

KRITISKE ANALYSER

Minirapport:

KOMMUNEaftALE 2013

-

SRSF fortsætter nulvækst

og

nedslidning af velfærd og selvstyre

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

www.henrikherloevlund.dk

herloevlund@mail.dk

Indhold

RESUME:	4
Kommuneaftalen for 2013. Fejl! Bogmærke er ikke defineret.	
Kommunerne må finde sparekniven frem igen.	5
Samfundets svageste rammes hårdest.	5
Retskrav og klageadgang udhules Fejl! Bogmærke er ikke defineret.	
Hvor er KL?	7
INDLEDNING	9
DEL I: HOVEDELEMENTER I AFTALE OM KOMMUNERNES ØKONOMI 2013.	10
1.1. Hovedtal.	10
1.2. Andre centrale elementer.	11
DEL II: DEN ØKONOMISKE RAMME OG KONSEKVENSERNE HERAF.	12
2.1. Nulvækst eller måske rettere minusvækst på drift/serviceområdet.	12
2.2. Kommunerne straffes for overdreven spareiver.	13
2.3. Sanktioner skaber negativ spiral.	14
2.4. Udskydelse af udgifter og midlertidige tiltag bag besparelser.	14
2.5. Stigende antal brugere og stigende behov kræver realvækst.	15
2.6. Store besparelser på kernevelfærden i 2013.	16
2.7. Stillingsnedlæggelser vil fortsætte.	17
2.8. Effektivisering.	18
2.9. Skattefinansieret anlægsramme uændret, men 2½ mia. mere til klimasikring.	19
2.10. Skatten skal holdes i ro, dog får grundskylden lov til at stige.	19
DEL III: SEKTOROMRÅDER	21
3.1. Flere penge til dagtilbud – men giver det øgede normeringer?	21
3.2. Specialundervisning og folkeskole.	22
3.3. Socialområdet.	24
3.4. Beskæftigelsesområdet	24
3.5. Nyt refusionssystem for overførselsindkomster.	25
DEL IV: PERSPEKTIVER.	27

4.1. Langt fra "Fair Løsning"	27
4.2. Besparelser koster velfærd og vækst.....	29
4.3. Budgetlov – endnu strammere økonomistyring.	29
4.5. Selvstyre under afvikling.	32
4.6. KL´ s rolle – eller mangel på samme.	33

RESUME:**Intro:**

- *Det må anerkendes, at der er enkelte positive elementer i kommuneaftalen for 2013, navnlig at kommunerne på anlægsområdet får lov til at investere 2½ mia. kr. mere til klimasikring af kloakker finansieret ved stigende takster samt at der gives flere midler til daginstitutioner og forebyggelse. Men hovedbilledet handler om fortsættelse af VK s stramme økonomiske styring af kommunerne. Kommuner tilføres i forhold til rammen godt nok 0,8 mia. kr., men samtidig nedsættes rammen med 2½ mia. kr. i forhold til forrige år – dvs. en nettoforringelse på 1,7 mia. kr. SRSF dekretterer således ikke blot nulvækst, men minusvækst.*
- *Også skatten skal holdes i ro bortset fra prisregulering af grundskylden. Kommunerne skal selv gennem såkaldt effektivisering frem til 2014 levere 1,5 mia. kr. til finansiering af servicen, men vil i vid udstrækning være tvunget til at realisere dette gennem yderligere besparelser.*
- *På trods af S + SF før valget med "Fair Løsning 2020" lovede et årligt løft til kommunerne på 2 mia. kr i gennemsnit, hvis de fik magten, har SRSF efter regeringsovertagelsen således i allerhøjeste grad videreført VK s nulvækst. I forhold til, hvad der årligt vil være brug for at tilføre til flere ældre, stigende sociale behov og i forhold til stigende velstand, vil kommunerne årligt være tvunget til at spare mellem 1½ og 4,5 mia. kr årligt, hvilket vil medføre fortsatte velfærdsforringelser i 2013 og fyringer af op til 6.000 medarbejdere.*
- *Alt i alt indebærer denne økonomi"aftale" en yderligere indskrænkning af kommunernes økonomiske råderum. En tendens som SRSF regeringen tilmed forstærker yderligere gennem budgetloven, hvor kommunerne end ikke synes at ville få lov til at spare op til kommende års investeringer, men tværtimod vil blive tvunget til at opbygge store reserver til uforudsete udgifter på bekostning af drift og service. Og hvorved der gennemføres yderligere stramninger af det straffesystem, som VKO indførte for overskridelser af de dikterede økonomiske rammer for kommunerne.*
- *Vi ser ikke alene SRSF fortsætte VK s borgerlige, stramme økonomiske politik overfor det offentlige med forringelse af velfærden, men også en fortsættelse af den langsomme nedsmeltning af det kommunale selvstyre, som påbegyndtes under den tidlige regering.*

1. Kommunerne må finde sparekniven frem igen i 2013.

- *Først og fremmest betyder den indgåede økonomi"aftale" for 2013 ligesom de tidligere års "aftaler" under VK – regeringen en fortsat udhuling af kommunernes økonomi. På trods af S + SF før valget med "Fair Løsning 2020" lovede et årligt løft til kommunerne på 2 mia. kr i gennemsnit, hvis de fik magten, betyder økonomiaftalen selv med den mest positive målestok kun fortsat nulvækst og må endda ud fra en mere kritisk betragtningsmåde beskrives som minusvækst. Godt nok tilføres kommunerne i forhold til rammen godt 0,8 mia. kr. til dagtilbud og forebyggelse, men samtidig nedsættes rammen med 2½ mia. kr. i forhold til forrige år – dvs. en nettoforringelse på 1,7 mia. kr.*
- *I forhold til det i "Fair Løsning 2020" lovede årlige gennemsnitlige løft på 0,9 % i snit, er der i forhold til den fastsatte ramme kun tale om en vækst på 0,35 %, men inkl. rammeforringelse tale om et fald på -0,7 %. Men flere ældre, stigende sociale behov og stigende velstand kræver en årlig realvækst på i snit op til 1,3 % svarende til omkring 3 mia. kr årligt for at bevare standarden i den kommunale velfærd. Da kommunerne ikke tilføres disse ressourcer, tvinges de til at frigøre ressourcer til de flere ældre og stigende behov gennem besparelser enten på ældre og socialområderne selv eller på andre velfærdsområder, navnlig daginstitutioner og folkeskole.*
- *Så store besparelser gennem flere år kan umuligt gennemføres uden om personalekontoen og mange kommuner vil da givet også være indstillet på at hugge til med det samme og få bragt den største udgiftsposten – lønnen - ned. Forudsættes det, at en forholdsmæssig del af besparelsen i kommunerne fordeles på løn, svarer det til en samlet årlig lønbesparelse 2011 til 2013 på 1 til 3 mia. kr. om året, hvilket igen svarer på op til 6.000 stillinger i årligt gennemsnit i nulvækstperioden. Nulvæksten har allerede betydet nedlæggelse af 30.000 kommunale stillinger*

2. Kommunerne straffes for overdreven spareiver.

- *Minusvæksten i 2013 er i høj grad løn som forskyldt til kommunerne. Regeringens begrundelse for at sænke driftsrammen for 2013 med 2½ mia. kr. i forhold til aftalen for 2012 er nemlig, at kommunerne selv med deres budgetter for 2012 har lagt sig disse 2½ mia. kr under rammen for 2012. Og at kommunerne i 2011 brugte 5,7 mia. kr svarende til 2,5 % mindre end budgetteret på de kommunale kerneopgaver, serviceområdet. KL godt nok har krævet uændret ramme for 2013, men har naturligvis ikke kunnet argumentere for penge i 2013, som man ikke har brugt de to foregående år. Kommunerne har således "rakt fanden en lille finger" og fået taget armen.*
- *Men spare iveren risikerer at svie kommunerne og velfærden dyrt i 2013. De foregående år har besparelserne i betydelig udstrækning har haft midlertidig karakter og handlet om*

udskydelse af udgifter snarere end varig nedbringelse af udgiftsniveauet. Mange steder har der været kursusstop, ansættelsesstop, anlægsstop, ja stop for også indkøb af materialer og inventar mm. Men kommunerne kan naturligvis ikke fortsætte med at udskyde udgifter, man skubber blot en pukkel foran sig som før eller siden skal betales – med egentlige besparelser på kerne velfærden. Det kan meget let blive i 2013.

