

Reduktion i kommunale serviceudgifter per borger siden 2009 og nulvækst siden 2000

Af chefkonsulent Jens Sand Kirk, JSKI@kl.dk

Dato: 27. september 2018

Sags ID: SAG-2018-03856
Dok. ID: 2640984

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 11

Formålet med analysen er at undersøge hvorvidt de kommunale serviceudgifter har fulgt med udviklingen i demografi og velstand siden årtusindeskiftet.

Analysens hovedkonklusioner

- Siden år 2009 er de kommunale serviceudgifter per borger blevet reduceret. Det demografiske udgiftstræk var på 0,4 procent om året, mens de opgave og PL-korrigerede serviceudgifter blev reduceret med 0,4 procent om året i perioden 2010-2018.
- Siden 2000 har der været nulvækst i serviceudgifterne per borger. I perioden 2001-2018 er serviceudgifterne blevet løftet med knap 0,4 procent om året. Det svarer omtrent det demografiske udgiftstræk i den kommunale sektor.
- Frem mod 2025 er det demografiske udgiftstræk i den kommunale sektor dobbelt så stort som i perioden siden 2009. Det sætter den offentlige økonomi under pres, og skaber udsigt til store rekrutteringsudfordringer.

Indhold

1	Baggrund og indledning	2
2	Kommunale serviceudgifter og det demografiske udgiftstræk	3
3	8 år med nedskæring i kommunale serviceudgifter per borger	3
4	Pris- og lønudviklingen i de kommunale serviceudgifter	5
5	Det demografiske træk frem mod 2025	7
	Bilag 1 – Metode	9

1 Baggrund og indledning

Den offentlige sektor og kommunerne i særdeleshed står overfor store udfordringer i de kommende år. Der er udsigt til en markant vækst i antallet af ældre. Et stødt stigende fødselstal betyder, at der også bliver flere småbørn. Samtidig ved vi også, at borgernes forventninger til hvilken service den offentlige sektor og ikke mindst kommuner kan levere, følger med, i takt med at velstanden og de private forbrugsmuligheder stiger.

Indtil 2010 voksede udgifterne til det offentlige forbrug over en lang periode hurtigere end både demografien og velstandsudviklingen tilsiger¹. Det har den nuværende regering peget på, som argument for, at væksten i det offentlige forbrug ønskes begrænset til 0,3 procent om året fremadrettet².

Et nyt folketingsvalg nærmer sig, og de seneste par måneder, er de store politiske partier alle kommet med udmeldinger, der indikerer ambitioner om en vækst i det offentlige forbrug, der i større omfang tager hensyn til den demografiske udfordring. Men i den offentlige debat møder man ofte det synspunkt, at kommunerne i særlig grad var ansvarlige for overforbruget, at der er opbygget et solidt lag fedt på sidebenene, som der stadig kan tæres på.

I dette notat undersøges det, hvordan udviklingen i de kommunale serviceudgifter historisk set har været i forhold til udviklingen i demografi og velstand, og der tegnes et billede af den demografiske udfordring for den kommunale sektor frem mod 2025.

¹ De langsigtede fremskrivninger af det offentlige forbrug baseres på en forudsætning om, at det offentlige forbrug skal følge reallønsudviklingen samt det demografiske træk korrigeret for befolkningens størrelse. Det kaldes et neutralt forløb, da udgifterne i så tilfælde vil udgøre en fast andel af BNP, hvis befolkningssammensætningen er konstant.

² Regeringens analyse er baseret på udviklingen i det samlede offentlige forbrug i forhold til velstandsudviklingen på baggrund af nationalregnskabet. Fortællingen om et historisk set højt offentlige forbrug er eksempelvis at finde i kapitel 8 i [Økonomisk Redegørelse august 2018, Økonomi og indenrigsministeriet](#)

Hvis udgifterne historisk er vokset hurtigere end udviklingen i demografi og velstand tilsiger, kan man argumentere for, at der nok er noget overflødigt fedt at tære på ude i kommunerne. Omvendt, hvis budgetterne er vokset væsentligt mindre, så bør man så meget desto mere, tage den demografiske udfordring alvorligt.

