

Der er råd til at dække befolkningens forventninger til velfærden

Det gentages ofte i den offentlige debat, at den offentlige sektor kan få svært ved at leve op til befolkningens forventninger. Der er imidlertid ikke tegn på, at Finansministeriet undervurderer befolkningens stigende forventninger til velfærden over tid, eller at den nuværende velfærdsmodel er uholdbar med det nuværende skattetryk.

ANALYSE

Udarbejdet af

Gustav Elias Dahl
Senioranalytiker

Sebastian Schwartz
Stud.polit.

Anton Lykketoft
Stud.polit.

Kontakt

Senioranalytiker

Gustav Elias Dahl

📞 42 49 30 37

✉️ gd@ae.dk

Kommunikationschef

Jesper Kirkbak

📞 50 73 71 34

✉️ jk@ae.dk

Hovedkonklusioner

- Det offentlige forbrug har de seneste 40 år ligget tæt op ad Finansministeriets fremskrivningsprincipper, mens realvæksten i det offentlige har været betydeligt lavere end realvæksten i privatforbruget. Konkret har forbrugsvæksten pr. bruger siden 1982 været 1,2 pct. lavere end Finansministeriets fremskrivningsprincipper og 28,2 pct. lavere end realvæksten i privatforbrug pr. indbygger.
- Dansk økonomi er overholdbar, hvis det offentlige forbrug fortsætter med at følge Finansministeriets fremskrivningsprincipper, som det overordnet har været tilfældet de sidste fire årtier.
- Selvom det offentlige forbrug overordnet set har fulgt FM's fremskrivninger, har der været væsentlige udsving undervejs. Særligt siden 2010 har væksten været lavere end udgiftsbehovet. Derfor er det ikke unaturligt, hvis borgerne har oplevet en faldende kvalitet de seneste år. I brugertilfredshedsundersøgelser er der dog fortsat stor tilfredshed blandt borgerne på tværs af velfærdsområder.
- Der er ikke sket en stigning i private sundhedsforsikrings bidrag til finansieringen af sundhedsvæsenet, selvom flere danskere er blevet dækket af en sundhedsforsikring siden 2010.

Det offentlige forbrug har historisk fulgt Finansministeriets fremskrivningsprincipper

Når Finansministeriet (FM) fremskriver det offentlige forbrug, dækker fremskrivningen dels over demografiske ændringer – at vi har en voksende og aldrende befolkning – og dels over, at det offentlige forbrug stiger i takt med den øvrige velstand i samfundet. Den løbende velstandsfremgang medfører, at borgerne med tiden oplever et højere og højere serviceniveau i samfundet i øvrigt, og dermed stiller borgerne også højere krav til den service, der leveres af det offentlige.

For at opretholde et stabilt serviceniveau i den offentlige velfærd, skal det offentlige forbrug ikke blot følge den demografiske udvikling i befolkningen, men også følge velstandsudviklingen. Det sikrer dels, at man kan fastholde det samme antal medarbejdere pr. velfærdsbruger, i takt med at lønningerne stiger, og dels, at indkøbet af varer, tjenester og teknologi i den offentlige sektor er tidssvarende. Når der f.eks. udvikles nye behandlingsmetoder, forventer borgerne, at det offentlige sundhedsvæsen kan levere en moderne behandling.

FM's fremskrivning af udgiftsbehovet kaldes det velstandskorrigerede demografiske træk (eller "det fulde demografiske træk") og er et udtryk for "det neutrale udgiftsbehov", der er nødvendigt for at sikre en uændret samfundsstruktur, i takt med at demografien og velstanden i samfundet ændrer sig. Med en stabil befolkningssammensætning betyder dette udgiftstræk, at den offentlige sektor fylder en konstant andel af BNP over tid.

Selvom der i denne fremskrivning er indregnet, at befolkningens forventninger stiger over tid, er det debatteret, hvorvidt dette er tilstrækkeligt. Omdrejningspunktet for denne debat er den såkaldte Baumols omkostningssyge, som dækker over, at produktivitetsstigningerne i de vareproducerende erhverv typisk er højere end i serviceerhvervene.

