



FINANSMINISTERIET

Budgetredegørelse 2010 Sammenfatning

Maj 2010



Budgetredegørelse 2010

Sammenfatning

Maj 2010



Budgetredegørelse 2010
Sammenfatning
Maj 2010

I tabeller kan afrunding medføre,
At tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:
Rosendahls - Schultz Distribution
Herstedvang 10,
2620 Albertslund
T 43 22 73 00
F 43 63 19 69
E Distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
W www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

Henvendelse om publikationen
kan I øvrigt ske til:
Finansministeriet
Udgiftspolitisk center
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
T 33 92 33 33

Omslag: BGRAPHIC
Foto: Colourbox
Tryk: Rosendahls - Schultz Grafisk
Oplag: 2.500
Pris: Gratis (ekskl. porto og ekspeditionsgebyr)
ISBN: 978-87-7856-946-2

Elektronisk publikation:
Produktion: Rosendahls - Schultz Grafisk
ISBN: 978-87-7856-947-9

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside:
www.fm.dk



Forord

De meget store underskud på de offentlige finanser gør det nødvendigt at konsolidere den offentlige økonomi. Det gør vi blandt andet ved at holde det offentlige forbrug i stramme tøjler.

Konsolideringen er en afgørende forudsætning for, at vi også fremover kan levere offentlig velfærd af høj kvalitet. Hvis vi forsætter med at bruge flere penge, end vi får ind i skatter og afgifter, vil gælden og dermed rentebetalingerne stige, så renterne vil lægge beslag på store milliardbeløb, som ellers kunne være anvendt til mere nyttige formål. Det er selvfølgelig uholdbart.

Det er en ganske betydelig udfordring, vi her har taget fat på. Det er nødvendigt med skrappe prioriteringer af de offentlige udgifter, og over alt i den offentlige sektor skal vi satse på at bruge ressourcerne, så man får mest muligt service for pengene. Det er en opgave, der kræver en fælles indsats i alle dele af den offentlige sektor – kommuner, regioner og staten. Politikere, ledere og medarbejdere skal sammen strømline den offentlige sektor, så den bliver endnu mere effektiv og moderne – både når det gælder arbejdstilrettelæggelse og de teknologiske værktøjer.

Denne budgetredegørelse indeholder en række analyser, der belyser den offentlige udgiftsvækst i det seneste tiår, herunder den meget kraftige vækst i udgifter og beskæftigelse især 2008 og 2009. Redegørelsen peger også på nogle af de områder, hvor der er mulighed for at prioritere anderledes og opnå en bedre anvendelse af ressourcerne.

Budgetredegørelsen tegner et billede af en dynamisk og dygtig sektor, som løser en lang række vigtige opgaver i vores samfund, og som også – ikke mindst efter kommunalreformen – har gode organisatoriske og ressourcemæssige rammer for at løse den nødvendige konsolideringsopgave.



Claus Hjort Frederiksen
Finansminister



Sammenfatning

Den offentlige sektor står over for en stor økonomisk udfordring både på kort og længere sigt. Frem til 2015 skal de offentlige finanser konsolideres, så de meget store offentlige underskud bliver fjernet. Og efter 2015 og mange år frem vil den offentlige sektor fortsat være under pres, fordi antallet af ældre vil stige samtidigt med, at der bliver færre i den erhvervsaktive alder til at finansiere de stigende ældreudgifter og til at rekruttere til de offentlige serviceopgaver.

Det er derfor nødvendigt at se på den offentlige økonomi på en ny måde. I de seneste ti år har vi oplevet en kraftig vækst i de offentlige udgifter – en vækst, der har været større end planlagt. Den offentlige sektor udgør i dag en større del af samfundsøkonomien end nogensinde før og der er et meget stor underskud på de offentlige finanser. I de kommende år skal der igen skabes balance mellem udgifter og indtægter. Derfor skal væksten i det offentlige forbrug reduceres mærkbart frem til 2015. Det stiller store krav til prioriteringer. Men det kræver også, at der kommer langt mere fokus på, om vi anvender alle de ca. 500 mia. kr., vi i dag bruger til offentligt forbrug, tilstrækkeligt effektivt. Det er langt vigtigere for udviklingen og kvaliteten i den offentlige sektor, hvordan de ca. 500 mia. kr. anvendes, end om der er vækst i det offentlige forbrug på 1, nul eller -1 pct. om året.

En bedre anvendelse af de eksisterende ressourcer er centralt – ikke blot for at kunne genoprette den offentlige økonomi – men også for at frigøre ressourcer til en fortsat udvikling af den offentlige service. Det forhold, at den offentlige økonomi skal konsolideres, må ikke føre til, at den offentlige sektor holder op med at udvikle sig. Tværtimod. Den offentlige sektor skal fortsat udvikle sig i takt med resten af samfundet. Det er muligt, hvis der satses målrettet på blandt andet nye arbejds- og organisationsformer, ny teknologi og regelforenklinger, der vil skabe mere frihed til ledelse og medarbejdere. Det vil ikke blot frigøre ressourcer til service. Det vil også være med til at udvikle mere attraktive arbejdspladser i den offentlige sektor og en mere tidssvarende måde at levere servicen på til borgerne.

Den offentlige sektor står godt rustet organisatorisk og teknologisk til at tage fat på de kommende års udfordringer. Der er gennemført mange reformer inden for de seneste år, *jf. boks 1*. En omfattende kommunalreform har skabt større og mere bæredygtige kommuner, fem regioner og en mere klar ansvarsfordeling mellem kommuner, regioner og staten. I staten er der gennemført en række reformer med det sigte at effektivisere den offentlige indsats og frigøre ressourcer fra administration til service. Og i hele den offentlige sektor er der foretaget store investeringer i den fælles offentlige it-infrastruktur – investeringer, hvis gevinster nu skal høstes.

Boks 1

Reformer til effektivisering af den offentlige sektor

En række reformer er gennemført i den offentlige sektor i de seneste år med det sigte at effektivisere den offentlige opgavevaretagelse. Det drejer sig blandt andet om:

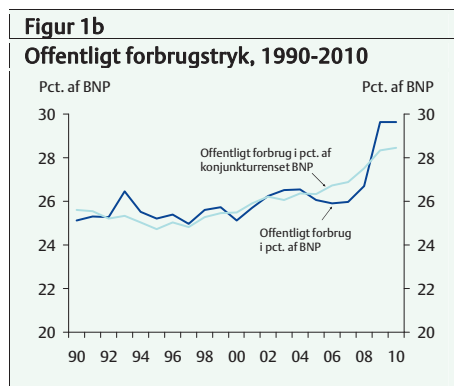
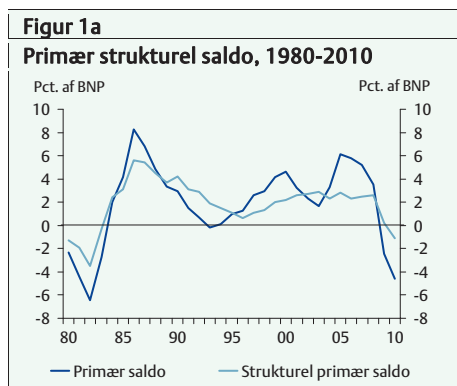
- Kommunalreform
- Universitetsreform
- Politireform
- Domstolsreform
- Forsvarsforlig 2010-2014
- Skatte- og afgiftsadministration
- Miljøadministration
- Enstrenget beskæftigelsessystem

Budgetredegørelse 2010 belyser de seneste års kraftige udgiftsvækst for den samlede offentlige sektor og på udvalgte udgiftsområder. Redegørelsen peger endvidere på en række områder, hvor der er mulighed for at prioritere anderledes og for at opnå en bedre ressourceudnyttelse. Budgetredegørelsen belyser også den aktuelle konsolidering af de offentlige finanser i de andre i EU-lande og beskriver den udgiftsstyring, man har anvendt i Sverige siden landets omfattende konsolidering af de offentlige finanser i 1990'erne.