2 Kommunale serviceudgifter og det demografiske udgiftstræk

Vi finder, at udviklingen i serviceudgifterne kun akkurat er fulgt med det demografiske udgiftstræk over perioden fra år 2000 til 2018. I gennemsnit er serviceudgifterne blevet løftet med knap 0,4 procent om året. Det svarer akkurat til den gennemsnitlige vækst i det demografiske udgiftstræk, når der henses til den usikkerhed, der er forbundet med beregningerne, jf. figur 1 afsnit 3.

Ser man, som det er gjort i denne analyse, bort fra pris- og lønudviklingen (PL) og for den del af de løbende serviceudgifter, der direkte kan henføres til nye og mere komplekse opgaver³, viser vores opgørelse, at der samlet set over 17 år har været nulvækst i de kommunale serviceudgifter per borger.

Dette billede af 17 år med nulvækst i udgifterne per borger harmonerer umiddelbart dårligt med fortællingen om, at det offentlige forbrug historisk set er vokset kraftigt. Forklaring følger i afsnit 3 og 4.

3 8 år med nedskæring i kommunale serviceudgifter per borger

I perioden 2001-2009 voksede de opgave og PL-korrigerede kommunale serviceudgifter med godt 1,2 procent om året i gennemsnit, mens det demografiske træk i den kommunale sektor var på knap 0,5 procent, jf. figur 3.1.

I perioden 2010-2018 er billedet imidlertid et helt andet. Mens det demografiske træk voksede med knap 0,4 procent om året, er de kommunale serviceudgifter i gennemsnit ikke vokset, men er i stedet blevet reduceret med 0,4 procent om året.

I gennemsnit set over hele perioden fra år 2000 til 2018 er serviceudgifterne blevet løftet med knap 0,4 procent om året. Det svarer omtrent til den gennemsnitlige vækst i det demografiske udgiftstræk, når der henses til den usikkerhed, der er forbundet med beregningerne, jf. figur 3.1.

Dato: 27. september 2018

Sags ID: SAG-2018-03856
Dok. ID: 2640984

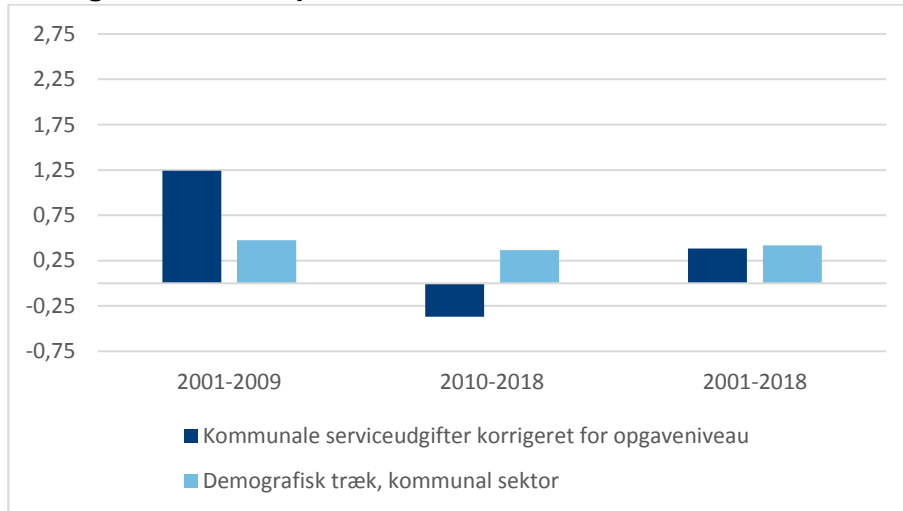
E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 3 af 11

³ De samlede serviceudgifter er vokset mere end den indeværende opgørelse antyder. Men en stor del af væksten er sket ved, at kommunerne fra landspolitisk hold er blevet bedt om at løse stadig flere og mere komplekse opgaver.

