

# KRITISKE ANALYSER

Af økonom, cand. Scient. Adm. Henrik Herløv Lund

[www.henrikherloevlund.dk](http://www.henrikherloevlund.dk)

[herloevlund@mail.dk](mailto:herloevlund@mail.dk)

Notat, 11. juli 2015, senest rev.01.10.15:

## ”KOMMUNEAFTALE 2016”: Venstre dikterer kommunerne minusvækst – for skattelettelser.

### *Sammenfatning og konklusion/resume:*

*Med et krav om et årligt ”omprioriteringsbidrag” på 1 % = 2,4 mia. kr. betyder kommuneaftalen for 2016 minusvækst for den kommunalt leverede velfærd de kommende år. Selvom kommunerne i 2016 får 1,9 mia. tilbage af besparelsen, skal de netto spare ½ mia. kr. i 2015 og fra 2016 til 2019 formentlig hvert år spare de fulde 2,4 mia. kr.*

*Dette kommer i en situation, hvor kommunernes serviceramme tværtimod automatisk burde vokse hvert år, fordi et stigende antal ældre betyder en automatisk udgiftsvækst på i gennemsnit årligt 2 % fra 2014 til 2020.*

*Og oveni besparelsen kommer, at regeringens hårdhændede økonomiske sanktioner, som nu er indarbejdet i budgetloven, hvert år fremtvinger en merbesparelse i kommunerne, som fra 2011 til 2014 årligt i gennemsnit har udgjort over 5 mia. kr. årligt.*

*Venstreregeringens minusvækst vil kombineret med budgetlovens merbesparelser være ensbetydende med mærkbare forringelser af den kommunalt leverede velfærd, herunder navnlig folkeskole, børnepasning og formentlig også ældrepleje. Alene omprioriteringsbidraget vil frem til 2019 koste mellem 9 og 11.000 fuldtidspersoner i kommunal beskæftigelse. Hænder kommunerne ikke kan undgå at fjerne fra kernevefærden.*

*Derfor ligner det også løftebrud, at S, R og DF i finansudvalget stemmer for aftalen, når de i valgkampen gik ind for vækst til velfærden. Dette forekommer så meget desto mere uforståeligt, som målet med de kommunale besparelser for Venstre bl.a. er at skaffe økonomisk råderum til topskattelettelser, noget som både S og DF ellers har distanceret sig fra.*

## HOVEDPUNKTERNE I AFTALE OM KOMMUNERNES ØKONOMI 2016.<sup>1</sup>

Hovedpunkterne i den indgåede såkaldte ”Aftale om kommunernes økonomi 2016” er følgende

1. **OMPRIORITERINGSBIDRAG:** Der indføres et kommunalt omprioriteringsbidrag på 1 pct. årligt fra 2016 til 2019 svarende til en årlig besparelse på 2,4 mia. kr. Regeringen og KL er dog enige om, at der tilbageføres 1,9 mia. kr. til kommunerne i 2016 til prioriterede indsatser på de borgernære serviceområder, herunder ældre, børn og folkeskole. Men aftalen indeholder intet om tilbageførsel af omprioriteringsbidraget til kommunerne de følgende år af regeringsperioden <sup>2</sup>
2. **SANKTIONER:** Overskrider kommunerne de aftalte budgetrammer, kan et såkaldt ”betinget balancetilskud” bortfalde. Det udgør i 2016 3 mia. kr. Endvidere viderefører aftalen den såkaldte ”regnskabssanktion” fra 2011, hvorefter der sker delvist individuel (60 pct.) og delvist kollektiv (40 pct.) modregning i bloktilskuddet, hvis kommunernes regnskaber samlet set ikke lever op til de aftale rammer. <sup>3</sup>
3. **UDGIFTER:** Kommunernes serviceramme vil i 2016 udgør 237,6 mia. kr. inkl. en omlægning af ældemilliarden og reguleringer i medfør af DUT mv. Rammen udgjorde i 2015 234,6 mia. kr. i 2015 priser og ekskl. ældremilliarden. <sup>4</sup>
4. **SKAT:** Også skatten skal holdes i ro. Særligt trængte kommuner kan dog hæve skatten indenfor en ramme på 200 mio. kr., men kun under forudsætning af, at andre kommuner sætter skatte tilsvarende ned. Der etableres dog en tilskudsordning til de kommuner, som i 2016 nedsætter skatten. Tilskuddet kan i 2016 højst udgøre 75 % af provenutabet og nedsættes gradvist over de to følgende år. <sup>5</sup>
5. **SERVICE:** Der er ikke nye midler til service, tværtimod skal der spare 700 mio. på kommunernes serviceudgifter i 2016<sup>6</sup>. Der videreføres dog fra 2015 et ekstraordinært integrationstilskud på 220 mio. kr.
6. **ANLÆG:** Anlægsrammen nedskæres fra 17,5 mia. kr. i 2015 til 16,6 mia. kr. i 2016. <sup>7</sup>

