

indSIGT

MANGLENDE STYRING KOSTER KOMMUNERNE TO MIA. KR.

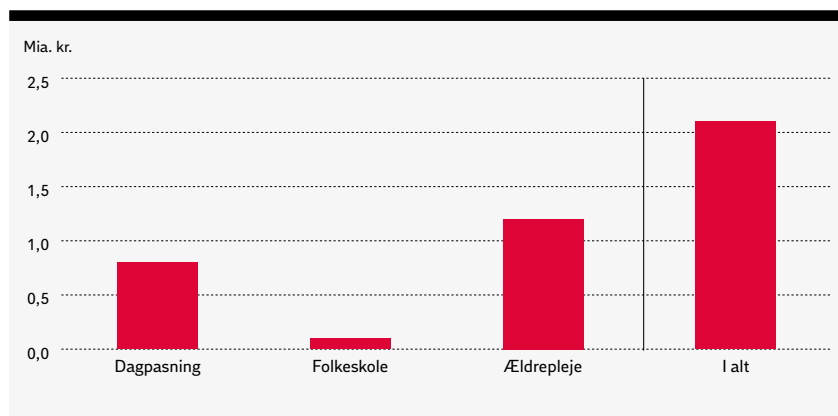
AF CHEFKONSULENT MORTEN GRANZAU NIELSEN, MOGR@DI.DK

Manglende tilpasning af udgifterne til befolkningsudviklingen har de seneste ni år kostet kommunerne over to mia. kr. i ekstraudgifter. Alene næste år venter der kommunerne en ekstraudgift på 480 mio. kr., hvis ikke der kommer til at ske en skarpere tilpasning af udgifterne i forhold til antallet af brugere i eksempelvis dagpasning og ældrepleje.

En gennemgang af kommunernes udgifter til børn, unge og ældre fra 1999 til 2008 viser, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad har tilpasset udgifterne i takt med, at antallet af borgere, der trækker på de kommunale serviceydelser, har ændret sig.

Manglende tilpasningsevne betyder merudgifter for over to mia. kr.

Kommunale merudgifter i perioden 1999 – 2008 sfa manglende tilpasning til brugergrundlaget



Kilde

Danmarks Statistik, DREAM og DI-beregninger.

Kommunerne har eksempelvis haft svært ved at holde et uændret udgiftsniveau pr. bruger indenfor dagpasning, hvor antallet af børn er faldet. Samtidig er udgifterne på ældreområdet steget betydeligt mere end udviklingen i antallet af ældre brugere tilsiger. Det har medført større udgifter pr bruger, og samlet set er udgiftsniveauet på grund af denne manglende budgetstyring løftet med omkring 240 mio. kr. hvert eneste år eller samlet 2,1 mia. kr. de sidste ni år.

De kommende år ventes problemet at eskalere, hvis ikke kommunerne bliver bedre til at styre udgifterne. Færre børn i dagpasning suppleres i de fleste kommuner af færre folkeskolelever, og antallet af ældre vokser yderligere. Dermed risikerer kommunerne at gå glip af de gevinster, der ligger i den gunstige befolkningsudvikling de næste fem år, hvor færre børn og unge kan modgå løftet i antallet af ældre.

Alene i 2010 kan ekstraudgifterne løbe op i knap 480 mio. kr., hvis kommunerne fortsat ikke i tilstrækkelig grad får tilpasset udgifterne til ændringerne i antallet af brugere.

Dermed risikerer en stadig større del af de offentlige udgiftsløft at være resultatet af manglende tilpasning til brugergrundlaget frem for en egentlig politisk og målrettet prioritering. Det mindsker chancen for, at udgiftsløftet også fører til et egentligt serviceløft.