Figur 3.1. Forbrugsvækst i kommunerne sammenlignet med det demografiske træk i perioden 2001-2018.



Anm: 2007 udeladt pga. kommunalreformen, jf. bilag 1. Pba. af regnskabstal 2001-2017 og budgettal 2018.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Finansministeriet, jf. bilag 1.

2010 var det år, hvor den økonomiske krise for alvor ramte den danske økonomi. Men år 2010 markerer også et regimeskifte i forhold til udviklingen i og i styringen af det offentlige forbrug. Det gælder ikke mindst i forhold til kommunerne.

I årene frem mod 2010 blev der fra folketingets side planlagt med en relativ høj vækst i det offentlige forbrug. Det primære fokus var på sundhedssystemet og dermed regionerne, men kommunerne blev også tilgodeset. Samtidig var der en voksende tendens til budgetoverskridelser i kommunerne, som kulminerede i 2009. I erkendelse af dette, blev der i 2010 etableret et markant skærpet administrativt og politisk fokus på økonomistyring og på budgetoverholdelse i særdeleshed. Budgettet for de kommunale serviceudgifter blev overskredet i 2010, men i langt mindre omfang end året før. Fra og med økonomiaftalen for 2011 mellem KL og Regeringen, er kommunerne yderligere blevet udsat for sanktioner ved overskridelse af det samlede budget for serviceudgifterne. Fra og med 2011, og i sær i 2011 og 2012, har der som konsekvens af truslen om sanktioner været et underforbrug i de kommunale serviceudgifter i forhold til budgetterne. De seneste par år har underforbruget dog været relativt begrænset.

Figur 3.2 viser den årlige vækst i de opgave og PL-korrigerede serviceudgifter og det demografiske træk i den kommunale sektor år for år i perioden 2001-2018. Bemærk at udviklingen fra år til år er en kombination af udviklingen i budgetter og i efterlevelsen af budgetterne, jf. afsnittet ovenfor.

Dato: 27. september 2018

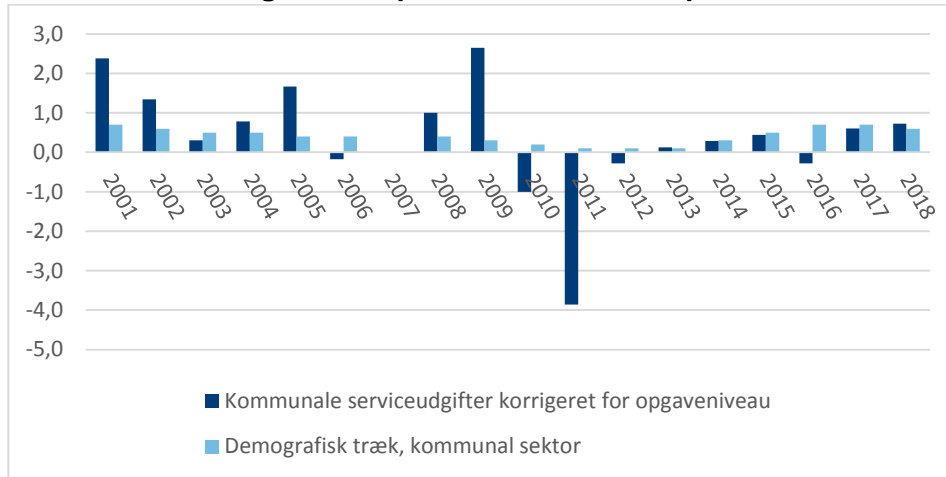
Sags ID: SAG-2018-03856
Dok. ID: 2640984

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 4 af 11

Figur 3.2. Årlig vækst i kommunale serviceudgifter sammenlignet med det demografiske i perioden 2001-2018, pct.



