling/20151/aktstykke/aktstk.133/pgf/7/spm/3/svar/1333626/1648217.pdf>.

¹⁰) Jf. Danmarks Statistik, Statistikbanken, tabel NAN1: Nationalregnskab, forsyningsbalance, realvækst i offentligt forbrug.
<http://www.statistikbanken.dk/10168>

¹¹) Kilde: Kiel, Jesper: Kommunerne fastholdes i minusvækst. Enhedslisten, 01.06.17
<https://org.enhedslisten.dk/2017/06/01/el-kommunerne-fastholdes-i-minusvaekst>

Dette harmonerer ikke med udviklingen i antallet og navnlig i sammensætningen af kommunernes brugere, som tværtimod indebærer, at der er blevet og bliver flere brugere af kommunal velfærd, navnlig af ældre, der trækker særligt meget på de kommunale kasser.

Figur: Antal personer i forskellige aldersgrupper 2011 – 2050. ¹²



Især på grund af det voksende antal ældre stiger det såkaldte demografiske udgiftstræk, som omhandler, hvor meget aldringen vil føre til stigende serviceudgifter med gældende standard. Den gennemsnitlige årlige realvækst i disse år frem til 2018 udgør for det samlede offentlige forbrug ca. 1,8 mia. kr ¹³ Det demografiske udgiftstræk for kommunerne udgør i perioden 2013 – 2020 årligt i gennemsnit 0,2 %.

Tablel: Vækst i det demografiske trække i kommuner, regioner og stat i perioden 2013 – 2020. ¹⁴

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2013-2020
Pct.								
Kommuner	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2
Regioner	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7
Stat	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3
I alt	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,35

Anm.: Væksten i perioden 2013-20 er beregnet med udgangspunkt i niveauet i 2013.

Kilde: Danmarks Statistik. Økonomi- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

¹²⁾ Kilde: Nyt fra Danmarks Statistik nr. 205, 4. maj 2011.

<http://www.dst.dk/pukora/epub/Nyt/2011/NR205.pdf>

¹³⁾ Kilde: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 83 (Alm. del) af 18.

november 2013 stillet efter ønske fra Jesper Petersen (S)

<http://www.ft.dk/samling/20131/almdel/fiu/spm/83/svar/1108407/1328890.pdf>

¹⁴⁾ Kilde: Finansministerens svar på spørgsmål nr. 83 af 18. november 2013 til Folketingets Finansudvalg.

<http://www.ft.dk/samling/20131/almdel/fiu/spm/83/svar/1108407/1328890.pdf> . Jf. Anders Hadbjerg m. fl (arbejdsgruppe under Enhedslistens kommunalpolitiske sekretariat): Vi kræver ordentlig velfærd og sundhed, maj 2015.

https://enhedslisten.dk/files/bilag_3_vi_kraever_ordentlig_velfaerd_og_sundhed_150430_0.pdf

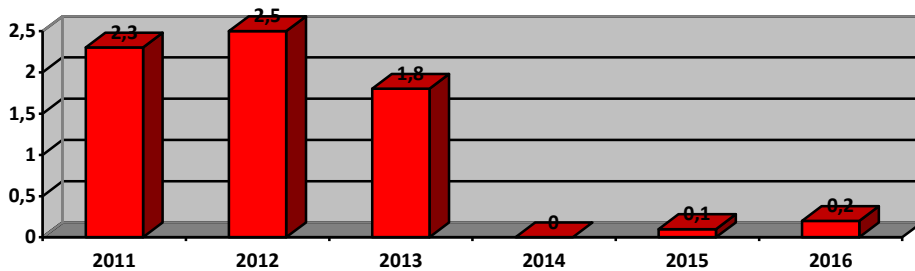
Men på trods af dette demografiske udgiftspres for at øge de kommunale udgifter har langtidstendensen altså været at sænke kommunernes serviceramme, hvilket i sig selv repræsenterer en udhuling den kommunalt leverede velfærd, fordi den hermed ikke er fulgt med befolkningsudviklingen.

1.4. Sanktioner og merbesparelser.

Oveni i de direkte besparelser i de statslige udgiftsrammer kommer, at kommunerne de seneste år IKKE fuldt ud har kunnet/villet udnytte rammerne, men har både budgetteret og brugt mindre

For det første har budgetsanktionen indebåret, at kommunerne især i de første år efter dens indførelse har sørget for at lægge sig betydeligt under rammerne af frygt for at udløse den statslige ”dummebøde” for at overskride rammerne, som ville indebære reduktion af bloktilskuddet på 3 mia. kr.

