

Prioritering af sundhed presser den øvrige velfærd

Af Jens Sand Kirk, JSKI@kl.dk

Dato: 4. januar 2019

Sags ID: SAG-2018-04815
Dok. ID: 2673569

E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte:

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 10

Formålet med analysen er at undersøge, hvordan det offentlige forbrug er blevet prioriteret fordelt på velfærdsområder i perioden siden årtusindeskiftet i forhold til velstandsudviklingen og det demografiske træk

Analysens hovedkonklusioner

- Ser man bort fra sundhedsudgifterne, er den andel af den strukturelle velstand, der går til offentligt forbrug reduceret markant siden 2010, og andelen er også reduceret samlet set siden årtusindeskiftet.
- Realvæksten i de kommunale serviceudgifter har ikke tilnærmelsesvist fulgt med det demografiske træk i den kommunale sektor fra 2007-2017.
- Hvis sundhedsudgifterne frem mod 2025 skal følge velstanden, er der kun 5 mia. kr. tilbage af det finanspolitiske råderum at disponere over til de øvrige serviceområder.

Indhold

1	Baggrund og indledning	2
2	Udgifter til sundhed er fortsat med at vokse siden 2010	3
3	Udgifter til øvrige serviceområder udgør historisk lav andel af BNP	5
4	Realvæksten i det kommunale forbrug halter efter demografien	6
5	Det finanspolitiske råderum er politik	8
6	Prioritering af råderummet frem mod 2025	9

1 Baggrund og indledning

Indtil 2010 voksede udgifterne til det offentlige forbrug over en lang periode hurtigere end både demografien og velstandsudviklingen tilsiger¹. 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.

Siden 2010 har der været en helt anderledes stram styring af realvæksten i og af udgifterne til offentligt forbrug. I kombination med arbejdsmarkeds- og tilbagetrækningsreformer har det bidraget til at styrke de offentlige finanser, efter der under den økonomiske krise blev vendt op og ned på det økonomiske verdensbillede.

En del af det finanspolitiske råderum, der er blevet skabt siden 2010 er imidlertid blevet brugt til at finansiere en række skatte- og afgiftslemper. Det betyder, at der frem mod 2025 fortsat kun akkurat er råd til, at lade det offentlige forbrug følge med demografien samlet set.

I analysen undersøges, hvordan udgifterne til offentligt forbrug er blevet prioriteret siden år 2000. I analysen sammenholdes udgifterne til offentligt forbrug fordelt på velfærdsområder med udviklingen i strukturelt BNP, og realvæksten i de kommunale serviceudgifter sammenholdes med udviklingen i det demografiske udgiftstræk i den kommunale sektor. Den første opgørelse giver et billede af fordelingen af samfundets velstand og dermed forbrugsmuligheder, og den anden giver med passende forbehold² en indikation af udviklingen i ressourceforbruget i forhold til det underliggende behov. I den sidste del af analysen diskuteres de finanspolitiske rammevilkår og prioriteringen af velfærden 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 korigeret for befolkningens størrelse. Det kaldes et neutralt forløb, da udgifterne i så tilfælde vil udgøre en fast andel af BNP, hvis befolknings sammensætningen er konstant.

² Se evt. [Finansudvalget 2017-18 FIU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 574](#)

2 Udgifter til sundhed er fortsat med at vokse siden 2010

Den andel af den samlede strukturelle velstand, der bruges på offentligt forbrug er steget en smule fra 2000-2017, men har været støt faldende siden 2010. Realvæksten i det offentlige forbrug har siden 2010 været meget begrænset, og har ikke fulgt med udviklingen i demografien³.

I perioden fra 2000-2010 voksede udgifterne til offentligt forbrug med godt 3 procentpoint i forhold til strukturelt BNP fra 24,2 procent til 27,4 procent.⁴ I den efterfølgende periode fra 2010-2017 er udgifterne til offentligt forbrug gradvist reduceret i forhold til strukturelt BNP til 24,7 procent, dvs. lidt mere end i år 2000. Det fremgår af figur 2.1.

