

CRT-notat:

Samfundsøkonomiske konsekvenser af en eventuel reduktion af forsvarets aktiviteter på Bornholm



Januar 2013

Sammendrag

Dette notat indeholder en vurdering af den samfundsøkonomiske effekt af den bornholmske forsvarsbeskæftigelse. Formålet er at belyse de sandsynlige konsekvenser for lokalsamfund og kommune såfremt forsvaret i større eller mindre omfang afvikles engagementet på Bornholm.

Forsvaret på Bornholm er i lighed med resten af landet blevet reduceret gentagende gange over de seneste årtier, men reduktion af forsvaret på Bornholm har, relativt set, været betydeligt kraftigere på Bornholm. Alene siden 2011 er der truffet beslutning om reduktioner i bemanningen svarende til 85 årsværk, eller 17% af den bornholmske forsvarsbeskæftigelse. På det seneste er Lyttestationen på Dueodde blevet afviklet, og der er truffet beslutning om reduktion af det maritime overvågningscenter og Bornholms Beredskabscenter. Endvidere overvejes det, endnu engang, om Almegård kaserner skal nedlægges.

I hvilken udstrækning det er fornuftigt, ud fra en militærfaglig betragtning, at lukke faciliteter og hvilke faciliteter det i givet fald er mest effektivt at nedlægge, behandles ikke i dette notat som kun indeholder en analyse af de beskæftigelses- og regionaløkonomiske konsekvenser af de forskellige tilpasninger inden for forsvaret.

Der er beskæftiget 493 personer i forsvaret på Bornholm (2011 niveau). Såfremt forsvaret afvikles på Bornholm forventes den samlede bornholmsk beskæftigelse reduceret med yderligere 114 årsværk svarende til en samlet bornholmsk beskæftigelsesnedgang på omkring 600 stillinger (svarende til en reduktion i den samlede bornholmske beskæftigelse på 3,4%). Det vil ramme et i forvejen hårdt presset bornholmsk arbejdsmarked ganske mærkbart.

Den bornholmske beskæftigelse har således over en årrække været under pres og i perioden fra 2000 til 2011 er beskæftigelse reduceret med godt 2500 beskæftigede, svarende til en reduktion i beskæftigelsen på over 12%.

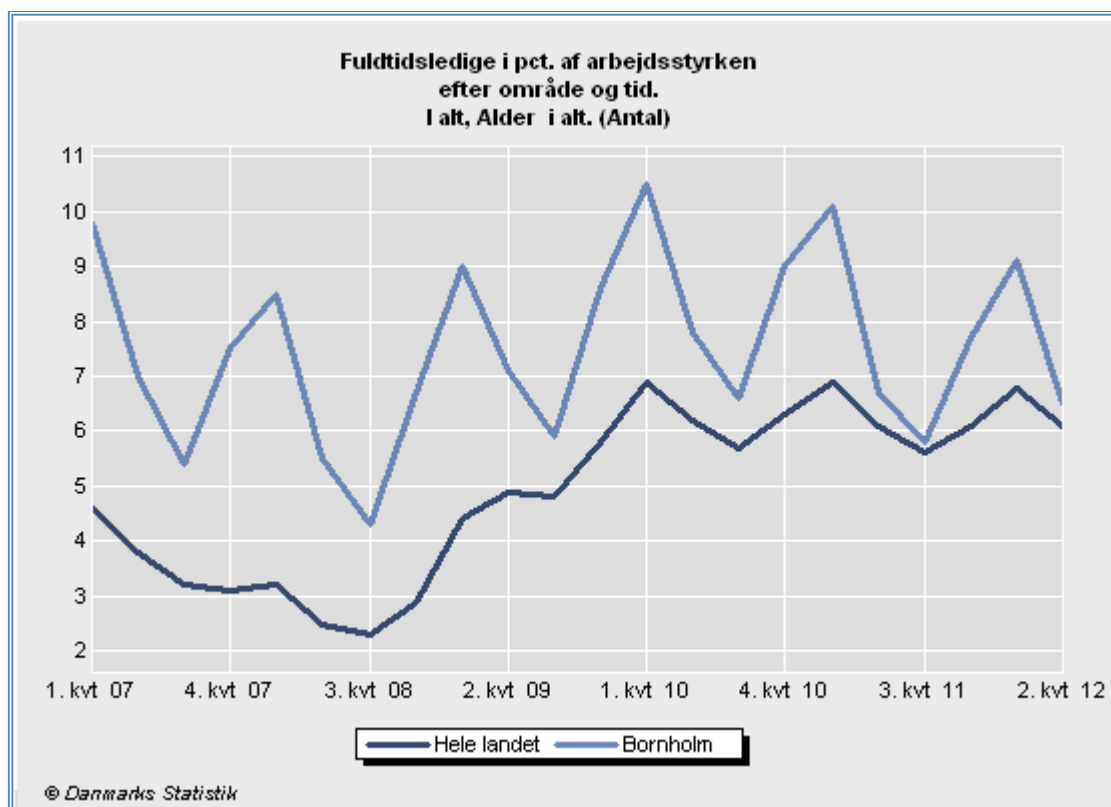
Da Bornholm udgør et isoleret arbejdsmarked hænger befolkningsudviklingen meget tæt sammen med beskæftigelsesmulighederne på øen. I perioden fra 2000 til 2011 ser man således en meget tæt sammenhæng mellem beskæftigelse og befolkningsudviklingen. En yderligere reduktion af forsvarsbeskæftigelse må derfor helt klart forventes at ville forstærke den igangværende afvandringen fra øen. Inklusive familier skønnes i omegnen af 700 personer at ville forlade øen som følge af afvikling af en eventuel afvikling af forsvarsengagementet.

