

Analyse | kraka

12. september 2023

Der kan mangle over 100 mia. kr. i 2050, hvis forventninger til bedre velfærd skal opfyldes

Af Ulrik Beck, Mathias Dybdahl Ahle, Niels Storm Knigge, Michael Svarer, Jørgen Søndergaard og Hans Jørgen Whitta-Jacobsen

Udviklingen i det offentlige forbrug er afgørende for holdbarheden af de offentlige finanser og for den oplevede offentlige service. Denne analyse giver et bud på fremtidens efterspørgsel efter de ydelser, der i dag er offentlige.

- I dette notat beskriver vi et mål for efterspørgslen efter ydelser, der i dag leveres af det offentlige, hvis borgerne forventer, at fremgangen i disse ydelser skal følge fremgangen i private forbrugsmuligheder. Vi kalder dette for *det forventningsjusterede træk* i det offentlige forbrug.
- Historisk har det offentlige forbrug omtrentligt fulgt det forventningsjusterede træk.
- I Finansministeriets fremskrivning af de offentlige finanser er der sandsynligvis ikke afsat midler nok til at håndtere det forventningsjusterede træk fremadrettet.
- Opgørelsen af det forventningsjusterede træk er behæftet med flere væsentlige usikkerheder, men i analysens centrale scenario mangler der årligt 104 mia. kr. i 2050 for at møde det forventningsjusterede træk.

Kontakt

Cheføkonom
Ulrik Beck
Tlf. 3140 8705
E-mail urb@kraka.dk



Deloitte

Kraka er finansieret af Realdania, Deloitte og en række øvrige bidragsydere. Se kraka.dk

1. Sammenfatning

Offentligt forbrug er centralt i politisk debat...

I den politiske debat indtager det offentlige forbrug en central placering, og der foregår i øjeblikket en debat om, hvorvidt de offentlige finanser giver rum til, at det offentlige forbrug i fremtiden kan følge med velstandstigningerne i samfundet. På den ene side af debatten finder man fx regeringen og Dansk Arbejdsgiverforening, der advokerer for arbejdsudbudsreformer, bl.a. begrundet i et behov for at styrke de offentlige finanser.¹ Men omvendt har bl.a. Kraka og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd påpeget, at de offentlige finanser i henhold til de officielle fremskrivninger er sunde og holdbare på lang sigt, selv når der indregnes en fremtidig stigning i den offentlige service i takt med, at Danmark bliver rigere og de ekstra-udgifter der følger af, at befolkningssammensætningen ændrer sig.² Spørgsmålet er imidlertid om den officielle fremskrivning afspejler den reelle efterspørgsel efter ydelser af de typer, som i dag udbydes af det offentlige.

Fremskrevet forbrug ikke nok ift. forventninger

Vurderingen af holdbarheden af de offentlige finanser beror på Finansministeriets tekniske fremskrivning af bl.a. det offentlige forbrug, hvor en vis årlig serviceforbedring er indregnet. Dette notat beskriver, at den forbedring, som er indregnet, ikke nødvendigvis vil være tilstrækkelig i fremtiden til at møde borgernes efterspørgsel efter de tjenester, som det offentlige i dag leverer.

Skyldes svag vækst i produktivitet i offentlige tjenester

Det skyldes, at der er lavere produktivitetsvækst i de tjenester, som det offentlige leverer i forhold til de varer og tjenester, som leveres og købes privat. Dermed vil det kræve en stadig voksende offentlig sektor, hvis mængden og kvaliteten i de offentlige tilbud skal følge med udviklingen i det private forbrug. Dette fænomen kaldes også Baumols omkostningssyge, opkaldt efter økonomen William Baumol (1922-2007). Kraka-Deloittes Small Great Nation-rapport *Den offentlige Sektor – velfærdsstatens juvel?* (2022) behandler dette fænomen i detaljer.³

Fænomenet kaldes også Baumols omkostningssyge

Baumols omkostningssyge kan være en udfordring for velfærdsstaten, hvis borgerne forventer samme fremgang i de tilbud der i dag er offentlige, som i det private forbrug. Det vil nemlig kræve en ekstra tilførsel af ressourcer til de offentlige tilbud, eller alternativt at borgere i stigende grad vil tilkøbe ekstra service til de offentlige tilbud for at få mødt deres efterspørgsel efter velfærdstilbud. De stigende omkostninger er en direkte konsekvens af en lavere produktivitetsudvikling i de tjenester der i dag udbydes af det offentlige, end i de varer og tjenester der i dag købes privat.

Taleksempel på Baumols omkostningssyge

Et taleksempel kan illustrere effekten: Man kan forestille sig, de offentlige udgifter i det første år udgør 500 mia. kr. Lad os yderligere forestille os, at produktiviteten i privat produktion stiger med 2 pct. fra det første år til det andet år, og at det betyder, at det private forbrug også stiger med 2 pct. Hvis priserne i økonomien er uændret, kan man derfor nu få 2 pct. mere for den samme pris. Hvis det offentlige forbrug skal følge med stigningen i de private forbrugsmuligheder, skal produktiviteten også her stige med 2 pct, dvs. $2\% \cdot 500 = 10$ mia. kr., hvis ikke der skal tilføres flere midler. Hvis produktiviteten i det offentlige fx kun stiger $\frac{1}{2}$ pct., vil der være et ekstra finansieringsbehov på $500 \cdot 2\% - 500 \cdot 0,5\% = 7,5$ mia. kr. i det andet år. Hvis en sådan mindre vækst i produktivitet gentager sig år efter år vokser det ekstra finansieringsbehov med ca. 7,5 mia. kr. om året hvert år ud i fremtiden.

Dette notat: Hvad koster det at indfri forventningerne?

