

Analyse | kraka

17. maj 2024

Fortsat mervækst på specialområdet vil begrænse råderummet i beskedent omfang

Af Niels Storm Knigge

Ekspertkommissionen med Torben Tranæs i spidsen, der skulle kulegrave det specialiserede socialområde, kom i april 2024 med deres endelige rapport. Området har haft et udvidet fokus pga. den høje vækst i udgifterne, som ikke kan forklares med eksplícite politiske beslutninger om et højere serviceniveau. Denne analyse viser, at det vil have beskedent betydning for råderummet i 2030, hvis området fortsætter sin høje vækst.

- Udgifterne til det specialiserede socialområde er vokset 1,6 pct. om året fra 2012 til 2023. Det er 1 pct. point mere end væksten i det samlede offentlige forbrug.
- Denne analyse viser, at hvis den historiske vækst på området fortsætter frem til 2030, så vil det lægge beslag på 2 mia. af råderummet mere, end hvis området fulgte den realvækst, der planlægges med for det samlede offentlige forbrug. Dette kommer oveni den mervækst, der har været fra 2012 til 2023.
- Beløbet viser, at en fortsat mervækst begrænser råderummet til øvrige velfærds-tiltag. Det viser dog også, at der trods alt er tale om en beskedent størrelse ift. det samlede finanspolitiske råderum, som målt ift. 2023 er på over 70 mia. kr.
- Når udgiftsvæksten er større end hvad den demografiske udvikling tilsiger, bør det som udgangspunkt kunne forbindes til konkrete politiske beslutninger. I det lys bør ekspertkommissionens anbefalinger granskes nøje, da politiske valg bør være styrende for serviceniveauet, også på det specialiserede socialområde.

Kontakt

Ledende økonom
Niels Storm Knigge
Tlf. 4076 7623
E-mail nsk@kraka.dk



Kraka er finansieret af Realdania, Deloitte og en række øvrige bidragsydere. Se kraka.dk

1. Sammenfatning

Kommission og politisk aftale på specialområdet

Udgifterne til det specialiserede socialområde er vokset kraftigt i de seneste år, og har derfor været i skærpet fokus. I 2022 blev nedsat en kommission til kulegravning af området med Torben Tranæs i spidsen. Kommissionen kom i april 2024 med sin endelige rapport, med en lang række af observationer og anbefalinger til politikerne. I begyndelsen af maj 2024 blev der lavet en politisk rammeaftale for handicapområdet.

Udgifterne voksede 1,6 pct. årligt fra 2012 til 2023

Rapporten fra kommissionen samt lignende analyser fra KL og Vive viser det samme billede af kraftigt voksende udgifter – til denne analyse kombineres to opgørelser til at give en gennemsnitlig årlig realvækst i udgifter på 1,6 pct. fra 2012 til 2023. Det er 1 pct. point mere end den generelle vækst i det offentlige forbrug på godt 0,6 pct.

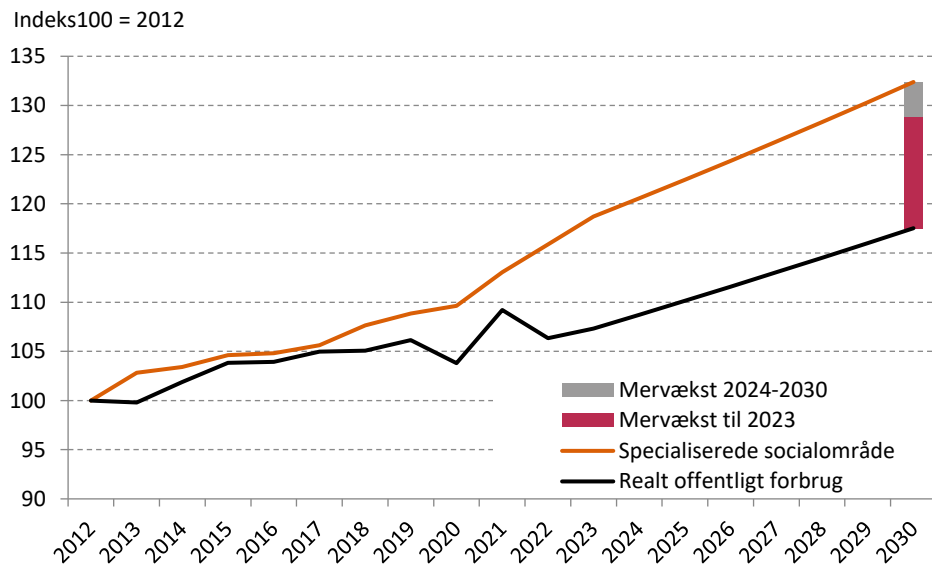
Fortsat mervækst vil lægge beslag på del af råderummet

