

# Administrativ DEBAT

#2 / SEPTEMBER 2016

Udgivet af den danske afdeling  
af Nordisk Administrativt Forbund

Foto: Thomas Lektelt/Scanpix



## Budgetloven må ikke blive en spændetrøje

– interview med nationaløkonom Nina Smith om reformer → **SIDE 2**

### **NINA SMITH**

Budgetloven må ikke blive en spændetrøje

→ **SIDE 2**

### **MORTEN BERGULF**

En case om flytningen af 37 statslige arbejdspladser til Brønderslev

→ **SIDE 6**

### **THOMAS WINTHERR**

Russisk udenrigspolitik: Uforudsigelighed, store planer eller realpolitik?

→ **SIDE 10**

### **NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN**

Økonomiaftalen for 2017 – en anmeldelse og nogle tendenser

→ **SIDE 14**

### **TOMMY KJELSGAARD**

Fokus på lægemiddelområdet

→ **SIDE 17**

**FLEMMING G. NIELSEN,**  
Dansk energipolitik gennem 40 år

→ **SIDE 20**

### **PETER HEYN NIELSEN**

Om afstanden mellem EU-systemet og dets borgere

→ **SIDE 24**

### **PREBEN SANDBERG PETTERSSON**

EU's statsstøttere regler får udvidet betydning for konkurrencen på det indre marked

→ **SIDE 30**



# Budgetloven må ikke blive en spændetroje

*Administrativ Debat mødtes med professor i nationaløkonomi Nina Smith til en snak om reformer, styringen af den offentlige sektor og snitflader mellem forsknings- og embedsverdenen*

**INTERVIEW MED PROFESSOR I NATIONAL-ØKONOMI NINA SMITH FORETAGET AF KASPER TOLLESTRUP OG NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN**

**Du har givet udtryk for, at der er behov for 'andengenerationsreformer'. Kan du sætte lidt flere ord på, hvad du mener med det?**

De senere år har de store politiske reformer grundlæggende handlet om at få flere ud i arbejdsstyrken og få reduceret arbejdsløsheden. Det er det, jeg kalder for 'førstegenerationsreformer'. Min pointe er, at der ikke er så meget mere at hente ad den vej. Vi har med de mange reformer allerede gjort os store anstrengelser for at øge kvantiteten af arbejdsudbuddet.

Hvis vi kigger på den strukturelle ledighed fra 1994 og frem til i dag, så kan den dårligt blive lavere. Der vil jo altid være lidt arbejdsløshed. Vi er gået fra en ledighedsperiode, der i praksis nærmest var uendelig, og samtidig er der sket en enorm mentalitetsændring. Det fortjener både politikere og embedsmænd en stor ros for.

Og hvad så med de ca. 760.000 mennesker på offentlig forsørgelse vil noget sikkert spørge. Jeg synes selvfølgelig, det er vigtigt at få

mennesker i arbejde. Det er vigtigt at få indvandrere integreret. Og det er vigtigt med et rummeligt arbejdsmarked.

Men hvis man tror, at der kommer vækst ved, at få de her grupper ind på arbejdsmarkedet, så trænger man til at løfte perspektivet. Med de mange reformer forsøger man hele tiden at få den marginale arbejdskraft ind på arbejdsmarkedet. Det skal man selvfølgelig fortsætte med at gøre, men en af udfordringerne er blandt andet, at når vi strammer skruen yderligere, så strømmer de her grupper i stort omfang bare over i andre ordninger. Oven i købet meget dyre ordninger. Der er ganske enkelt ikke så meget at tage af. Hvis man vil have vækst ad den vej, så kræver det en policyændring. Jeg kan faktisk kun komme i tanke om to muligheder. Den ene er barselsorloven, hvor der potentielt er 25.000 kvinder i den arbejdsduelige alder, hvis man fx halverede barselsorloven, og den anden er at sætte pensionsalderen yderligere op. Den strukturelle arbejdsløshed er der ikke meget at gøre ved, medmindre man vil sætte dagpengekompensationen ned til 80 eller 70 pct. Det fornemmer jeg ikke et politisk flertal for. Man kan også helt fjerne efterlønnen. Det fornemmer jeg heller ikke et politisk flertal for.

**» Jeg synes jo, det er interessant at sammenligne Danmark og Sverige. I Sverige løses mange opgaver af private, som vi i Danmark betragter som kerneoffentlige opgaver. Og det samme gælder den anden vej rundt. Det er derfor ikke naturgivent, hvad der nødvendigvis skal foregå i den offentlige sektor. Der burde ikke være hellige køer.**

### **Er det, det rigtige tidspunkt at ”puste ud” og holde igen med reformerne, når arbejdsløsheden er faldende?**

Jeg siger ikke, at vi skal puste ud. Vi skal holde fast. Men vi skal bare ikke bilde os ind, at der kommer vækst på den måde. Det er for småt. De her instrumenter er ikke længere reformer. Det er bare at fastholde. Jeg synes, vi skal gå i gang med nogle andre ting, som vi har vejet tilbage for i årtier.

### **Er der brug for, at vi arbejder mere?**

Vi arbejder ikke særlig meget i Danmark. Det vil virkelig have en betydning, hvis vi kunne arbejde nogle flere timer hver uge, for her er du inde og øge arbejdsudbuddet for arbejdsstyrkens kernetropper.

Men det vil folk jo ikke. Det har jo været forsøgt med ”De 12 minutter”. Jeg har heller ikke hørt politisk enighed om at rulle tilbage til fire ugers ferie eller til en 42 timers arbejdsuge. Det, synes jeg ellers personligt, er en strålende ide. Tværtimod hører man om flere, der vil sætte arbejdstiden ned, hvilket er rimeligt katastrofalt. Så med mindre man vil nogle af de her ting, som der jo så ikke er et politisk flertal for, ja, så er der heller ikke så meget at hente der.

### **Hvilke reformer mener du så, at der er brug for i Danmark?**

Den store udfordring er at få en offentlig sektor, der er mere effektiv, og som samtidig leverer mere kvalitet. Vi har en stor offentlig sektor, som borgerne ikke er specielt tilfredse med. Der vil være et permanent pres for bedre kvalitet.

Det er ikke mit forskningsområde. Jeg er ikke eksperten. Men jeg taler ud fra mine erfaringer fra universitetsverdenen og fra bestyrelsesarbejde i både offentlige institutioner og i private virksomheder.

Jeg tror fx godt, at vi i det offentlige kan lære noget af styring i den private sektor. I en privat virksomhed har du en bundlinje. Du kan tydeligt se, om det går godt eller dårligt. Det er selvfølgelig meget sværere i den offentlige sektor. Tag for eksempel universiteterne, hvor bestyrelserne har meget fokus på at overholde budgetterne, men faktisk mindre fokus på det, jeg vil kalde selve bundlinjen, altså forskningskvaliteten og endnu vigtigere uddannelseskvaliteten.

Jeg mener, at vi kan få meget mere forsknings- og uddannelseskvalitet ud af universiteternes bevillinger.

Det er jo interessant, at uddannelsesoptaget er frit og fuldstændigt liberalt, selvom det er et kæmpe problem, hvis vi optager på de forkerte studier i forhold til, hvad arbejdsmarkedet har brug for. Til gengæld er universiteterne detailstyret ned til mindste detalje, når det handler om eksempelvis at sikre de studerendes retssikkerhed.

Det kunne man godt vende om på, så man med dimensionering og et nyt taxametersystem kunne styre, hvilke uddannelser, vi har brug for. Til gengæld kunne man så sige, at det var op til de enkelte universiteter selv at stå til ansvar for processer, der sikrer de studerendes retssikkerhed.

### **Hvor godt et instrument er incitamentsstyring overfor borgerne?**

Som økonom er jeg jo opdraget til, at incitamenter er vigtige. Men det er vigtigt, at incitamenterne tilrettelægges og designes fornuftigt. Hvis du som borger ikke kan gennemskue systemet, så bliver du ignorant, du bliver ligeglad. Jeg har selv haft svært ved at interessere mig for mine pensionsordninger, fordi det kan virke uoverskueligt. Men da jeg pludselig fik muligheden for at få overblikket på et skærmbillede, der samler alle pensioner, ja, så blev det overskueligt, og så påvirkede det pludselig min adfærd.

I Dagpengekommissionen forsøgte vi på samme måde at få de ledige til at agere rationelt ved tydeligt at vise den enkelte ledige, hvad der faktisk ville være godt at gøre på den lidt længere bane. En fremgangsmåde i familie med de nye såkaldte nudging-tankegange. Det er jo klart, at kender man ikke reglerne til de her økonomiske incitamenter, så kan de jo heller ikke virke.

Det samme gælder i øvrigt marginals-katten, hvor der er et enormt spænd mellem den marginals-kat, som folk tror de betaler og den marginals-kat, de faktisk betaler. Folk aner det jo ikke, og så vil marginale skatteændringer jo ikke have så stor betydning.

### **Virker incitamenter som styringsinstrument i den offentlige sektor?**

Jeg giver ikke meget for de politiske partier, der bare lægger ind i fremskrivningerne, at vi over tid kan effektivisere den offentlige sektor med fx 10 pct. De produktivetsforbedringer kommer ikke.

Det virker ikke, når man år efter år kører en grønthøster hen over den offentlige sektor. Lægger man bare 2 pct. årlige besparelser

» **Den strukturelle arbejdsløshed er der ikke meget at gøre ved, medmindre man vil sætte dagpengekom-pensationen ned til 80 eller 70 pct. Det fornemmer jeg ikke et politisk flertal for. Man kan også helt fjerne efter-lønnen. Det fornemmer jeg heller ikke et politisk flertal for.**

**» Jeg skal være den sidste til at kritisere budgetloven. Det var nødvendigt for at få styr på det. Men jeg synes også nu, hvor vi har været underlagt budgetloven i nogle år, at vi er nødt til at begynde at tænke over, hvordan vi får prioriteringsrummet og risikovilligheden tilbage til at tage nogle store beslutninger.**

ind, så ender man med hele tiden at spare ude i det yderste led. Hvis du fx som kommune er lidt risikoavers, så er du jo nødt til at indrette normeringen i daginstitutioner, tiden til de ældre osv. efter den langsigtede styring.

Der kommer så godt nok puljemidler tilbage, men de virker kun på kort sigt, og pengene sidder langt løsere. Det er det, jeg kalder en tyndfed offentlig sektor. Man kan godt indlægge besparelser ind imellem, for selvfølgelig kan der altid skæres lidt fedt væk. Man kan bare ikke gøre det år efter år, som en styringsfilosofi.

I en privat virksomhed, er man jo nødt til at nedlægge en afdeling, fordi den er for dårlig og så bruge pengene et andet sted. Det kan man sjældent gøre i den offentlige sektor. På den måde er ledelsesopgaven på mange måder nemmere i den private sektor.

Jeg skal være den sidste til at kritisere budgetloven. Det var nødvendigt for at få styr på det. Men jeg synes, også nu, hvor vi har været underlagt budgetloven i nogle år, at vi er nødt til at begynde at tænke over, hvordan vi får prioriteringsrummet og risikovilligheden tilbage til at tage nogle store beslutninger.

Hvis det bliver for småt og bogholderisk, så kan man jo aldrig forny den offentlige sektor. Politikerne skal have et råderum. Men når man skaber et råderum ved bare at forudsætte, at væksten i det offentlige forbrug på mæssig vis bliver mindre langt ud i fremtiden i en 2025 plan, så snyder man på vægten. Det er at dele lakridser ud til børnene nu og så sige, at de kommende generationer må betale. Hvis man vælger den model, så skal det i hvert fald være en politisk aftale, hvor alle partier er enige om, at det er sådan det er.

Men jeg er helt enig i, at politikerne har behov for et råderum for at kunne komme i gang med de nødvendige reformer.

**Er en større grad af privatisering en mulighed?**

Jeg synes jo, det er interessant at sammenligne Danmark og Sverige. I Sverige løses mange opgaver af private, som vi i Danmark betragter som kerneoffentlige opgaver. Og det samme gælder den anden vej rundt. Det er derfor ikke naturgivent, hvad der nødvendigvis skal foregå i den offentlige sektor. Der burde ikke være hellige køer.

Politisk kan der være forskellige målsætninger omkring omfordeling, fordeling af velfærd og finansieringen. Men jeg kan simpelthen ikke forstå, at der kan være stærke velfærdspolitiske holdninger til, hvem der producerer velfærd, så længe den har kvaliteten.

Infrastrukturområdet er helt oplagt. Jeg kan slet ikke se, hvorfor det skulle være et stort et problem at have private aktører inde i langt større grad, bl.a. fordi de private kan skaffe kapitalen.

**Har embedsmændene med budgetlov mv. afpolitiseret den offentlige sektor?**

Jeg tror, embedsmænd betjener den til enhver tid siddende regering så godt, de kan. Men jeg synes, at man skylder politikerne, at de skal have et råderum. Vi skal passe på, at når vi nu har fået styr på budgetterne, budgetloven og finanspolitisk holdbarhed, at vi så ikke kommer til at lægge politikerne i sådan en disciplineringssele, at de faktisk slet ikke har et politisk råderum. Man kan se for sig en frygtelig forsigtig styringsfilosofi, hvor vi aldrig får råderummet til reelt at forbedre den offentlige sektor.

Jeg har selv været med til at sige, at politikere skal disciplineres. Vi er bare nødt til at have nok selverkendelse til at forholde os til, hvad vi gør nu, og hvordan vi skaber det råderum.

### **Hvordan passer skattelettelser ind som redskab?**

Jeg er kritisk overfor skattelettelser. For det første, fordi jeg ikke tror, at effekten på væksten af de fleste skattelettelser vil være særlig stor. Det er klart, at det er hajfyldt farvand at udtale sig om skattelettelser. Det er bare svært at se ret mange væksteffekter af skattelettelser i bunden. Der er større effekter af topskatten, men det vil jo ikke være så store lettelser, at det for alvor har en effekt i en overskuelig årrække.

For det andet hjælper det jo heller ikke noget, at vi hver gang bruger det råderum, der skal til for at træffe de beslutninger, der kan betyde, vi kan komme i gang med andengenerationsreformerne, på skattelettelser.

### **Hvordan kan vi så skabe det råderum?**

Jeg kan godt finde på et antal reformer, der kan give det råderum. Vi kan sætte boligskatterne op. Vi kan sætte dagpengesatsen ned til 80 pct. Vi kan halvere barselsorloven. Vi kan sætte arbejdstiden op til 40 timer. Vi kan sætte pensionsalderen op. Vi kan indføre brugerbetaling.

Men problemet med alle de her tilsyneladende lavthængende frugter er, at de ikke er spiselige for politikerne. Det er problemet, og derfor ser jeg ikke nogle lette måder at skaffe det råderum på.

### **Hvad kan vi gøre som embedsmænd?**

Der påhviler de embedsmænd, der koordinerer den offentlige sektor – altså Finansministeriet – et vist ansvar for at tænke over, hvordan man i længden håndterer vores budgetlov, så man kan skabe et råderum.

### **Bør vi udveksle mere viden mellem forskerverdenen og embedsmandsverdenen?**

Jeg kan godt forstå, at embedsmænd nogle gange bliver lidt trøtte af forskere, der siger noget, der virkelig giver politisk bøvl. Det har jeg en forståelse for, fordi man som embedsmand sidder med så mange andre hensyn. Det er noget nemmere at komme med en hurtig mening som forsker. Vi skal have en vis respekt overfor hinandens roller, og måske skal vi som forskere også nogle gange lige sætte os lidt ind i de praktiske eller institutionelle forhold, som vi udtaler os om, måske mest ud fra mere teoretiske indsigter.

Et af de områder, hvor forskere og embedsmænd klart bør arbejde mere sammen, er indenfor evalueringsområdet. Her er der sket meget positivt de senere år i fx Beskæftigelsesministeriet, hvor man prøver at designe evalueringer, der faktisk kan vise kausale sammenhænge.

En mere forskningsmæssig tilgang til evaluering er jo et godt eksempel på en måde at sikre bedre kvalitet, uden at det koster mere. Vi er generelt ikke særlig gode til at foretage evalueringer, der kan give generaliserbare svar på, hvad der virker og ikke virker. Det er tankevækkende, at et land som Danmark med en så stor offentlig sektor skal hente sin evalueringskultur i amerikansk forskning. Men sådan har det i høj grad været.

