

KRITISKE ANALYSER

Af økonom, cand. Scient. Adm. Henrik Herløv Lund
www.henrikherloevlund.dk
herloevlund@mail.dk

Notat, 2. rev. Udgave, 3. juni 2016

KOMMUNEAFTALE 2018: Reel minusvækst medfører fortsat udhuling af velfærd og bemanning i kommunerne.

Nominelt giver kommuneaftalen for 2018 kommunerne 800 mio. kr. til øget service svarende til 0,3 pct. af rammen.

Regeringen har hermed dikteret kommunerne sin politik fra 2025 planen om, at den årlige offentlige forbrugsvækst skal skæres ned til 0,3 pct. – langt under, hvad blot den demografiske udvikling kræver

På grund af et effektiviseringskrav på 500 mio. kr. forøges den kommunale serviceramme tilmed reelt kun med minimale 300 mio. kr.

Og denne minimale stigning i den kommunale serviceramme skal sammenholdes med et stigende udgiftsbehov på 1,3 mio. kr. på grund af flere ældre og børn.

Reelt indebærer kommuneaftalen for 2018 altså en besparelse på velfærden på minimum 1 mia. kr. svarende til 0,4 pct. af servicerammen.

Dette vil minimum indebærer en nedskæring af personaleressourcerne i den kommunale service med 2000 yderligere stillinger i 2018 oveni de 36.000, som er forsvundet siden 2011.

Reelt indebærer kommuneaftalen for 2018 således ikke et løft for den kommunale service, men minusvækst.

Og oveni minusvæksten kommer, at regeringens hårdhændede økonomiske sanktioner, som nu er indarbejdet i budgetloven, hvert år fremtvinger en merbesparelse i kommunerne, som de seneste år i gennemsnit har udgjort 2 – 2½ mia. kr. årligt.

VLAK- regeringens minusvækst vil kombineret med budgetlovens merbesparelser være ensbetydende med fortsat forringelse og nedsmeltning af den kommunalt leverede velfærd, herunder navnlig folkeskole, børnepasning og også ældrepleje,

HOVEDPUNKTERNE I AFTALE OM KOMMUNERNES ØKONOMI 2018.¹

Hovedpunkterne i den indgåede ”Aftale” om kommunernes økonomi 2018” er følgende

1. SERVICE: Reelt hæves den kommunale serviceramme med 300 mio. kr. Ganske vist er den nominelle stigning i servicerammen 800 mio. kr., men som følge af aftalen for sidste år skal der løbende ske en reduktion af servicerammen på 500 mio. kr. som led i Moderniserings – og effektiviseringsprogrammet, så nettoløftet for servicerammen bliver i 2018 på 300 mio. kr.²
2. EFFEKTIVISERINGSBIDRAG: I 2016 forsøgte regeringen at indføre et kommunalt omprioriteringsbidrag på 1 pct. årligt svarende til en årlig besparelse på 2,4 mia. kr. Men ved aftaleforhandlingerne i 2017 lykkedes det KL at forhandle det væk. Nu afløses det af et effektiviseringsbidrag på 1 mia. kr., hvoraf halvdelen forbliver i kommunerne til kernevelværd.³
3. ANLÆG: Anlægsrammen løftes fra 16,3 mia. kr. i 2017⁴ til 17,0 mia. kr. i 2018.⁵
4. BLOKTILSKUD: Regeringen og KL er enige om, at der fastsættes et ekstraordinært finansieringstilskud på 3½ mia. kr. i 2018, hvoraf 2 mia. kr. fordeles på baggrund af kommunernes grundlæggende økonomiske vilkår.⁶
5. LÅNEPULJE: Der afsættes en lånepulje på i alt 350 mio. kr. til særligt vanskeligt stillede kommuner + en lånepulje på 500 mio. kr. med henblik på styrkelse af likviditeten i vanskeligt stillede kommuner.
6. UDGIFTER: Kommunernes serviceramme vil i 2016 udgøre 246,0 mia. kr. ekskl. reguleringer (2018 pl – niveau). Rammen udgjorde i 2017 i alt 242,2 mia. kr. i 2017 pl-niveau⁷, hvilket med gældende pl – regulering (1,7 %) svarer til 246,3 mia. kr. i 2018 pl-niveau.⁸

¹) Jf. Aftale om kommunernes økonomi for 2018.