- Besparelserne i 2011 og 2012 skyldes det nye stramme sanktionssystem, som VKO indførte og som SRSF med budgetloven viderefører og udbygger. Kommunerne måles hermed to gange: Først bliver de kollektivt målt på, om budgettet overholder aftalerammen og derefter på, om regnskabet holder sig indenfor deres budget? Samtidig er der indført individuelle sanktioner mod de skyldige kommuner i evt. overskridelser. Disse skrappe sanktioner tvinger kommunerne til ikke at udnytte rammerne fuldt ud, men til at sørge for at have en buffer, således at de ikke ramme af sanktionerne undervejs. Dette medfører en negativ spiralbevægelse nedad: Først lægges budgettet lidt under aftalen for at undgå den første sanktion og dernæst holdes regnskaberne igen lidt under budgettet for at undgå næste sanktion.
- Samlet bliver resultatet en betydelig underskridelse af rammen, som så af regeringen kan benyttes som begrundelse for at nedsætte næste års ramme, som kommunerne så igen af sanktionerne tvinges til at holde sig under og så videre.

3. Utilfredsstillende aftale vedr. daginstitutioner og specialundervisning.

- Som anført er det i sig selv godt, at der i aftalen gives flere midler til daginstitutioner, idet der på baggrund af finanslovsaftalen 2012 mellem SRSF – regeringen og Enhedslisten afsættes 500 mio. kr fra 2013 og frem. MEN: Pengene var i finanslovsaftalen afsat til ”forhøjelse af minimumsnormeringer”. Men i økonomiaftalen er ordet ”minimumsnormeringer” taget ud af aftalen og i stedet for at sende pengene til den enkelte institution fordeles de på kommunerne efter antal børn i 0 – 5 års alderen. Der er i økonomiaftalen således ikke direkte bindinger på, at midlerne faktisk afsættes til normeringer og heller ingen sanktioner, hvis det ikke sker.
- Det må betegnes som højst utilfredsstillende, at aftalen på denne måde ikke rummer sikkerhed for, at midlerne rent faktisk bruges efter formålet. Og der er kommunernes trængte økonomiske situation i 2013 taget i betragtning risiko for at midlerne blot ryger i kommunekassen.
- Vedr. specialundervisning er aftalen ikke blot utilfredsstillende, men dybt kritisabel. Der er for det første på trods af hårde besparelser i de foregående år ikke afsat midler til forbedring af folkeskolen. Men det forventes, at der kan frigives midler ved at have en mere

inkluderende folkeskole, således at der kan overføres midler fra specialundervisning til almenundervisning. Imidlertid handler dette om, at en stor gruppe af elever, der før fik specialundervisning uden for den almindelige folkeskole – i specialklasse, specialcenter eller specialskole - nu fremover være "inkluderet" i folkeskolens almindelige klasser og kun få eventuel støtte her. Dette indebærer, at der frigøres midler fra specialklasser. –centre og –skoler. Disse skal som udgangspunkt følge med over i folkeskolen, men gennem lavere omkostninger – og indsats – her spares samtidig 1,5 til 2 mia. kr.

- Imidlertid forsvinder de svage børns støttebehov ikke, bare fordi de nu modtager undervisning i det almene miljø. Tværtimod skal børnene i stedet have meget støtte i skolen, i klassen eller på specialcenter. Dette forudsætter timer hertil og i en række tilfælde, at der er to lærere i klassen samt mere afgrænsede undervisningslokaler. Og det kræver ikke mindst uddannelse af folkeskolens lærere i almindeligheder og opbygning af særlig specialpædagogisk kompetence. Inklusion kræver med andre ord investering i oprustning af folkeskolens og folkeskolelærerne til at håndtere opgaven, hvilket i sig selv næppe kan gøres for færre ressourcer. Tværtimod, skal det gøres uden at forringe undervisning og støtte til svage elever vil det i en overgangsperiode formentlig kræve flere ressourcer, mens uddannelse af folkeskolelærerne pågår. De sparede midler burde således minimum anvendes til denne oprustning og kompetenceudvikling i folkeskolen. Men økonomisaftalen rummer ingen sikring af, hverken at kommunerne faktisk tildeler folkeskolen de sparede midler eller af, at den fornødne investering i oprustning og kompetenceopbygning af og i folkeskolen finder sted.
- Med det økonomiske pres på kommunerne generelt under nulvækst er der tværtimod udsigt til at tilbageflytning af specialundervisningselever til folkeskolerne bliver en spare – og nedskæringsøvelse om at indføre en "specialundervisning" i discountudgave. Og at børnene hermed kommer til at betale for ønsket om "mere inklusion" - både de svage elever, som modtager ringere støtte og undervisning og de almindelige elever, til hvem der også bliver dårligere tid og ringere undervisningsvilkår. Der er tale om et katastrofalt omsorgssvigt, der kun kan føre til flere fremtidige tabere i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet.

4. Fortsat langsom nedsmeltning af velfærd og selvstyre

- Med økonomiaftalen for 2013 er der ikke alene tale om, at SRSF opgiver valgprogrammet fra 2011 og målene heri om at sikre et tiltrængt løft for velfærden. Regeringen har i stedet overtaget VK's stramme økonomiske politik overfor det offentlige forbrug og velfærden, ja SRSF's første egen kommuneaftale er gennem rammereduktionen på 2½ mia. kr strammere end VK's aftaler siden 2011. Hvor VK dekreterede nulvækst, dekreterer SRSF minusvækst.

- *Og 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 SRSF fortsætter med budgetloven og kommuneaftalen også VK s politik med mere og mere at indskrænke kommunernes økonomiske råderum. Efterhånden må man med spørge, om der reelt er et kommunalt selvstyre i Danmark, når kommunerne reelt ikke har mulighed for at ændre på hverken skatteindtægten eller udgiftsniveau?*
- *I betragtning af, at aftalen er endnu værre for kommunerne end de tidligere har der været forbløffende stille fra KL fra S + SF flertallet i KL s ledelse. KL er selvfølgelig en del af det offentlige apparat, men KL er også borgernes og lokalområdernes repræsentant overfor centralmagten og bør i den egenskab stå vagt om borgernes indflydelse og det lokale demokrati.*
- *Og selvom regeringen selvsagt må have førertrøjen på i den økonomisk politik, er det de danske kommuner, som leverer langt størstedelen af velfærdsydelse og som har både den almindelige danskers og de svageste behov tæt inde på livet. Derfor har KL også et ansvar for og en opgave om at repræsentere og kæmpe for borgernes velfærd og i den forbindelse tydeliggøre over for den almindelige borger, hvilke konsekvenser så vigtige forhandlinger og aftaler har for danskernes hverdag. Det skal gøres nærværende og vedkommende for den enkelte borger, hvad de konkrete politiske initiativer, betyder for dem selv og deres medborgere.*
- *KL har indrømmet næppe haft noget alternativ til at tiltræde regeringens "aftale", men har til gengæld ikke løftet sin opgave med at åbne befolkningens øjne for både den voldsomme nedskæring af velfærden og den voldsomme indskrænkning af det kommunale selvstyre, som regeringens nulvækstplan medfører.*

INDLEDNING.

I det følgende gennemgås i del I en oversigt over hovedelementerne i kommuneaftalen som helhed.

Dernæst redegøres i del II for den økonomiske ramme og konsekvenserne heraf.

Videre analyseres i del III sektorområderne, herunder øgede normeringer i dagtilbud, inklusion.

Endelig opridses i del IV perspektiver af kommuneaftalen.