---

1 ) Jf. Aftale om kommunernes økonomi for 2016.

<http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2015/07/kommunernes-oekonomiske-rammer-for-2016>

<sup>2</sup> Jf. Regeringen og KL: Kommunernes økonomiske rammer for 2016, s 1

<sup>3</sup>) Jf. oven anførte værk, s. 4.

<sup>4</sup>) Jf. oven anførte værk, s. 1

<sup>5</sup>) Jf. oven anførte, s. 4.

<sup>6</sup>) Jf. Bach, Jonas Sloth: Økonomiaftale med kommunale besparelser. Kommunen 07.07.15

<http://www.kommunen.dk/oekonomiaftale-med-kommunale-besparelser/>

<sup>7</sup>) Jf. oven anførte, s 5.

7. BLOKTILSKUD: Regeringen og KL er enige om, at der fastsættes et ekstraordinært finansieringstilskud på 3½ mia. kr. i 2016, hvoraf 2 mia. kr. fordeles på baggrund af kommunernes grundlæggende økonomiske vilkår

## KOMMUNAL SMALHALS I 2016 OG KOMMENDE ÅR.

At der tales om en ”aftale” mellem regeringen og Kommunernes Landsforening, skal man ikke lade sig narre af. Termen ”aftalestyring” er nok mere sigende for det forhold, at Venstre-regeringen langt hen ad vejen har dikteret kommunerne aftalens indhold.

Aftalen er i mange henseender blottet for væsentlig indhold bortset fra på besparelsesområdet.

Med ”Aftale om kommunernes økonomi” har den nye Venstre regering taget næste skridt i effektueringen af den nulvækstplan for de offentlige udgifter, som den fremlagde i regeringsgrundlaget ”Sammen for fremtiden”.

Det fremgår her, at ”de styrbare offentlige udgifter i de kommende år holdes i ro. Regeringen vil herudover løbende gennemføre reformer, omprioriteringer og effektiviseringer, der frigør midler. Med dette udgangspunkt vil regeringen prioritere råderummet ligeligt til indsatser på højt prioriterede velfærdsområder samt til at nedsætte skatte og afgifter”.<sup>8</sup>

Det effektueres i kommuneaftalerne for de kommende på den måde, at kommunerne frem til 2019 hvert år skal spare 1 procent om året = 2,4 mia. kr. årlig – i alt 10 mia. kr. i hele perioden.<sup>9</sup>

I 2016 får kommunerne dog lov til at tilbageføre 1,9 mia. kr. til prioriterede indsatser på de borgernære serviceområder, mens der ikke står noget i aftalen om tilbageførsel til kommunerne i årene efter 2016. Besparelsen som følge af ”omprioriteringsbidraget” vil altså være mest mærkbar fra 2017 – 2019.

Alligevel tegner rammen også i 2016 til minusvækst, idet der altså netto skal spare 500 mio. kr. på kommunernes serviceudgifter.

