

Hvad betyder demografisk træk - og hvilken betydning har det for velfærden i 2030?

Hovedkonklusioner:

- KL pegede i januar 2022 på, at såvel den private som den offentlige sektor står overfor en væsentlig arbejdskraftudfordring frem mod 2030.
- Det indgår i regeringsgrundlaget at regeringen vil sikre, at pengene følger med, når der kommer flere børn og ældre.
- Finansiering af det demografiske træk giver ikke mulighed for at fastholde et uændret antal hænder pr bruger – det betyder, at velfærden må blive anderledes, end den vi kender i dag.
- På ældreområdet betyder det eksempelvis 6000 færre ansatte end svarende til uændret antal hænder pr bruger.
- Lovbestemte normeringer på et område fører til behov for større tilpasninger på de øvrige områder.
- Antallet af hænder pr. bruger i stat og regioner ligger i dag over niveauet i 2008, mens niveauet i kommunerne ligger 6 pct. under.
- Og der er udsigt til 10 pct. færre hænder pr bruger i kommunerne i 2030 ift 2008 mod 2-3 pct i stat og regioner.
- Der er behov for forventningstilpasning med borgerne, herunder til en mere teknologisk baseret velfærd.

Regeringsgrundlag lægger op til at pengene følger med, når der kommer flere børn og ældre

Hvad betyder demografisk træk?

KL pegede i januar 2022 på, at med en samlet arbejdskraftmangel på ca. 90.000 personer i 2030, står såvel den private som den offentlige sektor overfor en væsentlig udfordring. Den offentlige sektor har på sin side udsigt til en markant demografisk udfordring, især som følge af langt flere 80+ årige og til dels som følge af flere børn i alderen 1-5 år. KL pegede i den forbindelse på, at den offentlige sektor ville få brug for 44.000 ekstra ansatte, hvis den demografiske udfordring ikke skal betyde færre hænder pr. bruger.

Det indgår i regeringsgrundlaget at regeringen vil sikre, at pengene følger med, når der kommer flere børn og ældre. Finansieringen af det demografiske træk betyder, at

der ved disponeringen af det økonomiske råderum frem mod 2030 skal afsættes finansiering til at dække de ekstra udgifter, der følger af at der kommer flere børn og ældre, men hvad betyder det i praksis? Det synes at være den almindelige antagelse, at borgerne dermed vil opleve den samme offentlige service som i dag. Men det er værd at være opmærksom på, at det demografiske træk ikke sikrer samme antal hænder pr. bruger, når der bliver flere borgere.

Hvad forstår man ved demografisk træk?

Ved demografisk træk følger udgifterne et gennemsnit af pris- og lønudviklingen, dvs samme reale udgift per bruger. Lønningerne stiger typisk mere end priserne, og hvis serviceniveauet skal fastholdes, kræver det en løbende omstilling af den offentlige service, fra den relativt dyrere arbejdskraft til de relativt billigere varer og tjenester. Det er denne udvikling, Finansministeriet forudsætter i dets mellemfristede fremskrivninger, og som ligger til grund for disponeringen af det økonomiske råderum. Udviklingen giver imidlertid ikke mulighed for samme antal hænder pr. bruger.

Samme antal hænder per bruger kræver, at udgifterne per bruger følger lønudviklingen. Det giver mulighed for samme antal ansatte per bruger. Og det er derudover muligt at købe flere/bedre varer og tjenester, idet varer og tjenester ligeledes fremskrives med lønudviklingen.

Demografisk træk og forventningsafstemning

I den offentlige debat sættes der ofte lighedstegn mellem antallet af varme hænder og kvaliteten af den offentlige service. Det vil i praksis ikke være muligt at fastholde uændret serviceniveau i den forstand ved demografisk træk. En smart-tavle kan give bedre undervisning i folkeskolen, men giver ikke mindre behov for lærere, og en bedre skanner kan give bedre undersøgelser på hospitalet, men afføder ikke mindre behov for sundhedspersonale. En vækst i den offentlige sektor svarende til det demografiske træk indebærer imidlertid, at nye køb af varer og tjenester skal ledsages af et lavere personaleforbrug. Særligt på nogle områder er det ikke bedre varer og tjenester borgerne efterspørger, men derimod det personlige nærvær fra de ansatte. En udgiftsudvikling baseret på det demografiske træk betyder imidlertid, at befolkningen må forberede sig på en anden form for velfærd. Derfor er der brug for en forventningsafstemning.

