

Service i en omstillingstid

Regeringen
Maj 2003

Service i en omstillingstid

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Information
Herstedvang 12,
2620 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

eller afhentes hos:

Schultz Information
Herstedvang 4
2620 Albertslund

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
6. kontor
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Omslag: Schultz Grafisk
Tryk: Schultz Grafisk
Oplag: 2.000
Pris: Gratis
ISBN: 87-7856-580-4

Elektronisk publikation:
Produktion: Finansministeriet
ISBN: 87-7856-581-2

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

Service i en omstillingstid – samspil stat, amter og kommuner

Amter og kommuner står for en meget stor del af de offentlige udgifter og varetager mange af de vigtige serviceopgaver tæt på borgerne. Det gælder sygehusene, ældreplejen, daginstitutionerne, indsatsen for handicappede og udsatte børn og unge, samt folkeskolen og gymnasierne.

De økonomiske rammer for amter og kommuner det kommende år drøftes hvert år i maj og juni måned mellem regeringen og de kommunale organisationer. Centrale emner i forhandlingerne er væksten i de kommunale og amtslige serviceudgifter og bloktilskuddets størrelse, *jf. boks 1*.

Med denne pjeces vil regeringen redegøre for de overordnede rammer for økonomien i kommuner og amter og for regeringens prioriteter og hovedmål.

Regeringen lægger stor vægt på dialogen med de kommunale organisationer og på, at kommuner og amter har gode rammevilkår og tilstrækkelige frihedsgrader til at løse deres opgaver. Samtidig er det afgørende, at udviklingen i den kommunale økonomi stemmer overens med de overordnede samfundsøkonomiske hensyn.

Vækstrammen for det offentlige forbrug i 2004 er på niveau med den forventede vækst i 2003. Vækstrammen er større end det træk på de offentlige ydelser i hele den offentlige sektor, som isoleret set er en følge af de befolkningsmæssige ændringer. Der er derfor plads til vigtige forbedringer på højt prioriterede områder. Men set i forhold til de mange ønsker om mere og bedre service er rammen begrænset. Der er derfor behov for en omhyggelig prioritering. Pengene skal bruges der, hvor behovene er størst.

Boks 1. Hvad går kommuneforhandlingerne ud på?

- Ved kommuneforhandlingerne drøftes niveauet for de samlede udgifter og indtægter i kommuner og amter under ét for det følgende år. I forlængelse heraf drøftes det statslige bloktilskuds størrelse.
- Bloktilskuddets størrelse skal udmeldes til kommuner og amter senest den 1. juli efter godkendelse i Folketingets finansudvalg.
- Udgangspunktet for forhandlingerne er de overordnede samfunds-økonomiske rammer, herunder vækstrammen for det samlede offentlige forbrug.
- Med udgangspunkt i den seneste konjunkturvurdering skønnes over de samlede kommunale indtægter fra indkomstskat, grundskatter mv. For at undgå usikkerhed om indtægts siden kan kommuner og amter vælge et statsgaranteret niveau for udviklingen i skatteindtægter mv.
- Budgetgarantien sikrer, at ændringer i kommunernes udgifter til de konjunkturafhængige overførselsindkomster automatisk modsvares krone for krone af ændringer i bloktilskuddets størrelse. Budgetgarantien gælder for kommunerne under ét.
- Ved fastsættelse af bloktilskuddet sikres, at kommuner og amter set under ét har finansiering til det aftalte udgiftsniveau. Det indebærer, at en gennemsnitskommune vil have balance i økonomien med uændret skat og den forudsatte vækstprocent. Men der vil være kommuner, der har en mindre gunstig udvikling i udgiftsbehov og indtægtsgrundlag end gennemsnittet og tilsvarende vil der naturligvis være kommuner, der har en udvikling, der er bedre end gennemsnittet.
- Aftalerne mellem regeringen og de kommunale organisationer indeholder ofte en række tilkendegivelser om andre forhold af betydning for kommuner og amter, herunder tilkendegivelser fra regeringens side om at ville søge Folketingets tilslutning til ændringer på områder, der er reguleret ved lov.

Den økonomiske ramme kræver prioritering

Udgangspunktet er en økonomisk ramme for realvækst i det samlede offentlige forbrug i stat, amter og kommuner i 2004 på 0,7 pct., svarende til 2,7 mia.kr., *jf. boks 2*.