Som følge af den reducerede beskæftigelse vil de kommunale skatteindbetalinger samtidig blive reduceret i størrelsesordenen ca. 24,4 mio. kroner pr. år, hvilket selvklaart har negativ betydning for det serviceniveau kommunen har mulighed tilbyde de tilbageblivende borgere på øen.

Det bornholmske arbejdsmarked og de statslige arbejdspladser

I lighed med andre yderområder i Danmark har Bornholm både indtjeningsmæssigt og beskæftigelsesmæssigt problemer, set i forhold til situationen i det øvrige land. De manglende beskæftigelsesmuligheder på øen betyder, at Bornholm over en årrække har haft højere ledighed end resten af landet. Herudover er det bornholmske arbejdsmarked præget af relativt store sæsonmæssige fluktuationer, hvilket betyder en meget svingende ledighed hen over året.

Ved udgangen af 2. kvartal 2012 var den bornholmske arbejdsløshed ca. 6,5 pct



Figur 1: Andel fuldtidsledige, Bornholm og hele landet

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanke, tabel AULKPO1

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011 ¹
Befolkning (antal)	44.024	43.956	43.347	43.042	42.563	41.802	41.303
Andel i arbejdsstyrken (%)	50	49	49	49	46	45	45
Arbejdsstyrken (antal)	21.868	21.516	21.037	20.998	19.636	18.762	18.615
Beskæftigelse (antal)	20.284	19.794	19.090	19.755	18.812	17.692	17.729
Arbejdsløshed (antal)	1.584	1.722	1.947	1.243	824	1.070	886
Arbejdsløshedsprocent (%)	7	8	9	6	4	6	5

Tabel 1: Arbejdskraftsbalance, Bornholm

Kilde: Den Regionale Overvågningsmodel, CRT

¹ 2011 er foreløbige tal baseret på E-indkomststatistikken.

Beskæftigelsen (= antallet af job) på Bornholm har, som det fremgår af ovenstående tabel, været jævnt faldende over en årrække. I perioden fra 2000 til 2011 er beskæftigelsen således reduceret med i alt 2.555 job, svarende til en reduktion på godt 12% (jf. Tabel 1 ovenfor).

At der er beskæftigelsesmuligheder i lokalområdet har meget stor betydning for, at det i det hele taget kan lade sig gøre at bo og leve på Bornholm. Særligt på isolerede arbejdsmarkeder, som Bornholm, ses en meget tæt sammenhæng mellem beskæftigelses- og befolkningsudviklingen. Den faldende beskæftigelse på Bornholm i perioden 2000 til 2011 på 2.555 personer er ledsaget af en tilsvarende befolkningsnedgang på 2.721 personer.

Den faldende beskæftigelse kan især henføres til en nedgang i beskæftigelsen indenfor de traditionelt meget vigtige erhverv på Bornholm, landbrug, fiskeri og industriproduktion. Den faldende beskæftigelse indenfor de traditionelle erhverv har medført, at det bornholmske arbejdsmarked er blevet stadig mere afhængigt af den offentlige beskæftigelse. Her har bl.a. job indenfor forsvaret igennem en årrække haft en relativ stor betydning for den bornholmske beskæftigelse.

