



Small Great Nation

Den offentlige sektor - velfærdsstatens juvel?

November 2022



Indholdsfortegnelse

Forord	5
1. Sammenfatning	7
1.1 Den danske velfærdsmodel	7
1.2 Den offentlige sektors fremtid	9
1.3 Det offentlige arbejdsmarked	10
1.4 Effektiviseringsmuligheder	14
2. Den danske velfærdsmodel	19
2.1 Danmarks offentlige sektor	19
2.2 Danskernes vurdering af velfærdsstaten	22
2.3 Økonomisk vækst og den offentlige sektors størrelse	27
3. Den offentlige sektors fremtid	35
3.1 Det offentlige serviceniveau	35
3.2 Vækst i offentligt forbrug pr. bruger frem mod 2030	40
3.3 Danskerne tilkøber i stigende grad private serviceydelser	46
4. Det offentlige arbejdsmarked	51
4.1 Offentligt ansattes tilfredshed og motivation	51
4.2 Fremskrivning af behovet for velfærdsuddannede	55
4.3 Fastholdelse og rekruttering	60
4.4 Lønudvikling blandt varme hænder over tid	64
4.5 Sygeplejersker kan få store løngevinster ved skifte fra det offentlige til det private	66
4.6 Udenlandsk arbejdskraft i den offentlige sektor	72
4.7 Offentligt ansatte arbejder mindre efter de får børn	74
4.8 Jordemødreparadokset	77
5. Effektiviseringsmuligheder	83
5.1 Giver privatisering guld og grønne skove?	84
5.2 Kan udlicitering give besparelser i kommunerne	89
5.3 Er ressourceforløb en gevinst for samfundet?	94
5.4 Elitebilist-princip kan hjælpe dansk flexicurity under pres	99
5.5 Skattereformer - lighed eller efficiens	102
6. Litteraturliste	108



Forord

Den offentlige sektor står over for to udfordringer, der kan ændre velfærdsstaten, som vi kender den. Demografisk modvind og lav produktivitet betyder, at Danmark enten skal skrue ned for forventningerne til kvaliteten af de offentlige serviceydelser eller gentænke, hvordan velfærdsstaten skrues sammen. Denne rapport undersøger, om den offentlige sektor er rustet til at imødegå udfordringerne og følger op på Small Great Nations rapport fra 2019 om velfærdsstatens tilstand.

Den offentlige sektor beskæftiger godt hver fjerde i arbejdsstyrken og tilbyder alle danskere et relativt højt serviceniveau med adgang til bl.a. børnepasning, uddannelse og sundhed. Men den store offentlige sektor giver også en stor udfordring: Den offentlige sektor varetager en række opgaver, som har lavere produktivitetsvækst end den private sektor. Denne udfordring kaldes blandt økonomer for Baumols omkostningssyge, og den hæmmer mulighederne for, at den offentlige service kan følge med udviklingen i privatforbruget, uden at skatetrykket skal stige.

Samtidig ser Danmark ind i en periode, hvor antallet af personer uden for arbejdsmarkedet vokser kraftigt, mens antallet af personer i den arbejdsdygtige alder næsten er konstant. Flere ældre og store børneårsgange betyder, at efterspørgslen efter offentlige serviceydelser vokser.

Samlet set er den offentlige sektor altså udsat for et produktivitmæssigt og demografisk dobbeltpres. Politikerne står derfor i de kommende år over for hårde prioriteringer mellem at lade den offentlige service følge såvel borgernes voksende behov for offentlige serviceydelser som voksende forventninger til kvaliteten eller holde skatterne i ro. Det sætter Danmarks velfærdsmodel under pres og rejser en række presserende spørgsmål:

Hvordan håndterer borgerne, at serviceniveauet i det offentlige ikke følger med den private velstandsudvikling? Vores analyser viser, at der har været en eksplosiv stigning i antallet af bl.a. sundhedsforsikringer. Er der nogen steder, arbejdet i det offentlige kan organiseres smartere? Fx finder vi, at opgaveglidningen i sundhedsvæsenet formentlig er skyld i, at jordemødre mærker et stigende arbejdspress, selvom der aldrig har været flere jordemødre pr. fødsel. Er den nuværende rekrutteringsudfordring i det offentlige et kronisk problem? Ifølge vores beregninger vil der i 2030 mangle 10.000 sygeplejersker og SOSU'er, og vi undersøger, hvordan det generelt går med at rekruttere og fastholde arbejdskraften i velfærdsområderne.

Disse og mange andre analyser kan du læse i denne Small Great Nation-rapport om fremtidens offentlige sektor. Rapporten og analyserne heri kan bruges som afsæt for de brede politiske aftaler, som er nødvendige for at fremtidssikre den offentlige sektor.

Stor tak til sekretariatets medarbejdere: Kasper Hjalager Albrechtsen, Andreas Lund Jørgensen, Mathias Dybdahl Ahle, Niels Storm Knigge, Victor Prag Nesta, Emilie Kieler, Ida Nordin Christensen, Kristian Ebdrup, Emma Terreni og Alexandro Mastrandrea.

God læselyst!

Hans Jørgen Whitta-Jacobsen, professor på Københavns Universitet og Senior Fellow i Kraka

Jørgen Søndergaard, Senior Fellow i Kraka

Michael Svarer, professor på Aarhus Universitet og Senior Fellow i Kraka

Peter Mogensen, direktør i Kraka

Ulrik Beck, cheføkonom i Kraka

1. Sammenfatning

Den danske velfærdsmodel

Danmarks offentlige sektor bidrager til en relativ stor social og økonomisk lighed i befolkningen. Samtidig er tilfredsheden med den offentlige sektor stor, og tilliden til velfærdsstaten har været stigende de seneste par år, på trods af bl.a. et presset sundhedsvæsen og rekrutteringsudfordringer. Analyserne i denne rapport vidner om, at Danmark på mange områder har en velfungerende offentlig sektor, som den brede befolkning bakker op om.

Fremtiden byder på store udfordringer for velfærdsstaten

Men fremtiden for velfærdsstaten, som vi kender den, er truet af særligt to udfordringer, der vil påvirke den offentlige sektor og kvaliteten af dens serviceydelser. Den første udfordring er, at Danmark er på vej ind i en tyveårig periode, hvor der vil komme flere børn og ældre, samtidigt med at antallet af personer i arbejdsstyrken falder. Det vil lægge et pres på både de offentlige finanser og rekrutteringen af nødvendigt personale, særligt inden for sundhed, omsorg og dagtilbud. Den anden udfordring er, at produktivitetsudviklingen generelt er lavere i produktionen i den offentlige sektor, end produktionen i den private sektor. Alligevel skal lønningerne i den offentlige følge lønningerne i den private, hvis den offentlige fortsat skal kunne rekruttere kvalificerede medarbejdere. Over tid gør det de offentlige serviceydelser relativt dyrere i forhold til den private produktion, og den offentlige sektor skal derfor som udgangspunkt udgøre en stadigt større andel af økonomien, hvis omfanget af offentlige serviceydelser skal følge privatforbruget.

Vi afdækker det offentlige arbejdsmarked

De offentligt ansattes løn og arbejdsvilkår er blevet heftigt debatteret i dette års valgkamp. Hvis den offentlige sektor fortsat skal levere et højt serviceniveau til borgerne, er det vigtigt, at det fremadrettet lykkes at rekruttere, fastholde og motivere de mange offentligt ansatte. I denne rapport afdækker vi den offentlige sektors rekrutteringsudfordringer og potentielle løsninger på samme.

Debatten om privatisering er ofte politisk drevet

Privatisering kan afhjælpe det stigende pres på den offentlige sektor, og de frie markeds kræfter er allerede i højere grad end før blevet en del af den danske velfærdsmodel. Men kan den offentlige sektor overlade velfærdsydelser til de frie markeds kræfter i den private sektor, uden at det vil gå ud over serviceniveauet? Eller vil den øgede konkurrence højne effektiviteten og dermed gøre det muligt at øge serviceniveauet uden, at udgifterne øges? Denne diskussion er ofte politisk motiveret, men i denne rapport forsøger vi at kaste lys over myterne og realiteterne ved privatisering.

Vi analyserer den offentlige sektor

I denne rapport analyserer vi den offentlige sektor og dens udfordringer. I dette første kapitel opsummerer vi resultater og diskussioner fra rapportens øvrige kapitler.

1.1 Den danske velfærdsmodel

Off. sektor sikrer gode rammevilkår og serviceydelser

Danmarks offentlige sektor er en vigtig brik i den velfærdsmodel, hvor den offentlige sektor sikrer, at alle borgere i Danmark har en vis grad af social og økonomisk tryghed. Den enkelte borger betaler en stor del af sin indkomst i skat, men til gengæld stilles offentlige velfærdsydelser som sundhed, børnepasning, uddannelse og omsorg til rådighed for alle uden - eller med stærkt reduceret - brugerbetaling. Den offentlige sektor leverer også en række overførselsindkomster, der udspænder et socialt sikkerhedsnet under borgerne. Sammen med en progressiv beskatning af arbejds- og kapitalindkomster omfordeler disse aktiviteter samfundets ressourcer mod dem i befolkningen, der tjener relativt lidt. En velfungerende offentlig sektor er også med til at sikre gode rammevilkår for erhvervslivet gennem regulering og effektiv administration.

Vi samler op på den offentlige service og velfærdsstaten

For at sætte rammerne for rapportens fokus på den offentlige sektors udfordringer ser vi på den sektorens størrelse over tid og i et internationalt perspektiv med fokus på den offentlige service. Derudover spørger vi danskerne, hvordan de opfatter velfærdsstaten. Vi undersøger, hvor høj tillid danskerne har til velfærdsstaten og deres oplevelse af kvaliteten af den offentlige service. Til sidst undersøger vi sammenhængen mellem økonomisk vækst og størrelsen af den offentlige sektor.

Danmark har en stor offentlig sektor

Danmarks offentlige sektor

Opbygningen af den offentlige sektor tog særligt til i fart i tiden efter 2. verdenskrig. Men siden starten af 90'erne har der været en tendens til, at den offentlige sektors størrelse i økonomien er reduceret, dog afbrudt af store stigninger under finanskrisen. Danmark er dog fortsat blandt de OECD-lande med den største offentlige sektor, målt i andel af BNP. Det skyldes ikke mindst, at det danske samfund er præget af en omfattende offentlig service, hvor ca. en tredjedel af de offentlige udgifter i Danmark går til individrettede offentlige serviceydelser som fx daginstitutioner, uddannelses tilbud og hospitalsbesøg.

Privat velfærd fylder meget i andre lande

Den offentlige sektors store betydning i Danmark afspejler et valg om, at det offentlige varetager hovedparten af en række velfærdsydelser, som mange andre lande af politiske, økonomiske eller historiske grunde har valgt lade den private sektor stå for en større andel af. Det gælder bl.a. USA, hvor en stor del af udgifterne inden for social- og sundhedsområdet afholdes af de private husholdninger. Samlet set anvender amerikanerne en større andel af deres indkomst på social- og sundhedsudgifter end danskerne.

Tilliden til velfærdsstaten er steget på tre år

Danskernes vurdering af velfærdsstaten

Velfærdsstaten og dens fremtid fylder meget i den økonomiske og politiske debat. Det er berettiget, givet den store rolle som den offentlige sektor spiller. I en survey svarer danskerne, at de har relativt lav tillid til velfærdsstatens evne til at forsørge dem, hvis de får svært ved at klare sig selv. Tilliden er dog steget over de sidste tre år.

Kvaliteten i ældreplejen vurderes som lav

Der er stor forskel på, hvordan danskerne vurderer de enkelte dele af velfærdsstaten. Danskerne vurderer generelt politiet og domstolene samt sundhedssystemet til at være af høj kvalitet, mens ældreplejen vurderes lavere. Samtidigt vurderer de danskere, der får deres børn passet i daginstitutioner, kvaliteten af disse væsentligt højere, end danskerne gør generelt.

Tilfredshed med velfærdsstaten er ramt af "recall bias"

Når danskerne sammenligner den offentlige sektors serviceydelser i dag med for ti år siden, udtrykker de fleste, at kvaliteten er blevet lavere. Størstedelen forventer samtidigt, at velfærdsstaten i lavere grad vil understøtte dem om ti år, end i dag. Internationale surveys finder dog, at danskere der blev spurgt for ti år siden, havde en lavere tilfredshed med uddannelses- og sundhedssystemet, end de danskere, der bliver spurgt i dag. Der kan være et tegn på, at danskerne husker fortiden som bedre, end den reelt var.

Øger nedskæringer i den offentlige sektor væksten?

Økonomisk vækst og den offentlige sektors størrelse

De skandinaviske lande har alle indrettet sig med en stor offentlig sektor. Samtidig hører de alle til blandt de mest velstående lande i verden. Alligevel fremhæves lavere skatter og dertilhørende nedskæringer i den offentlige sektor ofte som den nødvendige politik, hvis et land vil opnå et højere velstandsniveau. Det paradoks undersøger vi empirisk.

Generelt ja, men ikke nedskæringer på uddannelse

Nedskæringer i den offentlige sektor ser generelt ud til at øge velstandsniveauet på tværs af de fleste OECD-lande. Dog ser offentlige udgifter til uddannelse og infrastruktur ud til at have en positiv virkning på landenes velstand.

Ingen gevinst ved at skære i den danske offentlige sektor

Om nedskæringer i den offentlige sektor øger et lands velstand, kommer an på, hvor effektiv en offentlig sektor landet har. Vores undersøgelser viser, at nedskæringer i en offentlig sektor, der er så effektiv som den danske, ikke vil bidrage positivt til velstandsniveauet.

1.2 Den offentlige sektors fremtid

Omfattende offentlig service berører mange danskere

Stort set alle danskere modtager gennem deres liv service og ydelser fra den offentlige sektor. Det er i særlig grad tilfældet ved starten og slutningen af livet i form af daginstitutioner, uddannelse samt sundhed og pleje. Ser man på fremtiden for velfærdsstaten, som vi kender den, er der dog mørke skyer i horisonten, hvor især to udfordringer truer velfærdsstaten og dens serviceydelser.

1. udfordring: Demografisk modvind

Den første udfordring vedrører danskernes samlede behov for offentlige serviceydelser, der afhænger af Danmarks demografiske sammensætning. Her er Danmark for alvor på vej ind i en demografisk modvind de næste ca. 20 år. I de kommende årtier vil der være væsentligt flere børn og ældre i samfundet. For første gang nogensinde vil personer uden for arbejdsstyrken formentlig udgøre den største andel af befolkningen. Det lægger et pres på både finansieringen af de offentlige udgifter og rekrutteringen af nødvendigt personale, særligt inden for sundhedssystemet og ældreplejen. Områder, der allerede nu har store rekrutteringsudfordringer.

2. udfordring: Baumols omkostningssyge

En anden stor udfordring er, at den offentlige produktion primært består af serviceydelser, som generelt har en lavere produktivitetsvækst end vareproduktion. Men lønningerne i det offentlige bliver nødt til at stige i takt med lønningerne i det private for at kunne tiltrække kvalificeret arbejdskraft. Derfor vil offentlige serviceydelser på lang sigt blive relativt dyrere end den private produktion. Dette fænomen kaldes også Baumols omkostningssyge, som er et problem Kraka-Deloitte allerede fremhævede i vores rapport fra 2019. Fænomenet medfører, at omfanget af offentlige serviceydelser som udgangspunkt ikke kan følge med privatforbruget, medmindre den offentlige sektor udgør en stadig større andel af økonomien.

Vi undersøger udviklingen i det offentlige forbrug

Udfordringerne for velfærdsstaten er store, og det kræver kreativ tænkning, nye løsninger og hårde prioriteringer at løse dem, hvis ikke skatterne løbende skal hæves. Dette kapitel ser på den historiske udvikling i det offentlige forbrug og politikernes muligheder for at påvirke servicen i velfærdsstaten. Derudover undersøges det, om tilkøb af private serviceydelser, som kan ses som symptom på Baumols omkostningssyge, samtidigt kan være med til at løse problemet med samme.

Off. forbrug har fulgt privatforbruget frem til 2010

Det offentlige serviceniveau

Et mål for det offentlige serviceniveau er det offentlige forbrug, som udgøres af den offentlige sektors udgifter til varekøb og lønninger. Vi måler det offentlige forbrug pr. bruger, så der er taget højde for ændringer i både befolkningens størrelse og sammensætning.¹ Det offentlige forbrug pr. bruger har generelt fulgt det private forbrug pr. borger fra 1970 til 2010. Selvom man ikke kan sætte lighedstegn mellem offentligt forbrug pr. bruger og kvaliteten af den offentlige service, er der altså ikke tegn på, at der i denne periode skulle være sket et skred i den offentlige service, sammenlignet med det generelle velstandsniveau. Fra 2010 og frem er det offentlige forbrug pr. bruger til gengæld stort set uændret, mens det private forbrug forsætter med at stige. Når man tager højde for den om end beskedne produktivitetsvækst i den offentlige sektor, er det offentlige forbrug tættere på at følge udviklingen i privatforbruget siden 2010, men er stadig et stykke under.

Baumolproblemet er indtil videre under kontrol

Det er historisk lykkedes at holde Baumolproblemet i skak uden at øge skattetrykket. Det er der flere større grunde til. For det første er statens renteudgifter på den offentlige gæld faldet markant siden 1980'erne, hvilket har frigivet ressourcer, som har kunne bruges på offentligt forbrug. For det andet er antallet af arbejdsdygtige personer på offentlig forsørgelse faldet markant siden 1990'erne. Ligeledes har der været en stor stigning i brugen af udenlandsk arbejdskraft, mens Danmarks nettoformue over for udlandet er steget markant. Men derudover har der været krav til produktivitetstigninger i 2010'erne, hvilket har reduceret væksten i de offentlige udgifter kraftigt og potentielt skabt nogle produktivetsgevinster. Men disse produktivetskrav har netop også medvirket til, at det offentlige forbrug ikke har fulgt det private forbrug. Spørgsmålet er, hvad det næste træk skal være for, at Baumolproblemet fortsat ikke skal sætte en udløbsdato på velfærdsstaten.

¹ Pr. bruger er et mål for det offentlige forbrug, hvor der er kontrolleret for alder og antal. Dvs., der tages højde for at en 80-årig i gennemsnit vil kræve et større offentligt forbrug end en 40-årig, og der tages højde for, at en større befolkning vil kræve et større offentligt forbrug.

<p>Forskellige politiske planer for realvækst i off. forbrug</p>	<p>Vækst i offentligt forbrug pr. bruger frem mod 2030</p> <p>De politiske partier har forskellige planer for, hvordan det offentlige forbrug skal vokse i de kommende år. I en analyse ser vi nærmere på, hvilken betydning forskellige mål for den offentlige forbrugsvækst har for antallet af offentligt ansatte frem mod 2030.</p>
<p>Vækst i antal off. ansatte er lavere end vækst i off. forbrug</p>	<p>Lønsumskvoten, som måler det offentliges aflønning af ansatte som andel af det offentlige forbrug, har betydning for udviklingen i antallet af offentligt ansatte ved en given vækst i det offentlige forbrug. Jo større kvoten er, jo flere ansættes der i det offentlige ved en given stigning i det offentlige forbrug. Historisk har lønsumskvoten dog været svagt faldende. Finansministeriet lægger til grund i deres beregninger, at lønsumskvoten er konstant fremover. Når produktivitetsvæksten er større i den private sektor end i den offentlige, vil prisen på de varer og tjenester, det offentlige køber fra det private, falde relativt til de offentlige lønninger. Som konsekvens af dette, vil væksten i antallet af offentligt ansatte være lavere end realvæksten i det offentlige forbrug (varekøb og ansatte).</p>
<p>Dækning af demografisk træk giver færre ansatte</p>	<p>Det demografiske træk er et mål for, hvor meget udgifterne til det offentlige forbrug skal stige for at dække befolkningsudviklingen og ændringer i befolkningssammensætningen i samfundet. Hvis det offentlige forbrug følger det demografiske træk, vil det svare til en årlig realvækst på omkring 0,55 pct. pr. år i gennemsnit frem til 2030. Ved en uændret lønsumskvotet, vil det medføre, at antallet af offentligt fuldtidsansatte vil falde med 8.000 fra 2023 til 2030. Hvis antallet af offentligt ansatte pr. bruger ikke skal falde, skal antallet af offentligt fuldtidsansatte, under samme forudsætninger, stige med 29.000. Dvs. der er en forskel på 37.000 offentligt fuldtidsansatte i 2030 mellem scenariet, hvor udgifterne følger det demografiske træk og scenariet, hvor antallet af ansatte følger det demografiske træk.</p>
<p>Brug for 9 mia. kr. mere</p>	<p>Hvis antallet af offentligt ansatte pr. bruger skal fastholdes frem mod 2030, skal der findes 9 mia. kr. mere, end der er tilgængeligt i det nuværende finanspolitiske råderum. Det svarer til, at bundskatten skal hæves med 1 pct.-point.</p>
<p>Flere og flere tilkøber ekstra serviceydelser...</p>	<p>Tilkøb af private serviceydelser tyder på Baumolsymptomer i den offentlige sektor</p> <p>De sidste tyve år har danskerne i stigende grad søgt mod den private servicesektor som et supplement til, eller fravalg af, dele af den offentlige sektors serviceydelser. Tilkøbene er bl.a. sket gennem private virksomheder og institutioner, der fx udbyder privatskoler, private sundhedsforsikringer eller privat hjemmehjælp.</p>
<p>... det tyder på øget efterspørgsel efter velfærd</p>	<p>Tallene tyder på, at borgerne oplever, at serviceniveauet i det offentlige ikke er højt nok til at leve op til borgernes ønsker. Udviklingen kan derved være et symptom på Baumols omkostningssyge, som er medvirkende til, at den offentlige service ikke har fulgt den velstandsudvikling, som borgerne har opnået privat i de sidste ti år.</p>
<p>I fremtiden leverer det offentlige kun en grundpakke</p>	<p>Analysen viser, at samfundet kan være på vej mod en model, hvor det offentlige leverer en "grundpakke" af services, der for mange suppleres af private tilkøb, fx gennem sundhedsforsikringer. Modellen kan lægge pres på samfundskontrakten i den universelle velfærdsstat, men kan samtidigt være en del af løsningen på Baumols omkostningssyge. Vi anbefaler, at man sætter gang i et grundigt udredningsarbejde af hvordan den offentlige sektor i fremtiden kan spille sammen med private tilkøbsydelser.</p>

1.3 Det offentlige arbejdsmarked

Der vil blive brug for flere varme hænder fremadrettet...

Fælles for velfærdsstatens udfordringer er, at de som udgangspunkt tilsiger, at der bliver behov for flere offentligt ansatte, hvis der ikke skal være serviceforringelser i den offentlige sektor. Danmark har i forvejen ca. 860.000 offentligt ansatte, hvilket svarer til ca. 28 pct. af den samlede arbejdsstyrke.²

² Finansministeriet (2022b), som er seneste 2030-planforløb.

... men allerede nu er de en mangelvare

Antallet af personer i arbejdsstyrken vil falde en smule de næste tyve år, mens antallet af personer uden for arbejdsstyrken vil stige betragteligt. Det medfører, at der vil være kamp om arbejdskraften. Samtidigt er der allerede rekrutteringsudfordringer for en lang række velfærdsuddannede, bl.a. sygeplejersker og SOSU'er. Rekrutteringsudfordringen øges af, at mange stillinger inden for velfærdsområdet som udgangspunkt kræver en fagspecifik uddannelse og gode dansk kundskaber. Det gør det sværere at udfylde personale manglen med udenlandsk arbejdskraft eller arbejdere fra andre faggrupper.

Vi afdækker det offentlige arbejdsmarked

Hvis den offentlige sektor skal fungere fremadrettet, er det vigtigt, at man kan lykkes med at rekruttere, fastholde og motivere de mange offentligt ansatte, hvis løn og arbejdsvilkår er blevet heftigt debatteret både før og under dette års valgkamp. I dette kapitel afdækker vi rekrutteringsudfordringer for den offentlige sektor, såvel som potentielle løsninger på udfordringen.

Mange offentligt ansatte synes ikke, at deres løn er fair

Offentligt ansatte ser skeptisk på fremtiden

Vi har spurgt de offentligt ansatte om deres tilfredshed, motivation og forventninger til fremtiden. De offentligt ansatte er overordnet set tilfredse med deres arbejde, men en betydelig del synes ikke, at de får en rimelig løn. Samtidig har hver fjerde offentligt ansatte en oplevelse af, at deres lønudvikling har været langsommere end andre faggruppers de seneste 10 år.

De er samtidigt skeptiske i forhold til fremtidige vilkår

De offentligt ansatte har lave forventninger til deres arbejdsvilkår fremadrettet. Her svarer 41 pct. af de offentligt ansatte, at de forventer, at deres arbejdsvilkår vil forværres de næste 10 år. Det samme gør sig kun gældende for 18 pct. af de privatansatte. De negative fremtidsforventninger er bekymrende, da de kan øge fremtidige rekrutteringsudfordringer. I år er der fx det laveste optag på velfærdsuddannelserne i mange år.³

Der er mangel på velfærdsuddannede fremadrettet

Fremskrivning af behovet for velfærdsuddannede

Fremadrettet vil den danske velfærdssektor opleve et pres fra flere brugere samtidig med, at en stor del af det nuværende personale på disse områder trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Ved at fremskrive udbuddet af, og efterspørgslen efter SOSU'er, sygeplejersker, pædagoger og lærere frem til 2050 finder vi, at der allerede i 2030 vil mangle ca. 3.000 fuldtids-sygeplejersker og 7.000 fuldtids-SOSU'er. I 2040 er manglen endnu større, og her vil der samtidigt mangle 8.000 fuldtidsgrundskolelærere. Fremskrivningen tager udgangspunkt i et scenarie hvor efterspørgslen efter ansatte følger det fulde demografiske træk, dvs. at antallet af ansatte følger antallet af brugere i de offentlige serviceerhverv. Fremskrivningen fokuserer udelukkende på udbud og efterspørgsel efter hoveder og ser ikke på finansieringsbehovet for de to scenarier. Selv hvis politikerne vælger en lavere forbrugsvækst i det offentlige end dette antal, er det sandsynligt at efterspørgslen alligevel vil være der på det private marked.

Problemet forstørres hvis normeringer skal forbedres

Fremskrives efterspørgslen i stedet med et såkaldt *Baumoltræk*, dvs. at antallet af ansatte følger den private velstandsudvikling, er manglen på uddannede endnu større. Baumoltrækket illustrerer et scenarie, hvor antallet af ansatte pr. bruger vil stige som følge af en stigende efterspørgsel efter service genereret af en stigende velstand. Det betyder fx, at der i fremskrivningen vil komme flere lærere og pædagoger pr. barn.

Der skal handles nu for at imødegå fremtidige mangler

Der findes mange måder at forsøge at håndtere diskrepansen mellem udbud og efterspørgsel på. Fx kan teknologiske fremskridt og produktivetsforbedringer mindske personaleefterspørgslen. Ligeledes kan udbuddet øges ved at få flere til at arbejde inden for deres fag, arbejde fuldtid eller ved at ændre på rigide faggrænser og krav til sprogkundskaber. En anden måde er ved at uddanne flere personer inden for velfærdsuddannelserne. Der skal dog handles nu, hvis udbuddet skal øges tilstrækkeligt. Fx skal optaget på SOSU-uddannelserne hæves fra ca. 10.000 årligt optagne til 15.000 for, at der er ligevægt mellem udbud og efterspørgsel i 2050 i det scenarie, hvor antallet af ansatte følger antallet af brugere.

Problemer med rekruttering og fastholdelse

Rekruttering og fastholdelse af velfærdspersonale

Diskrepansen mellem udbud og efterspørgsel efter velfærdspersonale er blandet andet drevet af problemer med at rekruttere og fastholde tilgængelige medarbejdere med relevante uddannelser.

³ Uddannelses- og Forskningsstyrelsen (2022).

	Det kommer både til udtryk ved, at nogle med en velfærdsuddannelse aldrig kommer til at arbejde med deres fag, og andre falder fra inden for relativt få år efter endt uddannelse.
Stigende problemer med at rekruttere lærere...	Problemerne med rekruttering ser ud til at være særligt slemme for skolelærerne, hvor andelen, der arbejder inden for deres fag et år efter endt uddannelse, er faldende. Tendensen ser ud til at starte omkring indførelsen af folkeskolereformen i 2013/2014.
... og store problemer med at fastholde SOSU'er	For SOSU'erne er problemet et andet: Her starter langt de fleste med at arbejde inden for deres fag. Til gengæld falder 30 pct. fra inden for de første fem år, hvilken er en større andel end for de øvrige faggrupper. Frafaldet skyldes i høj grad, at mange overgår til offentlige ydelser associeret med sygdom og langvarig ledighed.
Tilsyneladende ingen problemer for sygeplejerskerne	Derimod er der ikke tegn på nævneværdige problemer med at tiltrække og fastholde de uddannede sygeplejersker, hvilket kan virke overraskende i betragtning af, hvor meget de fylder i den offentlige debat. En del af forklaringen er muligvis, at vores tal kun går til og med 2020, og dermed ikke siger noget om udviklingen de sidste to år. Men i den periode vi undersøger er sygeplejersker den faggruppe blandt de undersøgte, hvor flest arbejder med deres fag både umiddelbart efter endt uddannelse og efter en årrække. Det tyder på, at eventuelle udfordringer med at rekruttere sygeplejersker, i højere grad skyldes, at der uddannes for få.
Vi ser på velfærds-personales indkomst de sidste 40 år	Lønudvikling blandt velfærdspersonale over tid Når man vil undersøge årsagen til problemerne med at skaffe den nødvendige arbejdskraft til velfærdsfagene, kan man ikke komme udenom løn som en faktor i valg af uddannelse og job. Vi har set på, hvordan velfærdsuddannedes løn har udviklet sig ift. den generelle lønudvikling de sidste 40 år.
Siden 1980 er Jordemødres relative løn styrtdykket	Særligt jordemødrene ser ud til at have tabt terræn de sidste 40 år. Således er jordemødre gået fra at være et højt lønnet job i 1980, til at være gennemsnitligt lønnet på niveau med pædagoger i 2020.
Sygeplejerskerne nærmere sig lærerne men er stadig bagud	Sygeplejerskerne har bevæget sig en smule op i indkomstfordelingen siden 1980, så de i dag ligger omkring 60. percentil. Omvendt er lærerne faldet en smule. Lærerne kommer dog fra et højere udgangspunkt i 1980, og ligger i hele perioden over sygeplejerskerne, selvom forskellene altså er blevet mindre.
Vi undersøger hvad varme hænder kan tjene i det private	Sygeplejersker kan opnå en stor løngevinst ved at skifte til det private Lønnen i det offentlige er imidlertid ikke den eneste løn, der kan have indflydelse på rekruttering og fastholdelse af velfærdspersonale i det offentlige. Lønnen i det private for samme gruppe – den såkaldte "outside option" – spiller også en vigtig rolle. Derfor har vi undersøgt, om sygeplejersker og andre velfærdsfaggrupper kan få en løngevinst ved at skifte til det private.
Sygeplejersker har stor økonomisk gevinst ved at skifte	For erfarne sygeplejersker er der en betragtelig gevinst på i gennemsnit 56.000 kr. årligt ved at skifte til det private. Det dækker både over sygeplejersker, der skifter til fx privathospitaler og klinikker, men også sygeplejersker, der forlader sygeplejerskegerningen til fordel for fx et sælgerjob i medicinalindustrien. Sidstnævnte har den største lønfremgang.
Alligevel skifter relativt få sygeplejersker væk	Til trods for en potentielt stor økonomisk gevinst ved at skifte, er det relativt få sygeplejersker, der tager springet. Blandt sygeplejersker, der har arbejdet de første tre år af deres karriere i det offentlige, vælger blot 4 pct. at skifte til det private i løbet af de næste tre år. Heraf fortsætter hovedparten inden for deres fag, selvom der altså er større økonomisk gevinst at hente ved at skifte til medicinalindustrien.
Ingen økonomisk gevinst for andre velfærdsfaggrupper	For pædagoger, lærere og SOSU'er er der ikke en økonomisk gevinst ved at skifte til det private. Det kan isoleret set tale for, at der er større rekrutterings- og fastholdelsespotentialer ved at hæve lønnen for de offentligt ansatte sygeplejersker, end for andre faggrupper.

Mindre udenlandsk arbejdskraft i off. sektor	Udenlandsk arbejdskraft i den offentlige sektor Antallet af beskæftigede i Danmark med udenlandsk statsborgerskab er steget kraftigt de seneste ti år. I samme periode har det offentlige dog ikke kunnet følge med det private ift. at ansætte udenlandsk arbejdskraft. Samtidig har Danmark en relativt lav andel af indvandrere ansat inden for offentlige brancher sammenlignet med øvrige europæiske lande.
Udenlandsk arbejdskraft er en økonomisk gevinst	Øget udenlandsk arbejdskraft i den offentlige sektor kan ellers øge produktiviteten ved bedre mulighed for match mellem arbejdsgiver og arbejdstager, give en økonomisk gevinst til statskassen og bidrage til at løse rekrutteringsudfordringerne. Derfor bør det undersøges, hvilke barrierer der er for, at det offentlige ansætter mere udenlandsk arbejdskraft.
Forskel er drevet af sektorerne strukturelle forskelle	Vores analyse viser, at de private virksomheder i høj grad er trukket fra det offentlige i forhold til ansættelse af udenlandsk arbejdskraft pga. forskelle i sammensætningen i de to brancher. Analysen lægger derfor en begrænsning på forventningerne til, hvor mange ekstra udlændinge man kan forvente at få i det offentlige under de nuværende regler.
Brug for reformer	Hvis man skal have mere udenlandsk arbejdskraft i det offentlige, kan det tyde på, man skal gå mere fundamentalt til værks. Det kan fx være at lempe på kravene til danskudskaber i den offentlige sektor. Behøver alt plejepersonale på plejehjem eller alle sygeplejersker i fremtiden at kunne tale dansk eller kan en del af kommunikationen foregå på engelsk?
Offentligt ansatte arbejder mindre når de har fået børn	Offentligt ansatte arbejder mindre efter de får børn Som et indspark i debatten om offentligt ansattes arbejdstid, har vi undersøgt hvordan den påvirkes af at de offentligt ansatte får børn. Her finder vi, at sygeplejersker, pædagoger, lærere og SOSU'er alle arbejder mindre, efter de får børn, og at effekten stadig kan ses 10 år efter.
Effekten er størst i kvindedominerede fag ...	Børn har størst betydning på kvinders arbejdstid og dermed også størst betydning for arbejdstiden for sygeplejersker og SOSU'er, som er kvindedominerede fag. Derfor kan højere grad af ligestilling mellem kønnene bidrage til at skaffe arbejdskraft i det offentlige.
... og større for sygeplejersker end andre MVU'ere	Børn har også større betydning for sygeplejerskers arbejdstid end for andre kvinder med mellem-lange videregående uddannelser i det offentlige. En forklaring her på kan være, at sygeplejersker typisk har vagtarbejde med skæve arbejdstider, som kan være svært at forene med et familieliv.
Jordemødrenes travlhed er et paradoks	Jordemoderparadokset Aldrig har de offentlige sygehuse haft så mange jordemødre ansat pr. fødsel, som de har i dag. Alligevel er der løbende artikler og debatindlæg i medierne, der beskriver en historisk travlhed for jordemødrene på fødeafdelingerne. Udviklingen virker umiddelbart paradoks, men kan forklares, hvis jordemødrene har fået flere opgaver pr. barn, der fødes.
Jordemødre har erstattet SOSU'er og sekretærer	Siden 2010 er der blevet ansat væsentligt flere læger og jordemødre på fødegangene, mens der er kommet færre sekretærer og plejepersonale, herunder sundhedsplejersker og SOSU'er. I 2022 er der således hhv. 40 og 32 pct. flere jordemødre og læger på fødeafdelingerne end, der var i 2010. Til sammenligning er der henholdsvis 35 og 15 pct. færre plejere og sekretærer. Dermed er en oplagt del af forklaringen på paradokset, at jordemødrene har overtaget opgaver, der før tilhørte andre faggrupper. Vores analyse viser dog også, at det samlede antal ansatte på fødeafdelingerne er steget med ca. 11 pct. fra 2010 til 2022, hvilket giver en lille stigning i det samlede antal personale pr. fødsel. En anden oplagt del af forklaringen på travlheden på fødegangene er derfor, at det samlede antal udførte opgaver er steget.
Nedsæt ekspertgruppe for at løse udfordringer	Udfordringen med travlhed på fødeafdelingerne bliver ikke mindre i fremtiden, snarere tværtimod. Frem mod 2030 forventes antallet af fødsler at stige fra ca. 60.000 om året til 72.000. ⁴ Kraka og Deloitte foreslår derfor at nedsætte en ekspertgruppe, der kan udrede den resterende del af jordemødreparadokset og hjælpe med at løse de kommende udfordringer.

⁴ Jf. Danmarks Statistik, Statistikbanken (BEF5 og FRDK121).

1.4 Effektiviseringsmuligheder

Offentlige sektor er under pres	Uanset hvilke politiske partier, der sidder i regeringen, og uanset hvad sigtelinjerne bliver for den offentlige forbrugsvækst, skal der tilføres relativt mange penge til den offentlige sektor, hvis ikke antallet af offentligt ansatte pr. bruger skal reduceres frem mod 2030. Dertil kommer Baumolproblemet. Med andre ord vil den offentlige sektor komme under pres.
Privatisering kan være et effektivt værktøj	Derfor er det afgørende, at den offentlige service også forbedres uden, at antallet af offentligt ansatte følger med. Kravene i 00'erne og 10'erne til årlige produktivitetstigninger i den offentlige sektor har medvirket til, at det offentlige forbrug ikke har fulgt det private forbrug, men det har også givet effektivitetsgevinster. Et af værktøjerne, som er blevet brugt til at effektivisere, er udlicitering af offentligt opgaver.
Debatten om privatisering er ofte politisk drevet	Men kan den offentlige sektor overlade velfærdsydelser til de frie markeds kræfter i den private sektor uden at det vil gå ud over serviceniveauet? Eller vil den øgede konkurrence højne effektiviteten og dermed gøre det muligt at øge serviceniveauet, uden udgifterne øges? Denne diskussion samt debatten om, hvilke velfærdsydelser der kan privatiseres, er ofte politisk drevet. Vi forsøger i stedet at kaste lys over spørgsmålene ved hjælp af fakta og analyse.
Ressourceforløb, dagpenge og skattereformer	Vi ser også nærmere på, om der er andre områder, hvor der kan tænkes smartere eller ressourcerne kan bruges mere effektivt. Det gælder fx ressourceforløbene i jobcentrene, dagpengesystemet og skattereformer.
Hvad betyder privatisering?	Giver privatisering guld og grønne skove? Privatisering er et bredt begreb, men det dækker over, at produktionen af varer eller tjenester i en grad går fra det offentlige til det private. Det kan fx være salg af statsejede aktier eller udlicitering af offentlige opgaver. I denne rapport ser vi på privatisering i den betydning, at offentlige opgaver udbydes til private aktører, men det offentlige fortsat har ansvaret for, at opgaverne udføres. Typisk det, man kalder udlicitering eller offentligt-privat samarbejde. Nogle offentlige opgaver er mere oplagte at privatisere end andre. I dag er busdriften i kommuner fx stort set kun drevet af private aktører, mens fritidsklubber stort set kun er drevet af det offentlige.
Både fordele og ulemper ved privatisering	I de seneste årtier har der generelt været en tendens til, at flere offentlige opgaver privatiseres. Det gælder også inden for velfærdsområdet. Privatisering kan være med til at konkurrenceudsætte produktionen af velfærdsservicen og dermed øge produktiviteten. Men samtidig er der nogle risici, som gør, at kvaliteten af velfærden kan falde. Privatisering bliver ofte på den ene side gjort til noget, som omveksler velfærd til profit i private virksomheder eller på den anden side til noget, som giver økonomiske besparelser for det offentlige. Men der er mange eksempler på privatisering af offentlige serviceopgaver, både hvor det samlet set har været en succes eller hvor erfaringerne er blandede. Derfor er det vigtigt, at det offentlige løbende evaluerer kvaliteten, hvis velfærdsopgaver privatiseres, og generelt tager erfaringer med fra tidligere privatiseringer.
Undersøger effekten af udlicitering på udgifterne	Kan udlicitering give besparelser i kommunerne Der er stor forskel på, hvor meget kommuner udliciterer. Det gælder både på tværs af kommuner, opgaveområder og tid. Denne variation bruger vi til at undersøge effekten af øget udlicitering af de kommunale opgaver på kommunernes bruttodriftsudgifter på forskellige områder. Hvis en kommunal opgave sendes i udbud, vil der være konkurrence blandt aktørerne om at give det bedste tilbud på opgaven. Det er hensigten, at udbuddet og konkurrencen skal sikre, at det er den bedste aktør, der vælges til opgaven. Det kan give besparelser i kommunen uden kvaliteten i udførelsen af opgaven forringes.
Kvalitet og udgifter følges ikke nødvendigvis ad	Vores spørgeskemaundersøgelse giver mulighed for at sammenligne en kommunes udgifter til børnepasning pr. barn og borgernes vurdering af kvaliteten i daginstitutioner. Der er stor forskel mellem kommuner i både udgifterne og den vurderede kvalitet, men der er ingen indikationer af, at højere udgifter giver højere kvalitet på tværs af kommuner.

Samlet besparelsepotentiale på 1,4 mia. kr. årligt	Resultaterne peger på, at kommunerne gennemsnitligt har realiseret en besparelse på deres samlede bruttodriftsudgifter pr. indbygger ved at øge omfanget af udlicitering. Hvis alle kommuner, som ligger under medianniveauet af udlicitering, øger omfanget af udlicitering til medianniveauet, vil det medføre en samlet besparelse i kommunerne på ca. 1,4 mia. kr. årligt.
Stor forskel i potentiale på tværs af områder	Der er stor forskel på den estimerede effekt af øget udlicitering inden for de forskellige områder. Effekten på udgifterne estimeres til at være størst inden for området <i>tilbud til voksne med særlige behov</i> , og omvendt ser udlicitering ud til at have øget udgifterne inden for <i>tilbud til børn og unge med særlige behov</i> .
Større potentiale for besparelse ved lav grad af udlicitering	Resultaterne indikerer også, at det særligt er kommuner med begrænset udlicitering, som kan opnå de største besparelser ved at øge udliciteringsomfanget. Resultaterne kan dog også tyde på, at nogle kommuner har et større besparelsepotentiale pga. forskelle mellem kommuner, som vores model ikke kan tage højde for.
Potentiale afhænger af kommune og område	Samlet set peger resultaterne altså på, at der generelt er et besparelsepotentiale at hente ved udlicitering, men det er ikke givet, at kommunerne blot kan opnå en besparelse inden for de forskellige områder. Samtidig er der forskel på potentialet på tværs af kommuner.
Stort samfundspotentiale i offentligt forsørgede personer	Er ressourceforløb en gevinst for samfundet? Offentligt forsørgede personer i den arbejdsdygtige alder udgør et område med stort potentiale for at frigive både arbejdskraft til samfundet og midler til det offentlige. I et forsøg på at få færre personer til at overgå til førtidspension, men i stedet komme tilbage på arbejdsmarkedet, blev der i 2013 indført ressourceforløb som en del af reformen af førtidspension og fleksjob. Denne analyse peger på, at ressourceforløbene er lykkedes med at få nogle personer i varig beskæftigelse, men det er ikke lykkedes reformen at stoppe udviklingen med et stigende antal tilkendelser til førtidspension.
Ressourceforløb er dyre med usikker effekt	Indførslen af ressourceforløbene gav samlet set staten et overskud i 2020. De beregnede udgifter til den aktive indsats i jobcentrene ligger dog over, hvad staten fik tilbage i form af merbeskæftigelse. Vi vurderer derfor, at ressourceforløbene er en dyr ordning med en usikker effekt.
Skal psykiatrien eller jobcentre håndtere psykisk sygdom?	Det kan være vigtigt for samfundsøkonomien at få flere personer på offentlig forsørgelse i beskæftigelse. I stedet for mere aktivering i jobcentrene skal der måske tænkes i andre baner. I årene forud for reformen fik mange unge tilkendt førtidspension som følge af psykisk sygdom. ⁵ En del af løsningen kunne derfor være at bruge flere penge på psykiatrisk behandling og færre penge på at administrere ressourceforløb i jobcentrene. I 2018 blev der brugt ca. 13,7 mia. kr. på jobcentrene, mens der i 2021 blev brugt ca. 10 mia. kr. på psykiatrien. ⁶
Ny aftale hjælper med at sikre flexicuritymodellen	Elitebilst-princip kan hjælpe dansk flexicurity under pres I januar 2022 vedtog et snævert flertal i Folketinget et forslag om mulighed for en højere dagpengesats i de første tre måneder af et dagpengeforløb, betinget af et beskæftigelseskrav om to års arbejde inden for de seneste tre år. Forslaget styrker sikkerhedsnettet i dagpengesystemet, der er et vigtigt element i den danske flexicuritymodel. Som systemet er i dag, dækker dagpengene ikke arbejdsløses manglende lønindkomst i samme grad som tidligere. Vi viser, at ved at stramme beskæftigelseskravet i den nye ordning bliver den både billigere og målrettes samtidig mere præcist den gruppe, der har lavest incitament til at være en del af dagpengesystemet.
Forslag vil sikre målretning og være billigere	Udgifterne kan halveres ved et beskæftigelseskrav på to år og ni måneder. Ved det vedtagne forslag vil ca. 55.000 personer årligt kunne modtage den forhøjede dagpengesats, mens det ved Kraka-Deloittes forslag vil være 21.000 personer, hvilket vil koste staten 120 mio. kr. i umiddelbare udgifter.
Modregn længden af opsigelsesperiode	Man bør også overveje at modregne opsigelsesperioden fra den periode, hvor man har mulighed for at modtage en højere dagpengesats. Det vil målrette ordningen yderligere mod personer med

⁵ Aftaletekst reform af Førtidspension og fleksjob 2012.

⁶ Kommunernes Landsforening (2018).

korte opsigelsesvarsler, som er dem, der har det største behov for indkomstsikring i tilfælde af ledighed.

Folketinget har gode muligheder for at påvirke ulighed

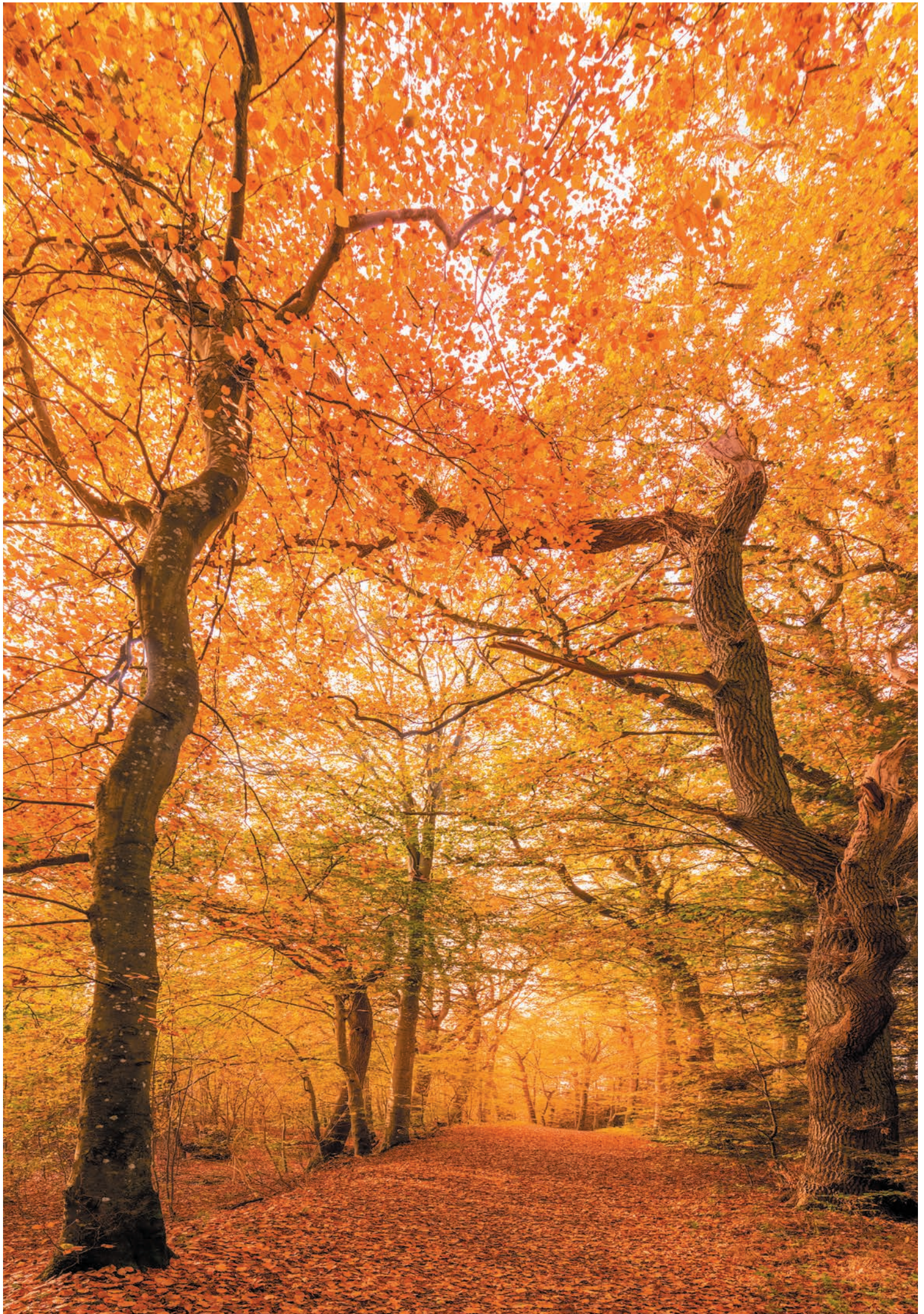
Skattereformer – Lighed eller efficiens

Ulighed i samfundet er et emne, der løbende diskuteres i den offentlige debat. Graden af ulighed påvirkes af en række tendenser som den teknologiske udvikling, globalisering, mv., men også af mere konkrete ting som størrelsen på den offentlige sektor. Den offentlige sektor kan begrænse ulighed gennem beskatning og evt. ved omfordeling af midlerne fra skatteindtægterne.

Topskattesatsen er mest efficient til at reducere ulighed

Politisk vægtes mål om at reducere eller i hvert fald ikke at øge uligheden forskelligt over for ønsket om at øge vækst og velstand. Uanset hvor man placerer sig i denne afvejning, er det vigtigt at opnå den ønskede grad af lighed med et så lille velfærdstab som muligt. Vi viser, at blandt en række af de mest almindelige skattepolitiske "håndtag", er en hævnning af topskattesatsen den mest effektive måde at mindske uligheden på i den betydning, at en given reduktion af uligheden her opnås ved det mindste tab af samlet velfærd. Modsat er en lempelse af beskæftigelsesfradraget den mest effektive måde at øge velstanden i samfundet på, målt ved den mindste stigning i ulighed.





2. Den danske velfærdsmodel

Off. sektor sikrer gode rammevilkår og serviceydelser

En velfungerende offentlig sektor er med til at sikre gode rammevilkår for erhvervslivet ved god regulering og effektiv administration. Men Danmark har en velfærdsstat forskellig fra mange andre lande, fordi den offentlige sektor i større grad løfter et kollektivt ansvar for, at alle borgere i Danmark har en vis grad af social og økonomisk tryghed. Den danske velfærdsmodel er baseret på, at den enkelte borger betaler en stor del af sin indkomst i skat, mens der stilles velfærdsydelser inden for bl.a. sundhed, uddannelse og omsorg til rådighed for alle uden - eller stærkt med reduceret brugerbetaling. Derudover finansierer den offentlige sektor også betalingen af en række overførselsindkomster, som udspænder et socialt sikkerhedsnet under alle borgere. Sammen med en progressiv beskatning af indkomster og ejendomsværdier omfordeler disse aktiviteter en del af samfundets ressourcer mod dem i befolkningen, der tjener relativt lidt. Den danske velfærdsmodel har formået at kombinere en relativt lav ulighed med et niveau af velstand, der er sammenligneligt med andre vestlige lande.

Undersøger danskernes tillid til velfærdsstaten ...

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.

... og undersøger om nedskæringer giver højere vækst

Efter finanskrisen gav politikerne skattelettelser, der blev finansieret ved at skære ned på den offentlige sektor. Den såkaldte "nødvendighedens politik" skulle få gang i dansk økonomi igen efter den økonomiske nedtur. Men er nedskæringer i den offentlige sektor overhovedet en farbar vej til at opnå større velstand? Det undersøger vi også i dette kapitel.