For den offentlige sektor under ét indebærer ændringerne i befolkningens udvikling og sammensætning isoleret set et pres på de offentlige serviceudgifter på 0,3 pct. i gennemsnit, hvis det beregningsteknisk forudsættes, at enhedsudgifterne er konstante. Befolkningsmæssige ændringer slår ikke nødvendigvis fuldt ud igennem i udgifterne, *jf. senere*. Men selv med det udgangspunkt er der plads til målrettede forbedringer på de højest prioriterede områder.

2,7 mia.kr. er mange penge. Men sammenholdt med alle ønskerne om mere og bedre offentlig service er der behov for, at vi prioriterer indsatsen omhyggeligt. Der er også forskel på behovene. På nogle områder har det høj prioritet at gennemføre yderligere forbedringer. Det gælder f.eks. sundhedsområdet, som er en hovedprioritet for regeringen. På andre områder er behovene mindre. Samtidig er der på de fleste områder gode muligheder for at udnytte ressourcerne bedre og for at forbedre servicen over for brugerne uden at bruge flere penge.

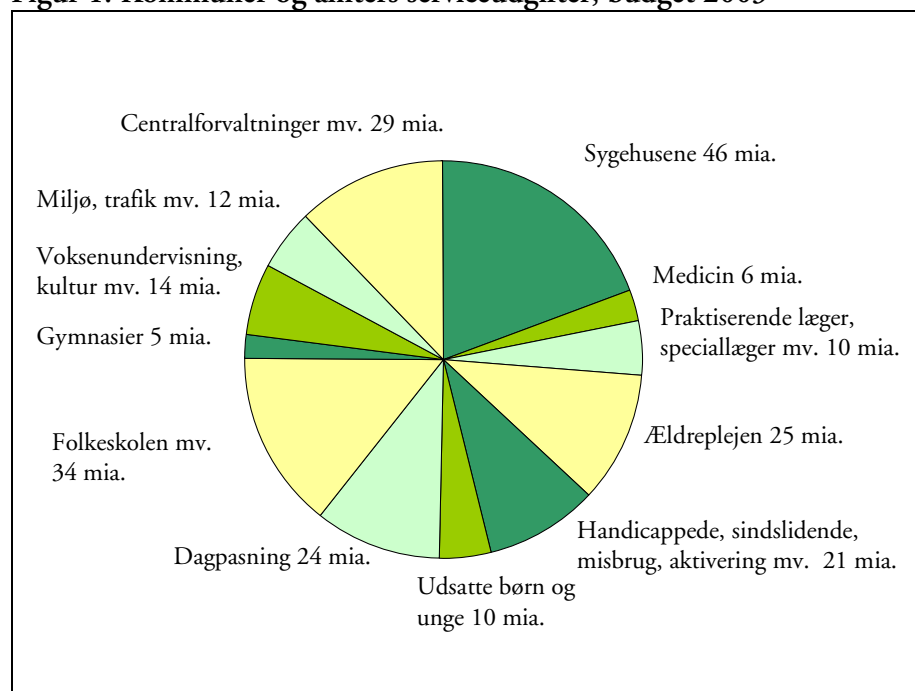
Boks 2. Hvor meget er der råd til?

- Råderummet for realvækst i det offentlige forbrug i staten, amterne og kommunerne i 2004 er 2,7 mia.kr.
- Råderummet svarer dermed til realvæksten i det offentlige forbrug i 2003.
- Der er plads til målrettede forbedringer på de højest prioriterede områder.
- Men der er behov for at prioritere omhyggeligt og udnytte ressourcerne bedst muligt.

Udgiftsbehov og prioriteringsmuligheder

Serviceudgifterne i kommuner og amter under ét forventes at udgøre ca. 234 mia.kr. i 2003. I 2003 bruges der i henhold til de kommunale og amtslige budgetter ca. 46 mia.kr. på sygehusene, ca. 34 mia.kr. på folkeskolen, ca. 25 mia.kr. på ældreplejen, ca. 24 mia.kr. på dagpasning og ca. 10 mia.kr. på indsatsen over for udsatte børn og unge, *jf. figur 1*. De statslige driftsudgifter forventes at udgøre ca. 87 mia.kr. i 2003.