Offentlige finanser og udgiftsvækst (kapitel 2)

I kølvandet på det kraftige økonomiske tilbageslag og den ekspansive finanspolitik er det store offentlige overskud på 60 mia. kr. i 2008 blevet vendt til et forventet stort underskud på 88 mia. kr. i 2010. Selv når man renser for virkningerne af den negative konjunkturudvikling og ser på den strukturelle saldo, er underskuddet markant. For første gang siden starten af 1980'erne er der således udsigt til, at den primære strukturelle saldo – dvs. den strukturelle saldo ekskl. renteudgifter – vil udvise underskud i 2010, *jf. figur 1a*.

Underskuddene på de offentlige finanser indebærer en forøgelse af den offentlige gæld og stigende rentebetalinger. De forøgede renteudgifter vil lægge beslag på store milliardbeløb, som ellers kunne være anvendt til fx offentlige serviceydelser. Regeringen har i det lys fremlagt en plan for en konsolidering af de offentlige finanser, hvor sigtepunktet er at skabe strukturel balance mellem offentlige indtægter og udgifter i 2015. Planen blev i maj fulgt op af en plan for den nødvendige genopretning af de offentlige finanser i 2011-2013 og en politisk aftale herom, *jf. Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om genopretning af dansk økonomi*, maj 2010.



Kilde: Danmarks Statistik samt egne skøn og beregninger, *jf. Økonomisk Redegørelse og Budgetoversigt 1*, maj 2010.

I 2010 skønnes de offentlige udgifter ekskl. renteudgifter at udgøre ca. 56 pct. af BNP, *jf. tabel 1*. Det er det højeste niveau nogensinde og dermed også højere end i tidligere perioder med økonomisk tilbageslag – til trods for, at ledigheden i dag er meget lavere end under tidligere, store økonomiske nedgangsperioder. I fx 1993 var ledigheden oppe på ca. 12 pct., men de offentlige udgifter ekskl. renteudgifter udgjorde knap 53 pct. af BNP og dermed 3 pct.-enheder mindre end i dag.

Tabel 1
Nøgletal 1990-2010

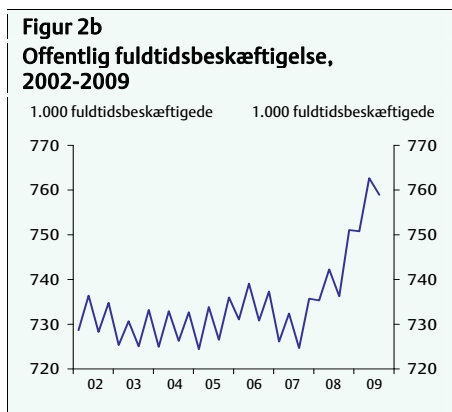
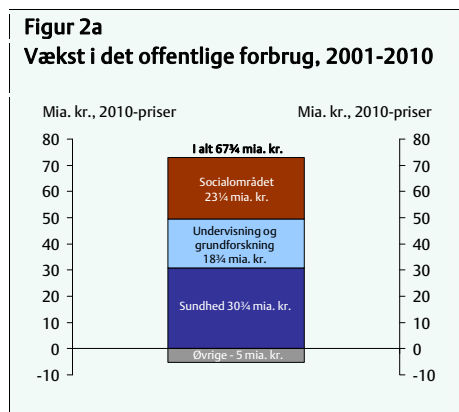
Pct. af BNP	1990	1993	1998	2001	2004	2007	2010
Offentlig saldo	-1,3	-3,9	-0,1	1,2	1,9	4,8	-5,1
Primær offentlig saldo ¹⁾	3,0	-0,2	2,9	3,2	3,3	5,2	-4,6
Samlede offentlige udgifter	55,5	59,9	56,0	53,5	53,7	50,0	58,1
Renteudgifter	7,1	7,1	5,3	4,1	3,1	2,0	2,1
Samlede off. udgifter ekskl. renter	48,4	52,8	50,7	49,4	50,6	48,0	56,0
Offentligt forbrug	25,1	26,4	25,6	25,7	26,5	26,0	29,7
Ledighed (pct. af arbejdsstyrke)	9,2	11,9	5,9	4,5	5,6	2,7	4,5

1) Den primære offentlige saldo er den offentlige saldo ekskl. renter (netto).
Kilde: Danmarks Statistik samt egne skøn og beregninger, *jf. Økonomisk Redegørelse og Budgetoversigt 1*, maj 2010.

Det høje udgiftsniveau afspejler ikke mindst, at det offentlige forbrug er vokset kraftigt i de seneste år. De offentlige forbrugsudgifter forventes således at udgøre ca. 29³/₄ pct. af BNP i 2010 – mod 26,0 pct. i 2007 og 25,7 pct. i 2001, *jf. figur 1b*.

Ifølge Danmarks Statistik kan væksten i det offentlige forbrug fra 2001 til 2010 opgøres til 67³/₄ mia. kr. målt i 2010-prisniveau. Det svarer til en gennemsnitlig årlig realvækst på godt 1¹/₂ pct. Hovedparten af denne vækst er sket på de tre store udgiftsområder: Sundhed, socialområdet samt undervisning og forskning. Udgifterne på disse tre områder er siden 2001 vokset med henholdsvis 30³/₄ mia. kr., 23¹/₄ mia. kr. og 18³/₄ mia. kr. målt i 2010-priser, *jf. figur 2a*. Det er med andre ord ikke mindst de

kommunale og regionale serviceområder, der har fået tilført flere ressourcer siden 2001.

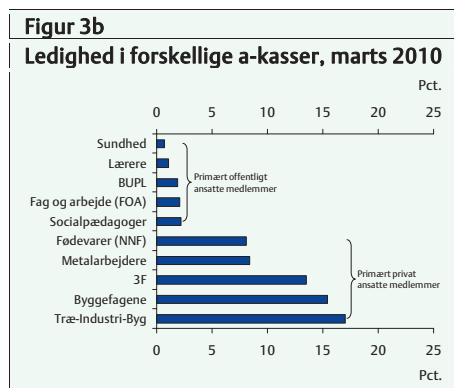
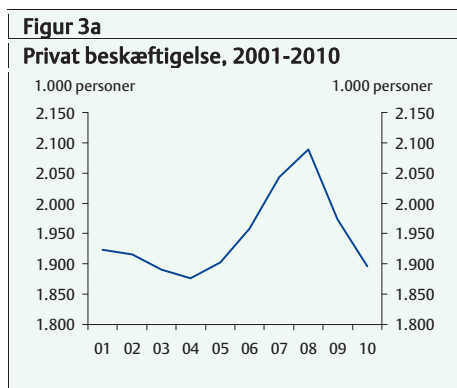


Kilde: Danmarks Statistik.

Væksten i det offentlige forbrug har været mærkbart større end forudsat i 2015-planen. Niveaulet for forbrugsudgifterne skønnes p.t. at blive ca. 15 mia. kr. højere i 2010, end forudsat i den oprindelige 2015-plan, *jf. Mod nye mål – Danmark 2015*, august 2007. Forbrugsudgifterne ventes at udgøre ca. 28½ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2010. Det overstiger med bred margin 2015-planens pejlemærke om, at udgifterne til den offentlige service mv. kan udgøre op til 26½ pct. i 2015.