Men det kræver, at forskerne faktisk prioriterer evalueringsområdet og interesserer sig for praksis. Og samtidig kræver det, at embedsmændene faktisk ved lidt om udviklingen indenfor forskningen. ■

**» Den store udfordring er at få en offentlig sektor, der er mere effektiv, og som samtidig leverer mere kvalitet. Vi har en stor offentlig sektor, som borgerne ikke er specielt tilfredse med.**



# En case om flytningen af 37 statslige arbejdspladser til Brønderslev

*Hvordan griber man opgaven an, når man pludselig får at vide, at det kontor, man er ansvarlig for, skal flyttes til den anden ende af landet? Godt 450 km nordpå – til Brønderslev i Nordjylland. Hvordan håndterer man de medarbejdere, hvis arbejdsbetingelser pludselig bliver meget, meget forandrede? Og hvordan tilrettelægges flytningen, så de borgere, vi er sat i verden for at servicere, fortsat oplever en tilfredsstillende behandling – også mens flytningen står på?*

## **AF MORTEN BERGULF, KONTORCHEF I STYRELSEN FOR ARBEJDSMARKED OG REKRUTTERING**

”Dit kontor skal flyttes til Brønderslev”, sådan lød beskeden, da jeg den 1. oktober sidste år, klokken 8.30, var kaldt til møde hos min daværende direktør. ”Som et led i regeringens udspil *Bedre balance*”, fortsatte hun, uden at jeg vist helt hørte efter. Tankerne var allerede gået på flugt. Hvordan får jeg det sagt til de gode og dedikerede medarbejdere, der i mange år – nogle tæt på 20 år – har arbejdet med området? Og hvad gør jeg selv? Vil jeg være med til flytteopgaven? Er det overhovedet muligt, når basen familiemæssigt og socialt har været København og omegn siden 1990?

1. oktober 2015 – da vi fik beskeden – havde jeg været chef for Center for Klager om Arbejdsløshedsforsikring (CKA) i knapt et år. Før da havde jeg haft en lang række forskellige lederstillinger – alle i Beskæftigelsesministeriet. CKA havde på det tidspunkt 21 medarbejdere (stort set alle jurister). Tre andre områder fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) skulle ligeledes flytte med til Brønderslev, så der var tale om i alt 37 arbejdspladser.

### **Tre målsætninger for flytningen**

Få dage efter meddelelsen havde jeg gjort min egen stilling op – jeg ville være med til

flytningen. Organisatorisk og ledelsesmæssigt var udfordringen for spændende – og lignede på ingen måder noget af det, jeg tidligere havde været ansvarlig for i ministeriet. Jeg valgte dog at melde klart ud, at familien ikke flytter med til Nordjylland, og at mit engagement med opgaven derfor må ske på pendlerbasis – og formentlig med en tidsgrænse på et par år. Det sagde topledelsen ”ok” til. Og så var det ellers ”bare” at komme i gang med opgaven.

Vi satte os straks tre mål for flytningen:

- For det første det helt selvfølgelige mål: At sikre realiseringen af regeringens målsætning – ved udgangen af 2017 skal der være etableret 37 statslige arbejdspladser i Brønderslev.
- For det andet: At de borgere og myndigheder, vi servicerer, i så begrænset et omfang som muligt, oplever gener i forbindelse med flytningen.
- Og endelig for det tredje – og ikke mindst: At de medarbejdere, hvis arbejdsplads pludselig flyttes til den anden ende af landet, oplever en så ordentlig proces som muligt i forbindelse med flytningen. Vi kan ikke ændre på regeringsbeslutningen, men vi kan gøre os umage med at behandle de berørte medarbejdere respektfuldt og ordentligt.

» Det har været helt ukompliceret at tiltrække kvalificerede ansøgere til stillingerne. De nyansatte kommer primært fra Nordjylland, men der er også enkelte, der har valgt at sige stillinger op i København og andre dele af landet for jobmæssigt at flytte til Nordjylland.

## Udarbejdelsen af en plan for implementeringen

Den første opgave, vi kastede os over, var udarbejdelsen af en plan for flytningen. Hvordan skulle implementeringen af de 37 arbejdspladser i Brønderslev ske? Skulle vi vælge at flytte alt på en gang – eller hellere gradvis? Og skulle det ske hurtigt – eller skulle vi give os selv god tid? I regeringsudspillet står der alene, at *”Arbejdspladserne flyttes så hurtigt, som det er praktisk muligt. De fysiske flytninger forventes at strække sig over flere år”*.

For at sikre åbenhed omkring processen nedsatte vi en arbejdsgruppe med både ledelses- og medarbejderrepræsentanter, der skulle komme med bud på en implementeringsplan, herunder komme med bud på de vilkår, medarbejderne skulle tilbydes i forbindelse med flytningen. I sidste ende har det naturligvis været topledelsen i styrelsen og i ministeriets departement, der har haft det endelige ansvar for planen, men der er næppe tvivl om, at inddragelsen af medarbejderrepræsentanter og en vis åbenhed omkring arbejdet – bl.a. på styrelsens intranet – har haft en afgørende betydning for personalets holdning til den endelige plan.

Vi endte med at vælge en *gradvis* og forholdsvis *hurtig* implementering af opgaverne i Brønderslev. Før jul blev de berørte medarbejdere orienteret om, at etableringen i Brønderslev ville starte den 1. april 2016, og at planen ville være endeligt etableret med 37 arbejdspladser allerede ved udgangen af 2016. Valget af en hurtig implementering skyldes primært, at vi ville sikre en opstart i Brønderslev, mens der stadig var en vis mængde af de gamle og erfarne medarbejdere tilbage i København. Allerede hurtigt efter meddelelsen om flytteplanerne begyndte en række af medarbejderne at se sig om efter nye jobs.

På det personlige plan – familiemæssigt og socialt – er det at flytte med arbejdspladsen til den anden ende af landet en meget stor beslutning. Måske skal huset sælges, et nyt skal købes, børnene skal skifte skole osv. Vi valgte derfor at lægge ind som en præmis i vores implementeringsplan, at det nok kun var forholdsvis få medarbejdere, der ville flytte permanent med til Brønderslev. En præmis der senere har vist sig at holde stik.

Kombinationen af, at kun få måtte forventes at ville flytte med til Brønderslev og det forhold, at der er tale om flytningen af en række

forholdsvis videnstunge arbejdspladser (mere end to tredjedele af arbejdspladserne er AC-arbejdspladser – primært jurister) gjorde, at vi valgte at give medarbejderne nogle valgmuligheder, som forhåbentlig kunne bidrage til, at nogle – i hvert fald i en periode – kunne se sig selv i rollen som bidragydere til opbygningen i Brønderslev.

Mulighederne blev præsenteret i januar 2016 for medarbejderne i et såkaldt ”vilkårspapir”. Ifølge dette har medarbejderne fået tre valgmuligheder:

- Medarbejderne har kunnet vælge at sige ”ja” til at flytte med opgaverne til Brønderslev. I givet fald med mulighed for at starte med en prøveperiode på tre måneder (fra 1. april til 30. juni). Mindst frem til udgangen af 2017 tilbydes to hjemme-arbejdsdage (så man i realiteten kan undgå helt at flytte til Brønderslev, men ”blot” pendle derop tre dage om ugen). I forbindelse med et ”ja” er der endvidere knyttet et fastholdelsestillæg, som kommer til udbetaling, hvis man fortsat er i stillingen ved udgangen af 2016, og endnu et hvis man er der ved udgangen af 2017.
- Som en anden mulighed, har medarbejderne kunnet kombinere et ”nej tak” til at flytte med opgaverne til Brønderslev, med i en periode at tilbyde deres hjælp til oplæring og sagsproduktion – primært fra København. I disse tilfælde forlænges det individuelle opsigelsesvarsel. For en række medarbejdere har det betydet, at deres opsigelsesvarsel er blevet forlænget med op til et halvt år. Til dette valg er der knyttet et løntillæg, som udbetales, hvis man fortsat er i stillingen ved udgangen af 2016 og endnu et, hvis man er i stillingen medio 2017.
- Endelig har medarbejderne naturligvis også kunnet vælge helt at sige ”nej tak” til at flytte med opgaverne til Brønderslev. I givet fald bliver man sagt op med sit individuelle opsigelsesvarsel (typisk et halvt år). Mod udgangen af opsigelsesvarslet tilbydes man hjælp til outplacement mv.

### Opstarten i Brønderslev

1. april i år slog vi dørene op til det nye kontor og bød samtidig velkommen til 12 nyanstattede medarbejdere. Der ansættes yderligere 12 pr. 1. oktober og muligvis nogle stykker igen til årsskiftet. Altså en opbygning i to – muligvis tre – tempi.

» På det personlige plan – familiemæssigt og socialt – er det at flytte med arbejdspladsen til den anden ende af landet en meget stor beslutning. Måske skal huset sælges, et nyt skal købes, børnene skal skifte skole osv.

<sup>1</sup> Bedre Balance. Statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder, s. 9. Regeringen, oktober 2015.

» Det er et af vores mål i forbindelse med flytningen, at de borgere og myndigheder, vi servicerer, i så begrænset omfang som muligt, oplever gener i forbindelse med flytningen. Det er lidt af en udfordring. Prognosen og erfaringerne indtil videre viser, at det selvfølgelig har betydning for vores sagsafvikling, at vi må bruge kræfter på oplæring mv. Især sagsbehandlingstiden for de tungere og mere komplicerede sager er steget.

Det har været helt ukompliceret at tiltrække kvalificerede ansøgere til stillingerne. De nyansatte kommer primært fra Nordjylland, men der er også enkelte, der har valgt at sige stillinger op i København og andre dele af landet, for jobmæssigt at flytte til Nordjylland.

Ved opstarten den 1. april havde 8 af de oprindelige medarbejdere valgt – i første omgang for en prøveperiode på tre måneder – at flytte med jobbet til Brønderslev.

Det har i opstartsfasen været helt afgørende, at de 12 nyansatte har kunnet støtte sig til 8 med erfaring fra kontorets områder. Der er dog næppe tvivl om, at det ville have været at foretrække, hvis forholdet mellem antal nyansatte og antal erfarne medarbejdere havde været mere lige.

Vores arbejdsopgaver kræver en del oplæring – og helst sidemandsoplæring. Ansvar for denne sidemandsoplæring har primært ligget hos de erfarne medarbejdere, der er flyttet med til Brønderslev. Da antallet af indkomne sager er fortsat efter det helt normale mønster, og således ikke har taget hensyn til vores udfordringer med flytning og oplæring, har det været af stor betydning, at der i perioden har været medarbejdere tilbage i København, som har kunnet koncentrere sig om sagsafvikling.

De første måneder med etableringen i Brønderslev har trukket store veksler på de erfarne medarbejdere, der er flyttet med til Brøn-

derslev, men også dem, der på forlænget opsigelsesvarsel er blevet tilbage i København. Som nævnt skal vi 1. oktober sige velkommen til yderligere 12 nye medarbejdere. Det vil være en ledelsesmæssig udfordring at skulle motivere de erfarne medarbejdere til at tage endnu en tårn med oplæring. Forhåbentlig vil de medarbejdere, vi ansatte i april kunne deltage – i hvert fald delvis – i oplæringen. Det var netop en af hovedbegrundelserne for at vælge en gradvis implementering.

#### **Betydningen for sagsproduktion og service**

De områder, der er flyttet til Brønderslev, behandler tilsammen ca. 10.000 sager årligt. Allerede inden opstarten i Brønderslev udarbejdede vi en prognose for, hvordan flytningen måtte forventes at påvirke sagsproduktionen. Som nævnt tidligere er det et af vores mål i forbindelse med flytningen, at de borgere og myndigheder, vi servicerer, i så begrænset et omfang som muligt, oplever gener i forbindelse med flytningen. Det er lidt af en udfordring. Prognosen og erfaringerne indtil videre viser, at det selvfølgelig har betydning for vores sagsafvikling, at vi må bruge kræfter på oplæring mv. Især sagsbehandlingstiden for de tungere og mere komplicerede sager er steget.

Det kan være en udfordring for pligtopfyldende medarbejdere pludselig at skulle håndtere en situation, hvor den service man tidligere har kunnet levere ikke længere er mulig. I hvert fald ikke i en periode. Her er



det vigtigt – ikke mindst ledelsesmæssigt – at vende medarbejdernes fokus mod den store indsats de gør i forbindelse med oplæringen af de nye medarbejdere, og at italesætte, at denne prioritering er helt nødvendig, hvis vi igen skal nå frem til vores tidligere niveau for sagsbehandling og service.

Det har været af stor betydning, at der har været medarbejdere i København, der har kunnet koncentrere sig om behandlingen af sager i den tid, hvor medarbejderne i Brønderslev har haft fokus rettet mod oplæring og etablering af det nye kontor.

Det er som nævnt planen, at vi skal være godt etableret i Brønderslev ved udgangen af 2016. Dog forventer vi, at der fortsat, et stykke ind i 2017, vil være behov for at kunne trække på erfarne medarbejdere i København. Indtil videre har knap 10 medarbejdere fået forlænget deres opsigelsesvarsel, så de kan blive på området et stykke ind i 2017. Det må imidlertid nok forventes, at en del af disse er aktivt jobsøgende, og således vil have fundet nyt job inden da.

#### **Vil det lykkes?**

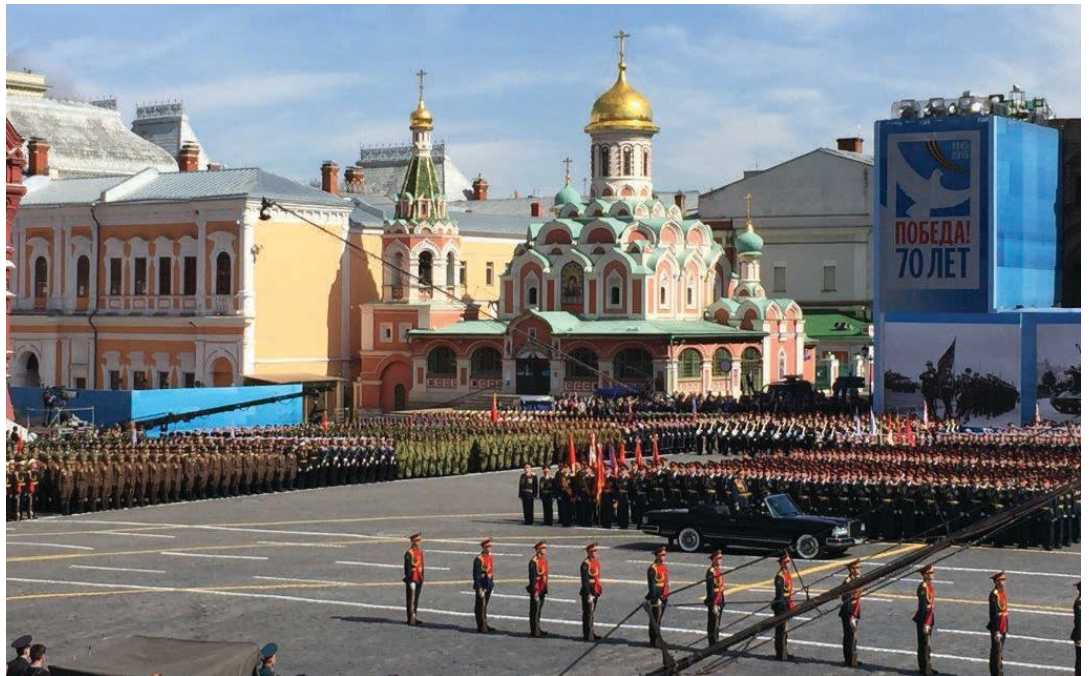
Jeg er ikke i tvivl om, at en arbejdsplads som vores kan fungere ligeså godt i Brønderslev som i København. Vi er en arbejdsplads, hvor den direkte kontakt til borgere og myndigheder er begrænset og hvor den – når det er nødvendigt – i vid udstrækning kan foregå via telefonen og mails. Og så har det været vores klare oplevelse, at det bestemt er muligt at finde kvalificeret arbejdskraft også vest for Valby Bakke.

Det er således min klare forventning, at vores opgaver – som mange andre statslige opgaver – på sigt nok skal blive løst ligeså godt som hidtil, selvom vi ikke længere ligger i tæt nærhed til Slotsholmen. Den helt store udfordring er imidlertid overgangsfasen – at få transformeret den viden og erfaring – den gode praksis – som gennem årtier er opbygget hos en række medarbejdere i København, til en ny arbejdsplads, hvor medarbejderne langt overvejende er nyansatte.

Det kræver en proces, som er meget afhængig af, i hvilket omfang man kan få nogle af de erfarne medarbejdere til at deltage aktivt i transformationen. Her har vi indtil videre været heldige.

