

Økonomiaftalen 2024: Skævt magtforhold eller en ny begyndelse?



Økonomiaftalerne er en institution i dansk forvaltning, men magtforholdet har ændret sig, og den kortfattede og meget hurtige aftale for 2024 illustrerer på nogle parametre en erosion i kommunernes styrkeposition over for regeringen. Trods mange penge i aftalen er rammene stramme, men måske tegner der sig med et flerårigt samarbejdsprogram konturerne af en ny udvikling for aftalesystemet.

**AF NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN,
PROJEKTCHEF, VIVE**

Den lidt overfladiske sammenligning med tidligere år

En helt grov og noget overfladisk sammenligning af økonomiaftalen for 2024 med de sidste 20 års aftaler viser:

- Aftalen er aldrig før indgået så *tidligt* på året
- Aftalen har aldrig været *kortere* (ekskl. bilag og frasat det særlige forhandlingsresultat for 2016)

Selv om sammenligningen er temmelig grov, kan den alligevel påpege nogle tendenser.

Vedrørende selve længden af teksten i aftalen er antallet af sider som bekendt taknemmeligt, og hvad der kan skrives på 18 sider (gennemsnitlig tekstlængde siden 2003), kan sikkert også formuleres på 12 sider som i år. Dog er der formentlig en tendens til, at emnevalget er indsnævret over årene. Måske tillægges aftalerne mindre betydning som platform for et effektivt samarbejde, hvor sektorlovgivning og -aftaler prioriteres, end tidligere? En fuldstændig forklaring skal ikke forsøges her, men aftalerne er tilsyneladende blevet mere entydigt økonomiaftaler, som titlen jo også indikerer. Det er gået ud over det mere sektororienterede indhold, og i det omfang fx det specialiserede sociale område har fyldt meget i de seneste år, har det netop været pga. økonomien. Der er endvidere en mere begrænset behandling af bl.a. geografisk og regionalt orienterede emner (jf. undersøgelse i Mau Pedersen, 2023). Derimod er der på netop den økonomiske front blevet sat mere fokus på makroøkonomien, jf. nedenfor, og et utraditionelt emne som forsyningsvirksomhed så tilmed en overgang også ud til at blive adresseret.

Hvad angår tidspunktet for aftaleindgåelse, kan det umiddelbart synes forholdsvis ube-

tydeligt, om en aftale kommer i land lidt før eller senere. Jeg vil dog i næste afsnit argumentere for, at dette alligevel kan have en del med magtpositionerne imellem regeringen og kommunerne at gøre.

Hvordan har magtpositionerne ændret sig?

En aftale mellem to parter må rimeligvis bygge på, at begge parter har et vist spillerum i processen på forhånd. Det gælder også, selv om økonomiaftalerne indgår som et styringsinstrument i den offentlige sektor. Men uden spillerum bliver der blot tale om et diktat fra den ene part eller simple konstateringer af nogle forhold, som mere er en beskrivelse af forholdene, end det handler om noget, der reelt påvirkes (ændres) af aftalen. Hvordan ser årets aftale da ud i denne vinkel?

Aktørernes styrkepositioner i økonomiaftalerne er et næsten klassisk emne (jf. fx Blom-Hansen, 1998), og emnet har også været taget op efterfølgende (bl.a. Mau Pedersen, 2016) i analysen af den særlige danske tradition med årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL (og Danske Regioner). Der kan lægges vægt på forskellige aspekter af magtpositionerne, men fra litteraturen og egne observationer tegner der sig forskellige trin i udviklingen, der viser, at magtpositionen generelt er svækket for kommunerne og KL i forhold til regeringen, selv om nogle aspekter dog også kan trække i retning af det modsatte. Nævnes kan:

1. Kommunerne er blevet mere betydningsfulde samfundsøkonomisk ved at organisere flere opgaver og have større ansvar på velfærdsområder som fx beskæftigelsesområdet og sundhedsområdet. Det har utvivlsomt øget kommunernes økonomiske tyngde, men også gjort dem sårbare over for Folketingets indblanding, da disse områder er

præget af politiske aspekter, der traditionelt antages at være nationale anliggender, fx fordelingspolitik og standarder for sundhedsbehandling.

2. Kommunerne har ønsket – og fået – vidtgående 'sikkerhedsnet' til at afskærme deres økonomi fra usikre faktorer, særligt i tilknytning til konjunktoren. Det gælder for det første den lovbestemte budgetgaranti (fra 1992), der sikrer kommunerne kompensation for konjunkturpåvirkede i bl.a. overførselsudgifter. For det andet den etablerede statsgaranti (fra 1996), som muliggør, at kommunerne kan vælge et skattegrundlag, der ikke påvirkes af konjunktoren. Endelig for det tredje det såkaldte balancetilskud (jf. finansieringsreformen i 2007), som skal medvirke til at holde kommuneøkonomien balanceret ved forskellige reale udviklingsforløb efter finansministerens vurdering. Alt i alt medvirker disse tiltag til at skabe en betydelig tryghed om kommunernes økonomi. Det har dog næppe været gratis for kommunerne, fordi de på den måde kan have været med til at legitimere en hårdere statslig styring med trusler om mulige sanktioner ved brud på aftalen, end hvis kommunerne var overladt til selv at sikre sig i forhold til bl.a. konjunkturændringer. Større sikkerhed har altså fulgtes med mere styring – 'noget for noget'.