De senere års vækst i det offentlige forbrug afspejler sig også i en vækst i den offentlige beskæftigelse. Den samlede offentlige beskæftigelse er vokset med ca. 31.000 fuldtidsbeskæftigede fra 3. kvartal 2002 til 3. kvartal af 2009. Stigningen er især sket efter 2007, *jf. figur 2b*. Beskæftigelsen på sundhedsområdet er siden 3. kvartal 2002 vokset med ca. 17.000 fuldtidsansatte, mens væksten på socialområdet og undervisningsområdet har været på henholdsvis 3.500 og 3.000 fuldtidsbeskæftigede.

Udviklingen i den offentlige beskæftigelse står i skarp kontrast til udviklingen i den private sektor. Den private beskæftigelse blev reduceret med 115.000 personer fra 2008 til 2009, og det vurderes, at der er udsigt til et yderligere fald på i størrelsesordenen knap 80.000 personer i 2010, *jf. figur 3a*. Ledigheden i de a-kasser, der primært omfatter offentligt ansatte, er da også mærkbart lavere end i de a-kasser, der primært har faglærte/ufaglærte medlemmer ansat i den private sektor, *jf. figur 3b*.



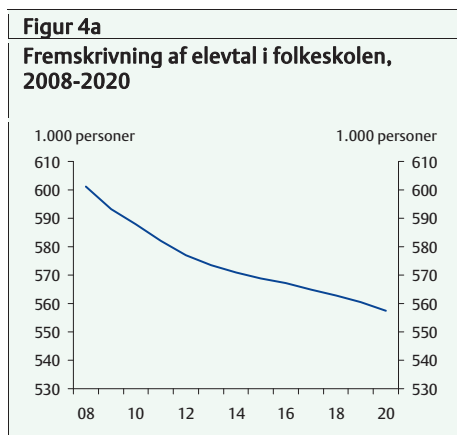
Kilde: Danmarks Statistik samt egne skøn og beregninger, jf. *Økonomisk Redegørelse og Budgetoversigt 1*, maj 2010.

For at understøtte den økonomiske aktivitet – herunder den private beskæftigelse – stiger udgifterne til offentlige investeringer kraftigt i disse år. Der er iværksat og fremrykket en lang række offentlige investeringsprojekter for at dæmpe de negative konsekvenser af det nuværende konjunkturtilbageslag. Der er således forudsat en realvækst i de offentlige investeringer på godt 40 pct. i løbet af 2009 og 2010. I 2010 er der planlagt offentlige investeringer for i størrelsesordenen 43 mia. kr., hvilket svarer til ca. 2½ pct. af BNP. Det er det højeste niveau for de offentlige investeringer – målt som andel af BNP – siden begyndelsen af 1980'erne.

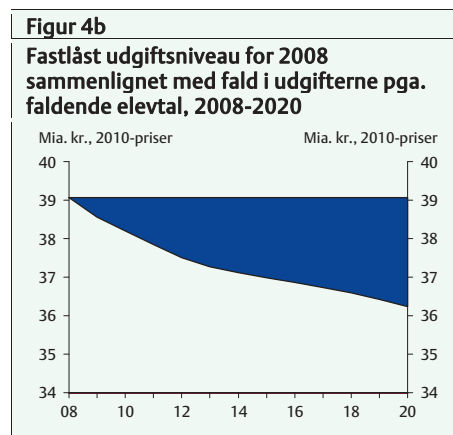
Uddannelsesområdet (kapitel 3)

I sammenligning med andre lande har Danmark de største offentlige udgifter til uddannelse. I 2006 var de danske udgifter på 8 pct. af BNP, mens EU15-landene brugte 5,4 pct. i gennemsnit og Tyskland kun 4,4 pct. Danmark ligger imidlertid ikke i top i de internationale sammenligninger af læse- og regnefærdighederne.

På folkeskoleområdet er udgifterne vokset med 7 pct. fra 2001 til 2008. Hovedparten af væksten skyldes øget elevtal frem til 2007, men også aftaler om flere undervisningstimer i historie, dansk og matematik har øget udgifterne. Fra 2008 til 2020 forventes et fald på ca. 43.000 elever, og udgifterne må derfor tilpasses tilsvarende i nedadgående retning, jf. figur 4a. Hvis en sådan tilpasning ikke finder sted, vil det udløse et skred i udgiftsstandarden på 2,8 mia. kr. om året i 2020 i forhold til 2008, jf. figur 4b. Allerede i 2011 er der risiko for merudgifter på 1 mia. kr. årligt, hvis ikke udgifterne følger med elevtallet ned.



Kilde: Undervisningsministeriet.



Kilde: Undervisningsministeriet, Danmarks Statistik samt finanslove.

Udgifterne til erhvervsuddannelserne udviser en vækst på 17 pct. fra 2001 til 2008. Væksten i elevtallet er på 19 pct., hvoraf hovedparten kan tilskrives SOSU-uddannelserne, som er overført fra amterne i 2007. Der har imidlertid været et stort frafald fra uddannelserne, hvilket regeringen har taget en række initiativer for at imødegå.

På de videregående uddannelser er udgifterne til undervisning steget med 8 pct. fra 2001 til 2008. Antallet af studenterårsværk er i samme periode steget med 9 pct.

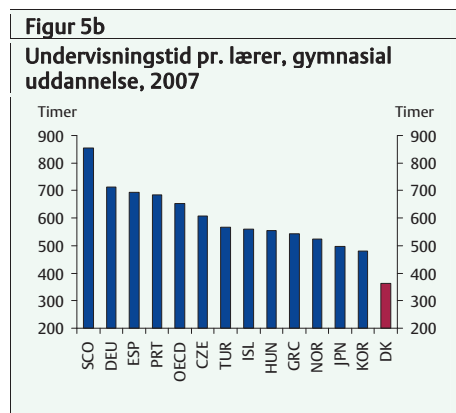
Vurderet på en international baggrund har de danske studerende på de videregående uddannelser en relativt høj alder ved påbegyndelsen af uddannelsen. I 2006 var den danske påbegyndelsesalder på 22½ år i gennemsnit, mens den var 20 år i Norge og 19½ år i Holland og England. Den sene påbegyndelsesalder betyder, at den professionelle erhvervs Karriere bliver kortere end ellers og mindsker det samlede udbud af højtuddannet arbejdskraft i Danmark.

Underviserne i det danske uddannelsessystem anvender kun en mindre del af deres arbejdstid på undervisning. Lærerne i folkeskolen underviser gennemsnitligt ca. 42 pct. af den samlede arbejdstid ekskl. ferier mv. Og i det almene gymnasium underviser lærerne i gennemsnit ca. 22 pct. af arbejdstiden ekskl. ferie mv. Lærerne i Danmark underviser mindre end lærerne i de lande, vi normalt sammenligner os med, jf. figur 5a og 5b. På de erhvervsrettede ungdomsuddannelser underviser lærerne gennemsnitligt ca. 32 pct. af arbejdstiden ekskl. ferie mv.



Anm.: Gennemsnitlig nettoundervisningstid pr. lærerårsværk i 1.-6. klasse (klassisk undervisningsbegreb).

Kilde: OECD, Education at a Glance, 2009.



Anm.: Gennemsnitlig nettoundervisningstid pr. lærerårsværk. Den danske indberetning gælder arbejdstiden for lærere på det almene gymnasium.

Kilde: OECD, Education at a Glance, 2009.

I modsætning til de fleste andre lønmodtagere er lærernes arbejdsdag generelt reguleret af detaljerede arbejdstidsaftaler, der fastlægger, hvor meget tid en lærer skal bruge på forskellige arbejdsopgaver. Arbejdstidsaftalerne begrænser dermed lederne muligheder for at løse løbende opgaver og udfordringer, hvilket kan udgøre en barriere for en fleksibel arbejdstilrettelæggelse.