DEL I: HOVEDELEMENTER I AFTALE OM KOMMUNERNES ØKONOMI 2013.¹

1.1. Hovedtal.

Hovedtallene i den indgåede såkaldte "Aftale om kommunernes økonomi 2012" er følgende

1. UDGIFTER: Kommunernes driftsudgifter må i 2013 stige med 800 mio. kr.²
2. SERVICE: Kommunerne får 500 mio. kr aftalt med Enhedslisten på finansloven til bedre normeringer i dagtilbud. Herudover afsættes 300 mio. kr til forebyggelse. Det sidste er de eneste "nye penge" i aftalen.
3. EFFEKTIVISERING Kommunerne skal selv gennem effektivisering, afbureaukratisering, digitalisering og mere effektive indkøb frigøre 1,25 mia. kr til "borgernær service" frem til 2014.
4. SKAT: Også skatten skal for kommunerne under et holdes i ro. Særligt trængte kommuner kan få lov til at sætte skatten op indenfor en ramme på 250 mio. kr., hvilket dog skal modsvares af, at andre kommuner sænker skatten tilsvarende. Til de der gør det sidste, vil der i 2013 blive etableret en tilskudsordning.³ På grundskyldsområdet får kommunerne lov at øge provenuet med 7 %.
5. SANKTIONER STRAMMES MED BUDGETLOV: På driftsområdet er det betingede bloktilskud 3 mia. kr⁴ og på anlægsområdet 1 mia. kr.⁵
6. ANLÆG: Anlægsrammen fra 2012 på 15,5 mia. kr videreføres for kommunernes skattefinansierede anlægsudgifter. Kommunerne skal prioritere, at investere i dette forudsatte omfang (7 mia. kr.) på de såkaldte "Kvalitetsfundsområder", hvilket der tidligere har været vanskeligheder med.

1) Jf. Aftale om kommunernes økonomi for 2013.

2) Jf. aftalen side 2 og 3.

3) Jf. aftalen, s. 4.

4) Jf. aftalen, s. 3

5) Jf. aftalen, s. 4.

7. OVERFØRSLER: Kommunerne får en "midtvejsvurdering" af udgifter til indkomstoverførsler i 2013 med mulighed for "regulering" ved "væsentlige ændringer i forhold til det forudsatte".⁶

1.2. Andre centrale elementer.

8. LØFT AF INVESTERINGER I KLIMATILPASNING. På det brugerfinansierede område får kommunerne med økonomiaftalen for 2013 lov til at løfte investeringer på spildevandsområdet med 2,5 mia. kr.⁷
Investeringerne takstfinansieres gennem højere spildevandsafgifter.⁸
9. DAGTILBUD: Med aftalen udmøntes finanslovsaftalen for 2012 med Enhedslisten, hvor der var afsat 5000 mio. kr til bedre normeringer.⁹
10. FOREBYGGELSE: Kommunerne får 300 mio. kr i nye midler til at styrke indsatsen med forebyggelse for ældre samt mennesker med korniske sygdomme.¹⁰
11. BESKÆFTIGELSE SOMRÅDET: Regeringen vil i 2 år suspendere reglerne om 100 % kommunal finansiering af udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp, hvis tilbud om aktivering og samtaler ikke gennemføres rettidigt.¹¹
12. SPECIALUNDERVISNING. Andelen af elever, der skal inkluderes i den almindelige folkeskole, skal øges fra 94,4 % til 96 %.
13. DET SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE: Udgifterne til "Det specialiserede socialområde", der bl.a. dækker hjælp til handicappede, sindslidende og omsorgstruede børn blev i 2011 bremsset og kommunerne skal fastholde dette.¹²
14. AFBUREAKRATISERING: Reglerne for udbud, offentligt privat samarbejde og frit valg skal forenkles.

6) Økonomiaftalen 2013, s. 5.

7) Jf. aftalen, s. 7 ff.

8) Ibid.

9) Jf. aftalen, s. 9

10) Jf. aftalen, s. 10

11) Jf. aftalen. s. 12

12) S.15.

DEL II: DEN ØKONOMISKE RAMME OG KONSEKVENSERNE HERAF.

2.1. Nulvækst eller måske rettere minusvækst på drift/serviceområdet.

At der tales om en "aftale" mellem regeringen og Kommunernes Landsforening skal man ikke lade sig narre af.

Aftalen er også i år med ført hånd, fordi SRSF - regeringen ifølge regeringsgrundlaget¹³ har forpligtet sig til at bygge på og videreføre "Genopretningsaftalen" fra 2010 og dermed den tidligere VK – regerings nulvækstpolitik overfor det offentlige forbrug, herunder for kommunerne.

At nulvæksten videreføres er også i praksis det som sker, idet kommunerne kun får lov til at øget udgifterne med 800 mio. kr i forhold til en samlet ramme for driftsudgifter på omkring 232.000 mio. kr¹⁴.

Det svarer til en stigning på 0,35 %. Det er i praksis identisk med fortsat nulvækst i forhold til rammen.¹⁵

MEN: Man kan diskutere, om man ikke rettere bør tale om minusvækst. Det skyldes, at rammen i sig selv er lagt 2½ mia. kr under aftalen for 2012, hvilket svarer til en reduktion på - 1,1 %.¹⁶

Kommunerne tilføres altså 0,8 mia. kr, men får samtidig 2,5 mia. kr. mindre i forhold til sidste år. Det samlede resultat af meget få nye midler i 2013 og en sænkelse af den generelle ramme er en samlet negativ vækst på $-1,1 \% + 0,35 = -0,7 \%$.¹⁷

Det skal dog bemærkes, at kommunerne gennem en forhøjelse af grundskylden med 7 procent opnår yderligere 1½ mia. kr i skatteindtægter¹⁸ samt at man får lov til at finansiere vedligeholdelse og udbygning af kloaksystemet for 2½ mia. kr. via spildevandstaksterne.

13) Jf. SRSF – regeringen: Et Danmark der står sammen.

14) Jf. aftalen side 2 og 3.

15) Jf. Berlingske 12.06.12: Et løfte mangler at blive brudt.

16) Jf. OAO: Økonomiaftalen mellem regeringen og kommunerne om 2013. 17.06.12.

17) Egen beregning

18) Jf. Ritzau: Den kommunale ejendomsskat stiger med syv procent. Politiken 11.06.12

2.2. Kommunerne straffes for overdreven spareiver.

Regeringens begrundelse for at sænke driftsrammen for 2013 med 2½ mia. kr. i forhold til aftalen for 2012 er, at kommunerne selv med deres budgetter for 2012 har lagt sig disse 2½ mia. kr under rammen for 2012.

Kommunerne har således ”rakt fanden en lille finger” og fået taget armen.

Men bag herved igen har ligget bevidstheden om, at kommunerne i 2011 brugte 5,7 mia. kr svarende til 2,5 % mindre end budgetteret på de kommunale kerneopgaver, serviceområdet, jf. nedenstående tabel:

Tabel: Opgørelse af kommunale hovedtal for budget og regnskab 2011. ¹⁹

Mia kr., 2012-pl, regnskab 2011 opgaveniveau	Budget 2011	Regnskab 2011	Forskel (mia.)	Forskel (pct.)
Serviceudgifter	227,6	221,9	-5,7	-2,5
Overførsler	57,5	57,6	0,1	0,1
Forsikrede ledige	13,2	13,3	0,2	1,4
Bruttoanlæg	17,4	18,8	1,4	8,0
-heraf kvalitetsfundsområdet	6,7	7,5	0,8	12,3

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriets meropgaveopgørelse og skøn for pris- og lønudvikling samt egne beregninger. Anm.: Budgetterede nettoserviceudgifter er korrigeret for meropgaver (DUT) samt reviderede pris- og lønforudsætninger. Nettoserviceudgifter er opgjort som nettodriftsudgifter ekskl. udgifter til det brugerfinansierede område, overførsler, udgifter til forsikrede ledige, indtægter fra den centrale refusionsordning samt aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet. Bruttoanlægsudgifter er opgjort ekskl. det brugerfinansierede område samt ældreboliger. Kvalitetsfundsområdet omfatter bruttoanlægsudgifter til skoler, daginstitutioner, idrætsanlæg til børn og unge samt ældresektoren. Afvigelse i summering skyldes afrunding.

Faldet er især indtruffet på administrationsområdet (3,5 mia. kr.), men har herudover navnlig ramt de svage idet udsatte børn og unge og voksenhandicappede tilsammen har underforbrugt med knap en milliard. Kroner. Herudover har dagtilbud, folkeskoler og ældreområdet tilsammen sparet ½ mia. kr. ²⁰

Kommunerne straffes hermed nu i 2013 for overdreven spareiver i 2011 og 2012, idet KL godt nok har krævet uændret ramme for 2013, men naturligvis har det været svært – for ikke at sige umuligt - at argumentere for penge i 2013, som man ikke har brugt de to foregående år.