Tabel: ”Underbudgettering” i kommunerne 2011 – 2016 (mia. kr.) målt som afvigelse mellem ramme og budget i kommunerne. ¹⁵



Hermed har kommunerne samlet set allerede ved budgetlægningen sparet mere end rammerne tilsigtede. I alt 6,9 mia. kr. fra 2011 til 2016.

¹⁵⁾ Kilde vedr. Afvigelse mellem ramme og budget 2011 jf. KL: Kommunernes regnskab for 2011

http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_54745/cf_202/Kommunernes_regnskab_2011.PDF

Afvigelse mellem ramme og budget 2012, jf. Indenrigsministeriet: De kommunale og regionale regnskaber 2010 – 2013. 04.06.11

<http://www.oim.dk/media/10868/de-kommunale-og-regionale-regnskaber-2010-2012.pdf>

Afvigelse mellem ramme og budget 2013, jf. Kommuneaftalen for 2012, s. 5 <https://www.fm.dk/publikationer/2012/aftaler-om-den-kommunale-og-regionale-oekonomi-for-2013>

Og Økonomi og indenrigsministeriet: Solide 2013 – regnskaber fra kommuner og regioner. <http://www.oim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2013/maj/overskud-i-kommunernes-regnskaber.aspx>

Finansministeriet Kommuner og regioner overholder udgiftslofterne for 2014. 30.04.15

<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2015/04/kommuner-og-regioner-overholder-udgiftslofter>

Finansministeriet: Kommunerne og regionerne overholder de lovfastede udgiftslofter for 2015. 19.04.16

<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2016/04/kommuner-og-regioner-overholder-udgiftslofterne-for-2015>

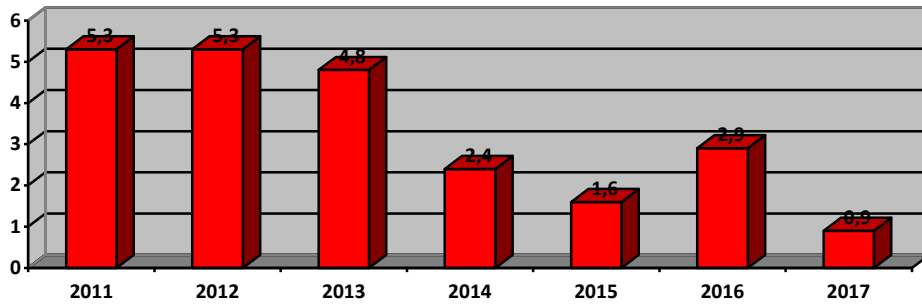
Indenrigsministeriet: Kommuner og regioner overholder udgiftslofterne for 2016. 24.04.17

<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2017/04/kommuner-og-regioner-overholder-udgiftslofterne-for-2016>

For det andet har den skrappe ”regnskabssanktion” overfor merforbrug ud over budgettet låst kommuner og regioner fast i underforbrug år efter år, idet kommunerne har sørget for at holde forbruget godt under det budgetterede af frygt for at udløse sanktionen.

Fra 2011-2017 har alene underforbruget i kommunerne i forhold til det budgetterede sammenlagt været omkring 23 mia. kr.

Tablet: Merbesparelser i kommunerne 2011 – 2016 (mia. kr.) gennem mindreforbrug i regnskabet i forhold til budget ¹⁶



Samlet har kommunerne altså siden 2011 sparet omkring 30 mia. kr. mere end nødvendigt i forhold til regeringens i forvejen smalle rammer. Penge, der kunne gå til velfærd, men ikke er kommet den til gode. Hertil kommer besparelsen som følge af rammereduktion, hvilket alt i alt giver en samlet besparelse på op mod 34 mia. kr.

1.5. Færre varme hænder til velfærden.

Resultatet har været, at en kraftig reduktion i offentlige beskæftigelse, der siden 2010 er faldet med mellem 25.000 og 35.000, heraf langt størstedelen i kommunerne.

¹⁶⁾ Kilde: Mindreforbrug 2011 jf. KL: Kommunernes regnskab for 2011

http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_54745/cf_202/Kommunernes_regnskab_2011.PDF

Mindreforbrug 2012, jf. Økonomi – og Indenrigsministeriet: Overskud i kommunernes regnskab for 2012.

<http://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2013/maj/overskud-i-kommunernes-regnskaber.aspx>

Mindreforbrug 2013, jf. KL: Regnskab 2013 – ansvarlighed og vækst.

<http://www.danskekommuner.dk/Artikelarkiv/2014/Magasin-17/Regnskab-2013--ansvarlighed-og-vakst/>

Økonomi – og Indenrigsministeriet: Solide 2013 – regnskaber fra kommuner og regioner. 15.05.14.