Undersøgelser viser, at der er store forskelle på, hvor stor en andel af den samlede arbejdstid, der anvendes på undervisning på de enkelte uddannelsesinstitutioner inden for de enkelte uddannelsesområder. Fx anvendte lærerne på det almene gymnasium, der underviser flest timer, ca. 30 pct. mere af deres tid til undervisning end lærerne på den institution, der underviser mindst. Det indikerer, at det inden for de gældende overenskomstmæssige rammer er muligt at udmønte en større andel af lærernes arbejdstid til undervisning.

En analyse af universiteters ressourceforbrug skønner, at universiteterne anvender 83 pct. af deres samlede ressourcer på kerneopgaverne (forskning, uddannelse, formidling og rådgivning), hvorunder også visse opgaver med en administrativ karakter. Herudover anvendes 17 pct. på generel administration og drift. Der kan identificeres en stor variation i omkostninger til administration på tværs af universiteterne.

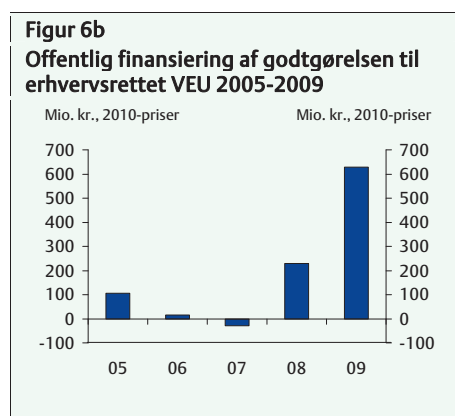
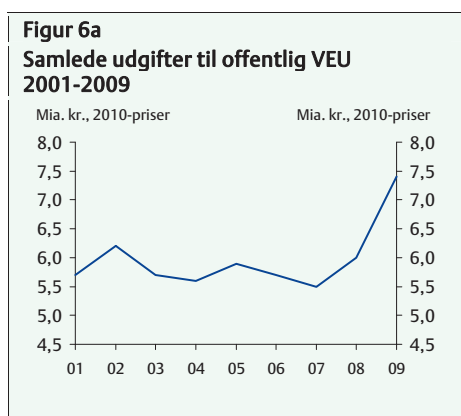
Voksen- og efteruddannelse (kapitel 4)

Voksen- og efteruddannelse (VEU) skal sikre en løbende opkvalificering af arbejdsstyrken, så efterspørgslen på arbejdsmarkedet imødekommes og bidrage til udviklingen af velstanden for borgere, virksomheder og samfundet. VEU skal endvidere mere grundlæggende sikre, at alle borgere har de basale færdigheder til at tage del i samfundslivet såsom at kunne læse og skrive.

VEU-indsatsen er i Danmark et fælles ansvar for arbejdsmarkedets parter og det offentlige. Det gælder både i forhold til at sikre udbud og efterspørgsel, men også finansiering. Det offentlige finansiering af VEU-aktiviteter er højere i Danmark end i alle de andre OECD-lande. I de øvrige OECD-lande spiller den private finansiering og finansiering via fonde og kollektivaftaler mellem parterne en langt større rolle end offentlig finansiering.

I de to seneste år – fra 2007 til 2009 – har de samlede udgifter til offentlig voksen- og efteruddannelse udvist en realvækst på 35 pct., så de i 2009 udgør 7,4 mia. kr., *jf. figur 6a*. Over halvdelen af væksten er sket på det erhvervsrettede område, som blandt andet omfatter kortere kurser på AMU-uddannelser og erhvervsuddannelser og længere forløb eller enkeltfag på erhvervsuddannelserne. Her er sket en realvækst i de samlede udgifter på knap 50 pct. fra 2,5 mia. kr. i 2007 til 3,7 mia. kr. 2009.

De stigende udgifter har sat den eksisterende finansieringsmodel under pres, og byrdefordelingen mellem arbejdsmarkedets parter og det offentlige i finansieringen af den erhvervsrettede VEU har ændret sig væsentligt, idet det offentlige bærer en større del af de samlede omkostninger. Af de samlede udgifter på 3,7 mia. kr. til erhvervsrettet VEU i 2009 udgjorde den offentlige finansiering i form af driftstilskud 1,7 mia. kr. og medfinansiering af VEU-godtgørelse 0,6 mia. kr., *jf. figur 6b*. Det svarer til hhv. 85 pct. af driftsudgifterne og 37 pct. af godtgørelserne i 2009.



Anm.: Tallet fra 2006 er delvist et skøn, idet der ikke er præcise opgørelser af udgifterne til almen VEU dette år.

Kilde: Undervisningsministeriet – VEU-regnskab 2009.

Kilde: Undervisningsministeriet – VEU-regnskab 2009.

Vilkårene for at deltage i offentlig udbudt VEU er meget fordelagtige sammenlignet med privat VEU, og omkostningerne for den enkelte virksomhed ved deltagelse i VEU er begrænsede. Særligt i perioder med lav aktivitet på arbejdsmarkedet, kan det føre til overefterspørgsel.

Kommunale forskelle og potentialer for omprioriteringer og effektiviseringer (kapitel 5)

Kommunerne har i de seneste år oplevet en betydelig vækst i de økonomiske rammer for den kommunale service. I de kommende år, hvor der skal ske en konsolidering af den samlede offentlige økonomi, vil der ikke være plads til en sådan vækst i kommunerne.

Det er derfor centralt, at kommunerne i de kommende år ved omprioriteringer og en bedre ressourceudnyttelse får frigjort ressourcer og får skabt et økonomisk råderum, der kan bruges til en fortsat udvikling af den kommunale service.

Kommunernes muligheder for omprioriteringer og effektiviseringer kan illustreres ved at se på, hvor store forskelle der er mellem kommunerne i ressourceanvendelsen.

Det er et centralt element i det udstrakte kommunale selvstyre i Danmark, at kommunerne kan prioritere og indrette sig forskelligt. Det har den klare fordel, at kommunalbestyrelsernes politiske prioriteringer kan afspejle holdninger og ønsker i lokalsamfundet. Og det giver kommunerne mulighed for at løse service- og driftsopgaverne på forskellig måde og herved afprøve alternative, praktiske løsninger.

Det er derfor naturligt, at der vil være forskelle mellem den måde, man indretter sig i de enkelte kommuner. Denne forskellighed har samtidigt den styrke, at kommunerne kan sammenligne sig med hinanden og lære af hinandens erfaringer. Herved kan de gode erfaringer, som kommunerne gør som led i udøvelsen af det lokale selvstyre, sprede sig til andre kommuner og komme alle til gode.

En sammenligning af nøgletal for kommunernes ressourceforbrug på centrale kernevelfærdsområder – dagpasning, folkeskole og ældrepleje – viser meget store forskelle, *jf. tabel 2*. Nogle af disse forskelle skyldes forskellige rammevilkår og forskelle i lokalt fastsat serviceniveau, men nogle af forskellene skyldes også, at kommunerne ikke er lige effektive i anvendelsen af ressourcerne.

Også på det specialiserede socialområde, som blandt andet vedrører udsatte børn og unge, handicappede, sindslidende og misbrugere, er der store forskelle på udgiftsniveauerne i kommunerne. Området har i de seneste år haft en kraftig udgiftsvækst.