Foreløbigt kører vores implementering efter planen. Men om vi med udgangen af 2017 er en ligeså velfungerende arbejdsplads, som vi var før oktober 2015 – med den samme gode service overfor borgere og myndigheder – det må tiden vise. Jeg tror (og håber!) på det. En ting er dog allerede sikker nu. Det har været utroligt spændende at være med i processen. Og det håber jeg også, at de af mine erfarne medarbejdere, der har valgt at flytte med opgaven – og som har arbejdet utroligt hårdt med at realisere planen – synes. Uden deres bidrag ville implementeringen være langt vanskeligere og tage langt længere tid. ■

**» Det er således min klare forventning, at vores opgaver – som mange andre statslige opgaver – på sigt nok skal blive løst ligeså godt som hidtil, selvom vi ikke længere ligger i tæt nærhed til Slotsholmen. Den helt store udfordring er imidlertid overgangsfasen – at få transformeret den viden og erfaring – den gode praksis – som gennem årtier er opbygget hos en række medarbejdere i København, til en ny arbejdsplads, hvor medarbejderne langt overvejende er nyansatte.**



# Russisk udenrigspolitik: Uforudsigelighed, store planer eller realpolitik?

*Den 18. marts 2014 annekterede Rusland Krim i strid med folkeretten og de spilleregler i øvrigt, som siden 1991 har været grundlaget for den europæiske sikkerhedsarkitektur. Samtidigt spillede Rusland en central rolle i forbindelse med konflikten i det sydøstlige Ukraine. I 2015 greb Rusland militært ind i konflikten i Syrien til støtte for præsident Assad.*

**AF THOMAS WINKLER, AMBASSADØR  
MOSKVA**

Det er blevet populært både at tale om en ny kold krig mellem NATO og Rusland og klassificere Rusland som "uforudsigelig". Hvis man foretager en mere tilbundsående analyse af de kræfter, der styrer russisk udenrigspolitik, tegner der sig imidlertid et mere nuanceret billede.

## **En russisk udenrigspolitisk ideologi?**

Den Kolde Krig var en kamp mellem to meget forskellige ideologier: kapitalismen og kommunismen, som hver på deres måde havde territorial ekspansion som et indbygget element. Der er vestlige analytikere og politikere, som på grundlag af Ruslands ageren i de seneste år, konkluderer, at Rusland igen har en sådan ekspansionistisk ideologi (en såkaldt 'Putin-doktrin').

Når man læser de 12 strategiske dokumenter fra den russiske præsidents sikkerhedsråd, som udgør det formelle grundlag for russisk

udenrigs- og sikkerhedspolitik, og i øvrigt følger den interne debat i Rusland tæt, er det meget svært at få øje på en sådan "ideologi". Det er selvfølgelig ikke det samme som, at den ikke er der, og spørgsmålet er derfor, om den konkrete russiske udenrigspolitiske ageren i de seneste to år kan tages som udtryk for, at en sådan ideologi eksisterer.

## **Krim, det sydøstlige Ukraine og Syrien**

Set fra Moskva, er der ingen tvivl om, at den primære begrundelse for den ulovlige annektering af *Krim* var sikkerhedspolitisk. Moskva frygtede, at det nye styre i Kiev ikke ville acceptere aftalen om den russiske Sortehavsflåde og dens base i Sevastopol. Det var sikkerhedspolitisk helt uantageligt for Rusland at miste denne base og dermed grundlaget for operationer i Sortehavet og Middelhavet.

Det russiske engagement i *konflikten i det sydøstlige Ukraine* har også sikkerhedspolitisk overtoner. Der er kredse i Rusland, som mener, at Ruslands sikkerhed per se er truet,

når man kan trække en streg fra Skt. Petersborg til Rostov-on-Don, og der ikke er en reel "buffer" vest for denne streg – sådan som det er tilfældet i dag. Det er dog vurderingen i Moskva, at dette ikke er det afgørende argument for det russiske engagement Ukraine.

Ukraine er det land i Europa, som ligner Rusland mest, og derfor ville et Ukraine, hvor demokratiske og økonomiske reformer efter vestligt forbillede faktisk lykkedes, være et første brugbart tilfælde for de mange russere, der ønsker et andet Rusland. Derfor ønsker det nuværende russiske styre ikke, at Ukraine lykkes.

Baggrunden for det russiske militære indgreb i *Syrien* ligger i forlængelse heraf. Rusland har igen og igen understreget det uacceptable i, at "det internationale samfund" fjerner det, som i Rusland opfattes som lovlige regimer i andre lande. Op til det militære indgreb havde præsident Putin selv fremhævet, at Rusland ikke kunne acceptere, at Assad blev fjernet med magt. Da det var ved at ske, greb Rusland ind.

Bag denne russiske udenrigspolitiske doktrin ligger en opfattelse i Kreml af, at hvis dette bliver accepteret international politik, så er det aktuelle styre i Rusland det næste, som står for tur. Da man samtidigt sætter lighedstegn mellem "det internationale samfund" og USA, som er den eneste, der er stærk nok til faktisk at true det russiske styre, er og bliver USA hovedfjenden. Det var derfor også et argument for engagementet i Syrien, at man kunne vise resten af verden og den russiske befolkning, at Rusland kan forhindre USA i at føre denne politik ud i livet.

### **Russiske udenrigspolitiske doktriner**

Ovenstående viser, at den russiske udenrigspolitisk ageren ikke er baseret på nogle mere eller mindre flyvske overordnede værdier eller en stor forkromet samlet plan, men på en meget konkret analyse kombineret med en række forskellige doktriner. Der er ikke en sådan direkte forbindelse mellem de tre situationer, at man på det grundlag kan konkludere, at der foreligger en overordnet russisk plan med ekspansion som hovedbyggestenen. Hvis der havde været en sådan plan, ville Rusland så ikke for længst have accepteret de ansøgninger om optagelse i Den Russiske Føderation, som separatisterne i Lugansk og Donetsk gentagne gange har fremsendt, men som man fra russisk side har undladt at besvare?

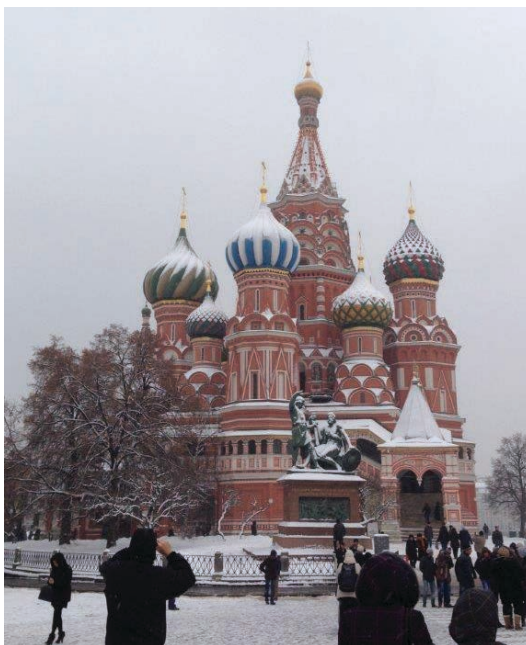
Ovenstående viser også, at den russiske ageren i de tre situationer ikke var uforudsigelig – i hvert fald ikke i bagklogskabets klare lys. Man skal derfor også fremadrettet være forsigtig med at forveksle uforudsigelighed med det forhold, at de lukkede og hurtige russiske beslutningsprocesser er vanskelige at trænge ind i og forstå. Dét, at manglende indsigt og deraf flydende mangelfuld analyse får de russiske beslutninger til at fremstå som overraskende, er ikke det samme som, at de i en russisk logik er uforudsigelige.

Hvis der ikke er en overordnet "Putin-doktrin", hvad er det så, der driver russisk udenrigspolitik? Et gennemgående tema i både ovennævnte strategiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske dokumenter, og i de tre beskrevne situationer, er hensynet til at beskytte Rusland. Der er tale om en indadvendt snarere end en udadvendt tilgang til udenrigspolitikken: man agerer udenrigspolitisk, når det er nødvendigt for at beskytte Ruslands territorium og – ikke mindst – politiske system. Som i mange andre lande bliver indenrigspolitikken dermed en central drivkraft for udenrigspolitikken.

### **Russisk indenrigspolitik**

For at forstå russisk udenrigspolitik er det således nødvendigt at forstå russisk indenrigspolitik, og det er ofte på det punkt, at den traditionelle vestlige analyse svigter.

Når man kigger på aktuel russisk indenrigspolitik springer det i øjnene, at indgrebene mod fri meningsdannelse og krænkelse af menneskerettighederne er taget voldsomt til i det seneste år. Dette er så meget mere påfal-



» **Ukraine er det land i Europa, som ligner Rusland mest, og derfor ville et Ukraine, hvor demokratiske og økonomiske reformer efter vestligt forbillede faktisk lykkedes, være et brugbart fortilfælde for de mange russere, som ønsker et andet Rusland. Derfor ønsker det nuværende russiske styre ikke, at Ukraine lykkes.**



dende, da der ikke er en organiseret opposition, som reelt truer præsidenten og hans system. Tværtimod er Putins reelle popularitet stabilt høj. På trods heraf finder systemet det nødvendigt hele tiden at stramme skruen over for den opposition, som faktisk findes. Senest har man fundet det nødvendigt at samle alle de interne magt-udøvelsessystemer i én samlet nationalgarde under præsidentens direkte kontrol. Så uanset oppositionens svaghed, er der alligevel nogen, som mener, at deres magt er truet. Det er der mindst to grunde til.

Den første er den svage russiske økonomi. I lighed med Sovjetunionen, er økonomien Ruslands akilleshæl, da den fortsat er baseret på råstofeksport, herunder særligt olie og gas, og dermed meget sårbar over for fald i olieprisen. Udviklingen siden december 2014 har i den grad bekræftet dette, og Rusland befinder sig fortsat i en økonomisk krise. Den økonomiske situation har ganske vist stabiliseret sig i de seneste måneder, men der er bred enighed om – også langt ind i regeringens rækker – at afmatningen vil fortsætte i mange år fremover, hvis der ikke gennemføres grundlæggende økonomiske reformer. Det risikerer imidlertid at føre til social uro, og det har man ingen interesse i op til et parlamentsvalg i september i år og et præsidentvalg i 2018. Stagnationen vil derfor fortsætte, selv om det også indebærer risiko for social uro. Det russiske statsbudget er under stærkt pres, der skæres voldsomt ned fx i uddannelsessektoren og på det sociale område, og det er svært at forestille sig, at ikke også pensionerne må holde for. Det kan presse de i forvejen hårdt pressede russere i regionerne ud i en situation, hvor de kan vælge at gå på gaden. Den nye nationalgarde skal nok sørge for, at det ikke breder sig, men det opfattes tydeligvis i Kreml som en trussel. Og som en trussel af en så alvorlig karakter, at ikke en gang den voldsomme officielle dyrkning af patriotismen og ”de ydre fjender” er nok til at dæmme op for den alene.

En anden grund til at slå hårdt ned på oppositionen ligger i den meget langsigtede tænkning, som præger rådgiverkredsen omkring præsidenten. De tænker frem til efter 2024, hvor Putin i princippet ikke kan stille op igen, og er øjensynligt bekymrede for, om de så kan bevare deres magtposition. Det er også baggrunden for den interne magtkamp, som synes at udspille sig i Kreml i øjeblikket, og som bl.a. får den eksisterende opposition til at fasholde den lave profil, som de har indtaget siden drabet på oppositionspolitikeren

Boris Nemtsov i februar 2015: Når de store bjørne slås, holder skovens andre dyr sig skjult.

Sammenfattende er der én ting, som driver såvel præsident Putin som hans system: fastholdelse af magten i Rusland. Det er den magt, som giver dem adgang til at udnytte Ruslands enorme rigdomme. Det er derfor nærliggende at konkludere, at også russisk udenrigspolitik primært styres af ønsket om at beholde magten i Rusland. Derfor må et velfungerende Ukraine ikke blive et samlingspunkt for den russiske opposition, og Rusland vil gribe ind, som de gjorde i Syrien, hver gang der er risiko for, at regimeskifte udefra bliver en accepteret international norm.

Sammenhængen mellem indenrigs- og udenrigspolitik er meget tydeligt, når det gælder Ruslands forhold til NATO. NATO ligestilles i Rusland med USA, og stort set alt, hvad der kommer ud af NATO, spindes indenrigspolitisk i de officielle russiske medier på en sådan måde, at store dele af befolkningen er overbevist om, at NATO lige om lidt angriber Rusland, hvilket kun får støtten til Putin til at stige.

#### **Fremtiden: aktioner og reaktioner**

Det russiske styre er hverken galt eller følger en stor forkromet plan om territorial ekspansion. Rusland træffer de beslutninger – hurtigt og i et lukket rum, som ses som nødvendige for at bevare det nuværende system ved magten også efter 2024. Udenrigspolitisk betyder det bl.a., at Rusland fortsat vil skabe usikkerhed, hvor Rusland kan fx gennem en fortsat hård retorik i forhold til det russiske mindretal og i særdeleshed i forhold til USA på alle tænkelige områder. Rusland vil også fortsat dyrke den ”divide-and-rule” politik, som de er eksperter i, herunder særligt i forhold til EU, hvor sammenholdet vil blive sat på en afgørende prøve ved årets udgang, når de mest indgribende sanktioner mod Rusland udløber.

Fortsat sammenhold både i EU og transatlantisk er derfor et afgørende mål i sig selv. Konkrete reaktioner fra NATO på den usikkerhed, som Rusland fortsat vil søge at fremme i de lande, hvor der bor russiske mindretal, herunder ikke mindst i de baltiske lande, er også en nødvendighed. Den frygt for russisk intervention, som dette fører med sig, skal selvfølgelig tages alvorligt, uanset at det næppe er en meget konkret trussel. Det seneste NATO-topmøde viste også, at det er mu-

ligt at træffe de nødvendige beslutninger og samtidig skrue retorikken sammen på en sådan måde, at den ikke kan anvendes af det russiske system til at overbevise russerne om, at NATO angriber lige om lidt, og at de derfor både må støtte det nuværende styre og acceptere det aktuelle økonomiske hardship.

Det ideelle ville være, hvis sammenholdet i fx EU også kunne bruges til at sige endnu klarere fra over for Rusland i internationale og regionale fora. Den russiske ageren i de senere år har bekræftet, at Rusland er parat til at ignorere både folkeretten og øvrige internationale spilleregler. Mere konkret er den russiske tilgang til menneskerettighederne, hvorefter de må vige for ”nationale traditioner”, en tilgang, som mange stater uden for den vestlige kreds har sympati for. Hvis ikke bl.a. EU er i stand til at imødegå denne tendens, så er der en risiko for, at årtiers menneskerettighedsarbejde ruller tilbage.

Man bør fra vestlig side også søge dialog med Rusland. I det russiske verdensbillede er den formelle dialog fx i NATO-Rusland, Rådet og mellem Rusland og EU vigtig, da den viser respekt for Rusland. Det er dog ikke dialogen i disse fora, der vil føre til en ændret russisk politik, og også disse fora bør derfor i endnu højere grad anvendes til at sige klart fra overfor Rusland. Når Rusland fx begynder at tale om samarbejde for at mindske spændingerne i Østersøen, bør man gøre det hel klart, at svaret er let: Hvis Rusland ændrer politik, forsvinder spændingerne.

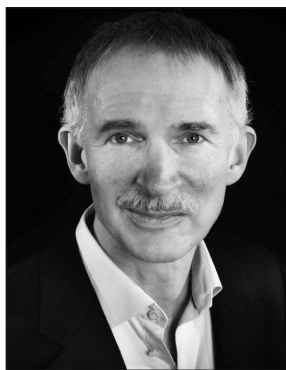
Derimod kan dialog på områder, hvor Rusland og Vesten har klare sammenfaldende interesser, føre til et faktisk og konstruktivt samarbejde, som igen kan føre til en forbedret stemning, som kan smitte af på andre

områder, hvor man ikke har fælles interesser. For Danmark er samarbejdet med Rusland i og om Arktis et eksempel herpå. Et andet område ville være terrorbekæmpelse, hvor Rusland med tusindvis af foreign fighters i Syrien og Irak er lige så bekymret for fremtiden, som man er i Vesten.

Ukraine kommer også fremover til at spille en helt central rolle for forholdet mellem Vesten og Rusland, og den vestlige tilgang til Ukraine vil på mange måder være bestemmende for det fremtidige forhold til Rusland. Rusland er givet, godt tilfreds med den aktuelle mudrede situation. Omvendt er det netop i Ukraine, at en vestlig ”succes” er vigtigst – også på den lange bane. Derfor bør man fra vestlig side spørge sig selv, om man er parat til at satse alt det, som er nødvendigt for at sikre, at Ukraine bliver en succes, herunder beskytte de massive investeringer, som er en forudsætning for denne succes.

