

KRITISKE ANALYSER

*Af økonom, cand. Scient. Adm. Henrik Herløv Lund,
kendt fra Den Alternative Velfærdskommission*

www.henrikherloevlund.dk

herloevlund@mail.dk

BUDGETLOV: REGERINGENS UDGIFTSLOFT TRUER MULIGHED FOR OFFENTLIG VÆKST - OG BESKÆFTIGELSESPOLITIK SÅVEL SOM VELFÆRD OG SELVSTYRE I KOMMUNERNE.

RESUME:

- *VK – regeringen har i forbindelse med fremlæggelsen af den såkaldte 2020 plan: ”Reformpakken 2020” også fremlagt udkast til et ”Nyt udgiftsstyringssystem”, der skal udmøntes i en ny ”budgetlov”.*

Forslaget og dets begrundelser.

- *Hovedelementerne heri er, at der skal indføres bindende rammer for udgifter i hhv. stat, kommuner og regioner; at disse skal ligge fast for de nærmeste tre 3 år og at stat, kommuner og regioner hver især og hvert år skal holde sig inden for udgiftslofterne. Ved overtrædelse heraf, indføres skærpede økonomiske sanktioner, herunder automatisk modregning i næste års budget. Udgiftslofterne skal være opgjort i kroner for de enkelte år. Pris- og lønstigninger vil således være indregnet på forhånd og der reguleres ikke undervejs for uforudsete stigninger. Både serviceudgifter og indkomstoverførsler og subsidier er omfattet. Konjunkturafhængige udgifter – som fx a-dagpenge – holdes dog uden for lofterne.*
- *Der anføres som begrundelser, at der er behov for at væksten i de offentlige udgifter afdæmpes fremadrettet. Det bagvedliggende synspunkt hos regeringen er, at krise og statsunderskud skyldes uforholdsmæssig voldsom vækst i de offentlige forbrug og dermed igen svigtende offentlig udgiftsstyring, hvormed den offentlige sektor har ”kannibaliseret væksten fra den private sektor” og kommet til at udgøre en alt for stor del af samfundsøkonomien. Men dette er ikke korrekt. Den økonomiske krise er ikke skabt af*

dårlig økonomistyring i den offentlige sektor, men derimod i den finansielle sektor. Og det er heller ikke de offentlige udgifter, men finanskrisen – og regeringens fejlagtige økonomiske politik - som har medført den voldsomme økonomiske tilbagegang i 2008 og 2009 i den private sektor. Ligesom de offentlige udgifters stigende andel af BNP ikke skyldes uforholdsmæssige stigninger i det offentlige forbrug, men derimod at væksten i den private sektor og dermed i BNP fra 2008 til 09 i forhold til det normale er faldet med op mod 10 %. Endelig skyldes heller ikke statsunderskuddet uforholdsmæssigt stigende offentlige udgifter, men derimod et ekstraordinært stort fald i de offentlige skatteindtægter, hvilket udover finanskrisen og stigende ledighed i betydelig udstrækning skyldes regeringens skattestop og skattelettelsespolitik.

Budgetlovens konsekvenser for offentlig økonomisk politik.

- Tilsvarende til de haltende begrundelser går det fremlagte forslag fra VK regeringen også galt i byen på en række punkter. For det første vil der - som forslaget er udformet - være tale om en alvorlig svækkelse af det offentliges muligheder for bl.a. gennem de offentlige udgifter at føre en økonomisk politik, som imødegår krise og konjunkturtilbagegang. hermed forhindres det offentlige i væsentlig udstrækning i at føre en krise – og arbejdsløshedsdæmpende politik, fordi en lang række udgifter hertil ifølge VK´ s forslag til være omfattet af – og dermed vil blive forhindret af – rammerne. Og for det andet vil krisebekæmpende udgiftstiltag – ifølge VK s forslag - ikke blot være forhindret det kommende år, men hele 3 år frem, hvor rammerne ifølge regeringens forslag jo vil være lagt fast og først kan øges det fjerde år. Men hvem forudså fx finanskrisen 3 år inden den brød ud? Og skal en krisekæmpende ekspansiv økonomisk politik vente i 3 år, vil det være alt for sent til, at den kan nå at udrette noget.
- Forslaget til budgetlov og ”nyt udgiftsstyringsystem” går endvidere også alvorligt galt i byen, når udgiftslofterne ifølge VK ”..skal indeholder grænser for offentligt underskud og offentlig gæld”, herunder at de offentlige udgifter frem til 2020 skal reduceres fra det aktuelle niveau på op mod 30 % af BNP til 27 % af BNP. Men der er ingen saglige begrundelse for, at måltallet netop skal være 27 pct. af BNP. Der er tale om et rent ideologisk – politisk udslag af VK´s underliggende målsætning om – som led i en (ny)liberalistisk drejning af den danske velfærds – og samfundsmodel – at øge privat forbrug og sektor på det offentliges ditto bekostning. Også hvad angår målsætningen om, at der skal være strukturel balance på de offentlige finanser i 2020, er der tale om et stærkt islat af ideologisk betinget offensiv mod velfærdsstaten, idet underskuddet på 47 mia. kr. er beregnet gennem valg af atypiske og særligt ugunstige forudsætninger for udviklingen i de offentlige finanser.

Konsekvenser for selvstyre og velfærd i kommunerne.