<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2017/06/ny-oekonomiaftale-med-kl-giver-plads-til-velfaerd-og-skattelettelse>

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

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

³) Jf. Aftalen, s 2

⁴) Aftale om kommunernes økonomi for 2017, s. 2

⁵) Jf. Aftale 2018, s 2.

⁶) Jf. 2018 – aftalen, s. 3.

7. SKAT: Kommunerne kan samlet sænke skatten med 250 mio. kr. i 2018. Der etableres en tilskudsordning til de kommuner, som i 2018 nedsætter skatten, på i alt 450 mio. kr. ⁹
8. SANKTIONER: Overskrider kommunerne de aftalte budgetrammer, kan et såkaldt ”betinget balancetilskud” bortfalde jf. budgetloven bortfald. Endvidere gælder 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. ¹⁰

KOMMUNAL SMALHALS I 2018 – OG KOMMENDE ÅR.

Det må anerkendes, at aftalen er endt lidt bedre end regeringens oplæg med en anlægsramme på 15 mia. kr. og reduktion af det særlige finansieringstilskud med 2 mia. kr.

Endvidere forhøjer ”Aftale om kommunernes økonomi for 2018” servicerammen med 800 mio. KR.

Det fremgår med al tydelighed, at VLAK – regeringen hermed har benyttet aftaleforhandlinger med kommunerne til at gennemtrumfe den yderst stramme ramme på en årlig gennemsnitlig realvækst på 0,3 pct. for det offentlige forbrug frem til 2025, som fremgår af regeringsgrundlaget og regeringens 2025 plan. ¹¹

MEN: Som følge af aftalen for sidste år skal der løbende ske en reduktion af servicerammen på 500 mio. kr. som led i Moderniserings – og effektiviseringsprogrammet, så nettoløftet kun bliver på 300 mio. kr.¹²

Dette kommer efter, at regeringerne siden 2010 konsekvent har sænket servicerammen uden kompensation for den demografiske udvikling. En nedskæring, som ifølge de 4 årige udgiftslofter skal fortsætte de kommende år.

⁷) Jf. Aftale om kommunernes økonomi for 2017, s. 3

<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2016/06/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2017>

⁸) Jf. Kommuneaftale 2018, s. 4

⁹) Jf. 2018 - aftalen, s. 2.