Sidst men ikke mindst, skal man huske de millioner af russerne, som vil et andet system end det nuværende. De ligger lavt i øjeblikket, men det betyder ikke, at de ikke er der. Hvis man på lang sigt vil et andet Rusland, skal man støtte disse kræfter. Det kræver nytænkning, da det nuværende styre slår hårdt ned på alt, som lugter bare en lille smule af organiseret modstand. Men det er ikke umuligt at finde veje frem til støtte for den frie presse og de NGO’er, som fortsat får lov til at virke. En sådan investering er nok en investering i en relativ fjern fremtid, men spørgsmålet er, om vi har råd til at lade være? ■

**» Der er tale om en indadvendt snarere end en udadvendt tilgang til udenrigspolitikken: Man agerer udenrigspolitisk, når det er nødvendigt for at beskytte Ruslands territorium og – ikke mindst – politiske system. Som i mange andre lande, bliver indenrigspolitikken dermed en central drivkraft for udenrigspolitikken.**



# 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.*

» 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.

**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 imødekommende. 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 fredsaf tale 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 tommelskruer 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 fredsaf taltalen 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 sektor-emner 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-

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., 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, regelforenklning, 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/regelforenklning.

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 skattnedsættelser, 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-nu* 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 ritualen 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 eksponeringen af omprioreringsbidragets skæbne, ligner 2017-økonomiudviklingen 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 omprioreringsbidrag, 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 udtaget 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 effektiviseringsammenhæng – 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 anlægsønsker 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): *Omprioreringsbidraget 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*.



# Fokus på lægemiddelområdet

*Nye og dyrere behandlingsmuligheder, herunder ny dyr sygehusmedicin, kombineret med lavere vækstrater i samfundet og en befolkning, som bliver ældre og mere behandlingskrævende, er med til at presse vores sundhedsvæsen. Udfordringen vil vokse i de kommende år og har medvirket til politiske tiltag i såvel Folketinget og regionerne, som skal være med til at sikre, at vi også kan have et sundhedsvæsen af høj standard i fremtiden*

**AF VICEDIREKTØR TOMMY KJELSGAARD,  
DANSKE REGIONER**

## Baggrund

Det danske sundhedsvæsen er præget af høj kvalitet og effektivitet. Men det er under pres. Vi bliver flere med kroniske og komplekse sygdomme, og heldigvis kommer der løbende nye behandlingsmuligheder. Det er godt i de tilfælde, hvor de nye lægemidler giver patienterne stor merværdi. Sundhedsvæsenet har dog kun begrænsede ressourcer, og et tilvalg af dyr medicin med begrænset merværdi vil betyde fravalg andre steder i sundhedsvæsenet. Regionerne ønsker derfor at sikre, at priserne står i et rimeligt forhold til den merværdi, som lægemidlerne tilbyder.

Sygehusmedicinudgifterne er fordoblet i perioden fra 2007 – 2015, hvor udgifterne er steget fra 4,3 milliarder i 2007 til 7,9 milliarder kroner i 2015. I gennemsnit er udgifterne steget med 7,8 pct. om året. Udgiftsstigningen har fået politikerne til at rette deres fokus på sygehusmedicinområdet. Det har resulteret i, at der er igangsat en række politiske initiativer, der skal være med til at dæmpe udgiftsvæksten og sænke medicinpriserne. I denne artikel omtales to af disse tiltag. For det første en ny prisaftale med Lægemiddelindustrien (Lif) og for det andet regionernes nye model for vurdering af sygehusmedicin, som er under forberedelse og træder i kraft i 2017.

## Ibrugtagning og prissætning af sygehusmedicin i dag

Regionerne har i fællesskab oprettet to medicinråd - Rådet for Anvendelse af Dyr Sygehusmedicin (RADS) og Koordinationsrådet for ibrugtagning af sygehusmedicin (KRIS). RADS udarbejder behandlingsvejledninger for sammenlignelige lægemidler, mens KRIS anbefaler om ny medicin – især kræftmedicin – skal tages i anvendelse. RADS og KRIS foretager en faglig prioritering af lægemidlerne. De to råd har i dag ikke mandat til at afvise medicin på grund af økonomi.

Regionerne indkøber medicin i fællesskab gennem Amgros. Når RADS vurderer lægemidler som ligeværdige, opnår Amgros mulighed for at konkurrenceudsætte lægemidlerne gennem udbud. Amgros har de seneste 12 måneder opnået mere end 2,6 milliarder kr. i rabat gennem udbud.

## Ny prisaftale med lægemiddelindustrien

Danske Regioner har i foråret indgået en ny prisloftaftale med Sundheds- og Ældreministeriet og Lægemiddelindustriforeningen (Lif). Det var et krav til en aftale, at vi fik en mærkbar rabat fra industrien. Vi fik den bedste aftale til dato. Aftalen indebærer, at de officielle priser sænkes med 10 procent over en 3-årig periode. Herudover skal der fremadrettet ske en genberegning af priserne efterhånden, som lægemidlerne introduceres i 3, 6 og 9 sammenlignelige vesteuropæiske lande, som er omfattet af aftalens referenceprissystem. Genberegningen sikrer, at prisloftet sænkes, når lægemidlerne markedsføres i flere lande med lavere priser end Danmark.

Prisloftaftalen kan være med til at sikre en vis ro om priserne i aftaleperioden. Såfremt regionerne for alvor skal tøjle udgifterne, er der dog behov for at kunne sige nej til brug af et lægemiddel, hvis det vurderes for dyrt i forhold til dets merværdi. Regionerne har derfor i foråret besluttet at etablere et nyt råd – Medicinrådet – som får mandat til at inddrage omkostninger i sit beslutningsgrundlag. Medicinrådet begynder sit arbejde i 2017.

## Medicinrådet

*Generelt om den nye model for vurdering af sygehusmedicin*

Der har ikke tidligere i Danmark været en erkendelse af, at når vi ukritisk siger ja til virksomhedernes pris, så har det været nødvendigt at foretage fravalg andre steder i sundhedsvæsenet. Derfor har vi ikke i Danmark, modsat de lande vi normalt sammenligner os med, som fx England, Sverige og Norge, systematisk inddraget omkostninger i beslutningsgrundlaget.



» Sundhedsvæsenet har kun begrænsede ressourcer, og et tilvalg af dyr medicin med begrænset merværdi vil betyde fravalg andre steder i sundhedsvæsenet.

## » Såfremt regionerne for alvor skal tøjle udgifterne, er der behov for at kunne sige nej til brug af et lægemiddel, hvis det vurderes for dyrt i forhold til dets merværdi.

Regionerne har gennem mange år italesat behovet for prioritering. Og i starten af 2015 kunne vi se, at de forudsætninger der var lagt ind i aftalen om regionernes økonomi ikke stemte overens med den økonomi, som vi havde fået tilført til medicin. Regionerne var derfor nødt til at gennemføre besparelser andre steder for at få råd til medicin. Det blev dermed meget tydeligt for regionspolitikkerne, at der var behov for at inddrage omkostninger i beslutningsgrundlaget.

Danske Regioner blev bedt om at udarbejde forslag til en ny medicinmodel. Modellen samler RADS og KRIS, som i dag er anerkendt af faglige miljøer, patientforeninger og industrien, i én ny fælles medicinorganisation ved navn Medicinrådet. Med Medicinrådet etableres ét enstrengt ”medicin godkendelsessystem”, som gør det muligt at opnå synergieffekter og en bedre ressourceanvendelse.

Medicinrådet skal sikre sammenhæng mellem medicinens merværdi og den pris, der bliver taget for medicinen. Rådet skal med udgangspunkt i faglighed og dokumentation sikre, at vi ikke betaler for meget for medicin med lille merværdi. Derfor har Medicinrådet – modsat KRIS og RADS – politisk mandat til at inddrage omkostninger i beslutningsgrundlaget. Hermed vil Amgros stå stærkere i forhandlingssituation overfor lægemiddelvirksomhederne, når virksomhederne ikke frit kan prissætte lægemidler, hvor der ikke er konkurrerende produkter.

Overordnet set vil vi med den nye model 1) sikre hurtig og ensartet ibrugtagning af nye sygehuslægemidler på tværs af sygehuse og regioner, 2) sikre større kvalitet i anvendelsen af såvel ny som gammel medicin i både primær og sekundær sektor og 3) sikre stærkere grundlag for Amgros prisforhandlinger og udbud.

Efter fremlæggelsen af modellen har Danske Regioners formandskab og sekretariatet afholdt en række møder med relevante hovedaktører på området. Og Folketinget har sideløbende – i enighed – besluttet 7 overordnede kriterier for prioritering af sygehusmedicin, som Medicinrådet naturligvis vil leve op til i sit arbejde. Efter drøftelsen med hovedinteressenterne, er medicinmodellen blevet tilrettet, og der er blandt andet lagt mere vægt på faglighed. Hovedpunkterne i den endelige model er følgende:

### *Rammerne for Medicinrådet*

De overordnede rammer for arbejdet i Medi-

cinrådet fastlægges af Danske Regioners bestyrelse. På baggrund af de politisk givne rammer, træffer Medicinrådet uafhængige beslutninger med udgangspunkt i et armslængdeprincip til det politiske system. Regionerne kan således ikke pålægge Medicinrådet at træffe bestemte beslutninger.

### *Vurdering af nye lægemidler*

Medicinrådet foretager en faglig vurdering af, hvor meget ekstra merværdi et lægemiddel tilbyder sammenlignet med eksisterende behandling, og placerer lægemidlet i en af de seks kategorier for merværdi. Sideløbende med Medicinrådets faglige vurdering, forbereder Amgros en omkostningsanalyse, som er baseret på den faglige kategorisering, lægemidlets afledte omkostninger og de bredere omkostningseffekter for behandling med lægemidlet. Formålet med analysen er at vurdere og beregne, hvilket prisinterval regionerne vil acceptere i prisforhandlingerne med virksomheden. Med udgangspunkt i den faglige kategorisering af lægemidlet og omkostningsanalysen indgår Amgros i en prisforhandling med virksomheden. Hvis lægemidlet lever op til Medicinrådets faglige kriterier, og den forhandlede pris er lavere eller lig det beregnede prisinterval, anbefales lægemidlet ibrugtaget nationalt.

### *Vurdering af ligeværdige lægemidler*

Medicinrådet skal skabe national konsensus om lægemiddelanvendelse indenfor terapiområder. Det sker gennem udarbejdelse af behandlingsvejledninger. Som noget nyt vil Medicinrådet også her inddrage omkostninger. Det rekommanderede lægemiddel bliver det billigste lægemiddel blandt ligeværdige lægemidler, efter man har forholdt sig til den pris opnået gennem udbud og omkostninger, der er forbundet med at anvende lægemidlet. Rekommandationen skrives ind i behandlingsvejledningen og fremsendes til regionerne, som er ansvarlige for implementeringen.

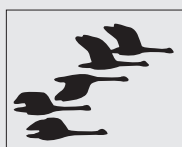
### *Evaluering*

Det er planen, at modellen vil blive evalueret efter to års funktion med henblik på at sikre, at Medicinrådet lever op til sit formål, samt at ressourcerne afsat til rådets arbejde bruges mest hensigtsmæssigt. Herudover vil man overveje, om og hvordan man kan udvide modellen til at omfatte andre områder end medicin for eksempel medicinsk udstyr, screeninger og/eller ikke-medicinsk behandling. ■

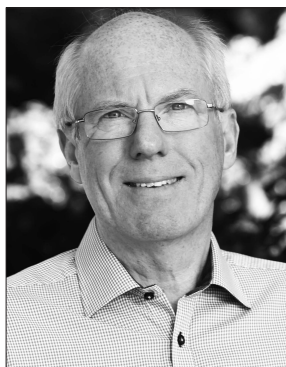
# Nordisk Administrativt Forbund

- En række debatmøder spredt ud over året i København, Aarhus og Aalborg om administrations- og forvaltningsmæssige spørgsmål.
- ”Årets Forvaltningskonference” afholdes hvert år i februar måned i samarbejde med DJØF.
- Samarbejde med DJØF, Deloitte, Mercuri-Urval og Juridisk Forening.
- Medlemsblad: ”Administrativ Debat” med interview og artikler af politikere, embedsmænd og forskere.
- Nordisk Tidskrift udkommer flere gange om året i samarbejde med de øvrige nordiske afdelinger.
- Det nordiske ”Almene møde” er en stor fællesnordisk konference om administration og ledelse, der afholdes for alle de fem nordiske afdelinger hvert tredje år, næste gang i Island i 2018.

**Meld dig ind: 350 kr. det første år, 450 kr. efterfølgende år**  
**– via dette link: [www.naf-net.dk/medlem.php](http://www.naf-net.dk/medlem.php)**



**Nordisk  
Administrativt  
Forbund**



# Dansk energipolitik gennem 40 år

## Fra energikrise i 1970'erne mod uafhængighed af fossil energi i 2050

*Danmark er i dag et internationalt pionerland på energiområdet, fordi vi har været tidligt ude og har taget markante initiativer til omstilling af energisektoren. For de kommende år, er målet at effektivisere forsyningssektorerne og videreføre omstillingen af energisektoren. Der er politisk enighed om de langsigtede mål. Men det politiske valg består i, hvor højt ambitionsniveauet skal være. Regeringen vil grøn realisme. Oppositionen vil et højere ambitionsniveau.*

**AF FHV. KONTORCHEF FLEMMING G. NIELSEN, ENERGISTYRELSEN**

### **Baggrunden og fredsaftalen**

Det er i år 40 år siden, at Energistyrelsen blev oprettet og handelsminister Erling Jensen (S) fremlagde ”Dansk Energipolitik 1976”. Det var regeringens første samlede plan for landets energimæssige udvikling. Energiforbruget i 1973/74 havde nødvendiggjort en langsigtet planlægning og styring på energiområdet. Planens hovedmålsætning i de første år var at reducere sårbarheden med energiforsyning, især olie, gennem opbygning af beredskabslagre og flerstrengt energiforsyning, at bremse væksten i energiforbruget og at samordne og intensivere energiforskning og -udvikling. Målsætning på lang sigt var at bremse udtømmingen af ikke-fornyelige energiråstoffer og at skabe stabile langtidsløsninger af energiproblemet, bl.a. ved udnyttelse af vedvarende energi.

### **Resultaterne af 40 års målrettet omstilling af energiforsyningen**

Der er gennem de seneste 40 år taget mange og omfattende politiske initiativer til at reducere energiforbruget og omlægge energiforsyningen væk fra olie og senere også væk fra kul og naturgas og over mod vedvarende energi, især vind og biomasse. Der har været satset på en lang række initiativer - regulering, afgifter, tilskud og aftaler. Politisk har der været brede forlig om de langsigtede linjer i energipolitikken. Det har bidraget til stabilitet om energipolitikken. Og så har der været heldige omstændigheder, såsom at A. P. Møller fandt olie

og naturgas i Nordsøen, og at finanspolitiske indgreb har kunnet bruge energiområdet til at indføre og forhøje energiafgifter. Der har også været kriser, der skulle håndteres undervejs.

Målene om oliefortrængning og forsyningsikkerhed, der blev sat for 40 år siden, er blevet suppleret med klimamål, som har forstærket behovet for og indsatsen med at omstille energiforsyningen. EU og Klimaaf-talen fra Paris 2015 har sat ambitiøse mål for den fortsatte omstilling.

Danmark er i dag et internationalt pionerland på energiområdet, fordi vi har været tidligt ude og har taget markante initiativer til omstilling af energisektoren. Olieforbruget er mere end halveret. Det samlede energiforbrug er nu mindre end det var for 40 år siden samtidig med, at produktionen er mere end fordoblet, CO<sub>2</sub>-udledningen er reduceret markant, og eksporten af energiteknologi er steget betydeligt. Danske virksomheder er førende inden for energibesparelser, fjernvarme, vindmøller og biomasse.

### **Oliekrise – energibesparelser og omstilling væk fra olie til kraftvarme og naturgas**

Krigen i Mellemøsten i 1973 førte til en 4-dobling af olieprisen. Der blev i Danmark indført en række forbrugsbegrænsende initiativer, bl.a. bilfrie søndage, og der blev sat gang i en omfattende omstilling af forsyningen væk fra olie.

De danske kraftværker var oliefyrede, og der blev set på alternativer. I 1974 blev 9 steder udpeget som egnede til atomkraftværker. Året efter blev Barsebäck-værket sat i drift i Sverige. De danske kraftværker blev hurtigt omstillet til at fyre med kul.

I 1976 blev et elektrisk kabel til Norge taget i brug. Udveksling af el med Norge og Sverige, som har vandkraft, er til stor fordel for begge parter, og samarbejdet er kraftigt udbygget gennem årene. Vi har i dag stærke elforbindelser til Norge, Sverige og Tyskland. Og kabler er på vej til Holland og England.

Elforsyningsloven trådte i kraft i 1977 og skulle sikre indpasningen af elforsyningen i landets energiforsyning. Nye kraftværker skulle herefter godkendes af Energistyrelsen, og der indførtes prisregulering. Nødvendige omkostninger kunne indregnes i priserne ("hvile i sig selv regler"), og der kunne henlægges op til 75 % af anlægssummen.