- *Også med hensyn til omlægningen af økonomisamarbejde mellem stat, regioner og kommuner og aftalestyring af kommuner og regioner er VK – regeringens forslag til ny udgiftsstyring forbundet med en række betydelige problemer. Der synes således ikke at skulle være adgang til at ændre rammerne for kommunernes økonomi i udgiftsåret, uanset om forudsætningerne skrider, hvilke kan tvinge kommunerne til at opbygge reserver til uforudsete udgiftsstigninger, hvilket naturligvis bliver på bekostning af servicen. Og at rammerne er bindende for det enkelte år vil formentlig også betyde, at mindreforbrug i institutionerne i de enkelte år IKKE længere kan overføres til næste år. Det vil naturligvis betyde en tilbagevenden til gamle dages uøkonomiske adfærd i institutionerne om, at et budget SKAL bruges op inden årets udgang, hvis man ikke vil risikere at miste det.*
- *At rammen således forstås som en årsramme, hvor kun merforbrug overføres til kommende år, vil formentlig også forhindre, at kommunerne sparer op over årene til større investeringer og anlæg både på service og forsyningsområdet, således som det ellers fornuftigvis foregår i dag. Det kan enten betyde meget store skattehop i de enkelte år, hvor sådanne anlæg så skal gennemføres. Eller: Hvis sådanne skatteforhøjelser ikke er mulige, så at kommunerne tvinges til at undlade reovering og fornyelse af institutioner og anlæg. Ingen af disse konsekvenser af regeringens foreliggende forslag har noget med fornuftig og effektiv økonomistyring at gøre, men er nærmere en tilbagevenden til tidligere tiders uhensigtsmæssigheder og til en kortsigtet og ad hoc præget økonomistyring.*
- *Som konsekvens af forslaget til ny budgetlov, vil VK nu stramme styringen af kommunerne yderligere ved at udbrede det hidtidige sanktionssystem for kommunerne skatteudskrivning til kommunernes udgiftsside. Herved skal kommunerne individuelt betale straffen for en evt. budgetoverskridelse. Det forventes heri, at den enkelte kommune selv må bære op til 60 pct. a straffen for en evt. budgetoverskridelse, mens kommunerne kollektivt kommer til at hæfte for de sidste 40 pct. af straffen. Kernen i det kommunale selvstyre er og bliver det økonomiske råderum til at indrette udgiftsniveau og prioritering og dermed skatteudskrivning efter de lokale behov og ressourcer. Men efterhånden må man med regeringens styringsmæssige tiltag spørge, om der reelt er et kommunalt selvstyre i Danmark, når kommunerne reelt ikke har mulighed for at ændre på hverken skatteindtægten eller udgiftsniveau.*
- *Forslaget fremsættes med henvisning til, at en sådan model har eksisteret i Sverige i en række år. MEN: Der er en ganske afgørende forskel. I Sverige har man bevaret selvstyret ved, at kommunerne stadig har ret til at skrive skatter ud tilsvarende det niveau, som de ønsker for servicen.*

- *Gennem den efterhånden meget kraftige indskrænkning i kommunernes udgiftsmæssige og skattemæssige selvstændighed nærmer regeringen sig altså en de facto afskaffelse af kommunernes økonomiske selvstændighed. Dette sker for at gennemtvinge den meget kraftige reduktion i de offentlige udgifter, som regeringen i 2020 planen vil gennemføre. Samlet må kommunerne i forhold til hidtidig stigningstakt efter 2012/2105 og frem til 2020 forventes at skulle spare årligt op til - 3 mia. kr. pga. demografi og stigende behov svarende til op til 6.000 stillinger årligt. Regeringens budgetlov og 2020 plan er således opskriften på ikke bare langsom, men fremskyndet nedsmeltning af velfærd OG selvstyre i kommunerne,*

INDLEDNING.

VK – regeringen har i forbindelse med fremlæggelsen af den såkaldte 2020 plan: ”Reformpakken 2020” også fremlagt udkast til et ”Nyt udgiftsstyringsystem”, der skal udmøntes i en ny ”budgetlov”.¹

I det følgende redegøres og diskuteres i del 1 for VK - regeringens forslag til ny budgetlov og udgiftsstyringsystem generelt.

Dernæst behandles i del 2 de aspekter af forslaget, som vedrører omlægningen i forslaget af den overordnede økonomiske politik og udgiftsstyring.

Endelig tages i del 3 omlægningen af styringen af regioner og kommuner op.

¹) Jf. Regeringen: Bedre udgiftsstyring. April 2011.

1. NYT UDGIFTSSTYRINGSSYSTEM.

I tilslutning til sin 2020 – plan² vil VK – regeringen også indføre et såkaldt ”nyt styringssystem”, der skal forbedre styringen af de offentlige udgifter.³ Hovedelementerne heri er⁴:

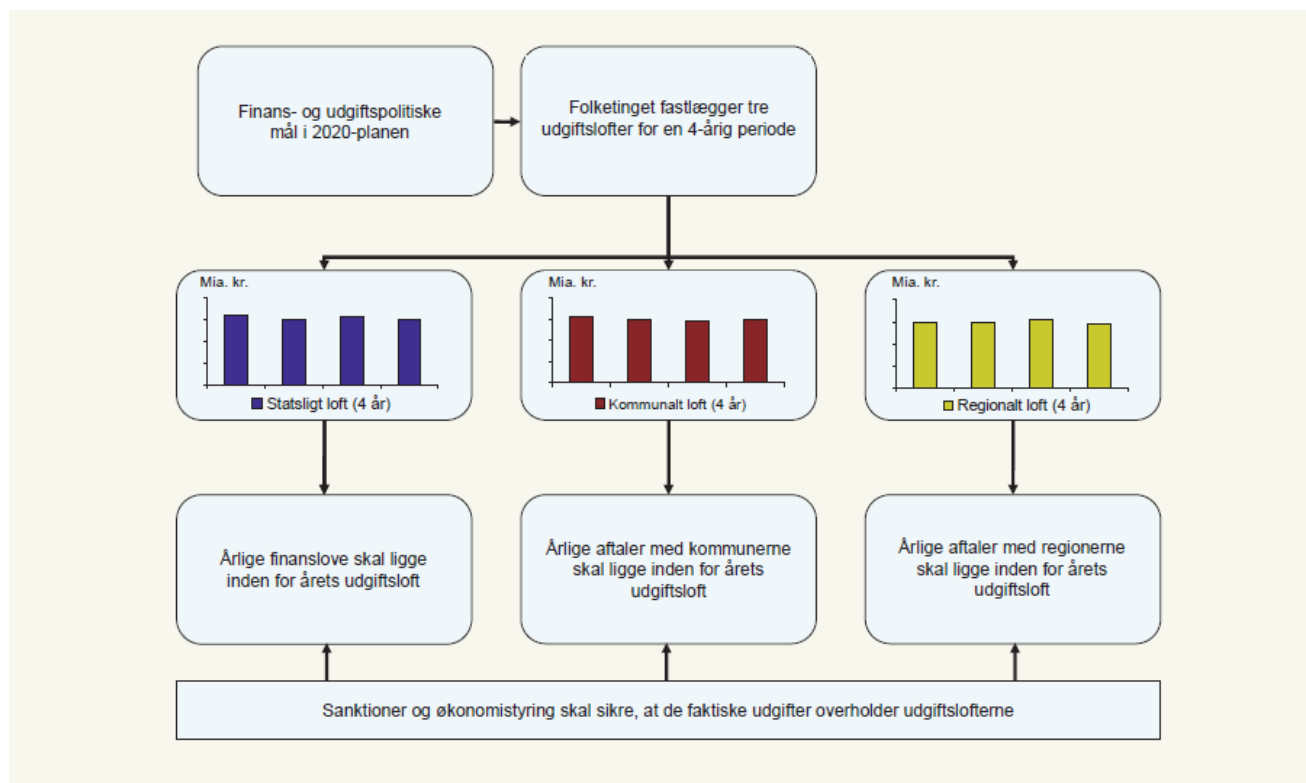
- Tre udgiftslofter skal sætte bindende rammer for udgifter i hhv. stat, kommuner og regioner.
- Udgiftslofterne skal vedtages i Folketinget og sætte rammerne på forhånd for både økonomiaftalerne med KL og Danske Regioner og for finansloven.
- Lofterne skal gælde for en løbende 4-årig periode og dermed ligge fast for de nærmeste tre 3 år.
- Stat, kommuner og regioner skal hver især og hvert år holde sig inden for udgiftslofterne.
- Skærpede økonomiske sanktioner, herunder automatisk modregning i næste års budget og personlige konsekvenser for lederne, skal sikre overholdelse af udgiftslofterne.
- Udgiftslofterne skal være opgjort i kroner for de enkelte år. Pris- og lønstigninger vil således være indregnet på forhånd.
- Udgiftsstyringen skal ikke kun omfatte det offentlige forbrug, men også indkomstoverførsler og subsidier. Konjunkturafhængige udgifter – som fx a-dagpenge – holdes dog uden for lofterne.
- Udgiftslofterne for kommuner og regioner skal omfatte deres serviceudgifter og stort set svare til de nuværende rammer i økonomiaftalerne mellem regeringen og hhv. KL og Danske Regioner.
- På det regionale område skal udgiftsloftet bestå af to dellofter for hhv. sundhedsområdet og regional udvikling.

²) Jf. Lund, Henrik Herløv: Regeringens forventede 2020-plan. April 2011.

³) Jf. Regeringen: Bedre udgiftsstyring.

⁴) Jf. oven anførte værk samt jf. 0AO: Er det nødvendigt med et udgiftsloft for stat, kommuner og regioner? April 2011.

Figur: Det nye system af 4 årige udgiftslofter.⁵



Det Økonomiske Råd bliver overdommer, og det får til opgave årligt at vurdere de offentlige financers langsigtede holdbarhed, samt at vurdere, om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger, og om udgiftslofterne overholdes både i planlægningsfasen, og når de offentlige regnskaber foreligger.

Regeringen vil i tilknytning til finanslovsforslaget for 2012 komme med forslag til de tre udgiftslofter for den første 4-års periode, dvs. for 2012, 2013, 2014 og 2015. Det vil ske med udgangspunkt i 2020-planen og Genopretningsaftalen fra maj 2010. Genopretningsaftalen betyder, at der skal være nulvækst i det offentlige forbrug frem til og med 2013.

Når systemet med udgiftslofter først er etableret, skal der i de efterfølgende år løbende fastlægges et loft for det nye fjerde år, så der hele tiden er fastsat bindende udgiftslofter for en rullende 4-årig periode. I foråret 2012 vil forslag til udgiftslofter for 2016 blive fremlagt.

Det fremlagte forslag er imidlertid forbundet med store problemer såvel hvad angår omlægning af den overordnede økonomiske politik og udgiftsstyring som – og ikke mindst – hvad angår omlægningen af økonomisamarbejde og aftalestyring af regioner og kommuner.

⁵) Jf. Regeringen: Bedre udgiftsstyring, s. 9.

Problemer i forslag og i begrundelser.