I den løbende debat om udvikling af yderområder og om statens forpligtelser og indsats for at sikre en nogenlunde ligelig økonomisk og beskæftigelsesmæssig udvikling i landets forskellige egne, kommer spørgsmålet om statslige arbejdspladser ofte i spil. Rationalet er, at placering af statslige job i et yderområde dels er med til at sikre arbejdspladser, og dels er med til at generere indtægter og forbrug og dermed afledte job og kommunale skatteindtægter i andre erhverv.

Et interessant spørgsmål i den forbindelse er, om der over en årrække er skabt eller tabt statslige arbejdspladser på Bornholm? På grund af strukturreformen kan det være vanskeligt at foretage en sådan opgørelse. En bornholmsk sammenligning over tid er ydermere kompliceret af, at øen allerede i 2003 gennemførte en sammenlægning af de fem gamle kommuner og det daværende Bornholms Amt. I forbindelse med de to omlægnings – i 2003 og 2007 - er opgavevaretagelsen i en lang række tilfælde blevet overført mellem forskellige offentlige niveauer. For yderligere at komplicere billedet er der også sket en privatisering af forskellige statslige virksomheder, der således ikke længere formelt set kan betragtes som statslige arbejdspladser, men hvor en stor del af disse helt eller delvis privatiserede virksomheders indtægter dog stadig stammer fra staten. Derfor må opgørelse i Tabel 2 over udviklingen i forskellige former for offentlige arbejdspladser tolkes med en vis varsomhed. Umiddelbart betragtet har det samlede antal statsansatte på Bornholm dog tilsyneladende været nogenlunde konstant over de senere år.

(antal)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Øvrige	509	466	430	407	397	526	728	655	531	688	697
Private	11.732	11.536	11.171	10.863	11.399	11.610	11.450	10.654	9.865	9.758	9.750
Staten	1.906	1.699	1.676	1.895	1.434	1.419	1.613	1.562	1.572	1.540	1.542
Amt / Regionen	1.608	1.595	33	69	122	118	877	856	887	810	812
Kommuner	4.062	4.019	5.647	5.648	5.816	5.722	4.709	4.561	4.611	4.520	4.494
Alle	19.817	19.315	18.957	18.882	19.168	19.395	19.377	18.288	17.466	17.316	17.295

Tabel 2: Udvikling i RAS-beskæftigelsen, Bornholm, fordelt efter ejerform

Hvis man ser nærmere på beskæftigelsen indenfor "Offentlig administration" (hvortil forsvaret hører), så fremgår det af Tabel 3 nedenfor, at der har været en mindre reduktion i statens engagement på Bornholm i perioden fra 2009 til 2011 hvor beskæftigelsen er faldet med 75 personer.

(antal)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Øvrige	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Private	356	420	412	389	341	362	387	437	454	527	519
Staten	1.095	964	960	1.188	1.154	1.104	1.290	1.297	1.335	1.305	1.297
Amt / Regionen	1.534	1.530	33	69	122	118	847	856	887	810	812
Kommuner	3.606	3.557	5.118	5.100	5.199	5.119	4.176	3.931	3.885	3.757	3.734
Alle	6.591	6.471	6.523	6.746	6.816	6.703	6.700	6.521	6.561	6.399	6.362

Tabel 3: Udvikling i RAS-beskæftigelse, Bornholm, Offentlig administration, fordelt efter ejerform

Hvis man dykker længere ned i tallene for den offentlige beskæftigelse (Tabel 4), så fremgår det, at der over de senere år er sket en forholdsvis kraftig reduktion i beskæftigelsen inden for forsvaret. På landsplan er forsvarsbeskæftigelsen således reduceret med godt 3.100 job i perioden fra 2002 til 2011, svarende til en reduktion på godt 10%. I 2011 var der, på landsplan, godt 28.000 job inden for forsvaret (jf. Tabel 4 nedenfor). Antallet af job i forsvaret på Bornholm er i samme tidsrum reduceret fra 627 i 2002 til 493 i 2011, svarende til en reduktion på godt 21%.

Bornholm er således ramt både af en generel beskæftigelsestilbagegang og af en reduktion i forsvarsbeskæftigelsen der er mere end dobbelt så høj som på landsplan.