<http://www.oim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2014/maj/solide-2013-regnskaber-fra-kommuner-og-regioner/>

(Mindreforbrug på driftsudgifter var egentlig 4,9 mia, men kommunerne fik lov til at veksle 2 mia. kr. heraf på mere anlæg)

Finansministeriet Kommuner og regioner overholder udgiftslofterne for 2014. 30.04.15

<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2015/04/kommuner-og-regioner-overholder-udgiftslofter>

Finansministeriet: Kommunerne og regionerne overholder de lovfastede udgiftslofter for 2015. 19.04.16

<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2016/04/kommuner-og-regioner-overholder-udgiftslofterne-for-2015>

Indenrigsministeriet: Kommuner og regioner overholder udgiftslofterne for 2016. 24.04.17

<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2017/04/kommuner-og-regioner-overholder-udgiftslofterne-for-2016>

Løvgren, Mette: Kommunernes underforbrug fortsætter. FTF, 26.04.18

https://www.ftf.dk/aktuelt/ftf-nyhed/artikel/kommunernes-underforbrug-fortsætter/?utm_campaign=Seneste%20Nyt

Figur: Antal ansatte i kommunerne 2010 – 2017.¹⁷



1.6. Det kommunale flertal spiller også en rolle.

Det ville imidlertid være forkert alene at forklare det kommunale mindreforbrug med regeringens rammer og sanktioner, skønt de som anført spiller en væsentlig rolle.

Den bedre eller dårligere økonomiske situation i de forskellige kommuner spiller selvsagt en rolle.

MEN: i nogle kommuner tjener regeringens stramme økonomiske styring af kommunerne også som et alibi og en legitimering af et flertals ideologiske og politiske prioritering af besparelser og lavt serviceniveau til fordel for lav skat og skattelettelser.

Holdningen og orienteringen i kommunalbestyrelsen til standarden for ældreplejen er således også væsentlig parameter for serviceniveauet i hjemmehjælpen.

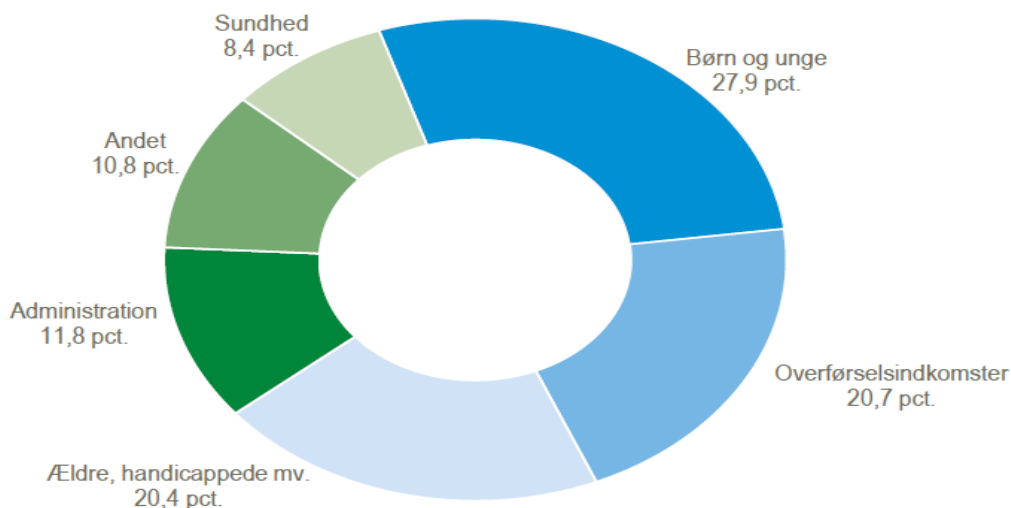
1.7. Spareobjekterne har været de brede velfærdsområder.

Så omfattende besparelser har naturligvis rettet sig bredt mod de udgiftstunge områder i kommunernes driftsbudget. De største serviceområder heri er for det første børn og unge, som omfatter dagtilbud til

17) Kilde: Løvgren, Mette: Kommuneftale en milliard under demografien. FTF, 01.06.17.
https://www.ftf.dk/aktuelt/ftf-nyhed/artikel/kommuneftale-bedre-end-forventet-men-ikke-god-nok/?utm_campaign=Seneste%20Nyt%202017%20/%20APIS

børn og unge, folkeskolen samt børn og unge med særlige behov. Dette serviceområde udgør i alt 27,9 pct. Blandt de største serviceområder er for det andet det ældre og handicappede, som i alt udgør 20,4 pct. af kommunernes budgetterede nettodriftsudgifter.