At der naturligvis skal være en effektiv offentlig udgiftsstyring under hensyntagen til beskæftigelse og samfundsøkonomiske balancer er naturligvis hævet over diskussion. Men det konkrete forslag til omlægning af den offentlige udgiftsstyring såvel vedrørende det offentliges overordnede økonomiske rolle er imidlertid forbundet med en række betydelig problemer

Det samme gælder begrundelserne for forslaget. Der anføres, at der er behov for at væksten i de offentlige udgifter afdæmpes fremadrettet idet der ellers kan blive tale om ”..mærkbare, negative konsekvenser for beskæftigelse, vækst og velstand”:

- Overforbrug kan enten føre til større gældsætning eller stigende skatter
- Overforbrug kan føre til en reaktion fra de internationale finansmarkeder og dermed indebære højere renter, der reducerer væksten og øger ledigheden ...
- Overforbrug vil betyde, at det offentlige lægger beslag på ressourcer og arbejdskraft, som begrænser erhvervslivets muligheder for at øge den private beskæftigelse.⁶

Det underliggende synspunkt heri er, at krise og statsunderskud skyldes uforholdsmæssig voldsom vækst i de offentlige forbrug og dermed igen svigtende offentlig udgiftsstyring, hvormed den offentlige sektor har ”kannibaliseret væksten fra den private sektor” og kommet til at udgøre en alt for stor del af samfundsøkonomien.⁷

Konkret henvises hertil, at det offentlige forbrugs andel af BNP i løbet af få år er steget fra 27 % til op imod 30 %. Men dette er ikke korrekt. Den økonomiske krise er ikke skabt af dårlig økonomistyring i den offentlige sektor, men derimod i den finansielle sektor.⁸

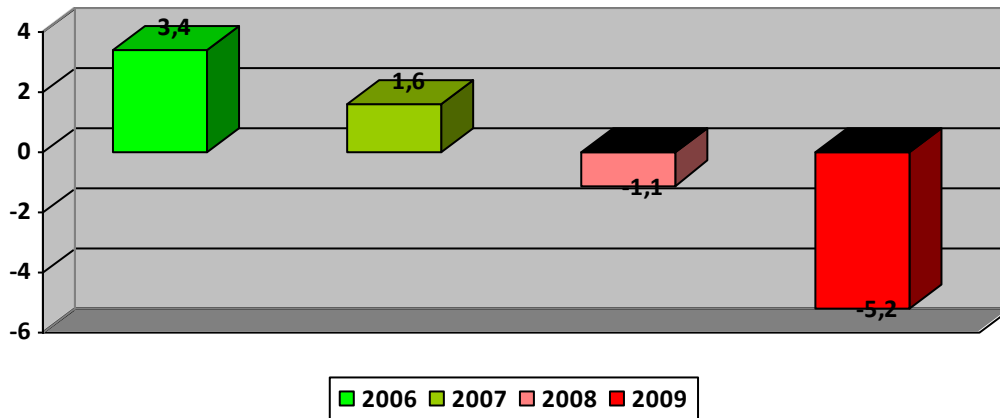
Og det er heller ikke de offentlige udgifter, men finanskrisen – og regeringens fejlagtige økonomiske politik - som har medført den voldsomme økonomiske tilbagegang i 2008 og 2009 i den private sektor.

⁶) Jf. Oven anførte værk, s. 5.

⁷) Jf. DI: Det offentlige har kannibaliseret væksten.

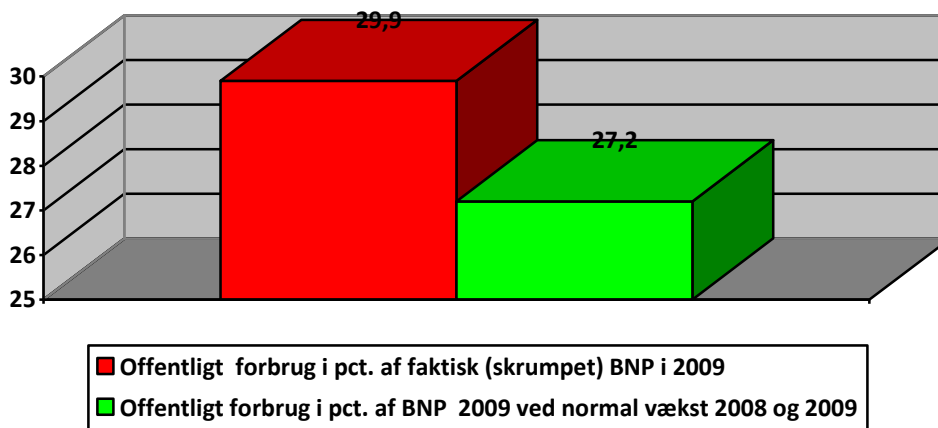
⁸) Jf. OAO: Er det nødvendigt med et udgiftsloft for stat, kommuner og regioner? April 2011.

Figur: BNP – vækst 2007 – 2009⁹.



Ligesom de offentlige udgifters stigende andel af BNP ikke skyldes uforholdsmæssige stigninger i det offentlige forbrug, men derimod at væksten i den private sektor og dermed i BNP fra 2008 til 09 i forhold til det normale er faldet med op mod 10 %. Hvis den private sektor havde haft normal vækst, ville det offentlige forbrug altså have udgjort stort set samme andel som i 2007, jf. nedenstående figur.

Figur: Offentligt forbrug i % af faktisk (skrumpet) BNP 2009 og i pct. af BNP 2009 under forudsætning af normal vækst 2008 og 2009¹⁰.



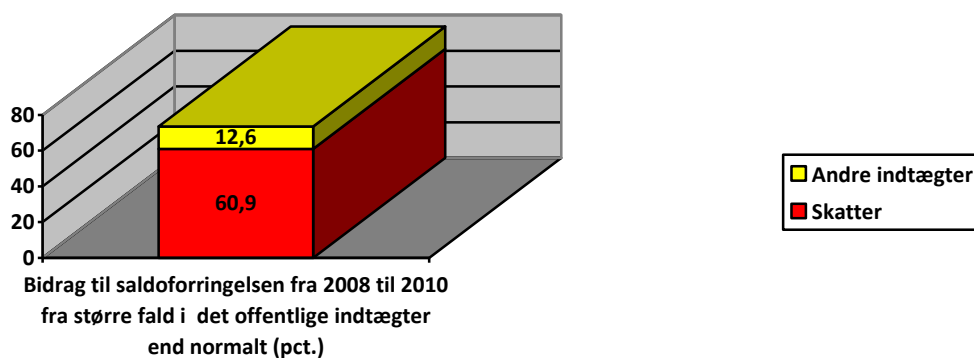
Og ville have udgjort stort set den andel af BNP som forudsat i 2015 planen. At skyde skylden på de offentlige udgifter er altså ren talmanipulation.