Anm: 2007 udeladt pga. kommunalreformen, jf. bilag 1. Pba. af regnskabstal 2001-2017 og budgettal 2018.

Kilde: KL på baggrund af egne data og Finansministeriet, jf. bilag 1.

Bemærk i forlængelse af dette også, at det voksende overforbrug i perioden 2001-2009 betyder, at den opgjorte gennemsnitlige vækst i serviceudgifterne i denne periode fremstår relativt kraftig i forhold til og på bekostning af væksten i perioden efter, jf. figur 3.1⁴, hvis man sammenligner med udviklingen i de budgetterede serviceudgifter. Den gennemsnitlige vækst i serviceudgifterne for perioden 2001-2018 er ikke påvirket væsentligt af den varierende grad af budgetefterlevelse.

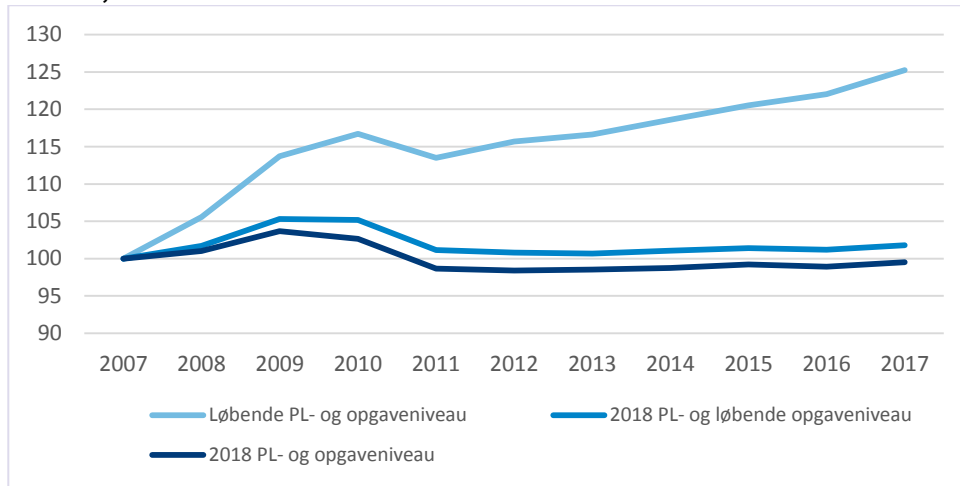
4 Pris- og lønudviklingen i de kommunale serviceudgifter

Siden 2009 er der sket en reduktion i de opgave og PL-korrigerede serviceudgifter, jf. afsnit 3. Der har imidlertid været en ikke ubetydeligt vækst i de totale serviceudgifter opgjort i løbende PL- og opgaveniveau. Det fremgår af figur 4.1. Bemærk at datagrundlaget her er et andet end i afsnit 3. Dette indeholder kun indeholder oplysninger fra og med kommunalreformen i 2007.

Som det fremgår af figuren, er serviceudgifterne i løbende PL- og opgaveniveau forøget med omkring 25 procent fra 2007-2017. Heraf bidrager ændringer i opgaveniveauet med knap 2 procent. Den resterende del er bidrag fra pris og lønudviklingen. De opgave og PL-korrigerede serviceudgifter er samlet uændret fra 2007-2017.

⁴ Den gennemsnitlige vækst i de opgave og PL-korrigerede serviceudgifter i perioden 2010-2018 er beregnet til knap -0,4 procent, jf. figur 3.1. Tager man udgangspunkt i budget- i stedet for regnskabstallene for udgangsåret 2009 er den gennemsnitlige vækst i stedet -0,2 procent om året.

Figur 4.1. Bidrag til udvikling i serviceudgifter fra PL- og opgaveniveau, indeks 2007=100



Anm: Pba. kommunale serviceudgifter ved regnskab og ved justering til 2018 PL- og opgaveniveau.