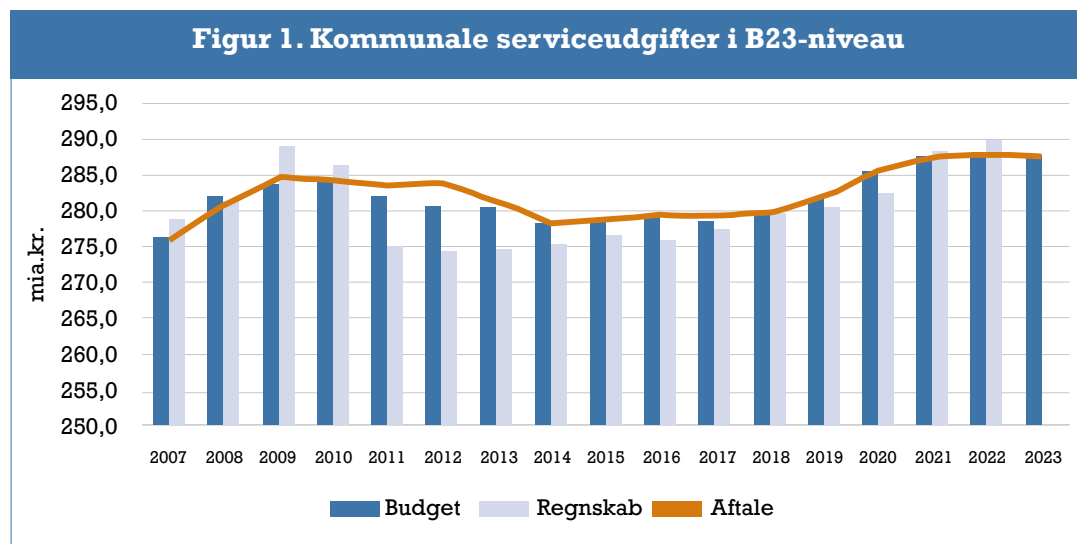
3. Denne stærkere styring har især manifesteret sig ved budgetloven og dens tilknyttede udgiftslofter og hermed forbundne statslige sanktionsmuligheder. Kommunerne kan endog potentielt ifalde straf, dvs. lavere bloktilskud, hvis den enkelte kommunes regnskab overskrider dens eget budget. Selv om disse sanktioner på udgiftssiden muligvis er mere teoretiske end anvendelige i praksis, er der næppe tvivl om, at de spiller

en betydelig rolle i de enkelte kommuners budgetdrøftelser, regnskabsmæssig opfølgning, aftaleoverholdelse mv.

Figur 1, som viser kommunernes samlede serviceudgifter fra 2007 og frem for hhv. aftale, budget og regnskab, giver et indtryk af effekten af den stærkere styring på aftaleoverholdelsen. Det er bemærkelsesværdigt, at aftalerne fra 2011, hvor individuelle sanktioner blev hjemlet, til 2019 er (mere end) overholdt i såvel budget som regnskab. Det var modsat i årene før. I 2021 og 2022 er der mindre overskridelser i regnskabet, som dog forklares af COVID-19 og ukraineflygtninge.

Da budgetloven skulle vedtages, var man øjensynlig klar over, at det kunne trække tæppet væk under økonomiforhandlingerne, hvis de medfølgende sektorfordelte udgiftslofter og udgiftsniveauer dermed allerede var vedtaget af Folketinget og således fjernet som emne i forhandlingerne. Det blev dog forhindret ved at arrangere udgiftslofterne sådan, at der er afsat en reserve under staten, som kommunerne og regionerne herefter kan forsøge at forhandle sig til en del af. Reserveelementet har til gengæld gjort de tekniske opgørelser af udgiftslofterne endnu mere svært forståelige for Folketing og befolkning, end de allerede var.

4. KL's mulighed for at kunne udnytte støtte fra – eller 'spille på' – oppositionen synes også at være mindsket, og her er vi tilbage ved tidspunktet for aftalens indgåelse. Når der er tale om en flertalsregering, har denne så at sige ikke det samme behov som en mindretalsregering for at udskyde aftalens indgåelse til efter Folketinget er sendt hjem (5. juni), fordi regeringen alligevel råder over flertallet i Fol-



kettinget. Det kan have mindsket regeringens latente bekymring for, at oppositionen kan få mulighed for at påvirke udgiftspolitikken i Folketinget eller evt. senere i Finansudvalget, når det såkaldte bloktilskudsaktstykke skal godkendes for det kommende år. Dette kan i sidste ende reducere mulighederne for, hvad kommunerne kan opnå ved forhandlingen.