	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2011
Forsvar, politi og retsvæsen mv. DK-niveau	61.048	59.633	57.826	56.034	58.946	60.448	59.959
Forsvar, DK-niveau	31.205	32.065			28.697	29.305	28.089
Forsvar Bornholm	627	373			521	593	493
Forsvar, DK-niveau Indeks	100						90
Forsvar Bornholm Indeks	100						79

Tabel 4: RAS-beskæftigelse, forsvaret, Bornholm og hele Danmark

Beskæftigelsen i forsvaret på Bornholm

Den officielle beskæftigelsesstatistik (den såkaldte registerbaserede beskæftigelse – RAS-beskæftigelsen – er kun tilgængelige frem til og med 2011). Det fremgår heraf, at der i 2011 i alt var 493 personer ansat inden for forsvaret, som samtidig havde deres arbejdssted på Bornholm (Tabel 4). Af denne gruppe er 315 samtidig bosat på Bornholm hvorimod 178 af de personer der har arbejdssted på Bornholm, har bopæl udenfor øen. Derudover er der 146 forsvarsansatte bosat på Bornholm, men med deres arbejdsplads uden for øen, (jf. Tabel 5 nedenfor).

	1997	2001	2005	2009	2011	Andel 2011
Forsvar og civilforsvar, arbejdssted Bornholm	1060	627	619	528	493	
Heraf bosat på Bornholm	667	476	405	316	315	64%
Heraf bosat i det øvrige land	393	151	214	212	178	36%
Arbejder i forsvaret men ikke på Bornholm:						
Bosat på Bornholm	103	156	105	105	146	

Tabel 5: Beskæftigede i forsvaret på Bornholm i relation til bopæl

Kilde: RAS-beskæftigelsen, Den regionale overvågningsmodel, CRT

Imidlertid er der allerede gennemført, eller foretaget beslutning om at gennemføre, visse mandskabsmæssige reduktioner i forsvaret på Bornholm og før de samfundsøkonomiske effekter af en eventuel lukning af Almegård kaserne beregnes, skal omfanget af de allerede besluttede reduktioner beskrives.

Beskæftigelse hos Maritimt Overvågningscenter Syd (MOCS)

Det tidligere "Bornholms Marinedistrikt" blev ved sidste forsvarsforlig nedgraderet til Maritimt Overvågningscenter Syd under Søværnets operative kommando.

I 2012 var der 55 årsværk beskæftigede på MOCS, fordelt med 15 ansatte i Segen og 40 i bunkerområdet i Almindingen.

I Finansloven for 2013 er det besluttet at nedlægge 45 af de i alt 55 stillinger. Anlægget i Segen afvikles og de 10 resterende årsværk overføres til Almegård kasserne

Beskæftigelse hos Lyttestation Dueodde Fyr

I 2011 afviklede Forsvarets Efterretningstjeneste Lyttestationen på Dueodde. Præcist hvor mange stillinger der på den konto blev sparet væk er ikke officielt tilgængelig, men en ifølge en militærfaglig vurdering² drejer det sig om cirka 20 fuldtidsstillinger.

Beskæftigelse hos Beredskabsstyrelsen

I 2012 beskæftigede Beredskabsstyrelsen i Allinge i alt 121 årsværk fordelt på 74 årsværk blandt værnepligtige og 47 årsværk blandt det fastansatte personale.

Fra 2013 sker en reduktion i antallet af værnepligtige men samtidig udvides værnepligten fra 6 til 9 måneder. Samlet set betyder det dog at antallet af årsværk blandt de værnepligtige fra 74 til 54, således at den samlede beskæftigelse hos Beredskabsstyrelsen i Allinge fremover vil udgøre 101 årsværk³.

Forsvarets Bygnings- og Etablissements-tjeneste overvejede i 2012 at flytte Beredskabsstyrelsen Bornholm fra Allinge til Almegårds kaserne i Rønne, men resultatet af analysen var, at dette ville kræve en investering på over 43 mio. kr. Dette gav en tilbagebetalingstid på over 22 år og flytteplanerne er derfor skrinlagt⁴

²² Telefoninterview med major Poul Figa, den 20. december 2012.