Figur 2.1. Udgifter til offentligt forbrug i procent af strukturelt BNP



Kilde: KL pba. nationalregnskabet og Opdateret 2025-forløb, Finansministeriet.

Sundhedsvæsnets har gennem hele perioden været et højt prioriteret velfærdsområde. Sammenlignet med andre velfærdsområder, er sundhedsvæsnets da også det område, der er blevet tildelt langt flest ressourcer siden årtusindeskiftet.

I år 2000 udgjorde udgifter til sundhedsvæsnets 25,5 procent af de samlede udgifter til offentligt forbrug. Frem mod 2010 steg andelen til 28,7 procent, og i perioden frem mod 2017 er andelen steget yderligere til 30,9 procent. Det fremgår af figur 2.2.

³ KL pba. [Finansudvalget 2017-18 FIU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 574](#)

⁴ Den første og primære årsag er, at der blev prioriteret og budgetteret med forholdsvis høje vækstrater i det offentlige forbrug. For det andet, var der en stigende tendens til at overskride budgetterne ikke mindst i den kommunale sektor. Isoleret set, har det dog kun en forholdsvis begrænset effekt. For det tredje var der i perioden en ganske markant reallønsfremgang. Dvs. lønningerne stiger hurtigere end priserne. Eftersom lønninger udgør en relativt stor del af det offentlige forbrug og fastsættes med to års forsinkelse i forhold til det private arbejdsmarked, bidrager det (alt andet lige) også til, at udgifterne andel af BNP forøges. For det fjerde er der også en afsmittende effekt af krisen på udgifterne til offentligt forbrug på området social beskyttelse.

Dato: 4. januar 2019

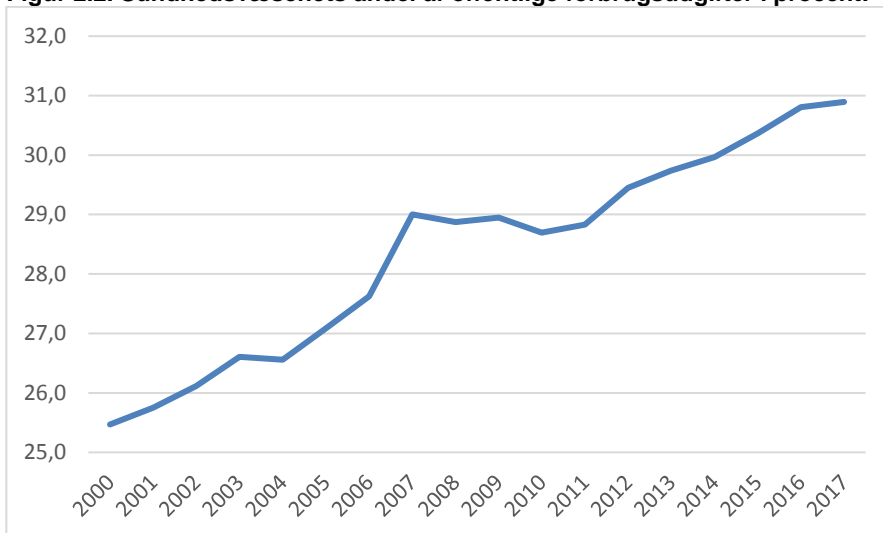
Sags ID: SAG-2018-04815
Dok. ID: 2673569