I dette notat definerer vi et mål for, hvor mange ressourcer der kræves, førend borgerne kan forvente samme fremgang i de tilbud der i dag er offentlige, som de gør i det private

¹ Se fx Regeringsgrundlaget "Ansvar for Danmark" (2022), s. 8. og <https://finans.dk/debat/ECE16225083/ae-overser-dansk-oekonomis-stoerste-problem/>

² Se fx https://www.information.dk/indland/2023/06/regeringens-krisefortaeling-smuldrer?ku-pon=evJpYXQiOiE2ODU3NzU2OTYsInN1Yil6iY0NTk5Ojc5Mzc3MCI9.1GOYruERYUAzooa_FumUvGQ og <https://avisendan-mark.dk/debat/debat-lars-loekkes-opgoer-med-velfaerdsstaten-vil-skabe-et-a-og-et-b-hold>

³ <https://sgnation.dk/rapporter/rapport-11-Den-offentlige-sektor-velfaerdsstatens-juvel>

forbrug. Størrelsen af dette “forventningstræk” udspringer direkte fra det forhold, at produktivitsudviklingen i offentligt udbudte tjenester er svagere end i privatforbruget. Forskellen mellem dette “forventningstræk” og det træk, Finansministeriet allerede indregner, kalder vi her det “ekstra forventningstræk”, som altså vil optræde i præcis det omfang, at privat produktivitsvækst medfører en stigning i de private forbrugsmuligheder, som er større end den offentlige produktivitsvækst. Set over perioden 2024-2050 forventes det private forbrug at vokse med 1,4 pct. i gennemsnit om året. Det nominelle offentlige forbrug pr. bruger forventes at vokse med 0,6 pct. i gennemsnit. Hvis produktivitsvæksten i det offentlige er på samme niveau som i perioden 2007-2021 (0,31 pct. om året), er der derfor et årligt ikke-dækket forventningstræk på 0,5 pct. om året.

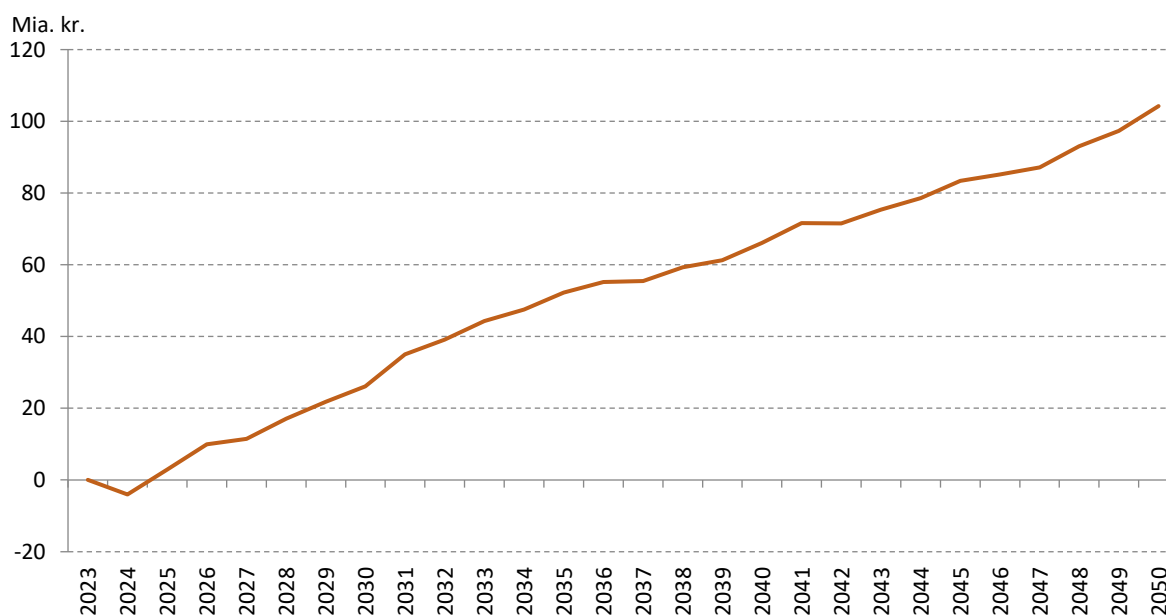
Store usikkerheder

Hvor meget svagere den offentlige produktivitsudvikling er, hersker der stor usikkerhed om, fordi det er svært at måle den offentlige produktivitet af grunde, som anføres nedenfor. Men der er omvendt et stærkt grundlag for, at den offentlige produktivitet vokser langsommere end den private, fordi den offentlige produktion i højere grad end den private består af serviceydelser, og fordi produktivitsvæksten generelt er større i materiel produktion end i serviceydelser. Derfor er der et stærkt grundlag for, at det ekstra forventningstræk og dermed Baumol-problemet optræder i et eller andet omfang.

Ekstra ressourcebehov på 104 mia. kr. i 2050

Med den anvendte beregningsmetode vurderer vi som et centralt skøn, at der i 2050 kan være en ekstra efterspørgsel efter de tjenester, som i dag leveres af det offentlige på 104 mia. kr. årligt, jf. figur 1. Denne ekstra efterspørgsel ligger ud over den forbedring i offentlig service, som allerede indgår i Finansministeriets fremskrivning af de offentlige udgifter.

Figur 1 Yderligere finansieringsbehov ved det forventningsbaserede træk (centralt skøn) ift. fuldt demografisk træk



Anm.: Figuren viser forskellen mellem det fulde demografiske træk og det forventningsjusterede træk i figur 6. Se afsnit 4 for en beskrivelse af hvert træk. 2023-priser

Kilde: Statistikbanken NAN1, Finansministeriet (2022), Finansministeriet (2023a), Finansministeriet (2023b), Kraka-Deloitte (2022) samt egne beregninger.

Tallet er behæftet med stor usikkerhed

Opgørelsen er behæftet med stor usikkerhed. Der er fundamentale usikkerheder forbundet med enhver fremskrivning, ikke mindst når man fremskriver helt til 2050. Hertil kommer metodemæssige usikkerheder, som gør, at det forventningsbaserede træk kan være både

over- og undervurderet. Det konkrete tal kan derfor primært bruges til at angive en størrelsesorden for den potentielle udfordring, som opstår når private forbrugsmuligheder udvikler sig hurtigere end det offentlige forbrug gør i Finansministeriets tekniske fremskrivning.