Hvad betyder det for den offentlige beskæftigelse

Forskellen mellem antallet af ansatte ved demografisk træk og ved samme antal hænder per bruger i den offentlige sektor og kommunerne fremgår af Tabel 1 nedenfor. Demografisk træk indebærer for hele den offentlige sektor en beskæftigelsesudvikling, som er 44.000 personer lavere end udviklingen svarende til uændret antal hænder pr. bruger. For kommunerne udgør forskellen 26.000 personer.

Tabel 1		
To scenarier for beskæftigelsesudviklingen i det offentlige, 2023-2030		
	Vækst i antal ansatte	
	Offentlig sektor	Kommuner
Demografisk træk	-11.000	-2.000 ²
Samme antal hænder per bruger	33.000 ¹	24.000

¹ KL's analyse fra januar 2022 viste et behov for 44.000 flere offentligt ansatte ved samme antal hænder per bruger. Forskellen til de 33.000 skyldes hovedsagligt, at der i beregningen er 2 år færre til 2030, idet referenceåret er forskudt fra 2021 til 2023.

² Tallet er opgjort ud fra det demografiske træk for den offentlige sektor samlet, den relative fordeling af beskæftigelsen i 2022 og forskellen i det demografiske træk mellem sektorer.

Hvordan skal man omstille velfærden, når der ikke er ressourcer til at fastholde uændret antal hænder pr. bruger?



En mere teknologisk baseret velfærd?

En vej er den teknologiske. Omstillingen til en mere teknologisk baseret velfærd er i gang særligt på ældreområdet. Skærmbesøg bliver mere og mere udbredte i kommunerne. Andre eksempler er medicin håndtering, digitale træningsløsninger og sensor-teknologi. Der er imidlertid fortsat muligheder for at brede løsningerne mere ud. Undersøgelser viser, at borgerne er indstillet på en mere teknologisk baseret velfærd – på tværs af aldersgrupper.

Er der behov for prioritering af velfærd?

Der kan imidlertid også blive behov for at se kritisk på udviklingen af velfærd. Er der behov for at prioritere skarpere fx ved en skærpet visitation på nogle områder? Er der perifere ydelser (i modsætning til kerneydelser) som i en prioriteringssituation ikke er strengt nødvendige? Er der indsatser, hvor der ikke er evidens for virkningen? Er dokumentationskrav i alle tilfælde forholdsmæssige? Og står det faglige udbytte af input/proceskrav i alle tilfælde mål med ressourceforbruget?

Hvad betyder omstillingen fordelt på sektorområder i kommunerne?

Hvad betyder omstillingen konkret?

Det kan være svært at forholde sig til overordnede tal for den offentlige beskæftigelsesudvikling. Man kan derfor fordele virkningen ud på nogle af de store sektorområder i kommunerne. Beslutningen om rammen for finansieringen af demografien fastlægger ikke i sig selv en sådan fordeling. Men for at illustrere betydningen er forskellen mellem demografisk træk og samme antal hænder per bruger fordelt ud på de enkelte sektorområder, jf. Tabel 2 nedenfor:

Tabel 2			
To scenarier for beskæftigelsesudviklingen i kommunerne, 2023-2030			
	Ansatte 2022	Demografisk træk	Samme antal hænder per bruger
Folkeskolen mv.	108.000	-7.000	-1.400
Dagtilbud	82.000	2.200	6.400
Tilbud til børn og unge m/særlige behov	15.000	-600	200
Tilbud til ældre	120.000	9.000	15.200
Tilbud til voksne m/særlige behov	47.000	-2.500	-100
Sundhedsområdet	15.000	1.100	1.900
Øvrige områder	122.000	-4.100	2.200
Kommunalt ansatte i alt	508.000	-2.000	24.000

Anm: Øvrige områder dækker dels over fællesudgifter og administration - fx sagsbehandling (ældre, handicap, det specialiserede børneområde, jobcentre, byggesagsbehandling mv.), IT, bygningsdrift, sekretariat og forvaltninger. Derudover dækker øvrigt også over byudvikling, bolig- og miljøforanstaltning, forsyningsvirksomheder, undervisning og kultur udover folkeskoler samt transport og infrastruktur. For dagtilbud er betydningen af minimumsnormeringer ikke indregnet.