Kapitlets indhold

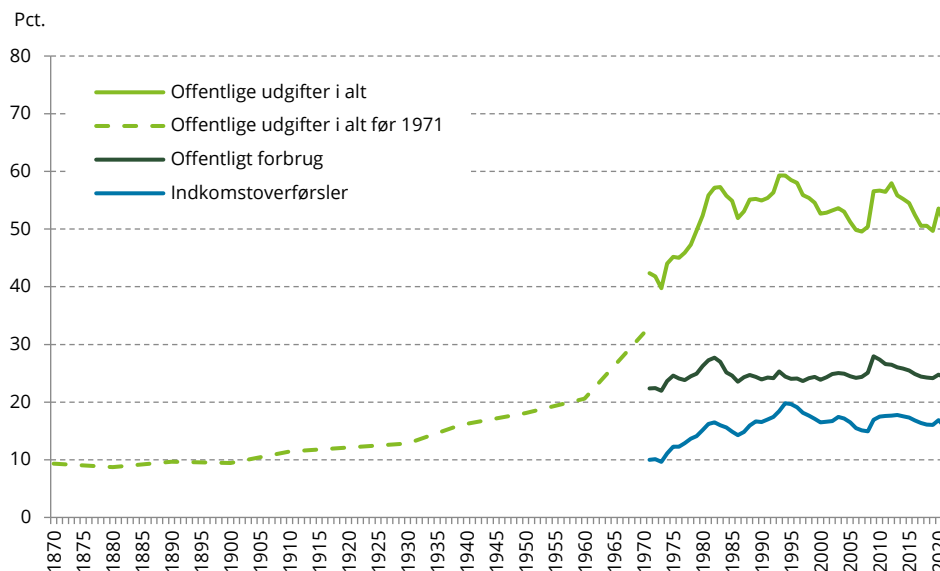
For at sætte rammerne for rapportens fokus på den offentlige sektors udfordringer beskriver afsnit 2.1 størrelsen på den offentlige sektor både over tid og i et internationalt perspektiv, med fokus på den offentlige service. I afsnit 2.2 ser vi på, hvor høj tillid danskerne har til velfærdsstaten og deres oplevelse af kvaliteten i den offentlige service. Derefter undersøger vi i afsnit 2.3 sammenhængen mellem den økonomiske vækst og størrelsen på den offentlige sektor.

2.1 Danmarks offentlige sektor

Opbygning af velfærdsstat i 60'erne og 70'erne

Den offentlige sektor udgør i dag godt halvdelen af den danske økonomi, jf. figur 2.1. Det svarer til offentlige udgifter på ca. 1.300 mia. kr. årligt. Den offentlige sektor har haft en rolle i den danske økonomi i mange århundreder. Fra 1814 blev der udbudt gratis folkeskoler og omkring århundredskiftet blev velfærdsstaten grundlagt. Opbygningen af den offentlige sektor tog dog særligt til i fart i tiden efter 2. verdenskrig, samtidig med bl.a. en kraftigt stigende erhvervsfrekvens i befolkningen. Udviklingen i denne tid var præget af en flytning af velfærdsopgaver fra familien til den offentlige sektor, herunder børnepasning, ældrepleje og andet omsorgsarbejde. Derudover skete der en markant udbygning af det sociale sikkerhedsnet. Desuden blev mange overførsler omdannet fra skattefrie ydelser til indkomstbeskattede ydelser. Det betød, at de offentlige udgifter som andel af BNP steg fra ca. 40 pct. i starten af 70'erne til 60 pct. i starten 90'erne, jf. figur 2.1. Siden 1993 har udgifternes andel af BNP været svagt faldende, dog afbrudt af store stigninger under finanskrisen.

Figur 2.1 Offentlige udgifter, offentligt forbrug og indkomstoverførsler til husholdningerne i pct. af BNP, 1870-2021



Anm.: Opgjort i løbende priser. Tal fra før 1971 er kun angivet hvert tiende år. Tallene fra før 1971 og tallene fra 1971 er fra forskellige opgørelser og er derfor ikke direkte sammenlignelige. Indkomstoverførsler og offentligt forbrug udgør tilsammen ikke alle offentlige udgifter. Restkategorien udgøres af bl.a. offentlige investeringer, overførsler til udlandet, subsidier til virksomheder mv. og renter mv.

Kilde: Tal for offentlige udgifter og BNP fra år 1971 og frem er baseret på statistikbanken.dk, tabel: NAN1, OFF3 og OFF26, mens tal for offentlige udgifter og BNP fra før 1971 er baseret på statistikbanken.dk, tabel: VHNR, (Svend Aage Hansen: Økonomisk vækst i Danmark, bind II, 1983) og Rasmussen (1972).

Danmark har en stor offentlig sektor

Der tegnes ofte et billede af, at Danmark har en særligt stor offentlig sektor. Danmark er da også blandt de OECD-lande med den største offentlige sektor. Men der er en række europæiske lande som Frankrig, Belgien og Finland, hvor de offentlige udgifter udgør en større andel af BNP end i Danmark, jf. figur 2.2.⁷

Individuelt offentligt forbrug er et udtryk for off. service

Størstedelen af det offentlige forbrug består af individrettede offentlige serviceydelser, dvs. serviceydelser, der bruges af den enkelte borger. Den enkelte borger benytter fx daginstitutioner, folkeskolen eller andre uddannelsesstilbud. Imens har andre individuelle offentlige serviceydelser, som sundhed eller ældrepleje, både karakter af individuelt forbrug og en forsikringsværdi for den enkelte. Værdien af den offentlige service på disse områder består derfor også af muligheden for at få servicen, hvis behovet opstår.

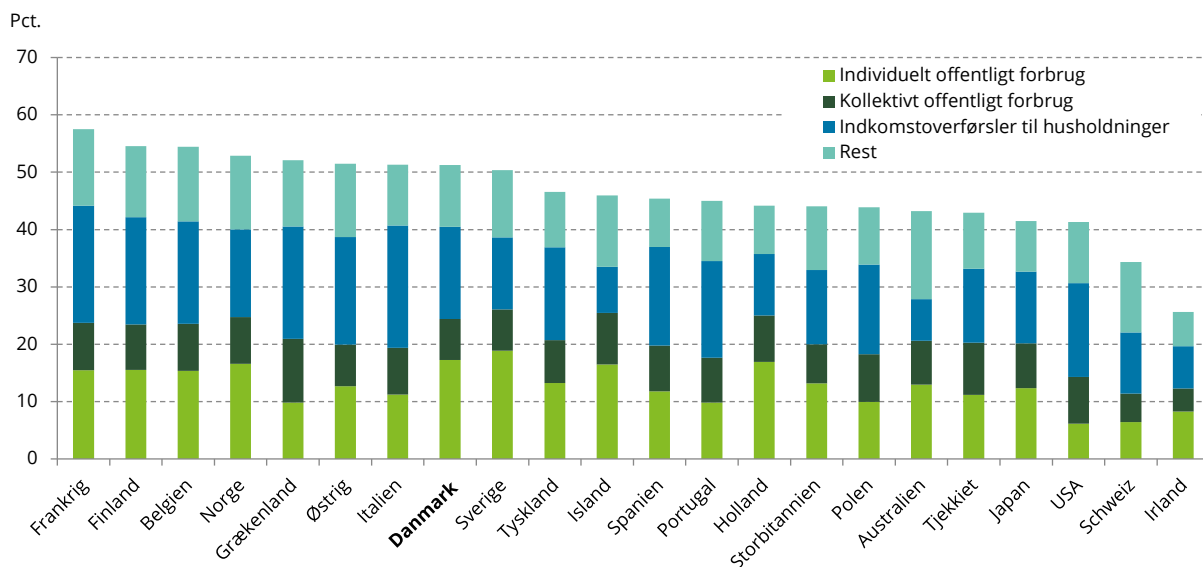
Individuelt off. forbrug udgør stor andel i DK

Ca. en tredjedel af de offentlige udgifter i Danmark går til individuelt offentligt forbrug, hvilket er relativt meget i forhold til de øvrige OECD-lande, jf. figur 2.2.⁸ Danmark bruger til gengæld en relativ lille andel af udgifterne på indkomstoverførsler til husholdninger, hvilket bl.a. kan skyldes, at Danmark i dag har en lav ledighed i forhold til de øvrige lande.

⁷ Derudover kan målet til en vis grad overvurdere størrelsen på den offentlige sektor i Danmark, fordi Danmark i modsætning til mange andre lande konsekvent beskatter overførselsindkomster.

⁸ Det kan have betydning, hvordan serviceydelser på tværs af lande er organiseret. Om en serviceydelser fx registreres enten som offentlig service eller offentlig overførsel vil afhænge af, om borgeren modtager en service eller får tilskud til privat køb af samme serviceydelser.

Figur 2.2 Offentlige udgifter i pct. af BNP opdelt på udgiftsgrupper, gennemsnit 2018-2020



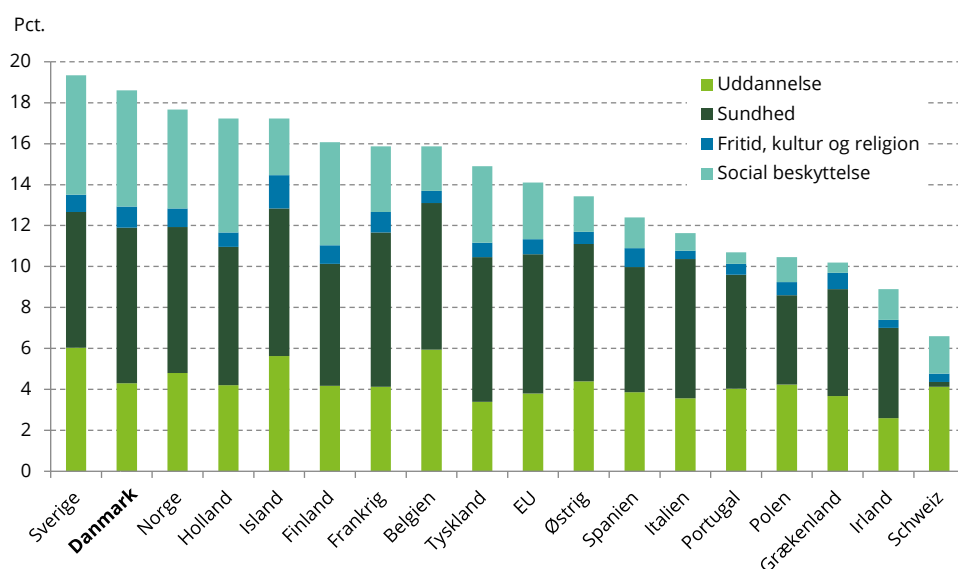
Anm.: Individuelt og kollektivt offentligt forbrug udgør tilsammen det samlede offentlige forbrug. Restkategorien udgøres af bl.a. offentlige investeringer, overførsler til udlandet, subsidier til virksomheder mv. og renter mv.

Kilde: OECD, <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart>, <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending-by-destination.htm#indicator-chart> og <https://data.oecd.org/socialexp/social-benefits-to-households.htm>.

Omfattende offentlig service i Danmark

Det danske samfund er sammen med de øvrige nordiske lande præget af en omfattende individrettet offentlig service, sammenlignet med de øvrige europæiske lande, jf. figur 2.3. Særligt udgifter til sundhedsvæsenet udgør en relativ stor del i Danmark.

Figur 2.3 Individuelt og kollektivt offentlig forbrug i pct. af BNP opdelt på områder, gennemsnit 2018-2020



Anm.: Indeholder både individuelt og kollektivt offentligt forbrug.

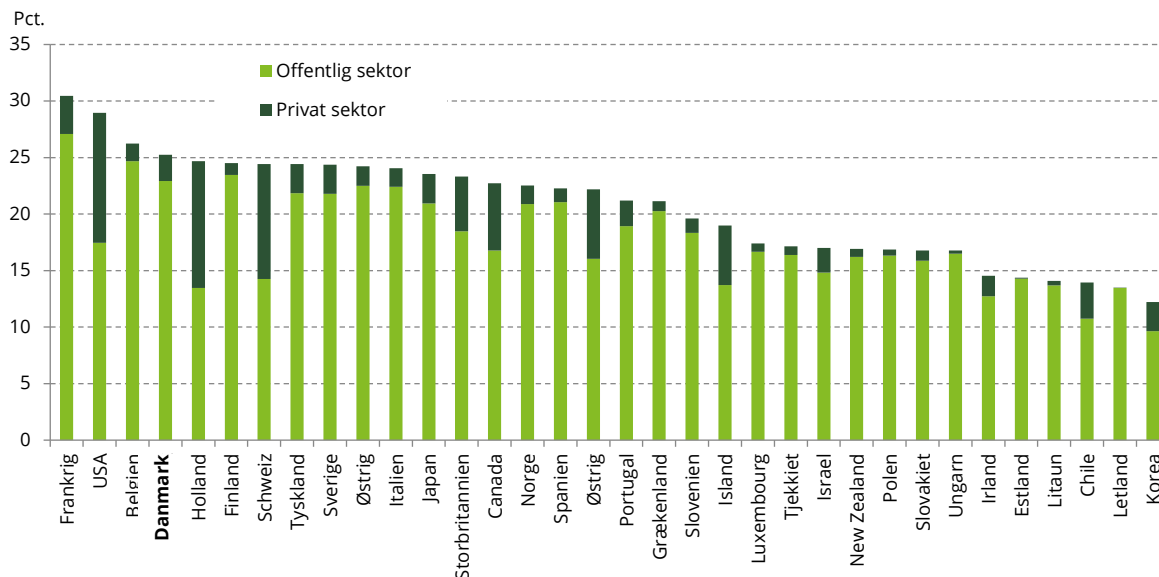
Kilde: Eurostat, tabel: General government expenditure by function (COFOG).

Privat velfærd fylder meget i andre i lande

Danmarks placering iblandt de lande med de største offentlige sektorer afspejler et valg om, at det offentlige varetager hovedparten af velfærdsydelse, hvor andre lande af politiske,

økonomiske eller historiske grunde har valgt en anden rollefordeling mellem det offentlige og private. I Danmark ligger udgifterne til social- og sundhedsområdet hovedsageligt i den offentlige sektor, jf. figur 2.4.⁹ I andre lande som fx USA ligger en stor del af udgifterne hos private aktører. I USA bruges faktisk samlet set en større andel af indkomsterne på social- og sundhedsudgifter end i Danmark.

Figur 2.4 De samlede sociale og sundhedsudgifter fordelt på privat og offentlig sektor i pct. af BNP, 2017



Anm.: Udgifterne er nettoudgifter, dvs. efter skat. De sociale udgifter dækker over kontante udbetalinger, dækning af afholdte udgifter og levering af varer og tjenester inden for social- og sundhedsområdet.

Kilde: OECD, <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>.

2.2 Danskernes vurdering af velfærdsstaten

Har tilfredsheden med det offentlige ændret sig på tre år?

I foråret 2019 stillede Kraka-Deloitte danskerne en række spørgsmål om deres tilfredshed med den offentlige sektor. Vi har stillet de samme spørgsmål i sommeren 2022 for at undersøge, om danskernes tilfredshed med den offentlige sektor har ændret sig over de seneste tre år, der i høj grad har været præget af coronakrisen.

Survey er fra sommer 2022 med 2.000 respondenter

Analysen er baseret på en survey foretaget af Epinion for Kraka-Deloitte. Resultaterne i analysen er baseret på ca. 2.200 respondenter, heraf 1.000 respondenter, som anses som repræsentative for hele befolkningen, og 800 offentligt ansatte og 800 privat ansatte, der anses som repræsentative for hhv. den offentlige og den private sektor. Detaljer omkring surveyen fremgår af boks 1.

⁹ De sociale udgifter dækker over kontante udbetalinger, dækning af afholdte udgifter og levering af varer og tjenester inden for social- og sundhedsområdet.

Boks 1 Om surveyen

Epinion har foretaget en survey for Kraka-Deloitte med det formål at undersøge danskeres oplevelse med og holdning til den offentlige sektor. Vores stikprøve er på 2.175 respondenter, heraf 1.000 respondenter, som anses som repræsentative for hele befolkningen, og 800 offentligt ansatte og 800 privat ansatte, der anses som repræsentative for hhv. den offentlige og den private sektor.

Surveyen indeholder fire dele:

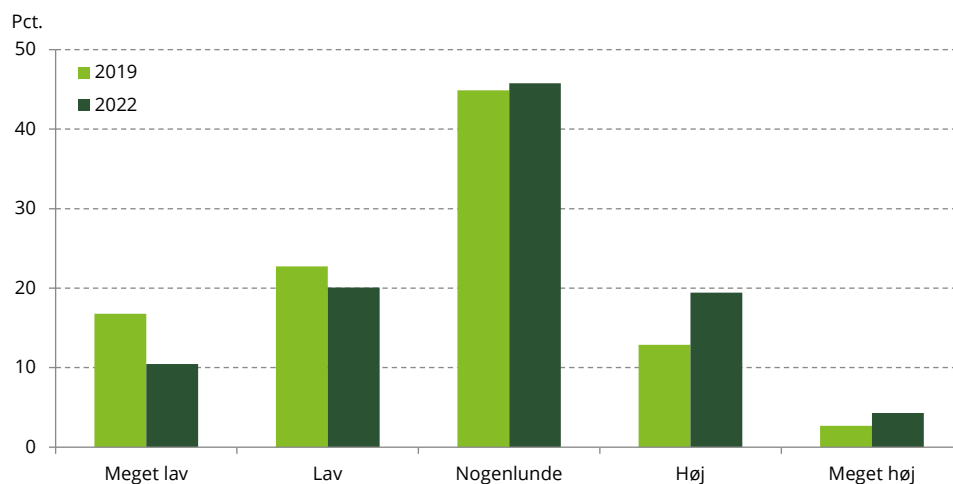
1. Et modul omkring tilfredshed med og vurdering af kvaliteten i den offentlige sektor, herunder ændringer og forventninger til fremtiden.
2. Et modul omkring offentlige- og privatansattes arbejdsplads og deres forventninger til fremtiden
3. Et modul omkring forældres valg mellem folkeskole og privat-/friskole for deres børn
4. Baggrundsoplysninger.

I 2019 udførte Epinion en lignende survey for Kraka-Deloitte. Surveyen indeholdt samme spørgsmål til modulet om tilfredsheden med og vurderingen af kvaliteten i den offentlige sektor. Det er denne survey vi sammenligner med i resten af analysen. De to undersøgelser har spurgt to forskellige stikprøver af personer, men da begge stikprøver er repræsentative for befolkningen, kan svarene alligevel sammenlignes.

Tilliden til velfærdsstaten er steget

Resultaterne peger på, at tilliden til at velfærdsstaten vil understøtte borgerne i svære tider er vokset i forhold til 2019, jf. figur 2.5. En større andel af de adspurgte i 2022 har høj tillid til, at velfærdsstaten vil understøtte dem i forhold til i 2019. Forskellene er statistisk signifikante. Tre år er en kort periode at ændre holdning til velfærdsstaten på, men coronakrisen og de offentlige myndigheders håndtering heraf kan have haft en påvirkning på danskernes tillid til velfærdsstaten.

Figur 2.5 Danskernes tillid til at velfærdsstaten vil understøtte dem i svære tider



Anm.: Vi har spurgt om: "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?". Forskellene på svarene fra 2019 og 2022 er statistisk signifikante.

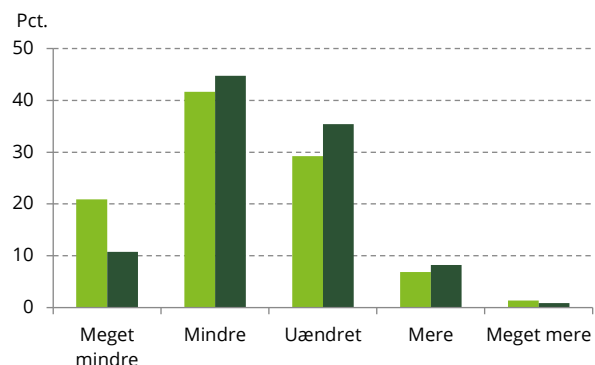
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.

Danskerne mener velfærdsstaten har udviklet sig negativt

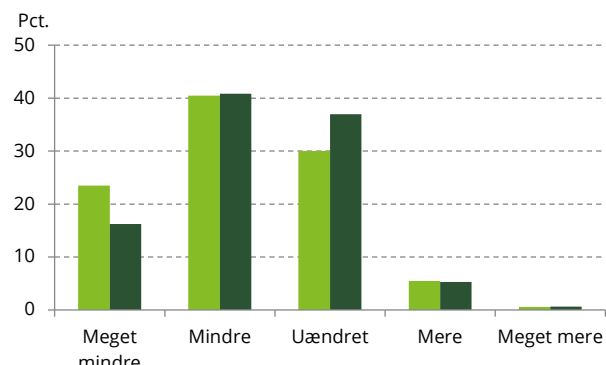
Danskernes større tillid til velfærdsstaten går igen, når der spørges ind til udviklingen og forventningen til den fremtidige udvikling for velfærdsstaten. Danskerne er i overvejende grad pessimistiske om velfærdsstatens udvikling, som de fleste mener, var bedre for ti år siden, jf. figur 2.6.a. Samtidig mener et flertal, at velfærdsstaten vil være mindre understøttende fremadrettet, jf. figur 2.6.b. Respondenterne i surveyen fra 2022 har dog svaret en anelse mere positivt på begge spørgsmål end de gjorde i 2019.

Figur 2.6 Danskernes holdning til udviklingen af velfærdsstaten de sidste 10 år og forventning til de næste 10 år

Figur 2.6.a Tillid til velfærdsstaten i dag ift. for 10 år siden



Figur 2.6.b Tillid til velfærdsstaten om 10 år



■ 2019 ■ 2022

Anm.: Figur a: Vi har spurgt om: "Hvis man sammenligner med for 10 år siden, har du da mere eller mindre tillid til, at velfærdsstaten i dag vil sikre dig acceptable levevilkår, hvis du kommer i vanskeligheder eller får svært ved at klare dig selv?".

Figur b: Vi har spurgt om: "Har du tillid til, at velfærdsstaten om 10 år vil sikre dig acceptable levevilkår, hvis du kommer i vanskeligheder eller får svært ved at klare dig selv?". Forskellene mellem svarene for 2019 og 2022 er statistisk signifikante.

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

Udviklingen afhænger af velfærdsområde

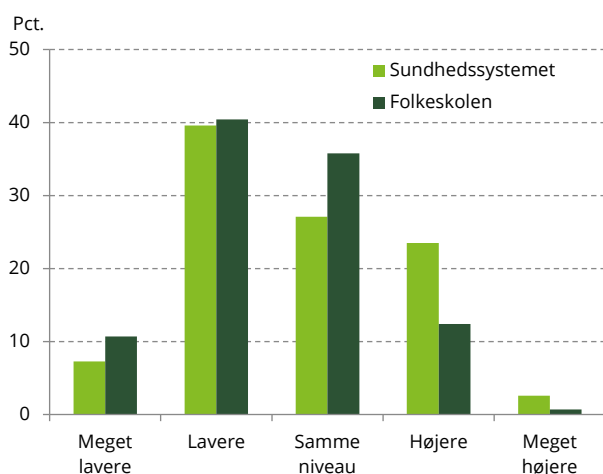
Figur 2.7.a viser, at der er forskel på danskernes holdning til udviklingen af velfærdsstaten, når der spørges ind til specifikke områder. Vurderingen af udviklingen af kvaliteten i folkeskolen er mere negativ end vurderingen af sundhedsvæsenet. For sundhedsvæsenet vurderer 23 pct., at kvaliteten er blevet højere, mens det for folkeskolen kun er 12 pct. Holdningen kan være et udtryk for en coronaeffekt, men det kan også skyldes, at der i sundhedsvæsenet er løbende teknologisk udvikling, der muliggør nye operationer mv.

Folk har "bias", når de skal sammenligne med fortiden

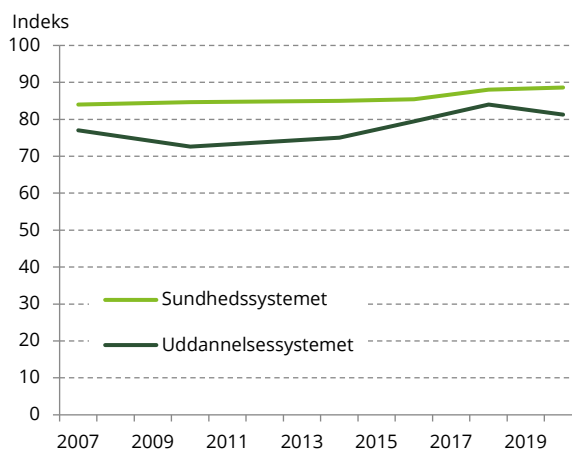
Det kan dog være problematisk at få folk til at sammenligne nutiden med ti år tidligere, da holdninger til fortiden ofte er stærkt påvirket af nutidige hændelser. I figur 2.7 sammenligner vi danskernes holdning til udviklingen i sundhedssystemet og folkeskolen de sidste ti år med internationale historiske surveys, der løbende har spurgt til tilfredsheden med de samme områder. Det ses, at når der løbende spørges ind til tilfredsheden, er den faktisk steget en smule over tid, jf. figur 2.7.b. Forskellen i de to måder at spørge på kan være udtryk for en form for "recall bias", hvor respondenterne altid husker fortiden som bedre end nutiden. Der ser ikke ud til at være et problem med en stigende utilfredshed med sundheds- og uddannelsessystemet på baggrund af den løbende tilfredshedsundersøgelse.

Figur 2.7 Danskernes vurdering af kvaliteten i den offentlige sektor på udvalgte velfærdsområder

Figur 2.7.a Kvalitet på udvalgte velfærdsområder sammenlignet med 10 år siden, 2022



Figur 2.7.b Tilfredshed med velfærdsområder, OECD, 2007-2020



Anm.: Figur a: Baseret på 2.083 respondenter, som har besvaret spørgsmålet "Hvis man sammenligner med for 10 år siden, hvordan vurderer du da kvaliteten af X?".

Figur b: Kurverne fra OECD viser andelen, som er tilfredse med hhv. sundhedsvæsenet og uddannelsessystemet. Hvert år er baseret på en spørgeskemaundersøgelse fra Gallup med ca. 1.000 respondenter, som udgør et repræsentativt udsnit af befolkningen.

Kilde: Figur a: Spørgeskemaundersøgelse udført af Epinion for Kraka-Deloitte.
Figur b: OECD Government at a Glance.

2.2.1 Der er stor forskel i vurderingen af kvaliteten på tværs af velfærdsområder

Sundhedsvæsenet og ordensmagten topper i vurdering af kvalitet

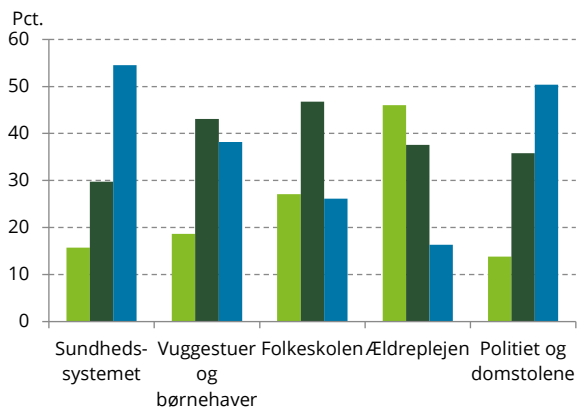
Spørger man danskerne til kvaliteten af velfærdsstaten opdelt på forskellige typer af service, ses det, at tilfredsheden varierer inden for velfærdsstatens områder, jf. figur 2.8. Sundhedssystemet samt politiet og domstolene er de to områder, som danskerne vurderer mest positivt. Kvaliteten af ældreplejen vurderes lavest blandt de undersøgte områder.

Brugere vurderer børnehaver og vuggestuer højt

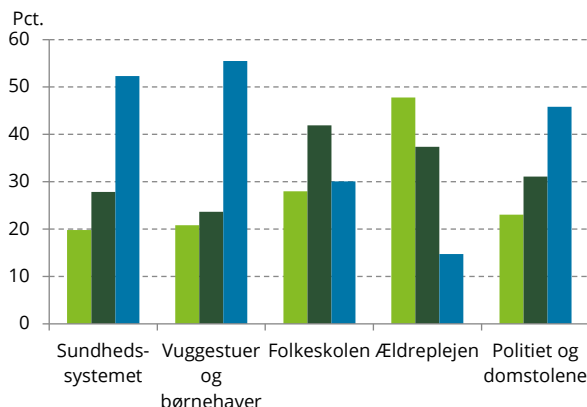
Vurderingerne afhænger af, om man spørger dem, der bruger de offentlige tilbud, eller den generelle befolkning. Specielt inden for vuggestuer og børnehaver ses det, at vurderingen af kvaliteten er væsentligt højere for de personer, der har haft børn i institution end for den generelle befolkning, jf. figur 2.8. Det tyder på, at institutionerne er bedre end deres rygte i den brede befolkning. For de resterende velfærdsområder er der kun en ubetydelig forskel mellem svarene fra den generelle befolkning og brugerne.

Figur 2.8 Danskernes vurdering af kvaliteten af udvalgte velfærdsområder betinget på at være bruger eller ej

Figur 2.8.a Danskernes vurdering af kvaliteten på udvalgte velfærdsområder



Figur 2.8.b Brugernes vurdering af kvaliteten på udvalgte velfærdsområder



■ Lav ■ Hverken høj eller lav ■ Høj

Anm.: Vi har spurgt om: "Hvordan vurderer du samlet kvaliteten af sundhedssystemet, Folkeskolen, Vuggestuer og børnehaver, Ældreplejen og Politiet og domstolene". I figur b medtages kun respondenter, der har svaret at de selv, deres nærmeste familie eller deres børn har benyttet de udvalgte velfærdsområder inden for de sidste år. Forskellene mellem svarene fra brugere og ikke-brugere er statistisk signifikante. Svarkategorierne "Meget lav", "Lav" og "Meget høj", "Høj" er slået sammen til én kategori hver.

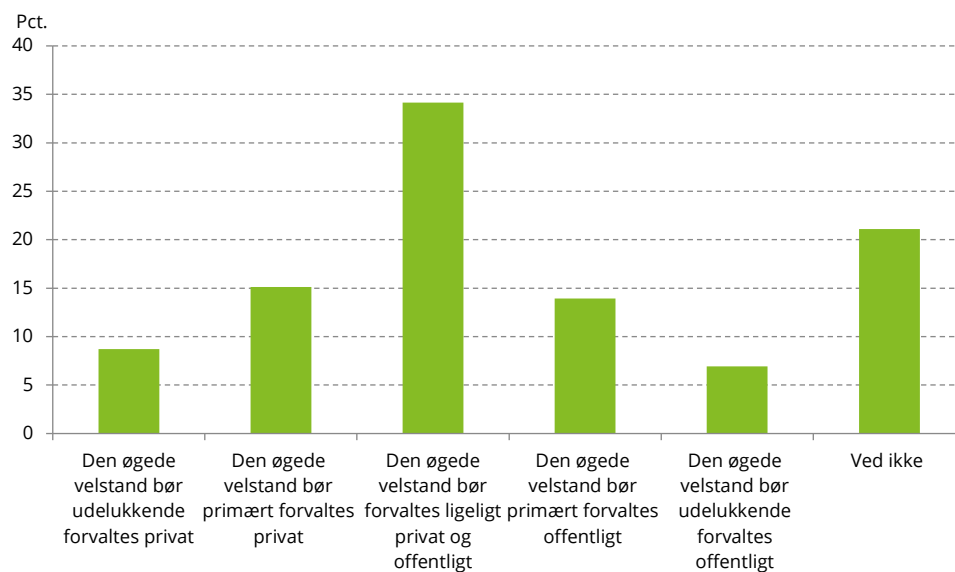
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.

Danskerne er uenige om forvaltning af fremtidig velstand

2.2.2 Danskerne er usikre på hvordan fremtidens velstand skal forvaltes

Flertallet af danskerne har lavere tillid til velfærdsstaten i dag end for 10 år siden og er skeptiske omkring den fremtidige udvikling. Alligevel er der delte meninger om, hvorvidt fremtidige velstandsstigninger skal tildeles det offentlige eller det private. Vi har spurgt danskerne om følgende: "Siden årtusindskiftet har velstanden i Danmark været stigende, og som samfund er vi blevet rigere. Hvordan mener du, at den øgede velstand bør forvaltes?" Her er der forskellige meninger blandt danskerne. Godt en tredjedel synes, at velstanden skal fordeles ligeligt mellem den offentlige og private sektor. Derudover synes ca. 24 pct., at velstanden skal forvaltes privat, mens ca. 21 pct. mener, den skal forvaltes offentligt, jf. figur 2.9.

Figur 2.9 Danskernes holdning til fordeling af velstand mellem den offentlige og private sektor



Anm.: Vi har spurgt om: "Siden årtusindskiftet har velstanden i Danmark været stigende, og som samfund er vi blevet rigere. Hvordan mener du, at den øgede velstand bør forvaltes?".

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

2.3 Økonomisk vækst og den offentlige sektors størrelse

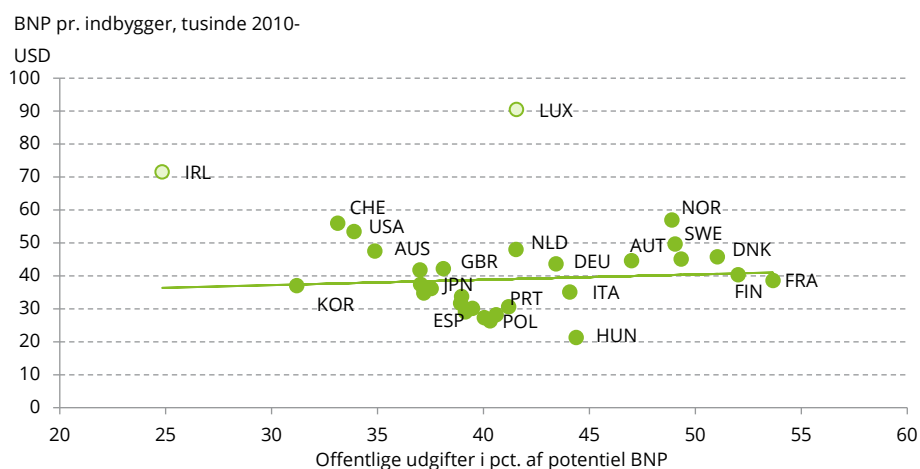
Vi undersøger, om en mindre offentlig sektor giver vækst

I Danmark og de øvrige skandinaviske lande har vi en stor offentlig sektor og et højt velstandsniveau. Alligevel fremhæves nedskæringer i den offentlige sektor ofte som en vej til højere vækst og velstand i den økonomiske debat. Men hvad er egentlig effekterne af at have en stor offentlig sektor, og er der gevinster i form af højere vækst at hente ved at skære ned? Det har vi sat os for at undersøge.

I OECD ser der ud til at være en positiv sammenhæng

Set på tværs af OECD-lande ser der ud til at være en svag positiv sammenhæng mellem velstand målt ved BNP pr. indbygger og størrelsen af den offentlige sektor, jf. figur 2.10. Sammenhængen er dog ikke særlig stærk, og inkluderes Irland i opgørelsen, bliver sammenhængen negativ. Irland er i denne sammenhæng et særligt land, fordi landet gennem gunstige skatteaftaler har været i stand til at tiltrække adskillige multinationale selskaber de sidste 10 år, som får Irlands BNP til at fremstå større, og samtidig reducerer det offentlige forbrug som andel af BNP. Luxembourg har også et unaturligt højt BNP i kraft af dets rolle som skattely, og udelades derfor typisk af denne slags analyser.

Figur 2.10 Sammenhæng mellem størrelsen på den offentlige sektor og BNP pr. indbygger, gennemsnit over 2016-2019



Anm.: Tendenslinjen er udregnet ekskl. Irland og Luxembourg. Punkterne afspejler "Potentielt BNP", opgjort af OECD.

Kilde: OECD's Public Finance Dataset.

Den offentlige sektor kan bidrage til vækst via investeringer

En positiv sammenhæng mellem velstandsniveauet og størrelsen på den offentlige sektor kan være et udtryk for, at der er positive (kausale) dynamiske effekter af offentligt forbrug. Det kunne fx skyldes, at offentlige investeringer i infrastruktur eller uddannelse øger den fysiske kapital og humankapitalen og dermed velstanden i samfundet permanent. Særligt må man forvente, at hvis de offentlige udgifter er på et meget lavt niveau, kan øgede udgifter have positive effekter ift. fx infrastruktur, befolkningens sundhed og uddannelsesniveau.

Positiv korrelation kan også skyldes Wagners lov

Omvendt kan en positiv sammenhæng mellem velstandsniveauet og størrelsen på den offentlige sektor også være et udtryk for, at mere velstående samfund stiller højere krav til de typer af service, som det offentlige leverer. Denne sammenhæng kaldes Wagners lov, og tilsiger altså, at kausaliteten går den anden vej: højere levestandarder fører til en større offentlig sektor. Man kan derfor ikke på baggrund af figur 2.10 konkludere, at der nødvendigvis er en positiv effekt af en større offentlig sektor.

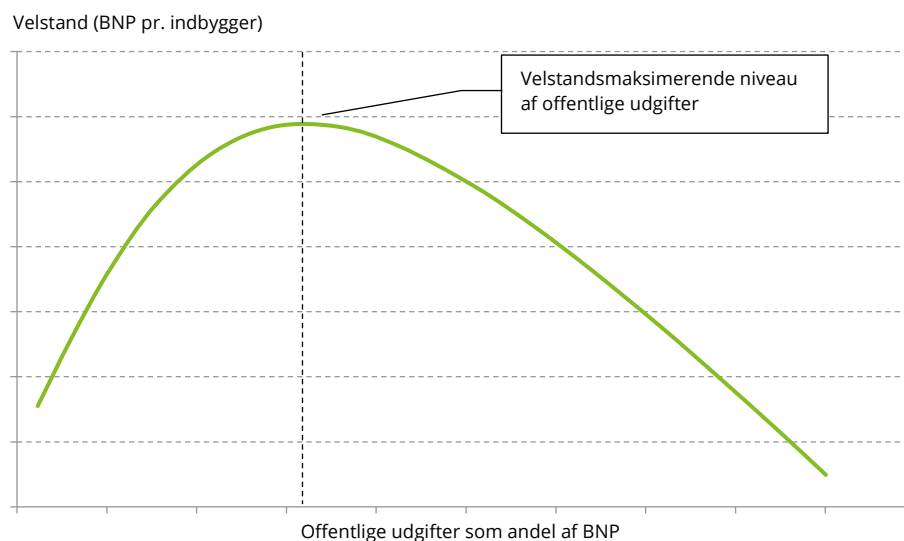
Negativ korrelation kan bl.a. skyldes forvridningstab

Der er også gode teoretiske argumenter for, at sammenhængen mellem velstandsniveauet og størrelsen på den offentlige sektor faktisk kan være negativ. En negativ sammenhæng kan skyldes, at en større offentlig sektor generelt kræver flere skatteindtægter, hvilket medfører større såkaldte forvridningstab. Fx vil skatter på indkomst mindske incitamentet til at arbejde, og dermed reducere det samlede udbud af arbejdskraft i samfundet. Samtidig kan offentlige udgifter fortrænge privatforbrug, hvilket også kan mindske velstanden, hvis den offentlige sektor er mindre effektiv. Forvridningstabene ved skatter er typisk større, desto højere skattetrykket er i forvejen.

Sammenhængen mellem offentlige udgifter og velstand er omvendt U-formet

De modsatrettede effekter taler for, at den kausale sammenhæng fra størrelsen på den offentlige sektor til velstanden kan have en omvendt U-form. Dvs., de positive effekter af offentlige udgifter overstiger de negative op til et vist udgiftsniveau, hvorefter sammenhængen vender, jf. figur 2.11. Udviklingslande vil typisk have små offentlige sektorer, hvor udbuddet af fx sundhedsydelser og uddannelse er meget lavt. Her kan højere offentlige udgifter til uddannelse eller infrastruktur forventes at have stærk gennemslagskraft på væksten. Omvendt er det muligt, at der for de mere velstående OECD-lande med store offentlige sektorer, vil være et velstandstab forbundet med at øge størrelsen af den offentlige sektor yderligere. For nogle kan der sågar være velstandsgevinster ved at *mindske* den offentlige sektor. Velstandseffekterne af den offentlige sektor er dog kun et element i afvejningen af hvor stor den offentlige sektor skal være. Den offentlige sektor bidrager også bl.a. til at reducere ulighed og opretholde et socialt sikkerhedsnet for befolkningen.

Figur 2.11 Principfigur af sammenhængen mellem størrelsen på den offentlige sektor og velstand



Kilde: Egne illustrative tal.

Resten af dette afsnit:

Man kan altså ikke på forhånd vide, hvilken sammenhæng, der er mellem størrelsen på den offentlige sektor og velstand. I resten af afsnittet lader vi i stedet data tale ved at estimere sammenhængen for en række OECD-lande. Vi bruger resultaterne til at vurdere, om Danmark forventeligt kan øge velstandsniveauet ved at mindske den offentlige sektor.

Sammensætningen af offentlige udgifter kan have betydning ...

Man kunne forestille sig, at nogle offentlige udgiftsposter, som fx investeringer i uddannelse, har en positiv effekt på velstandsniveauet, mens generøs offentlig understøttelse ved ledighed og pensionering har en negativ effekt. Derfor ser vi også nærmere på, hvilken betydning fordelingen af de offentlige udgifter har for velstanden.

... og det kan effektiviteten af sektoren også

Man må også forvente, at en effektivt drevet offentlig sektor alt andet lige bidrager mere positivt til velstanden end en ineffektiv offentlig sektor. Dermed rykker det velstandsmaksimerende niveau af offentlige udgifter til højre på figur 2.11, hvis den offentlige sektor er effektiv. Vi undersøger derfor, om en relativt effektiv offentlig sektor som den danske faktisk bidrager positivt til velstanden.

2.3.1 Analyzedesign

Vi estimerer den offentlige sektors betydning for vækst

Analysen bygger på en estimationsmodel, der beskriver, hvordan vækst er en funktion af fysisk kapital, arbejdskraft og humankapital, hvilket er standard i vækstlitteraturen. Vi udvider standardmodellen ved at tilføje størrelsen på den offentlige sektor samt en række specifikke offentlige udgiftsposter og mål for effektiviteten af den offentlige sektor. Metoden er baseret på Fournier og Johansson (2016), se boks 2 for en grundigere gennemgang af analysedesignet.

Vi følger litteraturen for at tage højde for omvendt kausalitet

Analysen følger "best practice" i litteraturen ved at anvende konjunkturjusterede data og laggede værdier af de offentlige udgifter, for at imødekomme bekymringen om, at resultaterne drives af kortsigtede konjunkturudsving, der påvirker både velstanden og de offentlige udgifter. Derudover inkluderer vi kun lande, der har relativt sammenlignelige velstandsniveauer, for at mindske risikoen for, at de estimerede sammenhænge kan tilskrives, at rigere lande efterspørger mere offentlige service (Wagners lov). Designet af analysen er ikke en garanti for, at de estimerede størrelser er udtryk for egentlige (kausale) årsagssammenhænge, men ved at bruge denne metode sandsynliggør vi, at det er tilfældet, og i resten af afsnittet omtaler vi de estimerede effekter som sådanne.

Boks 2 Metodeboks

Metode

Metoden er baseret på Fournier og Johansson (2016). Analysen er bygget op omkring en Solow vækstmodel med humankapital, hvor BNP pr. capita i steady-state afhænger af beholdningen af humankapital og investeringsraten. For at tage højde for betinget konvergens udvides modellen til at inkludere niveauet af BNP pr. capita i den foregående periode samt en række strukturelle karakteristika. Dette er således udgangspunktet for analysen.

Grundmodellen udvides med et mål for størrelsen på den offentlige sektor (de samlede offentlige udgifter som andel af strukturelt BNP) og én specifik offentlig udgiftspost som andel af de samlede offentlige udgiftsposter, jf. (1).

$$\Delta \ln(y_{i,t}) = a - \phi \left[\ln(y_{i,t-1}) - a_1 \ln(h_{i,t-1}) - a_2 \ln\left(\frac{I_{i,t-1}}{Y_{i,t-1}}\right) - a_3 X_{i,t-1} - a_4 \frac{G_{i,t-1}}{Y_{i,t-1}} - a_5 \frac{S_{i,t-1}}{G_{i,t-1}} \right] + b_1 \Delta \ln(h_{i,t}) + b_1 \Delta \ln\left(\frac{I_{i,t}}{Y_{i,t}}\right) + v_t + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

På venstresiden indgår den årlige vækstrate i potentielt BNP pr. indbygger i alderen 15-74 år. På højresiden indgår logaritmen til niveauet af potentiel BNP pr. indbygger i alderen 15-74 år, logaritmen til humankapitalbeholdningen approksimeret som gennemsnitligt antal års skolegang ganget PISA testscorer fra 2015, logaritmen til investeringsraten og en række kontrolvariable (åbenhed i økonomien, retssikkerhed, arbejdsbeskyttelseslovgivning, inflation, befolkningsstørrelsen, forsørgerbyrde og et mål for finansiel udvikling). Derudover tilføjes de offentlige udgifter som andel af potentiel BNP samt specifikke offentlige udgifter som andel af de samlede offentlige udgifter. Endelig indgår ændringen i logaritmen til humankapitalbeholdningen og investeringsraten for at fange kortsigtede dynamikker fra pludselige ændringer, som fx uventet indvandring.

Ligning (1) estimeres én gang uden specifikke udgiftsposter og én gang for hver udgiftspost. De relevante parametre er α_4 og α_5 . Fortolkningen af α_4 er, at en stigning i størrelsen på den offentlige sektor med 1 pct. point vil påvirke steady-state niveauet af BNP pr. capita med α_4 pct. Fortolkningen af α_5 er, at hvis man øger den specifikke udgiftsposts andel af de samlede offentlige udgifter med 1 pct.-point for et fastholdt niveau af offentlige udgifter, påvirkes steady state BNP pr. capita med α_5 pct.

For at undersøge betydningen af størrelsen på den offentlige sektor alt afhængig af hvor effektivt den offentlige sektor drives, tilføjer vi et interaktionsled mellem størrelsen på den offentlige sektor og et mål for effektiviteten af den offentlige sektor til (1), mens de specifikke offentlige udgifter udgår. Det resulterer i en model som givet ved ligning (2).

$$\Delta \ln(y_{i,t}) = a - \phi \left[\ln(y_{i,t-1}) - a_1 \ln(h_{i,t-1}) - a_2 \ln\left(\frac{I_{i,t-1}}{Y_{i,t-1}}\right) - a_3 X_{i,t-1} - a_4 \frac{G_{i,t-1}}{Y_{i,t-1}} - c_1 \frac{G_{i,t-1}}{Y_{i,t-1}} * \text{effektivitet}_{i,t-1} \right] + b_1 \Delta \ln(h_{i,t}) + b_1 \Delta \ln\left(\frac{I_{i,t}}{Y_{i,t}}\right) + v_t + \epsilon_{i,t} \quad (2)$$

De tre modeller estimeres på paneldata både ved pooled OLS og med lande fixed-effects. Pooled OLS metoden udnytter variationen både på tværs af lande og over tid mens fixed-effects modellen kun anvender forskelle over tid inden for hvert land. Da disse forskelle over tid er mindre end forskellene mellem lande bliver standardfejlene større, men til gengæld tager denne model højde for, at uobserverbare lande-specifikke karakteristika kan spille en rolle for resultaterne ved både at påvirke størrelsen på den offentlige sektor og væksten, hvilket pooled OLS modellen ikke gør.

Data

Grundmodellen bygger på data fra OECD's Economic Outlook database og OECD's Public Finance Dataset. Mål for effektiviteten af den offentlige sektor er baseret på Verdensbankens World Governance Index.

De offentlige udgifter er renset for konjunkturudsving for at tage højde for, at flere offentlige udgiftsposter ellers vil være påvirket af konjunkturerne. Fx vil de offentlige udgifter typisk vokse under lavkonjunkturer som følge af højere udgifter til overførselsindkomster, hvilket vil give anledning til omvendt kausalitet, hvis man ikke korrigerer herfor.

Vi anvender potentielt BNP af samme hensyn til at kortsigtede udsving i BNP ikke skal påvirke resultaterne. Derudover anvendes en konjunkturjusteret investeringsrate, udregnet som residalet fra regressionen af investeringsraten på outputgabet.

Alle estimationer er foretaget ekskl. Luxembourg og Irland, da disse landes væksthistorik kan siges at være drevet af særlige forhold, som beskrevet i analysen. Fournier og Johansson (2016) udelader også Luxembourg, men ikke Irland.

2.3.2 Resultater

Vores resultater peger på, at der er en negativ sammenhæng mellem størrelsen på den offentlige sektor og velstand, jf. figur 2.12. Det tyder på, at de forvirrende effekter fra den offentlige sektor generelt trumfer eventuelle positive dynamiske effekter – hvilket svarer til, at OECD-landene i

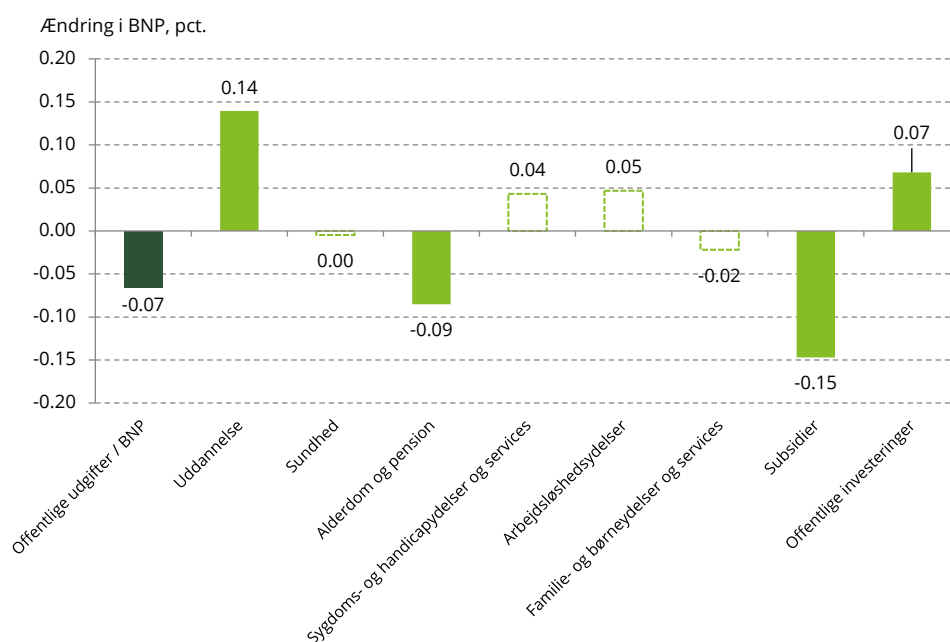
Vi finder negativ effekt af at have en stor offentlig sektor

gennemsnit har en offentlig sektor, der er større end det velstandsmaksimerende niveau fra figur 2.11. For en økonomi på størrelse med den danske, svarer den negative sammenhæng til, at en 1 pct.-point reduktion i offentlige udgifter som andel af BNP vil øge strukturelt BNP med 1,3 mia. kr.¹⁰ Resultaterne fremkommer i en estimation uden Irland og Luxembourg, der som tidligere beskrevet er præget af nogle helt særlige forhold, der gør dem til store outliers.

Den negative sammenhæng drives ikke kun af Irland

Den negative sammenhæng består, selvom man inkluderer Irland og Luxembourg. Det trækker dog punktestimatet ned og gør det mindre signifikant. I resten af analysen ekskluderer vi, begge lande. Resultater inkl. Irland og Luxembourg fremgår af Jørgensen og Terreni (2022).

Figur 2.12 Effekt på BNP af en forøgelse på 1 pct.-point af hhv. de offentlige udgifters andel af BNP og udvalgte udgiftsposters andel af de offentlige udgifter



Anm.: Stiplede søjler er ikke statistisk signifikante. Alle fuldt markerede søjler er statistisk signifikante på 5% signifikansniveau på nær offentlige investeringer, der er signifikant på 10% niveau. Resultaterne er baseret på regressionsmodellen med lande fixed effects og udelader Luxembourg og Irland. Udgiftsposterne andel af det samlede offentlige forbrug er beregnet ud fra nettoudgifter, hvilket kan give lidt støj, idet det varierer på tværs af lande i hvilken grad offentlige indkomstoverførsler er skattepligtige.

Kilde: OECD Public Finance Dataset, OECD Economic Outlook, Barro-Lee uddannelsesdata, egne beregninger med udgangspunkt i metoden fra Fournier og Johansson (2016).

Investeringer i uddannelse hæver velstandsniveauet

Sammensætningen af de offentlige udgifter kan have stor betydning for, hvilken effekt det offentlige forbrug har på velstanden. Hvis en større andel af det offentlige forbrug går til uddannelse eller investeringer (fx infrastruktur), har det en positiv effekt på velstanden, jf. figur 2.12. Vores resultater tyder på, at den positive effekt fra øgede investeringer i uddannelser godt kan dominere den negative effekt fra finansieringen af de højere offentlige udgifter via skatter, hvormed større offentlige udgifter målrettet investeringer og uddannelse faktisk kan gavne velstandsniveauet. Gevinsten ser dog også ud til at være relativt begrænset. For Danmark svarer det til, at en forøgelse af udgifterne til uddannelse med 1 pct. af BNP – svarende til ca. 20 mia. kr. - vil øge strukturelt BNP med 4-6 mia. kr. På den måde står afkastet af ekstra investeringer i uddannelse ikke mål med omkostningerne, og samlet set vil det reducere muligheden for fx privatforbrug, selvom samfundet som helhed er blevet rigere.

¹⁰ I figuren har vi inkluderet parameterestimatet fra vores foretrukne specifikation med landeeffekter og ekskl. Irland og Luxembourg. Se Jørgensen og Terreni (2022) for resultatet fra andre specifikationer. I vores model ser inklusion af landeeffekter ud til at have betydning for størrelsesordenen og signifikansen af effekterne. Derfor har vi valgt også at inkludere dem i de øvrige estimationer i dette afsnit. Fournier og Johansson (2016) konkluderer, at de ikke har stor betydning og derfor ikke bør inkluderes.