19) Kilde: Jensen, Per Brøgger (OAO): Kommunernes regnskaber for 2011. 22.05.12

20) Jf. oven anførte værk.

2.3. Sanktioner skaber negativ spiral.

Besparelserne i 2011 og 2012 skyldes det nye stramme sanktionssystem, som VKO indførte og som SRSF med budgetloven viderefører og udbygger.

Kommunerne måles hermed to gange: Først bliver de kollektivt målt på, om budgettet overholder aftalerammen og derefter på, om regnskabet holder sig indenfor deres budget? Samtidig er der indført individuelle sanktioner mod de skyldige kommuner i evt. overskridelser.

Disse skrappe sanktioner tvinger kommunerne til ikke at udnytte rammerne fuldt ud, men til at sørge for at have en buffer, således at de ikke ramme af sanktionerne undervejs.

Dette medfører en negativ spiralbevægelse nedad: Først lægges budgettet lidt under aftalen for at undgå den første sanktion og dernæst holdes regnskaberne igen lidt under budgettet for at undgå næste sanktion.

Samlet bliver resultatet en betydelig underskridelse af rammen, som så af regeringen kan benyttes som begrundelse for at nedsætte næste års ramme, som kommunerne så igen af sanktionerne tvinges til at holde sig under og så videre.²¹

2.4. Udskydelse af udgifter og midlertidige tiltag bag besparelser.

Men – har regeringen sagt til kommunerne – I har jo vist, at I kunne klare jer for mindre, så hvad klynker I så for.

Problemet er imidlertid, at besparelserne både i 2011 og 2012 i betydelig udstrækning har haft midlertidig karakter og handlet om udskydelse af udgifter snarere end varig nedbringelse af udgiftsniveauet.

Mange steder har der været kursusstop, ansættelsesstop, anlægsstop, ja stop for også indkøb af materialer og inventar mm.²²

Men kommunerne kan naturligvis ikke fortsætte med at udskyde udgifter, man skubber blot en pukkel foran sig som siden skal betales – med egentlige besparelser på kerne velfærden.

21) Jf. Jensen, Per Brøgger (OAO): Økonomiaftalen mellem regering og kommunerne om 2013. 17.06.12

22) Jf. Kamil, Carolina: Ny kommuneaftale betyder flere velfærdsbesparelser. Berlingske, 12.06.12 og jf. Jensen, Per Brøgger (OAO): Kommunernes regnskaber for 2011.

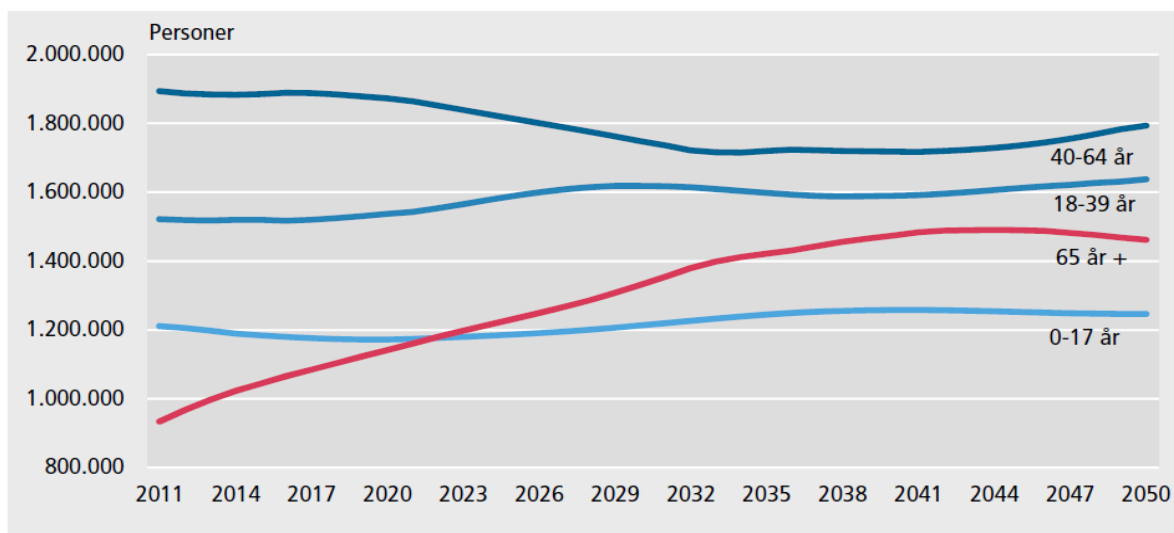
2.5. Stigende antal brugere og stigende behov kræver realvækst.

KL's nye formand, borgmester Erik Nielsen fra Rødovre, har da heller ikke villet garantere, at aftalen ikke medfører velfærdsforringelser i 2013: "Nej, det kan jeg ikke garantere. Det er en stram aftale og det vil betyde, at man skal ud og prioritere i kommunerne – også i det kommende år."²³

Prioriteringer betyder her besparelser. Og der er ingen tvivl om, at aftalen vil medføre fortsatte og stigende velfærdsbesparelser i kommunerne.

Det skyldes de store demografiske ændringer i disse år, hvor der bliver mange flere ældre pensionister. Godt nok går også antallet børn og unge i henholdsvis dagpasning og folkeskole tilbage, men langt fra i samme takt som antallet af ældre stiger.

Figur: Antal personer i forskellige aldersgrupper 2011 – 2050.²⁴



Netto stiger antallet af brugere til kommunernes serviceydelser således, men det reguleres kommunernes budgetter med aftalen for 2013 og under SRSF's fortsatte nulvækst, ja minusvækst ikke for. Denne demografisk betingede udgiftsvækst udgør ifølge finansministeriet i disse år omkring 0,3 % årligt svarende til omkring 1,5 mia. kr. årligt.²⁵ Videre vil der være behov for at opdatere velfærden i takt med velstandsudviklingen.²⁶ Finansministeriet regner hertil med en årlig

23) Jf. Fastrup, Niels og Morten Skærbæk: Kommunerne skal satse på børn, miljø og klima i 2013. Politiken, 11.06.12

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

25) Jf. Berlingske 09.05.12 og jf. Madsen, Martin: Nulvækst tilbageruller velfærdssamfundet. AE rådet, 28.04.10

26) Jf. Madsen, Martin: Nulvækst tilbageruller velfærdssamfundet. AE rådet, 28.04.10

realvækst i det offentlige forbrug på 0,7 %. Endelig må der efter undertegnede vurdering også regnes med stigende behov på det sociale område. Selvom stigningstakten på det sociale område, til specialundervisning mm i de senere år er reduceret i de senere år, må der også frem over regnes med en vis årlig realvækst i det offentlige forbrug hertil. Med et forsigtigt skøn kræves en årlig realvækst på omkring 0,3 % til stigende sociale behov.

Samlet skal det offentlige forbrug, hvoraf størstedelen afholdes i kommunerne, altså have en årlig realvækst på mellem 1 % og op til 1,3 % for at bevare uændret standard, service og kvalitet.

Med samlede driftsudgifter på 230 - 240 mia. kr skal kommunernes udgifter årligt i gennemsnit stige med op til 3 mia. kr for at opretholde velfærdsstandard.

2.6. Store besparelser på kernevelfærden i 2013.

I forhold til den nødvendige realvækst i kommunernes udgifter på mellem 1 og 1,3 % årligt i gennemsnit i disse år vil væksten – jf. foran – imidlertid kun ligge på mellem 0,35 % i forhold til rammen for 2013) og -0,7 % i forhold til forrige års ramme.

Dvs. at selv med den mest positive vurdering stiger kommunernes udgifter i 2013 højst 0,8 %, men i realiteten er der inkl. rammesænkningen snarere tale om en minusvækst på -0,7 %.

Det betyder, at kommunerne i 2013 vil komme til at mangle mindst 1,5 mia. kr og i værste tilfælde op til 4,5 mia. kr.

Tabel: Besparelse i kommuner 2013 i forhold nødvendig realvækst for at opretholde velfærdsstandard. ²⁷.

