

Øbeligheden og de kommunaløkonomiske og samfundsøkonomiske problemer på Bornholm

Henrik Christoffersen

Marts:2004

Working Paper

AKF working paper indeholder foreløbige resultater af undersøgelser eller forarbejder til artikler eller rapporter. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige artikel eller rapport vil kunne afvige fra et working paper. Working paper er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for AKF-rapporter. AKF working paper udgives kun på www.akf.dk og ikke i trykt form.

**Øbeligheden og de kommunaløkonomiske
og samfundsøkonomiske problemer
på Bornholm**

af

Henrik Christoffersen

AKF Forlaget
Marts 2004

Abstract

Bornholm er præget af ubalance i den lokale samfundsøkonomi med overnormal arbejdsløshed og befolkningstilbagegang som konsekvens. Den offentlige serviceforsyning kan ikke bedrives på almindeligt niveau uden særligt statsligt tilskud på sygehusområdet. Papiret indkredser momenter, som kæder de økonomiske problemer sammen med øbeligheden. Der lægges vægt på tre dimensioner samt på de gensidige sammenhænge herimellem: De socioøkonomiske strukturer analyseres, og de bornholmske særtræk udpeges, bl.a. ved sammenligning med strukturerne i landets øvrige udkantsområder. Særlige udgiftsmomenter i den lokale og regionale produktion af velfærdsservice peges ud. Endelig vises særlige servicebehov, som kan henføres til øbeligheden.

Forord

I 2003 påbegyndte AKF i samarbejde med Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet et treårigt projekt om konsekvenserne af kommunesammenlægningen på Bornholm initieret og finansieret af Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Dette projekt har ledt til, at der i AKF nu pågår en analysevirksomhed om bornholmske samfundsforhold, og at der herunder opbygges et omfattende datamæssigt grundlag. Undervejs er etableret en kontakt til Bornholms Regionskommune om arbejdet.

Da Bornholms Regionskommune i foråret 2004 skal optage forhandlinger med Indenrigsministeriet om regionskommunens økonomi, og da regionskommunen på forhånd havde kendskab til AKF's igangværende analysearbejde, har regionskommunen forespurgt, hvorvidt AKF ville påtage sig at udarbejde en redegørelse om de samfunds- og kommunaløkonomiske problemstillinger, som knytter sig til øbeligheden til brug for disse forhandlinger. AKF har påtaget sig denne opgave og har på grundlag af foreliggende analyser og informationer samt ud fra supplerende materiale fra Bornholms Regionskommune udarbejdet dette arbejdspapir. Der har ikke fra Bornholms Regionskommunes side været lagt restriktioner på AKF's arbejde. Alene AKF bærer ansvaret for arbejdet.

Stud.polit. Christian Friis Binzer har udført dataanalyserne i dette working paper.

Henrik Christoffersen
Marts 2004

Indhold

1 Sammenfatning	7
2 Problemstillingen	9
3 Det bornholmske samfunds udviklingsproblemer	12
3.1 Socioøkonomisk analyse	12
3.2 Indenrigs- og Sundhedsministeriets analyse af regionernes konkurrenceevne	26
3.3 Fremtidsperspektivet: Danmarks Statistiks befolkningsprognose	27
4 Økonomien i den lokale offentlige serviceforsyning	31
4.1 Lokal beskatning, serviceniveau og udligning	31
4.2 Administrationsområdet	33
4.3 Omkostningsniveau og øbeliggenhed.....	36
4.4 Øbeliggenhedens kommunale servicebehov	37
5 Smertensbarnet: Sygehusområdet	41
Litteratur	47
English Summary	49

1 Sammenfatning

I rapporten om Regionernes konkurrenceevne, som på initiativ af Indenrigs- og Sundhedsministeriet er udsendt i januar 2004, karakteriseres de danske regioners tilgængelighed ved et beregnet tilgængelighedsmål. Bornholm fremstår her som den region, som har den ringeste tilgængelighed af alle regioner. Øbeligheden indebærer et næsten fuldstændigt fravær af arbejdspendling fra og til Bornholm.

Det løft i områdets indkomstniveau, som arbejdspendlerne almindeligvis henter hjem i udkantsområderne, kan ikke opnås på Bornholm. Indkomstniveauet på Bornholm er da også lavere end i landets øvrige udkantsområder. Den vanskelige tilgængelighed gør i det hele taget erhvervsudøvelse vanskelig, og Bornholm har da også en svag erhvervsøkonomisk base, hvor turismen dog er betydende. Ledigheden er høj, og befolkningstallet er stadigt faldende på grund af den svage erhvervsøkonomiske base, og Danmarks Statistiks befolkningsprognose viser dels et fortsat markant fald i indbyggertal, dels en stærk forskydning i alderssammensætningen i retning af flere ældre og færre erhvervsaktive. I de senere år har det endvidere bidraget til afmatningen i den bornholmske økonomi, at der er gennemført en markant reduktion af den i hovedsagen statslige beskæftigelse inden for erhvervsgruppen offentlig administration mv.

Den offentlige lokale/regionale økonomi belastes af det markant lave indkomstniveau i sammenhæng med en ikke fuldstændig økonomisk udligning mellem kommunerne.

Øbeligheden og den lille regionsstørrelse indebærer også i flere henseender særlige omkostninger og udgiftsbehov for Bornholms Regionkommunes serviceforsyning. På det amtskommunale område er syge-

husudgifterne pr. indbygger væsentligt højere end i det øvrige land, og en statslig kompensationsbetaling reguleres med en sådan takt, at sygehusbetjeningen af den bornholmske befolkning klemmes i den teknologiske og organisatoriske udvikling, som foregår på området. Også hvad angår de regionale administrationsopgaver, er der et særligt omkostningspres på Bornholm på grund af regionsstørrelsen.

På flere områder indebærer den isolerede beliggenhed, at regionskommunen ved indkøb af varer og tjenesteydelser må betale meget høje priser på grund af fravær af et fungerende konkurrencemarked. En analyse af asfaltpriser belyser denne problematik.

Hertil kommer de høje rejseomkostninger for regionskommunen ved patientbefordring, personalerejser, skolerejser mv.

Ligeledes præsenteres Bornholms Regionskommune for særlige udgiftsbehov i kraft af øbeliggenheden. Det er tilfældet, hvor særligt beredskab er nødvendigt. Ligeledes er det en fundamental problemstilling, at den bornholmske befolkning oplever et særligt begrænset tilbud af uddannelse, kultur mv., da det ikke er muligt at trække på udbuddet i omliggende kommuner. Det kan begrunde en særlig indsats på disse områder og dermed også høje udgifter.

Mulighederne for at imødekomme sådanne udgiftsbehov er dog begrænset af det svage beskatningsgrundlag og det relativt høje skatteniveau på Bornholm.

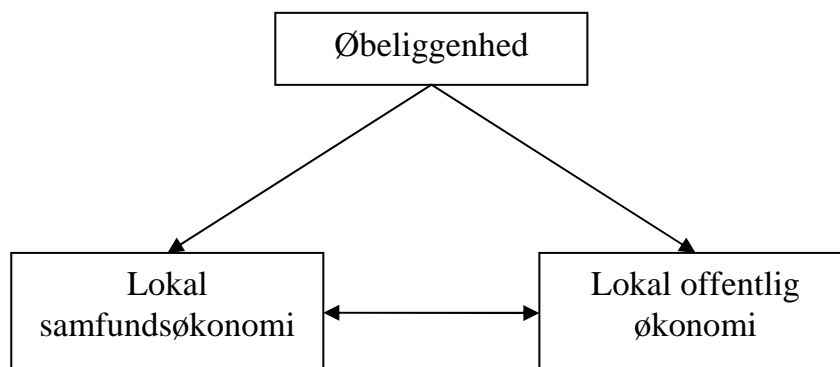
2 Problemstillingen

I rapporten om Regionernes konkurrenceevne fra januar 2004, som Indenrigs- og Sundhedsministeriet har taget initiativ til, er Danmark opdelt i 21 regioner. Bornholm udgør en af disse regioner. Rapporten opstiller et mål for de 21 regioners tilgængelighed. Med det mål som grundlag bliver Bornholm karakteriseret som den danske region, der har den ringeste tilgængelighed. Kun Grenå-regionen fremtræder med en tilgængelighed, som er næsten lige så ringe som Bornholms. Bornholm adskiller sig imidlertid, hvad tilgængelighed angår, alligevel radikalt fra Grenå-regionen såvel som fra landets øvrige 20 regioner i det hele taget, idet pendlingen mellem Bornholm og de øvrige danske regioner er særdeles begrænset, hvad der ikke er tilfældet for Grenå-regionens og de øvrige regioners vedkommende. Det er øbeligheden, som er baggrunden for, at Bornholm således i særlig grad er adskilt fra landets øvrige regioner.

Øbeligheden har væsentlige konsekvenser for det bornholmske samfund i flere henseender. Det er hensigten nedenfor at belyse dette. Der gøres ikke forsøg på at opregne et samlet mål for konsekvenserne af øbeligheden. I princippet kunne dette gøres ved hjælp af en konsistent økonomisk model, men i praksis vil det indebære et endog meget stort arbejde at tilvejebringe tilstrækkeligt detaljerede og præcise data til at opnå sikre resultater af en modelanalyse af den specielle problemstilling. I stedet redegøres for væsentlige problemstillinger for den bornholmske samfundsøkonomi og for den lokale offentlige økonomi på øen, som kan sættes i forbindelse med øbeligheden.

Tilgangen er anskueliggjort i figur 2.1.

Figur 2.1 Øbeligheden og den regionale udvikling



Øbeligheden indebærer restriktioner i forhold til erhvervsudøvelsen på Bornholm. Der er eksempelvis særlige transportomkostninger forbundet med at drive erhvervsvirksomhed på øen, ligesom øens afsondrede arbejdsmarked indebærer særlige restriktioner i forhold til at rekruttere specielt uddannet arbejdskraft.

Øbeligheden indebærer også konsekvenser for regionskommunens muligheder for at forestå serviceproduktionen, ligesom regionskommunen oplever særlige udgiftsbehov til eksempelvis selvforsyning.

Endelig er det vigtigt at være opmærksom på sammenhænge mellem lokal samfundsøkonomi og lokal offentlig økonomi. En svag erhvervsudvikling er ensbetydende med et svagt beskatningsgrundlag for regionskommunen, og ligeledes kan en svag erhvervsudvikling trække udgiftsbehov med sig.

Det er i øvrigt væsentligt at være opmærksom på, at når de bornholmske forhold skal gøres til genstand for en vurdering, så er en fordelingsmæssig betragtning – og hermed en politisk betragtning – betydende. Der gives fx ikke noget entydigt økonomisk svar på, hvorledes konsekvensen af, at den bornholmske befolkning ikke som befolkningen andre steder kan nyde godt af nabokommuners tilbud af kultur mv., skal vurderes. I sidste ende gives heller ikke noget entydigt svar fra økonomisk side på, hvorledes betydningen af afvandringen fra Bornholm skal gøres op.

Redegørelsen falder i tre dele.