2000-22: Tilførsel af midler svarer til FM's træk og forventningstræk

Finansministeriets fremskrivning er af teknisk karakter, og er således ikke et udtryk for en stillingtagen til den faktisk forventede udvikling. Alligevel er det et relevant referencepunkt, bl.a. pga. fremskrivningens centrale placering i den offentlige debat. Hertil kommer, at den faktiske tilførsel af midler til den offentlige sektor siden år 2000 faktisk stort set svarer til hvad principperne for Finansministeriets fremskrivning ville tilsige. Vi viser i dette notat, at fra år 2000 og frem til i dag har det ekstra forventningstræk været relativt lille. Det skyldes en svag udvikling af det private forbrug (som styrer forventningstrækket) relativt til udviklingen i BNP (som styrer Finansministeriets fremskrivning af det offentlige forbrug). Denne effekt forventes imidlertid ikke at fortsætte fremadrettet, hvilket er en af hovedårsagerne til væksten i det ekstra forventningstræk.

2. Det offentlige forbrug

Offentligt forbrug er løn samt indkøb af varer og tjenester

Det offentlige forbrug dækker primært over det offentliges lønudgifter samt det offentliges indkøb af varer og tjenester. De største udgiftsområder er finansieringen af sundhedsvæsenet, socialområdet og uddannelsessystemet. Offentligt forbrug er typisk anderledes end privat forbrug, fordi det er finansieret af skatter, men der findes også offentlige velfærdsydelser, som er delvist finansieret som privat forbrug, de steder hvor der er brugerbetaling, som fx børnepasning eller tandlægepleje. Samtidig er det ikke alt, der er skattefinansieret, som er offentligt forbrug; det gælder fx overførselsindkomster og investeringer i bygninger, anlæg mv.

Har udgjort 20-25 pct. af BNP siden 1970

Det offentlige forbrug har siden 1970 udgjort en relativt konstant andel af BNP svingende i intervallet 20-25 pct., jf. figur 2. Andelen er til en vis grad konjunkturfølsomt, fx steg det kraftigt i årene efter finanskrisen i 2008, bl.a. som følge af et fald i BNP.

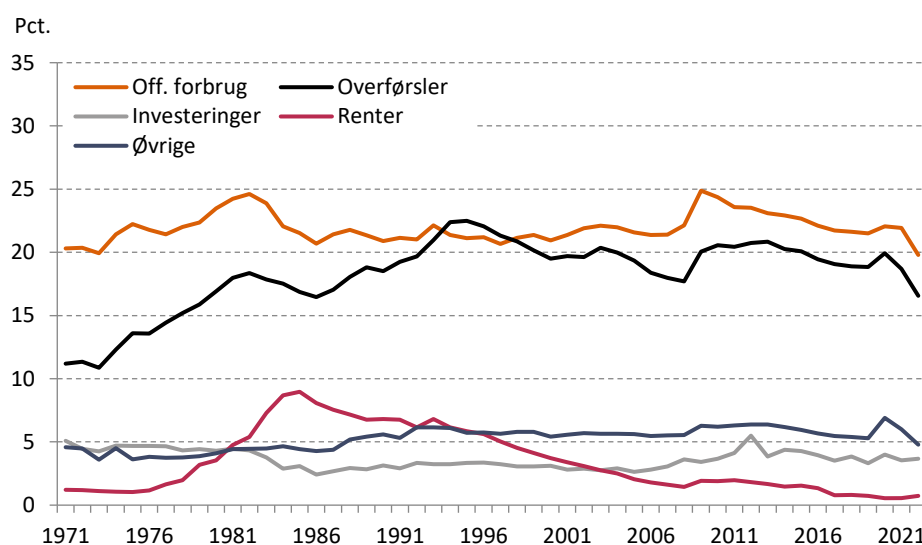
Svært at måle mængden af leveret service i off. forbrug

Offentligt forbrug kan rent statistisk ikke opgøres på samme måde som privat forbrug, da der ikke er et marked for ydelserne. Traditionelt har man derfor opgjort offentligt forbrug ved at måle omkostningerne til de input i form af varer, tjenester og lønninger, som det består af. Særligt når det kommer til arbejdsindsats og lønninger, som udgør hovedparten af det offentlige forbrug, er det svært at måle mængden af den leverede service pr. arbejdstime.

DST forsøger vha. såkaldt "output-baseret mål"

Siden 2014 har Danmarks Statistik dog også opgjort det offentlige forbrug tilbage fra 2007 efter den såkaldte outputbaserede metode. Her forsøger man at løse det metodiske problem, som gør, at produktiviteten i den offentlige sektor ikke kan opgøres efter den normale metode. Det gøres ved at se på indikatorer for den producerede mængde. Fx kan man for sundhedssektoren se på, hvor mange patienter der behandles, frem for på hvor mange ressourcer der bruges på at behandle dem. Metoden har dog fortsat betydelige svagheder. For det første tager metoden ikke kvaliteten af de leverede ydelser i betragtning. For det andet kan det på visse områder være svært at finde gode, mængdebaserede indikatorer.

Figur 2 Dele af de offentlige udgifter, som andel af BNP, 1971-2022



Kilde: Statistikbanken OFF3 og NAN1 samt egne beregninger.

Forskel til "input-baseret mål": produktivitetsvækst

Over perioden 2007-2021 er det outputbaserede mål steget 0,31 pct. mere årligt end det traditionelle, inputbaserede mål.⁴ Denne forskel kan ses som et udtryk for en produktivitetsvækst, som ikke opfanges af det inputbaserede mål, dog med forbehold for de svagheder ved den outputbaserede opgørelse, som er nævnt her.

Flere borgere og flere unge og ældre øger ressourcetræk

Et mål for det offentlige forbrug som andel af BNP som i figur 2 tager ikke højde for, at behovet for offentlig service ændrer sig, når befolkningens sammensætning ændrer sig. Hvis der fx kommer flere unge eller ældre, vil det være nødvendigt at øge det offentlige forbrug i forhold til BNP, hvis ikke der skal være færre ressourcer pr. bruger af den offentlige service. Det skyldes, at disse aldersgrupper bruger flere offentlige ydelser i form af især pasning og uddannelse (unge) samt sundhed og pleje (ældre), end borgere i den arbejdsdygtige alder.