	%	Mia. kr
1. Nødvendig vækst for at opretholde standard og kvalitet i kommunernes service	1 til 1,3 %	2,5 til 3
2. Kommunernes faktiske realvækst i 2013	+0,35 til -0,7 %	0,8 til -1,7
3. MANKO (afrundet)		1,5 til - 4,5

²⁷) Kilde: Egen beregning.

Når kommunerne nu ikke tilføres disse ressourcer, tvinges de til at frigøre ressourcer til de flere ældre og stigende behov gennem besparelser enten på ældre og socialområderne selv eller på andre velfærdsområder, navnlig daginstitutioner og folkeskole.

I kommuner med mange ældre vil omkostningerne til pleje og sundhed stigende i de kommende år og skal budgetterne balancere, må der svares tilsvarende på folkeskolen og daginstitutionerne. Vender befolkningen den anden vej, er det børnene, der belaster budgetterne og de ældre, som må holde for.²⁸

Det betyder igen, at der bliver færre ressourcer, herunder færre offentligt ansatte, pr. bruger = faldende standard dvs. at velfærden forringes.

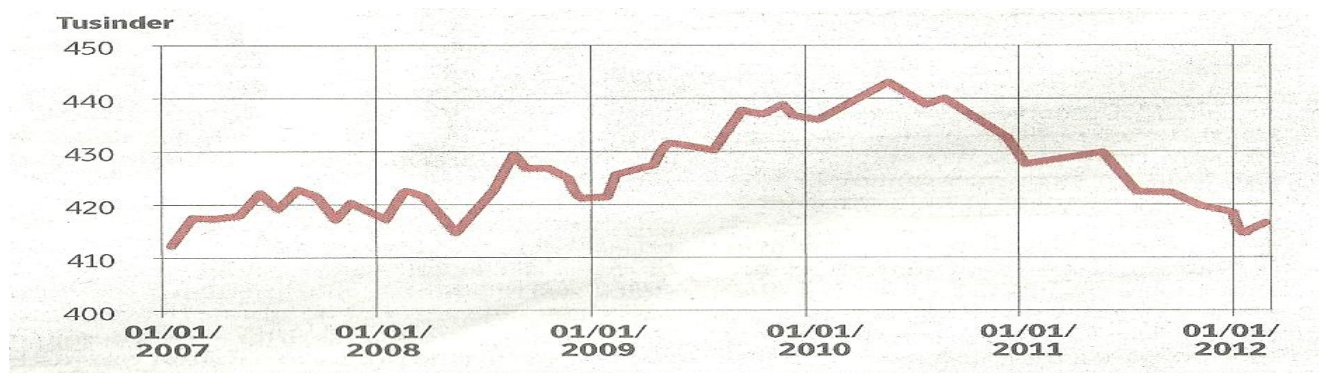
Situationen vil også afhænge af, hvorledes forbruget udvikler sig i 2012 i forhold til 2011. Er kommunerne fx i 2012 nødt til at øge forbruget efter at have udskudt udgifter ekstraordinært i 2011, vil de med det lavere budget for 2013 igen blive tvunget til at skære voldsomt her.²⁹

2.7. Stillingsnedlæggelser vil fortsætte.

Men så store besparelser kan kun findes over personalekontoen.

Det er også det som er sket hidtil, idet der siden 2010 er fjernet op mod 30.000 stillinger i kommunerne.

Tabel: Antal kommunalt fuldtidsansatte 2007 til 2012.³⁰



28) Jf. Kamil, Carolina: Ny kommuneaftale betyder flere velfærdsbesparelser. Berlingske, 12.06.12.

29) Jf. Jensen, Per Brøgger (OAO): Økonomiaftalen mellem regering og kommunerne om 2013. 17.06.12

30) Kilde: Christoffersen, Henrik (CEPOS): Tillid er godt, men straf virker bedst på kommunerne. Berlingske, 11.06.12

Og denne voldsomme personalereduktion vil fortsætte i 2013. Forudsættes det, at en forholdsmæssig del af besparelsen i kommunerne fordeles på løn, svarer det til en samlet årlig besparelse på lønkontoen i 2013 på 1 til 3 mia. kr. om året, svarer til en besparelse på op til 6.000 fuldtidsstillinger.

Tabel: Effekt på samlet kommunal beskæftigelse 2013 (1000 heltidsansatte) ³¹

	Reduktion
1. Anslået personalebesparelse	2.000 til 6.000

Dette betyder nye fyringer i kommunerne i 2013. ³²

Dette vil selvfølgelig – ligesom de hidtidige besparelser – også ramme kernevelfærden og tilmed i stigende grad, fordi de lavthængende frugter i form af administrative besparelser og udskydelser af udgifter i stigende grad må antages at tørre ud.

2.8. Effektivisering.

Hertil kommer, at kommunerne ifølge økonomiaftalen for 2013 gennem effektivisering skal finde 1,5 mia. kr. i 2013 og 2014.

Der er tale om en nærmest tro kopi af den aftale VK lavede herom med KL. Dengang var målet 1 mia. kr. om året, nu er det 1½ mia. kr over to år. ³³

De 1,5 mia. kr er fordelt sådan, at staten og kommunerne hver især skal finde 750 mio. kr. frem til 2014. De frigjorte midler skal blive i kommunerne og her anvendes til borgernær service.

Regeringens halvdel af effektivisering på 358 mio. kr skal primært findes ved forenkling af frit valg på hjemmehjælpsområde og af udbud samt gennem indkøbsaftaler og øget digitalisering. ³⁴

For kommunernes vedkommende forudsættes at der i det videre igen skal spares på administration med omkring 200 mio. kr. ³⁵

31) Kilde: Egen beregning.

32) Jf. Rose, Ulla: Kommuner vil fortsætte fyringer. Arbejderen 12.06.12

33) Jf. Baastrup, Lisbet (FTF): Kommunerne straffes for at spare. 12.06.12.

34) Økonomi aftalen, s. 19 ff.

Disse afbureaukratiseringsforslag er imidlertid i stor udstrækning genbrug fra tidligere år. Og de har allerede tidligere år i høj grad haft karakter af skrivebordseffektiviseringer,³⁶ så det må betragtes som et meget åbent spørgsmål, om der er mere at hente her eller

Snarere er det hermed sandsynligt, at også disse penge i høj af kommunerne skal skaffes gennem egentlige besparelser på velfærden.

2.9. Skattefinansieret anlægsramme uændret, men 2½ mia. mere til klimasikring.

Anlægsrammen for kommunernes skattefinansierede investeringer er på 15,5 mia. kr – det samme som sidste år.

Heraf vil kommunerne få 2 mia. kr. fra kvalitetsfonden og skal i alt udmønte 7 mia. kr indenfor kvalitetsfundsområderne i 2013.³⁷

Derimod åbnes der på det brugerfinansierede område op for en forøgelse af investeringerne med i alt 2,5 mia. kr. med henblik på klimatilpasning af spildevandsområdet.³⁸

Dette finansieres imidlertid over taksterne for afledning af spildevand.

2.10. Skatten skal holdes i ro, dog får grundskylden lov til at stige.

Svarende til den manglende tilførsel af nye midler til drift og service, skal også skatten i 2013 holdes i ro i kommunerne.³⁹

Særligt trængende kommuner får dog lov til at øge skatten indenfor en ramme på 250 mio. kr. men de andre kommuner skal så nedsætte skatten tilsvarende.

For at lette dette etableres i 2013 en tilskudsordning til kommuner, som sætter skatten ned.⁴⁰

35) Jf. Jensen, Per Brøgger (OAO): Økonomiaftalen mellem regering og kommunerne om 2013. 17.06.12

36) Jf. Bastrup, Lisbet (FTF): Kommunerne straffes for at spare. 12.06.12.

37) Jf. aftalen, s. 4.

38) Jf. aftalen, s. 7

39) Jf. aftalen, s. 3.

40) Oven anførte værk, s. 4

På et område får de kommunale skatter dog lov til at stige, idet grundskylden opreguleres med 7 %.

Den kommunale ejendomsskat - eller grundskylden - bliver opkrævet som en procentdel af grundværdien. Det er den offentlige ejendomsvurdering, der danner grundlag for grundskylden. Siden 2002 har der været et loft over, hvor meget beregningsgrundlaget må stige. Det er dette loft, som for 2013 opreguleres med 7 %.