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

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 4 af 10

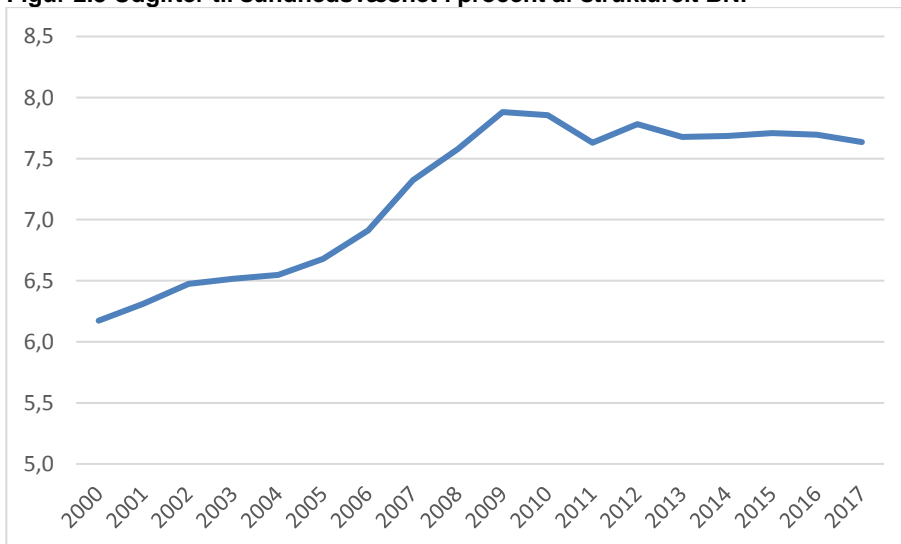
Figur 2.2. Sundhedsvæsenets andel af offentlige forbrugsudgifter i procent.



Kilde: KL pba. nationalregnskabet.

I perioden fra 2010-2017, hvor de samlede udgifter til offentligt forbrug er blevet reduceret i forhold til strukturelt BNP, er udgifterne til sundhedsvæsenet vokset med samme takt som strukturelt BNP. Det fremgår af figur 2.3. I år 2000 udgjorde udgifterne til sundhedsvæsenet 6,2 procent af BNP. I år 2010 og 2017 udgør udgifterne til sundhedsvæsenet omtrent samme andel af strukturelt BNP på henholdsvis 7,9 og 7,6 procent.

Figur 2.3 Udgifter til sundhedsvæsenet i procent af strukturelt BNP



Kilde: KL pba. nationalregnskabet og Opdateret 2025-forløb, Finansministeriet.

3 Udgifter til øvrige serviceområder udgør historisk lav andel af BNP

Ser man bort fra udgifterne til sundhedsvæsenet er reduktionen i udgifterne til offentligt forbrug i perioden 2010-2017 mere markant. I 2000 udgjorde udgifterne til offentligt forbrug eksklusiv sundhedsvæsenet 18,1 procent af BNP, i 2010 19,5 procent og i 2017 17,1 procent. Det fremgår af figur 3.4, og figur 3.5 viser procentandelene for de tre respektive år fordelt på enkelte serviceområder. Som det fremgår, er det særligt på områderne social beskyttelse og undervisning, at væksten i udgifterne har været begrænset i perioden siden 2010.

Dato: 4. januar 2019

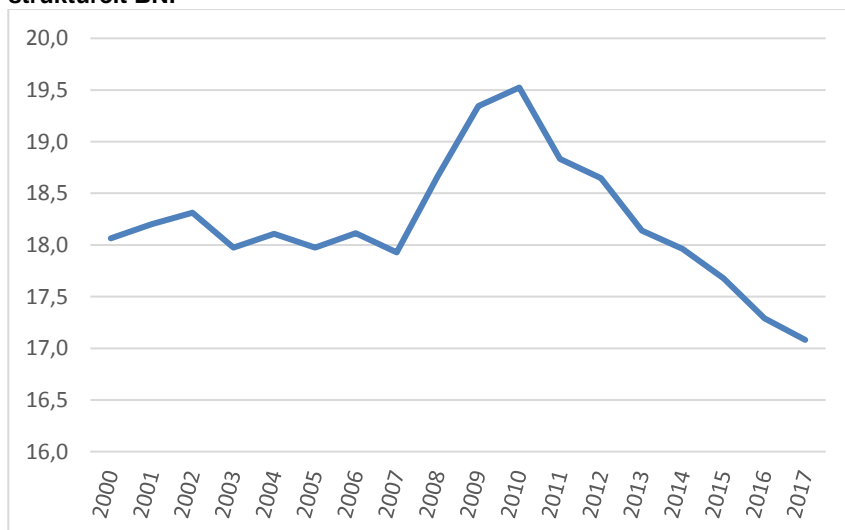
 Sags ID: SAG-2018-04815
 Dok. ID: 2673569