Hvis denne mervækst fortsætter, vil det specialiserede socialområde lægge beslag på en større del af det offentlige budget, og vil samtidig lægge beslag på en større del af det økonomiske råderum, end hvis området voksede med den generelle planlagte forbrugsvækst.

Analysen viser det koster 2 mia. af 2030-råderum

Denne analyse opgør forskellen i 2030 til ca. 2 mia. kr., som altså skal tages fra råderummet til øvrige tiltag. Det er mindre end forskellen fra 2012 til 2023, hvor forskellen svarer til ca. 6,5 mia., dels pga. forskellen i periodernes længde, men særligt fordi der er planlagt en generelt højere vækst i det offentlige forbrug i årene efter 2023 end før, jf. figur 1

Figur 1 Realt offentligt forbrug og det specialiserede socialområde



Anm.: Det specialiserede område antages at fortsætte historisk vækst fra 2012-2023 fra 2024 og frem. Det samlede reale offentlige forbrug er fremskrevet med eget skøn baseret på seneste opgørelse over råderum 2030-planen fra FM 2023.
Kilde: Egne beregninger pba. tal fra Finansministeriet, Vive, KL.

Trods alt beskedent ift. 70 mia. råderum

Opgørelsen viser, at en fortsat vækst i det specialiserede socialområde som der har været historisk, begrænser det finanspolitiske råderum. Men ift. størrelsen af det samlede råderum, som målt fra 2023 er over 70 mia., er det trods alt er en beskeden udfordring.

**Vigtigt med politisk
styring af udgifts-
væksten**

Hvad serviceniveauet og dermed udgiftsvæksten skal være på det specialiserede socialområde, er i sidste ende en politisk beslutning. Derfor bør det også gælde, at udgiftsvækst udover hvad ren demografi kan forklare, bør kunne henføres til aktive politiske beslutninger. I det lys bør ekspertkommissionens anbefalinger granskes nøje og indføres i det omfang det flugter med opfyldelsen af dette og øvrige politiske mål.

2. Udviklingen i udgifter til det specialiserede socialområde

Specialiseret socialområdes udgiftsvækst i fokus

Udviklingen i de specialiserede socialudgifter til børn, unge og voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale behov, har været i skarpt fokus de senere år. Udgifterne er nemlig vokset hurtigere end ventet og hurtigere end øvrige velfærdsområder. Væksten kan ikke forklares med politiske beslutninger om at øge serviceniveauet på området.

Ekspertudvalg kom med endelig rapport april 2024

Derfor blev der i sommeren 2022 nedsat et ekspertudvalg med økonomiprofessor Torben Tranæs i spidsen, som skulle kulegrave udgiftsudviklingen og give anbefalinger til en såkaldt bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på området. Ekspertudvalget gav sin endelige rapport (Tranæs mfl. 2024) i april måned 2024, og kommer med en lang række observationer og anbefalinger, der nu skal bruges i den videre politiske proces.