Forskellen svarer til 6000 ansatte på ældreområdet

Demografisk træk indebærer eksempelvis for ældreområdet i kommunerne en beskæftigelsesudvikling, som er 6.000 personer lavere end udviklingen svarende til uændret antal hænder pr. bruger.

Normeringer, der binder ressourcer på ét område, afføder større tilpasninger på de øvrige områder

Hvad betyder det for tilpasningen til færre hænder pr. bruger, hvis lovgivningen fastlægger et bestemt ressourceforbrug pr bruger på et sektorområde? Det illustrerer Tabel 2. Minimumsnormeringer på dagtilbudsområdet låser personale på området og vanskeliggør således, at dagtilbud kan indgå i den generelle tilpasning, hvis de kommunale opgaver generelt skal løses med færre hænder pr. bruger i 2030. Tilsvarende gælder regler om klasseløfter i folkeskolen eller regler på socialområdet i form af retskrav for borgere på fast definerede services. Hvis der er bindinger på nogle områder, må tilpasningen ske på de øvrige områder. Med bindinger på de større sektorområder:

Dagtilbud, skole og socialområdet bliver der således behov for større tilpasning på ældreområdet end svarende til 6000 personer.

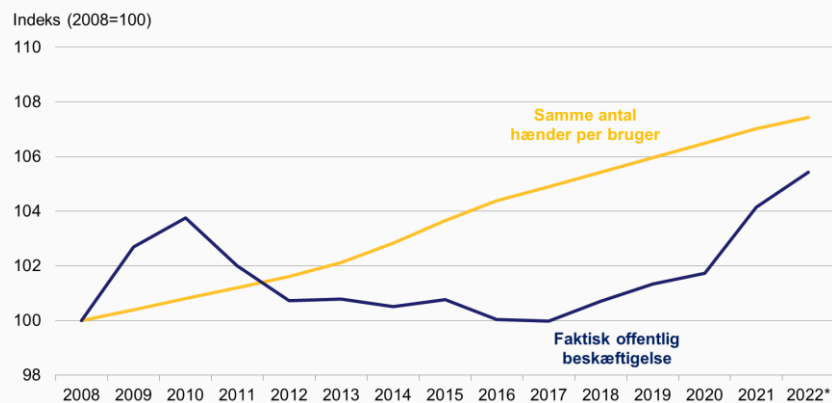
Hvordan har beskæftigelsen udviklet sig i forhold til demografien?

Hvordan har udviklingen været?

Beskæftigelsesvæksten i den offentlige sektor har siden 2008 generelt ligget under udviklingen svarende til uændret antal hænder pr. bruger, jf. figur 1.

Figur 1

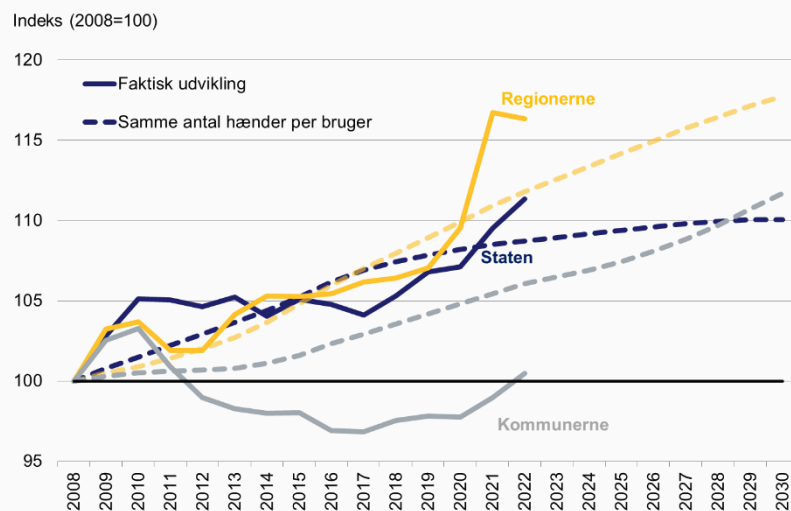
Udviklingen i den offentlige beskæftigelse i forhold til en udvikling med samme antal hænder per bruger



Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet og egne beregninger.