Trækket måles vha. det demografiske træk

Det mest anvendte mål i denne forbindelse er Finansministeriets demografiske træk. Det demografiske træk måler hvor meget det offentlige forbrug skal vokse i reale størrelser for at sikre, at det offentlige forbrug pr. alderskorrigerede bruger er uændret. Når der måles pr. bruger, bliver der taget højde for, at flere personer i sig selv øger udgifterne hvis ressourcer pr. borger skal være uændret, og at forskellige aldersgrupper trækker meget forskelligt på de offentlige velfærdsydelser. Dette er særligt vigtigt i den nuværende situation med en aldrende befolkning. Det demografiske træk måler med andre ord befolkningsudviklingen, hvor der er taget højde for aldersprofilen i befolkningen, og hvordan det påvirker behovet for velfærdsydelser isoleret set.

Demografisk træk bliver større i fremtiden

Finansministeriet opgør det demografiske træk fra år 2000 og frem. Vha. Kraka-beregninger er det demografiske træk ført tilbage til 1980, jf. bilag i dette notat. Fra år 2000 til 2022 er trækket vokset godt 10 pct., svarende til ca. 0,45 pct. om året. Udviklingen ventes at blive lidt kraftigere de kommende år, med en vækst på knap 0,6 pct. årligt frem mod 2035.

⁴ Kraka-Deloitte (2022) anvendte en årlig produktivitetsvækst på 0,38 pct. Ændringen skyldes en revidering af nationalregnskabet for 2021 og 2022.

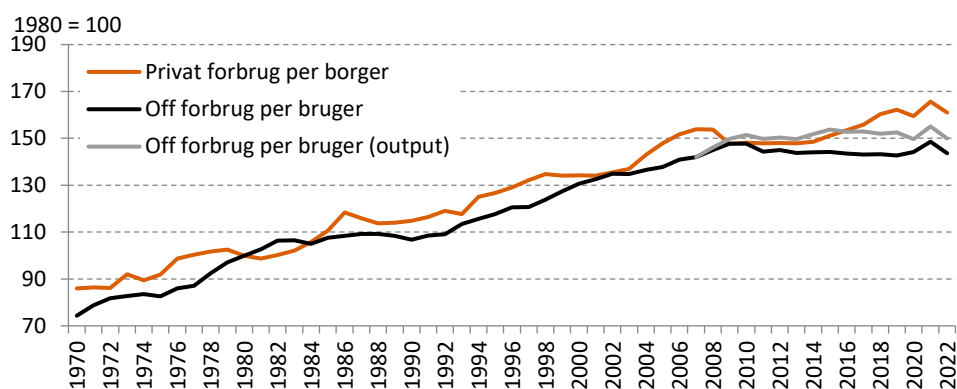
Udvikling i offentligt og privat forbrug siden 1970

I figur 3 er udviklingen i det offentlige forbrug siden 1970 illustreret. Forbruget er her målt pr. bruger, dvs. korrigeret for den demografiske udvikling, fra 1980 og frem. I perioden fra 1970-1980 er forbruget målt pr. borger, dvs. ikke korrigeret for den demografiske udvikling. Et mål for det offentlige forbrug pr. bruger målt vha. outputmetoden er også beregnet. Her er der indlagt en stigning siden 2007 på 0,31 pct. årligt. Figuren viser også den tilsvarende udvikling i det private forbrug pr. borger.⁵

Siden 2010 er privat forbrug steget mere end offentligt

Fra 1980 til ca. 2010 følger det private forbrug pr. borger og det offentlige forbrug pr. bruger hinanden. Fra 2010 og frem har væksten i det offentlige forbrug pr. bruger imidlertid været tæt på nul, mens der har været fortsat vækst i det private forbrug pr. borger.

Figur 3 Offentligt forbrug pr. bruger og privat forbrug pr. borger, 1970-2022



Anm.: Offentligt forbrug er opgjort i faste priser og er inklusive afskrivninger. Offentligt forbrug pr. bruger er det offentlige forbrug vægtes med den demografiske udvikling. Der er ikke korrigeret for ekstraordinære udgifter til corona siden 2020. Der er kun taget højde for befolkningsudviklingen og ikke befolkningssammensætningen fra 1970 til 1980 pga. datamangel.

Kilde: Statistikbanken NAN1 og FOLK2, Finansministeriet (2023a), Kraka-Deloitte (2022) samt egne beregninger.

3. Offentligt forbrug, holdbarhed og råderum

Offentligt forbrug er afgørende for offentlige finanser

Udviklingen i det offentlige forbrug er central, ikke kun fordi det er vigtigt for kvaliteten af den offentlige service, men også fordi udviklingen er afgørende for de offentlige finanser. Budgetloven sætter en ramme for det maksimale strukturelle underskud på de offentlige budgetter. Grænsen er i budgetloven fastsat til et maksimalt underskud på 1 pct. af BNP, og finanspolitikken frem til 2030 sigter efter et underskud på ½ pct. af BNP. Det finanspolitiske råderum frem til 2030 er de midler, som kan bruges på yderligere offentlige udgifter frem til 2030, herunder offentligt forbrug eller skattelettelser, uden at underskuddet i 2030 overstiger ½ pct. af BNP.

FM-fremskrivning: off. forbrug følger demografi og velstand fra 2030

For perioden efter 2030 opgør man ikke et egentligt råderum. I stedet anvender Finansministeriet en fremskrivning af de offentlige udgifter, som lægges til grund i vurderingen af, om de offentlige finanser er holdbare på lang sigt. I denne fremskrivning antages det, at det offentlige forbrug i kroner og øre pr. bruger opdelt på alder følger lønudviklingen, og at udviklingen i de offentlige lønninger følger udviklingen i de private lønninger. Hertil kommer en række korrektioner, som tager udgangspunkt i specifikke aftaler om bl.a. udviklingen i overførselsindkomster samt fremskrivninger af provenuet fra specifikke skatter og afgifter.