³ Telefoninterview med kolonnechef Peter Kaas-Claesson, den 10. januar 2013

⁴ Kilde: <http://www.beredskabsinfo.dk/emne/beredskabsstyrelsen-bornholm>

Konsekvenser af en eventuel lukning af Almegård kasserne

Den samlede forsvarsbeskæftigelse udgjorde i 2011 i alt 493 årsværk. I det Maritime Overvågningscenter, på lyttestationen og i Beredskabsstyrelsen er der imidlertid allerede truffet beslutning om at reducere beskæftigelsen med ca. 85 årsværk.

Såfremt partierne bag det nuværende forsvarsforlig beslutter sig for at afvikle Almegård, vil det således være de resterende ca. 400 årsværk (493 – 85) i hæren der kommer i spil, men når man ønsker at se på de samfundsøkonomiske konsekvenser for Bornholm af en reduceret forsvarstilstedeværelse må man nødvendigvis inddrage både inddragelse af de allerede truffede reduktioner samt de potentielle reduktioner.

Samfundsøkonomisk betydning af forsvaret på Bornholm

I dette afsnit beskrives forskellige samfundsøkonomiske effekter af den bornholmske forsvarsbeskæftigelse. Såfremt forsvaret afvikler sit engagement på Bornholm, vil det have en række direkte og afledte effekter for det omkringliggende samfund. En del af disse effekter vil være af økonomisk art, hvor andre effekter i første omgang mere vil have social og kulturel karakter, eksempelvis via de forsvarsansattes engagement i foreninger og sportsklubber. Blandt de forventelige **økonomiske** effekter vil være en påvirkning af beskæftigelsen og dermed indtjeningen i andre erhverv. En reduktion af forsvarsbeskæftigelsen medfører en reduceret beskæftigelse inden for en lang række andre erhverv. Men også det offentlige skatteindtægt (og dermed de serviceydelser det offentlige har mulighed for at tilbyde) påvirkes negativt af en den reducerede økonomiske aktivitet indenfor og udenfor forsvaret.

I dette afsnit er det udelukkende de beskæftigelsesmæssige og økonomiske effekter der analyseres. Disse svært kvantificerbare kulturelle og sociale effekter af en reduceret forsvarsbeskæftigelse omtales kun kortfattet i slutningen af notatet.

Den samfundsøkonomiske betydning af beskæftigelsen inden for forsvaret kan opdeles i direkte effekter, indirekte effekter og inducerede effekter:

Direkte effekter

De direkte effekter af en eventuel reduktion i forsvarsbeskæftigelsen kan måles direkte på antal lokalt beskæftigede, og eksempelvis deres indtjening og skattebetalinger. Set fra det bornholmske lokalsamfunds side er det endvidere af interesse af kende skattebetalingernes fordeling mellem statslige og kommunale skatter.

Indirekte effekter

Den indirekte effekt omfatter virkningen hos forsvarets leverandører. De mister omsætning såfremt forsvaret neddrøser deres aktiviteter på Bornholm og må derved, alt andet lige, reducere deres egen beskæftigelse. Disse virksomheder har også underleverandører, som indirekte vil mærke den reducerede efterspørgsel fra forsvaret. Afhængigt af det aktuelle samhandelsmønster vil en kæde af underleverandører på

denne måde blive påvirket af den reducerede forsvarsaktivitet på Bornholm. En del af denne effekt vil optræde hos lokale bornholmske leverandører, mens resten af effekten spredes til leverandører uden for øen.

Inducerede effekter

Den inducerede effekt er afledt af forbruget blandt de ansatte hos henholdsvis forsvaret og underleverandørerne. En del af de ansattes indkomst vil blive anvendt til forbrug på Bornholm (og selvfølgelig også udenfor Bornholm) og derved skabes yderligere indtægter og beskæftigelse på øen. Da forsvaret er en løntung virksomhed, vil disse effekter være betydelige.

Samlede afledte effekter

De samlede afledte effekter benævnes multiplikatoreffekten og for forsvaret som helhed (kommunalt niveau) kan der forventes en multiplikatoreffekt på 1,23 i relation til jobskabelse⁵ hvilket betyder, at der for hver beskæftiget i forsvaret på Bornholm vil blive genereret 0,23 job i afledt og induceret effekt indenfor kommunen. Det betyder med andre ord, at forsvarsbeskæftigelsen på 493 beskæftigede på Bornholm (2011 niveau) giver anledning til en afledt beskæftigelse på Bornholm 114 fuldtidsstillinger i andre erhverv. Her ud giver den bornholmske forsvarsbeskæftigelse også anledning til en afledt beskæftigelse i det øvrige land (via leverandører af produkter og serviceydelser fra det øvrige land). For forsvaret som helhed kan der forventes en **samlet** multiplikatoreffekt på 1,35, svarende til at den bornholmske forsvarsbeskæftigelse på 493 fuldtidsstillinger samlet set vil give anledning til 665 ($493 \cdot 1,35$) fuldtidsstillinger. Disse stillinger er fordelt på 493 forsvarsstillinger, 114 afledte stillinger på Bornholm og 58 stillinger i det øvrige land.