HØJERE UDGIFTER DE SENESTE NI ÅR – IKKE NEDSKÆRINGER

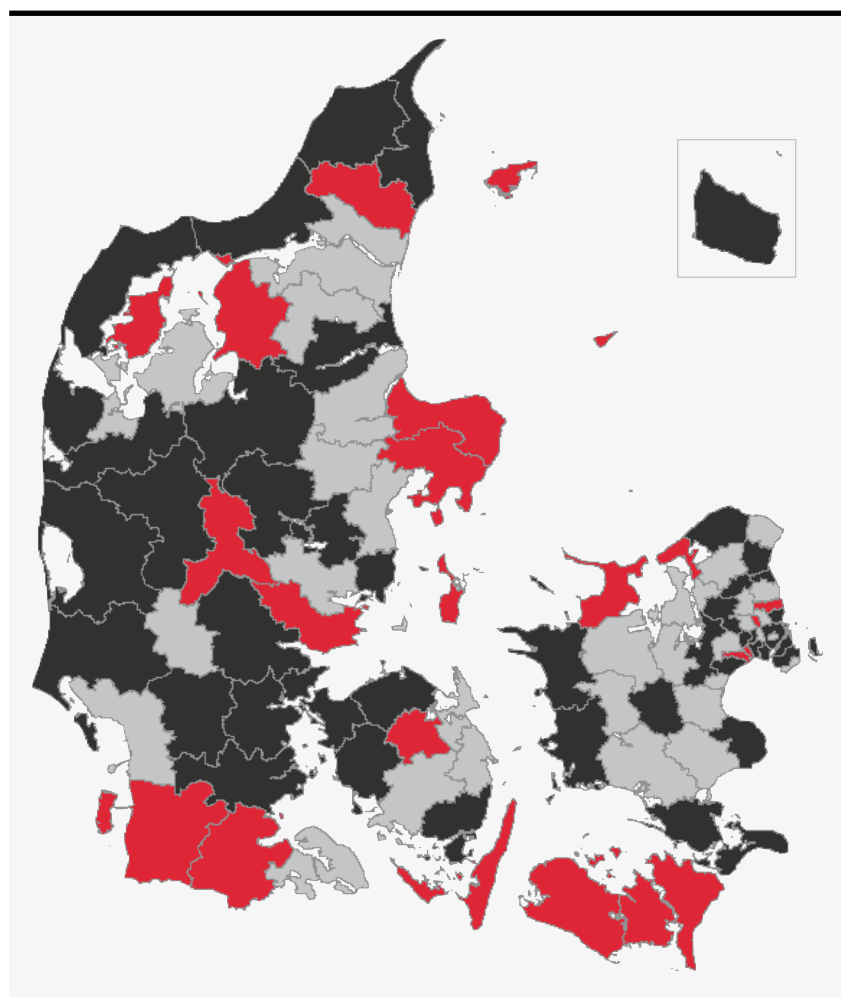
Udgifterne til de borgernære serviceområder – for eksempel daginstitutioner, folkeskoler og ældrepleje – er øget med gennemsnitligt 1,6 pct. om året fra 1999 til 2008, hvis man ser bort fra udviklingen i de offentlige priser og lønninger. Men i samme periode kan ændringerne i antallet af børn, unge og ældre kun retfærdiggøre et årligt løft på omkring 0,5 pct.

På landsplan er udgifterne således hvert år hævet med 1,1 pct. mere end ændringen i antallet af brugere tilsiger. Det svarer til en merudgift på cirka én mia.kr. hvert eneste år eller knap ni mia. kr. i alt. Dette udgiftsløft har betydet, at de kommunale borgernære serviceudgifter i dag udgør en større andel af samfundsøkonomien (BNP) end for ni år siden.

Af det samlede udgiftsløft på ni mia. kr. kan knap en fjerdedel eller 2,1 mia. kr. tilskrives manglende tilpasning i budgetterne til brugergrundlaget, mens tre fjerdedele skyldes reelle politiske valg i Folketinget eller i de enkelte kommuner om at øge udgifterne.