Beregnet afkast er behæftet med betydelig usikkerhed

Afkastet på øgede investeringer i uddannelse er beregnet ud fra en forudsætning om, at en forøgelse af udgifterne til uddannelse med 1 pct. af BNP, i Danmark betyder, at andelen af de offentlige udgifter, der går til uddannelse, stiger med 2 pct.-point. Denne ændring ganges på estimerterne fra figur 2.12, der angiver de gennemsnitlige effekter af at øge udgifterne til uddannelse som andel af samlede offentlige udgifter blandt alle OECD-landene. Beregningen afspejler derfor ikke, hvis afkastet af merinvesteringer i uddannelse er særligt lavt eller højt i Danmark. Hvis der fx er aftagende marginalt afkast af investeringer i uddannelse og Danmark i udgangspunktet bruger flere offentlige midler på uddannelse end gennemsnitslandet, vil beregningen overvurdere den sande positive effekt for Danmark. Omvendt vil det trække i retning af en undervurdering af effekten, hvis Danmark er bedre end andre OECD-lande til at omsætte investeringer i uddannelse til øget produktivitet på arbejdsmarkedet.

Erhvervssubsidier har en negativ effekt på væksten...

I den anden ende af skalaen viser vores resultater, at det har en væksthæmmende effekt, hvis en større andel af de offentlige udgifter går til erhvervssubsidier. Det skyldes formentligt, at subsidier har en tendens til at gribe ind i markedsmekanismerne og evt. holde hånden under mindre produktive erhverv.

... og det samme har udgifter til alderdom og pension

Det samme gør sig gældende for udgifter til alderdom og pension. Det hænger formentlig sammen med, at mere lukrative pensionsforhold alt andet lige vil gøre det mere attraktivt at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, samt at en større del af det offentlige forbrug går til passive udgifter.¹¹

En effektiv offentlig sektor bidrager ikke negativt til BNP ...

Betydningen af effektiviteten af den offentlige sektor

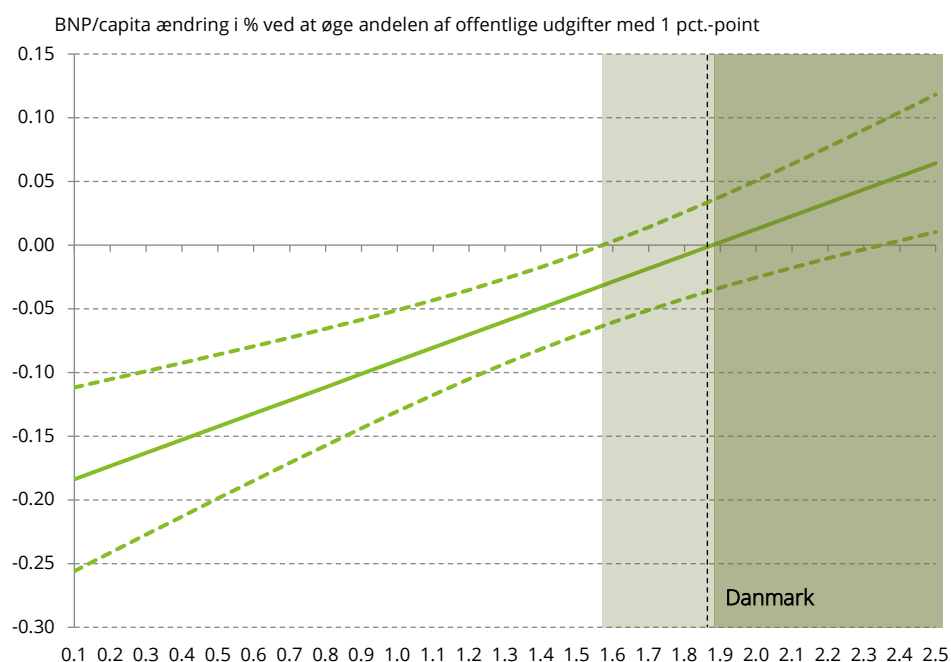
Hvorvidt en stor offentlig sektor er godt eller skidt for langsigtet velstand, afhænger af, hvor effektiv den offentlige sektor er drevet. Det viser vores estimationer, hvor vi inkluderer Verdensbankens mål for effektiviteten af den offentlige sektor. Det betyder, at det velstandsmaksimerende niveau af offentligt forbrug er større, desto mere effektiv den offentlige sektor er.

... men det kræver en meget effektiv offentlig sektor ...

Resultaterne peger også på, at det kræver en meget effektiv offentlig sektor, hvis der ikke skal være en negativ sammenhæng mellem størrelsen af den offentlige sektor og velstand. Således kræver det en offentlig sektor med en effektivitet på 1,6 (på en skala fra -2,5 til +2,5) før sammenhængen mellem offentligt forbrug og velstand bliver statistisk insignifikant og en effektivitet på 1,9 før parameterestimatet bliver positivt (men fortsat insignifikant), jf. figur 2.13. Danmark har med dette mål en effektivitet på netop 1,9. Til sammenligning har Sverige, Tyskland og Italien effektivitetsmål på hhv. 1,7, 1,6 og 0,5. For de fleste lande vil den generelle negative effekt af en større offentlig sektor derfor dominere, hvormed der kan være en velstandsgevinst ved at mindske den offentlige sektor.

¹¹ I estimationen kontrollerer vi for det enkelte lands alderssammensætning i befolkningen, så udgifterne til alderdom og pension alene afspejler generøsiteten af overførslerne.

Figur 2.13 Pct.-vis ændring i BNP pr. capita ved at øge de offentlige udgifters andel af BNP med 1 pct.-point for forskellige niveauer af "government effectiveness"



Anm.: Den fuldt optrukne linje er den estimerede effekt, mens de stiplede linjer angiver 95%-konfidensintervallet. Det mørkt skraverede område angiver værdier af "effektivitet i den offentlige sektor", hvor der er en positiv og ikke statistisk signifikant effekt, mens det lyst skraverede område angiver de værdier, hvor der er en negativ og ikke statistisk signifikant effekt. Det område, der ikke er skraveret, angiver værdier af "effektivitet i den offentlige sektor", hvor der er en negativ og statistisk signifikant effekt af at øge offentlige udgifter som andel af BNP på langsigtet BNP pr. capita. Figuren er baseret på resultater uden Irland og Luxembourg.

Den sorte lodrette linje angiver gennemsnittet af Danmarks "government effectiveness"-mål over 2016-2019.

Kilde: OECD Public Finance Dataset, OECD Economic Outlook, Barro & Lee, Verdensbankens WGI.

... hvilket Danmark og andre nordiske lande har

Der er imidlertid en række lande, inkl. Danmark og de øvrige nordiske lande, hvor den offentlige sektor er tilstrækkeligt effektiv til, at der ifølge vores resultater ikke vil være en velstandsgænsning forbundet med at mindske den.

Sammensætningen er vigtigere

Vores resultater peger således på, at sammensætningen af de offentlige udgifter har større betydning for velstanden end størrelsen af den offentlige sektor for et land som Danmark. Øgede investeringer i uddannelse finansieret gennem en reduktion i erhvervssubsidier vil have en positiv velstandseffekt. Omvendt må subsidier til fx at opretholde virksomheder med store drivhusgasudledninger finansieret via besparelser på uddannelse forventes at øge velstandstabet forbundet med klimaindsatsen.



3. Den offentlige sektors fremtid

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 på gymnasium, unge opnår kompetencegivende uddannelser på erhvervsskoler, erhvervsakademier, professionshøjskoler og universiteter, mens beskæftigede og ledige kan deltage i videreuddannelse mv. Samtidig anvender borgere i alle aldre det offentlige sundhedsvæsen, ligesom ældre kan modtage ældrepleje.

1. udfordring: Demografisk modvind

Danskernes samlede behov for offentlige serviceydelser afhænger af den demografiske sammensætning, og her er Danmark for alvor på vej ind i en demografisk modvind. Store årgange født i midt 40'erne, slut 60'erne og start 90'erne, kombineret med længere levetider, betyder, at der vil være relativt mange børn og ældre de kommende årtier. For første gang i nyere tid forventes personer uden for arbejdsstyrken at udgøre den største andel af befolkningen i år 2038. Det lægger et massivt pres på både finansieringen af de offentlige udgifter og rekrutteringen af nødvendigt personale, særligt inden for sundheds- og dagtilbudsområdet. Dette er områder, der allerede nu har store rekrutteringsudfordringer.

2. udfordring: Baumols omkostningssyge

En anden stor udfordring er, at produktiviteten i den offentlige produktion stiger langsommere end i den private sektor. Det skyldes, at den offentlige produktion primært består af serviceydelser, som generelt har lavere produktivitetsvækst end vareproduktion. Eftersom de offentligt ansattes lønninger følger den generelle lønudvikling, bliver offentlige serviceydelser over tid relativt dyrere at producere end varer produceret i den private sektor. Det fører til, at omfanget af offentlige serviceydelser ikke kan følge med privatforbruget, medmindre den offentlige sektor udgør en stadig større andel af økonomien. Dette fænomen kaldes også Baumols omkostningssyge. Den offentlige sektor kan kun blive større, hvis skatterne stiger, hvilket ikke rigtig har fundet sted siden starten af 80'erne. Udviklingen betyder, at der opstår en voksende kile mellem omfanget af serviceydelser, som det offentlige kan tilbyde, og befolkningens efterspørgsel af dem. Vi finder en betydelig stigning i private tilkøb af serviceydelser, som kan være et symptom på netop denne kile. Hvis kvaliteten i de offentlige serviceydelser fremover skal følge den generelle velferdsudvikling, er den offentlige sektor nødt til at vokse mere end den private sektor, hvilket vil kræve skattestigninger.

Hvordan imødekommer DK udfordringerne?

Skattestigninger kan være upopulære i befolkningen og kan skabe incitament, der skader økonomien. Selv hvis der er flertal for at hæve skatterne, vil der stadig være udfordringer med at rekruttere det nødvendige personale. Derudover skal skatterne løbende hæves for at kompensere for lavere produktivitetstigninger i det offentlige. I næste kapitel ser nærmere på, hvordan Danmark kan fastholde kvaliteten af serviceydelserne fra den offentlige servicevirksomhed.

Kapitlets indhold

I afsnit 3.1 dykker vi ned i det offentlige forbrug og ser nærmere på den historiske udvikling. Dernæst ser vi i afsnit 3.2 på, hvordan ændringer i det offentlige forbrug i den kommende valgperiode vil påvirke serviceniveauet. I kapitlets sidste analyse, i afsnit 3.3, undersøger vi om tilkøb af private serviceydelser kan være med til at løse problemet med Baumols omkostningssyge.

3.1 Det offentlige serviceniveau

Forbedret offentlig service eller skattelettelser

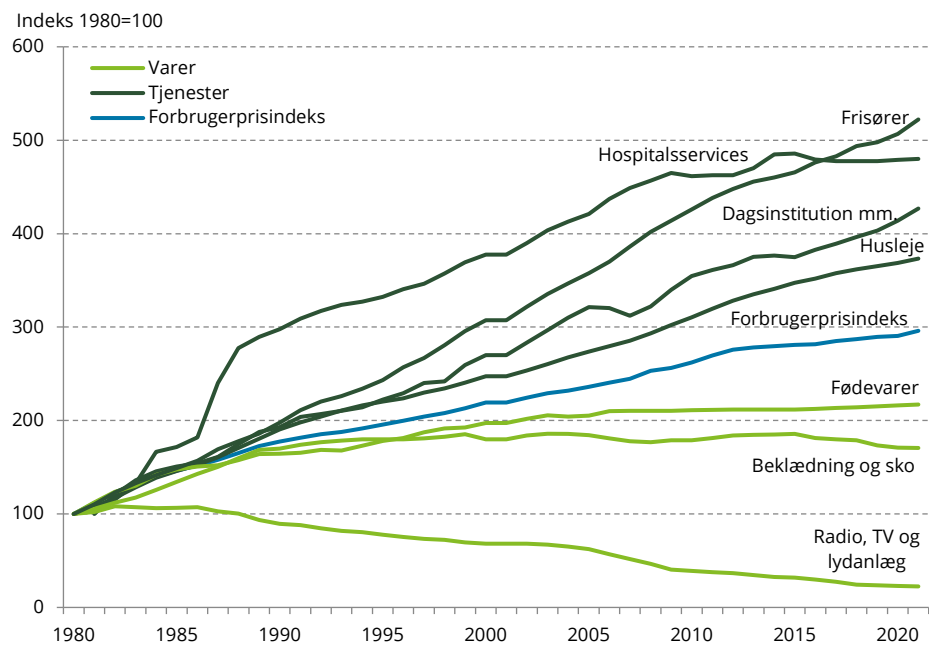
Udviklingen i det offentlige forbrug fylder ofte meget i den politiske debat. Det skyldes bl.a., at ændringer i det offentlige forbrug kan have stor betydning for den enkelte danskers velfærd, og at

der er brug for skatteindtægter til at få råd til det offentlige forbrug. Ved et folketingsvalg er vælgerne også ofte nødt til at tage stilling til, om de helst vil have lavere skatter eller et højere offentligt serviceniveau. Der har i de seneste par årtier været en stigende opbakning til at forbedre den offentlige service frem for at indføre skattelettelser.¹² Det kan muligvis være forbundet med det såkaldte Baumols omkostningssyge.

Produktivitetsvækst er lav i serviceerhverv ...

Baumols omkostningssyge er et fænomen, der opstår, fordi produktiviteten i serviceerhverv generelt stiger langsommere end i de vareproducerende erhverv. Da lønstigninger er drevet af produktivitetsvækst, burde det betyde, at lønningerne i vareproducerende erhverv med tiden stikker af fra lønningerne i serviceerhverv, og en stadig mindre del af arbejdsstyrken vil vælge at arbejde i servicebranchen. Befolkningen efterspørger imidlertid en lang række serviceydelser, hvorfor serviceerhvervene hæver deres lønninger for at tiltrække medarbejdere. Dette hæver priserne på serviceydelser relativt til varer, da produktivtetsforbedringerne i produktionen af services har været mindre end i produktionen af varer. Historisk er priserne da også steget markant mere på udvalgte serviceydelser, fx frisørers serviceydelser, sammenlignet med udvalgte varer, fx TV og lydanlæg, som er baseret på teknologi, jf. figur 3.1. Det betyder, at en person er nødt til at bruge en større andel af sin disponible indkomst på serviceydelser, hvis personen vil fastholde samme relative forhold i forbrugsmængden mellem varer og serviceydelser.

Figur 3.1 Prisudviklingen for udvalgte varer og services, 1980-2021



Anm.: Tidsserierne er sammensat af to forskellige datatabeller, hvilket giver databrud fra 2000 til 2001. Det medfører, at vi ikke har en værdi for udviklingen af priserne mellem de to pågældende år, og derfor er værdien sat til det samme i de to år.

Kilde: Statistikbanken.dk, tabel: PRIS1, PRIS111.

... hvilket giver "omkostningssyge" i det offentlige

Baumols omkostningssyge er en udfordring for den offentlige sektor. Den offentlige sektors arbejdsopgaver består nemlig primært af serviceydelser, mens den private sektor i højere grad producerer varer. Når lønninger i den offentlige sektor følger den generelle økonomiske udvikling, så kræver det, at den offentlige sektor udgør en stadig større del af den samlede økonomi, hvis omfanget af offentlig service målt i mængder skal følge omfanget af privatforbruget målt i mængder.

¹² Det danske valgprojekt. Danske vælgere 1971-2019. Juli 2020, figur 44.

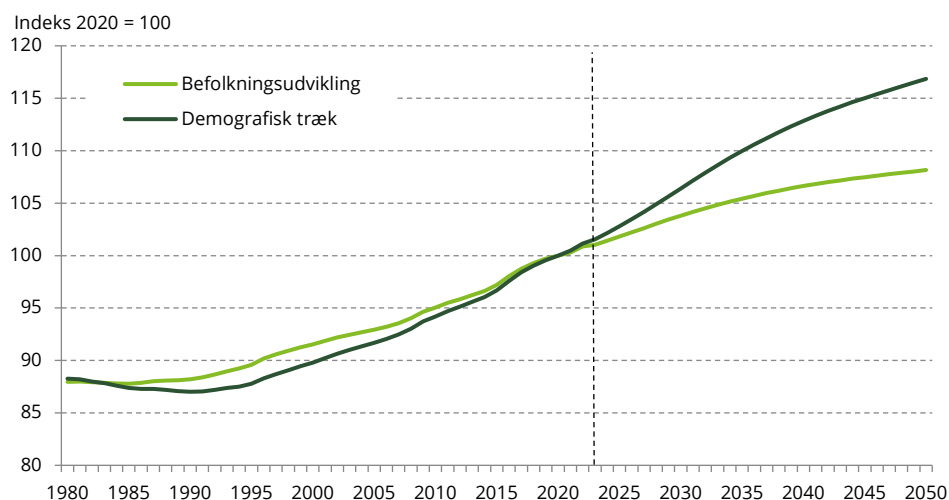
Den offentlige sektor er ikke vokset i økonomien

Et mål for det offentlige serviceniveau er det offentlige forbrug, som udgøres af den offentlige sektors udgifter til varekøb og lønninger inden for områder som sundhed, uddannelse, ældrepleje, børnepasning, politi, mv. Det offentlige forbrug som andel af BNP har imidlertid været nogenlunde konstant siden 1980, jf. figur 2.1. Det betyder, at mængden af offentlig service ikke har fulgt med mængden af privatforbrug. Hvis befolkningen har en forventning om, at kvaliteten af de offentlige serviceydelser løbende skal følge den generelle økonomiske velstand, men det offentlige forbrug som andel af BNP fastholdes, kan det medføre en stigende utilfredshed med den offentlige sektor.

Demografisk modvind de kommende årtier

En anden udfordring, der har betydning for kvaliteten af det offentlige serviceniveau, er det såkaldte demografiske træk. Når man skal undersøge udviklingen i det offentlige forbrug, bør man se på udviklingen pr. borger, da en større befolkning automatisk vil medføre større samlede udgifter til offentlige services for en fastholdt befolkningssammensætning. Derudover bør man også tage højde for befolkningssammensætningen, da ældre borgere i gennemsnit kræver flere offentlige ressourcer end fx 40-årige. Det kaldes det demografiske træk, når man både tager højde for befolkningsstørrelsens og -sammensætningens påvirkning på de offentlige udgifter. Det demografiske træk har fra 1980 og frem til nu primært været drevet af et stigende befolkningsantal, hvorfor de offentlige udgifter og skatteindtægterne, der er påvirket af det demografiske træk, har fulgt nogenlunde ad. Men det ændrer sig fremover, da ændringer i befolkningssammensætningen forventes at få stor betydning de kommende årtier, jf. figur 3.2. Når vi undersøger det offentlige forbrug i denne analyse, tager vi højde for det demografiske træk ved at kigge på det, vi kalder for det offentlige forbrug pr. bruger.¹³ Det offentlige forbrug pr. bruger tager højde for demografiske forskydninger i befolkningen samt ændringer i befolkningens samlede størrelse. Målingen er et gennemsnit, og ændringer kan derfor sagtens dække over store oplevede forskelle mellem forskellige typer af brugere afhængig af, hvordan ændringen i det offentlige forbrug prioriteres.

Figur 3.2 Befolkningsudviklingen og det demografiske træk, 1980-2050



Anm.: Det demografiske træk er beregnet ved at gange de gennemsnitlige offentlige udgifter i 2020, opdelt på aldersgrupper fra Finansministeriet (2021), med antallet af personer i hver aldersgruppe. Når vi anvender de gennemsnitlige udgifter pr. aldersgruppe fra et enkelt år, er der ikke taget højde for, at disse kan ændre sig over tid ved fx sund aldring. Forskellen mellem det demografiske træk og befolkningsudviklingen kan derfor alene tilskrives ændringer i befolkningssammensætningen. Den lodrette stiplede streg angiver, hvornår befolkningstallene går fra faktiske tal til prognosetal.

Kilde: Statistikbanken.dk, tabel: FOLK2, FRDK121 og Finansministeriet (2021).

Forskel på måling af offentligt forbrug og privatforbrug

I analysen sammenligner vi udviklingen i det offentlige forbrug med den generelle velstandsudvikling. Her anvender vi det private forbrug som mål for velstandsudviklingen. Det offentlige forbrug bliver imidlertid målt ved mængden af ressourcer, der bruges ved frembringelsen af det, mens det

¹³ Det demografiske træk er beregnet ved at gange den gennemsnitlige offentlige udgift i 2020 opdelt på aldersgrupper fra Finansministeriet (2021) med antallet af personer i hver aldersgruppe. Når vi anvender de gennemsnitlige udgifter pr. aldersgruppe fra et enkelt år, er der ikke taget højde for, at disse kan ændre sig over tid ved fx sund aldring.

private forbrug er målt ved mængden af det endelige forbrug. I det private forbrug er produktivtetsvækst derfor inkluderet, mens produktivtetsvækst i målet for det offentlige forbrug kun fremgår i de varer, som købes fra den private sektor. I den udstrækning de offentligt ansatte også har en produktivtetsvækst, vil målet for det offentlige forbrug undervurdere mængden eller kvaliteten af den leverede service.

Off. forbrug har fulgt privatforbruget frem til 2010

Det offentlige forbrug pr. bruger har stort set fulgt det private forbrug pr. borger fra 1970 til 2010, jf. figur 3.3.a. Der er altså ikke tegn på, at der i denne periode skulle være sket et skred i den offentlige service sammenlignet med det generelle velstandsniveau. Fra 2010 og frem er det offentlige forbrug pr. bruger til gengæld stort set uændret, mens det private forbrug fortsætter med at stige. Der sker dog et stort løft i det offentlige forbrug i 2020 og 2021 som følge af coronakrisen, hvilket dog anses for primært at være midlertidige merudgifter.

Produktivtetsforbedringer øger serviceniveauet

Det offentlige serviceniveau pr. forbrugt krone kan øges, hvis produktiviteten stiger. Produktiviteten kan fx øges i den offentlige sektor ved mere effektive arbejdsgange eller teknologiske fremskridt. Man bør tage højde for produktivtetsvækst, når man skal måle udviklingen i den offentlige service. Problemet er, at det er svært at opgøre produktiviteten i den offentlige sektor, da den offentlige produktion ikke er markedsbaseret.

To metoder til at beregne offentligt forbrug

Det offentlige forbrug kan overordnet måles ved to forskellige metoder. Den første er input-metoden, som måler det offentliges ressourceforbrug ved fremstilling af produkterne. Det kan fx være aflønning til lærere. Den anden metode er output-metoden, som forsøger at kompensere for, at input-metoden ikke tager højde for, at den producerede mængde kan ændre sig, uden at omkostningerne ændrer sig. Det kan fx være tilfældet, hvis produktiviteten stiger som følge af maskiner erstatter arbejdskraft. I praksis gør output-metoden dette ved at forsøge at opgøre mængden af produkter, det offentlige producerer, fx elevtimer pr. lærer. Forskel i udviklingen af det offentlige forbrug målt ved de to metoder kan være et udtryk for produktivtetsændringer.¹⁴ Det er dog vigtigt at bemærke, at hvis man opgør produktivtetsvæksten implicit som forskellen mellem input- og output-metoden, tager man ikke højde for, at forskellen både kan skyldes egentlige produktivtetsændringer, men også forringelse af kvaliteten eller dårligere arbejdsvilkår. Det kan fx være højere klassekvotienter, der på papiret ligner en produktivtetsfremgang, men som i praksis kan føre til dårligere undervisning. Man tager generelt slet ikke højde for, at kvaliteten kan ændres. Det kan fx være lærere blive bedre eller dårligere til at undervise uden, det afspejler sig i deres lønniveau.

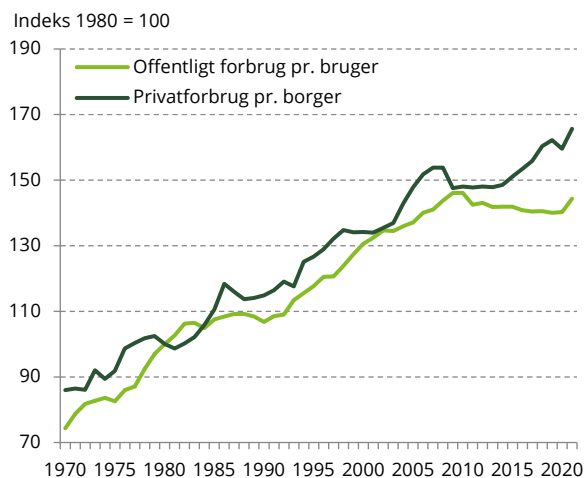
Danmarks Statistik har siden 2007 målt ved output-metoden

Danmarks Statistik har forsøgt at beregne det individuelle offentlige forbrug både ved input- og output-metoden fra 2008 og frem. Det individuelle offentlige forbrug er siden 2007 i gennemsnit steget med knap 0,4 pct. mere årligt målt ved output-metoden end ved input-metoden. Det offentlige forbrug er dermed tættere på at følge udviklingen i privatforbruget ved outputmålet, men er stadig et stykke under, jf. figur 3.3.b.

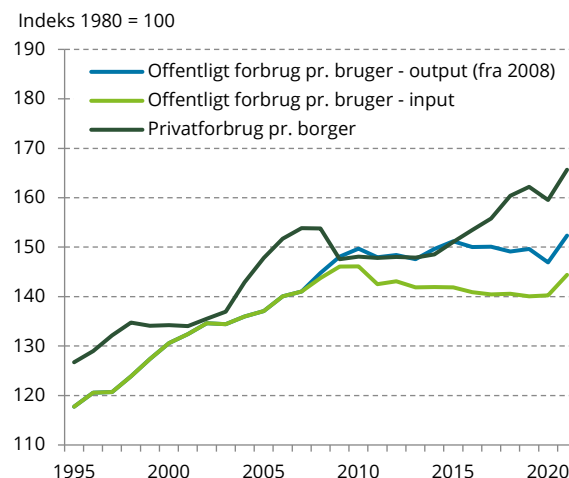
¹⁴ Læs mere her <https://www.dst.dk/ext/national/vaekstOffForb>.

Figur 3.3 Udvikling i offentligt forbrug pr. bruger og privatforbrug pr. borger

Figur 3.3.a 1970-2021



Figur 3.3.b 1995-2021 inklusive outputmål fra 2008



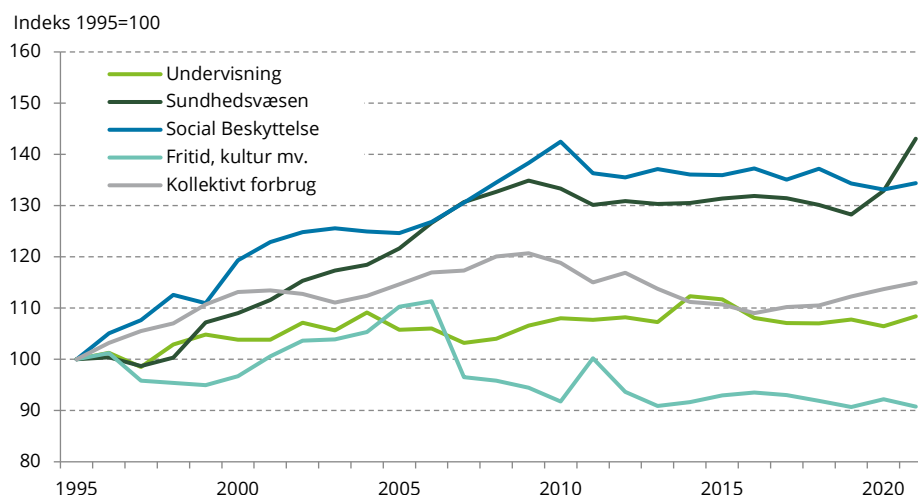
Anm.: Offentligt forbrug er opgjort i faste priser og er eksklusive afskrivninger. Offentligt forbrug pr. bruger er det offentlige forbrug vægтет med den demografiske udvikling. Der er dog kun taget højde for befolkningsudviklingen og ikke befolknings sammensætningen fra 1975 til 1980 pga. datamangel.

Kilde: Statistikbanken.dk, tabel: NAN1 og FOLK2 og Finansministeriet (2022b).

Mere forbrug inden for sundhed end undervisning

Der er stor forskel på udviklingen i det offentlige forbrug inden for de forskellige velfærdsområder. Det offentlige forbrug inden for sundhedssektoren og social beskyttelse er ved input-metoden steget med hhv. ca. 34 pct. og ca. 43 pct. siden 1995 opgjort pr. bruger, mens forbruget inden for undervisningsområdet kun er steget 8 pct., jf. figur 3.4. Forbrugsvæksten er dog generelt stagneret siden 2010 inden for alle områder, hvis man ser bort fra 2020 og 2021, som er påvirket af midlertidige udgifter ifm. coronakrisen. Der er ikke taget højde for forskelle i produktivitetsvæksten på tværs af områderne, men det kan tænkes at have en betydning.

Figur 3.4 Offentligt forbrug pr. bruger fordelt på områder, 1995-2021



Anm.: Offentligt forbrug er opgjort ved input-metoden, er i faste priser og er eksklusive afskrivninger. Offentligt forbrug pr. bruger er det offentlige forbrug vægтет med den demografiske udvikling.

Kilde: Statistikbanken.dk, tabel: OFF24, NOF1.

Baumolproblemet synes indtil videre under kontrol

Tilfredsheden med den offentlige sektor, jf. afsnit 2.2, udviklingen i det offentlige forbrug sammenholdt med det private forbrug, jf. figur 3.3.a. og et stagnerende skattetryk de seneste fire årtier, jf. figur 2.1 viser, at det er lykkedes at holde Baumolproblemet nogenlunde i skak i et langt stykke tid. Det er der flere forklaringer på. For det første er statens renteudgifter på den offentlige gæld faldet markant siden midt 80'erne, hvilket har frigivet ressourcer, som har kunnet bruges på offentligt forbrug.¹⁵ For det andet er antallet af personer i den arbejdsdygtige alder på offentlig forsørgelse, og dermed udgifterne til indkomstoverførsler, faldet markant siden 90'erne, jf. figur 2.1. Siden finanskrisen har der været flere faktorer, der kan have påvirket det offentlige forbrug. Danmarks formue over for udlandet er gået fra at være en afvikling af udlandsgæld til at være en betragtelig stor nettoformue. Derudover har der også været en stor stigning i omfanget af udenlandsk arbejdskraft, som bidrager fuldt ud til skatteprovenuet, men har et mindre træk på det offentlige forbrug. Til sidst har kravene til besparelser i den offentlige sektor i 2010'erne bidraget til at levere en nulvækst i det offentlige forbrug pr. bruger. På trods af øget nettoformue og udenlandsk arbejdskraft har besparelseskravene, også kaldet grønthøstningen, netop medvirket til, at det offentlige forbrug ikke har fulgt det private forbrug siden 2010, jf. figur 3.3. Spørgsmålet er, hvad det næste træk skal være for, at Baumolproblemet fortsat ikke skal sætte en udløbsdato på velfærdsstaten.

3.2 Vækst i offentligt forbrug pr. bruger frem mod 2030

Forskellige politiske planer for realvækst i off. forbrug

Den demografiske udvikling nævnes ofte i diskussionen om det offentlige forbrug, mens problemet med den såkaldte Baumols omkostningssyge, jf. afsnit 3.1, nævnes i mindre grad. De politiske partier har forskellige ambitioner for den offentlige forbrugsvækst. I forbindelse med valgkampen udformede en del partier 2030-planer med forskellige visioner for væksten i det offentlige forbrug. Ifølge Socialdemokratiets 2030-plan skal den gennemsnitlige årlige realvækst i det offentlige forbrug være 1 pct. fra 2024 til 2030 inklusive en reserve på 11,75 mia. kr. til løft af forsvarsudgifterne. Løftet i forsvarsudgifterne giver alene en offentlig forbrugsvækst på ca. 0,3 pct. årligt. I De Konserveratives 2030-plan skal realvæksten årligt være ca. 0,4 pct. inklusive reserve til forsvarsudgifter. I Venstres 2030-plan skal det offentlige forbrug omtrent følge det demografiske træk, svarende til ca. 0,8 pct. om året inklusive reserve til forsvaret.

Vi betragter fem forskellige scenarier

I denne analyse ser vi nærmere på, hvilken betydning forskellige scenarier for den offentlige forbrugsvækst har for antallet af offentligt ansatte frem mod 2030. Vi beskriver fem forskellige scenarier i boks 3. Scenarierne spænder fra en offentlig forbrugsvækst på nul pct. til den nødvendige offentlige forbrugsvækst, der kræves for at håndtere Baumolproblemet, svarende til en årlig realvækst på ca. 1,5 pct.

Boks 3 Offentlig forbrugsvækst ved forskellige scenarier og antagelse om uændret lønsumskvote

Udviklingen i det offentlige forbrug fra 2021 til 2023 tager udgangspunkt i Finansministeriets prognoser og skøn. Derudover undersøger vi udviklingen i det offentlige forbrug fra 2023 og frem til 2030 ved følgende fem scenarier:

- *Nulvækst* i offentligt forbrug: Offentlige udgifter udvikler sig, så der hvert år er råd til samme mængde ansatte og varekøb. Dvs. realvæksten i det offentlige forbrug er nul pct.
- *Demografisk træk*: Realvæksten i de offentlige udgifter til ansatte og varekøb følger det demografiske træk, som er vist i figur 3.2. Det demografiske træk er beregnet på baggrund af befolkningsfremskrivningen og det gennemsnitlige udgiftstræk pr. aldersgruppe fra Finansministeriet (2021).
- *Råderum*: Det resterende finanspolitiske råderum anvendes til offentligt forbrug.¹⁶

Boksen fortsættes på næste side...

¹⁵ Kilde: Statistikbanken.dk, tabel: OFF3.

¹⁶ Det finanspolitiske råderum er et mål for den højst mulige offentlige forbrugsvækst – givet øvrig besluttet politik og forudsætninger i øvrigt – inden for sigtepunktet om strukturel balance på de offentlige finanser i 2025 og et balancekrav på -0,5 pct. af BNP i 2030. Se Finansministeriet (2022b).

- *Det fulde demografiske træk:* Det reale offentlige forbrug vokser, så antallet af offentligt ansatte pr. bruger fastholdes, og andelen af det offentlige forbrug, som går til aflønning af ansatte, er uændret. Denne andel kaldes også lønsumskvoten.¹⁷
- *Baumoltræk:* Realvæksten i det offentlige forbrug skal følge det fulde demografiske træk, og derudover skal de offentlige udgifter til aflønning af ansatte vokse yderligere, svarende til forskellen på produktivitetsvæksten i det private og det offentlige. Hvis produktivitetsvæksten er ens i privat og offentlig produktion, vil Baumoltrækket og det fulde demografiske træk være ens. Hvis det demografiske træk er nul, vil Baumoltrækket svare til, at det offentlige forbrug pr. bruger skal vokse i samme hastighed som det private forbrug pr. borger. Det demografiske og det fulde demografiske træk er begreber, der anvendes af bl.a. Finansministeriet. Baumoltrækket er konstrueret til brug i denne rapport og illustrerer de stigende forventninger, der kan være til kvaliteten af den offentlige service, som ikke bliver mødt af det fulde demografiske træk, pga. Baumols omkostningssyge, jf. kapitel 3. Baumoltrækket er beregnet som en simpel mekanisk effekt. Der er derfor fx ikke taget højde for, hvis et øget offentligt forbrug skal finansieres gennem forvridende indkomstskatter, kan det medføre en lavere vækst i det private forbrug og dermed et mindre Baumoltræk.

Regneprincipper medfører, at væksten i antal ansatte er lavere end realvæksten i offentligt forbrug

Væksten i antallet af offentligt ansatte vil med Finansministeriets regneprincipper være 0,7 pct.-point lavere årligt end realvæksten i det offentlige forbrug.¹⁸ Det skyldes, at lønsumskvoten, der måler det offentliges aflønning af ansatte som andel af det offentlige forbrug, antages at være konstant over tid.¹⁹ Når produktivitetsvæksten er større i den private sektor end i den offentlige, vil prisen på de varer og tjenester, det offentlige køber fra det private, falde relativt til den offentlige løn. Som konsekvens af dette, vil realvæksten i varekøbet være højere end realvæksten i den offentlige beskæftigelse ved en uændret lønsumskvot.

Den endelige ændring i antallet af offentligt ansatte fra år til år ved en given vækst i det offentlige forbrug vil afhænge af, om lønsumskvoten i virkeligheden ændres. Historisk er lønsumskvoten dog faldet. Hvis denne tendens fortsætter, vil antallet af offentligt ansatte falde endnu mere ved en given forbrugsvækst.

En uændret lønsumskvot i en børnehave vil fx betyde, at der hvert år bruges samme andel af budgettet til hhv. ansatte (pædagoger, medhjælpere, ledere mv.) og varekøb (legetøj, redskaber mv.). Hvis prisstigningen er ens for ansatte og varekøb, vil børnehaven hvert kunne år få mere eller bedre legetøj relativt til antallet af ansatte som følge af øget produktivitet i produktionen af legetøj relativt til de ansattes produktivitet. Det betyder, at legetøjet vil fylde mere og mere i børnehaven, selvom lønsumskvoten er uændret.

Off. forbrugsvækst har historisk svaret til Baumoltrækket

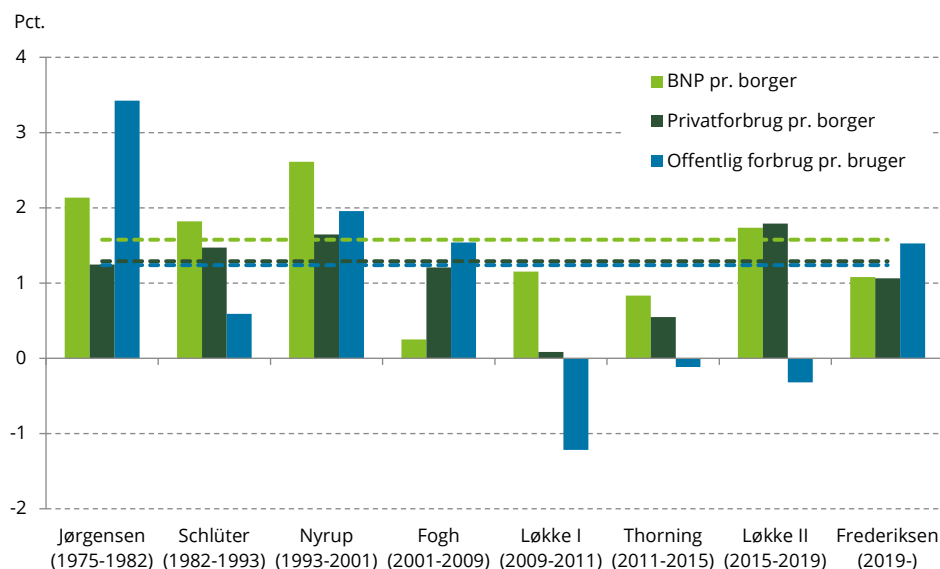
Historisk har der været stor forskel på den offentlige forbrugsvækst under de forskellige regeringer, men de politiske retningslinjer kan dog også være påvirket af konjunktoren. Fx er den offentlige forbrugsvækst under Fogh-regeringerne, i perioden 2001 til 2009, højere end væksten i BNP og privatforbrug, mens det er modsat under Løkke-regeringerne, jf. figur 3.5. Siden 1975 har den offentlige forbrugsvækst i gennemsnit været 1,3 pct., hvilket er højere end det demografiske træk. Det offentlige forbrug pr. bruger er dermed ikke blot holdt konstant, men er steget frem til i dag. Den offentlige forbrugsvækst har faktisk nogenlunde fulgt Baumoltrækket, som svarer til, at det offentlige forbrug pr. bruger er vokset i takt med det private forbrug pr. borger, jf. boks 3.

¹⁷ Lønsumskvot måler det offentliges aflønning af ansatte som andel af det samlede offentlige forbrug. Det resterende offentlige forbrug består af det offentliges køb af varer og tjenester.

¹⁸ Forskellen på 0,7 pct.-point er beregnet på baggrund af Finansministeriets beregninger i [svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 409 \(Alm. del\) af 4. juli](#). I samme dokument skriver Finansministeriet, at den offentlige beskæftigelse almindeligvis er ca. 0,5 pct.-point lavere pr. år end realvæksten i det offentlige forbrug. Men ifølge tallene er det 0,7 pct.-point i den betragtede periode fra 2023 til 2030.

¹⁹ Metoden og de beregningstekniske principper er baseret på Finansministeriets metode til beregning af udviklingen i de offentligt ansatte ved en given vækst i det offentlige forbrug, se Finansministeriet (2022a).

Figur 3.5 Gennemsnitlig årlig vækstrate for BNP, privatforbrug og offentligt forbrug under forskellige statsministre, 1975-2021



Anm.: Der er kun taget højde for befolkningsudviklingen og ikke befolknings sammensætningen fra 1975 til 1980 pga. datamangel. De vandrette stiplede linjer angiver den gennemsnitlige vækstrate fra 1975 til 2021.

Kilde: Statistikbanken.dk, tabel: FOLK2, NOF1 og NAN1 og egne beregninger.

Forskellige mål for den offentlige service

Udover de to mål for offentligt forbrug ved hhv. input- og output-metoden, så kan den samlede offentlige service også måles ved antallet af offentligt ansatte. Det kan nogle gange være et mere rent og forståeligt mål for, hvilket serviceniveau borgerne får tilbudt. Særligt inden for de meget arbejdskraftintensive velfærdsområder som fx børnepasning, pleje og undervisning, hvor servicekvaliteten må forventes i høj grad at afhænge af normeringerne mellem ansatte og brugere.

Off. ansatte falder, hvis kun demografisk træk dækkes

Det har stor betydning, hvilket mål for offentligt forbrug man anvender, hvis man skal drøfte udviklingen i den offentlige service. Hvis realvæksten i de offentlige udgifter til ansatte og varekøb følger det demografiske træk, som svarer til en gennemsnitlig årlig vækst på ca. 0,55 pct., vil antallet af offentligt ansatte pr. bruger falde med knap 6 pct. i 2030, jf. figur 3.6.

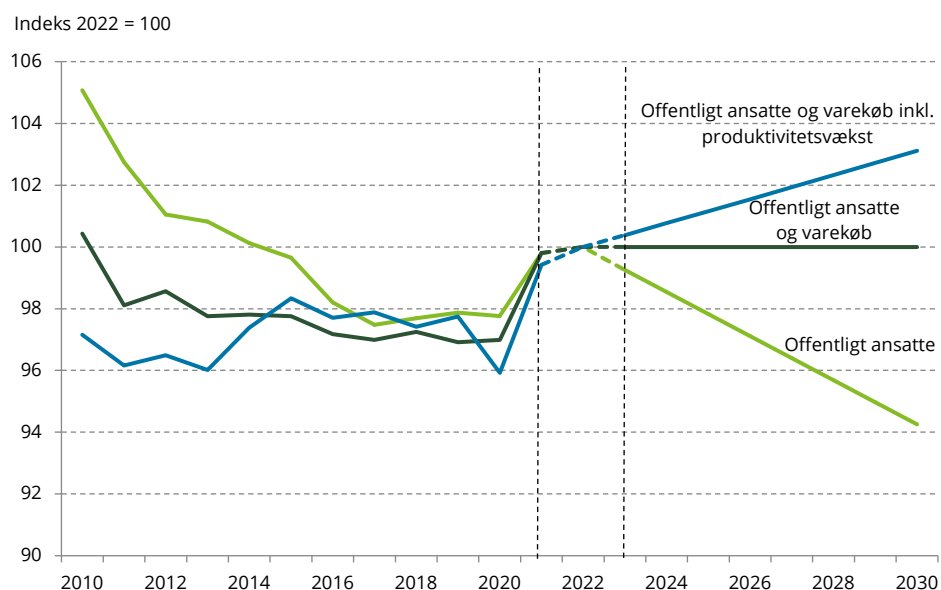
Off. forbrug pr. bruger med varekøb er uændret ...

Hvis det offentlige forbrug måles ved input-metoden, vil forbruget pr. bruger pr. konstruktion være uændret, hvis forbruget følger det demografiske træk, jf. figur 3.6. Som konsekvens af de nævnte regneprincipper i boks 3, vil realvæksten i købet af varer og tjenester fra det private være større end det demografiske træk. Det opvejer faldet i antallet af ansatte, så realvæksten i det samlede offentlige forbrug er nul pct. pr. bruger.

... men vil stige, hvis inklusive produktivitetsvækst

Input-metoden tager ikke højde for eventuel produktivitetsvækst blandt de offentligt ansatte fra fx nye teknologier, som kan muliggøre en bedre service uden, omkostningerne stiger. Danmarks statistik har som nævnt forsøgt at opgøre forbruget ved output-metoden siden 2007 for at tage højde for ændret produktivitet. Det er dog uden at tage højde for eventuelle ændringer i kvaliteten. Hvis vi lægger til grund, at produktivitetsvæksten i den offentlige sektor fortsætter i samme takt som Danmarks Statistiks opgørelse, vil forbruget målt ved output-metoden stige med godt 3 pct. samlet set frem mod 2030, jf. figur 3.6. Dette er forudsat, at produktivetsgevinsten siden 2007 ikke er opnået ved fx at presse arbejdsvilkårene for de ansatte eller reducere kvaliteten, for så kan produktivitetsvæksten ikke være vedvarende.

Figur 3.6 Udviklingen i forskellige elementer af offentligt forbrug pr. bruger hvis demografisk træk dækkes, 2010-2030



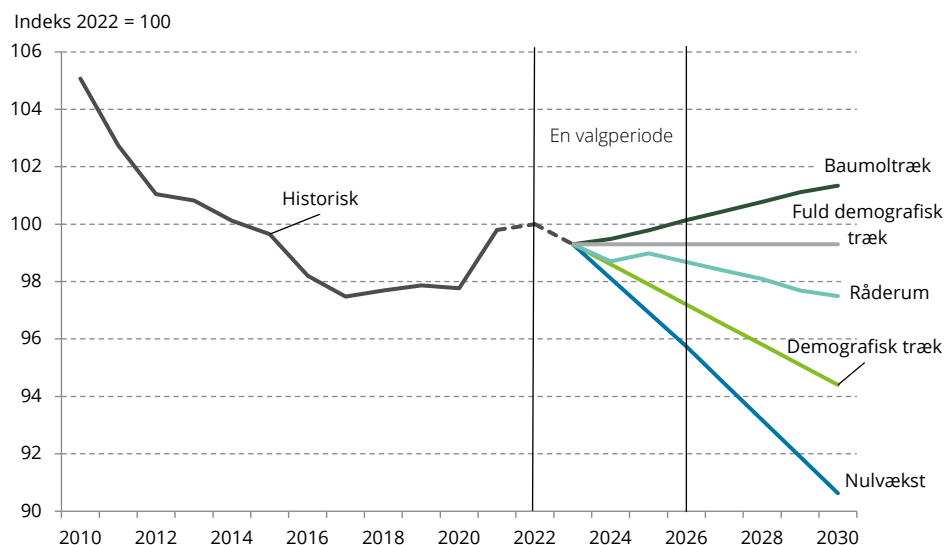
Anm.: Opgjort i faste priser. Den offentlige beskæftigelse er opgjort inkl. orlovspersoner. Produktivitetsvæksten er opgjort implicit ved at beregne forskellen mellem input- og output-metoden og tager ikke højde for ændringer i kvaliteten. Udviklingen fra 2021 til 2023 mellem de to lodrette linjer er baseret på skøn og prognoser fra Finansministeriets seneste mellemfristede fremskrivning i Finansministeriet (2022b). De efterfølgende år er beregnet ud fra, at realvæksten i de offentlige udgifter til varekøb og lønninger følger det demografiske træk.

Kilde: Statistikbanken tabel: NAN1, NOF1 og FOLK2, Finansministeriet (2022a), Finansministeriet (2022b) og egne beregninger.

Antallet af offentligt ansatte pr. bruger vil sandsynligvis falde

I det følgende kigger vi på offentlige service frem mod 2030 målt ved antal offentligt ansatte. Ovenstående figur har allerede vist, at hvis det offentlige forbrug følger det demografiske træk, vil antallet af offentligt ansatte pr. bruger falde med knap 6 pct. Hvis realvæksten i det offentlige forbrug er nul pct. frem mod 2030, vil antallet af offentligt ansatte pr. bruger være godt 9 pct. lavere i 2030, jf. figur 3.7. Hvis hele råderummet inklusive en reservation til det grønne råderum og løft af forsvaret anvendes til det offentlige forbrug frem mod 2030, vil antallet af offentligt ansatte pr. bruger stadig falde med ca. 2,5 pct. i 2030.

Figur 3.7 Udviklingen i offentligt ansatte pr. bruger ved forskellige scenarier, 2010-2030



Anm.: Den offentlige beskæftigelse er opgjort inkl. orlovspersoner. Realvæksten i det offentlige forbrug fra 2021 til 2023 er baseret på Finansministeriets skøn og er ens for alle scenarier. Råderummet følger 2030-planforløbet, hvor der ikke er korrigeret for midlertidige udgifter vedr. COVID-19 og Ukraine, men er inklusive en reservation til det grønne råderum samt en reserve på 11,75 mia. kr. til løft af forsvarsudgifterne.

Kilde: Statistikbanken tabel: NAN1 og FOLK2, Finansministeriet (2022a) og Finansministeriet (2022b) samt egne beregninger.

9 mia. kr. mere til off. forbrug hvis hænder skal følge hoveder

Hvis det offentlige forbrug pr. bruger skal følge det fulde demografiske træk, skal det offentlige forbrug skrues væsentligt op hvert år i forhold til de politiske partiers nuværende 2030-planer. Det offentlige forbrug skal vokse i gennemsnit med ca. 1,25 pct. årligt. Det svarer til, at der i 2030 skal findes 9 mia. kr. mere, end der er tilgængeligt i det nuværende finanspolitiske råderum. Det vil fx kræve, at bundskatten skal hæves med ca. 1 pct.-point, baseret på Skatteministeriets stilleskrueberegninger.²⁰

8.000 færre offentligt ansatte i 2030 ved demografisk træk

Der er stor forskel på, om det offentlige forbrug følger det demografiske træk eller det fulde demografiske træk, jf. figur 3.7, selvom de to begreber ofte forveksles med hinanden. Hvis det offentlige forbrug følger det demografiske træk, vil der være 8.000 færre offentligt fuldtidsansatte i 2030 i forhold til 2023.²¹ Hvis det offentlige forbrug følger det fulde demografiske træk, vil der være 29.000 flere offentligt fuldtidsansatte i 2030. Der er altså en forskel på 37.000 fuldtidsansatte i 2030 mellem scenariet, hvor udgifterne følger det demografiske træk og scenariet, hvor antallet af ansatte følger det demografiske træk.

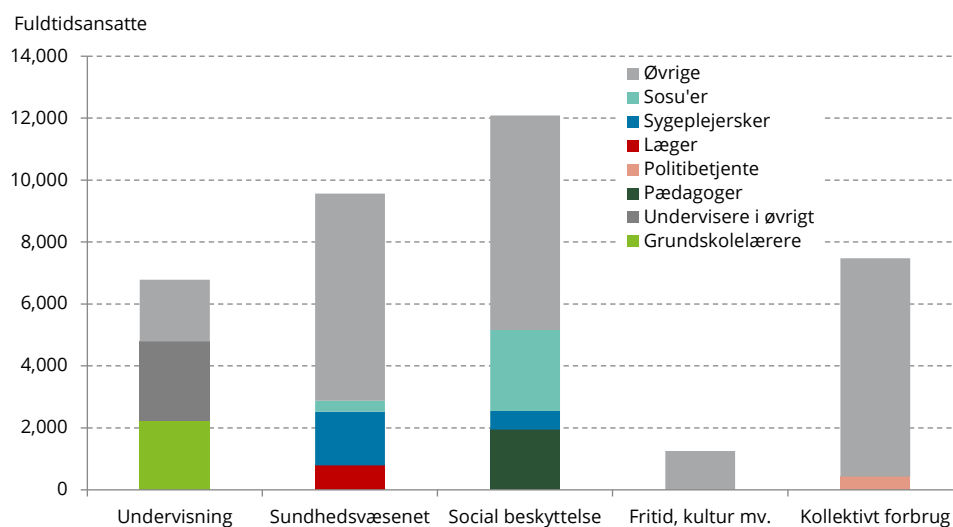
Forskel på knap 10.000 i sundhedsvæsenet

Hvis det lægges til grund, at det relative forhold i antallet af offentligt ansatte mellem alle områder i den offentlige sektor er det samme i 2030, vil forskellen mellem det almindelige og fulde demografiske træk være knap 10.000 i sundhedsvæsenet og ca. 2.300 sygeplejersker, jf. figur 3.8.

²⁰ Finansieringen i form af en forhøjet bundskattesats er beregnet på baggrund af Skatteministeriets stilleskrueberegninger fra Skatteøkonomisk redegørelse 2021, som er en marginalbetragtning. 9 mia. kr. kan ikke betragtes som en marginal ændring, og resultatet skal derfor tolkes med forsigtighed.

²¹ Finansministeriet finder, at antallet af offentligt ansatte falder med 11.000 ved en realvækst i det offentlige forbrug svarende til det demografiske træk. En stor del af forskellen kan forklares af, at vi ser på fuldtidsansatte, dvs., der er korrigeret for, om ansatte arbejder deltid eller fuldtid.

