

En artikel fra [KRITISK DEBAT](#)

Regeringens nulvækst eller kommunalt oprør

Skrevet af: **Redaktionen** | Offentliggjort: 15. oktober 2015

Venstre førte valgkamp på nulvækst i det offentlige forbrug og 2,4 mia. kr. ekstra til sundhedsvæsenet. Partiet tabte valget, men vandt regeringsmagten som en af de spinkleste mindretalsregeringer nogen sinde.

Mens DF og Socialdemokratiet hver især skulle bruge flere uger til at afstemme deres kurs i det nye Folketing, slog regeringen til først i juli måned og indgik en aftale med KL om kommunernes økonomi for 2016. Eller *aftale* er måske så meget sagt.

KL blev tvunget til at acceptere regeringens krav til kommunerne om at bidrage med 1% eller 2,4 mia. kr. til et såkaldt omprioriteringsbidrag i årene 2016-2019. Bidraget skulle bl.a. bruges til at finansiere ekstra bevillinger til sundhedsvæsenet og de ældre. Når det alligevel fik skær af en aftale, skyldes det, at KL fik igennem, at 1,9 mia. kr. ville blive sendt direkte tilbage til kommunerne i 2016. Smerten blev således reduceret til 500 mio. kr. i 2016.

Hverken DF eller Socialdemokratiet havde endnu formuleret deres strategi over for regeringen, så de endte med at give regeringen håndslag på, at man ville stemme for aktstykket i finansudvalget – også for fremtidige aktstykker, for så vidt som de udsprang af en aftale mellem regeringen og KL.

Med denne hurtige manøvre havde regeringen opnået dels at skaffe sig et yderligere økonomisk råderum på 2,4 mia. kr. frem til 2020 og dels at relancere sin strategi fra VK-regeringens dage, hvor opgaverne konsekvent blev løftet ud til kommunerne, således at regeringen kunne stramme kommunernes økonomi og tvinge dem til at gennemføre besparelser og nedskæringer på de almene velfærdsydelser. Til og med havde regeringen opnået DF's og Socialdemokratiets tilslutning i finansudvalget.

Et tredje perspektiv i økonomiaftalen - som diskuteres meget i kommunerne men ikke på Christiansborg - er at aftalen også indebærer en stor budgetusikkerhed i kommunerne, der reelt indebærer en indskrænkning af budgetfriheden. Kommunerne skal nu fremover indgå budgetforlig efter de vanlige regler og samtidig kalkulere med, at der ved omprioriteringsforhandlingerne under finanslovforhandlingerne falder noget ekstra af. Man skal således operere med et officielt budget og et skyggebudget, der tager højde for eventuelle nye bevillinger i finansloven.

Man kan med rimelighed sige, at det perspektiv er vigtigere end den procentsats, kommunerne skal aflevere til regeringen. Det kommunale selvstyre udhules yderligere, og det bliver endnu vanskeligere for borgerne at følge med i kommunernes økonomi og de indgåede budgetforlig. Og i den udstrækning kommunerne spiller med på regeringens politik og sætter det helt store "effektiviseringsapparat" i gang, kommer kommunalbestyrelserne således til at dele også ansvaret for de "nødvendige nedskæringer" og forringelser med regeringen.

Næste udspil i regeringens forcerede offensiv kom i august med kasseeftersynet.

Finansministeren kunne meddele, at den tidligere SR-regering havde efterladt et hul i statskassen på mindst 5 mia. kr. i forhold til budgetlovens grænser for den strukturelle saldo. Ingen anfægtede for alvor finansministerens tal på det tidspunkt, men tog det nærmere som det obligatoriske bulder frem til finanslovsforhandlingerne. Finansministerens hensigt med udmeldingerne var dog også først og fremmest at gøre det klart for partierne og befolkningen, at der ikke var "råd" til en finanslov,

der øgede det offentlige forbrug. Nye udgifter skulle findes gennem omprioriteringer - "krone til krone".