Kilde: KL på baggrund af egne data.

Realvæksten i det offentlige forbrug i den kommunale sektor i nationalregnskabet fremstår kraftigere end væksten i de opgave og PL-korrigerede serviceudgifter. Den primære årsag er, at der i nationalregnskabet ikke skelnes mellem forskellene i pris- og lønudvikling mellem kommuner, stat og regioner.

Udgifter til (stigende) lønninger udgør naturligt en relativt stor del af budgettet i den kommunale sektor. Dermed undervurderes pris og lønudviklingen i den kommunale sektor i nationalregnskabet. Ser man på udviklingen i det samlede offentlige forbrug, skal man desuden være opmærksom på, at det er sundhedsudgifterne, der for størstedelens vedkommende varetages i regi af regionerne, som bidrager til den største del af væksten⁵.

Fra 2007 til 2017 er det offentlige forbrug i løbende priser i den kommunale sektor ifølge nationalregnskabet vokset med i gennemsnit 2,4 procent om året. De kommunale serviceudgifter er i samme periode vokset med næsten tilsvarende 2,3 procent om året, jf. figur 4.2. Det afspejler, at de to opgørelser er forskellige, men dog tæt forbundne.

I nationalregnskabet findes det offentlige forbrug kun opgjørt i faste priser på helt overordnet niveau. På baggrund heraf kan beregnes et prisindeks for det offentlige forbrug. Dette prisindeks anvendes ofte på tværs af underopdelinger af det offentlige forbrug på sektorer og serviceområder⁶. Beregnet på den måde, er der en gennemsnitlig pris og lønudvikling på 1,8 procent om året fra 2007-2017. Det efterlader et residualt bidrag på 0,7 procent om

⁵ [Offentlig sektors del af økonomien er historisk lav – bortset fra sundhed, AE 2017](#)

⁶ Denne metode er eksempelvis anvendt i [Økonomisk Analyse: Udviklingen i de offentlige udgifter fra 2000 til 2017, Finansministeriet 2018](#)

året, der kan tilskrives realvækst i det offentlige forbrug i den kommunale sektor, som illustreret i venstre søjle i figur 4.2.

Imidlertid er pris- og lønudviklingen i de kommunale serviceudgifter væsentligt højere på 2,1 procent om året fra 2007-2017. Det efterlader kun et bidrag fra realvækst på 0,2 procent om året (inkl. ændringer i opgaveniveau), jf. højre søjle i figur 4.2.

Dato: 27. september 2018

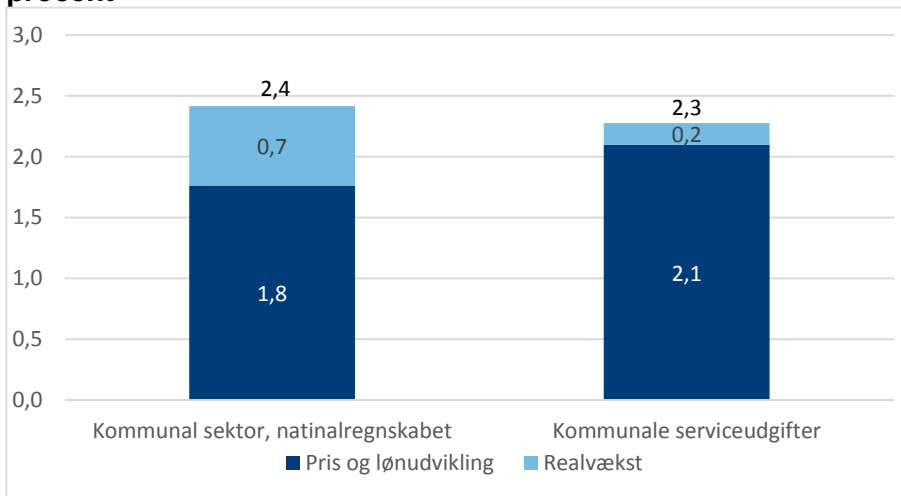
Sags ID: SAG-2018-03856
Dok. ID: 2640984

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 7 af 11

Figur 4.2 Gns. realvækst og pris- og lønudvikling fra 2007-2017, procent



Anm.: Beregninger baseret på opgørelse af offentligt forbrug i faste priser beregnet med inputmetoden.