F.eks. kan en landmand eller industriarbejder i dag producere langt flere varer med den samme arbejdskraft, end for 100 år siden, mens en frisør ikke kan klippe væsentligt flere kunder på den samme tid. Da den offentlige sektor overvejende består af serviceydelser, vil det offentlige forbrug i reale termer vokse langsommere end privatforbruget, der for en pæn del består af varer, når den offentlige sektor fylder en konstant andel af BNP.

Skulle det offentlige forbrug omvendt følge realvæksten i privatforbruget, som f.eks. Tænk tanken Kraka har [argumenteret for](#)¹ ville det indebære, at en stadig større andel af befolkningen skulle arbejde i den offentlige sektor over tid. I Finansministeriets fremskrivninger er det indregnet, at lønningerne stiger i takt med lønfremgangen i den private sektor, hvormed medarbejdernormeringerne kan opretholdes, som de er i dag. Spørgsmålet er imidlertid, om borgerne f.eks. ønsker at gå oftere til lægen, i takt med at de bliver rigere.

Tabel 1 viser, hvordan hhv. privatforbruget pr. indbygger reelt har udviklet sig de seneste 40 år, og hvordan det neutrale udgiftsbehov er vokset (FM's fremskrivningsprincip).

Det offentlige forbrug har historisk fulgt Finansministeriets fremskrivningsprincip - ikke privatforbruget

Tabellen viser hhv. realvæksten i privatforbruget pr. indbygger og Finansministeriets fremskrivningsprincip for realvæksten pr. bruger sammenlignet med den faktiske realvækst i det offentlige forbrug pr. bruger siden 1982.

Fremskrivningsprincip	1982-2022
Realvækst i privatforbrug pr. indbygger	63,2 pct.
Realvækst pr. bruger ifølge Finansministeriets fremskrivningsprincip	36,2 pct.
Faktisk realvækst i offentligt forbrug pr. bruger	35,0 pct.

Tabel: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Finansministeriet

Som tabellen viser, har det offentlige forbrug udviklet sig omtrent i takt med FM's fremskrivningsprincip, hvorimod realvæksten i privatforbruget har været næsten dobbelt så høj.

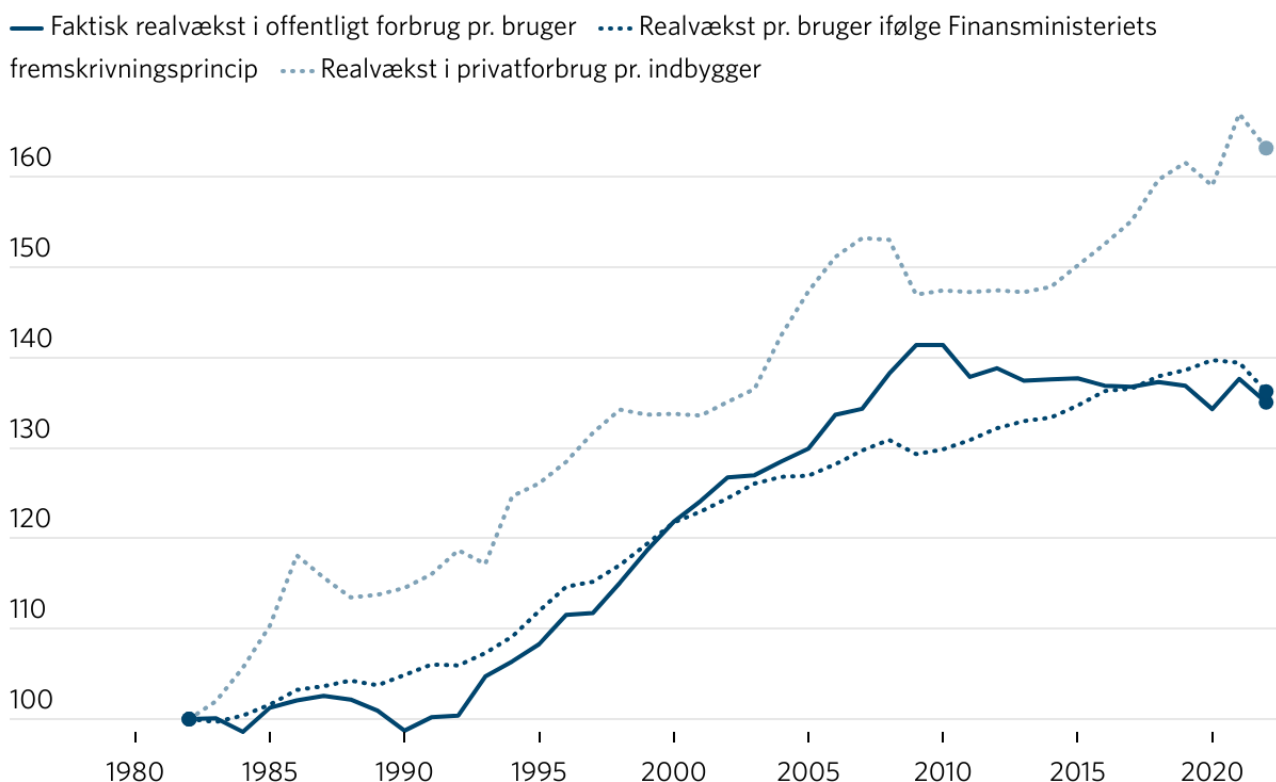
Ikke overraskende, hvis borgerne har oplevet dårligere service de seneste år