Figur: Sammensætningen af kommunernes budgetterede nettodriftsudgifter 2016.¹⁸



Tal fra Danmarks Statistik viser, at ældreområdet har været hårdest ramt af nedskæringerne som følge af rammebesparelser og kommunale merbesparelser. Men kommunerne har også sparet meget på skoler og på daginstitutioner gennem fx sammenlægninger af skoler og dagtilbud. Og på folkeskolen er der ikke mindst blevet sparet gennem hele inklusionsdagsordningen, hvor man forsøger at spar på specialundervisningen ved at rumme flere børn i normalklasserne.¹⁹

DEL II: Udsigterne for den fremtidige statslige styring af kommunernes økonomi, jf. VLAK – regeringens 2025 - plan.

2.1. VLAK – regeringen vil gennemføre sparepolitik, der udhuler velfærden.²⁰

Ifølge VLAK – regeringens 2025 plan²¹ skal der i den kommende kommunale valgperiode ske en drastisk

¹⁸) Kilde: Nyt fra Danmarks Statistik: Kommunale budgetter 2016. 15.01.16

<http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/nyt/GetPdf.aspx?cid=20877>

¹⁹) Jf. Lønstrup, Lars: Kommunerne sparer mere end nødvendigt. Djøf-bladet, 26.05.15.

<http://www.djoefbladet.dk/blad/2015/10/kommunerne-sparer-mere-end-n-oe-dvendigt.aspx>

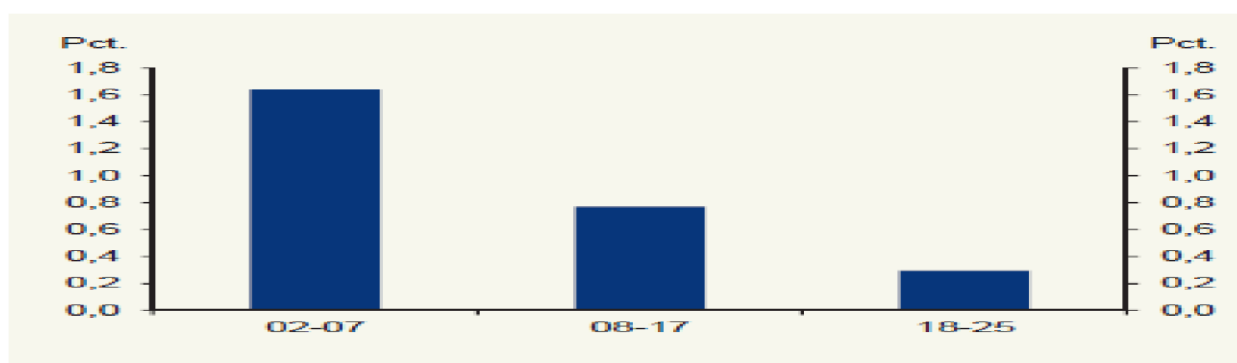
²⁰) Jf. Lund, Henrik Herløv: VLAK'S 2025 plan: Velfærd skal betale skattelettelser. August 2017.

<http://www.henrikherloevlund.dk/artikler/VLAKs2025plan.pdf>

reduktion i midlerne til offentligt forbrug, idet realvæksten heri i gennemsnit skal reduceres til 0,3 procent årligt.

Dette er mere end en halvering i forhold til gennemsnittet for perioden 2008 til 2017 og mindre end 20 procent af, hvad realvæksten var i det offentlige forbrug var i gennemsnit fra 2002 til 2007.

Figur: Gennemsnitlig realvækst i det offentlige forbrug 2002 – 2025. ²²



Målet om denne meget stramme ramme for det offentlige forbrug er som anført en gennemsnitlig ramme og man har i 2017 da også lempet lidt på den stramme styring, formentlig netop ikke mindst af hensyn af til den kommunale valgkamp.

Men allerede i 2018 skal der strammes op igen. Den samlede realvækst for det offentlige forbrug skal holdes på 0,5 procent, men heraf skal 0,2 procent reserveres til ”tryghed og sikkerhed” (læs øgede forsvarsudgifter) og tilbage til offentlig service, der som bekendt jo for det væsentlige ligger i kommunerne, bliver kun en såkaldt ”basisvækst” på 0,3 procent årligt.