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

 Weidekampsgade 10
 Postboks 3370
 2300 København S

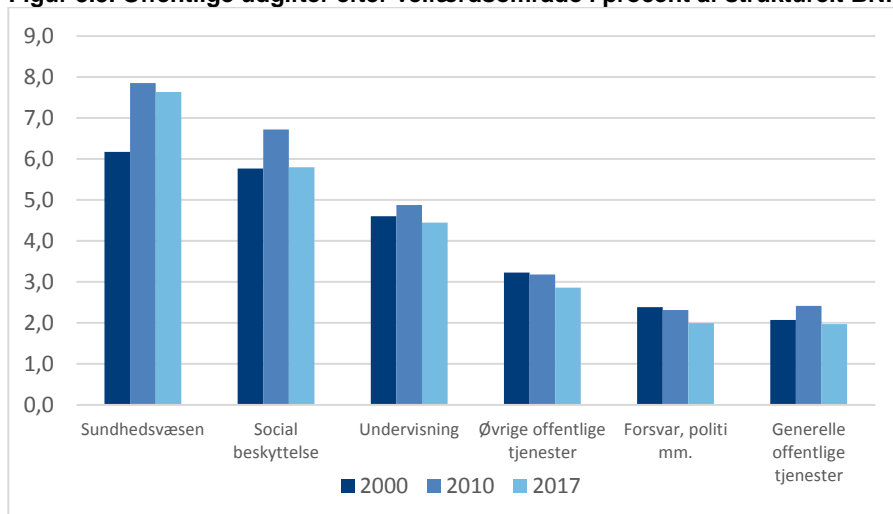
 www.kl.dk
 Side 5 af 10

Figur 3.4. Udgifter til offentligt forbrug ekskl. sundhedsvæsenet i procent af strukturelt BNP



Kilde: KL pba. nationalregnskabet og Opdateret 2025-forløb, Finansministeriet.

Figur 3.5. Offentlige udgifter efter velfærdsområde i procent af strukturelt BNP.



Note: Øvrige offentlige tjenester dækker over økonomiske anliggender, miljøbeskyttelse, boliger og offentlige faciliteter samt fritid, kultur og religion

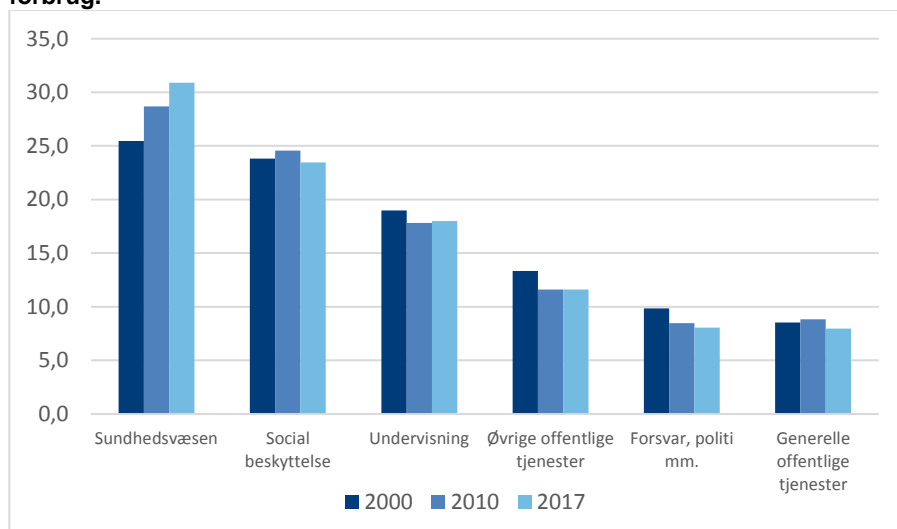
Kilde: KL pba. nationalregnskabet og Opdateret 2025-forløb, Finansministeriet.