Figur 3.8 Forskel på det almindelige og fulde demografiske træk i 2030 fordelt på områder og udvalgte jobfunktioner



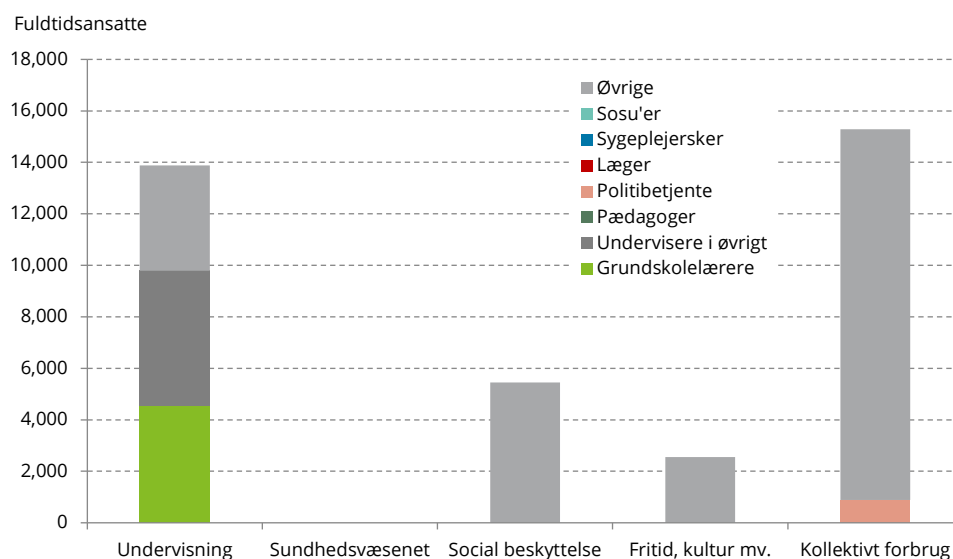
Anm.: Tallene i figuren angiver forskellen i antallet af fuldtidsansatte i 2030 ved hhv. det almindelige og fulde demografiske træk. Den samlede forskel er 37.000 fuldtidsansatte.

Kilde: Statistikbanken tabel: NAN1, OBESK1 og FOLK2, Danmarks Statistiks registre, Finansministeriet (2022a) og Finansministeriet (2022b) samt egne beregninger.

Uddannelse rammes hvis øvrige velfærdsområder fredes

Politikere nævner ofte, at nogle velfærdsområder skal fredes, så velfærden ikke forringes inden for disse områder. Det gælder fx sundhedssektoren og ældreplejen. Det vil blot betyde, at de øvrige områder vil opleve endnu færre ansatte pr. bruger. Hvis det lægges til grund, at lønnen er ens på tværs af områder, og offentligt ansatte pr. bruger skal holdes uændret inden for sundhedsvæsenet, ældrepleje og børnepasning, vil forskellen mellem det almindelige og fulde demografiske træk være ca. 13.900 offentligt ansatte inden for undervisningsområdet herunder ca. 4.500 grundskolelærere, jf. figur 3.9.

Figur 3.9 Forskel på det almindelige og fulde demografiske træk i 2030, hvis sundhedssektoren, ældreplejen og børnepasning fredes



Anm.: Tallene i figuren angiver forskellen i antallet af fuldtidsansatte i 2030 ved hhv. det almindelige og fulde demografiske træk. Til forskel fra figur 3.8, lægges det her til grund, at det offentlige forbrug inden for sundhedssektoren, ældreplejen og børnepasning følger det fulde demografiske træk uanset hvad. Den samlede forskel er 37.000 fuldtidsansatte.

Kilde: Statistikbanken tabel: NAN1, OBESK1 og FOLK2, Danmarks Statistiks registre, Finansministeriet (2022a) og Finansministeriet (2022b) samt egne beregninger.

3.3 Danskerne tilkøber i stigende grad private serviceydelser

Lav offentlig service kan få borgere til at tilkøbe privat service

Universelle serviceydelser er en vigtig del af den danske velfærdsmodel, der indebærer relativt høje skatter til gengæld for bl.a. en række gratis serviceydelser. Det er derfor vigtigt for tilslutningen til velfærdsstaten, at borgerne er tilfredse med de offentlige serviceydelser. Baumols omkostningssyge kan dog, jf. afsnit 3.1, føre til, at serviceniveauet i det offentlige ikke følger den generelle velstandsudvikling. Det kan have den konsekvens, at danskerne i stigende grad søger mod den private servicesektor for at opnå et højere serviceniveau. Denne tendens kan forstærkes, hvis udviklingen i det offentlige forbrug ikke følger udviklingen i det private forbrug, hvad den ikke har gjort de sidste mange år, jf. figur 3.3.

Tilkøb tyder på øget efterspørgsel efter velfærdsservice

Denne analyse viser, at danskerne de sidste tyve år har øget deres tilkøb af private serviceydelser inden for velfærdsområder, der typisk klassificeres som offentlige. Danskerne tilkøber fx i stigende grad serviceydelser som privatskole, privat sundhedsforsikring og privat hjemmehjælp. Udviklingen tyder på, at danskerne på en række velfærdsområder efterspørger en større mængde serviceydelser end, hvad det offentlige leverer.

Tilkøb supplerer eller erstatter offentlige serviceydelser

Private serviceydelser er enten et supplement eller et alternativ til de offentlige serviceydelser. Fx er sundhedsforsikringer et supplement, der kan give ekstra service som fuldt tilskud til fysioterapeut eller kortere ventetid til operationer. Modsat er privatskoler et alternativ til den offentlige service, hvor det offentlige finansierer størstedelen af udgifterne, men hvor der er også en grad af brugerbetaling.

3.3.1 Danskerne forsikrer sig i stigende grad uden om det offentlige sikkerhedsnet

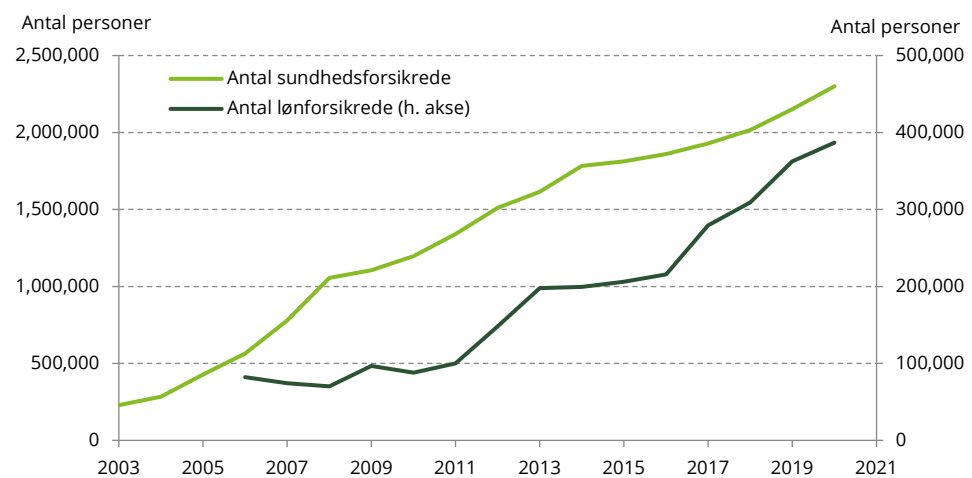
Over to millioner danskere har privat sundhedsforsikring

Det offentlige sundhedsvæsen leverer en af stor del af de samlede offentlige serviceydelser. Der er dog tegn på, at det offentlige udbud af sundhedsydelser ikke kan følge med efterspørgslen. Der har været en signifikant stigning i antallet af personer, som er dækket af en sundhedsforsikring, fra 200.000 i 2003 til 2,3 mio. personer i 2020, jf. figur 3.10.²²

Flere og flere forsikrer sig mod arbejdsløshed

Danskerne tilkøber også i stigende grad lønforsikringer. Antallet af lønforsikrede stiger fra ca. 80.000 i 2007 til 390.000 i 2020, jf. figur 3.10. Lønforsikringer er forsikringer, der udbetaler en månedlig ydelse under arbejdsløshed. De bruges som et tillæg til dagpengeudbetalingen eller alternativt som en fuld erstatning for dagpenge. Stigningen i antallet af lønforsikrede kan tyde på, at et stort antal borgere ikke føler, at dagpengeydelsen er høj nok til at understøtte dem under et arbejdsløshedsforløb.

Figur 3.10 Udvikling i tilkøb af private serviceydelser som tillæg til offentlige serviceydelser, 2003-2020



Anm.: I statistikken indgår data for Tryg, Danica, Skandia, Pensionsdanmark, Topdanmark, PFA, Codan, If, Gjensidige, Pensam og Dansk Sundhedssikring.

Kilde: Forsikring & Pension.

Næsten 20 pct. af elever i grundskolen går på privatskole

Inden for andre offentlige serviceområder ses den samme tendens. På uddannelsesområdet er antallet af elever, der går i privat grundskole og privat gymnasium, steget med hhv. 18 og 28 pct., siden 2012, jf. figur 3.11. Det samlede antal elever i grundskolen er faldet i samme periode, så andelen af børn, der går på en privat grundskole er steget fra 15 pct. i 2012 til 19 pct. i 2021.

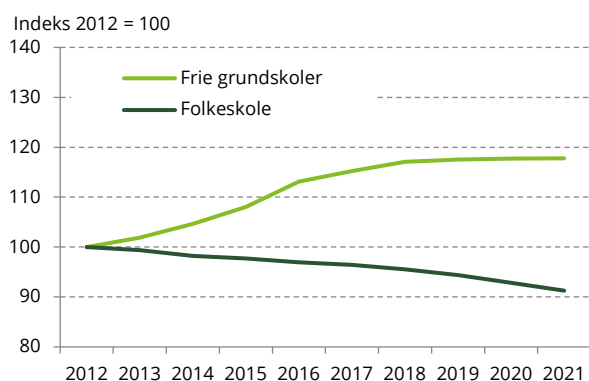
Udvikling tyder på betalingsvillighed for anden service

Når danskerne fravælger offentlige serviceydelser på uddannelsesområdet, adskiller det sig fra tilkøbene af sundheds- og lønforsikringer, da privatskole fx ikke er et tillæg til folkeskole, men et alternativ til den. Modsat for folkeskoler, så er der ofte brugerbetaling for privatskoler. Man kan derfor tolke stigningen i antallet af børn og unge i private uddannelsesinstitutioner som et tegn på, at det offentlige ikke kan levere den service, som danskerne efterspørger, og som de vil betale for.

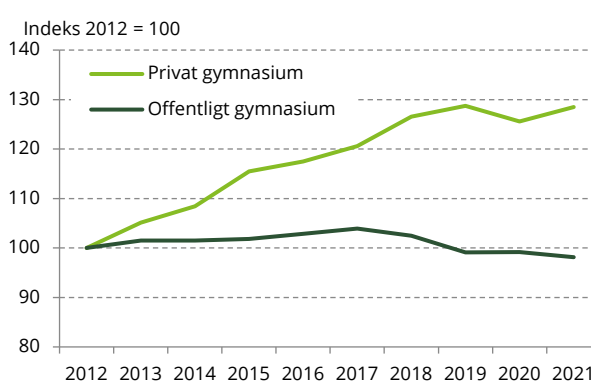
²² Statistikkerne er hentet fra Forsikring & Pension og følger deres definitioner. Sundhedsforsikringerne er eksklusive sygeforsikringen "Danmark" og indeholder heller ikke fx dækning mod tab af nedsat erhvervsevne. Forsikringerne er hovedsageligt arbejdsgiverbetalte sundhedsforsikringer, der dækker behandlinger på private sygehuse, fysioterapeuter mm.

Figur 3.11 **Udvikling i antal elever på private grundskoler og gymnasier, 2012-2021**

Figur 3.11.a Udvikling i antal elever i grundskolen



Figur 3.11.b Udvikling i antal elever i gymnasier



Anm.: Elever på gymnasiale uddannelser er opgjort i september.

Kilde: Undervisningsministeriet, Uddannelsesstatistikken.dk, og egne beregninger.

Ældre tilvælger i højere grad privat leverandører...

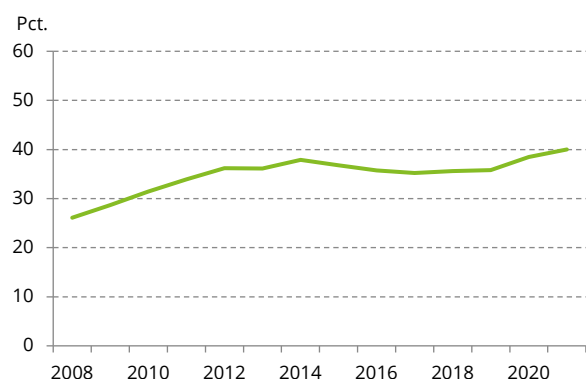
På ældreplejeområdet blev der i 2003 indført en fritvalgsordning. Ordningen giver personer, der er visiteret til hjemmehjælp eller plejebolig, ret til at vælge mellem kommunale og private leverandører. Hvis en ældre borger vælger en privat leverandør, så kan det dog ikke nødvendigvis ses som et tilkøb af ekstra service, da kommunen i udgangspunktet dækker en eventuel forskel i pris. Det giver dog mulighed for tilkøb af ekstra service i form af fx ekstra rengøring eller ledsagelse på en gåtur. De ældre tilvælger i stigende grad de private leverandører. Andelen, der får leveret hjemmehjælp af private virksomheder er steget fra ca. 25 pct. i 2008 til 40 pct. i 2021, jf. figur 3.12.

... samme udvikling gør sig gældende på pasningsområdet

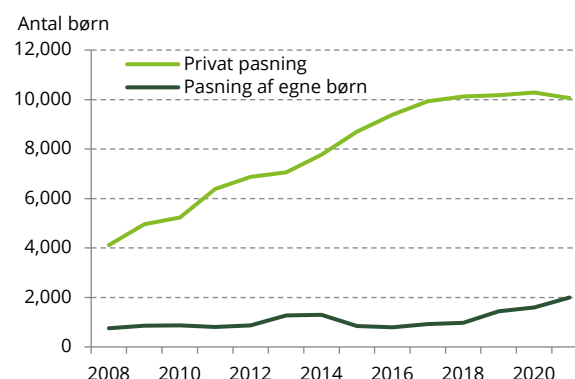
Børnepasningsområdet minder om ældreplejeområdet, da dagstilbudsloven giver forældre mulighed for at modtage et tilskud til privat pasning af deres barn i stedet for at benytte en plads i et kommunalt dagtilbud. Ligesom på ældreplejeområdet er brugerbetalingen dog ikke nødvendigvis højere for private tilbud, sammenlignet med et kommunalt tilbud. figur 3.12.b. viser, at antallet af børn, der bliver passet privat eller af egne forældre, er steget fra ca. 5.000 i 2008 til ca. 12.000 i 2021.

Figur 3.12 **Udvikling i frit valg af privat hjemmehjælp og børnepasning, 2008-2021**

Figur 3.12.a Modtagere visiteret til hjemmehjælp, frit valg, der benytter en privat leverandør



Figur 3.12.b Udvikling i privat børnepasning



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken (AED12) og (DAGTIL4).

3.3.2 Tilkøb af serviceydelser kan være en håndsrækning til den offentlige sektor

Tilkøb giver mulighed for et højere serviceniveau

Vores analyse peger på, at et stigende antal danskere efterspørger mere service, end hvad det offentlige leverer på en række velfærdsområder. For disse danskere sikrer muligheden for tilkøb af private serviceydelser, at de kan forbruge det niveau af service, som de ønsker.

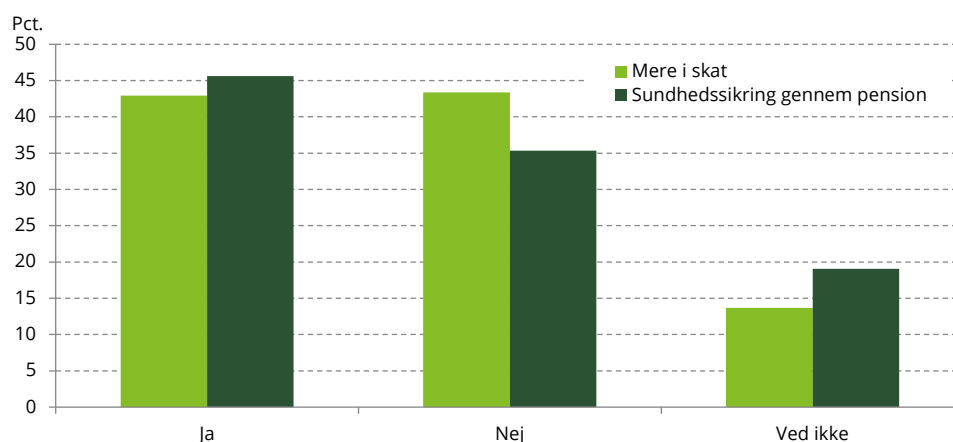
Højere skatter er dyre og påvirker samfundsøkonomien

En måde at tilfredsstille personerne, der efterspørger mere service, kan også være at øge de offentlige udgifter, hvilket vil kræve finansiering fx gennem højere skatter. Denne løsning kan dog være dyr pga. samfundsøkonomiske omkostninger fra adfærdseffekter ved hævede skatter, og er heller ikke nødvendigvis politisk gangbar. Samtidig kan man risikere at bruge penge på at øge serviceniveauet for en række borgere, der er tilfredse med det nuværende niveau.

Sundhedsservice gennem forsikring er mest populært

Resultater fra vores survey tyder på, at danskerne foretrækker sundhedsforsikringer frem for skat-testigninger til at finansiere bedre service i sundhedssektoren, jf. figur 3.13. Den største forskel ses i modvilligheden til forslagene. Mens 43 pct. ikke vil betale mere i skat til ekstra sundhedsservice, er det kun 35 pct., der er imod at indbetale til en sundhedsforsikring gennem sin pension.

Figur 3.13 Danskernes holdning til ekstra betaling for sundhedsservice



Anm.: Baseret på 2.023 respondenter, hvor den ene halvdel har besvaret spørgsmålet "Vil du være villig til at indbetale til en privat sundhedsforsikring, fx gennem din pension, for at få en bedre service i sundhedssektoren?" og den anden har besvaret spørgsmålet "Vil du være villig til at betale mere i skat for at få en bedre service i sundhedssektoren?". Forskellene mellem "Nej" og "Ved Ikke" er statistisk signifikante, mens forskellene mellem "Ja" ikke er.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse udført af Epinion for Kraka-Deloitte.

Udvikling med tilkøb vil fortsætte fremadrettet

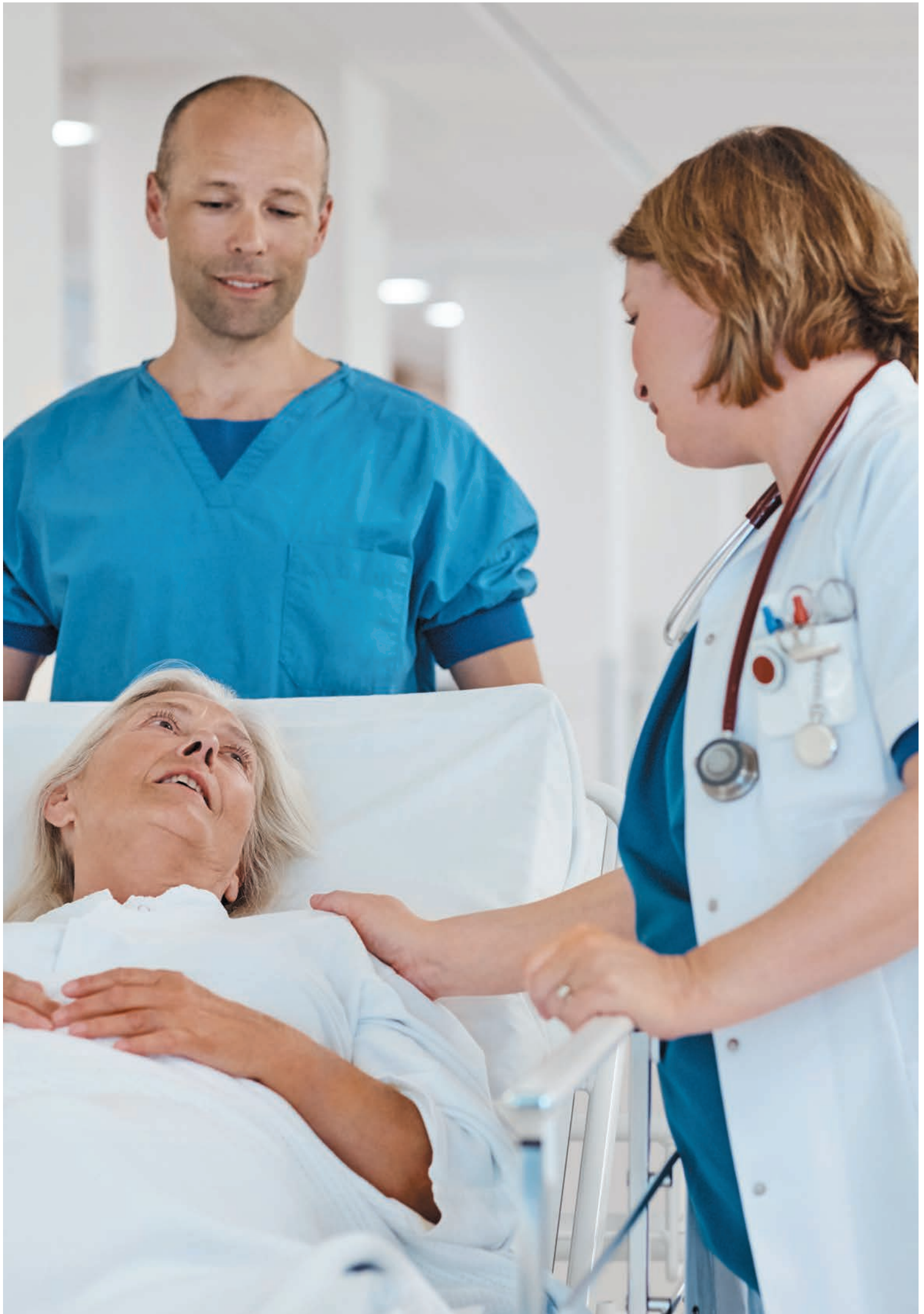
Tendensen til at borgere efterspørger mere velfærdsservice, end hvad det offentlige tilbyder, vil formentlig fortsætte fremadrettet. Private serviceydelser kan være en del af løsningen på, at et stigende antal borgere efterspørger et højere serviceniveau i velfærdsydelser. Danmark er således på vej mod en model, hvor alle ikke får den samme service på alle områder, men hvor det offentlige leverer en grundpakke af services, som kan suppleres med private tilkøb. Det står dog ikke klart, hvordan det vil påvirke velfærdsstaten på længere sigt. Der er derfor behov for et større undersøgende arbejde, fx en kommission, der afdækker problemstillingerne ved denne model og undersøger, hvordan den offentlige service i fremtiden kan spille sammen med de private tilkøbsydelser.

Tilkøbsmodel kan være løsningen for velfærdsstaten

En fordel ved en model, hvor private tilkøb supplerer den offentligt leverede service er, at man kan undgå at skulle hæve skatterne, som kan skabe negative adfærdseffekter. Men modellen risikerer at skabe et A- og B-hold, som modtager forskellig service. Det kan potentielt få konsekvenser for opbakningen til at have en høj skattebetaling til kollektivt finansierede offentlige velfærdsydelser. Det gælder i særdeleshed, hvis det er de samme danskere, der køber privat pasning af deres børn, som også køber fx privatskole og -gymnasium, og sundheds- og lønforsikringer. I dag findes størstedelen af personer med sundhedsforsikringer dog blandt ufaglærte og faglærte.²³ Fremadrettet kan man organisere modellen med et eksplicit socialt element, hvor pensionskasser fx tegner fælles sundhedsforsikringer for deres medlemmer, og staten sikrer restgruppen. Pensionskassernes sundhedsforsikringer kan fremadrettet dække op mod 90 pct. af befolkningen.²⁴

²³ <https://www.fogp.dk/temaer/sundhedsforsikringer/>.

²⁴ I 2020 havde 90 pct. af 40-årige en privat pensionsopsparing jf. <https://www.fogp.dk/statistik/pensionsformuer/>.



4. Det offentlige arbejdsmarked

Danmark står over for udfordringer der kræver hænder

Som beskrevet i kapitel 3 står Danmarks velfærdsstat over for to store udfordringer: Demografisk modvind og Baumols omkostningssyge. Fælles for udfordringerne er, at de som udgangspunkt kræver flere ressourcer til det offentlige, hvis brugerne skal opleve, at servicen i den offentlige sektor svarer til det serviceniveau, de oplever fra den private sektor.

DK's offentlige sektor beskæftiger i forvejen mange

Hvis den offentlige sektor skal tilføres ressourcer, vil en del af disse ressourcer bestå af ekstra ansatte. Danmark har i forvejen en stor offentlig sektor med ca. 860.000 ansatte, hvilket svarer til ca. 28 pct. af den samlede arbejdsstyrke.²⁵ Heraf arbejder en stor del inden for offentlig service, bl.a. arbejder ca. 200.000 i sundhedsvæsenet og 250.000 med social beskyttelse.²⁶

Samtidigt diskuteres løn og vilkår for de ansatte i medierne

Det kan dog blive en udfordring at tilføre flere ansatte til den offentlige sektor, da der i dag allerede er rekrutteringsudfordringer for en række velfærdsuddannede, bl.a. pædagoger og SOSU'er. Samtidig har der ikke mindst siden sygeplejestrækken i 2021 været en diskussion i samfundet omkring sygeplejerskernes og andre velfærdsuddannedes arbejds- og lønvilkår. Hvis den offentlige sektor skal fungere, er det derfor vigtigt, at man fremadrettet kan lykkes med at rekruttere, fastholde og motivere de mange offentligt ansatte.

Det er svært at erstatte de offentligt ansatte

Udfordringen for den offentlige sektor forstørres af, at mange stillinger inden for velfærdsområdet som udgangspunkt kræver en fagspecifik uddannelse og gode dansk kundskaber. Det gør det sværere at udfylde personalemanglen med udenlandsk arbejdskraft eller arbejdere fra andre faggrupper.

Kapitlet ser på udfordringer og muligheder

I afsnit 4.1 tager vi temperaturen på de offentligt ansattes tilfredshed og motivation. Derefter giver afsnit 4.2 et bud på, hvor der i fremtiden kan være ubalancer i udbud og efterspørgsel efter velfærdsuddannede. Afsnit 4.3 undersøger, om det offentlige kan fastholde sine medarbejdere, og afsnit 4.4 samt afsnit 4.5 ser på lønudviklingen i det offentlige og sygeplejerskers løngevinster ved at skifte til den private sektor. Herefter ser afsnit 4.6 på potentialet i at importere udenlandsk arbejdskraft til det offentlige, og afsnit 4.7 undersøger effekten af at få børn på offentligt ansattes arbejdstimer. Til slut ser afsnit 4.8 på opgaveglidning i det offentlige med udgangspunkt i spørgsmålet om, hvorfor jordemødrene oplever at have fået mere travlt.

4.1 Offentligt ansattes tilfredshed og motivation

Offentligt ansattes arbejdsvilkår diskuteres jævnligt

I de seneste par år har der været rekrutteringsudfordringer på en række velfærdsområder i den offentlige sektor, hvilket har startet en diskussion om offentligt ansattes arbejdsvilkår og lønforhold.²⁷ Især sygeplejerskernes vilkår har været meget omtalt som følge af coronakrisen og den efterfølgende sygeplejerskestrejke.

Vi har spurgt dem om deres motivation og tilfredshed

I denne analyse måler vi de offentligt ansattes tilfredshed, motivation og fremtidsforventninger og sammenligner dem med de privatansattes baseret på en survey med ca. 2.200 respondenter foretaget af Epinion for Kraka-Deloitte i sommeren 2022. Respondenterne er repræsentative inden for de offentligt ansatte, privatansatte og hele befolkningen.

²⁵ Finansministeriet (2022b), som er seneste 2030-planforløb.

²⁶ Danmarks Statistik (Statistikbanken, OBESK).

²⁷ Se fx VIVE (2022).

Den offentlige sektor skal levere service til samfundet ...

4.1.1 Offentligt ansatte motiveres af at skabe nytte for andre end dem selv

Arbejdet i det offentlige vil typisk adskille sig fra arbejdet i det private. Den offentlige sektor kan godt levere en række serviceydelser, som også leveres af det private. Forskellen mellem en privat servicevirksomhed og det offentlige er dog, at en privat virksomheds primære formål er at levere et overskud, mens det primære mål for den offentlige servicesektor er at levere en service, der kommer borgerne til gode.

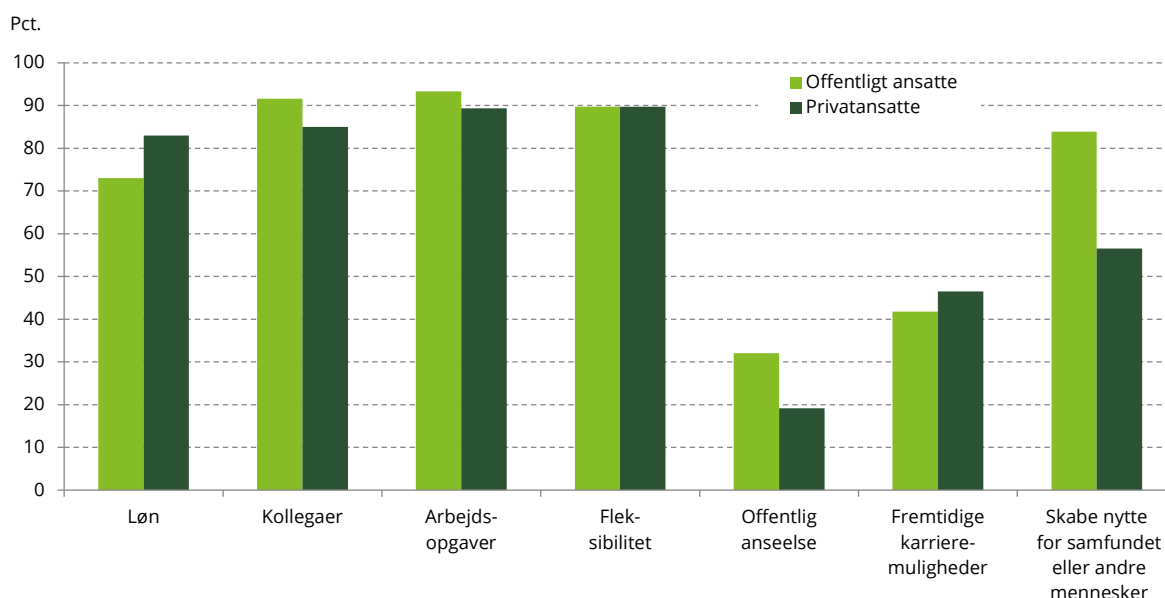
... hvilket afspejler sig i motivationen hos de offentligt ansatte

Vores survey viser, at forskelle på den offentlige og private sektor kommer til udtryk blandt medarbejderne. Adspurgt om i hvilken grad forskellige elementer er vigtige for deres valg af job, svarer 84 pct. af de offentligt ansatte, at det i høj grad er vigtigt, at deres job skaber nytte for samfundet eller andre mennesker, jf. figur 4.1. Her er det kun 57 pct. af de privatansatte, der svarer det samme.

Privatansatte motiveres i højere grad af løn

Det ses samtidigt, at offentligt ansatte bl.a. vægter offentlig anseelse og kollegaskab højere end de privatansatte. Til gengæld vægter flere privatansatte løn højt, omend mange offentligt ansatte også prioriterer løn i deres valg af job.

Figur 4.1 Andel der er enige i, at følgende elementer er vigtige for deres valg af job



Anm.: Vi har spurgt: "I hvilken grad er følgende elementer i arbejdslivet vigtige for dit valg af job?". Figuren viser andelen af personer, der har svaret "I meget høj grad" eller "I høj grad". Forskellene mellem offentligt ansatte og privatansatte er statistisk signifikante ved et 95 pct. konfidensinterval for kategorierne: Løn, kollegaer, offentlig anseelse samt skabe nytte for samfundet eller andre mennesker.²⁸

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte.

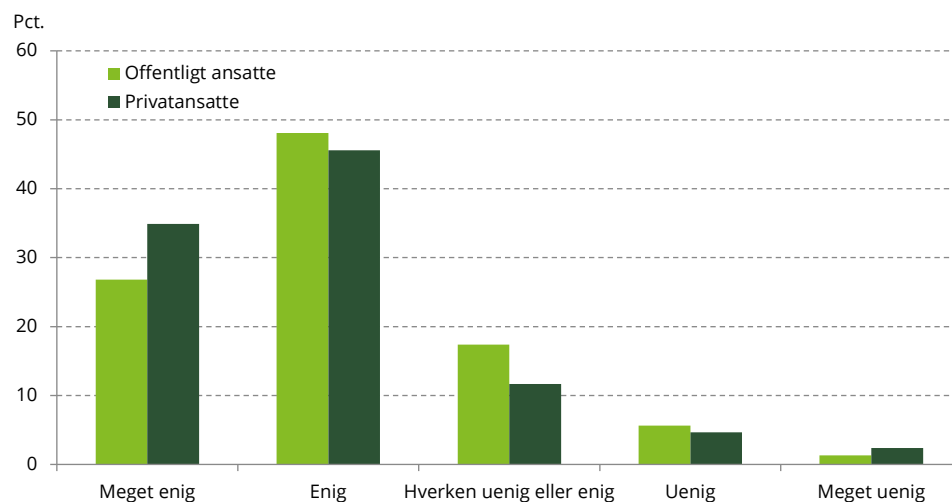
Offentligt ansatte er generelt tilfredse med deres arbejde

4.1.2 Offentligt ansatte er tilfredse men synes ikke, at deres løn er fair

De offentligt ansatte er overordnet tilfredse med deres arbejde. Kun 7 pct. af de adspurgte offentligt ansatte er uenige i, at de er tilfredse med deres arbejde, jf. figur 4.2. Selvom de offentligt ansatte generelt er tilfredse, er de privatansatte mere tilfredse.

²⁸ Vi har benyttet en Pearsons χ^2 -test for test af statistisk signifikans.

Figur 4.2 Offentligt ansatte og privatansattes tilfredshed med deres nuværende arbejde



Anm.: Vi har spurgt: "Hvor enig er du i følgende udsagn: Jeg er alt i alt godt tilfreds med mit nuværende arbejde?". Forskellen mellem de offentligt ansatte og privatansatte er statistisk signifikant.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte.

Mange offentligt ansatte synes ikke, deres løn er fair

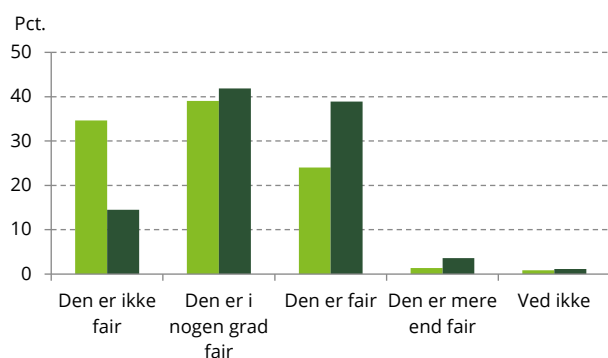
Selvom hovedparten af offentligt ansatte i dag er tilfredse med deres arbejde, er der en stor del, der ikke synes, at de får en rimelig betaling for deres arbejde. 35 pct. af de offentligt ansatte synes ikke, at deres løn er fair, jf. figur 4.3.a. Det er markant højere end for de private ansatte.

Flere synes også, at deres løn er blevet relativt forringet

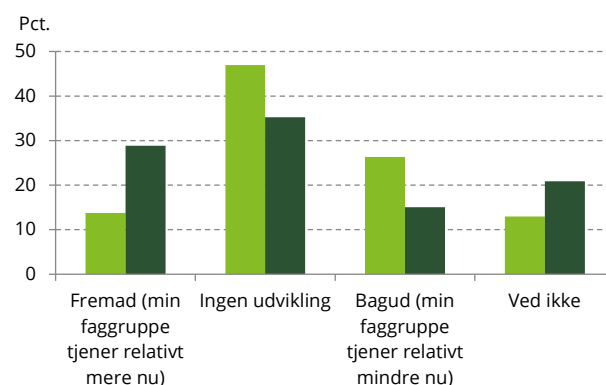
Samtidigt føler de offentligt ansatte, at deres lønudvikling har rykket sig bagud i forhold til andre faggrupper de seneste 10 år. 26 pct. af de offentligt ansatte føler, at deres faggruppe tjener relativt mindre end andre faggrupper i dag end for 10 år siden, hvor det samme kun gør sig gældende for 15 pct. af de privatansatte, jf. figur 4.3.b.

Figur 4.3 Holdninger til løn og relativ lønudvikling i det offentlige og private

Figur 4.3.a Vurdering af hvorvidt ens løn er fair



Figur 4.3.b Vurdering af relativ lønudvikling de seneste 10 år



■ Offentligt ansatte ■ Privatansatte

Anm.: Figur a: Vi har spurgt: "Synes du, at din løn er fair?". Figur b: Vi har spurgt: "Hvordan vil du vurdere, at din faggruppes lønudvikling har rykket sig relativt til andre faggrupper de sidste 10 år?". I begge figurer er forskellen mellem de offentligt ansatte og privatansatte statistisk signifikant.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte.

En lønstrukturkommission skal undersøge lønnen

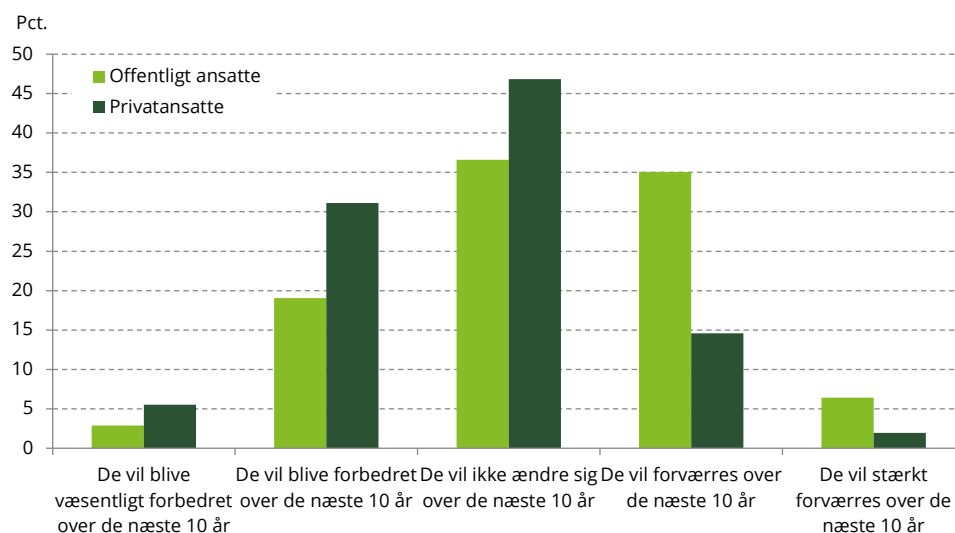
I 2021 strejkede sygeplejerskerne for bl.a. en højere løn, og i kølvandet på strejken nedsatte regeringen en lønstrukturkommission, der skal analysere og sammenligne lønstrukturer og lønudvikling i den offentlige sektor. At mange offentligt ansatte ikke synes, deres løn er fair, og de er faldet bagud i lønudviklingen, er i tråd med den debat, der har været om lønvilkår for offentligt ansatte de sidste to år. Uagtet hvilke konklusioner lønstrukturkommissionen når frem til, kan opfattelsen af urimelige lønninger skabe yderligere rekrutteringsudfordringer for den offentlige sektor.

4.1.3 Mange offentligt ansatte forventer forringede arbejdsvilkår og overvejer at skifte job

Forventningerne til fremtidige arbejdsvilkår er lave

Selvom de fleste offentligt ansatte er tilfredse med deres arbejde, er en stor del pessimistiske hvad angår deres fremtidige arbejdsvilkår, jf. figur 4.4. Ca. 42 pct. af de offentligt ansatte forventer, at arbejdsvilkårene for deres faggruppe vil forværres inden for de næste 10 år. For de privatansatte er det tilsvarende tal 17 pct.

Figur 4.4 Forventninger til arbejdsvilkår de næste 10 år



Anm.: Vi har spurgt: "Hvordan forventer du, at arbejdsvilkårene inden for din faggruppe samlet set vil udvikle sig de næste 10 år?". Forskellene mellem offentligt ansatte og privatansatte er statistiske signifikante.

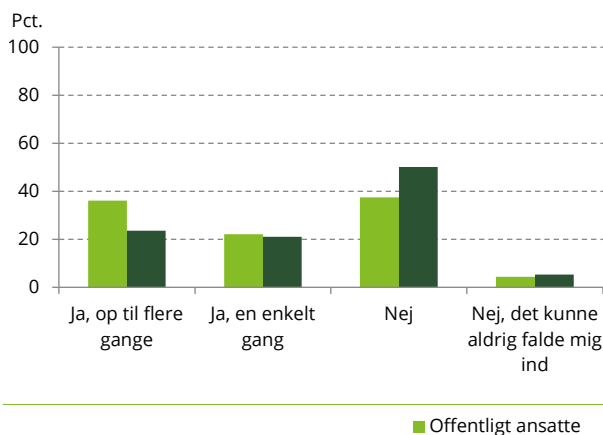
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte.

Mange overvejer at skifte job til den private sektor

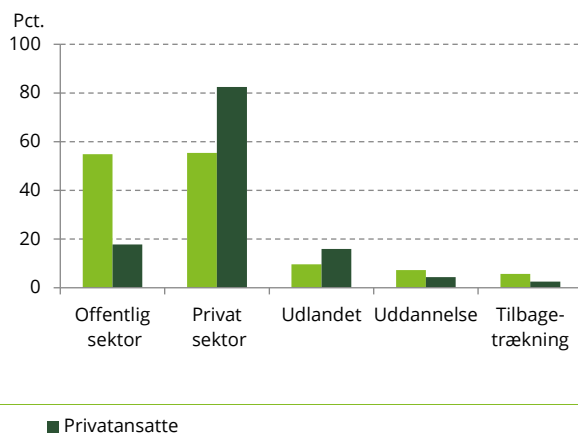
Forventninger om en presset fremtid kan også være en del af forklaringen på, at mange offentligt ansatte overvejer at skifte til det private, mens det modsatte ikke gør sig gældende i samme grad, jf. figur 4.5.a. Over halvdelen af de offentligt ansatte, der har overvejet at skifte job, har overvejet et job i den private sektor, jf. figur 4.5.b. Til sammenligning har kun 18 pct. af de privatansatte overvejet jobskifte til det offentlige.

Figur 4.5 Mange offentligt ansatte overvejer at skifte job

Figur 4.5.a Har du inden for det seneste år overvejet at søge væk fra din arbejdsplads?



Figur 4.5.b Steder personer, der overvejer at skifte job, overvejer at søge hen



Anm.: Figur a: Vi har spurgt: "Hvordan forventer du, at arbejdsvilkårene inden for din faggruppe samlet set vil udvikle sig de næste 10 år?" Figur b: Vi har spurgt: "Hvor har du overvejet at søge hen?". Spørgsmålet er betinget på, at der er svaret ja i figur a. Forskellene mellem offentligt ansatte og privatansatte er statistisk signifikante.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte.

4.2 Fremskrivning af behovet for velfærdsuddannede

Nuværende mangel på hænder skyldes flere faktorer

En del af de nuværende rekrutteringsudfordringer i det offentlige kan formentlig henføres til konjunktoreffekter. Ledigheden ligger i 2022 under det strukturelle niveau, og rekrutteringsudfordringerne går på tværs af både den private og offentlige sektor. Når konjunktursituationen på et tidspunkt normaliseres, vil den private sektor efterspørge mindre arbejdskraft, hvilket sandsynligvis vil afhjælpe en del af det offentliges nuværende rekrutteringsudfordringer.

Arbejdsstyrken vil falde med 35.000 personer mod 2030

Uagtet den nuværende konjunktursituation vil der dog fremadrettet blive kamp om arbejdskraft i Danmark. I Finansministeriets seneste fremskrivning forventes det, at der vil være 35.000 færre personer i arbejdsstyrken i 2030, hvis konjunktursituationen ellers er normal, end der er i den nuværende højkonjunktur. Den private sektor vil skulle kæmpe for at tiltrække flere medarbejdere, hvilket kan presse de private lønninger op.

Men den offentlige sektor får også brug for flere ansatte

Fremadrettet vil dele af det offentlige dog opleve en stigende efterspørgsel som følge af flere brugere i form af særligt flere børn og ældre. Denne udvikling lægger et opadgående pres på behovet for arbejdskraft i det offentlige, hvis man ønsker, at antallet af ansatte skal stige, når antallet af brugere gør det. Udviklingen skaber et større strukturelt behov for at rekruttere velfærdsuddannede til det offentlige, uagtet de nuværende konjunkturer.

Vi undersøger, om der vil være nok velfærdsuddannede

I dette afsnit undersøger vi, hvordan demografiske ændringer vil påvirke samfundets efterspørgsel efter, og udbud af, uddannede lærere, sygeplejersker, pædagoger og SOSU'er frem til 2050. Vi undersøger, om der vil være en diskrepans mellem efterspørgsel og udbud. Analysen tager udgangspunkt i to efterspørgselsscenerier. Ét hvor antallet af ansatte skal følge antallet af brugere i velfærdssektoren, dvs. en efterspørgsel svarende til det fulde demografiske træk. Og et andet scenarie hvor antallet af ansatte følger den velstandsudvikling, borgerne oplever privat, dvs. Baumol-trækket, jf. kapitel 3.

Efterspørgslen skal mødes enten offentligt eller privat

Hvis antallet af offentligt ansatte ikke følger efterspørgslen som fremskrevet her, er det sandsynligt, at efterspørgslen i stedet må mødes med et privat udbud i form af tilkøb til den offentlige service, jf. diskussionen i kapitel 3. Fremskrivningerne kan derfor ses som et bud på hvor mange

velfærdsuddannede, der kommer til at mangle, uanset om behovet dækkes af det offentlige eller af det private.

Fremskrivinger kan forsvares inden for velfærdsuddannede

Man skal generelt være varsom med prognoser, som spår om mangel på arbejdskraft inden for specifikke områder.²⁹ Sådanne prognoser ignorerer i nogen grad arbejdsmarkedets fleksibilitet og evne til at tilpasse sig. Tilpasningsmekanismerne kan fx være fleksibel løndannelse, substitution mellem forskellige typer arbejdskraft, anvendelse af udenlandsk arbejdskraft og øget overarbejde. Når vi alligevel laver en fremskrivning af udbuddet af og efterspørgslen efter lærere, sygeplejersker, pædagoger og SOSU'er, er det, fordi mange af de ovennævnte tilpasningsmekanismer enten ikke er til stede, eller kun er til stede i begrænset omfang for disse faggrupper.

Velfærdsuddannede er en særlig gruppe på arbejdsmarkedet

De funktioner vi undersøger kræver som udgangspunkt en fagspecifik erhvervsuddannelse. Der kan dog ske opgaveglidning, hvor nogle opgaver overtages af andre faggrupper, men faggrænserne mellem de forskellige grupper er trukket skarpere op end på andre dele af arbejdsmarkedet. Derudover er det kun i begrænset omfang muligt at importere udenlandsk arbejdskraft pga. uddannelseskrav og krav om dansk kundskaber. Områderne er desuden kendetegnet ved brede overenskomster, der gør det vanskeligt at tilpasse lønninger for at tiltrække flere medarbejdere specielt i den offentlige sektor. De stive strukturer gør, at der er et behov for at uddanne det rigtige antal personer, hvis udbuddet skal stå på mål med ændringerne i efterspørgslen efter velfærdsuddannede.

Fremskrivningen tager udgangspunkt i 2019

4.2.1 Fremskrivningsmetode

Analysen er udført ved at foretage separate fremskrivinger for udbuddet af og efterspørgslen efter arbejdskraft for de fire udvalgte velfærdsuddannelser. For at undgå effekter fra coronakrisen tager analysen udgangspunkt i bestanden af velfærdsuddannede i 2019.³⁰

Vi ser på tilgange og afgang til og fra arbejdsmarkedet

Udbuddet fremskrives med udgangspunkt i hvor stor en andel af en årgang, der i 2019 færdiggjorde en sygeplejerske-, lærer- eller pædagoguddannelse. For SOSU'er fremskrives der med optaget fra 2022.³¹ Samtidigt tages der højde for, at der hvert år er en andel af de uddannede fra 2019, der trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet fx gennem folkepension. Metoden opgør de årlige tilgange til og afgang fra fagene, der tilsammen udgør de samlede ændringer i udbuddet af arbejdskraft inden for faggrupperne.

Efterspørgslen fremskrives med to scenarier

Fremskrivningen af efterspørgslen tager udgangspunkt i antallet af ansatte med de fire velfærdsuddannelser, der arbejder inden for deres fag i 2019. Efterspørgslen fremskrives ved at lade antallet af ansatte i 2019 vokse med hhv. det fulde demografiske træk og Baumoltrækket. Det svarer til, at antallet af ansatte vokser med hhv. antallet af brugere og antallet af brugere plus udviklingen i merproduktiviteten i den private sektor relativt til den offentlige sektor.

Der fokuseres på ændringer som følge af demografi

Analysen tager ikke højde for nuværende diskrepanser mellem udbud og efterspørgsel. Det skyldes, at analysen udelukkende fokuserer på ændringer i udbud og efterspørgsel som følge af demografiske ændringer i samfundet. Der er således en lang række andre faktorer, der kan påvirke både udbuddet og efterspørgslen som fx politiske tiltag og prioriteringer, teknologiuudvikling, sundhedstendenser mv., som vi ser bort fra.

Fremskrivinger er baseret på en række antagelser

Metodevalg og antagelser har stor indflydelse på resultaterne, der derfor skal tolkes varsomt. Fremskrivingerne bygger i stor grad på valg af antagelser om stigning i efterspørgslen, antallet der bliver uddannede og antallet af de uddannede, der arbejder inden for deres fag samt hvor mange af disse, der arbejder fuldtid. Antagelser, der alle kan ændre sig fremadrettet.

Resultater er opgjort som ændringer i forhold til 2019 ...

4.2.2 Resultater af fremskrivningen af behovet for varme hænder

Figur 4.6 viser en oversigt over diskrepanser mellem udbud og efterspørgsel for de forskellige faggrupper opgjort i henholdsvis 2030, 2040 og 2050, for scenariet, hvor efterspørgslen vokser med det fulde demografiske træk. Diskrepanser er her opgjort som ændringer i forhold til 2019,

²⁹ https://kraka.dk/sites/default/files/public/kommer_danmark_til_at_mangle_99.000_faglaerte_i_2030.pdf

³⁰ Læs mere om metoden i Ahle og Nesta (2022).

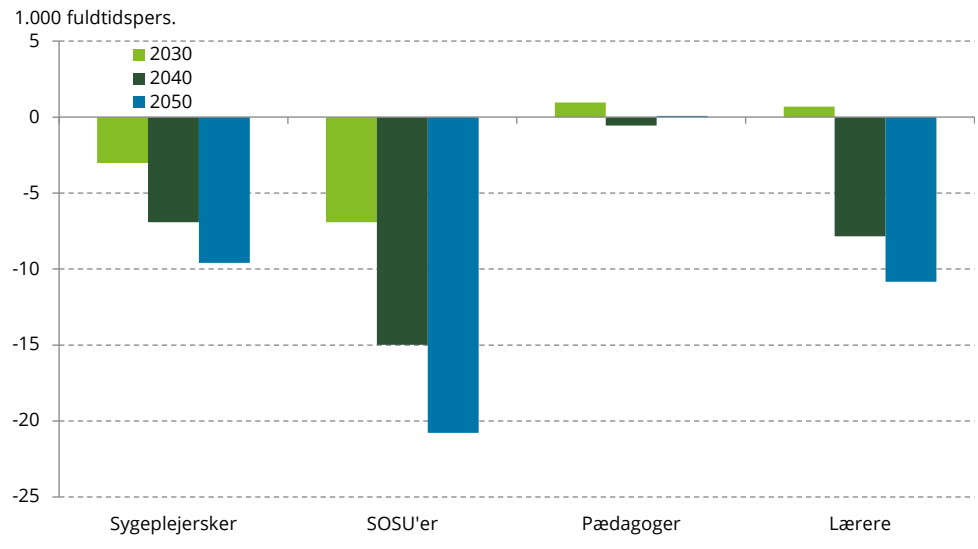
³¹ SOSU-uddannelserne blev omlagt i 2017, hvilket påvirkede optaget til uddannelserne i 2019. Der bruges derfor de nyeste tal for optaget fra 2022 i stedet.

der er analysens udgangspunkt. Den samlede diskrepans kan derved være større eller mindre afhængigt af hvorvidt der allerede i 2019 eksisterede en diskrepans.

... og diskrepans er opgjort i fuldtidspersoner

Resultaterne er opgjort som fuldtidspersoner, hvilket betyder, at antallet af uddannede personer, vil være større end de viste resultater. SOSU'erne er klart den gruppe med den største diskrepans. Her vil der mangle ca. 7.000 i 2030 og 21.000 i 2050. Samtidigt vil der mangle 3.000 sygeplejersker i 2030, og fra 2040 vil der mangle både lærere og sygeplejersker.

Figur 4.6 Diskrepans mellem udbud og efterspørgsel fordelt på faggrupper og år



Anm.: Resultaterne er baseret på scenariet, hvor efterspørgslen følger det fulde demografiske træk.

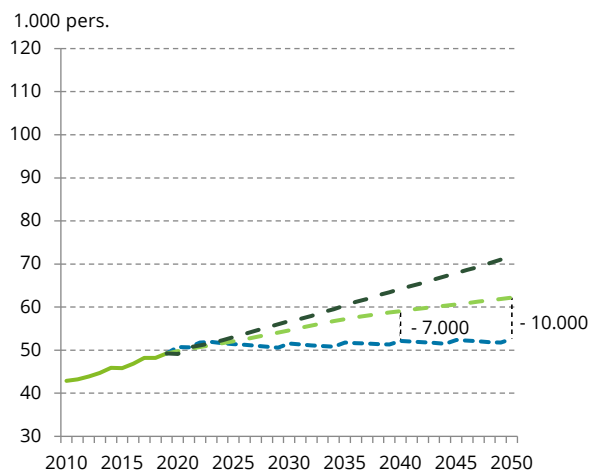
Kilde: Egne beregninger baseret på Danmarks Statistiks registre, Finansministeriet (2021) og Finansministeriet (2022b).