Figur: Realvækst i offentligt forbrug. ²³

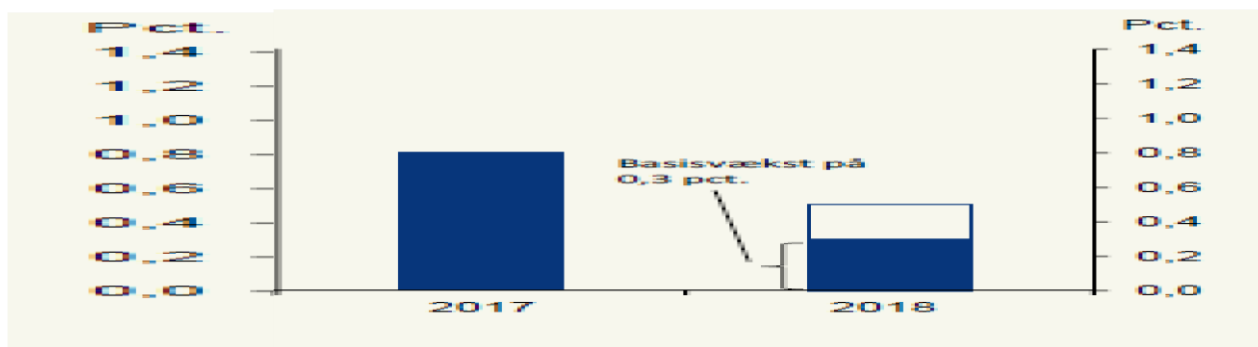
²¹) VLAK – regeringen: Vækst og velstand 2025. Maj 2017. <https://www.fm.dk/publikationer/2017/vaekst-og-velstand-2025>

²²) Oven anførte 2025 plan, s. 46.

²³) Jf. Finansministeriet: Økonomisk Redegørelse august 2017, figur 4.7, side 126.

<https://www.regeringen.dk/nyheder/%C3%B8konomisk-redegoerelse-august-2017/> ⁵⁾

Jf. DK 2025, s. 57.



En så lav realvækst i det offentlige forbrug er lig med løbende forringelse af velfærdens standard.

Skal stigningen i udgifterne til velfærd blot give dækning for behovet for løbende stigning i ressourcetilførslen på grund af befolkningsudviklingen med flere ældre og længere levetid (demografisk regulering), kræves i perioden frem til 2025 nemlig en årlig gennemsnitlige procentuel realvækst i det offentlige forbrug på 0,6 pct.⁵

Behovet for at det offentlige forbrug følger det demografiske træk efter 2020 skyldes at den samlede befolkning stiger med 256.000 personer frem til 2025, heraf 210.000 uden for den erhvervsaktive alder²⁴ og at antallet af personer over 65 år, der trækker forholdsvis meget på de offentlige kasser, stiger.²⁵²⁶

Den årlig gns. realvækst i det offentlige forbrug på 0,3 pct., som VLAK vil tillade, er imidlertid kun halvdelen af det nødvendige for blot at opretholde uændret velfærdsniveau pr bruger. VLAK's plan indebærer altså en konstant udhuling af velfærdens standard.

OG: Skal det offentlige forbrug vokse, så det ikke blot følge med befolkningsudviklingen, men også følger med den gennemsnitlige reelle velstandsudvikling i samfundet, således at der fx også er penge til dyrere og bedre medicin og nye behandlingsformer, så skal realvæksten i det offentlige forbrug årligt udgøre hele 1,1 pct. – altså 0,5 pct. yderligere ud over den demografiske regulering.⁹

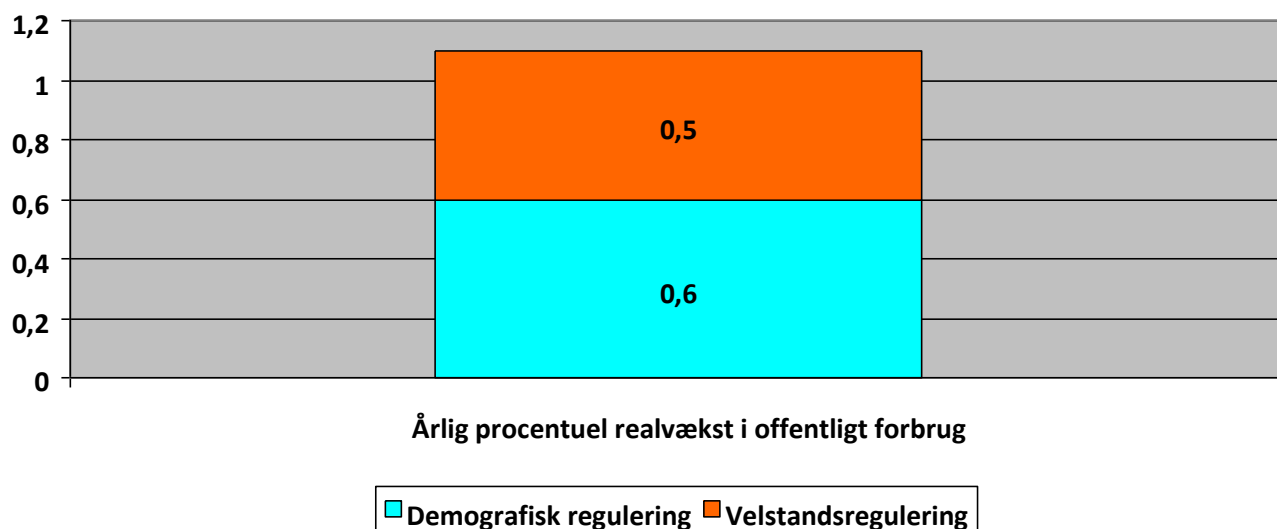
Figur: Gennemsnitlig årlig demografisk regulering og velstandsregulering af det offentlige forbrug 2021 – 2025 (pct.).²⁷