Først beskrives i afsnit 3 de væsentlige træk ved erhvervsstrukturen og socioøkonomien på Bornholm, idet der lægges særlig vægt på at fremhæve

de karakteristika, som kan sættes i forbindelse med øbeligheden. Det gøres bl.a. ved at sammenholde de bornholmske træk med forholdene i de øvrige dele af landet herunder i forskellige grupper af kommuner kendetegnet ved forskellige former for udkantsbelighed.

Dernæst undersøges i de to følgende afsnit sider af den lokale offentlige virksomhed, som antages i særlig grad at være påvirket af Bornholms øbelighed og afsondrethed fra naboregioner. I afsnit 5 ses på driften af sygehusvæsenet, som lægger beslag på en betydelig del af regionskommunens budget, og som i særlig grad er påvirket af øbeligheden. Dette er allerede erkendt, idet Bornholms Regionskommune modtager et særtilskud fra staten til drift af sygehusvæsenet.

Forinden ses i afsnit 4 på den øvrige kommunale servicevirksomhed. Dette afsnit rummer tillige en behandling af spørgsmålet om forbindelsen mellem udviklingen i den lokale samfundsøkonomi og den lokale offentlige økonomi.

3 Det bornholmske samfunds udviklingsproblemer

3.1 Socioøkonomisk analyse

Befolkning

Det er et helt fundamentalt træk ved udviklingen i det bornholmske samfund, at der til stadighed finder en mærkbar og i dansk sammenhæng usædvanlig tilbagegang i indbyggertal sted. Som det fremgår af tabel 3.1, vokser den danske befolkning med knap 0,4% om året. På Bornholm bliver befolkningstallet derimod formindsket med omkring 0,5% årligt. Bornholm skiller sig altså markant ud i forhold til den almindelige udvikling i Danmark.

Tabel 3.1 Befolkningsudviklingen på Bornholm samt i landets øvrige regioner og i forskellige kommunekategorier, 1997-2001 og 2001-2003

	Befolkning 1997 antal	Befolkning 2001 antal	Befolkning 2003 antal	Vækst i procent pr. år 1997- 2001	Vækst i procent pr. år 2001- 2003
Regioner					
Hovedstadsområdet	1.765.548	1.806.667	1.819.163	0,58%	0,35%
Vestsjællands og Storstrøms Amter	548.569	556.566	561.917	0,36%	0,48%
Bornholms Amt	45.018	44.126	43.956	-0,50%	-0,19%
Fyns Amt	471.422	472.064	473.471	0,03%	0,15%
Vejle og Århus Amter	971.322	989.823	1.002.461	0,47%	0,64%
Øvrige Jylland	1.473.242	1.479.966	1.482.435	0,11%	0,08%
Hele Landet	5.275.121	5.349.212	5.383.403	0,35%	0,32%

	Befolkning 1997 antal	Befolkning 2001 antal	Befolkning 2003 antal	Vækst i procent pr. år 1997- 2001	Vækst i procent pr. år 2001- 2003
Kommunegrupper uden for hovedstadsområdet					
<i>a) Efter størrelse:</i>					
<5.000 indbyggere	78.157	77.986	77.753	-0,05%	-0,15%
5-10,000 indbyggere	800.269	807.915	813.226	0,24%	0,33%
10-15,000 indbyggere	550.336	557.200	558.956	0,31%	0,16%
15-30,000 indbyggere	660.370	665.999	669.091	0,21%	0,23%
>30.000 indbyggere	1.420.441	1.433.445	1.445.214	0,23%	0,41%
<i>b) Efter placering i bymønsteret</i>					
Landkomm.*	771.900	779.024	783.179	0,23%	0,27%
Landbrugskomm.	555.628	556.964	557.727	0,06%	0,07%
Udkantskomm.	257.447	255.037	254.233	-0,23%	-0,16%

Kilde: Statistikbanken samt egne beregninger.

Bem.: I alle årene er Bornholm behandlet som én samlet enhed.

Landkommuner er defineret efter kommunens størrelse, landbrugskommuner efter kommunens erhvervs sammensætning og udkantskommuner efter kommunens afstand til centerkommuner. Jf. definitioner se Christoffersen (2003).

* Bramsnæs Kommune har status som både landkommune og kommune i hovedstadsområdet.

Tabellen rummer en mangfoldighed af kommunegrupperinger efter størrelse og placering i bymønsteret samt efter placering i det regionale mønster. I forhold til alle disse grupperinger skiller Bornholm sig også ud i henseende til befolkningsudviklingen, idet der ikke i andre grupperinger findes en tilsvarende tilbagegang. I nogle små kommuner med ekstrem udkantsbeli-ghed som øbeli-ghed findes dog også en betyden- de befolknings-tilbagegang.

Befolkningsstrukturen på Bornholm er også særegen sammenholdt med den danske befolkning som helhed. Tabel 3.2 belyser befolkningens alderssammensætning på Bornholm og i andre dele af landet. Det afgørende er, at de unge vejer mindre i forhold til den samlede befolkning på Bornholm end i Danmark som helhed. Igen forholder det sig tillige sådan, at de unges – de 15-29-åriges – andel af befolkningen, som på Bornholm udgør 14,2% i 2001, er lavere end den tilsvarende andel i nogen anden af de viste kommunegrupperinger.

Tabel 3.2 Befolkningens aldersstruktur på Bornholm samt i landets øvrige regioner og i forskellige kommunekategorier, 1997 og 2001

	0-14 år		15-29 år		30-44 år		45-59 år		60-75 år		76-90 år		Over 90 år	
Regioner	1997	2001	1997	2001	1997	2001	1997	2001	1997	2001	1997	2001	1997	2001
Hovedstadsområdet	16,7	17,8	20,9	19,5	22,9	23,4	20,4	20,3	12,1	12,0	6,5	6,3	0,5	0,6
Vestsjællands og Storstrøms Amter	17,6	18,3	17,6	15,9	21,7	21,3	21,4	22,5	14,2	14,3	7,0	7,1	0,5	0,6
Bornholms Amt	18,0	17,9	15,9	14,2	21,5	20,4	21,3	23,4	14,7	15,0	8,1	8,3	0,6	0,7
Fyns Amt	17,6	18,5	20,2	18,1	21,7	21,5	19,9	21,0	13,1	13,3	6,9	7,0	0,6	0,6
Vejle og Århus Amter	18,4	19,2	21,5	19,7	22,5	22,3	19,6	20,5	11,7	11,9	5,9	5,9	0,5	0,5
Øvrige Jylland	19,1	19,6	19,6	17,9	21,8	21,5	19,7	20,7	13,0	13,2	6,4	6,5	0,5	0,6
Hele Landet	17,8	18,7	20,2	18,5	22,3	22,3	20,1	20,8	12,6	12,7	6,5	6,4	0,5	0,6
Kommuner uden for hovedstadsområdet														
<i>a) Efter størrelse:</i>														
<5.000 indbyggere	18,4	19,0	15,9	14,2	20,7	20,2	21,2	22,5	15,2	15,3	8,0	8,1	0,7	0,7
5-10.000 indbyggere	19,7	20,4	17,1	15,2	22,1	21,8	20,7	21,9	13,3	13,5	6,6	6,6	0,5	0,6
10-15.000 indbyggere	19,2	20,0	17,8	15,7	21,9	21,7	20,5	21,6	13,4	13,7	6,6	6,7	0,5	0,6
15-30.000 indbyggere	18,4	19,0	19,1	17,1	21,6	21,4	20,2	21,4	13,4	13,7	6,8	6,9	0,5	0,6
>30.000 indbyggere	17,4	18,1	23,0	21,5	22,1	21,9	19,1	20,0	11,9	12,0	6,0	6,1	0,5	0,5
<i>b) Efter placering i bymønsteret</i>														
Landkomm.*	19,4	20,1	16,8	14,9	21,9	21,7	21,0	22,2	13,6	13,8	6,7	6,7	0,5	0,6
Landbrugskomm.	19,8	20,4	17,1	15,4	21,6	21,3	20,0	21,3	13,9	13,9	7,0	7,0	0,6	0,7
Udkantskomm.	18,5	18,8	16,2	14,5	21,0	20,3	20,7	22,3	15,1	15,3	7,8	8,0	0,6	0,8

Kilde: AKF's databank.

* Bramsnæs Kommune har status som både landkommune og kommune i hovedstadsområdet.

De unges beskedne vægt i den bornholmske befolkning hænger sammen med fraflytning i forbindelse med videre uddannelse. De 0-14-årige børns andel af befolkningen på Bornholm er således ikke nævneværdigt afvigende fra landsgennemsnittet. Dog viser tabel 3.2 en tendens til, at børnenes andel af den samlede befolkning er vigende på Bornholm, hvor denne andel i Danmark som helhed er voksende.

Bortfaldet af unge ophæves ikke umiddelbart i gruppen af midaldrende mellem 30 og 44 år. Også denne aldersgruppe er klart svagere repræsenteret i den bornholmske befolkning end svarende til landsgennemsnittet.

Ydermere gælder, at hvor denne aldersgruppe i landet som helhed har fastholdt en uændret andel af den samlede befolkning, så er der på Bornholm sket en relativt markant udtynding i aldersgruppen.

Tilbage står, at befolkningen på Bornholm er præget af en overvægt af indbyggere over 45 år. I særdeleshed ses, at hvor befolkningen over 60 år på landsbasis i de senere år har udgjort en uændret andel af befolkningen, så er denne aldersgruppe på Bornholm kommet til at udgøre en større og endvidere stigende andel af befolkningen.

Erhvervsstruktur

Bornholms erhvervsstruktur er kendetegnet ved markante særtræk, som kan sættes i forbindelse med øbeligheden. Tabel 3.3 tegner et billede af erhvervsstrukturen.

Selv om Bornholm i mange henseender er et udkantsområde i Danmark, vejer de primære erhverv, landbrug og fiskeri, ikke særlig tungt, hvad angår andelen af arbejdspladser. Fiskeriet har spillet en væsentligt større rolle, men erhvervet har været udsat for en markant tilbagegang.