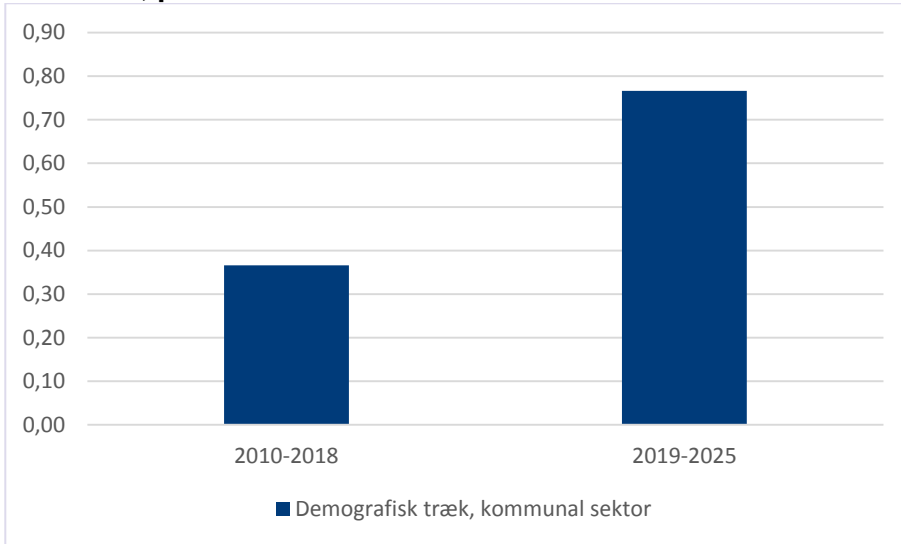
Kilde: KL pba. af egne data og nationalregnskabet

Der er som sagt ikke perfekt sammenfald mellem opgørelsen af det offentlige forbrug i den kommunale sektor og de kommunale serviceudgifter. Men størstedelen af serviceudgifterne er en del af forbruget i den kommunale sektor, og disse serviceudgifter udgør størstedelen af forbruget. På den baggrund mener vi godt at kunne konkludere, at den overordnede prisudvikling i det offentlige forbrug undervurderer den underliggende prisudvikling i den kommunale sektor.

5 Det demografiske træk frem mod 2025

Frem mod 2025 er der udsigt til et betydeligt større demografisk udgiftstræk end har været tilfældet hidtil. For den kommunale sektors vedkommende er det gennemsnitlige demografiske træk i perioden 2019-2025 på knap 0,8 procent. Det er dobbelt så meget som i perioden 2010-2018, hvor det demografiske udgiftstræk i den kommunale sektor var på knap 0,4 procent om året. Det fremgår af figur 5.1.