Tabel 2				
Eksempler på kommunale forskelle (2008)				
		Gnst. af 5 dyreste kommuner	Gnst. af alle kommuner	Gnst. af 5 billigste kommuner
Folkeskoleudgifter	Kr. om året pr. elev	78.400	60.000	49.300
Børnepasningsudgifter	Kr. om året pr. 0-10-årige	57.200	42.300	31.700
Ældreomsorgsudgifter	Kr. om året pr. 65+ årige	63.600	51.600	40.100
		Gnst. af 5 højeste kommuner	Gnst. af alle kommuner	Gnst. af 5 laveste kommuner
Sygefravær	Gnst. antal dage om året	16,4	13,8	10,2

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Det Fælleskommunale Løndatakontor.

Sygefraværet varierer også meget fra kommune til kommune. Nogle kommuner har et gennemsnitligt sygefravær pr. medarbejder på 16-17 dage om året, mens andre er nede på 9-10 dage om året, *jf. tabel 2*. Det samlede sygefravær for kommunalt ansatte svarer til en tabt arbejdsindsats på næsten 10 mia. kr.

Der er også store kommunale forskelle, når man ser på kommunernes tilkendelser af førtidspension og fleksjob. En analyse viser, at antallet af tilkendelser kan reduceres med ca. 35 pct., hvis alle kommuner gør som de kommuner, der foretager færrest tilkendelser, når der samtidigt tages højde for forskelle i kommunernes rammevilkår.

En analyse af kommunernes integrationsindsats viser, at det i nogle kommuner tager gennemsnitlig 59 måneder før flygtninge og familiesammenførte bliver selvforsørgende, mens det i andre kommuner kun tager 31 måneder. Selv når der tages højde for forskelle i kommunernes rammevilkår, er der store forskelle.

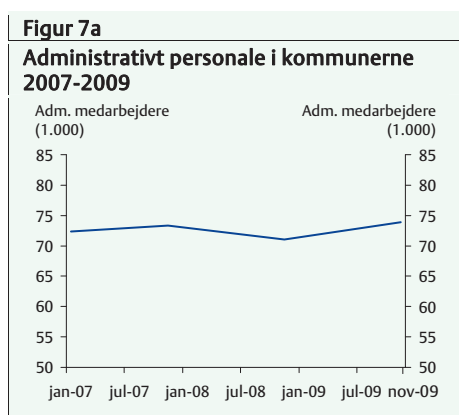
De store forskelle mellem kommunerne afspejler et betydeligt potentiale for, at kommunerne kan lære af hinandens erfaringer og måder at indrette opgaveløsningen på.

Administrative udgifter i kommuner og regioner (kapitel 6)

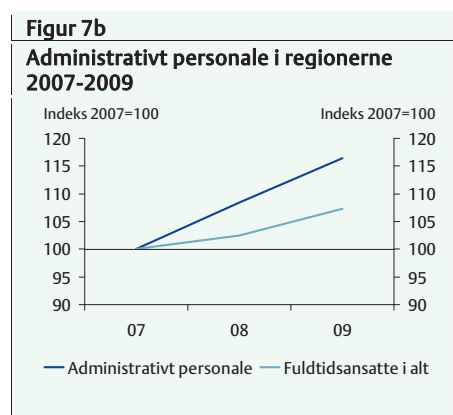
Et af formålene med kommunalreformen i 2007 var at sikre grundlaget for en mere effektiv varetagelse af de administrative opgaver i kommuner og regioner. Større kommuner har bedre muligheder for at udnytte de stordriftsfordele, der kan opnås på det administrative område, og hermed frigøre ressourcer til kommunernes borgernære serviceopgaver inden for blandt andet ældrepleje, skoler og sundhed. En løbende effektivisering af løsningen af de administrative opgaver bidrager også til at imødegå rekrutteringsproblemer og er samtidigt med til at udvikle de offentlige arbejdspladser, så de organisatorisk og teknologisk er fuldt på højde med det øvrige arbejdsmarked.

KL vurderede forud for kommunalreformen, at reformen over en periode på 2-4 år ville muliggøre årlige effektiviseringsgevinster på administrationsområdet på 1,5-3 mia. kr.

Det kan imidlertid konstateres, at antallet af administrative medarbejdere i kommunerne ikke er faldet siden kommunalreformen. Kommunerne havde i januar 2007 ca. 72.400 fuldtidsansatte administrative medarbejdere. I slutningen af 2009 var antallet ca. 73.900 – jf. figur 7a – hvoraf ca. 1.300 medarbejdere kan forklares med overførslen af det tidligere statslige beskæftigelsesområde til kommunerne. Antallet af kommunale chefer er i samme periode steget fra ca. 2.600 til ca. 2.900. Der er således fortsat et betydeligt grundlag for at effektivisere den kommunale administration.



Anm.: Tallene er ikke opgavekorrigeret.



Kilde: FLD og egne beregninger.

Effektiviseringsmulighederne understøttes af, at der er meget betydelige forskelle på, hvor mange ressourcer de enkelte kommuner anvender til administrative opgaver. Nogle kommuner anvender 10-11 administrative medarbejdere pr. 1.000 indbyggere, mens andre anvender 18-19 administrative medarbejdere.

En ny analyse af kommunernes regnskabs-, bogførings- og lønopgaver viser også, at der er betydelige effektiviseringsgevinster at hente, hvis kommunerne organiserer den administrative opgaveløsning mere hensigtsmæssigt. Det indebærer blandt andet, at kommunerne i højere grad end i dag samler de administrative opgaver i større enheder.

I regionerne er antallet af administrativt personale i toårs-perioden 2007-2009 steget med 16 pct., jf. figur 7b. Det er en stigning, der er mere end dobbelt så stor som den samlede vækst i antal ansatte i regionerne. I en region er det administrative personaleforbrug vokset med 24 pct. i løbet af de to år. Ligesom i kommunerne, er der store forskelle i det administrative personaleforbrug mellem de enkelte regioner.

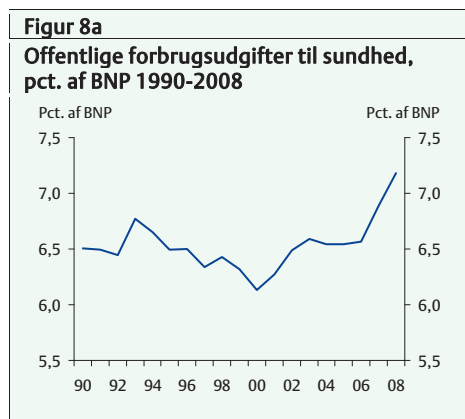
Både kommunerne og regionerne kan således fortsat frigøre betydelige midler i deres administration, der kan omsættes til prioritering af blandt andet borgernær service.

Udgiftsvæksten på sundhedsområdet – sygehuse og praksissektor (kapitel 7 og 8)

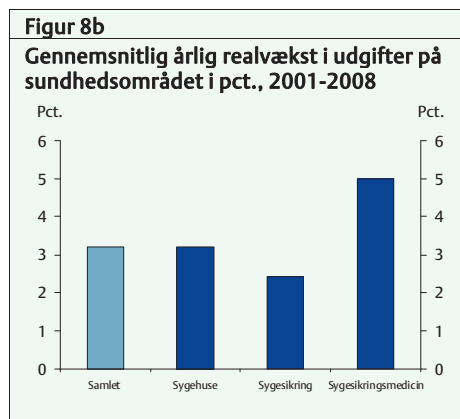
Det samlede offentlige forbrug af sundhedsydelser udgjorde i 2008 ca. 125 mia. kr. på nationalregnskabet (inkl. plejehjem og hjemmesygepleje). Det er mere end en fjerdedel af det samlede offentlige forbrug og over 7 pct. af BNP, jf. figur 8a. Det svarer til knap 22.700 kr. pr. indbygger.