Sidste år fik kommunerne 20,5 milliarder kroner i kassen via grundskylden. I 2012 stiger tallet formentlig til 21,4 milliarder. Og i 2013 vil tallet vil stige til 22,9 milliarder kroner til næste år. ⁴¹

⁴¹) Jf. Ritzau: Den kommunale ejendomsskat stiger med syv procent. Politiken 11.06.12

DEL III: SEKTOROMRÅDER.

3.1. Flere penge til dagtilbud – men giver det øgede normeringer?

På baggrund af finanslovsaftalen 2012 mellem SRSF – regeringen og Enhedslisten afsættes der som beskrevet 500 mio. kr fra 2013 og frem.

Pengene var i finanslovsaftalen afsat til ”forhøjelse af minimumsnormeringer” og Enhedslisten krævede i den forbindelse at pengene alene skulle gå til pædagoglønninger.⁴² Umiddelbart svarer midlerne til 1200 til 14.000 stillinger, der for skulle fordeles på landets 4000 daginstitutioner.⁴³

Men i økonomiaftalen er ordet ”minimumsnormeringer” taget ud af aftalen. I stedet hedder det, at ”.. kommunerne anvender midlerne til en generel forbedring af kvaliteten i dagtilbud”.⁴⁴

Og i stedet for at sende pengene til den enkelte institution fordeles de på kommunerne efter antal børn i 0 – 5 års alderen.⁴⁵

Der er i økonomiaftalen ikke direkte bindinger på, at midlerne faktisk afsættes til normeringer. Det hedder i aftalen alene, at ”Regeringen og KL er enige om at følge udviklingen i normeringerne i dagtilbud fra 2012 til 2013 ... I forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi for 2014 gøres på den baggrund status for udviklingen af normeringer i kommunerne.”⁴⁶

Det må betegnes som højst utilfredsstillende, at aftalen på denne måde ikke rummer sikkerhed for, at midlerne rent faktisk bruges efter formålet.

42) Jf. Regeringen og Enhedslisten: Finanslovsaftale 2012.

43) Jf. Jensen, Per Brøgger (OAO): Økonomiaftalen 2013.

44) Jf. Økonomiaftalen, s. 9.

45) Jf. Nielsen, Hanne Fall og Martin Johansen: En skrabet model for nær velfærd. Jyllandsposten 11.06.12.

46) Jf. Økonomiaftalen, s. 9.

Uden bindinger og sanktioner må man derfor befrygte, at pengene i stedet går til at fylde hullerne i de økonomisk hårdt trængte kommunerne generelt.

3.2. Specialundervisning og folkeskole.⁴⁷

Der er ikke afsat direkte midler til forbedring af folkeskolen. Men det forventes, at der kan frigives midler ved at have en mere inkluderende folkeskole, således at der kan overføres midler fra specialundervisning til almenundervisning.

Her har regeringen som bekendt med partierne bag folkeskoleforliget vedtaget en såkaldt "Inklusionslov", som indebærer, at specialundervisning omdefineres til kun at omfatte specialundervisning i 12 eller flere timer om ugen. Alle der modtager mindre, er rent teknisk ikke længere omfattet af begrebet "specialundervisning".

Herved skal en stor gruppe af elever, der før fik specialundervisning uden for den almindelige folkeskole – i specialklasse, specialcenter eller specialskole - nu fremover være "inkluderet" i folkeskolens almindelige klasser og kun få eventuel støtte her. Dette indebærer, at der frigøres op mod 12 mia. kr. fra specialklasser. –centre og – skoler.⁴⁸ Disse skal som udgangspunkt følge med over i folkeskolen, men gennem lavere omkostninger – og indsats – her spares samtidig 1,5 til 2 mia., kr.⁴⁹

Imidlertid forsvinder de svage børns støttebehov ikke, bare fordi de nu modtager undervisning i det almene miljø. Tværtimod skal børnene i stedet have meget støtte i skolen, i klassen eller på specialcenter. Dette forudsætter timer hertil og i en række tilfælde, at der er to lærere i klassen samt mere afgrænsede undervisningslokaler. Og det kræver ikke mindst uddannelse af folkeskolens lærere i almindeligheder og opbygning af særlig specialpædagogisk kompetence.⁵⁰

Inklusion kræver med andre ord investering i oprustning af folkeskolens og folkeskolelærerne til at håndtere opgaven, hvilket i sig selv næppe kan gøres for færre ressourcer. Tværtimod, skal det

47) Dette afsnit trækker på Lund, Henrik Herløv: Specialundervisning tilbage i folkeskolen: Inklusion eller spareøvelse?

48) Jf. Halse, John Aasted: Inklusion for barnet, ikke økonomien. Politiken 18.06.12

49) Jf. Baastrup, Lisbeth (FTF): Kommunerne straffes for at spare. FTF 12.06.12.

50) Jf. Lund, Henrik Herløv: Specialundervisning tilbage i folkeskolen: Inklusion eller spareøvelse? Og jf. Halse, John Aasted: Inklusion for barnet, ikke økonomien. Politiken 18.06.12

gøres uden at forringe undervisning og støtte til svage elever vil det i en overgangsperiode formentlig kræve flere ressourcer, mens uddannelse af folkeskolelærerne pågår. De sparede midler bør således minimum anvendes til denne oprustning og kompetenceudvikling i folkeskolen.⁵¹

Men økonomisaftalen rummer ingen sikring af, hverken at kommunerne faktisk tildeler folkeskolen de sparede midler eller af, at den fornødne investering i oprustning og kompetenceopbygning af og i folkeskolen finder sted.

Det hedder i aftalen alene, at regeringen og KL er enige om, at "en" ... succesfuld omstilling skal måles på andele af elever, der inkluderes i den almindelige undervisning..". Målet er, at "andelen af elever, der inkluderes i den almene undervisning, i 2015 er øget fra 94,4 % til 96 % ". Men med hensyn til at sikre at dette sker uden at forringe kvaliteten af undervisninger rummer aftalen kun det mål, at ". Andelen af elever, der får 2 eller derunder i læsning, retstavning og matematisk problemløsning i 9 klasses afgangsprøve skal være reduceret i 2015 og yderligere reduceres frem mod 2018. " ⁵²

Det kan næppe betragtes som nogen stærk kontrol af, at kvalitet og niveau i undervisningen af svage elever ikke forringes.

Med det økonomiske pres på kommunerne generelt under nulvækst er der tværtimod udsigt til at tilbageflytning af specialundervisningselever til folkeskolerne bliver en spare – og nedskæringsøvelse om at indføre en "specialundervisning" i discountudgave. Og at børnene hermed kommer til at betale for ønsket om "mere inklusion" - både de svage elever, som modtager ringere støtte og undervisning og de almindelige elever, til hvem der også bliver dårligere tid og ringere undervisningsvilkår.⁵³

Der er tale om et katastrofalt omsorgssvigt, der kun kan føre til flere fremtidige tabere i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet.

51) Jf. Lund, Henrik Herløv: Specialundervisning tilbage i folkeskolen: Inklusion eller spareøvelse? Og jf. Bastrup, Lisbeth (FTF): Kommunerne straffes for at spare. FTF 12.06.12.

52) Jf. Økonomiaftalen, s. 14.

⁵³) Jf. Lund, Henrik Herløv: Specialundervisning tilbage i folkeskolen: Inklusion eller spareøvelse? Og jf. Halse, John Aasted: Inklusion for barnet, ikke økonomien. Politiken 18.06.12

3.3. Socialområdet.

Det specialiserede socialområde omfatter indsatsen for udsatte børn og unge såvel som overfor udsatte voksne. Det handler bl.a. om hjælp til handicappede, sindslidende og omsorgstruede.

Efter at udgifterne i en række har været stigende er socialområdet et af de områder, som ved siden af velfærdsserviceydelse i 2011 var udsat for hård opbremsning, jf. foran.