Tabel Arbejdspladsernes fordeling på erhverv på Bornholm og i landets øvrige regioner samt i forskellige kommunekategorier, 2001 samt absolut ændring i antal job fra 1997 til 2001

Arbejdspladsernes lokalisering Regioner	Landbrug, fiskeri, skovbrug	Industri (forarbejdede)	Industri	Bygge og anlæg	Transport	Energi, Post og Tele	Detailhandel	Hotel, restaurations	Engros-handel	Undervisning, sundhed, socialvæsen	Off. adm. mv.	Servicevirksomhed	Alle
Hovedstadsområdet	0,8	1,8	8,8	5,8	5,2	4,2	6,8	5,6	9,1	23,1	6,9	21,9	100
Ændring 1997-2001*	-710	-2.881	-4.001	5.896	2.265	1.118	4.321	7.126	2.625	14.755	-6.340	40.127	64.301
Vestsjællands og Storstrøms Amter	5,7	5,0	11,4	7,6	3,7	3,8	7,8	3,8	6,4	28,0	6,0	10,6	100
Ændring 1997-2001	-1.585	-241	218	2.300	-1.432	-1.086	1.135	-917	-399	4.549	-3.084	2.894	2.352
Bornholms Amt	7,4	7,4	7,2	6,0	5,8	4,3	8,4	7,1	4,3	26,1	7,6	8,4	100
Ændring 1997-2001	-322	-117	94	-72	-51	-70	46	72	-128	361	-559	14	-732
Fyns Amt	6,0	4,7	13,4	6,7	2,9	3,6	7,4	4,7	7,3	26,8	4,1	12,5	100
Ændring 1997-2001	-1.559	-1.288	-2.764	1.730	-938	-217	553	789	150	3.848	-1.770	4.676	3.210
Vejle og Århus Amter	3,5	5,2	13,9	6,4	4,2	3,9	7,2	4,1	8,9	25,1	3,8	13,7	100
Ændring 1997-2001	-2.692	-1.126	282	3.618	943	-830	2.113	1.301	2.652	10.360	-5.455	11.233	22.399
Øvrige Jylland	6,7	7,9	15,2	6,4	3,8	3,2	6,7	4,2	7,5	22,8	5,1	10,5	100
Ændring 1997-2001	-8.372	-1.247	1.104	4.423	154	-2.812	1.749	1.942	972	14.965	-9.078	8.449	12.249
Hele Landet	3,8	4,7	12,1	6,3	4,3	3,8	7,0	4,7	8,2	24,1	5,5	15,4	100
Ændring 1997-2001	-15.240	-6.900	-5.067	17.895	941	-4.108	9.917	10.313	5.872	48.838	-26.286	67.393	103.568
Kommuner uden for hovedstadsområdet													
a) Efter størrelse													
<5.000 indbyggere	12,5	4,4	15,6	7,7	3,6	3,2	6,6	5,3	4,1	24,2	4,5	8,3	100
Ændring 1997-2001	-609	-318	202	366	-126	-161	207	133	-185	744	-462	463	254
5-10.000 indbyggere	11,5	8,8	13,6	7,4	4,2	2,8	5,8	4,0	6,6	23,0	3,6	8,6	100

Arbeitsplatzs Lokalisierung Regioner	Landbrug, fiskeri, skovbrug	Industri (forarbejdede)	Industri	Bygge og anlæg	Transport	Energi, Post og Tele	Detailhandel	Hotel, restaurations	Engros-handel	Undervisning, sundhed, socialvæsen	Off. adm. mv.	Servicevirksomhed	Alle
<i>Ændring 1997-2001</i>	-5.658	-2.500	1.232	3.015	-174	-1.170	857	300	203	6.260	-2.564	3.410	3.211
10-15.000 indbyggere	8,4	8,7	18,6	7,3	4,1	2,8	6,2	3,8	7,0	20,7	3,4	9,1	100
<i>Ændring 1997-2001</i>	-2.949	-282	2.397	2.552	404	-1.072	480	398	527	4.629	-2.718	2.769	7.135
15-30.000 indbyggere	4,9	6,1	15,0	6,4	3,3	3,4	7,4	3,9	7,3	25,5	5,9	10,8	100
<i>Ændring 1997-2001</i>	-3.483	519	996	2.174	-1.456	-1.579	689	-562	229	5.365	-4.101	4.005	2.796
>30.000 indbyggere	2,1	4,7	12,1	6,1	3,7	4,2	7,8	4,5	8,7	26,5	5,2	14,3	100
<i>Ændring 1997-2001</i>	-1.831	-1.438	-5.893	3.892	28	-1.033	3.363	2.918	2.473	17.085	-10.101	16.619	26.082
<i>b) Efter placering i bymønstret</i>													
Landkomm.	12,3	7,9	13,0	8,1	3,9	2,9	5,7	3,9	6,3	23,2	3,9	8,9	100
<i>Ændring 1997-2001</i>	-5.558	-1.669	2.333	3.284	-693	-1.285	1.126	8	416	6.183	-2.729	4.278	5.694
Landbrugskomm.	14,6	9,0	11,1	7,9	3,4	2,8	5,5	3,6	6,2	24,0	3,3	8,5	100
<i>Ændring 1997-2001</i>	-4.809	-1.837	1.408	2.291	-209	-981	299	196	448	4.257	-1.945	2.474	1.592
Udkantskomm.	12,6	6,9	10,2	6,9	4,9	3,2	7,1	5,1	5,6	24,8	4,5	8,3	100
<i>Ændring 1997-2001</i>	-1.899	-1.250	824	698	-789	-500	194	-140	-155	2.391	-1.418	645	-1.399

Kilde: AKF's databank – pendlingsmodellen.

Bem.: I alle år er Bornholm behandlet som én enhed.

* Absolut ændring i antal af arbejdspladser i området 1997-2001.

Industrien vejer også mindre på Bornholm end i landet som helhed. Det er forbundet med særlige omkostninger at drive industri på Bornholm, og det har vanskeliggjort, at selv traditionel industri har udviklet sig i større omfang. Opdeles industrien i forarbejdningsindustri og den øvrige industri, ses i tabel 3.3, at der på Bornholm findes en sektor af forarbejdningsindustri, som nogenlunde har samme tyngde som i landets udkantskommuner i almindelighed. Derimod er den øvrige industrisektor på Bornholm særdeles lille sammenholdt med erhvervsstrukturen i landets udkantskommuner.

Denne forholdsvis svage repræsentation af traditionelle erhverv modsvares af flere andre afgørende momenter, som også direkte lader sig sætte i forbindelse med øbeligheden.

For det første indtager turisterhvervet en iøjnefaldende plads. Beskæftigelsen inden for hoteller og restaurationer udgør således på Bornholm en andel af alle arbejdspladser, som er klart højere end i nogen af de øvrige viste kommunegrupperinger.

Det andet tungtvejende moment har forholdsvis direkte med særlige behov i kraft af Bornholms øbelighed at gøre. Transporterhvervet fylder således meget i den bornholmske erhvervsstruktur. Det hænger både sammen med færgedriften, som har base på Bornholm, og med det betydelige transportarbejde, der er knyttet til virksomhedsdriften på øen.

Hertil kommer, at både den offentlige velfærdssektor – undervisning, social- og sundhedsvæsen samt offentlig administration – og detailhandel udgør en bemærkelsesværdig stor andel af arbejdspladserne på Bornholm sammenlignet med det øvrige Danmark. For detailhandelens vedkommende er andelen af alle arbejdspladser på 8,4% på Bornholm større end i nogen anden af de beskrevne kommunegrupperinger, hvad der er forståeligt, når øens afsondrede beliggenhed og behovet for selvforsyning på dette område tages i betragtning. Turismen bidrager også til underlaget for en stor detailhandelssektor. Også hvad angår det store islet af beskæftigelse i den offentlige sektor er øbeligheden og behovet for at rumme mange funktioner inden for det begrænsede område med til at give en begrundelse.

Den beskedne vægt, som de traditionelle fremstillingserhverv har på Bornholm, er ikke ensbetydende med, at der findes nogen særlig repræsentation af mere moderne private erhverv på øen. Først og fremmest er det iøjnefaldende, at beskæftigelsen ved privat service er særdeles sparsom på

Bornholm. Hvor det i landet som helhed er 15,4% af arbejdsstyrken, som har beskæftigelse i de private serviceerhverv, så er andelen på Bornholm ikke meget mere end halvt så stor. Den andrager nemlig 8,4%.

Alt i alt fremstår den bornholmske erhvervsstruktur som ganske særegen – også når den sammenholdes med erhvervsstrukturen i landets udkantsområder og landbrugsorienterede områder, som det påvises i tabel 3.3. Ligesom i udkantsområderne og de landbrugsorienterede områder findes der på Bornholm kun en beskedent repræsentation af moderne private markedsorienterede erhverv. Modsat situationen i de danske udkantsområder og landbrugsorienterede områder i almindelighed findes der imidlertid på Bornholm også en beskedent repræsentation af traditionelle private fremstillingserhverv i de primære og sekundære erhvervssektorer. Hermed er den erhvervsøkonomiske base i den bornholmske økonomi i bemærkelsesværdig grad svag.

Til gengæld er den bornholmske erhvervsstruktur stærkere end erhvervsstrukturen i landets udkantsområder og landbrugsorienterede områder i almindelighed præget af, at øbeliggenheden og afskæringen fra samspillet med omgivne kommuner rejser særlige krav om tilstedeværelse af transport samt forbrugerservice og offentlige faciliteter.

Hertil kommer, at Bornholm kan udnytte øbeliggenhedens attraktionsværdi som grundlag for en betydende turisme. Hotel- og restaurationserhvervet udgør i det hele taget en større andel af arbejdspladserne i landets udkantsområder end svarende til landsgennemsnittet, men på Bornholm er dette erhvervs beskæftigelsesandel endnu større end i udkantsområderne i almindelighed.

Tabel 3.3 belyser også udviklingen i antallet af arbejdspladser fordelt på erhverv siden 1997. Årene efter 1997 var præget af en opgangskonjunktur, og frem til 2001 øgedes antallet af arbejdspladser med 103.568 i Danmark som helhed. To tredjedele af forøgelsen faldt inden for de private serviceerhverv. I øvrigt blev også beskæftigelsen inden for undervisning, sundhed og socialvæsen, som i hovedsagen henhører under kommuner og amter, øget væsentligt.

På Bornholm gik antallet af arbejdspladser i den samme periode tilbage med 732 svarende til 3,5% af det samlede antal arbejdspladser.

Inden for de bornholmske private serviceerhverv forblev antallet af job

stort set uændret. Bornholm fik altså ikke andel i de nye job, som blev skabt i den moderne del af den private markedsøkonomi. Derimod blev Bornholm, ligesom resten af landet, ramt af tilbagegang i job inden for markedsøkonomiens traditionelle dele i landbrug, fiskeri og forarbejdningsindustri. Bemærkelsesværdigt nok oplevede Bornholm dog en vis jobfremgang i den øvrige industri, som ellers gik tilbage på landsbasis.

De offentlige servicesektorer, undervisning, sundhed og socialvæsen, er målt i antal job vokset på Bornholm, som det er tilfældet i resten af landet. Erhvervsgruppen offentlig administration mv., som ikke mindst omfatter de decentrale statslige opgaver, er derimod blevet stærkt reduceret i løbet af perioden. På landsplan er der forsvundet 26.286 job, hvad der svarer til en nedgang på 15%. På Bornholm har tilbagegangen i antallet af job inden for gruppen offentlig administration imidlertid udgjort 559 job svarende til et tab på 27% af erhvervsgruppens job på øen.

Som udgangspunkt i 1997 vejede erhvervsgruppen offentlig administration væsentligt tungere på Bornholm end i landet som helhed, og også væsentligt tungere end i landets øvrige udkantsområder. Netop fordi der her i stor udstrækning er tale om statslige arbejdspladser, har området stor betydning for den lokale samfundsøkonomi. Der er nemlig tale om penge, som tilføres den lokale økonomi udefra, og de giver dermed anledning til nye lokale virkninger. Den markante reduktion af beskæftigelsen inden for erhvervsgruppen offentlig administration har dermed også fået et mærkbart gennemslag i hele den bornholmske økonomi.