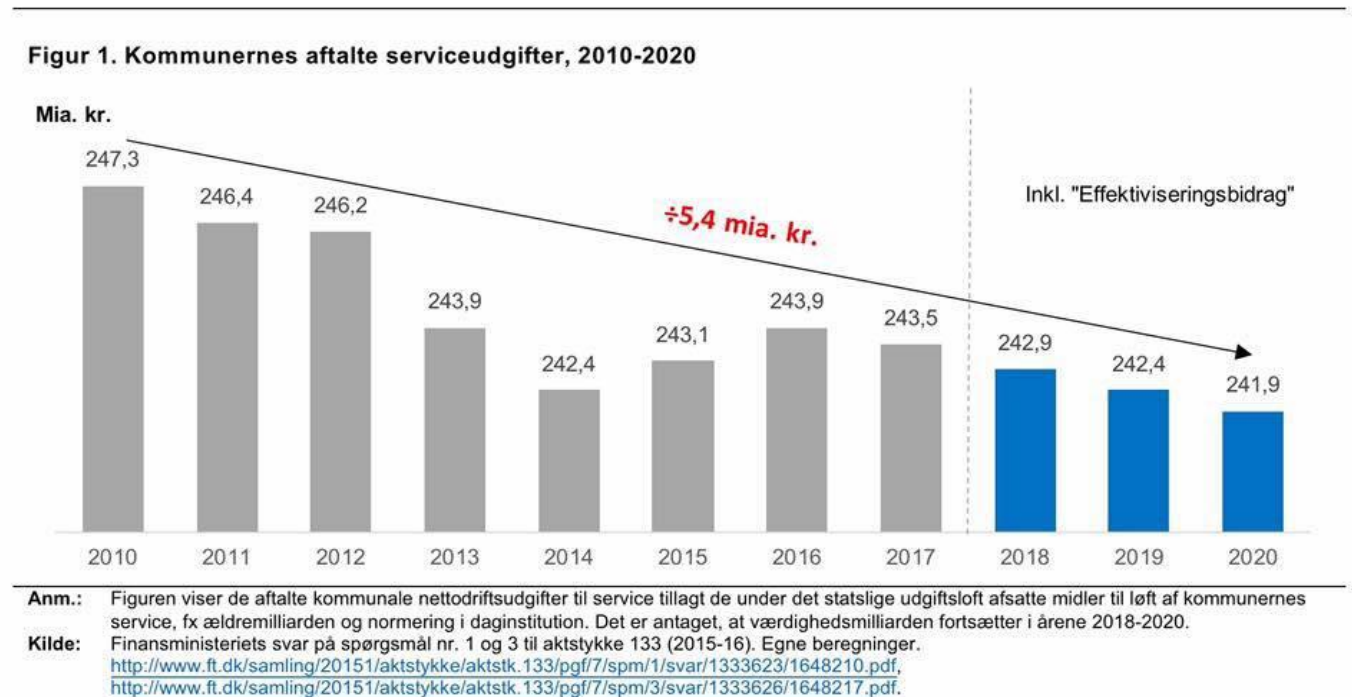
¹⁰) Jf. oven anførte værk, s. 4.

¹¹) VLAK – regeringen: Vækst og velstand 2025.

<https://www.fm.dk/publikationer/2017/vaekst-og-velstand-2025>

¹²) Jf. aftalen for 2018, s. 2 og jf. Båstrup, Lisbeth: Et lille løft i kommunernes økonomi – men det demografiske behov er større. FTF, 02.06.17.

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

Figur: Udvikling i den kommunale serviceramme 2010- 2020. ¹³

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

REELT ER DER TALE OM MINUSVÆKST.

Hertil kommer, at dette meget begrænsede løft i den kommunale serviceramme i 2018 på ingen måde står mål med det objektive behov. Frem til 2025 vil der i kommunerne være 256.000 flere børn og ældre end i dag. ¹⁴ Alene antallet af plejkrævende ældre 75 -84 - årige forventes at vokse med ca. 16.500 personer fra 2017 til 2018. ¹⁵

¹³⁾ Kilde: Kiel, Jesper: Kommunerne fastholdes i minusvækst. Enhedslisten, 01.06.17
<https://org.enhedslisten.dk/2017/06/01/el-kommunerne-fastholdes-i-minusvaekst>

¹⁴⁾ Jf. Løvgren, Mette: Kommuneaftale en milliard under demografien. FTF, 01.06.17
https://www.ftf.dk/aktuelt/ftf-nyhed/artikel/kommuneaftale-bedre-end-forventet-men-ikke-god-nok/?utm_campaign=Seneste%20Nyt%202017%20-%20APSSIS

¹⁵⁾ Jf. Rudahl, Søren: Demografisk udvikling koster kommuner 1,3 mia. kr. i 2018. KL, 30.05.17
<http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Demografisk-udvikling-koster-kommuner-13-milliarder-i-2018-id223322/?n=0>