Figur 1. Kommuner og amters serviceudgifter, budget 2003



Anm.: Fordelingen af de samlede udgifter til ældre og handicappede er skønsmæssig og forbundet med usikkerhed. Sygehusudgifterne indeholder ikke statslige udgifter til HS.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

På alle områder vil der være ønsker om mere og bedre service. Samtidig vil forskydninger i befolkningens sammensætning indebære et øget behov på nogle serviceområder. Til næste år vil der være lidt flere ældre og folkeskolebørn end i år. Omvendt vil der være færre børn i dagpasningsalderen, mens befolkningsændringer stort set ikke vil påvirke sundhedsudgifterne. Ved en rent mekanisk fremskrivning under forudsætning af konstante enhedsomkostninger, vil befolkningsændringer fra i år til næste år

isoleret set indebære et pres på de samlede offentlige serviceudgifter på 0,3 pct. i gennemsnit. I praksis vil udgiftstrækket som følge af befolkningsændringer være mindre, fordi en ekstra bruger på et område ofte er billigere end gennemsnittet.

Selv om 2,7 mia.kr. er mange penge og selvom udgiftspresset som følge af befolkningsændringer er begrænset, vil der ikke være råd til forbedringer på alle serviceområder. Det gælder både i staten og i amter og kommuner. Der er derfor behov for at prioritere.

De offentlige serviceudgifter ligger allerede på et meget højt niveau i international sammenhæng. Ydermere er serviceniveauet på en række områder blevet hævet betydeligt i de senere år. Der er også mange muligheder for at opnå mere service og kvalitet for pengene gennem nytænkning og bedre tilrettelæggelse af indsatsen, *jf. boks 3*.

Boks 3. Udgifterne er høje og vi kan få mere for pengene

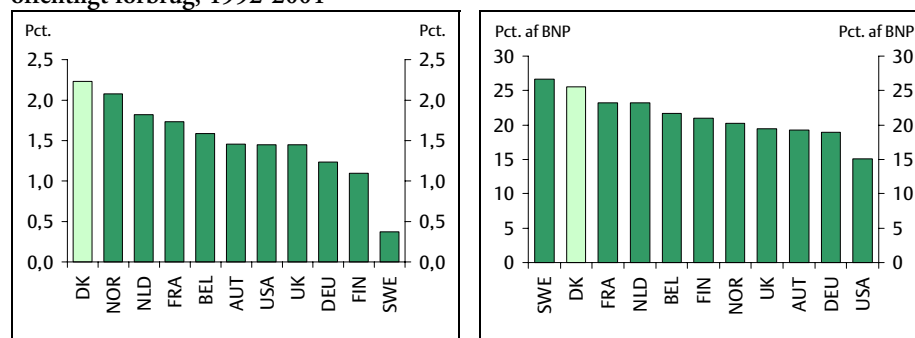
- Det offentlige forbrug ligger allerede på et højt niveau.
- Der er gennemført en række forbedringer på de fleste områder i de senere år.
- Bedre service handler ikke alene om udgifter, men også om at yde servicen på en anden og bedre måde – f.eks. ved frit valg.
- Der er på alle områder mulighed for at effektivisere gennem bedre arbejdstilrettelæggelse og ved brug af ny teknologi.
- Der er områder, hvor indsatsen kan målrettes bedre.
- Der er områder, hvor der bliver færre brugere og dermed et mindre udgiftsbehov.
- Men der er også områder, hvor der er behov for flere penge for at kunne give borgerne den service, som vi ønsker at stille til rådighed.

Spørgsmålet er derfor for det første: Hvor er der mest behov for at øge udgifterne? Og for det andet: Hvordan kan vi få mere ud af de penge, som vi i forvejen bruger?

Det offentlige forbrug ligger allerede på et højt niveau

Siden 1992 er det offentlige forbrug i Danmark steget mere end i nogen af de lande vi normalt sammenligner os med, *jf. figur 2.a.* Det offentlige forbrug i Danmark er derfor noget højere end i de fleste andre lande, *jf. figur 2.b.*

Figur 2.a. Gennemsnitlig årlig realvækst i offentligt forbrug, 1992-2001 i Figur 2.b. Offentligt forbrugstryk, 2001



Kilde: Finansministeriet, *Budgetredegørelse*, februar 2003 og OECD, *Economic Outlook 72*, december 2002.

Kilde: Finansministeriet, *Budgetredegørelse*, februar 2003 og OECD, *Economic Outlook 72*, december 2002.

