



Indholdsfortegnelse

Forord	5
1. Hovedresultater og oplæg til diskussion	7
1.1 De centrale analytiske resultater	11
1.2 Spørgsmål til diskussion	14
2. Udfordringer for velfærdsstaten?	17
2.1 Den offentlige sektor – en kort beskrivelse	18
2.2 Er danskerne tilfredse med den offentlige sektor?	22
2.3 Hvad vil danskerne prioritere?	24
2.4 Gule veste i Danmark?	27
3. Hvor højt kan humlebien flyve?	31
3.1 Hvad er Baumolproblemet?	32
3.2 Tre politiske retningsvalg for offentlig service	34
3.3 Alternative finansieringskilder	38
4. Den offentlige sektor skaber rammerne for erhvervslivet	45
4.1 Dansk erhvervsliv har gode rammevilkår	45
4.2 Hvordan påvirker de kommunale rammevilkår virksomhedernes tilfredshed?	48
4.3 Er retssystemet effektivt?	51
5. Medarbejdere i den offentlige sektor	57
5.1 Færre blandt de dygtigste unge bliver lærere	57
5.2 Sygeplejerskerne flygter ikke	62
5.3 Den offentlige sektor har fortsat svært ved at fastholde de fagligt stærkeste	64
5.4 Offentlige ledere er lige så gode som private	66
6. Ulighed og omfordeling i Danmark	71
6.1 Stigende indkomstforskelle i Danmark	72
6.2 Topindkomsterne stikker af	75
6.3 Ingen lønfremgang i bunden i 20 år	79
6.4 Offentlig service til gavn for alle	82
7. Litteratur	87



Forord

Samarbejdet mellem Kraka og Deloitte om projektet Small Great Nation analyserer langsigtede udviklingsperspektiver for det danske samfund. Initiativet er uafhængigt af politiske ideologier og af politiske og økonomiske interesser. Formålet er at kortlægge Danmarks styrker og svagheder samt pege på, hvordan velfærd og sammenhængskraft kan sikres i Danmark fremover. Initiativet udnytter både eksisterende forskningsbaseret viden og bidrager med nye selvstændige analyser, der udmunder i fagligt baserede løsningsforslag for at skabe et bedre Danmark. Dette er den fjerde opsamlende rapport under Small Great Nation.

Den danske velfærdsstat er udviklet og tilpasset gennem store dele af det 20. århundrede og er under stadig udvikling. Velfærdsmodellen er beundret af mange i verden og bidrager til at mindske forskelle og skabe sammenhængskraft i det danske samfund via bl.a. offentlige serviceydelser til alle, et veludbygget uddannelsessystem og økonomisk omfordeling, der sikrer en relativt lav ulighed. Samtidig er den offentlige sektor afgørende for at sikre gode rammevilkår og service til erhvervslivet. Erhvervslivet spiller en nøglerolle ved at have ansvaret for hovedparten af værdiskabelsen og dermed finansieringen af velfærdsstaten.

Men den offentlige service i form af pasning, uddannelse, sundhed, erhvervs-service, ældrepleje osv. har en lavere produktivitetsvækst end den øvrige økonomi. Det sætter finansieringen af velfærdsstaten under pres.

Uligheden har været stigende gennem en årrække opgjort på en række forskellige måder. Den ønskede grad af ulighed er en politisk beslutning, men begrænset ulighed er en central del af velfærdsstaten. Udover omfordelingen via skatter og afgifter sker der også en omfordeling via offentlige serviceudgifter, der er relativt høje for de lavestlønnede – særligt set i forhold til indkomsten.

Kan velfærdsstaten fremadrettet sikre, at alle er med i fællesskabet? Er den stabilitet og sammenhængskraft i Danmark, der følger af en lav grad af polarisering, truet? I en lang række vestlige lande er frustrationer over samfundets indretning kommet til udtryk ved fx Brexit, De gule veste i Frankrig og valget af Trump i USA.

I denne Small Great Nation rapport undersøger vi, hvordan det står til med velfærdsstaten i Danmark og stiller skarpt på en række udfordringer for det danske samfund og velfærdsstaten.

Stor tak til sekretariatets medarbejdere: Jesper Kühl, Mikael Bjørk Andersen, Kristian Binderup Jørgensen, Anne Marie Krogsgaard Andersen, Thomas Wilken, Phillip Henriks, Therese Aunbirk Jepsen, Sebastian Hørlück, Jakob Langager Christensen, Amanda Egelund-Müller, Katrine Bonde, Frederik Degn Pedersen, Christian Lund Sørensen, Oliver Elmeskov Mortensen og Bastian Hjelm Bech-Nielsen. Derudover en særlig tak til Dansk Industri for et godt samarbejde omkring analysen af, hvordan de kommunale rammevilkår påvirker virksomhedernes tilfredshed.

God læselyst!

Hans Jørgen Whitta-Jacobsen, Professor på Københavns Universitet og Senior Fellow i Kraka
Jakob Roland Munch, Professor på Københavns Universitet og Senior Fellow i Kraka
Jørgen Søndergaard, Senior Fellow i Kraka
Peter Mogensen, Direktør i Kraka
Jens Hauch, Vicedirektør i Kraka



1. Hovedresultater og oplæg til diskussion

Mission Possible?

Er det muligt at opretholde den offentlige sektor og velfærdsstaten som grundpiller i dansk økonomi frem mod 2040 – er der tale om "Mission Possible" eller "Mission Impossible"?

Velfærdsstaten er en grundpille, i dansk økonomi ...

Det handler grundlæggende om at sikre nuværende og fremtidige danskere bedst mulige levevilkår alt i alt. Den ene grundpille, erhvervslivet og den markedsbaserede økonomi, spiller en helt afgørende rolle ved at sikre beskæftigelse og indtægter til danskerne. Den anden grundpille, danskerne, stiller arbejdskraft til rådighed for virksomheder og den offentlige sektor. Velfærdsstaten og den offentlige sektor er den tredje grundpille: Den sikrer en generelt veluddannet og sund arbejdsstyrke, tager hånd om de svageste og sørger for trygge og stabile rammer for såvel borgere som for erhvervsliv. Således medvirker den offentlige sektor også til at sikre et stabilt og velstående samfund uden for store modsætninger mellem forskellige befolkningsgrupper.

... der nyder bred opbakning ...

Den danske velfærdsstat nyder grundlæggende bred opbakning blandt de partier, der historisk har haft regeringsmagten, men kan velfærdsstaten blive ved med at udfylde sine roller frem mod 2040?

... men står den stabilt set frem mod 2040?

Vi konkluderer helt overordnet, at det er muligt også at have en dansk velfærdsstat i 2040, men ikke uden en indsats: Mængden af offentlige serviceydelser, kan ikke følge med størrelsen af privatforbruget uden ekstra finansiering, fx fra højere skatter, lavere overførsler eller privatisering af delområder. Mængden af offentlig serviceydelser har formentlig også udviklet sig i langsommere takt end privatforbruget siden 1980'erne, og i dag er danskerne ikke imponerede over den offentlige service og har lav tiltro til velfærdsstaten fremadrettet. Danskerne ønsker på den anden side ikke at accelerere stigningerne i de offentlige udgifter sammenlignet med udviklingen siden 1980'erne, og hvis der skal spares på de offentlige udgifter, ønsker danskerne i høj grad at friholde kernevelfærden. Derimod ønsker danskerne lidt kortere arbejdstid, hvilket presser den offentlige finansiering yderligere. Problemer, der ikke forsvinder af sig selv.

Velfærdsstatens udvikling

Den danske velfærdsstat er udviklet gennem det 20. århundrede og frem til i dag. Særligt i efterkrigstiden var der fart på udviklingen af bl.a. uddannelsessystemet og plejesektoren. Det skete i samspil med kvindernes indtog på arbejdsmarkedet og de deraf følgende behov for, at samfundet i højere grad tog hånd om kvindernes tidligere opgaver.

Uholdbare offentlige finanser i 00'erne

Kort efter årtusindeskiftet stod det dog klart, at de offentlige finanser var uholdbare. Hvis man ikke ændrede på noget, ville den offentlige sektors indtægter, bl.a. pga. den demografiske udvikling, ikke kunne følge med udgifterne. Landspolitikkerne skal have ros for i god tid at opfatte det som en bunden opgave at løse problemet, og svaret blev en række reformer, der har forøget arbejdsudbuddet. De vigtigste af disse reformer var velfærdsforliget og tilbagetrækningsaftalen, der betyder, at danskernes tilbagetrækningsalder skal følge med udviklingen i den gennemsnitlige levealder.

Reformer har givet holdbarhed, men ikke uden omkostninger

Reformerne har sikret bæredygtige offentlige finanser opgjort efter gængse regneprincipper. Men beregningerne er baseret på en antagelse om konstant arbejdstid, hvilket ikke nødvendigvis er realistisk, og reformerne har ikke været uden omkostninger. Nogle af reformerne har bidraget til den stigende ulighed, og mulighederne for justeringer af tilbagetrækningsalderen var et varmt emne under den just overståede valgkamp og er stadig et centralt politisk tema.

Stor offentlig sektor

I 2017 udgjorde Danmarks samlede udgifter til den offentlige sektor 51 pct. af BNP, hvilket blandt OECD-landene placerer Danmark som landet med de fjerdestørste offentlige udgifter i pct. af BNP. Den offentlige service udgør knap halvdelen af de samlede offentlige udgifter, dvs. fx aflønning af ansatte og varekøb ifm. offentlige servicetilbud i form af pasning, uddannelse, sundhed, pleje mv. Danmark placerer sig på en 2. plads blandt en lang række OECD-lande i en opgørelse af, hvor stor en andel værdien af den offentlige service udgør af den samlede økonomi. En betydelig del af befolkningen kommer jævnligt i berøring med offentlig service, enten personligt eller via deres nærmeste familie. Knap 90 pct. af alle 3-5-årige børn benytter sig af offentlige daginstitutionstilbud, mens over 90 pct. af borgerne har haft kontakt til deres praktiserende læge inden for det seneste år. Et væsentligt aspekt af den offentlige sektor er forsikringsprincippet: Alle danskere har en risiko for fx tab af erhvervsevne pga. uheld eller sygdom. Den offentlige sektor sikrer, at man i den situation bliver behandlet og kan opretholde en acceptabel levestandard. Gjorde den offentlige sektor ikke det, ville den enkelte skulle tegne en privat forsikring mod sådanne hændelser.

Velfærdsstaten fremover

I denne rapport analyserer vi en af de helt store udfordringer for dansk økonomi: Velfærdsstatens fremtid. Selvom de offentlige finanser efter gængse regneprincipper er holdbare, og dansk økonomi grundlæggende er i fin form, skal der stadig træffes politiske valg: Efter uligheden har været faldende i mange år i takt med velfærdsstatens udvikling, er den atter begyndt at stige. Skal tendensen til stigende ulighed modarbejdes? Fra starten af 1980'erne og frem til 2010 har de offentlige serviceudgifter fulgt den generelle økonomiske udvikling, men har siden 2010 udviklet sig langsommere. Skal de offentlige serviceudgifter atter vokse hurtigere? På visse områder er den offentlige produktion af serviceydelser truet af rekrutteringsudfordringer. Fx rekrutteres de læreruddannede fra en stadigt fagligt svagere gruppe af studerende målt ved gymnasiekarakterer. Hvordan bør velfærdsstaten udvikle sig fremover? Og hvad er implikationerne af de forskellige valg?

Opbremsning i offentlige udgifter varsler nye tider

Fra 1980 til 2010 voksede de offentlige serviceudgifter ca. med samme hastighed som resten af den danske økonomi. Siden 2010 er der sket en markant opbremsning i udviklingen af de offentlige serviceudgifter, der således ikke længere følger med den generelle økonomiske udvikling. De partier, der historisk har haft regeringsmagten, har ensartede bud på, hvor kraftigt de offentlige serviceudgifter skal stige frem mod 2025, men de indeholder ikke en vækst, der svarer til, at serviceudgifterne pr. bruger følger med den generelle økonomiske udvikling, dvs. med BNP. Vores analyse viser, at hvis serviceudgifterne pr. bruger skal følge med den generelle økonomiske udvikling, vil det kræve en mindre skattestigning frem mod 2040.

Ønske om offentlig mervækst kræver skattestigninger

Hvis man i stedet ønsker at lade omfanget af offentlig service pr. bruger følge med omfanget af privatforbruget, betyder det, at de offentlige udgifter med tiden skal udgøre en stigende andel af den samlede økonomi, og dermed at skattetrykket skal stige betydeligt med deraf følgende lavere arbejdsudbud og privatforbrug.

Svag offentlig produktivitetsvækst

Udfordringen bunder i, at produktivitetsvæksten i frembringelsen af offentlige serviceydelser er lavere end i vareproduktionen i den private sektor. Ikke nødvendigvis fordi man er dårligere til arbejdet i den offentlige sektor, men pga. opgavernes karakter: Det er fx ulige nemmere at udskifte menneskelige arbejdsprocesser med automatiserede processer i industrien, end det er at udskifte en folkeskolelærer med en robot. Den stigende produktivitet betyder, at man med tiden får mere og mere ud af 1.000 arbejdstimer brugt i industriel produktion. Det gør man også i visse dele af den offentlige produktion af serviceydelser, men det går langsommere end i industriel produktion.

B-a-u-m-o-l

Hvis man så over tid bliver ved med at bruge 1.000 arbejdstimer på industrielle produkter og 1.000 arbejdstimer på offentlige serviceydelser, vil den producerede mængde serviceydelser ikke følge med den producerede mængde industrielle produkter. Dette er ikke virkelighedsfjern teori, det er den hårde virkelighed, som den offentlige serviceproduktion og det danske samfund står over for i de kommende årtier. Udfordringen har et navn: "Baumolproblemet".¹ Vi analyserer i denne

¹ Baumolproblemet har sit navn fra den amerikanske økonom William Baumol, der først formulerende problemet sammen med William Bowen, jf. Kapitel 3. Formelt set taler man om et omkostningsproblem og et vækstproblem. Vækstproblemet er, at sektorerne med lav produktivitetsvækst med tiden lægger beslag på en større del af samfundets ressourcer, hvorfor den samlede økonomiske vækst bliver lavere. Omkostningsproblemet, bl.a. i relation til offentlig finansiering, opstår, da lønningerne nødvendigvis må være ensartede på tværs af de forskellige sektorer, hvilket fordyrer produktionen i sektorerne med lav produktivitetsvækst. For den offentlige serviceproduktion betyder det, at der

rapport Baumolproblemet grundigt og når ikke alene frem til, at problemet eksisterer, men også, at der inden for få årtier må træffes politiske valg i relation til størrelsen af den offentlige serviceproduktion og finansieringen af denne.

Hvordan kan vækst være et problem?

Produktivtetsvæksten i privat fremstilling gør danskerne mere velstående. Hvordan kan det nogensinde blive et problem? Tag to hypotetiske situationer: I den ene er der ingen privat produktivtetsvækst, mens der i den anden er pæn privat produktivtetsvækst. Der er ikke offentlige produktivtetsvækst i nogen af dem. Den anden situation er åbenlyst bedst, da den private produktivtetsvækst giver en gevinst, der afhængig af temperament kan anvendes til fx privat eller offentligt forbrug. Problemet opstår kun, hvis der er en forventning i befolkningen om, at det offentlige serviceniveau skal følge med privatforbruget. Så er det nemlig nødvendigt at få flere og flere offentligt ansatte og fremskaffe den nødvendige finansiering.

Rekrutteringsproblemet

På visse områder er den offentlige produktion af serviceydelser truet af rekrutteringsudfordringer. Konkret påviser vi, at folkeskolen har et dobbelt rekrutteringsproblem. De, der uddanner sig til lærere, rekrutteres fra en stadigt fagligt svagere gruppe af studerende målt ved gymnasiekarakterer. Samtidig har folkeskolen svært ved at tiltrække og fastholde de læreruddannede, særligt ved at fastholde de dygtigste af dem. Det sidstnævnte problem ser ikke ud til at være blevet værre over tid, men de nævnte problemer må alt andet lige gøre det sværere for eleverne at tilegne sig de nødvendige kompetencer til fremtidens arbejdsmarked.

Sygeplejersker flygter ikke

På et andet område af den offentlige service viser en overordnet kortlægning, at der ikke er hold i de udbredte formodninger om, at sygeplejersker i stigende grad flygter fra deres fag. De nyuddannede sygeplejersker går ind og forbliver i det offentlige sundhedsvæsen i ca. samme grad, som de hele tiden har gjort.

Den oplevede kvalitet af offentlig service er typisk faldende

Det er muligvis Baumolproblemet og disse rekrutteringsudfordringer, der afspejler sig i danskerne faldende tillid til den offentlige sektor. Spørger man danskerne, er den generelle opfattelse nemlig, at kvaliteten af vuggestuer og børnehaver, folkeskole, sundhed og ældrepleje er faldende, samtidig med at tilliden til, at velfærdsstaten om ti år vil sikre acceptable vilkår for personer i vanskeligheder, også er faldet. Mht. politi og retsvæsen opleves kvaliteten som stort set uændret. Selvom kvaliteten generelt opleves som faldende, er der forskel på det oplevede kvalitetsniveau. Således opleves niveauet som højere inden for sundhed, politi og domstole end for de øvrige områder. Og interessant nok afhænger oplevelsen af kvalitet kun i begrænset omfang af, om man rent faktisk bruger ydelsen eller ej.

Et mere positivt billede for erhvervslivet

Den offentlige sektor er ikke kun vigtig for privatpersoner, men i høj grad også for virksomhederne. Og her tegner der sig generelt et positivt billede: Retssystemet er fx effektivt og opleves i høj grad som uafhængigt, og virksomhedernes rammebetingelser opleves alt i alt som fine. Der er forskel på virksomhedernes tilfredshed med kommunernes service, der til en vis grad afhænger af virksomhedernes karakteristika og kommunernes udgifter, men tilsyneladende er der også forskelle i tilfredsheden med kommunerne, der ikke let lader sig forklare, men som muligvis knytter sig til personlige relationer og det politiske fokus i kommunerne. Det er en forudsætning for velfærdsstaten, at erhvervslivet er velfungerende og har gode rammebetingelser. Et velfungerende erhvervsliv sikrer høj beskæftigelse, høj løn og et højt kapitalafkast og står for størstedelen af værdiskabelsen i samfundet. Det er derfor et helt centralt aspekt af velfærdsstaten at understøtte et velfungerende erhvervsliv – ikke for virksomhedernes egen skyld, men for danskernes.

Fordeling og omfordeling

Et centralt aspekt af velfærdsstaten, som bl.a. sætter den offentlige services rolle i samfundet i perspektiv, er graden af lighed og graden af omfordeling fra rig til fattig. De ønskede niveauer herfor er et politisk valg. Fagøkonomi rummer ikke et belæg for at konkludere, at den ene grad af lighed og omfordeling er mere rigtig end den anden. Men lighed og omfordeling kan være politisk vigtigt: Hvis brede befolkningsgrupper føler sig forbigået, kan der ad demokratisk vej komme en modreaktion. Og hvis betydelige minoriteter bliver meget utilfredse, kan situationer, som den vi

løbende skal skaffes yderligere finansiering for at opretholde produktionsomfanget. Når vi i denne rapport refererer til Baumolproblemet, mener vi omkostningsproblemet.

ser med De gule veste i Frankrig, opstå – vi konkluderer dog i en analyse på tværs af de europæiske lande, at vi i Danmark er langt fra en situation som i Frankrig.

Stigende lønforskelle

Bag den stigende ulighed ligger flere forhold: Først og fremmest udvikler timelønningerne sig meget forskelligt. Vi viser, at i de seneste 20 år er de højeste timelønninger steget betragteligt, mens de laveste realt set ikke er steget overhovedet. I en særskilt analyse viser vi også, at topindkomsternes indkomstandel stikker af fra resten.

Lavere omfordeling via skatter og overførsler

Systemet af skatter og overførselsindkomster er hovedsageligt indrettet med henblik på at udjævne indkomster. Men vi viser, at skatter og overførselsindkomster alt i alt har udviklet sig sådan, at der i dag omfordeles mindre, end der fx gjorde tilbage i starten af 90'erne.

Omfordeling via offentlige serviceudgifter

Den offentlige sektors serviceudgifter omfordeler i høj grad også, selvom det ikke indgår i de sædvanlige opgørelser af indkomstforskelle. Den gratis adgang til fx sundhed, uddannelse og ældrepleje kommer i særlig grad lavindkomstgrupper til gode, men kan ikke ses direkte i deres indkomst. Tager man højde for dette, er indkomstforskellene mindre, end det indtryk man får af de formelle opgørelser. Men det betyder også, at hvis de offentlige serviceydelser ikke følger med udviklingen i privatforbruget, vil den faktiske og dermed oplevede forskel mellem rig og fattig stige, selvom det ikke afspejles i de sædvanlige opgørelser.

De gode økonomiske potentialer realiseres ikke af sig selv

Vi har i de tidligere Small Great Nation rapporter analyseret en række aspekter af velfærdsstaten og dens omfordeling. I den første delrapport – Muligheder og udfordringer – fokuserede vi på fundamentet for en velstående dansk økonomi og konkluderede, at Danmark alt i alt står godt rustet til at møde fremtidige udfordringer. Vi fandt, at de grundlæggende samfundsinstitutioner var af høj kvalitet og af stor betydning for den økonomiske vækst. Vi fandt også, at vi godt nok har fået en lavere produktivitetsvækst end tidligere, men ikke lavere end i sammenlignelige lande. I nærværende rapport ser vi også på produktivitet, men denne gang altså med fokus på den offentlige sektor. Endelig fandt vi, at Danmark har en attraktiv erhvervs sammensætning, når det kommer til at møde fremtidens efterspørgsel – men vi kan kun indfri potentialet, hvis arbejdsstyrken har relevante uddannelser, hvilket er en af den offentlige sektors helt centrale opgaver.

Fin sammenhængskraft, men sprækker i fundamentet

I anden delrapport – Sammenhængskraften i Danmark – fandt vi, at sammenhængskraften alt i alt har det godt, men at der er "sprækker i fundamentet", som bør udbedres, inden der udvikler sig problemer. Fx vinder vi samlet set ved globalisering, men der er en gruppe personer, der har svært ved at komme tilbage, hvis de mister deres job pga. importkonkurrence, udflytning af job, tilgang af udenlandsk arbejdskraft eller ny teknologi til deres virksomhed. Generelt er danskerne positive over for globalisering, men betydelige minoriteter vender sig mod udviklingen. Sammenhængskraften udfordres også af en hård debat tone på tværs af etniske grupper og af et ukritisk informationsflow på sociale medier. Også geografisk sker der en opdeling, hvor særligt de højtuddannede flytter mod de større byer, og hvor rige og fattige i stigende grad lever geografisk adskilt. Det fører til en skæv folkeskole, hvor ressourcensvage elever trækkes ned af andre ressourcensvage elever, mens de stærke løfter hinanden. Det forstærker den sociale arv.

De næste reformer er sværere, men kan stadig være kloge

I tredje delrapport – De højthængende frugter – havde vi fokus på arbejdsmarkedet. De lavthængende frugter, dvs. arbejdsmarkedsreformer, der er simple, effektive og med politisk opbakning, er høstet. Så hvis man politisk vil videre ad dette spor, må man strække sig højere. Vi finder, at dansk økonomi, modsat den gængse opfattelse, ikke vil være holdbar, hvis danskerne delvist veksler velstand til fritid, som vi har gjort i mange år, så den hellige gral er ikke velforvaret. Men der er stadig frugter, der kan høstes. En lille, men stigende gruppe mennesker på kanten af arbejdsmarkedet er i deltidsbeskæftigelse i årevis, selvom de ønsker at arbejde mere. Den offentlige finansiering af efteruddannelse bør i højere grad målrettes personer med behov for omstilling. Omfanget af alvorlig stress er stigende. Til gengæld anvender vi udenlandsk arbejdskraft med gode kompetencer. Og dansk økonomi vinder ved det stigende antal udlændinge, der arbejder i Danmark: På kort sigt stabiliseres vores økonomi og på længere sigt stiger vores indkomst pr. indbygger.

Rapportens indhold

I dette indledende kapitel opsummerer vi i Afsnit 1.1 først de helt centrale resultater af de mange analyser, der danner baggrund for rapporten. Dernæst opstiller vi i Afsnit 1.2 en række

diskussionspunkter, som politikere, erhvervsledere og den helt almindelige befolkning kan forholde sig til, som en del af bestræbelserne på at sikre en velfungerende offentlig sektor og gode rammevilkår for erhvervslivet. Resten af rapporten giver korte beskrivelser af analyserne og resultaterne. Beskrivelserne er baseret på en lang række baggrundsnotater, der dokumenterer analyserne og giver en grundigere beskrivelse af den metodiske tilgang og resultaterne.

1.1 De centrale analytiske resultater

Rapportens centrale analytiske resultater er:

Udfordringer for velfærdsstaten?

- Ved hjælp af et nykonstrueret "Riot-indeks" viser vi, at der er betydelige forskelle mellem de europæiske lande mht. tilfredshed og tillid til det politiske system mv. Danmark ligger ret lavt i indekset, og der er således ikke noget i vores analyse, der tyder på, at vi i Danmark skulle være tæt på social uro som fx De gule veste i Frankrig. Arbejdsløshed og konjunktursituationen i øvrigt påvirker tilfredsheden og tilliden til det politiske system i landene, ligesom vi på tværs af landene finder en vis positiv sammenhæng mellem utilfredshed og ulighed.
- I en spørgeskemaundersøgelse svarer danskerne, at de har lav tillid til velfærdsstatens evne til at tage vare på dem, hvis de skulle få svært ved at klare sig selv. De svarer også, at tilliden er lavere end for 10 år siden, og næsten to tredjedele af de adspurgte forventer, at velfærdsstaten vil være dårligere til dette om 10 år end i dag. Danskerne er med andre ord bekymrede for velfærdsstatens fremtid.
- På en række offentlige serviceområder vurderer danskerne, at kvaliteten er faldet over de seneste 10 år. Faldet opleves kraftigst i ældreplejen, hvor over to tredjedele af danskerne mener, at kvaliteten er lavere eller meget lavere end for 10 år siden. I børnehaverne og vuggestuerne, i folkeskolen og i sundhedsvæsenet er der langt flere, der mener at kvaliteten er gået tilbage, end at den er gået frem. Billedet er ensartet for brugere og øvrige.
- Spørger man danskerne, hvor der skal spares på de offentlige budgetter, hvis der skal spares, tegner der sig et billede af at friholde de udgiftsområder, vi normalt betragter som kernevel-færd: Kun mindre besparelser ønskes på områder som sundhedsvæsenet, sociale udgifter inkl. ældreområdet, og undervisning. Danskerne anviser derimod store besparelser på især ulandsbistand, men også på forsvar, boligområdet, miljøbeskyttelse, kultur og fritid og erhvervsrettede udgifter.
- Danskerne svarer i gennemsnit, at de ønsker, at den økonomiske fremgang forvaltes ligeligt mellem den private og den offentlige sektor. Den førte økonomiske politik siden starten af 1980'erne og frem til 2010 er set over hele perioden i tråd med dette.
- I gennemsnit foretrækker danskerne en lidt kortere arbejdsuge end i dag. Der er således ikke tegn på ønsker om dramatiske ændringer i arbejdstiden i den nærmeste fremtid baseret på vores undersøgelse. Over længere tid er det dog sandsynligt, at danskerne ønsker en kortere arbejdstid, ligesom arbejdstiden er faldet gradvist over de seneste mange år.
- Produktiviteten stiger langsommere i den offentlige sektor end i den private. Det betyder, at omfanget af offentlig service ikke kan følge med omfanget af privatforbruget, med mindre skattetrykket stiger. Hvis de offentlige serviceudgifter stiger i takt med den generelle økonomiske udvikling, svarer det til at skattetrykket alt andet lige holdes uændret, men i det tilfælde kan mængden af offentlig service ikke følge med mængden af privatforbrug. Sådan har situationen været fra starten af 80'erne og frem til 2010. Hvis omfanget af offentlig service fremover skal følge med omfanget af privatforbruget frem til 2040, skal fx bundskatten stige med knap 5 pct. for at sikre finansieringen. Det vil samtidig reducere arbejdsudbuddet og dermed den økonomiske vækst. Det er således næppe realistisk at forvente, at mængden af offentlig service kan forøges, så den fremover følger privatforbruget.
- Problemerne med den offentlige finansiering, som følger af Baumolproblemet, kan alternativt løses ved at acceptere, at omfanget af offentlig service ikke udvikler sig i takt med den økonomiske udvikling generelt. I nyere tid er de offentlige serviceudgifter fulgt med den generelle

Hvor længe kan humlebien flyve?

økonomiske udvikling, men service *omfanget* er pga. produktivitsforskellene næppe fulgt med. Alternativt kan man privatisere dele af den offentlige serviceproduktion eller indføre hel eller delvis brugerbetaling. Konkurrenceudsættelse, fx i form af udlicitering, kan formentlig forøge produktiviteten i fremstillingen af ydelserne i et vist omfang, men kan kun kortvarigt udskyde Baumolproblemet.

Erhvervslivets rammer

- Der er betydelig forskel på produktivitsvæksten i forskellige dele af den offentlige produktion. Den er pæn i sundhedsvæsenet, men tæt på nul i folkeskolen. Derfor fjernes finansieringsudfordringen i den offentlige serviceproduktion ikke ved en løbende privatisering af sundhed, nærmest tværtimod.
- Danmark er placeret i toppen i internationale sammenligninger af erhvervslivets rammevilkår. Det skyldes blandt andet en højt kvalificeret arbejdsstyrke, et sundt makroøkonomisk klima og velfungerende offentlige institutioner. Undersøgelserne peger dog også på områder, som Danmark, set med virksomhedernes øjne, kan forbedre. Det gælder fx omfanget af offentlig regulering, miljøet for opstart af nye virksomheder og udfordringer med at tiltrække kvalificeret udenlandsk arbejdskraft.
- Virksomhedernes tilfredshed med deres hjemkommune afhænger af de kommunale skatter, især grundskyld og dækningsafgift, og af de kommunale serviceudgifter. Lavere skatter og højere serviceniveau øger tilfredsheden. Graden af konkurrenceudsættelse i kommunen ser ikke ud til at påvirke virksomhedernes tilfredshed. Der er betydelige, uforklarede forskelle i tilfredsheden på tværs af kommuner. Det indikerer, at ikke-målbare forhold, som fx en effektiv administration eller personlige relationer, kan være af afgørende betydning.
- Det danske retssystem klarer sig flot i en international sammenligning. Sagsbehandlingstiderne er i den bedre halvdel i Europa, ressourceforbruget er lavt og den oplevede uafhængighed er meget høj. Det er afgørende for erhvervslivet, da et velfungerende retssystem understøtter den økonomiske udvikling og udgør et vigtigt rammevilkår for erhvervslivet.

Medarbejderne i den offentlige sektor

- I en årrække har færre af de dygtigste unge gennemført læreruddannelsen, mens flere af de fagligt svagere har. Gennem de seneste 20 år har både de bedste og de dårligste af de læreruddannede fået gradvist dårligere karakterer fra den adgangsgivende gymnasieuddannelse.
- Mange læreruddannede arbejder hverken i folkeskolen eller med faget i det hele taget, og kun omkring 45 pct. af en årgang arbejder i folkeskolen året efter endt uddannelse. Samtidig er en stigende andel af underviserne i folkeskolen ikke læreruddannede. De udgjorde således 18 pct. i 2017. Stigningen skyldes ikke et større antal pædagoger, men fortrinsvist en stigning i andelen af undervisere, som ikke har en videregående uddannelse.
- Folkeskolen ansætter fortsat en større andel de dygtigste nyuddannede lærere end af de mindst dygtige, men de dygtigste forlader stadig også folkeskolen i et højere tempo. Folkeskolen har en udfordring med at fastholde de dygtigste ansatte, men det er ikke et problem, der er blevet værre de sidste 20 år. Samlet set finder vi ingen indikationer på, at rekrutteringsudfordringen med at ansætte nyuddannede eller fastholde de ansatte er ændret nævneværdigt i løbet af de seneste 20 år, men det betyder ikke, at udfordringen ikke eksisterer.
- De danske lærere ligger på et gennemsnitligt niveau målt på egne færdigheder i læsning, matematiske færdigheder og problemløsning i en international sammenligning, mens lærerne i de øvrige nordiske lande ligger markant højere, særligt i Finland. Samtidig er Danmark et af de lande, hvor lærerne har de laveste færdigheder i forhold til den øvrige del af arbejdsstyrken, som har en mellemlang eller lang videregående uddannelse.
- Der har de seneste 20 år tegnet sig et klart mønster af, at de nyuddannede sygeplejersker kun langsomt forlader den offentlige sektor, og der er ikke tegn på, at sygeplejerskerne de senere år er begyndt at flygte fra den offentlige sektor, tværtimod. Det ændrer dog ikke på, at en betydelig del af de sygeplejerskeuddannede slet ikke arbejder med faget.
- De danske sygeplejersker ligger internationalt set i top målt på færdigheder i læsning, matematik og problemløsning. Samtidig er Danmark et af de lande, hvor sygeplejerskerne halter mindst bagefter på færdigheder sammenlignet med den øvrige del af arbejdsstyrken med en mellemlang eller lang videregående uddannelse.

Ulighed og omfordeling

- Den offentlige sektor rekrutterer samlet set nyansatte, der er ligeså gode som i den private sektor. Dette billede er uændret de seneste 20 år. Den offentlige sektor i Danmark har altså ikke en udfordring med at tiltrække medarbejdere i starten af deres karriere, og der er heller ikke tegn på, at de nyuddannede skifter væk fra den offentlige sektor hurtigere end tidligere.
- De dygtigste nyansatte i den offentlige sektor forlader sektoren lidt hurtigere end de mindst dygtige. Forskellen i fastholdelse mellem de fagligt stærkeste og de svageste er mindre for nyere årgange af nyansatte – det tyder på, at den offentlige sektor er blevet bedre til at fastholde de dygtigste medarbejdere.
- I international sammenligning er de offentligt ansatte i Danmark lidt dygtigere end gennemsnittet, når man måler på færdigheder i læsning, matematiske færdigheder og problemløsning. Vores nabolande, Norge, Sverige og Finland, ligger dog højere. Danmark er et af de lande, hvor de offentligt ansattes færdigheder samlet set er svagest ift. de privatansatte. Det afspejler, at de privatansatte i Danmark har meget stærke færdigheder ift. andre lande.
- Ansatte i den offentlige og den private sektor bedømmer deres ledelse og deres arbejdsplads forholdsvis ens. Det gælder bedømmelse af kollegerne, af nærmeste leder, af ledelsens fokus på hhv. arbejdsmiljø og kunder/brugere samt overordnet tilfredshed med jobbet. Bedømmelsen af topledelsen er lidt dårligere i den offentlige sektor, mens offentligt ansatte er mere negative i deres bedømmelse af, om der er tid nok til at udføre arbejdsopgaverne.
- Indkomstuligheden i Danmark er steget de seneste 30 år. Både når den måles for bruttoindkomster, dvs. erhvervs- og formueindkomster mv. før overførsler og skat, og når den opgøres for disponible indkomster, hvor overførsler og skat også indgår.
- Uligheden er steget mere for den disponible indkomst end for bruttoindkomsten. Dette betyder, at den udlignende effekt af offentlige overførsler og af skattesystemet er faldet siden starten af 90'erne. Dette skal bl.a. ses i lyset af de gennemførte reformer, der har øget de økonomiske incitamenter til beskæftigelse. Stigende ulighed er dog ikke kun et dansk fænomen. En lang række andre nordiske, kontinentaleuropæiske og angelsaksiske lande oplever samme tendens til stigende ulighed. Danmark har dog stadig en af de laveste grader af indkomstulighed blandt OECD-landene.
- Indkomstmobiliteten i et samfund afspejler de muligheder, som borgerne har for at virkeliggøre deres planer og drømme. Nyere studier peger på, at indkomstmobiliteten i Danmark har været faldende de seneste 15 år.
- Indkomst udviklingen i Danmark er i de seneste tre årtier særligt kommet de personer i samfundet, der har de højeste indkomster, til gode. Andelen af den samlede indkomst for den ene procent af befolkningen med de største indkomster er steget fra ca. 7 pct. i starten af 90'erne til ca. 10 pct. Stigningen i topindkomstgruppens indkomstandel har været drevet af højere lønstigninger og større aktieindkomster, mens boligværdien ikke har bidraget.
- Topindkomstandelen i Danmark for bruttoindkomster fra arbejde, kapital og bolig er i dag på linje med andre europæiske lande som fx Frankrig, Tyskland og Storbritannien, men er blevet højere end i Norge og Sverige. Denne placering skyldes især en højere stigning i Danmark siden den finansielle krise end i de andre europæiske lande.
- I modsætning til andre lande har lønmodtagerne i Danmark som helhed bevaret deres andel af den samlede indkomst fra værdiskabelsen i Danmark. De senere år har lønmodtagerne modtaget godt 60 pct. af den samlede bruttofaktorindkomst, hvilket omtrent svarer til den gennemsnitlige lønvote over de seneste knap 50 år. Der er således ikke tegn på, at aflønnningen i Danmark i højere grad går til kapitalejere.
- Forskellene i timelønningerne er imidlertid steget relativt kraftigt over de seneste 20 år. De højeste timelønninger er reelt set steget med godt 20 pct. siden 1997, mens de laveste timelønninger ikke er steget reelt overhovedet de seneste 20 år. Den stigende forskel mellem højt- og lavtlønnede findes både for grupper med stærk arbejdsmarkedstilknytning og ved udelukkelse af studerende, samt når der tages højde for variation i lønninger over tid for den enkelte person.

- Offentlig service i form af fx pasning, uddannelse, sundhed, sociale indsatser og ældrepleje stilles gratis eller stærkt støttet til rådighed for alle borgere. Inden for børne- og socialområdet samt plejeområdet benyttes det i højere grad af lavindkomstgrupper. Offentlig service indenfor sundheds- og især indenfor uddannelsesområdet er derimod mere jævnt fordelt i indkomstfordelingen. Samlet set bidrager offentlig service til en øget omfordeling af indkomster og reducerer uligheden svarende til et fald i Gini-koefficienten fra 27 pct. til 23 pct.²

1.2 Spørgsmål til diskussion

De analytiske resultater fører til en række spørgsmål og mulige svar. Formålet med arbejdet i Small Great Nation er at åbne diskussionen, ikke lukke den. Vi vil derfor nedenfor ikke give svarene, men alene stille spørgsmålene.

Udfordringer for velfærdsstaten?

- Vores analyse peger på, at vi ikke er tæt på social uro og "gule veste" i Danmark. Velfærdsstaten er givetvis en væsentlig medvirkende faktor til dette. Kan den betryggende situation opretholdes i de næste årtier, særligt i lyset af Baumolproblemet?
- Danskerne tillid til velfærdsstaten er forholdsvis lav. Danskerne vurderer, at kvaliteten af den offentlige service er faldende, og danskerne er pessimister omkring fremtidens velfærdsstat. Er der risiko for, at opbakningen til velfærdsstaten smuldrer, fordi den ikke opleves som god nok?
- Danskerne ønsker i høj grad at friholde de omkostningstunge klassiske velfærdsområder som sundhed, alderdom, børneområdet og uddannelse for besparelser, hvis der skal spares, men foretrækker at spare på relativt små poster som fx ulandsbistand og forsvar. Hvordan håndteres Baumolproblemet i praksis, når der ikke er den store appetit på at indskrænke kernevelfærden i befolkningen? Skal man fx i højere grad se på tilkøbsordninger i forbindelse med offentlige serviceydelser, eller andre "mellemløber", der sikrer et vist serviceniveau for alle, men med en større fleksibilitet indbygget?
- Mange danskere ønsker, at den offentlige sektor udvides i takt med, at vi bliver rigere, men de normalt regeringsbærende partier lægger aktuelt op til en langsommere stigningstakt frem mod 2025. Er politikerne ude af takt med vælgerne, eller har vælgerne ikke indset konsekvenserne af deres ønsker?
- Danskerne ønsker i dag en lidt kortere arbejdstid. Realiseres dette ønske, vil de offentlige finanser blive mindre holdbare. Bør ønsket modarbejdes politisk, fx af hensyn til de offentlige finanser – og er det overhovedet muligt? Hvis ikke, er svaret så lavere offentlige udgifter, højere skatter eller flere arbejdsudbudsreformer?

Hvor længe kan humlebien flyve?

- Produktiviteten i offentlig produktion stiger næsten uundgåeligt langsommere end i privat fremstilling – det såkaldte Baumolproblem. Skal det offentlige serviceniveau følge privatforbruget med betydelige skattestigninger til følge? Skal det nuværende serviceniveau pr. borger fastholdes og dermed sakke agterud i forhold til privatforbruget? Eller skal de offentlige udgifter følge den generelle økonomiske udvikling, som det har været tilfældet fra starten af 80'erne og frem til 2010? Bør eventuelle besparelser ramme bredt eller fokuseres på udvalgte områder? Er løsningen fx privatisering/udlicitering, eller skal serviceniveauet opretholdes på bekostning af overførselsindkomsterne?

Erhvervslivets rammer

- Erhvervslivet i Danmark har gode rammevilkår, men vi kan konstatere, at der er tiltagende udfordringer på centrale områder, som fx skatteindkrævning og organiseret kriminalitet. Hvordan fastholdes og udbygges Danmarks topplacering med hensyn til erhvervslivets rammevilkår bedst under hensyntagen til andre centrale samfundsøkonomiske prioriteringer, fx klimaindsatsen?
- Kommunerne kan øge virksomhedernes tilfredshed via lavere skatter og et højere serviceniveau, men der er også en lang række andre faktorer, som påvirker virksomhedernes

² Dette er baseret på opgørelse i Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017) og er ikke fuldt sammenlignelig med opgørelse og tal nævnt ovenfor [ifm. egen opgørelse].

tilfredshed. Hvordan sikrer kommunerne de bedste rammer for erhvervslivet uden samtidig at sætte skatteindtægter og dermed hensynet til borgerne over styr?

Medarbejderne i den offentlige sektor

- Det danske retssystem er velfungerende og effektivt i international sammenligning. Hvordan sikrer vi bedst muligt, at retssystemet udnytter de nye teknologier ift. digitalisering, automatisering, blockchain mv. og fastholder pladsen, som et af verdens bedste retssystemer?
- Kvaliteten i folkeskolen, og dermed kvaliteten af underviserne, er helt central i vores velfærdsstat. Hvordan sikrer vi, at flere af de dygtigste unge vil uddanne sig til lærere? Hvordan kan folkeskolen tiltrække flere af de uddannede lærere, særligt de dygtigste? Og hvad kan man gøre for, at de dygtigste lærere i mindre grad end nu forsvinder fra folkeskolen?
- Sygeplejerskerne i Danmark er dygtige, men en stor del af de uddannede arbejder slet ikke med faget. Står vi over for sygeplejerskemangel i fremtiden og hvis ja, hvordan sikrer vi så, at der er nok sygeplejersker i det offentlige sundhedsvæsen?
- De offentligt ansatte i Danmark har i gennemsnit lidt bedre færdigheder end i andre lande, men halter alligevel langt bagefter de privatansatte. Er de offentligt ansatte gode nok, eller bør man i højere grad forsøge at tiltrække dygtigere arbejdskraft fra det private erhvervsliv eller måske fra udlandet?