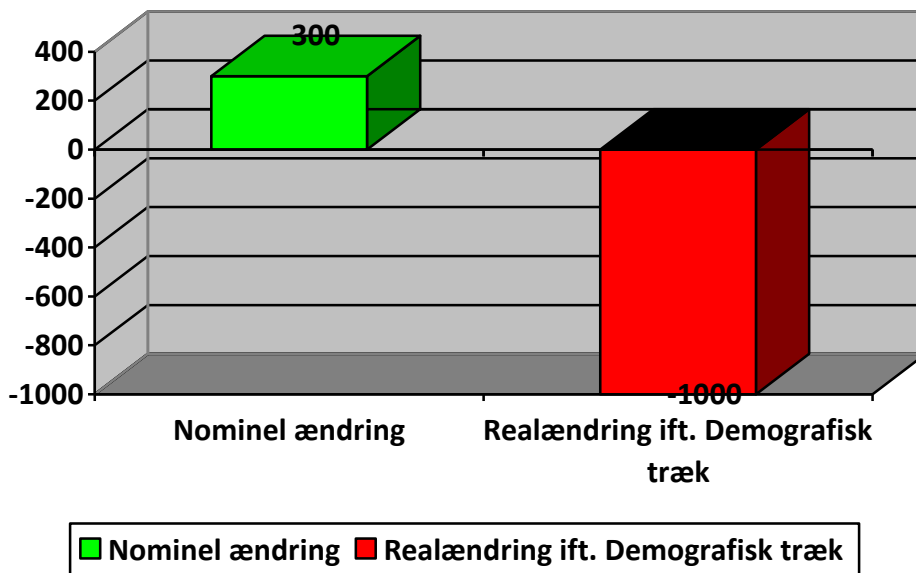
Med det voksende antal brugere - og navnlig ældre - stiger det såkaldte demografiske udgiftstræk, som omhandler, hvor stor en stigning i kommunernes serviceudgifter der kræves for blot at opretholde med gældende standard. Ifølge KL vil det i 2018 krævede øgede kommunale udgifter på 1,3 mia. kr.¹⁶

Med den foreliggende kommuneaftale er der således ikke blot tale om, at kommunerne IKKE tilføres de fornødne ressourcer til flere brugere (ældre).

Der er tværtimod reelt tale om, at kommunerne til det stigende antal brugere skal ud og finde 1 mia. kr. blandt de eksisterende udgifter. Dvs. at man ikke får 300 mio. kr., men reelt skal spare 1 mia. kr. svarende til 0,4 pct. af servicerammen.

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

Figur: Nominel forhøjelse og reel besparelse i forhold til demografisk træk på kommunernes serviceudgifter 2018 – mio. kr.¹⁷



Og udover at der ikke engang er dækning for den demografisk betingede stigning i kommunernes serviceudgifter er der SLET IKKE tale om, at der sker nogen velstandsregulering af kommunernes udgifter.

Borgernes forventning om, at den kommunale service følger med udviklingen i den almindelig velstand er således kilometer fra at blive indfriet.

16) Jf. oven anførte note.

17) Kilde: Egen tilvirkning.

MERBESPARELSER OVENI.

Men ikke alene repræsenterer den statslige ramme for de kommunale serviceudgifter i 2018 sammenholdt med den demografiske udvikling således reelt minusvækst.

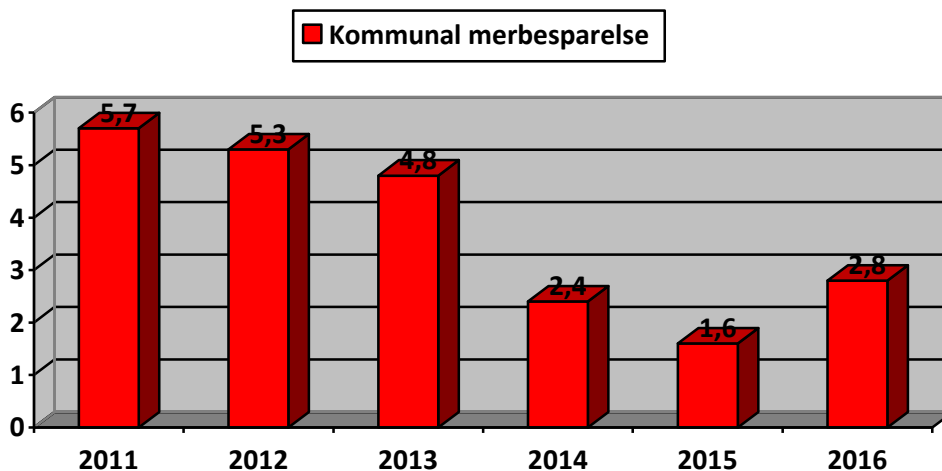
Oven heri kommer, at kommunerne de seneste år langtfra har udnyttet kommuneaftalernes rammer fuldt ud, men tværtimod konsekvent har brugt mindre dvs. sparet yderligere i forhold til, hvad de kunne have brugt.