Som vist i ovenstående afsnit har det offentlige forbrug overordnet set udviklet sig i takt med Finansministeriets regneprincipper de seneste 40 år. Dog har forbrugsvæksten varieret væsentligt i denne periode. I årene 1990-2010 voksede det offentlige forbrug således hurtigere, end fremskrivningsprincipperne tilsiger, mens det offentlige forbrug siden 2010 er vokset betydeligt langsommere, jf. Figur 1.

FIGUR 1

Det offentlige forbrug har fulgt Finansministeriets fremskrivningsprincip - men med udsving

Figuren viser realvæksten i det offentlige forbrug pr. bruger sammenlignet med hhv. Finansministeriets fremskrivningsprincip og realvæksten i privatforbruget pr. indbygger (indeks, 1982=100)



Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Finansministeriet og Danmarks Statistik

Det er et rent politisk spørgsmål, hvor meget det offentlige forbrug skal fylde i den samlede samfundsøkonomi, men det er naturligt, at borgerne oplever det som et kvalitetsløft i perioder, hvor det offentlige forbrug vokser hurtigere end det neutrale udgiftsbehov, og som forringelser i perioder, hvor forbrugsvæksten er mindre.

Siden 2010 har forbrugsvæksten ligget betydeligt lavere end udgiftsbehovet, om end udviklingen er sket fra et historisk højt forbrugsniveau. Det har ført til [forringelser af medarbejdernormeringer på en række velfærdsområder](#)² i denne periode. Samtidig er det ikke overraskende, at en række borgmestre finder det sværere at levere den samme service, som man kunne for få år siden, da underfinansieringen i særlig grad [har ramt kommunerne](#).³

I det omfang, at der i de seneste år har været en stigende utilfredshed med serviceniveauet, er det derfor ikke et vidnesbyrd om, at Finansministeriets beregningstekniske udgiftsbehov er for stramt, men snarere et spørgsmål om, at selvsamme udgiftstræk ikke er blevet fulgt.

Der er fortsat stor tilfredshed med den offentlige velfærd

På trods af udbredte rekrutteringsudfordringer og øget pres på de ansatte, yder det offentlige stadig service af høj kvalitet – i hvert fald hvis man spørger brugerne af den offentlige velfærd. I alt fra dagpleje til folkeskole til sundhed, er tilfredsheden med de offentlige tilbud stor.

I en [undersøgelse](#)⁴ med over 120.000 adspurgte fra 2022 var knap 90 pct. enten tilfredse eller meget tilfredse med deres børns dagtilbud. 85 pct. i børnehaven, 88 pct. i vuggestuen og 92 pct. i dagplejen. Tilbage i [2014 og 2012](#) var mellem 80-90 pct. ligeledes tilfredse eller meget tilfredse med deres børns dagtilbud.⁵

Ligeledes er der udbredt tilfredshed med grundskolerne. I [2020](#) var 79 pct. samlet set tilfredse eller meget tilfredse med deres børns skole.⁶ Det samme gjorde sig gældende tilbage i [2014](#), hvor 76 pct. var tilfredse med skolen.⁷

I [sundhedsvæsenet](#) er 86 pct. af patienterne tilfredse i enten høj grad eller meget høj grad.⁸ Samme gør sig gældende i [hjemmehjælpen](#), hvor 81 pct. er tilfredse med den samlede pleje.⁹

Samlet set peger tallene på, at de borgere, der rent faktisk benytter sig af de offentlige tilbud, er tilfredse med den service, de modtager.