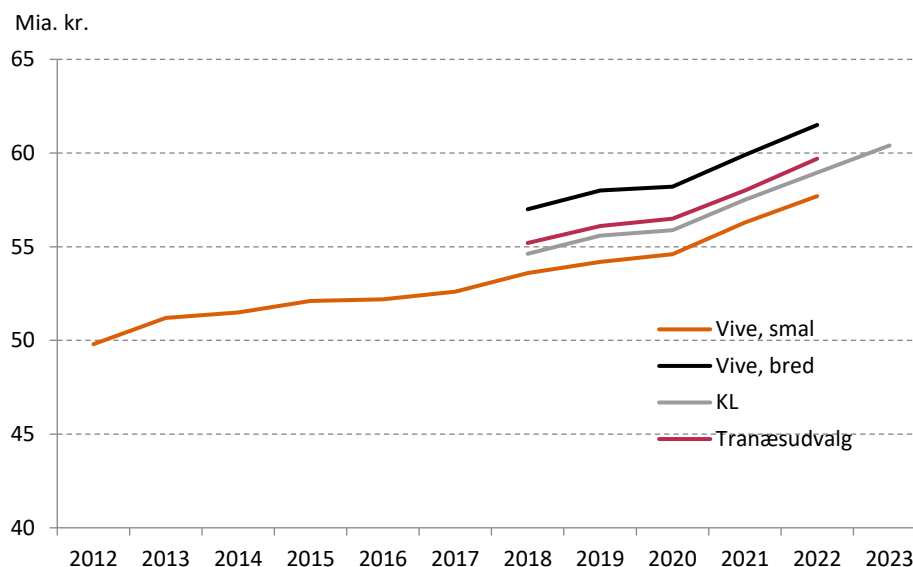
Vive har også analyseret området i 2024

Udover ekspertudvalget har også Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, Vive, udgivet en rapport i 2024, der kortlægger de kommunale udgifter til det specialiserede socialområde. I rapporten benyttes to forskellige udgiftsbegreber pga. en ændring i den kommunale kontoplan i 2018, som gør en anden opgørelse mulig, der dækker området bredere, mens den smalle opgørelse kan føres længere tilbage.

Ligesom KL har opgjort udgifterne for nylig

Endelig har Kommunernes Landsforening i april 2024 (KL 2024) opgjort udgifterne på baggrund af de seneste kommunale regnskabstal for perioden 2018-2023. Denne opgørelse, omregnet til sammenlignelige 2023-tal, er sammen med opgørelserne fra Vive og Tranæsudvalget opgjort nedenfor i figur 2.

Figur 2 Udgifter til det specialiserede socialområde efter opgørelse i 2023-priser



Anm.: Vive's opgørelse dække kommunale udgifter. KL's opgørelse ligeså, men er korrigeret for opgavesammensætningen
 Kilde: Tranæs et al. 2024, Vive 2024 og KL 2024. Se litteraturlisten.

Analyserne har lidt forskellige niveauer for udgifterne...

Som det ses af figuren, giver de forskellige opgørelser lidt forskellige niveauer af de samlede udgifter, svingende fra 58,3 til 61,5 mia. kr. i 2022 opgjort i 2023-priser for hhv. den smalle og den brede opgørelse fra Vive, mens de to andre opgørelser ligger mellem 59 og 60 mia. Niveauforskellene afspejler de metodiske forskelle og afgrænsningsvalg der er gjort i hver enkelt analyse.

... men giver helt ensartede bud på relativ udvikling

Vives tal går længst tilbage – forlænges med KL for 2023

Udgifter til området vokset realt med 1,6 pct. årlig siden 2012

Det er 1 pct. point højere end vækst i samlet off. forbrug

Specialiseret område har løftet off. forbrugsvækst

Alle opgørelserne fortæller dog samme historie om den relative udvikling: kurverne ligger pænt forskudt fra hinanden og afstanden fastholdes omtrentligt fra år til år. Der er dermed ikke forskel i udviklingen afhængig af hvilken afgrænsning der er valgt.