Figur: Regnskab 2011 for voksenhandicappede og for udsatte børn og unge ⁵⁴

	Budget 2011	Regnskab 2011	Forskel (mia. kr.)	Forskel (pct.)
Voksenhandicappede m. fl. ekskl. refusion	29,1	28,4	-0,6	-2,2
Udsatte børn og unge ekskl. refusion	14,7	14,4	-0,3	-1,9
I ALT	43,8	42,8	-0,9	2,1

Kommuneaftalen understreger, at "det er centralt, at kommunerne fastholder dette fremover". ⁵⁵

Dvs. at der fortsat skal spares på velfærden til samfundets svageste. ⁵⁶ Også dette må betegnes som stærkt kritisabelt

3.4. Beskæftigelsesområdet.

Økonomiaftalen suspenderer de gældende regler om, at kommunen mister statsrefusion til dagpenge og kontanthjælp, hvis jobcentret ikke gennemfører samtaler med de ledige til tiden. ⁵⁷

Suspensionen gælder i to år.

54) Kilde: Jensen, Per Brøgger (OAO): Kommunerne bruger 5,7 mia. kr mindre på serviceområdet end budgetteret. 22.05.12.

55) Jf. Økonomiaftalen, s. 15

56) Jf. Lund, Henrik Herløv: Kommuneaftalen 2012.

57) Jf. Økonomiaftalen, s. 17.

Aktiveringssystemet er og bliver bureaukratisk og der er afgjort behov for forenkling heraf og for reduktion af den af Claus Hjorth Frederiksen indførte kontrol og stress – system. Men det er ikke bare en løsning at fritage kommunerne for økonomisk straf i tilfælde af inaktivitet. Det væsentlige er at erstatte kontrol og stress med uddannelse af de ledige og med jobrettet aktivering.

3.5. Nyt refusionssystem for overførselsindkomster.

Ved udgangen af 2012 venter regeringen at have et nyt refusionssystem klar. De i dag forskellige refusioner til forskellige overførselsindkomster skal efter forslag fra Arbejdsmarkedskommissionen harmoniseres, således at der ydes samme refusionssats, men at denne aftrappes efter hvor længere borgeren har modtaget offentlig forsørgelse.⁵⁸

Boks: Arbejdsmarkedskommissionens forslag til nyt refusionssystem.⁵⁹

Ny refusionsmodel: Den statslige refusion til kommunernes forsørgelsesudgifter udgør 100 pct. i den første måned, en person har været offentligt forsørgt, 65 pct. fra 2.-12. måned, 35 pct. mellem 1-3 år og bortfalder efter en periode på 3 år

Igen må man på den ene side pege på, at forenkling af systemet er godt. Men på den anden side sidestiller man gennem en ensartet refusionssats alle former for overførselsindkomster og alle former for beskæftigelsesindsats. Dette er udtryk for en fejlagtig tyrkertro på, at man kan standardisere indsatsen og give samme type medicin til forskellige grupper af ledige.

Og det modvirker, at der kan være behov for gennem højere refusioner at øge incitamentet i kommunerne til fx at gennemføre uddannelse af ledige og til at gennemføre særligt effektive aktiveringsformer.⁶⁰

Samtidig vil der i det nye system et stærkt incitament for kommunerne til hurtigt at få modtagere af overførselsindkomster ud (tilbage) på arbejdsmarkedet. Men det kan være en kortsigtet tænkning, som kan gå ud over mere gennemgribende løsninger af udstødtes problemer.

58) Jf. Økonomaftalen, s. 13.

59) Jf. Arbejdsmarkedskommissionen: Velfærd kræver arbejde, s. 211.

60) Jf. Baastrup, Lisbeth (FTF): Kommunerne straffes for at spare.

Og problemer er også, at systemet heller ikke tager højde for, at alle modtagere af overførselsindkomster ikke er lige nær arbejdsmarkedet, men at nogle tværtimod er meget langt fra. Systemet kan gennem sænkning af refusionssatserne for særligt svage grupper, komme til at medføre et pres fra kommunerne på uanset dette at reducere tilgangen til sådanne grupper.⁶¹

61) Jf. Paulsen, Susan (DSR): Aktiveringsplan svækker indsatsen. Socialrådgiveren nr. 19, 9. december 2010

DEL IV: PERSPEKTIVER.

Klimaindsat 3000 jobs (pol 11.06.)

4.1. Langt fra "Fair Løsning".

Kommuneaftalen for 2013 er den første, som SRSF - regeringen selv har forhandlet, idet man efter regeringens tiltrædelse i efteråret 2011 "overtog" VK – regeringens aftale for 2012.

Forud for valget i 2011 havde S + SF lagt op til et markant løft for det offentlige forbrug til velfærdsservice og dermed for kommuner og regioner:

"Fair Løsning" ville over 4 år – ekskl. effektivisering - tilføre det offentlige forbrug i alt 20 mia. svarende til årligt omkring 5 mia. kr.⁶².

Tabel: Løft af offentligt forbrug ifølge "Fair Løsning" 2020.

	NIVEAULØFT 2015	NIVEAULØFT 2020
KOMMUNER		
- demografi mv.	5,0	11,3
- effektiviseringer	4,0	9,0
- særlige prioriteringer ¹	3,5	3,5
alt kommuner	12,5	23,8

Hermed skulle "Fair Løsning 2020" give mulighed for en realvækst i det offentlige forbrug på 1,4 % i de første 4 år, hvorefter væksten i den resterende periode skulle nedsættes til 0,9 % årligt.

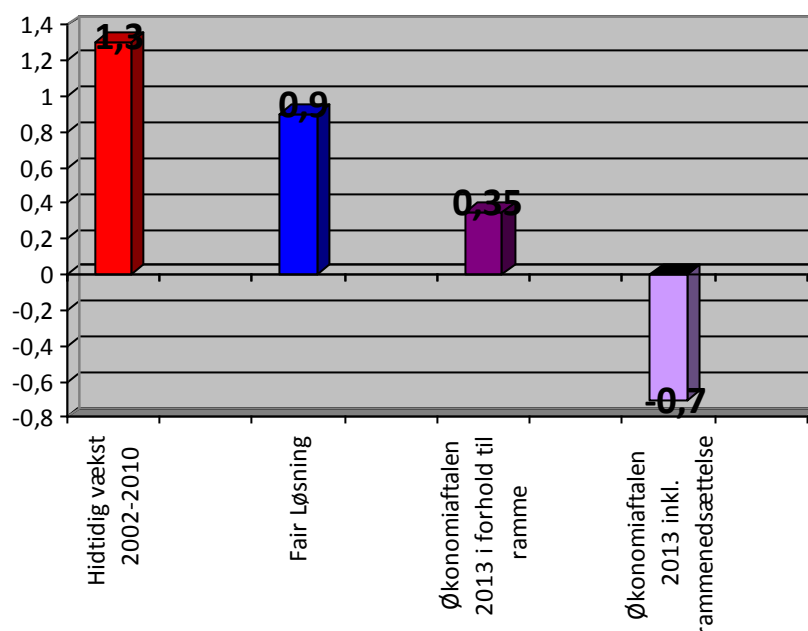
For kommunerne

⁶²) jf. Fair Løsning 2020, s. 48.

Herunder skulle kommunerne – ekskl. effektivisering – årligt tilføres 8,5 mia. kr over de første 4 år eller årligt godt 2 mia. kr svarende til en stigning på 0,9 % årligt. Til sammenligninger er det offentlige forbrug afholdt gennem kommunerne i snit steget med 1,3 % årligt fra 2002 til 2010.

Men selv fra den mere begrænsede stigning i Fair Løsning 2020 er der langt til Økonomaftalen for 2013, hvor der i forhold til den fastsatte ramme for serviceudgifterne kun er tale om en stigning på 0,35 %, men hvis vi inddrager nedsættelsen af rammen med 2½ mia. kr i forhold til forrige år er tale om en reduktion på 0,7 %, jf. foran.

Figur: Årlig gns. realvækst for kommunerne⁶³ hidtil (2002-2010)⁶⁴; ifølge S+SF s "Fair Løsning 2020" de første 4 år og i "Økonomaftalen for 2013".⁶⁵



Dette er – som store dele af regeringsgrundlaget i øvrigt – udtryk for, at S + SF efter regeringsdannelsen i stor udstrækning har vendt den politik ryggen, som de gik til valg på og i stedet er slået ind på en borgerlig økonomisk politik.

63) NB: Realvæksten er af finansministeriet opgjort for kommuner og regioner i fællesskab.

64) Kilde: Budgetoversigt dec. 2010 og maj 2012, Fair Løsning 2020, s 48 samt egen beregning jf. foran.