Fremadrettet mangel på sundhedsuddannede

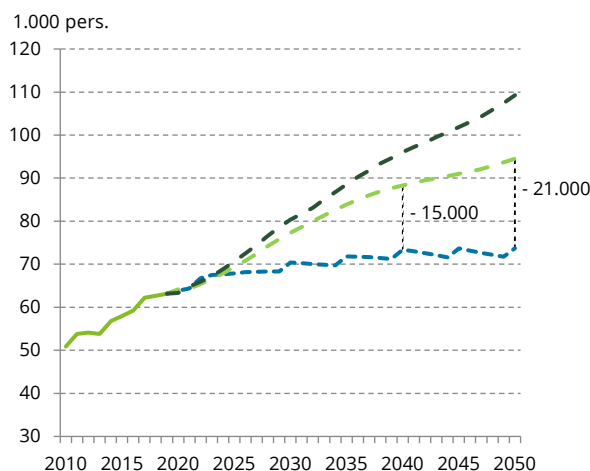
Vores resultater tyder på, at der allerede i 2030 vil være et betydeligt underskud af sygeplejersker og SOSU'er, der blot vil stige yderligere frem mod 2050. Udviklingen for sygeplejersker er drevet af en konstant stigende efterspørgsel frem mod 2050, jf. figur 4.7.a. Frem til 2025 mødes den stigende efterspørgsel af et stigende udbud af sygeplejersker, hvorefter udbuddet stagnerer. Det medfører, at hvis efterspørgslen følger det fulde demografiske træk, vil der mangle ca. 10.000 fuldtidsansatte i 2050. SOSU'erne er den faggruppe, der i fremtiden vil være størst mangel på, jf. figur 4.6 og figur 4.7.b. Efterspørgslen vil være støt stigende frem mod 2050, mens udbuddet har en begrænset stigning. Samlet betyder det, at der allerede i 2030 vil mangle ca. 7.000 fuldtidsansatte SOSU'er.

Figur 4.7 Fremskrevet efterspørgsel efter og udbud af velfærdsuddannede i antal fuldtidspersoner, 2010-2050

Figur 4.7.a Sygeplejersker



Figur 4.7.b SOSU'er



— Historisk udvikling - - - Udbud - - - Efterspørgsel: Fuldt demografisk træk - - - Efterspørgsel: Baumoltræk

Anm.: Figur a: Udbuddet er baseret på en løbende tilgang svarende til den andel af en årgang, der blev færdiguddannet som sygeplejersker i 2019. I 2019 svarede det til ca. 2.500 nyuddannede sygeplejersker.

Figur b: Udbuddet er baseret på en løbende tilgang svarende til, at der forventes 5.300 nyuddannede SOSU'er i 2023.

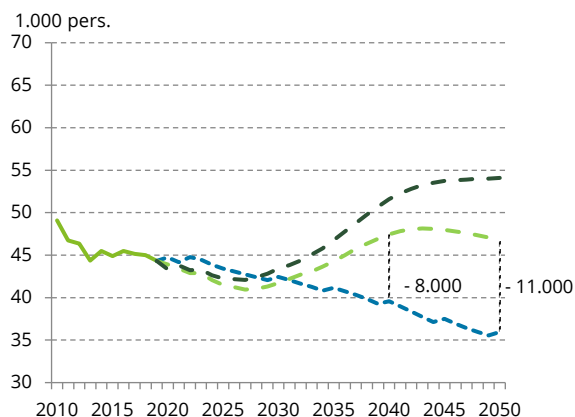
Kilde: Egne beregninger baseret på Danmarks Statistiks registre, Finansministeriet (2021) og Finansministeriet (2022b).

Mindre underskud for lærere og pædagoger

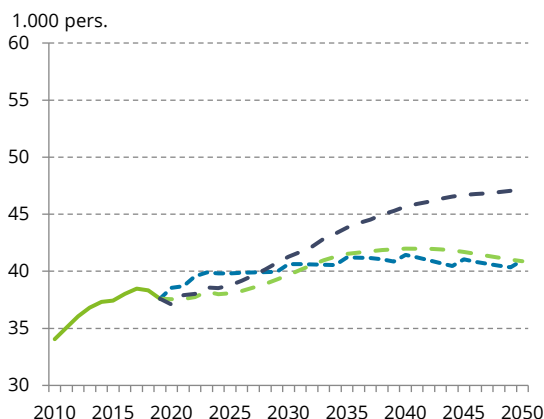
I henhold til det fulde demografiske træk vil udbuddet af lærere være større end efterspørgslen frem til 2031, der efterfølges af underskud i 2040 og 2050. Udviklingen er drevet af et faldende udbud og en efterspørgsel, der falder på kort sigt, men som oplever en stor stigning fra midten af 2020'erne til midten af 2040'erne som følge af et stigende antal børn og unge. Hvis antallet af lærere skal følge antallet af elever, vil der i 2050 mangle ca. 11.000 fuldtidsansatte, jf. figur 4.8.a. Pædagoger har som den eneste gruppe ikke et underskud i 2050 men ligger relativt stabilt på et niveau, hvor udbud matcher efterspørgsel fra det fulde demografiske træk i alle årene. Udbuddet af og efterspørgslen efter pædagoger balancerer i 2050 bl.a. takket være senere tilbagetrækning, selvom der vil være perioder i 2030'erne og 2040'erne med mangel på ca. 1.000 fuldtidspædagoger, jf. figur 4.8.b.

Figur 4.8 Fremskrevet efterspørgsel efter og udbud af velfærdsuddannede i antal fuldtidspersoner, 2010-2050

Figur 4.8.a Grundskolelærere



Figur 4.8.b Pædagoger



— Historisk udvikling - - - Udbud - - - Efterspørgsel: Fuldt demografisk træk - - - Efterspørgsel: Baumoltræk

Anm.: Figur a: Udbuddet er baseret på en løbende tilgang svarende til den andel af en årgang, der blev færdig uddannede som lærere i 2019. I 2019 svarede det til ca. 2.000 nyuddannede lærere.
 Figur b: Udbuddet er baseret på en løbende tilgang svarende til den andel af en årgang, der blev færdig uddannede som pædagoger i 2019. I 2019 svarede det til ca. 4.000 nyuddannede pædagoger.

Kilde: Danmarks Statistiks registre, Finansministeriet og egne beregninger.

Baumoltrækket giver stort underskud

Vores fremskrivning peger samtidigt på, at hvis antallet af ansatte skal følge Baumoltrækket, dvs. den private velstandsstigning, vil der mangle hænder på alle områder i 2030, jf. figur 4.7 og figur 4.8.

Det er svært at forudsige størrelsen på Baumoltrækket

Baumoltrækket illustrerer et scenarie, hvor antallet af ansatte pr. bruger vil stige, fx vil der komme flere lærere og pædagoger pr. barn. Øget velstand i samfundet kan medføre højere forventninger til normeringer, fx illustreret gennem minimumsnormeringer i børnehaver.³² Hvis lignende forventninger gør sig gældende på andre områder, fx tolærerordninger i grundskolen, vil efterspørgslen altså øges, og der vil være større underskud af velfærdsuddannede, end figur 4.6 peger på. I sidste ende afhænger efterspørgslen af borgernes præferencer, der er svære at forudsæ.

Udbuddet kan øges gennem flere uddannede

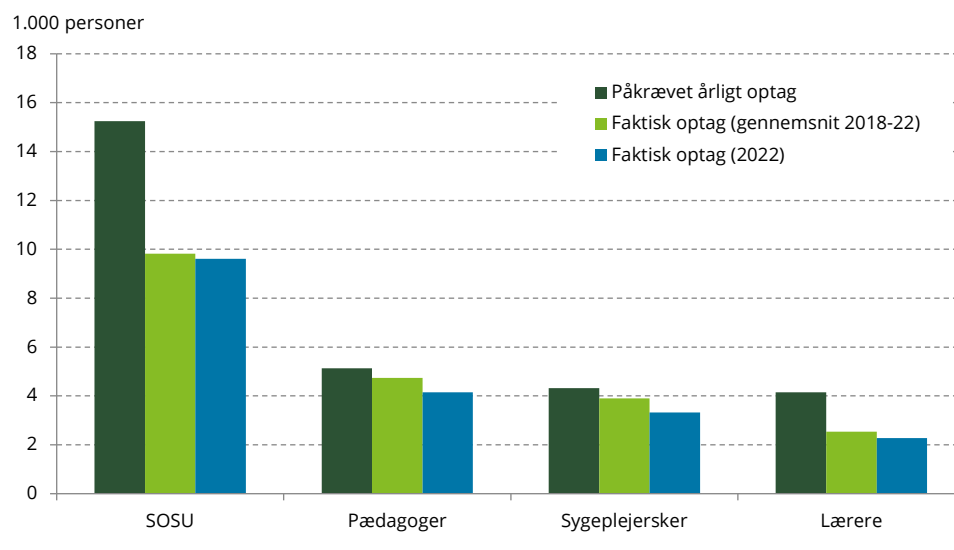
Mangel på velfærdsuddannede kan løses på flere måder. Fx kan bedre fastholdelse af uddannede inden for deres fag eller flere, der arbejder fuldtid øge udbuddet. En måde at øge udbuddet er ved at uddanne flere personer inden for velfærdsuddannelserne. Hvis der under de nuværende forudsætninger skal uddannes et tilstrækkeligt antal SOSU'er, skal optaget øges fra 9.600 i 2022 til 15.200 årligt, jf. figur 4.9. For lærerne skal optaget øges med 1.900, mens det for sygeplejerskerne skal øges med 1.000 personer.

Diskrepans kan løses på mange måder

Under de nuværende forudsætninger vil det kræve et højt antal ekstra optagne på især SOSU-uddannelsen for at løse de fremtidige udfordringer. Det er derfor relevant også at se på alternative måder at forsøge at håndtere diskrepansen mellem udbud og efterspørgsel på. Fx kan teknologiske fremskridt og produktivetsforbedringer bidrage til at møde den stigende efterspørgsel uden at efterspørgslen efter velfærdsuddannede følger med i samme tempo.

³² For pædagogerne er det vedtaget at indføre minimumsnormeringer i børnehaver fra 2023. Vi har ikke medregnet effekten af minimumsnormeringerne i resultaterne, da vi fremskriver efterspørgslen som følge af demografiske ændringer.

Figur 4.9 Påkrævet årligt optag på uddannelser for ligevægt mellem udbud og efterspørgsel i 2050



Anm.: Resultaterne er baseret på fremskrivninger, hvor antallet af ansatte følger antallet af brugere.

Kilde: Uddannelses- og Forskningsstyrelsen (2022), Uddannelsesstatistik.dk, Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

4.3 Fastholdelse og rekruttering

Lavt optag på velfærdsuddannelser vil føre til mangel på varme hænder ...

I sommeren 2022 viste nye optagelsestal, at der har været et betydeligt fald i antallet af ansøgere til en række velfærdsuddannelser siden 2019. Hvis velfærdsuddannelserne har svært ved at tiltrække kvalificerede ansøgere, bliver den naturlige konsekvens, at det offentlige får sværere ved at skaffe den nødvendige arbejdskraft – de såkaldte "varme hænder" – i fremtiden, hvor behovet samtidig stiger, som følge af den demografiske udvikling, jf. afsnit 4.2.

... især hvis der også er problemer med at rekruttere og fastholde

Faldende optag på velfærdsuddannelser er imidlertid kun en del af historien om tiltrækning af kvalificerede ansatte til den offentlige sektor. Travlhed og dårlige arbejdsforhold for offentligt ansatte har fyldt meget i debatten de seneste år. Dårligere arbejdsforhold kan starte en negativ spiral, hvor det bliver svært at rekruttere og fastholde den nødvendige arbejdskraft, hvilket øger arbejdspresset for de tilbageværende ansatte. Derfor har vi undersøgt, hvor mange der starter i det offentlige efter endt uddannelse, og hvor hurtigt de falder fra igen.

Vi ser på rekruttering og fastholdelse af forskellige faggrupper

I dette afsnit undersøger vi, hvordan det står til med rekrutteringen og fastholdelsen af fire udvalgte faggrupper, der alle kan betegnes som "varme hænder", og om der er tegn på, at det er blevet værre over tid. De udvalgte faggrupper er:

- Sygeplejersker
- SOSU'er (SOSU-medhjælpere og SOSU-assistenten)
- Pædagoger
- Skolelærere

Det har vi gjort:

Det gør vi ved at følge personer, der afslutter deres højst fuldførte uddannelse i perioden fra 1999 til 2020 (herefter omtalt som "årgangen"). Ud fra jobfunktionskoder (DISCO) kan vi klassificere, hvad de arbejder med, og ud fra sektorkode bestemme, om det er i det offentlige eller private.³³

Sygeplejerskerne arbejder oftest inden for deres fag

Rekruttering af varme hænder

Vi har sammenlignet, hvor mange sygeplejersker, SOSU'er, pædagoger og lærere, der arbejder i det offentlige inden for deres fag året efter endt uddannelse. Det gør sig mere gældende for sygeplejerskerne end for de øvrige faggrupper, jf. figur . For sygeplejersker og SOSU'er er rekrutteringen i 2019 nogenlunde på niveau med, hvad den var 20 år tidligere, mens der i samme periode har været en tilbagegang, hvad angår rekrutteringen af lærere og pædagoger.

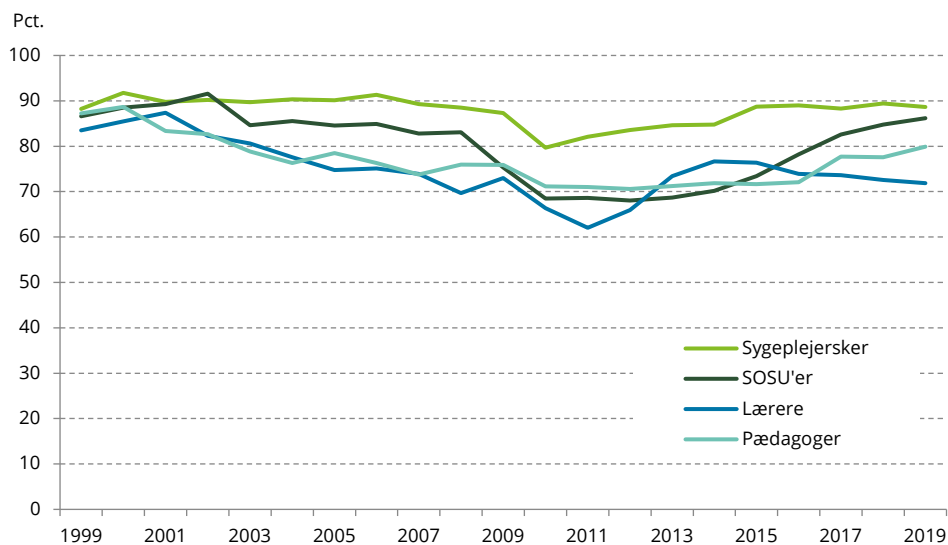
Færre arbejder med deres fag omkring 2010-2011

For alle grupper ser årgange 2010-2011 ud til at ligge betydeligt lavere. Det skyldes formentlig, at det offentlige i perioden omkring finanskrisen stod overfor krav om besparelser, som typisk blev udmøntet ved færre nyansættelser.

Problemer med rekruttering af lærere pga. Folkeskolereformen?

For sygeplejersker, pædagoger og SOSU'er vender de senere årgange tilbage til niveauet for 2009-årgangen. For lærerne ser den positive udvikling dog ud til at blive brudt igen hos årgange fra 2014 og frem. En mulig tolkning er, at det er konsekvensen af folkeskolereformen, man begynder at se. Det understøttes af, at andelen, der starter i det private, ikke ændrer sig i samme periode.

Figur 4.10 Andel af en årgang, der arbejder med deres primære fag 1 år efter endt uddannelse, 1999-2019



Anm.: Med primære fag forstås arbejde med det, som de er uddannet til. Dvs. arbejde som hhv. sygeplejerske, pædagog, SOSU'er og skolelærer. Inkluderer både ansatte i det offentlige og det private.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Sygeplejerskerne bliver også længere i deres fag

Fastholdelse af varme hænder

Det offentliges evne til at fastholde arbejdskraft, fortæller noget af den samme historie. Sygeplejerskerne ser ud til at være en meget loyal medarbejdergruppe. Således arbejder 67 pct. af sygeplejerskerne stadig inden for deres fag efter 20 år, jf. figur 4.11.a. Det giver dem en højere fastholdelsesgrad end de øvrige faggrupper. Samtidig ser der ikke ud til at være nogen ændring over tid. Fastholdelsen for de tidligere årgange er således nogenlunde på niveau med de senere årganges.

³³ I Kraka-Deloitte (2019b) er en lignende analyse foretaget med fokus på sygeplejersker og skolelærere. Til forskel fra tidligere analyse, arbejdes der i denne analyse kun med observationer, der har gennemført uddannelsen, hvor man i den tidligere analyse også havde observationer med, der i princippet kunne have påbegyndt uddannelsen og derefter droppet ud. Forskellen i de to observationssæt er dog ikke noget, som påvirker resultaterne kvalitativt, men har betydning for niveauerne.

Fastholdelsen af lærere er blevet dårligere over tid

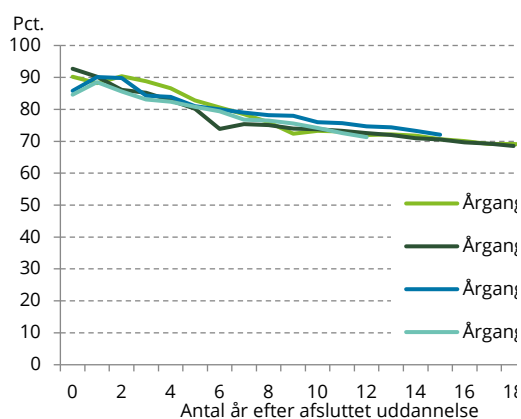
For lærerne ser der ud til at være sket et skred i fastholdelsen, idet de senere årgange ligger knap 5 pct.-point lavere end 1999- og 2002-årgangen efter 10-15 år, jf. figur 4.11.b. Samtidig er niveauet for alle årgange en smule lavere end hos sygeplejerskerne. Således arbejdede 55 pct. af 1999-årgangen med lærerfaget 20 år efter endt uddannelse.

Fastholdelse af pædagoger og SOSU'er ser værre ud

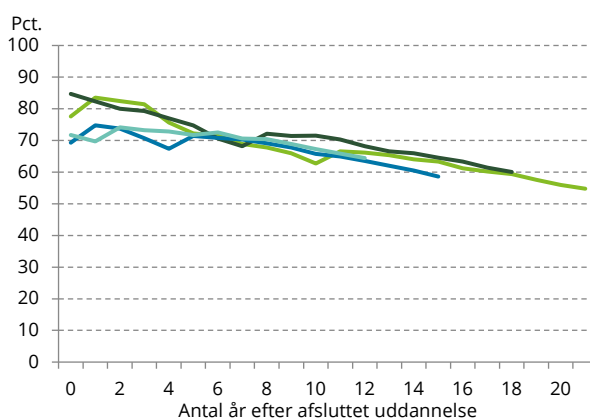
For pædagogerne står det tilsyneladende endnu værre til: Hos 1999-årgangen er det kun 44 pct., der arbejder inden for deres fag efter 20 år. Samtidig ser der ikke ud til at være en nævneværdig fremgang, når vi kigger på de senere årgange, jf. figur 4.11.c. Det samme gør sig i endnu højere grad gældende for SOSU'erne, hvor det kun er 38 pct., der arbejder inden for deres fag efter 20 år, jf. figur 4.11.d. Og det er til trods for, at langt de fleste uddannede SOSU'er starter med at arbejde inden for deres fag.

Figur 4.11 Fastholdelse af varme hænder

Figur 4.11.a Sygeplejersker

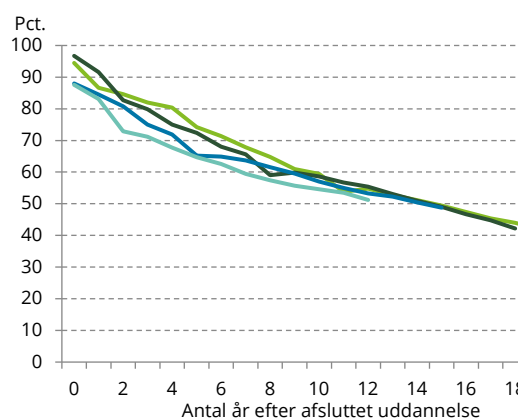


Figur 4.11.b Lærere

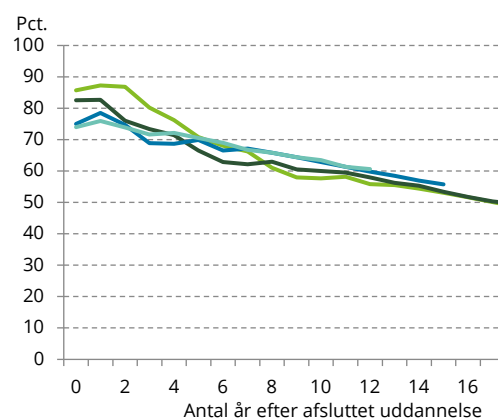


— Årgang 1999 — Årgang 2002 — Årgang 2005 — Årgang 2008

Figur 4.11.c SOSU'er



Figur 4.11.d Pædagoger



Anm.: Årgangene angiver året for gennemførelse af den respektive uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Ingen tegn på, at sygeplejersker flygter fra deres fag

Samlet set, er der ikke noget, der tyder på, at der skulle være store problemer med hverken at tiltrække eller fastholde uddannede sygeplejersker. Det hører dog med til historien, at vores dataperiode stopper før sygeplejerskestrejken i 2021. En ny analyse fra HBS Economics viser, at flere sygeplejersker end normalt har forladt deres fag i 2021.³⁴ Man kan heller ikke på baggrund af denne analyse konkludere, at der ikke er problemer med at skaffe de nødvendige sygeplejersker. Mangel kan stadig forekomme, hvis der uddannes for få sygeplejersker.

³⁴ https://hbseconomics.com/wp-content/uploads/2022/10/Sygeplejerskers-bev%C3%A6gelser-mellem-brancher-og-sektorer_endelig.pdf.

Flest sygeplejersker arbejder med deres fag efter fem år

Hvad laver faggrupperne fem år efter endt uddannelse?

For at komme et skridt nærmere en forklaring på de rekrutterings- og fastholdelsesproblemer, der findes for nogle af faggrupperne, har vi undersøgt hvad de forskellige grupper laver fem år efter endt uddannelse. Her fremstår sygeplejerskerne igen som den stærkeste og mest loyale medarbejdergruppe, idet godt 80 pct. arbejder inden for deres fag. Ca. 10 pct. af sygeplejerskerne er uden for arbejdsstyrken, hvilket først og fremmest skyldes, at en gruppe er under uddannelse.

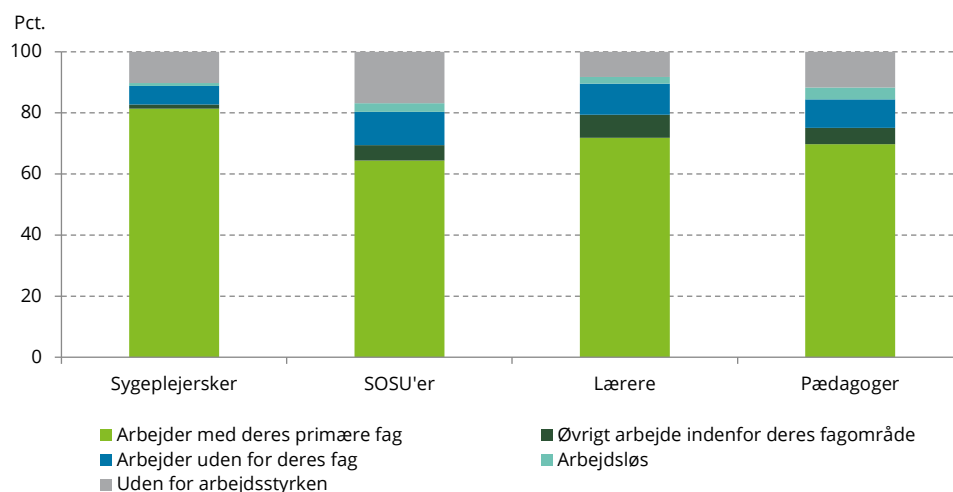
Lidt færre lærere og pædagoger arbejder med deres fag

Hos lærerne og pædagogerne er en tilsvarende andel – omkring 90 pct. – i beskæftigelse efter fem år. Her er det dog kun ca. 70 pct., der arbejder inden for deres primære fag. Det kan skyldes, at færre i denne gruppe starter inden for deres fag i første omgang, jf. figur 4.12.

Efter fem år er mange SOSU'er uden for arbejdsstyrken

Endelig viser figur 4.12 at SOSU'erne som gruppe er langt mindre tilbøjelig til at arbejde inden for deres fag efter fem år, idet det kun gør sig gældende for knap to tredjedele. Det skyldes først og fremmest, at 17 pct. af årgangen er uden for arbejdsstyrken efter fem år.

Figur 4.12 Det laver faggrupperne fem år efter endt uddannelse, uddannelsesårgang 2014



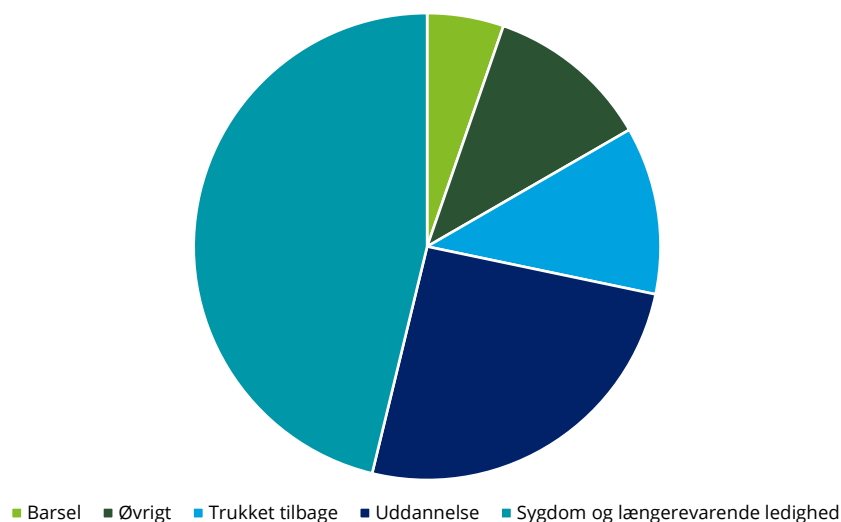
Anm.: Status er opgjort i som den primære tilstand i november 2019.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Mange SOSU'er er sygemeldte eller har trukket sig tilbage

Når så mange SOSU'er er uden for arbejdsstyrken fem år efter endt uddannelse, skyldes det først og fremmest, at hele 46 pct. af denne gruppe er ramt af sygdom eller længerevarende ledighed, men også, at 12 pct. har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, jf. figur 4.13. Til sammenligning er det kun 18 pct. af sygeplejerskerne uden for arbejdsmarkedet, som er ramt af sygdom eller længerevarende ledighed og de facto ingen, der har trukket sig tilbage.

Figur 4.13 Primær status for SOSU'er uden for arbejdsstyrken, uddannelsesårgang 2014



Anm.: "Trukket tilbage" dækker over førtidspension, efterløn og folkepension.

"Sygdom og længerevarende ledighed" dækker over støttet beskæftigelse, vejledning og opkvalificering, ledighedsydelse, sygefravær fra ledighed, kontanthjælp, ressourceforløb og jobafklaringsforløb.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Kan skyldes at mange bliver SOSU sent i livet

Når så mange flere SOSU'er er ramt af sygdom eller ledighed og/eller har trukket sig tilbage, skyldes det givetvis, at SOSU'erne er en meget blandet gruppe, som bl.a. består af mange personer med en relativt svag beskæftigelsehistorik, som vælger at tage SOSU-uddannelsen sent i livet. Omvendt er sygeplejerskerne typisk en stærk gruppe målt ved gymnasiekarakterer, jf. Kraka-DeLoitte (2019).

Behov for at styrke fastholdelsen af SOSU'er

Vores resultater peger således på, at der kan være behov for en særlig indsats ift. at støtte SOSU'erne de første år efter endt uddannelse, så denne gruppe kan få en stærk tilknytning til arbejdsmarkedet. SOSU-uddannelsen bruges bl.a. som en karrierevej for personer med svag beskæftigelsehistorik, som forventeligt er sværere at fastholde. Derfor kan det give god økonomisk mening at afsætte ekstra ressourcer til at fastholde SOSU'er i beskæftigelse efter endt uddannelse.

4.4 Lønudvikling blandt varme hænder over tid

Vi undersøger hvordan lønnen har udviklet sig fra 1980

I forbindelse med sygeplejerskestrejken sidste år nedsatte regeringen den såkaldte lønstrukturkomité, der skulle undersøge løndannelsen i det offentlige. En del af komitéens opdrag er at udarbejde en grundig analyse af, om nutidens lønninger er en konsekvens af, hvordan forskellige faggrupper blev indplaceret i tjenestemandreformen i 1969. Vi har taget forskud på en sådan opgørelse ved at undersøge, hvordan forskellige faggruppers lønninger har udviklet sig relativt til resten af befolkningen siden 1980, hvor vi har data fra.

Det har vi gjort:

Opgørelsen er lavet ved at indplacere medianlønnen for forskellige faggrupper i den generelle indkomstfordeling i et givet år. Medianlønnen er opgjort på baggrund af den årlige lønindkomst.³⁵ Populationen inddeles i faggrupper efter deres højeste fuldførte uddannelse. Medianlønnen for hver faggruppe er opgjort blandt alle, som har den relevante uddannelse og som er i beskæftigelse i det givne år). Når vi alene afgrænser faggrupperne på baggrund af uddannelse frem for fx arbejdsstilling, branche eller sektor, er det af hensyn til at have en opgørelse, der er konsistent tilbage til 1980. Dermed svarer analysen ikke 1:1 på spørgsmålet om, hvordan udviklingen i løn har

³⁵ Se Jørgensen og Terreni (2022a) for en diskussion af fordele og ulemper ved det valgte kontra andre lønbegreber.

været i det offentlige, men der er på den anden side ikke noget, der tyder på, at udviklingen er forskellig for offentligt ansatte ift. for faggrupperne som helhed.³⁶

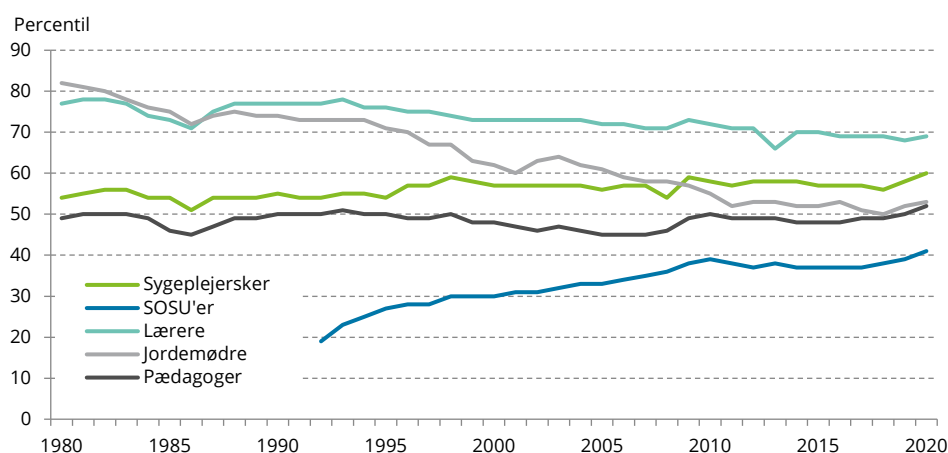
Forskelle er blevet mindre over tid, men ses stadig i dag

De offentligt ansatte sygeplejersker blev med tjenestemandreformen i 1969 indplaceret lavere end bl.a. lærerne. Deres faglige organisation argumenterer for, at sygeplejerskernes løn i det offentlige fortsat afspejler den indplacering. Ser man på lønudviklingen fra 1980 til 2020 for alle sygeplejersker, tyder det da også på, at de eksisterende forskelle er blevet mindre. Således lå lærerne højt i indkomstfordelingen i 1980, mens sygeplejerskerne lå omkring midten, jf. figur 4.14. Over tid er forskellene blevet betydeligt mindre, men ikke forsvundet helt. Således ligger lærerne stadig ca. 10 point højere i indkomstfordelingen end sygeplejerskerne, selvom lærerne er faldet og sygeplejerskerne vokset i placering over tid.

Jordemødrenes rangering er faldet markant på 40 år

Det omvendte billede tegner sig for jordemødrene. I 1980 lå de faktisk højere end lærerne, men i perioden fra 1980 til 2020, er de faldet støt ned igennem indkomstfordelingen, så de i dag ligger meget tæt på medianindkomsten. Her har der altså været en markant negativ relativ lønudvikling, som ikke kan tilskrives tjenestemandreformen fra 1969.

Figur 4.14 Udvalgte faggruppers placering i indkomstfordelingen, 1980-2020



Anm.: Indkomstfordelingen samt lønnen for de enkelte faggrupper er opgjort på baggrund af erhvervsindkomst (A- og B-indkomst) og omfatter alle beskæftigede i et givent år. Faggruppernes placering i indkomstfordelingen er beregnet ud fra medianlønnen for alle uddannede inden for hvert fag, som er i beskæftigelse i det givne år. Der er først data på SOSU'er fra 1992, hvor uddannelsen bliver oprettet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

SOSU'er har haft positiv udvikling fra lavt udgangspunkt

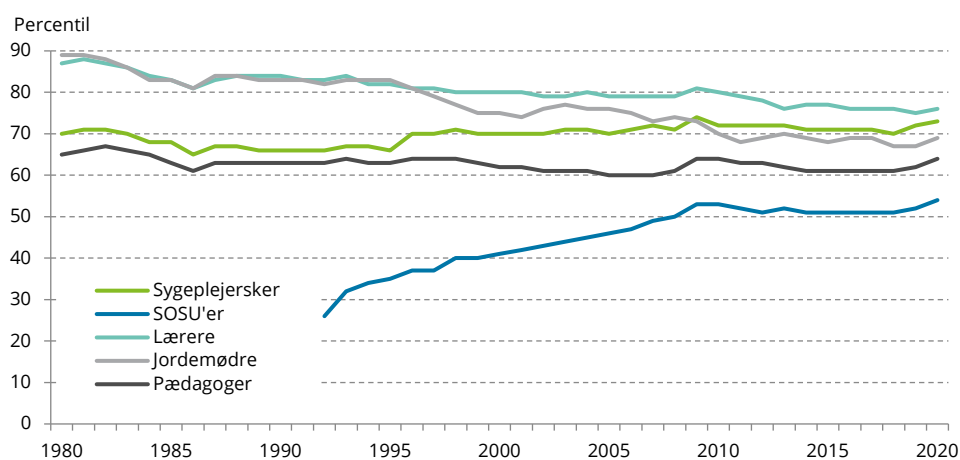
Endelig fremgår det, at SOSU'erne tilsyneladende har haft et stort lønefterslæb. Således lå gruppen omkring 20 pct.-percentilen i 1992, hvor uddannelsen bliver oprettet, og siden da er gruppen af SOSU'er kravlet op i indkomstfordelingen, så de i dag ligger omkring 40 pct.-percentilen.

Jordemødres arbejdstid ser ikke ud til at være forklaringen

Man kunne forestille sig, at ændringerne delvist kan forklares ved systematiske forskydninger i arbejdstiden over tid mellem de forskellige faggrupper. Som en indikation på om dette har været tilfældet, har vi også undersøgt, hvordan det ser ud, hvis man indplacerer 75 pct.-percentilen for de forskellige faggrupper i den generelle percentilfordeling, idet man må forvente, at personer med relativt høje lønninger er på fuld tid. Det ændrer ikke det overordnede billede, men faldet for jordemødrene bliver en smule mindre og forskellene mellem sygeplejersker og lærere udviskes mere, jf. figur 4.15. Det kan indikere, at arbejdstid er en lille del af forklaringen, men ikke den hele.

³⁶ Se Jørgensen og Terreni (2022a) for en række dataserier, der viser at resultatet ikke ændrer sig ved brug af forskellige populationsafgrænsninger, som fx kun offentligt ansatte eller ansatte inden for den relevante jobfunktion.

Figur 4.15 Udvalgte faggruppers placering i indkomstfordelingen over tid målt ved brug af 75 pct.-percentilen, 1980-2020



Anm.: Indkomstfordelingen er opgjort på baggrund af erhvervsindkomst (A- og B-indkomst) og omfatter alle beskæftigede i et givent år. Faggruppernes placering i indkomstfordelingen er beregnet ud fra lønnen på 75 pct.-percentilen for alle uddannede inden for hvert fag, som er i beskæftigelse i det givne år. Der er først data på SOSU'er fra 1992, hvor uddannelsen bliver oprettet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Vi tager ikke højde for sammensætning af grupperne ...

Opgørelsen tyder altså på, at de seneste 40 års lønudvikling særligt er gået ud over jordemødrene, der er gået fra at være højtlønnede til at ligge omkring gennemsnittet. Analysen tager dog ikke højde for eventuelle ændringer i gruppernes sammensætning ift. fx uddannelse, alder og erfaring, hvilket er et vigtigt forbehold. Der er imidlertid ikke noget der tyder på, at ændring i alder og erfaring skulle spille en væsentlig rolle. Således finder vi omtrent de samme resultater, hvis vi alene kigger på lønudviklingen hos 35-45-årige, om end jordemødrene falder en smule mindre, så de ender med at ligge over pædagogerne.³⁷ En vurdering af hvad der er en rimelig aflønning for forskellige faggrupper bør alligevel inddrage sådanne hensyn.

... men det burde favorisere jordemødrene

Umiddelbart ville man dog forvente, at uddannelsessammensætning burde have trukket i jordemødrenes favør, idet der i dag er tale om en meget stærk gruppe, vurderet på gymnasiekarakterer, mens karaktergennemsnittet hos både lærerne, SOSU'erne og pædagogerne er faldet over tid. En del af forklaringen kan dog også være, at jordemødrene overtid varetager flere opgaver, som traditionelt har ligget hos SOSU'er. Denne problemstilling ser vi nærmere på i afsnit 4.8.

Tjenestemandsreformen har stadig betydning – måske?

Vores analyse bidrager med vigtige nuancer ift. diskussionen om, hvorvidt sygeplejerskerne i dag får en for lav løn, som følge af en lav indplacering i lønhierarkiet i tjenestemandreformen fra 1969: For det første viser den, at der er fleksibilitet i den offentlige løndannelse, særligt illustreret ved, at jordemødrene har bevæget sig betydeligt nedad i indkomstfordelingen. Det taler for, at indplaceringen i 1969 ikke alene kan forklare lønspredningen i dag. For det andet viser analysen, at sygeplejerskerne faktisk er steget i lønhierarkiet de sidste 40 år, modsat lærerne og jordemødrene. Endelig viser analysen dog også, at tjenestemandreformen godt kan have en betydning for nogle af faggrupperne, da bevægelserne for pædagoger, sygeplejersker og lærere de sidste 40 år ikke har været store nok til at fjerne de forskelle der var til stede 1980.

4.5 Sygeplejersker kan få store løngevinster ved skifte fra det offentlige til det private

Offentligt ansattes løn er blevet en del af valgkampen

Den offentlige debat giver indtryk af, at der er en stigende utilfredshed med de offentlige lønninger og arbejdsforhold. Statsminister Mette Frederiksen har sat de offentlige lønninger på

³⁷ Se Jørgensen og Terreni (2022b).

dagsordenen under valgkampen, og flere politikere har allerede indikeret, at de er villige til at finde flere penge til aflønning af de såkaldte "varme hænder" i det offentlige.

Er "varme hænder" underbetalt i det offentlige?

I forbindelse med afslutningen af sygeplejerskestrejken sidste år, nedsatte regeringen den såkaldte Lønstrukturkomité, der skal kigge nærmere på lønudviklingen i den offentlige sektor. Denne analyse tager hul på debatten ved at undersøge, om varme hænder i det offentlige ser ud til at være underbetalt ift., hvad de kunne tjene i det private.

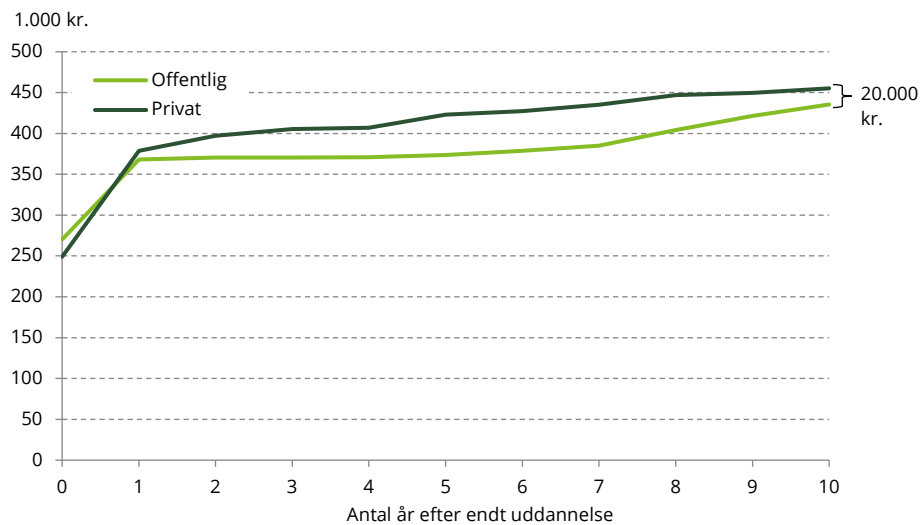
Survey blandt offentlige peger på utilfredshed med løn

En spørgeskemaundersøgelse, som Epinion har gennemført for Kraka-Deloitte i forbindelse med denne rapport, peger på, at knap 60 pct. af de offentligt ansatte har overvejet at søge væk fra deres job inden for det sidste år, jf. afsnit 4.1. Heraf angiver de fleste en højere løn, som den primære årsag til at overveje et jobskifte. Spørgeskemaundersøgelsen viser da også, at offentligt ansatte i mindre grad end privatansatte opfatter deres løn som værende fair. Måske derfor overvejer mange offentligt ansatte at skifte til det private. Blandt de offentligt ansatte i vores spørgeskemaundersøgelse, har ca. hver tredje overvejet at skifte til det private inden for det sidste år.

Uddannede sygeplejersker tjener mere i det private

Privatansatte sygeplejersker har en højere løn end offentligt ansatte, de første ti år efter endt uddannelse, jf. figur 4.16, der viser den gennemsnitlige årsløn inkl. indbetalinger på arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger. Her er der betinget på, at de skal være uddannede sygeplejersker og beskæftigede i alle 10 år. Den samme person kan godt indgå både i det private og det offentlige i forskellige år hen over perioden.

Figur 4.16 Årsløn for offentlige og private sygeplejersker efter år efter endt uddannelse, uddannelsesårgange 1995-2010



Anm.: Førsteaksen angiver antallet af år efter endt uddannelse. Datasættet består af sygeplejersker, som er beskæftiget i alle 10 år. Hver enkelt sygeplejerske kan godt skifte mellem det offentlige og det private, og dermed indgå i forskellige sektorer på forskellige tidspunkter. Lønnen er angivet i 2020-priser (fremskrevet med det statslige lønindeks) og dækker over erhvervsindkomst og indbetalinger på arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger. Lønforskellen på 20.000 kroner mellem de to grupper efter 10 år på arbejdsmarkedet er statistisk signifikant.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

Sygeplejersker, som skifter fra det offentlige til det private

Vi undersøger også gevinsten ved at skifte fra offentlig til privat

Meget af debatten om sygeplejerskerne har handlet om dem, der vælger at forlade det offentlige til fordel for det private. Derfor er det også relevant at kende sygeplejerskernes mulige gevinst ved at skifte væk fra det offentlige. Her skal man dog være varsom med at bruge resultaterne fra figur 4.16, da der kan være systematiske forskelle på personer, som starter hhv. i det offentlige og private. Vores spørgeskemaundersøgelse viser, at ansatte i den offentlige sektor generelt motiveres

mere af, at deres arbejde skaber værdi for andre, mens privatansatte i højere grad motiveres af løn. Hvis det afspejler grundlæggende personlighedstræk, kan det påvirke analysens resultater.

Derfor fokuserer vi på en gruppe, der alle starter i det offentlige

For at få en mere sammenlignelig gruppe, fokuserer resten af analysen derfor på uddannede sygeplejersker, som arbejder mindst tre år i det offentlige umiddelbart efter endt uddannelse. For denne gruppe undersøger vi, om offentligt ansatte, der sidenhen skifter til det private, oplever større lønstigninger end offentligt ansatte, der ikke skifter sektor.

Sammenligner folk, der bliver i offentlig eller skifter til privat

Vi følger sygeplejersker, der afslutter deres uddannelse i årene 1995-2010 og har været i beskæftigelse i de efterfølgende 10 år. Denne gruppe opdeles efter hvorvidt de har arbejdet i det offentlige i alle 10 år eller om de skifter til det private efter 3-6 år i det offentlige (dvs. starter i det private i år 4, 5, 6 eller 7). For at gøre lønninger sammenlignelige på tværs af forskellige kalenderår, er der deflateret med det statslige lønindeks.

Større lønstigninger for sygeplejersker, som skifter til privat

Sygeplejersker, der skifter til det private efter at have arbejdet i det offentlige imellem 3-6 år oplever større lønstigninger end deres kollegaer, som ikke skifter, jf. figur 4.17.a. Her fremgår det, at dem, der har skiftet til det private, i gennemsnit tjener ca. 56.000 kr. mere om året efter 7-10 år på arbejdsmarkedet.³⁸

Men det er relativt få, som faktisk skifter

Blandt populationen af sygeplejersker, der er færdiguddannede i årene 1995-2010 og er i beskæftigelse i de 10 efterfølgende år, skifter 685 personer ud af i alt 17.149 til det private efter 3-6 års uafbrudt beskæftigelse i det offentlige. Det svarer til ca. 4 pct., hvilket kan siges at være relativt begrænset, ift. den betydelige lønpræmie, sygeplejerskerne kan opnå ved at skifte.

Ændret arbejdstid ser ikke ud til at være forklaringen

For at sikre, at lønstigningen forbundet med et skifte til det private ikke blot skyldes højere arbejdstider, har vi også undersøgt, hvilken betydning skiftet har for arbejdstiden. Der er en række problemer med at opgøre arbejdstid over en længere periode, hvorfor man skal være meget varsom med at konkludere for skarpt på udviklingen.³⁹ Overordnet finder vi dog ikke tegn på, at den højere løn skulle være drevet af højere arbejdstid, jf. figur 4.17.b.

Ingen tegn på stagneret indkomst som motivation til skift

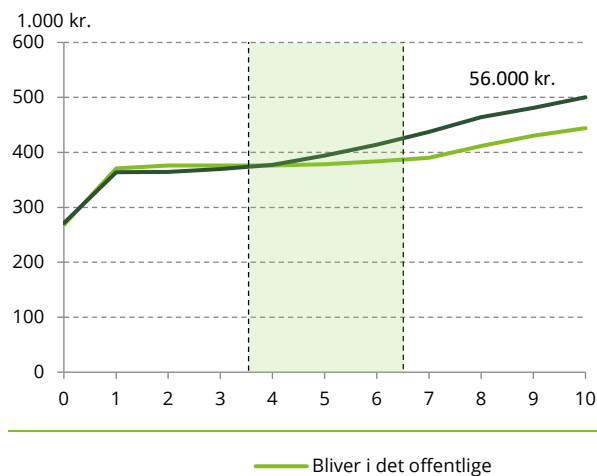
Man kunne forestille sig, at offentligt ansatte er mere tilbøjelige til at skifte til det private, hvis deres løn er stagneret over en periode. Der er imidlertid ikke noget ved resultaterne, som indikerer, at det skulle være tilfældet. Udviklingen i gennemsnitsindkomsten blandt dem, der bliver i det offentlige og dem, der skifter, er tilnærmelsesvis ens frem til tidspunktet for skiftet. Det tyder endvidere på, at de to grupper er nogenlunde sammenlignelige, hvilket styrker robustheden af analysen.

³⁸ En lignende undersøgelse fra HBS Economics finder, at sygeplejersker kan opnå en løngevinst på 6 pct. ved at skifte, hvilket er lidt lavere end hvad vi ser. Det skyldes formentlig først og fremmest at vi opgør gevinsten flere år senere. Derudover kan forskelle i populationsafgrænsningerne også spille en rolle.

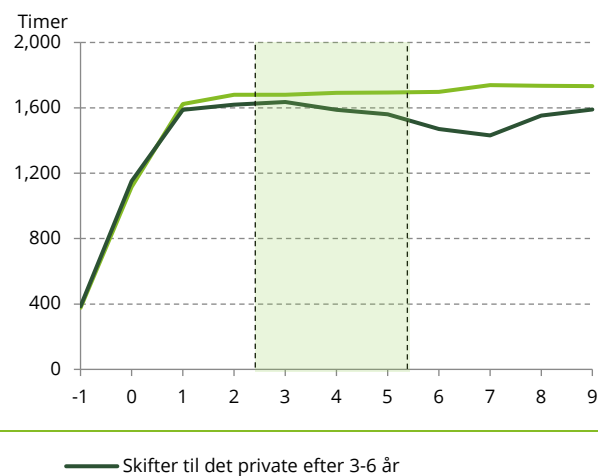
³⁹ Se Jørgensen og Terreni (2022b) for en uddybende undersøgelse af arbejdstiden i det offentlige og private.

Figur 4.17 Betydningen af at skifte til det private for sygeplejersker, uddannelsesårgange 1995-2010

Figur 4.17.a Årsløn



Figur 4.17.b Arbejdstid (uddannelsesårgange 2002-2010)



Anm.: Førsteaksen angiver eventtiden, hvor eventtid=1 svarer til det første år i beskæftigelse efter endt uddannelse. De stiplede linjer og den grønne skravering angiver det interval, hvori den ene gruppe skifter til det private. Det betyder, at fra år 7 og frem er alle sygeplejerskerne, der skifter til det private, skiftet. Indkomsten er angivet i 2020-priser (fremskrevet med det statslige lønindeks) og dækker over erhvervsindkomst og arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger. Arbejdstid er her opgjort som normaltimer. Disse er kun tilgængelig fra 2002 og frem. Derfor er figur b baseret på de årgange af sygeplejersker, som blev færdige fra og med år 2002, mens figur a er baseret på alle årgange fra 1995 og frem. Det samme billede tegner sig, hvis man i stedet for normaltimer ser på præsterede timer eller andelen af deltidsansatte. Lønforskellen på 56.000 kroner mellem de to grupper efter 10 år på arbejdsmarkedet er statistisk signifikant.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

Hvad laver sygeplejerskerne i det private?

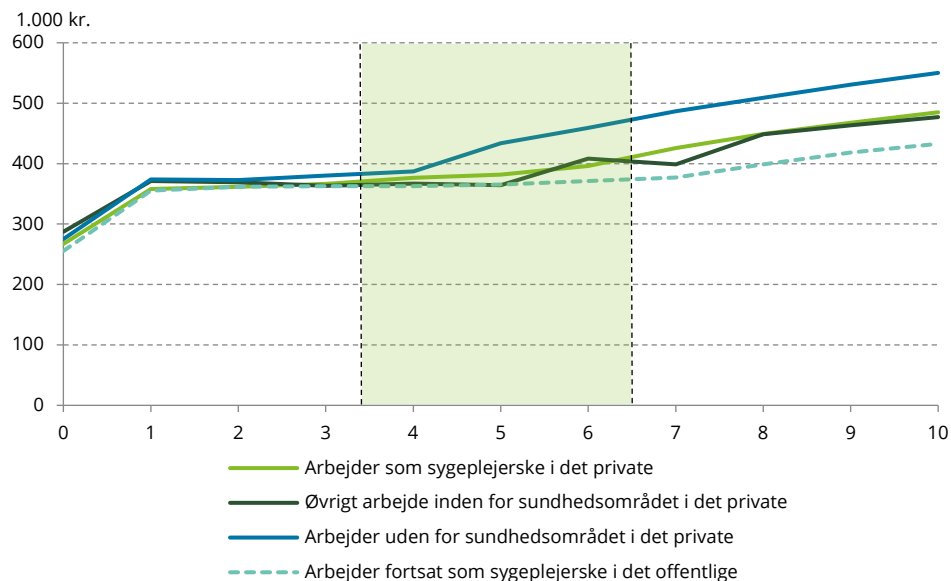
Lønstigning er størst hos dem, der forlader deres fag i det private

Blandt sygeplejerskerne, der skifter til det private, er lønfremgangen størst hos den gruppe, som helt forlader deres fag, jf. figur 4.18. De sygeplejersker, som fortsætter inden for deres fag i det private, oplever stadig en højere lønfremgang end de offentlige, men når aldrig samme niveau, som dem der forlader faget helt. Knap 60 pct. af de sygeplejersker, der skifter til det private, fortsætter som sygeplejersker, mens 30 pct. forlader faget helt. De sidste godt 10 pct. varetager arbejde inden for sundhedsområdet, som ikke kan klassificeres som sygeplejerskearbejde.