9) Kilde: Konvergensprogram 2009.

10) . Lund, Henrik Herløv: Myter og realiteter og det offentlige forbrug.
www.henrikherloevlund.dk/Artikler/Offentligtforbrug.pdf

Endelig skyldes heller ikke statsunderskuddet uforholdsmæssigt stigende offentlige udgifter, men derimod et ekstraordinært stort fald i de offentlige skatteindtægter, hvilket udover finanskrisen og stigende ledighed i betydelig udstrækning skyldes regeringens skattestop og skattelettelsespolitik.

Figur: Bidrag til forværringen af offentlig saldo 2008-2010 (i pct.) fra fald i de offentlige indtægter ud over normaludviklingen 1998 - 2008.¹¹



11) Kilde: Oven anførte værk, s. 5.

2. ALVORLIG SVÆKKELSE AF OFFENTLIG ØKONOMISK POLITIK.

Tilsvarende til de haltende begrundelser går det fremlagte forslag fra VK regeringen også galt i byen på en række punkter.

Det skal selvfølgelig indledningsvist præciseres, at nødvendigheden af en samlet overordnet udgiftsstyring som del i en samlet økonomisk politik for vækst, beskæftigelse og langsigtet samfundsøkonomisk og statsfinansiell balance ikke skal anfægtes.

MEN: For det første vil der - som forslaget er udformet - være tale om en alvorlig svækkelse af det offentlige muligheder for bl.a. gennem de offentlige udgifter at føre en økonomisk politik, som imødegår krise og konjunkturtilbagegang. Regeringen foreslår jo som anført, at der skal vedtages udgiftslofter for stat, regioner og kommuner gældende en løbende 4-årig periode. Lofterne skal ligge fast for de nærmeste tre 3 år. Folketinget skal således i forbindelse med den årlige finanslov kun udmønte den gældende ramme for det nærmeste år samt fastlægge rammen for det kommende nye år i 4 årssystemet – 4 år frem.

Figur: Fastlæggelse af 4 årige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. ¹²

		Periode for udgiftslofter								
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tidspunkt for fastlæggelse	2011									
	2012									
	2013									
	2014									
	2015									
	2016									

Fastlæggelse af nye udgiftslofter	Udgiftslofter er fastlagt
-----------------------------------	---------------------------

Og godt nok skal rammen ikke omfatte de direkte konjunkturafhængige udgifter – såsom arbejdsløshedsdagpenge -, men den skal omfatte alle andre udgifter, herunder service og administration samt øvrige overførselsindkomster.

Det væsentlige problem heri er, at hermed forhindres det offentlige i væsentlig udstrækning i at føre en krise – og arbejdsløshedsdæmpende politik, fordi en lang række udgifter hertil ifølge VK´s forslag til være omfattet af – og dermed vil blive forhindret af – rammerne. Det gælder fx øgede offentlige investeringer, flere midler til byggeri, renovering og miljø og klimaforanstaltninger. Tiltag som ellers vil være fornuftige for både at dæmpe krisen og arbejdsløsheden samtidig med at de vil samfundsmæssigt nyttig.

¹²) Jf. Regeringen: Bedre udgiftsstyring, s. 11.

Og for det andet vil krisebekæmpende udgiftstiltag – ifølge VK s forslag - ikke blot være forhindret det kommende år, men hele 3 år frem, hvor rammerne ifølge regeringens forslag jo vil være lagt fast og først kan øges det fjerde år. Men hvem forudså fx finanskrisen 3 år inden den brød ud? Og skal en krisekæmpende ekspansiv økonomisk politik vente i 3 år, vil det være alt for sent til, at den kan nå at udrette noget.

VK – regeringen er under finanskrisen med rette blevet bebrejdet sin ”fodslæbende økonomiske politik” og manglende indsats for at bekæmpe vækstfald og arbejdsløshed.¹³ Men gennemføres dette forslag til udgiftsstyringssystem, vil den fodslæbende økonomiske politik virkelig blive sat i system og gjort til finanspolitisk hovedregel – med katastrofale konsekvenser, idet fremtidige kriser vil få lov til at rase alt for uhindret.

Med denne ”budgetlov” forsøger VK i virkeligheden i endnu højere grad end hidtil at basere den økonomiske politik i Danmark på nyliberalistiske, monetaristiske principper om, at de offentlige udgifter bør balancere og underbudgettering i krisetider bør undgås.¹⁴

Gennemføres disse dele af forslaget, vil kommende regeringers muligheder for i tider med økonomisk krise igennem en ekspansiv udgiftspolitik føre en vækst - og beskæftigelsesfremmende økonomisk politik være alvorligt begrænsede.

Offentlig udgiftspolitik baseres på ideologi.

Forslaget til budgetlov og ”nyt udgiftsstyringssystem” går endvidere også alvorligt galt i byen, når udgiftslofterne ifølge VK ”...skal indeholde grænser for offentligt underskud og offentlig gæld”¹⁵.

Og her ønsker VK naturligvis at omsætte de konkrete målsætninger i 2020 planen til konkrete 4 årige udgiftslofter for de offentlige udgifter i stat, kommuner og regioner”¹⁶. Udgiftslofterne kobles altså op på 2020 planens mål, bl.a. om at de offentlige udgifter frem til 2020 skal reduceres fra det

¹³) Jf. Lund, Henrik Herløv: Krisen, arbejdsløsheden og statsunderskuddet.
www.henrikherloevlund.dk/artikler/krisepolitik.pdf

¹⁴) Jf. Henriksen, Thomas Bernt: Finanspolitikens rolle er udspillet. Børsen 4/4 2011. Om monetarisme og nyliberalisme i dansk økonomisk politik, se Lund, Henrik Herløv: Regeringens forventede 2020 plan. www.henrikherloevlund.dk/Artikler/2020planOekonomiskafgrund.pdf

¹⁵) Jf. Regeringen: Bedre udgiftsstyring, s. 7.