Ulighed og omfordeling

- Indkomstuligheden i Danmark er steget de seneste 30 år. Dette følger en international tendens og skal bl.a. ses i lyset af gennemførte reformer, der har øget de økonomiske incitamenter til beskæftigelse. Samtidig er de yngre generationers indkomstmobilitet ift. deres forældre faldet de seneste 15 år. Er den stigende ulighed og faldende mobilitet foruroligende for det danske samfund, der ellers havde opbygget historisk og internationalt set høje grader af lighed og indkomstmobilitet?
- Den økonomiske udvikling i Danmark de seneste tre årtier er særligt kommet personerne med de højeste indkomster i samfundet til gode. De bor i stigende grad i København, på Frederiksberg og i en række øst- og midtjyske kommuner. Udviklingen følger en international tendens, men Danmark har siden finanskrisen set en større stigning i topindkomstandelen end andre, sammenlignelige lande. Er det overhovedet en udvikling, som samfundet skal bekymre sig om, og hvad bør i så fald gøres?
- Forskellene mellem de højeste og laveste timelønninger er steget markant i Danmark de seneste 20 år, og blandt de lavest lønnede har der ikke været en real timelønfremsgang. Er det en udvikling, som bør vække bekymring? Hvilke tendenser på det danske arbejdsmarked ligger bag denne udvikling? Kan det være grobund for utilfredshed og frustration for delgrupper på arbejdsmarkedet og i den danske befolkning?
- Omfordelingseffekten af offentlige serviceydelser reducerer graden af ulighed i Danmark. Det overses ofte, hvilket gør beslutningsgrundlaget for mange økonomisk-politiske tiltag utilstrækkeligt. Bør en vurdering af omfordelingseffekterne indgå som en standardprocedure, når fx omfanget eller målretningen af offentlig service ændres?



2. Udfordringer for velfærdsstaten?

Den offentlige sektor spiller vigtig rolle i Danmark

Den offentlige sektor spiller en betydelig rolle i det danske samfund. I Danmark har vi valgt, at der skal være stort set universel og fri adgang for borgerne til en lang række serviceydelser. Samtidig stiller samfundet forskellige overførselsindkomster til rådighed, der bl.a. udspænder et socialt sikkerhedsnet for svage grupper. Sammen med beskatning af indkomster, forbrug og ejendomsværdier omfordeler disse aktiviteter samfundets ressourcer i befolkningen.

Omfattende offentlig service berører mange

Som del af den danske velfærdsstat er stort set alle borgere i Danmark på et eller andet tidspunkt i deres liv i berøring med offentlige serviceydelser. Småbørn kommer i vuggestue og daginstitutioner, børn og unge går i folkeskole og gymnasium, unge opnår kompetencegivende uddannelser på erhvervsskoler, erhvervsakademier, professionshøjskoler og universiteter, mens beskæftigede og ledige kan deltage i videreuddannelse mv. Samtidig kan alle borgere fra barnsben til alderdom nyde godt af det offentlige sundhedsvæsen, ligesom ældre kan modtage ældrepleje.

Lavere tillid til den fremtidige velfærdsstat

I lyset af den store rolle, som den offentlige sektor spiller i Danmark, fylder velfærdsstaten og dens fremtid meget i den økonomiske og politiske debat. Men hvordan opfatter danskerne egentlig velfærdsstaten? Har danskerne tillid til, at velfærdsstaten vil sørge for acceptable levevilkår, hvis man ikke kan klare sig selv? Og har danskerne en opfattelse af, at kvaliteten af de offentlige kerneydelser er faldende? Baseret på en spørgeskemaundersøgelse foretaget af Epinion for Kraka-DeLoitte forsøger vi i dette kapitel at besvare bl.a. disse spørgsmål.

Hvad er kernevelfærd?

Vi anvender også spørgeskemaundersøgelsen til at belyse danskernes opfattelse af, hvad kernevelfærd er. Hvis der hypotetisk skulle spares på de offentlige budgetter, hvor ønsker danskerne så at spare – og hvilke områder skal hovedsageligt friholdes? Her peger danskerne på, at de udgiftsområder, der normalt betragtes som kernevelfærd, i høj grad bør friholdes. Derudover svarer danskerne, at de ønsker, at de offentlige udgifter udgør en omtrent uændret andel af den samlede økonomi (BNP), og de foretrækker at omsætte den økonomiske fremgang i en lidt lavere arbejdstid og til gengæld også lidt langsommere velstandsudvikling. Det peger i retning af, at danskerne sætter pris på kerneydelserne i velfærdsstaten, men det understreger samtidig også, at finansieringsudfordringen, der diskuteres i Kapitel 3, er reel.

Ikke tegn på social uro og "gule veste" i Danmark

De senere år har en ulmende utilfredshed i Europa vist sig i både Frankrig, hvor De gule veste demonstrerer, og i Storbritannien, hvor et snævert flertal meldte landet ud af EU-samarbejdet. Samtidig har en række lande oplevet stigende tilslutning til populistiske bevægelser, som er kritiske overfor globalisering, indvandring og EU-samarbejdet, og i varierende omfang er antidemokratiske. Vi præsenterer i dette kapitel et nyt Riot-indeks, der forsøger at måle den opstemmede utilfredshed i europæiske lande. Indekset tyder ikke på, at Danmark er tæt på "gule veste" eller lignende social uro.

Kapitlets indhold

Som oplæg til rapportens fokus på fremtidige udfordringer for den offentlige sektor i Danmark beskriver Afsnit 2.1 omfang og fordeling af ressourcer brugt på den offentlige sektor med et fokus på den offentlige service. Derefter ser vi i Afsnit 2.2 på, hvor høj tillid danskerne har til velfærdsstaten og på deres oplevelse af kvalitet i den offentlige service. I Afsnit 2.3 ser vi på danskernes fremadrettede ønsker for arbejdstid og fordeling af stigende velstand, samt hvor danskerne ville spare på de offentlige udgifter, hvis der skulle spares. Til sidst undersøger vi i Afsnit 2.4, om Danmark er tæt på social uro og "gule veste".

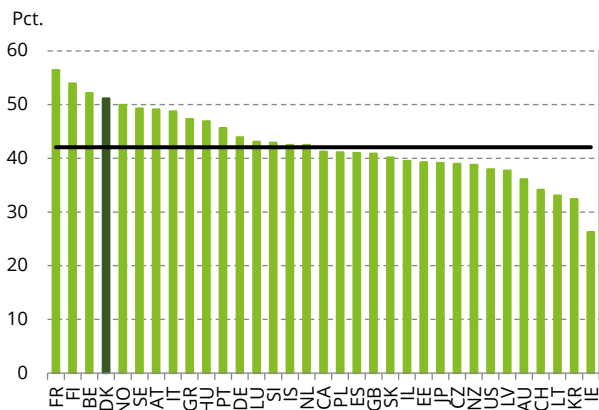
2.1 Den offentlige sektor – en kort beskrivelse

Den offentlige sektor spiller vigtig rolle i Danmark

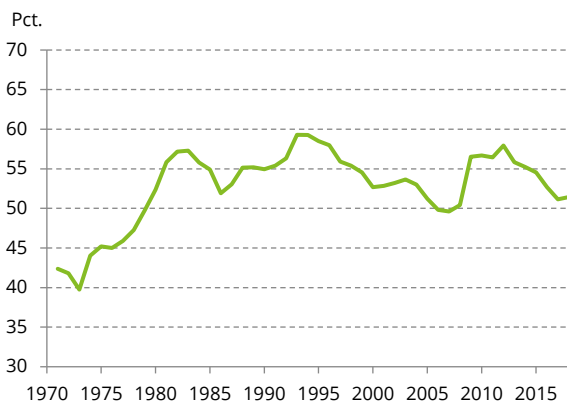
Danmark er præget af en stor offentlig sektor. I 2017 udgjorde Danmarks samlede udgifter til den offentlige sektor 51 pct. af BNP, hvilket placerer Danmark som et af de OECD-lande med den største offentlige sektor, jf. Figur 2.1 a). Sammen med en række andre europæiske lande som Frankrig, Belgien, Sverige, Norge og Finland ligger Danmark betydeligt over OECD-gennemsnittet.

Figur 2.1 Offentlige udgifter som andel af BNP

a) Offentlige udgifter som andel af BNP, 2017



b) Danske offentlige udgifter som andel af BNP, 1971-2018



Anm.: Figur a) viser de offentlige udgifter som andel af BNP i OECD-landene. Den sorte linje angiver gennemsnittet for alle OECD-lande. Data er ikke tilgængelig for Tyrkiet, Chile og Mexico. I figur b) er data kun tilgængelig fra 1971.

Kilde: <https://stats.oecd.org>, tabel "Government at a glance", www.statistikbanken.dk, tabel OFF3 og NAN1 samt egne beregninger.

Opbygning af velfærdsstat i 60'erne og 70'erne

Den danske velfærdsstat blev med hensyn til børnepasning, uddannelse og ældrepleje især opbygget gennem efterkrigstiden på baggrund af bl.a. en kraftigt stigende erhvervsfrekvens i befolkningen. Udviklingen i denne tid var præget af en flytning af opgaver fra familien til den offentlige sektor, en markant udbygning af det sociale sikkerhedsnet samt en stigende regulering af både personers og virksomheders rammevilkår. Den offentlige sektor fik dermed en større rolle i økonomien. Som andel af BNP steg de offentlige udgifter fra ca. 40 pct. i starten af 70'erne til et niveau på mellem 50 og 60 pct. af BNP siden 80'erne, jf. Figur 2.1 b). Billedet viser, at de offentlige udgifter også er stærkt konjunkturfølsomme. I perioder med lavkonjunktur og højere ledighed stiger de offentlige udgifters andel af BNP, mens andelen falder under en højkonjunktur.

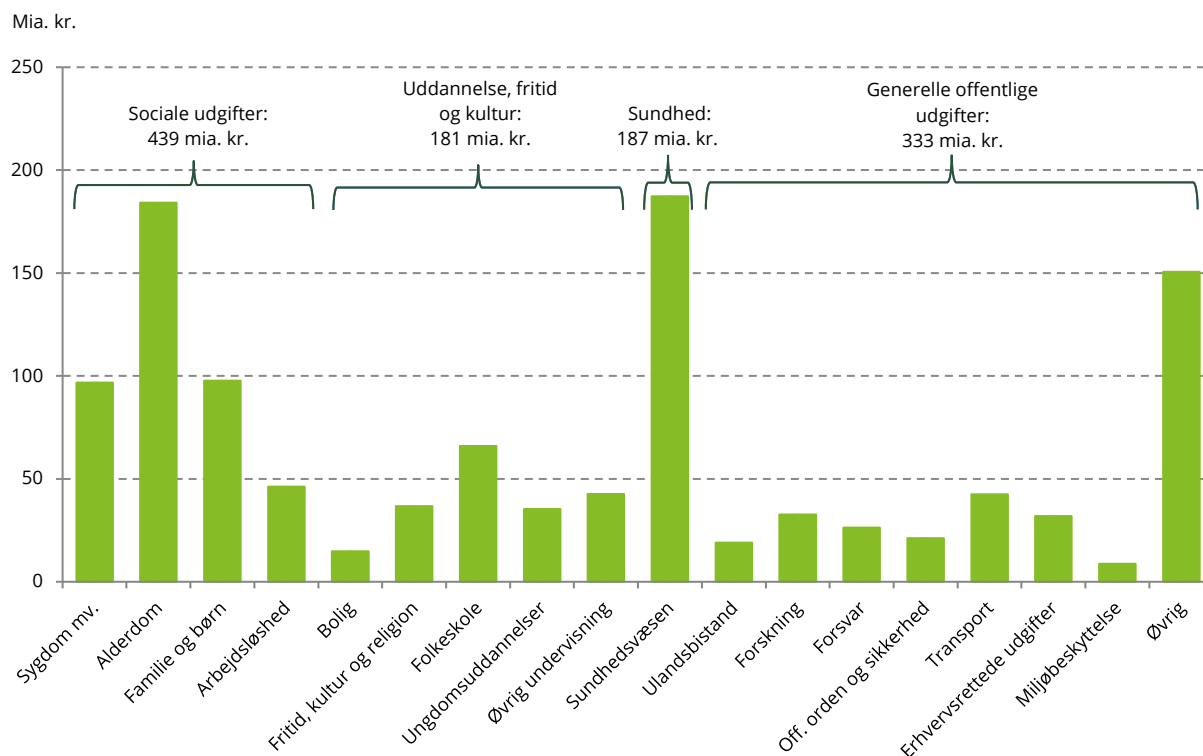
Version 2.0 med en holdbar velfærdsstat

Efter tilpasningerne af det offentlige udgiftsniveau efter den økonomiske krise i 80'erne og en langvarig stræben efter holdbare offentlige finanser kan velfærdsstaten i dag betegnes som værende en version 2.0. Her er mantraet, at det offentlige serviceniveau, den sociale sikring og de offentlige udgifter må afvejes ift. både den finanspolitiske holdbarhed og de afledte effekter af den offentlige velfærd på arbejdsudbud, uddannelsesstilbøjelighed mv.

Offentlige udgifter på godt 1.100 mia. kr.

Af de samlede offentlige udgifter på 1.114 mia. kr. i 2018 gik 16 pct., svarende til godt 187 mia. kr. til sundhedsvæsenet, jf. Figur 2.2. Inden for sundhedsudgifterne udgør hospitalsvæsenet med 132 mia. kr. den største post, men også udgifter til ambulante behandlinger, medicin mv. indgår. Et tilsvarende beløb, nemlig 181 mia. kr., bruges på uddannelse, fritid og kultur, hvor folkeskolerne med 66 mia. kr. udgør den største post. Sociale udgifter på 439 mia. kr. udgør med 39 pct. også en betydelig del af de samlede offentlige udgifter. Her fremtræder især aldersrelaterede udgifter på godt 180 mia. kr. og knap 100 mia. kr. til dels sygdom og invaliditet og dels familie- og børneområdet som store poster.

Figur 2.2 Fordeling af offentlige udgifter, 2018



Kilde: www.statistikbanken.dk, tabel COFOG og egne beregninger.

Offentlig service udgør 48 pct. af de offentlige udgifter

Inden for de områder, som de offentlige udgifter går til, kan der grundlæggende skelnes mellem udgifter til serviceydelser, til indkomstoverførsler og til investeringer i fast kapital. Offentlige serviceydelser dækker over fx aflønning af ansatte og varekøb til fx pasning, uddannelse, sundhed og pleje. Udgifter til offentlig service udgør med godt 48 pct. knap halvdelen af de samlede offentlige udgifter, jf. Figur 2.3 a).³ De øvrige 52 pct. af de offentlige udgifter består af udgifter til især indkomstoverførsler samt til offentlige investeringer i bygninger og infrastruktur samt renteudgifter, subsidier mv.

Variierende finansiering og levering af offentlig service

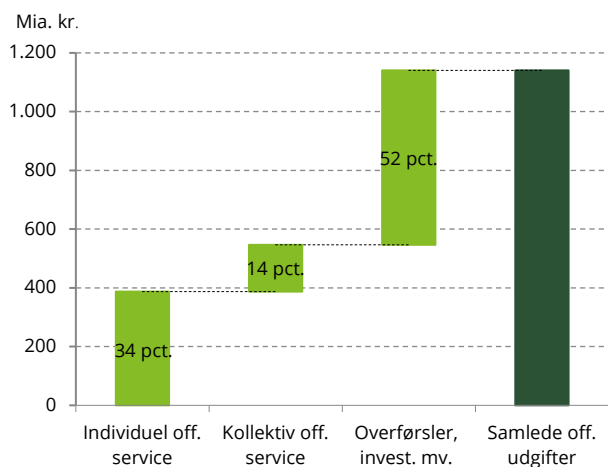
Offentlige serviceydelser kan være underlagt forskellige organisations- og finansieringsformer. En lang række serviceydelser, som fx folkeskoler, ungdomsuddannelser og grundlæggende sundhedspleje, leveres af offentlige institutioner og er fuldt skattefinansierede. De er dermed umiddelbart gratis for brugeren i forbindelse med selve benyttelsen af servicen. Andre servicetilbud, som fx børnepasning, leveres også af offentlige institutioner, men er pålagt brugerbetaling, som også kan være indkomstafhængig. Derudover kan offentlig service også omfatte tilskud til køb af private ydelser. Dette er fx tilfældet for nogle former for sundhedsbehandlinger, private skoler og medicin.⁴

³ I forbindelse med den offentlige budgetlægning mv. betegnes den del af de offentlige finanser, der går til offentlig service, typisk som "offentligt forbrug", jf. fx Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017a).

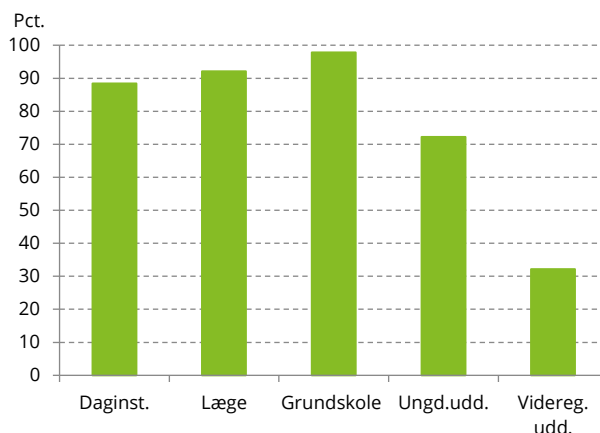
⁴ I nærværende afsnit indgår tilskud til privat- og efterskoler ikke i opgørelserne af offentlig service, da beskrivelsen her følger nationalregnskabsprincipper. Tilskud til privat- og efterskoler indgår derimod i opgørelsen i afsnit 6.4, som bygger på opgørelser fra Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017a).

Figur 2.3 Offentlig service

a) Individuel og kollektiv offentlig service, 2018



b) Anvendelse af offentlige service



Anm.: Andelen af omfattede borgere er baseret på befolkningstallet primo året. Daginstitutioner er for 3-5-årige børn og omfatter ikke dagpleje. Kontakt til læge omfatter al kontakt, herunder (telefon)konsultation, besøg og e-kommunikation, til både almen læge og speciallæge, i løbet af året. Uddannelsesandele angiver hvor mange 15-69-årige, der har opnået det pågældende uddannelsesniveau. Grundskole omfatter alle bortset fra personer uden uddannelse samt personer, der ikke foreligger uddannelsesoplysninger for. Ungdomsuddannelse omfatter erhvervsuddannelser og gymnasiale uddannelser. Videregående uddannelse omfatter korte, mellemlange og lange videregående uddannelser samt forskeruddannelser. Andel af børn i daginstitution er for 2017, mens de øvrige andele er tal for 2018.

Kilde: www.statistikbanken.dk, tabel NOF1, OFF29, FOLK1A, BOERN2, SYGP1 og HFUDD10 samt egne beregninger.

Individuelt forbrug af offentlig service ...

34 pct. af de samlede offentlige udgifter, svarende til $\frac{1}{3}$ af udgifterne til offentlig service, består af individuel offentlig service, dvs. serviceydelser, der bruges af den enkelte borger. For eksempel benytter den enkelte borger direkte daginstitutioner, folkeskolen eller andre uddannelses tilbud. På disse områder er det den faktiske brug af offentlige serviceydelser, der har værdi for den enkelte borger.

... anvendes af de fleste borgere

En betydelig del af befolkningen kommer i berøring med individuel offentlig service, enten personligt eller via deres nærmeste familie. Knap 90 pct. af alle 3-5-årige børn benytter sig af offentlige daginstitutionstilbud, mens over 90 pct. af borgerne har haft kontakt til lægen inden for det seneste år, jf. Figur 2.3 b). Uddannelsesinstitutioner er offentlige servicetilbud, der berører alle borgere over et livsforløb. Alle børn og unge uddannes i offentlige folkeskoler eller andre grundskoletilbud med offentlig tilskud. Over 70 pct. af alle nulevende borgere i alderen 15-69 år har taget en ungdomsuddannelse på gymnasium eller erhvervsskole, mens over 30 pct. har afsluttet en videregående uddannelse.

Forsikringsværdi af offentlig service

Andre individuelle offentlige serviceydelser, fx ift. sundhed eller ældrepleje, har karakter af en forsikringsværdi for den enkelte. Her sker brugen af den offentlige service ud fra eksterne faktorer som sygdom, alder mv., som den enkelte kun i mindre grad er herre over. Værdien af den offentlige service på disse områder består derfor også af muligheden for at få servicen, hvis behovet opstår.

Kollektivt forbrug af offentlig service

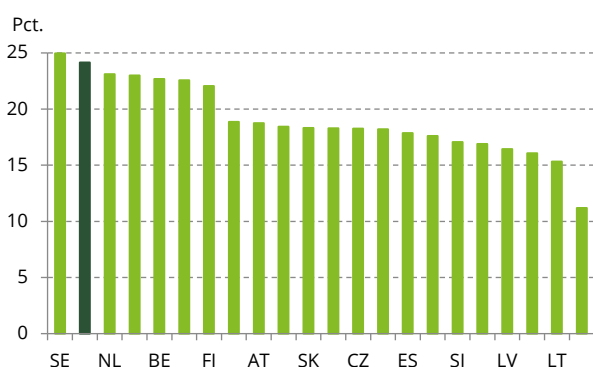
Ca. 14 pct. af de samlede offentlige udgifter, svarende til $\frac{1}{4}$ af udgifterne til offentlig service, består af såkaldt kollektiv offentlig service, der stilles til rådighed for samfundet som helhed. Det omfatter offentlige funktioner som politi, domstole og forsvar, der hovedsageligt bidrager til samfundets overordnede funktion, men hvor det typisk ikke er den enkelte person, der gør brug af den offentlige service.

Offentlig service udgør høj indkomstandel i Danmark

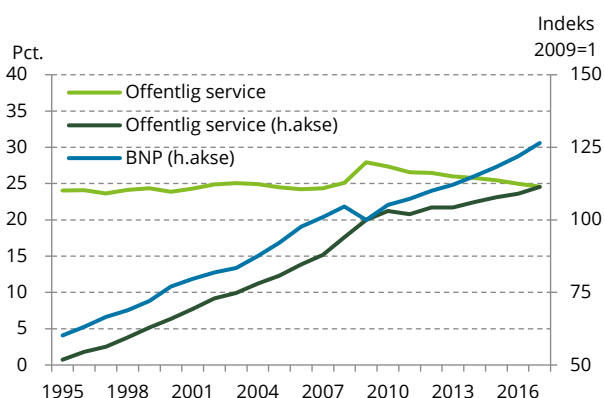
Det danske samfund er præget af en omfattende offentlig service sammenlignet med andre lande. Danmark placerer sig på en 2. plads blandt en lang række OECD-lande mht. den andel, som værdien af den offentlige service udgør af BNP, jf. Figur 2.4 a). Danmark udgør sammen med de øvrige nordiske lande og enkelte kontinentaleuropæiske lande en gruppe af lande, hvor offentlig service spiller en relativt stor rolle. Danmarks placering afspejler et valg om, at det offentlige varetager hovedparten af fx uddannelse og sundhedsydelser, hvor andre lande af politiske, økonomiske eller historiske grunde har valgt en anden rollefordeling mellem det offentlige og private.⁵

Figur 2.4 Offentlig service som andel af BNP

a) Offentlig service som andel af BNP, OECD-lande, 2018



b) Udvikling i offentlig service og BNP i Danmark



Anm.: Figur a) omfatter de OECD-lande, som der foreligger oplysninger for om både værdien af den offentlige service og den disponible indkomst. I figur b) er både udgifter til offentlig service og BNP angivet i løbende priser. Venstreaksen angiver andel af BNP.

Kilde: <https://stats.oecd.org/>, dataset 1, 11 og 14a samt egne beregninger.

Fald i BNP-andel for offentlig service siden 2009

Omfanget af den offentlige service, målt som andel af BNP, har siden 1995 ligget omkring det aktuelle niveau, jf. Figur 2.4 b). Andelen lå forholdsvist konstant på 24-25 pct. fra 1995 og frem til 2008, til trods for, at de samlede offentlige udgifters andel af BNP i denne periode faldt fra 60 pct. til 50 pct., jf. Figur 2.1 b) ovenfor og Finansministeriet (2018). I 2009 sås en markant stigning i BNP-andelen for udgifter til offentlig service. Til trods for at udgifterne til offentlig service isoleret set steg, skyldtes stigningen i BNP-andelen især BNP-faldet ifm. finanskrisen. Siden 2009 er udgifterne til offentlig service som andel af BNP faldet tilbage til knap 25 pct., svarende til niveauet inden den finansielle krise. Bag faldet ligger en lavere stigningstakt i udgifterne til offentlig service end set historisk, kombineret med en lidt lavere vækstrate i BNP.

⁵ Organiseringen af serviceydelser på tværs af lande kan også have betydning. Registreringen af ydelsen som offentlig service (vs. offentlig overførsel) afhænger af, om borgeren modtager en service eller får tilskud til privat køb af samme ydelse, jf. ovenfor. Ydelsen indgår typisk kun som offentlig service i førstnævnte tilfælde.

2.2 Er danskerne tilfredse med den offentlige sektor?

Har danskerne tillid til velfærdsstaten?

En velfungerende velfærdsstat, der sikrer svage grupper i samfundet og stiller en række universelle tjenester til rådighed, spiller givetvis en væsentlig rolle i at forhindre social uro og "gule veste" i Danmark. Men har danskerne tillid til velfærdsstaten, og hvordan er troen på fremtiden? Vi har stillet danskerne en række spørgsmål om tillid til velfærdsstaten og oplevelsen af kvalitet på nogle af kerneområderne: Sundhedssystemet, folkeskolen, børnehaver og vuggestuer, ældreplejen samt retsvæsen og politi.

Analyse baseret på spørgeskemaundersøgelse fra Epinion

Analysen er baseret på en spørgeskemaundersøgelse foretaget af Epinion for Kraka-Deloitte i foråret 2019. Spørgeskemaundersøgelsen er repræsentativ for den danske befolkning over 18 år og omfatter godt 2.000 respondenter.⁶

Lav tillid til velfærdsstaten i dag

Danskernes tillid til velfærdsstaten i dag er forholdsvis lav, jf. Figur 2.5 a): Kun 16 pct. har høj eller meget høj tillid til velfærdsstaten, mens 40 pct. har lav eller meget lav tillid.

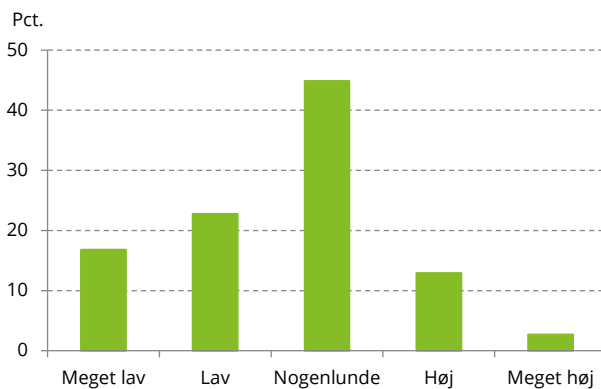
...

... og markant lavere tillid end for 10 år siden

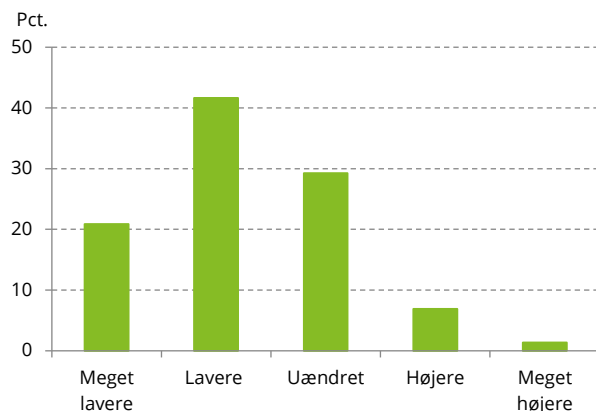
Samtidig svarer et stort flertal, at de har lavere eller meget lavere tillid til velfærdsstaten i dag end for 10 år siden, jf. Figur 2.5 b). Næsten to tredjedele af befolkningen svarer, at de har lavere eller meget lavere tillid til velfærdsstaten i dag, og hver femte svarer, at de har meget lavere tillid til velfærdsstaten i dag, end de havde for 10 år siden. Under en tredjedel af befolkningen svarer, at de har samme tillid som for 10 år siden, og andelen der svarer, at deres tillid er steget, er kun 8 pct. Det er sket efter en periode, hvor der er gennemført flere reformer af overførselsindkomsterne, som begrænser dækningen ved sygdom, ledighed mv., og samtidig har de offentlige udgifter til service ikke fulgt med befolkningsudviklingen.⁷

Figur 2.5 Tillid til velfærdsstaten i dag og for 10 år siden

a) Tillid til velfærdsstaten i dag



b) Tillid til velfærdsstaten i dag ift. for 10 år siden



Anm.: Figur a) er baseret på 1.841 besvarelser. 194 af spørgeskemaundersøgelsens 2.035 respondenter svarede "Ved ikke". Spørgsmålet er formuleret som: "Har du grundlæggende tillid til, at velfærdsstaten vil sikre dig acceptable levevilkår, hvis du kommer i vanskeligheder eller får svært ved at klare dig selv?" Figur b) er baseret på 1.713 besvarelser. 322 af spørgeskemaundersøgelsens 2.035 respondenter svarer "Ved ikke". Spørgsmålet er formuleret som: "Hvis man sammenligner med for 10 år siden, har du da mere eller mindre tillid til, at velfærdsstaten vil sikre dig acceptable levevilkår, hvis du kommer i vanskeligheder eller får svært ved at klare dig selv?"

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.

⁶ Afsnittet er baseret på Andersen m.fl. (2019a), som indeholder metode og yderligere resultater.

⁷ Den årlige vækst i det offentlige forbrug har i perioden 2009 til 2017 været på omkring 0,2 pct. årligt, som er væsentligt under de omkring 0,6 pct. årlige vækst i det offentlige forbrug, der var krævet for at følge med udgifterne pr. bruger (det demografiske træk). Se http://kraka.org/debatindlaeg/prioriteres_elfaerden

Danskerne er bekymrede for velfærdsstaten

Endelig har vi spurgt til, hvordan danskernes forventninger er til velfærdsstatens fremtid. 64 pct. af de adspurgte danskere svarer, at de har lavere tillid til velfærdsstaten om 10 år, end de har i dag, 30 pct. har uændret tillid til velfærdsstaten om 10 år, mens et lille mindretal på 6 pct. har højere tillid til velfærdsstaten om 10 år. Samlet set har danskerne altså en opfattelse af, at velfærdsstaten er under pres, at der er sket forringelser de seneste 10 år, og de forventer, at velfærdsmodellen bliver yderligere udhulet de næste 10 år.

Positivt syn på nuværende sundhedsvæsen ...

Udover tilliden til velfærdsstaten har vi også undersøgt befolkningens vurdering af nuværende kvalitet og oplevede ændringer af kvalitet på fem kerneområder: Sundhedssystemet, folkeskolen, børnehaver og vuggestuer, ældreplejen samt politi og retsvæsen. Det nuværende kvalitetsniveau vurderes positivt for nogle områder, fx sundhedssystemet samt politi og retsvæsen, og mere blandet på andre områder, fx folkeskoler samt vuggestuer og børnehaver.

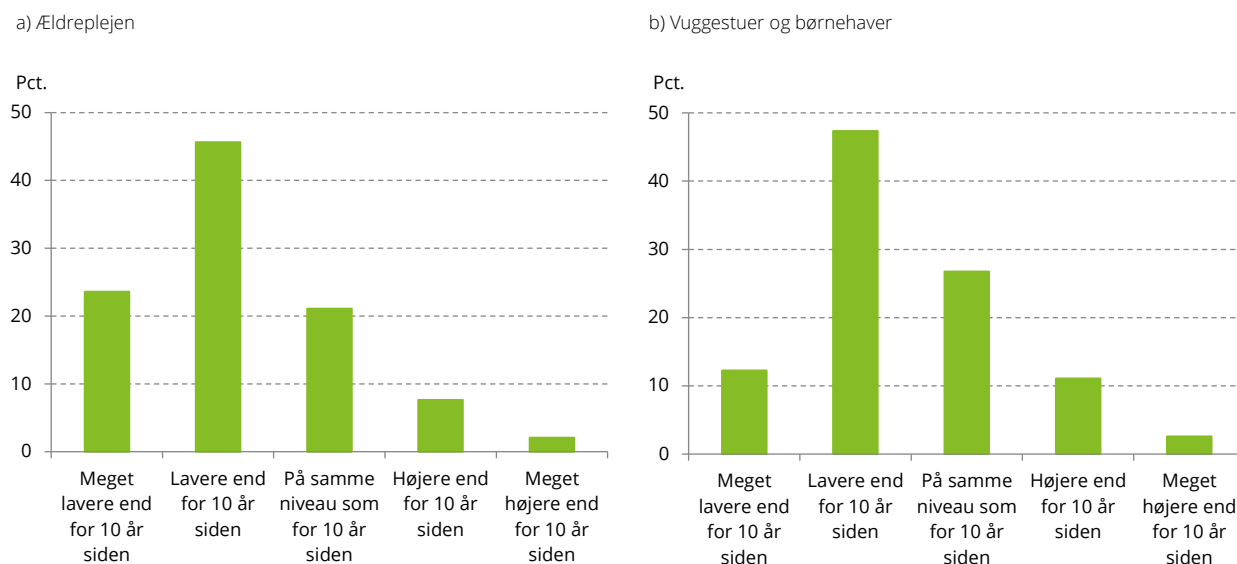
... men negativt syn på ældreplejen

Til gengæld har befolkningen et overvejende negativt syn på kvaliteten i ældreplejen: 46 pct. vurderer kvaliteten som lav eller meget lav mod kun 17 pct., der vurderer kvaliteten som høj eller meget høj. Dermed er ældreplejen det af serviceområderne, hvor danskerne har det mest negative syn på kvaliteten anno 2019, og det er det område, hvor flest, nemlig 14 pct., oplever kvaliteten som meget lav.

På alle undersøgte områder vurderes kvaliteten at være faldet

Der er klare tegn på, at det negative syn på velfærdsstatens udvikling hænger sammen med ændringen i vurderingen af kvaliteten på serviceområderne. Fælles for alle fem serviceområder er, at danskerne vurderer, at kvaliteten er faldet over de seneste 10 år. Faldet opleves som mest dramatisk i ældreplejen, hvor over $\frac{2}{3}$ af de adspurgte danskere mener, at kvaliteten er lavere eller meget lavere end for 10 år siden, mens blot hver tiende oplever en kvalitetsforbedring jf. Figur 2.6 a). Også for børnehaver og vuggestuer samt for folkeskolen mener over halvdelen danskerne at kvaliteten er faldende, mens kun omkring hver syvende oplever den som stigende. Tallene for børnehaver og vuggestuer er vist i Figur 2.6 b). I sundhedsvæsenet finder knap halvdelen kvaliteten er faldende, mens under $\frac{1}{3}$ oplever den som stigende.

Figur 2.6 Oplevet kvalitetsændring de seneste 10 år



Anm.: Figur a) er baseret på 1.477 besvarelser og figur b) er baseret på 1.262 besvarelser. Af spørgeskemaundersøgelsens 2.035 respondenter svarer hhv. 558 respondenter og 773 respondenter "Ved ikke". Spørgsmålene er formuleret som: "Hvis man sammenligner med for 10 år siden, hvordan vurderer du da kvaliteten af...".

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.

Ikke store forskelle i svar opdelt efter brugerstatus

Der er ikke store, systematiske forskelle i opfattelsen af kvalitet i den offentlige sektor mellem de adspurgte danskere i undersøgelsen, som er brugere på et område ift. ikke-brugere⁸. Sundhedssystemet vurderes en smule mere positivt af brugerne, hvilket også er tilfældet med vuggestuer og børnehaver samt ældreplejen, som dog alle forsat vurderes overvejende negativt af både brugere og ikke-brugere. I folkeskolen vurderer flere brugere kvaliteten positivt, men samtidig er der lidt flere brugere, der vurderer kvaliteten som meget lav ift. ikke-brugere. Endelig vurderes politiet og domstolene en anelse mere negativt af brugerne ift. ikke-brugere.

Forskel på oplevet kvalitetsændring på tværs af køn

Til gengæld finder vi en statistisk signifikant forskel på, hvordan mænd og kvinder vurderer kvalitetsændringen i den offentlige sektor de seneste 10 år. På alle serviceområderne, på nær politi og domstole, vurderer flere kvinder end mænd, at kvaliteten i den offentlige sektor er faldet. Specielt i sundhedsvæsenet og i børnehaver og vuggestuer er der forskel. Over halvdelen af kvinderne mener, at kvaliteten af sundhedsvæsenet er lavere eller meget lavere end for 10 år siden mod lidt mere end 1/3 af mændene. Kvaliteten af den offentlige service i børnehaver og vuggestuer er ifølge mere end 2/3 af kvinderne, og over halvdelen af mændene, blevet lavere eller meget lavere de seneste 10 år.

Sammenhæng ml. oplevet fald i kvalitet og ønske om større off. sektor

Vi finder ligeledes en statistisk signifikant sammenhæng mellem danskernes oplevelse af kvalitetsændringen i den offentlige sektor de seneste 10 år, og hvordan danskerne mener, at den øgede velstand over tid skal forvaltes mellem privat og offentligt forbrug. Ikke overraskende finder vi, at en større andel af danskerne, der oplever, at kvaliteten af den offentlige service er faldet de seneste 10 år, mener, at den øgede velstand over tid primært eller udelukkende skal anvendes på offentligt forbrug og vice versa.

2.3 Hvad vil danskerne prioritere?

Danskerne syn på vigtige økonomiske prioriteringer

Hvad mener danskerne om de centrale økonomiske prioriteringer, Danmark står over for? Har danskerne mod på at arbejde mere for at opnå en højere velstand, eller vil de hellere arbejde mindre og give køb på en velstandsstigning? Hvordan skal en øget velstand forvaltes? Og hvis den offentlige sektor er nødt til at spare, hvilke områder skal så fritages for besparelser ifølge danskerne?

Spørgeskemaundersøgelse i samarbejde med Epinion

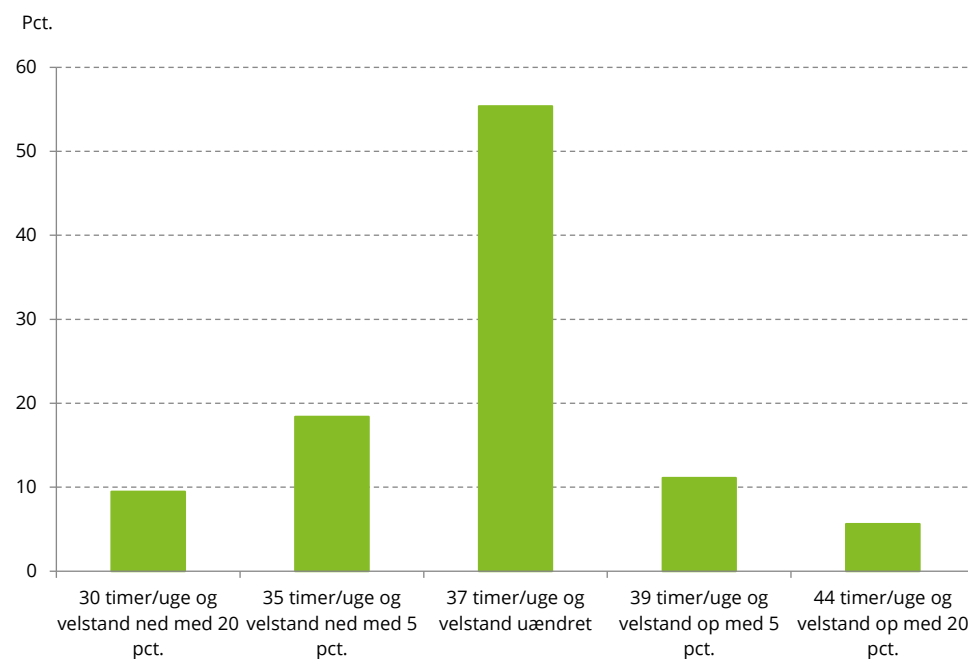
I en spørgeskemaundersøgelse gennemført i foråret 2019 af Epinion for Kraka-Deloitte har vi spurgt til, hvordan danskerne vil afveje kortere arbejdstid mod lavere økonomisk velstand, og om en øget velstand over tid skal omsættes til privat eller offentligt forbrug. Derudover har vi spurgt danskerne, hvilke områder, der skal holde for, hvis nedskæringer i de offentlige udgifter blev nødvendigt.

Danskerne foretrækker lidt kortere arbejdstid

Vi har tidligere vist, at en fortsættelse af den historiske trend med kortere arbejdstid i takt med højere velstandsniveau vil forkorte den ugentlige arbejdstid med to timer frem mod 2040, jf. Kraka-Deloitte (2019). Spørger vi danskerne i dag, foretrækker godt halvdelen en uændret arbejdstid, men lidt flere foretrækker en kortere arbejdsuge end en fremfor en længere, jf. Figur 2.7. Denne tendens finder vi specielt blandt kvinder, hvor 31 pct. ønsker en arbejdsuge på under 37 timer mod 24 procent blandt mænd. Samtidig ønsker blot 12 pct. af kvinderne en arbejdsuge på over 37 timer mod 19 pct. af mændene.

⁸ Forskellene er statistisk signifikante (bortset fra for folkeskolen, som er marginalt insignifikant), men af begrænset størrelsesorden. Se Andersen m.fl. (2019a) for detaljer.

Figur 2.7 Danskernes syn på arbejdstid vs. økonomisk velstand, 2019



Anm.: Spørgsmålet er formuleret som: "Hvordan mener du, at arbejdstid og økonomisk velstand bør afvejes?" Figuren er baseret på 2.035 besvarelser. Gruppen, der svarer enten 30 eller 35 timer, er signifikant større end gruppen, der svarer enten 39 eller 44 timer (p-værdien er 0,000).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.

Kortere arbejdstid – dejligt, men dyrt

Undersøgelsen tyder dermed på, at der ikke er tegn på dramatiske ændringer i arbejdstiden i den nærmeste fremtid, men svarene peger samtidig på, at et scenarie med en kortere arbejdstid på sigt ikke er urealistisk. Dette skal ses i lyset af, at vores tidligere analyse pegede på, at en kortere arbejdstid på linje med den historiske sammenhæng mellem velstand og arbejdstid frem mod 2040 kan forværre de offentlige finanser i størrelsesordenen 50 mia. kr. om året.