Indkomster

Indkomstniveauet er meget lavt på Bornholm. Tabel 3.4 tegner et billede af situationen. De gennemsnitlige erhvervsindkomster (primære indkomster) udgjorde i 2001 195.000 kroner på Bornholm, hvor landsgennemsnittet lå på 220.000 kr. Ingen af de øvrige kommunegrupperinger i tabellen har tilnærmelsesvis så lavt indkomstniveau som Bornholm.

Tabel 3.4 De gennemsnitlige primære indkomster på Bornholm og i landets øvrige regioner samt i forskellige kommunekategorier, 1997 og 2001

Bopæl	Alle lokalt beskæftigede*		Vækst i pct. P.a.	Alle pendlere**		Vækst i pct. P.a.	Alle		Vækst i pct. P.a.
	1997	2001		1997	2001		1997	2001	
Regioner									
Hovedstadsområdet	188.720	195.680	0,91	257.330	269.983	1,21	229.408	239.952	1,13
Vestsjællands og Storstrøms Amter	188.969	195.342	0,83	226.100	233.754	0,84	205.075	213.496	1,01
Bornholms Amt	180.648	187.034	0,87	207.340	209.511	0,26	189.297	195.187	0,77
Fyns Amt	185.549	191.828	0,84	224.259	231.788	0,83	197.953	205.684	0,96
Vejle og Århus Amter	194.961	200.675	0,72	231.440	240.841	1,00	206.125	214.000	0,94
Øvrige Jylland	192.422	199.361	0,89	217.665	224.911	0,82	199.897	207.611	0,95
Hele Landet	190.985	197.524	0,85	240.103	249.857	1,00	211.367	220.364	1,05
Kommuner uden for hovedstadsområdet									
a) Efter størrelse:									
<5.000 indbyggere	182.254	190.748	1,15	213.102	219.385	0,73	195.827	204.221	1,05
5-10.000 indbyggere	182.511	190.804	1,12	216.762	225.103	0,95	199.500	209.023	1,17
10-15.000 indbyggere	188.871	194.620	0,75	222.709	231.194	0,94	202.084	209.966	0,96
15-30.000 indbyggere	191.513	198.509	0,90	228.022	236.183	0,88	202.619	211.241	1,05
>30.000 indbyggere	196.273	201.809	0,70	232.848	239.315	0,69	203.579	210.156	0,80
b) Efter placering i bymønstret									
Landkomm.*	181.484	190.211	1,18	219.054	227.594	0,96	200.484	210.318	1,20
Landbrugskomm.	183.707	192.435	1,17	211.995	219.169	0,84	196.669	205.650	1,12
Udkantskomm.	184.595	191.785	0,96	210.667	216.409	0,67	194.889	202.359	0,94

Bem.: I begge år er Bornholm behandlet som én enhed.

* Dvs. indbyggere i fx hovedstadsområdet, der er beskæftiget i den kommune, hvor de selv bor.

** Indbyggere i fx hovedstadsområdet, der er beskæftiget i en anden kommune, hvor som helst i landet, end den de har bopæl i.

Indkomstniveauet på Bornholm har i procentvis udvikling ikke fulgt med landstendensen i de senere år, som det også fremgår af tabellen.

Pendling

Ikke overraskende har arbejdspendlingen mellem Bornholm og landets øvrige kommuner et særdeles beskedent omfang. Det er belyst i tabel 3.5. Tabellen er baseret på Danmarks Statistiks grundregistre og er konstrueret ved at udskille de beskæftigede, som har forskellig bopæls- og arbejdsstedskommune. For landet som helhed er de fleste pendlere lønmodtagere, som dagpendler. På Bornholm er fast dagpendling særdeles vanskelig, og den registrerede pendling dækker nok i høj grad over forskellige andre former for pendling, hjemmearbejde mv.

I den belyste periode fra 1997 til 2001 er der sket en lille forøgelse af andelen af bornholmere i arbejdsstyrken, som har deres arbejdsplads uden for Bornholm, men andelen er stadig kun på 4%. For landet som helhed er pendlingen i perioden imidlertid fra et højt niveau øget med en større procentsats. I 1997 var det 41,6% af de beskæftigede i Danmark, som havde deres arbejdsplads uden for bopælskommunen, men i 2001 var andelen gået i vejret til 43,8%.

Den minimale pendling gælder også i modsat retning. Tabel 3.5 opregner også, at indpendlingen kun udgør 3-4% af de beskæftigede på Bornholm. Den beskedne indpendling kan udtrykke et lige så stort problem som den beskedne udpending. Når indpendling stort set ikke forekommer, indebærer det nemlig, at bornholmske virksomheder har langt vanskeligere ved at tiltrække arbejdskraft end virksomheder i landet i øvrigt. Rekruttering kan nærmest kun ske ved samtidig tilflytning, og det er et stort spring.

Det bemærkes i tabel 3.5, at Bornholms pendlingsmønster ikke alene adskiller sig fra det gennemsnitlige i Danmark. Det adskiller sig også markant fra pendlingsmønsteret i landets udkants- og landbrugskommuner. Selv om der nemlig her gennemgående er en negativ nettopending, så er bruttopendingen betydelig. Det gælder vel at mærke både udpendingen og indpendlingen.

De afskårne pendlingsmuligheder rummer en væsentlig forklaring på det markant lave bornholmske indkomstniveau, som blev påvist i tabel 3.4. I landets udkantskommuner i almindelighed ses nemlig i tabel 3.4, at en

væsentlig del af de beskæftigede indbyggere henter deres indkomst uden for kommunen, og at netop de, som finder beskæftigelse uden for kommunen, trækker indkomstniveauet kraftigt op. Muligheden for at hente indkomster i et centerområde eksisterer knap for den bornholmske befolkning.

Tabel 3.5 Udpendingens og indpendlingens andel af de beskæftigede på Bornholm og i landets øvrige regioner samt i forskellige kommunekategorier, 1997 og 2001

	Indpendling i procent af arbejdsstyrken i området		Udpending i procent af arbejdsstyrken i området	
	1997	2001	1997	2001
Regioner				
Hovedstadsområdet	60,7	61,2	57,3	57,1
Vestsjællands og Storstrøms Amter	36,6	39,3	48,5	54,4
Bornholms Amt	3,8	2,8	2,7	4,0
Fyns Amt	29,8	32,2	33,1	36,0
Vejle og Århus Amter	29,8	32,7	31,0	33,4
Øvrige Jylland	29,7	32,1	29,6	32,4
Hele Landet	41,3	43,5	41,6	43,8
Kommuner udenfor hovedstadsområdet				
<i>a) Efter størrelse:</i>				
<5.000 indbyggere	31,0	34,4	54,2	58,3
5-10.000 indbyggere	36,1	39,6	62,9	68,4
10-15.000 indbyggere	32,3	35,6	43,4	46,6
15-30.000 indbyggere	31,3	33,8	30,1	33,8
>30.000 indbyggere	27,7	29,8	18,0	20,1
<i>b) Efter placering i bymønsteret</i>				
Landkomm.*	33,8	37,7	67,7	72,5
Landbrugskomm.	28,9	32,6	60,2	65,9
Udkantskomm.	30,0	32,4	45,7	50,9

Kilde: DST Statistikbanken

Bem.: I begge år er Bornholm behandlet som én kommunal enhed. Således dækker ind- og udpending til/fra Bornholm over individer, der pendler til/fra selve øen.

Indpendling: samlet antal personer, der pendler til en arbejdsplads i fx hovedstadsområdet, hvor disse har bopæl i anden kommune end den, deres arbejdssted ligger i.

Udpending: samlet antal personer, der har bopæl i fx hovedstadsområdet og pendler til et arbejdssted i en anden kommuner, end hvor de har bopæl.

Beskæftigelsessituationen

Den manglende balance i den lokale bornholmske samfundsøkonomi kommer ikke alene til udtryk i befolkningstilbagegang, men også i en overnormal ledighed. Situationen er belyst i tabel 3.6.

Tabel 3.6 Arbejdsløshed i procent af arbejdsstyrken på Bornholm og i landets øvrige regioner samt i forskellige kommunekategorier 1997 og 2001

Regioner	1997	2001
Hovedstadsområdet	6,2	3,6
Vestsjællands og Storstrøms Amter	9,3	6,2
Bornholms Amt	12,0	9,5
Fyns Amt	7,9	6,3
Vejle og Århus Amter	7,2	5,2
Øvrige Jylland	6,9	5,0
Hele landet	7,5	5,2
Kommuner uden for hovedstadsområdet		
<i>a) Efter størrelse:</i>		
< 5.000 indbyggere	9,2	6,9
5.-10.000 indbyggere	7,5	5,3
10.-15.000 indbyggere	7,3	5,1
15.-30.000 indbyggere	7,6	5,6
> 30.000 indbyggere	9,0	6,8
<i>b) Efter placering i bymønsteret</i>		
Landkommuner	7,8	5,5
Landbrugskommuner	7,7	5,5
Udkantskommuner	9,7	7,0

Kilde: DST – Statistikbanken.

Uanset hvilken andel af tabellens kommunekategorier, der sammenlignes med, ses arbejdsløshedsniveauet på Bornholm at skille sig ud som ekstraordinært højt.

I perioden efter 1997 blev arbejdsløsheden bragt ned overalt i landet. Denne opgangsperiode ledte imidlertid ikke til, at den overnormale arbejdsløshed på Bornholm blev reduceret. I 1997 var arbejdsløsheden på Bornholm 60% højere end landsniveauet, men i 2001 var den overnormale arbejdsløshed vokset til at være på godt 80%.

Uddannelse

I tabel 3.7 er den normerede studietid for de beskæftigedes højeste afsluttede formelle uddannelse anvendt til at beregne et samlet mål for arbejdsstyrkens uddannelsesniveau. Det ses, at uddannelsesniveaet er lavt på Bornholm.

Tabel 3.7 De beskæftigedes gennemsnitlige uddannelsesniveau på Bornholm og i landets øvrige regioner samt i forskellige kommunekategorier, 1997 og 2001

Regioner	Lokalt beskæftigede		Pendlere		I alt	
	1997	2001	1997	2001	1997	2001
Hovedstadsområdet	12,0	12,2	12,6	12,7	12,3	12,5
Vestsjællands og Storstrøms Amter	11,6	11,8	12,0	12,1	11,8	11,9
Bornholms Amt	-	-	-	-	11,7	11,8
Fyns Amt	11,8	11,9	12,2	12,4	11,9	12,1
Vejle og Århus Amter	11,9	12,1	12,3	12,5	12,1	12,2
Øvrige Jylland	11,7	11,8	12,0	12,1	11,8	11,9
Hele Landet	11,8	12,0	12,3	12,5	12,0	12,2
Kommuner uden for hovedstadsområdet						
<i>a) Efter størrelse:</i>						
<5.000 indbyggere	11,4	11,6	11,9	12,1	11,7	11,8
5.-10.000 indbyggere	11,4	11,5	11,9	12,1	11,6	11,8
10.-15.000 indbyggere	11,5	11,6	11,9	12,1	11,7	11,8
15.-30.000 indbyggere	11,7	11,8	12,1	12,3	11,8	12,0
>30.000 indbyggere	12,0	12,1	12,5	12,6	12,1	12,2
<i>b) Efter placering i bymønstret</i>						
Landkomm.*	11,4	11,5	11,9	12,1	11,6	11,8
Landbrugskomm.	11,4	11,5	11,8	12,0	11,6	11,7
Udkantskomm.	11,4	11,6	11,8	11,9	11,6	11,7

Kilde: AKF's databank.