De offentlige sundhedsudgifter (ekskl. plejehjem og hjemmepleje) er ifølge de regionale regnskaber steget med 18 mia. kr. i perioden 2001-2008 (målt i 2009-priser), svarende til en realvækst på 25 pct. Det er en gennemsnitlig årlig realvækst på 3,2 pct., jf. figur 8b, hvilket er væsentligt højere end væksten i det samlede offentlige forbrug. Kun en lille del af væksten på sundhedsområdet kan forklares ved det stigende antal ældre og længere middellevetid. Der er således tale om en betydelig mervækst, der betyder, at sundhedsudgifterne pr. indbygger er steget.

Hovedparten af udgiftsvæksten i 2001-2008 – 13,7 mia. kr. (målt i 2009-priser) – er sket på sygehusene. Udgiftsudviklingen afspejler især, at der siden 2001 er blevet ansat 12 pct. flere sygeplejersker og 23 pct. flere læger. Begge grupper – og især lægerne – har samtidig haft betydelige lønstigninger. Den største relative udgiftsvækst er sket på sygesikringsmedicin, som er vokset med gennemsnitlig 5 pct. om året siden 2001.



Kilde: Nationalregnskabet ifølge Danmarks Statistik.



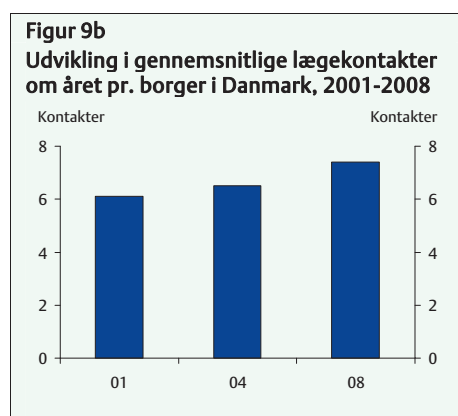
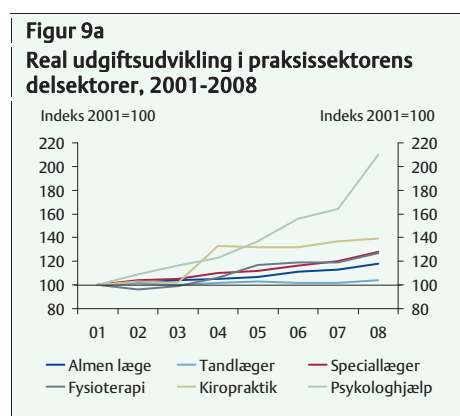
Kilde: Danmarks Statistiks opgørelse af de kommunale/regionale regnskaber.

På praksisområdet – almen praktiserende læger, speciallæger, tandlæger mv. – har der været en betydelig realvækst på stort set alle delområder med undtagelse af tandområdet, jf. figur 9a. De samlede offentlige udgifter til praksissektoren er steget med ca. 2,3 mia. kr. i perioden 2001-2008 (2009-priser). Udviklingen på praksisområdet siden 2001 har betydet, at der er blevet ”mere af det hele”. Borgerne kontakter lægen ofte-

re. Der er kommet nye ydelser med offentlige tilskud. Ydelserne er udbredt til flere brugere og målgrupper mv. Der har således været tale om et serviceløft i praksissektoren for den enkelte borger.

Fx kontaktede hver dansker i 2008 i gennemsnit den alment praktiserende læge ca. 7½ gange om året, jf. figur 9b. Det er en stigning på omkring 20 pct. i løbet af 7 år og et højt kontaktniveau sammenlignet med vores naboer. Fx er svenskerne i gennemsnit i kontakt med lægen 3 gange årligt.

Niveauet og udviklingen på praksisområdet skal også ses i forhold til sektorens særlige opbygning med private leverandører, men uden traditionelle markedsmekanismer. Praksisområdet er karakteriseret ved private udbydere af gratisydelser eller ydelser med offentlige tilskud kombineret med en stigende og (i princippet) uendelig efterspørgsel. Dvs. et system, der ikke nødvendigvis tilsiger en traditionel markedsregulering i forhold til pris og konkurrence.



Kilde: Danmarks Statistik.

Udgiftsvæksten på sundhedsområdet har siden 2001 været historisk høj, og udgiftsniveauet pr. indbygger har aldrig været højere. Udgiftsudviklingen er blandt andet også et udtryk for en politisk prioritering.

Det stigende antal ældre vil i de kommende år øge presset for sundhedsydelser. Det bliver en stor udfordring at sikre en fornuftig styring af sundhedsudgifterne. Det skal blandt andet ske ved at fastholde fokus på produktivitetforbedringer i sundhedsvæsenet gennem øget effektiv anvendelse af de eksisterende ressourcer, herunder spredning af effektive behandlingsmetoder og forbedret arbejdstilrettelæggelse generelt.

Der er relativt store forskelle i lønomkostningseffektiviteten mellem de fem regioner. I Region Syddanmark er effektiviteten 5 pct. højere end landsgennemsnittet, mens den i Region Nordjylland er 6 pct. under gennemsnittet. Den høje effektivitet i Regi-

on Syddanmark hænger blandt andet sammen med, at regionen har et relativt høj produktionsværdi per sundhedsfaglig medarbejder, og at regionen foretager relativt mange ambulante behandlinger frem for indlæggelser. De betydelige forskelle regionerne imellem indikerer et muligt potentiale for produktivetsforbedringer i sygehusvæsenet, og dermed muligheden for at omprioritere midler i sundhedssystemet, så vi får mere sundhed for de samme penge.

Bedre ressourceudnyttelse i den offentlige sektor (kapitel 9)

De kommende års konsolidering af de offentlige finanser skal gå hånd i hånd med effektiviseringer og nytænkning, så der inden for de nye snævre økonomiske rammer for det offentlige forbrug bliver frigjort ressourcer og skabt et økonomisk råderum til en fortsat udvikling af den offentlige service.

Regeringen har sat som mål, at den offentlige sektor skal være blandt de mest effektive og mindst bureaukratiske i verden. For at nå det mål skal den offentlige sektor – i lighed med den private sektor – kontinuerligt have fokus på at frigøre ressourcer ved at tilrettelægge arbejdet bedre og mere effektivt.

Nye og mere effektive måder at løse opgaverne på vil ikke kun give en økonomisk gevinst i form af et økonomisk råderum. Det vil samtidigt give en mere tidssvarende offentlig sektor til glæde for både medarbejdere og brugere. Nye arbejdsformer, mindre bureaukrati og ny teknologi vil give mere moderne arbejdspladser og fleksibel service.

Fundamentet for en bedre ressourceudnyttelse i den offentlige sektor er på plads. Der er gennem de senere år gennemført en kommunalreform og en række reformer i staten, som har skabt de organisatoriske rammer for bedre tilrettelæggelse af arbejdet i den offentlige sektor. Der er også tilvejebragt et grundlag for digitalisering af en lang række opgaver.

En bedre udnyttelse af de offentlige ressourcer vil blandt andet kunne ske ved:

- Digitalisering af kommunikationen mellem det offentlige og borgerne
- Mere effektiv administration via udnyttelse af stordriftsfordele
- Anvendt borgernær teknologi (ABT-fonden)
- Mindre bureaukrati
- Mere frihed i de offentlige overenskomster
- Øget offentlig konkurrenceudsættelse og bedre indkøb

Frigørelse af ressourcer til service til borgerne vil også kunne ske ved en generel indsats for en mere effektiv anvendelse af de administrative ressourcer (jf. *kapitel 6*) og ved ”at lære af de bedste” – fx ved at nedbringe høje enhedsomkostninger og et højt sygefravær (jf. *kapitel 5*).