DFs forventelige reaktion kom lidt sent. Men omkring tidspunktet for socialdemokratiets kongres meddelte partiets finanspolitiske ordfører, Rene Henriksen, at det godt kunne være, at råderummet var smalt, men at der skulle omprioriteres til fordel for sundhedsindsatsen, de ældre og politiet, og at man ikke én gang til ville stemme for en økonomiaftale uden garanti for, at pengene fra omprioriteringsbidraget blev ført tilbage til kommunerne og regionerne. Samme melding kom senere fra Mette Frederiksen, der diskret lod forstå, at man alene følte sig bundet af aftalen i finansudvalget, for så vidt der hvert år forelå en aftale mellem regeringen og KL. Man agtede med andre ord at give både sig selv og KL en mulighed for at lægge pres på regeringen ved de kommende økonomiforhandlinger.

Dog gjorde Mette Frederiksen det helt klart, at Socialdemokratiet ikke var indstillet på at føre "økonomisk fodnotepolitik". Et hint til DF og venstrefløjten om, at man ikke var indstillet på at indgå i økonomiske flertal uden om regeringen bl.a. på spørgsmålet om dagpenge og finanspolitikken. Noget der dog siden hen er blevet modificeret en smule.

At regeringen havde taget højde for den situation blev klart med regeringens fremsættelse af sit finanslovsforslag "Stramme rammer og klare prioriteter" og fremlæggelse af Budgetoversigt 3.

Det fremgår af finanslovsudspillet, men tydeligst i Budgetoversigt 3, at nye udgifter ét sted skal modsvares af besparelser et andet sted. Rammen skal holdes, og at finde de 5 mia. kr. er en bunden opgave, hvis Danmark skal holde sig fri af påtale fra EU-kommissionen. Med finansloven er der lagt op til en meget smal vækst på 0,3%. Reelt en minusvækst, fordi alt tegner til, at det offentlige som helhed også vil underforbruge i 2015 og 2016 som afledt konsekvens af budgetlovens bestemmelser og de indbyggede sanktionsmekanismer, og at udgifterne for eksempel på sundhedsområdet også fremover vil stige mere, end der er dækning for i eventuelle øgede bevillinger.

Hvad angår omprioriteringsbidraget på 1% af bloktilskuddet eller 2,4 mia. kr., har regeringen ifølge Budgetoversigten givet sig selv to muligheder for at få det igennem over for kommunerne.

Regeringen kan indgå økonomiaftaler med KL hvert år frem til 2019, hvori omprioriteringsbidraget er omfattet. Eller den kan flytte omprioriteringsbidraget over som et permanent fradrag i kommunernes bloktilskud på 2,4 mia. kr. hvert år fremover. Den sidste øvelse kræver dog en lovændring i tilknytning til den årlige fremskrivning af budgetlovens udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner. Lovændringen regner regeringen med at få igennem i finanslovsforhandlingerne, hvilket vil betyde, at kommunerne i årene 2016 - 2019 vil få beskåret deres udgiftsloft fra 237 mia. kr. i 2016 til 230 mia. kr. i 2019. Altså en besparelse på mindst 7 mia. kr. samtidig med, at alle prognoser forventer et øget demografisk betinget udgiftspres i kommunerne. Det giver reelt minusvækst.

Der er tale om ret voldsomme besparelser, og de bliver ikke mindre af, at hele refusionssystemet også skal omlægges for at presse kommunerne ud i forcerede beskæftigelsesforløb, hvis ikke de skal sidde tilbage med store merforbrug/underskud, som så skal finansieres af den ordinære drift.

Dertil skal lægges, at det langt fra er klart, om DF og Socialdemokratiet kommer igennem med deres krav om, at omprioriteringsbidraget skal tilbageføres ("krone for krone") til kommunerne og regionerne i form af målrettede forbedringer inden for det samlede sundhedsvæsen, de ældre og selvfølgelig politiet ikke at forglemme. Men konstateres kan det, at - direkte adspurgt, om DF og S vil støtte regeringens lovforslag om at skære i bloktilskuddet - begge partiers ordførere sidestæpper med henvisning til, at det må indgå i en samlet vurdering. Med andre ord er i hvert fald DF på

tilbagetog i forsvaret af kommunernes økonomi.