Udgifterne hæves mere end befolkningsudviklingen giver anledning til

Gns. årlig udgiftsvækst ud over det demografiske træk 1999–2008, 2008 pris- og lønniveau



0–1 pct.*

1–1,5 pct.

1,5–3 pct.

Anmærkning

Udgifterne på de borgernære områder i de seneste ni år er beregnet med udgangspunkt i den seneste definition af serviceudgifterne. Udgifterne i de gamle kommuner (før kommunalreformen) er fordelt ud på de nye kommuner.

* I en enkelt kommune (Frederiksberg) er væksten i udgifterne 0,1 pct. lavere end væksten i det demografiske træk.

Kilde

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og DI beregninger

Stort set samtlige af landets kommuner har øget udgifterne til de borgernære områder mere end befolkningsudviklingen giver anledning til. 62 kommuner har hvert eneste år hævet udgiftsniveauet med over én pct., og i 10 kommuner er de årlige udgiftsstigninger på over to pct.

Det er specielt inden for ældreplejen (plejehjem, hjemmehjælp mv.), at udgifterne er øget, men også på børne- og ungeområdet har flere kommuner hævet udgiftsniveauet pr. bruger betydeligt.

I 97 ud af 98 kommuner er udgifterne øget mere end brugergrundlaget giver anledning til

MANGLENDE TILPASNING MEDFØRER HØJERE UDGIFTER PR. BRUGER

Væksten i de kommunale udgifter i de 98 kommuner kan opdeles i to dele. Et bidrag som følge af ændringen i antal brugere (det såkaldte demografiske træk), samt et bidrag fra de øvrige faktorer, herunder de løbende udgiftsløft som følge af de politiske prioriteringer.

Hvis kommunerne tilpasser de kommunale serviceudgifter fuldt ud til ændringerne i antallet af brugere, bør bidraget fra de øvrige faktorer være konstant, uanset om der bliver flere eller færre brugere. Bidraget vil i så fald alene afspejle det prioriterede udgiftsløft.

Udgiftsvæksten på hver af de to komponenter inden for børne- og ungeområdet er holdt op mod hinanden i nedenstående figur. X-aksen viser ændringen i udgifterne som følge af ændret brugergrundlag i hver af de 98 kommuner i de sidste ni år, mens y-aksen viser bidraget fra de øvrige faktorer.

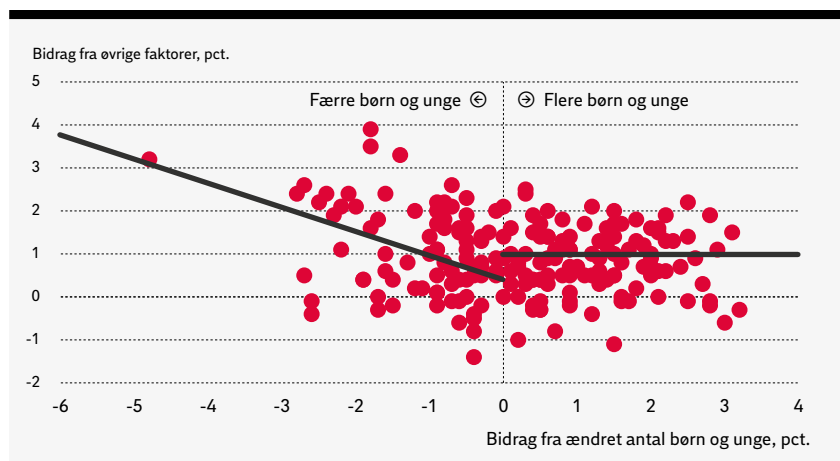
Der ses store forskelle kommunerne imellem og over tid, men i gennemsnit har kommunerne hvert år løftet udgifterne med omkring 1 pct. point mere, end ændringerne i antallet af børn og unge tilsiger.

Samtidig ser det ud til, at kommunerne har været i stand til at sikre en passende styring af udgifterne, når der bliver *flere* børn og unge, da bidraget fra de øvrige faktorer stort set er det samme uanset, hvor mange flere brugere, der er kommet.