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 regnskabsmæssigt bruger mere end det budgetterede. ¹⁸

De skrappe økonomiske sanktioner tvinger navnlig kommunerne til systematisk at underforbruge for ikke at risikere at udløse sanktionerne. Hermed låses kommuner og regioner fast i underforbrug år efter år.

Fra 2011-2016 har alene underforbruget i kommunerne i forhold til det budgetterede sammenlagt været omkring 22,5 mia. kr. ¹⁹

Tabel: Merbesparelser i kommunerne 2011 – 2016 (mia. kr.) målt som afvigelse mellem budget og regnskab i kommunerne. ²⁰



¹⁸) Jf. Løvgren, Mette: Kommunale institutioner tør ikke bruge deres penge. FTF, juni 2013.

¹⁹) 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/>

²⁰) Kilde: Mindreforbrug 2011 jf. KL: Kommunernes regnskab for 2011 http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_54745/cf_202/Kommunernes_regnskab_2011.PDF
Mindreforbrug 2012, jf. Social – og Indenrigsministeriet: Overskud i kommunernes regnskab for 2012. <http://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2013/maj/overskud-i-kommunernes-regnskaber.aspx>
Mindreforbrug 2013, jf. KL: Regnskab 2013 – ansvarlighed og vækst. <http://www.danskekommuner.dk/Artikelarkiv/2014/Magasin-17/Regnskab-2013--ansvarlighed-og-vakst/>
Mindreforbrug 2014 jf. LO og FTF: Kommunerne har sparet 18 mia. kr. på velfærd siden 2011.

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 22,5 mia. kr. unødigt sparet yderligere op mod 5,5 mia. kr. i forhold til regeringens ramme.²¹

Samlet har kommunerne altså siden 2011 sparet omkring 28 mia. kr. mere end nødvendigt i forhold til regeringens i forvejen smalle rammer. Penge, der kunne gå til velfærd, men ikke er anvendt

De seneste 3 år har merbesparelsen i gennemsnit været over 2½ mia. kr. årligt. Det må forventes, at en sådan merbesparelse også udløses i 2018, selvom kommunerne formentlig på grund af kommunalvalget vil forsøge at køre tættere på budgettet end ellers.

Men selv med en merbesparelse i 2018 på ”kun” 1 – 1½ mia. kr. bliver den samlede reelle besparelse i kommunerne således efter al sandsynlighed over 2 mia. kr.

LANGSOM NEDSMELTNING AF DEN KOMMUNALT LEVEREDE VELFÆRD.

Den borgerlige regering fortsætter således den langsomme nedsmeltning af den kommunale velfærd i det seneste 10 år.

Resultatet af vedvarende smalle rammer og merbesparelser i kommunerne har været en kraftig reduktion i offentlige beskæftigelse i kommunerne, der siden 2010 er faldet med godt 36.400, heraf langt størstedelen i kommunerne.

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

http://www.ftf.dk/fileadmin/Flash/Underforbrug_kommuner_2011-2014_v2.swf

Finansministeriet: Kommuner og regioner overholder udgiftslofterne for 2015.