¹⁶) Jf. Regeringen: Bedre udgiftsstyring, s. 8.

aktuelle niveau på op mod 30 % af BNP til 27 % af BNP. Og ligeledes på planens mål, om at der skal være ”strukturel balance i 2020”.¹⁷

Og dette skal ifølge 2020 – planen oven i købet ikke være et slutmål i 2020, men skal fremover omsættes i mål for andel af BNP i de enkelte år: ” Pejlemærket for det offentlige forbrugs andel af BNP har hidtil kun været formuleret for slutåret i 2015-planen og ikke for de enkelte år frem mod slutåret. Fremover vil det være udgiftslofter i de enkelte år”¹⁸

Men dette mål om, at det offentlige forbrug max må udgøre 27 % af BNP er et rent ideologisk mål. Der er ingen saglige begrundelse for, at måltallet netop skal være 27 pct. af BNP. Hverken politiske henstillinger fra EU eller økonomiske behov for flere ressourcer til den private sektor begrundet dette. Der er jo i forvejen 170.000 arbejdsløse at tage af og krisen i den private sektor skyldes som anført ikke de offentlige udgifter, men finanskrisen ligesom det offentliges stigende andel af BNP er fremkaldt af vækstfaldet i den private sektor og ikke omvendt.¹⁹

Der er tale om et rent ideologisk – politisk udslag af VK’s underliggende målsætning om – som led i en (ny)liberalistisk drejning af den danske velfærds – og samfundsmodel – at øge privat forbrug og sektor på det offentliges ditto bekostning. Altså er der tale om, at krisen for økonomien og statsunderskuddet søges udnyttet til en ideologisk – politisk offensiv for de borgerliges og arbejdsgiverne interesser og magtpositioner overfor velfærdsstaten og dermed arbejderbevægelsen.

Tilsvarende afspejles regeringens ideologiske tiltag til styringen af den offentlige økonomi i det forhold, at der alene etableres barrierer for at føre en ekspansiv finanspolitik i form af at øge de offentlige udgifter. Regeringens foretrukne form for finanspolitisk stimulering gennem at skattelettelse er derimod IKKE omfattet af det ”nye styringssystem”.²⁰

Regeringens nye udgiftsstyring er således skræddersyet til VK s gennemgående strategi med at udhule det økonomiske grundlag for velfærden gennem vedvarende skattestop og tilbagevendende skattelettelse.²¹

¹⁷⁾ Jf. Regeringen: Bedre udgiftsstyring, s. 7.

^{18)} Oven anførte værk, s. 12.

¹⁹⁾ Jf. Lund, Henrik Herløv: Myter og realiteter og det offentlige forbrug.
www.henrikherloevlund.dk/Artikler/Offentligtforbrug.pdf

²⁰⁾ Jf. OAO: Er det nødvendigt med et udgiftsloft for stat, kommuner og regioner? April 2011.

²¹⁾ Jf. Lund, Henrik Herløv: Myter og realiteter om VK s u – og underfinansierede skattelettelse. www.henrikherloevlund.dk/Artikler/Ufinansieredeskattelettelse.doc

Opgør med velfærdsstaten.²²

Også hvad angår målsætningen om, at der skal være strukturel balance på de offentlige finanser i 2020 kombineret med, at det offentliges andel af BNP i 2020 skal være reduceret til 27 %, er der ikke økonomiske nødvendigheder, men primært om en ideologisk betinget offensiv mod velfærdsstaten.

For regeringens prognose (såvel som Det Økonomiske Råds tilsvarende) for et underskud i 2020 på 47 mia. kr. når primært frem til sit resultat om et megaunderskud på de offentlige finanser ved for det første at forudsætte, at skattestop og skattelettelser videreføres til 2020. Hermed udhules de offentlige indtægter naturligvis i betydeligt omfang og der skabes en ubalance mellem voksende udgifter til flere brugere, navnlig ældre, og så på den anden side skatteindtægterne. For det andet når regeringen frem til sit megaunderskud ved at forudsætte en vedvarende lav produktivitets - og BNP – vækst. Det fører naturligvis selvsagt til et stort og stigende underskud, hvis der grundet lav vækst er et meget lille økonomisk råderum en situation med stigende offentlige udgifter af demografiske grunde.

Korrigeres VK og Det Økonomiske Råds ideologiske betingede skrækscenarier for disse atypiske og konstruerede antagelser, vil de offentlige finanser i Danmark tværtimod på langt sigt være økonomisk holdbare. Underskuddet på 47 mia. kr. og de heraf krævede velfærdsforringelser og besparelser er således i høj grad en ideologisk konstruktion og IKKE en økonomisk nødvendighed.

²²) Jf. Lund, Henrik Herløv: VK 's forventede 2020 – plan.
www.henrikherloevlund.dk/Artikler/2020planOekonomiskafgrund.pdf

3. OMLÆGNINGEN AF STYRINGEN AF KOMMUNERNE.

Ligesom nødvendigheden af en samlet overordnet udgiftsstyring som del i en samlet økonomisk politik for vækst, beskæftigelse og langsigtet samfundsøkonomisk og statsfinansiell balance ikke skal anfægtes, skal der heller ikke herske nogen tvivl om, at der må og skal være en samlet økonomisk politik for hele den offentlige sektor og at den til enhver tid værende regering her må og skal have førertrøjen på i forhold til kommuner og regioner.