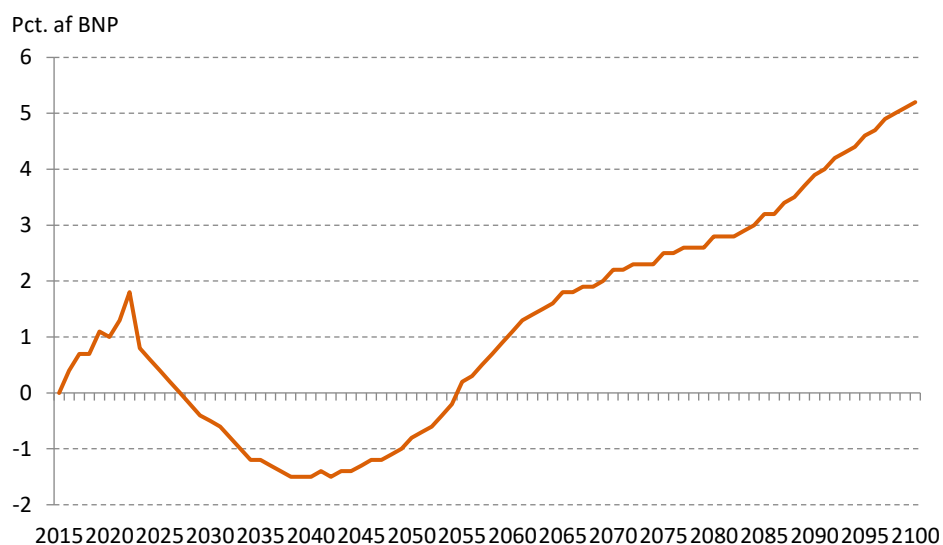
⁵ Der er ikke en officiel regnemåde til at korrigere det private forbrug med den demografiske sammensætning, og det er heller ikke oplagt hvordan man skulle gøre det. Derfor er det private forbrug vist pr. borger, dvs. det samlede private forbrug, divideret med antallet af borgere i hvert år.

Fremskrivningen indebærer, at det offentlige forbrug som udgangspunkt udgør en konstant andel af BNP, hvis befolknings sammensætningen fordelt på alder er uændret. Da BNP forventes at vokse realt år efter år, betyder det, at der år for år også tilføres flere midler til det offentlige forbrug målt pr. bruger.

Lang sigt: offentlige finanser er overholdbare

Ud fra fremskrivningen af de offentlige udgifter, samt en fremskrivning af de offentlige indtægter, opgør Finansministeriet den samlede holdbarhed af de offentlige finanser. Holdbarhed betyder, at det er muligt at opretholde det fremskrevne udgiftsniveau uden at hæve skatterne og uden at gælden vokser ukontrolleret. Finansministeriet vurderer i øjeblikket, at finanspolitikken er holdbar. Den såkaldte holdbarhedsindikator er 1,5, hvilket betyder, at de offentlige udgifter permanent kan stige, eller at skatterne permanent kan sænkes, med 1,5 pct. af BNP, førend de offentlige finanser ikke længere er holdbare (Finansministeriet, 2023a). Denne overholdbarhed skyldes dog store overskud efter 2060, og i de kommende par årtier er der ikke finansiering nok til at følge udgiftsfremskrivningen, uden at de offentlige underskud bliver større end budgetlovens grænse på 1 pct. af BNP, jf. Figur 4. De store overskud efter 2060 skyldes ikke mindst de forventede stigninger i pensionsalderen, der forventes gradvist indfaset for kommende generationer af pensionister.

Figur 4 Offentlig strukturel saldo, 2015-2100



Kilde: Finansministeriet (2023a).

4. Fremskrivningsprincipper for det offentlige forbrug

Tre principper for udviklingen i det offentlige forbrug

Finansieringsbehovet af den offentlige sektor er et politisk spørgsmål. Konceptuelt kan man definere i hvert fald tre forskellige niveauer af tilførsel af midler til den offentlige sektor, ud over "nulvækst", som svarer til, at den reale finansiering af det offentlige forbrug, målt i kroner og øre, er uændret. De tre niveauer beskrives her:

4.1. Real udgift følger brugere: Det "lille" demografiske træk

1) Lille demografisk træk: udgifter følger demografi 1:1

Udgangspunktet for det lille demografiske træk (ofte blot kaldt *det demografiske træk*) er, at midlerne, korrigeret for udviklingen i priser og lønninger, skal følge med i takt med, at

befolkningen vokser, og alderssammensætningen ændrer sig, idet der dog i forhold hertil gøres et fradrag for såkaldt "sund aldring".⁶

**Lille demotræk
indebærer færre
hænder pr. bruger**

Det lille demografiske træk er imidlertid ikke nødvendigvis tilstrækkeligt til at fastholde kvalitetsniveauet i den service, som det offentlige leverer til borgerne. Årsagen hertil er, at historisk har man set en glidning i det offentlige forbrug over mod færre ansatte og et større indkøb af varer og tjenester. Finansministeriet forventer at denne udvikling også vil fortsætte fremover. Dermed ændres sammensætningen af det offentlige forbrug. Kvaliteten af varer, såsom medicin, hospitalssenge og respiratorer spiller også en rolle for kvaliteten af den service, det offentlige kan levere, og dermed er den ændrede sammensætning og færre ansatte pr. bruger ikke nødvendigvis lig med lavere kvalitet af den samlede servicepakke, som det offentlige leverer. Men omvendt er antallet af offentligt ansatte pr. bruger en vigtig indikator, da det er svært at erstatte arbejdskraft med varekøb i mange af de opgaver, som det offentlige varetager.