Dato: 4. januar 2019

Sags ID: SAG-2018-04815
Dok. ID: 2673569E-mail: JSKI@kl.dk
Direkte: 3370 3446Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København Swww.kl.dk
Side 6 af 10

Ser man på fordelingen af de offentlige udgifter udgjorde sundhedsvæsenet 25,5 procent i 2000, 28,7 procent i 2010 og 30,9 procent i 2017, som over perioden svarer til en stigning på 5,4 procentpoint. Stigningen i udgifterne til sundhedsvæsenet fra 2000 til 2017 er sket på baggrund af en relativ reduktion i udgifterne til de andre serviceområder, især forsvar, politi mm., øvrige offentlige tjenester og undervisning, som er reduceret med hhv. 1,8, 1,7 og 1,0 procentpoint i perioden.

Figur 3.6. Offentlige udgifter efter velfærdsområde i procent af samlet offentligt forbrug.



Note: Øvrige offentlige tjenester dækker over økonomiske anliggender, miljøbeskyttelse, boliger og offentlige faciliteter samt fritid, kultur og religion

Kilde: KL pba. nationalregnskabet.

4 Realvæksten i det kommunale forbrug halter efter demografien

Realvæksten i det offentlige forbrug har været omkring dobbelt så høj i perioden fra 2001-2017, som hvis den alene skulle dække udviklingen i det demografiske træk. Det fremgår af et svar fra Finansministeriet til folketingets finansudvalg⁵. Den gennemsnitlige realvækst i det offentlige forbrug er opgjort til 1,1 procent om året, og væksten i det demografiske træk beregnes til 0,5 procent om året. Det demografiske træk viser, hvor meget det offentlige forbrug skulle vokse, hvis den reale offentlige forbrugsudgift pr. bruger fastholdes på samme niveau som i 2017.

I et lignende finansudvalgssvar⁶ sammenlignes realvæksten i forbruget i den kommunale sektor med det demografiske træk i den kommunale sektor i perioden fra 2007-2017. På baggrund heraf kan den gennemsnitlige realvækst i forbruget beregnes til 0,6 procent om året og det gennemsnitlige demografiske træk til 0,3 procent årligt. Tilsyneladende er forbruget i den kommunale

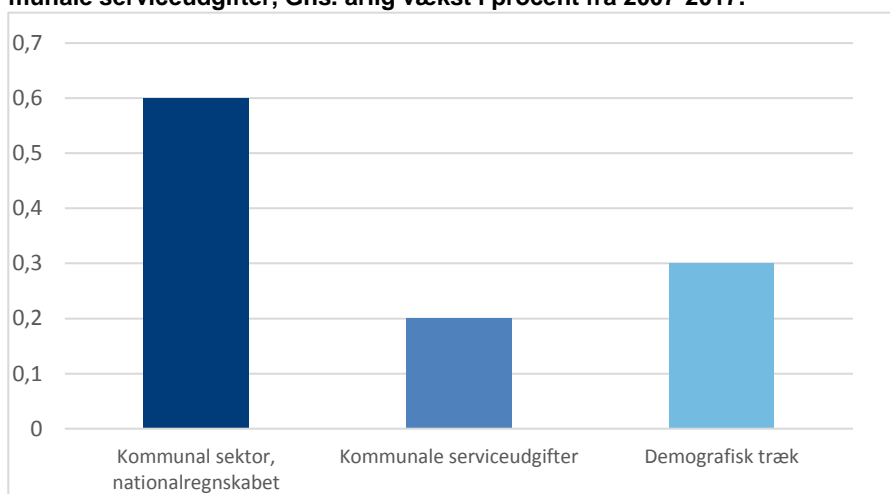
⁵ [Finansudvalget 2017-18 FIU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 574](#)

⁶ [Finansudvalget 2018-19 FIU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 87](#)

sektor altså også blevet øget med dobbelt takt i forhold til servicebehovet som følge af befolkningsudviklingen.

De kommunale serviceudgifter er imidlertid kun vokset med 0,2 procent om året, jf. figur 4.1. Eftersom serviceudgifterne udgør langt størstedelen af det kommunale forbrug i nationalregnskabet, hænger det ikke sammen med beregningen ovenfor. Årsagen er, at den beregnede realvækst i den kommunale sektor på 0,6 procent ikke er retvisende. Det kræver en lidt længere udredning, som følger.

Figur 4.1. Offentlig forbrug og demografisk træk i kommunal sektor og de kommunale serviceudgifter, Gns. årlig vækst i procent fra 2007-2017.