Energiafgifterne har haft stor betydning for energipolitikken, men hovedbegrundelserne for energiafgifterne har primært været finanspolitiske. I midten af 1970'erne gav benzinafgiften, som var den eneste energiafgift, 2,2 mia. kr. til statskassen. I dag giver samtlige afgifter på energi og klima (benzin, olie, gas, kul, el, CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> og NO<sub>x</sub> og PSO-tariffen) 45,7 mia. kr. til statskassen. Det er knap 5 % af det samlede skatte- og afgiftsprovenu.

Afgifterne på el og olie blev indført i 1977 på et tidspunkt, hvor moms, punktafgifter og indkomstkatten var forhøjet og havde nået et bristepunkt. Energiafgifterne har siden været forhøjet, både når oliepriserne steg, og når de faldt – med forskellige begrundelser. I dag har også energiafgifterne nået et kritisk niveau. PSO-tariffen er desuden krævet ændret af EU, og regeringen har foreslået den afskaffet og lagt på Finansloven. Så finansieringskilderne på energiområdet har måske også nået et vendepunkt.

1979 var et afgørende år på energiområdet. DUC (A. P. Møller og partnere) og DONG indgik kontrakt om naturgas fra den danske kontinentalsokkel. Folketinget vedtog Anlægslov for naturgasforsyning og Varmeforsyningsloven, som var instrumentet til at få omlagt forsyningen i store dele af landet til fjernvarme og naturgas. Efter revolutionen i Iran i begyndelsen af 1979 kom der igen kraftige olieprisstigninger, og energiafgifterne blev atter forhøjet. Energiministeriet blev oprettet med Poul Nielson (S) som energiminister.

I 1981 gjorde DUC sit hidtil største oliefund i Nordsøen, og senere samme år indgik staten en aftale med DUC om tilbagelevering af arealer i Nordsøen efter intense drøftelser og planlagt lovindgreb.

Udnyttelse af overskudsvarme fra kraftværkerne har haft høj prioritet i energipolitikken. I 1983 var der enighed om etablering af et af verdens største fjernvarmeområder i Hovedstadsområdet.

Op gennem 1970'erne blev der opsat mange små husstandsvindmøller. Fra 1984 fik møllerne tilskud, når der blev leveret el til nettet, og det sikrede fortsat udbredelse af vindmøllerne. Men vindmøller blev et spekulationsobjekt. Elværkerne var bekymret over udviklingen og foreslog, at de tog sig af opførelse af de store møller, så de kunne indpasses bedst muligt i elsystemet.

Elværkerne indgik derfor en aftale om 100 MW vindmøller med energiminister Knud Enggaard (V) i 1985. Flere gange senere fik elværkerne "fornøjelsen" af at øge udbygningen med vindmøller. Elforsyningsloven kunne anvendes til at give pålæg, og omkostningerne kunne indregnes i elprisen. Elværkerne var herved med til at professionalisere vindmølleindustrien. Sammen med driftsstøtten til møllerne og prøvestation for vindmøller, var det med til at give Danmark en førerposition på vindmølleområdet.

**» I dag giver samtlige afgifter på energi og klima 45,7 mia. kr. til statskassen. Det er knap 5% af det samlede skatte- og afgiftsprovenu.**

## » Danmark er i dag et internationalt pionerland på energiområdet, fordi vi har været tidligt ude og har taget markante initiativer til omstilling af energisektoren.

Naturgasprojektet var flere gange i krise på grund af svigtende afsætning. Inden naturgasproduktionen fra Nordsøen startede i 1984, blev elværkerne af statsminister Poul Schlüter (K) bedt om at aftage overskydende gasmængder. Meromkostningerne kunne indregnes i elprisen. Og der kom stop for kul-fyrede varmekærker.

I 1985 besluttede det grønne flertal i Folketinget uden om regeringspartierne, at energiplanlægningen skulle foregå uden atomkraft.

Kul har været billigt, men har en række miljømæssige ulemper. I 1980'erne indførtes begrænsninger i svovl- og NO<sub>x</sub>-udledningen. I 1987 dukkede en ny udfordring op – drivhuseffekten. Brundtland-kommissionen udsendte for FN en rapport om miljø og udvikling "Vores fælles fremtid". Den danske regering bebudede en særlig energihandlingsplan.

### **Klimadagsordenen satte yderligere skub i energieffektivisering og miljøvenlige brændsler**

De radikale trådte ind i Schlüter-regeringen i 1988, og Jens Bilgrav-Nielsen (RV) blev energiminister og fremlagde i 1990 Energi 2000 – Handlingsplan for en bæredygtig udvikling. Det var verdens første plan for reduktion af CO<sub>2</sub>. Målet var 20 % reduktion frem mod 2005. Med en markant opfølgning med energibesparelser, brændselsomlægninger og CO<sub>2</sub>-afgifter, blev målet nået på energiområdet. Som optakt til Energi 2000 indgik KVR-regeringen og S en aftale om udbygning med decentral kraftvarme på naturgas og andre miljøvenlige brændsler. Skærbækværket fik afslag på en ny kulblok på 350 MW. Aftalen var samtidig med til at redde økonomien i gasprojektet.

De radikale trådte ud af regeringen efter valget i slutningen af 1990, og industriminister Anne Birgitte Lundholt (KF) fik også ansvaret for energien og ønskede at lægge en anden kurs end forgængeren. Det blev indledningen til en usædvanlig periode, hvor energipolitikken blev styret af de tidligere energiministre Poul Nielson (S) og Jens Bilgrav-Nielsen

(RV) med støtte fra SF uden om energiminister.

I 1991 underskrev det jysk-fynske kraftværks-samarbejde Elsam og Socialdemokratiet (Poul Nielson) en fælleserklæring om bygning af 2 store kraftvarmeblokke ved Skærbækværket (på naturgas) og ved Nordjyllandsværket (på kul). Værkerne blev etableret efter en del uro hos Socialdemokraterne over kulblokken. Og det var heller ikke med støtte fra RV. Men energiministeren var enig, og værkerne blev godkendt og bygget.

Senere samme år gennemførtes som opfølgning på Energi 2000 en CO<sub>2</sub>-afgiftspakke af S, RV og SF uden om regeringen. KV-regeringen stemte imod lovforslagene om CO<sub>2</sub>-afgift og en række tilskudsordninger til bl.a. udbygning med kraftvarme, som skatteministeren og energiministeren var pålagt at fremsætte.

Efter regeringsskiftet i 1993 blev den energipolitiske linje med opfølgning på Energi 2000 fortsat af energiminister Jann Sjursen (KrF) og fra 1994 af miljø- og energiminister Svend Auken (S). I 1995 kom øgede grønne afgifter på erhvervenes energiforbrug (CO<sub>2</sub>- og SO<sub>2</sub>-afgifter) med fuld tilbageføring til erhvervene.

Det var i stigende grad blevet vanskeligt at finde pladser på land til vindmøller. Energiminister Svend Erik Hovmand (V) tog initiativ til bygning af verdens første havmøllepark ud for Vindeby på Lolland (5 MW), der blev sat i drift i 1991. De danske farvande blev screenet for egnede pladser til havvindmøller. Og i 1997 besluttede Svend Auken, at der skulle opstilles 5 store havmølleparker på tilsammen 750 MW. Ved Verdensnaturfondens (WWF's) møde i Washington blev beslutningen præsenteret som "en gave til verden".

Olie- og gasproduktionen fra Nordsøen var stigende gennem 1980'erne og 1990'erne, hvilket gav et markant bidrag til opretning af landets økonomi. Produktionen af vedvarende energi var også stigende. I 1998 blev Danmark selvforsynende med energi.

### **Liberalisering af energimarkederne**

I 1990'erne vedtog EU en liberalisering af energimarkederne. I 1999 aftalte Svend Auken Elreformen mellem SR-regeringen og V, KF, SF og KrF. Parterne var enige om elsektorens fremtidige organisering, åbning af elmarkedet og opfyldelse af de internationale miljøforpligtelser. I finanslovsaftalen for 1999 indgik, at liberaliseringen af elsektoren skulle bidrage til statskassen med 2 mia. kr. årligt. For at levere det, blev tilskud til vedvarende energi på 1,3 mia. kr. flyttet fra Finansloven til PSO-tariffen.

Kort tid efter Elreformen, var det nødvendigt at gennemføre en hjælpepakke på 8 mia. kr. til kraftværkerne pga. de meget lave priser på det nordiske elmarked. Hjælpepakken var betinget af fusion af de 6 kraftværkselskaber i Elsam-området og de to kraftværkselskaber i Elkraft-området. Den nye elforsyningslov fra 1999 har været ændret i hver eneste folketingssamling siden – op til flere gange om året. Liberalisering betyder ikke mindre, men mere kompliceret regulering. I 2001 aftales liberalisering af naturgasforsyningen.

I de følgende år skete der afgørende ændringer i ejerforholdene i elsektoren. I 2003 købte DONG A/S virksomheden EnergiGruppen Jylland A/S af Herning kommune, og senere samme år købte Elsam NESAs for 10,5 mia. kr.

I 2004 indgik Bendt Bendtsen (KF) aftaler, der betød, at elsektoren fik rådighed over den såkaldt frie kapital. Det betød, at der var ca. 37 mia. kr. i frie midler, som elskaberne kunne råde over. Samtidig afstod elsektoren det overordnede systemansvar og transmissionsnet til staten, og Energinet.dk dannedes i 2005 som transmissions- og systemansvarsselskab for el og gas.

I 2004 indgik Elsam aftale om fusion med DONG A/S. Men i 2005 købte DONG A/S det jysk-fynske elskab Elsam og det sjællandske elskab Energi E2 for næsten af det statsejede svenske Vattenfall, der også var på opkøb i den danske kraftværkssektor.

### **Grøn omstilling og uafhængighed af fossile brændsler i 2050**

Det grønne flertal i Folketinget var væk ved valget i 2001, og kursen ændredes, men i 2006 satte statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) en ny grøn dagsorden om at frigøre Danmark helt fra fossile brændsler – kul, olie og naturgas.

Herefter indgik klima- og energiminister Connie Hedegaard (KF) i 2008 en aftale mellem VK-regeringen, S, DF, SF, RV og NA om den danske energipolitik i årene 2008-2011 med en række initiativer til at fremme energibesparelser og omlægning til vedvarende energi. Parterne var enige om, at vedvarende energi i 2011 skulle dække 20 % af Danmarks energiforbrug.

I 2012 indgik Martin Lidegaard (RV) en aftale mellem S, R, SF-regeringen og V, DF, EL og KF om den danske energipolitik 2012-2020 med yderligere initiativer til reduktion af energiforbruget og initiativer til at øge udbygningen med havvindmøller og anden vedvarende energi. Aftalens initiativer pegede frem mod et langsigtet mål om, at energiforsyningen i 2050 skal være 100 % baseret på vedvarende energi. Med aftalens initiativer vil CO<sub>2</sub>-udledningen i 2020 være 34 % mindre, end den var i 1990. Godt og vel 35 % af energien vil komme fra vedvarende energikilder, og ca. 50 % af elforbruget vil komme fra vind.

I 2014 skød Goldman Sachs 8 mia. kr. i DONG Energy, der vurderes til 31,5 mia. kr. Og i sommeren 2016 blev DONG Energy børsnoteret med en værdi på 108 mia. kr.

For de kommende år er målet at effektivisere forsyningssektorerne og videreføre omstillingen af energisektoren. Der er politisk enighed om de langsigtede mål. Men det politiske valg består i, hvor højt ambitionsniveauet skal være. Regeringen vil grøn realisme. Oppositionen vil et højere ambitionsniveau.

I begyndelsen af 2017 skal en Energikommission komme med oplæg til energipolitiske mål og virkemidler for perioden 2020-2030. Udfordringerne for de næste 40 år bliver givetvis endnu større end de udfordringer, der ligger bag os. ■

# Om afstanden mellem EU-systemet og dets borgere

*Artiklen diskuterer EU's demokratiske opbygning i forlængelse af debatten om EU-skepsis, der senest opstod som følge af Brexit-afstemningen. Der bliver argumenteret for, at en del af denne EU-skepsis kun bliver stærkere, fordi EU som politisk system er konstrueret på en måde, som vi ikke ville acceptere, hvis vi havde med et nationalt politisk system at gøre.*

**AF PETER HEYN NIELSEN, ADJUNKT I SAMFUNDSFAG, LÆRERUDDANNELSEN PÅ CAMPUS CARLSBERG, PROFESSIONSHØJ-SKOLEN UCC**

Den danske sommer anno 2016 bød på masser af diskussioner om EU som følge af briternes Brexit-afstemning. Der blev givet nyt liv til den EU-skepsis, vi så ved afstemningen om retsforbeholdet i december. En skepsis, som med forskellig styrke, har vist sig – i hvert fald siden Maastricht-afstemningen i 1992.

Danske toppolitikere, der hver især ellers tidligere har været indædte agitatorer for det europæiske samarbejde, har sågar nærmet sig det EU-skeptiske synspunkt. Socialdemokraternes statsministerkandidat Mette Frederiksen vil gerne ”være med til at reformere EU” og ”bringe det derhen, hvor befolkningen er” (Matzen 2016). Statsministeren, Lars Løkke Rasmussen, har også forsøgt at imødekomme EU-skepsissen: ”Vi har alle de resultater, og så har vi en befolkning, der vender ryggen til projektet” udtalte han, mens ”lektionen bør være, at vi udviser en større grad af fleksibilitet over for hinanden. Hvis et land har et problem, som er stort for et land, men som er mindre for resten af fællesskabet, bør man få det løst” (Thiemann 2016).

Det er værd at dvæle ved statsministerens kommentar. Analysen forekommer ædruelig nok, men løsningsforslagets helbredende effekt er nok mere tvivlsom. Et forpligtende

politisk samarbejde på tværs af så forskellige lande, som EU er udgjort af, vil føre kompromisser med sig. Det vil derfor næppe være muligt at realisere den fleksibilitet, statsministeren taler om i et omfang, der kan dulme borgernes EU-skepsis.

Jeg vil her i stedet præsentere nogle idéer, der går en anden vej. Når man som underviser først på et semester gennemgår grundlæggende demokratiteori og så senere samme semester kommer til opbygningen af EU, konfronterer de skarpere studerende dig undrende med nogle uoverensstemmelser mellem de to. Det gav anledning til nogle refleksioner og diskussioner om, hvordan man helt grundlæggende kunne tænke i at reformere EU i en mere demokratisk retning. De vigtigste elementer af disse bliver præsenteret her.

## Demokrati i Europa

I den danske EU-debat har folkeafstemninger ofte været nævnt, som en måde at forsøge at imødekomme EU's demokratiske underskud på (Nielsen 2013: 180ff). Den option har dog mistet en del af sin slagkraft i Danmark efter først en afstemning om en patentdomstol og i særdeleshed afstemningen om retsforbehold. Men grundlæggende er folkeafstemninger også en fattig kompensation for et system med indbyggede demokratiske problemer. Borgerne har i et forsvindende lille antal af sager direkte indflydelse på processen, mens alle øvrige politiske sager fortsætter med at køre gennem samme system.

» Når det kommer til at finde EU's ledende poster, har medlemslandenes stats- og regeringschefer altså en central placering. Men det gør processen uigennemskuelig og det gør det umuligt for medlemslandenes vælgere at afsætte disse ledere. Begge dele distancerer vælgerne fra deres politiske ledere.”



En anden måde at få EU til at ”blande sig” i færre emner kunne være at stemme på borgerlige minimalstatspolitikere til Europaparlamentsvalg. Logikken er den samme som i en dansk kontekst: Hvis du vil have, at ”Christiansborg” blander sig i færre ting, så kan du stemme på en type som Glistrup anno 1973, hvis program var, at den offentlige sektor mere eller mindre skulle afvikles. En tilsvarende politiker kan du stemme på til Europaparlamentsvalgene. Men det er tilsvarende en fattig kompensation, dels da der ikke nødvendigvis vil være denne type politikere opstillet, dels da denne type politikers samlede politiske program ikke nødvendigvis er identisk med dine politiske præferencer.

De to bud ville måske være de letteste løsninger, fordi de kan foretages uden ændringer i EU’s opbygning. Måske derfor er de nok også utilstrækkelige. Hvis man vil bringe EU nærmere borgerne, skal man paradoksalt nok snarere reformere systemet i en retning, så EU bliver et politisk system i sin egen ret, mens nationalstaternes regeringer i mindre grad involveres løbende i arbejdet. Men det er i sidstnævnte tilfælde, at systemet bliver komplekst og udemokratisk.