Det fremgår af ”Aftale om kommunernes økonomi 2016”, at Kommunernes serviceramme i 2016 vil udgøre 237,6 mia. kr. inkl. en omlægning af ældemilliarden og reguleringer i medfør af DUT mv. Rammen udgjorde i 2015 234,6 mia. kr. i 2015 priser og ekskl. ældremilliarden.

Korrigeres rammen for 2015 for pris – og lønregulering, jf. KL, og for et skøn over DUT reguleringer, således at den kan sammenlignes med servicerammen for 2016 fås, at rammen – når der bortses fra ældremilliarden - reduceres med godt – 0,7 mia. kr. fra 2015 til 2016, hvilket svarer til en realvækst i servicerammen på godt – 0,3 procent.

<sup>8</sup>) Jf. Venstre – regeringen: Sammen for fremtiden, s. 8.  
[http://www.statsministeriet.dk/multimedia/Regeringsgrundlag\\_2016.pdf](http://www.statsministeriet.dk/multimedia/Regeringsgrundlag_2016.pdf)

<sup>9</sup>) Jf. kommuneaftalen for 2016, s. 1.

Imidlertid er ældremilliarden i aftalen for 2016 lagt ind i servicerammen, hvor den i aftalen for 2015 var ud over servicerammen. Inkl. omlægningen af ældremilliarden udgør besparelsen fra 2015 til 2016 godt -1,7 mia. kr. = - 0,7 %.

Tabel: Realvækst i servicerammen fra 2015 til 2016 – egen beregning.

Serviceramme i ØA15 (2015 – priser) – ekskl. ældremilliard:	234,6 mia. kr.
Pris og lønstigning (Jf. KL sat til 1,6 % <sup>10</sup> )	3,8 mia. kr.
Opgaveændringer i henhold til DUT principper (ikke oplyst i kommuneaftalen for 2016, skøn <sup>11</sup> )	- 0,1 mia. kr.
I alt serviceramme 2015 sammenlignelig med 2016:	238,3 mia. kr.
Serviceramme i ØA16, inkl. tilbageførsel af 1,9 mia. kr. af omprioriteringsbidrag og inkl. ældremilliard og reguleringer i medfør af DUT:	237,4 mia. kr.
Realvækst i servicerammen fra 2015 til 2016 – ekskl. ældremilliard:	- 0,9 mia. kr.
Realvækst i servicerammen fra 2015 til 2016 – inkl. ældremilliard:	- 1,7 mia. kr.

Der er altså enten tale om minusvækst for kommunernes serviceudgifter i 2016 på mellem – 0,4 og – 0,7 %.

### **MINUSVÆKST KOSTER VELFÆRD.**

I de kommende år må aftalen læses således, at kommunerne IKKE automatisk får tilbageført noget af omprioriteringsbidraget på 2,4 mia. kr. <sup>12</sup>Skal de kommunale udgifter som udgangspunkt fortsat holdes i ro, betyder det at kommunerne herudover hvert år skal finde 1 procent på de kommunale budgetter = minusvækst for den kommunalt leverede velfærd.

Dette skal sammenholdes med, at kommunernes udgifter tværtimod burde stige helt af sig selv. <sup>13</sup> Det skyldes de store demografiske ændringer i disse år, hvor der frem til 2015 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.