Fuld tilpasning medfører en vandret linje

Skæv tilpasning af udgifterne på børne- og ungeområdet

Ændring i kommunernes udgifter fra 2000 til 2008-pris og lønniveau



Anmærkning

Væksten i udgifterne som følge af ændret antal brugere måles ved det såkaldte demografiske træk. Det demografiske træk beregnes ved at sammenveje antal børn og unge med hvor mange de hver i sær trækker på de offentlige udgifter.

Kilde

Danmarks Statistik, DREAM og DI-beregninger.

Det er imidlertid mere interessant, at der i de kommuner, hvor der bliver færre børn og unge, er en tendens til, at udgifterne pr. barn og pr. ung stiger mere, jo færre børn og unge, der bliver. Det indikerer, at kommunerne ikke i fuldt omfang får tilrettelagt opgaverne, så udgifterne svarer til det mindre behov for service.

Svært at reducere udgifterne nok, når der bliver færre børn og unge

Den manglende tilpasning af udgifterne giver kommunerne betydelige ekstraudgifter.

Sammenhæng mellem brugergrundlaget og merudgifter

Ændringer i pct.-point

	Færre brugere	Flere brugere
Dagpasning	-0,56**	0,18
Folkeskole	-0,50*	0,009
Ældrepleje	0,02	0,67**
Samlet	-0,43**	0,35**



Note

** signifikant på 1 pct.-niveau og * signifikant på 5 pct.-niveau.

Anmærkning

Væksten i udgifterne som følge af ændret antal brugere måles ved det såkaldte demografiske træk. Det demografiske træk beregnes ved at sammenveje antal børn og unge med, hvor meget de hver især trækker på de offentlige udgifter.

Kilde

Danmarks Statistik og DI-beregninger.

Et løft i det demografiske træk på én pct. inden for eksempelvis dagpasning svarer nogenlunde til, at der i en gennemsnitlig kommune skal passes omkring 40 flere børn. En sådan ændring får ifølge analysen kommunerne til at hæve udgifterne til dagpasning med knap tre mio. kr. i gennemsnit¹. Omvendt reduceres udgifterne kun med 1,3 mio., når børnetallet falder tilsvarende.

Ekstra udgifter, når borgere flytter fra en kommune til en anden

Forestiller man sig, at 40 børn flytter fra én kommune til en anden, sænkes udgifterne med 1,3 mio. kr. i fraflytterkommunen, mens udgifterne hæves med knap tre mio. kr. i tilflytterkommunen. De samlede udgifter øges altså med 1,6 mio. kr., selv om der ikke skal passes flere børn.

Samme problemstilling gælder på folkeskoleområdet, hvor tilflytterkommunen hæver udgifterne med godt 2 mio. kr. mere end fraflytterkommunen skærer ned, når antallet af elever ændres med én pct.

Jo flere ældre, jo flere penge tilføjes der pr. bruger

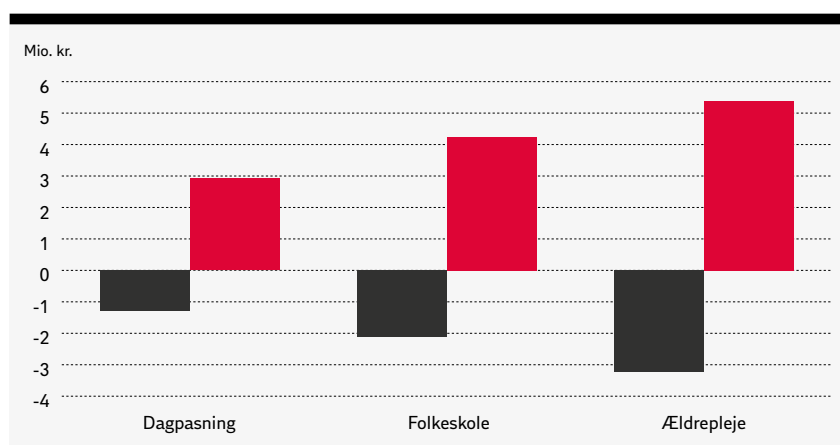
På ældreområdet er problemstillingen en lidt anden. Her tilpasser kommunerne tilsyneladende udgifter til brugergrundlaget, når der bliver færre ældre². Men når antallet af ældre stiger, har kommunerne en tendens til at øge udgifterne til ældreplejen mere end brugergrundlaget tilsiger. Med andre ord hæves udgifterne pr. bruger altså mest i de kommuner (eller de perioder), hvor antallet af ældre stiger mest.