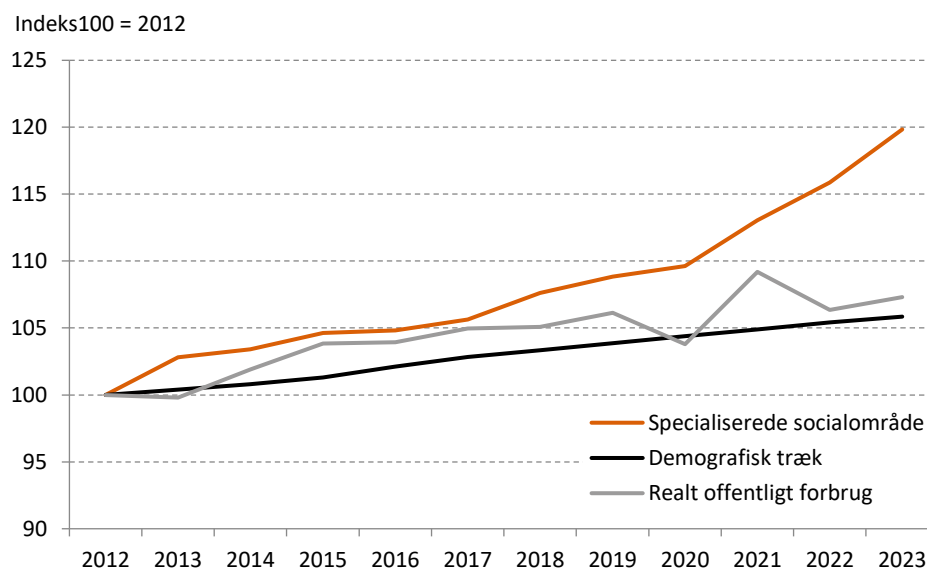
Da der i denne analyse er fokus på den relative udvikling, er det ikke afgørende væsentligt om der er tale om lidt over eller lidt under 60 mia. i årlige udgifter i 2023. For at have så lang en tidsserie som muligt anvendes derfor den smalle afgrænsning fra Vive 2024, forlænget med den relative udvikling fra 2022 til 2023 fra KL 2024 som mål for udviklingen i udgifterne til det specialiserede socialområde.

Tager man udgangspunkt i 2012 og sammenligner med udviklingen i det samlede offentlige forbrug, er det tydeligt, at væksten på det specialiserede område har været markant stærkere. Udgifterne til området er vokset realt med knap 19 pct. fra 2012 til 2023, svarende til i gennemsnit ca. 1,6 pct. om året jf. figur 3.

Til sammenligning er det samlede offentlige forbrug vokset ca. 0,65 pct. årligt i perioden 2012 til 2023, en forskel i årlig vækstrate på næsten 1 pct. point. Væksten i det samlede offentlige forbrug i perioden er blot en smule højere end væksten i befolkningen målt ved det demografiske træk, som er vokset lige godt 0,5 pct. årligt.

Hvis man ser på de samlede offentlige forbrugsudgifter eksklusivt det specialiserede socialområde, falder den gennemsnitlige årlige vækst falder omtrent 0,05 pct. point til ca. 0,6 pct. årligt, jf. i figur 6 i bilag 1. Væksten i det specialiserede område står altså for en mindre men dog ikke trivial andel af den samlede udvikling i det offentlige forbrug.

Figur 3 Udvikling i offentligt forbrug 2012-2023



Anm.: Realt offentligt forbrug ekskl. afskrivninger.

Kilde: Finansministeriet, Vive og KL.

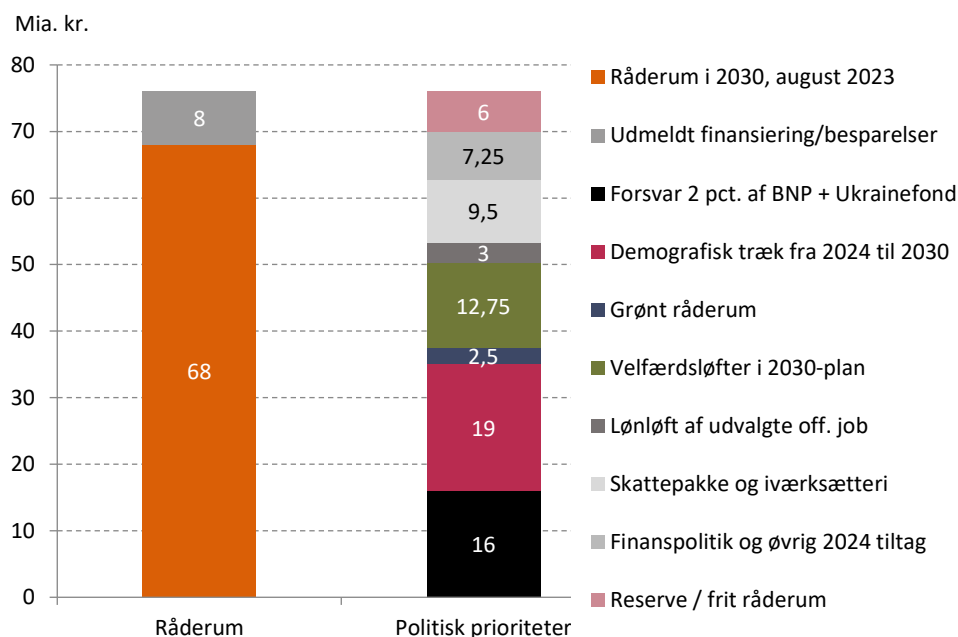
De kommende år er planlagt højere vækst i off. forbrug