²⁴) Jf. "Vækst og velstand 2025", s. 140

²⁵) jf. Hauch, Jens og Hans Jørgen Whitta-Jacobsen: Hvor stort er råderummet for skattelettelser? s.22. Kraka,

²⁶ .08.16

²⁷) Kilde: "Vækst og velstand 2025", s. 55 -56.



2.2. Diminutive udgiftsrammer for kommunerne i 2018 og de kommende år.

En så lav realvækst i det offentlige forbrug til service som helhed vil selvsagt få store konsekvenser for den kommunale økonomi, idet kommunerne som bekendt leverer en stor del af den offentlige service.

Målet om en så lav realvækst er nærmere bestemt identisk med en tilsvarende snæver ramme for den kommunale økonomi i den kommende valgperiode.

Som bekendt styrer regeringen kommunernes økonomi tæt gennem de årlige økonomiaftaler med KL.

Og selvom kommunerne og de offentligt ansattes organisationer i 2016 vandt en sejr, idet Venstregeringen måtte opgive sit omprioriteringsbidrag for årlige 1 procents besparelser på de kommunale budgetter, gik VLAK – regeringens finansminister Kristian Jensen ved aftaleforhandlingerne for med kommunerne for 2018 i gang med at gennemføre smalvækst for kommunernes økonomi på anden måde.

I aftaleforhandlinger med kommunerne for 2018 gennemtrufede VLAK - regeringen således en yderst stram ramme på en nominal vækst på 0,3 pct. i den kommunale service svarende til netto 800 mio. kr. på årsbasis.²⁸

MEN: Som følge af aftalen for sidste år skal der løbende ske en reduktion af servicerammen på 500 mio. kr. som led i Moderniserings – og effektiviseringsprogrammet, så nettoløftet kun bliver på 300 mio. kr.²⁹ svarende til nærmere +0,1 pct.

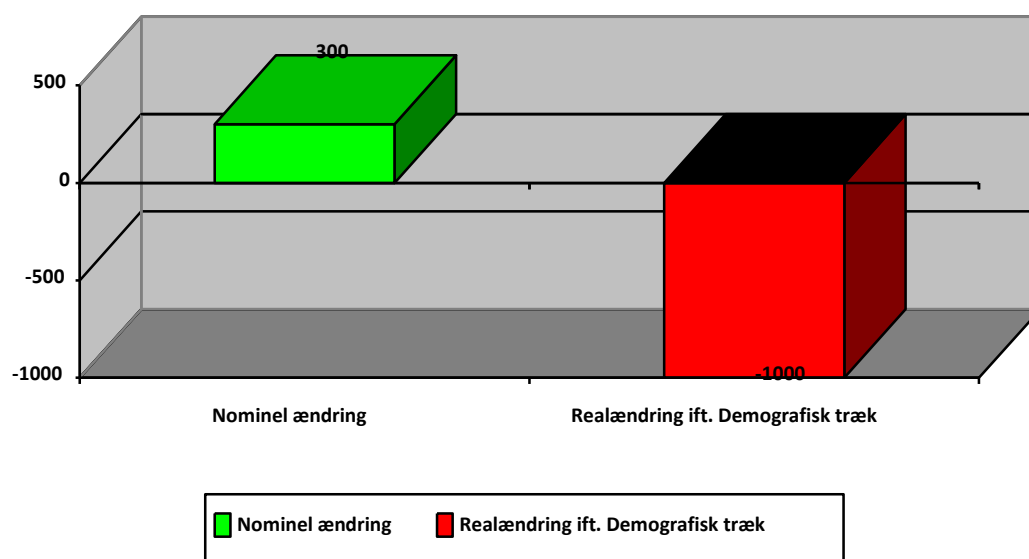
²⁸) VLAK – regeringen: Vækst og velstand 2025. <https://www.fm.dk/publikationer/2017/vaekst-og-velstand-2025>

følge KL vil det stigende antal ældre i 2018 imidlertid kræve øgede kommunale udgifter på 1,3 mia. kr, hvis standarden skulle opretholdes.³⁰

For 2018 var der således reelt tale om, at kommunerne til det stigende antal brugere skal ud og finde 1 mia. kr. blandt de eksisterende udgifter.