Bem.: I begge år er Bornholm behandlet som én kommunal enhed.

Det lave uddannelsesniveau kan ses i sammenhæng med aldersstrukturen og de bagvedliggende flyttemønstre. En betydende del af de unge flytter fra Bornholm, når de står over for at skulle påbegynde en uddannelse. Tilbageflytning modsvarer ikke fuldt de unges fraflytning.

3.2 **Indenrigs- og Sundhedsministeriets analyse af regionernes konkurrenceevne**

På initiativ af Indenrigs- og Sundhedsministeriet er der i januar 2004 blevet offentliggjort rapporten Regionernes Konkurrenceevne. Heri opstilles en model for belysning af konkurrenceevne.

Det antages, at det overordnede mål for regionerne er vækst, som kommer til udtryk i produktivitet udtrykt ved produktion pr. beskæftiget.

Det antages endvidere, at der gælder fire betydende såkaldte vækstdrivere, som er afgørende for væksten. De fire vækstdrivere er henholdsvis tilstedeværelsen af menneskelige ressourcer, iværksætteraktivitet, innovationsforudsætninger samt velfærdsservice. Den sidste af disse faktorer kan dog ikke i dansk sammenhæng påvises at være betydende, og analysen samles derfor om de tre øvrige vækstdrivere.

For hver af de tre betydende vækstdrivere udpeges et sæt af faktorer, som anses at udtrykke vækstdriverens præstationer, og altså hvor stærkt den pågældende vækstdriver virker i regionerne. Her kan eksempelvis være tale om, at antallet af nyetableringer indikerer noget om, hvor stærkt vækstdriveren iværksætter virker i regionen. Der foretages en sammenvejning af indikatorerne for præstationer til et samlet mål for regionernes konkurrenceevne.

For hver af de tre betydende vækstdrivere udpeges endvidere et sæt af faktorer, som udtrykker rammebetingelser, der formodes at have betydning for, hvor stærkt vækstdriveren kan virke. Eksempelvis er omfanget af erhvervsservice en faktor af betydning for, hvor store præstationer vækstdriveren iværksætter kan forventes at yde. Der findes en vis sammenhæng mellem præstationer og rammebetingelser, men sammenhængen er ikke voldsom stærk.

I analysen opdeles Danmark i 21 regioner, heraf 8 udkantsregioner, hvortil Bornholm hører.

Det er bemærkelsesværdigt i analysen, at Bornholm blandt Danmarks otte udkantsregioner udpeges som den region, der har den bedste overordnede målopfyldelse i form af vækst i produktivitet.

Bag dette resultat ligger, at Bornholm blandt udkantsregionerne beregnes at have den tredjebedste konkurrenceevne. Det siges igen at hænge

sammen med, at Bornholm blandt de otte udkantsregioner har de næstbedste rammebetingelser.

I forhold til konkurrenceevnen beregnes Bornholm altså at »overopfylde« vækstmålsætningen.

Til gengæld kommer Bornholm ud som den af alle landets regioner, som er kendetegnet ved den ringeste tilgængelighed udtrykt ved hjælp af et indekstal for befolkningsstørrelse og tidsforbrug for personlig kontakt.

Det forekommer at være en alvorlig begrænsning i analysen af regional konkurrenceevne, at der alene anvendes udviklingen i produktivitet som udtryk for, hvor godt det går med erhvervsudviklingen i regionen. Når et lille land som Danmark opdeles i 21 regioner, fås så små regionsstørrelser, at befolkningsbevægelser mellem regionerne spiller en væsentlig rolle, men den side er helt udeladt i den model, som ligger til grund for analysen.

Når denne begrænsning tages i betragtning står tilbage, at analysen af regionernes konkurrenceevne peger på, at der på Bornholm sammenholdt med andre udkantsområder findes ganske gode rammebetingelser for erhvervsudvikling i henseende til erhvervsserviceindsats, tilstedeværelse af risikovillig kapital og attraktivitet mv., når der foretages en umiddelbar sammenligning med andre danske regioner. Udtrykt med analysens terminologi kan de udpegede vækstdrivere imidlertid ikke opveje ulemperne ved den ekstremt svage tilgængelighed i en sådan grad, at markant befolknings tilbagegang kan undgås.

Analysen kan måske også tolkes i retning af, at virksomheder på Bornholm er tvunget til at præstere relativt stærke produktivitetresultater, hvis de overhovedet skal bestå.

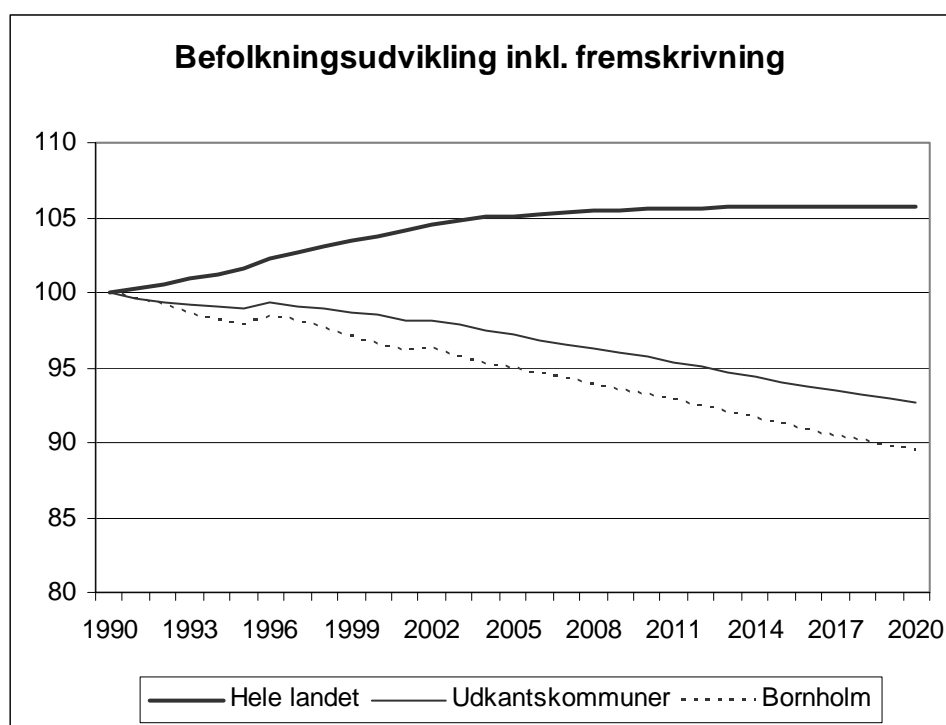
3.3 **Fremtidsperspektivet: Danmarks Statistiks befolkningsprognose**

Danmarks Statistik udarbejder med mellemrum befolkningsprognoser, som fremskriver befolkningen fordelt på alder med udgangspunkt i de nu kendte mønstre og i, hvad der opfattes som ventelige træk ved den videre demografiske udvikling. Den seneste befolkningsprognose fra Danmarks Statistik er i det følgende anvendt til at tegne et fremtidsbillede af befolk-

ningsudviklingen på Bornholm set i forhold til den ventede udvikling i landets udkantsområder i det hele taget og i forhold til den samlede landsudvikling.

Vi kan se frem til, at Danmarks befolkningstal vil have en aftagende vækstrate i de kommende år, og efter 2010 vil folketallet være stagnerende, som det fremgår af figur 3.1.

Figur 3.1 Danmarks Statistiks befolkningsprognose, hovedforløbet. 1990-2020



Bem.: Fremskrivningen af befolkningen gælder fra 2005. DST's befolkningsprognose, hovedforløbet.

I landets udkantsområde forventes en egentlig befolkningstilbagegang, og på Bornholm ventes en tilbagegang, som er kraftigere end i udkantsområderne i almindelighed.

Alderssammensætningen i befolkningen vil ændre sig markant i de kommende år. For landet som helhed vil der først og fremmest blive flere ældre over 66 år, mens antallet af børn og unge under 16 år vil falde. Antallet af erhvervsaktive vil være svagt vigende.

Prognosen for udviklingen i befolkningens alderssammensætning er vist i tabel 3.8.

Tabel 3.8 Danmarks Statistiks befolkningsprognose. Aldersstrukturen i hovedforløbet. Indeks 1990 = 100

	Bornholm					Udkantskommuner					Hele Landet							
	1995	2000	2005	2010	2015	2020	1995	2000	2005	2010	2015	2020	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Børn og unge	93	92	89	81	71	66	96	97	96	88	80	75	101	109	113	110	103	99
Erhvervsaktive	98	97	95	94	89	84	99	99	97	96	92	89	102	103	104	104	103	101
Ældre	102	100	100	107	125	140	101	99	100	105	120	131	101	100	101	107	124	136
I alt	98	97	95	93	91	89	99	98	97	96	94	93	102	104	105	106	106	106
Forsørgerbrøk	1,82	1,82	1,82	1,82	1,68	1,53	1,78	1,77	1,76	1,77	1,66	1,56	2,13	2,07	2,02	2,02	1,92	1,86

Forsørgerbrøk defineret som antal erhvervsaktive i forhold til antal børn og unge samt ældre

Børn og unge: 0-15 år
 Erhvervsaktive: 16-66 år
 Ældre: 67+ år

Med en sådan udvikling i alderssammensætning vil forholdet mellem de erhvervsaktive og den øvrige befolkning blive ændret. Forsørgerbrøken, som udtrykker dette forhold, vil falde.

I landets udkantsområder vil tilbagegangen i antallet af børn og unge være langt stærkere, og der vil være en egentlig tilbagegang i antallet af erhvervsaktive. Forsørgerbrøken vil nå ned på et meget lavt niveau, da der ventes en lige så stærk tilvækst i antallet af ældre som i hele landet.

På Bornholm vil de ændringer i befolkningens aldersstruktur, som leder til en reduktion af forsørgerbrøken, være endnu mere dramatisk end i landets udkantsområder i almindelighed. Hvor den bornholmske forsørgerbrøk i dag er marginalt højere end forsørgerbrøken i udkantsområderne, så peger prognosen på, at det modsatte vil være tilfældet i 2020.