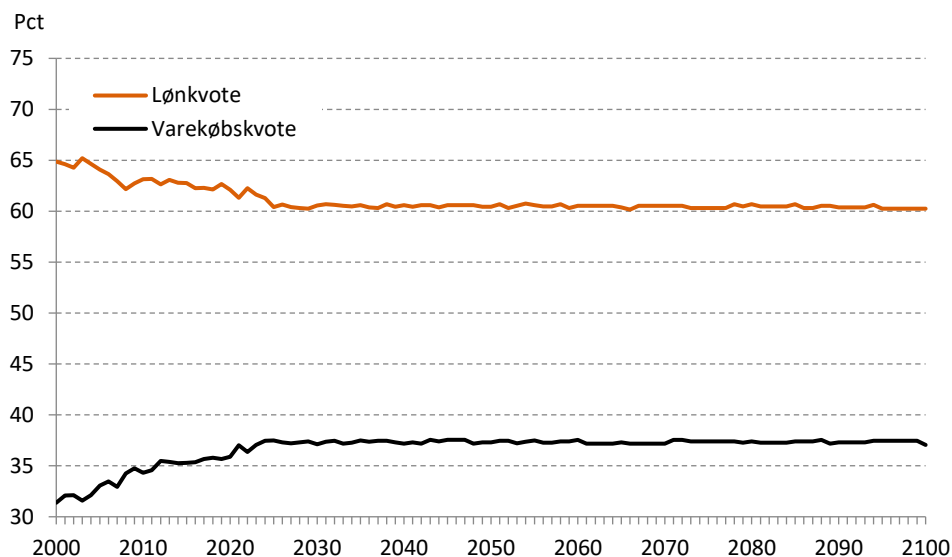
**Kan virke ulogisk –
løn er hovedparten
af off. forbrug**

Det kan virke ulogisk, at en vækst i det offentlige forbrug, der følger det demografiske træk, ikke medfører, at antallet af offentlige hænder, eller mere præcist, antallet af arbejdstimer, følger med det demografiske træk også. Ikke mindst fordi mere end 60 pct. af det offentlige forbrug netop består af aflønningen af de offentlige hænder, jf. Figur 5.

**Forklaringen skal
findes i vare- og
tjenestekøbet**

Forklaringen skal findes i den øvrige del af det offentlige forbrug, det offentlige vare- og tjenestekøb (kaldes herefter varekøbet). Som det kan ses af Figur 5, har varekøbet udgjort en stigende andel af det offentlige forbrug siden år 2000 og frem til i dag. Imidlertid antager Finansministeriet i dets lange fremskrivning, at denne kvote er stort set konstant fremadrettet.

Figur 5 Løn- og varekøbskvote i Finansministeriets lange fremskrivning



Anm.: Andel af samlet offentligt forbrug. Resterende 2-4 pct. andel i perioden består offentligt forbrug af afskrivninger på kapitalapparat, sociale ydelser i naturalier samt nettostørrelsen af produktskatter og -subsidier, fratrukket salg af varer og tjeneste samt egenproduktion af F&U overført til offentlige investeringer.

Kilde: Finansministeriet (2023a).

⁶ Dette dækker over, at de offentlige udgifter pr. ældre af en bestemt alder typisk alt andet lige falder over tid i takt med, at sundhedstilstanden i den enkelte aldersgruppe bliver bedre.

Konstant kvote: kr. beløb følges ad

For at holde en konstant varekøbskvote, skal udgiften til aflønning af ansatte og til varer (målt i løbende kroner og øre) følge hinanden. Hvis prisudviklingen i de to grupper er ens, vil mængden af de to grupper også udvikle sig ens. I praksis vokser priserne på arbejdskraft – løn – dog hurtigere end priserne på varer og tjenester, og derfor vil det kræve en større og større lønkvote over tid for at fastholde det samme antal arbejdstimer. Når lønkvoten i stedet er konstant, fører det derfor til et fald i antallet af arbejdstimer pr. bruger.

2) fuldt demografisk træk: off. forbrug følger demografi og velstand

For at sikre, at antallet af ansatte pr. bruger af de offentlige ydelser kan fastholdes, skal det offentlige forbrug i stedet dække det "fulde demografiske træk", også kaldet det demografi- og velstandskorrigerede træk. Heri ligger netop, at det er muligt at fastholde *antallet af medarbejdere pr. bruger og samtidig fastholde lønkvoten i det offentlige forbrug*. Hvis der ikke var nogle ændringer i befolkningssammensætningen, svarer det fulde demografiske træk til, at udgifterne til det offentlige forbrug steg i samme takt som den generelle velstandsudvikling, og den offentlige sektor ville dermed udgøre en konstant andel af BNP.

Mulighed for forbedret service over tid

Følger man det fulde demografiske træk kan servicen forbedres, ikke mindst hvis arbejdskraften i det offentlige kan øge sin produktivitet over tid. Generelt er produktivitetsvæksten i de opgaver, der varetages af det offentlige imidlertid lavere end produktivitetsvæksten for de varer og tjenester, der produceres privat. Men selv hvis der ingen produktivitetsvækst er for den offentlige arbejdskraft, vil der stadig være en forbedring fra et øget reelt indkøb af varer og tjenester.

FM-fremskrivning: fuldt demografisk træk efter 2030

Efter 2030 er der i Finansministeriet fremskrivning af det offentlige forbrug netop lagt til grund, at det offentlige forbrug følger det fulde demografiske træk, som beskrevet her. Eftersom dansk økonomi er holdbar på lang sigt, er der råd til at dække det fulde demografiske træk. Dog er det med den nuværende fremskrivning i en periode fra midten af 2030'erne til 2050 ikke muligt at gøre dette uden yderligere offentlig finansiering, fx i form af arbejdsudbudsreformer eller skattestigninger, eller ændringer i budgetloven, idet det vil medføre årlige underskud på den strukturelle saldo, som er større end den maksimale underskudsgrænse i budgetloven på 1 pct. af BNP, jf. figur 4.

Fuldt demografisk træk dækker måske ikke forventninger

Selv hvis udgifterne i det offentlige følger det fulde demografiske træk, kan borgerne opleve, at den offentlige service sakter bagud ift. den velstandsfremgang, som de oplever i deres privatøkonomi. Det skyldes som beskrevet, at produktivitetsudviklingen er langsommere i det offentlige end i det private. Men selvom produktiviteten for de opgaver, som offentligt ansatte varetager, ikke stiger så hurtigt som i det private, skal de offentlige lønninger stige lige så meget, som de private. Ellers bliver det sværere og sværere at tiltrække arbejdskraft til de opgaver, som udføres af det offentlige.