Stram aftale – men med mange penge

Udgiftsrammerne kan vurderes som forholdsvis stramme. Ganske vist fik kommunerne i udgangspunktet et løft på 2,4 mia. kr., men da der samtidig blev indarbejdet en besparelse på 1 mia. kr. på bl.a. administration, og idet kompensationen for demografisk udgiftstræk – flere børn og ældre – udgjorde 1,3 mia. kr., blev rammerne for udgiftsvækst af andre årsager reelt ganske begrænset.

En ikke-udtømmende oversigt over vigtige aftaleelementer fremgår af boks 1.

Boks 1. Nogle vigtige elementer i økonomiaftalen 2024:

- **Rammer i 2024:**
 - øges med 2,4 mia. kr. men reduceres derefter med 1 mia.kr.
 - anlægsramme øges med 0,2 mia.kr. vedr. botilbudskapacitet
- **Øvrig økonomi:**
 - ingen kompensation for merinflation i 2022 men dog i 2023
 - 0,9 mia.kr. i mer-ramme vedr. ukrainere i 2023
 - Ekstra 0,1 mia.kr. særtilskud til mest vanskeligt stillede kommuner.
- **Kasse og likviditet:**
 - Overfinansiering i 2024 på 5,6 mia. kr. samt midtvejsregulering
 - Ekstra lån vedr. boligskatteforlig og botilbud på 0,4 mia.kr.
- **Sektorforhold:**
 - Bedre styringsmuligheder på det specialiserede sociale område
- **Partnerskab og flerårigt samarbejdsprogram – inkl. administration**

Kilde: Økonomiaftalen 2024.

Statens/regeringens styrkede magtposition som følge af at være en flertalsregering kan muligvis være slået så meget igennem her, at aftalernes berettigelse synes udsat for en alvorlig grad af erosion. Alligevel har regeringen stadig betydelig interesse i en økonomiaftale med KL (og Danske Regioner). Dels

med tanke på den dag, hvor der ikke længere er en flertalsregering, og oppositionen igen vil spille en større rolle. Dels fordi Finansministeriet over for sektorministerierne udgiftsønsker kan have udbytte af at have KL 'i ryggen', hvis det vil forsøge at tøjle væksten i det administrative personale i staten.

Et tegn på regeringens interesse i at indgå en aftale kan muligvis være dens villighed til at lade aftalerne blive så voldsomt overfinansieret hvert år. Alene for 2024 er indtægterne ifølge den officielle økonomitabel i aftalen således 5,6 mia. kr. større end udgifterne. En væsentlig del af overfinansieringen hidrører fra udligningsaftalen fra 2020, men det er bemærkelsesværdigt, at der denne gang ikke engang gøres forsøg på at nedbringe likviditeten. Tværtimod yder staten en midtvejsregulering af bloktilskuddet i 2023 på 5 mia. kr., som ikke er klart forklaret i aftalen som knyttet til merudgifter. Samlet opstår derfor en udsigt til fortsat ophobning af kassebeholdninger i kommunerne, som trods en vis reduktion i de seneste kvartaler alligevel er tæt på 60 mia. kr. Synspunktet synes altså at være, at staten er indifferent mht., hvor der ligger 'ekstra penge' i den offentlige sektor – blot de bliver liggende.

Det kan dog være en risikabel strategi med den løbende overfinansiering også for kommunerne/KL, selv om det er vanskeligt at sige nej til ekstra penge. Overfinansieringen gør først kommuneøkonomien mere uigenkendskuelig for borgerne, og den kan dernæst gøre styringen mere usikker, især hvis nogle kommuner efterhånden betvivler realismen i mulige sanktioner og evt., hvor likviditeten er rigelig, påregner at kunne betale eventuelle sanktioner af kassen. Herudover kan andre end kommunerne jo evt. også få øje på kassebeholdningerne. Så vidt vides var det således på tale at lade lovinitiativet om konkurrenceudsættelse af affaldshåndtering omtale i økonomiaftalen, fordi lovforslaget angiveligt kunne belaste kommunale kassebeholdninger til dækning af mulige såkaldte strandede omkostninger ved forbrændingsanlægs konkurs (lovforslag nr. 115). Så vidt det ses, tilkendegav klimaministeren dog, at der (alligevel) ikke skulle bruges kassebeholdning til dette formål.