4 Økonomien i den lokale offentlige serviceforsyning

4.1 Lokal beskatning, serviceniveau og udligning

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem sigter i princippet imod at fremkalde en udjævning af forholdet mellem lokal og regional skattebetaling på den ene side og serviceniveau i den lokale og regionale serviceforsyning på den anden side. Systemet levner imidlertid plads til regionale forskelle i flere henseender. Det beror på den som udgangspunkt frie skatteudskrivningsret, som er ensbetydende med frihed til at vælge serviceniveau mod så at acceptere de medfølgende økonomiske byrder. De regionale forskelle beror imidlertid også på, at der ikke fungerer en fuldstændig udligning i finansierings- og udligningssystemet. Endelig kan lokale forskelle i forholdet mellem skat og service bero på forskelle i produktivitet i kommunerne.

Beskatningsniveauet for indkomstskat på Bornholm var i 2003 på 33,60%. Det kan sammenholdes med, at den samlede amts- og primærkommunale udskrivningsprocent for hele landet var på 32,58.

Det relativt høje skattetryk kan ses i sammenhæng med et svagt beskatningsgrundlag. Ses på det samlede grundlag for såvel indkomst- som ejendomsbeskatning, fås, at hvor beskatningsgrundlaget pr. indbygger i 2003 udgjorde 108.126 kr. på Bornholm, så lå landsgennemsnittet på 135.894 kr.

Trods det relativt høje skattetryk leder det svage beskatningsgrundlag til, at det beregnede serviceniveau er relativt lavt på Bornholm. I Indenrigs- og Sundhedsministeriets nøgletal er serviceniveauet på Bornholm for 2003 beregnet til 0,96. Serviceniveauet angiver forholdet mellem kommunens

budgetterede udgifter og de udgifter, som kan henføres til udgiftsbehov som følge af den aldersmæssige og sociale sammensætning i kommunen pr. indbygger.

Hermed må forholdet mellem skat og service være relativt ufordelagtigt på Bornholm sammenholdt med landsgennemsnittet. Det beregnede skat/serviceforhold, hvor der korrigeres for betydningen af finansforskydninger, generelle tilskud samt bidrag/tilskud i forbindelse med den mellemkommunale udligning, er for 2003 opgjort til 1,02. Uden disse korrektioner er skat/serviceforholdet opgjort til 1,05. Sammenholdt med kommunerne i landets udkantsområder er det beregnede skat/serviceforhold, således som det opgøres af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, imidlertid ikke i enestående grad ufordelagtigt.

Nils Groes har i 2004 ved hjælp af regressionsanalyser undersøgt, hvilke faktorer som direkte kan forklare forskellene i skat og skat/serviceforhold mellem kommunerne. Det grundlæggende resultat er, at indkomstniveauet og de socioøkonomiske karakteristika er af afgørende betydning. Jo højere indkomst, des lavere skat og skat/service har en kommune. Jo større socioøkonomiske problemer (målt ved beskæftigelse pr. indbygger og andel af borgere uden erhvervskompetencegivende uddannelse), des højere skat og skat/serviceforhold har en kommune.

Bornholms Regionskommune passer ind i dette mønster. Hvorvidt det også udtrykker, at kommunens økonomiske og servicemæssige situation også er at sidestille med andre udkantskommuner med høj skat og højt skat/serviceforhold, beror på en række omstændigheder.

Her er det værd at bemærke, at Bornholms Regionskommune nok passer ind i det generelle mønster, hvad angår skat og skat/serviceforhold på den ene side og forklarende faktorer på den anden side. Specielt indkomstniveauet i Bornholms Regionskommune er imidlertid ret ekstremt set i forhold til indkomstniveauet ikke blot i landet som helhed, men også i landets udkantsområder. Det peger i forhold til Groes' analyse i retning af, at Bornholms Regionskommune i særlig grad kan være presset i kraft af den ikke fuldstændige udligning.

Nok så afgørende er det, at nøgletalsberegningerne af mål for serviceniveau, og skat/serviceforhold er foretaget med udgangspunkt i standardantagelser, hvor udgiftsbehov udtrykkes ved de standardiserede indikatorer

i landsudligningen. De standardiserede antagelser indebærer i det mindste, at to grundlæggende problemstillinger står tilbage:

For det første er det spørgsmålet, om standardiserede kriterier for aldersmæssig og social befolkningssammensætning er et dækkende mål for reelle udgiftsbehov, eller om øbeligheden indebærer særlige udgiftsbehov.

For det andet er det spørgsmålet, om den bagvedliggende antagelse om ensartet omkostningsniveau givet en ensartet effektivitet, og når der ses bort fra de regionale lønvariationer pr. indbygger, er dækkende, eller om øbeligheden indebærer særlige omkostninger for kommunen. Når denne problemstilling må antage at være væsentlig, hænger det sammen med serviceniveaukromstændighederne ufuldstændige karakter. Under ideale omstændigheder, hvor der anvendes et perfekt mål for serviceniveau, vil særligt høje omkostninger uvilkårligt blive omsat i særlig høj skat eller særlig lavt serviceniveau. Rent faktisk kan særligt høje omkostninger imidlertid blive omsat i en lavere kvalitet, uden at det opfanges af det standardiserede og ufuldkomne mål for serviceniveau.

I det følgende gennemgås en række områder, hvor de to problemstillinger vedrørende henholdsvis udgiftsbehovene og omkostningernes forbindelse med øbeligheden er særlig relevante. På sygehusopgaven er problemstillingerne voldsomt betydende og har meget omfattende økonomiske konsekvenser. De bliver behandlet i afsnit 5. Forinden behandles nedenfor en række områder, hvor problemstillingerne også i større eller mindre udstrækning gør sig gældende, og hvor der alt i alt også kan være tale om økonomiske konsekvenser, som er mærkbare for Bornholms Regionskommune. På nogle af disse områder er det muligt at angive indikatorer for de økonomiske konsekvenser af øbeligheden, mens de økonomiske konsekvenser på andre områder i højere grad er et vurderingsanliggende.

4.2 **Administrationsområdet**

Med den frivillige kommunesammenlægning pr. 1.1.2003 blev der dannet en regionskommune med omkring 44.000 indbyggere. Med udgangspunkt i Strukturkommissionens argumentation er denne kommunestørrelse i sig

selv nærmest af ideel størrelse set i forhold til mulighederne for at tilrettelægge en effektiv løsning af de primærkommunale opgaver. Alligevel kan øbeligheden eventuelt begrunde særlige omkostninger. Selv om en kommunistørrelse på godt 40.000 indbyggere af Strukturkommissionen vurderes at være nærmest optimal, så har kommuner af denne størrelse i almindelighed engageret sig i en række kommunale samarbejder. Det er imidlertid vanskeligt for Bornholms Regionskommune på grund af mangelen på nabokommuner.

Hvad angår økonomien i udførelsen af opgaverne, er det dog trods alt de amtskommunale opgaver, som giver anledning til de største belastninger. Sygehusopgaven behandles nedenfor i afsnit 5. Der er imidlertid også grund til at belyse de amtskommunale forvaltnings- og administrationsopgaver i det hele taget.

Som en del af forarbejderne til kommunesammenlægningen på Bornholm blev udgiftsstrukturen 2001 for kommunernes og amtets administrationsområde underkastet en analyse i 2002. Tabel 4.1 redegør for denne analyse.

Tabel 4.1 Nettodriftsudgifter pr. indbygger til administration på Bornholm og i hele landet. Regnskab 2001 (kroner)

Nettodriftsudgift pr. indbygger		Bornholmske kommuner	Alle kommuner	Bornholms Amt	Alle amter	Bornholm (kommuner + amt)	Hele landet (kommuner + amt)
6.40	Fælles formål (politisk organisation)	6	8	2	2	8	10
6.41	Kommunalbestyrelses- og amtsrådsmedlemmer	265	171	89	22	354	193
6.42	Kommissioner, råd og nævn	27	15	11	3	38	17
6.43	Valg mv.	37	30	2	2	39	32
6.50	Administrationsbygninger (Administrativ organisation)	141	175	57	32	198	207
6.51	Sekretariat og forvaltninger	3338	3388	1324	700	4661	4088
6.60	Indtægter efter forskellige love	-7	-20	0	0	-7	-20
6.61	Indtægter fra systemeksport	0	-1	-73	-1	-73	-1
6.62	Erhvervsfremme og turisme	72	79	87	36	159	115
6.63	Særlige udgifter	30	43	26	22	56	65
6.64	Jordkøbsnævn	0	0	0	0	0	0
6.70	Lønpuljer	0	-5	2	-1	2	-6
I alt hovedkonto 6		3909	3882	1527	817	5436	4700

Kilde: Danmarks Statistik.

Bem.: Eksklusive Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Det ses af tabellen, at de bornholmske primærkommuner samlet set forud for kommunesammenlægningen havde nettodriftsudgifter pr. indbygger på administrationsområdet på niveau med landsgennemsnittet. Det skal bemærkes, at dette i realiteten indebærer meget lave administrationsudgifter kommunestørrelsen taget i betragtning. Som påvist af Christoffersen og Larsen (2003) gælder der nemlig udpræget stordriftsfordele på administrationsområdet op til et indbyggertal på omkring 20.000 indbyggere, og forud for kommunesammenlægningen var de bornholmske meget små sammenlignet hermed.

Tabel 4.1 viser også, at nettodriftsudgifterne pr. indbygger til administration var iøjnefaldende høje på det amtskommunale område forud for den bornholmske kommunesammenlægning. Når bortses fra de højere udgifter til amtsrådsmedlemmer, som jo umiddelbart er faldet bort med kommunesammenlægningen, står der tilbage amtskommunale administrationsudgifter, som på Bornholm er godt 600 kroner højere pr. indbygger end svarende til landsgennemsnittet. En hovedforklaring herpå må vurde-

res at være, at der uanset størrelse skal honoreres krav om specialiseret faglighed på en lang række felter inden for miljøområdet og på andre områder, hvorved der opstår smådriftsulemper.

Sammenholdt med landsgennemsnittet svarer det højere bornholmske udgiftsniveau på administrationsområdet til en merudgift på knap 30 millioner kroner, når der ikke indregnes merudgifterne til amtsrådsmedlemmerne.

Det er muligt, at kommunesammenlægningen vil muliggøre en vis reduktion af de bornholmske merudgifter på administrationsområdet også ud over udgifterne til amtsrådsmedlemmerne. Det er forudsat, at kommunesammenlægningen over en treårig periode skal give anledning til samlede årlige personalebesparelser på administrationsområdet på 12 mio.kr.

4.3 **Omkostningsniveau og øbeliggenhed**

Ikke alene regionskommunens størrelse og dens afskæring af visse muligheder for at indhente stordriftsfordele, er af betydning for det omkostningsniveau, som Bornholms Regionskommune oplever. Øbeliggheden betyder også, at markedsvilkårene ved indkøb af varer og tjenesteydelser kan være afvigende fra vilkårene, som de gennemgående opleves af kommuner. Herunder kan det afskærne bornholmske marked, som samlet set er af begrænset omfang, betyde relativt dårlige vilkår for udlicitering på nogle områder.

Problemstillingen er vanskelig at belyse fuldstændigt. Der kan dog peges på indikatorer på, at den gør sig gældende med en vis betydning for regionskommunens økonomi.