Sammenlignet med andre lande er det især udgifterne på socialområdet og i folkeskolen, som er høje. På socialområdet ligger de danske serviceudgifter per indbygger helt i top og er mere end dobbelt så høje, som i en række andre lande. For folkeskolen har Danmark de højeste udgifter i OECD per elev for 1.-6.klassetrin.

Der er gennemført en række forbedringer på de fleste områder i de senere år

På en række af de vigtige kommunale og amtskommunale serviceområder er der i de sidste par år gennemført væsentlige forbedringer – det gælder blandt andet sygehusene, folkeskolen, ældreplejen, indsatsen over for handicappede samt udsatte børn, unge og voksne.

I 2002 blev der samlet afsat op imod 3,1 mia.kr. ekstra til sygehusvæsenet i forhold til 2001. Det har resulteret i et betydeligt fald i ventetiderne. I 2003 er der afsat midler, så det høje aktivitetsniveau kan fastholdes. Ældreområdet – hjemmehjælp og ældreboliger – er tilført ekstra 500 mio.kr. årligt, mens indsatsen for udsatte voksne igennem udmøntningen af sats-

puljen i perioden frem til 2006 er blevet styrket med yderligere 860 mio.kr.

Også dagpasningsområdet er igennem de senere år blevet udbygget kraftigt. Der er i dag pasningsgaranti i næsten alle kommuner og samtidig er der nu indført langt bedre valgmuligheder for forældrene.

Boks 4. Der er allerede gennemført serviceløft på en række områder

- Der er i forlængelse af økonomiaftalerne gennemført et løft i serviceudgifterne i kommuner og amter på ca. 16 mia.kr. fra budget 2000 til budget 2003. Pengene er især målrettet sundheds- og socialområdet.
- Der blev i 2002 yderligere tilført sygehusvæsenet 1,5 mia.kr. til at øge behandlingsaktiviteten. Dette blev på finansloven for 2003 fulgt op af yderligere 125 mio.kr. Regeringen har tilkendegivet at ville søge tilslutning til at tilføre yderligere 200 mio.kr. til samme formål.
- Ældreområdet er tilført 500 mio.kr årligt fra 2002 og frem til et generelt serviceløft.
- Herudover er løbende tilført de borgernære områder ca. ½ mia. kr. hvert år som følge af udmøntningen af satspuljen.

Bedre service handler ikke alene om udgifter, men også om at yde servicen på en anden og bedre måde

Der er serviceområder, hvor flere penge ikke nødvendigvis er det rigtige middel til at øge borgernes oplevelse af kvalitet og serviceniveau. Der kan i stedet være behov for, at servicen leveres på en anden og bedre måde.

Undersøgelser af brugertilfredsheden har vist at, borgernes oplevelse af serviceniveau og kvalitet i højere grad afhænger af, *hvordan* ressourcerne anvendes, end *hvor mange* ressourcer der anvendes.

Frit valg er en måde at øge borgernes oplevelse af kvalitet og serviceniveau – ikke ved at bruge flere ressourcer, men ved at give borgerne mulighed for at søge løsninger, der er i bedre overensstemmelse med deres ønsker og behov. Undersøgelser blandt en række brugere har vist, at muligheden for frit valg i sig selv øger den oplevede kvalitet.

Boks 5. Frit valgs initiativer på serviceområderne

For at øge kvaliteten og variationen i servicen til borgerne, har regeringen udvidet det frie valg betydeligt siden sin tiltræden:

- På sygehusene er der indført frit valg til et privat eller udenlandsk sygehus, hvis ventetiden på det offentlige sygehus forventes at overstige 2 måneder.
- På dagpasningsområdet er der indført frit valg over kommunegrænsen. Regeringen forbereder et forslag om yderligere at udbrede det frie valg til også at omfatte private dagtilbud.
- Der er indført frit valg over kommunegrænsen af ældreboliger og plejeboliger.
- Der er indført frit valg af leverandør på hjemmehjælp.
- I børnetandplejen er der nu indført frit valg over kommunegrænsen.

Der er på alle områder et potentiale i et løbende fokus på effektiv arbejdstilrettelæggelse, herunder ved brug af ny teknologi

Det er på stort set alle områder muligt løbende at forbedre effektivitet og produktivitet gennem nytænkning og bedre arbejdstilrettelæggelse kombineret med de nyeste teknologiske muligheder, således at de ressourcer, der er til rådighed, udnyttes bedst muligt.

Et vigtigt indsatsområde er udgifterne til administration. Ændringer af arbejdsgange, ny teknologi og samling af støttefunktioner vil kunne frigøre ressourcer, som kan anvendes på andre områder.