Nogle fremtidige udviklingsmuligheder for samarbejdet

Det er ret oplagt, at kommunerne og KL har en fortsat interesse i årlige økonomiaftaler, fordi aftalerne giver kommunerne en særlig platform til at forsøge at gøre deres indfly-

» Det har dog næppe været gratis for kommunerne, fordi de på den måde kan have været med til at legitimere en hårdere statslig styring med trusler om mulige sanktioner ved brud på aftalen.

delse gældende over for en siddende regering, herunder om nye initiativer og udviklingstiltag. Det gælder særligt i en tid, hvor der også skal etableres permanente trepartsdrøftelser med organisationerne. Desuden skal der fremover fastlægges det nærmere indhold i regeringens frisættelsesdagsorden, hvor kommunerne må have stor interesse i at blive frisat, sådan som statsministeren på det årlige kommunalpolitiske topmøde syntes at lægge op til, men hvor meget er uafklaret. Hertil kommer kommunernes behov for statslig bistand til at implementere besparelser på 700 mio. kr. på administration. Endelig er der fortsat konjunkturpolitiske usikkerheder, herunder om inflationen.

Nogle fremtidige muligheder for budget-samarbejdet kan bl.a. også være:

Et nyt moderniserings- og effektiviseringsprogram (MEP)

KL og regeringen har i aftalen tilsyneladende valgt at uddybe samarbejdet frem for at indskrænke det. Den korporative stat bliver støttet yderligere ved et såkaldt partnerskab om udvikling af den borgernære service og omfattet af et samarbejdsprogram med flere spor, halvårslige statusmøder etc. Beskrivelsen heraf fylder meget i den ellers korte aftaletekst og minder på flere punkter om MEP fra 2016-2019 i forlængelse af afskaffelsen af omprioriteringsbidraget.

Flere sikkerhedsnet

Forløbet efter økonomaftalen for 2023 viste, at kommunerne kunne risikere at miste betydelige beløb ved en upræcis indregning af inflationen. Beregninger viser, at tabet for kommunerne nærmede sig 2 mia. kr., fordi inflationen blev knap $\frac{3}{4}$ procentpoint højere i 2022 end antaget ved aftalens indgåelse. Skulle kommunerne da forsøge at få en form for 'prisgaranti' ind i aftalen – parallelt med ovennævnte budgetgaranti og statsgaranti? En ny garantiordning kan dog være vanskelig at implementere, og i lyset af de potentielle omkostninger ved den form for statslig bistand forekommer muligheden næppe attraktiv. Hertil kommer, at kommunerne selv via KL er involveret i pris- og lønfastlæggelsen, idet KL forhandler løn for ca. $\frac{1}{2}$ mio. lønmodtagere.

(Endnu) større kommunalt beredskab om makroøkonomiske forhold

De omtalte garantier på skattegrundlaget og konjunkturafhængige udgifter skulle netop medvirke til, at kommunerne og KL ikke behøver at interessere sig meget for makroøko-

nomiske forhold, afvikle egne modelkørsler på ADAM (senere MAKRO) etc.

Omvendt er der faktorer, der kan øge KL's interesse i at have sit eget makro-beredskab. Ikke blot for at kunne bedømme inflationen, men også fordi overførsler er blevet en betydelig udgiftsfaktor for kommunerne, trods den nævnte budgetgaranti. Endvidere er størrelsen af det såkaldte råderum også interessant for kommunerne.

Ved dette års aftale kom makroøkonomien også til at spille en vis rolle, idet aftalerne, antagelig efter KL's velanbragte ønske, nåede at få resultatet af det seneste konvergensprogram med. Det gælder også, selv om KL standardmæssigt anerkender statens prærogativ mht. finanspolitikken.

Hvor går aftalesystemet hen herfra?

Det næste års tid må vise, hvilke veje budget-samarbejdet tager. Det kan fremhæves, at Danmark som formentlig et af de mest kommunaliserede lande i verden nødvendigvis også må have en effektivt samarbejdende institution til at sikre økonomisk koordinering i den offentlige sektor. Det stort anlagte samarbejdsprogram trækker heller ikke i retning af en svanesang, men måske en ny start til budgetsamarbejdet.

Litteratur:

Jens Blom-Hansen (1998): Studier i statens styring af den kommunale sektors økonomi, Phd-afhandling.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2023): Lovforslag om ny organisering af affaldsforbrændingssektoren og konkurrenceudsættelse mv., L 115.

Niels Jørgen Mau Pedersen (2016): Tendenser i stat-kommuneforholdet efter kommunalreformen – fokus på økonomaftaler og sanktionssystemet. Politik nr. 2.

Niels Jørgen Mau Pedersen (2023): Landdistrikterne i den kommunale økonomi – afspejles de i økonomaftaler og udligning? Økonomi & Politik, nr. 1.

Regeringen og KL (2023): Aftale om kommunernes økonomi for 2024.