Private forsikringsordninger spiller fortsat en meget lille rolle

Det bliver ofte fremhævet i debatten, at danskerne i stigende grad køber private sundhedsforsikringer. Ifølge tal fra Forsikring & Pension er antallet af danskere med en privat sundhedsforsikring steget med omkring 1,2 mio. de seneste 10 år. Således havde omkring 1,5 mio. danskere en privat sundhedsforsikring i 2012, mens tallet i 2022 er steget til ca. 2,7 mio.^{[10](#)}

Det er imidlertid værd at bemærke, at selvom antallet af forsikringsordninger er steget betragteligt, så fylder sundhedsforsikringer fortsat en meget lille del af den samlede finansiering af sundhedsvæsenet, jf. Figur 2.

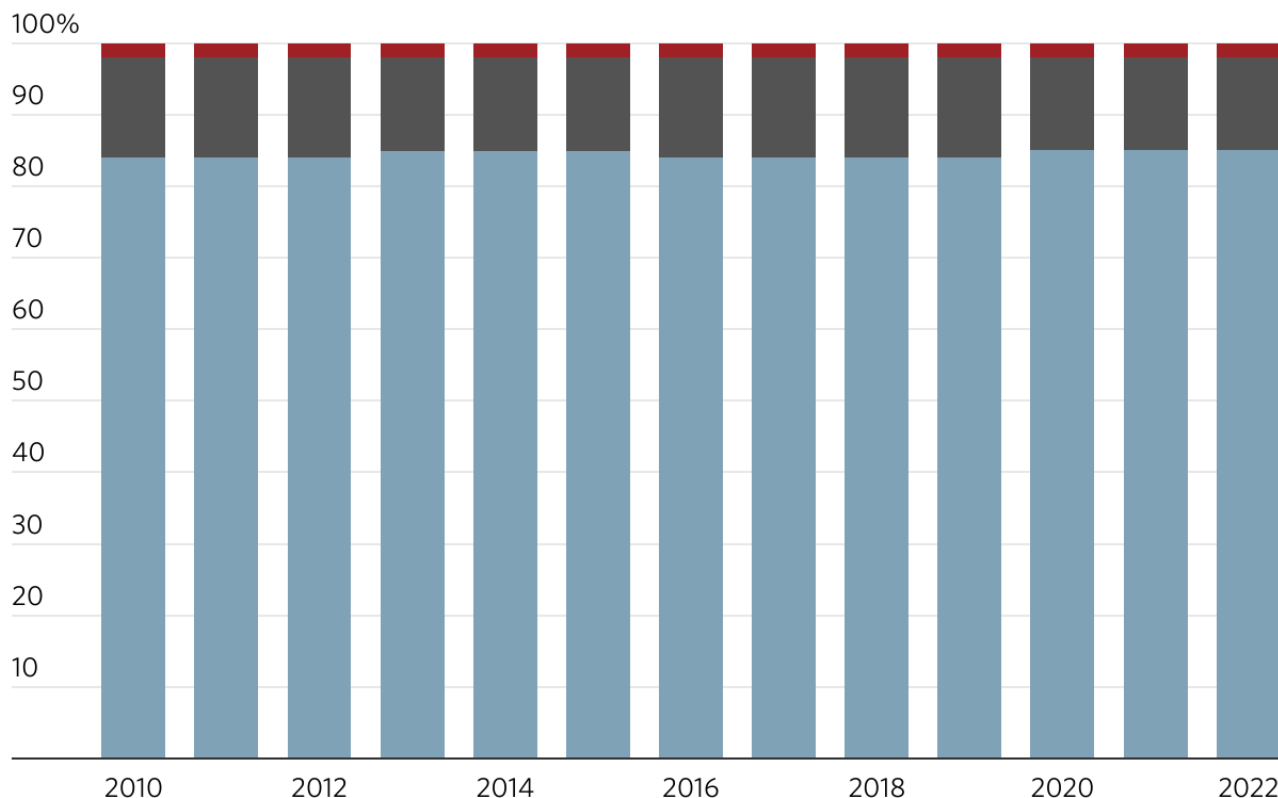
Omkring 85 pct. af den samlede finansiering er offentlig, mens egenbetalinger udgør ca. 13 pct., og blot 2 pct. kommer fra private forsikringsordninger. Denne fordeling har ligget stabilt siden 2010. Samtidig kan en væsentlig del af udbetalingerne fra sundhedsforsikringer henføres til områder, hvor der i forvejen er en betydelig privat finansiering (f.eks. tandpleje, fysioterapeut, psykolog).