Privatansatte sygeplejersker behøver ikke være et problem

Der kan være forskellige holdninger til, om det er rimeligt, at sygeplejersker i gennemsnit kan tjene ca. 40.000 kr. mere om året ved at arbejde med sygeplejerskegerningen i det private. Det kan være et problem i forhold til at rekruttere sygeplejersker til det offentlige, men ud fra et samfundsmæssigt perspektiv, er det ikke et stort problem, så længe sygeplejerskerne udfører tilsvarende opgaver i det private.

Figur 4.18 Indkomstudvikling hos sygeplejersker, der skifter til det private efter 3-6 år i det offentlige



Anm.: De stiplede linjer og den grønne skravering angiver det interval, hvori den ene gruppe skifter til det private. Det betyder, at fra år 7 og frem er alle sygeplejerskerne, der skifter til det private, skiftet. Sygeplejerskerne, der skifter til det private, opdeles i 3 grupper: 1) dem, der fortsætter med at være sygeplejersker blot i det private, 2) dem, der fortsat beskæftiger sig med noget inden for deres fag bare ikke som sygeplejersker i det private og 3) dem, der helt forlader faget. Sorteringen på, hvad personer laver i det private er udelukkende baseret på deres arbejdsfunktion det første år i det private og kan således godt ændre sig efterfølgende. Indkomsten er angivet i 2020-priser (fremskrevet med det statslige lønindeks) og dækker over erhvervsindkomst og arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

Mange skifter til salg af medicin og hospitalsudstyr ...

Blandt de sygeplejersker, der forlader sygeplejerskegerningen, skifter knap 30 pct. til et sælgerarbejde. Det svarer til 8 pct. af de sygeplejersker, der skifter fra det offentlige til det private. For hovedpartens vedkommende er der tale om salg af medicinalvarer og hospitalsudstyr, hvor man må formode, at sygeplejerskerne kan udnytte den ekspertise, de har opbygget via arbejde/uddannelse.

... hvilket heller ikke er problem for samfundsøkonomien

Ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv, er det heller ikke et problem, at sygeplejerskerne bruger deres uddannelse og erfaring uden for sundhedssektoren, da man må forvente, at lønnen svarer nogenlunde til den værdi, de skaber. Samtidig kan man ikke tale om "spildt uddannelse", så længe arbejdet netop beror på deres fagspecifikke viden.

Skift til mindre produktive erhverv er skidt for velstanden

Blandt sygeplejerskerne, der forlader sygeplejerskegerningen, skifter ca. hver fjerde til et arbejde med lavere løn, hvoraf hovedparten skifter til forskellige former for kontor- og sekretærarbejde. For den enkelte sygeplejerske kan der være gode grunde til at skifte til et job med lavere løn, fx hvis arbejdstiden er lavere eller arbejdsforholdene opfattes som værende bedre. For samfundet vil det dog betyde et velstandstab, idet denne gruppe - ud fra et snævert økonomisk perspektiv - bidrager med mindre i form af lavere skattebetalinger, end hvis de havde fortsat som sygeplejersker.

Mulighed for højere løn i det private for off. sygeplejersker

Om sygeplejerskernes jobskifter er et problem for samfundets velstand, kommer altså an på hvilken type arbejde, de søger hen til. Men uanset om der er tale om skift til højt- eller lavtlønnet arbejde i det private, vil det være et problem ift. at skaffe de nødvendige hænder til at levere offentlig service. Og her tyder vores analyse altså på, at lønnen kan være en del af forklaringen på, at offentligt ansatte sygeplejersker søger mod det private.

Ikke lige så store løngevinst hos andre faggrupper

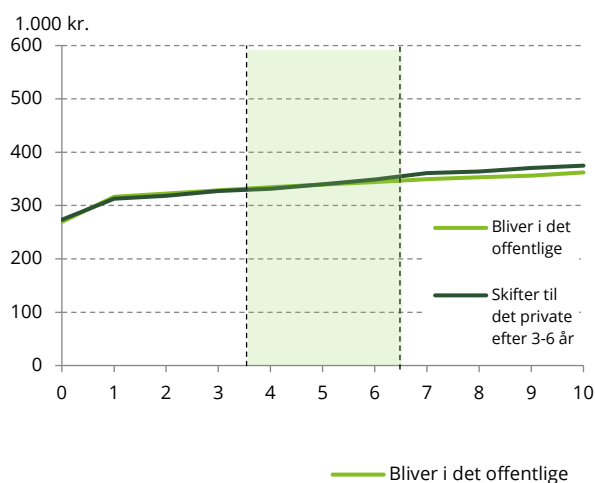
For andre faggrupper blandt de varme hænder er løngevinsterne mindre eller slet ikke til stede, jf. figur 4.19. Folkeskolelærere, der skifter til det private efter 3-6 år i det offentlige, tjener i gennemsnit det samme, som de lærere, der bliver i det offentlige. For SOSU'er og pædagoger er der en lille forskel i gennemsnitsindkomsten, som dog ikke er statistisk signifikant.

Sygeplejersker er en attraktiv gruppe for det private

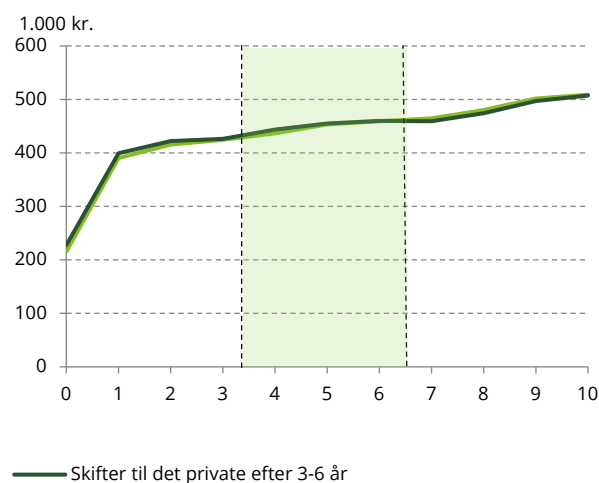
Der kan være flere årsager til, at det netop er sygeplejerskerne, der kan tjene gode penge i det private. En tidligere Kraka-Deloitte rapport viser, at sygeplejerskerne – målt på bl.a. gymnasiekarakterer – er en stærk faggruppe, hvilket kan være med til at gøre dem attraktive for arbejdsgivere i det private.⁴⁰

Figur 4.19 Betydningen af at skifte til det private for andre faggrupper, 1995-2020

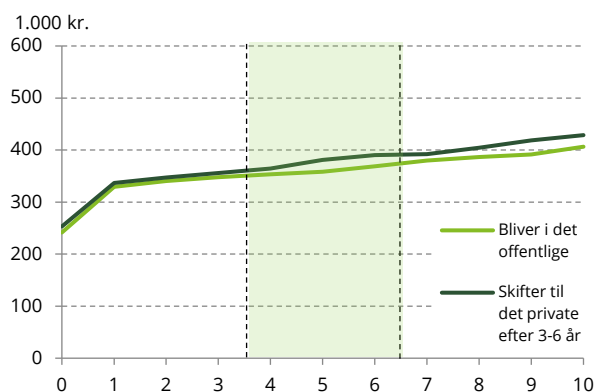
Figur 4.19.a SOSU'er



Figur 4.19.b Lærere



Figur 4.19.c Pædagoger



Anm.: De stiplede linjer og den grønne skravering angiver det interval, hvori den ene gruppe skifter til det private. Det betyder, at fra år 7 og frem er alle, der skifter til det private, skiftet.

Kilde: Danmarks Statistiks registre & egne beregninger.

Størst potentiale i at hæve lønnen for sygeplejersker...

Analyse tyder således på, at det offentlige har en udfordring med at konkurrere på sygeplejerskerne løn med det private. Analysen viser også, at det er et særskilt problem for sygeplejerskerne. Det kan isoleret set tale for, at der er større rekrutteringspotentiale ved at hæve sygeplejerskernes løn, end det er tilfældet for SOSU'er, lærer og pædagoger.

... men samlet set må potentialet forventes at være relativt lille

Vores analyse peger dog også på, at der er tale om relativt få sygeplejersker, som faktisk skifter fra det offentlige til det private. Set i sammenhæng med analysen om rekruttering og fastholdelse i

⁴⁰ <https://sgnation.dk/rapporter/mission-possible-the-welfare-state-towards-2040>.

afsnit 4.3, der viste, at sygeplejerskerne er den faggruppe blandt de varme hænder, der er mest tilbøjelig til at arbejde inden for deres fag, kan man sætte spørgsmålstegn ved, hvor stort potenti-ale der egentlig er for at skaffe flere sygeplejersker, ved at hæve lønnen. Omvendt kan en højere løn også bidrage til at flere vælger uddannelsen, hvilket trækker i den modsatte retning.

4.6 Udenlandsk arbejdskraft i den offentlige sektor

Udenlandsk arbejdskraft er steget i DK

Antallet af beskæftigede med udenlandsk statsborgerskab er steget kraftigt de seneste ti års tid i Danmark.⁴¹ Det har i høj grad hjulpet med at lette presset på arbejdsmarkedet i en tid, hvor ledigheden har været lav. Denne analyse undersøger, om den offentlige sektor i samme grad som den private sektor har været i stand til at udnytte tilgangen af udenlandsk arbejdskraft. Hvis dette ikke er tilfældet, bør det være et fokusområde i lyset af den offentlige sektors rekrutteringsproblemer.

Mindre udenlandsk arbejdskraft i den off. sektor

Der er generelt en større andel af udlændinge i den private sektor end i den offentlige. Det kan bl.a. skyldes, at der kan være en del af de jobs, som det offentlige udbyder, som ikke matcher med udlændinges kvalifikationer. Hertil kommer, at der i en del offentlige jobs er krav om fx dansk kundskaber og danske certificeringer, som de færreste udlændinge lever op til.

Udenlandsk arbejdskraft er en økonomisk gevinst

Der er flere grunde til, at øget udenlandsk arbejdskraft i den offentlige sektor kan være en god ting. Disse grunde inkluderer:

- Bedre mulighed for det rigtige match mellem arbejdstager og arbejdsgiver, hvilket kan øge den samlede produktivitet i samfundet. Unødige barrierer for udenlandsk arbejdskraft kan forhindre det rigtige match.
- Der er en strukturel gevinst ved at tiltrække udenlandsk arbejdskraft, da hovedparten af udlændinge først ankommer efter 20-årsalderen.⁴² Dermed er det kun i mindre grad Danmark, der afholder omkostningerne til børnepasning, uddannelse mm.
- I forlængelse af ovenstående kan tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft også bidrage til at løse de aktuelle rekrutteringsproblemer i dele af den offentlige sektor, som formentlig delvist er drevet af den aktuelle højkonjunktur. En tidligere Small Great Nation analyse viser, at tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft gør dansk økonomi mere robust overfor konjunkturudsving.⁴³

Andel er steget mindre i off. sektor end i det private

I løbet af de seneste ti år er det offentlige sakket mere bagud ift. det private, hvad angår brugen af udenlandsk arbejdskraft, jf. figur 4.. Siden 2010 er andelen af udenlandsk arbejdskraft steget relativt mere i den private sektor, hvor andelen er gået fra at være 2 pct.-point højere i den private sektor end i den offentlige til at være 4 pct.-point højere.

Forskel skyldes ikke sammensætning af opgaver

Der kan være flere grunde til, at forskellen mellem det private og det offentlige er vokset. En mulighed kan være, at sammensætningen af de opgaver, som det offentlige udfører, har ændret sig. Hvis det offentlige i højere grad end tidligere udfører opgaver, som historisk set er udført af personer med dansk oprindelse – fx som følge af certificeringskrav eller krav om dansk kundskaber – kan det fx forklare udviklingen. Vores analyse viser dog, at ændringer i det offentliges sammensætning på brancher og jobfunktioner ikke kan forklare, hvorfor andelen af udlændinge i det offentlige kun er vokset langsomt.

Tager højde for forskel på privat og offentlig sektor

En anden mulig forklaring kan være, at der er strukturel forskel på den private og offentlige sektor. Det kan være, at den private sektor er vokset de steder, hvor det er nemmere at ansætte udenlandsk arbejdskraft. Vi har derfor undersøgt, hvor meget udenlandsk arbejdskraft, der ville være i den offentlige sektor, hvis andelen af indvandrere i jobfunktioner i de enkelte brancher i det offentlige svarer til andelen i de samme jobfunktioner i de enkelte brancher i det private. Dette forløb

⁴¹ I juli 2008 var der ca. 168.000 beskæftigede udenlandske statsborgere. I juli 2022 var der ca. 351.000. Kilde: Jobsats.dk.

⁴² Kraka-Deloitte (2019a) viser, at udenlandsk arbejdskraft med midlertidigt ophold i Danmark i gennemsnit giver en gevinst på 180.000 kr. årligt til de offentlige finanser. Hvis den udenlandske arbejdskraft forbliver i landet resten af livet, inklusive deres liv som pensionister, udgør den langsigtede gevinst fortsat 40.000 kr. årligt pr. person.

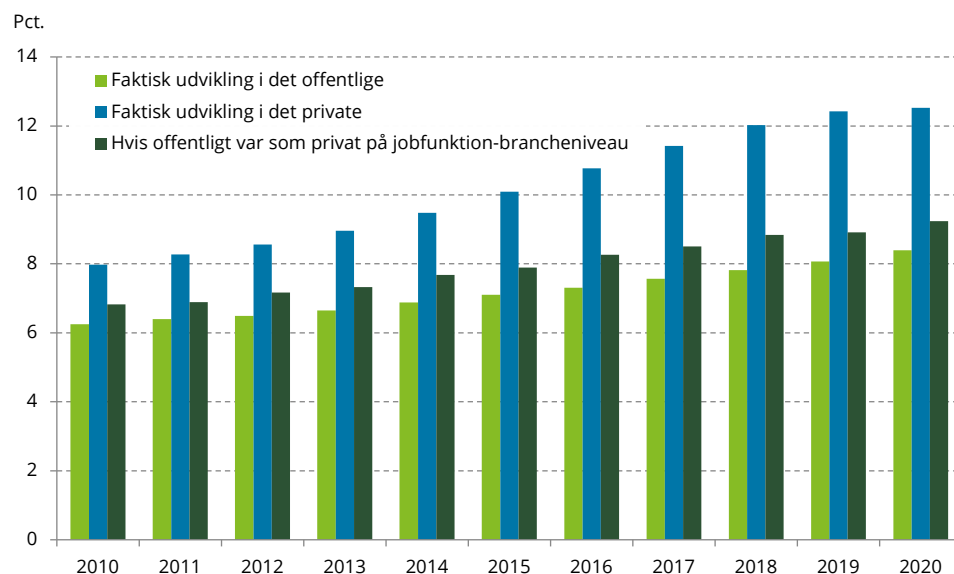
⁴³ Se Kraka-Deloitte (2019a).

kan tolkes som den andel af udlændinge, som det offentlige kunne have opnået, når der tages højde for, at sammensætningen af jobfunktioner og brancher i det offentlige er forskellig fra den private sektor.

Forskel er drevet af sektorernes strukturelle forskelle

I 2010 er det offentlige en smule efter den andel, man ville have forventet, hvis det offentlige havde tiltrukket lige så meget udenlandsk arbejdskraft som det private i de samme jobfunktioner i de samme brancher, jf. figur 4.. Denne forskel stiger en smule frem mod 2020 til ca. 1 pct.-point ud af den samlede forskel på ca. 4 pct.-point. En stor del af forklaringen på forskellen mellem det private og offentlige er altså, at det private især har tiltrukket udlændinge til jobfunktioner i de brancher, som fylder meget i det private og lidt i det offentlige.

Figur 4.20 Andelen af udlændinge i det offentlige, hvis den offentlige sektor ansatte som det private, 2010-2020



Anm.: "Hvis offentligt var som privat på jobfunktion-brancheniveau" er et mål for den offentlige sektors andel af udenlandsk arbejdskraft, hvis andelen af indvandrere i jobfunktioner i de enkelte brancher i det offentlige svarer til andelen i de samme jobfunktioner i de enkelte brancher i det private. Det gælder kun for jobfunktioner, hvor der er minimum 100 personer ansat i den private sektor.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Potentiale for 6.400 flere fuldtidsansatte i off. sektor

Det private er i høj grad trukket fra det offentlige pga. forskelle i opgave- og branchesammensætningen i de to sektorer. Analysen lægger derfor en begrænsning på forventningerne til, hvor meget udenlandsk arbejdskraft man kan forvente at få i det offentlige under de nuværende regler. Hvis den offentlige sektor ansatte udenlandsk arbejdskraft i samme grad som den private sektor, så ville det øgede omfang af udenlandsk arbejdskraft i den offentlige sektor svare til 6.400 flere fuldtidsansatte. Det er dog svært at sige, hvor stor en del af disse, som kunne tiltrækkes direkte fra udlandet, og dermed øge arbejdsudbuddet, og hvor stor en del, der bare ville være en omfordeling fra det private. Tallet skal også ses i lyset af usikkerheden ved at sammenligne den private og offentlige sektor. Tolkningen forudsætter, at jobfunktioner inden for brancher er identiske på tværs af det offentlige og det private. Det vil nok ikke altid være tilfældet.

Brug for større reformer

Hvis man skal have mere udenlandsk arbejdskraft i det offentlige, kan det tyde på, man skal gå mere fundamentalt til værks. Det kan fx være at lempe på kravene til danskuddskaber i den offentlige sektor. Behøver alt plejepersonale på plejehjem eller alle sygeplejersker i fremtiden at kunne tale dansk, eller kan det foregå på engelsk?

4.7 Offentligt ansatte arbejder mindre efter de får børn

Vi undersøger børns betydning for offentliges arbejdstid

I dette kapitel har vi fokuseret på det offentliges udfordring med at rekruttere og fastholde det nødvendige personale. I denne analyse belyser vi en lidt anden vinkel på problemerne ved at kigge på arbejdstid. Mere specifikt undersøger vi, hvordan offentligt ansattes arbejdstid påvirkes, når de får børn.

Der er flere grunde til, at børn kan have stor betydning for offentliges arbejdstid

Motivationen for analysen er todelt: For det første arbejder offentligt ansatte inden for sundhedsvæsenet typisk en del på "skæve tidspunkter". Dette arbejdsvilkår er blevet fremhævet i debatten som en del af forklaringen på de nuværende rekrutteringsudfordringer. I denne analyse forsøger vi at undersøge om man kan genfinde effekten af skæve arbejdstider. Hvis gruppen oplever arbejdsvilkår, som er sværere at forene med et familieliv, kan det at få børn have en større betydning for denne gruppes arbejdstid. For det andet udgør kvinder en relativt stor andel af de offentligt ansatte, og man ved fra litteraturen, at kvinder er mere tilbøjelige til at gå ned i arbejdstid som følge af at få børn.⁴⁴ Det taler for, at mere ligestilling mht. arbejdsdelingen i børnefamilierne også kan bidrage til at øge antallet af hænder i det offentlige.

Vi undersøger børns effekt på arbejdstid i forskellige fag

I dette afsnit undersøger vi derfor, hvordan forskellige faggrupper i det offentlige ændrer deres arbejdstid som følge af at få børn. Det gør vi, ved at se på antallet af præsterede timer i årene før og efter, at offentligt ansatte bliver forældre for første gang.

Det har vi gjort:

Vi opgør arbejdstiden målt ved præsterede timer for personer, hvis højeste færdiggjorte uddannelse er hhv. sygeplejerske, SOSU (SOSU-assistent eller SOSU-medhjælper), lærer eller pædagog. Vi følger dem, der arbejdede inden for deres fag tre til fem år før de fik deres første barn og som har været færdiguddannede i mindst ét år. Vi følger grupperne fra fem år før til ti år efter de får deres første barn – i alt 16 år.⁴⁵ Det giver i alt 492.187 observationer af 46.565 personer, hvoraf 39.158 er kvinder, som får deres første barn i perioden fra 1999 til 2015. Analysen er begrænset til offentligt ansatte, da arbejdstidsregistreringen er af højere kvalitet i det offentlige end i det private. Det skyldes, at private virksomheder underreporterer antallet af fraværstimer, fx ifm. barsel, hvilket medfører at det antal præsterede timer som de opgør er kunstigt høje. Personer indgår kun i de år, hvor de er offentligt ansatte inden for deres fagområde.

4.7.1 Resultater for udvalgte offentligt ansatte

Børn har stor og varig betydning for offentliges arbejdstid

Offentligt ansatte, i alle faggrupperne, arbejder betydeligt færre timer, når de bliver forældre for første gang, jf. figur 4.21.a. Her kan man se, at de arbejder færre timer i det år, hvor de får deres første barn, hvilket skyldes, at mange holder barselsorlov. Herefter bevæger arbejdstiden sig tilbage imod niveauet fra fem år før fødslen, dog med undtagelse af det tredje år efter første barns fødsel, hvor mange får deres andet barn. Offentligt ansatte, i de fleste faggrupper, arbejder dog stadig færre timer 10 år efter det første barns fødsel end fem år før fødslen.

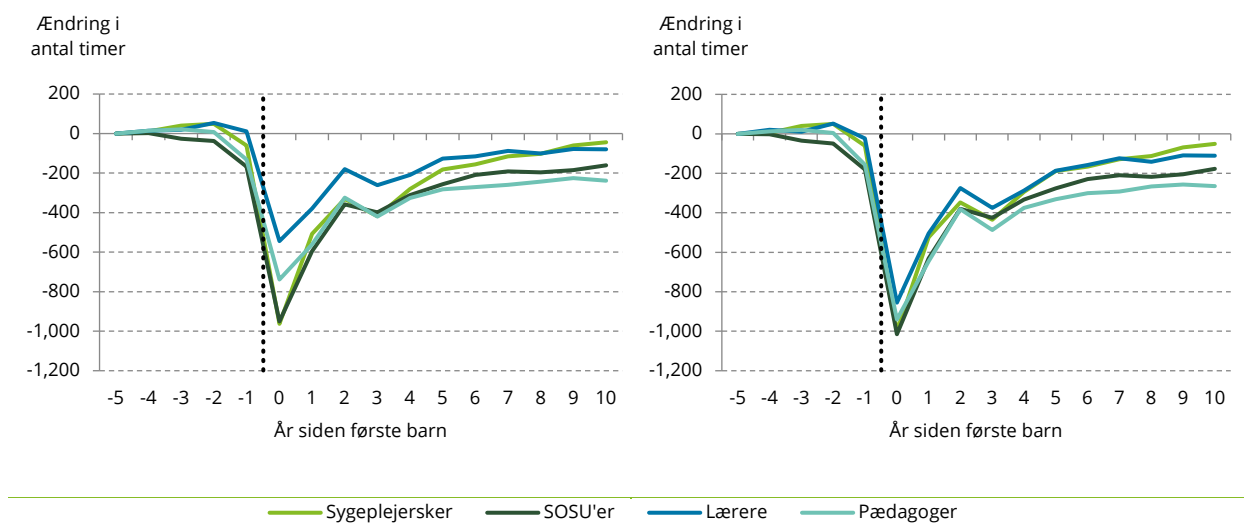
⁴⁴ Se fx Kleven, Landais og Søgaard (2019).

⁴⁵ Da vi kun har data frem t.o.m. 2020, så har vi ikke observationer i ti år efter fødslen for fødsler efter år 2010.

Figur 4.21 Gennemsnitlig ændring i antal præsterede timer relativt til fem år før fødsel

Figur 4.21.a Mænd og kvinder

Figur 4.21.b Kun kvinder



Anm.: Antallet af præsterede timer er beregnet pba. data fra (mænd/kvinder): Sygeplejerske (367/9.950), SOSU'er (439/8.475), Lærer (3.839/8.385), Pædagog (2.762/12.348). Beregningerne er foretaget pba. af timetal fra 1994-2020.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Kønssammensætning i fagene har stor betydning

Blandt de udvalgte faggrupper, er den umiddelbare ændring i arbejdstid i det år de får et barn mindst hos lærerne og størst hos sygeplejerskerne og SOSU'erne. Det skyldes kønssammensætningen i fagene, idet lærerfaget ikke har en lige så høj andel af kvinder som de øvrige fag. Således udgør kvinder hhv. 95 pct. og 96 pct. af gruppen af offentligt ansatte SOSU'er og sygeplejersker i vores population. For pædagoger og lærere udgør de hhv. 82 pct. og 69 pct. Ser vi alene på kvindelige offentligt ansatte, er forskellene i det umiddelbare fald i arbejdstid mindre, jf. figur 4.21.b. Efter 10 år er forskellene mellem faggrupperne også en smule mindre, når vi kun kigger på kvinder. For alle faggrupperne er der en lidt større nedgang i arbejdstid for kvinderne, også 10 år efter.

Mere ligestilling kan være en del af løsningen

Når kvinder generelt går mere ned i arbejdstid som følge af at få børn, og flere offentlige fag er dominerede af kvinder, taler det for, at mere ligestilling mellem kønnene kan være en del af løsningen på at skaffe hænder til det offentlige. Her kan man ikke udelukke, at indførelsen af øremærket barsel til mænd på sigt vil have en gavnlig effekt.

Ingen effekt på beskæftigelsen hos vores faggrupper

I litteraturen finder man, at kvinder også er mere tilbøjelige til at træde helt ud af arbejdsmarkedet efter at de får børn.⁴⁶ I vores undersøgelse finder vi imidlertid ikke tegn på, at det skulle gøre sig gældende for de udvalgte faggrupper.

4.7.2 Estimationsresultater

Vigtigt at tage højde for kontrafaktisk udviklingen i fravær af børn

Når man udelukkende kigger på de rå data – i form af faktiske præsterede timer – er der ikke noget der tyder på, at børn skulle have større betydning for arbejdstiden blandt sygeplejersker. De præsterede timer siger imidlertid ikke noget om, hvordan gruppernes arbejdstid ville have udviklet sig i fravær af børn. Denne "kontrafaktiske udvikling" i arbejdstid kan potentielt være forskellig på tværs af faggrupperne, og er derfor vigtig at tage højde for. Det gør vi ved at anvende en estimationsmodel, der mere rent estimerer børns betydning på arbejdstiden. Ved at bruge en estimationsmodel, undgår vi at undervurdere børns betydning, for de faggrupper, der ville have steget i arbejdstid, hvis de ikke havde fået børn.

Estimationsmodel kan tage højde for forskelle

Estimationsmodellen tager også højde for, at folk får børn på forskellige tidspunkter i livet, og at der derfor kan være forskel på deres arbejdsanciennitet omkring det tidspunkt, hvor de bliver forældre. På samme måde kan fødselsåret (målt i kalendertid) have betydning, idet folk der får

⁴⁶ Se Kleven, Landais og Søggaard (2019).

børn i forskellige år, påvirkes forskelligt af konjunkturer. Begge dele kan have betydning for, hvordan deres arbejdstid ville have udviklet sig, hvis de ikke havde fået børn. Samtidig kan modellen tage højde for, at der kan være forskelle på den generelle sammenhæng mellem anciennitet og arbejdstid, på tværs af faggrupperne.

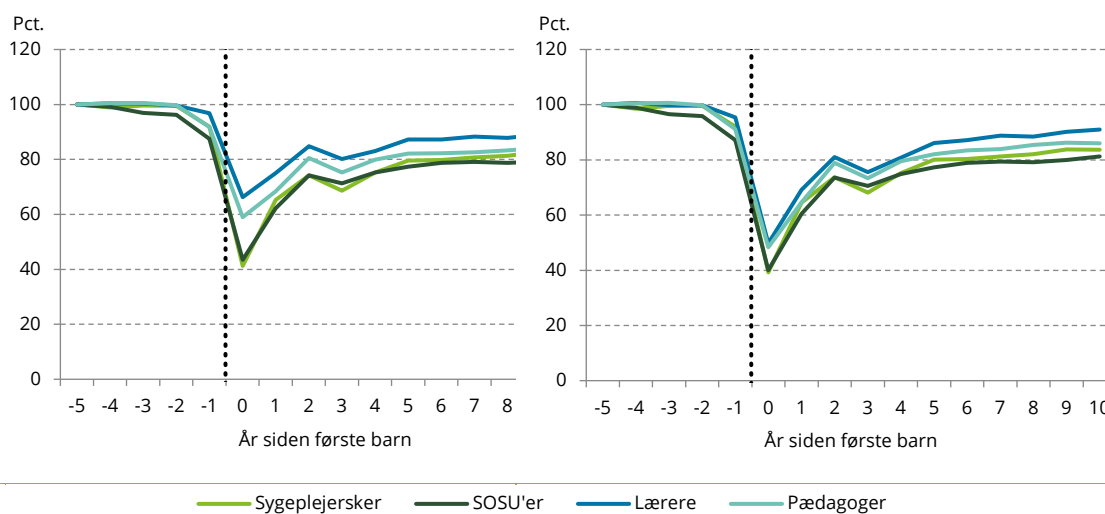
Vi følger en kendt metode fra litteraturen

Vi estimerer børns betydning for arbejdstiden, hvor vi kontrollerer for alder, og kalendertid via et fuldt sæt af dummyvariable. Vi beregner den procentvise afvigelse i arbejdstiden som følge af have fået børn ved at sammenligne udviklingen i arbejdstid efter at folk får børn, med en kontrafaktisk udvikling i fravær af børn. Metoden følger Kleven, Landais og Søgaard (2019), som udnytter variationen fra kvinder, der får børn på forskellige tidspunkter, til at estimere effekten af tidsafstanden til det første barn.

Figur 4.22 Reduktion i arbejdstid som følge af at have fået børn

Figur 4.22a Mænd og kvinder

Figur 4.22b Kun kvinder



Anm.: Figurerne viser forholdet mellem den faktiske arbejdstid og en estimeret kontrafaktisk arbejdstid i fravær af børn. Antallet af præsterede timer er beregnet pba. data fra (mænd/kvinder): Sygeplejerske (367/9.950), SOSU'ER (439/8.475), Lærer (3.839/8.385), Pædagog (2.762/12.348). Beregningerne er foretaget pba. af timetal fra 1994-2020.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

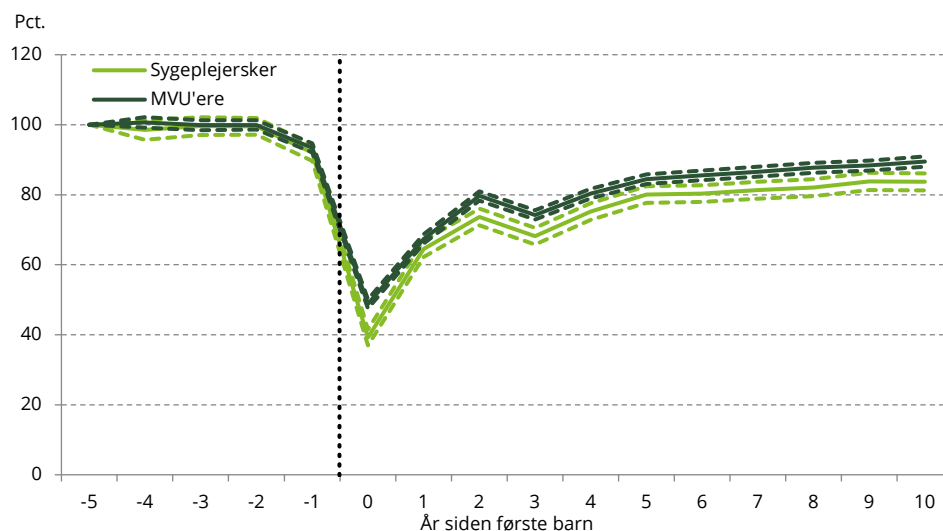
Børn har generelt varig effekt på offentliges arbejdstid

Resultaterne fra estimationsmodellen indikerer, at børn har haft en varig negativ betydning på alle fire faggruppers arbejdstid, jf. figur 4.22.b. Den viser, at ti år efter at have fået børn, arbejder alle grupperne 80-90 pct. af, hvad de ville have gjort, hvis de ikke havde fået børn. Børn ser altså ud til at have en stor og varig betydning for offentligt ansattes arbejdstid. Effekten ser ud til at være størst for SOSU'er.

Sygeplejerskers arbejdstid falder mere end for andre MVU'ere

Der har været stor fokus på sygeplejerskernes arbejdsforhold i den offentlige debat, hvorfor vi fokuserer på denne gruppe. Her viser vores model, at børn reducerer sygeplejerskers arbejdstid med 6 pct.-point mere end det er tilfældet blandt øvrige kvindelige offentligt ansatte MVU'ere, jf. figur 4.23. Forskellen er statistisk signifikant. Når børn har større betydning for sygeplejerskernes arbejdstid end for andre offentligt ansatte MVU'ere kan det hænge sammen med, at sygeplejerskerne typisk har mindre familievenlige arbejdstider.

Figur 4.23 Estimeret betydning af at få børn på kvinders arbejdstid



Anm.: De stiplede linjer angiver et 95 pct. konfidensinterval. Beregningerne er foretaget pba. af data på 32.569 offentligt ansatte med en mellemlang videregående uddannelse og for 9.950 offentligt ansatte sygeplejersker. Beregningerne er foretaget pba. af timetal fra 1994-2020.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

4.8 Jordemødreparadokset

Flere medier har skrevet om travlhed på fødeafdelinger

I de seneste år har der løbende været artikler og debatindlæg i medierne, der beskriver travlhed på de danske sygehuses fødeafdelinger.⁴⁷ Artiklerne giver indtryk af, at fødeafdelingerne og jordemødrene er mere pressede end nogensinde før, og at der er brug for flere jordemødre. Som opfølgning har andre i debatten påpeget det paradoksale i, at der gennem de seneste tyve år er ansat flere jordemødre på sygehuse samtidigt med, at antallet af fødsler er faldet.⁴⁸ Paradokset fremstår uforløst i den offentlige debat.

Der kan være to overordnede forklaringer

Der kan være to overordnede effekter, som forklarer paradokset. For det første kan der være kommet flere opgaver, der skal varetages pr. fødsel. I de seneste par år er der dog kommet stadig flere ukomplicerede fødsler⁴⁹, men det er muligt, at fødselsafdelingerne udfører flere opgaver i forbindelse med hver fødsel. Disse forhold berøres ikke i analysen. For det andet kan jordemødrene være begyndt at udføre en række opgaver, som før blev udført af andre faggrupper. Det er denne hypotese, nærværende analyse undersøger. Analysen vurderer, om jordemødrenes travlhed kan skyldes, at der er kommet færre af andre typer ansatte end jordemødre på fødeafdelingerne.

4.8.1 Der har aldrig været flere jordemødre pr. fødsel end i dag

Der har aldrig været flere jordemødre pr. fødsel ...

Ser man på udviklingen i antallet af jordemødre, er antallet af jordemødre pr. fødsel kun steget siden år 2001. Antallet af fødsler i Danmark er faldet siden 2001. jf. figur 4.24. I samme periode er antallet af jordemødre steget sådan, at antallet af levendefødte pr. jordemoder er faldet fra 58 i 2001 til 32 i 2021.

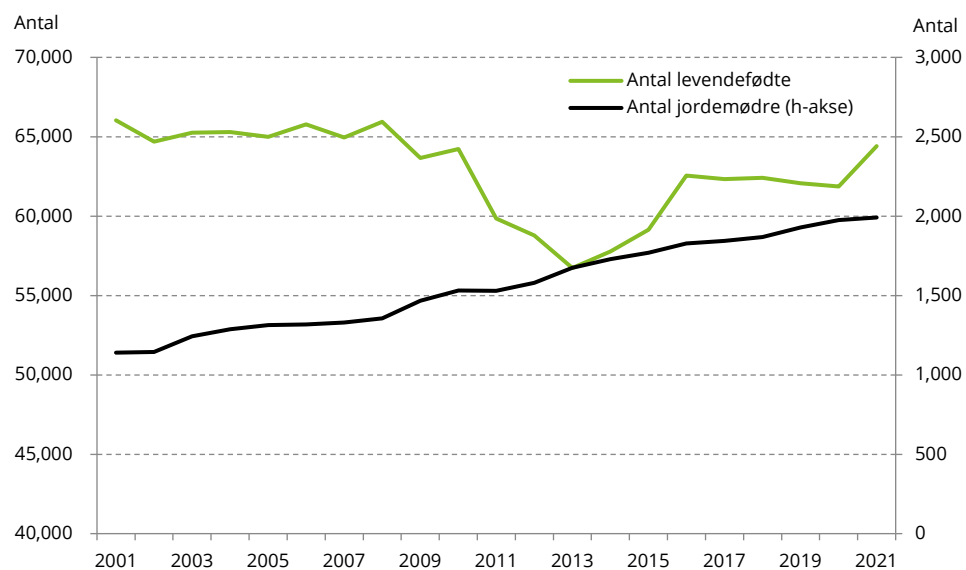
⁴⁷ Overlæge har sagt op i protest over forhold på fødegangene - DR, Maj 2022 <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/hovedstadsomraadet/overlaege-har-sagt-op-i-protest-over-forholdene-paa-foedegangen>.

Min jordemoder havde så travlt, at hun begik overgreb på mig på fødegangen - Information, Debat, 18. maj 2021 <https://www.information.dk/debat/2021/05/jordemoder-saa-travlt-begik-overgreb-paa-paa-foedegangen>.

⁴⁸ <https://cepos.dk/artikler/fakta-om-jordemoedre-og-foedsler/>.

⁴⁹ <https://dagensmedicin.dk/stadig-flere-ukomplicerede-foedsler/>.

Figur 4.24 Udvikling i antallet af levendefødte og ansatte jordemødre på offentlige sygehuse, 2001-2021



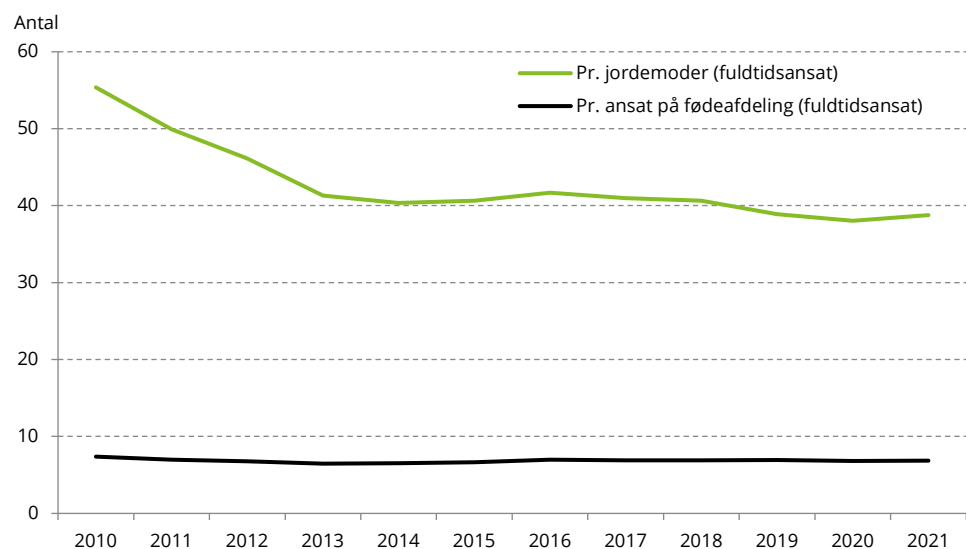
Anm.: Jordemødre er opgjort som antal ansatte på offentlige sygehuse og tager ikke højde for deltidsarbejde eller vikarer.

Kilde: Statistikbanken.dk, tabel: FOD, Kommunernes og Regionernes Lønregister.

... men det samlede antal ansatte er ikke steget tilsvarende

Et mere præcist mål for udviklingen i personale på fødeafdelingerne er udviklingen i det samlede antal ansatte på fødeafdelingerne fra 2010 til 2021 omregnet til fuldtidspersoner. Antallet af levendefødte pr. fuldtidsjordemoder er faldet med 22 pct. fra 2010 til 2021. Samtidigt er antallet af levendefødte pr. fuldtidsansat faldet med 1,5 pct., jf. figur 4.25. Det samlede antal ansatte pr. fødsel er altså stort set uændret.

Figur 4.25 Antal levendefødte pr. ansat på fødeafdelingerne på offentlige sygehuse, 2010-2021



Anm.: Tallene er baseret på alle ansatte på fødeafdelingerne på de offentlige sygehuse. Ansatte er omregnet til fuldtidsækvivalenter (fuldtidsansatte).

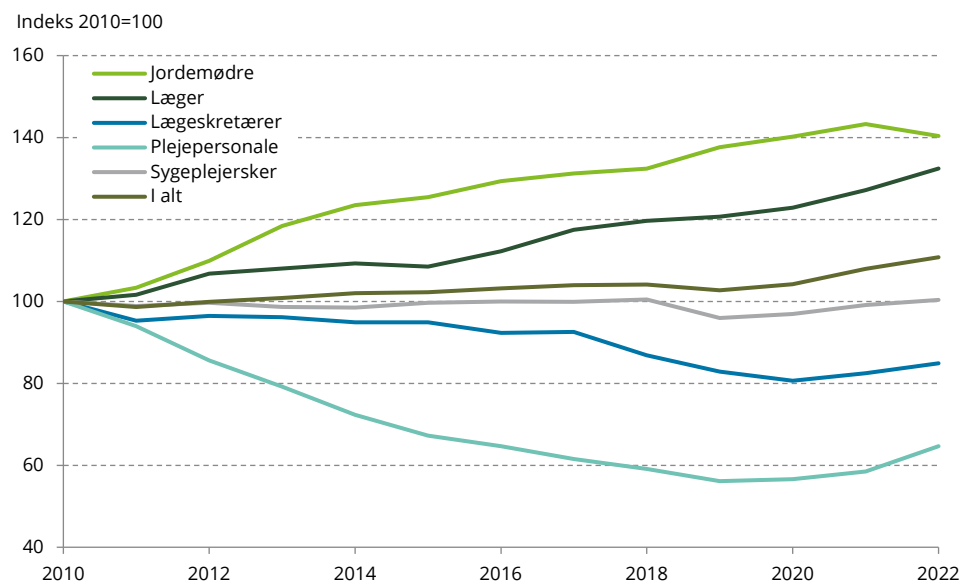
Kilde: Statistikbanken.dk, tabel: FOD, Kommunernes og Regionernes Lønregister (særtræk).

Læger og jordemødre har erstattet SOSU'erne

4.8.2 Jordemødre og læger har erstattet plejepersonale og sekretærer

Der er kommet væsentligt flere jordemødre pr. fødsel, mens det samlede antal ansatte pr. fødsel på fødeafdelingerne stort set har været konstant. Det tyder på, at jordemødrene har erstattet andet personale på fødeafdelingerne. Siden 2010 er der blevet ansat væsentligt flere læger og jordemødre, mens der er kommet færre sekretærer og mindre plejepersonale, herunder sundhedsplejersker og SOSU'er, jf. figur 4.26. I 2022 er der således henholdsvis 40 og 32 pct. flere jordemødre og læger på fødeafdelingerne, end der var i 2010. Til sammenligning er der henholdsvis 35 og 15 pct. færre plejere og sekretærer.

Figur 4.26 Udvikling i antal fuldtidsansatte på fødeafdelingerne på offentlige sygehuse, 2010-2022



Anm.: Plejepersonale er defineret som SOSU'er, sygehjælpere og øvrigt syge- og sundhedspersonale.
Kilde: Kommunerne og Regionernes Lønregister (særtræk).

... og har derved også påtaget sig deres opgaver

Det er derfor nærliggende, at en del af de opgaver, der tidligere blev udført af plejere og sekretærer, i dag bliver varetaget af bl.a. jordemødre. Nogle opgaver kan være blevet automatiseret, men det er svært at se, hvordan en del plejeopgaver og administrationsopgaver kan automatiseres eller skæres væk. Det er i stedet nærliggende at tro, at disse opgaver i højere grad i dag end tidligere udføres af jordemødre og læger, hvis antal har været stigende.

Flere roller har holdt jordemødrene beskæftigede

4.8.3 Jordemødre varetager i dag flere opgaver end tidligere

Analysen indikerer derfor, at jordemødre i dag varetager en række opgaver, som tidligere blev varetaget af andre faggrupper. Ændringen i sammensætningen af personale er en del af forklaringen på den travlhed, der opleves på fødeafdelingerne i dag. Det store fald i antallet af plejere og sekretærer betyder, at jordemødrene har mindre tid til deres oprindelige kerneopgaver omkring fødslen. Analysen opklarer derved en del af paradokset, da den anviser en forklaring på, hvorfor jordemødrene ikke har fået mindre travlt trods stigningen i antallet af jordemødre på fødeafdelingerne.

Omorganisering og ny fordeling af ansatte kan hjælpe

Analysen peger på, at et entydigt fokus på at ansætte flere jordemødre ikke nødvendigvis er løsningen på travlheden i landets fødeafdelinger. Umiddelbart er der reduceret i antallet af relativt billigt hjælpepersonale og i stedet ansat dyrere specialmedarbejdere, fx læger. Der kan altså potentielt være mere kvalitet at hente for pengene ved at øge antallet af SOSU'er og sekretærer på fødeafdelingerne. Det vil frigøre mere tid for jordemødrene og lægerne, der derved kan fokusere på deres kerneopgaver.

**Nedsæt
ekspertgruppe for at
løse udfordringer**

Udfordringen med travlhed på fødeafdelingerne bliver ikke mindre i fremtiden, snarere tværtimod. Frem mod 2030 forventes antallet af fødsler at stige fra ca. 60.000 om året til 72.000.⁵⁰ Kraka og Deloitte foreslår derfor at nedsætte en ekspertgruppe, der kan udrede alle jordemødreparadoksets årsager og på den måde hjælpe med at løse de kommende udfordringer.

⁵⁰ Jf. Danmarks Statistik, Statistikbanken (BEF5 og FRDK121).





5. Effektiviseringsmuligheder

Den offentlige sektor er under pres

Uanset hvilke politiske partier, der sidder i regeringen, og hvad sigtelinjerne bliver for den offentlige forbrugsvækst, skal der tilføres flere penge til den offentlige sektor, hvis ikke antallet af offentligt ansatte pr. bruger skal reduceres frem mod 2030. Dertil kommer det førnævnte Baumolproblem. Med andre ord vil den offentlige sektor med al sandsynlighed komme under pres i forhold til at levere de efterspurgte serviceydelser med det givne budget.

Privatisering kan være et effektivt værktøj

Derfor er det afgørende, at den offentlige service også forbedres, uden at antallet af offentligt ansatte følger med. Kravene i 00'erne og 10'erne til årlige besparelser i den offentlige sektor har medvirket til, at det offentlige forbrug ikke har fulgt det private forbrug, men det kan muligvis også have givet nogle effektivitetsgevinster, som også var hensigten. Et af værktøjerne, som er blevet brugt for at efterkomme kravene, er privatisering af offentlige opgaver. Private aktører og frie markeds kræfter er i de seneste årtier i stigende grad blevet en del af den danske velfærdsmodel, hvilket har medvirket til at begrænse behovet for offentligt ansatte.

Debatten om privatisering er ofte politisk drevet

Men vil privatisering af velfærdsydelser højne effektiviteten og dermed gøre det muligt at øge serviceniveauet, uden at udgifterne øges? Denne diskussion samt debatten, om hvilke velfærdsydelser der kan privatiseres, er ofte politisk motiveret. Derfor vil vi forsøge at kaste lys over spørgsmålet på en saglig måde.

Rapporten fokuserer på udlicitering

I denne rapport ser vi på privatisering i den betydning, at hidtil offentlige opgaver udbydes til private aktører, mens det offentlige fortsat har ansvaret for, at opgaverne udføres. Det dækker bl.a. over det, man kalder udlicitering eller offentligt-privat samarbejde. Privatisering er et bredere begreb og kan fx også være salg af statsejede aktier eller, at offentlige opgaver finansieres privat, men denne del behandler vi ikke i denne rapport.

Potentiale blandt offentligt forsørgede

Udlicitering og offentligt-privat samarbejde kan være med til at reducere presset på velfærdsstaten. Der er også andre områder, hvor der kan tænkes smartere eller ressourcerne kan anvendes mere effektivt. Danmark har bl.a. et stort potentiale i at få personer på offentlig forsørgelse tilbage i arbejde. I dag bruges der mange ressourcer i bl.a. jobcentre på aktive indsatser, der har begrænset dokumenteret effekt. Det er værd at undersøge, om det kan gøres smartere.

Dagpenge- og skattereformer

Vi foreslår samtidig en dagpengereform, der både vil understøtte forsikringselementet i dagpengesystemet og være billigere, end hvad politikkerne hidtil har forsøgt at få vedtaget. Vi viser også hvilke skatter, der er mest effektive, hvis man fx vil reducere uligheden i samfundet.

Kapitlets indhold

I afsnit 5.1 ser vi nærmere på fordelene og ulemperne ved privatisering. På baggrund heraf undersøger vi i afsnit 5.2 om, der er en effekt på kommunernes udgifter ved øget udlicitering af de kommunale opgaver. Jobcentre er ofte udsat for hård kritik, og både Venstre og Socialdemokratiet foreslår at spare på jobcentre. I afsnit 5.3 undersøger vi, om jobcentrenes ressourceforløb, der skal forebygge førtidspension, er en gevinst for samfundet. I afsnit 5.4 kommer vi med et konkret forslag til, hvordan man kan forbedre dagpengesystemet ved at målrette ordningen mod de personer, der har det mindste incitament til at være medlem af en a-kasse. I afsnit 5.5 ser vi nærmere på stilleskruerne for at reducere uligheden.

5.1 Giver privatisering guld og grønne skove?

Debatten om privatisering er ofte politisk drevet

En af de primære hensigter med udlicitering af offentlige opgaver er, at det skal øge konkurrencen og dermed højne effektiviteten, så det er muligt at øge serviceniveauet, uden at udgifterne øges. Der er dog samtidig en frygt for, at de frie markeds kræfter blot vil betyde mere profit til de private aktører på bekostning af kvaliteten i velfærdsydelse. Denne diskussion samt debatten, om hvilke velfærdsydelser der kan privatiseres, er ofte politisk drevne. Men privatisering kan være med til at afhjælpe presset fra Baumolproblemet, hvis det kan give nogle effektivitetsgevinster og øge mulighederne for at supplere med yderligere service mod brugerbetaling. Derfor vil denne analyse give et overblik over, hvilke offentlige opgaver, der løbende er blevet privatiseret samt belyse, hvilke fordele og ulemper der kan forventes ved at lade private udføre opgaver, som er finansieret af det offentlige. Afsnittet er også en optakt til afsnit 5.2, hvor vi estimerer effekten af øget udlicitering på kommunernes driftsudgifter.

Hvad betyder privatisering?

Privatisering er et bredt begreb, som dækker over, at produktionen af varer eller tjenester i en grad går fra det offentlige til det private. Det kan fx være salg af statsejede aktier, udlicitering af offentlige serviceopgaver, offentligt-private partnerskaber, fritvalgsmodeller (fx behandlingsgaranti) eller at tillade private aktører på markeder, der førhen har været offentlige monopoler. I denne rapport ser vi på privatisering i den betydning, at hidtil offentlige opgaver udbydes til private aktører, mens det offentlige fortsat har ansvaret for, at opgaverne udføres. Det er typisk det, man kalder udlicitering eller offentligt-privat samarbejde.

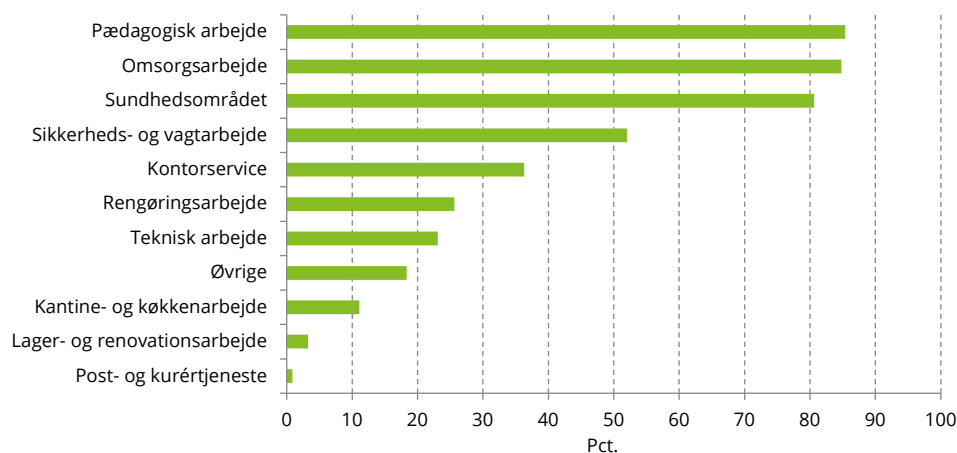
To overordnede modeller for udlicitering

Udlicitering eller offentligt-privat samarbejde kan overordnet foregå ved to modeller. I den første udbyder offentlige myndigheder en specifik opgave, som offentlige og private leverandører kan byde ind på. Det skaber en konkurrence om markedet, hvor den offentlige myndighed vælger det bedste leverandørtilbud efter deres vurdering. Den anden model er, at borgerne får et frit valg mellem private og offentlige leverandører af en serviceydelse, hvor det offentlige sætter rammerne for afregning, hvilke leverandører der kan deltage, og hvilke serviceydelser det gælder. Det skaber konkurrence på markedet for at tiltrække forbrugerne. I begge modeller vil serviceydelserne fortsat være finansieret gennem skatter og afgifter. Derfor vil privatiseringen som udgangspunkt ikke være ulighedsskabende.