Det kommunale udliciteringsomfang på Bornholm ser faktisk ud til at ligge på landsniveau. Der foregår altså en markedsanvendelse i almindeligt omfang. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i deres nøgletal beregnet en udliciteringsindikator for 2002 på 11,5 for Bornholms Amt, hvor faktoren for hele landet var på 11,6.

Der kan imidlertid peges på områder, hvor der ved anvendelse af udlicitering opnås priser på Bornholm, som ligger væsentligt over prisniveauet, som gør sig gældende i almindelighed. Bornholms Regionskommunes sekretariat har på grundlag af en intern amtskommunal prisstatistik for asfalt

foretaget en beregning af forholdet mellem det prisniveau, som Bornholms Amt/Bornholms Regionskommune gennem afholdelse af liciteringer har opnået over fireårsperioden fra 1999 til 2003, og det gennemsnitlige prisniveau for landet som helhed i perioden. Det beregnes, at det opnåede prisniveau på Bornholm som gennemsnit for perioden har ligget 50-60% højere end landsniveauet. Dette resultat skal ses i forhold til indkøb af asfalt i Bornholms Regionskommune af et omfang på omkring 20 mio.kr. årligt.

Også niveauet for byggeomkostninger er bemærkelsesværdigt højt på Bornholm. V.S Byggedata producerer et mål for generelt prisniveau i byggeriet. Tabel 4.2 viser dette mål.

Tabel 4.2 Generelt prisniveau for byggeri i regionerne, januar 2003. Indeks

Sjælland (uden for hovedstadsområdet)	1,00
Hovedstadsområdet	1,05
Fyn	0,95
Syddjylland	0,90
Nordjylland	0,85
Vestjylland	0,85
Østjylland	0,95
Lolland-Falster	0,90
Bornholm	1,00

Bem.: Det understreges, at den regionale prisfaktor kun giver en overordnet vejledning med hensyn til det generelle prisniveau inden for regionen.

Sjælland = 1,00.

Uden for Sjælland med hovedstadsområdet viser Bornholm sig at være kendetegnet ved højere byggeomkostninger end de øvrige regioner.

4.4 Øbeligghedens kommunale servicebehov

Øbeliggheden kan i en række henseender give anledning til, at der vurderes at være særlige behov for serviceindsats. Her kan være tale om, at der bør være et særligt beredskab eller ekspertise, fordi det er vanskeligt at trække på nabokommuner. Der kan også være tale om, at der bør være en særlig vifte af ydelsesudbud til befolkningen, fordi der ikke er mulighed for at benytte tilbud i omliggende kommuner. Ydermere kan de manglende

muligheder for arbejdspendling og det svage erhvervsgrundlag give grundlag for argumenter om, at der bør være særlige foranstaltninger på Bornholm til understøttelse af de relativt få erhvervsmuligheder, der trods alt findes.

Det er værd at bemærke, at servicebehov af denne art vanskeligt lader sig opføre i en økonomisk analyse. De henføres i høj grad til fordelingsmæssige argumenter. Her er det eksempelvis afgørende, i hvilken grad den bornholmske befolkning skal gives mulighed for servicetilbud, som befolkningen i andre kommuner nyder godt af, fordi de har lettere ved at trække på tilbud i omliggende kommuner.

Transport

Enhver personlig kontakt, som rækker ud over kommunegrænsen, er forbundet med væsentlige transportomkostninger. Problemstillingen er iøjnefaldende på sundhedsområdet, hvor der i stor udstrækning foregår patienttransport til udenøs behandling. Konsekvenserne på sundhedsområdet behandles nærmere i afsnit 5. Transportproblematikken er imidlertid også betydende i en række andre sammenhænge. På det administrative område er megen efteruddannelse, deltagelse i erfamøder mv. eksempelvis forbundet med høje transportudgifter, eller der tilrettelægges intern efteruddannelse med høje omkostninger på grund af den lille skala. Hertil kommer, at skoler, idrætsforeninger mv. har udbredte ønsker om kontakt med regionskommunens omverden, hvad der også indebærer betydelige transportomkostninger. Her er der i udpræget grad tale om, at de høje transportomkostninger er at opfatte som en fordelingspolitisk problemstilling.

Selvforsyning

Selv i store kommuner i det øvrige Danmark benytter indbyggerne sig i mærkbar udstrækning af tilbud om service, kultur mv., som findes i omliggende kommuner. Indbyggerne på Bornholm er i vid udstrækning afskåret fra noget lignende. Det har som konsekvens jf. afsnit 3, at der er en relativt stor privat servicesektor på Bornholm. Det kan også antages at have som konsekvens, at der på Bornholm findes en relativt stærk efterspørgsel efter forskellige typer af offentlig service.

Her skal peges på, at der på Bornholm er et bemærkelsesværdigt stort forbrug på sider af kulturområdet.

Investeringer i udvikling

Som det er fremgået af den socioøkonomiske analyse i afsnit 3, er Bornholm kendetegnet ved en bemærkelsesværdig svag erhvervsøkonomisk base. Den også refererede analyse af regionernes konkurrenceevne indikerer, at dette ikke umiddelbart kan forklares med en i sammenligning med andre regioner svag erhvervspolitisk indsats. Den erhvervspolitiske indsats er på den anden side ikke af en sådan styrke, at den er i stand til at imødegå øens ekstremt dårlige tilgængelighed.

Det falder også i øjnene i den socioøkonomiske analyse, at turismeerhvervet er særligt betydende på Bornholm, og at dette erhvervs beskæftigelsesudvikling i de senere år har været et af de mest positive træk i den bornholmske erhvervsudvikling.

Turismeerhvervet har som erhverv en række specifikke forudsætninger. Når erhvervet trives så godt på Bornholm, er det basalt set, fordi øen har så store attraktioner. Turismen er baseret på udnyttelse af attraktioner på turismedestinationerne. Ydermere er det specielt for turismeerhvervet, at erhvervet selv kun delvis og ofte alene i begrænset omfang selv bidrager med investeringer til at sikre tilstedeværelsen af attraktioner. Økonomer taler om, at erhvervet i udpræget grad baserer sig på »free riding«.

Moderne turisme forudsætter imidlertid faciliteter også ud over tilstedeværelsen af naturens og lokalmiljøernes umiddelbare attraktionsværdi. Bornholm har arbejdet for at tiltrække investeringer i udbygning af attraktioner, eksempelvis i et samarbejde med feriefonden. Der afholdes imidlertid på Bornholm også løbende kommunale investeringer i udbygning af attraktioner for turismeindustrien. Der kan peges på investeringerne i et øomspændende net af cykelstier og faciliteter for cykelturisme. Ligeledes kan der peges på, at der i det store kulturbudget er et moment af investering i attraktioner for turismeindustrien.

Med regionens begrænsede størrelse er sikringen af tilstrækkelige uddannelsesfaciliteter til opkvalificering af arbejdsstyrken også en særlig stor opgave. På Bornholm er gjort en betydelig indsats for at sikre øens andel i de vækstpotentialer, der ligger i videregående uddannelser og forskning.

For at hæve det lave uddannelsesniveau og sikre det bornholmske erhvervsliv adgang til den innovation, der ligger i forskning, har Bornholm initieret/medvirket til bl.a. Bornholms akademi, Center for regional og Turisdeforskning, Digital Bornholm samt udviklingsprojekter, der skal drage nytte af nærheden til Øresundsområdet.

5 Smertensbarnet: Sygehusområdet

Sygehusopgaven er den enkeltopgave, hvor mangel på mulighed for at udnytte stordriftsfordele har det så klart største økonomiske konsekvenser for Bornholm.

I Strukturkommissionens betænkning er foretaget en analyse af produktiviteten i amternes sygehusvæsen. De nærmere omstændigheder omkring analysens tekniske tilrettelæggelse er beskrevet i betænkningen, bind 1 siderne 380-84. Der er så vidt muligt søgt opstillet et analysedesign, som gør sammenligninger meningsfulde.

Strukturkommissionens analyse påviser en tydelig, men ikke fuldstændig sammenhæng mellem amtsstørrelse og produktivitet i sygehusvæsenet. Hvad angår Bornholm, så er produktiviteten opgjort til en score på 0,77 svarende til 77% af produktiviteten i amtet med højest produktivitet. Produktiviteten i Bornholms sygehusvæsen er hermed markant lavere end i noget andet amt.

Den lave produktivitet i det bornholmske sygehusvæsen kan direkte forklares ved, at dette sygehusvæsen ikke har tilnærmelsesvis mulighed for at opfylde de almindelige størrelsesmæssige kriterier for produktivitet, som der eksempelvis er redegjort for i Strukturkommissionens betænkning.

For almindelige medicinske og kirurgiske behandlinger anbefales et befolkningsgrundlag på 200-250.000 indbyggere og for et specialiseret sygehus mere, jf. Strukturkommissionens betænkning, bind 3, side 10. Bornholm har alene et basissygehus, men ingen specialiserede behandlinger. Den beskedne størrelse tenderer at gøre de marginale enhedsomkostninger større, men tillige må afholdes uforholdsmæssigt store faste omkostninger på flere områder. Der er eksempelvis behov for et fuldt vagtberedskab,

centrallaboratorium mv.

Den optimale størrelse for et ikke-specialiseret sygehus angives i Strukturkommissionens betænkning bind 3, side 54 at være på 200-600 senge. Bornholms Centralsygehus har 143 sengepladser foruden 23 psykiatriske sengepladser.

I kraft af de særlige vilkår, det bornholmske sygehusvæsen drives under, er udgiftsniveauet på Bornholm markant højere end i landets øvrige regioner på dette område. Det er belyst i tabel 5.1.

Tabel 5.1 Nettodriftsudgifter pr. indbygger til sygehusvæsen inkl. psykiatriske afdelinger mv. Regnskab 2000 – budget 2003

	Udgift pr. borger i 1000 kr.				Indeks: Udgift pr. borger 1000 kr. Amterne i alt = 100			
	R00	R01	R02	B03	R00	R01	R02	B03
Københavns Amt	7,3	7,9	8,2	8,2	103,2	103,2	103,2	100,8
Frederiksborg Amt	6,7	7,4	7,6	7,6	93,8	97,8	95,2	93,3
Roskilde Amt	6,5	7,0	7,1	7,5	92,3	92,0	89,8	92,4
Vestsjællands Amt	7,5	8,0	8,4	8,8	106,1	105,4	105,4	108,5
Storstrøms Amt	7,7	8,4	8,7	9,2	108,7	110,6	109,6	112,8
Bornholms Amt/regionskommune	8,2	8,6	8,8	10,0	115,7	112,4	111,2	123,0
Fyns Amt	7,5	8,1	8,5	8,8	106,3	106,1	107,1	108,3
Sønderjyllands Amt	7,2	7,5	8,0	8,1	101,3	99,1	101,2	99,4
Ribe Amt	7,1	7,6	7,9	7,8	99,9	99,8	99,2	96,3
Vejle Amt	6,7	7,0	7,5	7,7	93,8	92,1	94,2	94,9
Ringkøbing Amt	6,4	6,8	7,1	7,4	90,7	89,7	89,1	90,9
Århus Amt	6,7	7,2	7,5	7,6	94,7	93,9	94,4	93,2
Viborg Amt	7,5	8,1	8,4	8,3	105,1	106,1	105,5	102,3
Nordjyllands Amt	7,2	7,8	8,2	8,5	102,1	102,7	103,0	104,3
I alt	7,1	7,6	7,9	8,1	100,0	100,0	100,0	100,0

Idet sygehusvæsenet på Bornholm med alene ikke-specialiserede behandlinger ikke kan være fuldt selv bærende og på grund af de særligt høje udgifter til drift af sygehusvæsenet, har der historisk fungeret en fri indlæggelsesret for den bornholmske befolkning på Rigshospitalet frem til 1992.