Dvs. at man ikke får 300 mio. kr., men reelt skal spare 1 mia. kr. svarende til - 0,4 pct. af servicerammen.

Figur: Nominel forhøjelse og reel besparelse i forhold til demografisk træk på kommunernes serviceudgifter 2018 – mio. kr.³¹



Kommuneaftalen for 2018 indebærer således reelt minusvækst i for den kommunale økonomi.

2.3. Ifølge VLAK – regeringens rammestyring står den på økonomisk smalhals i kommunerne også i de nærmeste år.

²⁹) Jf. aftalen for 2018, s. 2 og jf. Båstrup, Lisbeth: Et lille løft i kommunernes økonomi – men det demografiske behov er større. FTF, 02.06.17.

https://www.ftf.dk/oekonomi/artikel/et-lille-loeft-i-kommunernes-oekonomi-men-det-demografiske-behov-er-stoerre/?utm_campaign=Seneste%20Nyt%202017%20/%20APSIS

³⁰) Jf. oven anførte note.

³¹) Kilde: Egen tilvirkning.

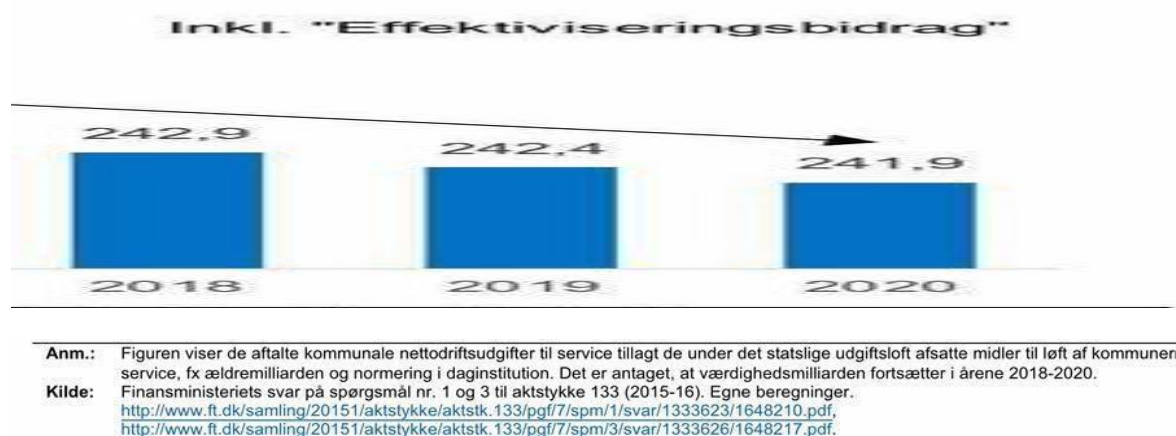
Udgangspunktet for den kommende 4 - årige periode for de nye kommunalbestyrelser handler således ikke om, at man får mange penge at gøre godt med, men tværtimod om, at man ifølge regeringen skal ud og spare.

Og for de følgende år tegner ikke til, at regeringen vil give kommunerne et større økonomisk spillerum.

Tager vi bestik af den hidtidige udvikling, så har tendensen tværtimod været, at regeringerne siden 2010 konsekvent har sænket servicerammen uden kompensation for den demografiske udvikling.

En nedskæring, som ifølge de 4-årige udgiftslofter skal fortsætte de kommende år.

Figur: Udvikling i den kommunale serviceramme 2018- 2020. ³²



Den yderst stramme ramme for serviceudgifterne i kommunerne i 2018 er således begyndelsen på 3 års yderligere smalhals for den kommunale velfærd, i hvert tilfælde hvis det kommer an på VLAK – regeringen.

Disse meget snævre kommunale serviceramme i de kommende år står som anført foran på ingen måde mål med det objektive behov. Frem til 2025 vil der i kommunerne være 256.000 flere børn og ældre end i dag. ¹⁶

Med det voksende antal ældre stiger det såkaldte demografiske udgiftstræk, som omhandler, hvor meget aldringen vil føre til stigende serviceudgifter med gældende standard. Alene det demografiske udgiftstræk for kommunerne vil i perioden 2013 – 2020 i gennemsnit udgøre årlig 0,2 – 0,3%.