Men også med hensyn til omlægningen af økonomisamarbejde mellem stat, regioner og kommuner og aftalestyring af kommuner og regioner er VK – regeringens forslag til ny udgiftsstyring imidlertid forbundet med en række betydelige problemer.

De vedrørende regioner og kommuner særligt relevante dele af forslaget er:

- Tre udgiftslofter skal sætte bindende rammer for udgifter i hhv. stat, kommuner og regioner.
- Stat, kommuner og regioner skal hver især og hvert år holde sig inden for udgiftslofterne.
- Skærpede økonomiske sanktioner, herunder automatisk modregning i næste års budget og personlige konsekvenser for lederne, skal sikre overholdelse af udgiftslofterne.
- Udgiftslofterne for kommuner og regioner skal omfatte deres serviceudgifter og stort set svare til de nuværende rammer i økonomiaftalerne mellem regeringen og hhv. KL og Danske Regioner.
- Udgiftslofterne skal være opgjort i kroner for de enkelte år. Pris- og lønstigninger vil således være indregnet på forhånd.

Tilbageskridt til kortsigtet og skævvridende økonomistyring.

Der synes således ikke at skulle være adgang til at ændre rammerne for kommunernes økonomi i udgiftsåret, uanset om forudsætningerne skrider. Dette gælder formentlig, hvis der indtræder større pris – og lønstigninger end forventet. Og vil tvinge kommunerne til at opbygge reserver til uforudsete udgiftsstigninger, hvilket naturligvis bliver på bekostning af servicen.

Et godt spørgsmål er, om det også gælder, hvis der kommer flere modtagere af overførselsmodtagere? Hvis det er tilfældet, kan dette få ganske u hensigtsmæssige konsekvenser, hvis større stigninger end forventet og forudset i udgifter til førtidspensionister fx eller sygedagpengemodtagere i det enkelte budgetår så skal finansieres med besparelser på serviceområder som folkeskole og ældrepleje. Er det omvendt ikke tilfældet, og gælder loftet kun de egentlige serviceudgifter, kan det i værste tilfælde betyde, at kommunerne for at undgå straf for overtrædelse af rammerne herfor nødsages til at fyre servicepersonale – skolelærere, Sosu ‘er eller pædagoger –, selv det bare flytter udgiften fra service til dagpenge.²³

Og at rammerne er bindende for det enkelte år vil formentlig også betyde, at mindreforbrug i institutionerne i de enkelte år IKKE længere kan overføres til næste år.²⁴ Det vil naturligvis betyde en tilbagevenden til gamle dages økonomiske adfærd i institutionerne om, at et budget SKAL bruges op inden årets udgang, hvis man ikke vil risikere at miste det.

At rammen således forstås som en årsramme, hvor kun merforbrug overføres til kommende år, vil formentlig også forhindre, at kommunerne sparer op over årene til større investeringer og anlæg både på service og forsyningsområdet, således som det ellers fornuftigvis foregår i dag. Det kan enten betyde meget store skattehop i de enkelte år, hvor sådanne anlæg så skal gennemføres. Eller: Hvis sådanne skatteforhøjelser ikke er mulige, så at kommunerne tvinges til at undlade reovering og fornyelse af institutioner og anlæg.

Ingen af disse konsekvenser af regeringens foreliggende forslag har noget med fornuftig og effektiv økonomistyring at gøre, men er nærmere en tilbagevenden til tidligere tiders u hensigtsmæssigheder og til en kortsigtet og ad hoc præget økonomistyring.

Strammere sanktioner: Langsom nedsmeltning af kommunale selvstyre.

Samtidig lægger VK’s forslag til ny budgetlov også op til ny stramninger af sanktionerne overfor kommunerne ved overtrædelse af regeringens rammer.

Kommunerne er i forvejen i flere omgange blevet ramt af sådanne sanktioner. For at disciplinere kommunerne vedtog VKO allerede ved finanslovaftalen i 2008 en såkaldt ”Justering af aftalestyringen”. På udgiftssiden truedes kommunerne med at blive frataget op til en milliard af bloktilskuddet dvs. omkring 10 mio. kr pr gennemsnitskommune, hvis de ikke overholdt regeringens udgiftsramme. Men i forbindelse med ”Genopretningsaftalen” i 2010 forstærkedes denne ”armvridning” af kommunerne. Dette såkaldte ”betingede balancetilskud” forhøjedes i VKO

²³) Jf. Christensen, Espen: Fokus på udgiftsloft kan give dyre nedskæringer.
<http://www.folkeskolen.dk/ObjectShow.aspx?ObjectId=67501> 13.april 2011

²⁴) Jf. KL: Budgetloven – et stort skridt i den forkerte retning samt jf. Trøjborg, Jan: Forslag om budgetlov vil skævvride velfærden. Politiken 28/4 – 2011.

s ”Genopretningsaftale” til 3 mia. kr. dvs. omkring 30 mio. kr. pr gennemsnitskommune, så kommunerne nu kollektivt kan blive frataget, hvis der samlet sker en overskridelse af den i ”Aftalen” om kommunernes økonomi for 2011 aftalte udgiftsramme. Samtidig målrettes 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.

Endnu mere straffes kommunerne, hvis de fristes til at prøve at forhøje skatterne for at komme ud af klemmen mellem borgernes velfærdsønsker og regeringens nedskæringskrav. Med støtte fra Dansk Folkeparti gennemførte regeringen allerede med finanslovsaftalen i 2008 også på dette område en stramning, således at enkelte kommuner kunne gøres individuelt ansvarlige, hvis de samlet overskred de af regeringen fastlagte skatterammer. I så tilfælde kunne de ”skyldige” kommuner 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 således, at modregningsperioden forlænges fra 3 til 4 år og den individuelle modretning forhøjes fra 0 til 50 pct. i tredje år og 25 pct. i fjerde år. Den ”skyldige” kommune rammes altså endnu hårdere end før, jf. nedenstående tabel.