I nyere tid har den nationale understøttelse af det bornholmske sygehusvæsen ændret form flere gange. I 1992 bortfaldt den frie indlæggelsesret på Rigshospitalet og blev erstattet med en statslig kompensation sva-

rende til værdien af Bornholms Amts forbrug af ydelser på Rigshospitalet i 1992.

Med oprettelsen af Hovedstadens Sygehusfællesskab ophæves den særlige lovgivning om Rigshospitalet, men kompensationsbetalingen til Bornholms sygehusvæsen videreføres.

Med virkning fra 2003 er fastlagt en kompensationsbetaling til Bornholms Regionskommunes sygehusvæsen på 83,5 mio.kr. i henhold til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, paragraf 22. Heraf vedrører de 72,9 mio.kr. compensation for bortfald af fri indlæggelsesret på Rigshospitalet og 10,6 mio.kr. er kompensati-on svarende til Bornholms Amts andel af Rigshospitalets bonuspulje.

Med de omlægninger af kompensationsordningen, som er beskrevet, er kompensationsbetalingerne i hovedsagen blevet justeret med et generelt indeks for kommunal udgiftsudvikling. Den stedfundne udvikling i opgaveløsningen på sygehusområdet er imidlertid af en sådan art, at Bornholms sygehusvæsen hermed kan antages i stigende grad at have bevæget sig ind i en økonomisk klemme. En afgørende forklaring er, at specialisering og stordriftsfordele er blevet stedse mere betydende og også fremover må vurderes at blive yderligere betydende, jf. Strukturkommissionens betænkning bind 3, side 10. Dette forhold sammen med andre samfundsmæssige udviklingstræk leder til, at det er blevet en gennemgående tendens i alle amters sygehusvæsen, at forbruget af »fremmede« sygehuse får større betydning. Her gælder imidlertid for Bornholms sygehusvæsen, at den lille sygehusstørrelse og den manglende mulighed for selv at kunne behandle mange typer af patienter på den ene side medfører øget forbrug på udenøs sygehuse, mens det på den anden side med øbeliggenheden er meget vanskeligt at tiltrække patienter fra andre amter til øgning af volumen og dermed til udnyttelse af de fremvoksende stordriftsfordele.

Denne udviklingstendens indebærer, at det statslige kompensationsløb til Bornholms sygehusvæsen i stadig mindre grad kan dække Bornholms udgifter til træk på fremmede sygehuse. Det er vist i tabel 5.2.

Tabel 5.2 Bornholms Amts/Regionskommunes sygehusudgifter 1992-2004 set i forhold til den statslige kompensationsbetaling (procent)

	R92	R93	R94	R95	R96	R97	R98	R99	R00	R01	B02	B03	B04
Kompensationsbeløb i pct. af de samlede udgifter/budget til sygehusvæsen inkl. fribefordring	23,0	22,9	23,1	22,5	21,3	21,1	19,7	19,1	18,5	18,3	18,3	18,9	18,8
Kompensationsbeløb i pct. af uden amtskonto ekskl. indtægter og udgifter på frit sygehusvalg	90,2	88,7	97,2	96,3	90,3	96,5	80,5	80,6	75,9	77,6	77,2	72,3	70,5

Trods denne klemme er niveauet for de bornholmske sygehusudgifter modregnet de statslige kompensationsbetalinger ikke højere end landsniveauet. Det vises i tabel 5.3.

Tabel 5.3 Nettodriftsudgifter pr. indbygger til sygehusvæsen inkl. psykiatriske afdelinger mv., men reduceret med de statslige kompensationsbetalinger. Regnskab 2000 – budget 2003

	Udgift pr. borger i 1000 kr.				Indeks: Udgift pr. borger 1000 kr. Amterne i alt = 100			
	R00	R01	R02	B03	R00	R01	R02	B03
Københavns Amt	7,3	7,9	8,2	8,2	103,4	103,4	103,4	101,0
Frederiksborg Amt	6,7	7,4	7,6	7,6	94,0	98,0	95,4	93,5
Roskilde Amt	6,5	7,0	7,1	7,5	92,5	92,1	89,9	92,6
Vestsjællands Amt	7,5	8,0	8,4	8,8	106,3	105,6	105,6	108,7
Storstrøms Amt	7,7	8,4	8,7	9,2	108,9	110,8	109,8	113,0
Bornholms Amt/regionskommune	6,7	7,0	7,2	8,1	94,5	92,1	91,1	99,9
Fyns Amt	7,5	8,1	8,5	8,8	106,5	106,3	107,3	108,5
Sønderjyllands Amt	7,2	7,5	8,0	8,1	101,5	99,3	101,4	99,6
Ribe Amt	7,1	7,6	7,9	7,8	100,1	100,0	99,3	96,5
Vejle Amt	6,7	7,0	7,5	7,7	94,0	92,3	94,4	95,1
Ringkøbing Amt	6,4	6,8	7,1	7,4	90,9	89,9	89,3	91,1
Århus Amt	6,7	7,2	7,5	7,6	94,9	94,1	94,6	93,4
Viborg Amt	7,5	8,1	8,4	8,3	105,3	106,3	105,7	102,5
Nordjyllands Amt	7,2	7,8	8,2	8,5	102,3	102,9	103,2	104,5
I alt	7,1	7,6	7,9	8,1	100,0	100,0	100,0	100,0

Når disse forhold skal vurderes, er det afgørende at være opmærksom på, at det lokale/regionale skattetryk på Bornholm er relativt højt, jf. afsnit 4.1. Det indebærer, at Bornholms Regionskommune er underlagt en forholdsvis snærende udgiftsrestriktion, hvor det vil være vanskeligt eller umuligt at imødegå et udgiftspres ved at øge udgiftsniveauet og dermed behovet for skatteopkrævning. Et udgiftspres må snarere imødegås med besparelser i sygehusvæsenet eller på budgettets øvrige poster.

Med henblik på at belyse denne problemstilling har sygehusledelsen på Bornholm udarbejdet den følgende redegørelse om behandlingstilbudene på Bornholm:

Den overordnede målsætning på det sundhedspolitiske område på Bornholm er, at den bornholmske borger skal have samme muligheder for og tilbud om behandling, som den *gennemsnitlige dansker* har.

Som følge af en anstrengt økonomisk situation har det ikke på alle områder været muligt at indfri målsætningen, idet det har været nødvendigt at prioritere udgifterne.

Det har konkret betydet, at Bornholms undersøgelses- og behandlingstilbud for demens og osteoporose (knogleskørhed) er stærkt reduceret.

På andre områder er behandlingstilbuddet på Bornholm reduceret i forhold til de nationale standarder, herunder fx apopleksibehandling, hvor der kræves en styrkelse af apopleksibehandlingen på Bornholms Central-sygehus, hvis sygehuset skal indfri kvalitetsstandarden for det Nationale IndikatorProjekt (NIP).

Etablering/kvalificering af disse behandlinger på Bornholm er samlet skønnet at øge de årlige driftsudgifter med i alt 9 mio.kr., hvoraf 2,2 mio.kr. vedrører sygehuset, og 6,8 mio.kr. vedrører afledte årlige udgifter til sygesikringen.

Prioriteringen har ligeledes betydet, at der ikke som forudsat i regeringsaftalen er sket en styrkelse af den palliative indsats. Merudgiften til dette formål er beregnet til 0,9 mio.kr.

Den økonomiske prioritering betyder også, at anbefaling om, at diabetikere regelmæssigt får foretaget digital øjenbaggrundsundersøgelse (Fondusundersøgelse) ikke bliver fulgt. Omkostningen til indfrielse af Sundhedsstyrelsens anbefalinger på disse områder vil kræve 0,7 mio.kr. i etablering og 0,4 mio.kr. i afledte årlige driftsudgifter.

Tilsvarende problemer kan forventes i forhold til DANAMI II-projektet (akut udførelse af ballondilatation (ballonudvidelse)) ved blodprop i hjertet, som kræver akut visitation og overførelse til Rigshospitalet.

Litteratur

Christoffersen, Henrik (2003): *Det danske bymønster og landdistrikterne*. AKF Forlaget.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2003): *Central government regulation in an inhomogenous Danish local government structure*. Working Paper. AKF.

Groes, Nils (2004): Skatteprocenter, serviceniveau og udligning i kommunerne. I Olsen og Groes (Red.): *Brudstykker eller sammenhæng?* Fokus.

Strukturkommissionen (2004): Strukturkommissionens betænkning. *Betænkning nr. 1434*.

Thelle, Martin Hvidt og Jens Nyholm (2004): *Regionernes konkurrenceevne*. Copenhagen Economics og Inside Consulting.

Summary

The Bornholm economic problems related to the island-status of the region

by Henrik Christoffersen, March 2004

The Danish island of Bornholm in the Baltic sea with its 44.000 inhabitants suffers from a more or less permanent economic decline. The island is in a Danish context rather unique as no other region of a certain size has a comparable low level of income or a comparable high level of unemployment and decline in population. This paper examines how the isolation of this region because of the island-status affects the socioeconomic structures, the conditions of production of local and regional welfare services and the needs for public activities. It is shown that Bornholm is characterized by a very weak economic base and that the absence of pending possibilities prevents that a part of the working force by pending are catching up with higher incomes – opposite other periferical regions in Denmark. Furthermore a heavy reduction in the number of state financed jobs on Bornholm in recent years has contributed to the economic decline. The limited size of the region and the lacking access to natural cooperation with neighbour municipalities and counties implies a certain restriction for exploiting economies of scale in the production of welfare services. The economic consequences are large, especially in running the hospital system, but also as an example in the administration of regional environmental tasks. The island-status also causes other special cost burdens. Transport costs for personal, school children and sick persons are high, and provision

costs are high too where Bornholm are not linked effectively to national markets with homogenous prices. This is for example the case in asphalt and street maintenance. Furthermore it is possible to argue that special needs are present in a local community where the use of cultural and other facilities in neighbour communities are cut off. The Danish national system for general grants to municipalities and counties does not fully compensate for differences in tax base and needs. The level of local and regional taxes is clearly but not dramatically higher than the national average. On the other hand convergence in local and regional taxation is a general tendency and in accordance with national regulation so that special costs and needs in a region like Bornholm should be expected to cause quality flaw rather than overnormal taxation. This is however difficult to demonstrate in a definitive way. Some indications are however presented. Finally the paper underlines that an assessment of Bornholms regional problems naturally has to include the question of regional distribution of welfare.