Hvordan skal øget velstand bruges?

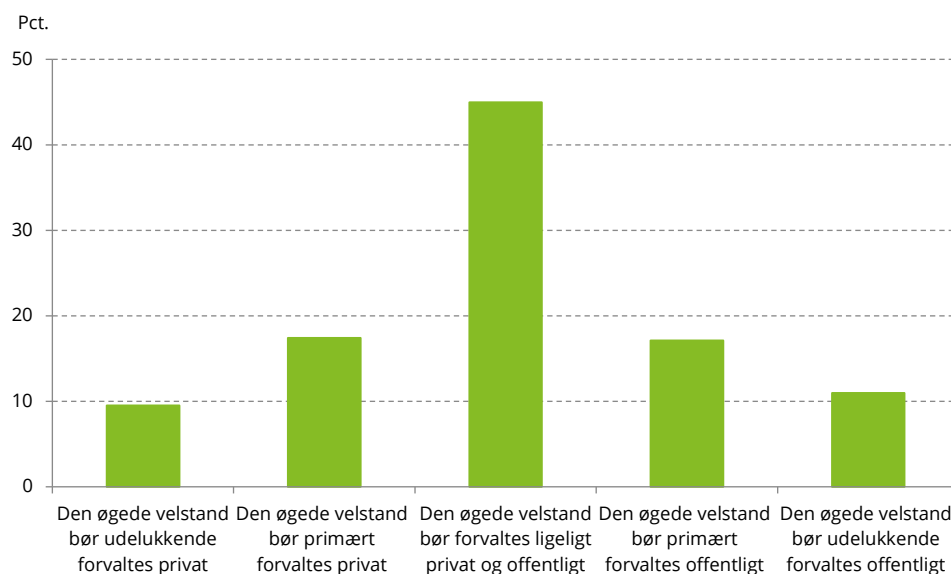
Når vi som samfund bliver rigere, kan den øgede velstand – hvis vi ser bort fra muligheden for at vælge mere fritid – anvendes på et øget privatforbrug, et øget forbrug i den offentlige sektor, eller en kombination af de to ting. Siden midten af 80'erne har den offentlige sektors andel af BNP ligget på et meget stabilt niveau, jf. Afsnit 2.1, og den førte økonomiske politik har, trods skiftende regeringer, ikke ændret markant på den offentlige sektors relative størrelse. Med andre ord er velstandsfremgangen omsat til både privat og offentligt forbrug i nogenlunde samme størrelsesorden.

Offentlig og privat sektor bør følges ad

Denne udvikling svarer til befolkningens ønsker. Spørger man danskerne, ønsker de nemlig, at den økonomiske fremgang fordeles ligeligt mellem den private og den offentlige sektor, jf. Figur 2.8. Der er således opbakning til, at de offentlige udgifter udvikler sig i takt med det såkaldte fulde demografiske træk. Det indebærer, at udviklingen i de offentlige udgifter ikke blot følger en ændret demografisk sammensætning af befolkningen, men at de offentlige udgifter også stiger i takt med velstanden i samfundet i øvrigt. Dette betyder, at danskerne ønsker en udvikling i de offentlige udgifter, der er højere end set siden årtusindeskiftet og især er højere end i perioden siden 2009.⁹ Og det er samtidig også udtryk for et ønske om fortsat vækst i de offentlige udgifter på et niveau, der for nuværende er bred enighed i Folketinget om ikke at forfølge.

⁹ Jf. Kraka (2018): "Prioriteres velfærden?". Debatindlæg. Kraka. http://kraka.org/debatindlaeg/prioriteres_velfaerden.

Figur 2.8 Danskernes syn på offentlig vs. privat sektor



Anm.: Spørgsmålet er formuleret som: "Siden årtusindskiftet har velstanden været stigende, og som samfund er vi blevet rigere. Hvordan mener du, den øgede velstand bør forvaltes?"
Figuren er baseret på 1.404 besvarelser. 631 af spørgeskemaundersøgelsens 2.035 respondenter svarer "Ved ikke". Gruppen, der svarer "udelukkende privat" eller "primært privat", er statistisk set lige så stor som gruppen, der svarer "primært offentligt" eller "udelukkende offentligt" (p-værdien er 0,568).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.

Hvad er kernevelfærd?

Den demografiske udvikling i Danmark kan lægge pres på de offentlige finanser, ligesom en lavere produktivitetsvækst inden for serviceerhverv fremadrettet udfordrer finansieringen af den offentlige sektor, jf. Kapitel 3. Vi har derfor spurgt danskerne om, hvilke offentlige udgiftsområder, de helst ikke vil skære i, hvis man var tvunget til at reducere de offentlige udgifter. Afsnittet er ligesom det foregående baseret på en spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte.

Komplekse spørgsmål, men klart mønstre i svarene

I spørgeskemaundersøgelsen opstiller vi den hypotetiske situation, at der skal skæres 10 pct. på det offentlige budget og beder respondenterne fordele besparelsen på nogle hovedposter, som tilsammen dækker alle offentlige udgifter. Herefter spørger vi ind til en lignende besparelse på 10 pct. inden for tre af de fire hovedposter.¹⁰ Spørgsmålene her er mere komplekse og tidskrævende end i andre dele af spørgeskemaundersøgelsen, og de præcise svar for de enkelte udgiftsområder bør derfor fortolkes varsomt. Dog viser det overordnede mønster i besvarelserne noget om danskernes syn på, hvilke udgiftsområder, der er vigtige at friholde fra eventuelle besparelser.

Beregner, hvordan besparelse på 10 mia. fordeles

Svarene på prioriteringsspørgsmålene mellem hovedposterne og på underposterne giver os relative præferencer mellem udgifter på de forskellige områder. Vi illustrerer svarene ved at vise, hvordan danskerne ville fordele en besparelse på 10 mia. kr. på det offentlige budget. Dette svarer til en reduktion på knap 1 pct. af de samlede offentlige udgifter.

Besparelser ønskes især på ulandsbistand og forsvar mv.

Fordelingen af den hypotetiske besparelse på 10 mia. kr. er vist i Figur 2.9. Figur 2.9 a) viser besparelsen i kr. fordelt mellem posterne, mens Figur 2.9 b) viser besparelsen i procent af udgiftsniveauet på området. Den præcise størrelsesorden af de angivne besparelser bør tages med forbehold, men der tegner sig et klart mønster: Hvis danskerne skal tage stilling til en stor besparelse i de offentlige udgifter, ønskes besparelserne især taget fra ulandsbistand samt fra forsvaret, boligområdet og miljøbeskyttelse, målt ift. områdernes nuværende udgiftsniveau.

¹⁰ Vi spørger ikke ind til underposter på sundhedsområdet, da underopdelingen her i høj grad følger funktioner, fx ambulans behandling, fremfor typer af sundhedsområdet.

Kernevelværd ønskes friholdt for besparelser

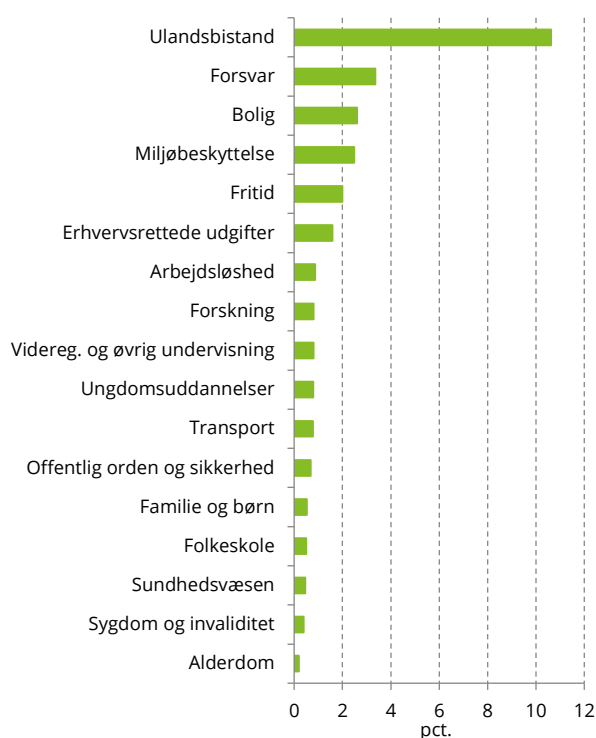
En lang række kernevelværdsområder ønskes derimod friholdt for besparelser. Relativt til områdernes udgiftsdækning i dag ønskes der kun små besparelser inden for særligt ældreområdet, men også udgifter ved sygdom og invaliditet, sundhedsvæsenet, folkeskolen og på familie- og børneområdet ønskes kun beskåret i begrænset omfang.

Figur 2.9 Hvordan bør det offentlige samlet set spare 10 mia.?

a) Fordeling af besparelsen



b) Relativ besparelse på området



Anm.: Figureerne er baseret på besvarelser fra 1.230 respondenter ud af spørgeskemaundersøgelsens i alt 2.035 respondenter. Figuren viser beregnede størrelser på baggrund af en række spørgsmål, hvor der prioriteres besparelser først mellem hovedposter og herefter underposter på de forskellige områder. Der er anvendt surveyvægte i beregningerne, som anses som repræsentative for befolkningen over 18 år.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.

2.4 Gule veste i Danmark?

Politiske strømninger i Europa

Der er opstået en ny tendens i Europa: Flere lande oplever en nationalistisk højredrejning, og nye politiske bevægelser som fx Alternative für Deutschland i Tyskland, Front National (nu le Rassemblement National) i Frankrig og Victor Orbáns Fidesz i Ungarn har fået vind i sejlene. Mange af bevægelserne er autoritære, antidemokratiske og fremmedfjendske.

Utilfredshed og folkelig protest

Derudover er der de senere år opstået folkebevægelser, der protesterer imod det etablerede politiske system, som for nogle forekommer elitært og afkoblet fra virkeligheden. I Storbritannien udmøntede det sig i Brexit, hvor et snævert flertal meldte landet ud af EU-samarbejdet. I Frankrig opstod De gule veste som en protestbevægelse mod stigende brændstofpriser, og opstanden udviklede sig hurtigt til voldelige demonstrationer imod stigende ulighed.

Indkomstulighed og sikkerhedsnet

I Kapitel 6 beskriver vi forskellene i lønudviklingen for forskellige indkomstgrupper i Danmark. Vi viser, at selvom der de sidste 20 år i gennemsnit har været fremgang i reallønnen for befolkningen, har der ikke været fremgang i de laveste lønninger. Derudover har det seneste årtis reformer

skåret i de offentlige overførsler og dermed mindsket værdien af det sociale sikkerhedsnet i tilfælde af ledighed, uheld eller sygdom.

Er Danmark tæt på "gule veste"?

På den baggrund er det rimeligt at stille spørgsmålet: Hvor tæt er vi på social uro og "gule veste" i Danmark? Og hvor utilfredse er danskerne med "systemet" sammenlignet med befolkningerne i andre europæiske lande. I Kraka-Deloitte har vi udviklet et mål for utilfredshed og mistillid for at kunne besvare dette spørgsmål: Riot-indekset.¹¹

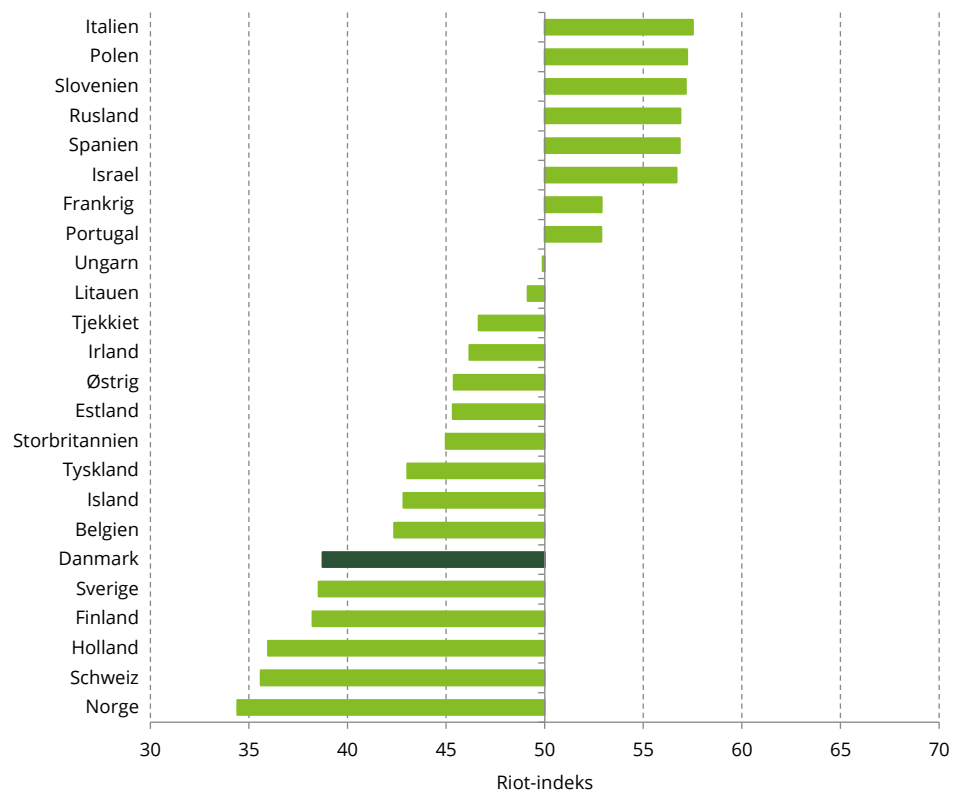
Riot-indekset

Det er svært at måle, hvor utilfreds en befolkning er, og hvor tæt man dermed er på social uro. Vi forsøger i denne analyse at svare på spørgsmålet ved hjælp af et konstrueret Riot-indeks for de europæiske lande, som måler befolkningens utilfredshed og manglende tillid på en skala fra 0 til 100. Indekset er konstrueret på baggrund af en række spørgsmål i European Social Survey (ESS), som gennemføres med toårige intervaller. ESS indeholder bl.a. spørgsmål om tillid til det politiske system, livstilfredshed mv. Riot-indekset er konstrueret ved brug af faktoranalyse og giver et samlet mål for, hvor mange borgere i et land, der er meget utilfredse eller har høj mistillid, jf. Andersen m.fl. (2019b).

Danmark er langt fra oprør og "gule veste"

Resultaterne viser, at Danmark hører til blandt de lande, der scorer lavest på Riot-indekset, jf. Figur 2.10. Målt på denne måde er Danmark altså langt fra oprør og "gule veste". Det er værd at bemærke, at samtlige skandinaviske lande ligger i bunden af Riot-indekset.

Figur 2.10 Riot-indeks, 2016



¹¹ Riot-indekset er et mål for social uro baseret på utilfredshed med og mistillid til samfundets institutioner. Analysen i dette afsnit er baseret på Andersen m.fl. (2019b), som indeholder detaljer om metoden bag konstruktionen af indekset og en række yderligere resultater.

Anm.: Indeksværdierne er for lande, som deltog i den seneste spørgerunde i 2016, bortset fra Danmark, hvor svarene er dannet på baggrund af ESS 2014. Indekset er konstrueret således, at det på tværs af individer i alle deltagerlande på alle tidspunkter i perioden har et gennemsnit på 50 og en spredning på 25 indeks-point, jf. Andersen m.fl. (2019b).

Kilde: European Social Survey og egne beregninger.

Økonomiske forhold og indbyggernes tilfredshed

Kan landenes økonomiske forhold forklare, om borgerne generelt er tilfredse eller utilfredse målt ved Riot-indekset? For at undersøge dette, har vi kombineret Riot-indekset med en række oplysninger om økonomiske forhold i de relevante lande, herunder arbejdsløshed, velstandsniveau, ulighed, mv.

Høj velstand og lav arbejdsløshed giver lav riot-score

Økonomisk velstand hænger sammen med utilfredsheden i befolkningen, og mere velstående lande har generelt en lavere score på Riot-indekset, jf. Figur 2.11 a). Der er også et tydeligt sammenfald mellem arbejdsløsheden i et land og den generelle utilfredshed. Det gælder også inden for landene over tid. På tidspunkter, hvor der er højere arbejdsløshed end normalt i et land, er utilfredsheden således også højere, jf. Andersen m.fl. (2019b).

Svag sammenhæng mellem ulighed og riot-score

Der er også en vis, omend svagere sammenhæng mellem Riot-indekset og forskellige mål for indkomstulighed i landene. På tværs af lande er sammenhængen mellem utilfredshed og ulighed målt ved Gini-koefficienten kun akkurat statistisk signifikant, men af en betragtelig størrelsesorden, jf. Figur 2.11 b). Ser man i stedet inden for de enkelte lande over tid, er sammenhængen ikke statistisk signifikant. Det er altså ikke systematisk sådan, at år, hvor uligheden i et land er højere end normalt, også er år, hvor utilfredsheden er højere end normalt i landet, jf. Andersen m.fl. (2019b), men mere sådan, at lande, der systematisk har høj ulighed, også har høj utilfredshed.

Figur 2.11 Sammenhæng mellem velstand og ulighed

a) BNP pr. indbygger



Koefficient: -0,001, std.fejl: 0,000, p-værdi: 0,000

b) Gini-koefficient



Koefficient: 0,854, std. fejl: 0,411, p-værdi: 0,046

Anm.: Hver prik angiver et land på et bestemt tidspunkt. Observationerne er korrigeret for tids fixed effects og er altså afvigelsen fra gennemsnittet af landene i hvert år. Robuste standardfejl clusteret på landeniveau.

Kilde: European Social Survey, OECD, Verdensbanken og egne beregninger.



3. Hvor højt kan humlebien flyve?

Lavere offentlig produktivitetsvækst...

Den offentlige service er – ligesom private serviceydelser – karakteriseret ved en lavere produktivitetsvækst end fx industriel fremstilling. Det betyder, at mængden af serviceydelser, som den offentlige sektor producerer for et givet antal arbejdstimer, ikke stiger lige så meget, som det er tilfældet i industrien. Derudover vil lønningerne inden for serviceerhverv stige i takt med lønningerne i de private fremstillingserhverv, hvilket gør det dyrere at producere serviceydelser. Dette kaldes Baumolproblemet efter den amerikanske økonom William J. Baumol, der sammen med William G. Bowen var den første til at analysere problemet i 1960.

... er ikke i sig selv et problem...

En lavere produktivitetsvækst inden for service er ikke i sig selv et problem: Det ville være værre, hvis den industrielle produktion havde en lige så lav produktivitetsvækst som serviceproduktionen. En højere industriel produktivitetsvækst giver et overskud i økonomien, hvilket også medfører et højere privatforbrug. Og de højere omkostninger for serviceydelser sætter sig i prisen, så forbrugerne reducerer forbruget af serviceydelser til et niveau, de selv finder passende. Der eksisterer altså i udgangspunktet ikke et problem, som markedsmekanismen ikke kan håndtere.

... medmindre offentlig service skal følge privatforbrug

Men de forskellige produktivitetsudviklinger skaber et problem, hvis der i befolkningen fx sker en stigende efterspørgsel efter offentlige serviceydelser, som følger det generelt stigende privatforbrug: Hvis omfanget af offentlig service skal stige i takt med privatforbruget, og det samtidig bliver relativt dyrere at producere offentlig service, så må skatterne stige løbende for at imødekomme befolkningens ønske. Analyserne i Kapitel 2 tyder ikke alene på, at danskerne i gennemsnit ønsker, at de offentlige udgifter skal følge den generelle økonomiske udvikling, danskerne ønsker også, at kernevelværdien friholdes, hvis det er nødvendigt at reducere de offentlige udgifter. Analyserne tyder desuden på, at danskerne også fremadrettet ønsker en lidt kortere arbejdstid, hvilket presser den offentlige finansiering yderligere.

Effekter af forskellige politikvalg

Vi analyserer i dette kapitel implikationerne af Baumolproblemet for dansk økonomi frem mod 2040, som netop omhandler betydningen for finansieringen af den offentlige service som følge af forskelle i produktivitetsvækst. Problemet er ikke en gordisk knude, men der må træffes vigtige politiske retningsvalg, og det er afgørende at kende implikationerne af disse valg. I kapitlet opstiller vi derfor en række scenarier, der tager udgangspunkt i forskellige politiske valgmuligheder.

Kapitlets indhold

I Afsnit 3.1 gennemgås Baumolproblemet, og de fundamentale udfordringer det kan give anledning til. I Afsnit 3.2 ser vi først på tre fundamentalt forskellige politiske veje at gå: Skal mængden af offentlige service følge med privatforbruget, skal udgiften til offentlig service følge med samfundets generelle økonomiske udvikling, eller skal omfanget af offentlig service fastholdes på sit nuværende niveau? Vi analyserer effekterne af de forskellige politiske valgmuligheder ved tre forskellige modelfremskrivninger. Hvis valget falder på, at mængden af offentlig service skal følge privatforbruget, er der behov for at fremskaffe yderligere finansiering: Hvad er effekterne i så fald, hvis man politisk vælger skattefinansiering, lavere overførsler eller hel/delvis privatfinansiering af hhv. sundhedssektoren og uddannelse? Det analyserer vi i Afsnit 3.3.

3.1 Hvad er Baumolproblemet?

Produktivtetsvæksten i Danmark...

I Danmark stiger produktiviteten mere i brancher, der fremstiller varer end i brancher, der leverer serviceydelser. En branche med produktivtetsstigninger får over tid mere ud af de ressourcer – fx maskiner, materialer og arbejdskraft – der bruges i fremstillingen af branchens output.

... er højere i fremstillingsbrancher end i servicebrancher

Der er større potentiale for produktivtetsvækst i brancher, hvor innovation og teknologiske fremskridt kan indgå i produktionen. Det kan det især i fremstillingsbrancherne, hvor fx en robotarm eller et kamera kan erstatte et menneske ved produktionsbåndet. Også i sundhedsvæsenet giver teknologi og nye medicinske behandlinger produktivtetsvækst. Det er generelt sværere at øge produktiviteten i servicebrancher som fx hos fysioterapeuten eller psykologen eller i den offentlige sektor, der leverer undervisning, børnepasning og ældrepleje. Her kan teknologi supplere de ansatte, men dårligt erstatte dem.

Produktivtetsvækst i service er meget vanskelig at måle

Det kan være vanskeligt at måle produktivtetsudviklingen i produktionen af offentlige serviceydelser. Det skyldes, at de typisk ikke er markedsomsatte, hvorfor de ikke har en pris og dermed ikke et præcist udtryk for deres værdi. Flere nyere studier har dog forsøgt at opgøre udviklingen i værdien af dele af den offentlige produktion: De Økonomiske Råd fandt ingen produktivtetsvækst i den danske folkeskole, når man sammenholdte ressourcerne anvendt i folkeskolen med elevernes faglige resultater, jf. De Økonomiske Råd (2019). Flere studier har undersøgt den offentlige produktion af sundhedsydelser og fundet en betydelig produktivtetsfremgang. Disse studier af offentlig produktivitet ligger til grund for analyserne i dette afsnit.¹²

Baumolproblemet belaster de offentlige finanser

Produktivtetsvækst skaber velstand, og danskerne får del i velstanden gennem lønstigninger. Servicebrancher med lav produktivtetsvækst bliver nødt til at hæve priserne for at kompensere for højere løn til de ansatte. Derfor stiger prisen på serviceydelser mere end prisen på varer. Den offentlige sektor er sårbar overfor dette problem, fordi børnepasning, undervisning, ældrepleje og andre kernevelfærdsydelser har lav produktivtetsvækst, og derfor reelt bliver relativt dyrere over tid. Da lønningerne i den offentlige sektor nødvendigvis må følge med den generelle lønudvikling, betyder dette, at hvis mængden af offentligt finansierede serviceydelser skal følge med mængden af privatforbrug, så må skattetrykket stige og stige. Denne effekt benævner vi her Baumolproblemet. I Boks 3.1 gennemgår vi Baumolproblemet grundigere og giver et eksempel på, hvordan det opstår.

Skarp skelnen mellem produceret mængde og udgift nødvendig

For at forstå Baumolproblemet er det nødvendigt at skelne skarpt mellem "mængde" og "omkostning". Mængden af serviceproduktion er ikke altid let at fortolke, men kan fx være antallet af bade til plejehjemsbeboere eller antallet af knæoperationer på sygehusene. Hvis produktionsomkostningerne, fx lønnen til plejepersonalet, ændrer sig, ændres omkostningen pr. bad. Dermed ændres den offentlige udgift, selvom den producerede mængde, fx antallet af bade, ikke ændres, jf. også eksemplet i Boks 3.1.¹³

Efterspørgslen efter velfærdsydelser vil stige

Stigende velstand kan føre til en forventning om, at den offentlige sektor stiller en større mængde velfærdsydelser til rådighed. Når resten af samfundet bliver rigere, vil danskerne forvente, at flere sygdomme kan behandles, og at ældre får flere bade. Derudover vil efterspørgslen efter sundhedsydelser og ældrepleje stige i takt med, at den danske befolkningssammensætning bevæger sig mod flere ældre mennesker, hvilket også kendes som "det demografiske træk".

¹² Det kan ikke udelukkes, at en del af produktivtetsstigningen i den offentlige produktion af sundhedsydelser er opnået ved et højere arbejdstempo snarere end ved fx nye metoder eller automatiserede processer. I så fald er det ikke realistisk, at den målte produktivtetsstigning i sundhed kan opretholdes fremover. Det er derfor i analyserne en konservativ forventning til produktiviteten i sundhed fremover, som forventes at stige som i en gennemsnitlig industriel produktion.

¹³ I nationalregnskabet opgøres posterne ofte i faste eller løbende priser. Opgørelsen i faste priser kan sidestilles med produktionen opgjort i mængde. Opgørelsen i løbende priser kan, fsv. angår den offentlige produktion, sidestilles med den samlede omkostning, dog med det forbehold at der ikke optræder inflation i nærværende analyser, hvilket der gør i nationalregnskabet løbende priser.

Boks 3.1 Baumolproblemet

William J. Baumol var en amerikansk professor i økonomi, som sammen med William G. Bowen først beskrev, hvordan forskellen i produktivitetsvækst over tid vil føre til omkostningssyge i brancher med lav produktivitetsvækst, jf. Baumol og Bowen (1965). Her tog de udgangspunkt i symfoniorkestre, der ikke er blevet mere produktive i flere hundrede år. Det tager samme tid og samme antal musikere at spille et klassisk værk, som det altid har gjort. Der er altså ikke produktivitetsvækst i denne branche. Baumol mente, at samme problem var tilstede i den offentlige sektor, jf. Baumol (1967). Han argumenterede for, at offentlig service over tid vil blive dyrere at finansiere, fordi lønomkostningerne til ansatte i den offentlige sektor vokser i takt med lønnen i mere produktive sektorer. Derudover vil efterspørgslen efter serviceydelser vokse, når forbrugerne bliver rigere, hvis substitutionselasticiteten mellem forbrug af varer og forbrug af serviceydelser er mindre end 1. Det medfører en såkaldt vækstsyge, fordi en større del af den samlede økonomi udgøres af lavproduktive servicebrancher.

Andersen (2016) anfægter dommedagsforudsigelserne for den offentlige sektor som følge af Baumols omkostningssyge. Han viser, at en konstant skattesats og produktivitetsvækst i fremstillingssektoren vil frigøre arbejdskraft, som absorberes af både den private og offentlige servicesektor. Beskæftigelsen i den offentlige sektor vil dermed udgøre en konstant andel af beskæftigelsen i den samlede økonomi. Han viser også, at den optimale skattesats er stigende, hvis privatforbrug og offentlig service er komplementær i forbrugernes nyttefunktion.

Andersen og Kreiner (2017) mener heller ikke, at der er "grundlag for pessimismen" og konkluderer, at velfærdsstaten er økonomisk bæredygtig på trods af Baumols omkostningssyge. De argumenterer desuden for, at der er mulighed for Paretoforbedringer i takt med, at der bliver plads i økonomien til at sænke skatten eller hæve det offentlige serviceniveau. Hvis der er komplementaritet mellem offentlig service og privatforbrug i forbrugernes nyttefunktion, må den offentlige sektor dog vokse over tid, og det er netop denne situation, der analyseres i nærværende kapitel.

Eksempel

Lad os betragte en meget simpel økonomi med to sektorer hvoraf den ene fremstiller en vare, og den anden sektor fremstiller en serviceydelse. I hver sektor indgår arbejdskraft som input i fremstillingen. I fremstillingssektoren har arbejdskraften potentiale til at blive mere produktiv over tid, mens dette ikke er tilfældet i servicesektoren. Alle ansatte skal have samme løn, og produktivitetsvæksten, som alene finder sted i fremstillingssektoren, indebærer generelt stigende realløn. Prisen på varer er 1 kr. per enhed. Lønnen til arbejdskraft i servicesektoren betales af en indkomstskat.

Antag at der først arbejder 600 personer i hver sektor. Hver person fremstiller en "enhed" vare eller serviceydelse. Der produceres altså 600 varer og 600 serviceydelser i økonomien. Prisen på den samlede produktion i fremstillingssektoren er 600 kr. og anvendes til at aflønne de 600 medarbejdere. Dermed er lønnen pr. person 1 kr. og de samlede lønomkostninger i hele økonomien er 1.200 kr. Lønomkostningerne til ansatte i servicesektoren er også 600 kr. og skal betales over skatten, der derfor må udgøre 50 pct. af lønindkomsten pr. person i økonomien.

Antag nu at på et senere tidspunkt har fremstillingssektoren haft en produktivitetsvækst på 100 pct., sådan at der nu produceres 1.200 enheder med 600 ansatte. Prisen på den samlede produktion i fremstillingssektoren er nu 1.200 kr., som deles ligeligt mellem de 600 personer. Dermed er lønnen 2 kr. per person, og de samlede lønomkostninger i økonomien bliver 2.400 kr. Igen må skatten udgøre 50 pct. af lønindkomsten. Der sker altså ikke noget med skattesatsen, hvis personerne i økonomien er tilfredse med, at der fortsat udbydes 600 enheder tjenester, men 1.200 enheder varer. Forskellige produktivitetsvækstrater er ikke et problem i sig selv, så længe efterspørgslen efter serviceydelser ikke stiger, når fremstillingssektoren bliver mere produktiv.

Men hvad sker der, hvis personerne fortsat ønsker lige mange serviceydelser og varer, også efter at produktiviteten er steget i varem fremstillingen? Så kræver det, at der overføres 200 personer fra vare- til servicebranchen, så der er 800 ansatte i servicebranchen og 400 i varebranchen, idet produktionen i begge brancher da vil være 800. Men nu vil lønudgiften i servicesektoren være 1.600 kr., og den samlede lønindkomst i hele økonomien vil fortsat være 2.400 kr. For at finansiere den offentlige servicebranche skal skatteprocenten på alle derfor nu være $(1.600/2.400) \times 100$ pct., dvs. 66,7 pct.

Pres på offentlig finansiering

Den øgede efterspørgsel efter velfærdsydelser lægger yderligere pres på den offentlige sektors økonomi, som danskerne i fællesskab finansierer over skatten.

Politisk valg

Det er en bunden opgave, at det offentlige budget skal balancere på langt sigt, dvs. indtægterne skal svare til udgifterne. Det er usandsynligt, at en konkurrenceudsættelse kan bringe produktivitetsvæksten i den hidtil offentlige serviceproduktion på niveau med den i de private fremstillingsvirksomheder, jf. Afsnit 3.3. Det betyder, at det i bedste fald kan udsætte Baumolproblemet midlertidigt. Dermed står de danske politiske beslutningstagere overfor et valg:

- Enten må de offentlige indtægter (primært skatterne) stige. Dette kan kun udsætte problemet, da der er grænser for, hvor store skatteindtægter, der kan hentes
- Eller man må, som det har været tilfældet siden starten af 80'erne, acceptere, at den offentlige serviceproduktion ikke følger udviklingen i privatforbruget. Det kan enten være i form af en generel tilpasning eller ved at tilpasse udvalgte udgiftsområder.
- Eller man må reducere andre offentlige udgifter, fx overførslerne, eller indføre fx brugerbetaling på dele af den offentlige service. Dette kan kun udsætte problemet indtil finansieringen er opbrugt.

Udvikling og konsekvenser af politiske valg er vigtige

- Eller man må vælge en kombination af disse muligheder.

Flere af disse løsninger kan udsætte problemet, men ikke løse det permanent: Det er ikke muligt at lade skatterne stige vedvarende. Meget høje skatter vil forvride arbejdsudbuddet så kraftigt, at finansieringen reduceres. Man kan heller ikke reducere overførselsindkomsterne vedvarende – før eller siden vil de være under det generelt acceptable eller reduceret til nul. Tilsvarende gælder, hvis delområder privatiseres. Tempoet i problemets udvikling og konsekvenserne af de forskellige politiske valg er således vigtigt. For at afklare dette, har vi analyseret effekten af de forskellige politiske muligheder.

3.2 Tre politiske retningsvalg for offentlig service

Forskellige udviklingsmuligheder for offentlig service

I dette afsnit analyserer vi tre grundlæggende politiske valgmuligheder og konsekvenserne heraf frem mod 2040.¹⁴ Som tidligere nævnt er det ikke i sig selv et samfundsøkonomisk problem, at produktiviteten udvikler sig i forskellig takt i fremstilling af serviceydelser og industriel produktion – forbrugernes reaktion og markedsmekanismen får tingene til at balancere, og det samfundsøkonomiske overskud, der opstår pga. væksten i privat fremstilling, kan anvendes afhængigt af politiske prioriteringer. Der opstår først et problem, hvis væksten i industriel produktion får forbrugerne til at stille krav om, at den offentlige serviceproduktion skal følge med i et eller andet omfang. Præmissen i analyserne i dette afsnit er, at forbrugerne stiller forskellige krav til udviklingen i offentlig service. Hvis forbrugerne stiller høje krav til udviklingen i den offentlige service, opstår der et offentligt finansieringsproblem, som politikerne så vælger at håndtere ved at lade bundskatten stige i fornødent omfang. Vi analyserer således tre forskellige krav til udviklingen i mængden af offentlige serviceydelser:

- *“Mængde følger privatforbrug”*: Dette scenarie afspejler et politisk valg af, at mængden af offentlige serviceydelser følger udviklingen i privatforbruget. Det er dyrt pga. Baumolproblemet, men politikerne antages at lade bundskatten stige nok til at finansiere de kraftigt stigende udgifter. En så markant velfærdsudvikling er ikke set i længere perioder siden starten af 1980'erne.
- *“Udgifter følger BVT”*: Dette scenarie afspejler et politisk valg af, at udgifterne til offentlig service stiger i takt med den generelle velstandsudvikling målt ved bruttonationalproduktet.¹⁵ Dette har været situationen fra midten af 80'erne og frem til i dag, og det er stort set grundlaget for Finansministeriets fremskrivninger efter 2025, jf. Kapitel 2. Det offentlige budget balancerer næsten i scenariet, men det er nødvendigt med mindre tilpasninger i skattetryk.
- *“Mængde fastholdes”*: Dette scenarie afspejler et politisk valg af offentlig nulvækst, dvs. at den samlede mængde af offentlig service fastholdes som i dag. Hvis antallet af brugere af offentlige serviceydelser var konstant, ville mængden af den offentlige service pr. bruger være uændret over tid, men da der kommer flere brugere over den betragtede periode, falder forbruget pr. bruger. Tilbageholdenheden i de offentlige udgifter skaber umiddelbart et overskud på de offentlige budgetter, og det lægges til grund, at dette omsættes til lavere skatter.

Forskel mellem scenarierne illustrerer Baumolproblemet

Særligt forskellen mellem de to første scenarier illustrerer Baumolproblemet: Hvis produktivitetsvæksten i den offentlige serviceproduktion var på højde med privat fremstilling, ville de to scenarier være ens. Hvis mængden af offentlig serviceproduktion skulle udvikle sig i takt med privatforbruget, ville omkostningen i dette tilfælde også gøre det. Men netop fordi produktivitetsvæksten er forskellig i offentlig serviceproduktion og privat fremstilling, vil ensartet stigningstakt i omkostningerne føre til, at den producerede mængde offentlig service ikke kan følge med udviklingen i privatforbruget. Den metodiske tilgang og en samlet oversigt over de analyserede scenarier i dette og i det følgende afsnit findes i Boks 3.2.

¹⁴ Analyserne er udført af DREAM med anvendelse af modellen REFORM. Analyserne er dokumenteret i Jensen og Stephensen (2019).

¹⁵ Formelt set følges den såkaldte bruttoværditilvækst (BVT), der i denne slags modelanalyser udvikler sig parallelt med bruttonationalproduktet.

Boks 3.2 Modelgrundlag og scenarier for den offentlige sektor

REFORM

Beregningerne er foretaget på DREAMS generelle ligevægtsmodel REFORM, jf. Stephensen m.fl. (2019). REFORM er i sit udgangspunkt en statisk, multisektor, generel ligevægtsmodel for Danmark, men er til analyserne i denne rapport dynamiseret med produktivitetsvækstrater for 73 brancher og anvendes successivt over en årrække frem til 2040. Yderligere er modellen udvidet ved at lade offentligt forbrug af sundhed, undervisning og offentlige institutioner indgå direkte i forbrugernes nyttefunktion. Der er to repræsentative forbrugere i modellen, en på arbejdsmarkedet, en udenfor. Forbrugeren på arbejdsmarkedet modtager løn og kapitalafkast, og forbrugeren udenfor arbejdsmarkedet modtager transfereringer og kapitalafkast. Forbrugeren har samme nyttefunktion, og der er derfor ikke forskel på, hvor meget de hver især bruger af offentlige ydelser.

Modellen er kalibreret med udgangspunkt i de senest tilgængelige IO-tabeller fra Danmarks Statistik fra 2014. Det betyder, at resultaterne for perioden 2014 og frem til i dag er kontrafaktiske.

Produktivitetsvækst og substitution

Der er, hvor intet andet er nævnt, anvendt produktivitetsvækstrater fra Danmarks Statistik for privat produktion.

For den offentlige produktion eksisterer der ikke velegnede systematiske produktivitetsopgørelser. De anvendte vækstrater baserer sig derfor på forskellige kilder: Det er lagt til grund, at produktivitetsvækstraten i sundhedsvæsenet er 2,28 pct. svarende til gennemsnitlig industriel fremstilling. Flere analyser tyder på, at produktivitetsvækstraten i sundhed har været endnu højere, jf. Danmarks Statistik (2016) og Danske Regioner m.fl. (2018), der dog fokuserer på sygehussektoren, hvor produktivitetsvæksten kan være højere end i andre dele af sundhedsvæsenet. Med udgangspunkt i De Økonomiske Råds analyse af produktivitetsvæksten i folkeskolen er det lagt til grund, at produktivitetsvækstraten i undervisning er nul, jf. De Økonomiske Råd (2019). Det er yderligere lagt til grund, at produktivitetsvæksten inden for socialområdet ligeledes er nul. De tilsvarende private brancher antages at have samme produktivitetsvækst.

Modelanalyserne er følsomme over for antagelserne om produktivitetsvækstrater. Da disse samtidig er baseret på usikre skøn, er det vigtigt ikke at overfortolke analyseresultaterne, der således er behæftet med usikkerhed. Der er udarbejdet et antal følsomhedsanalyser, der kan fås ved henvendelse til Kraka.

Forbrugernes reaktion, hvis en del af den offentlige finansiering af et velfærdsområde bortfalder, er svagt belyst empirisk. Man må forvente, at et bortfald af fx visse sundhedsydelser vil få forbrugeren til at supplere med privat finansiering, men næppe i fuldt omfang. Denne forventning er afspejlet i modelantagelserne, men tilføjer også en usikkerhed til modelberegningerne.

Scenarier

"Mængde følger privatforbrug": Mængden af den samlede offentlige serviceproduktion følger privatforbruget i mængder. De offentlige brancher udgør konstante budgetandele af det offentlige budget over tid. Bundskatten tilpasses løbende således, at der sikres balance på de offentlige budgetter.

"Udgifter følger BVT": Værdien af det offentlige forbrug følger bruttoværditilvæksten, BVT, i løbende priser. De offentlige brancher udgør konstante budgetandele af det offentlige budget over tid. Bundskatten tilpasses løbende således, at der sikres balance på de offentlige budgetter.

"Mængde fastholdes": Mængden af den samlede offentlige serviceproduktion fastholdes over tid. Bundskatten tilpasses løbende således, at der sikres balance på de offentlige budgetter.

"Overførsler finansierer": Væksten i mængden af den samlede offentlige serviceproduktion følger væksten i privatforbruget i mængder. Overførselsindkomsterne tilpasses løbende således, at der sikres balance på de offentlige budgetter.

"Delvis privat finansiering af sundhed": Væksten i mængden af den samlede offentlige serviceproduktion, bortset fra sundhed, følger væksten i privatforbruget i mængder. Den offentligt finansierede produktion af sundhedsydelser tilpasses løbende således, at der sikres balance på de offentlige budgetter. Det skal bemærkes, at dette scenarie kun kan beregnes frem til 2035, hvorefter hele sundhedssektoren er privatiseret og ingen yderligere finansiering kan hentes ad den vej.

"Delvis privat finansiering af uddannelse": Væksten i mængden af den samlede offentlige serviceproduktion, bortset fra uddannelse, følger væksten i privatforbruget i mængder. Den offentligt finansierede produktion af uddannelse tilpasses løbende således, at der sikres balance på de offentlige budgetter.

“Mængde følger privatforbrug” er velfærdsambitiøst,...

I scenariet “Mængde følger privatforbrug” er der lagt til grund, at man politisk har besluttet, at mængden af offentlig service skal stige lige så hurtigt som privatforbruget. Det lægges yderligere til grund, at der sikres balance på det offentlige budget via justeringer af bundskatten. Det kan betragtes som en vidtgående velfærdsmålsætning: Under velfærdsstatens opbygning før 1980 har der formentlig været perioder, hvor mængden af den offentlige service er fulgt med udviklingen i privatforbruget, men siden 1980 har der ikke været perioder med en så markant velfærdsudvikling. Dette kan omvendt være en årsag til, at mange har den opfattelse, at niveauet for offentlig service i dag er utilfredsstillende og – i særdeleshed – under forværring, jf. undersøgelsen beskrevet i Kapitel 2.