Den Bornholmske beskæftigelse var i 2011 på 17.729 personer så dette svarer til en reduceret beskæftigelse på ca. 3,4%. I første omgang kan der forventes en vis stigning i arbejdsløsheden men set over en længere periode forventes størstedelen af de ansatte at ville forlade øen

Afledte økonomiske effekter for kommunen

En reduktion af styrken på Bornholm vil medføre både en direkte og en indirekte indtjeningsnedgang og dermed en nedgang i kommunens skatteindtægt.

De personer, der var ansat i forsvaret på Bornholm havde i 2011 en gennemsnitlig skattepligtig indkomst på 267.000 kr./person. Det betyder isoleret betragtet at forsvaret givet anledning til en samlet direkte skattepligtig indkomst på Bornholm på 131,6 mio. kr, hertil kommer afledte indtjeningsmæssige effekter i øvrige erhverv.

Ud af de 493 stillinger, der vil forsvinde ved en eventuel lukning af forsvaret på Bornholm er imidlertid kun 315 bosat på Bornholm. Den gennemsnitlige **kommunale skattebetaling** for personer der bor og arbejder på Bornholm (og er ansat i forsvaret) udgjorde i 2011 57.000 kr/person. Det betyder med andre ord at kommunens skatteindtægt vil blive reduceret med 17,9 mio. kr. Hertil kommer en skønnet afledt nedgang i

⁵ Danmarks Statistik (2005): Danish Input-Output Tables and Analysis 2008
<http://www.dst.dk/en/Statistik/Publikationer/VisPub.aspx?cid=15233>
samt Den Regionale Overvågningsmodel, CRT

kommuneskat fra andre erhverv⁶ på ca. 6,5 mio. kr. Samlet set forventes en kasernelukning derfor at medføre en direkte nedgang i de kommunale skatter på ca. 24,4 mio. kr. om året.

Andre effekter af en eventuel lukning af Almegård kaserne

Såfremt Almegårds Kaserne lukkes vil det således have betydelige langsigtede konsekvenser for befolkningsudviklingen på øen.

Der er ikke kendskab til familiestrukturen blandt de ansatte på kasernen, men i forbindelse med den planlagte afvikling af Bornholms Værn i 1999 gennemførte Bornholms Amt en rundspørge blandt de ansatte med henblik på at afklare familiestrukturen. For hver ansat var der dengang 0,70 ægtefælle/samlevende og 0,60 barn.

Under forudsætning af at de personer, der er beskæftigede i forsvaret på Bornholm og samtidig bosat på øen (315 personer), vælger at fraflytte øen sammen med deres familie, vil det medføre en samlet fraflytning på ca. 725 personer ($315 * (1+0,7+0,6)$).

Det vil have mærkbare konsekvenser for både skoler, daginstitutioner og sports- og kulturaktiviteterne på øen, hvis så mange personer - som jo kommer ud over den generelle fraflytning på omkring 250 personer om året - vælger at flytte fra øen. Mange af de ansatte på Almegårds Kaserne er endvidere meget aktive indenfor sport og kultur og øen vil derfor også miste en betydelig mængede "social kapital" (frivillige og samt idrætsaktive og ledere af forskellig slags) i forbindelse med en afvikling af forsvarets aktiviteter på øen.

Kilder:

- B. Madsen (2011): Regional Impact of State jobs in Denmark. The General Interregional Quantity Model. Notat fra Center for Regional og Turismeforskning.
- Danmarks Statistik (2005): Danish Input-Output Tables and Analysis 2008
<http://www.dst.dk/en/Statistik/Publikationer/VisPub.aspx?cid=15233>
- Forsvarskommandoen (2012): Analyse af det langsigtede behov for etableringer
<http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/Etablisementsanalyse2012.PDF>

⁶ Med antagelse om at de beskæftigede har et indtjeningsniveau og en skattebetaling svarende til de ansatte indenfor forsvaret.