I de kommende år er det planlagt en højere vækst i det offentlige forbrug, end der har været i den historiske periode. Tager man udgangspunkt i Finansministeriets seneste fremskrivning fra august 2023, svarer det finanspolitiske råderum til en vækst i det offentlige forbrug på 1,4 pct. årligt fra 2023 til 2030.

Med opdateret 2030 plan svarer det til 1,3 pct. årlig vækst

Efterfølgende har regeringen fremlagt en opdateret 2030-plan, som afspejler de nuværende politiske prioriteringer, herunder fx anvendelse af en del af råderummet til den netop vedtagne skattereform. Med udgangspunkt i en opgørelse fra Finansministeriet (FM 2023) kan man derfor komme med et opdateret skøn for råderumsanvendelsen og dermed den planlagte vækst i offentligt forbrug, som med udgangspunkt i figur 4 svarer til en vækst på ca. 1,3 pct. årligt. Det svarer i runde tal til en fordobling af vækstraten ift. perioden fra 2012 til 2023.

Figur 4 Råderumsanvendelse ift. 2023



Anm.: Baseret på seneste opgørelse af råderummet fra august, regeringens 2030-plan og FM 2023.
 Kilde: Egen opgørelse på baggrund af Finansministeriet

Overgås dog af en fortsat udvikling på specialområdet

Selvom vækstraten i det overordnede offentlige forbrug øges, så er det stadig noget under væksten på det specialiserede socialområde, som i perioden 2012-2023 var på 1,6 pct. årligt. Hvis denne vækstrate fortsætter, vil området altså fortsat stå for en voksende andel af de samlede velfærdsudgifter.

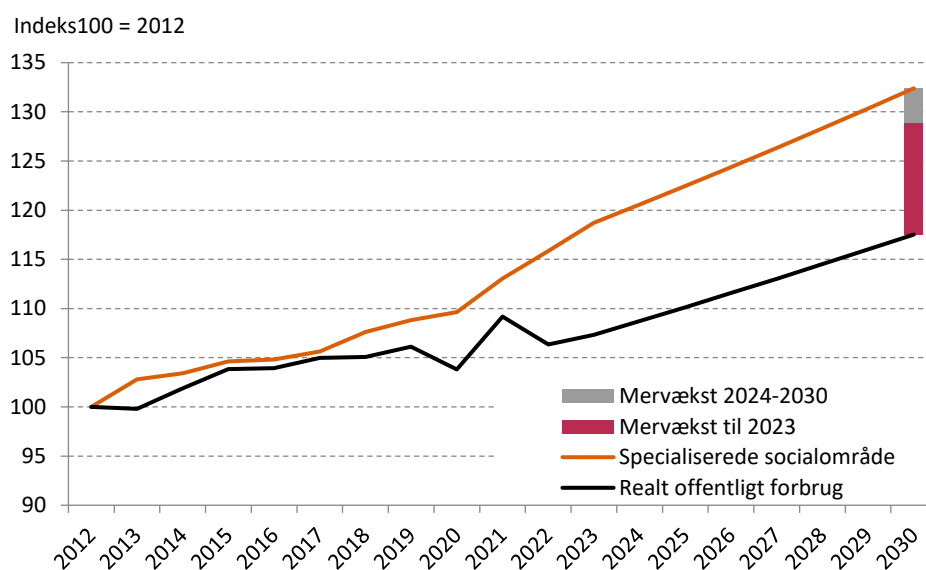
Hvad koster områdets mervækst på råderum i 2030?