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

Finansministeriet: Kommuner og regioner overholder udgiftslofterne for 2016.

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

²¹) 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

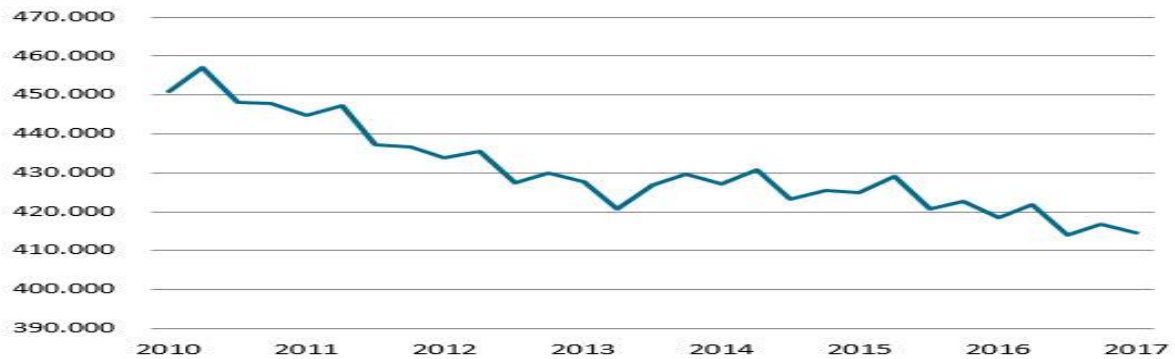
og jf. Finansministeriet: Kommuner og regioner overholder udgiftslofterne for 2015.

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

Finansministeriet: Kommuner og regioner overholder udgiftslofterne for 2016.

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

Figur: Antal ansatte i kommunerne 2010 – 2017. ²²



Denne langsomme dræning af kommunerne for varme hænder til velfærd vil fortsætte i 2018, hvor omkring 2000 yderligere stillinger må forventes at forsvinde. ²³

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

Denne langsomme dræning af kommunerne for ressourcer til velfærd kan naturligvis ikke ske uden at gå ud over niveauet og kvaliteten af den kommunalt leverede velfærd, hvilket jo også opleves på mange fronter i den kommunale service:

- I ældreplejen får flere og flere ældre kun praktisk hjælp med dages eller ugers mellemrum
- I daginstitutionerne må flere og flere pædagoger være alene om børnene i betydelige tidsrum
- I folkeskolerne halter normeringer mere og mere bagud for de stigende antal elever og især det voksende antal ”inklusionsbørn” med særlige støttebehov

KL FORSVARER IKKE VELFÆRDEN.

Regeringen ”aftale” med KL vil således koste velfærd. Det er hævet over enhver diskussion.

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

23) Jf. HK – Danmark: Kommuneaftale giver massivt pres på ansatte. 01.06.17
<http://newsbreak.dk/presse/prm-hk-kommuneaftale-giver-massivt-pres-paa-ansatte/>

Det er derfor dybt kritisabelt at Kommunernes Landsforening overhovedet indgår denne aftale uanset de skete ”forbedringer” i forhandlingerne.

Der burde heller ikke i Folketinget være opbakning til den indgåede aftale. Socialdemokratiet gik til valg på en ramme for stigningen i det offentlige forbrug på 0,6 pct. årligt og DF på en ramme herfor på hele 0,8 pct. årligt

Desværre har både S og DF for nogle år siden slået ind på en praksis, der handler om at man under alle omstændigheder i finansudvalget stemmer for regeringens aktstykke med kommuneaftalen.

Man har begrundet denne ”gummistempel” tilgang til kommuneaftalen med ”ansvarlighed”.²⁴ Der er dog ikke tale om ansvarlighed overfor velfærden, som jo kommer til at betale og heller ikke overfor egne valgløfter.

²⁴) Jf. Vangkilde, Jesper: Milliardaftale reddet – Hjort klar til at acceptere aftale med SR. Politiken, 10.07.15