Figur 2

Udviklingen i den sektorfordelte offentlig beskæftigelse i forhold til en udvikling med samme antal hænder per bruger



Anm: Den faktiske udvikling er i 2022 opgjort på baggrund af de 3. første kvartaler.
Kilde: Finansministeriet, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Væksten fra 2020 til 2021 skyldes især coronaepidemien, og borgerne har næppe oplevet udviklingen som "flere hænder pr. bruger". Udviklingen skal ses i sammenhæng med en løbende omstilling af service i perioden fx ved anvendelse af ny teknologi.

...og fordelt på offentlige delsektorer

Ser man på udviklingen i de offentlige delsektorer, jf. figur 2, er der en markant forskel i udviklingen mellem stat og regioner på den ene side og kommunerne på den anden side. Mens væksten i beskæftigelsen i staten og regionerne over perioden frem til 2020 nogenlunde har fulgt en udvikling svarende til uændret antal hænder pr. bruger, har beskæftigelsesvæksten på de kommunale serviceområder været væsentligt lavere. For alle delsektorer gælder at væksten de sidste år har ligget højere, hvilket især skyldes coronaepidemien.

Stigende demografisk træk frem mod 2030 i kommunerne

Velfærden frem mod 2030

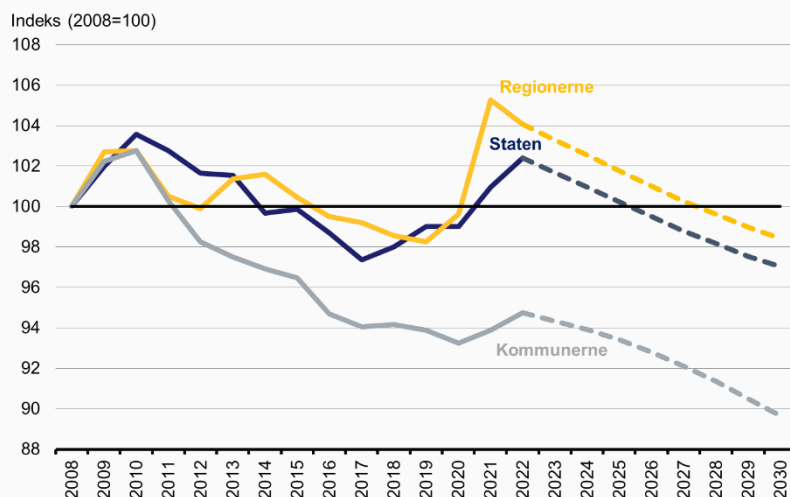
Regionernes demografiske træk overstiger kommunernes i de første år, men aftager, og i den sidste del af perioden vokser trækket hurtigere i kommunerne. Statens demografiske træk flader ud frem mod 2030, jf. figur 2. Som udgangspunkt indgår det som nævnt i regeringsgrundlaget, at det demografiske træk frem mod 2030 skal finansieres. Der ligger imidlertid også i Finansministeriets fremskrivning en forventning om stigende realløn og fortsat substitution af arbejdskraft med varer og tjenester frem mod 2030, jf. forudsætning om 11.000 færre offentligt ansatte i 2030.