³²) Kilde: Kiel, Jesper: Kommunerne fastholdes i minusvækst. Enhedslisten, 01.06.17
<https://org.enhedslisten.dk/2017/06/01/el-kommunerne-fastholdes-i-minusvaekst>

Hertil kommer som anført, en endnu større stigningsprocenten, hvis der i realvæksten for det kommunale forbrug skal være dækning for også velstandsudviklingen.

Oveni besparelserne i de meget snævre udgiftsrammer kommer, at kommunerne de seneste år som beskrevet IKKE fuldt ud har kunnet/villet udnytte kommuneaftalernes rammer, men har brugt mindre dvs. sparet yderligere i forhold til, hvad de kunne have brugt.

Da sanktionspolitikken tegner til at fortsætte, vil også de kommunale merbesparelser gøre dette.

2.4. Et fortsat dræn af velfærdens ”varme hænder”.

Vi har allerede konstateret, at regeringens 2025 plan ikke viser nogen tegn til at bløde op på de fortsatte rammebesparelser for den kommunale service.

Og blot hvis 2025 planens ramme på 0,3 pct. om året i det offentlige forbrug gennemføres, vil det betyde, at den offentlige beskæftigelse i 2025 forventeligt vil blive reduceret med 16.000 personer i forhold til i dag. I fuldtidsbeskæftigede svarer tallene til 13.000 færre offentligt beskæftigede.

Tabel: Konsekvens for offentlig beskæftigelse af en vækst i offentligt forbrug på 0,3 procent.³³

1.000 personer	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Fuldtids- beskæftigede	0	-2	-4	-5	-8	-9	-10	-12	-13
Personer	-1	-2	-4	-6	-9	-10	-12	-14	-16

Og på trods af, at de økonomiske sanktioner som beskrevet har haft en yderligere forringende effekt på den kommunalt leverede service, viser regeringen heller ingen tegn til at ville opbløde endsige afskaffe sanktionssystemet.

Og der er formentlig grund til at tro, at kommunerne - oven i rammenedskæringerne - af frygt for de økonomiske sanktioner vil fortsætte med at spare endnu mere end i de forvejen skal med endnu større omkostninger for velfærden end blot affødt af rammenedskæringer.

Dermed vil endnu flere kommunale stillinger forsvinde og velfærdens kvalitet og standard blive endnu mere udhulet

Et ildevarslende tegn herpå er, at Dansk Industri fornylig fremlagde en prognose for det samlede offentlige forbrug i 2018, som indebærer at det offentlige forbrug i 2018 lander 5 mia. kr. under det

³³) Kilde: Bjørsted, Erik: Færre offentligt ansatte og udsigt til flere fyringer. AE – rådet, 04.04.17

https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_faerre-offentligt-ansatte-og-udsigt-til-flerefyringer.pdf

af Finansministeriet budgetterede.

Realvækst i offentligt forbrug 2016 – 2018 (mia. kr.). ³⁴³⁵

	2017	2018
Finansministeriet (budget) ²⁵	538,3	552,2
DI (prognose) ²⁶	535	547
Mindreforbrug	-3½	- 5

Som forklaring på dette lavere skøn henviser DI til de kommunale budgetter for 2018 ³⁶, hvorved nærmere skal forstås at de nu foreliggende kommunale budgetter for 2018 efter DI s analyse ligger betydeligt under det af Finansministeriet forudsatte.

DI´s prognose er således tegn på at de kommunale merbesparelser fortsætter. Mens kommunalpolitikerne konkurrerer på gyldne løfter om velfærdsforbedringer, sparer kommunerne tilsyneladende løs i 2018.

³⁴) Kilde: DI Analyse: Højeste vækst i 10 år, men investeringerne halter efter, s. 4 november 2017.

<https://di.dk/SiteCollectionDocuments/Opinion/Konjunktur/Analyser/H%C3%B8jeste%20v%C3%A6kst%20i%2010%20%C3%A5r%20men%20investeringerne%20halter%20efter.pdf>

³⁵) Kilde: Budgetredegørelse august 2017, tabel 4.7, side 127.

<https://www.regeringen.dk/nyheder/%C3%B8konomisk-redegoerelse-august-2017/> ²⁶)

Kilde: Oven anførte DI analyse, s. 10 -11.

³⁶) Jf. Oven anførte DI analyse, s. 11.