Det skyldes Baumols omkostningssyge

Prisen stiger derfor over tid på det offentliges serviceydelser, relativt til priserne på privat forbrug. Det er denne udfordring, der også er kendt som *Baumols omkostningssyge* eller *Baumol-problemet*. Dækker man det fulde demografiske træk, men ikke det ekstra forventningstræk, der følger af Baumol-problemet, vil borgerne opleve et privatforbrug, der stiger år efter år som følge af produktivitetsvækst, og et niveau af offentlig service, der stiger i et langsommere tempo. Hvis borgerne har forventninger om, at de ydelser, der udbydes af det offentlige, skal blive bedre i samme takt som de private forbrugsmuligheder skal forbedres,

er det fulde demografiske træk altså ikke nødvendigvis nok, og der kan være et behov for yderligere finansiering.⁷

3) Forventningsjusteret træk: off. forbrug følger privat forbrug

I dette notat anvender vi definitionen af et forventningsjusteret træk fra Kraka-Deloittes rapport "Den offentlige sektor - velfærdsstatens juvel?" fra 2022 (Kraka-Deloitte, 2022). Dette træk – i rapporten også kaldet "Baumoltrækket" – dækker altså både det fulde demografiske træk og det ovenfor definerede ekstra forventningstræk. Dette forventningsjusterede (Baumol-) træk indebærer, at ressourcerne til de ydelser, der finansieres af det offentlige i dag, skal vokse i et tempo, så reelt offentligt forbrug pr. bruger stiger i samme hastighed som det private forbrug pr. borger.

Udvikling i off. forbrug er politisk prioritering...

Hvor meget det offentlige forbrug skal vokse er en politisk afgørelse. Det er således ikke en økonomisk nødvendighed at finde finansiering til hverken det forventningsjusterede træk eller det lille eller fulde demografiske træk. Størrelserne er dog nyttige som pejlemærker for finansieringsbehovet ved forskellige scenarier for hvilket omfang af ydelser, som velfærdsstaten skal tilbyde borgerne. Og en vækstrate, der er lavere end det fulde demografiske træk, vil som udgangspunkt medføre en prioriteringsopgave, da de eksisterende offentlige ydelser skal leveres med færre hænder pr. bruger. I boks 1 er beregningen af de forskellige fremskrivninger beskrevet i flere detaljer.

... men det er efterspørgslen efter ydelserne ikke

Omvendt er det dog næppe sådan, at efterspørgslen efter forbedrede velfærdsydelser forsvinder, hvis det offentlige ikke finansierer dem. Kraka-Deloitte (2022) beskriver, hvordan en finansiering af den offentlige sektor, der ikke tager højde for stigende forventninger til velfærden kan føre til, 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. Den historiske udvikling i denne udvikling beskrives i det følgende afsnit.

⁷ I enkelte år kan det fulde demografiske træk godt være højere end det forventningsjusterede træk, fx hvis BNP-udviklingen er tilstrækkeligt meget stærkere end udviklingen i det private forbrug.

Boks 1 Offentlig forbrugsvækst ved forskellige scenarier

Udviklingen i det offentlige forbrug frem til 2023 tager udgangspunkt i nationalregnskabsdata samt Finansministeriets prognoser og skøn for de seneste år. Derudover undersøger vi udviklingen i det offentlige forbrug efter 2023 i følgende scenarier:

- *Det lille demografiske træk:* De reale offentlige udgifter til ansatte og varekøb følger det demografiske træk. Det demografiske træk er beregnet på baggrund af befolkningsfremskrivningen og det gennemsnitlige udgiftstræk pr. aldersgruppe fra Finansministeriet (2021). Pga. forskydningen mod vare- og tjenestekøb vil væksten i offentlige timer være lavere end væksten i antallet af brugere. Ved det lille demografiske træk vil antallet af offentligt ansatte pr. bruger falde over tid ved en konstant nominal lønkvote.
- *Det fulde demografiske træk:* Det reale offentlige forbrug vokser, så antallet af offentligt ansattes timer pr. bruger fastholdes, og andelen af det offentlige forbrug, som går til aflønning af ansatte, er uændret. Denne andel kaldes også lønsumskvoten.⁸ Hvis befolkningens sammensætning er uændret, vil det offentlige forbrug som andel af BNP være uændret ved at følge dette træk. Ved det fulde demografiske træk vil antallet af offentligt ansatte pr. bruger være konstant over tid ved en konstant nominal lønkvote.
- *Det forventningsjusterede træk:* 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. Det sikrer, at det offentlige forbrug målt i mængder vokser i samme hastighed som det private forbrug, målt i mængder. Det forventningsjusterede træk 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. Under det forventningsjusterede træk vil der være rum til, at antallet af offentligt ansatte pr. bruger stiger over tid ved en konstant nominal lønkvote. Beregningen af det forventningsjusterede træk svarer til vækstraten i privat forbrug plus vækstraten i det lille demografiske træk, fratrukket den forventede produktivitetsvækst i offentligt forbrug.

Alle tre fremskrivninger er baseret på en række antagelser om fremtidig økonomisk vækst, forbrug, demografisk udvikling mm. Derfor er alle fremskrivningerne behæftet med en betydelig usikkerhed. Hvor det demografiske og det fulde demografiske træk beregnes af Finansministeriet, blev det forventningsjusterede træk udviklet til Kraka-Deloitte (2022).