FIGUR 2

Private forsikringer står for lille andel af sundhedsudgifter

Figuren viser udgifter til sundhed, fordelt på hvor finansieringen kommer fra.

■ Offentlig finansiering ■ Husholdningernes egenbetaling ■ Forsikringsfinansiering



Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: Regeringens 2030-plan "Danmark rustet til fremtiden".

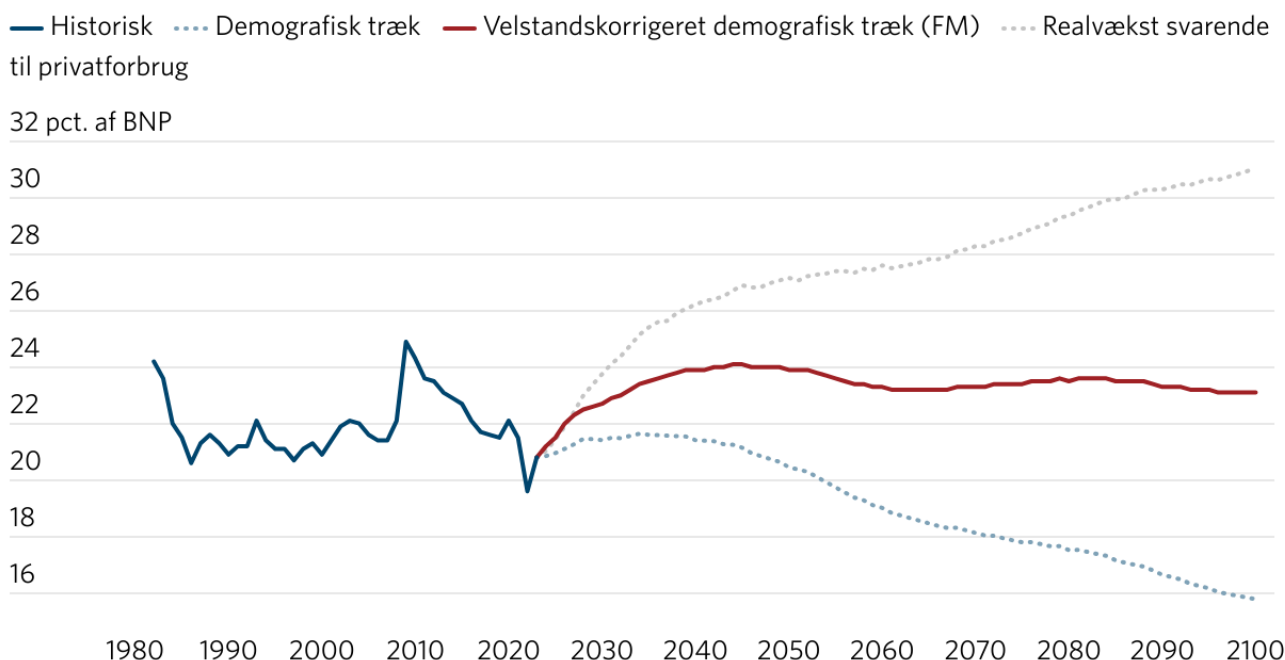
Der er råd til at lade det offentlige forbrug følge velstanden – men ikke privatforbruget

I de aktuelle fremskrivninger er dansk økonomi overholdbar under forudsætning af, at det offentlige forbrug følger det velstandskorrigerede demografiske træk. Med denne forbrugsvækst vil det offentlige forbrugs andel af økonomien stige over de kommende to årtier – i takt med at befolkningen ældes – og herefter udgøre omtrent 23 pct. af BNP fremadrettet. Dette ligger omtrent på niveau med den offentlige sektors størrelse de seneste 40 år, jf. Figur 3.

FIGUR 3

Finansministeriets fremskrivningsprincip følger den historiske trend

Figuren viser det offentlige forbrugs andel af BNP siden 1982 og fremadrettet ved forskellige forløb for forbrugsvæksten, herunder de forudsætninger som Finansministeriet lægger til grund.



