



Økonomiaftalen for 2017 – en anmeldelse og nogle tendenser

Systemet med årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL (og Danske Regioner som ikke behandles i denne artikel) er en veletableret institution i dansk forvaltning. Systemet har haft sine op- og nedture fra starten siden sidst i 1970'erne.

AF NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN, PROJEKT-CHEF, KORA

Institutionen har vel fungeret bedst, når hver part havde noget relevant at tilbyde den anden part, fx bedre styringsmuligheder til kommunerne fra regeringens side imod økonomisk ansvarlighed og effektivisering fra kommunerne, jf. også Jan Olsens artikel i sidste nummer af Administrativ Debat. Og dårligst, når aftalerne dybest set var overflødige eller ikke blev overholdt af parterne med fokus på kommunerne, hvilket der er mange eksempler på gennem årene. Det sidste problem er tilsyneladende løst i de senere år, hvor et stærkt udbygget sanktionsregime i kombination med budgetlofter og almindelig krisebevidsthed synes at have medført en stor grad af overholdelse af i hvert fald de overordnede økonomiske mål om udgifts- og skatteudviklingen.

I de seneste år synes den statslige side styrket en del i kraft af budgetlovens budgetlofter, som i 2017-aftalen også nævnes udtrykkeligt som udgangspunkt for servicerammen. Samtidig har den nuværende Venstre-regering i kraft af regeringsstøtten, Dansk Folkeparti, mulighed for over for KL at spille på en alternativ aftalepartner vedr. den lokale udgiftspolitik, hvis KL ikke er imødekomende. På den anden side er situationen ikke nødvendigvis nem for regeringssiden, når netop DF synes at have reservationer i forhold til en stram kommunal udgiftspolitik.

Desuden måtte regeringen i de atypiske og forsinkede forhandlinger efter valget i 2015 indgå en slags fredsaftale med DF, S og RV. Fredsaftalen var udløst af De Konservative, som på et spørgsmål om kommunal grundskyld blokerede Finansudvalgets bloktilskudsaktstykke, som er nødvendigt for at realisere kommuneaftalen. Fredsaftalen betyder, at de fire partier forpligter sig til at stemme for bloktilskudsaktstykket, men udtrykkelig på betingelse af at regeringen og KL har indgået

en aftale. Hermed kan KL i princippet sætte tommelskrur på regeringen ved at nægte at indgå en aftale og dermed forhindre regeringen i at få sit aktstykke igennem. Det kan dog være en farlig strategi for KL at benytte dette våben, da det vil skabe rod i kommunernes budgetlægning og måske spille KL af banen på længere sigt. Men i en tilspidset situation kan fredsaftalen dog vise sig at være nyttig for KL.

Den tilspidsede situation opstod i forbindelse med forhandlingerne på grund af det såkaldte omprioriteringsbidrag, hvor kommunerne a priori skæres med 1 pct. af servicerammen årligt. Omprioriteringsbidraget var i opspillet til forhandlingerne genstand for folketingsdebatter, demonstrationer rundt omkring i landet og en række meget kritiske udtalelser fra borgmestre. Under forhandlingerne fik TV2 gennemført en rundspørge, som blev udlagt sådan, at et flertal af de borgmestre, som svarede, foretrak at der slet ikke blev indgået en aftale, hvis den byggede på omprioriteringsbidraget. I denne situation kunne det ikke forekomme helt usandsynligt, at KL ville undlade at indgå en aftale, hvis der ikke kom en 'løsning' på omprioriteringsbidraget, som borgmestrene kunne leve med.

Karakteristik af 2017-aftalen

Umiddelbart fremtræder økonomiaftalen i en ganske traditionel opstilling – med en omtale af økonomien i starten og den række sektorer i slutningen. De økonomiske elementer spiller en kraftig 1. violin – særligt båret af afskaffelsen af omprioriteringsbidraget fra 2018, som gøres til slagnummer allerede i 4. linje i aftalen. Regeringens tilbagetog på dette punkt pakkes ikke ind – tværtimod.

Uanset eksponeringen af omprioriteringsbidragets skæbne ligner 2017-økonomiudviklingen dog i meget vidt omfang den stramme 2016-aftale. I 2016-aftalen fik kommunerne 1,9 mia. kr. tilbage af de 2,4 mia. i omprioriteringsbidrag og måtte altså – fraset senere re-

» I de senere år synes den statslige side styrket en del i kraft af budgetlovens budgetlofter, som i 2017-aftalen også nævnes udtrykkeligt som udgangspunkt for servicerammen.

sultater af finanslovsforhandlingerne – tåle en negativ realvækst på ½ mia. kr. Præcist det samme er tilfældet i 2017-aftalen, hvor kommunerne godt nok får tilbageført hele 2,2 mia. kr. af de 2,4 mia. kr., men et par afsnit længere nede i aftalen ser ud til at måtte aflevere 0,3 mia. kr. vedr. en 'mere effektiv administrativ drift'. Altså igen ½ mia. kr. – frem og tilbage er lige langt.