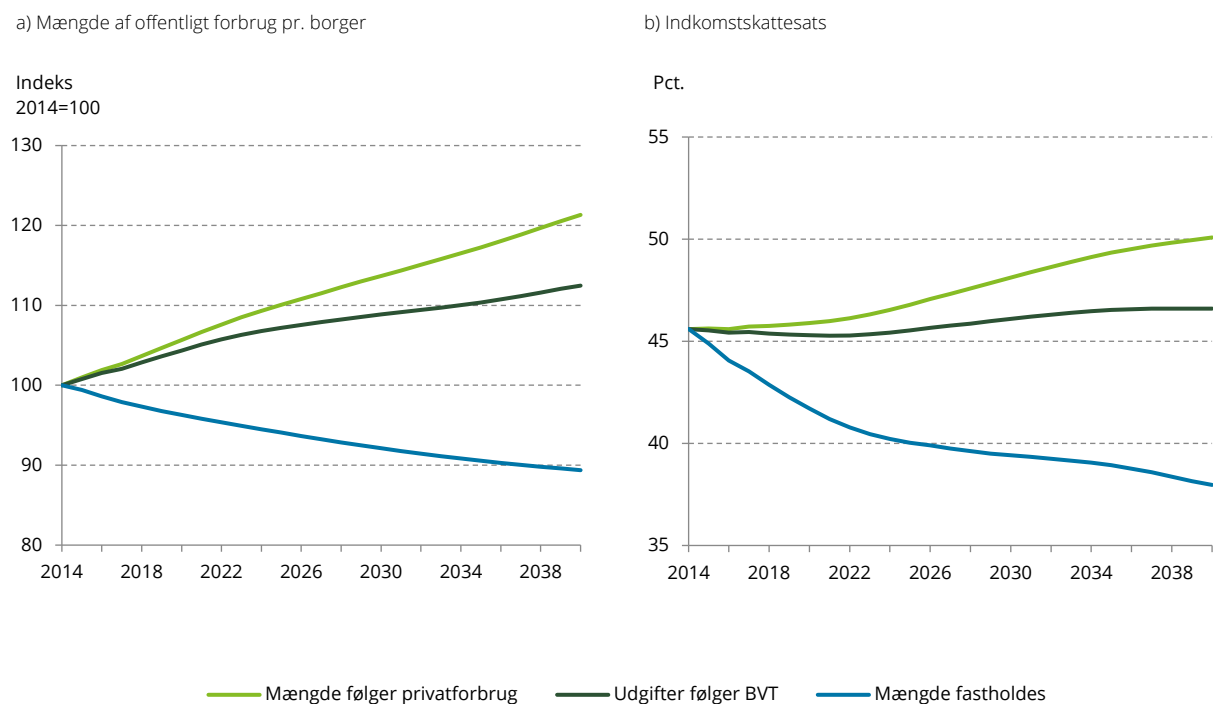
... hvilket fører til markante skatte-
stigninger, ...

Hvis man politisk beslutter sig for “Mængde følger privatforbrug”, dvs. hvor det offentlige forbrug følger privatforbruget, vil det kræve markante skattestigninger, jf. Figur 3.1 b). Indkomstkattesatsen vil således skulle stige med knap 5 pct.point frem mod 2040 for at finansiere den stigende mængde offentlige serviceydelser.

... men også
til betydelige
serviceforbedringer

Men man får noget for pengene: Mængden af den offentlige service kommer til at stige med godt 20 pct. og vil fuldt ud tåle sammenligning med udviklingen i privatforbruget, jf. Figur 3.1 a), der viser udviklingen i det offentlige forbrug. Siden 1980 og frem til i dag har den offentlige sektor lagt beslag på mellem 50 og 60 pct. af samfundets samlede økonomiske ressourcer. Det er ikke muligt at opgøre produktivitetsvæksten i fremstillingen af offentlige serviceydelser for denne periode, men hvis det lægges til grund, at Baumolproblemet også har eksisteret historisk, har mængden af den offentlige service i nyere tid ikke fulgt med privatforbruget i længere perioder.

Figur 3.1 Offentligt forbrug og skat, 2014-2040



Anm.: Indkomstkattesatsen er her defineret som den effektive indkomstskat ekskl. topskat, bundfradrag og afgifter. Satsen er således opgjort som bundskattesats, gennemsnitlig kommuneskattesats, kirkeskat og arbejdsmarkedsbidrag.
Kilde: Beregninger udført ved anvendelse af REFORM.

“Udgifter følger BVT”

Hvis man i stedet vælger, at omkostningerne til produktionen af offentlige serviceydelser skal følge den generelle økonomiske udvikling, “Udgifter følger BVT”, behøver skattesatsen kun at stige i begrænset omfang, selvom det offentlige forbrug vokser, med hvad der svarer til “det fulde demografiske træk”. Også i denne situation stiger antallet af offentligt ansatte, men i begrænset omfang, hvilket dels skyldes en lavere kapitalintensitet i den offentlige produktion end i den private produktion, dels at en del af den offentlige produktion går til andre endelige anvendelser end offentligt forbrug, fx investeringer eller eksport.

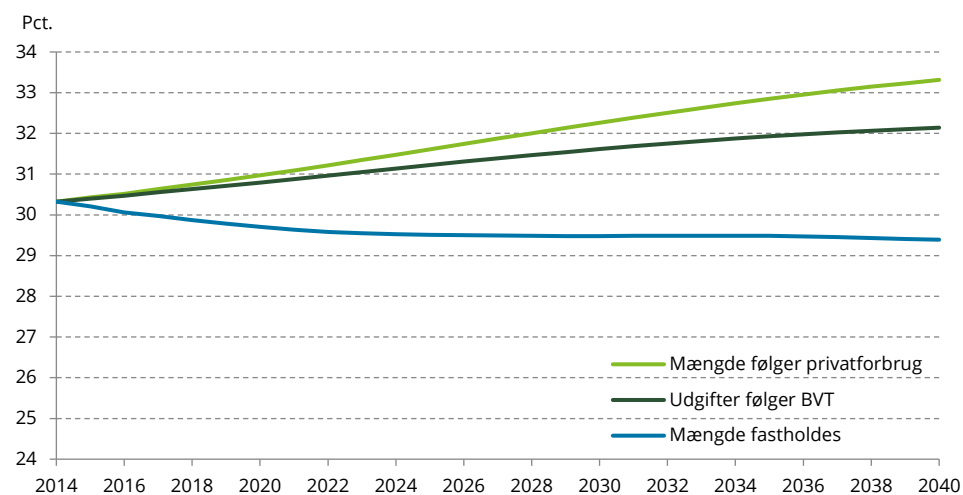
“Business as usual” er en reel mulighed

Scenariet “Udgifter følger BVT” minder om situationen fra starten af 1980'erne og frem til 2010. Der skal således ikke nødvendigvis ændres dramatisk på den hidtil førte politik. Det ændrer dog ikke på, at man så også fremadrettet må indstille sig på, at mængden af offentlig service ikke stiger i samme takt som privatforbruget.

“Mængde fastholdes” giver lavere kvalitet og lavere skat

Scenariet “Mængde fastholdes” medfører mindre offentlig service pr. bruger, fordi befolkningen vokser. Til gengæld kan man se frem til en betydelig lavere skattebetaling, da antallet af offentligt ansatte falder som andel af den samlede beskæftigelse, jf. Figur 3.2. Det markante fald i skattesatsen skyldes bl.a., at produktivitetstigningerne i sundhedssektoren, i kombination med den fastholdte producerede mængde, skaber en besparelse, der kan anvendes til lavere skatter.

Figur 3.2 Beskæftigelse i offentlig service, andel af samlet beskæftigelse



Kilde: Beregninger udført ved anvendelse af REFORM.

Højere indkomstskat – lavere værditilvækst

Finansieringen af de offentlige serviceudgifter påvirker den samlede værdiskabelse i samfundet, jf. Figur 3.3 a). Jo højere skatter der opkræves, jo lavere er den enkeltes afkast af at arbejde, og jo lavere bliver arbejdsudbuddet. Derfor er det ikke overraskende, at den samlede værdiskabelse i økonomien bliver højest, hvis man fastholder mængden af offentlig service som i dag.

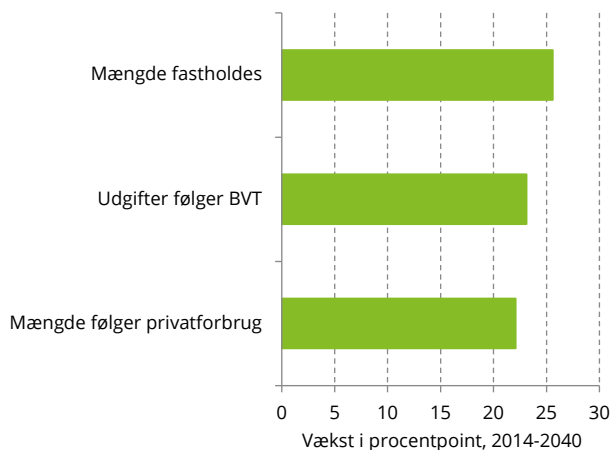
Glem ikke fordelings-effekterne

Man kan måske tænke, at det indlysende rigtige valg er at lade mængden være fastholdt, da det giver den højeste økonomiske vækst. Dog skal man huske, at et væsentligt formål med offentlig finansiering af visse ydelser netop er at omfordele mellem personer, jf. Kapitel 6. Og hvis mængden af offentlig service følger med privatforbruget, bliver omfordelingen via den offentlige finansiering betydeligt kraftigere, end hvis man fastholder den offentlige serviceproduktion som i dag.¹⁶

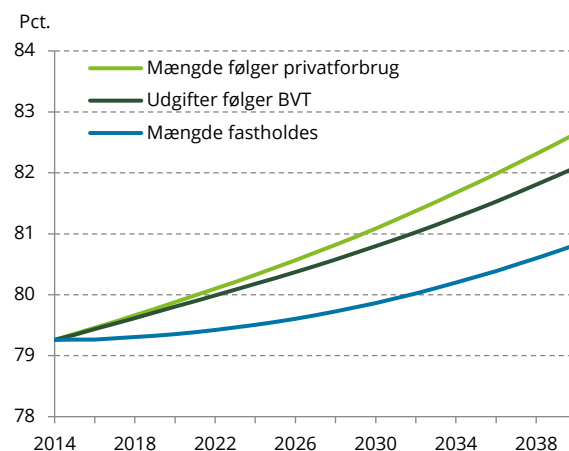
¹⁶ REFORM er ikke velegnet til at opgøre fordelings-effekter, hvorfor disse er udeladt af analysen.

Figur 3.3 Vækst i BNP og servicebeskæftigelse, 2014-2040

a) BNP-vækst, faste priser



b) Samlet beskæftigelse inden for service, andel af samlet beskæftigelse



Kilde: Beregninger udført ved anvendelse af REFORM.

Privat finansiering erstatter offentlig finansiering

Den samlede offentlige og private beskæftigelse inden for produktionen af service er stigende i alle tre scenarier, jf. Figur 3.3 b). Produktionen af serviceydelser er, både i privat og offentlig produktion, arbejdskraftintensiv, hvorfor en stigende andel af beskæftigelsen med tiden vil være anvendt i serviceproduktion.¹⁷ Men beskæftigelsen inden for service stiger mest i tilfældet, hvor mængden af offentlig service følger privatforbruget og mindst i tilfældet, hvor mængden fastholdes. Det afspejler det faktum, at en lavere offentlig finansiering får forbrugerne til i højere grad at privatfinansiere ydelser, der kan erstatte/supplere den offentlige service. Men da forbrugerne nu selv skal betale, efterspørger de også færre af disse ydelser, end hvis de er offentligt finansierede.

3.3 Alternative finansieringskilder

Overførsler eller privat finansiering af udvalgte serviceområder

Vi så i foregående afsnit, at det vil kræve betydelig offentlig merfinansiering, hvis mængden af offentlig serviceproduktion skal udvikle sig i takt med privatforbruget. Det er imidlertid en mulighed, at man politisk ikke ønsker at finansiere en kraftigt stigende offentlig serviceproduktion med højere skatter, men i stedet vil vælge lavere overførsler, eller at man på udvalgte serviceområder ikke ønsker så kraftig en vækst i det offentligt finansierede udbud og derfor i stigende grad vælger et basere sig på privat finansiering. Præmissen i dette afsnit er derfor, at man politisk enten vælger at finansiere et relativt kraftigt stigende serviceniveau via lavere overførsler, eller at man politisk prioriterer at overlade enten sundhedssektoren eller undervisningssektoren til en stadigt stigende andel privat finansiering. Derved ville man kunne opretholde et relativt kraftigt stigende serviceniveau på de øvrige serviceområder og samtidig fastholde et uændret skattetryk.

¹⁷ En række studier påviser, at efterspørgslen efter serviceydelser faktisk kan forventes at stige hurtigere end den generelle velstandsudvikling. Det skyldes, at mange serviceydelser har karakter af at være "luksusgoder". Denne effekt er ikke medregnet i modelberegningerne, der således undervurderer overflytningen af beskæftigelse og andre ressourcer fra industriel produktion til serviceproduktion.

Alternative Finansieringsmuligheder

I dette afsnit analyserer vi således tre alternative finansieringsmuligheder:

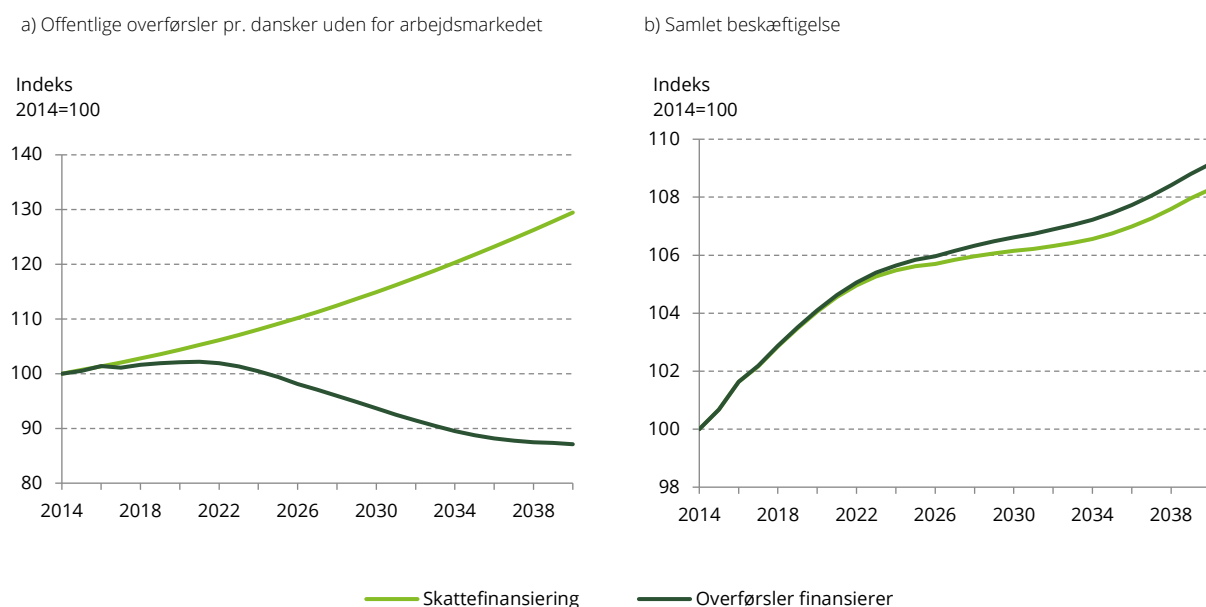
- *Overførsler finansierer:* Det lægges til grund, at det politisk er valgt at lade mængden af offentlig service følge udviklingen i privatforbruget, men at størrelsen af overførselsindkomsterne løbende tilpasses, så det offentlige budget balancerer med uændrede skattesatser.
- *Delvis privat finansiering af uddannelse:* Det lægges til grund, at det politisk er valgt, at mængden af offentlig service, bortset fra uddannelse, følger udviklingen i privatforbruget, men at uddannelse i stigende grad privatfinansieres, så det offentlige budget balancerer med uændrede skattesatser.
- *Delvis privat finansiering af sundhed:* Det lægges til grund, at det politisk er valgt, at mængden af offentlig service, bortset fra sundhedssektoren, følger udviklingen i privatforbruget, men at sundhed i stigende grad privatfinansieres, så det offentlige budget balancerer med uændrede skattesatser.

I det følgende sammenlignes de forskellige finansieringsmuligheder med scenariet, "Mængde følger privatforbrug", som er diskuteret ovenfor. Scenariet "Mængde følger privatforbrug" benævnes i det følgende som "skattefinansiering".

Lavere overførsler øger uligheden

Det fremgår af scenariet "lavere overførselsindkomster", at overførslerne pr. modtager i 2040 skal reduceres med mere end 10 pct. i forhold til i dag og med ca. 30 pct. – fra indeks 130 til indeks knap 90 – i forhold til, hvis overførslerne følger lønudviklingen, jf. Figur 3.4 a). Det vil således øge den økonomiske ulighed betydeligt, hvis overførselsmodtagerne betaler hele regningen for stigende udgifter til mere offentlig service. Det vil dog også øge arbejdsudbuddet og dermed den samlede økonomiske værdiskabelse. Den samlede beskæftigelse og dermed den samlede økonomiske værdiskabelse er højere, hvis overførslerne anvendes som finansiering. Det skyldes primært de forvridende arbejdsudbudseffekter, der følger af skattefinansiering, jf. Figur 3.4 b).

Figur 3.4 Højere skattesats eller lavere overførsler, 2014-2040



Anm.: Det er af modeltekniske hensyn forenklet lagt til grund, at overførslerne følger lønudviklingen, hvilket er en hurtigere stigningstakt end satsreguleringen i dag tilsiger. Udviklingen i overførslerne i scenariet "Skattefinansiering" er således kraftigere end satsreguleringen tilsiger, hvorfor forskellen mellem de to scenarier overvurderes i Figur 3.4 a).

Kilde: Beregninger udført ved anvendelse af REFORM.

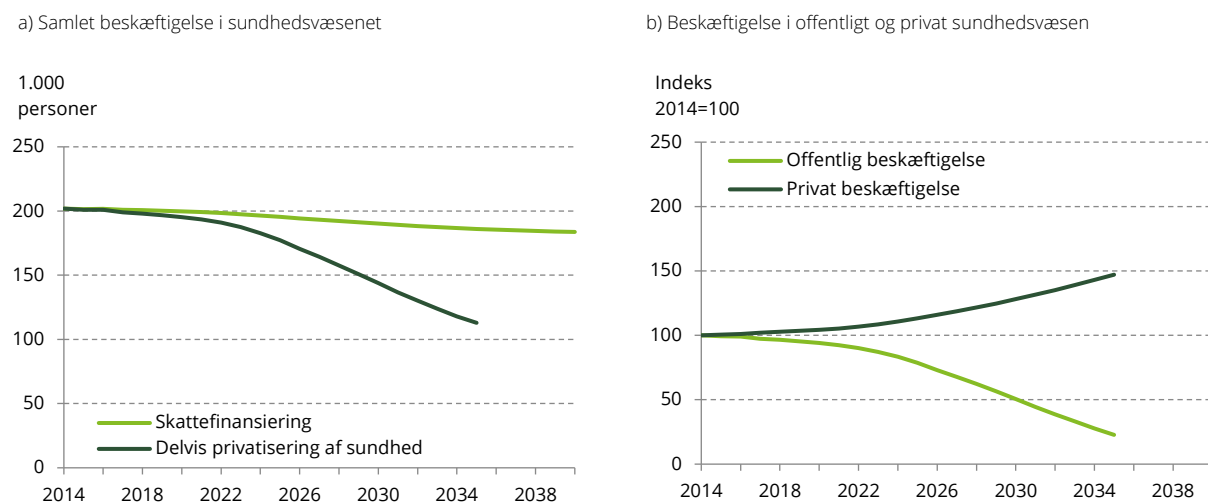
Mulige produktivtetsgevinster ved udlicitering...

I dag varetages dele af den offentlige sektors opgaver af private aktører. Der kan formentlig stadig høstes produktivtetsgevinster ved at udbyde offentlige serviceopgaver, der er egnet til konkurrenceudsættelse jf. Produktivitetskommissionen (2014).

... løser ikke finansieringsproblemet på længere sigt	Konkurrenceudsættelse kan således på visse områder forventes at løfte produktiviteten til et højere niveau, men det er ikke sandsynligt, at konkurrenceudsættelse i nævneværdig grad kan forbedre produktivitetsvæksten på længere sigt. Muligheden for et højere produktivitsniveau bør selvsagt høstes, men da væksten kun påvirkes kortvarigt, kan konkurrenceudsættelse ikke fjerne Baumolproblemet.
Brugerbetaling	For at begrænse de offentlige udgifter kan man gå skridtet videre og lade serviceydelser helt eller delvist overgå til privat finansiering. I praksis kan dette fx ske ved, at produktionen af ydelsen bibeholdes i offentligt regi, men at brugeren selv skal betale – i så fald er der tale om brugerbetaling. Dette kan løse den offentlige finansieringsudfordring, men sikrer ikke gevinsterne, der i visse tilfælde kan opstå via konkurrenceudsættelse.
Tilkøbsordninger	En anden mulighed er at opretholde et basisniveau for ydelserne, som stilles frit til rådighed for alle, men åbner for privatfinansierede tilvalg. Det kan eksempelvis være børnehaver med længere åbningstider, flere pædagoger pr. barn og madpakkeordninger eller privatskoler, der mod betaling yder noget ekstra i forhold til folkeskolen. Dette kan reducere, men ikke fjerne, den ulighedsskabende effekt.
Indkomstafhængige ydelser	Alternativt kan ydelserne gøres indkomstafhængige jf. fx medicintilskudsmodellen eller friplads i daginstitutioner, hvilket kan fjerne fordelingseffekten. Sådanne modeller vil dog på den anden side reducere arbejdsudbuddet.
Egentlig privatisering	Hvis privat finansiering kombineres med, at produktionen finder sted i privat regi, er der tale om en egentlig privatisering. I så fald kan gevinsterne fra konkurrenceudsættelse i princippet høstes samtidig med, at det offentlige finansieringsproblem løses. I praksis er det dog langt fra alle offentlige opgaver, der er velegnede til privatisering: Hvis der fx er tale om et såkaldt naturligt monopol, vil en uigennemtænkt privatisering kunne føre til et privat monopol, der ud fra en samfundsøkonomisk betragtning kan være et alvorligt problem. Ligeledes kan der være tale om demokratiumderstøttende opgaver, fx domstole og retsvæsen, der rent principielt ikke kan overlades til private. En overgang til privat finansiering vil, uanset om der er tale om brugerbetaling eller privatisering, reducere de omfordelende effekter af offentlige udgifter, jf. Kapitel 6.
Privatisering kan føre til for lav uddannelse og sundhed	Hvis danskerne selv skulle finansiere deres forbrug af uddannelse og sundhed, ville de forbruge for lidt på disse områder. Det skyldes, at den enkelte ikke selv får hele udbyttet af at investere i egne uddannelse og sundhed. Det er derfor ud fra en samlet samfundsøkonomisk betragtning hensigtsmæssigt, at der i det mindste tilføres en andel offentlig finansiering til bl.a. uddannelse og sundhed.
Overgang til privat finansiering er kompliceret	En overgang til privat finansiering er således en kompliceret øvelse, hvor en række hensyn skal afvejes over for hinanden, og hvor der vil skulle anvendes forskellige modeller afhængig af ydelsens karakter. Vi ser først på konsekvenserne af en stadigt stigende grad af privat finansiering af sundhed og dernæst på en stadigt stigende grad af privat finansiering af uddannelse. Der skelnes i modelanalyserne ikke mellem, om den private finansiering finder sted i form af brugerbetaling eller privatisering. ¹⁸
Underforbrug af sundhedsydelser	Den samlede beskæftigelse i sundhedsvæsenet vil falde markant som følge af privatisering, jf. Figur 3.5 a), selvom beskæftigelsen i det private sundhedsvæsen stiger, jf. Figur 3.5 b). Samlet set vil der være op mod 90.000 færre ansatte i sundhedsvæsenet i 2035. Det betyder, at der vil være en væsentlig mindre produktion af sundhedsydelser i Danmark, og det vil alt andet lige medføre en mindre sund befolkning. Dette kan, som tidligere nævnt, også føre til et lavere arbejdsudbud, hvilket ikke er medregnet i analyserne.

¹⁸ Muligheden for at opnå produktivitsgevinster ved overgang til privat produktion indgår ikke i REFORM.

Figur 3.5 Privat finansiering af sundhedsvæsenet: Offentlig, privat og samlet beskæftigelse, 2014-2040



Anm.: Antallet af beskæftigede er baseret på antallet af beskæftigede i branchen "86000 Sundhedsvæsen", hvoraf 73,3 pct. af beskæftigelsen er offentlig og 26,7 pct. er privat.

Kilde: Beregninger udført ved anvendelse af REFORM, www.statistikbanken.dk, tabel NABB69 og egne beregninger.

Privatisering af sundhedsvæsenet er en kortsigtet løsning

Scenariet indikerer, at gradvis privatisering af sundhedsvæsenet kun kan finansiere den offentlige sektor frem til 2035, hvorefter danskerne igen må vælge mellem højere skat, lavere overførsler eller yderligere privatisering. Sundhedssektoren har en højere produktivitetsvækst end resten af de offentlige sektorer, jf. Boks 3.2. Dette er årsagen til det begrænsede finansieringspotentiale i en overgang til privat finansiering af sundhedssektoren

Privatisering af uddannelse

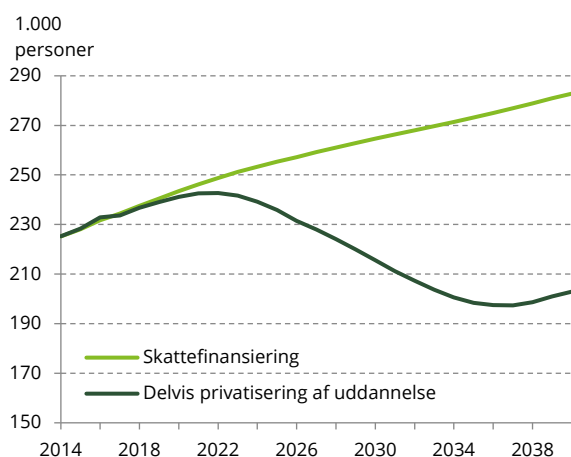
I beregningerne er der lagt til grund, at der ikke er produktivitetsvækst i uddannelsessektoren, jf. Boks 3.2. Derfor vil den samlede produktivitetsvækst i den offentlige sektor vokse, hvis uddannelse privatiseres. Privatisering af uddannelse kan finansiere den offentlige sektor i væsentligt længere tid end en gradvis privat finansiering af sundhedssektoren. Den samlede beskæftigelse i undervisning falder med godt 20.000 personer frem mod 2040, når offentlig undervisning gradvist privatiseres, jf. Figur 3.6 a). Dette til trods for en fordobling i antallet af beskæftigede i privat undervisning, jf. Figur 3.6 b).

Glem ikke dynamiske effekter af offentligt forbrug

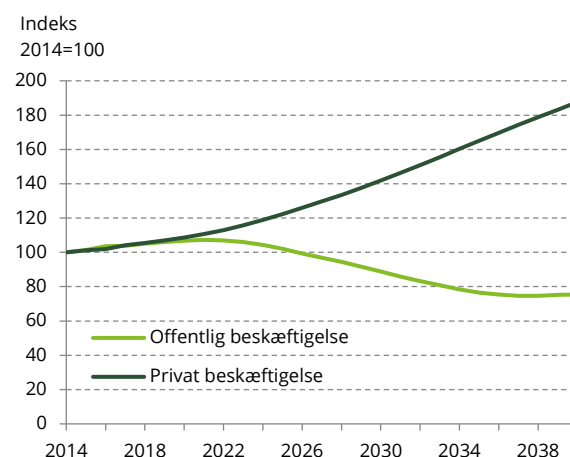
Størrelsen af de dynamiske effekter af offentligt forbrug er i dag kun svagt belyste og er derfor ikke indregnet i analyserne. Det er derfor sandsynligt, at den generelle økonomiske vækst overvurderes i scenarierne, hvor den offentlige service fastholdes på det nuværende niveau, og at scenarierne med privatisering af sundhedsvæsenet eller uddannelse er overvurderet i forhold til de øvrige scenarier.

Figur 3.6 Privatisering af uddannelse: Offentlig, privat og samlet beskæftigelse, 2014-2040

a) Samlet beskæftigelse i undervisning



b) Beskæftigelse i offentlig og privat undervisning



Anm.: Antallet af beskæftigede er baseret på antallet af beskæftigede i brancherne "85202 Undervisning, ikke-markedsmæssig" og "85101 Voksenundervisning mv., markedsmæssig", hvoraf 88,5 pct. af beskæftigelsen er offentlig og 11,5 pct. er privat.

Kilde: Beregninger udført ved anvendelse af REFORM, www.statistikbanken.dk, tabel NABB69 og egne beregninger.

Markante effekter

Analyserne viser, at hver valgmulighed har markante konsekvenser for det offentlige serviceniveau, skattetrykket og antallet af offentligt ansatte. Den aktuelle diskussion fokuserer på "det demografiske træk", dvs. de omkostningsforøgelser der skal til, hvis omkostningen pr. bruger skal holdes konstant. Af og til diskuteres også "det fulde demografiske træk", dvs. hvor omkostningen til den offentlige serviceproduktion følger med omkostningen til privatforbrug. Dette svarer til scenariet "Omkostningen følger BVT". Ingen af de sædvanligvis regeringsbærende partier lægger op til, at de offentlige serviceudgifter fremover skal udvikle sig så hurtigt.

Baumolproblemet kommer oven på de erkendte problemer

Baumolproblemet bringer et nyt aspekt ind i debatten. Selv hvis man lader de offentlige udgifter følge det fulde demografiske træk, betyder den ringere produktivitetsudvikling i produktionen af offentlige serviceydelser, at mængden af offentlige service ikke følger med privatforbruget. Dette har dog været situationen i Danmark fra starten af 1980'erne og frem til 2010, og spørgeskemaundersøgelserne i Kapitel 2 tyder da også på, at det er danskernes foretrukne valg. Så måske er "business as usual" den simple løsning på det komplicerede problem.

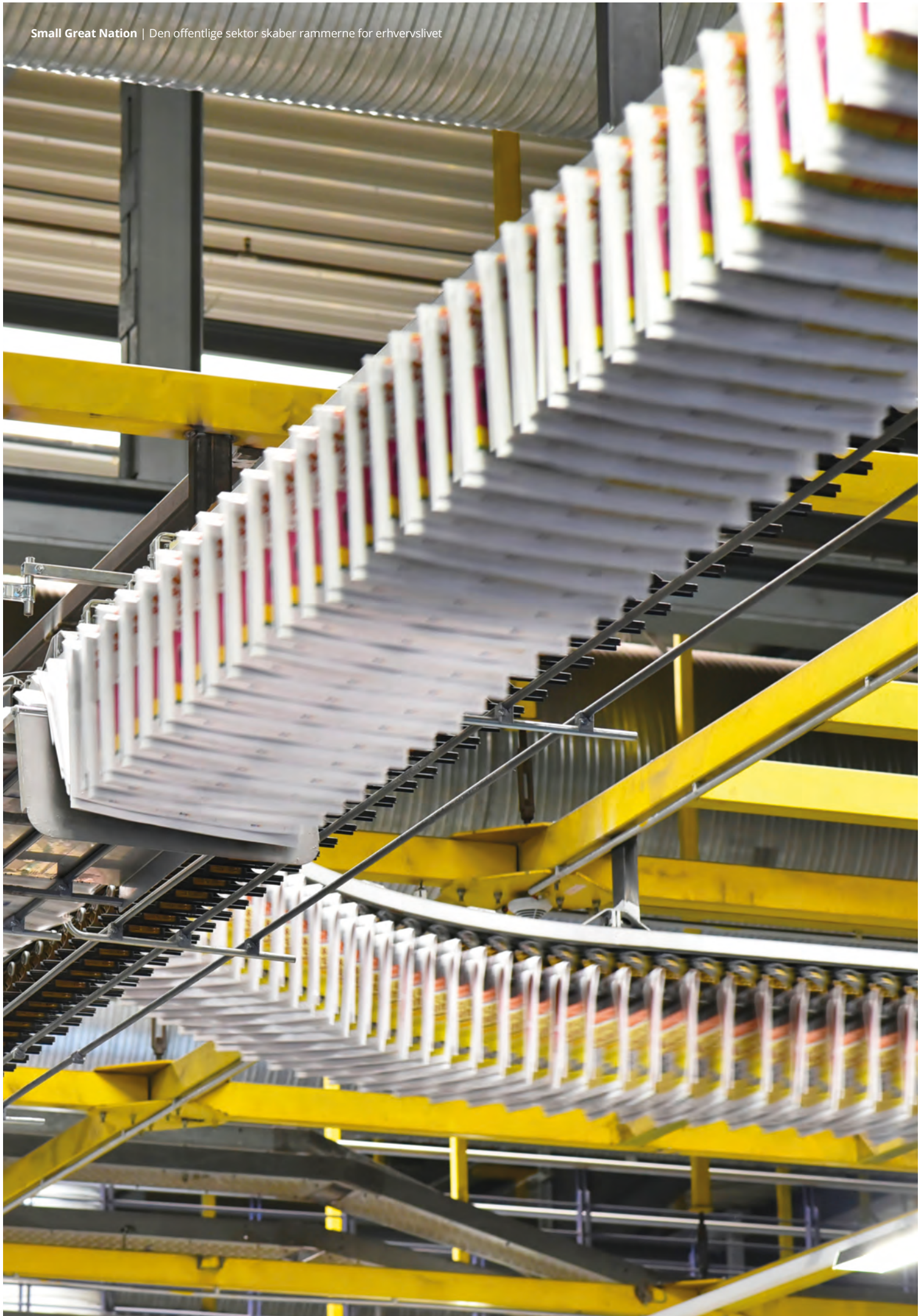
Skattestigninger, hvis offentlig service følger privatforbrug

Samtidig føler mange danskere sig ikke trygge ved, at velfærdsstaten fremadrettet vil tage hånd om dem. Hvis denne bekymring fører til et krav om, at den offentlige serviceproduktion i højere grad end hidtil skal følge udviklingen i privatforbruget, må man altså indstille sig på markante skattestigninger eller behov for anden finansiering inden for få årtier.

Politisk udfordring

Det er således med god grund, at udviklingen af den offentlige service står højt på den politiske dagsorden. Retningsvalget er op til de politiske beslutningstagere, men uanset om man vælger den ene eller den anden vej, har det væsentlige konsekvenser.





4. Den offentlige sektor skaber rammerne for erhvervslivet

Et sundt erhvervs-klima skaber vel-stand og velfærd

Lande med et sundt erhvervs-klima, hvor nye firmaer kan starte op, og hvor arbejdskraft og kapital strømmer hen til de mest effektive virksomheder, oplever højere produktivtetsvækst, større innovation og højere økonomisk vækst, jf. fx Buccirossi m.fl. (2013), Aghion og Howitt (2006) og Nicoletti m.fl. (2003). Det er således afgørende at sikre et sundt erhvervs-klima, hvis Danmark fortsat skal have et højt niveau af velstand og velfærd.

Det offentlige er afgørende for at skabe de rette rammevilkår

Den offentlige sektor spiller en afgørende rolle ift. at opstille de rammevilkår, som skaber et sundt erhvervs-klima. Fx kan en balanceret markedsregulering sikre en velfungerende konkurrencesituation, som er en drivkraft for innovation og vækst, jf. fx Produktivitetskommissionen (2013). På samme måde har kvaliteten af samfundets institutioner, omfanget af virksomhedernes administrative byrder og adgangen til kvalificeret arbejdskraft betydning for erhvervs-klimaet. Den økonomiske effekt af samfundets institutioner har vi påvist i Kraka-Deloitte (2017).

Kapitlets indhold

I dette kapitel belyser vi først, hvordan Danmark klarer sig i internationale sammenligninger af erhvervslivets rammevilkår, herunder hvor let det er at starte og drive erhvervs-virksomhed. Derefter analyserer vi i afsnit 4.2, hvordan de kommunale rammevilkår påvirker virksomhedernes tilfredshed. Til sidst analyserer vi i afsnit 4.3 retssystemet som en case på en offentlig tjeneste, som spiller en afgørende rolle for erhvervslivet.

4.1 Dansk erhvervsliv har gode rammevilkår

Danmark ligger højt i internationale sammenligninger

Danmark ligger højt placeret i internationale sammenligninger af kvaliteten af erhvervs-klimaet, jf. Figur 4.1. Danmark er fx placeret på en 10. plads ud af 140 lande i The Global Competitiveness Index, som årligt udarbejdes af World Economic Forum. Det samme mønster gør sig gældende, når lignende internationale sammenligninger opgør, hvor let det er at drive virksomhed, graden af økonomisk frihed, rammevilkår for iværksættere og fravær af korruption på tværs af lande.

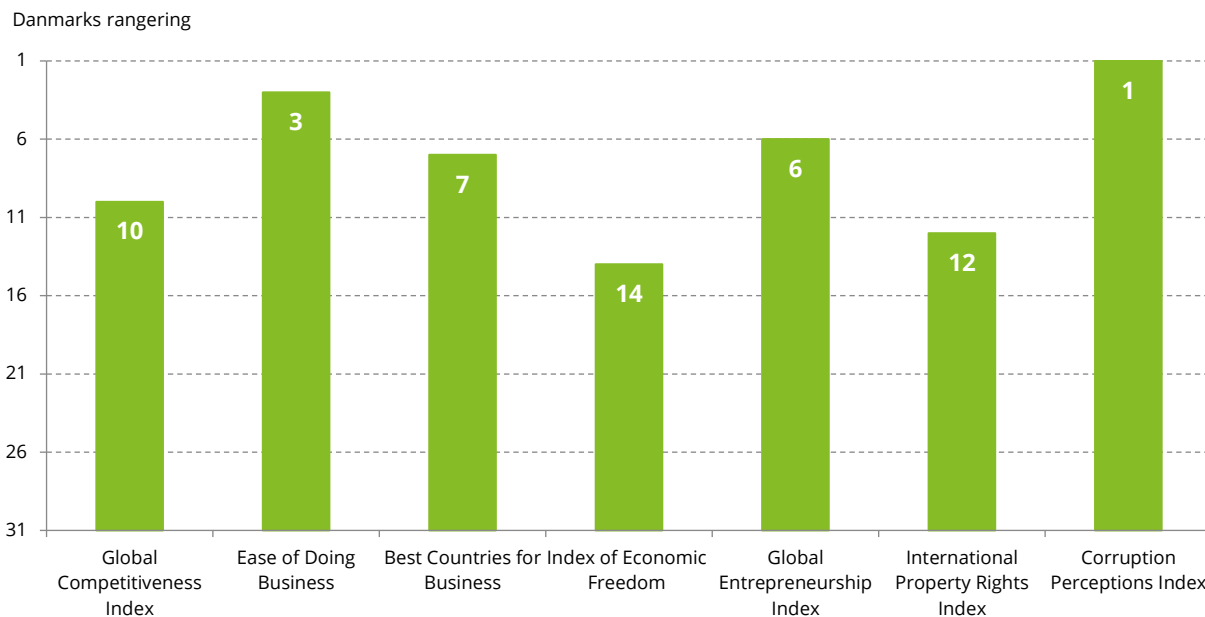
Flere årsager til, at DK klarer sig godt

Danmarks høje placeringer skyldes ifølge de internationale opgørelser en række forskellige forhold, herunder velfungerende institutioner, en højt kvalificeret arbejdsstyrke og en stabil makro-økonomisk udvikling.

Institutionskvaliteten er høj

Den høje kvalitet af de offentlige institutioner i Danmark skyldes bl.a. den lave grad af korruption, den omfattende tillid til kvaliteten af den offentlige service, et stærkt værn om den private ejendomsret og et retfærdigt og uafhængigt retssystem, jf. bl.a. Property Rights Alliance (2018) og Transparency International (2018). Selvom Danmark klarer sig godt på disse områder, er det ikke ensbetydende med, at man skal fjerne fokus fra områderne.

Figur 4.1 Danmark er rangeret højt i forskellige internationale sammenligninger af erhvervslivets rammevilkår



Anm.: Søjlerne i figuren viser Danmarks rangering i en række internationale ratings, som omhandler forskellige aspekter af erhvervslivets rammevilkår. Tallet 10 ved den første søjle betyder, at Danmark er rangeret på en 10. plads i "The Global Competitiveness Index". I de forskellige ratings indgår mere end 130 lande. Danmarks rangering i figuren er baseret på de nyeste udgaver af indeksene.

Kilde: World Economic Forum (2018), World Bank Group (2019), Forbes (2019), The Heritage Foundation (2019), The Global Entrepreneurship and Development Institute (2017), Property Rights Alliance (2018) og Transparency International (2018).

Danmark er det mindst korrupte land i verden

Danmark er ifølge Corruption Perceptions Index det mindst korrupte land i verden, jf. Figur 4.1. Det betyder dog ikke, at Danmark er fri for korruption. Opgørelsen fokuserer alene på korruption i den offentlige sektor og tager derfor ikke højde for de seneste års sager om hvidvask.

Men er den høje institutionskvalitet truet?

Samtidig indikerer de seneste års eksempler på nedbrud i effektiviteten af skatteligning og skatteopkrævning, tilfælde af bestikkelse og magtmisbrug af embedsmænd i fx ATEA-sagen og sagen om snyd med satspuljemidler i Socialstyrelsen et fald i institutionskvaliteten.¹⁹ Ligeledes er omfanget af organiseret kriminalitet, eksemplificeret ved de seneste års væbnede bandekonflikter, begyndt at udfordre tilliden til de offentlige samfundsinstitutioner. I 2006 lå Danmark således nr. 3 i verden, hvad angik organiseret kriminalitets indflydelse på institutionskvaliteten, mens Danmark i 2018 indtager en 55. plads, jf. World Economic Forum (2018).

Et velfungerende arbejdsmarked og højt kompetenceniveau

Danmark har et velfungerende arbejdsmarked, og kompetenceniveauet i Danmark er højt. Lave omkostninger ved afskedigelser sikrer en stor fleksibilitet på det danske arbejdsmarked, som betyder, at ressourcerne let strømmer hen til de mest effektive virksomheder. En række analyser peger dog på, at arbejdskraften, særligt inden for private serviceerhverv, ikke altid flyder hen til de mest effektive virksomheder, mens der er en mere effektiv fordeling i industrien, hvilket bl.a. hænger sammen med en højere konkurrenceintensitet i industrien, jf. Finansministeriet (2016) og Produktivitets-kommissionen (2013). Som en del af det høje kompetenceniveau fremhæves blandt andet fokus på kritisk tænkning i undervisningen og kvaliteten af erhvervsuddannelser jf. World Economic Forum (2018). Et af de områder, der kan forbedres, som bl.a. Forbes (2019) fremhæver, er, at Danmark ikke har et universitet i den absolutte verdenselite.