Regeringen og kommunerne har indgået en flerårsaftale, som betyder, at der fra 2009 til 2013 skal frigøres ressourcer i kommunerne til service til borgerne ved bedre ressourceudnyttelse og omprioriteringer. Kommunerne skal omstille aktiviteter svarende til et råderum på 1 mia. kr. i 2009 voksende til 5 mia. kr. i 2013. Kommunerne skal ved egen indsats frigøre halvdelen af ressourcerne – dvs. 2½ mia. kr. – og regeringen skal komme med forslag til, hvordan kommunerne kan frigøre den anden halvdel, blandt andet ved afbureaukratisering, digitalisering og effektivisering.

Boks 2

Eksempler på ny teknologi og nye organisationsformer, der frigør ressourcer

Digitalisering af kommunikationen med borgerne

Der anvendes årligt op til ca. 2,5 mia. kr. på at postforsende breve og dokumenter til borgere, virksomheder og andre offentlige myndigheder. Heraf udgør porto og materialer ca. 900 mio. kr., mens tidsforbrug i forbindelse med print, kuvertering og afsendelse anslås at udgøre op til 1,6 mia. kr. Det vurderes, at mellem 80 og 90 pct. af alle offentlige breve og dokumenter kan digitaliseres. Det forventes derfor, at der på tværs af regioner, kommuner og stat kan realiseres et potentiale på 0,6-1,1 mia. kr. ved fuld indfasning i 2016.

Mere effektiv administration: Objektiv sagsbehandling

En af vejene til en mere effektiv løsning af administrative opgaver er at samle opgaveløsningen i én eller få enheder. Kommunerne bruger i dag godt 2.000 årsværk på at administrere den objektive sagsbehandling, der er grundlaget for udbetaling af folke- og førtidspension, boligstøtte, barseldagpenge og forskudsvist udbetalt børnebidrag. Der er tale om sagsbehandling, som er af ren beregningsteknisk karakter og som ikke forudsætter lokale prioriteringer og vurderinger. En undersøgelse viser, at en samling af den objektive sagsbehandling vil kunne realisere et effektiviseringspotentiale på knap 300 mio. kr. årligt.

Ny omsorgsteknologi: Fælles medicinkort

ABT-fonden yder medfinansiering til et udviklingsprojekt, der skal bidrage til at forbedre patientsikkerheden ved at reducere hyppigheden af medicineringsfejl. Løsningen består i, at alle de centrale aktører i sundhedssektoren til enhver tid vil have elektronisk adgang til en korrekt og opdateret oversigt over den medicin, borgeren modtager. Fælles medicinkort kan frigøre ressourcer i regionerne på over 100 mio. kr. om året. Hertil kommer betydelige effektiviseringsgevinster i kommuner og hos de praktiserende læger, idet følgegeomkostningerne ved håndtering af medicineringsfejl er omfattende. Samtidig indgår medicinoplysninger i mange arbejdsgange, som derved kan lettes.

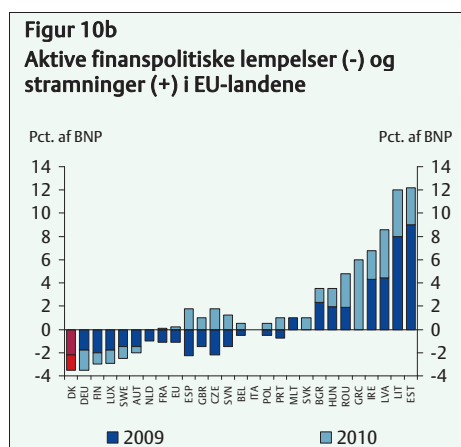
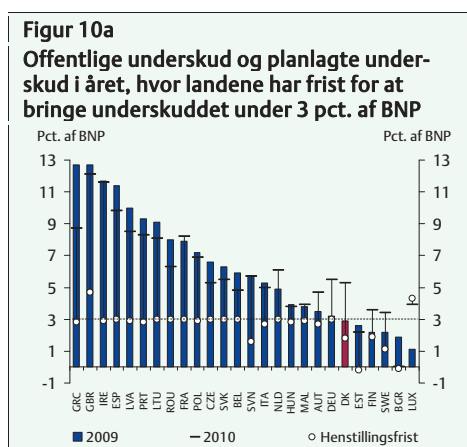
Finanspolitisk konsolidering i andre EU-lande (kapitel 10)

EU-landene oplever aktuelt kraftigt stigende offentlige underskud og stigende offentlig gæld som følge af den internationale økonomiske krise og de finanspolitiske lemper, som landene i varierende grad har gennemført for at styrke den økonomiske aktivitet og beskæftigelsen under krisen. De andre EU-lande fokuserer derfor nu – ligesom Danmark – på at konsolidere de offentlige finanser, og mange er i gang.

Inden for Stabilitets- og Vækstpagtens underskudsprocedure har aktuelt 19 lande fået henstillinger om dels at bringe underskuddet ned under 3 pct. af BNP inden for frister på typisk tre til fire år og dels at gennemføre strukturelle budgetforbedringer. Desuden har ét land – Grækenland – fået et pålæg (en skærpet henstilling). 17 lande skal påbegynde konsolideringen allerede i 2010, mens tre lande med relativt moderate underskud – Tyskland, Nederlandene og Østrig – kan vente til 2011. Landene skal

gennemsnitligt stramme de offentlige finanser med ca. 1¼ pct. af BNP i gennemsnit om året i konsolideringsperioden, mens det gennemsnitlige totale konsolideringskrav udgør ca. 4½ pct. af BNP. Landene planlægger generelt at efterleve deres henstillinger og gennemføre strukturelle budgetforbedringer med henblik på at bringe underskuddet ned under 3 pct. af BNP inden for fristen, *jf. figur 10a*. Flere EU-lande er ligesom Danmark kommet ind i underskudsproceduren i 2010 og vil derfor snart få henstillinger.

Danmark hører til den mindre gruppe af EU-lande, som både i 2009 og 2010 fører en lempelig finanspolitik for at begrænse virkningerne af den økonomiske krise, *jf. figur 10b*. Danmark er samtidigt det land i EU, som forventer at opleve den største forværring af de offentlige finanser i 2009 og 2010. De offentlige saldi i EU skønnes gennemsnitligt at blive forværret med ca. 5 pct.-enheder af BNP i alt i 2009 og 2010. Men i Danmark vil forværringen af de offentlige finanser udgøre knapt det dobbelte, hvilket blandt andet afspejler de aktive finanspolitiske lempelser under krisen, som de tidligere års store overskud har muliggjort.



Anm.: Søjlerne i *figur 10a* angiver underskuddet i 2009, og de vandrette streger angiver landenes skøn for underskuddet i 2010. De hvide prikker angiver det planlagte underskud i de respektive år, hvor landene har frist for at bringe underskuddet ned under 3 pct. af BNP (henstillingsfristen). For landene uden henstillinger angiver prikken den offentlige saldo i 2012 (Sverige og Bulgarien, som kun har data til og med 2012) og i 2013 (Danmark, Estland, Finland og Luxembourg). Skønnene efter Sveriges program peger på, at Sveriges underskud ikke overskrider 3 pct. af BNP. Prikkerne for Tjekkiet, Slovakiet og Nederlandene angiver, at landene planlægger at efterleve deres henstillinger, men deres programmer angiver ikke et konkret budgetmål for 2013, hvor landene har frist for at bringe underskuddet ned under 3 pct. af BNP. Søjlerne i *figur 10b* angiver provenuvirkningen af finanspolitik med effekt i hhv. 2009 og 2010, som er blevet opgjort i forbindelse med EU-vurderingen af EU-landenes stabilitets- og konvergensprogrammer medio april 2010. Landene er rangeret efter summen af provenuvirkningerne i 2009 og 2010.