For at illustrere hvad den mervækst vil betyde, ift. hvor meget af det samlede råderum i 2030 det specialiserede råderum vi lægge beslag på, er der til denne analyse udført en beregning, hvor det antages, at den historiske vækst på området fortsætter. Differensen mellem den vækst og den vækst der i gennemsnit er i det offentlige forbrug, viser hvor meget mindre der er til rådighed til andre områder som følge af mervæksten (ift. et scenarie hvor alle områder prioriteres med den gennemsnitlige mulige vækst).

Mervækst svarer til ekstra 2 mia. råderumsbrug

Beregningen viser, at den fortsatte mervækst vil lægge beslag på ca. [2] mia. kr. af råderummet i 2030, udover hvad en gennemsnitlig vækstrate ville give anledning til, jf. figur 5. Det vil altså begrænse andre velfærdsområder ift. at følge den gennemsnitlige planlagte vækst, hvis mervæksten fortsætter.

Figur 5 Fremskrivning af udgifter til 2030



Anm.: Det specialiserede område antages at fortsætte historisk vækst fra 2012-2023 fra 2024 og frem. Det samlede reale offentlige forbrug er fremskrevet med eget skøn baseret på seneste opgørelse over råderum 2030-planen fra FM 2023.
Kilde: Egne beregninger pba. tal fra Finansministeriet, Vive, KL.

Mindre forskel ift. perioden 2012-2023

Som figuren viser er den forskel der opstår i 2024-2030 beskeden ift. den forskel i vækst, der har været frem til 2023 – her udgør forskellen ca. 6,5 mia. kr. Selvom længde af de to perioder bidrager til forskellen, så er det den højere planlagte vækst i planlægningsperioden, der gør en tydelig forskel.

2 mia. er trods alt beskedent ift. det samlede råderum

Som beregningen viser, vil det specialiserede område med en fortsat mervækst begrænse råderummet til øvrige prioriteter – men det viser også, at det er i en beskedent skala ift. det samlede finanspolitiske råderum, der ved seneste opgørelse er over 70 mia. og med planlagte finansieringstiltag prioriteres der over mere end 80 mia. ved seneste opgørelse. I det lys er 2 mia. trods alt en beskedent udfordring.

4 mia. i udfordring hvis alternativ beregning anvendes

Beregningen er præget af stor usikkerhed, og er afhængig af antagelsen om hvordan udgifterne på området vokser. Udfordringen kan være større, hvis andre beregningsantagelser lægges til grund. Hvis man i stedet for at antage, at den historiske vækst på det specialiserede socialområde fortsætter, lægger til grund af forskellen mellem væksten på området og den generelle vækst i offentligt forbrug på næsten 1 pct. point fortsætter, bliver der lagt beslag på ca. 4 mia. af det finanspolitiske råderum i 2030.

Løft af forsvaret beslaglægger meget større råderumsdel

Til sammenligning øremærkes i alt næsten 20 mia. til øgede forsvarsudgifter – heraf ca. 16 mia. fra råderummet (de øvrige kommer fra en øget investeringsramme). Hvis forsvarsudgifterne skulle vokse i takt med den gennemsnitlige planlagte vækstrate for det samlede offentlige forbrug, ville der blot skulle afsættes i omegnen af 4 mia. kr. fra råderummet. Opprioriteringen af forsvaret er altså en langt større del af det tilgængelige råderum, end en evt. fortsat høj vækst på det specialiserede socialområde vil udgøre.

Generelt er der øremærket mia. beløb til velfærd

I 2030 planen er der sat 19 mia. af til det rene demografiske træk fra 2023 til 2030. Derudover er der øremærket omkring 15 mia., som har karakter af politisk vedtagne løft af det offentlige forbrug, samt en reserve på ca. 6 mia. I det lys er det også en overkommelig finanspolitisk opgave at skulle kompensere kommunerne for områdets mervækst, såfremt det er det politiske ønske.

Vækst i off. forbrug udover demografi bør vælges politisk

Generelt kan man sige, at hvis velfærdsudgifterne på et område vokser mere end hvad den demografiske udvikling for de relevante brugere på området tilsiger, så skal det ske på baggrund af konkrete politiske beslutninger enten lokalt eller nationalt om at øge service-niveauet. Ellers tyder det på, at der er et problem med at styre udgifterne på området.