Kilde: KL pba. svar afgivet til Folketingets Finansudvalg.

I nationalregnskabet findes det offentlige forbrug kun opgjort i faste priser på et 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 serviceområder⁷, som det også er gjort i det omtalte svar til finansudvalget.

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 0,6 procent om 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, jf. højre søjle i figur 4.2. Det vil sige en realvækst, der ikke er 0,3 procentpoint højere, men 0,1 procentpoint lavere end det demografiske træk, jf. figur 2.1.

Dato: 4. januar 2019

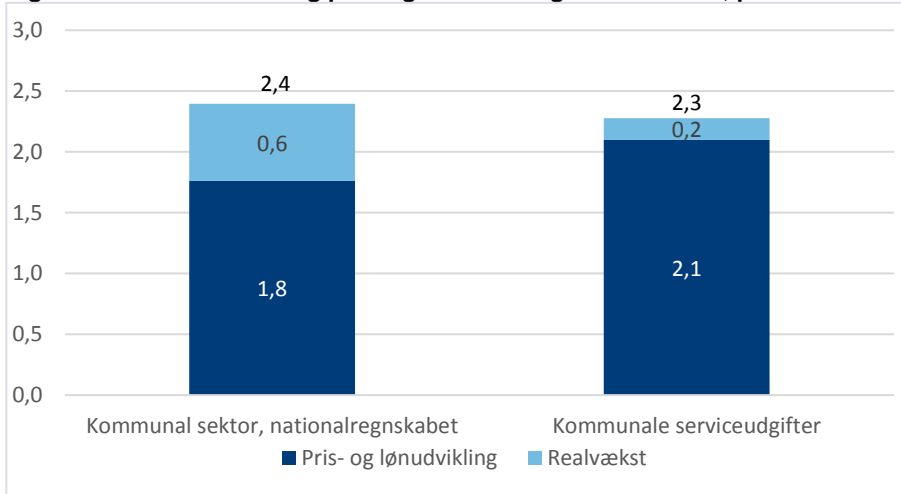
Sags ID: SAG-2018-04815
Dok. ID: 2673569

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

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 7 af 10

⁷ Denne metode er eksempelvis anvendt i [Økonomisk Analyse: Udviklingen i de offentlige udgifter fra 2000 til 2017, Finansministeriet 2018](#)

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 ikke perfekt sammenfald mellem opgørelsen af det offentlige forbrug i den kommunale sektor i nationalregnskabet og de kommunale serviceudgifter. Men langt 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. Den primære årsag er formodentlig, at væksten i lønningerne er højere end væksten i priserne, og at lønningerne udgør en væsentlig større del af det samlede budget i kommunerne (70 procent) end i den offentlige sektor samlet set.

5 Det finanspolitiske råderum er politik

Skiftende regeringer har siden 2011 styret finanspolitikken ud fra et mål om strukturel balance i slutåret for Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger. Oprindeligt var det 2020 og siden 2016 har det været 2025.

Målet om en strukturel offentlig saldo på 0 (dvs. i balance) er udgangspunkt for det såkaldte finanspolitiske råderum. Det finanspolitiske råderum er dybest set en beregning af, hvad den strukturelle saldo forventes at være i 2025, forudsat, at der er nulvækst i det offentlige forbrug frem til da.

Råderummet bliver ofte italesat som en opgørelse af, hvad der er råd til af politiske prioriteringer i dansk politik. Den fortolkning bygger på to afgørende forudsætninger. For det første, at man accepterer målet om balance i 2025 som en ufravigelig præmis. Dét er et politisk valg. For det andet, at det offentlige forbrug som udgangspunkt fastfryses på det aktuelle niveau frem mod 2025.

Man skal imidlertid grave dybt efter fagøkonomiske argumenter for målet om balance i 2025. Det mest tungtvejende er velsagtens, at det er et mål, der

Dato: 4. januar 2019

Sags ID: SAG-2018-04815
Dok. ID: 2673569

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

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 8 af 10

har eksisteret så længe, at det kan skabe usikkerhed på de finansielle markeder, hvis man ændrer på det. I alle tilfælde står det en kommende regering frit for at vælge at overtage målsætningen eller at tage den op til revision.