Kilde: EU-landenes stabilitets- og konvergensprogrammer 2009/2010 samt Kommissionens vurderinger og Rådets udtalelser om programmerne vedtaget den 26. april 2010.

EU-landenes konsolidering af de offentlige finanser er baseret på et forudsat konjunkturopsving og finanspolitiske stramninger. Landene planlægger at stramme mere på udgiftssiden end på indtægtsiden. EU-landene planlægger at styrke den offentlige

saldo via et gennemsnitligt fald i de offentlige udgifter som andel af BNP på ca. 3 pct.-enheder over deres respektive konsolideringsperioder som følge af konjunktur-effekter og budgettiltag. Godt halvdelen af landene planlægger også at styrke saldoen via en stigning i indtægterne som følge af konjunkturreffekter og tiltag på indtægtssiden, idet de største tiltag og samlede stigninger i indtægtskvoterne finder sted i landene med de største konsolideringsudfordringer. EU-landene har i gennemsnit forudsat en stigning i indtægtskvoten på ca. 1 pct.-enhed af BNP over deres konsolideringsperioder.

Irland og Grækenland er eksempler på lande, der gennemfører store finanspolitiske stramninger både på indtægts- og udgiftssiden. Irland planlægger at stramme finanspolitikken med 2½ pct. af BNP i 2010 omtrent lige fordelt på offentligt forbrug, overførsler og investeringer samt lønudgifter, herunder reduktion i lønniveauerne, og har foreløbig annonceret stramninger på 1½-2 pct. af BNP om året i 2011 og 2012. Grækenland ventes at gennemføre stramninger på ca. 16 pct. af BNP fra 2010 til 2013, heraf 7½ pct. af BNP i 2010. På indtægtssiden vedrører tiltagene blandt andet reform af skattesystemet, bekæmpelse af skatteunddragelse, modernisering af skatteadministrationen samt højere momssatser og afgifter. Der gennemføres endvidere besparelser på udgiftssiden i form af bl.a. reduktion i offentlige løntillæg samt fastfrysning af offentlige lønninger og offentlige samt private pensioner.

De fleste EU-lande har gennemført eller har planer om at gennemføre reformer, der skal forbedre de finanspolitiske rammer, dvs. processer, instrumenter og mål rettet mod styring af de offentlige finanser. Initiativerne vedrører for stort set alle de pågældende lande en ændring af de eksisterende budgetprocedurer.

Rammer for finans- og udgiftspolitikken i Sverige (kapitel 11)

Sverige ser ud til at være et af de EU-lande, der klarer sig mest skånsomt igennem den aktuelle internationale finansielle og økonomiske krise. Der er således udsigt til, at Sverige bliver et af de meget få EU-lande, der formår at overholde kravet om, at det offentlige underskud ikke må overstige 3 pct. af BNP. Det er derfor interessant at se på, hvordan finans- og udgiftspolitikken tilrettelægges i Sverige.

Sverige indførte i 1997 et nyt styringssystem for finans- og udgiftspolitikken. Det skete i kølvandet på den dybe økonomiske krise, som ramte Sverige i begyndelsen af 1990'erne og som betød, at man fra 1994 til 1998 gennemførte en konsolidering af de offentlige finanser på i alt 126 mia. SEK, svarende til ca. 7 pct. af BNP. Konsolideringen omfattede både en kraftig reduktion af de offentlige udgifter og markante skattestigninger.

Rammerne for finans- og udgiftspolitikken i Sverige består af tre grundelementer:

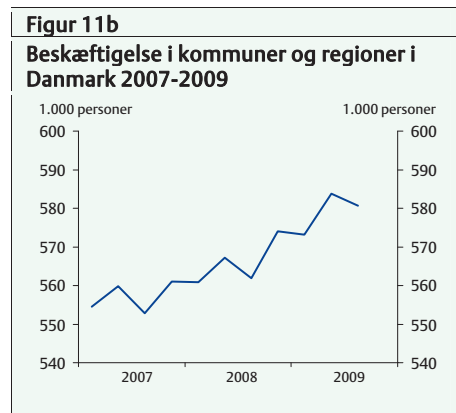
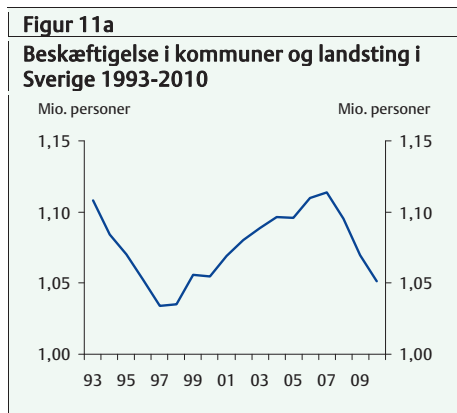
- Overskuddet på de offentlige finanser skal udgøre mindst 1 pct. af BNP over et konjunkturforløb.

- De statslige udgifter er underlagt et 3-årigt udgiftsloft, som fastlægges af det svenske parlament (Riksdagen). Det statslige udgiftsloft omfatter alle udgifter på budgettet bort set fra renterne af statsgælden. Hvis der er udsigt til, at et fastlagt udgiftsloft er på vej til at blive overskredet, skal regeringen ifølge den svenske budgetlov gennemføre initiativer, der bidrager til at loftet overholdes.
- Krav og rammer for den kommunale sektor, der blandt andet betyder, at kommunernes og de såkaldte landstings budgetter skal balancere, og at deres økonomi er forholdsvis følsom over for udsving i konjunkturerne.

Det svenske udgiftsloft har været en succes i den forstand, at loftet er blevet overholdt hvert eneste år siden dets indførelse i 1997. I forbindelse med prioriteringsprocessen kan det være en fordel, at den omfatter næsten alle udgiftstyper, herunder driftsudgifter for de statslige myndigheder og institutioner, overførselsindkomster, erhvervstilskud, bloktilskud og investeringsudgifter. En systematisk budgetopfølgning betyder samtidigt, at det er muligt at reagere, hvis der er udsigt til, at det bliver svært at holde udgifterne inden for loftet. Udgiftsloftet har imidlertid også visse svagheder. Det er blandt andet ikke helt klart, hvordan fastlæggelsen af udgiftsloftet sker, og der har været visse omgælder af loftet.

Det økonomiske samspil mellem stat og kommuner i Sverige afviger en del fra det danske system. Fx er det i Sverige reelt staten, der fastsætter bloktilskuddenes størrelse, og udgangspunktet er, at bloktilskuddene er nominelt uændrede fra år til år. Det kræver således en aktiv beslutning fra regeringens side at hæve – herunder at pris- og lønregulere – bloktilskuddene. Hertil kommer, at de svenske kommuner – i modsætning til de danske kommuner – ikke er afskærmet over for svingninger i de økonomiske konjunkturer. Der opereres fx ikke med statsgaranterede skattegrundlag, hvilket betyder de svenske kommuners og landstings indtægter fra indkomstskat svinger fuldt ud med udviklingen i de økonomiske konjunkturer.

De svenske kommuner og landstings afhængighed af konjunkturerne er en medvirkende årsag til, at den kommunale sektors beskæftigelse er faldet med over 40.000 personer fra 2007 til 2009 – svarende til ca. 4 pct. – og der er udsigt til et yderligere fald i løbet af 2010, *jf. figur 11a*. Dette står i skarp kontrast til, at den kommunale sektors beskæftigelse i Danmark er øget med ca. 28.000 fuldtidsbeskæftigede fra 3. kvartal 2007 til 3. kvartal 2009, hvilket svarer til en stigning på 5 pct., *jf. figur 11b*.



Kilde: Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån og Danmarks Statistik.

www.fm.dk