¹ Beregningerne anvender sammenhængen på hver af de tre borgernære serviceområder i tabellen, hvor ikke-signifikante parametre er sat til nul.

² Datagrundlaget er dog forholdsvis sparsomt, da antallet af ældre kun er aftaget i få kommuner de seneste ni år.

Kommunerne øger udgifterne når borgerne flytter

Ændring i netto driftsudgifter for en gennemsnitlig kommune ved en ændring i det demografiske træk på 1 pct., 2008 pris- og lønniveau



1 pct. højere demografisk træk



1 pct. lavere demografisk træk

Anmærkning

Beregningen af udgiftsændringen bygger på den beregnede sammenhæng mellem ændring i det demografiske træk og ændring i udgifterne ud over det demografiske træk i perioden 1999–2008.

Kilde

Danmarks Statistik og DI-beregninger.

En del af forklaringen på de ekstra serviceløft, der finder sted i kommuner med stigning i antallet af ældre, kan være, at kommunerne ikke tager højde for, at helbredstilstanden for de ældre løbende forbedres³. Analyser fra Statens Institut for Folkesundhed viser, at antallet af år uden langvarig, belastende sygdom eller funktionsbegrænsning er steget mere end levetiden⁴. Det betyder, at en 70-årig i dag har mindre behov for ældrepleje end tidligere.

Samlet set viser analysen, at kommunerne i de sidste ni år har haft vanskeligt ved at tilpasse udgifterne på de borgernære serviceområder til ændringerne i antallet af brugere. Det betyder øgede udgifter pr. bruger uden, at der fra politisk side er truffet en konkret prioritering af det fornuftige heri.

De kommende år ventes antallet af ældre fortsat at stige samtidig med, at antallet af børn og unge reduceres. Det kan give kommunerne et økonomisk pusterum, da det mindre udgiftstræk fra færre børn og unge modgår merudgifterne som følge af flere ældre. Men kommunerne kan kun høste denne gevinst, hvis de bliver bedre til at tilpasse de kommunale udgifter til brugergrundlaget.

En nylig DI analyse af produktiviteten i den kommunale sektor viser desuden, at der er behov for en langt bedre styring af de offentlige udgifter, for at udgiftsvæksten pr. bruger også kan omsættes til serviceforbedringer⁵.

³ Denne løbende helbredsforbedring tages der højde for i de ovenfor viste beregninger af det demografiske træk. Men hvis ikke alle kommuner tager højde herfor, når der ligger budgetter, så løftes udgifterne pr. bruger hvert eneste år.

⁴ "Sundhed og sygelighed i Danmark 2005", Statens Institut for Folkesundhed 2006 samt "Ældre lever længere uden langvarig og belastende sygdom" Ugens tal uge 21 2009.

⁵ Analysen findes på di.dk/opinion

SAMFUND, VIDEN OG HOLDNINGER

Dansk erhvervsliv er en vigtig del af det danske samfund. Politikere, organisationer og befolkningen forventer, at virksomhederne bidrager til bæredygtig udvikling af Danmark som velfærdssamfund. Derfor prioriterer DI dialog med alle interesserede om rammerne for erhvervslivets bidrag til vækst og velstand.

Vær med i debatten på opinion.di.dk