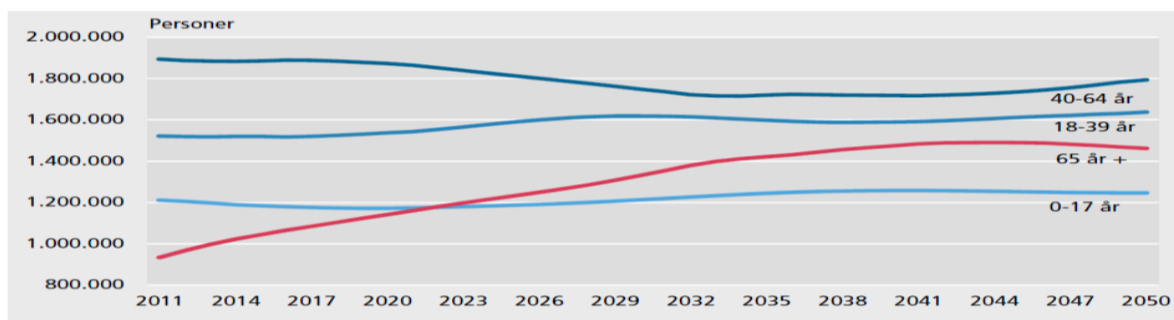
<sup>10</sup>) Jf. KL: Pris og lønsskøn 2014 – 2019. [http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_74007/cf\\_202/PL-skema-\\_juli\\_2015.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_74007/cf_202/PL-skema-_juli_2015.PDF)

<sup>11</sup>) Eget skøn.

<sup>12</sup>) Finansminister Claus Hjorth Frederiksen har dog ikke udelukket, at man også kan forhandle om tilbageførsel næste år.

<sup>13</sup>) Jf. Bent Greve i Kaae, Martin: De svage børn rammes i ny aftale. Politiken 14. juni 2010.

Figur: Antal personer i forskellige aldersgrupper 2011 – 2050. <sup>14</sup>



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

Tabel: Vækst i det demografiske trække i kommuner, regioner og stat i perioden 2013 – 2020. <sup>15</sup>

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

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

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

Men med den foreliggende kommuneaftale er der ikke blot tale om, at kommunerne ikke tilføres de fornødne ressourcer til flere brugere (ældre), men kommunerne skal oven i købet fra 2017 hvert år skal spare 2,4 mia. kr.

Kommunerne vil umuligt kunne effektivisere hvert eneste år i den størrelsesorden og må derfor skære ned i velfærdsniveauet dvs. gennemføre regulære besparelser for at finde pengene.

<sup>14</sup>) Kilde: Nyt fra Danmarks Statistik nr. 205, 4. maj 2011

<sup>15</sup>) Kilde: Finansministerens svar på spørgsmål nr. 83 af 18. november 2013 til Folketingets Finansudvalg. <http://www.ft.dk/samling/20131/almdel/fiu/spm/83/svar/1108407/1328890.pdf> . Jf. Anders Hadsbjerg m. fl (arbejdsgruppe under Enhedslistens kommunalpolitiske sekretariat): Vi kræver ordentlig velfærd og sundhed, maj 2015. [https://enhedslisten.dk/files/bilag\\_3.\\_vi\\_kraever\\_ordentlig\\_velfaerd\\_og\\_sundhed\\_150430\\_0.pdf](https://enhedslisten.dk/files/bilag_3._vi_kraever_ordentlig_velfaerd_og_sundhed_150430_0.pdf)

Som det før forhandlingerne blev formuleret af KL – formand, Martin Damm: ”Som den ene procent står i regeringens katalog, så ser den jo ganske harmløst ud, men den vil have en meget stor indflydelse på os i hverdagen. Det betyder dybest set 2,5 mia. kr. om året, som vi skal finde på velfærden. Omprioritering er jo blot et fint ord for at fjerne pengene,« lød det for KL formanden, der også er Venstre-borgmester i Kalundborg Kommune.<sup>16</sup> Men alligevel indgik han altså en ”aftale”, som fra 2017 konfirmerer besparelserne.