Når jeg påstår, at EU er opbygget udemokratisk, er det med udgangspunkt i en bestemt definition af demokrati som statsform. Jeg er bekendt med, at det er en diskussion blandt EU-forskere, om EU skal vurderes ud fra samme kriterier som en stat, eller om EU ikke kan sammenlignes med noget andet, fordi det er så unik en konstruktion (Nielsen 2013: 177-178). Jeg antager det første, fordi så meget politisk magt i dag er delegeret til EU-institutioner, som det er tilfældet.

Jeg definerer demokrati som en statsform, hvori det centrale element er, at man har med et politisk system at gøre, hvor man kan skaffe sig af med den siddende regering uden revolution og blodsudgydelse, som Karl Popper har formuleret det (Hansen 2010: 23). Mindre kontant formuleret kan definitionen af demokrati som statsform være: ”Et demokrati er en stat, hvis parlament og regering er udpeget ved frie, almindelige og lige valg afholdt med få års mellemrum mellem kandidater opstillet af mindst to forskellige partier” (Hansen 2010: 23). Som det vil fremgå, mener jeg, at EU kun i meget begrænset omfang lever op til denne definition. Det angår især udpegelsen af regering og parlament.

#### **Problemet med EU’s lovgivere**

Ser man på selve systemets konstruktion, så

er EU bygget op på en måde, vi sjældent ville acceptere i et nationalt politisk system jf. ovenstående definition. Det er min påstand, at det bidrager til EU-skepsissen, uanset at det næppe er hele forklaringen. Hvis vi starter med den lovgivende magtinstans, er der store problemer ved den måde, som den – i form af Europaparlamentet og Ministerrådet – er konstrueret på.

Europaparlamentet er den eneste EU-institution, hvor de politikere, der sidder her, er valgt direkte af vælgerne til at sidde netop her. Det er positivt. Der er et direkte link mellem vælgere og politisk system.

Omvendt mener jeg, det er problematisk, at der kun er valg til Europaparlamentet hver femte år. Et afgørende aspekt af det repræsentative demokrati er, at vi som vælgere har mulighed for at stille politikere til ansvar for deres handlinger og afsætte dem, hvis vi føler behov for det (Jf. Hansen 2010: 139). Det har man ringe mulighed for, når man skal vente hele fem år. Det har den effekt, at politikerne i Europaparlamentet har ringere incitament til at gøre opmærksomme på sig selv i de første fire år af valgperioden, da der stadig vil være lang tid til, de skal genvælges. Blandt andet derfor kender vi dem langt dårligere end vores Christiansborg-politikere, og følger ikke med i deres arbejde i samme omfang. Det gør det langt sværere at stille dem til ansvar for deres politiske arbejde.

I USA har det ene kammer i det føderale politiske system, Repræsentanternes hus, valgperioder af to års varighed. Det er konstrueret sådan for at gøre det til et decideret populistisk organ (Fuglede 2008: 64). Med valgperioder af to år, er politikerne her i en tilstand af konstant valgkamp. Populismen i den lovgivende magt dæmpes ved, at det andet kammer, Senatet, har længere valgperioder.

Nogle mener, at der er rigeligt med populisme i Europa, som tingene er. Men jeg mener ikke, at det er tilfældet for medlemmerne af Europaparlamentet. Det er som oftest politikere i de respektive EU-landes nationale parlamenter, der agerer populistisk – såfremt det ord overhovedet er retvisende.

#### **Nationale ministre som EU-lovgivere**

Det andet organ i den lovgivende magtinstans, Ministerrådet, repræsenterer på flere måder, hvad der frustrerer borgere ved EU-systemet. Det er en underlig ansigtsløs institution, fordi den består af konstant skiftende

» Det andet organ i den lovgivende magtinstans, Ministerrådet, repræsenterer på flere måder, hvad der frustrerer borgerne ved EU-systemet. Det er en underlig ansigtsløs institution, fordi den består af konstant skiftende figurer, der er udpeget til deres post af helt andre årsager, end hvilket arbejde de måtte udføre i Minister-råds-regi.

» **Mange danskere har været meget skeptiske overfor tanken om at have en direkte valgt EU-præsident. Det ville give systemet for meget karakter af "Europas forenede stater". Men denne modvilje har bidraget til at skabe en mindre gennemskuelig magtstruktur og har distanceret udvælgelsen af ledere væk fra folket.**

figurer, der er udpeget til deres post af helt andre årsager, end hvilket arbejde de måtte udføre i Ministerråds-regi.

Man kan også diskutere, om man skal kalde det "Rådet" i ental, eller om man skal tale om ti forskellige ministerråd. I Ministerrådet sidder medlemsstaternes ministre, men alt efter hvilket område, der er på dagsordenen, er det forskellige personer, Ministerrådet er sammensat af. Er det et miljøspørgsmål, så mødes alle miljøministrene, er det udenrigsanliggender, så mødes udenrigsministrene og så fremdeles. Fordelen er, at det kobler arbejdet her tæt til de nationale regeringer. Men omvendt gør det også den demokratiske proces unødvendigt ugennemsigtig, og det er umuligt for vælgerne at stille nogen til ansvar.

Det største demokratiske problem ved den konstruktion er, at ministrene har et særdeles indirekte mandat til at varetage dette arbejde. Hvis du som dansk vælger er utilfreds med den måde, som din beskæftigelsesminister agerer på, når denne agerer i regi af Ministerrådet, hvordan vil du så stille denne til ansvar? I det konkrete eksempel er det ikke helt let. Vores beskæftigelsesminister, Jørgen Neergaard Larsen, er der ingen, der har stemt på, for han var ikke opstillet til Folketingsvalget i 2015. Han kan sidde i Ministerrådet på Danmarks vegne, fordi et flertal af Folketingets partier har peget på Lars Løkke Rasmussen som statsminister og Løkke dernæst har valgt at pege på Neergaard Larsen som beskæftigelsesminister.

Hvis man eksempelvis stemte på Dansk Folkeparti ved valget i 2015, indgik dette element næppe i ens overvejelser, uanset at Dansk Folkeparti støtter Løkke som statsminister. Det vil det næppe heller gøre ved næste folketingsvalg. Men hvis danske ministre skal stilles direkte til ansvar overfor vælgerne for deres arbejde i Ministerrådet, så kan det

kun lade sig gøre ved Folketingsvalg, hvor vælgerne stemmer med udgangspunkt i en lang række øvrige emner, der optager dem. Danske vælgere er kun i yderst begrænset omfang optaget af EU-spørgsmål, når de stemmer til Folketingsvalg (Stubager et al 2016: 20).

Problematikken er særskilt relevant, når statsministeren udpeger ministre, som ikke er valgt til Folketinget. Det gør danske statsministre ofte. I de tilfælde er der et yderligere begrænset link mellem vælger og politisk system, hvad angår ministrenes arbejde i Ministerrådet.

Ministerrådets arbejde kan også siges at være problematisk i Danmark, hvor vi som oftest har mindretalsregeringer, og de sidste fyrrer år også næsten altid med mere end et parti. Så kan en person sidde i Ministerrådet på Danmarks vegne, selvom denne repræsenterer et parti, der ved et folketingsvalg, har fået eksempelvis fire til fem procent af stemmerne. I den tid de Radikale indgik i Poul Nyrups Rasmussens regeringer, havde de på intet tidspunkt mere end otte folketingsmandater.

Skal den lovgivende magtinstans være to-delt, burde også den del, som p.t. er Ministerrådet, have en mere direkte forbindelse mellem politikere og vælgere. Man kunne eksempelvis lave en konstruktion, hvor medlemmerne af det ene kammer, Europaparlamentet, var fordelt på medlemslandene efter befolkningstal, mens det andet kammer havde samme antal medlemmer fra alle medlemslande, og dermed sikrede at også tyndt befolkede områder blev hørt i den politiske proces.

#### **Lederskab i EU**

Dermed er vi kommet til den udøvende magtinstans i EU: Kommissionen. EU-kommissionen er tilsvarende sammensat af

personer, der heller ikke er valgt direkte af folket til deres kommissærposter. De danske kommissærer har typisk været ministre i den siddende regering ved udnævnelsestidspunktet, og det nærmeste de kommer et direkte politisk mandat, er den mængde stemmer, som deres respektive partier fik ved det forudgående folketingsvalg. For den nuværende danske EU-kommissær, den radikale Margrethe Vestager, var det tal 9,5 procent af stemmerne. Før hende var det den konservative Connie Hedegaard fra et parti, der dengang havde fået 10,4 procent af stemmerne ved det forudgående folketingsvalg.

En dansk EU-kommissærs parti har aldrig haft over 40 procents opbakning i Folketinget, da danske partier sjældent bliver så store, men i flere tilfælde har de haft langt mindre. Det er altså en begrænset mængde danskere, der har stemt på det parti, der har fået en af de absolut mest magtfulde politiske poster, en dansker kan opnå. Og vigtigere endnu: Den givne stemmehandling angik et valg, der havde med nogle helt andre pladser (og emner) at gøre end noget relateret til EU-kommissionen. Den givne kommissær sidder med et meget indirekte mandat.

Ved sammensætningen af EU-kommissionen er de nationale regeringsledere sikret en afgørende rolle. Men det har samtidig givet vælgerne en udpræget indirekte indflydelse i processen. Helt konkret foregår udformningen af kommissionen på den måde, at først indstiller EU's stats- og regeringschefer en formand for kommissionen. Når denne er fundet, begynder vedkommende at drøfte med samme stats- og regeringsledere, hvem de hver især har af emner til kommissærposter.

På den måde ligner kommissionsformanden en slags premierminister- eller statsministerkandidat, der skal danne regering, blot med det meget specielle dogme, at dennes "ministre", kommissærerne, skal være én fra hvert medlemsland. Det er i sig selv en uhensigtsmæssig konstruktion med 28 (eller 27) lan-

de. En dansk regering har aldrig haft mere end 24 ministre, hvilket dengang betød, at flere af ministrene reelt ikke havde noget at give sig til (Holstein 2005: 108-111).

At kommissionsformanden bliver fundet gennem forhandlinger bag lukkede døre, det forekommer også udemokratisk for det blotte øje jf. den nævnte definition af demokrati. Lidt karikeret kan man sige, at det ville svare til, at Danmarks 98 borgmestre satte sig og forsøgte at blive enige om, hvem der skal være dansk statsminister. Folketinget kunne så dernæst tage stilling til, om de havde lyst til at vælte denne kandidat eller lade vedkommende blive.

Samme kritik kunne man rette mod parlamentariske systemer. Efter et folketingsvalg forhandler partierne også bag lukkede døre om den kommende regering, som det allertydligst kom til udtryk i "Det Sorte Tårn" efter valget i 2011. Forskellen er dog, at denne proces sker efter en valgkamp, hvor regeringsalternativerne er blevet debatteret i offentligheden og vælgerne har haft mulighed for at tage stilling til alternativerne og stemme derefter. Når EU's stats- og regeringschefer forhandler om den næste kommissionsformand, sker det ingeniunde efter en valgkamp, hvor de har fået mandat af vælgerne til at pege på en bestemt kommissionsformand.

Det samme gælder formanden for Det Europæiske Råd – populært kaldet EU-præsidenten – der tilsvarende bliver valgt bag lukkede døre. Det Europæiske Råd er titlen på forsamlingen af EU-landenes stats- og regeringschefer, og det er dem, der internt bliver enige om, hvem der skal være EU-præsident og dermed lede dette råd. Det Europæiske Råd har ikke nogen formel beslutningskraft, men det er her, EU's politiske linje fastlægges, så det er ikke nogen ligegyldig sammenslutning at være leder af.

Når det kommer til at finde EU's ledende poster har medlemslandenes stats- og regeringschefer altså en central placering. Men

**» Mange har efter Brexit-afstemningen udtalt, at Europa mangler ledelse. Det ville være lettere, hvis man havde et embede hertil, som det krævede et direkte folkeligt mandat at indtage.**

det gør processen uigennemskuelig og det gør det umuligt for medlemslandenes vælgere at afsætte disse ledere. Begge dele distancerer vælgerne fra deres politiske ledere.

### **Europas Obama**

En oplagt måde at gøre disse institutioner mere demokratiske på ville være, at vælgerne skulle vælge lederne heraf ved direkte valg. Det ville øge gennemsigtigheden og gøre det lettere for vælgerne at placere et ansvar for politiske initiativer, hvis vælgere på tværs af alle EU's lande skulle blive enige om en kandidat. I stedet har vi en proces, hvor vælgere stemmer på folketingspolitikere, der så peger på en statsminister, som så kan forhandle med andre europæiske regeringschefer om, hvem der skal være henholdsvis præsident og kommissionsformand.

Mange danskere har været meget skeptiske overfor tanken om at have en direkte valgt EU-præsident. Det ville give systemet for meget karakter af "Europas forenede stater". Men denne modvilje har bidraget til at skabe en mindre gennemskuelig magtstruktur og har distanceret udvælgelsen af ledere væk fra folket.

I Danmark, hvor kongehuset nyder stor popularitet, og tanken om en præsident tilsvarende er meget fremmed for mange, vil en direkte valgt EU-præsident eller kommissionsformand være svært at sælge. Jeg er ofte blevet mødt med synspunktet om, at det ville være dårligt, for "tænk på hvem der kunne finde på at stille op". Så nævner folk en række typer af politikere, de mener, der som ledere ville være altødelæggende for Europa, gående fra Anders Fogh Rasmussen over Naser Khader til Donald Trump.

Men den argumentation bliver jo en selvpfyldende profeti. Ethvert politisk embede vil – uanset hvor godt det ellers måtte være – tabe værdi med en tilpas inkompetent leder. Man kunne mindst ligeså godt bruge argumentationen omvendt. Med et sådant embede kunne det være, at den rette kandidat pludselig ville vise sig. Én der ville være i stand til at lede Europa, som nogle amerikanske præsidenter har formået at samle USA. Så kunne Europa få sin Lincoln, Kennedy, Reagan eller Obama.

Det kunne yderligere ske, at den valgkamp, som et givent antal kandidater til en sådan EU-lederpost skulle føre, ville kunne binde medlemslandene bedre sammen, end noget andet hidtil har kunnet gøre. Den ville må-

ske kunne skabe den så ofte efterspurgte europæiske offentlighed. På tværs af EU-landene ville borgerne for en stund diskutere det samme emne.

Mange har efter Brexit-afstemningen udtalt, at Europa mangler ledelse. Det ville være lettere, hvis man havde embede hertil, som det krævede et direkte folkeligt mandat at indtage. Det er sagt om enevælden som styreform, at den havde den klare fordel, at man aldrig var i tvivl om, hvem der havde ansvaret for tingenes tilstand. Det er langt sværere med EU, men med en leder, der skulle føre valgkamp i alle medlemslandene, ville man kunne komme det nærmere.

Nogle ville påstå, at en eller flere af disse initiativer ville føre til "mere EU". Det er imidlertid ikke givet, mener jeg, for det kommer an på, hvilken magt man overlader til systemet i øvrigt. En amerikansk føderal regering er langt fra almægtig, når det kommer til amerikanske politiske forhold. Her er meget politisk magt overladt til de enkelte delstater. Idéerne vil heller ikke fjerne al politikerlede, den kender vi jo også fra vores eget hjemlige system. Men en mere demokratisk opbygning vil alt andet lige, gøre det klarere, hvad EU-systemet er og hvordan vi som borgere kan reagere, hvis vi bliver utilfredse. Det ville være muligt at stille nogen til ansvar, fremfor som nu, hvor EU som en samlet stor, grå, diffus masse, er genstand for mange borgeres kritik.

Idéerne vil give mindre demokrati, hvis man mener, at demokrati kun kan varetages af en national regering, udgået fra et nationalt parlament. Men det vil give langt mere demokrati til selve EU-systemet, hvis man hermed mener, at der skal være en mindre indirekte forbindelse mellem styre og folk. ■

### *Referencer:*

- Fuglede, Mads (2008): *USA - Den universelle nation*. København: Gyldendal.
- Hansen, Mogens Herman (2010): *Demokrati som styreform og som ideologi*. København: Museum Tusulanums Forlag.
- Holstein, Erik (2005): *Jelved - en politisk biografi*. København: People's Press.
- Matzen, Jeppe (2016, 8. juli): *Et trimmet spørgsmål*. Weekendavisen, side 1.
- Nielsen, Julie Hassing (2013): *Demokrati og legitimitet i EU*. I: Kosiara-Pedersen, Karina og Nedergaard, Gustav og Suenson, Emil Lobe (Red.): *Statskundskab i praksis*. Klassiske teorier og moderne problemer. København: Karnov Group.

Stubager, Rune og Hansen, Kasper Møller og Callesen, Kristoffer og Leed, Andreas og Enevoldsen, Christine (2016): *Danske vælgere 1971 - 2015. En oversigt over udviklingen i vælgeres holdninger mv.* Lokaliseret 19. juli 2016: <http://www.valgprojektet.dk/files/Danske%20v%C3%A6lgere%201971-2015%2007.06.2016.pdf>.