Tabel: Ny skattesanktion ved kommunal overskridelse af skatteramme,²⁵.

	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

Kilde: ”Genopretningsaftalen” 2010

Som konsekvens af forslaget til ny budgetlov, vil VK nu stramme styringen af kommunerne yderligere ved at udbrede sanktionssystemet til kommunernes udgiftsside.

Regeringen vil fremlægge et lovforslag, hvori kommunerne individuelt skal betale straffen for en evt. budgetoverskridelse. Det forventes heri, at den enkelte kommune selv må bære op til 60 pct. a

²⁵) Jf. Genopretningsaftalen, s. 25,

straffen for en evt. budgetoverskridelse, mens kommunerne kollektivt kommer til at hæfte for de sidste 40 pct. af straffen.²⁶

Regeringen fortsætter hermed den kurs, der blev indledt med strukturreformen ved, at amternes/regionernes økonomiske selvstændighed blev kraftigt indskrænket gennem fratagelsen af retten til skatteudskrivning, hvorved regionerne er reduceret til udgiftsforvaltere. Med stramningen af aftalestyringen i forhold til den kommunale økonomi sker det sammen nu langsomt, men sikkert for kommunerne.

Kernen i det kommunale selvstyre er og bliver det økonomiske råderum til at indrette udgiftsniveau og prioritering og dermed skatteudskrivning efter de lokale behov og ressourcer. Men efterhånden må man med regeringens styringsmæssige tiltag spørge, om der reelt er et kommunalt selvstyre i Danmark, når kommunerne reelt ikke har mulighed for at ændre på hverken skatteindtægten eller udgiftsniveau.

Tvivlsomt svensk forbillede

Forbilledet for denne styringsmodel for kommunerne er ikke mindst Sverige. Det er også ganske rigtigt, at der i Sverige siden begyndelsen af 90'erne har været indført et loft over alle offentlige udgifter, herunder de kommunale, 33 år frem i tiden.²⁷

MEN: Der er en ganske afgørende forskel. I Sverige har man bevaret selvstyret ved, at kommunerne stadig har ret til at skrive skatter ud tilsvarende det niveau, som de ønsker for servicen. Kravet er bare, at der skal være balance på kommunernes budget. Det har de svenske kommuner levet op til.

Skatten i en typisk svensk kommune er nogenlunde den samme som herhjemme, omkring 30 pct.

I modsætning hertil vil den danske regering både kræve balance (og overskud) på kommunernes budget OG SAMTIDIG lægger man reelt op til mere eller mindre at fjerne det kommunale selvstyre ved både at umuliggøre ændring af skatteindtægt og udgiftsniveau.

Og langsom nedsmeltning af den kommunale velfærd.

Gennem den efterhånden meget kraftige indskrænkning i kommunernes udgiftsmæssige og skattemæssige selvstændighed nærmer regeringen sig altså en de facto afskaffelse af kommunernes økonomiske selvstændighed.

²⁶) Jf. Christensen, Espen: Fokus på udgiftsloft kan give dyre nedskæringer.
<http://www.folkeskolen.dk/ObjectShow.aspx?ObjectId=67501> 13.april 2011

²⁷) Jf. Skovgaard, Lars Erik: Sverige har fast hånd på udgifterne. Berlingske 7/2 – 2011.

Dette sker for at gennemtvinge den meget kraftige reduktion i de offentlige udgifter, som regeringen i 2020 planen vil gennemføre. Ikke alene skal der hermed fjernes et beregnet underskud på 47 mia. kr i 2010, men samtidig skal den årlige realstigningstakt for de offentlige udgifter fra 2013 til 2020 reduceres fra i gennemsnit hidtil 1,7 -1,8 % til kun 0,8 % årligt.

Dette betyder reelt yderligere 21 mia. kr i besparelser fra 2015 til 2020 oveni de 47 mia. kr. Samlet vil regeringen i forhold til hidtidig stigningstakt i de offentlige udgifter frem til 2020 faktisk spare 68 mia. kr.²⁸

At den årlige reale stigningstakt i de offentlige udgifter skal reduceres til 0,8 % er identisk med en udgiftsramme på op mod 4 mia. kr årligt. Da regeringen imidlertid samtidig må forventes at reservere dette til udvalgte projekter og udgiftsområder, herunder ikke mindst regionernes sundhedsområde, vil der reelt kun være 1 til højst 2 mia. kr. årligt til overs til kommunerne.

Hvilket skal sammenholdes med, at alene det stigende antal ældre formentlig årligt vil koste mindst det samme og måske helt op til 3 mia. kr årligt i realstigning i de kommunale udgifter. Blot tilgangen af brugere vil altså indebærer årlige besparelser i hidtidig standard og service på ældreområdet og/eller på skole – og børnepasningsområdet på op til - 1 mia. kr. Skal der oven heri som hidtil findes penge til nye tilbud og stigende behov, vil det kræve yderligere besparelser på mindst op til -2 mia. kr.

Samlet må kommunerne i forhold til hidtidig stigningstakt efter 2012/2105 og frem til 2020 forventes at skulle spare årligt op til - 3 mia. kr. pga. demografi og stigende behov svarende til op til 6.000 stillinger årligt.²⁹

Regeringens budgetlov og 2020 plan er således opskriften på ikke bare langsom, men fremskyndet nedsmeltning af velfærd OG selvstyre i kommunerne,

²⁸) Jf. Lund, Henrik Herløv: VK ´s forventede 2020 – plan.
www.henrikherloevlund.dk/Artikler/2020planOekonimiskafgrund.pdf

²⁹) **Jf. Lund, Henrik Herløv: VKO s Genopretningsaftale.**
www.henrikherloevlund.dk/Artikler/Genopretningsaftale.pdf