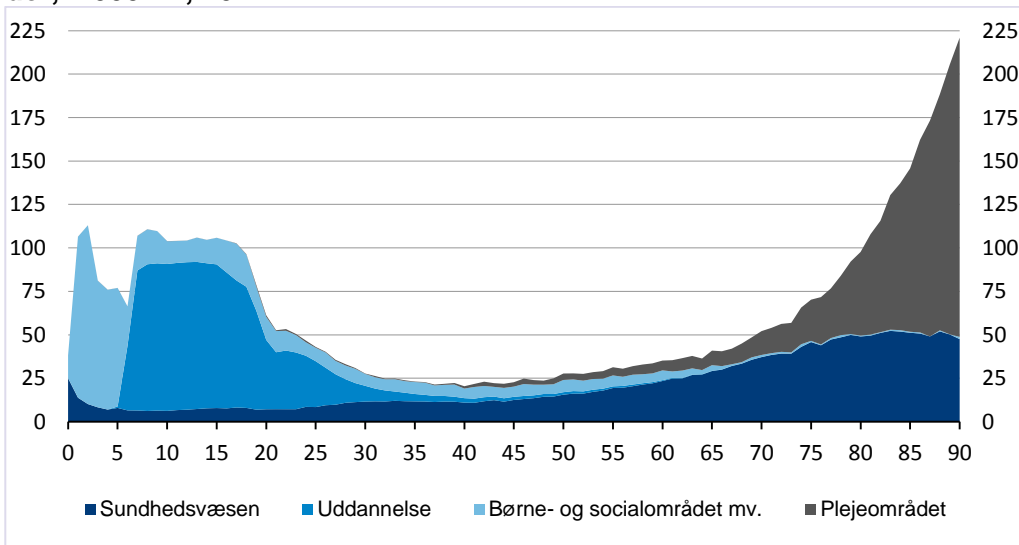
Figur 5.1 Gns. demografisk træk i den kommunale sektor frem mod 2025, procent



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Finansministeriet, jf. bilag 1.

Denne udvikling skyldes en kombination af, at store årgange bliver ældre samtidig med at fødselstallet de seneste år er steget, så der også bliver flere småbørn i de kommende år. Som figur 5.2 illustrerer, har særligt de ældste aldersgrupper, men også de yngste, et særligt stort behov for de velfærdstjenester, der i Danmark leveres af den offentlige sektor, og herunder ikke mindst af kommunerne på børne og socialområdet og på plejeområdet.

Figur 5.2. Individuelt offentligt forbrug pr. person opgjort på alder, 1.000 kr., 2014.



Kilde: [Fordeling og incitamenter 2017, Økonomi- og Indenrigsministeriet](#)

Dato: 27. september 2018

Sags ID: SAG-2018-03856
Dok. ID: 2640984

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 8 af 11

Antallet af småbørn i aldersgruppen 0-5 år forventes således at stige med 14,6 procent fra 723 tusinde personer i 2018 til 828 tusinde personer i 2025. I den anden ende af aldersfordelingen er udviklingen blot endnu mere markant. Antallet af 75-84årige forventes at stige fra 348 tusinde til 483 tusinde og antallet af 85+årige forventes at stige fra 121 tusinde til 149 tusinde. Det svarer til en forøgelse på henholdsvis 39 og 23 procent. De nævnte tal fremgår af tabel 5.1.

Dato: 27. september 2018

Sags ID: SAG-2018-03856
Dok. ID: 2640984

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 9 af 11

Tabel 5.1. Befolkningens størrelse fordelt på aldersgrupper.

	0-5 år	6-16 år	17-64 år	65-74 år	75-84 år	85+ år
2018	722.542	1.468.188	2.190.730	647.708	347.569	120.768
2025	828.360	1.402.786	2.231.146	628.447	483.239	148.997
Ændring i procent.	14,6	-4,5	1,8	-3,0	39,0	23,4

Kilde: Egne beregninger pba. Danmarks Statistik

Som det historiske demografiske udgiftstræk indikerer, er der som sådan ikke noget nyt i, at antallet af personer, der har brug for den kommunale service stiger. Men det er nyt, at udviklingen er så markant, som der er udsigt til. Og så er det også nyt, at der ikke samtidig er udsigt til, at antallet af personer i de mellemliggende aldersgrupper ikke følger med. Som det også fremgår af tabellen vokser antallet af personer i aldersgruppen 17-64 år med blot 1,8 procent fra 2018-2025. Det betyder for det første, at den enkelte skatteydere bidrag til den offentlige økonomi skal strækkes over borgere med behov for offentlig service. Det sætter den offentlige økonomi under pres. Men samtidig betyder det også, at der er udsigt til en stor rekrutteringsudfordring i forhold at sikre, at der er tilstrækkeligt uddannet personale.