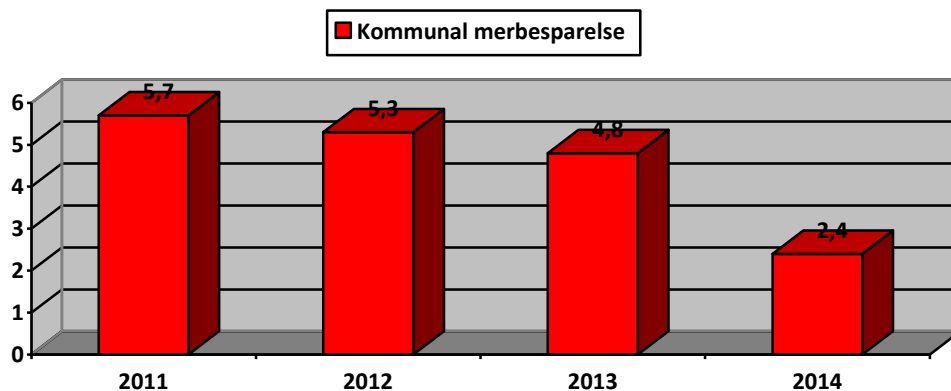
## MERBESPARELSER.

Hertil kommer, at kommunerne de seneste år IKKE fuldt ud har udnyttet kommuneaftalernes rammer, men har brugt mindre dvs. sparet yderligere i forhold til, hvad de kunne have brugt.

Det skyldes regeringens sanktioner som er indeholdt i budgetloven og som indebærer, at kommunernes straffes økonomisk både, hvis de budgetterer med mere end den aftalte ramme og hvis de bruger mere end det budgetterede.<sup>17</sup>

De skrappe økonomiske sanktioner låser kommuner og regioner fast i underforbrug år efter år. Fra 2011-2014 har alene underforbruget i kommunerne i forhold til det budgetterede sammenlagt været omkring 18 mia. kr. Det svarer til, at kommunerne i gennemsnit unødigt har sparet 1,9 procent på velfærden årligt i de sidste fire år.<sup>18</sup>

Tabel: Merbesparelser i kommunerne 2011 – 2014 (mia. kr.) målt som afvigelse mellem budget og regnskab i kommunerne.<sup>19</sup>



<sup>16)</sup> Jf. Dall, Casper: Man fordrer hunden med sin egen hale. Information. 30.06.15 <http://www.information.dk/538179>

<sup>17)</sup> Jf. Løvgren, Mette: Kommunale institutioner tør ikke bruge deres penge. FTF, juni 2013.

<sup>18)</sup> LO og FTF: Kommunerne har sparet 18 mia. kr. på velfærd siden 2011. <http://skabervaerdi.dk/kommunerne-har-sparet-18-mia-kr-paa-velfaerd-siden-2011/>

<sup>19)</sup> Kilde: Mindreforbrug 2011 jf. KL: Kommunernes regnskab for 2011 [http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_54745/cf\\_202/Kommunernes\\_regnskab\\_2011.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_54745/cf_202/Kommunernes_regnskab_2011.PDF)  
Mindreforbrug 2012, jf. Social – og Indenrigsministeriet: Overskud i kommunernes regnskab for 2012. <http://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2013/maj/overskud-i-kommunernes-regnskaber.aspx>

Hertil kommer som anført, at kommunerne allerede ved budgetteringen sørger for at holde sig sikkert under den aftalte ramme. Herved har kommunerne udover ovennævnte omkring 18 mia. kr. unødigt sparet yderligere omkring 5 mia. kr. i forhold til regeringens ramme.<sup>20</sup>

Samlet har kommunerne altså siden 2011 sparet omkring 23 mia. kr. mere end nødvendigt i forhold til regeringens i forvejen smalle rammer. Penge, der kunne gå til velfærd, men ikke er anvendt

Resultatet har været, at en kraftig reduktion i offentlige beskæftigelse, der siden 2010 er faldet med godt 30.000, heraf langt størstedelen i kommunerne.

Figur: offentlig beskæftigelse 2000 – 2020.<sup>21</sup>



Alene besparelserne som følge af det nye omprioriteringsbidrag vil medføre, at den kommunale beskæftigelse i de kommende år frem til 2019 vil blive reduceret yderligere med mellem 9 og 11.000 i forhold til det planlagte i Konvergensprogram 2015.<sup>22</sup>

Og der er formentlig grund til at tro, at kommunerne - oven besparelserne som følge af omprioriteringsbidraget - af frygt for de økonomiske sanktioner fortsat vil spare endnu mere end i de forvejen skal med endnu større omkostninger for velfærden end blot affødt af minusvæksten.