Ekspertudvalg peger på mulige styringsproblemer

Ekspertudvalget med Torben Tranæs i spidsen påpegede blandt andet, at udgiftsvæksten ikke kan forklares alene ud fra en vækst i antallet af brugere. De kan samtidig heller ikke pege på politiske beslutninger, som skulle have løftet udgifterne tilsvarende, så det kan tyde på et problem ift. styringen af udgifterne. Det bør som udgangspunkt være sådan, at det er politiske beslutninger, der øger serviceniveauet.

Nye aftaler tager fat på anbefalingerne og sætter rammerne

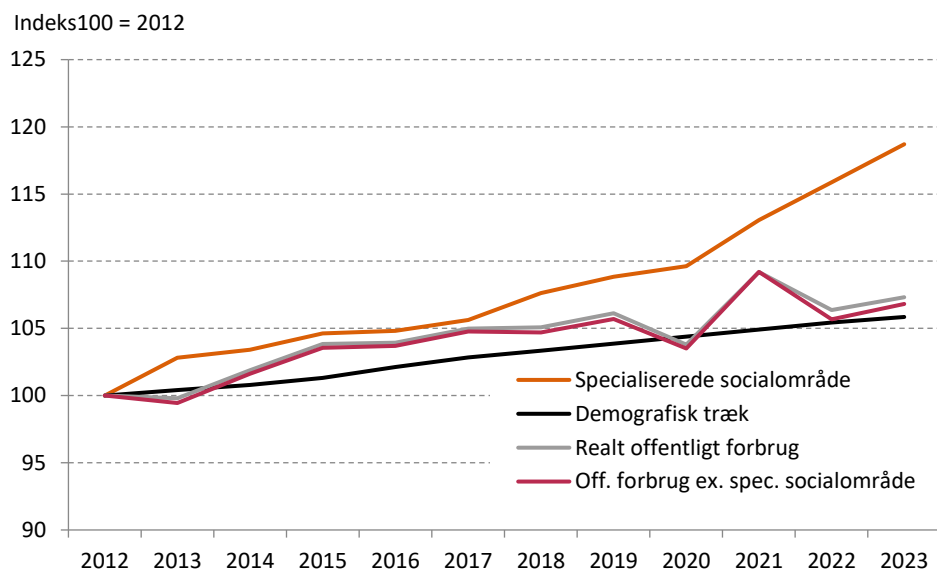
I begyndelsen af maj 2024 indgik regeringen sammen med Liberal Alliance, De Konservative og De Radikale en aftale om handicapområdet. Aftalen blev fulgt af en aftale mellem regeringen og KL: Aftalerne har karakter af en rammeaftale, der sætter overordnede retningslinjer for fremadrettede ændringer af området. Generelt er de overordnede temaer forenkling af bureaukrati og regler og fokus på bedre oplevelser for borgerne med systemet. En række aftaleelementer har karakter af hensigtserklæringer om fremadrettede ændringer. Der tages dog også fat på en række af de konkrete anbefalinger fra ekspertudvalget. Det er uklart i hvilket omfang aftalerne bidrager til at løse problemer med den politiske styring af udgiftsniveauet, men det er positivt, at der er taget fat på de mest håndgribelige anbefalinger fra ekspertudvalget.

3. Litteraturliste

- **FM 2023:** "Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 50 (Alm. del) af 9. november 2023", december 2023
- **KL 2024:** "Udgifterne på socialområdet fortsatte himmelflugt i 2023", april 2024, se <https://x.com/kommunerne/status/1783098119195873592> for tal
- **Tranæs et al. 2024:** "Ekspertudvalget på socialområdet: Anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet, Endelig rapport", april 2024
- **Vive 2024:** "Kommunernes udgifter til det specialiserede socialområde, 2012-2022", januar 2024

4. Bilag 1

Figur 6 Offentligt forbrug med korrektion for specialiseret socialområde 2012-2023



Anm.: Realt offentligt forbrug ekskl. afskrivninger.
 Kilde: Finansministeriet, Vive og KL.