Det makroøkonomiske klima i Danmark er godt

Danmark indtager den absolutte førsteplads, hvad angår det makroøkonomiske klima, jf. World Economic Forum (2018). Det skyldes bl.a. et stabilt inflationsniveau og holdbare offentlige finanser, herunder en fornuftig statsgældspolitik. Aftalerne om at levetidsindeksere folkepensionsalderen er en central del af at sikre holdbarheden af de offentlige finanser, og en vaskende opbakning til

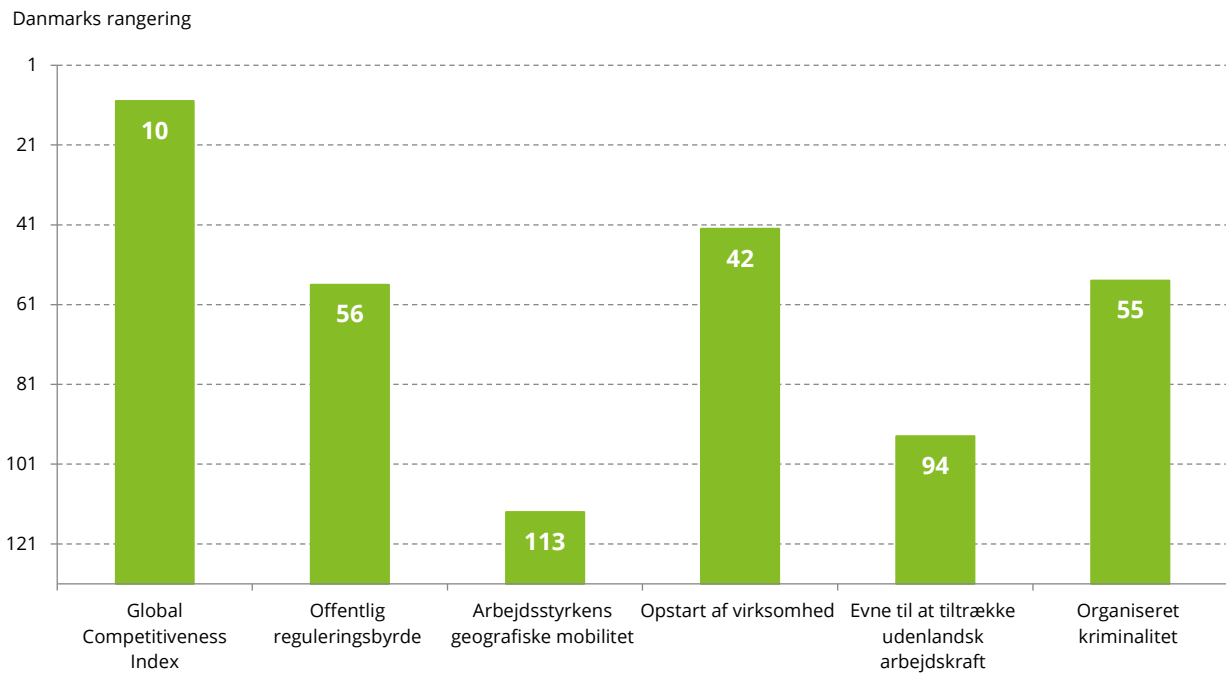
¹⁹ Se Kraka-Deloitte (2017) for en nærmere diskussion af dette.

disse aftaler kan udfordre Danmarks førerposition på dette område. Vedvarende fald i arbejdstiden kan ligeledes udfordre holdbarheden i de offentlige finanser, jf. Jørgensen m.fl. (2019).

Områder hvor Danmark klarer sig mindre godt

Der er også en række områder, hvor Danmark klarer sig mindre godt. Det gælder blandt andet omfanget af offentlig regulering, miljøet for opstart af nye virksomheder, arbejdskraftens geografiske mobilitet og tiltrækning af kvalificeret arbejdskraft fra udlandet, jf. Figur 4.2.

Figur 4.2 Eksempler på rammevilkår, hvor Danmark scorer lavt



Anm.: Den første søjle viser Danmarks overordnede placering i Global Competitiveness Index og kan bruges som benchmark. De øvrige søjler viser Danmarks rangering på en række parametre, der indgår i nogle af de internationale sammenligninger af rammevilkår. Scoren for offentlig reguleringsbyrde, organiseret kriminalitet, evne til at tiltrække udenlandsk arbejdskraft og arbejdsstyrkens geografiske mobilitet er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt topchefer i virksomheder på tværs af de deltagende lande. Scoren for opstart af virksomhed er baseret på en opgørelse af antallet af registreringskrav og økonomiske omkostninger ved at starte en virksomhed.

Kilde: World Economic Forum (2018) og World Bank Group (2019).

Virksomhederne oplever relativt store administrationsbyrder

Danske virksomheder oplever relativt store administrationsbyrder ifm. kontakten til det offentlige, jf. World Economic Forum (2018) og World Bank Group (2019). Det gælder fx de registreringskrav, som stilles til nyopstartede virksomheder, der bl.a. skal godkendes som arbejdsgiver og virksomhed af Erhvervsstyrelsen og Digitaliseringsstyrelsen. En CEPOS-analyse viser, at regel-mængden i Danmark næsten er tredoblet fra 1989 til 2018, jf. CEPOS (2019a). Skiftende regeringer har haft et mål om at begrænse de administrative byrder for virksomhederne. Fx har VLAK-regeringen haft en ambition om at lette byrderne for erhvervslivet med 4 mia. kr. i perioden 2015-2020, jf. Regeringen (2016). Ved udgangen af 2017 havde det resulteret i lettelser for 1,3 mia. kr., jf. Erhvervsministeriet (2018). Primo 2015 blev virksomhedernes samlede administrative byrder opgjort til 29,3 mia. kr. jf. Erhvervsministeriet (2015). Den udbredte digitalisering af registrerings- og indbetalingsopgaver i Danmark trækker dog i retning af færre og mindre tidskrævende administrationsbyrder.

Administrationsbyrderne er indført af andre hensyn

Det er dog vigtigt at understrege, at de administrative byrder, der pålægges danske virksomheder, ikke nødvendigvis er et udtryk for uhensigtsmæssigt bureaukrati. Mange indrapporterings- og reguleringsopgaver skaber værdi for samfundet. Det gælder fx, når virksomheder indberetter data til Danmarks Statistik, der senere kan bruges i oplysnings- og forskningsøjemed, eller når offentlige myndigheder opstiller rammer for arbejdsmiljøet og sikkerheden i danske virksomheder.

Men Danmark scorer alligevel højt på entreprenørskab

Alligevel scorer Danmark højt, hvad angår iværksætteri og entreprenørskab jf. Figur 4.1. Det skyldes bl.a. den veluddannede danske arbejdsstyrke, de velfungerende institutioner og et sundt konkurrencemiljø, som opvejer for de administrative barrierer til det danske erhvervsmarked, jf. The Global Entrepreneurship and Development Institute (2017).

Den danske arbejdsstyrke er ikke geografisk mobil

Den danske arbejdsstyrke er ikke særlig geografisk mobil. Danskerne er kun i begrænset omfang villige til at flytte til en anden del af landet pga. deres job. Det begrænser fleksibiliteten på arbejdsmarkedet og modarbejder en effektiv allokering af ressourcerne, jf. World Economic Forum (2018). Tidligere analyser har påvist, at Danmark i international målestok scorer lavt, hvad angår villighed til at flytte pga. job. Danskernes geografiske mobilitet ligger på niveau med andre kontinentaleuropæiske lande, hvor mobiliteten også er begrænset. Den danske arbejdsstyrkes mobilitet er dog noget lavere end svenskernes og væsentligt lavere end i Storbritannien og USA, jf. bl.a. Nationalbanken (2016). Samtidig er danskerne blandt de folkefærd i verden, der bruger kortest tid på at pendle til og fra arbejde om dagen, jf. OECD (2016).

4.2 Hvordan påvirker de kommunale rammevilkår virksomhedernes tilfredshed?

De kommunale rammevilkår er vigtige for erhvervslivet

Kommunerne er den offentlige myndighed, som virksomhederne oftest er i kontakt med. Det er fx kommunen, som behandler miljøgodkendelser, står for byggesagsbehandling, driver jobcentrene, fastsætter dækningsafgiften og udarbejder planer for byudviklingen, herunder udstykning af arealer til erhvervsformål.

Kommunen har interesse i godt lokalt erhvervsklima

Erhvervslivets rammevilkår er afgørende for, hvor attraktivt det er at udvide virksomheden eller starte en ny virksomhed. Rammevilkårene har også betydning for i hvilken kommune en virksomhed vælger at placere sig.²⁰ Tilfredse virksomheder er mindre tilbøjelige til at flytte fra kommunen, jf. Figur 4.3, og det bliver lettere at tiltrække nye virksomheder, hvis kommunen har ry for at skabe gode rammer for virksomhederne. Kommunerne har derfor en interesse i at skabe gode rammevilkår for erhvervslivet, da dette bidrager med skatteindtægter og lokale arbejdspladser.

Hvordan skaber kommunerne et sundt lokalt erhvervsliv?

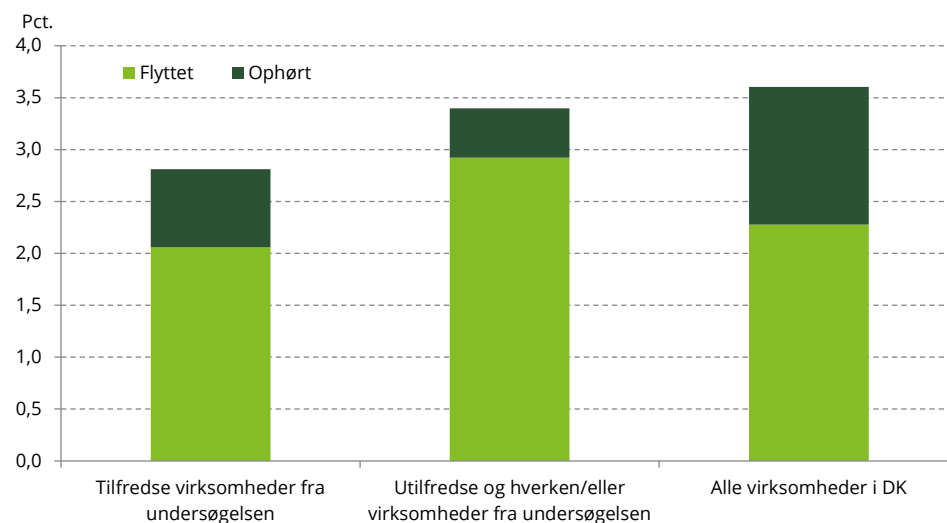
I dette afsnit undersøger vi, hvordan kommunerne sikrer, at virksomhederne er tilfredse med kommunens tilbud og rammevilkår. Afsnittet er baseret på en analyse, som vi har lavet i samarbejde med Dansk Industri. Analysen er baseret på Dansk Industris virksomhedsundersøgelse om lokalt erhvervsklima, som vi har kombineret med registerdata for virksomhedernes og kommunernes karakteristika. Datagrundlag, metode og mere detaljerede resultater er beskrevet i Jørgensen m.fl. (2019).

Vi ser på betydelige, men ikke urealistiske politikændringer

Vi analyserer betydningen af de kommunale rammevilkår ved at se, hvor meget virksomhedernes tilfredshed ændrer sig, når der sker en ændring fra den 25. percentil til den 75. percentil i det pågældende rammevilkår. Det svarer til, at kommunen med det 25. laveste serviceniveau hæver serviceniveauet til et niveau, som svarer til kommunen med det 25. højeste niveau, eller at kommunen med den 25. højeste kommuneskat sænker skatten til niveauet for kommunen med den 25. laveste skattesats. Det svarer således til betydelige, men ikke urealistiske ændringer i de kommunale rammevilkår.

²⁰ Se fx Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014).

Figur 4.3 Andel af virksomhederne, som er flyttet eller ophørt året efter



Anm.: Den første søjle viser andelen af de tilfredse virksomheder i DI's undersøgelse fra 2015, som var flyttet eller ophørt i 2016. Den anden søjle viser det samme for de utilfredse virksomheder og de virksomheder, som hverken var tilfredse eller utilfredse fra undersøgelsen i 2015, mens den tredje søjle viser det samme for alle virksomheder i Danmark i 2015, uanset om de deltog i spørgeskemaundersøgelsen eller ej. Andelen, der flytter eller ophører, er korrigeret for virksomhedsstørrelse, så alle søjler viser andelen for en størrelsessammensætning, som svarer til virksomhederne i undersøgelsen. En ophørt virksomhed er defineret som en virksomhed, hvis CVR-nummer ikke længere eksisterer. En flyttet virksomhed er defineret som en virksomhed, hvor hovedaktiviteten for virksomheden har skiftet bopælskommune.

Kilde: DI, Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

Lavere ejendomsskat øger virksomhedernes tilfredshed

Flere kommunale rammevilkår ser ud til at være vigtige for virksomhedernes tilfredshed. Fx er en reduktion i grundskylden på 7 promillepoint forbundet med en stigning i tilfredsheden på 4,1 pct., jf. Figur 4.4.²¹ Dette svarer til, at en gennemsnitlig kommune i 2016 ville rykke fra en midterplacering ind i top-20 ift. spørgsmålet om virksomhedernes overordnede tilfredshed i DI's årlige undersøgelse af det lokale erhvervs-klima. En sænkning af dækningsafgiften er næsten forbundet med den samme ændring i tilfredsheden, som en sænkning af grundskylden.

Et højere serviceniveau øger også tilfredsheden

En stigning i det kommunale serviceniveau på 5 pct. er forbundet med en stigning i tilfredsheden på 2,5 pct., jf. Figur 4.4. For en kommune med en gennemsnitlig tilfredshed svarer det til en forbedring på 15 pladser.

Graden af konkurrenceudsættelse påvirker ikke tilfredsheden

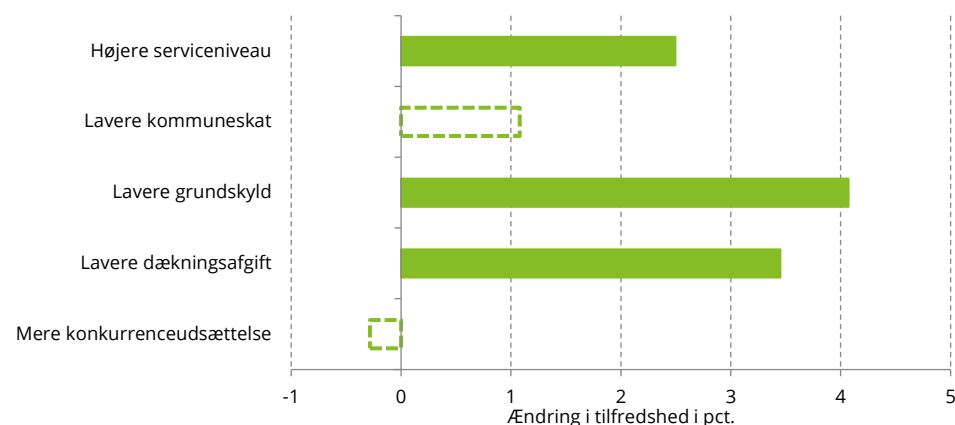
Der er også rammevilkår, som ikke, eller kun i begrænset omfang, er forbundet med virksomhedernes tilfredshed. En ændring i graden af konkurrenceudsættelse påvirker stort set ikke virksomhedernes tilfredshed, jf. Figur 4.4. En lavere kommuneskat ser umiddelbart ud til at påvirke tilfredsheden positivt, men effekten er ikke statistisk signifikant.

Kommunerne kan gøre andre ting, som har en effekt

Der er også forskelle på tværs af kommuner, som vi ikke umiddelbart kan forklare i vores analyse. Det kan være forhold, som er svære at kvantificere, som fx om kommunen har en god dialog med virksomhederne, om byrådet har fokus på at være en erhvervsvenlig kommune, og om lokalplanerne i tilstrækkelig grad tager højde for erhvervs-livets interesser. Selvom vi ikke kan analysere disse øvrige forhold direkte i denne analyse, så er det vigtigt at understrege, at analysen peger på, at kommunerne kan gøre andre ting, som påvirker virksomhedernes tilfredshed.

²¹ En reduktion på 7 promillepoint svarer til forskellen mellem den 25. percentil og den 75. percentil blandt kommunerne, hvilket dermed svarer til en betydelig, men ikke urealistisk ændring i grundskylden. Ændringer i tilfredsheden er beregnet ud fra et gennemsnitligt tilfredshedsniveau.

Figur 4.4 Kommunale rammevilkårs betydning for virksomhedernes tilfredshed, 2016



Anm.: Alle ændringer i tilfredsheden afspejler en ændring fra den 25. percentil til den 75. percentil i det pågældende rammevilkår. Det svarer til, at kommunen med det 25. laveste serviceniveau hæver serviceniveauet til et niveau, som svarer til kommunen med det 25. højeste niveau, mens kommunen med den 25. højeste kommuneskat sænker skatten til niveauet for kommunen med den 25. laveste skattesats. Se Jørgensen m.fl. (2019) for hvordan ændringerne er beregnet. Serviceniveauet er defineret som forholdet mellem kommunens nettodrifudsgifter og kommunens udgiftsbehov fra landsudligningen. Kommuneskatten er den kommunale indkomstskat. Grundskylden er en skat på værdien af grunde for både borgere og erhverv med enkelte undtagelser. Dækningsafgiften er en skat, som kommunerne kan vælge at pålægge erhvervsjendomme, som maksimalt må udgøre 10 promille. Konkurrenceudsættelsen er andelen af de kommunale opgaver (hovedkonto 0 og 2-6), som er udbudt i konkurrence. Stiplede linjer angiver, at estimatet ikke er signifikant forskelligt fra 0 på et 10 pct. signifikansniveau.

Kilde: DI, Danmarks Statistiks registre, www.noegletal.dk og egne beregninger.

Kan tilfredsheden øges ved udgiftsneutrale omlægninger?

På baggrund af de fundne sammenhænge mellem kommunernes rammevilkår og virksomhedernes tilfredshed, har vi opstillet en række eksperimenter med balancerede budgetændringer, hvor vi fx øger serviceudgifterne pr. indbygger og finansierer det ved at hæve kommuneskatten, for at se hvordan det påvirker virksomhedernes tilfredshed. I beregningerne har vi ikke taget højde for adfærdsændringer som følge af ændrede serviceudgifter eller ændrede skattesatser.

Højere service og højere kommuneskat påvirker ikke tilfredshed

Hvis serviceudgifterne pr. indbygger øges med 5 pct., kræver det i en gennemsnitlig kommune en stigning i kommuneskatten på ca. 1,8 procentpoint. En sådan omlægning vil stort set ikke påvirke virksomhedernes tilfredshed. Det skyldes, at den større tilfredshed pga. mere service stort set udlignes af den lavere tilfredshed som følge af højere kommuneskat.

Lavere service og lavere grundskyld øger tilfredshed

Hvis den samme stigning i serviceudgifterne i stedet finansieres via grundskylden, vil det kræve en stigning i grundskylden på ca. 17 promillepoint i en gennemsnitlig kommune. Denne omlægning vil reducere virksomhedernes tilfredshed med 8 pct. Omvendt vil en reduktion af serviceudgifterne, som finansierer en reduktion af grundskylden, øge virksomhedernes tilfredshed.

Virksomhederne foretrækker finansiering via kommuneskat

Forskellen mellem de to eksperimenter afspejler, at virksomhederne foretrækker finansiering via kommuneskatten frem for via grundskylden. Dette hænger sandsynligvis sammen med, at det er virksomhederne, som betaler grundskyld, mens medarbejderne betaler kommuneskat. Det er således muligt at øge virksomhedernes tilfredshed ved en skatteomlægning fra grundskyld til kommuneskat. Det samme gælder en omlægning fra dækningsafgift til kommuneskat. Disse beregninger tager dog ikke højde for adfærdsændringer som følge af skatteændringerne. Det må forventes at have en negativ påvirkning af arbejdsudbuddet, hvis kommuneskatten øges, da skatter på arbejdsindkomst typisk er mere forvridende end skatter på jord.

Ikke oplagte omlægninger

Der er således ikke oplagte omlægninger, der i væsentlig grad kan øge virksomhedernes tilfredshed under hensyntagen til provenuneutralitet.

4.3 Er retssystemet effektivt?

Et velfungerende retssystem er afgørende for demokratiet

Retssystemet er en af grundpillerne i en demokratisk retsstat. Et velfungerende, uafhængigt og troværdigt retssystem er afgørende for den generelle tillid til og kvalitet af de offentlige institutioner. Samtidig spiller retssystemet en afgørende rolle ift. at afgøre tvister i det markedsbaserede system.

Retssystemet understøtter den økonomiske udvikling

En række studier peger desuden på, at et effektivt og troværdigt retssystem understøtter en positiv økonomisk udvikling, jf. fx Kraka-Deloitte (2017), Acemoglu og Johnson (2005) og Garcia-Posada og Mora-Sanguinetti (2014).

Virksomheder er afhængige af retssystemet

Virksomheder er afhængige af retssystemet i sager, hvor der fx opstår tvister virksomheder imellem eller mellem virksomhed og borger. Derudover er retssystemet også en vigtig aktør i sager om konkurrence- og ophavsretslige forhold, samt i sager der vedrører betalingskrav og virksomhedskonkurser. Dansk erhvervsliv er derfor afhængigt af et velfungerende retssystem med effektiv sagsbehandling og fremdrift i sagsgangene.

Opbygningen af det danske retssystem

Det danske retssystem består af tre instanser: Højesteret, landsretterne og byretterne. Alle sags typer begynder som udgangspunkt i byretten, men kan efterfølgende appelleres til en højere instans. Derudover findes også Tinglysningssretten og Sø- og Handelsretten. Tinglysningssretten varetager al tinglysning i Danmark, dvs. registrering af rettigheder til fast ejendom og andre værdier. Sø- og Handelsretten er en specialdomstol, der tager sig af alle internationale erhvervs sager, konkurrencesager og sager om bl.a. patenter. Derudover agerer Sø- og Handelsretten som 1. instans i sager om konkurser og insolvens i Storkøbenhavn. De stridende parter kan også blive enige om at afgøre en tvist ved en voldgift, som er et alternativ til konventionel domstolsbehandling. Parterne udpeger selv dommere og afholder selv udgifter til dommere, lokaleleje mv. ved en voldgiftssag.

Hvor godt er det danske retssystem?

Der er jævnligt historier om lange sagsbehandlingstider ved de danske domstole i medierne,²² hvilket kan udgøre en trussel ift. tilliden til retssystemet. Men hvad er fakta vedrørende kvaliteten af det danske retssystem? I dette afsnit undersøger vi udviklingen i kvaliteten af det danske retssystem ud fra tre væsentlige parametre: Sagsbehandlingstid, ressourceforbrug og uafhængighed/tillid. I analysen har vi flere steder valgt at fokusere på de dele af retssystemet, som har betydning for erhvervslivet.

Sagsbehandlingstid: Danmark ligger i den bedre halvdel i Europa

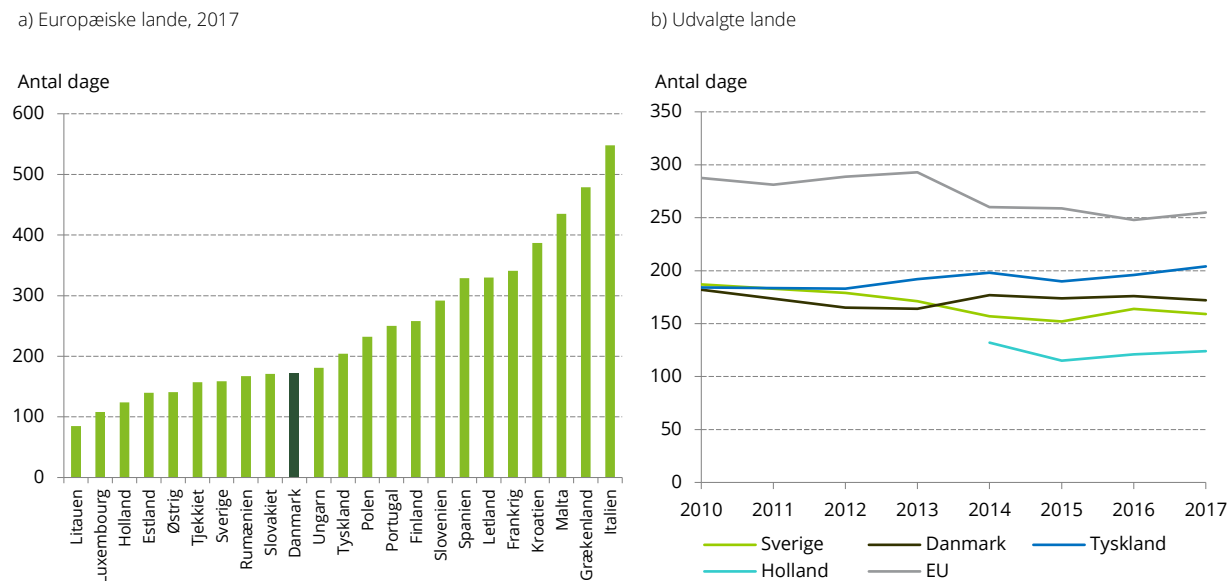
Sagsbehandlingstiderne i sager mellem to civile parter i Danmark er i den bedre halvdel blandt de europæiske lande og ligger på niveau med Sverige og Tyskland. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Danmark er på 176 dage jf. Figur 4.5 a). Det er dobbelt så lang tid som den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Litauen, som er det land med den korteste sagsbehandlingstid, og knap 50 dage længere end i Holland. Omvendt har fx Grækenland og Italien markant længere sagsbehandlingstider. Danmark er et af de lande med de korteste gennemsnitlige sagsbehandlingstider på straffesager, jf. CEPEJ (2018).

Stabile sagsbehandlingstider i Danmark

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Danmark har ligget forholdsvis stabilt på ca. 175 dage siden 2010, jf. Figur 4.5 b).

²² Se fx <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/syd/domstole-langsomme-til-behandle-sager-om-grov-vold> og <https://www.altinget.dk/eu/artikel/eu-ekspert-kan-vi-med-rette-kalde-os-for-retsstat>.

Figur 4.5 Gennemsnitlig sagsbehandlingstid ved 1. instans i sager mellem to civile parter



Anm.: Opgørelsen er baseret på sager, hvor der er en reel tvist mellem to civile parter (litigious civil and commercial cases). Opgørelsen omfatter ikke straffesager og tinglysningssager. Danmark har den korteste sagsbehandlingstid, hvis tinglysningssager medtages i opgørelsen. Det skyldes, at dansk tinglysning foregår digitalt og derfor har en meget kort sagsbehandlingstid, samt at der er relativt mange tinglysningssager i Danmark. Data for 2011 er beregnet som et gennemsnit af 2010 og 2012, da sagsbehandlingstiderne ikke er opgjort i 2011.

Kilde: Europa-Kommissionen (2019), The EU Justice Scoreboard Quantitative Data 2015-2017 og egne beregninger.

Tinglysningsretten er ansvarlig for registrering af rettigheder

Tinglysningsretten er ansvarlig for al tinglysning i Danmark. Det kan fx dreje sig om registrering af rettigheder over fast ejendom, over biler eller over en virksomheds aktiver. Formålet med tinglysning er, at man juridisk registrerer sit rettighedsforhold og dermed er beskyttet mod andres eventuelle krav på samme. I Danmark har stort set al tinglysning foregået digitalt siden 2009 via Tinglysningsretten i Hobro. Det medfører, at godt 81 pct. af tinglysningssagerne behandles automatisk og dermed har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på ganske få timer.

Danmark investerer meget i digitale løsninger

Danmark var i 2016 et af de europæiske lande, som investerede mest i digitale løsninger. Danmark brugte således over 8 pct. af det samlede budget til domstolene på digitale investeringer, hvilket er på niveau med Holland og markant højere end gennemsnittet blandt de europæiske lande på 3 pct., jf. CEPEJ (2018).

... og ligger i den øverste fjerdedel hvad angår implementering

Danmark ligger i den øverste fjerdedel blandt de europæiske lande, ift. hvor langt landene er nået med anvendelsen af digitale løsninger til overbringelse af sager og kommunikation mellem advokater og retten, jf. Europa-Kommissionen (2018). Danmark ligger dog midt i feltet, hvad angår elektronisk signatur på retsdokumenter. Anvendelsen af de nye digitale løsninger er dog ikke sket uden problemer. Fx har www.minretssag.dk, som gør det muligt at håndtere civile sager digitalt, haft store problemer med nedbrud og lange ventetider.²³

Udgifter: Danmark bruger få ressourcer på domstolene

Sammenholdt med de andre lande i Europa er Danmark et af de lande, som bruger færrest ressourcer på domstolene, jf. Figur 4.6 a). Det er således kun Cypern, der bruger en mindre andel af BNP på domstolene, mens Danmark ligger på niveau med Norge. Storbritannien og en række øst-europæiske lande anvender en dobbelt så stor andel af BNP som Danmark.

²³ <https://politiken.dk/indland/art6691320/%C2%BDu-ved-aldrig-n%C3%A5r-du-klikker-p%C3%A5-noget-om-systemet-g%C3%A5r-i-st%C3%A5-Og-n%C3%A5r-det-g%C3%A5r-i-st%C3%A5-er-man-undskyld-udtrykket-fucked%C2%AB> og <https://www.berlingske.dk/samfund/dommere-venter-og-venter-i-nyt-it-system>.

Fald i ressourceforbrug siden 2011

Danmark har også få sager med tvist

Ingen tegn på, at fald i ressourceforbrug skyldes voldgiftssager

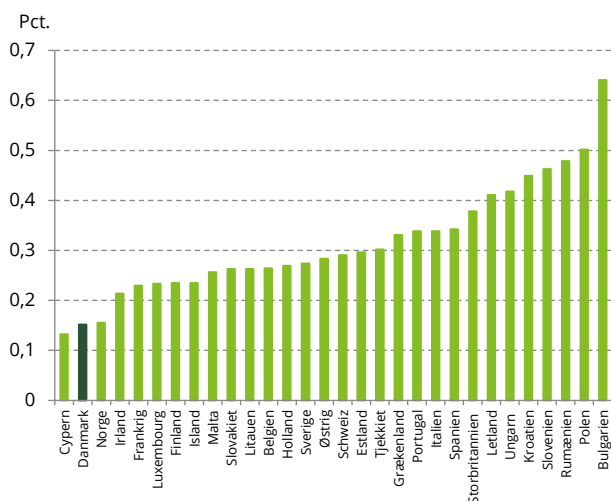
De samlede udgifter til domstolene i Danmark har udgjort mellem 0,15 og 0,22 pct. af BNP siden 1995. Frem til 2011 var der en stigende tendens, hvorefter ressourceforbruget som andel af BNP igen er faldet.²⁴

En del af forklaringen på Danmarks relativt lave ressourceforbrug er, at Danmark er et af de lande, som har færrest sager med tvist mellem to civile parter pr. 100 indbyggere, jf. Figur 4.6 b). Det er således kun Sverige og Finland, som har færre sager pr. 100 indbyggere. Det lave antal af retssager kan hænge sammen med den høje grad af tillid til andre mennesker og det høje niveau af social kapital, jf. Svendsen og Svendsen (2006) og Svendsen (2001).

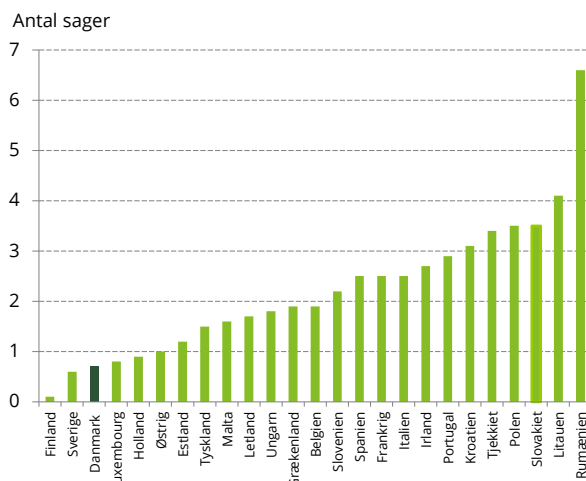
Ressourceforbruget kan også blive påvirket af anvendelsen af voldgifter, hvor de stridende parter selv afholder udgifter til dommersalærer, administration mv. Det er vanskeligt at få en samlet fremstilling af antallet af voldgiftssager, da der ikke systematisk indsamles information om disse, jf. Lundblad (2009). Baseret på tal fra Det Danske Voldgiftsinstitut og Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, som er de to største faste voldgiftsinstitutioner i Danmark, steg antallet af voldgiftssager kraftigt fra 2004 til 2008, hvorefter antallet igen er faldet til niveauet før 2004.²⁵ En øget anvendelse af voldgifter ser derfor ikke ud til at kunne forklare faldet i ressourceforbruget siden 2011.

Figur 4.6 Udgifter til domstolene og antal indkomne sager i EU-lande, 2017

a) Udgifter til domstolene i pct. af BNP



b) Antal sager mellem to civile parter pr. 100 indbygger



Anm.: Figur a) viser de offentlige udgifter til domstolene i pct. af BNP. Figur b) viser antallet af sager med reel tvist mellem to civile parter pr. 100 indbyggere (litigious civil and commercial cases). Hvis sager uden tvist medtages (tinglysningssager), ligger Danmark helt i top, hvad angår antallet af sager pr. 100 indbyggere, men da ressourceforbruget til disse er væsentligt mindre, er de ikke vist i figuren. Antallet af straffesager indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Eurostat, tabel "nama_10_gdp" og "sdg_16_30", Europa-Kommissionen (2019) og egne beregninger.

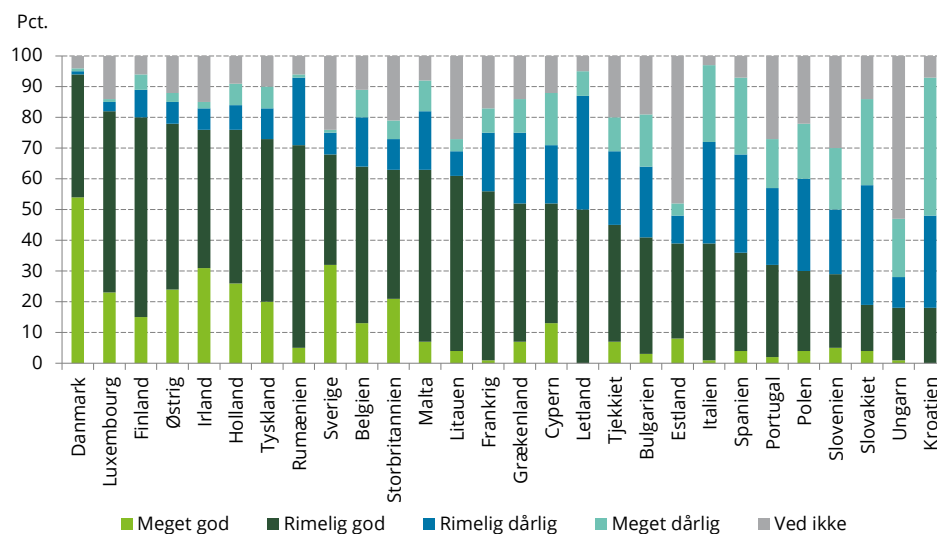
Uafhængighed: Danske domstole er mere uafhængige

Den oplevede uafhængighed af de danske domstole og dommere er markant større end i de øvrige europæiske lande, jf. Figur 4.7. Knap 90 pct. af danske virksomheder har tilkendegivet, at de opfatter dommernes og domstolenes uafhængighed som enten meget god eller rimelig god. Særligt på andelen af virksomheder, som oplever uafhængigheden som meget god, skiller Danmark sig positivt ud. Borgernes vurdering af dommernes og domstolenes uafhængighed tegner det samme billede, jf. Europa-Kommissionen (2019).

²⁴ Baseret på www.statistikbanken.dk, tabel OFF29 og NAN1.

²⁵ Baseret på <https://voldgiftsinstitutet.dk/om-instituttet/statistik/> og <https://voldgift.dk/wordpress/wp-content/uploads/2018/07/Indg%C3%A5ede-og-afsluttede-sager-2000-2017.pdf>.

Figur 4.7 Virksomhedernes vurdering af dommernes og domstolenes uafhængighed, 2019



Kilde: Europa-Kommissionen (2019).

Stor tillid til det danske retssystem

Tilliden til det danske retssystem er stor og har ligget på et stabilt højt niveau de seneste mange år. På tværs af landene i Europa er danskerne det folkefærd, der har den absolut højeste tillid til retssystemet. I 2014 angav 13 pct. af danskerne således, at de havde fuldstændig tillid til retssystemet, mens der på tværs af landene i EU i gennemsnit var 3 pct., der havde fuldstændig tillid til retssystemet.²⁶

Det danske retssystem har en høj kvalitet ift. ressourceforbruget

Det danske retssystem klarer sig godt i en international sammenligning. Sagsbehandlingstiderne er stabile og i den bedre halvdel i Europa, ressourceforbruget er lavt, og den oplevede uafhængighed er stor. Samme billede tegnes i Rule of Law Index, hvor Danmark er rangeret som nummer 1 efterfulgt af Norge, Finland og Sverige, jf. World Justice Project (2019).

²⁶ Baseret på European Social Survey 2002-2014.





5. Medarbejdere i den offentlige sektor

Kan det offentlige hyre og fastholde de dygtigste?

I dette kapitel fokuserer vi på medarbejderne i den offentlige sektor: Hvor fagligt stærke er de personer, som uddannes til lærere eller sygeplejersker, eller som nyansættes i den offentlige sektor? I hvilken grad lykkes det at fastholde medarbejderne over tid, særligt de fagligt stærkeste? Og hvordan har disse mønstre udviklet sig over de seneste 20 år? Vi ser først på lærerne, dernæst sygeplejerskerne og herefter de offentligt ansatte under ét.

Danske offentligt ansatte i internationalt perspektiv

Vi ser også på de danske offentligt ansatte i et internationalt perspektiv ved at bruge data for færdigheder udarbejdet af OECD i deres Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC). Den danske arbejdsstyrke hører til blandt de mest veluddannede i verden, men lykkes det os at omsætte dette til dygtige folkeskolelærere, dygtige sygeplejersker og offentligt ansatte med høje færdigheder, eller ender hele gevinsten ved det danske uddannelsessystem i den private sektor?

Ansattes vurdering af ledelse og arbejdsforhold

Baseret på en ny spørgeskemaundersøgelse udført for Kraka-Deloitte af Epinion, undersøger vi også de ansattes holdninger til ledelseskvalitet og arbejdsforhold i den offentlige sektor ift. den private sektor. Den offentlige debat bærer til tider præg af påstande om dårlige arbejdsforhold og manglende ledelseskvalitet i det offentlige, men hvad siger de ansatte, når man spørger dem?

Kapitlets indhold

I dette kapitel undersøger vi først i Afsnit 5.1, hvordan det står til med rekruttering til læreruddannelsen og rekrutteringssituationen i folkeskolen. Derefter ser vi i Afsnit 5.2 på sygeplejerskerne: Flygter de fra jobbene i den offentlige sektor? I Afsnit 5.3 ser vi på de ansatte i den offentlige sektor under ét, mens vi i Afsnit 5.4 ser på medarbejdernes vurdering af ledelseskvaliteten og arbejdsforholdene i den offentlige sektor i forhold til den private sektor.

5.1 Færre blandt de dygtigste unge bliver lærere

Udfordringer for folkeskolen

Kvaliteten af grundskolen – og særligt folkeskolen – er af afgørende betydning for samfundets effektivitet og lighed på lang sigt. En af forudsætningerne for en velfungerende folkeskole er dygtige undervisere. Der er mange elementer i at sikre dette, herunder rekruttering af dygtige studenter til læreruddannelsen, folkeskolens evne til at ansætte læreruddannede, og folkeskolens evne til at fastholde medarbejderne - særligt de dygtigste. Afsnittet er baseret på Kraka-Deloitte notatet Andersen mfl. (2019c).

Analyse baseret på registerdata

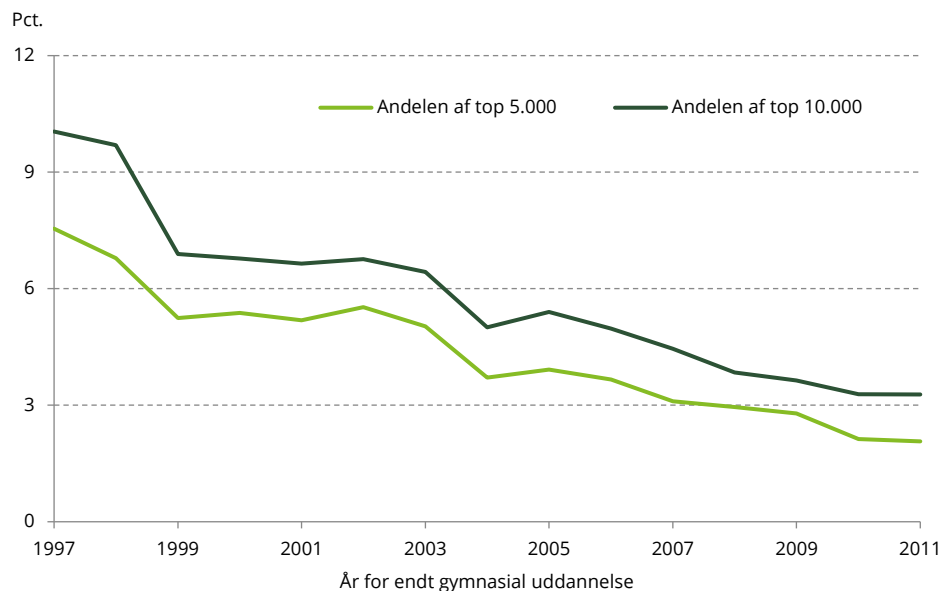
Vi har analyseret udviklingen for dem, der gennemførte læreruddannelsen i perioden 1997 og frem baseret på registerdata. Vores mål for, om unge, der gennemfører læreruddannelsen, er dygtige, er baseret på personernes karaktergennemsnit fra vedkommendes gymnasiale uddannelse i forhold til resten af årgangen. Vi måler altså ikke, om man fx har fået 7,2 eller 10,5 i karaktergennemsnit, men i stedet om man hører til fx de bedste 20 pct. af en årgang. Dermed undgås problemer med ny karakterskala og generel karakterinflation.

Færre af de dygtigste unge bliver lærere

Andelen af de dygtigste unge, der bliver læreruddannede, er faldet i perioden, jf. Figur 5.1. Figuren viser andelen af de hhv. 5.000 og 10.000 elever med de højeste karakterer fra deres egen årgang, der ender med at gennemføre læreruddannelsen. Af de 5.000 elever med højest karaktergennemsnit er andelen gået fra 8 pct. i 1997 til 2 pct. i 2011. Af de 10.000 elever med højest

karaktergennemsnit er andelen gået fra 10 pct. i 1997 til lige over 3 pct. i 2011. Denne opgørelsesmetode påvirkes ikke af det øgede optag på gymnasierne i perioden.

Figur 5.1 Andelen af hhv. 5.000 og 10.000 elever med højeste gennemsnit på en årgang, som bliver uddannet som lærer



Anm.: Top 5.000 angiver de 5.000 elever på tværs af alle gymnasiale uddannelser, der har det højeste karaktergennemsnit inden for deres årgang. Top 10.000 er beregnet på samme måde.