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

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

Mindreforbrug 2014 jf. LO og FTF: Kommunerne har sparet 18 mia. kr. på velfærd siden 2011.

<http://skabervaerdi.dk/kommunerne-har-spartet-18-mia-kr-paa-velfaerd-siden-2011/>

[http://www.ftf.dk/fileadmin/Flash/Underforbrug\\_kommuner\\_2011-2014\\_v2.swf](http://www.ftf.dk/fileadmin/Flash/Underforbrug_kommuner_2011-2014_v2.swf)

<sup>20</sup>) Jf. Anders Hadbjerg m. fl. (arbejdsgruppe under Enhedslistens kommunalpolitiske sekretariat): Vi kræver ordentlig velfærd og sundhed, maj 2015, s 7.

[https://enhedslisten.dk/files/bilag\\_3.\\_vi\\_kraever\\_ordentlig\\_velfaerd\\_og\\_sundhed\\_150430\\_0.pdf](https://enhedslisten.dk/files/bilag_3._vi_kraever_ordentlig_velfaerd_og_sundhed_150430_0.pdf)

<sup>21</sup>) Kilde: Skovgaard, Lars Erik: Der er blevet 11.000 færre ansatte under Thorning. Berlingske 04.06.15.

<http://www.business.dk/oekonomi/der-er-blevet-11.000-faerre-offentligt-ansatte-under-thorning>

<sup>22</sup>) Jf. Kirk, Jens Sand: Regeringens omprioriteringsbidrag er en spareøvelse. AE- rådet sept. 2015

[http://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae\\_regeringens-omprioriteringsbidrag-er-en-spareovelse.pdf](http://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_regeringens-omprioriteringsbidrag-er-en-spareovelse.pdf)

## **S, R + DF HJÆLPER KOMMUNALE BESPARELSER PÅ VEJ.**

Regeringen ”aftale” med KL vil således koste velfærd. Det vil stensikkert være tilfældet fra 2017 og formentlig også være tilfældet i 2016.

Det har derfor virket mere end besynderligt, at de tidligere regeringspartier, S og R, har hjulpet venstremindretalsregeringen med at få flertal for aftalen i Folketingets finansudvalg. Regeringen syntes ellers på vej til at komme i mindretal, da de Konservative pludselig krævede lempelse af grundskylden for at stemme for aftalen.

Men S og R har leveret de manglende stemmer mod en forsikring fra Venstre om, at de tilsvarende vil stemme for kommuneaftaler fra en SR – mindretalsregeringer. Men ifølge ny S ordfører Nicolai Wammen selv har S ikke opnået andet end, hvad der allerede er praksis i Folketinget.

S og R har endvidere talt om ”ansvarlighed” som begrundelse for denne overraskende redningskrans til regeringen.<sup>23</sup> Der er dog ikke tale om ansvarlighed overfor velfærden, som jo kommer til at betale og heller ikke overfor S og R s egne valgløfter, hvor man jo ellers gik til valg på en årlig realvækst i det offentlige forbrug på 0,6 %, men jo nu har været med til at sikre, at der tværtimod bliver minusvækst i den kommunalt leverede del af velfærden.

Og reelt hjælper S og R dermed Venstre i deres store projekt med at gennemføre samlet offentlig smaltvækst i det offentlige forbrug til fordel for omfattende skattelettelser.

Det samme svigt af valgløfter kan man tale om for DF s vedkommende, som jo også har godkendt kommuneaftalen, men som gik til valg på en årlig realvækst i det offentlige forbrug på 0,8 %.

---

<sup>23</sup>) Jf. Vangkilde, Jesper: Milliardaftale reddet – Hjort klar til at acceptere aftale med SR. Politiken, 10.07.15