65) Jf. Lund, Henrik Herløv: SRSF s endelige budgetlov. Skønnet for SRSF s budgetforbedringskrav i 2020 er nedjusteret pr. 01.05.2012, jf. Horn, Ulrik: Oven anførte artikel samt jf. Regeringen: Konvergensprogram 2012.

4.2. Besparelser koster velfærd og vækst.

Men denne stramme økonomiske politik for kommunerne vil som foran anført koste velfærd.

I forhold til den nødvendige realvækst i kommunernes udgifter på mellem 1 og 1,3 % årligt i gennemsnit i disse år vil væksten – jf. foran – ligge langt under det påkrævede, hvis velfærdens standard skal sikre med flere brugere, stigende behov og i forhold til velstandsudviklingen.

Det betyder, at kommunerne i 2013 vil komme til at mangle mindst 1,5 mia. kr og i værste tilfælde op til 4,5 mia. kr.

Når kommunerne nu ikke tilføres disse ressourcer, tvinges de til at frigøre ressourcer til de flere ældre og stigende behov gennem besparelser enten på ældre og socialområderne selv eller på andre velfærdsområder, navnlig daginstitutioner og folkeskole.

Hvilket igen som beskrevet vil koste mellem 2.000 og 6.000 fyringer årligt. Og med færre offentligt ansatte pr bruger falder standarden i velfærden.

Hvad mere er: Besparelserne vil også koste vækst. Besparelserne i 2013 vil ramme på et tidspunkt, hvor økonomien i hele EU fortsat vil være underkastet lavvækst som følge af gældskrisen og hvor økonomien i Danmark ikke kan forventes at have overvundet boligkrisen.

Økonomien vil således have brug for, at det offentlige understøtter vækst, beskæftigelse og investeringer.

Der er brug for at løsne den økonomiske spændetrøje – ikke for besparelser.⁶⁶

4.3. Budgetlov – endnu strammere økonomistyring.⁶⁷

Og den økonomiske spændetrøje strammes i 2013 endnu mere. SRSF har som bekendt videreført VK's forslag og EU's krav om en budgetlov, som vil betyde en endnu stærkere armvridning af kommunerne.

66) Jf. Madsen, Peter G.H. Offentlig spareiver koster vækst og job. Politiken 11.06.12

67) Jf. Lund, Henrik Herløv: Sikring af økonomien eller amputation af statens og kommunernes økonomiske handlerum. 2. rev. udgave maj 2012

Hovedelementerne heri er, at der indføres bindende rammer for udgifter i hhv. stat, kommuner og regioner; at disse ligger 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 træder skærpede økonomiske sanktioner i kraft herunder automatisk modregning i næste års budget.

Udgiftslofterne opgøres 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 vil således som hovedregel ikke være adgang til at ændre rammerne for kommunernes økonomi i udgiftsåret, uanset om forudsætningerne skrider, hvilke vil 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 også betyde, at mindreforbrug i institutionerne i de enkelte år i praksis ikke længere kan forventes overført 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.

4.4. Sanktioner skærpes endnu en tand

Et helt afgørende element i SRSF's budgetlov er, at VK regeringens sanktioner overfor kommunerne ved overtrædelse af regeringens rammer permanentgøres, ja skærpes

Under VK – regeringen blev kommunerne i flere omgange ramt af sådanne sanktionsstramninger.

Som bekendt blev der af VK indført strammemekanismer for 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 VK 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,⁶⁸.

	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: "Genopretningaftalen" 2010

Og også kommunernes udgiftsside har nydt godt at sådanne straffemekanismer. 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 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 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.

Det er denne sidste stramning, der nu af SRSF permanentgøres med budgetloven, idet hvis der sker en samlet kollektiv overskridelse i regnskaberne af den "aftalte" ramme for kommunernes udgifter, så gøres modellen med delvis individuel modregning permanent, således at modregning i kommunernes bloktilskud for overskridelsen vil "... blive fordelt med 60 % til de kommuner, som har overskredet deres budgetter, og 40 pct. kollektivt i samtlige kommuners bloktilskud."⁶⁹

68) Jf. Genopretningsaftalen, s. 25,

69) Jf. SRSF – regeringen (finansministeriet): Handoutmateriale om budgetloven – afsnittet om "Sanktioner i forhold til kommuner og regioner".

Tabel: Ny udgiftssanktion ved kommunal overskridelse af udgiftsramme i regnskaberne⁷⁰.

Individuel modregning i bloktilskud (pct.)	Kollektiv modregning i bloktilskud (pct.)
60	40

Tilsvarende regler indføres hermed også for regionerne.

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.

Samtidig strammer regeringen også den sanktion som VK regeringen indførte for overskridelse af kommunernes budgetramme. Her indførte VK, at man kunne modregne op til 3 mia. kr i det samlede betingede bloktilskud, hvis kommunernes budgetter ikke overholdt regeringens ramme svarende til ca. 30 mio. kr. pr kommune i gennemsnit.

Her strammer SRSF – regeringen den hidtidige kollektive modregning, idet økonomi og indenrigsministeren fremover bemyndiges ”.. til at gøre en eventuel modregning helt (100 pct.) eller delvist (50 pct.) individuel, hvis kommunernes budgetter overskrider den aftalte ramme.”⁷¹

4.5. Selvstyre under afvikling.

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.

70) Jf. Genopretningsaftalen, s. 25,

71) Jf. SRSF – regeringen (finansministeriet): Handoutmateriale om budgetloven – afsnittet om ”Sanktioner i forhold til kommuner og regioner”.

4.6. KL´ s rolle – eller mangel på samme.

Det må anerkendes, at der fra regeringens side som anført ikke har været givet meget forhandlingsspillerum forhandle om for Kommunernes Landsforening. Og i de senere år er beslutningerne i det hele taget rykke længere og længere vægt fra de forhandlingsborde, hvor KL sidder med. De økonomiske rammer er blevet gjort til ministerielle diktater fra Finansministeriet og kommunernes indflydelse på egen økonomiske vilkår er blevet mindre og mindre.

KL er jo en frivillig organisation og sammensat af omtrent halvt borgerligt og halvt oppositionsstyrede kommuner. KL ville nok næppe kunne stå sammen om at undlade at forhandle og indgå en aftale. Men en ting, at KL formentlig ikke har haft noget alternativ til i sidste ende at gå ind på regeringens aftalediktat (som det jo er), en anden ting er måden, man gør det på. I betragtning af, at aftalen er endnu værre for kommunerne end de tidligere har der været forbløffende stille fra KL fra S + SF flertallet i KL s ledelse.

KL er jo ikke blot en del af det offentlige apparat. KL er også borgernes og lokalområdernes repræsentant overfor centralmagten og bør stå vagt om borgernes indflydelse og det lokale demokrati. Og selvom regeringen selvsagt må have førertrøjen på i den økonomisk politik, er det de danske kommuner, som leverer langt størstedelen af velfærdsydelser og som har både den almindelige danskers og de svageste behov tæt inde på livet.

Derfor har KL har et ansvar og en opgave om at repræsentere og kæmpe for selvstyret og velfærden og i den forbindelse at tydeliggøre over for den almindelige borger, hvilke konsekvenser så vigtige forhandlinger og aftaler har for danskernes hverdag. Det skal gøres nærværende og vedkommende for den enkelte borger, hvad de konkrete politiske initiativer betyder for dem selv og deres medborgere.

Det gøres gennem åbenhed, gennemsigtighed og politisk dialog i øjenhøjde. Men KL synes at have opgivet alle visioner bortset fra den at spare og synes at nedprioritere alle andre hensyn end de økonomiske. Ligesom blikket er stift rettet mod regeringens kontorer, mens borgernes indflydelse synes ligegyldig og den vigtigste bestræbelse retter sig imod at sikre "ro på bagsmækken" og sætte protester ud af spillet.

En ting er at forholdet er ulige og at det er regeringen der har fat i den lange ende og kan tvinge KL langt hen ad vejen. Men en anden ting er, om man lader sig trække stiltiende til skafottet eller benytter lejligheden til at påpege overfor befolkningen både den voldsomme nedskæring af velfærden og den voldsomme indskrænkning af det kommunale selvstyre, som regeringens nulvækstplan medfører.