Eksempelvis giver digitalisering en række muligheder for på samme tid at sikre serviceforbedringer og grundlæggende effektiviseringer i den kommunale og amtskommunale forvaltning. Indfrielsen af gevinsterne kræver, at amter og kommuner løbende revurderer de eksisterende organisationer og arbejdsprocesser og fører de nødvendige organisatoriske tilpasninger ud i livet.

Inddragelse af den private sektor i opgaveløsningen gennem udbud og frit valgs ordninger kan også bidrage til at sætte fokus på en så omkostnings-effektiv opgaveløsning som muligt.

På de enkelte serviceområder er der herudover en række muligheder for en bedre og mere effektiv anvendelse af ressourcerne, *jf. boks 6*.

Boks 6. Eksempler på mulighederne for effektiviseringer

- På undervisningsområdet er der muligheder for at øge den andel af lærernes arbejdstid, der anvendes til at undervise eleverne. Der er stor variation mellem kommunerne med hensyn til arbejdstidstilrettelæggelsen. Det har samtidigt igennem flere år været et hovedmål på området at reducere enhedsudgifterne, hvilket styringsmæssigt er mere håndterbart i en situation hvor elevtallet stiger.
- På ældreområdet er der muligheder for at øge den andel af arbejdstiden, der anvendes sammen med de ældre. Konkrete redskaber kan være anvendelsen af mål- og resultatstyring, systematisk og ensartet visitation på baggrund af det politisk fastsatte serviceniveau, systematisk dokumentation og opfølgning på indsatsen og større ansvarliggørelse af lederne.
- På børnepasningsområdet er det ligeledes muligt at forbedre økonomistyringen. Eksempelvis er det muligt at forbedre ressourceanvendelsen ved i højere at tilpasse personalenormeringerne efter børnenes fremmødemønstre.
- På administrationsområdet kan der opnås en højere effektivitet ved at samle administrative støttefunktioner og herigennem bl.a. undgå overlap og udnytte specialiseringsfordele.
- Medarbejderne på de kommunale serviceområder bruger en relativt stor del af deres tid på administration. Gennem en mere optimal tilrettelæggelse af opgaverne er der potentiale for, at lærere, pædagoger mv. kan bruge mere tid på kerneopgaverne.
- Digitalisering medfører, at en lang række administrative opgaver i dag kan løses, uden at det kræver en direkte inddragelse af kommunale medarbejdere. Desuden kan digitalisering give stordriftsfordele f.eks. i skatteforvaltningen.
- Kommunerne kan gennem et øget fokus på indkøbsfunktionen, herunder f.eks. ved energibesparelser, frigøre midler til forbedret service til borgerne.

Der er områder, hvor indsatsen kan målrettes bedre

Der er områder, hvor der er behov for en bedre målretning og styring af indsatsen.

Det gælder ikke mindst i forhold til de forskellige offentlige tilbud til udsatte børn og unge. Udgifterne på dette område er i mange år vokset meget betydeligt – og langt ud over hvad der kan forklares ud fra øgede behov og flere børn.

Samtidig ved man meget lidt om effekterne af de forskellige tilbud. Det er kun sparsomt dokumenteret, om de tilbud man bruger, nu også virker på de problemer, der ønskes løst. Det gør det vanskeligt at sikre, at pengene bruges på de tilbud, der giver de bedste resultater. Hertil kommer, at flere undersøgelser peger på, at der er store forskelle på, hvilke tilbud børn med et bestemt problem får – selv inden for den samme kommune.

Der er derfor behov for at målrette pengene mod de indsatser og tilbud, der giver de bedste resultater, så det sikres at alle børn og unge har en fair chance for at vokse op og udnytte deres ressourcer fuldt ud. Der er i højere grad behov for at bruge pengene bedre, end der er behov for flere penge. En fortsættelse af den hidtidige udgiftsvækst vil hverken være socialpolitisk eller samfundsøkonomisk forsvarlig.

Grundtakstreformen givet et godt udgangspunkt for en bedre målretning af indsatsen. De foreløbige tilbagemeldinger tyder således på, at grundtakstreformen netop har været med til at kvalificere sagsbehandlingen og øge fokus på sammenhængen mellem pris og kvalitet.