Når regeringen på den måde søger at gardere sig, skyldes det for det første, at formanden for KL - Martin Damm - efter opfølgingsforhandlingerne mellem regeringen og KL den 25. september gjorde det klart, at stramningerne i kommunerne som resultat af omprioriteringsbidraget "alene var regeringens ansvar". Underforstået, at regeringen kunne forvente modstand fra KL ved de kommende økonomiforhandlinger. For det andet at der er kommunalvalg i 2017, hvor nedskæringerne som følge af omprioriteringsbidraget vil slå fuldt igennem. Her har regeringen - altså Venstre - absolut ikke brug for, at DF og S får frit spil til at rette hele skytset mod de *regeringsdikterede* forringelser i kommunerne.

Kasseeftersynet og regeringens forslag til finanslov var med udgangspunkt i budgetlovens balancebestemmelser også designet til at lægge et loft over de mange divergerende krav fra henholdsvis regeringens støttepartier og Socialdemokratiet. Med et strukturelt underskud på op mod 0,7% af BNP skulle det stå klart, at en endelig finanslov, der måtte overskride regeringens ramme, ville være i konflikt med den centrale bestemmelse i budgetloven, som et flertal af de involverede partier inklusive Socialdemokratiet har vedtaget som udgangspunkt for finanspolitikken. Det er ikke uden grund, at den strukturelle saldo, der siger, at underskuddet ikke må overstige minus 0,5% af BNP, kaldes "kongetallet".

Derfor kom det også som lidt af et chok på Christiansborg og som en streg i regningen for regeringen, at Det Økonomiske Råd (DØR) i lighed med flere andre økonomer dagen efter Folketingets åbning meldte ud, at regeringens beregning af den strukturelle saldo både var uigennemsigtig og ikke holdt vand. Ved at lægge andre talstørrelser ind i beregningen af saldoen kom DØR frem til et helt andet resultat end regeringen. Hvor regeringen bygger hele finanslovsudspillet på, at underskuddet udgør 0,7% af BNP, kommer DØR frem til et overskud på 0,3%, hvilket fjerner hele begrundelsen for regeringens finanspolitik. I den efterfølgende meningsudveksling mellem finansministeriet og DØR samt flere ledende økonomer er det til og med blevet ganske klart, at "kongetallet" - den strukturelle saldo - er en helt igennem hypotetisk størrelse, hvis størrelse afhænger af, hvilke forventninger til samfundsøkonomien man politisk vælger at lægge ind i regnemodellerne.

(<http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2015/10/finansministeriets-kommentar-vedr-strukturel-saldo>)

Ydermere kunne økonomer fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd fremlægge beregninger, der forudså et offentligt underforbrug i 2015 på 3,6 mia. kr. og et fald i udgifterne til overførsler på 4 mia. kr. Disse tal er endnu ikke blevet tilbagevist af finansministeriet. Så sammenlagt er der i hvert fald teknisk set blevet sat et alvorligt spørgsmålstegn ved, om grundlaget for regeringens finanslovsudspil holder. Ja - i virkeligheden om "kongetallet" overhovedet er validt, hvad der jo også sætter spørgsmålstegn ved budgetlovens værdi som finanspolitisk reguleringsfaktor. Den tvivl er i øvrigt også ved at brede sig i flere andre EU-lande. Og den tvivl peger tilbage på Finanspagtens bestemmelser.

Men DØRs kritik af regeringen og forslag om at trække flere udgiftsposter ud af beregningsgrundlaget udgør ikke kun et problem for regeringen. Socialdemokratiet får med kritikken også vanskeligere ved at argumentere for deres snak om det "stramme råderum", der både blev fremført på S-kongressen og i Mette Frederiksens tale under åbningsdebatten. Dvs. Mette Frederiksen kan få problemer med at legitimere sit nej til "økonomisk fodnotepolitik" over for venstrefløjen i oppositionen.