Før målet om strukturel balance var finanspolitisk holdbarhed det afgørende styringsmål. Kort fortalt er det blot et mål om, at man ikke styrer mod en fremtid med en evigt voksende gæld i forhold BNP. Det mål er overholdt, og ser man langt ud i de økonomiske fremskrivninger, er der i stedet udsigt til en evigt voksende formue. Finanspolitikken siges dermed at være overholdbar.

I mellemtiden er der imidlertid det problem, at fremskrivninger også viser, at der efter 2025 er udsigt til en periode med underskud på de offentlige finanser. Mindre underskud i en overskuelig periode er i sig selv ikke et problem. I de værste år er underskuddet imidlertid større end den maksimum-grænse på ½ procent af BNP, der er fastsat i budgetloven⁸.

Men da må man igen være opmærksom på, hvilke forudsætninger beregningerne bygger på. I fremskrivningerne forudsættes det, at udgifterne til offentligt forbrug efter 2025 vokser i fuld takt med udviklingen i velstand og demografi. Der forudsættes altså en form for stop-and-go politik i fremskrivningerne hvad angår det offentlige forbrug. Uanset politisk standpunkt, er det næppe hverken særlig realistisk eller særlig ønskværdigt.

6 Prioritering af råderummet frem mod 2025

Tager man målet om strukturel balance i 2025 og det finanspolitiske råderum for givet, er der kun omtrent *råd til*, at det samlede offentlige forbrug kan følge trit med befolkningsudviklingen. Råderummet er senest opgjort til 25 ¼ mia. kr. og det demografiske træk til 23,5 mia. kr.⁹ med udgangspunkt i 2018. Med Finansloven har regeringen imidlertid planlagt en vækst i det offentlige forbrug, der er lavere end det demografiske træk i 2019, og den har finansieret en række tiltag, der ikke bidrager til det offentlige forbrug med midler fra råderummet.

Som beskrevet tidligere er udgifterne til sundhedsvæsenet vokset med ca. samme takt som strukturelt BNP i perioden 2010-2017 på bekostning af de andre serviceområder, og de kommunale serviceudgifter har end ikke tilnærmelsesvist fulgt med befolkningsudviklingen.

Hvis sundhedsvæsenet på samme måde som i de forgangne år skal have en særlig prioritering, så udgifterne eksempelvis fortsætter med at følge udviklingen i BNP, skal rundt regnet 20 mia. kr. af råderummet allokere alene til sundhedsvæsenet. Men så er der kun omkring 5 mia. kr. at fordele mellem de øvrige serviceområder.¹⁰

⁸ Budgetloven skal revideres i 2019, så der er faktisk også en aktuell anledning til at tage underskudsgrænsen op til revision.

⁹ Råderummet er opgjort ekskl. bevillingsløft af forsvaret, jf. [Finansudvalget 2017-18 L 241 endeligt svar på spørgsmål 60](#). Se også [Finansudvalget 2017-18 L 241 endeligt svar på spørgsmål 10](#).

¹⁰ KL pba. nationalregnskabet og Opdateret 2025-forløb, Finansministeriet.

Frem mod 2025 er der udsigt til en betydelig fremgang i den samlede velstand og dermed i de samlede forbrugsmuligheder og følgelig også i borgernes forventning til den offentlige service. Strukturelt BNP forventes at vokse med i gennemsnit omkring 1,4 procent om året fra 2018-2025, mens råderummet kun levner plads til en realvækst i det offentlige forbrug på omkring 0,8 procent om året¹¹. Beregninger fra Finansministeriet viser, at hvis udgifterne til offentligt forbrug per borger skal følge med velstandsudviklingen, kræver det at råderummet øges til 43,5 mia. kr.¹²

Dato: 4. januar 2019

Sags ID: SAG-2018-04815
Dok. ID: 2673569

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

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 10 af 10

¹¹ KL pba. Opdateret 2025-forløb, Finansministeriet.

¹² [Finansudvalget 2017-18 FIU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 526.](#)