Kilde: Danmarks Statistiks registerdata og egne beregninger.

Lærerudd. har lavere gymnasiekarakterer end tidligere

Man kan også belyse rekrutteringen til læreruddannelsen ved at se på de læreruddannedes gymnasiekarakterer relativt til gymnasiekaraktererne for alle dem, der tager en gymnasieuddannelse. Konklusionen er, at man i en årrække har fået færre af de dygtigste unge til at gennemføre læreruddannelsen og flere af de fagligt svagere. Denne konklusion er baseret på to fakta: For det første har de læreruddannede i perioden fået relativt lavere karakterer på deres gymnasiale uddannelse sammenlignet med resten af deres årgang. Dette gælder over hele linjen: De dygtigste lærere har relativt set lavere karakterer, end de dygtigste lærere havde tidligere, og det samme gælder også både for den typiske lærer og de mindst dygtige af lærerne.²⁷ For det andet er dette sket samtidig med, at der siden 90'erne er sket en markant forøgelse af andelen af en ungdomsårgang, som gennemfører en gymnasial uddannelse, hvor tallet nu er over 73 pct. mod 54 pct. i 1997. Kombinationen af relativt dårligere gymnasiekarakterer for de læreruddannede og en højere andel af en ungdomsårgang, der får en gymnasial uddannelse, trækker yderligere i retning af, at det faglige niveau i rekrutteringen til læreruddannelsen er blevet dårligere over tid.

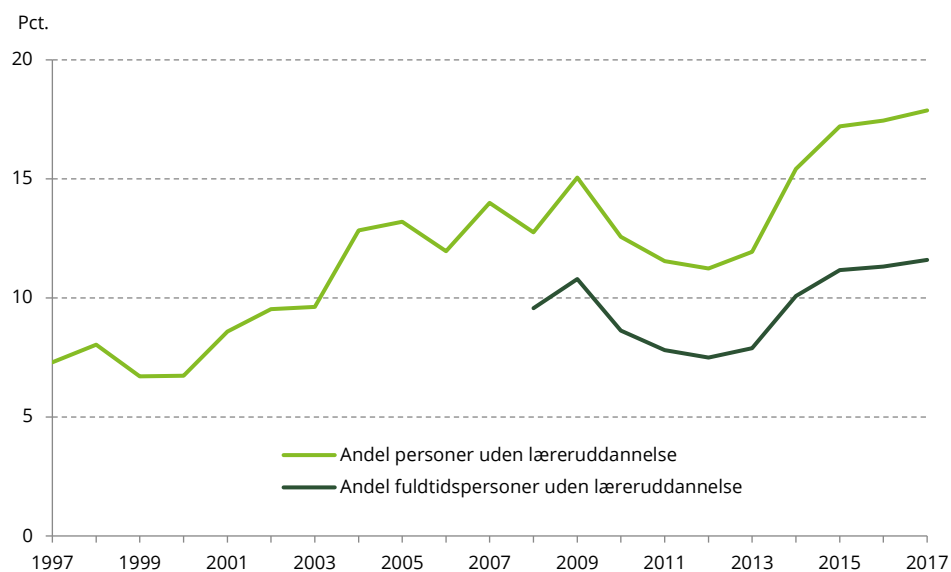
Flere undervisere i folkeskolen uden læreruddannelse

Samtidig med at kvaliteten af de nyuddannede lærere er faldet målt på relative gymnasiekarakterer, har folkeskolen over hele perioden 1997 til 2017 oplevet en kraftig stigning i andelen af undervisere, som end ikke har en læreruddannelse, jf. Figur 5.2. I 2017 var 18 pct. af lærerne i folkeskolen²⁸ ikke læreruddannet mod 8 pct. i 1997. Der var et midlertidigt fald fra 2009 til 2012, som kan hænge sammen med et faldende antal børn i skolealderen og en stigende privatskoleandel. Stigningen fra 2012 til 2017 kan dog ikke forklares ad den vej og skyldes heller ikke et øget antal pædagoger i folkeskolen, fx som følge af folkeskolereformen. Pædagoger udgør fortsat kun omkring 2 pct. af de ansatte. Stigningen er hovedsageligt drevet af ansatte uden videregående uddannelse, som i 2017 udgjorde omkring 10 pct. af alle ansatte i folkeskolen mod 4 pct. i 1997.

²⁷ Med de dygtigste af lærerne menes den 90. percentil, med typiske menes medianen og med dårligste menes den 10. percentil.

²⁸ Målt i fuldtidspersoner er tallet 12 pct. i 2017.

Figur 5.2 Andelen af undervisere i folkeskolen uden læreruddannelse



Anm.: Beregningen af fuldtidspersoner er foretaget via lønmodtagerbeskæftigelsen (BFL), som kun går tilbage til år 2008.

Kilde: Danmarks Statistiks registerdata og egne beregninger.

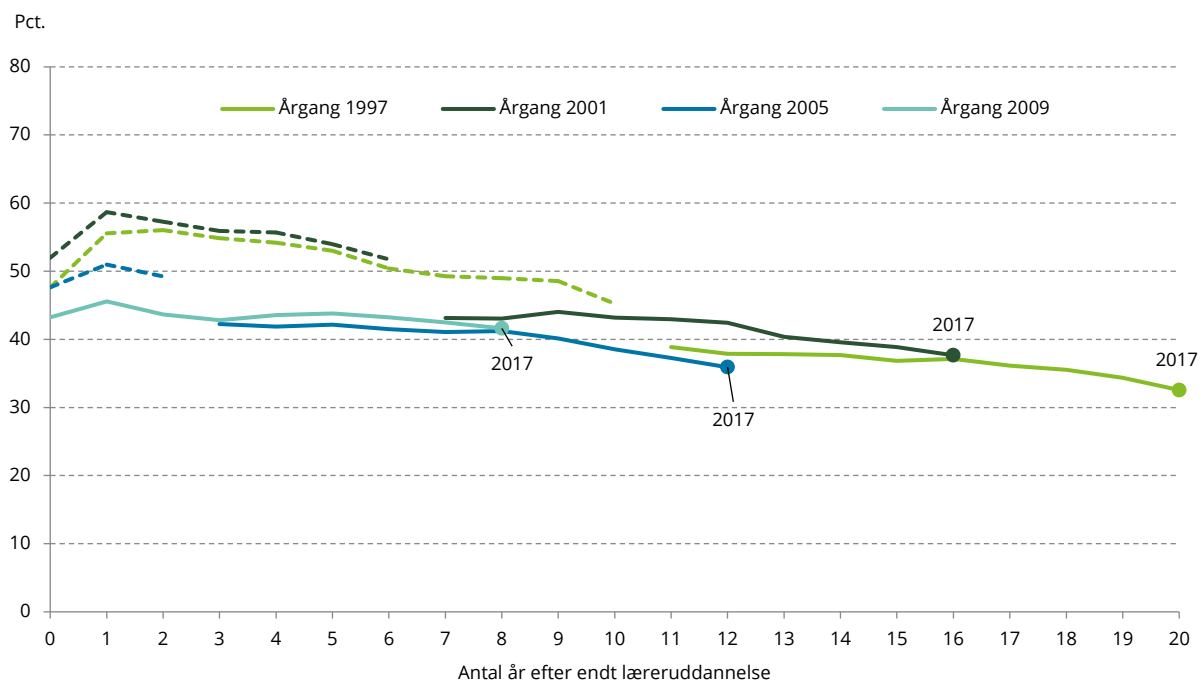
To yderligere rekrutteringsudfordringer for folkeskolen

Folkeskolen påvirkes af, om læreruddannelsen kan tiltrække dygtige studerende, ligesom kvaliteten i folkeskolen også påvirkes af andelen af ansatte, som ikke er læreruddannede. Derudover har folkeskolen to yderligere rekrutteringsudfordringer: At tiltrække de nyuddannede lærere og at fastholde de dygtigste. Modsat den populære forestilling på området viser vores analyser ikke, at disse to udfordringer har ændret sig væsentligt de seneste 20 år. Der er altså ikke belæg for at påstå en øget medarbejderflugt fra folkeskolen i de senere år, eller at problemerne omkring rekruttering er væsentligt anderledes, end de har været i hele perioden. Det ændrer dog ikke på, at der er to klare udfordringer:

Mange læreruddannede arbejder ikke med faget

Den ene yderligere udfordring er, at relativt få af de nyuddannede lærere starter deres karriere i folkeskolen. Der er en gennemgående tendens til, at jo længere man har været færdiguddannet lærer, jo lavere er sandsynligheden for, at man arbejder i folkeskolen. Den langsomme afgang over tid har ikke ændret sig, men startniveauet er lavere end tidligere. For lærere uddannet i år 2009 arbejdede 46 pct. i folkeskolen året efter afsluttet uddannelse, jf. Figur 5.3. Dette var faldet til 42 pct. otte år senere. Et lignende mønster gør sig gældende for de øvrige årgange i perioden. Det lave niveau skyldes ikke kun, at de læreruddannede i stedet arbejder i privatskoler eller i andre relevante job – tværtimod ender ca. en tredjedel af en årgang læreruddannede med at arbejde helt uden for faget. Lærerne flygter ikke i meget høj grad fra folkeskolen, men en stor del af dem kommer aldrig ind ad døren, jf. Andersen m.fl. (2019c).

Figur 5.3 Andelen af uddannede skolelærere, som arbejder i folkeskolen i årene efterendt uddannelse



Anm.: Figuren viser hvor stor en andel af uddannede lærere, som arbejder i folkeskolen i årene efter afsluttet læreruddannelse. Årgang refererer til tidspunkt for endt læreruddannelse. Der er databrud mellem 2007 og 2008, og man kan derfor ikke sammenligne niveauet før og efter bruddet (hhv. stiplede og fuldt optrukne linjer).

Kilde: Danmarks Statistiks registerdata og egne beregninger.

Fastholdelse af de dygtigste lærere

Den anden yderligere udfordring er at fastholde de fagligt dygtigste lærere. Der er gennem hele perioden flere i den fagligt stærkeste gruppe af nyuddannede lærere, der bliver ansat i folkeskolen, end blandt de fagligt mindst stærke.²⁹ Til gengæld forlader de fagligt stærkeste folkeskolen lidt hurtigere end de fagligt svageste, således at der efter 10 år er lige så mange fagligt stærke som svage fra en årgang af læreruddannede, der arbejder i folkeskolen. Dette billede har været konstant de sidste 20 år, og der er ikke noget i analysen, der tyder på, at det er blevet sværere for folkeskolen at holde på de fagligt stærkeste lærere end tidligere. Omvendt er der et klart potentiale for at forøge kvaliteten i folkeskolen, hvis man i højere grad end i dag kan fastholde de dygtigste lærere og komme af med de mindst dygtige.

Danske lærere i international sammenligning

At den danske folkeskole har en rekrutteringsudfordring, kan også ses, når man sammenligner lærernes færdighedsniveau på tværs af lande. Den internationale sammenligning er baseret på OECD's Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC), som opgør færdighedsniveauer i læsning, matematik og problemløsning for voksne i en lang række lande. Undersøgelsen er gennemført i år 2014. Det er ikke muligt at identificere folkeskolelærere specifikt, men undersøgelsen giver en fornemmelse af færdighedsniveauet for alle, der lidt bredere set arbejder som lærere.³⁰

²⁹ Med fagligt stærkeste gruppe menes de 20 pct. af læreruddannede på samme årgang, som har de højeste gymnasie karakterer. De mindst fagligt stærke er de 20 pct. med de laveste gymnasie karakterer inden for årgangen.

³⁰ Metoden følger Hanushek m.fl. (2018), som også påviser en sammenhæng mellem lærernes færdighedsniveau i et land, og hvordan eleverne klarer sig i PISA-testene.

Lavere færdigheder end i andre nordiske lande ...

De danske lærere har et færdighedsniveau, som ligger i midten blandt de undersøgte lande, men betydeligt under færdighedsniveauet for de lande, vi normalt sammenligner os med, jf. Figur 5.4 a). Figuren viser lærernes matematiske færdigheder, men et lignende billede gør sig gældende for læsefærdigheder og problemløsning.³¹ Finland ligger i toppen, men også i fx Tyskland, Sverige og Norge har lærerne et væsentligt højere færdighedsniveau end i Danmark.

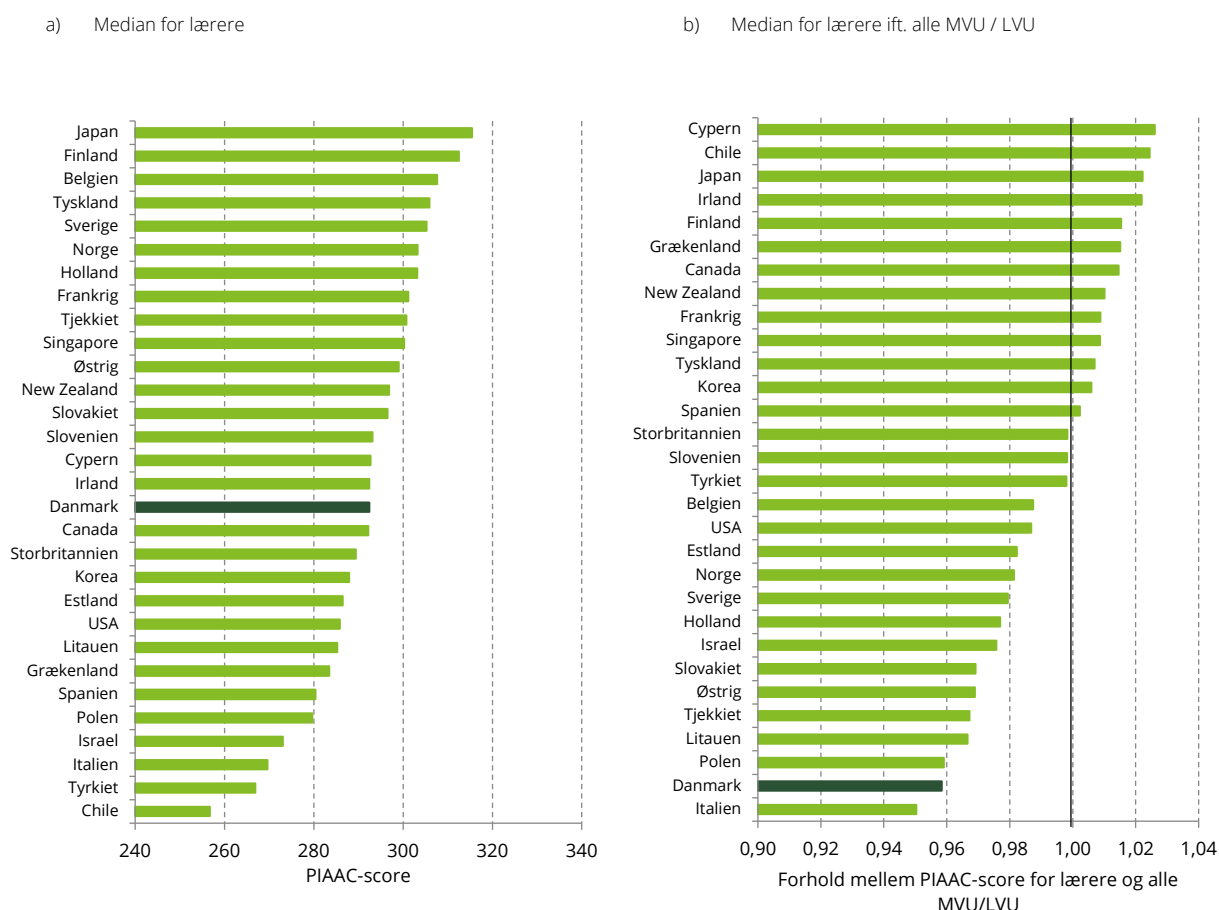
... og lavt færdighedsniveau ift. øvrige MVU/LVU

Danmark er samtidig i bunden, hvad angår lærernes færdigheder, når man måler i forhold til den øvrige del af arbejdsstyrken med en mellemlang eller lang videregående uddannelse, jf. Figur 5.4 b). Samme tendens ses, om end i mindre grad, i Sverige og Norge, men ikke i Tyskland og Finland, hvor lærerne har bedre færdigheder end arbejdsstyrken med en mellemlang eller lang videregående uddannelse som helhed.

Folkeskolens udfordringer

Samlet set står folkeskolen overfor en række udfordringer: De læreruddannede er over de sidste år blevet rekrutteret blandt stadig fagligt svagere unge. Samtidig har folkeskolen en udfordring med at tiltrække nyuddannede lærere og fastholde særligt de dygtigste, en udfordring som ikke er blevet værre, men som stadig er reel. En konsekvens af dette er, at andelen af undervisere i folkeskolen, som ikke er læreruddannede, er steget betydeligt i perioden, og at danske lærere kun er gennemsnitlige målt på egne færdigheder i et internationalt perspektiv.

Figur 5.4 Lærernes matematiske færdigheder



Anm.: Figur a) viser medianscoren for alle lærere i landet. Figur b) viser forholdet mellem medianscoren for lærere og medianscoren for alle med en mellemlang eller lang videregående uddannelse ("college graduates") i landet. Den lodrette sorte streg angiver det niveau, hvor medianscoren for lærere er lig medianscoren for alle med en mellemlang eller lang videregående uddannelse.

Kilde: OECD's PIAAC-database og egne beregninger.

³¹ Se Kraka-Deloitte notatet Andersen m.fl. (2019c) for supplerende resultater.

5.2 Sygeplejerskerne flygter ikke

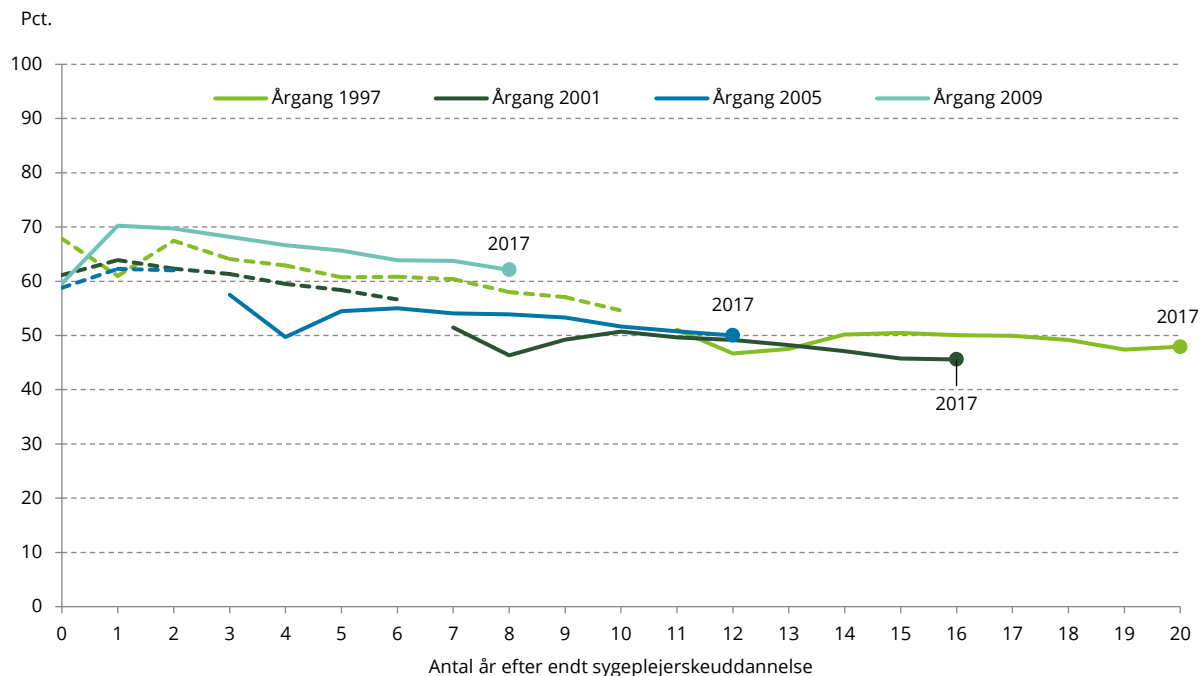
Ingen tegn på flugt fra den off. sektor for sygeplejerskerne

Ligesom folkeskolelærerne hører sygeplejerskerne til "kernetropperne" i den danske velfærdsstat. Samtidig efterlader den offentlige debat ofte det indtryk, at arbejdsforholdene på hospitaler mv. har ført til, at sygeplejerskerne i de senere år er begyndt at flygte fra de offentlige arbejdspladser. Medarbejderflugten ser dog samlet set ikke ud til at være blevet større end tidligere.³²

Flertallet starter med job i den offentlige sektor

For alle årgange af nyuddannede sygeplejersker siden 1997 gælder det, at flertallet starter deres arbejdsliv som sygeplejerske i den offentlige sektor, jf. Figur 5.5. For alle årgange gælder det også, at andelen af sygeplejersker ansat i den offentlige sektor lige så stille falder over tid. Nogle skifter over til privatansættelse (inkl. hos privatpraktiserende læger), nogle videreuddanner sig, nogle får ledelsesfunktioner, nogle får andre jobfunktioner osv. Endelig er der også nogle, der helt skifter spor. Denne gradvise afgang ses for alle årgange.

Figur 5.5 Andelen af uddannede sygeplejersker, som arbejder som sygeplejerske i den offentlige sektor i årene efter endt uddannelse



Anm.: Figuren viser, hvor stor en andel af uddannede sygeplejersker, der arbejder som sygeplejerske i den offentlige sektor (ekskl. hos privatpraktiserende læger) årene efter afsluttet uddannelse. Årgang refererer til tidspunkt for endt sygeplejerskeuddannelse. Der er databrud mellem 2007 og 2008, og man kan derfor ikke sammenligne niveauet før og efter bruddet (hhv. stiplede og fuldt optrukne linjer).

Kilde: Danmarks Statistiks registerdata og egne beregninger.

Mønsteret minder om tidligere årgange

Der er derimod ikke tegn på en stigende afgang af sygeplejersker i den offentlige sektor. Dette udelukker ikke, at der kan være særlige områder eller afdelinger, hvor arbejdsforholdene er blevet ringere med medarbejderafgang til følge, men i det samlede billede er der ikke noget, der tyder på det. Tværtimod ser de nyere årgange af uddannede sygeplejersker ud til i lidt højere grad end tidligere at være ansat i den offentlige sektor sammenlignet med tidligere årgange på samme stadie af deres karriere. Mønsteret for de nyere årgange minder om tidligere årgange, og der er således ikke tegn på, at der inden for de senere år har været en øget flugt fra den offentlige sektor.

Mange sygeplejerskeuddannede arbejder ikke med faget

Ligesom med de læreruddannede i foregående afsnit er der dog stadig den udfordring på området, at relativt mange af de uddannede sygeplejersker slet ikke arbejder med faget. Fx arbejder 30 pct. af de sygeplejersker, der afsluttede uddannelsen i 2009 ikke med faget i år 2017, hverken i

³² Afsnittet er baseret på Andersen m.fl. (2019d).

offentligt eller privat regi. Dette fænomen er ikke nyt, men det er tankevækkende og viser, at hvis sygeplejerskemangel skal afhjælpes, handler det ikke udelukkende om at uddanne flere, men i ligeså høj grad om at få flere af dem, der gennemfører uddannelsen til at arbejde med faget.

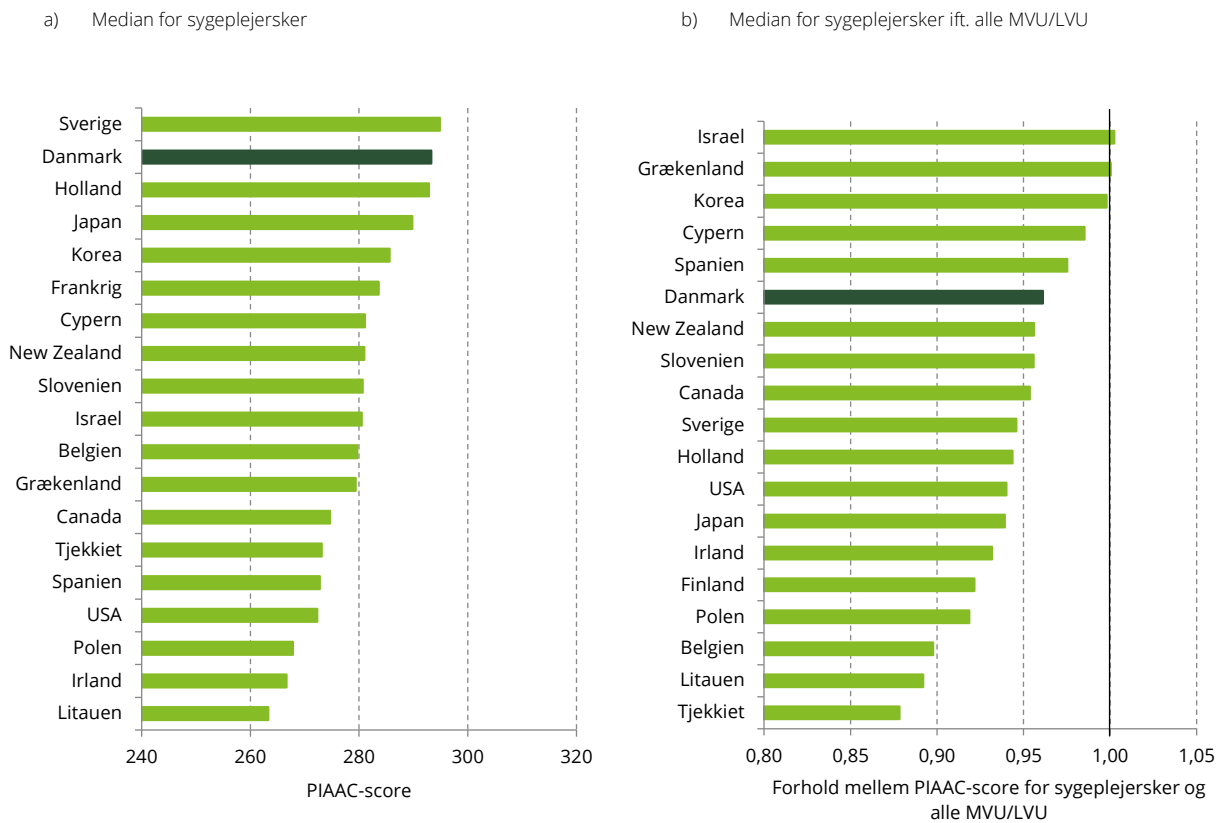
Danske sygeplejersker i international sammenligning

Danske sygeplejersker har et højt færdighedsniveau internationalt set målt via OECD's PIAAC-database. Det gælder både i læsning, matematik og problemløsning. Resultaterne for matematik er vist i Figur 5.6 a). Undersøgelsen er gennemført i år 2014.³³ Samtidig er sygeplejerskerne i Danmark tættere på færdighedsniveauet blandt andre med en mellemlang eller lang videregående uddannelse i samme land, end tilfældet er i de fleste andre lande, jf. Figur 5.6 b).

Dygtige sygeplejersker, men ikke alle arbejder med faget

Samlet set er de danske sygeplejersker dygtige målt på færdigheder i international sammenligning, og der er ikke tegn på, at rekrutteringen til uddannelsen er blevet dårligere de seneste 20 år. Der er heller ikke tegn på, at sygeplejerskerne i stigende grad flygter fra den offentlige sektor, men der er en høj andel af de uddannede sygeplejersker, der ikke arbejder med faget hverken i privat eller offentligt regi. Dermed er den centrale udfordring for den offentlige sektor at kunne få en tilstrækkeligt høj andel af de nyuddannede til at påbegynde deres karriere i den offentlige sektor.

Figur 5.6 Sygeplejerskernes matematiske færdigheder



Anm.: Figur a) viser medianscoren for alle sygeplejersker i landet. Figur b) viser forholdet mellem medianscoren for sygeplejersker og medianscoren for alle med en mellemlang eller lang videregående uddannelse ("college graduates") i landet. Den lodrette sorte streg angiver det niveau, hvor medianscoren for sygeplejersker er lig medianscoren for alle med en mellemlang eller lang videregående uddannelse.

Kilde: OECD's PIAAC-database og egne beregninger.

³³ Metode og yderligere resultater findes i Andersen m.fl. (2019d).

5.3 Den offentlige sektor har fortsat svært ved at fastholde de fagligt stærkeste

De offentligt ansatte samlet set

I de to foregående afsnit har vi behandlet to grupper af offentligt ansatte; lærere og sygeplejersker, men hvordan står det til med de ansatte i den offentlige sektor som helhed? Er det blevet sværere at ansætte de dygtigste, og er det blevet sværere at fastholde dem? Og hvordan er færdighederne for de offentligt ansatte sammenlignet med de privatansatte?³⁴

Rekrutteringen i den offentlige sektor er ikke et problem

De nyansatte i den offentlige sektor med en mellemlang eller lang videregående uddannelse er lige så dygtige som de nyansatte i den private sektor med en mellemlang eller lang videregående uddannelse. Dette gælder over hele linjen: De dygtigste offentligt nyansatte har samme karakterer som nyansatte i den private sektor, og det samme gælder også både for den typiske og de mindst dygtige af de nyansatte.³⁵ Den offentlige sektor får altså ikke nyansatte, der er hverken dårligere eller bedre end den private sektor. Dette billede er uændret de seneste 20 år, og det er altså ikke en udfordring for den offentlige sektor i Danmark at tiltrække dygtige medarbejdere i starten af deres karriere.

Nyansatte i den offentlige sektor forlader den over tid

En faldende andel af de personer, som starter med at arbejde i den offentlige sektor, bliver ved med at arbejde i den offentlige sektor de efterfølgende år. Det kan skyldes, at personerne skifter til et job i den private sektor, men også at personerne falder uden for arbejdsstyrken, fx for at studere eller af andre årsager. Der er dog ikke tegn på, at denne udvikling har ændret sig over tid.

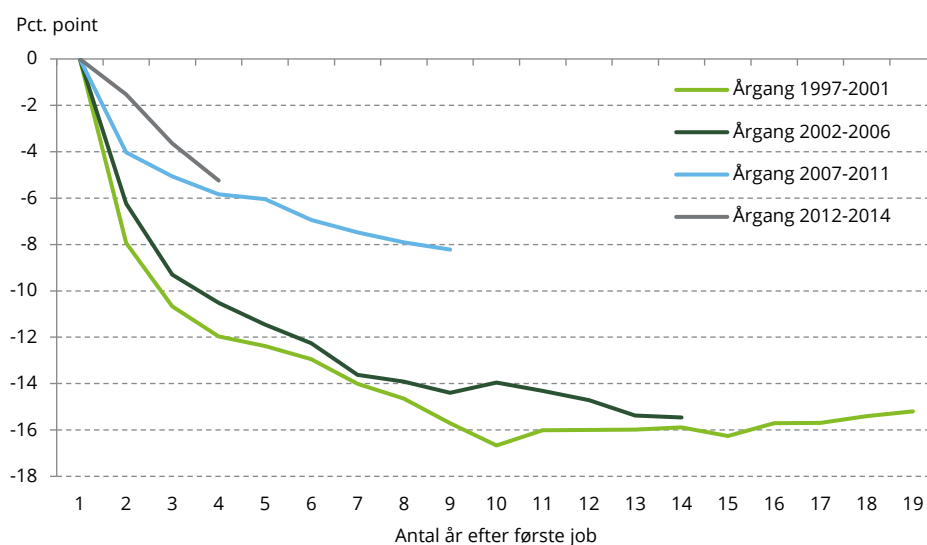
Lavere andel af fagligt meget stærke bliver i den offentlige sektor

Der er derimod forskel på, hvem af de nyansatte i den offentlige sektor, der forbliver i sektoren i længere tid. De dygtigste personer, målt på relative gymnasiekarakterer, forlader den offentlige sektor lidt hurtigere end de mindst dygtige, jf. Figur 5.7. Figuren viser forskellen i beskæftigelses-sandsynligheden i den offentlige sektor mellem de dygtigste 20 pct. og de mindst dygtige 20 pct. af de personer, der er blevet ansat samtidig i den offentlige sektor. Forskellen i fastholdelse mellem de fagligt stærkeste og de fagligt svageste er mindre for nyere kohorter – dette tyder på, at den offentlige sektor er blevet bedre til at fastholde de dygtigste medarbejdere.

³⁴ Afsnittet er baseret på Andersen m.fl. (2019e), som indeholder en række yderligere resultater.

³⁵ Med de dygtigste menes den 90. percentil, med typiske menes medianen og med dårligste menes den 10. percentil.

Figur 5.7 Personer med MVU eller LVU med første job i den offentlige sektor: Forskel i beskæftigelse i den offentlige sektor mellem fagligt stærkeste og svageste 20 pct.



Anm.: Figuren viser udviklingen over tid i differentieret afgang fra den offentlige sektor. Udgangspunktet er alle personer med en mellemlang eller lang videregående uddannelse, hvis første job efter endt uddannelse er i den offentlige sektor. Blandt disse findes de 20 pct. med højest gymnasiekarakterer og de 20 pct. med lavest gymnasiekarakterer. Figuren viser forskellen i offentlig beskæftigelse mellem de to grupper over tid.

Kilde: Danmarks Statistiks registerdata og egne beregninger.

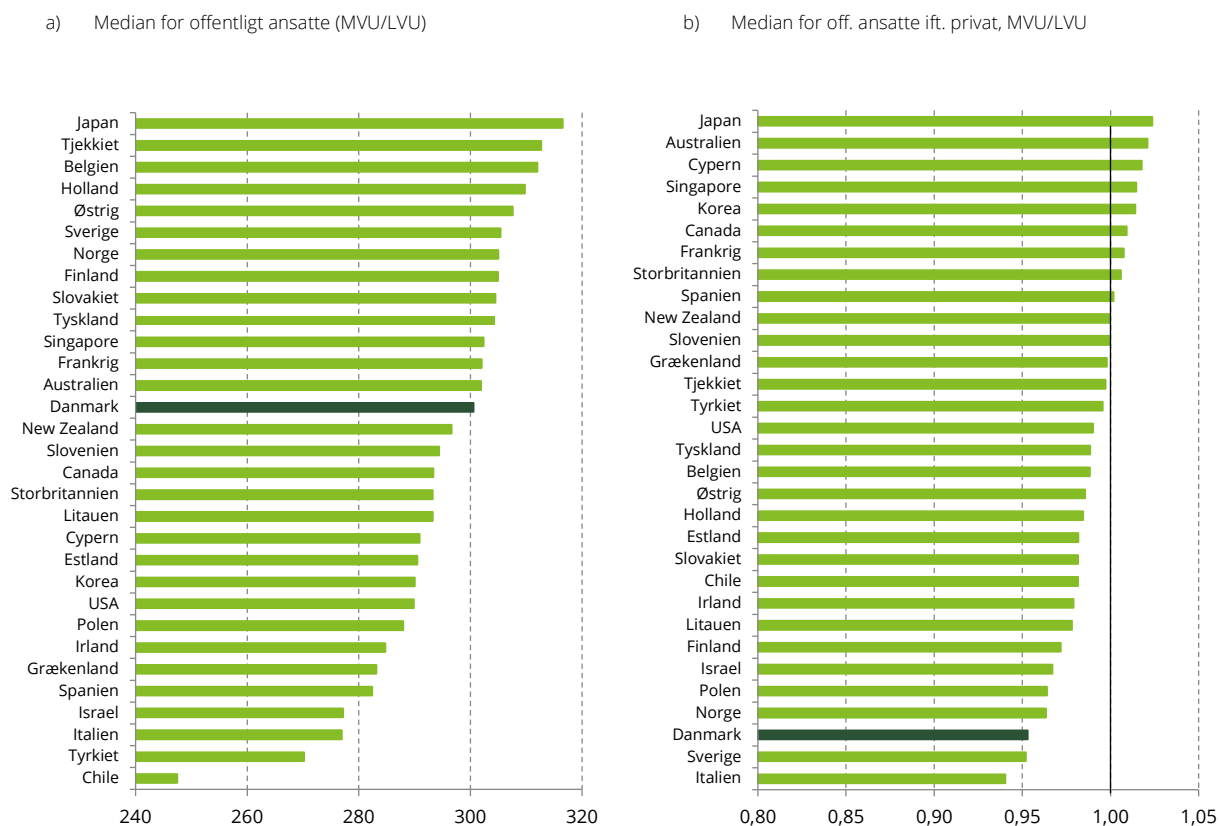
Offentligt ansatte i international sammenligning

I international sammenligning har Danmark rimeligt dygtige offentligt ansatte, når vi måler på færdigheder via OECD's PIAAC-database, jf. Figur 5.8 a), selvom en række andre lande, herunder Norge, Sverige og Finland, ligger lidt højere. Samtidig er Danmark et af de lande, hvor de offentligt ansatte samlet set har svagest færdigheder ift. de privatansatte, jf. Figur 5.8 b).

Ikke stigende rekrutteringsudfordringer i den offentlige sektor

Samlet set tyder vores analyse af de offentligt ansatte på, at den offentlige sektor ikke har et problem med at rekruttere i forhold til den private sektor, men at der fortsat er en udfordring med at holde fast i de dygtigste – selvom der er tegn på, at dette i stigende grad lykkes. Den differentierede afgang af de dygtigste ansatte fra den offentlige sektor betyder dog, at der er et efterslæb mht. færdigheder ift. den private sektor, når man kigger på alle ansatte.

Figur 5.8 Matematiske færdigheder hos offentligt ansatte med MVU/LVU



Anm.: Figur a) viser medianscoren for alle offentligt ansatte med en mellemlang eller lang videregående uddannelse ("college graduates") i landet. Figur b) viser forholdet mellem medianscoren for personer med en mellemlang eller lang videregående uddannelse ("college graduates") for offentligt ansatte ift. privatansatte. Den lodrette sorte streg angiver det niveau, hvor medianscoren for offentligt ansatte er lig medianscoren for privatansatte.

Kilde: OECD's PIAAC-database og egne beregninger.

5.4 Offentlige ledere er lige så gode som private

Føler de ansatte, at ledelsen er dårligere i det offentlige?

Hvordan står det til med kvaliteten af ledelsen i den offentlige sektor, når man spørger medarbejderne? Og er bedømmelsen af ledelsen bedre eller værre end de privatansattes? Den offentlige debat bærer til tider præg af påstande om manglende kvalitet af ledelsen i det offentlige,³⁶ dårlige arbejdsforhold³⁷ og for lidt fokus på brugerne.³⁸ Det er svært at give definitive, objektive svar på disse spørgsmål, så vi har i stedet spurgt de ansatte: Hvor godt synes offentligt ansatte om ledelsen, arbejdsforholdene mv., og hvordan svarer de ift. ansatte i den private sektor?

Analyse baseret på spørgeskemaundersøgelse fra Epinion

Analysen er baseret på en spørgeskemaundersøgelse foretaget af Epinion for Kraka-Deloitte i foråret 2019. Spørgeskemaundersøgelsen er repræsentativ for den danske befolkning over 18 år og indeholder lige over 2.000 respondenter.³⁹

³⁶ Se fx regeringsudspillet "Bedre ledelse på offentlige arbejdspladser" fra januar 2019, <https://www.regeringen.dk/nyheder/ledelses-og-kompetencereform/>.

³⁷ En meningsmåling fra foråret 2018 viste, at fire ud af ti danskere mente, at arbejdsforholdene i den offentlige sektor var dårlige, se <https://www.ugebreveta4.dk/artikel/fire-ud-af-ti-danskere-offentligt-ansatte-har-daarlige-arbejdsvilkkaar>.

³⁸ Se fx Ledelseskommisionens anbefalinger (2018): https://ledelseskom.dk/files/media/documents/hovedpublikationer/saet_borgerne_foerst_-_ledelseskommisionens_rapport.pdf.

³⁹ Afsnittet er baseret på Andersen m.fl. (2019f), som indeholder metode og yderligere resultater.

Ansatte i offentlig og privat sektor bedømmer ledelsen ret ens

Vores analyse finder, at ansatte i den offentlige og den private sektor bedømmer deres ledelse og deres arbejdsplads forholdsvis ens. Det gælder bedømmelse af kollegerne, af nærmeste leder, af ledelsens fokus på hhv. arbejdsmiljø og kunder/brugere samt overordnet tilfredshed med jobbet. Bedømmelsen af topledelsen er lidt dårligere i den offentlige sektor, mens der er mere klare forskelle i vurderingen af, om der er tid nok til at udføre arbejdsopgaverne.

Nærmeste leder bedømmes ens ...

Bedømmelsen af, om nærmeste leder gør et godt job, er vist i Figur 5.9 a). Generelt vurderer respondenterne nærmeste leder godt i begge sektorer, og der er ikke statistisk signifikante forskelle mellem besvarelserne fra de privat og offentligt ansatte. Vores undersøgelse kan altså ikke genkende billedet af, at der er en særlig ledelsesudfordring i den offentlige sektor for så vidt angår den nærmeste ledelse.

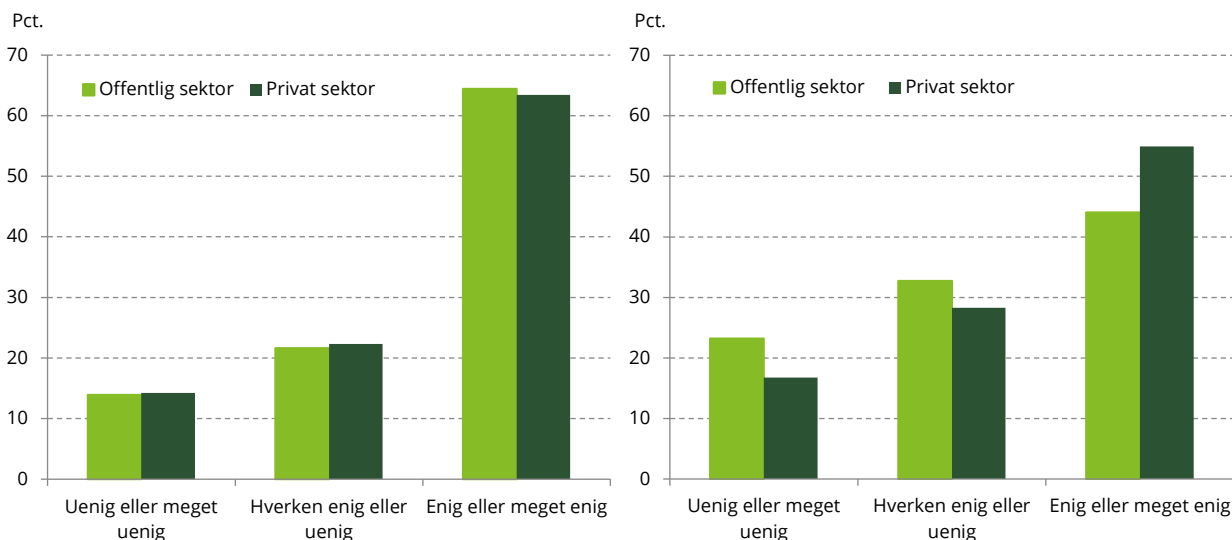
... men topledelsen bedømmes dårligere i det offentlige

Vi finder til gengæld en forskel i, hvordan topledelsen bliver bedømt af respondenterne på tværs af sektorerne. Topledelsen bliver i begge sektorer vurderet positivt, hvor 55 pct. af alle privatansatte er enige eller meget enige i, at topledelsen gør et godt job, mens det tilsvarende tal i den offentlige sektor er 44 pct. Der er også flere offentligt ansatte, der bedømmer topledelsen negativt, nemlig 23 pct. offentligt ansatte mod 17 pct. privat ansatte. Forskellene er statistisk signifikante, men af moderat størrelsesorden.