Hvad værre er: Både Socialdemokratiet og Venstre kan på sigt få ganske store problemer i deres formulering af et "nyt ansvarligt centrum" i dansk politik med begrundelse i budgetlovens

bestemmelser og krav til finanspolitikken, hvis grundlaget viser sig så fortolkeligt, at det bliver meningsløst. Det er faktisk det, der er ved at ske i forbindelse med Spaniens forhandlinger med EU-kommissionen om justeringer af den spanske finanspolitik for at bringe underskuddet i overensstemmelse med Finanspagtens regler. Samme problemstilling er på vej i Frankrig. Og den tyske finansminister vogter ikke længere så nidkært over budgetkravene som for bare fem måneder siden.

Hvad gør en smal Venstreregering så i en situation, hvor den har skudt sig selv i foden? Den lancerer en ny offensiv. Finansministeren har ladet forstå, at regeringen ikke ser sig forpligtet af de brede forlig, som partiet ikke er en del af. Det gælder bl.a. forliget om togfonden. Faktisk har regeringen indregnet de 500 mio. kr., der blev afsat til kollektiv trafik i forliget, i den samlede finansiering af sine lovforslag.

Den dybere mening med finansministerens provokation er selvfølgelig først og fremmest at teste Folketinget for at se, om de forskellige politiske flertal uden om regeringen kan holde sammen og muligvis bringe regeringen i mindretal. Men regeringen har også brug for pengene til at finansiere sine lovforslag, hvis nulvæksten eller næsten-nulvæksten skal holde og de enkelte partier i regeringsgrundlaget fodres med nogle små indrømmelser. Selv om både DF og S meget bastant har modgået finansministerens provokation, har reaktionerne også været af en så afbalanceret karakter, at der ikke er meget, der taler for en åben konfrontation, som vælter regeringen. Det forekommer sandsynligt, at både regeringen, DF og S går efter nogle forlig, som godt nok vil hidse venstrefløjens op, men ikke desto mindre åbne for, at regeringen kan leve med forligene.

Skulle det modsatte ske, at DF og S lod regeringen tilsidesætte indgåede forlig ville det indebære et brud på en grundfæstet, parlamentarisk tradition, der indtil nu har garanteret en vis stabilitet og kontinuitet i det parlamentariske arbejde. Det vil på sigt lægge gift ud for det "samarbejdende folkestyre", som de fleste af de omtalte partier sværger til.

Men det korte af det lange er, at regeringen med finansministerens udspil har skabt sig en brugbar "handelsvare".

Nu er det bare sådan, at hvor forfinet det parlamentariske spil om finansloven og regeringens lovprogram end er, så fjerner det ikke det faktum, at Venstreregeringen er en ualmindelig svag regering. Spillet indtil nu og spillet om dagpengereformen tegner et tydeligt billede af, hvordan alt skal igennem med lodder og trisser. Det kan godt være, at regeringen kommer igennem med sin finanslov, men allerede i 2017 vil den blive udfordret af et kommunalvalg og inden da af en mulig øget flygtningestrøm, hvor den vil blive presset af et Dansk Folkeparti, der vil gå meget langt for ikke at blive fedtet ind i for mange aftaler, som kan kompromittere partiet over for vælgerne - sådan som det er sket i Norge.

Eller spidsformuleret: Venstreregeringen kan ikke i længden leve med og basere sin politik på et så modsætningsfyldt parlamentarisk grundlag som tilfældet er, og omvendt har Socialdemokratiet ikke den ringeste lyst til at stå i spidsen for en samlet opposition bestående af SF og EL. Sporene fra Socialdemokratiets egen regeringsperiode skræmmer. Det stiller Venstreregeringen og Socialdemokratiet overfor to muligheder.

De to partier kan enten gå sammen for at holde DF og venstrefløjens i skak og passivisere regeringens blå regeringsgrundlag uden at yde andet end at administrere Danmark. Eller de kan gå sammen om at konstruere en "ansvarlighedens akse" som et nyt centrum, der på den ene side skal begrænse DFs og oppositionens handlemuligheder og på den anden side formulere et politisk parløb om en politik, der i det store og hele flugter med Bjarne Corydons visioner om fremtidens konkurrencestat. Heri indgår kommunerne selvfølgelig også.