Større risiko ved privatisering af velfærdsydelser

Nogle offentlige opgaver kan være mere oplagte at privatisere end andre. Der vil muligvis være mindre risiko for, at det går ud over befolkningens velfærd, hvis man privatiserer busdriften i en kommune frem for knæoperationer på hospitalerne. Det kan være nemmere at måle kvaliteten i busdriften løbende, og hvis privatiseringen af busdriften skulle slå fejl, kan det have færre fatale konsekvenser for enkeltpersoner end det fx ville på sundheds- og plejeområdet. Men på de fleste offentlige hovedområder er der opgaver, der kan privatiseres. Selv inden for velfærdsområder som fx sundheds-, omsorgs- eller pædagogisk arbejde udgør de offentligt ansatte ikke 100 pct., men kun 80-85 pct. af alle ansatte, jf. figur 5.1. I afsnit 5.1.1 diskuterer vi fordelene og ulemperne ved privatisering.

Figur 5.1 Andel offentligt ansatte i udvalgte jobfunktioner, 2020

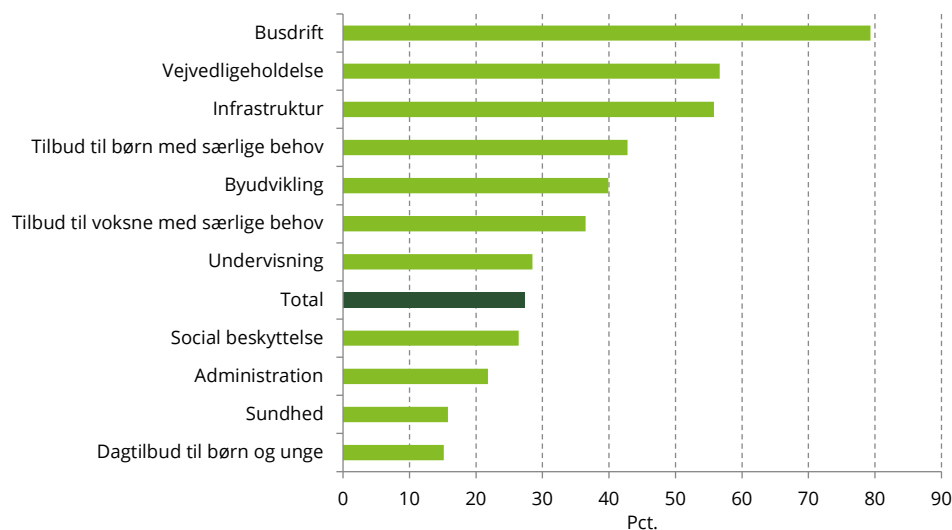


Anm.: Den private sektor indeholder også kommunalt, statsligt og regionsejede selskaber.
 Kilde: Egne beregning på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

Velfærdens
 kerneområder er
 mindre privatiseret

Omfanget af udlicitering i en kommune kan måles ved den såkaldte privatleverandørindikator (PLI), der angiver kommunernes brug af private leverandører af tjenesteydelser i forhold til den del af kommunernes samlede opgaveløsning, der lovgivningsmæssigt må varetages af private leverandører. I gennemsnit er ca. 27 pct. af kommunernes opgaver udliciteret til private aktører, jf. figur 5.2. Det dækker bl.a. over, at 80 pct. af busdriften i gennemsnit er udliciteret, mens 15 pct. af dagtilbuddene til børn og unge er udliciteret.

Figur 5.2 Gennemsnitlig andel af udvalgte kommunale opgaver, der varetages af private aktører, 2021



Anm.: Figuren viser privatleverandørindikatoren (PLI), som udtrykker kommunernes brug af private leverandører af tjenesteydelser i forhold til den del af kommunernes samlede opgaveløsning, der rent lovgivningsmæssigt må varetages af private leverandører. Gennemsnittet er beregnet som et simpelt gennemsnit for alle kommuner.

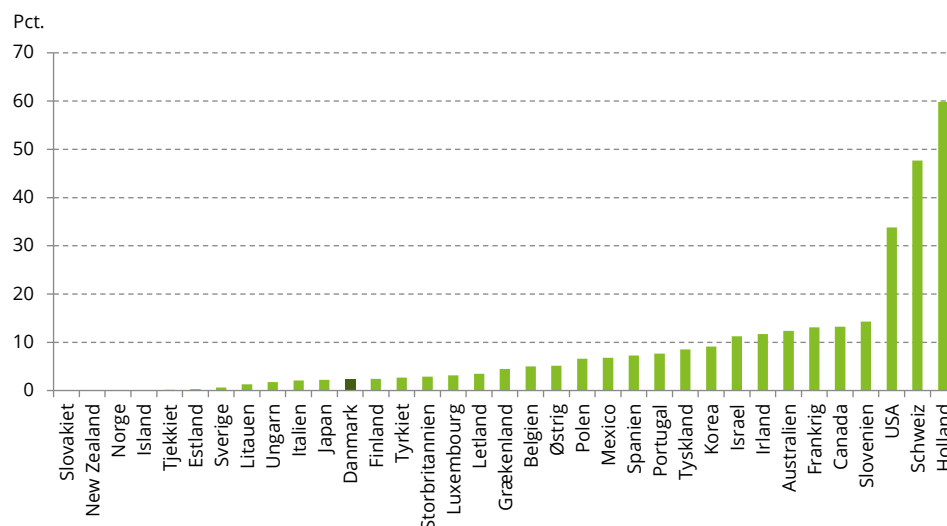
Kilde: Statistikbanken.dk, tabel: REGK31 og egne beregninger.

Sundhedsvæsenet er
 mindre privatiseret
 end andre lande

I Danmark er inddragelsen af private aktører generelt mere udbredt inden for det, der kan betegnes som tekniske områder, mens privatisering i mindre grad er udbredt inden for velfærdsområderne. På tværs af lande er der også store forskelle i graden af privatisering inden for sundhedsområdet. Det kommer fx til udtryk, når man ser på, hvor meget de private sundhedsudgifter udgør

af de samlede sundhedsudgifter i forskellige lande. Her ligger Danmark lavt, jf. figur 5.3. Tyskland og Hollands andel er fx væsentligt højere, men mange af de øvrige lande – og særligt dem kan normalt betragtes som de mest sammenlignelige - har også en meget lav andel.

Figur 5.3 Private sundhedsudgifter som andel af de samlede sundhedsudgifter fordelt på OECD-lande, 2019

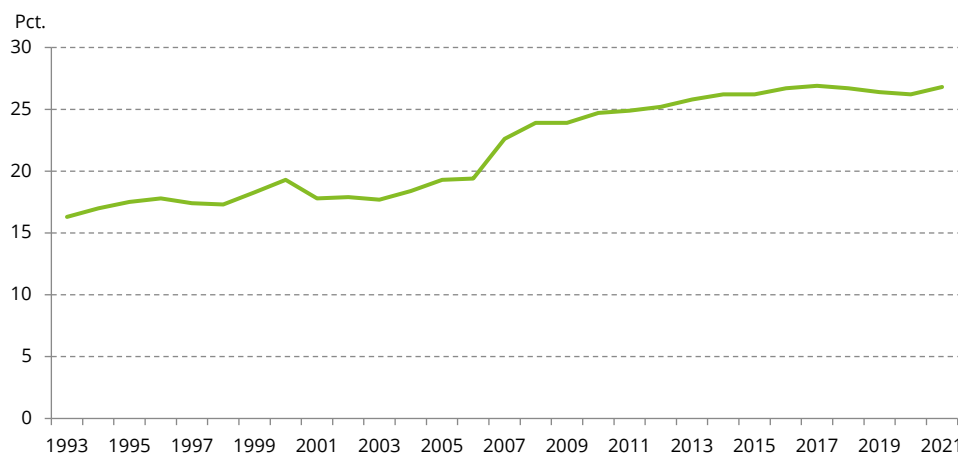


Anm.: De private sundhedsudgifter finansieres både af frivillige og obligatoriske private sundhedsforsikringer.
Kilde: OECD Health Statistics 2022.

Flere offentlige opgaver udliciteres

I de seneste årtier har der generelt været en tendens til, at flere offentlige opgaver udliciteres inden for forskellige områder. Fx er andelen af de samlede kommunale opgaver, der varetages af private leverandører, steget fra 16 pct. i 1993 til 27 pct. i 2021, jf. figur 5.4. Det dækker fx over, at der er sket en stor stigning i privat børnepasning, privat hjemmehjælp og privat skoleundervisning.

Figur 5.4 Andelen af kommunale opgaver, der varetages af private aktører, 1993-2021



Anm.: Figuren viser privatleverandørindikatoren (PLI), som udtrykker kommunernes brug af private leverandører af tjenesteydelser i forhold til den del af kommunernes samlede opgaveløsning, der rent lovgivningsmæssigt må varetages af private leverandører. Beregnet som et simpelt gennemsnit for alle kommuner.
Kilde: Statistikbanken.dk, tabel: AED12, noegletal.dk.

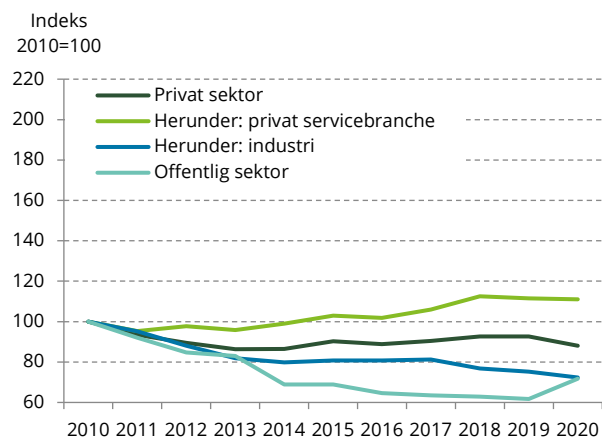
Ufaglærte opgaver såsom rengøring udliciteres

Derudover kan man fx også se, at antallet af beskæftigede i den offentlige sektor med en rengøringsfunktion er faldet markant det seneste årti, mens tallet er steget i den private servicebranche, jf. figur 5.5.a. Det kan være tegn på, at rengøringsopgaverne er udliciteret. Antallet af beskæftigede

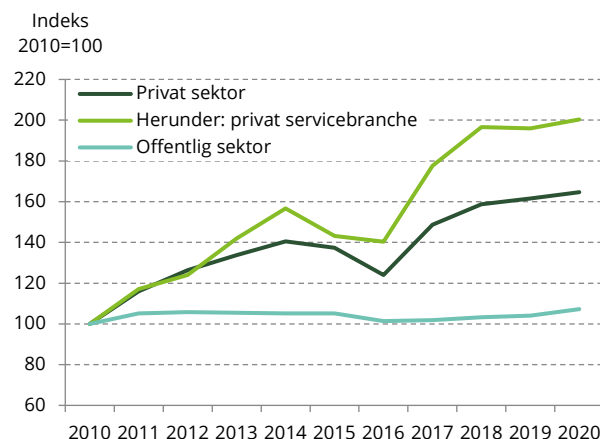
inden for omsorgsarbejde er også fordoblet i den private servicebranche fra 2010 til 2020, mens antallet i den offentlige sektor er nogenlunde uændret, jf. figur 5.5.b.

Figur 5.5 Udviklingen i antal fuldtidsbeskæftigede inden for rengørings- og omsorgsarbejde fordelt på brancher, 2010-2020

Figur 5.5.a Rengøringsarbejde



Figur 5.5.b Omsorgsarbejde



Anm.: Figurerne viser udviklingen i antallet af fuldtidsbeskæftigede med en jobfunktion inden for hhv. rengørings- og omsorgsarbejde. Rengøringsarbejde og omsorgsarbejde er defineret ud fra DISCO-koder. Industrien indgår ikke i figur b, da antallet af personer med omsorgsarbejde i denne branche er meget lavt. Antallet af fuldtidsbeskæftigede, som arbejder inden for hhv. rengørings- og omsorgsarbejde, er hhv. ca. 20.000 og ca. 14.000 i 2020.

Kilde: Egne beregning fra Danmarks Statistiks registre.

5.1.1 Fordele og ulemper ved privatisering – erfaringer fra Skandinavien

Privatisering kan både indebære gevinster og risici

Der er både eksempler på privatisering af offentlige serviceopgaver, hvor udfaldet har været en succes og eksempler på det modsatte. Til trods for dette blandede billede bliver privatisering ind i mellem fremstillet som den sikre vej til at øge private virksomheders profit på bekostning af kvaliteten af serviceniveauet. På den anden side fremstilles privatisering andre gange som en garanti for effektivitetsforbedringer og besparelser. Sandheden er nok, at der ikke er nogen garanti for hverken det ene eller andet. Kunsten er at høste de potentielle gevinster ved privatisering og konkurrenceudsættelse og samtidig minimere risici.

Skal være opmærksom på risici ved privatisering

Det er vigtigt, at de offentlige myndigheder er opmærksomme på risici og udfordringerne ved privatisering. Den offentlige udbyder har ikke den samme information om kvaliteten mv. af den serviceydelse, som den private aktør leverer. Den private aktør kan i visse tilfælde skabe profit ved at love en bedre kvalitet, end de egentligt leverer. Derudover har den private aktør ikke nødvendigvis et incitament til at holde omkostningerne nede, hvis der ikke er indgået en fast pris på opgaven. Det er generelt vigtigt, at private aktører har de rette incitamenter til at være så effektive i deres drift som muligt. Det offentlige kan fx på forhånd fastlægge klare retningslinjer for, hvordan privatiseringen løbende evalueres med henblik på, at kvaliteten som minimum er på samme niveau som før privatiseringen. Hvis kvaliteten er faldet, kan det indgå i kontrakten, at der er en økonomisk straf til den private aktør.

Ingen ulighed hvis finansiering fortsat er offentlig

En anden risiko er, at privatisering kan øge uligheden. Det er dog mest i de tilfælde, hvor offentlige opgaver fremover skal finansieres privat. I analysen i dette kapitel betragter vi kun privatisering, hvor det offentlige fortsat finansierer opgaven. Dette vil som udgangspunkt ikke skabe ulighed.

Privatisering skal give frit valg og effektivitetsgevinster

Privatisering af velfærdsydelser er primært motiveret af to overordnede formål. Det første er, at privatisering skal give borgerne flere valgmuligheder. Hvis det offentlige anvender modellen, hvor borgerne har mulighed for at vælge mellem godkendte udbydere af en serviceydelse, vil det frie valg give en værdi i sig selv. Der er dog med den risiko, at de mange valgmuligheder kan være uoverskuelige for nogle borgere. I afsnit 3.3.2 drøftede vi også, hvordan private aktørers udbud af tilkøbsydelser kan give borgerne bedre mulighed for vælge netop det niveau af velfærdsservice,

som de har brug for. Det andet formål med privatisering er at opnå effektivitetsgevinster. Et udbud af en offentlig opgave vil skabe konkurrence om at vinde opgaven, hvor den offentlige myndighed vil vælge den private eller offentlige leverandør, som vurderes, kan udføre opgaven billigst til et givet kvalitetsniveau. I den anden model, hvor borgere har frit valg mellem forskellige private og offentlige leverandører af en serviceydelse, vil borgerne vælge den umiddelbart bedste leverandør. Det giver særligt de private aktører et incitament til at levere den bedst mulige service givet de økonomiske rammer. Hvis prisen på serviceydelsen samtidig er fast, kan det tvinge de private aktører til at tænke nyt og innovativt for effektiviteten.

Mange erfaringer fra Sverige og Danmark

Sverige har løbende privatiseret velfærdsydelser siden 90'erne og startede dermed tendensen før Danmark. Der bør derfor være en del erfaringer at hente fra Sverige. Der er da også både svenske og danske eksempler på, at privatisering har reduceret kvaliteten af velfærdsydelser pr. udgiftskrone.

Omkostninger kan øges ved forkerte incitamenter

I Sverige er private aktørers andel af de handicappedes personlige assistance fx steget fra 33 pct. til 77 pct. de seneste tyve år, mens de relaterede omkostninger som andel af BNP er seksdoblet i samme periode.⁵¹ Det det kan være fint, at omkostningerne stiger, hvis det dækker et stigende behov og kvaliteten som minimum følger omkostningerne. Men undersøgelser tyder på, at en del af de stigende udgifter i Sverige skyldes direkte svindel pga. manglende kontrol og visitering fra det offentlige.⁵² Mange private aktører har udnyttet systemet pga. skæve incitamenter, hvor de selv i høj grad har kunne vurdere omfanget af den handicappedes behov.⁵³

Risiko for private konkurser er en udfordring

Det kan være en svær balance, hvor strenge pris- og kvalitetskrav de offentlige skal stille de private aktører. På den ene side skal man gerne opnå nogle effektivitetsgevinster, men på den anden side kan konkurser medføre et velfærdstab, da der kan være omstillingsomkostninger for både borgeren, kommunen og virksomheden. I Danmark har der siden 2013 i gennemsnit været seks konkurser om året blandt private leverandører af ældrepleje ud af ca. 350 leverandører.⁵⁴ Hver konkurs berører i gennemsnit 230 borgere.⁵⁵ Konkurserne tyder på, at de private leverandører ikke har kunnet levere serviceydelsen under de betingelser, som er aftalt med kommunen. Der kan fx være for store afstande mellem kunderne, hvilket kan være et resultat af mange aktører på markedet og manglende stordriftsfordele.

Privatisering af ældrepleje har givet højere tilfredshed

Der er også flere eksempler i Sverige på, at privatisering har forbedret velfærden. Blix og Jordahl (2021) har samlet mange af de studier, som har undersøgt effekten af den stigende privatisering i Sverige siden 90'erne. I Sverige er andelen af privatproduktion inden for hjemmepleje steget fra ca. 5 pct. til ca. 25 pct. de seneste tyve år.⁵⁶ Studier baseret på tilfredshedsundersøgelser viser, at der ikke er nogen systematisk forskel i tilfredsheden mellem nonprofit-private, profit-private og offentlige aktører inden for ældrepleje. Det offentlige scorer lidt højere på kvaliteten af personalet, mens det private scorer lidt højere på serviceniveauet. Men Bergman m.fl. (2018) viser, implementeringen af det frie valg i Sverige har øget tilfredsheden generelt. Derudover har de private leverandører reduceret de samlede omkostninger og dødeligheden, hvilket kan være tegn på, kvaliteten er steget pr. udgiftskrone.⁵⁷ De lavere omkostninger skyldes blandt andet, at antallet af ansatte pr. bruger er lavere.

Private skoler har øget elevernes præstationer

I Sverige peger analyser på, at et stigende antal private grundskoler har øget konkurrencen, hvilket har forbedret elevernes præstationer generelt i grundskolen, uden at omkostningerne er øget og hvor der er taget højde for eventuel karakterinflation.⁵⁸ De samlede omkostninger til grundskolen er faktisk faldet. Der har dog netop været kritik af, at manglende objektive standarder for

⁵¹ Kilde: Blix og Jordahl (2021).

⁵² Svenska Dagbladet finder, at der er udbetalt 3,9 mia. svenske kroner til 15 virksomheder, som har fusket, jf. <https://www.svd.se/a/RV9Mxf-kassans-facit-nastan-4-miljarder-till-fuskbolag>.

⁵³ Se Blix og Jordahl (2021) for yderligere diskussion af dette.

⁵⁴ Statistikbanken.dk, tabel: KONK15. Det er alle leverandører, dvs. inklusive leverandører som ikke er godkendt til fritvalgsordningen. Men i februar 2019 var der 336 godkendte leverandører til praktisk hjælp i hjem.

⁵⁵ Kilde: Konkursindex.dk.

⁵⁶ Kilde: Sveriges socialstyrelsen. Nationella resultat 2017. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2018-2-5-bilaga-2-nationell-tabellbilaga.pdf>.

⁵⁷ Bergman m.fl. (2016).

⁵⁸ Se fx Böhlmark og Lindahl (2015).

karaktergivning har betydet, at den øgede konkurrence fra privatskolerne sandsynligvis er medvirkende til en høj inflation i standpunktskaraktererne.⁵⁹

Undersøger effekten af udlicitering på udgifter

I afsnit 5.2 undersøger vi effekten af øget udlicitering af de kommunale opgaver på kommunernes udgifter i perioden 2007 til 2021. Dette tager ikke højde for eventuelle ændringer i kvaliteten, men kan sige noget om, hvorvidt privatisering typisk vil give besparelser.

5.2 Kan udlicitering give besparelser i kommunerne

Udlicitering kan give besparelser gennem øget konkurrence

Denne analyse undersøger om en kommunes borgere kan få bedre service for de samme skattekrone eller samme service for færre skattekrone, hvis en kommune vælger at udlicitere flere opgaver. Det kan enten ske ved at en opgave sendes i udbud eller ved at borgerne får fri mulighed for at vælge mellem godkendte offentlige og private aktører. Hvis en kommunal opgave sendes i udbud, vil der være konkurrence blandt aktørerne om at give det bedste tilbud på opgaven. Det kan give besparelser i kommunen uden kvaliteten i udførelsen af opgaven forringes. Omvendt kan udlicitering muligvis øge en kommunes administrationsomkostninger og reducere stordriftsfordelene, hvis der er mange aktører på markedet. Det må dog forventes, at kommuner kun vælger at udlicitere, hvis forventningen er, at de private aktører er billigere og/eller bedre, end kommunen selv, og det ønskede serviceniveau som minimum kan fastholdes.

Svag sammenhæng mellem kvalitet og PLI/bruttoudgifter

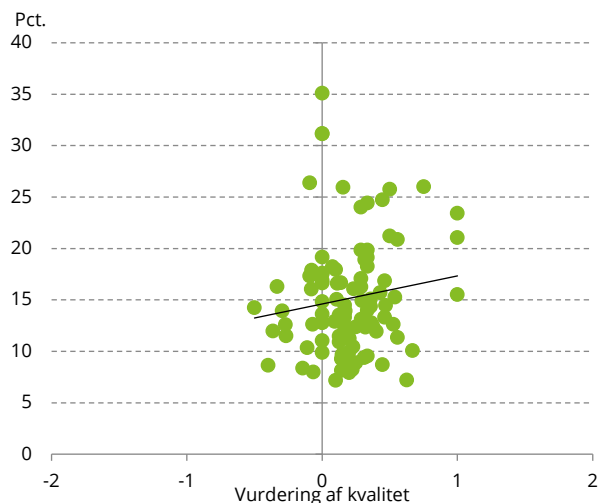
Epinion har udført en spørgeskemaundersøgelse for Kraka-Deloitte, hvor respondenterne er blevet bedt om at give deres vurdering af kvaliteten af bl.a. daginstitutioner og ældreplejen. Den gennemsnitlige vurdering af kvaliteten er sammenholdes med omfanget af udlicitering samt bruttodriftsudgifterne pr. indbygger i hver kommune.⁶⁰ Her er der en lille tendens til, at et højere omfang af udlicitering inden for daginstitutionerne er forbundet med en højere gennemsnitligt vurdering af kvaliteten af daginstitutionerne - dog uden at sammenhængen er signifikant, jf. figur 5.6.a. Der er en meget svag tendens til, at højere bruttodriftsudgifter pr. 0-5-årig er associeret med en højere gennemsnitligt vurdering af daginstitutionerne - sammenhængen er heller ikke signifikant, jf. figur 5.6.b.

⁵⁹ Se Blix og Jordahl (2021) for yderligere gennemgang af studier, som undersøger effekten af privatisering i Sverige.

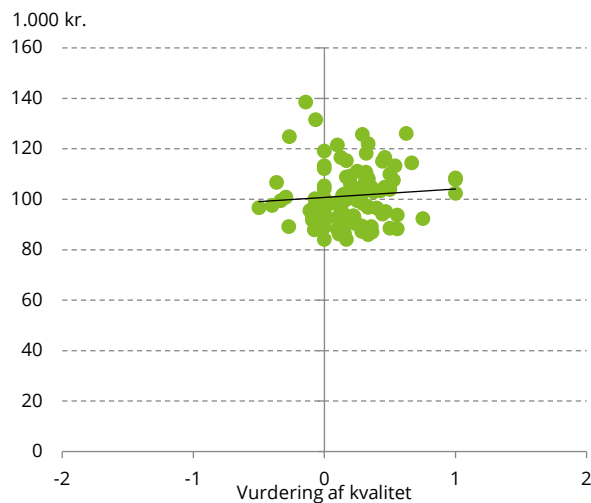
⁶⁰ Bruttodriftsudgifter er kommunens samlede ressourceforbrug inden for daglig drift, dvs. samlede driftsudgifter uden at tage højde for, om udgifterne er dækket af indtægter fra fx andre kommuner eller statsrefusioner. Udgifterne indeholder således fx ikke anlægs- eller renteudgifter.

Figur 5.6 Sammenhængen mellem kvaliteten i vuggestuer og børnehave og PLI eller driftsudgifter

Figur 5.6.a Sammenhæng mellem PLI og kvalitet



Figur 5.6.b Sammenhæng mellem bruttodriftsudgifter pr. 0-5-årig og kvalitet



Anm.: Privatleverandørindikatoren (PLI) måler kommunernes brug af private leverandører af tjenesteydelser i forhold til den del af kommunernes samlede opgaveløsning, der rent lovgivningsmæssigt må varetages af private leverandører. PLI er beregnet på udgiftskonto 5.25 Dagtilbud til børn og unge i kommunernes kontoplan iht. Indenrigs- og Boligministeriets definition. Kvaliteten svarer til den gennemsnitlige vurdering af kvaliteten af vuggestuer og børnehaver på kommuneniveau, hvor -2 = meget lav, -1 = lav, 0 = hverken høj eller lav, 1 = høj og 2 = meget høj, baseret på en spørgeskemaundersøgelse udført af Epinion for Kraka-Deloitte.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse udført af Epinion for Kraka-Deloitte, statistikbanken.dk, tabel: REGK31 samt egne beregninger.

Vil gerne undersøge om sammenhængen er kausal

Der er tegn på, at øget udlicitering kan hænge sammen med højere kvalitet af velfærdstjenester, jf. figur 5.6.a. Men denne sammenhæng er ikke nødvendigvis udtryk for, at øget udlicitering giver højere kvalitet. Der er mange andre faktorer, der kan have indflydelse på sammenhængen, og det er også muligt, at kvaliteten af velfærdstjenesterne påvirker graden af udlicitering. Derfor anvender vi en regressionsmodel til at komme nærmere på den egentlige årsagssammenhæng fra øget udlicitering til højere kvalitet af serviceydelser. Denne metode giver også mulighed for at undersøge sammenhængen på flere områder og over en længere tidsperiode end bare 2022, som spørgeskemaundersøgelsen er fra.

Svært at måle kvaliteten af serviceydelser

Den største udfordring ved at måle effekten af øget udlicitering er at tage højde for eventuelle ændringer i kvaliteten af en kommunal serviceydelse pr. udgiftskrone, da det er svært at opgøre kvaliteten eller mængden af en serviceydelse. Der er fx ikke data på, om kvaliteten af rengøringen i offentlige institutioner har ændret sig efter udliciteringer. De fleste eksisterende studier undersøger også effekten på udgifter eller kvaliteten baseret på tilfredshedsundersøgelse.

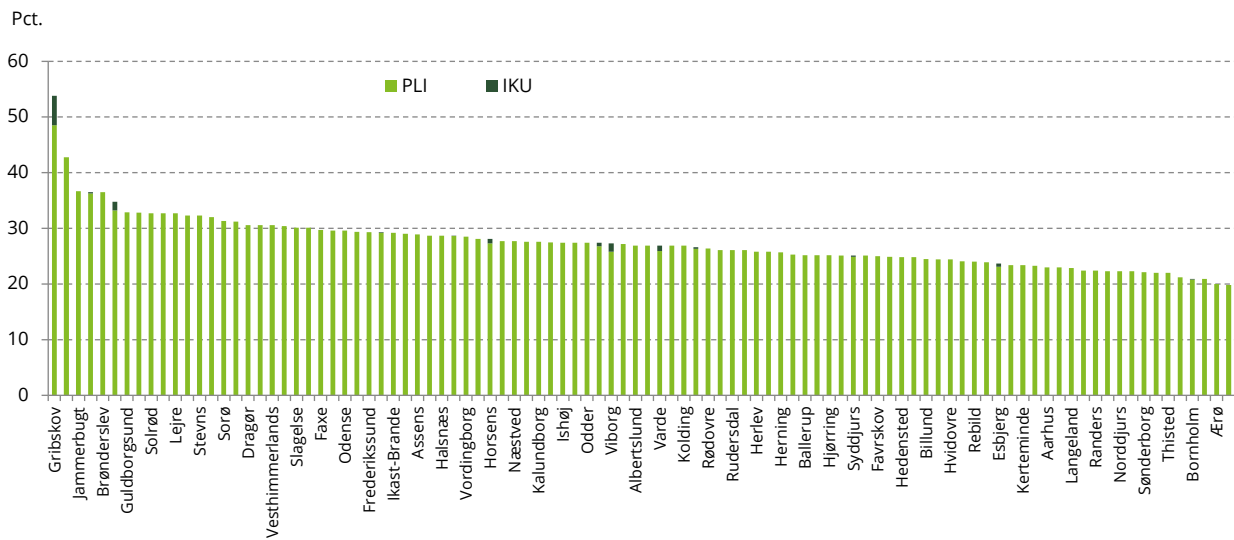
Undersøger effekten af udlicitering på udgifterne

I denne analyse undersøger vi effekten af øget udlicitering af de kommunale opgaver på kommunernes bruttodriftsudgifter på forskellige områder i perioden 2007-2021 for alle kommuner undtagen Bornholm og de fem små ø-kommuner Langeland, Fanø, Læsø, Samsø og Ærø. Ved at måle effekten på udgifter ser vi bort fra eventuelle ændringer i kvaliteten pr. udgiftskrone, når opgaven udliciteres. I resten af analysen tolker vi resultaterne som om, at kvaliteten af en kommunes service er konstant pr. udgiftskrone. Dette understøttes af figur 5.6.b, men eksemplerne i afsnit 5.1 peger samtidig på, at dette ikke altid er tilfældet i praksis.

PLI varierer på tværs af kommuner

Vi måler omfanget af udlicitering ved privatleverandørindikatoren (PLI). PLI inkluderer imidlertid ikke de udbudte opgaver, som kommunen selv vinder. Derfor vil man undervurdere, hvor stor en andel af en kommunes opgaver, som er konkurrenceudsat. Det kan man til gengæld måle med konkurrenceudsættelsesindikatoren (IKU), som dog ikke beregnes på alle udgiftsområder. Forskellen mellem PLI og IKU er dog minimal, når man betragter kommunernes totale bruttodriftsudgifter, jf. figur 5.7. Figuren viser samtidig, at IKU på de samlede bruttodriftsudgifter varierer mellem ca. 20 og godt 50 pct på tværs af kommunerne.

Figur 5.7 PLI og IKU for de samlede bruttodriftsudgifter fordelt på kommuner, 2021



Anm.: *PLI* er mål for kommunernes brug af private leverandører af tjenesteydelser i forhold til den del af kommunernes samlede opgaveløsning, der rent lovgivningsmæssigt må varetages af private leverandører. *IKU* er *PLI* inklusive kommunernes egne vundne udbud.
 Kilde: Noegletal.dk

Undersøger effekten på forskellige områder

Vi undersøger effekten af en øget *PLI* på kommunernes samlede bruttodriftsudgifter inden for forskellige udgiftskonti. For hovedkonti gælder det alle relevante konti: *Byudvikling, Infrastruktur, Undervisning, Sundhedsområdet, Social beskyttelse og Administration*.⁶¹ Derudover har vi udvalgt nogle underkonti: *Dagtilbud til børn og unge, Tilbud til børn og unge med særlige behov, Tilbud til ældre og handicappede, Tilbud til voksne med særlige behov, Vejvedligeholdelse og Busdrift*. Disse underkonti er ikke en udtømmende liste men er udvalgt, fordi de har variation i omfanget af udlicitering på tværs af kommuner og tid. Vi har ikke undersøgt effekten på de øvrige underkonti.

Vigtigt at være opmærksom på kausaliteten

Vi anvender en regressionsmodel til at estimere effekten af udlicitering på udgifterne, hvor vi udnytter variationen i bruttodriftsudgifter og *PLI* på tværs af kommuner, udgiftsområder og tid. Når man undersøger effekten af en variabel på en anden variabel i en regressionsmodel, skal man altid være opmærksom på, at sammenhængen mellem de to variable kan gå begge veje, og at sammenhængen kan forklares af øvrige variable, som har indflydelse på begge variable. Hvis det er tilfældet, vil den estimerede effekt enten være under- eller overvurderet i forhold til den sande effekt. Denne udfordring er også relevant i denne analyse. Det kan fx tænkes, at udgiftsniveauet inden for en kommune område kan påvirke kommunens valg af, om opgaverne inden for området skal udliciteres. Hvis et højere udgiftsniveau øger sandsynligheden for udlicitering, vil estimatet fra vores regression undervurdere den kausale effekt af udlicitering på besparelserne. Vi forsøger at håndtere dette problem ved at inkludere andre relevante variable i vores model og anvende graden af udlicitering to år før som forklaringsfaktor for udgifter et bestemt år. Læs mere om metoden i boks 4.

Boks 4 Metode

Vi estimerer nedenstående regressionsmodel (1) inspireret af blandt andet De Økonomiske Råd (2004) og Blom-Hansen (2003):

$$y_{t,i} = \alpha_i + \beta_1 PLI_{t-2,i} + \beta_2 y_{t-1,i} + \beta_3 K_{t,i} + \delta_t + \varepsilon_{t,i} \quad (1)$$

Boksen fortsættes på næste side...

⁶¹ Der er set bort fra hovedkonti *Forsyningsvirksomheder, Renter, tilskud mv. og Balanceforskydninger*.

Hvor $y_{t,i}$ er kommune i 's bruttodriftsudgifter i faste priser pr. indbygger i et givent år t i perioden 2007-2021 inden for et bestemt udgiftsområde y , mens $y_{t-1,i}$ er kommunens bruttodriftsudgifter året før t . $PLI_{t-2,i}$ er privatleverandørindikatoren inden for område i målt to år før t , δ_t er årsummies, α_i er kommunedummies, $K_{t,i}$ er en vektor med en række kontrolvariable på kommuneniveau, som kan have indflydelse på kommunernes udgifter eller PLI. Der estimeres med klyngerobuste standardfejl på kommuneniveau.

Regressionerne er foretaget med følgende kontrolvariable:

- *Udgiftsbehovet*. Angiver den driftsudgift en kommune ville have, hvis den havde gennemsnitlige omkostninger givet dens befolkningsmæssige sammensætning og øvrige socioøkonomiske kriterier. Bl.a. alderssammensætningen er afgørende.
- *Udskrivningsgrundlaget*. Måler alle skattepligtige indkomster minus personfradrag i hele kommunen, og indikerer dermed hvor store skatteindtægter en kommune kan forvente.
- *Indbyggertal*. Større kommuner har bedre mulighed for at opnå stordriftsfordele ved egenproduktion, hvilket kan påvirke deres beslutning om at udlicitere og de økonomiske konsekvenser heraf.
- *Befolkningstæthed*. Spredt bosætning øger potentielt driftsomkostninger.
- *Partipolitisk retning*. Andel af mandaterne i den enkelte kommune, der tilhører rød blok (A, F, B, Ø, Å).

Derudover tages der højde for års- og kommuneeffekter også kaldet fixed effects.

Kommunernes bruttodriftsudgifter for året før er tilføjet til regressionsmodellen (1). Det kan forbedre modellen, hvis der er træg tilpasning i kommunernes udgifter fra år til år. PLI indgår som forklarende variabel ved værdien af to år før. Vi måler altså effekten af udlicitering på bruttodriftsudgifterne to år efter. Det gør vi af to overordnede grunde. For det første kan det tænkes, at der vil gå noget tid før udlicitering vil medføre effektiviseringsgevinster. For det andet kan man bedre undgå fejl i den estimerede effekt, hvis en kommunes udgiftsniveau kan påvirke udliciteringsgraden i samme år - det såkaldte endogenitetsproblem. Metoden tager ikke højde for alle potentielle endogenitetsproblemer, men er baseret på "best practice" i litteraturen, se De Økonomiske Råd (2004) og Blom-Hansen (2003).

Den estimerede effekt fra regressionsligning (1) er den forventede effekt på kort sigt. Effekten vil på lang sigt vil være større, da det tager tid før, udgifterne har tilpasset sig. Effekten på langt sigt er beregnet på baggrund af formelen, $\frac{\partial \ln y}{\partial PLI} = \frac{\beta_1}{1-\beta_2}$, hvor y er bruttodriftsudgifterne, PLI er privatleverandørindikatoren, β_1 er koefficienten til PLI i regressionen og β_2 er koefficienten til den laggede værdi af udgifterne i regressionen.

Stor forskel i mulig besparelse på tværs områder

Resultaterne peger på, at kommunerne gennemsnitligt har realiseret en besparelse på deres samlede bruttodriftsudgifter pr. indbygger ved at øge omfanget af udlicitering, jf. figur 5.8. Der er imidlertid stor forskel på den estimerede effekt af øget udlicitering inden for de forskellige områder. På mange underområder bliver effekterne statistisk insignifikante, og som særtilfælde indikerer resultaterne, at kommunernes bruttodriftsudgifter pr. indbygger øges inden for området *Tilbud til børn og unge m. særlige behov*, når omfanget af udlicitering inden for området øges.

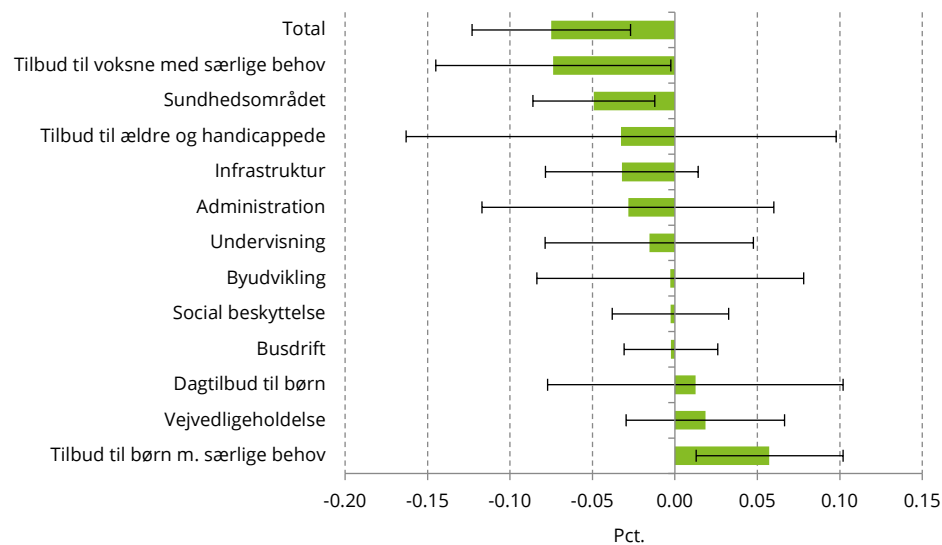
Dog ingen klar sammenhæng mellem områder

Det er bemærkelsesværdigt, at den estimerede effekt på de samlede udgifter er forholdsvis klar, mens de estimerede effekter på de fleste underområder er mindre tydelige. Det kan skyldes, at listen af områder, vi undersøger, ikke er udtømmende. Derudover er der generelt lidt mere usikkerhed og volatilitet, når udgiftsområderne er mere detaljerede. Der er ingen tydelig sammenhæng mellem, de områder, hvor der findes en besparelseeffekt og de områder, hvor der ikke findes en effekt.

Besparelser er ikke nødvendigvis ønskværdigt

Manglende signifikante effekter på nogle områder kan også skyldes, at kommunens mål med udlicitering ikke kun er at opnå besparelser. Det kan fx gælde på ældreområdet, hvor kommunen måske som minimum afsætter samme bevilling til fx hjemmepleje, uanset om man udliciterer eller ej, da man ikke vil risikere, at kvaliteten falder ved udlicitering. Kommunen kan håbe, at udliciteringen vil medføre en øget kvalitet, men det kan vi ikke måle i denne analyse.

Figur 5.8 Estimeret effekt af udlicitering på kommunens udgifter på udvalgte områder



Anm.: Figuren viser den estimerede effekt på bruttoudgifterne af at øge PLI på den enkelte konto med 1 pct.-point, alt andet lige, samt 90%-konfidensintervallet. Den estimerede effekt for Tilbud til ældre og handicappede er baseret på data for periode 2007-2017, mens øvrige områder er baseret på data fra perioden 2007-2021. Følgende seks kommuner er udeladt i analysen: Ærø, Samsø, Læsø, Langeland, Fanø og Bornholm.

Kilde: Statistikbanken.dk, tabel: REGK31, nogletal.dk, samt egne beregninger.

Besparelse på 162 kr. pr. indbygger årligt

Hvis graden af udlicitering målt ved PLI øges med 1 pct.-point vil det i henhold til estimationen på lang sigt medføre en gennemsnitlig besparelse på 0,2 pct. årligt i kommunernes samlede bruttoudgifter pr. indbygger. Omregnet til kroner svarer dette til en besparelse på ca. 162 kr. pr. indbygger årligt.

Større potentiale for besparelse ved en lav PLI ...

Hvis vi estimerer effekten isoleret set for de 13 kommuner, som har haft en PLI under 25 pct. i hele perioden, har de gennemsnitlige besparelser ved at øge PLI med 1 pct.-point været 316 kr. årligt pr. indbygger. Dette indikerer, at det særligt er kommuner med begrænset udlicitering, som kan opnå de største besparelser ved at øge udliciteringsomfanget.

Samlet besparelsepotentiale på 1,4 mia. kr. årligt

Mediankommunen har i 2021 en PLI på 26,9 pct. Hvis alle de 43 kommuner, som ligger under dette niveau af udlicitering, øger deres PLI til 26,9 pct., vil det medføre en samlet besparelse på ca. 1,4 mia. kr. årligt. Tilsvarende vil det medføre en besparelse på ca. 2,8 mia. kr., hvis alle 66 kommuner med en udliciteringsgrad under 29,2 pct. svarende til 70 pct.-fraktilen øgede deres PLI til 29,2 pct.

Opsamling

Resultaterne peger altså på, at der generelt kan være et besparelsepotentiale at hente for kommuner ved udlicitering, men det er ikke givet, at kommunerne blot kan opnå en besparelse inden for de forskellige områder. Det ser også ud til, at nogle kommuner har et større besparelsepotentiale ved udlicitering. Det gælder typisk for kommuner med et lavt omfang af udlicitering. Resultaterne understøtter konklusionen fra afsnit 5.1 om, at det er vigtigt, at det offentlige løbende evaluerer kvaliteten, hvis velfærdsopgaver privatiseres, og generelt tager erfaringer med fra tidligere privatiseringer i fx andre kommuner.

5.3 Er ressourceforløb en gevinst for samfundet?

Stort potentiale i personer på overførselsindkomst

En måde at afhjælpe den offentlige sektors kommende udfordringer på er ved at reducere antallet af personer i den arbejdsdygtige alder, der er på offentlig forsørgelse. En reduktion vil både øge arbejdsstyrken, og samtidig frigive midler til det offentlige.

20 pct. af 18-66-årige er på offentlig forsørgelse

I 2021 var de samlede offentlige udgifter til indkomstoverførsler, fraregnet overførsler til folkepensionister og studerende, på 188 mia. kr., svarende til 15 pct. af de samlede offentlige udgifter.⁶² I 2021 var der samtidigt ca. 700.000 personer, der blev forsørgt af det offentlige gennem arbejdsløshedsunderstøttelse eller ordninger for personer med reduceret eller nedsat arbejdsevne. Det svarer til, at ca. 20 pct. af de 18- til 66-årige er på offentlig forsørgelse.

Ressourceforløb skal udvikle arbejdsevnen ...

Der har i mange år været politisk fokus på at mindske antallet af personer på offentlig forsørgelse. I 2010'erne blev der indført en række reformer af ordninger for personer med nedsat arbejdsevne, herunder reformen af førtidspension og fleksjob i 2013. Målet med reformen var at reducere antallet af personer på førtidspension ved bl.a. at indføre de såkaldte ressourceforløb. Ressourceforløb er målrettet personer med lange sygdomsforløb eller lav arbejdsmarkedstilknytning fx personer på sygedagpenge eller kontanthjælp. Ressourceforløb blev indført med fem års varighed, og har til formål at udvikle arbejdsevnen hos udsatte personer.

... og holde unge fra at ende på førtidspension

Et af formålene med ressourceforløbene er at hjælpe især unge sygdomsramte borgere med at komme tilbage i arbejde i stedet for at tilkende dem livslang førtidspension. Ressourceforløbene er således især tiltænkt personer under 40 år, der som et led i reformen også fik væsentligt strengere tilkendelseskrav til førtidspension.

Vi undersøger, om reformen har virket

Denne analyse undersøger, om det er lykkedes at stoppe udviklingen med et stigende antal personer, heriblandt unge, der ender på førtidspension, og om ressourceforløbene får folk i arbejde. Vi undersøger derudover om ressourceforløbene lever op til de antagelser, der blev gjort ved reformens indtrædelse, og om forløbene udgør en samfundsøkonomisk gevinst.

5.3.1 Antallet af personer, der får indkomstoverførsler som følge af nedsat erhvervsevne, er steget støt siden 1967

Velfærdsstaten medførte mange offentligt forsørgede

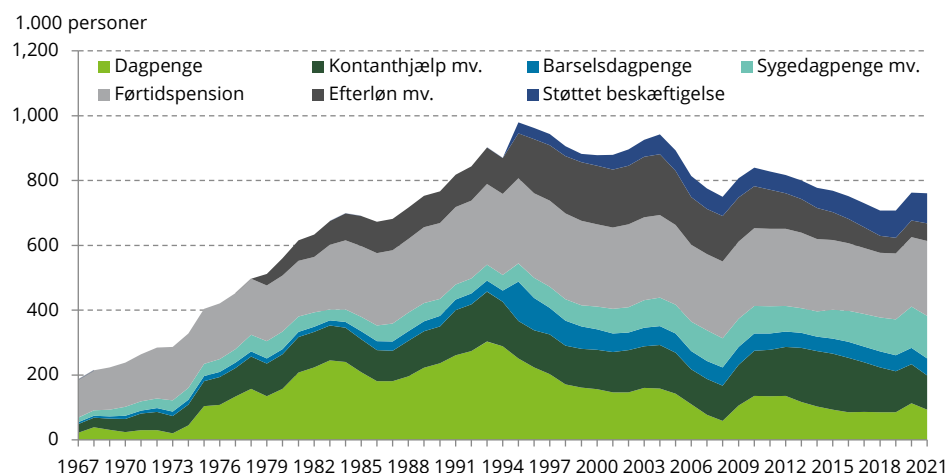
Under velfærdsstatens opbygning i 60'erne og 70'erne blev der udrullet et stort sikkerhedsnet i form af offentlig forsørgelse til mange grupper af mennesker. Udviklingen kulminerede i 90'erne, hvor næsten en million personer var på offentlig forsørgelse eksklusiv folkepension og SU, jf. figur 5.9.

Reformer i 1990'erne reducerede antallet af arbejdsløse

Antallet toppede i 1995, hvorefter det er lykkedes at reducere antallet af personer på offentlig forsørgelse. Antallet af personer på overførsler er således faldet fra 979.000 i 1995 til 761.000 i 2021. Udviklingen er primært drevet af et fald i antallet af personer på efterløn og dagpenge, der er blevet kraftigt beskåret gennem en række reformer.

⁶² Finansministeriet, Økonomisk Redegørelse August 2022 og Danmarks Statistik.

Figur 5.9 Antal personer på offentlig forsørgelse ekskl. SU og folkepension, 1967-2021



Anm.: Sygedagpenge er inklusive revalideringsydelse, ledighedsydelse, ressourceforløb og jobafklaringsforløb. Efterløn er inklusive fleksydelse. Førstidspension er inklusive seniorpension. Støttet beskæftigelse er inklusive fleksjob, skånejob, servicejob og voksenlærlinge.

Kilde: Finansministeriet (2016) og Statistikbanken, tabel: AUH01.

Antal personer med nedsat erhvervsevne er dog steget

Mens det samlede antal offentligt forsørgede er faldet, er antallet af personer på ydelser, der er betinget af nedsat arbejdsevne, dog steget. Antallet er steget fra ca. 130.000 i 1967 til ca. 450.000 i 2021.⁶³ Dette på trods af, at der også på dette område er gennemført en lang række reformer i 00'erne og 10'erne, bl.a. reformen af førstidspension og fleksjob i 2013 og sygedagpengereformen i 2014. Ses der udelukkende på antallet af personer på førstidspension, er antallet dog reduceret fra ca. 233.000 i 2013 til 230.000 i 2021.

Reformen nedsatte tilkendelser til førstidspension i 2013

5.3.2 Ressourceforløb har midlertidigt reduceret tilgangen til førstidspension

Antallet af personer på førstidspension er faldet, men ses der på tilgangene til førstidspension tyder udviklingen på, at reformen af førstidspension og fleksjob kun midlertidigt har sænket tilgangen til førstidspension. Den initiale effekt af reformen er tydelig, når der ses på antallet af personer, der årligt får tilkendt førstidspension, jf. figur 5.10. Antallet af tilkendelser til førstidspension falder kraftigt i 2013, hvor reformen træder i kraft, samtidigt med at tilkendelser til ressourceforløb først derefter begynder at stige.

Tilkendelser er dog tilbage på historisk niveau

Figuren viser også, at antallet af tilkendelser til førstidspension stiger igen efter 2014. Tilkendelserne stiger frem til 2019, hvor niveauet er omtrent det samme som gennemsnittet fra 2004 til 2012 på ca. 17.000 tilkendelser om året. Medregnes det, at der i 2020 og 2021 er en andel af dem, der er tilgået seniorpension, som ville have tilgået førstidspension hvis seniorpensionen ikke var en mulighed, ligger tilkendelserne til førstidspension henholdsvis 3.000 og 2.700 højere i 2020 og 2021. Lægges man hertil personer, som anvises til ressourceforløb, ender man på et historisk højt niveau, jf. figur 5.10.b.⁶⁴

Udviklingen for unge er ikke blevet bremset

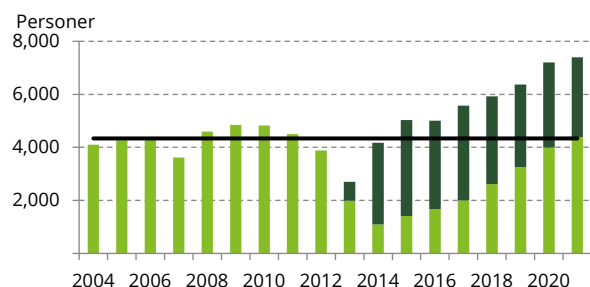
Et af reformens hovedformål var at sørge for, at unge ikke blev placeret på en permanent indkomstoverførsel, men i stedet fik udviklet deres arbejdsevne. Reformen har da også reduceret antallet af tilkendelser til førstidspension for personer under 40 år, jf. figur 5.10.a. Det ses dog igen, at antallet af tilkendelser til førstidspension er stigende fra 2014, og i 2021 var antallet af tilkendelser over gennemsnittet for 2004-2012.

⁶³ Medregnede ydelser er: førstidspension, seniorpension, sygedagpenge, revalideringsydelse, ledighedsydelse, ressourceforløb, jobafklaringsforløb og støttet beskæftigelse, herunder fleksjob.

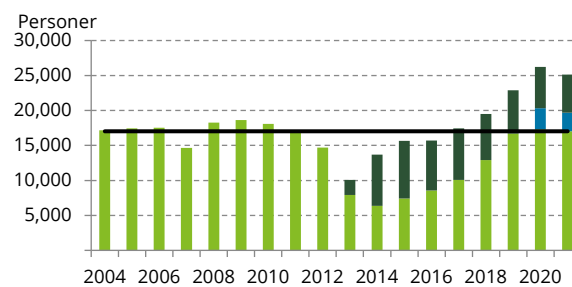
⁶⁴ I 2020 og 2021 er der tilgået henholdsvis 8.800 og 7.800 til seniorpension. I aftalen om seniorpension blev det forudsat at 34 pct. af tilgangen til ordningen alternativt havde tilgået til førstidspension.

Figur 5.10 Antal årlige tilkendelser til førtidspension og ressourceforløb, 2004-2021

Figur 5.10.a Tilkendelser for personer under 40 år



Figur 5.10.b Tilkendelser for alle personer



■ Førtidspension
 ■ Potentiel førtidspension
 ■ Ressourceforløb
 — Gennemsnit 2004-2012

Anm.: Potentiel førtidspension er beregnet som den andel af personer på seniorpension, der alternativt havde været på førtidspension uden indførelsen af seniorpension. I aftalen om seniorpension blev det forudsat at 34 pct. af tilgangen til ordningen alternativt havde tilgået til førtidspension.

Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

Reformen fik en langsom start, der skal indhentes

Det initiale fald og den efterfølgende stigning i tilkendelser af førtidspension kan have flere forskellige årsager. En del af forklaringen ser ud til at være en langsom administrativ indfasning af reformen, som beskæftigelsesministeriets evaluering fra 2018 også pegede på.⁶⁵ Den langsomme indfasning medfører, at der er færre, der i 2013-2016 får tilkendt enten førtidspension eller ressourceforløb, end der fik tilkendt førtidspension tidligere. Der er derfor et administrativt efterslæb, der bliver indhentet i de efterfølgende år.

Svært at se overordnede effekter af reformen

Udviklingen for den samlede befolkning ser dog ud til at være stabiliseret fra 2019-2021, hvor det samlede antal tilkendelser inklusive ressourceforløb ligger over niveauet før reformen. Overordnet peger figur 5.10 på, at det ikke er lykkedes at reducere tilgangen til førtidspension, heller ikke for de unge. Det kan dog ikke vides, om tilgangen til førtidspension havde været endnu større uden reformen, så reformen kan godt have haft en effekt. Danmark står dog stadig over for en udfordring med et stigende antal personer på ydelser, der er betinget af nedsat erhvervsevne, som ikke er blevet løst.