Regeringen er også parat til at understøtte processen med at tilvejebringe nye styringsmuligheder for amter og kommuner, der kan medvirke til at sikre en bedre anvendelse af pengene på disse områder.

Specialundervisningen er et andet område, hvor der er basis for at målrette indsatsen. Der mangler tilstrækkelig viden om, hvad elever fagligt og socialt får ud af de forskellige typer af specialundervisning. Større viden om dette vil kunne sikre eleverne et bedre udbytte af specialundervisning. Det vil også være relevant at undersøge, om tilsvarende eller bedre resultater kan opnås, ved at den almindelige undervisning gøres mere rummelig.

Der er områder, hvor der bliver færre brugere

Der er serviceområder, hvor der bliver færre brugere og dermed et mindre udgiftsbehov. Det gælder eksempelvis dagpasningsområdet, hvor antallet af indskrevne 0-5-årige i dagtilbud forventes at falde. Med færre børn, vil det på dagpasningsområdet være muligt at opretholde et højt serviceniveau, samtidig med at udgifterne reduceres. Som led i aftalen om kommunernes økonomi i 2003, har regeringen og KL i fællesskab tilkendegivet, at på områder, hvor der bliver færre brugere – som f.eks. på dagpasningsområdet – er det vigtigt at ressourceforbruget tilpasses i takt hermed.

Men der er også områder, hvor der er behov for flere penge for at kunne give borgerne den service, som vi ønsker at stille til rådighed

Der er områder, hvor der er behov for flere ressourcer. Det gælder eksempelvis sundhedsvæsenet. Ønskerne om et højt aktivitetsniveau på sygehuse, korte ventetider samt at borgerne tilbydes behandling af høj faglig kvalitet betyder, at der selv med effektiviseringer inden for sektoren vil være behov for at tilføre ekstra ressourcer til sundhedsområdet.

For at tilskynde sygehusene til en bedre arbejdstilrettelæggelse ønsker regeringen, at de enkelte sygehuses bevillinger fremover i højere grad skal afhænge af deres resultater. Regeringen har allerede taget skridt til at fremme denne udvikling ved at gøre en del af statens tilskud til amterne betinget af, at der præsteres ekstra aktivitet i sygehusvæsenet. Dette vil efter drøftelse med amterne blive fulgt op med yderligere initiativer, der allerede fra 2004 kan fremme amternes anvendelse af aktivitetsafhængige bevillinger.

Amternes udgifter til medicintilskud er de senere år steget meget betydeligt. Ved sidste års kommuneforhandlinger blev regeringen og Amtsrådsforeningen derfor enige om, at udgiftsstyringen skal forbedres med henblik på at sikre, at der udskrives den rigtige medicin til den rigtige pris og i den rigtige mængde.

Der vil også indenfor råderummet være plads til en begrænset udgiftsvækst på andre områder.

Skattestoppet i kommuner og amter

Skattestoppet indebærer, at den gennemsnitlige beskatning ikke må stige for kommunerne henholdsvis amterne under ét. Skattestoppet afskærer imidlertid ikke den enkelte kommune eller det enkelte amt fra at hæve skatten, hvis der er et langsigtet strukturelt behov for det, *jf. boks 7*.

Boks 7. Skattestoppet for kommuner og amter

- Skattestoppet betyder, at den gennemsnitlige beskatning ikke må stige for kommunerne henholdsvis amterne under ét.
- Der kan være kommuner eller amter med langsigtede tilpasningsbehov, der kan have vanskeligt ved at undgå skattestigninger samtidig med at andre har plads til at sætte skatten ned.
- Netop derfor gælder skattestoppet ikke hver enkelt kommune eller amt – men derimod alle kommuner henholdsvis amter under ét.
- Skattestoppet forhindrer ikke, at særligt økonomisk trængte kommuner eller amter hæver skatten. Overholdelse af skattestoppet fordrer i givet fald, at andre kommuner hhv. amter, der er bedre stillede – f.eks. på grund af en mere gunstig befolkningsudvikling – reducerer skatteudskrivningen tilsvarende.
- Økonomiske ubalancer for kommunerne hhv. amterne under ét opfanges ved justeringer i bloktilskuddet og påvirker dermed ikke skatteudskrivningen.

I forhold til kommunerne betyder skattestoppet, at hvis de aftalte udgifter overstiger de skønnede indtægter, forhøjes de statslige bloktilskud til kommuner og amter tilsvarende, så der er balance i økonomien for kommuner henholdsvis amter under ét.