Thiemann, Per (2016, 29. juni): Løkke og Löfven: *Nej tak til at sætte turbo på EU efter Brexit.* Politiken, side 5.

# FORVALTNINGS- KONFERENCE 2017

Djøf og Nordisk Administrativt  
Forbund afholder **Forvaltningskonference  
2017** torsdag den 9. februar 2017.

Følgende aktuelle temaer er på  
programmet:

- Politisk ledelse
- Faglig udvikling og loyalitet
- Styring med empati

Læs mere og tilmeld dig på [www.djoef.dk](http://www.djoef.dk)

**Dato:** 8. februar 2017 kl. 9.30 - 16.30

**Sted:** Radisson Blue Scandinavia Hotel, København S

**Pris:** Eksl. moms, medlemmer/ikke medlemmer: 4.600/5.500 kr.



**Nordisk  
Administrativt  
Forbund**





**”En af de ting, vi ved om Universet, er, at det udvider sig, men ingen ved, om det vil blive ved med at udvide sig for evigt, eller om det en dag vil stoppe”<sup>1</sup>. Det samme er tilfældet med anvendelsesområdet for EU’s statsstøtteregler og statsstøtteren, konstaterer Preben Sandberg Pettersson.**

## **EU’s statsstøtteregler får udvidet betydning for konkurrencen på det indre marked**

*EU’s statsstøtteregler har i de senere år fået øget betydning for fremme af velfungerende markeder uden konkurrenceforvridninger og negativ påvirkning af samhandlen i EU. De seneste 10 år er der gennemført 2 omfattende statsstøttereformer, der har medført en præcisering af statsstøttebegrebet, det vil sige, i hvilke tilfælde offentlig finansiering af virksomheder udgør statsstøtte. Derudover er 2 rådsforordninger og 35 Kommissionens retsakter om vilkår og procedurer for medlemsstaternes tildeling af forenelig og lovlig statsstøtte revideret. Der er både tale om en udvidelse af statsstøttebegrebet og om en omfattende kodificering af gældende praksis for vurdering af statsstøtte og godkendelse af statsstøtte som forenelig med det indre marked. En afgørende del af reformen er, at EU-Kommissionen fremover vil koncentrere indsatsen om de sager, der har størst indvirkning på det indre marked. Kompetencen til at vurdere statsstøtte og kontrollere overholdelse af statsstøttereglerne – d.v.s. om der ydes lovlig og forenelig statsstøtte – decentraliseres derimod til medlemsstaternes myndigheder på baggrund af kodificerede gruppefritagelsesregler og nationale statsstøttereregistre, under Kommissionens og EU-domstolens overordnede kontrol. Dette stiller øgede krav til viden og kompetence indenfor statsstøtteren hos de danske myndigheder – ministerier, styrelser, regioner og kommuner – og hos virksomhederne og deres rådgivere, da ulovlig og uforenelig statsstøtte, der forvrider konkurrencen og samhandel på det indre marked, vil kunne kræves tilbagebetalt til myndighederne med renters rente af den virksomhed, der har fået tildelt støtten.*

### **Statsstøttereformen**

I maj 2012 initierede EU-kommissær Joaquin Almunia reformen af EU's statsstøtte-regler og procedurer – den såkaldte ”State Aid Modernisation” – eller SAM initiativet blandt EU insiders. Nuværende Konkurrencekommissær Magrethe Vestager har ihærdigt videreført arbejdet. Reformen har som målsætning at fremme bæredygtig, intelligent og inklusiv vækst i et konkurrencedygtigt indre marked, øget beskæftigelse og grøn omstilling, samt at fremme budgetdisciplin ved en stringent anvendelse af statsstøttereglerne, så støtte alene ydes, hvor den skaber incitamenter til at korrigere for markedsfejl.

Reformen indebærer en revision af 2. rådsforordninger – bemyndigelsesforordningen<sup>3</sup> og procedureforordningen<sup>4</sup> – og ca. 35 Kommissionsretsakter og en decentralisering af kompetencen til at udøve statsstøttekontrol og selvregulering til medlemsstaternes myndigheder på baggrund af klare, ensartede, kodificerede regler, hvilket frigører ressourcer i Kommissionen til at varetage de sager, der har størst indvirkning på det indre marked. Hovedinstrumenter til dette er især Deminimis forordningen<sup>5</sup> og den generelle gruppefritagelsesforordning<sup>6</sup>.

Der blev også fastlagt nye regler og procedurer for samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne, nye statsstøtteklage-regler og procedurer, samt regler om offentlig kontrol med statsstøtte på baggrund af nationale statsstøttereregistre.

Endelig har Kommissionen i juni 2016 vedtaget en meddelelse om statsstøttebegrebet – ”the notion of Aid”<sup>7</sup>, der indeholder Kom-

missionens bud på, hvilke typer af tildeling af offentlige økonomiske ressourcer til virksomheder, der udgør statsstøtte. *Det er spændende læsning!!!*

### **I hvilke tilfælde udgør tildeling af offentlige økonomiske midler til virksomheder statsstøtte?**

Kommissionen har givet et bud på dette i den nye meddelelse fra juli 2016<sup>8</sup> med udgangspunkt i statsstøttedefinitionen i TEUF art. 107 stk.1 og retspraksis:

”Bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne”<sup>9</sup>

I meddelelsen redegøres der detaljeret for indholdet i de 6 kriterier for, hvornår *statsstøtte er uforenelig med det indre marked*. Der skal være tale om anvendelse af *offentlige økonomiske midler, der tildeler virksomheder, en selektiv fordel, der forvrider eller truer med at forvride konkurrencen og påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne*.<sup>10</sup>

Det skal især bemærkes, at der – meget nyttigt – redegøres grundigt for definitionen på virksomheder, der er de støttemodtagere, der er omfattet af traktatens art. 107 stk.1. Virksomheder defineres som enheder, der udøver økonomisk aktivitet, uafhængigt af deres juridiske status, ejerskab, finansieringsform, status under national ret og om der er tale om non profit aktivitet. Økonomisk aktivitet defineres af EU-domstolen som *enhver aktivitet, der indebærer afsætning af varer og / eller tjenesteydelser på et marked*. Derudover redegøres der for i hvilke tilfælde, der er tale om offentlig myndighedsudøvelse

<sup>3</sup> Forordning nr. 733/2013 af 22. juli 2013 om ændring af forordning nr. 994/98 - Bemyndigelsesforordningen.

<sup>4</sup> Rådsforordning nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93, EFT 1999 L 83/1 som ændret ved Rådets forordning (EU) Nr. 734/2013 af 22. juli 2013 om ændring af forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens art. 93 samt Kommissionsforordning 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens art. 93, EUT 2004 L140/1.

<sup>5</sup> Deminimis forordningen 1407/2013.

<sup>6</sup> GBER 702/2014.

<sup>7</sup> Communication from the Commission – Commission notice on the notion of State aid as referred to in article 107(1), C262/01 of 19 July 2016.

<sup>8</sup> Op cit.

<sup>9</sup> Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde art. 107 stk.1.

<sup>10</sup> En nærmere gennemgang af statsstøttebegrebet findes i Erhvervs- og Vækstministeriets statsstøttehandbog, www.evm.dk

– d.v.s. ikke økonomisk aktivitet som fx militær, politik, retsvæsen, sociale ydelser, sundhed, uddannelse, forskning og bevarelse af kultur og naturarv<sup>11</sup>.

Der er generelt tale om en kodificering og redegørelse for kendt retspraksis på statsstøtteområdet, men Kommissionen vover dog pelsen på enkelte områder og bevæger sig ud i at redegøre for ny statsstøttepraksis. Det gælder statsstøttereglernes anvendelse på områderne: *Infrastruktur, kultur, støtte af lokal karakter uden samhandelspåvirkning, forholdet mellem statsstøttereglerne og reglerne om offentligt udbud - samt statsstøttereglernes anvendelse på skatteområdet.*

**Infrastruktur:** I en række sager indenfor de senere år, herunder Kommissionens afgørelser i statsstøttesagerne om Øresundsforbindelsen<sup>12</sup> og Femern bælt forbindelsen<sup>13</sup> er det – i lyset af Leipzig Halle dommen<sup>14</sup> – blevet slået fast, at infrastruktur, der drives som økonomisk aktivitet, vil være omfattet af statsstøttereglerne. Offentlig støtte til fx investering i infrastruktur vil derfor skulle notificeres til og godkendes af Kommissionen, som forenelig med det indre marked, for at statsstøtten vil kunne ydes lovligt. I meddelelsen om statsstøttebegrebet slås det fast, at offentlige investeringer i bygning og renovering af infrastruktur ikke indebærer statsstøtte, hvis den pågældende infrastruktur ikke konkurrerer med ”samme slags” infrastruktur<sup>15</sup>. Og det slås ydermere fast, hvilket er en modificering af Kommissionens tidligere afgørelse i sagen om etablering af Multiarenaen i Ørestaden/København<sup>16</sup>, at infrastruktur bygget med statsstøtte, ikke vil indebære statsstøtte til de, der vil varetage driften af infrastrukturen og brugerne af infrastrukturen, hvis disse parter betaler markedsprisen for leje og brug af den pågældende infrastruktur.<sup>17</sup>

Kommissionen er aktuelt i gang med at udarbejde regler om forenelig statsstøtte til en lang række typer af infrastruktur<sup>18</sup> og har udarbejdet en nyttig checkliste til brug for vurdering af statsstøtte i forbindelse med offentlig finansiering af infrastruktur, det såkaldte: ”Analytical Grids on the application of State Aid rules to the financing of infrastructure Projects.”<sup>19</sup>

**Kultur:** Der redegøres i meddelelsen for, at offentlig finansiering af kulturaktiviteter, der ikke er kommercielle, men tilbydes gratis eller mod et minimalt gebyr, ikke er omfattet af statsstøtedefinitionen og statsstøttereglerne.<sup>20</sup> Der er tale om et bidrag til afklaring af spørgsmålet om, hvornår kulturelle aktiviteter udgør økonomisk aktivitet, men det udestår stadigvæk til en konkret fortolkning at afgøre, hvad der er kultur og kulturaktivitet og i hvilket omfang ”aktiviteten” udgør økonomisk aktivitet. Så spørgsmålet er om formuleringen alene er en tautologi, og spørgsmålet er vel i og for sig, hvor grænsen går mellem kultur og kommerciel erhvervsvirksomhed – noget som denne artikels forfatter ikke ønsker at byde ind på. Der kan dog hentes hjælp til fortolkningen i art. 53 i den generelle gruppefritagelsesforordning om støtte til kultur og bevarelse af kulturarven.<sup>21</sup>

**Støtte af lokal karakter:** I meddelelsen redegøres nærmere for, hvor effekten af statsstøtte til virksomheder er af lokal karakter og ikke påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne. Udgangspunktet er, at alene statsstøtte der påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne er omfattet af TEUF art. 107 stk. 1 og statsstøttereglerne.<sup>22</sup> Kommissionen afgjorde i april 2015 i 7 sager, at der ikke var tale om statsstøtte, da den ydede offentlige finansiering ikke påvirkede samhandlen mellem medlemsstaterne.<sup>23</sup> Kommissionen har fastlagt testkriterier for, hvordan det kan

<sup>11</sup> Kommissionens meddelelse C262/01 2016 s. 5 – 11.

<sup>12</sup> SA.36558, SA.36662 og SA.38371

<sup>13</sup> N157/2009 og SA.39078

<sup>14</sup> T-443/08 og T455/08, C-288/11 og

<sup>15</sup> Kommissionens meddelelse C262/01 2016, punkt 211 ff.

<sup>16</sup> Multiarenasagen SA.333728

<sup>17</sup> Kommissionens meddelelse C262/01 2016 punkt 200 ff.

<sup>18</sup> Lufthavne, havne, motorveje og faste forbindelser, jernbaner, transport infrastruktur i byer, bredbånd, energinet, affaldshåndtering, vand og spildevand, kultur og kulturarv, sport og multifunktionel infrastruktur og forskning

<sup>19</sup> Jf. [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/state\\_aid\\_grids\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/state_aid_grids_2015_en.pdf)

<sup>20</sup> Kommissionens meddelelse C262/01 2016, punkt 33 – 37.

<sup>21</sup> GBER 702/2014 art. 53

<sup>22</sup> K Kommissionens meddelelse C262/01 2016 punkt 196 ff / 210 ff.

<sup>23</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4889\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4889_en.htm): Czech Republic - Hradec Králové public hospitals (SA.37432), Germany - Medical centre in Durmersheim (SA.37904), Germany - Städtische Projektgesellschaft “Wirtschaftsbüro Gaarden - Kiel” (SA.33149), Germany - Landgrafen-Klinik (SA.38035), The Netherlands - Investment aid for Lauwersoog port (SA.39403), United Kingdom - Glenmore Lodge (SA. 37963) and United Kingdom - Member-owned golf clubs (SA.38208)



vurderes om der er samhandelseffekt i en konkret sag. Det afgørende er, om støtte-modtageren udbyder varer eller tjenesteydelser til et begrænset område i en medlemsstat og om det er sandsynligt/usandsynligt, at dette vil tiltrække kunder fra andre medlemsstater, og om det må forudses at foranstaltningen vil have mere end marginal effekt på betingelserne for grænseoverskridende investeringer og etablering. Interessante vurderingskriterier, der fremover vil kunne tages i anvendelse i vurdering af konkrete danske lokale projekter med offentlig støtte. Det skal bemærkes, at sådanne projekter som udgangspunkt er omfattet af notifikationsforpligtelsen jf. TEUF art. 108 og procedureforordningen<sup>24</sup>, ligesom Konkurrence-lovens § 11 a<sup>25</sup> vil skulle iagttages.

**Skatteområdet:** Kommissionen har udarbejdet en grundig gennemgang af statsstøttereglernes anvendelse på skatteområdet, der følger op på den række af sager og kommissions afgørelser<sup>26</sup>, der de senere år har været om urimelig konkurrenceforvridende administrativ praksis på skatteområdet og statsstøtte i form af skattebegunstigelser. Udgangspunktet er, at statsstøttereglerne gælder fuldt ud for skatter og afgifter, der statsstøttereftligt opfattes som at de offentlige myndigheder yder støtte ved at give afkald på en indtægt. Metoden til at teste, om der er tale om selektive skattefordele indebærer: 1. at det normale beskatningsniveau fastlægges. 2. Herefter afklares det, hvorvidt der er tale om afvigelser fra det generelle, normale, objektive fastsatte skatte- eller afgiftsniveau, og 3. det vurderes om der hermed tildeles selektive fordele til visse virksomheder og eller produktioner. Der vil uden tvivl være behov for at afklare omfangslogikken og rækkevidden af disse vurderingskriterier i forhold til konkrete statsstøttesager på skatte og afgiftsområdet i de kommende år. Det kan anbefales at læse meddelelsen grundigt eventuelt sammen med andre relevante bidrag om statsstøtte og skatter og afgifter.<sup>27</sup>

### **Statsstøttereglerne og reglerne om offentligt udbud**

Det bliver endeligt slået fast, at hvis offentlige myndigheder indkøber varer og/eller tjenesteydelser gennem offentlige udbud, der overholder EU reglerne om offentlige udbud /indkøb, så er dette som udgangspunkt tilstrækkeligt til at sikre at handlingen ikke indebærer statsstøtte.<sup>28</sup>

I den kommende tid vil der blive behov for at teste meddelelsens principielle bud på statsstøttebegrebets udstrækning på baggrund af konkrete sager og ny retspraksis. Statsstøtteområdet er nemlig dynamisk og under stadig udvikling, og der vil blive behov for mange drøftelser og overvejelser i EU's og det danske statsstøtte miljø – det er spændende tider.

### **Decentralisering af statsstøttekompetence og kontrol til medlemsstaterne**

Decentraliseringen af kompetencen til at vurdere og kontrollere statsstøtte har fundet sted med Deminimis forordningen<sup>29</sup> og den generelle gruppefritagelsesforordning.<sup>30</sup>

Deminimis-forordningen fastlægger, at beløb på op til 200.000 EUR pr. virksomhed over 3 regnskabsår kan tildeles af myndighederne uden at dette er omfattet af statsstøttereglerne, da sådan ”støtte” ikke vurderes at fordreje konkurrencen eller påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne på det indre marked. Der knytter sig en række formaliteter til anvendelse af deminimis forordningen og tildeling af deminimis støtte. Myndighederne skal sikre sig, at den pågældende virksomhed overholder støtteloftet ved en tro og love erklæring (eller ved at støtten tjekkes med oplysningerne i et offentligt de minimis støtterejster), og at alle betingelserne i de minimis forordningen er overholdt. Virksomheden er ansvarlig for at overholde loftet, da for meget udbetalt deminimis støtte medfører at støttebeløbet er ulovlig støtte, der skal tilbagebetales til støttetildelende myndighed med renters rente.