Stor andel ender på førtidspension efter ressourceforløb

5.3.3 Har ressourceforløbene øget tilgangen til beskæftigelse?

Størstedelen af personer, der har været i ressourceforløb, ender på førtidspension eller fleksjob. Et af ressourceforløbenes vigtigste succeskriterier er dog at opbygge personers erhvervsevne, så de kan komme i lønmodtagerbeskæftigelse. Figur 5.11 viser, at gennemsnitligt 2,3 pct. af personerne er i lønmodtagerbeskæftigelse året efter et endt ressourceforløb.

Vi undersøger langsigteffekten af ressourceforløb

For at ressourceforløbene skal være en succes, kræver det dog ikke kun, at personer ender i beskæftigelse efter et ressourceforløb, men også at de bliver i varig beskæftigelse. For at undersøge dette har vi brugt registerdata fra Danmarks Statistik til at følge personer, der har afsluttet et ressourceforløb, over en længere periode.

Omkring 2-3 pct. ender i beskæftigelse efter ressourceforløb

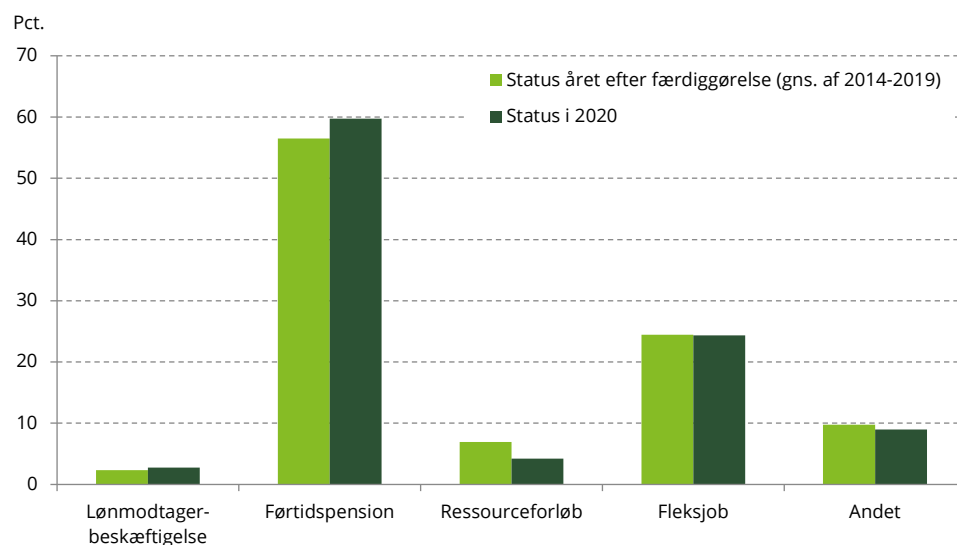
Figur 5.11 viser den gennemsnitlige status i 2020 for alle personer, der har gennemført et ressourceforløb fra 2013-2019. Det ses, at andelen i beskæftigelse ligger på 2,8 pct., hvilket er lidt højere end 2,3 pct., der er gennemsnittet for personers status året efter et endt forløb.

Personer er stadig i beskæftigelse efter fire år

Ved at se på alle afsluttede forløb sammenlignes mange forskellige grupper, der har afsluttet deres forløb i forskellige konjunkturer. Vi har også fulgt udviklingen for personer, der afsluttede deres forløb i 2016. For de unge stiger beskæftigelsesandelen en smule fra 1,5 pct. i året efter endt ressourceforløb til 2,8 pct. fire år efter endt ressourceforløb. For personer over 40 år ligger beskæftigelsesandelen nogenlunde stabil. For begge grupper stiger andelen af personer på førtidspension, og andelen i ressourceforløb falder i årene efter et ressourceforløb.

⁶⁵ <https://star.dk/media/5929/beskaeftigelsesministeriet-2018-evaluering-af-oekonomien-i-reformen-af-foertidspension-og-fleksjob.pdf>

Figur 5.11 Arbejdsmarkedsstatus i 2020 for personer, der afsluttede ressourceforløb i 2014-2019



Anm.: Arbejdsmarkedsstatusen er opgjort som et gennemsnit af individernes arbejdsmarkedsstatus året efter det afsluttede ressourceforløb. Kategorien "Andet" dækker bl.a. over kontanthjælpsmodtagere og selvforsørgelse.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registre.

Tal fra reformen skal genbesøges efter en årrække

Tallene peger på, at 2-3 pct. af personer, der har været i ressourceforløb, ender i lønmodtagerbeskæftigelse, og beskæftigelsesgraden fastholdes i de efterfølgende fire år. Det tyder på, at personer, der finder beskæftigelse efter et ressourceforløb, har succes med at blive i beskæftigelse. Fire år er dog ikke en lang periode set over et helt arbejdsliv, så det vil være nødvendigt at evaluere reformen igen på et senere tidspunkt, hvor der kan evalueres over flere år.

Reformeffekten er mindre end de faktiske tal

Tilgangen til beskæftigelse kan næppe udelukkende tilskrives ressourceforløbene. I et alternativt scenarie uden ressourceforløb, må det antages, at nogle af de ca. 5.-6.000, der hvert år tilgår ressourceforløb, også alternativt havde fundet beskæftigelse. Hvor meget ekstra beskæftigelse ressourceforløbene har medført kan derfor ikke måles, men det er sandsynligvis mindre end de faktiske beskæftigelsestal.

5.3.4 Ressourceforløbene tjener sig hjem gennem en lav ydelse

Reformen måles op mod initiale forudsætninger

En anden måde at evaluere reformen er at evaluere den op imod de forudsætninger, der blev lagt til grund, da reformen blev indført. Her kan der undersøges følgende: Har reformen den forventede virkning, giver reformen et finanspolitisk overskud og giver reformen et samfundsøkonomisk overskud.

Beskæftigelsen lever op til reformantagelserne

Ressourceforløbene lever i høj grad op de antagelser som lå til grund for aftalen om deres indførelse i 2013, omend der samlet set har været færre personer i ressourceforløbene end antaget. Målt på at få personer i beskæftigelse får reformen lidt færre end forventet i lønmodtagerbeskæftigelse, men får til gengæld flere i fleksjob. Ca. 2.-3 pct. ender i lønmodtagerbeskæftigelse og beskæftigelsesgraden fastholdes i en årrække. I reformen blev det antaget, at ca. 3,4 pct. ville ende i beskæftigelse.⁶⁶

Ressourceforløb giver det offentlige et lille overskud

Vi har gennemregnet de finanspolitiske konsekvenser af reformen på baggrund af den faktiske aktivitet i ressourceforløbene. I de økonomiske forudsætninger for reformen blev det lagt til grund, at indførelsen af ressourceforløbene samlet set ville mindske statens udgifter, idet ydelsen på

⁶⁶ I reformaftalen er det forudsat, at 1 pct. af det samlede antal personer på ressourceforløb årligt vil tilgå beskæftigelse. Omkring 30 pct. ressourceforløbsbestanden afslutter deres forløb hvert år, hvilket vil sige at 3,4 pct. af de afsluttede forløb skal ende i beskæftigelse, for at det svarer til at 1 pct. af den samlede bestand tilgår beskæftigelse.

ressourceforløb er lavere end fx førtidspension og som følge af øget beskæftigelse. Til gengæld ville der være merudgifter til indsatsen i jobcentrene, så det samlede provenu i 2020 ville lande på 0,1 mia. kr.

Udgifterne til aktiv indsats er på 760 mio. kr. i 2020

Baseret på antagelserne bag reformøkonomien har vi beregnet de faktiske indtægter og udgifter for ressourceforløbene.⁶⁷ Ud fra antallet af personer på ressourceforløb i 2020 og de forudsatte udgifter til aktiv indsats i reformen, har vi beregnet udgifterne til indsatsen til ca. 760 mio. kr. i 2020.

Besparelser som følge af beskæftigelse

Statens besparelser fra ordningen kommer fra flere personer i lønmodtagerbeskæftigelse, gennem enten ordinær beskæftigelse eller fleksjob, samt fra færre udgifter til overførselsindkomster. Vi har opgjort det samlede antal personer, der faktisk er endt i beskæftigelse (632 personer) og fleksjob (3.430 personer) og beregnet besparelsen for det offentlige i et scenarie, hvor personerne alternativt var endt på førtidspension.⁶⁸ Det giver ca. 300 mio. kr. i besparelse i 2020 fra øget beskæftigelse.

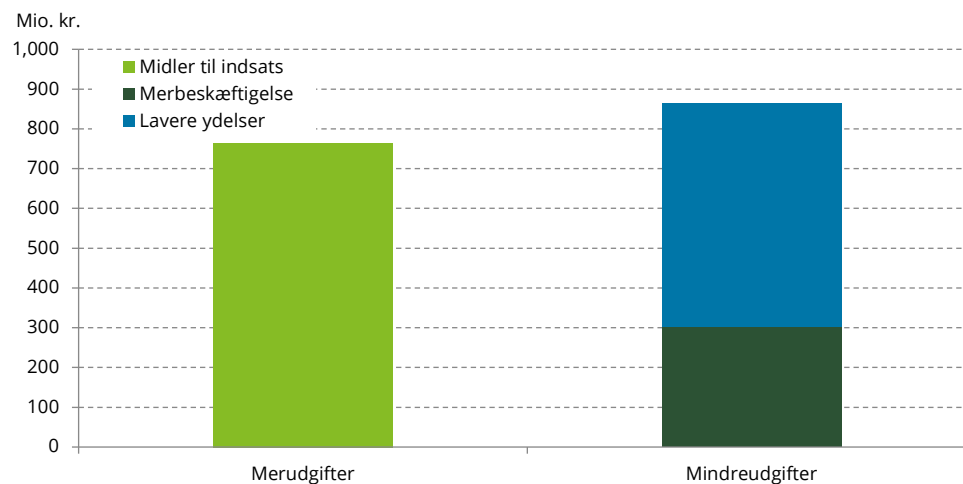
Lavere ydelser til ressourceforløb giver besparelse

I 2020 var der ca. 22.000 personer i ressourceforløb. Af de personer, der afsluttede ressourceforløb i 2019, var ca. 60 pct. på førtidspension i 2020. Givet at ressourceforløbene har til formål at afholde personer fra at ende på førtidspension, vil en konservativ antagelse være, at 60 pct. af de personer, der i 2020 er i ressourceforløb, alternativt havde været på førtidspension. Under den antagelse giver ressourceforløbene en besparelse for det offentlige på ca. 600 mio. kr. som følge af lavere udbetalte ydelser.⁶⁹ Tallene er opsummeret i figur 5.12. Samlet set giver ressourceforløbene et finanspolitisk overskud på 100 mio. kr., hvilket er i tråd med reformantagelserne.

Samfundsøkonomisk gevinst kræver merbeskæftigelse

Indførelsen af ressourceforløbene giver samlet set staten et provenu. Hvis man ser bort fra den besparelse det offentlige har fra lavere ydelser, giver selve indsatsen dog et underskud på 460 mio. kr. Indsatsen kan dog tjene sig ind over en længere periode, hvis de personer der ender i beskæftigelse, bliver i beskæftigelse i en årrække.

Figur 5.12 Mer- og mindreudgifter for det offentlige i 2020 som følge af indførelsen af ressourceforløb



Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

⁶⁷ Antagelserne er hentet fra den oprindelige reformtekst og Beskæftigelsesministeriets evaluering af reformen fra 2018.

⁶⁸ Vi har brugt tallene fra FIU 1 (2021) til at beregne mindreudgiften ved henholdsvis beskæftigelse og fleksjob i forhold til førtidspension.

⁶⁹ Baseret på jobindsats.dk's tal for antal personer på ressourceforløb og førtidspension samt de offentlige udgifter til ydelserne får vi at en ressourceforløbsydelse i gns. er på 159.000 årligt og førtidspension 203.000 årligt.

Det er ikke lykkedes at stoppe tilgangen til førtidspension

5.3.5 Potentialet i personer på offentlig forsørgelse er stadig uforløst

Reformen af førtidspension og fleksjob fra 2013 blev indført bl.a. som et forsøg på at stoppe en udvikling, hvor især flere unge fik tilkendt førtidspension. Det er ikke muligt at måle den overordnede effekt af reformen, da en lang række faktorer, bl.a. andre reformer og konjunkturer påvirker resultaterne. Vores analyse peger på, at det ikke er lykkedes reformen at stoppe udviklingen, der derved stadig udgør en udfordring for samfundet.

Ressourceforløb er blevet reduceret fra fem til tre år

Overordnet set ender størstedelen af personerne i ressourceforløb på førtidspension eller i fleksjob efter forløbene. Omkring 2-3 pct. ender i beskæftigelse efter ressourceforløb. Det kan endnu ikke måles, om ressourceforløbene under visse forudsætninger kommer til at blive en gevinst for samfundet. Dette skal ses i sammenhæng med, at forløbene kan være til gene for de borgere, der får udsendt deres tilkendelse til fx førtidspension. Folketinget har da også fra 2021 reduceret ressourceforløbenes længde, så de fremover maksimalt kan vare tre år i stedet for fem år.⁷⁰

Ordningen er dyr og effekten kan ikke dokumenteres

På trods af forkortelsen af ressourceforløbene er der stadig mange udgifter til administration af ordningen, og effekten af ordningen er usikker. Det er gavnligt for samfundet at sørge for at unge ikke ryger på permanent offentlig forsørgelse, og der er et stort uforløst potentiale for samfundet i at hjælpe flere i beskæftigelse. Det er dog svært at se, hvordan udfordringen løses ved at forkorte ressourceforløbene. I stedet skal der måske tænkes i andre baner. Ved reformindførelsen fik mange unge tilkendt førtidspension som følge af psykisk sygdom.⁷¹ En del af løsningen kan derfor være at bruge flere penge på psykiatrien. I 2018 blev der brugt ca. 13,7 mia. kr. på jobcentre, mens der i 2021 blev brugt ca. 10 mia. kr. på psykiatrien.⁷² Ved fx at rykke 1 mia. kr. fra jobcentre til psykiatrien vil man kunne lave en ordning, der øger psykiatriens budget med 10 pct., og samtidig potentielt aflaste jobcentre en del af deres hårdeste opgaver med psykisk udsatte personer.

5.4 Elitebilist-princip kan hjælpe dansk flexicurity under pres

Reformer har øget beskæftigelsen ...

En række arbejdsmarkedsreformer gennemført siden midten af 90'erne har øget arbejdsudbuddet med op mod 250.000 personer i 2025. Det gælder bl.a. velfærdsforliget fra 2006, dagpenge-reformen fra 2010, skattereformen fra 2012 og kontanthjælpsreformen fra 2013. Som en del af reformerne er satserne blevet reduceret eller langsomt udhulet ved ikke at følge lønudviklingen. Samtidigt er længden på en række overførselsindkomster reduceret, og adgangskravene til at modtage dem er blevet strammet.

... men har udhulet sikkerhedsnettet...

Dette har bidraget til, at kompensationsgraden, som måler hvor meget indkomsten som arbejdsløs på dagpenge udgør af indkomsten som lønmodtager, er faldet støt over de seneste årtier. Fx er bruttokompensationsgraden for en gennemsnitlig industrimedarbejder faldet fra over 60 pct. i 1980 til mindre end 45 pct. i 2020.⁷³

... hvilket kan få konsekvenser for dansk flexicurity

I Kraka-Deloitte (2021) kunne der endnu ikke ses en udvikling, hvor danskerne i stor stil vendte dagpengesystemet ryggen. Der er dog tegn på en svagt faldende opbakning til dagpengesystemet, og samtidig er der en stigning i omfanget af private tillægssikringer.⁷⁴ Der er risiko for, at en fortsat reduktion af kompensationsgraden kan true opbakningen til dagpengesystemet og true den danske flexicuritymodel. Der kan derfor være et behov for at styrke kompensationsgraden for udvalgte grupper i dagpengesystemet.

⁷⁰ <https://bm.dk/nyheder-presse/pressemeddelelser/2020/12/ressourceforloeb-afskaffes-for-seniorer-alle-andre-faar-kortere-forloeb-med-mere-indhold/>.

⁷¹ Aftaletekst reform af Førtidspension og fleksjob 2012.

⁷² Kommunernes Landsforening (2018).

⁷³ Kraka-Deloitte (2021). <https://sgnation.dk/rapporter/rapport9>.

⁷⁴ Kraka-Deloitte (2021). <https://sgnation.dk/rapporter/rapport9>.

<p>Aftale om højere dagpengesats de første tre måneder</p>	<p>5.4.1 Ny ordning understøtter forsikringselementet i dagpengesystemet I januar 2022 indgik regeringen en aftale, der giver mulighed for at optjene en højere dagpengesats på op til 3.649 kr. mere om måneden i de første tre måneder af et dagpengeforløb. Aftalen blev indgået i et smalt forlig med S, SF, DF og RV, og den vil træde i kraft efter næste valg.</p>
<p>Høj sats kræver beskæftigelse i to ud af de seneste tre år</p>	<p>For at optjene ret til den midlertidigt forhøjede dagpengesats, skal man have været i beskæftigelse i to ud af de seneste tre år og have fire års sammenhængende medlemskab af en a-kasse op til ledighedsperioden.</p>
<p>Dagpenge består af forsikrings- og forsørgerelement</p>	<p>Dagpengesystemet har to overordnede formål, nemlig, at udgøre et forsikringselement og et forsørgelselement for ledige. Hovedparten af dagpengeforsikrede er kun ledige i et par måneder. For denne gruppe personer er indbetaling til a-kasser en indbetaling til en arbejdsløshedsforsikring, der skal dække ens indkomst i de måneder, hvor man ikke har en lønindkomst. For personer, der er på dagpenge i en længere periode, er dagpenge derimod en længevarende forsørgelsesydelse der sikrer en vis levestandard.</p>
<p>Ordning kan styrke forsikringselementet og opbakning</p>	<p>Den vedtagne ordning vil styrke forsikringselementet i dagpengesystemet for personer med en relativt stærk beskæftigelsehistorik. Netop disse personer har et relativt lavt incitament til at være medlem af en a-kasse, da den forventede værdi af medlemskabet i form af udbetalte dagpenge er lav. Det gælder særligt fordi kompensationsgraden er lav for personer med høje lønninger pga. dagpengeloftet, jf. figur 5.14. Ordningen med en midlertidig højere dagpengesats må derfor forventes at øge opbakningen til dagpengesystemet for denne gruppe personer.</p>
<p>Flexicuritymodellen sikrer et efficient arbejdsmarked</p>	<p>Den danske arbejdsmarkedsmodel betegnes ofte som flexicuritymodellen. Modellen består af et fleksibelt arbejdsmarked, hvor arbejdsgivere let kan fyre og hyre medarbejdere. Til gengæld er der et offentligt finansieret sikkerhedsnet for personer, der mister deres job. Modellen giver virksomheder en fleksibilitet, der sikrer, at danske virksomheder lettere kan omstille sig til nye produktionsteknologier og ændret efterspørgsel ved korte fyringsvarsler. Virksomheder, der oplever stigende efterspørgsel, vil også hurtigere kunne ansætte nye medarbejdere, da de ikke skal være nervøse for, at de ikke kan komme af med medarbejderne i økonomisk dårlige tider. Disse omstillinger i virksomhederne er særligt vigtige for en lille åben økonomi som den danske, da mange danske virksomheder indgår i globale værdikæder og dermed i højere grad er påvirket af stød fra udlandet.</p>
<p>Kompensationsgrad er vigtig for flexicuritymodellen</p>	<p>Det offentligt finansierede sikkerhedsnet er derfor en grundpille i flexicuritymodellen. Hvis sikkerhedsnettet udhules, kan arbejdstagere kræve større sikkerhed i ansættelsen, hvilket vil skade virksomhedernes fleksibilitet. Større sikkerhed i ansættelsen kan fx være længere opsigelsesvarsler eller strammere regler for afskedigelser.</p>
<p>Ordning kan målrettes for at få et bredt forlig</p>	<p>5.4.2 Beskæftigelseskrav kan strammes for at målrette ordningen Den nuværende ordning blev vedtaget med et snævert flertal i folketinget. Dagpengeområdet er dog forligsbelagt, hvorfor den nye ordning kræver, at der stadig kan samles flertal i folketinget efter det nyligt overståede folketingsvalg. Umiddelbart har partierne bag ordningen: S, SF, DF, KD og RV dog ikke længere flertal. Ordningen vil derfor ikke blive indført medmindre nye partier tilslutter sig aftalen. Mange partier i den blå blok har ikke villet tilslutte sig ordningen, bl.a. fordi de mener, at ordningen er for lempelig. Kraka og Deloitte har regnet på effekterne af en ordning med et mere ensidigt fokus på at forbedre forsikringselementet i dagpengesystemet. Det kan man gøre ved at anvende et strengere beskæftigelseskrav. Et strengere beskæftigelseskrav vil målrette ordningen til personer, der stort set altid er i beskæftigelse, men fx bliver ramt af en uventet firing.</p>
<p>55.000 ledige kan modtage forhøjet dagpengetillæg</p>	<p>Der vil ifølge vores beregninger være omtrent 55.000 personer, der bliver ledige i løbet af et år, som samtidig har været beskæftiget i to af de seneste tre år og kan modtage den højeste dagpengesats, jf. figur 5.13. Disse 55.000 ledige personer vil dermed være berettiget til yderligere at få op til 3.649 kr. i forhøjet dagpengetillæg pr. måned med den vedtagne ordning. Beregningerne er baseret på de faktiske personer, der i perioden fra 2017 til 2019 er tilgået dagpengesystemet.</p>

Antallet udtrykker, hvor mange personer, der med de nye regler i gennemsnit årligt ville have fået forhøjet dagpengetillæg i perioden fra 2017 til 2019.⁷⁵

**Adfærdseffekter
udgør ca. halvdelen
af samlede udgifter**

Ud fra en mekanisk beregning vil de umiddelbare udgifter til det forhøjede dagpengetillæg udgøre 225 mio. kr. om året inklusive tilbageløb. Ifølge regeringen udgør adfærdseffekterne ca. halvdelen af de samlede udgifter, og dermed vil ordningen koste ca. 460 mio. kr. årligt.⁷⁶ Regeringen har beregnet de samlede udgifter til 520 mio. kr. Forskellen kan bl.a. skyldes, at Finansministeriet beregner udgifterne for et strukturelt år, mens vi har baseret beregningerne på årene 2017 til 2019.

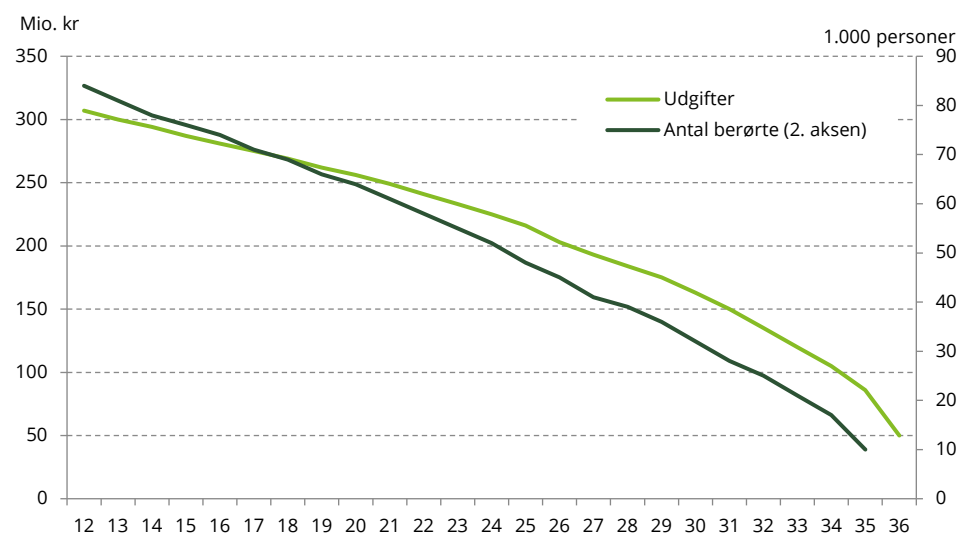
**Usikkerhed om
sekundære
adfærdseffekter**

Den primære adfærdseffekt består i, at en højere dagpengesats vil betyde, at ledige vil være mindre tilbøjelige til at søge ny beskæftigelse og derfor vil være længere tid på dagpenge. Den sekundære adfærdseffekt består af en forventning om en øget tilgang af ledige til dagpengesystemet. Det skyldes, at den højere dagpengesats kan øge antallet af opsigelser eller afskedigelser og mindske incitamentet til at søge ny beskæftigelse i en opsigelsesperiode. Det Økonomiske Råd vurderer dog, at det empiriske belæg for denne effekt er svag, og at Finansministeriet derfor kan overvurdere denne effekt i ordningen.⁷⁷

**Beskæftigelseskrav
kan strammes for
mere målretning**

Den vedtagne ordning rammer en bred skare af dagpengemodtagere. Ved at justere på beskæftigelseskravet kan man dog skalere ordningen til fx at målrette ordningen mod de personer, der har det mindste incitament til at være medlem af en a-kasse. Et sådant forslag vil nedbringe udgifterne til ordningen og samtidig styrke forsikringselementet i ordningen. Jo strammere man gør kravet om forudgående beskæftigelse for at opnå forhøjede dagpenge, jo mindre bliver udgiften.

Figur 5.13 Antallet af ledige, der vil få forhøjet dagpengesats samt statens udgifter ved indførelse af ordningen med forskellige beskæftigelseskrav, måneder ud af tre år



Anm.: Beregningerne er baseret på, hvor mange dagpengeberettigede ledige der i gennemsnit for år 2017 til 2019 vil leve op til beskæftigelseskravet, hvilket kan afvige fra det strukturelle niveau. Beskæftigelseskravet er målt ved antallet af måneder i fuldtidsbeskæftigelse de seneste 36 måneder, hvor en fuldtidsmåned svarer til 160,33 præsterede arbejdstimer. Tabellen viser kun personer, som er berettiget til den eksisterende maksimale dagpengesats og dermed et evt. forhøjet dagpengetillæg. Udgifterne er beregnet efter en forhøjet dagpengesats på 3.649 kr. og er eksklusive adfærdseffekter.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre.

⁷⁵ Vi har anvendt Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM til at afgøre, hvornår personer har modtaget dagpenge, og vi har anvendt detaljeret lønmodtagerdata fra e-Indkomst til at bestemme personers beskæftigelsesgrad. Vi har forsøgt kun at ramme personer, som indregistreres i dagpengesystemet i det pågældende år og dermed ikke personer, som er fortsat i et dagpengeforløb fra året før.

⁷⁶ Forholdet mellem de umiddelbare omkostninger og omkostninger inklusive adfærd er beregnet ud fra regeringens udspil til en ny reformpakke fra september 2021: <https://fm.dk/media/25231/danmark-kan-mere-i-faktaark-a.pdf>.

⁷⁷ DØRS (2022).

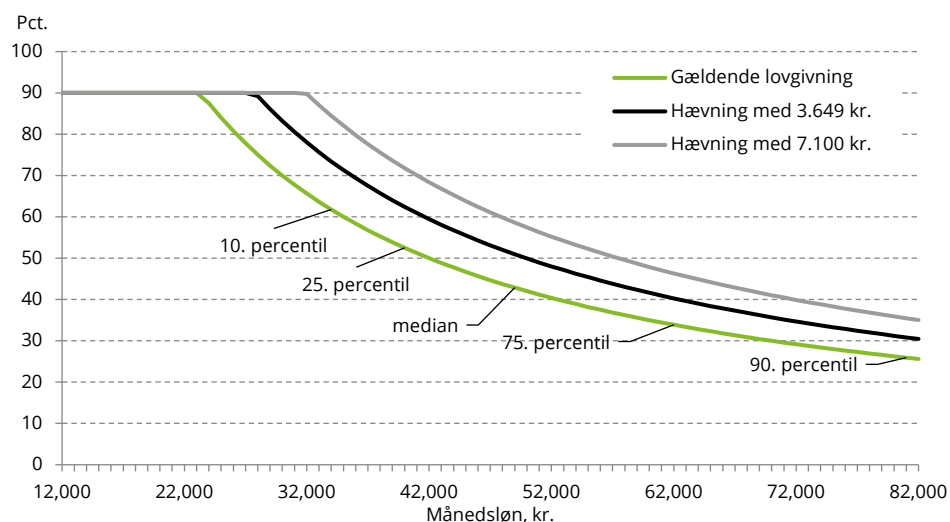
Stram kravet og styrk forsikringselementet

Hvis beskæftigelseskravet fx hæves til 2 år og 9 måneder, vil der være ca. 25.000 ledige personer, som vil være berettiget til det forhøjede dagpengetillæg. Det betyder, at udgifterne vil falde med ca. 105 mio. kr. eksklusive adfærdsåendringer, jf. figur 5.13. Denne besparelse kan bruges på andre politiske tiltag. Alternativt kan besparelsen bruges på at hæve det midlertidige dagpengeloft yderligere. En ordning med et beskæftigelseskrav på 2 år og 9 måneder og et forhøjet dagpengetillæg på 7.100 kr. vil koste det samme som den nuværende ordning⁷⁸. Et forhøjet dagpengetillæg på 7.100 kr. vil betyde, at kompensationsgraden for en person med en gennemsnitlig månedsløn før skat på 50.000 kr. – omtrent svarende til medianen i lønindkomstfordelingen - vil være 57,4 pct., hvor kompensationsgraden med et forhøjet tillæg på 3.649 kr. vil være 49,9 pct. Med de eksisterende dagpengesatser er kompensationsgraden 42 pct., jf. figur 5.14.

Modregn længden af opsigelsesperiode

Man bør også overveje at modregne opsigelsesperioden fra den periode, hvor man har mulighed for at modtage en højere dagpengesats. Det vil målrette ordningen yderligere mod personer med korte opsigelsesvarsler, som er dem, der har det største behov for indkomstsikring i tilfælde af ledighed. Desuden giver det et modincitament til lange opsigelsesvarsler og kan dermed medvirke til at bevare fleksibiliteten på det danske arbejdsmarked.

Figur 5.14 Kompensationsgrad ved forskellige dagpengesatser i 2022 som funktion af lønindkomsten



Anm.: Kompensationsgraden er beregnet som 90 pct. af den hidtidige månedsløn, hvor der tages højde for at dagpengesatsen maksimalt kan udgøre 19.351 kr. Relevante percentiler i lønindkomstfordelingen er udregnet pba. beskæftigedes løn pr. præsteret time omregnet til månedsløn for beskæftigede med mindst 1.500 arbejdstimer om året i 2019.

Kilde: <https://bm.dk/satser/satser-for-2022/>, DØRS (2014), Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

5.5 Skattereformer - lighed eller efficiens

Folketinget har gode muligheder for at påvirke ulighed

Ulighed i samfundet er et emne, der løbende diskuteres i den offentlige debat. Graden af ulighed påvirkes af en række tendenser som den teknologiske udvikling, globalisering, mv., men også af mere konkrete ting som størrelsen på den offentlige sektor. Den offentlige sektor kan begrænse ulighed gennem beskatning og evt. ved omfordeling af midlerne fra skatteindtægterne.

Uligheden i Danmark er steget siden midt 90'erne

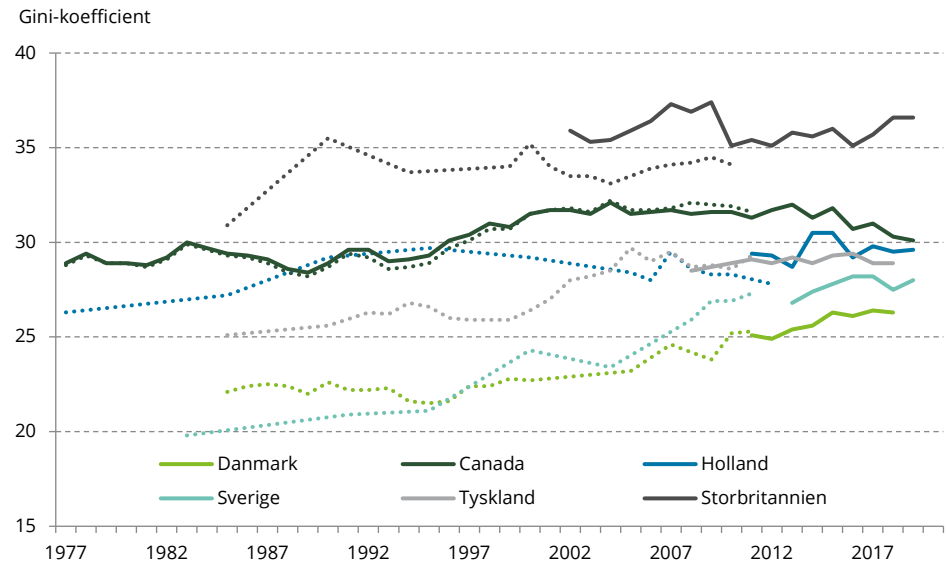
Den seneste socialdemokratiske regering 2019-2022 havde et erklæret mål om, at uligheden i Danmark skulle reduceres. Ulighed i indkomster målt ved Gini-koefficienten steg dog i regeringsperioden fra 2019 til 2021.⁷⁹ Stigningen skal ses i lyset af, at uligheden i Danmark generelt er

⁷⁸ Vi er kommet frem til 7.100 kr. ved egne beregninger på Danmarks Statistiks registre. Der er taget højde for, at dagpengeberettigede ledige maksimalt kan få 90 pct. af deres gennemsnitlige løn udbetalt i dagpenge.

⁷⁹ Kilde: Ulighedsredøgørelsen. December 2021. https://fm.dk/media/25382/ulighedsredegoerelsen-2021_web.pdf.

vokset siden midten af 90'erne, jf. figur 5.15.⁸⁰ Samme tendens ses også i fx Sverige og Tyskland. Der er dog en generel tendens til, at forskelle i ulighed på tværs af OECD-landene er blevet mindre siden 90'erne.

Figur 5.15 Gini-koefficienten på disponibel indkomst for udvalgte lande, 1977-2019



Anm.: Stiplede linjer angiver den ældre definition fra OECD. I disse serier er det ikke alle år, som har opgørelser. Her angiver punkterne hvilke år der er opgørelser for. Som det fremgår af overlappende eller nærliggende opgørelser, betyder ændringen i definitionen intet eller meget lidt for Danmark, Canada og Tyskland, mens den betyder ganske meget for Storbritannien. For Sverige er betydningen ukendt pga. manglende datapunkter. Gini-koefficienten er målt på disponibel indkomst.

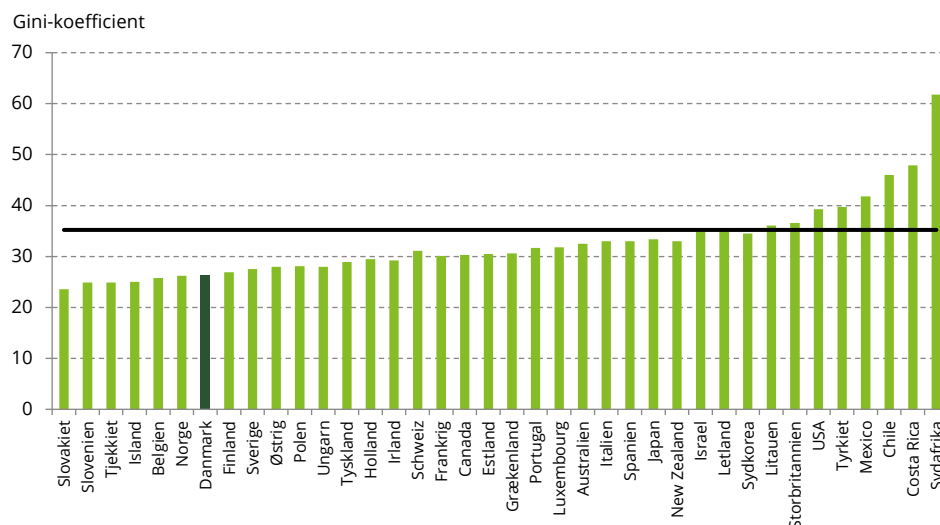
Kilde: stats.oecd.org, tabel "Income Distribution Database".

Danmark er det 7. mest lige land i OECD

I Danmark er uligheden dog stadig relativt lav sammenlignet med andre lande. Danmarks Gini-koefficient er 26,4, hvilket gør Danmark til det syvende mest lige land blandt OECD-lande, jf. figur 5.16. Danmark er mere lige end fx Sverige og Tyskland, men mindre lige end Norge og Island.

⁸⁰ Gini-koefficienten er det mest udbredte mål for ulighed i indkomst. Lavere Gini-koefficient betyder lavere ulighed. Beregningen er baseret på den disponible indkomst. Koefficienten siger noget om, hvordan indkomsten er fordelt blandt befolkningen og måler fra 0 til 1. Hvis alt indkomst er placeret hos en enkelt person, så vil Gini-koefficienten være 1. Hvis alle personer i befolkningen har samme indkomst, vil koefficienten være 0.

Figur 5.16 Gini-koefficienten på disponibel indkomst, 2018



Anm.: For Island og Chile, hvor 2018 ikke er tilgængeligt, er tal for 2017 anvendt. Den vandrette streg angiver et vægtet OECD-gennemsnit, hvor Sydafrika er ekskluderet.

Kilde: stats.oecd.org, tabel "Income Distribution Database" og OECD, <https://data.oecd.org/pop/population.htm>.

5.5.1 Indkomstskatter giver et trade-off mellem ulighed og efficiens

Skatter er effektive midler til omfordeling ...

En måde hvorpå staten kan reducere ulighed i samfundet er gennem skatter og omfordeling. Danmark har et progressivt skattesystem, hvor de personer, der har de højeste indkomster, afgiver den største del af deres indkomst til staten. Disse penge kan staten omfordele, hvilket i Danmark også gøres på en måde, der mindsker uligheden i form af fx gratis sundhedsvæsen og uddannelse.

... men giver også et efficienstab, der går udover velstand

Skattepolitiske tiltag vil dog typisk også påvirke de beslutninger, som danskerne træffer gennem såkaldte adfærdseffekter, hvilket kan forvride den økonomiske aktivitet. Fx vil højere indkomstskatter mindske incitamentet til at arbejde. Når den generelle velstand reduceres af fx skattepolitiske tiltag, kaldes det et efficienstab. Denne analyse undersøger, hvilke skatteomlægninger på indkomstområdet, der kan formindske uligheden med det lavest mulige efficienstab.

Der er forskel på skatters effekter på ulighed og efficiens

Ved indretning af skattepolitik står politikkerne overfor et trade-off mellem ulighed og efficiens. Trade-offet afhænger dog af skattetyper. Nogle skatter kan reducere ulighed ved et relativt lille efficienstab, mens andre skatter, kun vil have en begrænset effekt på uligheden, men give store efficienstab.

Denne analyse fokuserer på indkomstskatter

Der findes mange typer af afgifter og skatter, der besidder dette trade-off. I denne analyse fokuserer vi på indkomstskatter, der oftest er de skatter der bliver drøftet i den politiske debat. Der findes dog også andre skatter, der vil have lignende trade-off mellem ulighed og efficiens fx boligskatter, kapitalsskatter, rentefradrag mm.

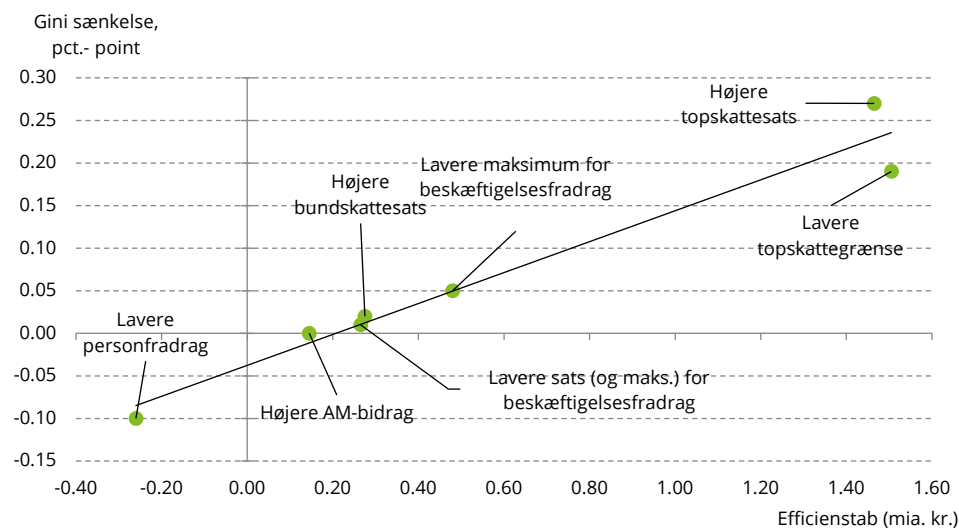
Efficiens bestemmes af adfærdseffekter fra skatteændringer

Figur 5.17 illustrerer trade-offet mellem reduktion af ulighed og efficienstab ved en række stramninger af indkomstskatter med et umiddelbart provenu for staten på 5 mia. kr. Efficiens måles her ved den såkaldte selvfinansieringsgrad af en skat. Hvis staten hæver topskattesatsen, vil staten umiddelbart øge sin indtjening. Til gengæld vil nogle personer arbejde og tjene mindre, hvilket vil reducere indtjeningen for staten. Selvfinansieringsgraden udtrykker, hvor stor en del af det samlede umiddelbare provenu ved en skattestramning, som staten efterfølgende mister som følge af adfærdseffekter. Efficienstab er altså et udtryk for adfærdseffekter ved en skatteændring, der får folk til at tjene mindre. Uligheden er målt ved forøgelse af Gini-koefficienten.

Skatter kan opdeles efter trade-off

Indkomstskatter, der beskatter den første del af ens indtjening, påvirker generelt uligheden i begrænset omfang, men indebærer også et begrænset efficienstab. Til gengæld har både topskattesatsen og topskattegrænsen en stor effekt på både ulighed og efficiens.

Figur 5.17 Sammenhæng mellem efficiens og ulighed for stramninger af personskatter ved et umiddelbart provenu på 5 mia. kr.



Anm.: Linjen viser den bedste rette linje mellem punkterne.

Kilde: Skatteøkonomisk redegørelse 2021.

Stramning af personfradrag har modsat effekt ...

Et lavere personfradrag har den egenskab, at det målt ved ulighed og efficiens, giver den modsatte effekt af andre skattestramninger. Det øger uligheden og giver en efficiensgevinst. Det skyldes, at personer reagerer på deres marginalbeskatning, der umiddelbart er upåvirket af en ændring i personfradraget. Der vil derfor ikke være nogen substitutionseffekt. Et lavere personfradrag vil derved umiddelbart få folk til at arbejde mere pga. en indkomsteffekt, da de nu er blevet fattigere.

Fokus på både efficiens og gini-koefficient

Ved skatteændringer fokuseres der ofte kun på en side af trade-offet mellem ulighed og efficiens. figur 5.18 viser både de absolutte efficiensændringer ved skatteomlægninger, og efficiensændringer pr. Gini-ændring. Figuren viser, at der er stor forskel på effekten af en skatteændring alt efter hvilken opgørelsesmetode, der anvendes.

Konklusioner vendes når gini-koefficient medregnes

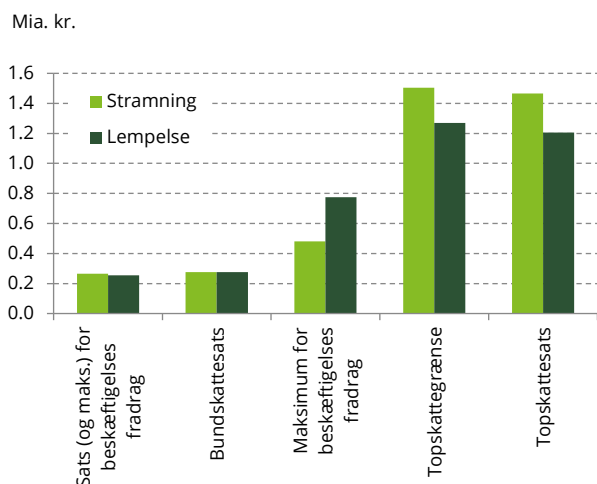
Fx giver lempelser af topskatten gennem lavere sats eller højere topskattegrænse den højeste efficiensgevinster målt i mia. kr., jf. figur 5.18.a. Tages der højde for ændringer i Gini-koefficienten giver lempelserne dog mindst efficiens gevinst målt pr. Gini-ændring, jf. figur 5.18.b. Her er det i stedet en lempelse af beskæftigelsesfradraget, der giver den højeste efficiens gevinst målt pr. Gini-koefficient. Det skyldes, at ændringer af topskatten har en relativ stor påvirkning af Gini-koefficienten i forhold til beskæftigelsesfradraget. En lempelse af beskæftigelsesfradraget har stort set ingen effekt på Gini-koefficienten, hvorfor den type af skatteomlægning bliver mest efficient målt som efficiens pr. Gini-koefficient.

Stramning af topskatten er mest efficient pr. gini

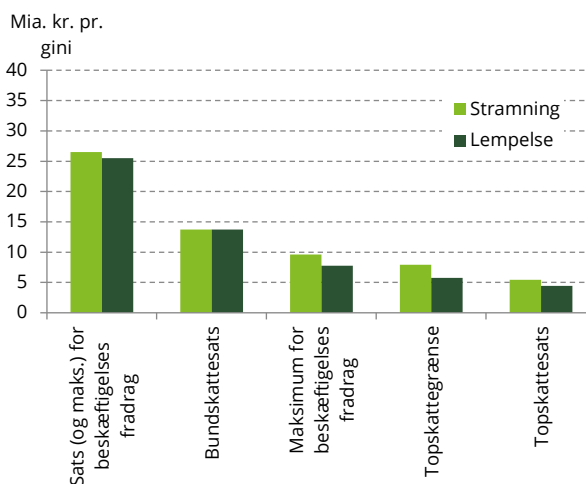
For skattestramninger vil en stramning af beskæftigelsesfradraget umiddelbart give det laveste efficienstab. figur 5.18.b viser dog, at måles der på efficiens pr. Gini vil en stramning af beskæftigelsesfradraget give stort efficienstab. Målt ved efficiens pr. Gini er det i stedet en stramning af topskatten, der er det mest efficiente værktøj til at sænke uligheden og samtidigt have det lavest muligt efficienstab.

Figur 5.18 Ændringer i efficiens og Gini-koefficienten ved skatteomlægninger med umiddelbare provenueffekter på 5 mia. kr.

Figur 5.18.a Efficiensændringer ved udvalgte skatteomlægninger



Figur 5.18.b Efficiensændringer pr. Gini-koefficient, pct.-point



Anm.: Efficiens er målt ved selvfinansierungsgrad, der opgøres som ændringen i statens provenu/mindreprovenu som følge af adfærdsændringer ved en given skatteændring.
 For skattestramninger er efficiens målt som efficiensstab og Gini-koefficient som fald i Gini-koefficienten. For skattelempelser er efficiens målt som efficiensgevinst og Gini-koefficienten som en stigning i Gini-koefficienten.
 Kilde: Skatteøkonomisk redegørelse 2021 og egne beregninger.

Effekter er behæftet med usikkerhed

Effekterne er baseret på de adfærdselasticiteter som Skatteministeriet bruger i deres beregninger. Elasticiteterne er behæftet med usikkerhed, der gør forskellene i resultaterne usikre. Effekterne er samtidigt baseret på marginale effekter, så det kan ikke forventes at effekterne har præcis samme relative størrelse ved skatteomlægninger af andre størrelser.

Trade-off er vigtigt for at få hele billedet med

Figur 5.18 illustrerer vigtigheden i at medregne hele trade-offet mellem ulighed og efficiens, når der laves skatteomlægninger. Et entydigt fokus på enten efficiens eller ulighed kan have store konsekvenser på den anden parameter. Tages der højde for begge parametre er topskattestramninger det mest efficiente instrument, hvis uligheden skal mindskes i samfundet. Hvis efficiensen skal øges er en lempelse af beskæftigelsesfradraget den bedste løsning, hvis man samtidigt vil have den mindst mulige effekt på Gini-koefficienten.



6. Litteraturliste

Kapitel 2

Barro, R. J. og Lee, J. W. (2013). "A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010." *Journal of development economics*, 104, 184-198.

Fournier, J. M. og Johansson, Å. (2016). "The effect of the size and the mix of public spending on growth and inequality." OECD Economics Department Working Papers, No. 1344. OECD Publishing, Paris.

Jørgensen, A. L. og Terreni, E. (2022): *Sammenhængen mellem økonomisk vækst og den offentlige sektors størrelse*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Rasmussen, P. N. (1972). "Den offentlige sektor gennem 100 år". *Nationaløkonomisk tidsskrift*, 110(5-6), 332-378.

Kapitel 3

Finansministeriet (2021). Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2025 og egne beregninger.

Finansministeriet (2022a). Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 409 (Alm. del) af 4. juli 2022. Finansministeriet. 2. september 2022.

Finansministeriet (2022b). 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026.

Kraka-Deloitte (2019a). *De højthængende frugter*. Rapport, januar 2019.

Tilgængelig på https://sgnation.dk/application/files/4716/0311/6308/SGN_rapport_3_-_De_hojthængende_frugter.pdf.

Kraka-Deloitte (2019b). *Mission possible? Velfærdsstaten mod 2040*. Rapport, september 2019.

Tilgængelig på https://sgnation.dk/application/files/6016/0147/0424/SmallGreatNation_Rapport4_1.pdf.

Kapitel 4

Ahle, M. D. og Nesta, V. P. (2022). *Fremskrivning af velfærdsuddannede*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Finansministeriet (2021). Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter.

Finansministeriet (2022b). 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026.

HBS Economics (2022). *Sygeplejerskers bevægelser mellem brancher og sektorer*. Rapport, oktober 2022.

Tilgængelig på https://hbseconomics.com/wp-content/uploads/2022/10/Sygeplejerskers-bev%C3%A6gelser-mellem-brancher-og-sektorer_endelig.pdf.

Jørgensen, A. L. og Terreni, E. (2022a). *Lønudvikling blandt varme hænder over tid*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Jørgensen, A. L. og Terreni, E. (2022b). *Sygeplejersker kan få store løngevinsten ved at skifte fra det offentlige til det private*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Kleven, H., Landais, C. og Søgaard, J. E. (2019). "Children and gender inequality: Evidence from Denmark." *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(4), 181-209.

Kraka-Deloitte (2019a). *De højthængende frugter*. Rapport, januar 2019.

Tilgængelig på https://sgnation.dk/application/files/4716/0311/6308/SGN_rapport_3_-_De_hojthængende_frugter.pdf.

Kraka-Deloitte (2019b). *Mission possible? Velfærdsstaten mod 2040*. Rapport, september 2019.

Tilgængelig på https://sgnation.dk/application/files/6016/0147/0424/SmallGreatNation_Rapport4_1.pdf.

Uddannelses- og Forskningsstyrelsen (2022). *Optagelsen 2022*.

VIVE (2022). *Arbejdskraftmangel og rekrutteringsudfordringer på de store velfærdsområder*. Rapport, marts 2022.

Tilgængelig på <https://www.vive.dk/media/pure/17277/6598683>.

Kapitel 5

Bergman M. A., Johansson P., Lundberg S. og Spagnolo G. (2016). "Privatization and quality: Evidence from elderly care in Sweden." *Journal of health economics*, 49, 109-119.

Blix, M. og Jordahl, H. (2021). *Privatizing Welfare Services – Lessons from the Swedish Experiment*. Oxford University Press.

Blom-Hansen, J. (2003). "Is private delivery of public services really cheaper? Evidence from public road maintenance in Denmark." *Public Choice*, 115(3), 419-438.

Böhlmark, A. og Lindahl, M. (2015). "Independent schools and long-run educational outcomes: Evidence from Sweden's large scale voucher reform." *Economica*, 82(327), 508-551.

Christoffersen, H., Paldam, M. og Würtz, A. H. (2007). "Public versus private production and economies of scale." *Public Choice*, 130(3), 311–328.

De Økonomiske Råd (2004). *Dansk økonomi, Forår 2004*.

Tilgængelig på <https://dors.dk/files/media/rapporter/2004/f04/f04.pdf>.

De Økonomiske Råd (2014). *Dansk økonomi - efterår 2014*.

Tilgængelig på <https://dors.dk/files/media/rapporter/2014/e14/e14.pdf>.

De Økonomiske Råd (2022). *Dansk økonomi - forår 2022*.

Tilgængelig på https://dors.dk/files/media/rapporter/2022/f22/endelig_rapport/F22_Endelig%20rapport_med%20links.pdf.

Kraka-Deloitte (2021). *Fremtidens arbejdsmarked – en fest for alle?* Rapport, november 2021.

Tilgængelig på https://kraka.dk/sites/default/files/public/fremtidens_arbejdsmarked_-_en_fest_for_alle.pdf.

Regeringen (2022). *Ny reformpakke for dansk økonomi*.

Tilgængelig på https://fm.dk/media/25802/aftaletekst_en-ny-reformpakke-for-dansk-oekonomi_a.pdf.

Skatteøkonomisk Redegørelse 2021.

Tilgængelig på <https://www.skm.dk/aktuelt/publikationer/rapporter/skatteoekonomisk-redegørelse-2021/>.

Finansministeriet (2021). *Ulighedsgredørelsen*.

Tilgængelig på https://fm.dk/media/25382/ulighedsgredørelsen-2021_web.pdf.

VIVE (2020). *Økonomiske effekter af konkurrenceudsættelse på det kommunale administrationsområde*. Rapport, december 2020.

Tilgængelig på <https://www.vive.dk/media/pure/15522/4994526>.



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 345.000 medarbejdere gør en forskel, der betyder noget, så besøg os på www.deloitte.dk

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.