Bilag 1 – Metode

Serviceudgifterne i den kommunale sektor, som ligger til grund for ovenstående analyse, er hentet fra svar afgivet til Folketingets Finansudvalg og fremgår af tabel B.1 i perioden 2000-2018. I forbindelse med strukturreformen i 2007 sker en række opgaveforskydninger mellem den kommunalestatslige- og regionale sektor samt Københavns- og Frederiksberg kommune bliver medlem af KL, hvilket resulterer i et markant løft af de kommunale serviceudgifter, jf. tabel B1. Bemærk dog, at de to talserier i tabellen er opgjort ved forskelligt P/L- og opgaveniveau. Niveauerne i de to talserier bør derfor ikke sammenlignes direkte og ændringen fra 2006 i den ene serie til 2007 den anden afspejler ikke alene kommunalreformen.

Tabel B.1. Kommunale serviceudgifter, mia. kr., 2000-2018.

	Kommunale serviceudgifter, regnskab, 2000-2007, 2011 P/L og opgaveniveau (ekskl. København og Frederiksberg) ¹	Kommunale serviceudgifter, 2007-2018, mia. kr., 2019 P/L og opgaveniveau, regnskab (inkl. løft) ²
2000	159,8	
2001	163,6	
2002	165,8	
2003	166,3	
2004	167,6	
2005	170,4	
2006	170,1	
2007	228,9	250,1
2008		252,6
2009		259,3
2010		256,7
2011		246,8
2012		246,1
2013		246,4
2014		247,1
2015		248,2
2016		247,5
2017		249,0
2018		250,8

Anm: 2000-2017 pba. regnskabstal og 2018 pba. budgettal.

Kilde: 1 [Finansudvalget spm. 6 Aktstykke 163, § 7, 2010.](#)

2 [Finansudvalget spm. 10 Aktstykke 148, 2018.](#)

Dato: 27. september 2018

Sags ID: SAG-2018-03856
Dok. ID: 2640984

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 10 af 11

De gennemsnitlige vækstrater i serviceudgifterne er opgjort eksklusiv 2007, hvor kommunalreformen førte til en stor forskydning i opgavefordelingen mellem den kommunale sektor, regionerne og staten. Den gennemsnitlige årlige vækst i perioden 2000-2018 findes ved at anvende nedenstående formel på fremskrivningsfaktorer af den årlige vækst.

$$\left(\left(\prod_{n=2001|n \neq 2007}^{2018} \frac{\text{serviceudgift}_n}{\text{serviceudgift}_{n-1}} \right)^{\frac{1}{\sum_{n=2001|n \neq 2007}^{2018}}} - 1 \right) * 100$$

Det demografiske træk, som ligger til grund for denne analyse, er ligeledes fundet på baggrund af svar til Folketingets Finansudvalg og fremgår af tabel B.2 for neden.

Tabel B.2. Demografisk træk, pct., 2001-2025.

Demografisk træk i den kommunale sektor,
årlig vækstrate, pct., 2001-2025¹

2001	0,7
2002	0,6
2003	0,5
2004	0,5
2005	0,4
2006	0,4
2007	0,4
2008	0,4
2009	0,3
2010	0,2
2011	0,1
2012	0,1
2013	0,1
2014	0,3
2015	0,5
2016	0,7
2017	0,7
2018	0,6
2019	0,6
2020	0,7
2021	0,7
2022	0,7
2023	0,8
2024	0,8
2025	0,9

Kilde: 1 [Finansudvalget spm. 184 Alm. del. 2018.](#)

2 [Finansudvalget spm. 404 Alm. del. 2017.](#)

Dato: 27. september 2018

Sags ID: SAG-2018-03856
Dok. ID: 2640984

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 11 af 11