Udsigt til 10 procent færre hænder per bruger i kommunerne i 2030 ift. 2008

Det demografiske træk indebærer et fald i antallet af hænder per bruger i både regioner, stat og kommuner. Udviklingen sker dog fra et lavere udgangspunkt i kommunerne. I kommunerne vil det demografiske træk således betyde, at antallet af hænder per bruger i 2030 vil være 10 procent lavere end i 2008, mens antallet vil være 2 procent lavere i regionerne og 3 procent lavere i staten. Særligt for de kommunale serviceområder er vi således inde i en udvikling mod en væsentlig anden velfærd, end den vi kender i dag. Særligt regionerne har oplevet en markant beskæftigelsesvækst i forbindelse med coronaepidemien, og frigørelse af personale fra coronarelaterede opgaver vil i en vis udstrækning kunne bidrage til at løse udfordringen. Det vanskeliggøres dog i den udstrækning, der er oparbejdet lange ventelister, der skal nedbringes.

Figur 3

Udviklingen i antal hænder per bruger, hvis der skal være 11.000 færre offentligt ansatte i 2030



Anm.: Udviklingen i antal ansatte divideret med udviklingen i det demografiske træk
 Kilde: Finansministeriet, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Behov for forventningsafstemning

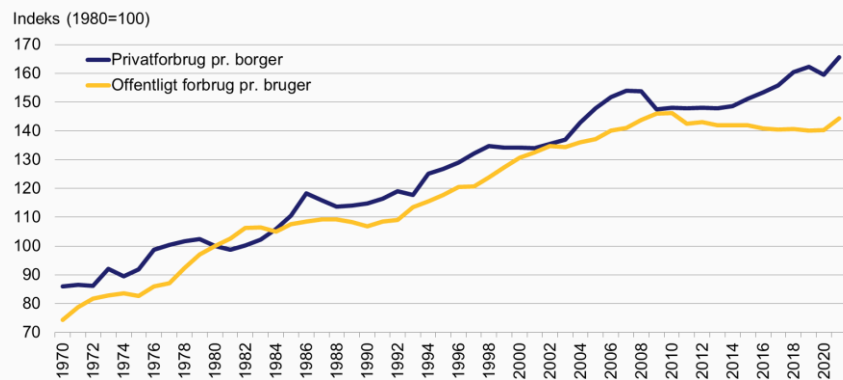
Når borgernes indkomst stiger, stiger også ønskerne til offentlig service på samme måde som ønskerne til privatforbrug stiger. Stigningen i ønskerne til offentlig service kan fx vise sig, i form af at flere og flere nye opgaver ønskes løst af det offentlige, i

form af forventninger til åbningstider eller bemanning eller ønsker til individuel service. Figur 4 viser udviklingen i offentligt forbrug per bruger og privatforbruget per borger. Figuren viser, at det offentlige forbrug pr. bruger har fulgt det private forbrug pr. borger fra 1970 til 2010. Dvs det offentlige forbrug har fulgt med velstandsudviklingen i perioden og ligget over det demografiske træk.

Fra 2010 er det offentlige forbrug pr. bruger imidlertid stort set uændret, mens det private forbrug pr. borger har fortsat stigningen. Det er i høj grad udviklingen på de kommunale serviceområder, der trækker den offentlige forbrugsvækst pr bruger ned, jf. figur 2.

Figur 4

Udvikling i offentligt forbrug per bruger og privatforbrug per borger



Kilde: Kraka/Deloitte: Den offentlige sektor – velfærdsstatens juvel? – figur 3.3.a

Når den offentlige service ikke står mål med borgernes forventninger kommer det til udtryk i fravalg af offentlige løsninger til fordel for private alternativer – en udvikling man også har kunnet se i de senere år fx på skoleområdet eller i forbindelse med stigende udbredelse af private sundhedsforsikringer. Der er imidlertid ikke lige økonomiske muligheder i befolkningen for at foretage private tilvalg, og udviklingen kan derfor skubbe på en ulighed i velfærden. Politisk kan man såvel bidrage til at begrænse udviklingen som accelerere den. Hvis der politisk skabes forventninger om et væsentligt højere serviceniveau, end den økonomiske ramme åbner mulighed for, er der grund for skuffede forventninger. Når den økonomiske ramme frem mod 2030 alene svarer til demografisk træk, er der derfor et væsentligt behov for at forventningsafstemme med borgerne i forhold til hvordan vores fremtidige velfærd kommer til at se ud, herunder i forhold til en mere teknologisk baseret velfærd.