Erstatningen for omprioreringsbidraget fra 2018 er interessant. Her lægges der op til et 'flerårigt moderniserings- og effektiviseringsprogram' på 1 mia. kr. kr., dvs. noget der umiddelbart synes at minde meget om tidligere års såkaldte gensidighedsaftaler, hvor hver part lover at gennemføre initiativer på en vis størrelse, som kan bidrage til effektivisering. Det er også de traditionelle emner, som optræder (og *må* optræde), såsom effektiv indkøb, regelforenkling, ny organisering mv. Men for 2017, er det noget, der skal følges op på via aftaler i efteråret 2016, og fra 2018 vel at mærke således, at der i udgiftslofterne hvert år *på forhånd* skæres ½ mia. kr. Dette element så man ikke i gensidighedsaftalerne og må antages at øge alvoren i effektiviseringsprogrammet. Det synes at være en regeringsgevinst at have fået KL's opbakning hertil.

Effektiviseringsmålsætningen træder også igennem flere steder i aftalen, fx i låneadgang til 'investeringer med et effektiviseringspotentiale' og via afsættelsen af særlige midler til dialog mellem regeringen og KL om styring/regelforenkling.

Derudover er der en del likviditet i aftalen: igen i år optræder et finansieringstilskud på 3½ mia. kr. og en låneadgang til likviditetsstyrkelse på ½ mia. kr. Noget af den ekstra likviditet – eller overfinansiering – hentes dog hjem igen via en negativ regulering af bloktilskuddet i 2016 på 1½ mia. kr. med henvisning til udviklingen i indkomstoverførslerne.

Skattemekanismen, hvor kommunerne får en ramme til skattestigninger, men samtidig kan få tilskud til skattenedsættelser, gentages også i 2017, og synes efterhånden at være et vel-etableret middel til at få en vis fleksibilitet i den kommunale skattefastsættelse trods de ret rigoristiske sanktionsregler på området.

Derudover er der som nævnt en række sektormæssige emner, som omtales. En del af disse er 'old news', fx afskaffelse af inklusionsmålsætning på folkeskoleområdet og ændring af medfinansieringsordningen på sundhedsområdet. Men andre formuleringer lægger må-

ske nye spor, som det dog fører for vidt at gennemgå her.

Selve opstillingen af aftalen og den sproglige affattelse er den velkendte, som bærer præg af at koncipisterne har haft lejlighed til at finde en god form via en del års øvelse. En del indforstået tale slipper dog også med. Fx når et finansieringstilskud, som har eksisteret i aftalerne siden 2013 stadig kaldes "ekstraordinært", hvilket selvfølgelig nok må forstås som indikation af, at det netop ikke er til kommunernes evige eje ved senere aftaler. Desuden står der, at særtilskudspuljen "forhøjes" til 300 mio. kr. Men denne særtilskudspulje har faktisk været "forhøjet" i en længere årrække, nogle år endda med betydeligt mere end 300 mio. kr. Så det er ikke en årlig stigning, vi her ser.

Var det en god aftale – og for hvem?

Om end det nemt bliver en subjektiv vurdering, kan der alligevel voves et par bemærkninger.

Aftalen var *her-og-mu* god for aftalesystemet. Modstanderne af økonomiaftalekonceptet, som der utvivlsomt er en del af såvel blandt centrale som lokale politikere og embedsmænd, har i nogle år kunnet slå på, at systemet var frosset fast og blevet rituelt. Måske også med kommunerne i en stadigt svagere rolle. Men her har det vist sig, at ritualer med omprioreringsbidragets afskaffelse faktisk kunne omsættes i et konkret, ikke forventet resultat, hvor forhandlingspartnerne – ikke mindst den statslige side – flyttede sig. Uden at realværdien heraf skal overdrives, jf. ovenfor.

Hermed var det også en god aftale for den statslige side, som selvfølgelig må frygte et system med konsultation med de enkelte kommuner. Den i indledningen nævnte gamle tanke om, at kommunerne leverer effektiviseringer og staten styringsmuligheder, lever videre, og kommunerne afleverer så at sige på forhånd ½ mia. kr. – hvis Folketinget er med på det.

For kommunerne og KL var det også en god, om end stram, aftale. KL's formand havde et markant forhandlingsresultat at gå tilbage til medlemmerne med, hvilket sikkert har udløst klapsalver. Det var en demonstration af, at der blev lyttet til baglandet. Og at man stod fast trods de betydelige risici herved. Der er heller ingen statslig belæring af, hvordan kommunerne bedst kan spare.