At det i hvert fald er Socialdemokratiets strategi at skabe dette "stabilitetens centrum" med større forlig (om ikke ved den første finanslov, så senere), fremgår ganske klart af Mette Frederikssens tale på Socialdemokratiets kongres og af hendes tale under Folketingets åbningsdebat, hvor hun lagde op til et samarbejde med regeringen om finansloven og afviste at indgå et alternativt dagpengeforlig uden om regeringen. Partiet afviser som bekendt at føre "økonomisk fodnotepolitik", og i flygtningepolitikken ønsker Socialdemokratiet et parløb med Venstre for at inddæmme DF og lukke af for presset fra SF og EL.

Om Venstre reelt går efter samme model for at styrke sin position over for sit uregerlige parlamentariske grundlag, hvilket Lars Løkke Rasmussen antydede under åbningsdebatten, eller om regeringen spiller spillet lige nu for senere at hægte Socialdemokratiet af forhandlingerne og udstille partiets svaghed, er selvfølgelig en ubekendt faktor. Men skulle Venstre vælge den sidste mulighed, har man også definitivt have gjort sig afhængig af DF.

Men uanset udfaldet af forhandlingerne og Venstres og Socialdemokratiets spil om en "ansvarlighedens akse" - og dermed regeringens overlevelse valgperioden ud - så bliver det i høj grad kommunerne, der kommer til at betale regningen. Det er ude i kommunerne, at de fleste velfærdsopgaver skal løses, og det bliver også der, at effektiviseringerne/nedskæringerne, der skal sikre regeringens manøvrerum, skal føres igennem og borgernes voksende utilfredshed tackles. Hvilket i 2017 - valgåret - vil sætte de to store borgmesterpartier på en alvorlig prøve.

Konsekvenserne af en sådan parlamentarisk manøvre på Christiansborg kan meget vel blive, at gabet mellem kommunalpolitikere og de lokale partiorganisationer på den ene side og Christiansborgpolitikere på den anden side vil vokse sig endnu større, og udarte til åbenlys konflikt under valgkampen. For det andet taler allerede nu en del for, at disse modsætninger vil slå ind i KL og i KL's bestyrelse. Og her drejer det sig ikke bare helt banalt om partipolitiske markeringer, men om KL's fremtidige legitimitet og autoritet over for kommunerne. For hvad skal kommunerne efterhånden med KL som interesseorganisation, hvis den ikke er meget andet end ekspeditionskontor for regeringens politik og oven i købet bindes til at disciplinere kommunerne enkeltvis?

Men KL's dobbeltfunktion udgør en helt afgørende faktor i Venstreregeringens kommunestrategi, og det kan blive Socialdemokratiets store problem, hvis partiet indgår brede forlig med regeringen, der stadfæster omprioriteringsbidraget og vælter store besparelser over på kommunerne, uden at de får ret meget tilbage i form af målrettede bidrag på de vitale velfærdsområder som sundhed og ældreområdet. Del og hersk politikken går jo begge veje. Regeringen kan med omprioriteringsbidraget og øremærkede puljer splitte kommunerne, men de kan til gengæld også geråde i så store indbyrdes slagsmål, at KL bliver ligegyldig, hvad der vil få afgørende negativ betydning for sammenhængskraften i det kommunale selvstyre. Allerede udflytningen af statslige arbejdspladser har givet en forsmag på en alles kamp mod alle situation blot i større skala. Og kuldsejler det projekt, slår det lige tilbage mod regeringen.

Men tegningen af en mulig "ansvarlighedens akse" med S og V som centrum (og R og K som mindre drabanter) er langt fra så stærk, som billedet umiddelbart kan tage sig ud. Alene modsætningerne i forhold til kommunerne antyder dens svaghed. Og den svaghed kan kommunerne og KL have en egen interesse i at udnytte, selv om regeringen skulle få Socialdemokratiets stemmer til en lovbestemt beskæring af bloktilskuddet på sammenlagt 7 mia. kr. i 2019.