» Allerede kort efter, at jeg blev ansat i det der dengang hed ”Industriministeriet” i december 1989, fik jeg min første statsstøttesag om statsstøttegodkendelse af den nye ”Erhvervsfremmelov”. Jeg gik til min kontorchef og sagde, at vi havde et problem med statsstøttereglerne, hvorefter han så på mig og udtalte: ”Preben, vi har ingen problemer – kun opgaver”.

<sup>24</sup> 734/2013

<sup>25</sup> Konkurrence-lovens § 11 a. jf. lovbekendtgørelse nr. 700 af 18. juni 2013, med de ændringer, der følger af § 1 i lov nr. 1371 af 16. december 2014 og § 3 i lov nr. 741 af 1. juni 2015.

<sup>26</sup> SA. 38375 Fiat Finance and Trade, SA. 38374 Starbucks. I begge tilfælde sager hvor virksomhedernes skattepligtige beløb blev sænket af de nationale skattemyndigheder jf. pressemeddelelse IP/15/5880. Kommissionen har også igangsat skatteundersøgelse af McDonalds (SA. 38945) Apple i Irland (SA 38373) og Amazon i Luxembourg (SA 38944), samt en Belgisk ordning om beskatning af meroverskud (SA 37667). Kommissionen er aktuelt i gang med at undersøge praksis for skatteafgørelser i EU medlemsstaterne (IP/14/2742).

<sup>27</sup> Fx Mona Aldestam: EC state aid rules applied to taxes, an analysis of the selectivity criterion, Uppsala 2005. Yderligere Erhvervs- og Vækstministeriet, Statsstøttehåndbogen 2015 www.evm.dk

<sup>28</sup> Kommissionens meddelelse C262/01 2016 p. 84, 89 – 96. Det påpeges, at ”in house” transaktioner også kan indebære statsstøtte.

<sup>29</sup> 1407/2013

<sup>30</sup> 702/2014

» I en række sager inden for de senere år, herunder Kommissionens afgørelser i statsstøttesagerne om Øresundsforbindelsen og Femern Bælt forbindelsen, er det blevet slået fast, at infrastruktur, der drives som økonomisk aktivitet, vil være omfattet af statsstøttere reglerne.

Det andet instrument er den generelle gruppefritagelsesforordning for statsstøtte. På baggrund af en udvidet bemyndigelse fra Rådet til Kommissionen blev der udarbejdet og vedtaget en bemyndigelsesforordning af Rådet. En udvidet generel statsstøtte gruppefritagelsesforordning af Kommissionen med ca. 35 kodificerede typer af støtte som medlemsstaterne vil kunne anvende som forenelig statsstøtte uden forudgående notifikation og godkendelse hos Kommissionen. Der er hermed tale om yderligere decentralisering af kompetence til at kontrollere overholdelse af statsstøttere reglerne til medlemsstaternes myndigheder, der blot skal informere Kommissionen om støtten senest 20 dage efter den er tildelt. Kommissionen får dog bemyndigelse til at fratage og ophæve nationale myndigheders mulighed for at anvende gruppefritagelsesforordningen, hvis det konstateres, at ordningens bestemmelser misbruges – og i så fald vil der alene være mulighed for at notificere og anmode om Kommissionens godkendelse af statsstøtte.<sup>31</sup>

Den eksisterende gruppefritagelsesforordning blev udvidet med nye typer af støtte til innovation, genopretning af skader efter naturkatastrofer, støtte til transportfaciliteter for beboere i afsidesliggende områder, til bredbåndsinfrastruktur, til kultur og bevarelse af kulturarven, til sport- og multifunktionel infrastruktur og investeringer i lokalinfrastruktur. Kommissionen forventer, at ca. 90 % af den statsstøtte, der fremover tildeles i EU's medlemsstater, vil blive tildelt med udgangspunkt i den generelle gruppefritagelsesforordning. Dette kræver generelt øgede kompetencer og øget samarbejde mellem myndighederne i medlemsstaterne om fortolkning og anvendelse af reglerne – og en ny rådgiverrolle for Kommissionen. Især vil der være udfordringer for de decentrale myndigheder i Regioner og kommuner<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> GBER 702/2013 Artikel 10, jf. Bemyndigelsesforordningen 733/2013 art. 3.

<sup>32</sup> Se fx sagen om Sønderborg Kommunes garantistillelse for 2 fjernvarmeværker jf. Sønderborg rets afgørelse af 14. juli 2014 - BS C3-605/2013. Endeligt afgjort ved dom afsagt den 25. januar 2015 af Vestre Landsrets 16. afdeling i ankesag V.L. B-1704-14 og sagen om tildeling af kontrakt om udbygning af bredbåndnet i Ringkøbing-Skjern kommune jf. SA.45124.

<sup>33</sup> Blandt andet følgende guidelines: Statsstøtte med regionalt sigte for 2014-2020, Forskning, udvikling og innovation, Miljøbeskyttelse og Energiforanstaltninger, Statsstøtte til fremme af risikofinansieringsinvesteringer, Statsstøtte til film og audiovisuelle værker, Statsstøttere reglerne anvendelse på public service radio- og tv- virksomhed, Statsstøttere reglerne til bredbånd, Statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber, Statsstøtte til søtransportsektoren, Statsstøtte til jernbaneselskaber, Projekter af fælleseuropæisk interesse, Redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, og Støtte til redning og omstrukturering og støtte til lukning i stålindustrien jf. EU tidende C 209/1 af 23.7.2013, C 198 af 27.6.2014, C 200 af 28.6.2014, C 19/4 af 22.1.2014, C 332/1 af 15.11.2013, C 257/1 af 27.10.2009, C 25/1 af 26.1.2013, C 99/3 af 4.4. 2014, C 13/3 af 17.1. 2004, C 184/13 af 22.7.2008, C 188/4 af 20.6.2014, C 249/1 af 31.7.2014 og C 70/21 af 19.3.2002

<sup>34</sup> Kommissionens meddelelse om Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 (2014/C 200/01)

<sup>35</sup> Bl.a. Tyskland, Danmark, Nederlandene. Aktuelt overvejes det, hvordan den danske støtte til vedvarende energi skal finansieres.

Derudover har Kommissionen – efter konsultation af medlemsstaterne – revideret en lang række rammebestemmelser og guidelines der er udtryk for de kriterier Kommissionen lægger vægt på for at godkende statsstøtte som forenelig med det indre marked.<sup>33</sup> Der er tale om en række ændringer af Kommissions tidligere praksis. Det skal især bemærkes, at Kommissionen med de nye rammebestemmelser for statsstøtte til miljø og energi lægger vægt på, at de nye bestemmelser bidrager til fremme af det fælles indre energimarked, markedsbaserede løsninger til fremme af vedvarende energi og 2030 klimamålene og i øvrigt strammer kriterierne for støtte til energiforanstaltninger i medlemsstaterne<sup>34</sup>. Den nye Kommissions praksis har givet udfordringer for en række medlemsstaters initiativer til fremme af vedvarende energiforsyning.<sup>35</sup> Det er dog Kommissionens forventning, at kun godt 10 pct. af den fremtidige statsstøtte vil skulle anmeldes til og forhåndsgodkendes af Kommissionen. Den øvrige støtte vil blive tildelt efter Deminimis forordningen eller den generelle gruppefritagelsesforordning.

#### **Nye kontrolforanstaltninger, klageregler og procedurer**

Der er indført nye omfattende gennemsigtighedskrav. Pr. 1. juli 2016 er der etableret nationale statsstøttere registre i hver medlemsstat, hvor alle statsstøttebeløb på over 500.000 EUR pr. virksomhed skal registreres. Registret skal være offentligt tilgængeligt og med brugervenlige søgefunktioner for offentligheden, og vil kunne danne grundlag for en åben offentlig gensidig kontrol med, hvilke virksomheder der tildeles statsstøtte. Registret vil skulle indeholde væsentlige oplysninger om støtteforanstaltningen, fx navnet på støttemodtagerne og støttebeløb. Registret indebærer, at Kommissionens ex-ante kontrol med statsstøtte afløses af en ex-post

» Der er indført nye omfattende gennemsigtigheidskrav. Pr. 1 juli er der etableret nationale statsstøtteregistre i hver medlemsstat, hvor alle støttebeløb på over 500.000 EUR pr. virksomhed skal registreres. Registret skal være offentligt tilgængeligt og med brugervenlige søgefunktioner for offentligheden, og vil kunne danne grundlag for en åben offentlig gensidig kontrol med, hvilke virksomheder der tildeles statsstøtte.

markeds- og konkurrentkontrol. I Danmark etableres statsstøtteregistret i regi af Erhvervsfremmestyrelsen, og vil kunne tilgås på styrelsens hjemmeside [www.ERST.dk](http://www.ERST.dk), hvor der ligeledes vil være vejledning og adgang til rådgivning. Yderligere rådgivning vil kunne indhentes hos Erhvervs- og Vækstministeriets Statsstøttesekretariat på [www.evm.dk](http://www.evm.dk).

Klageprocedurerne på statsstøtteområdet er forenklet ved den nye klageformular der er udarbejdet på grundlag af Rådets revision af procedureforordningen.<sup>36</sup> Kommissionen vil kun behandle klager, hvis formkravene i klageformularen er opfyldt. Derudover tildeles Kommissionen kompetence til at indhente oplysninger direkte fra virksomheder i forbindelse med konkrete sager og sektorundersøgelser, og vil kunne tildele tvangsbøder til virksomheder, der ikke samarbejder. Endeligt formaliseres samarbejdet mellem Kommissionen og de nationale domstole.

#### **Behov for viden og styrket samarbejde om anvendelse af statsstøttereglerne i EU og i Danmark**

Der bliver behov for øget viden hos nationale og lokale myndigheder – og hos virksomhederne og deres rådgivere – om hvordan statsstøtteregler og procedurer skal anvendes og overholdes, samt behov for videndeling og samarbejde.

I EU regi deltager Erhvervs- og Vækstministeriet i et tæt samarbejde med Kommissionen og de øvrige medlemsstater samt EFTA landene om viden udveksling og anvendelse af statsstøtteregler og procedurer i den såkaldte ”Compliance Group”, der 2 gange årligt mødes med Konkurrencekommissær Vestager for at drøfte gennemførelsen af reformen og håndhævelsen af statsstøttereglerne, og øvrigt mødes jævnligt for at udveksle viden og best practice om statsstøttepraksis. Der er udarbejdet en lang række værktøjer, der kan anvendes af medlemssta-

<sup>36</sup> 734/2013

## » Reformen indebærer en revision af 2 rådsforordninger – bemyndigelsesforordningen og procedureforordningen – og ca. 35 Kommissionsretsakter og en decentralisering af kompetencen til at udøve statsstøttekontrol og selvregulering til medlemsstaternes myndigheder på baggrund af klare, ensartede, kodificerede regler, hvilket frigør ressourcer i Kommissionen til at varetage de sager, der har størst indvirkning på det indre marked.

terne – fx en code of conduct for god statsstøttepraksis og en fælles elektronisk platform om fortolkning af regler og procedurer – den såkaldte state aid wiki, hvor medlemsstaternes myndigheder kan stille spørgsmål og få svar på udfordringer med statsstøtte-reglerne.

I den danske Centraladministration har vi – udover det rådgivende interministerielle statsstøtteudvalg<sup>37</sup> – etableret et statsstøttenetværk, hvor alle ministerier og styrelser, samt KL og Danske regioner deltager med målet at udveksle og koordinere viden om gennemførelse og håndhævelse af de nye regler og procedurer. Det følger med statsstøttereformen og den decentraliserede kompetence, fx de nye klageregler, statsstøttere-registret, brugen af gruppefritagelsesforordningens bestemmelser og anvendelse af statsstøttere reglerne på fx Kulturområdet, skatteområdet og på infrastruktur. Erhvervs- og Vækstministeriets statsstøttesekretariat er til rådighed for besvarelser af spørgsmål om statsstøtte, og der kan søges hjælp i Statsstøttehåndbogen eller statsstøttechecklisten.<sup>38</sup>

### **Udfordringen for de danske myndigheder – samt virksomhederne og deres rådgivere**

Allerede kort tid efter, at jeg blev ansat i det der dengang hed ”Industriministeriet” i december 1989 fik jeg min første statsstøttesag

om statsstøttegodkendelse af den nye ”Erhvervsfremmelov”. Jeg gik til min kontorchef og sagde, at vi havde et problem med statsstøttere reglerne, hvorefter han så på mig og udtalte: ”Preben, vi har ingen problemer – kun opgaver”. Klogt sagt, og faktisk min tilgang til statsstøttespørgsmål i dag. Der er tale om, at alle opgaver kan og skal løses, og der er mange opgaver at tage fat på:

- Rådgivning om tilrettelæggelse af danske initiativer, der indebærer statsstøtte,
- Viden og kompetenceudvikling om anvendelsen af de nye statsstøttere regler og procedurer der følger med statsstøttereformen – og deltagelse i EU samarbejdet om anvendelsen af regler og procedurer,
- Styrket decentral kompetence til at vurdere statsstøttespørgsmål og overholde statsstøttere regler og procedurer – og her er der især behov for styrket rådgivning af regioner og kommuner,
- Øget netværkssamarbejde med private aktører på statsstøtteområdet og vejledning af virksomhederne og deres rådgivere. ■

<sup>37</sup> Etableret i 2007. Formand Erhvervs- og Vækstministeriet. Medlemmer er Justitsministeriet, Finansministeriet og Udenrigsministeriet. Udvalget og sekretariatet i Erhvervs- og Vækstministeriet rådgiver centraladministrationen om håndtering af alle typer af statsstøttespørgsmål – yderligere oplysninger på [www.evm.dk](http://www.evm.dk)

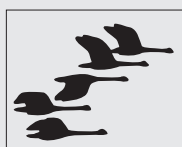
<sup>38</sup> Se [www.evm.dk](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html) eller DG Competition: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html)

# Hvordan har den nye offentligheds- lov fungeret?

Mandag den 28. november kl. 17.00 afholder Nordisk Administrativt Forbund et fællesmøde med Juridisk Forening.

Temaet er: Hvordan har den nye offentlighedslov fungeret?  
Oplægsholderen er Folketingets Ombudsmand Jørgen Steen Sørensen.

Se nærmere om mødet og mødested på [www.naf-net.dk](http://www.naf-net.dk)



**Nordisk  
Administrativt  
Forbund**

# ‘Jeg tror, de valgte én, som kender én, der arbejder der.’

Det er selvfølgelig godt at kende de rigtige. Men det gør man ikke altid. Derfor opfordrer vi de 52.000 erhvervsaktive djøfere, som vi kender, til at tænke i jobmuligheder til djøfere uden job. Også til dem, de ikke kender. På [djoef.dk/tipomjob](http://djoef.dk/tipomjob) kan du give os et praj, hvis du hører om en jobmulighed. Så formidler vi den videre til de jobsøgende djøfere, vi kender.

Vi gør noget ved beskæftigelsen.



## INDMELDELSE, SKRIFTLIGT TIL:

Nordisk Administrativt Forbund  
c/o Anton Hofmann Johansen, Georginevej 3, 3.sal, 2300 København S  
Mail: [regnskab@naf-net.dk](mailto:regnskab@naf-net.dk)

Jeg vil gerne indmeldes i Nordisk Administrativt Forbund mod en indbetaling på 350,00 kr. for indeværende år. Kontingentet for efterfølgende kalenderår er 450,00 kr. Jeg modtager herefter 3-4 numre af Administrativ Debat årligt, Nordisk Administrativt Tidsskrift samt indkaldelse til diverse nordiske møder, nationale debatmøder, studiekredse og konferencer.

Fulde navn: \_\_\_\_\_

Adresse: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Postnummer/by: \_\_\_\_\_

Telefon: \_\_\_\_\_

## ADMINISTRATIV DEBAT #1 – MAJ 2016

Udgivet af den danske afdeling af  
Nordisk Administrativt Forbund.

## REDAKTION AF ADMINISTRATIV DEBAT ER:

Claes Nilas (ansvarshavende redaktør)  
Mads Lyndrup/Kristian Lyk-Jensen/  
Jens Blom-Hansen/ Niels Jørgen Mau Pedersen /  
Pia Gjellerup/Ulrik Schmidt-Hansen /Vibeke Iversen/  
Ole Toft/Kasper Tollestrup/Stig Henneberg/ Torben Buse.

## GRAFISK PRODUKTION: Djøf Forlag.

Tryk: Ecograf, Højbjerg.  
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.  
Løssalgspris: 150 kr. inkl. forsendelse.