» **Uanset ekspone- ringen af ompriori- terings- bidragets skæbne, ligner 2017- økonomi- udviklingen dog i meget vidt omfang den stramme 2016-aftale.**

» **For kommunerne og KL var det også en god, om end stram, aftale. KL's formand havde et markant forhandlingsresultat at gå tilbage til medlemmerne med, hvilket sikkert har udløst klapsalver. Det var en demonstration af, at der blev lyttet til baglandet. Og at man stod fast trods de betydelige risici herved. Der er heller ingen statslig belæring af, hvordan kommunerne bedst kan spare.**

Blandt kommunerne er der vel også opnået en hensyntagen til forskellige gruppers interesser. De økonomisk svagere stillede kommuner kan glæde sig over, at der fortsat er et – i væsentlig grad – skævdelt finansieringstilskud samt likviditetslån. Omvendt blev den traditionelle lånepulje til investeringer på de borgernære områder, som især har været møntet på små og vanskeligt stillede kommuner, afskaffet. Ændringen af medfinansieringsordningen kan muligvis opfattes til fordel for de – generelt – bedre stillede kommuner i hovedstadsområdet. Selve særtilskudspuljen er – trods præsentationen – på samme niveau som sidste år, men der kan måske komme flere midler i finanslovsforhandlingerne i kølvandet på afskaffelsen af den såkaldte sociale særtilskudspulje på 400 mio.kr.

Om systemet på *længere sigt* har vundet på aftalen, kan diskuteres. Der er strengt taget ikke megen nyskabelse i at afskaffe et omprioriteringsbidrag, som lige var 'opfundet'. Desuden blev aftalen ledsaget af en god portion likviditetssmørelse, som muligvis kan svække stabiliteten på længere sigt.

Tendenserne

Hermed er vi ovre i de tendenser, som kan søges uddraget fra året økonomiaftale.

For det første ses det, at budgetlov eller ej: det er økonomien som styrer. Tanker om, at andre emner end de økonomiske ville komme mere i front, når budgetloven så at sige 'tog sig af det økonomiske' holder ikke. Det er fortsat spørgsmålene om realvækst, finansiering og effektivisering som aftalerne fokuserer på, uanset af de sektororienterede emner rent kvantitativt fylder godt op.

For det andet synes viljen til statslig intervention i kommunernes prioriteringer og metoder dæmpet ned. Det er i hvert fald bemærkelsesværdigt, at omprioriteringsbidragets signal om mulig større statslig prioritering på det kommunale område nu synes opgivet. I modsat retning kan tale, at de brede lånepuljer synes at være ude af aftalerne, og der skal dokumenteres effektiviseringer for at få låneadgang, jf. Social- og Indenrigsministeriet (2016). Men til gengæld er de sidste mange års tilkendegivelser om fremme af offentlig-privat samarbejde understøttet af lånepuljer og evt. kvantitative målsætninger vedr. konkurrenceudsættelse fraværende i dette års aftale. Selv om konkurrenceudsættelse nævnes i forbindelse med moderniserings- og effektiviseringsprogrammet, tyder det på større metodefrihed til kommunerne.

For det tredje er styringsmodellen i stadig højere grad baseret på de sanktionsunderstøttede udgiftsrammer, mens der er mindre – eller måske slet ingen – vægt på likviditetsstyring. Det er bemærkelsesværdigt, at der for 4. år i træk bliver tale om en pæn likviditetstilførsel med finansieringstilskud og likviditetslåneadgang. Der synes at være en ret afslappet statslig holdning til, hvilken 'kasse' pengene ligger i – statslig eller kommunal – blot udgiftsudviklingen er den ønskede. Og samtidig synes kommunerne at være særdeles glade for den ekstra likviditet – og gjorde den på det nærmeste til et kardinalpunkt for aftalen. Her spiller det formentlig en væsentlig rolle, at finansieringstilskuddet er skævdelt til fordel for de 'fattige' kommuner. Man har altså med finansieringstilskuddet fået en udligningsvinkel importeret 'ad bagdøren', og udligning er som bekendt kontroversielt stof at ændre i.

En lånepulje på ½ mia. kr. til likviditetsforbedring forekommer dog udefra set overraskende i en situation, hvor likviditeten aldrig har været bedre i kommunerne som et resultat af tidligere års ekstraordinære finansieringstilskud og regnskabsmæssige overskud.

Spørgsmålet er så, om der sker nogen skade ved, at kommunernes likviditetsmæssige situation forbedres, hvis det i øvrigt kan medvirke til at få aftaler igennem, som staten og kommunerne er glade for. Og det er vel heller ikke dårligt, at det efterhånden er længe siden, at en kommune skulle have dispensation fra kassekreditreglen – dvs. være 'under administration'. Det kan dog indvendes, at god likviditet kan blive en sovepude for økonomistyringen. Derudover kan en vis anvendelse af låntagning til kommunale investeringer vel være en god idé set i effektiviseringssammenhæng – lån skal jo betales tilbage og minder investorerne om, at der bør være et afkast af investeringen. Endelig kan ophobning af likviditet muligvis sætte sig i anlægssønsker i de mest velaflagte kommuner. Anlægssiden er samtidig svær at styre via sanktioner. ■

Referencer:

Finansministeriet (2016): *Aftaler om kommunale og regionale økonomi for 2017*.
Jan Olsen (2016): *Omprioriteringsbidraget og styring af de offentlige udgifter*. Administrativ Debat nr. 1, 2016.
Niels Jørgen Mau Pedersen (2016): *Tendenser i stat-kommuneforholdet efter kommunalreformen – fokus på økonomiaftaler og sanktionssystemet*. Politik nr. 2, 2016.
Social- og Indenrigsministeriet (2016): *Kommunernes budgetlægning for 2017*.