Kommunernes og KLs begrænsning vil på den anden side være bestemt af, at både socialdemokratiske og venstrekommunalbestyrelsesmedlemmer vil tænke sig om to gange, før de åbner for en direkte konfrontation med deres egne partier på Christiansborg. Historisk set har viljen til en fælles modstand mod de siddende regeringers nedskæringskrav vist sig begrænset. Så hvor

langt man fra kommunernes og KLs side har mod til at gå i et eventuelt opgør med regeringen og Socialdemokratiet, vil for det første afhænge af, hvor hårdt nedskæringerne rammer i årene 2017 til 2019, og i hvor høj grad kommunalpolitikere kommer på kant med borgerne og de store interessegrupper i kommunerne - ikke mindst i forbindelse med kommunalvalget. For det andet vil det være et spørgsmål om, hvor længe kommunalbestyrelserne og kommunernes øverste embedsapparat kan holde uroen nede blandt de ansatte inden for de centrale velfærdsområder.

For hverken KL eller kommunalbestyrelserne kan ved hvert budgetforlig, hvor der skæres ned, placere ansvaret hos regeringen uden samtidig at åbne for det perspektiv blandt både borgere og personale, at modstanden så skal rettes mod regeringen, og at både kommunalbestyrelser og KL forpligtes til at mobilisere for et samlet oprør mod regeringens kommunestrategi. I modsat fald gør de sig medansvarlige for nedskæringerne og nedslider deres lokale legitimitet, hvilket meget vel kan smitte af på Venstres og Socialdemokratiets parlamentariske styrke i Folketinget.

Formanden for KL og flere ledende kommunalpolitikere har allerede fralagt sig ansvaret for den minusvækst, der bliver resultatet af en lovmæssig barbering af kommunernes bloktilskud. Martin Damm går endog så vidt, som til at opfordre DF og Socialdemokratiet til at stemme nej til lovforslaget, selv om finansministeren bedyrer, at udgiftslofterne er fleksible, og at det kommunale udgiftsloft kan hæves igen - hvis det statslige så tilsvarende sænkes.

Der er dog grænser for, hvor mange gange KL-formanden kan luften KLs modstand, og der er tilsvarende grænser for troværdigheden i de faglige organisationers kritik, hvis de store kommunale spillere ikke tager skridt til at mobilisere såvel kommunalpolitikere bredt, borgerne i kommunerne som de ansatte mod de nedskæringer og den øgede centralstyring, der bliver konsekvensen af, at omprioriteringsbidraget ophøjes til lov. Og KL vil - hvis regeringen ikke kommer igennem med sin lov - tage sig aldeles ynkelig ud, hvis man på den anden side indgår en ny økonomiaftale for 2017, der endnu engang indeholder et omprioriteringsbidrag på 1% eller 2,4 mia. kr. - uanset at nogen af pengene kanaliseres tilbage til kommunerne.

Faktisk er en fælles kommunal front med støtte fra borgerne og de faglige organisationer den eneste kraft, der på nuværende tidspunkt er stærk nok til at bremse regeringens skjulte nulvækstpolitik og Socialdemokratiets bestræbelser for at opgive socialdemokratisk politik til fordel for et nyt parlamentarisk centrum. Der findes nemlig ikke for nærværende nogen betydende opposition på Christiansborg. Den eneste kraft med styrke til at tvinge Socialdemokratiet tilbage i rollen som førende oppositionsparti, skal komme fra kommunerne og fagbevægelsen.

Og sat i perspektiv kan et kommunalt oprør - også for at forsvare det kommunale selvstyre - ikke begrænse sig til at få omprioriteringsbidraget eller loven om det begrænsede bloktilskud taget af bordet. Det er med den sidste økonomiforhandling blevet tydeligt for alle, at kommunerne og KL også må kæmpe for en forhandlingsform, hvor kommunerne ikke med et pennestrøg kan presses til at agere håndlangere for skiftende regeringers nedskæringspolitik. Hertil kommer et opgør med budgetlovens sanktionsbestemmelser over for kommunerne. Og det krav skulle være mere oplagt som konsekvens af den opståede diskussion om budgetlovens status som grundlag for "den nødvendige politik".

Så når regnebrættet skal gøres op, er styrken i Venstreregeringens kommunestrategi også dens åbenlyse svaghed: Fordi dem, der trynes (KL og kommunerne), tvinges til at svare igen, hvis ikke forestillingerne om det kommunale selvstyre og kommunalpolitikens betydning skal udarte til en karikatur.