Figur 5.9 Bedømmelse af nærmeste leder og topleder, privat og offentlig sektor

a) Min nærmeste leder gør et godt job

b) Topledelsen i min virksomhed/organisation gør et godt job



Anm.: Figur a) er baseret på 900 besvarelser, hvoraf 328 arbejder i den offentlige sektor og 572 arbejder i den private sektor. Figur b) er baseret på 868 besvarelser, hvoraf 316 arbejder i den offentlige sektor og 552 arbejder i den private sektor.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.

Flere offentligt ansatte føler, der er for lidt tid til opgaverne

Der er ét område, hvor forskellen mellem den private og den offentlige sektor er meget klar: Bedømmelsen af, om der er tid til at udføre arbejdsopgaverne godt nok, jf. Figur 5.10 a). Mere end hver fjerde medarbejder i den offentlige sektor er uenig eller meget uenig i, at der er tid nok, nemlig 27 pct., og det er næsten dobbelt så mange som i den private sektor, hvor 15 pct. er uenige eller meget uenige i, at der er tid nok. Der er stadig et flertal af offentligt ansatte, som mener, at der er tid nok til arbejdsopgaverne, nemlig 53 pct., mens den tilsvarende andel i den private sektor er 60 pct.

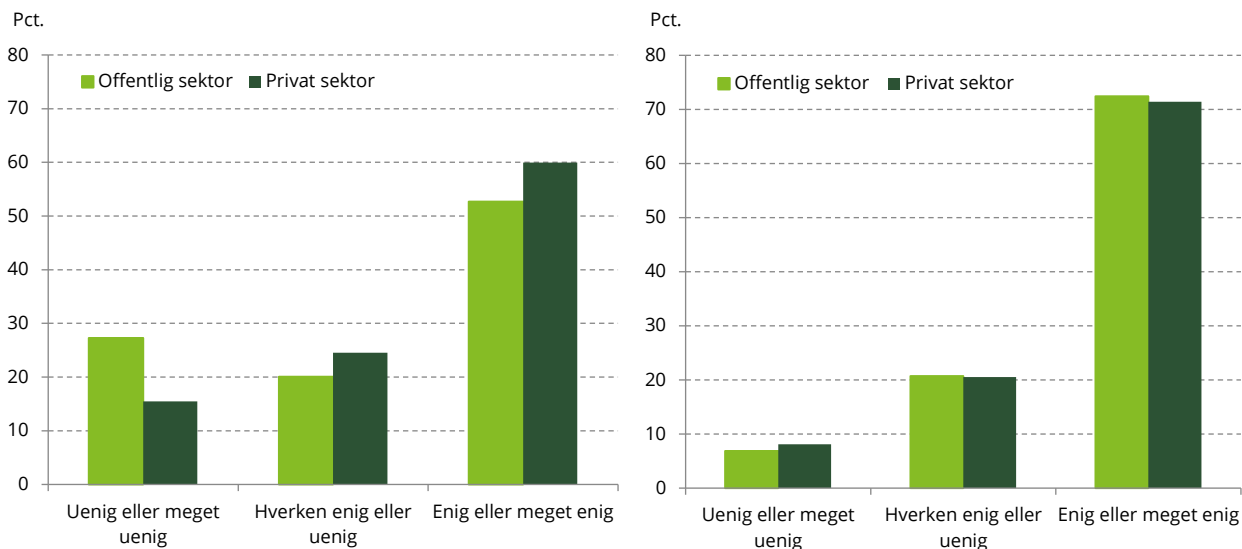
Jobtilfredsheden er helt ens for offentligt og privat ansatte

På trods af den lavere bedømmelse af toplederne og den højere vurdering af, at der er for lidt tid til at udføre arbejdsopgaverne, er den overordnede tilfredshed med jobbet helt ens i den offentlige og den private sektor, og jobtilfredsheden er overordnet høj i begge sektorer, jf. Figur 5.10 b). Der er omkring 7 pct. af de offentlige ansatte mod 8 pct. af de privatansatte i undersøgelsen, som er uenige eller meget uenige i, at de samlet set er godt tilfreds med deres arbejde.

Figur 5.10 Tid til arbejdsopgaver og jobtilfredshed, privat og offentlig sektor

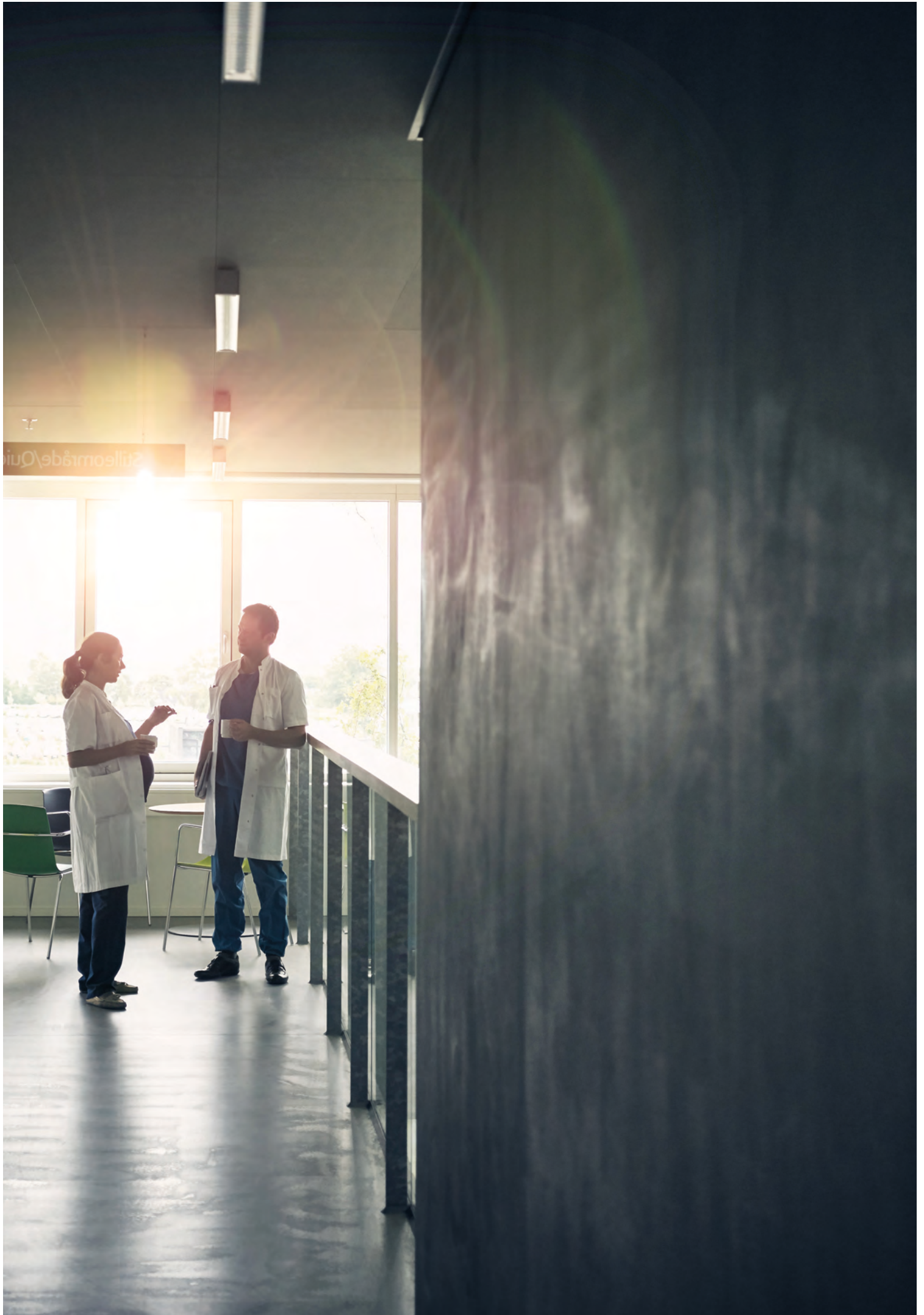
a) Jeg har i dagligdagen tid nok til at udføre mine arbejdsopgaver godt nok

b) Jeg er alt i alt godt tilfreds med mit nuværende arbejde



Anm.: Figur a) er baseret på 972 besvarelser, hvoraf 336 arbejder i den offentlige sektor og 636 arbejder i den private sektor. Figur b) er baseret på 980 besvarelser, hvoraf 341 arbejder i den offentlige sektor og 640 arbejder i den private sektor.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.





6. Ulighed og omfordeling i Danmark

Indkomstfordeling er et grundlæggende samfundsanliggende ...

Fordeling af indkomster i en befolkning er et grundlæggende anliggende, som et samfund tager stilling til. Der er hverken moralsk eller videnskabeligt en "rigtig" grad af lighed eller omfordeling, men det er et emne, der ofte indgår i samfundets diskussion om fordelingen af ressourcer, indkomster og muligheder.

... der afhænger af evner, ressourcer og omfordeling

Indkomstfordelingen i et samfund afhænger principielt af fordelingen af evner, kundskaber og ressourcer i befolkningen. I en "social markedsøkonomi" som den danske påvirkes fordelingen også af samfundets indsats for uddannelse og for udviklingen af menneskelige kompetencer i bred forstand. Derudover træffer samfundet et valg om den ønskede fordeling af disponible indkomster og forbrugsmuligheder via omfordeling af indkomster gennem offentlige overførselsindkomster, beskatning og offentlig service.

Indkomstfordeling er igen aktuelt

Danmark oplevede i løbet af anden halvdel af det seneste århundrede, gennem bl.a. udbygningen af velfærdsstaten og kvindernes stigende erhvervsdeltagelse, en stigende indkomstlighed. Siden starten af 90'erne kan vi dog konstatere en stigende indkomstulighed i det danske samfund på tværs af forskellige indkomstdefinitioner. Dette er sket i takt med en konsolidering af den offentlige sektor siden 90'erne, et øget fokus på de økonomiske incitamenter til beskæftigelse, en mere decentral løndannelse og ikke mindst en global udvikling mod større globalisering og øget automatisering af produktionsprocesser.

Topindkomster som aspekt af indkomstfordelingen

En udvikling i indkomstfordelingen, som især har fået opmærksomhed de senere år, er, at en stigende andel af de samlede indkomster er gået til den ene procent af befolkningen, som har de højeste indkomster. For eksempel gav udgivelsen af bogen "Kapitalen i det 21. århundrede" af Thomas Piketty i 2014 anledning til en omfattende offentlig diskussion af fordelingen af indkomster, indkomsttyper og ikke mindst den andel af indkomsten, som de bedst tjene modtager. Bogen faldt ind i en allerede aktiv debat om stigende ulighed i flere samfund i den vestlige verden. For at kaste mere lys på fakta for Danmark ser vi i dette kapitel derfor nærmere på udviklingen i topindkomsternes indkomstandel.

Timelønninger er central markør for indkomst og ulighed

Timelønnen er en afgørende og mærkbar faktor for størrelsen af lønindkomsten for hovedparten af alle voksne danskere under pensionsalderen, der arbejder som lønmodtagere. På sigt kan den enkelte beskæftigede øge sin timeløn gennem fx uddannelse, erfaring eller jobskifte, men på kort sigt udtrykker timelønnen den mulighed, som den enkelte umiddelbart har for at øge sin indkomst ved en ekstra arbejdsindsats. Derfor er timelønninger en central markør for indkomstfordelingen. Vi ser her på, hvordan spredningen mellem de laveste og de højeste timelønninger har udviklet sig de seneste 20 år.

Offentlig service spiller vigtig rolle for omfordeling

Et omfordelende element i det danske samfund, som ofte overses, er den offentlige service. Ydelser som børnepasning, uddannelse, sundhed og pleje udgør en implicit indkomstværdi for borgerne. Værdien af offentlig service bør derfor indgå i fordelingsopgørelser for den disponible indkomst på linje med indkomster fra beskæftigelse, kapitalafkast, overførsler mv. Dette aspekt ses der også på i kapitlet.

Kapitlets indhold

I afsnit 6.1 beskrives og diskuteres den generelle udvikling i indkomstuligheden i Danmark siden starten af 90'erne, efterfulgt i afsnit 6.2 om udviklingen i den indkomstandel, der tilfalder den ene

procent af personerne i Danmark, der har de højeste indkomster. Afsnit 6.3 viser en stigende forskel i timelønninger mellem højt- og lavtlønnede, mens vi i afsnit 6.4 diskuterer den rolle, som den offentlige service, i form af børnepasning, uddannelse, sundhedsydelser og ældrepleje, spiller for omfordelingen i Danmark.

6.1 Stigende indkomstforskelle i Danmark

Afsnit ser på indkomstulighed siden starten af 90'erne

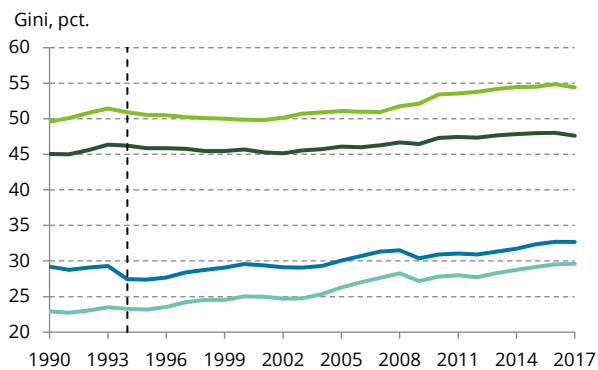
I dette afsnit ser vi på udviklingen i indkomstulighed i Danmark siden starten af 90'erne for forskellige indkomstbegreber. Udviklingen perspektiveres ift. internationale tendenser og betydningen af en ændret befolkningssammensætning vises. Afsluttende ses der på udviklingen af indkomstmobiliteten i Danmark. Analyserne er nærmere dokumenteret i Kühl og Christensen (2019a).

Stigende indkomstulighed siden starten af 90'erne

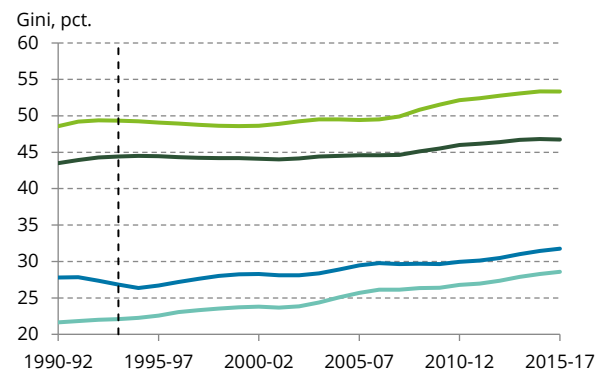
En opgørelse af såkaldte Gini-koefficienter for fire forskellige indkomstbegreber viser en jævnt stigende indkomstulighed i Danmark siden starten af 90'erne, jf. Figur 6.1 a).⁴⁰ I opgørelserne skelnes der mellem fire forskellige indkomstbegreber, da det kan illustrere betydningen af forskellige indkomsttyper for indkomstulighed og vise den offentlige sektors rolle i omfordelingen af indkomster.

Figur 6.1 Indkomstulighed i Danmark

a) Gini-koefficienter



b) Gini-koefficienter, 3-årige løbende indkomstgennemsnit



— Erhvervsindkomst — Egen bruttoindkomst — Samlet bruttoindkomst — Disponibel indkomst

Anm.: Indkomsten er familieækvivaleret, så der tages højde for stordriftsfordele i husstande. Opgørelserne foretages for alle personer på mindst 18 år, der er bosat i Danmark hele året. Der er databrud i 1994 for samlet bruttoindkomst og disponibel indkomst, da bl.a. kontanthjælpsatsene fra 1. januar 1994 blev hævet og sammen med andre tidligere skattefrie overførsler og tillæg blev gjort skattepligtige. Dette giver mindre problemer i sammenligningen af disse indkomster over tid i starten af den viste periode.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

Ulighed er højest for erhvervsindkomster

...

Med en Gini-koefficient på 54 pct. i 2017 udviser erhvervsindkomster fra lønarbejde, honorarer, samt overskud fra egen virksomhed den største ulighed blandt de fire definerede indkomstbegreber. Dette skyldes, at en lang række personer, herunder pensionister og langvarige overførselsindkomstmottagere, ikke har erhvervsindkomster. Gini-koefficienten falder til knap 48 pct., når erhvervsindkomsten suppleres med formueindkomster, private pensioner og værdien af egen bolig, så den såkaldte egen bruttoindkomst fremkommer, jf. også Boks 6.1.

... og markant lavere, når offentlige overførsler medregnes

Uligheden, opgjort ved Gini-koefficienten, falder kraftigt til knap 33 pct., når der ses på den samlede bruttoindkomst, dvs. når også offentlige overførsler indregnes. Dette afspejler, at de offentlige overførsler især modtages af personer, der har få eller ingen indkomster fra erhverv, formue mv.

⁴⁰ Gini-koefficienter er et hyppigt anvendt fordelingsmål, der kan variere mellem 0 og 1, hvor en Gini-koefficient på 0 indebærer, at alle personer i befolkningen har samme indkomst, mens en Gini-koefficient på 1 udtrykker, at en enkelt person modtager al indkomst i befolkningen.

Laveste ulighed for disponible indkomster ...

... men Gini herfor er steget fra 23 pct. til 30 pct.

Den disponible indkomst, hvor også beskatning indregnes, er ud fra et velfærds perspektiv det centrale indkomstbegreb, da det er et udtryk for den enkelte borgers forbrugsmuligheder. Fordelingen af den disponible indkomst udviser en lavere ulighed end bruttoindkomsterne, da det progressive skattesystem reducerer indkomsten relativt mere for højindkomstmodtagere. Siden starten af 90'erne er uligheden og Gini-koefficienten for den disponible indkomst steget fra knap 23 pct. til knap 30 pct.

Boks 6.1 Indkomstdefinitioner mv. til analyse af indkomstulighed

For at belyse forskelle mellem forskellige indkomstkilder og den offentlige sektors rolle for omfordelingen af indkomster skelnes der i afsnit 6.1 og afsnit 6.2 mellem fire overordnede indkomstbegreber:

Erhvervsindkomst omfatter indkomster fra lønarbejde, honorarer samt overskud fra egen virksomhed.

Egen bruttoindkomst er summen af erhvervsindkomst og indkomster fra formue, privat pension mv. samt brugsværdien af egen bolig. Sidstnævnte medtages, så boligejeres indkomstforhold kan sammenlignes med lejere, der afholder deres boligomkostninger af de løbende udgifter.

Samlet bruttoindkomst er summen af egen bruttoindkomst og offentlige overførselsindkomster.

Disponibel indkomst er samlet bruttoindkomst fratrukket skattebetalinger.

Opgørelserne af indkomstfordelingen foretages for alle personer på 18 år eller ældre, der er bosat i Danmark hele året. I afsnit 6.1 familieækvivaleres indkomster for at tage højde for, at familier, der kan deles om fx bolig, mad og transport, har stordriftsfordele, da omkostningerne ved en ekstra person i familien typisk er faldende med et stigende antal familiemedlemmer, jf. Kühl og Christensen (2019a). Familieækvivalering indebærer, at indkomster efter en korrektion for stordriftsfordele fordeles ligeligt på alle familiemedlemmer.

Stigende ulighed, også ved udglætning af indkomster over tid

Når indkomstuligheden opgøres i et enkelt år, kan en del af uligheden bero på variation af indkomster fra år til år for den enkelte person. Hvis en person i blot et enkelt år har en meget høj eller lav indkomst, vil det øge den opgjorte ulighed ift. en situation, hvor personen har sin sædvanlige indkomst. Betydningen af dette illustreres ved at opgøre Gini-koefficienterne ud fra 3-årige løbende indkomstgennemsnit for de enkelte personer. Dette reducerer Gini-koefficienterne lidt for alle de fire indkomstbegreber, men tendensen til stigende ulighed siden starten af 90'erne er uændret, jf. Figur 6.1 b) ovenfor. Indkomstgennemsnit over fem eller syv år reducerer Gini-koefficienterne yderligere, men ikke i samme grad som det 3-årige gennemsnit, og tendensen til stigende ulighed over tid er igen den samme.

Omfordelingseffekt af overførsler og skatter er faldet

Siden 1990 har stigningen i Gini-koefficienten for den disponible indkomst været både absolut og relativt større end stigningen i ulighed for bruttoindkomstbegreberne. Dermed er forskellen mellem Gini-koefficienten for de to indkomstbegreber mindsket. Det indikerer, at den udlignende effekt af offentlige overførsler og af skattesystemet er faldet siden starten af 90'erne. En del af forklaringen på dette er, at skiftende regeringer har gennemført en lang række reformer på skatte- og overførselsområdet, som har reduceret omfordelingen til fordel for øgede økonomiske incitamenter til beskæftigelse, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013).

Fleere ældre, ...

... et højere uddannelsesniveau og...

... flere indvandrere...

... har øget uligheden

En mindre del af den stigende ulighed skyldes ændringer i befolkningens sammensætning ift. alder, uddannelsesniveau og herkomst de seneste årtier. Ældre har ofte lavere indkomster end midaldrende. En stigende andel ældre øger derfor uligheden i samfundet. Samtidig er indkomstuligheden indenfor uddannelsesgrupper stigende med uddannelsesniveau, da et øget uddannelsesniveau typisk giver bedre mulighed for højere indkomster, men ikke garanterer det.⁴¹ Det stigende uddannelsesniveau i befolkningen de senere årtier kan derfor øge uligheden i samfundet samlet set, når der bliver flere personer i uddannelsesgrupper med en større ulighed. Andelen af personer i Danmark med anden etnisk herkomst end dansk er også steget, hvilket isoleret set øger uligheden, da indkomstspredningen er større indenfor gruppen af indvandrere og efterkommere

⁴¹ Kjeldsen (2016) finder, at uligheden inden for gruppen af personer med en videregående uddannelse er højere end for grupperne af ufaglærte eller faglærte personer.

end i befolkningen i øvrigt.⁴² De Økonomiske Råd (2016) har vist, at ændringer i befolkningens alder, uddannelse og herkomst fra 1994 til 2014 forklarer godt en fjerdedel af den stigende ulighed i perioden.

Flere studerende har ikke betydning for stigende ulighed

Der har været en diskussion om, hvorvidt den stigende ulighed de senere årtier skyldes et stigende antal studerende, der har lavere indkomster under studierne, men kan se frem til højere indkomster senere hen. Et robusthedstjek, hvor ovenstående analyser gennemføres ekskl. studerende, ændrer dog ikke på den overordnede konklusion om stigende indkomstulighed, jf. Kühl og Christensen (2019a). I en dekomponering af ændringen i Gini-koefficienter fra 1994 til 2014 viser Kjeldsen (2016) tilsvarende, at et stigende antal studerende kun forklarer en meget lille del af den stigende ulighed.

Et globaliseret arbejdsmarked presser lavtuddannede

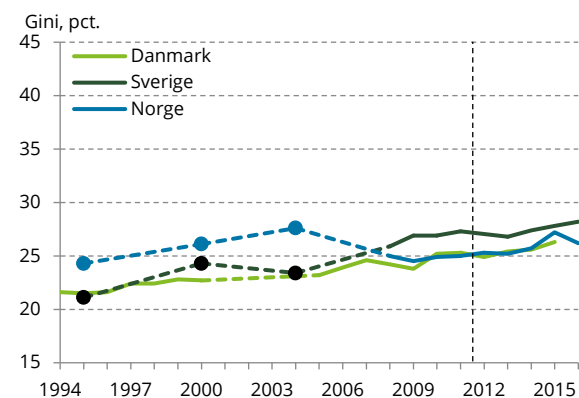
En af årsagerne til stigende ulighed kan være det øgede globaliseringspres på den danske økonomi og de afledte effekter for især lavtuddannede. Kraka-Deloitte har tidligere vist, at især lavtuddannede og faglærte oplever en lavere beskæftigelse og erhvervsindkomst, når virksomheder, som de er ansat i, ansætter flere lavtuddannede med udenlandsk baggrund, jf. Kraka-Deloitte (2018).

Stigende ulighed er et internationalt fænomen

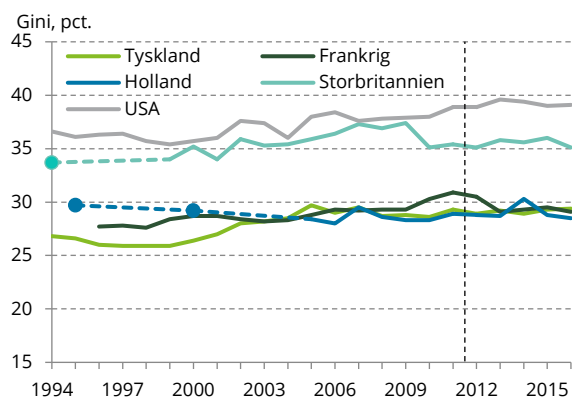
En stigende ulighed er et internationalt fænomen. En OECD-opgørelse viser, at Gini-koefficienterne siden 1994 også er steget for de øvrige nordiske lande og en række angelsaksiske og kontinentaleuropæiske lande, jf. Figur 6.2. Kun Holland og Storbritannien har oplevet en omtrent uændret ulighed.

Figur 6.2 Gini-koefficienter, disponibel indkomst, udvalgte OECD-lande

a) Danmark, Sverige og Norge



b) Kontinentaleuropæiske og angelsaksiske lande



Anm.: Stiplede linjer viser, at start- og slutpunktet er forbundet ved lineær ekstrapolering. OECDs Gini-koefficienter er opgjort for hele befolkningen. Opgørelsesniveauet er husstande, hvor den samlede husstandsindkomst ækvivaleres, og husstanden indgår i den samlede population vægtet med antallet af personer i husstanden. Fra 2011 til 2012 var der en ændring i OECDs metodiske tilgang. For Storbritannien er Gini-koefficienten beregnet med den nye definition trukket tilbage til 2002.

Kilde: <https://stats.oecd.org/>, tabel "Income distribution and poverty" og egne beregninger.

Indkomstmobilitet er udtryk for muligheder

En opgørelse af indkomstfordelingen, som vist ovenfor, viser status på et givent tidspunkt. Indkomstmobilitet, fx udtrykt som personers indkomster ift. deres forældres indkomster, er et udtryk for de muligheder, som borgerne har for at virkeliggøre deres planer og drømme over tid.

Høj mobilitet i Danmark internationalt set

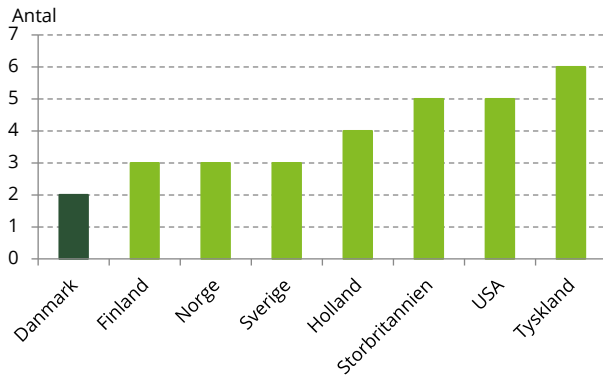
Danmark har som udgangspunkt et højt niveau af indkomstmobilitet. Opgjort som sammenhængen mellem fædres og børns indkomster ville det i Danmark tage omtrent to generationer for en person fra laveste decil i indkomstfordelingen at nå op på gennemsnitsindkomsten. Dette skal

⁴² Blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere er indkomstuligheden på omtrent samme niveau, som for gruppen af personer med dansk baggrund, mens indkomstuligheden er betydelig højere for vestlige indvandrere og efterkommere, jf. Kjeldsen (2016).

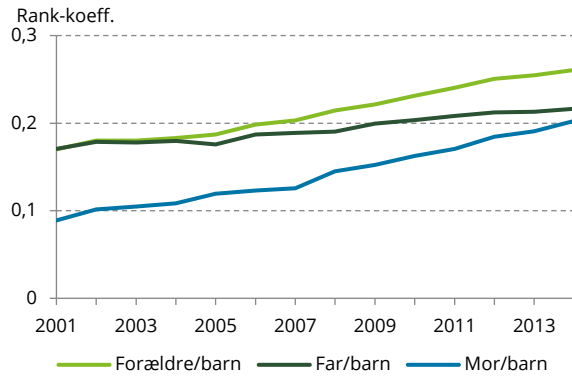
sammenlignes med fx tre generationer i de øvrige nordiske lande og seks generationer i Tyskland, jf. Figur 6.3 a).

Figur 6.3 Indkomstmobilitet

a) Antal generationer for at nå gennemsnitsindkomsten



b) Sammenhæng mellem børns og forældres indkomster



Anm.: Opgørelsen til figur a) dækker over en simulation baseret på indkomstelasticiteter mellem sønners og fædres indkomster og tager udgangspunkt i en indkomst i laveste decil af indkomstfordelingen, jf. også Bowles and Gintis (2002). I figur b) sammenholdes børn og deres forældres placering i indkomstfordelingen, hvor børnenes indkomst er 3-årige gennemsnit af indkomsten i alderen 39-41 år, mens forældrenes indkomst er et 3-årigt gennemsnit 20 år tidligere, hvor forældrene er i alderen 30-59 år. Sammenhængen mellem børn og forældres indkomst er estimeret ved percentiler efter erhvervsindkomst (rank-koefficient). Estimatene skal tolkes som den marginale ændring i børnenes percentil i indkomstfordelingen afhængig af forældrenes indkomstepcentil.

Kilde: OECD (2018), Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017b) og egne beregninger.

Faldende indkomstmobilitet i Danmark

Trods den pæne placering internationalt set, finder en række nyere analyser dog en faldende indkomstmobilitet i Danmark. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017b) viser, at sammenhængen mellem forældres og børns placering i indkomstfordelingen er blevet stærkere fra 2001 til 2014, jf. Figur 6.3 b).⁴³ Børnenes placering i indkomstfordelingen er dermed i højere grad end tidligere bestemt af deres forældres placering. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017b) påpeger, at det især er sammenhængen mellem børns og deres mødres indkomst, som er steget, og forklarer dette med stigende erhvervsdeltagelse og beskæftigelsesomfang blandt kvinder, hvis arbejdsmarkedsstatus derved i højere grad ligner deres børns. Det ændrer dog ikke på, at indkomstmobiliteten har været faldende. Tilsvarende har Kraka for omtrent samme periode tidligere vist en faldende indkomstmobilitet mellem generationer og en stigende betydning af opvækstvilkår for personers indkomster som voksne, jf. Jacobsen (2016) og Vasiljeva m.fl. (2016).

6.2 Topindkomsterne stikker af

Afsnit ser på topindkomstandel

I det foregående afsnit så vi på udviklingen af indkomstulighed henover den samlede indkomstskala målt ved Gini-koefficienter. Som et andet fordelingsmål ser vi i dette afsnit på den andel af indkomsten, der tilfalder den ene procent af den voksne befolkning, som har de højeste indkomster. Indkomstdefinitioner mv. følger analyserne i afsnit 6.1, og analysen er nærmere dokumenteret i Kühl og Christensen (2019b). Til forskel fra afsnit 6.1 ser vi her alene på personers egne indkomster, dvs. indkomster familieækvivaleres ikke, jf. også Boks 6.1 ovenfor.

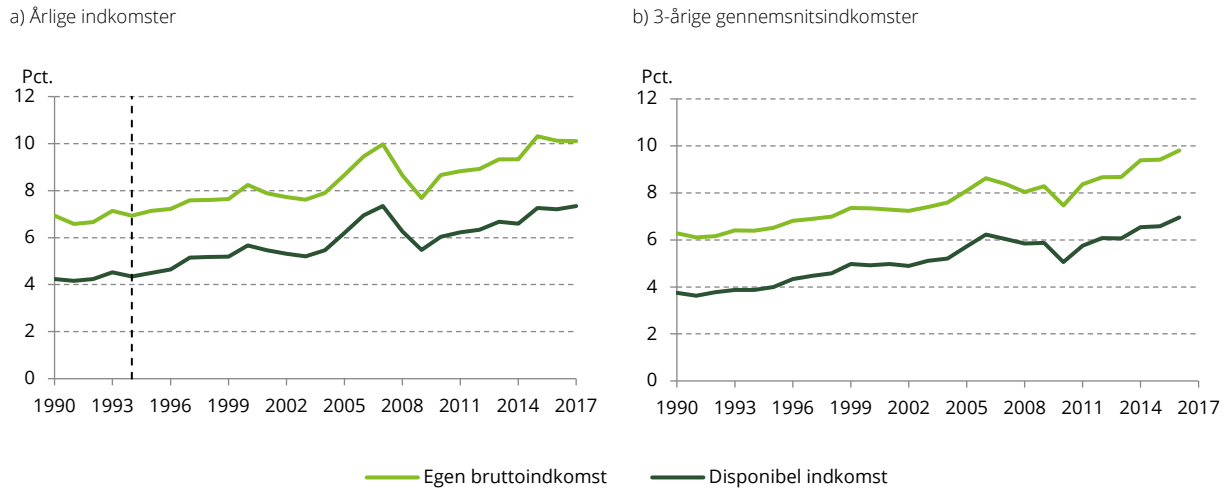
Topindkomsters bruttoindkomstandel er steget fra 7 til 10 pct.

Den andel af de samlede bruttoindkomster i samfundet fra arbejde, formue og bolig mv., som tilfalder den ene procent af befolkningen med de højeste indkomster i Danmark, er steget fra ca. 7 pct. i starten af 90'erne til ca. 10 pct. i 2017, jf. Figur 6.4 a). Topindkomstgruppen omfatter i 2017 personer med en samlet årsindkomst før skat og overførsler på mindst 1,4 mio. kr. Indkomstandelen af de disponible indkomster for topindkomstgruppen er tilsvarende steget fra ca. 4 pct. til

⁴³ Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017b) viser også, at den faldende mobilitet bevares, når forældres indkomster udglattes over syv år i stedet for over tre år for i højere grad at tage højde for midlertidige udsving.

ca. 7 pct. siden starten af 90'erne. De Økonomiske Råd (2016) og CEPOS (2019b) finder ligeledes en stigende indkomstandel til dem med topindkomster siden hhv. 90'erne og år 2000.

Figur 6.4 Indkomstandel for den øverste ene procent i indkomstfordelingen



Anm.: Figur a) viser den andel af den samlede indkomst, som den ene procent med de højeste indkomster tjener. I figur b) er indkomstandelen opgjort for personer, der med deres 3-årige løbende indkomstgennemsnit ligger over det 99. indkomstpercentil i det enkelte år. Egen bruttoindkomst omfatter al erhvervsindkomst fra løn, selvstændig virksomhed og honorarer, kapitalindkomster samt værdien af egen bolig. Disponibel indkomst er inkl. offentlige overførsler og efter skattebetalinger. For den disponible indkomst er der databrud i 1994, da overførselsindkomsterne fra 1. januar 1994 blev hævet og sammen med andre tidligere skattefrie overførsler og tillæg blev gjort skattepligtige.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

Også stigende ulighed ved udglatning af indkomster

Billedet af en stigende indkomstandel til personerne med de højeste indkomster bevares, når der ses på 3-årige gennemsnitsindkomster, jf. Figur 6.4 b). For denne gruppe af topindkomstp personer er andelen af den samlede disponible indkomst steget fra ca. 4 pct. i starten af 90'erne til knap 7 pct. i 2016. Den øgede andel af den samlede indkomst for topindkomstgruppen skyldes således ikke, at flere personer temporært har haft en meget høj indkomst.

Internationalt stigende topindkomstandele

En opgørelse af topindkomstandele for en række lande siden 1980 viser store ligheder i udviklingen. Alle betragtede lande har oplevet en markant stigning i indkomstandelen for topindkomstgruppen siden 1980, jf. Figur 6.5. For alle de viste europæiske lande er indkomstandelen for topindkomstgruppen siden starten af 80'erne steget fra mellem 5 pct. og 9 pct. til mellem 8 pct. og 12 pct.⁴⁴ Den internationale sammenligning af topindkomstandele er baseret på et bruttoindkomstbegreb, der omfatter al personlig indkomst før skatter og offentlige overførsler, jf. Alvaredo m.fl. (2016). Som bruttoindkomster afspejler sammenligningen dermed de indkomster fra ressourcer i samfundet, som tilfalder personer forskellige steder på indkomstskalaen, inden samfundet omfordeler indkomster via en evt. progressiv beskatning og indkomstoverførsler.

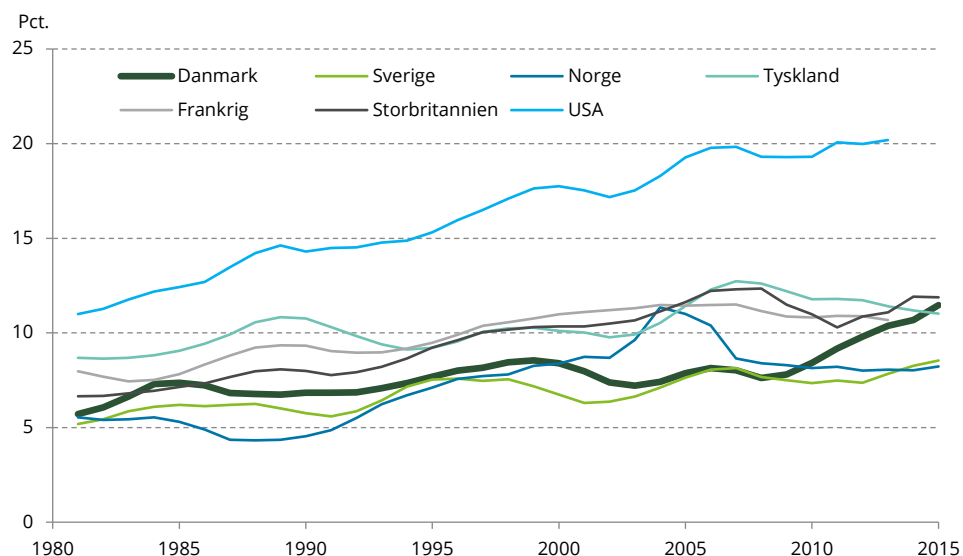
Større stigning i Danmark de senere år

Danmark skiller sig ud i det generelle billede, idet topindkomstandelen i Danmark viser en atypisk udvikling de senere år. I starten af 80'erne lå Danmark, med en indkomstandel på godt 6 pct., til den øverste ene procent af indkomstfordelingen, hvilket var lavt blandt de betragtede lande. Frem til ca. 2008 steg indkomstandelen for topindkomstgruppen i Danmark i samme takt eller en lille smule mindre end i de øvrige europæiske lande. Siden 2009 er indkomstandelen for topindkomstgruppen i Danmark derimod steget markant mere end i de øvrige lande.⁴⁵

⁴⁴ Forskellen mellem topindkomstandelen opgjort på baggrund af danske registerdata (fx Figur 1.1) og den internationale sammenligning skyldes mindre afvigelser og forskellige indkomstdefinitioner, jf. Kühl og Christensen (2017b).

⁴⁵ En tilsvarende højere stigning i Danmark end i de øvrige nordiske lande kan også konstateres for indkomstandelen for de øverste 10 pct. i indkomstfordelingen, jf. Blanchet mfl. (2019).

Figur 6.5 Indkomstandel til top 1 pct.



Anm.: Den internationale sammenligning af indkomstandelen for den øverste ene procent af indkomstfordelingen sker på baggrund af World Inequality Database (WID; <https://wid.world/>) og er baseret på indkomstbegrebet "pre-tax national income", der omfatter al personlig indkomst før skatter og offentlige overførsler, jf. Alvaredo m.fl. (2016). Indkomstbegrebet kan sammenlignes med indkomstbegrebet "egen bruttoindkomst", jf. Boks 6.1 afsnit 6.1 samt Kühl og Christensen (2019b). Indkomstandelen er beregnet som 3-årige løbende gennemsnit og er vist i midtpunktet.

Kilde: World Inequality Database og egne beregninger.

Danmark har høj topindkomstandel i Europa

Efter stigningen siden 2009 ligger topindkomstandelen i Danmark, ifølge de seneste tal, i toppen blandt de betragtede europæiske lande. Topindkomstgruppens indkomstandel i Danmark på ca. 11 pct. er sammenlignelig med topindkomstgruppens indkomstandel i Tyskland, Frankrig og Storbritannien. I både Sverige og Norge har den ene procent af personer med de højeste indkomster, med ca. 8 pct. af indkomsterne, en lavere andel end i Danmark. USA ligger, med en indkomstandel på ca. 20 pct. til topindkomstgruppen, klart højest blandt de betragtede lande.

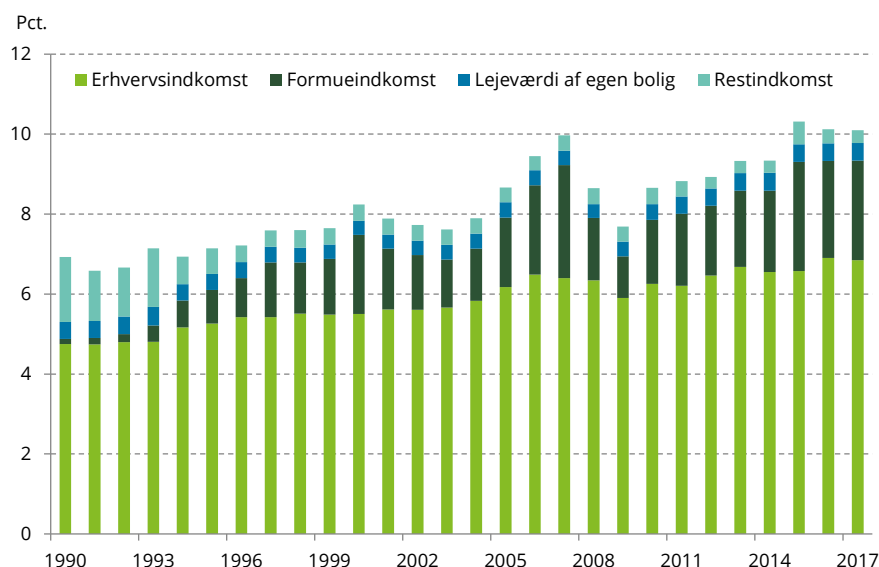
Erhvervsindkomster udgør størstedelen af topindkomster

Topindkomstgruppens andel af den samlede indkomst består af en række forskellige indkomster fra bl.a. erhverv, formueafkast og brugsværdien af egen bolig. En dekomponering af topindkomstandelen viser, at erhvervsindkomster, der består af indkomst fra løn, egen virksomhed og honorarer, i hele den betragtede periode udgør den største del, jf. Figur 6.6. I 2017 udgjorde erhvervsindkomster således knap 7 ud af gruppens samlede 10 pct. af den samlede bruttoindkomst, svarende til ca. 70 pct.