Anm.: Det offentlige forbrug er opgjort ekskl. afskrivninger. I scenariet, hvor det offentlige forbrug stiger i takt med privatforbruget, er der antaget en årligt produktivitetsvækst i den offentlige sektor på 0,31 pct., svarende til Kraka (2023). Uden denne forudsætning vil det offentlige forbrug udgøre 39 pct. af BNP i år 2100. Finansministeriets fremskrivning følger i figuren det velstandskorrigerede demografiske træk fra 2030 og frem, mens der er forudsat en anelse højere vækst end dette træk frem mod 2030.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE pba. Finansministeriet, Danmarks Statistik og Kraka

Hvis forbrugsvæksten ligger lavere end det neutrale udgiftsbehov, vil det over tid betyde, at medarbejdernormeringerne forringes, og at budgetterne til varekøb ikke kan følge med, når der udvikles ny teknologi og udstyr. En forbrugsvækst der følger det demografiske træk (eller nulvækst) vil således medføre, at velfærdssamfundet, som vi kender det i dag, gradvist afvikles over tid.

Omvendt vil det heller ikke være holdbart, hvis borgerne forventer, at det offentlige forbrug skal have samme realvækst som privatforbruget, der er domineret af vareproduktion.

Tænketanken [Kraka har således vist](#), at et offentligt forbrug, der realt følger privatforbruget vil betyde, at der i 2050 mangler ca. 100 mia. kr. i det offentlige budget. Men som det fremgår af Figur 3, vil dette også

indebære et markant brud i forhold til den udvikling vi har set de sidste 40 år (den grå stiplede kurve i figuren).

Der er råd til at dække befolkningens forventninger til velfærden

Analysen viser, at der er råd til at bevare den universelle velfærdsmodel, som vi kender den – også selvom der er stigende forventninger til velfærden, en aldrende befolkning og en produktivitetsvækst i den offentlige sektor, der ikke følger samme tempo som private erhverv.

Det er muligt, at fremtidige generationer vil ønske en samfundsstruktur, der er grundlæggende anderledes, end den vi kender i dag. Selvom der ikke er tegn på, at sådanne strukturelle forandringer er i gang, kan man principielt ikke udelukke, at borgerne i fremtiden vil ønske, at en markant større andel af indkomsten går til ydelser, som i dag leveres af det offentlige. Eller at borgerne i givet fald vil ønske, at nogen af disse ydelser skal leveres eller finansieres uden om den offentlige sektor.

Det er imidlertid ikke en opgave for nuværende generationer at træffe den slags beslutninger på vegne af fremtidige generationer eller at sikre finansiering til sådanne strukturelle forandringer. Finansministeriets fremskrivninger sikrer, at vi kan levere en sund og holdbar økonomi videre til de næste generationer med den samfundsstruktur, vi har og har haft de seneste mange år. Det må anses for at være et sundt regneprincip.

-
- 1** Kraka (2003).
https://kraka.dk/analyse/der_kan_mangle_over_100_mia_kr_aarligt_i_2050_hvis_forventninger_til_bedre_velfaer
 - 2** <https://www.ae.dk/analyse/2023-10-der-er-raad-til-fremtidens-velfaerd-trods-demografisk-modvind#toc-offentlig-beskuftigelse-folger-ikke-med-befolkningen>
 - 3** <https://www.ft.dk/samling/20222/lovforslag/l130/spm/23/svar/1986932/2763360.pdf>
 - 4** <https://im.dk/Media/637909646533810470/Landsrapport.pdf>
 - 5** <https://sum.dk/Media/638170711666733520/brugertilfredshed-paa-dagtilbuds-folkeskole-og-hjemmeplejeomraadet.pdf>
 - 6** <https://im.dk/media/8535/landsrapport.pdf>
 - 7** <https://im.dk/media/7215/tilfredshedsportalen-folkeskoler-2014.pdf>
 - 8** https://www.regioner.dk/media/20950/onepager-lup-somatik-2021_onepager_styregruppen.pdf
 - 9** https://www.esundhed.dk/Emner/Aeldre/Brugertilfredshedsundersogelse_for_aeldrepleje#tabpanelA67E9352
 - 10** https://fm.dk/media/27360/dk2030-danmark-rustet-til-fremtiden_web-a.pdf