Erhvervsindkomst har bidraget til stigende topindkomstandel

Erhvervsindkomsternes andel af topindkomsterne har igennem hele perioden været omtrent uændret. Alligevel har erhvervsindkomsten bidraget til gruppens stigende andel af befolkningens samlede indkomst, idet topindkomstgruppens andel af al erhvervsindkomst i befolkningen er steget fra ca. 5 pct. til godt 8 pct. siden starten af 90'erne, jf. Kühl og Christensen (2019b). Bag denne stigende andel af erhvervsindkomsterne ligger dels, at gruppens andel af de samlede lønindkomster er steget fra ca. 3,5 pct. til knap 6 pct., og dels, at gruppens andel af den samlede indkomst i samfundet fra selvstændig virksomhed er steget fra ca. 30 pct. til ca. 40 pct.

Figur 6.6 Indkomstkilder for top 1 pct. af indkomstfordelingen



Anm.: Figuren viser fordelingen af indkomstkilder for topindkomstgruppen, som andel af den samlede egne bruttoindkomst i befolkningen.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

Formueindkomster udgør 25 pct. af topindkomsterne

Formueindkomster, dvs. summen af nettorenteindtægter og aktieindkomster mv., udgør i dag den næststørste indkomstkategori for topindkomstgruppen og står for 2,5 ud af topindkomstgruppens 10 pct. af den samlede bruttoindkomst, jf. Figur 6.6 ovenfor.⁴⁶ Formueindkomsterne udgjorde kun mellem 1 og 2 pct. point af topindkomstandelen i starten af 90'erne, men steg til omkring 20 pct. frem mod år 2000.⁴⁷ Stigende formueindkomster står således for en betydelig del af stigningen i topindkomstgruppens indkomstandel. Denne udvikling ses også i Sverige og Finland, hvor der, ikke som i Danmark, har været en stigning i topindkomstgruppens erhvervsindkomstandel, jf. Søgaard (2018).

Fremgang i topindkomstandel fra aktieindkomster

Fremgangen i topindkomstgruppens formueindkomster skyldes især stigende aktieindkomster mv. Også den øvrige befolkning har nydt godt af generelt stigende aktieindkomster. Bidraget fra aktieindkomster til den stigende topindkomstandel skyldes, at topindkomstgruppen siden midten af 90'erne har modtaget mellem 60 pct. og 75 pct. af de samlede aktieindkomster mv. i befolkningen. Det bemærkes, at der er tale om et øjeblikbillede, og opgørelsen derfor ikke omfatter de aktieafkast, som personer får via deres pensionsopsparing.

Brugsværdi af egen bolig bidrager ikke til stigende topindkomst

For at skabe balance i indkomstopgørelser mellem boligejere og -lejere, er det almindelig praksis at indregne et afkast af egen bolig for boligejere i indkomstfordelingsberegningerne. Topindkomstgruppens andel af indkomst fra boligafkast har været konstant i hele perioden, jf. Figur 6.6, og har udgjort mellem 4 pct. og 5 pct. af det samlede boligafkast i befolkningen.⁴⁸ Brugsværdien af egen bolig har dermed ikke i sig selv bidraget til en øget indkomstandel for topindkomstgruppen.

⁴⁶ Formueindkomster følger Danmarks Statistiks definition og dækker her over renteindtægter og -udgifter, aktieafkast mv., men omfatter ikke pensionsafkast og formueafkast mv. som led i selvstændig virksomhed.

⁴⁷ Stigningen af formueindkomstens andel skal ikke ses ifm. faldet i restindkomstens andel i starten af 90'erne, der næsten udelukkende skyldes en teknisk ompostering af arbejdsmarkedspålytende honorarer og frynsegoder fra restindkomst til erhvervsindkomst i 1994.

⁴⁸ Her anvendes Danmarks Statistiks definition af en lejeværdi af egen bolig, som er baseret på den offentlige ejendomsvurdering. Økonomi- og Indenrigsministeriet imputerer ifm. deres indkomstfordelingsanalyser selv en alternativ forrentning som andel af boligens markedsværdi, jf. fx Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018, boks 3.5).

6.3 Ingen lønfremgang i bunden i 20 år

Dette afsnit ser på forskelle i timelønninger de seneste 20 år

Tidligere analyser har vist, at størstedelen af stigningen i indkomstuligheden de seneste 25 år skyldes, at uligheden blandt personer med tilknytning til arbejdsmarkedet er steget, jf. De Økonomiske Råd (2016). Analyserne i afsnit 6.1 dokumenterer, at stigende erhvervsindkomster ligger bag en betydelig del af fremgangen af den andel af bruttoindkomsterne, der går til de 1 pct. med de højeste indkomster. I dette afsnit går vi i dybden med uligheden i lønindkomst og ser på fordelingen af timelønninger og deres udvikling i perioden fra 1997 til 2017.

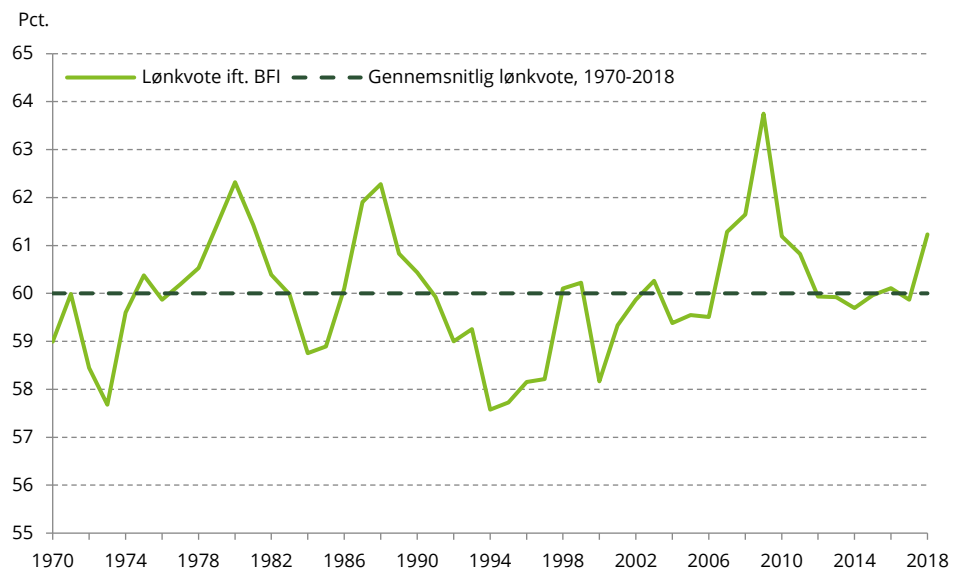
Fokus på timelønninger i stedet for fx årsindkomst

Vi fokuserer på timelønninger i stedet for måneds- eller årsindkomster, da timelønninger er et udtryk for den grundlæggende aflønning af den enkelte lønmodtagers arbejde. Timelønnen er således central for de indkomstmuligheder, som den enkelte person har på kort sigt. På længere sigt vil det være muligt for en person at øge sin timeløn gennem fx videreuddannelse eller erfaring.

Stabil lønkvote i Danmark

Som et udgangspunkt for den nærmere analyse af timelønninger ser vi først på lønkvoten. Lønkvoten udtrykker den andel af den samlede aflønning af produktionsfaktorer i Danmark, der går til lønmodtagere. Overordnet set viser en opgørelse af lønkvoten, at lønmodtagerne i dag modtager godt 60 pct. af den samlede bruttofaktorindkomst, jf. Figur 6.7. Trods udsving har lønkvoten været omtrent uændret de seneste 50 år og er i dag på samme niveau som i slutningen af 90'erne, der er udgangspunktet for de registerdatabaserede analyser af lønspredningen nedenfor. Den forholdsvis konstante lønkvote i Danmark adskiller sig fra udviklingen i bl.a. USA, hvor en faldende lønkvote har givet anledning til bekymring og analyse, jf. fx Dao m.fl. (2017), Karabarounis og Neiman (2014) og Autor m.fl. (2017).

Figur 6.7 Lønkvoten i Danmark



Anm.: Lønkvoten er defineret som den andel af bruttofaktorindkomsten i dansk økonomi, som går til aflønning af ansatte. Opgørelsen omfatter den samlede danske økonomi.

Kilde: www.statistikbanken.dk, tabel NAHL2 og egne beregninger.

Større forskelle i timelønninger de seneste 20 år

Ser vi på udviklingen af lønninger for de enkelte lønmodtagere og opdeler på forskellige løn niveauer, viser der sig en jævnt stigende spredning frem mod 2009, efterfulgt af en markant voksende forskel i den reale lønudvikling for højt- og lavtlønnede siden 2009, jf. Figur 6.8.⁴⁹ Timelønnen for lønmodtagere på 90. percentil af lønfordelingen, opgjort ved den såkaldte smalfortjeneste,

⁴⁹ Opgørelsen er baseret på smalfortjenesten, der af Danmarks Statistik betegnes som det timelønsbegreb, der kommer tættest på det, de fleste lønmodtagere forstår ved en timeløn. Smalfortjenesten er ekskl. fraværs-, gene- og pensionsudbetalinger. En opgørelse af en timeløn, der også indeholder tillæg, personalegoder, uregelmæssige betalinger, pensionsbidrag mv. giver tilsvarende resultater. Analysen er nærmere dokumenteret i Kühl og Hørnlück (2019).

er steget med omkring 20 pct. de seneste 20 år. Timelønningerne for de lavest lønnede er set over hele perioden stagneret eller faldet. Det har øget forskellen mellem de højeste og de laveste timelønninger markant.

Først højere stigning for højtloønnede, så fald for lavtlønnede

I første del af den betragtede periode – fra 1997 og frem til 2009 – skyldes de stigende forskelle mellem højt- og lavtlønnede, at de højeste timelønninger steg relativt hurtigere end de laveste timelønninger. I anden del af perioden – siden 2009 – er den stigende lønspredning derimod et resultat af svagt stigende reale timelønninger for de højestlønnede og faldende reale timelønninger for de lavestlønnede.

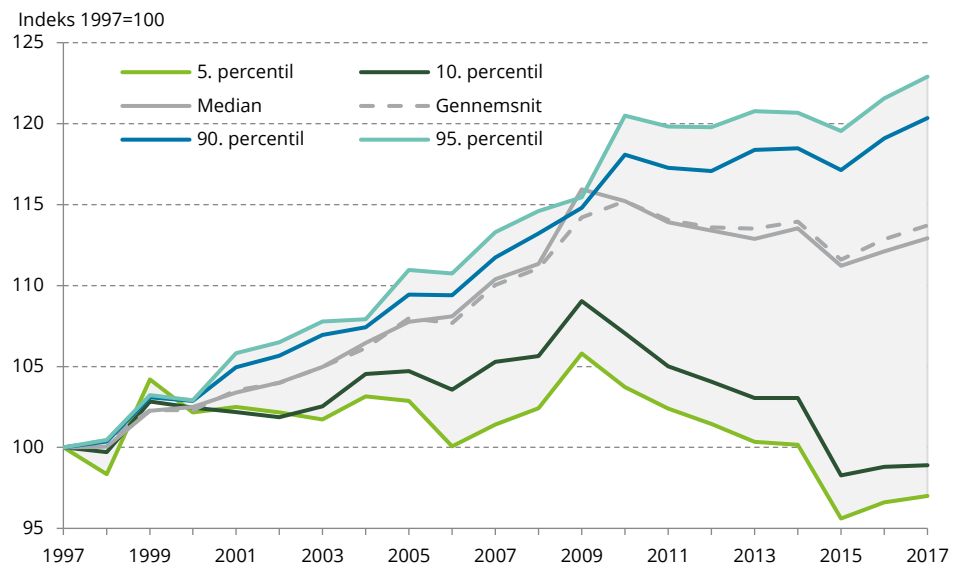
Ingen reallønsfremgang for de lavtlønnede siden 1997

Lønningerne på både den 5. og den 10. percentil af lønfordelingen steg med 9 pct. frem mod finanskrisen, men er sidenhen faldet kraftigt igen. Gruppen af lavtlønnede lønmodtagere har derfor ikke haft en real lønfremgang siden 1997.

Stigende lønspredning ved svagt faldende gennemsnitsløn

Bag den stigende lønspredning ligger en gennemsnitlig reallønsfremgang på ca. 12 pct. siden 1997, svarende til en gennemsnitlig årlig real lønfremgang på ca. 0,6 pct. Lønfremgangen skyldes dog udelukkende perioden frem til 2009. I den efterfølgende periode har den gennemsnitlige reale timeløn været konstant eller svagt faldende – igen målt ved den registerbaserede smalfortjeneste.

Figur 6.8 Real lønudvikling



Anm.: Figuren viser den relative lønudvikling ift. lønnen i 1997. Opgørelsen er baseret på smalfortjenesten, jf. fodnote 49. For personer med mere end én ansættelse beregnes timelønnen som et timevægtet gennemsnit af lønningerne i de forskellige ansættelser. Opgørelsen omfatter lønmodtagere i den offentlige sektor samt i private virksomheder og organisationer med mindst 10 fuldtidsbeskæftigede, ekskl. landbrug og fiskeri. Analyserne er afgrænset til personer på mindst 18 år med bopæl i Danmark primo og ultimo året. Der ses kun på personer i ordinær beskæftigelse, der ifølge den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) er lønmodtagere. I 2017 omfatter analysen 68 pct. af alle lønmodtagere.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

Robuste resultater

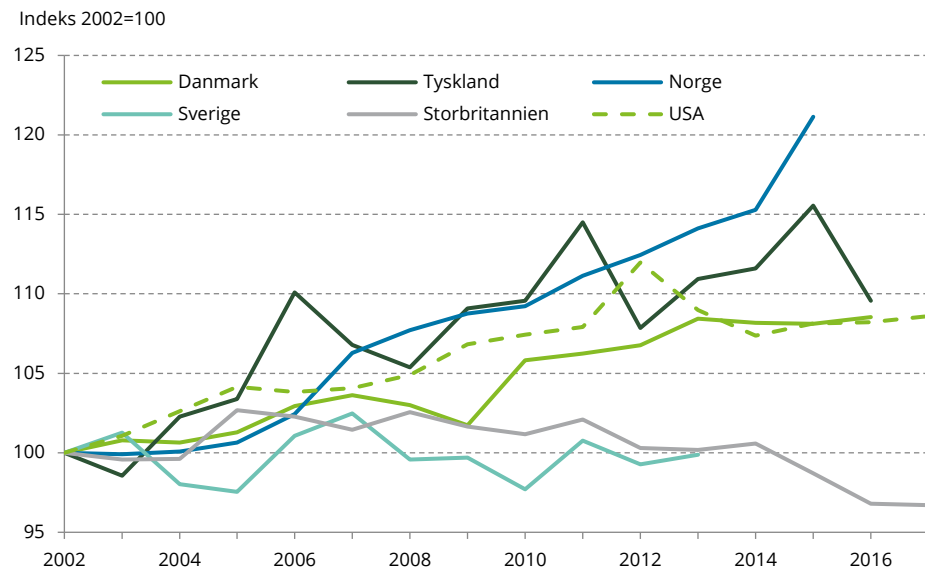
Udviklingen i retning mod større forskelle mellem højt- og lavtlønnede lønmodtagere gælder også, når der ses på personer med større arbejdsmarkedstilknytning, når studerende udelukkes, når der tages højde for lønsvingninger over tid for den enkelte, og når pensionsbidrag medregnes i timelønninger, jf. Kühl og Hørlück (2019).

Stigende ulighed i timelønninger i flere lande

Den stigende ulighed i timelønninger over de seneste to årtier i Danmark genfindes for en række andre vestlige lande. Som mål anvendes her forholdet mellem de højeste og de laveste lønninger. I den internationale sammenligning er dette forhold siden år 2002 steget med knap 10 pct. i

Danmark og tilsvarende eller mere i Tyskland, Norge og USA, jf. Figur 6.9.⁵⁰ Sverige og Storbritannien har derimod haft en omtrent uændret fordeling af timelønninger.

Figur 6.9 Udvikling i forholdet mellem de højeste og laveste lønninger



Anm.: Figuren viser udviklingen i forholdet mellem de højeste og laveste lønninger, dvs. forholdet mellem en timeløn på 90. og 10. percentil af lønfordelingen, ift. forholdet i 2002. Lønninger er baseret på bruttolønnen for fuldtidsansatte og omfatter ansatte i private virksomheder med mindst 10 ansatte.

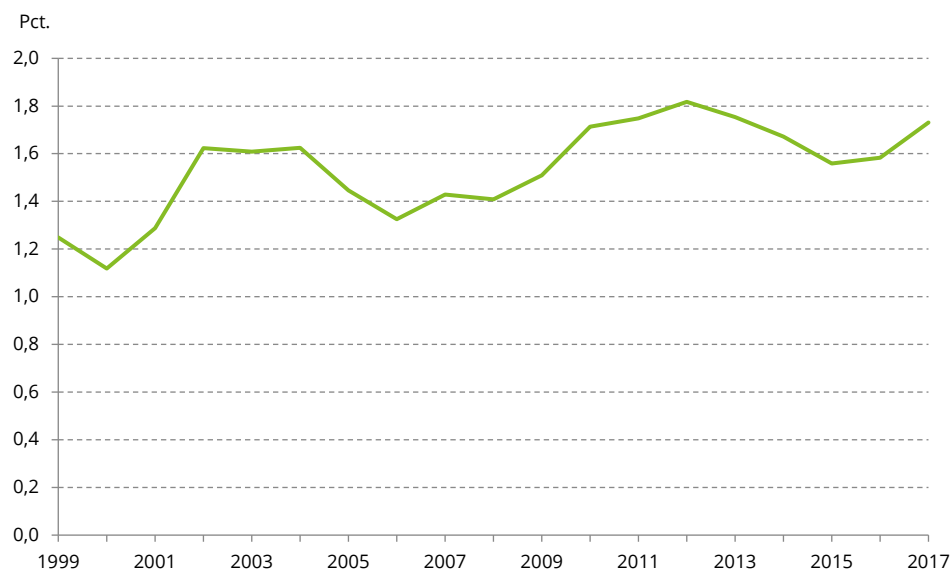
Kilde: <https://stats.oecd.org/>, tabel "Earnings: Gross earnings: decile ratios" og egne beregninger.

Lidt flere lavtløns- beskæftigede de seneste 20 år

Når talen falder på fordelingen af lønninger, herunder timelønninger, kan en bekymring være gruppen af lavtlønsbeskæftigede. I bl.a. USA har der de senere år været et stigende fokus på grupper på arbejdsmarkedet, der trods en fremgang i økonomien som helhed, oplever en reallønsnedgang. En lignende udvikling gør sig også gældende i Danmark. Defineres lavtlønsbeskæftigede som personer, der tre år i træk ligger blandt de 10 pct. af lønmodtagerne med de laveste timelønninger (dvs. er i 1. decil af timelønsfordelingen), omfatter gruppen godt 1½ pct. af alle lønmodtagere, jf. Figur 6.10. Over de seneste 20 år er andelen af lavtlønsbeskæftigede steget fra ca. 1,3 pct. til ca. 1,7 pct. af alle lønmodtagere, svarende til 30-50.000 personer.

⁵⁰ Udviklingen i den viste p90/p10-ratio for Danmark ifølge OECD-opgørelsen viser en lavere stigningstakt end en tilsvarende ratio opgjort på baggrund af den ovenfor anvendte registerdatabaserede smalfortjeneste. Dette vurderes at skyldes forskelle i dataafgrænsning og indkomstdefinitioner.

Figur 6.10 Andel af lønmodtagerne der er lavtlønnede



Anm.: Figuren viser den andel af personer, der befinder sig i første decil af lønfordelingen tre år i træk.
Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

Lavtlønnede er typisk unge med lav uddannelse

Gruppen af lavtlønsbeskæftigede består især af unge mellem 18-25 år, omfatter lidt flere kvinder end mænd, er ofte ansat i handels- og transportbranchen og er generelt lavere uddannede end øvrige lønmodtagere, jf. Kühl og Hørlück (2019).

En lav timeløn kan være midlertidig

Opgørelsen peger på, at lavtlønsbeskæftigelse kan være en midlertidig tilstand for den enkelte lønmodtager. Blandt personer, der kategoriseres som relativt lavtlønnede i 2015, kategoriseres godt ¼ stadig som lavtlønnede to år senere. Godt 40 pct. af de lavtlønnede har to år senere en relativt højere timeløn, så de ikke længere kategoriseres som lavtlønsbeskæftigede. Derudover er ca. 15 pct. stadig lønmodtagere, uden at det er muligt at vurdere timelønsniveauet, mens de resterende 15 pct. ikke længere er i beskæftigelse. Denne mobilitet i lavtlønsgruppen gælder også mere generelt. Personer med timelønninger i den nederste tredjedel af lønfordelingen skifter oftere lønniveau, ligesom de oftere kommer ind på eller forlader arbejdsmarkedet end personer med højere timelønninger.

6.4 Offentlig service til gavn for alle

Offentlig service som indkomst – bør indgå i fordelingsopgørelse

Den offentlige service stilles gratis eller stærkt støttet til rådighed for alle borgere. Service som børnepasning, uddannelse, sundhed og pleje udgør en indkomstværdi for den enkelte, som ellers ville skulle købe goderne på det private marked ud af egen indkomst. Værdien af offentlig service bør derfor indgå i fordelingsopgørelser for den disponible indkomst på linje med indkomster fra beskæftigelse, kapitalafkast, overførsler mv. Sådanne opgørelser er da også udført i enkelte tilfælde i Danmark, jf. Finansministeriet (2000) og Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017a).

Offentlig service i fordelingsopgørelsen af balancehensyn

Indregning af offentlige service ved fordelingsberegninger kan også begrundes ud fra et simpelt balancehensyn. Den offentlige sektor, herunder den offentlige service, finansieres ved skat på personlige indkomster mv. En balanceret vurdering af indkomstfordelingen i befolkningen kræver derfor, at værdien af offentlig service, der finansieres af skatteindtægter, medregnes på linje med beskatningen.

Indregning af offentlig service er vigtig for internationale sammenligninger

Opgørelsen af værdien af offentlige service og indregning af den i fordelingsopgørelser er især vigtigt for et samfund som det danske, der i vidt omfang stiller offentlig service til rådighed for alle

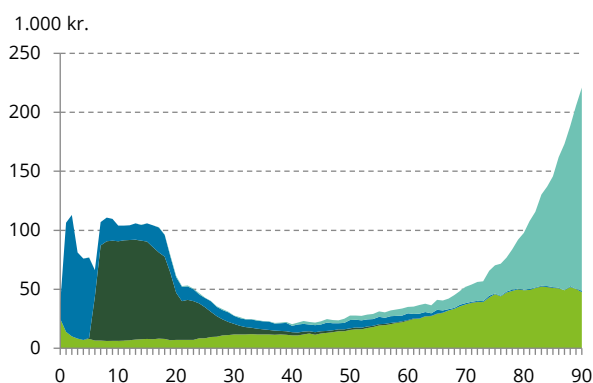
borgere. En sammenligning af indkomstfordelinger på tværs af lande med forskellige størrelser af den offentlige sektor og varierende betydning af offentlige serviceydelser vil samtidig medføre et skævt billede, hvis offentlig service ikke inddrages. Udeladelse af værdien af offentlig service vil indebære en relativ undervurdering af omfordelingen af indkomster i Danmark ift. lande med en mindre offentlig sektor.

Offentlig service især i starten og slutningen af livet

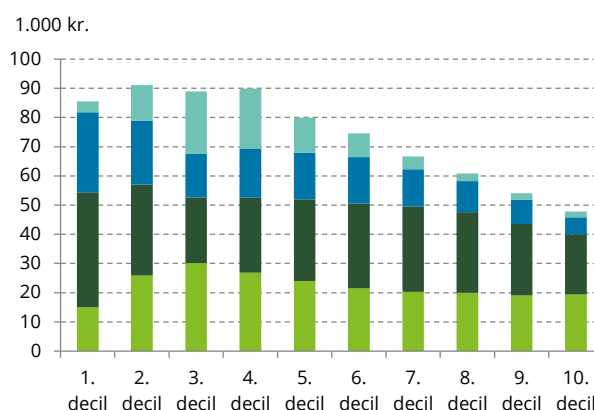
Omfordelingen af 'udvidede indkomster' i samfundet via de offentlige serviceydelser kan illustreres ved en aldersmæssig opdeling af brugen af de forskellige typer offentlig service. Den individuelle offentlige service til børnepasning samt til uddannelse tilfalder især børn og unge, jf. Figur 6.11 a). Sundhedsydelser er gennemsnitligt langt mere jævnt fordelt på tværs af aldersgrupper, men højere for de alleryngste og derefter svagt stigende med alderen. Offentlig service til pleje går derimod næsten udelukkende til ældre personer og stiger kraftigt fra ca. 70-årsalderen. Samlet set tilfalder værdien af offentlig service især børn og unge samt ældre.

Figur 6.11 Individuel offentlig service, pr. person fordelt på aldersgrupper og indkomst, 2014

a) For aldersgrupper



b) For indkomstdeciler



■ Sundhedsvæsen ■ Uddannelse ■ Børne- og socialområdet mv. ■ Plejeområdet

Anm.: Opgørelsen omfatter kun de ca. 87 pct. af den individuelle offentlige service, som kan individualiseres i data, og udelukker derfor fx udgifter til offentlig service på kulturområdet. I figur a) tilrindes udgifter til offentlig service til den enkelte borger, inkl. børn. I figur b) er personer rangeret i indkomstdeciler efter deres disponible indkomst. Både den disponible indkomst og værdien af den offentlige service er familieækvivaleret.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017a) og egne beregninger.

Offentlig service især til nedre halvdel af indkomstfordelingen

På tværs af indkomstgrupper tilfalder værdien af den offentlige service i gennemsnit især den nedre halvdel af indkomstfordelingen, jf. Figur 6.11 b). Personer med ækvivalerede disponible indkomster inden for de første fire deciler af indkomstfordelingen bruger offentlige serviceydelser af en værdi svarende til 80-90.000 kr. om året. For den øvre del af indkomstfordelingen falder forbruget af offentlig service med indkomsten, og de 10 pct. af personerne, der har de højeste ækvivalerede disponible indkomster, modtager offentlig service svarende til knap 50.000 kr. om året. Et højere offentligt serviceforbrug i den nedre halvdel af indkomstfordelingen beror dels på et højere forbrug inden for børne- og socialområdet, og især på et højere forbrug inden for plejeområdet. Offentlig service på sundhedsområdet er højest i 3.-4. decil og er derefter jævnt faldende med indkomst.

Forholdsvis jævn fordeling af udgifter til uddannelse

De to nederste indkomstdeciler modtager forholdsvis meget offentlig service i form af uddannelse, idet de bl.a. inkluderer studerende, der har en relativt lavere indkomst end andre grupper i befolkningen. Ud over dette er forbruget af uddannelsesydelser forholdsvis jævnt fordelt på tværs af indkomster. Det afspejler, at brugen af uddannelser hovedsageligt er gratis i Danmark, og at der kun er en mindre indkomstmålbretning af studieunderstøttelsen. Samtidig dækker det over, at de

Offentlig service reducerer ulighed ...

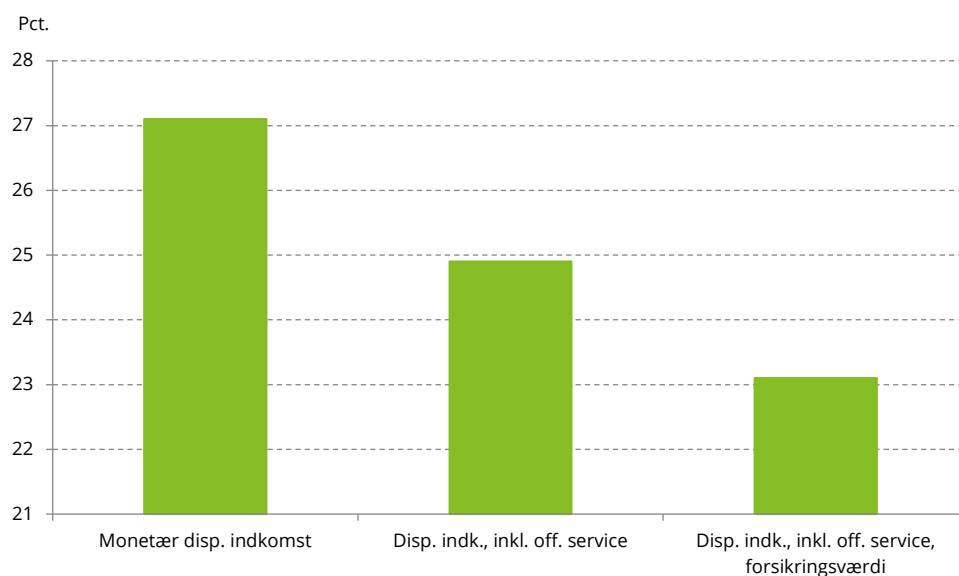
... især hvis sundhedsydelse betragtes som forsikring

disponible indkomster i opgørelsen er familieækvivalerede. Høje eller lave indkomster i familien bliver derfor fordelt på alle familiemedlemmer, der fx kan inkludere studerende.

Den offentlige service øger indkomsterne i især den nedre del af indkomstfordelingen af den (monetære) disponible indkomst, jf. Figur 6.11 b). Det gælder i endnu højere grad relativt set, når der tages højde for, at den gennemsnitlige indkomst er stigende med indkomstdeciler. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017a) viser, at den individuelle offentlige service reducerer uligheden i det udvidede indkomstbegreb, der omfatter både monetære indkomster og værdien af offentlig service. Målt ved Gini-koefficienten falder den økonomiske ulighed med 2,2 pct.point, nemlig fra 27,1 pct., når de monetære disponible indkomster lægges til grund, til 24,9 pct., når også borgernes brug af offentlig service medregnes, jf. Figur 6.12. Tidligere analyser har tilsvarende vist en ikke ubetydelig reduktion af ulighed som følge af offentlig service, jf. Finansministeriet (2000) og Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013).

Dele af den offentlige service har ikke kun en værdi for de borgere, som rent faktisk gør brug af den. Især sundhedsområdet har også værdi som en forsikring, dvs. en sikkerhed i, at man har mulighed for at gøre brug af det, hvis det bliver nødvendigt. Det kan antages, at forsikringsværdien svarer til det gennemsnitlige forbrug, som alle personer på et alderstrin har i det offentlige sundhedssystem. Forsikringsværdien øger den omfordelende virkning af den offentlige service, svarende til en yderligere reduktion af Gini-koefficienten til 23,1 pct.

Figur 6.12 Effekt af offentlig service på Gini-koefficienten, 2014



Anm.: De viste Gini-koefficienter afviger fra Gini-koefficienterne nævnt i afsnit 6.1, da der er visse forskelle i indkomstdefinitioner mv. i de bagvedliggende beregninger.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017a) og egne beregninger.





7. Litteratur

Acemoglu, D. og Johnson, S. (2005). "Unbundling institutions." *Journal of Political Economy*, 113(5), s. 949-995

Aghion, P. og Howitt, P. (2006). "Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework." *Journal of the European Economic Association*, 4(2/3), s. 269-314.

Alvaredo, F., Atkinson, A. B., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., og Zucman, G. (2016). *DINA guidelines; Methods and Concepts: Methods and Concepts Used in WID.world*. WID.world working paper No. 2016/2.

Andersen, M.B., Bonde, K. og Egelund-Müller, A. (2019a). *Er danskerne tilfredse med den offentlige sektor?* Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Andersen, A. M. K., Andersen, M. B., Bonde, K. og Pedersen, F. D. (2019b). *Gule veste i Danmark?* Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Andersen, M. B., Bonde, K. og Egelund-Müller, A. (2019c). *Lærerkvalitet og folkeskolen*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Andersen, M. B., Bonde, K. og Egelund-Müller, A. (2019d). *Sygeplejersker og beskæftigelse i det offentlige*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Andersen, M. B., Bonde, K. og Egelund-Müller, A. (2019e). *Medarbejdere i den offentlige sektor*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Andersen, M. B., Bonde, K. og Egelund-Müller, A. (2019f). *Danskernes syn på ledelse i den offentlige sektor*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Andersen, T. (2016). "Does the public sector implode from Baumol's cost disease?" *Economic Inquiry*, 54(2), s. 810-818.

Andersen, T. og Kreiner, C. T. (2017). "Baumol's Cost Disease and the Sustainability of the Welfare State." *Economica*, 84(335), s. 417-429.

Autor, D., Dorn, D., Katz, L. F., Patterson, C. og Van Reenen, J. (2017). "Concentrating on the Fall of the Labor Share." *American Economic Review*, 107(5), s. 180-185.

Baumol, W. J. og Bowen, W. G. (1965). "On the performing arts: the anatomy of their economic problems." *The American economic review*, 55(1/2), s. 495-502.

Baumol, W. J. (1967). "Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis." *The American Economic Review*, 57(3), s. 415-426.

Blanchet, T., Chanel, L., og Gethin, A. (2019). *How Unequal Is Europe? Evidence from Distributional National Accounts, 1980-2017*. WID.world working paper No. 2019/6.

- Bowles, S., og Gintis, H. (2002). "The Inheritance of Inequality." *Journal of Economic Perspectives*, 16(3), s. 3-30.
- Buccirossi, P., Ciari, L., Duso, T., Spagnolo, G og Vitale, C. (2013). "Competition Policy and Productivity Growth: An Empirical Assessment". *The Review of Economics and Statistics*, 95(4), s. 1324-1336.
- CEPEJ (2018). *European judicial systems – Efficiency and quality of justice – CEPEJ Studies No. 26*. <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>
- CEPOS (2019a). *Regelstater voksende igen i 2018*. https://www.cepos.dk/system/tidf/media/documents/vaeksten_i_regelmaengden_2018_love_og_bekendtgoerelser_05mar2019.pdf?file=1&type=node&id=4675&force=
- CEPOS (2019b). *Indkomster, fordeling & incitamenter 2019*.
- Danmarks Statistik (2016). *Danmarks Statistiks og Sundhedsministeriets beregningsmetoder for sygehussektorens produktion*.
- Danske Regioner, Finansministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet (2018). *Løbende offentliggørelse af produktivitet i sygehussektoren (XIII delrapport). Udviklingen fra 2015 til 2016*.
- Dao, M. C., Das, M., Koczan, Z. og Lian, W. (2017). *Why Is Labor Receiving a Smaller Share of Global Income*. IMF Working paper WP/17/169.
- De Økonomiske Råd (2016). *Indkomst- og formuefordeling. Dansk Økonomi, Efterår 2016*. Formandskabet for Det Økonomiske Råd.
- De Økonomiske Råd (2019). *Produktivitet 2019*. Formandskabet for Det Økonomiske Råd.
- Erhvervsministeriet (2015). *Redegørelse om erhvervslivet og reguleringen*. https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/redegoerelse_om_erhvervslivet_og_reguleringen_2014.pdf
- Erhvervsministeriet (2018). *Redegørelse om erhvervslivet og reguleringen*. <https://em.dk/media/91115/redegoerelse-om-erhvervslivet-og-regulering-2017-officiel-1.pdf>
- Europa-Kommissionen (2019). *The 2019 EU Justice Scoreboard – Quantitative Data*. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_quantitative_data_factsheet_en.pdf
- Europa-Kommissionen (2018). *The 2019 EU Justice Scoreboard*. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf
- Finansministeriet (2016). *Økonomisk Analyse – Produktivitet og konkurrence*. <https://www.fm.dk/oekonomi-og-tal/oekonomisk-analyse/2016/produktivitet-og-konkurrence>
- Finansministeriet (2000). *Finansredgørelse 2000*. April 2000.
- Finansministeriet (2018). *Udviklingen i de offentlige udgifter fra 2000 til 2017*. Økonomisk analyse, maj 2018.
- Forbes (2019). *Best Countries for Business*. <https://www.forbes.com/best-countries-for-business/list/2/#tab:overall>.
- Garcia-Posada, M. og Mora-Sanguinetti, J. S. (2015). "Does (average) size matter? Court enforcement, business demography and firm growth." *Small Business Economics*, 44(3), s. 639-669.

- Hanushek, E. A., Piopiunik, M., & Wiederhold, S. (2018). "The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance." *Journal of Human Resources*, 0317-8619R1.
- Jacobsen, K. T. (2016). "Den sociale mobilitet målt på indkomst er gået tilbage over de seneste godt ti år". Analyse. Kraka.
- Jensen, R. B og Stephensen, P. (2019). *Samfundsøkonomiske konsekvenser af Baumols omkostningssyge i Danmark*. DREAM.
- Jørgensen, K., Hauch J. og Egelund-Müller, A. (2019). Det danske arbejdsmarked i 2040, http://kraka.org/sites/default/files/public/det_danske_arbejdsmarked_i_2040.pdf
- Jørgensen, K. B., Seidelin, C. A. og Henriks, P. (2019). *Er virksomhederne tilfredse med den kommunale service?* En analyse udarbejdet i samarbejde mellem Dansk Industri og Kraka-Deloitte.
- Karabarbounis, L., og Neiman, B. (2014). "The global decline of the labor share." *The Quarterly Journal of Economics*, 129(1), s. 61–103.
- Kjeldsen, M. M. (2016). "Befolkningsudviklingen og dekomponering af Theil-indekset". Baggrundspapir. De Økonomiske Råds Sekretariat.
- Kraka-Deloitte (2017). *Small Great Nation – Muligheder og udfordringer*. Rapport, december 2017.
- Kraka-Deloitte (2018). *Sammenhængskraften i Danmark*. Rapport, august 2018.
- Kraka-Deloitte (2019). *De højthængende frugter*. Rapport, januar 2019.
- Kühl, J., og Christensen, J. L. (2019a). *Stigende indkomstforskelle i Danmark*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.
- Kühl, J., og Christensen, J. L. (2019b). *Stigende topindkomstandel i Danmark*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.
- Kühl, J., og Hørlück, S. (2019). *Større spredning af timelønninger i Danmark*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.
- Lundblad, C. (2009). *Voldgift vinder frem internationalt – men sorte skyer truer*. <https://www.advokatsamfundet.dk/Service/Publikationer/Tidligere%20artikler/2009/Advokaten%204/Voldgift%20vinder%20frem%20internationalt%20men%20sorte%20skyer%20truer.aspx>.
- Nationalbanken (2016). *Geographical Job Mobility and Wage Flexibility in Denmark*. https://www.nationalbanken.dk/da/publikationer/Documents/2016/01/DN_WP_104_2016.pdf
- Nicoletti, G., Scarpetta, S. og Lane, P. (2003). "Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence." *Economic Policy*, 18(36), s. 9-72.
- OECD (2016). *Time spent travelling to and from work*. https://www.oecd.org/els/family/LMF2_6_Time_spent_travelling_to_and_from_work.pdf. Se også: <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>
- OECD (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en>
- Produktivitetskommissionen (2013). *Konkurrence, internationalisering og regulering*. http://produktivitetskommissionen.dk/media/150140/Analyserapport2_revideret.pdf
- Produktivitetskommissionen (2014). *Det handler om velstand og velfærd*. Slutrapport.

- Property Rights Alliance (2018). *The International Property Rights Index*. <https://www.internationalpropertyrightsindex.org/full-report>.
- Regeringen (2016). *Regeringsgrundlag Marienborgaftalen 2016. For et friere, rigere og mere trygt Danmark*. http://stm.dk/publikationer/For_et%20friere_rigere_og_mere_trygt_Danmark/Regeringsgrundlag2016.pdf
- Stephensen, P., Huss, C., Jensen, R. B., Høegh, G. og Bache, P. (2019). *REFORM-modellen*. DREAM arbejdsrapport 2019:1.
- Svendsen, G. T. og Svendsen, G. L. H. (2006). *Social Kapital – En Introduktion*. Hans Reitzels Forlag. København.
- Svendsen, G. L. H. (2001). "Hvad er social kapital?". *Dansk Sociologi*, 12(1), s. 49-61.
- Søgaard, J. E. (2018). "Top Incomes in Scandinavia – Recent Developments and the Role of Capital Income". Kapitel 2 i *Increasing Income Inequality in the Nordics*. Nordic Economic Policy Review 2018. Nordic Council of Ministers.
- Vasiljeva, K., Naur, S. S. og Kornbek, R. (2017). *Familie- og opvækstmiljø har stigende betydning for indkomsten*.
- The Global Entrepreneurship and Development Institute (2017). *The Global Entrepreneurship Index*. https://thegedi.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2017/11/GEI-2018-1.pdf.
- The Heritage Foundation (2019). *Index of Economic Freedom*. https://www.heritage.org/index/pdf/2019/book/index_2019.pdf.
- Transparency International (2018). *Corruption Perceptions Index*. https://www.transparency.org/files/content/pages/2018_CPI_Executive_Summary.pdf.
- World Bank Group (2019). *Doing Business*. http://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf.
- World Economic Forum (2018). *Global Competitiveness Index*. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/the-global-competitiveness-report-2018/>.
- World Justice Project (2019). *Rule of Law Index 2019*, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_RuleofLawIndex_2019_Website_reduced.pdf
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013). "Stor omfordeling via offentlig service". Økonomisk Analyse, april 2013.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014). *Økonomisk udvikling og det kommunale finansierings-system*, Økonomi- og indenrigsministeriets Finansieringsudvalg.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017a). "Fordeling af Offentligt Forbrug". Kapitel 5 i *Fordeling og Incitament 2017*. Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017b). "Mobilitet mellem generationer". Kapitel 6 i *Fordeling og Incitament 2017*. Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018). *Fordeling og Incitament 2018*.



Deloitte.

Deloitte leverer ydelser inden for Revision, Consulting, Financial Advisory, Risk Advisory, Skat og dertil knyttede ydelser til både offentlige og private kunder i en lang række brancher. Deloitte betjener fire ud af fem virksomheder på listen over verdens største selskaber, Fortune Global 500®, gennem et globalt forbundet netværk af medlemsfirmaer i over 150 lande, som leverer kompetencer og viden i verdensklasse samt service af høj kvalitet til at håndtere kundernes mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Vil du vide mere om, hvordan Deloitte omkring 286.000 medarbejdere gør en forskel, der betyder noget, så besøg os på Facebook, LinkedIn eller Twitter.

Deloitte er en betegnelse for en eller flere af Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), dets netværk af medlemsfirmaer og deres tilknyttede virksomheder. DTTL (der også omtales som "Deloitte Global") og alle dets medlemsfirmaer udgør separate og uafhængige juridiske enheder. DTTL leverer ikke ydelser til kunderne. Vi henviser til www.deloitte.com/about for nærmere oplysninger.