Særligt beregningen af det forventningsjusterede træk er behæftet med usikkerhed, og bør derfor kun anvendes til at illustrere størrelsesordenen af de udfordringer, som kan følge af befolkningens forventninger. Forventningstrækket kan både være over- og undervurderet. Fx kan trækket være overvurderet, hvis forbrugere foretrækker at købe relativt mere af de varer, som over tid bliver relativt billigere. Det vil trække i retning af, at forventningstrækket overvurderer efterspørgslen efter at købe mere af de varer, hvor produktivitetsudviklingen samlet set er lav, dvs. de tjenester, der i dag leveres af det offentlige. Forventningstrækket kan også være overvurderet, hvis der er områder i det offentlige forbrug, hvor borgerne ikke forventer et øget antal ansatte pr. bruger over tid. Det kan fx være i skolen, hvor mindre og mindre klasser ikke nødvendigvis er nødvendige for at levere bedre og bedre undervisning. Omvendt vil en forventning om fx flere specialtilbud, tolærerordninger mm. trække i retning af flere ansatte pr. bruger. Forventningstrækket kan også være undervurderet, hvis de varer, der i dag leveres af det offentlige, er luksusgoder (såkaldt Wagner-effekt). Luksusgoder er varer, som man foretrækker at bruge en større andel af sin indkomst på, i takt med at man bliver rigere. Hertil kommer, at forventningstrækket er beregnet som en simpel mekanisk effekt. Der er derfor fx ikke taget højde for, at hvis et øget offentligt forbrug skal finansieres gennem forvridende indkomstskatter, kan det medføre en lavere vækst i det private forbrug og dermed et mindre forventningstræk. Der er heller ikke taget højde for, at et øget offentligt forbrug kan trække den samlede produktivitetsudvikling ned pga. sammensætningseffekter. Det er dog en mindre udfordring, hvis et øget offentligt forbrug primært erstatter privat forbrug af samme type, frem for at erstatte privat forbrug af andre typer med højere produktivitetsvækst. Samlet set tolkes det forventningsjusterede træk som en forventet mere efterspørgsel efter den type ydelser, som i dag udbydes offentligt.

Kilde: Egen fremstilling samt Kraka-Deloitte (2022)

⁸ Lønsumskvoten 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.

5. Den historiske udvikling

**1980-2010:
Forventnings-
justeret træk
dækket...**

Som tidligere vist i figur 3 har det offentlige forbrug siden ca. 1980 og frem til ca. 2010 omtrent dækket det forventningsjusterede træk, dvs. der har både har været plads til at dække udgifterne i takt med, at demografien har ændret sig, og plads til, at servicen har fulgt med den generelle produktivetsfremgang i samfundet, som afspejlet i det private forbrug.

**... og muligvis mere
end dette sfa.
produktivitet**

Frem til 2007 opgør Danmarks Statistik ikke en outputbaseret opgørelse af det offentlige forbrug. Derfor er det muligt, at figur 3 frem til og med 2007 undervurderer stigningen i den leverede offentlige service. Som konsekvens er det muligt, at den leverede mængde offentligt forbrug faktisk har udviklet sig stærkere end det private forbrug i perioden.

**2010-2022: off.
forbrug har fulgt
lille demotræk**

Fra 2010 og til 2022 har der som tidligere nævnt ikke været sat tilstrækkelige midler af til at dække selv det lille demografiske træk, hvis man ikke indregner de produktivetsgevinster, som forskellen mellem den inputbaserede og outputbaserede beregningsmetode angiver. I tabel 1 er dette beregnet som det samlede efterslæb i det offentlige forbrug ift. den udvikling som hhv. det lille demografiske træk, det fulde demografiske træk og det forventningsjusterede træk vil have givet anledning til i forskellige perioder siden år 2000. I perioden 2010-2022 er der et efterslæb opgjort på denne måde på 23 mia. kr.⁹ Der er imidlertid to grunde til, at dette tal ikke bør stå alene.

Tabel 1 Samlet efterslæb ved forskellige træk ift. den faktiske udvikling

	Betragtet periode			
	2000-2007	2007-2010	2010 - 2022	2000-2022
	----- 2023-priser -----			
Inputbaseret mål, mia. kr.				
Lille demografisk træk*	-52	-22	23	-51
Fuldt demografisk træk*	-37	-15	58	6
Forventningsjusteret træk	21	-46	72	47
Mål korrigeret for outputbaseret produktivetsudvikling, mia. kr.				
Lille demografisk træk	-60	-26	2	-83
Fuldt demografisk træk	-47	-19	36	-30
Forventningsjusteret træk*	8	-49	50	8

Anm.: Positive tal angiver, at finansieringen har været mindre end hvad de forskellige træk ville tilsige. De træk der er markeret med * angiver de opgørelser, der anvendes i resten af notatet. Beløbene er opgjort i 2023-priser. Ved de "outputbaserede mål" er der antaget en årlig produktivetsgevinst i perioden fra 2000-2022 på 0,31 pct. Dette svarer til den målte forskel mellem det inputbaserede og det outputbaserede mål for det offentlige forbrug i perioden 2007-2021. Det offentlige forbrug er opgjort ekskl. ekstraordinære udgifter ifm. coronahåndtering. For perioden 2000-2007 foreligger der kun tal for det offentlige forbrug inklusive afskrivninger. For at gøre disse tal sammenlignelige med tallene i de efterfølgende år tallene i Finansministeriet (2023b), er det antaget at vækstraterne i årene 2000-2007 for det offentlige forbrug ekskl. afskrivninger svarer til vækstraten for det offentlige forbrug inkl. afskrivninger. Tallene er opgjort i 2023-priser, se boks 2.

Kilde: Statistikbanken NAN1 og OFF1, Finansministeriet (2022), Finansministeriet (2023a), Finansministeriet (2023b), Kraka-Deloitte (2022) samt egne beregninger.

**Men 2010 er
specielt år pga. lavt
privat forbrug**

For det første er 2010 et specielt år at bruge som basisår, fordi det offentlige forbrug i dette år var særligt højt sammenlignet med det private forbrug, sandsynligvis ikke mindst pga. den i 2010 netop overståede finanskrisen, jf. også figur 3. Det ses ved, at efterslæbene i årene 2007-2010 var betragteligt negative. Hvis man i stedet regner fra år 2000, har der været en mertilførsel på 51 mia. i forhold til hvad der er nødvendigt for at møde det lille demografiske træk.

⁹ Dette er stort set i overensstemmelse med resultatet i Finansministeriet (2023b), som regner med et efterslæb på 22 mia. kr. Den resterende forskel skyldes formentlig bl.a. afrunding af de underliggende tal.

Produktivtetsvækst i off. forbrug ændrer billedet

For det andet er det ikke sikkert, at det oplevede efterslæb er helt så stort som følge af produktivtetsforbedringer i det offentlige forbrug. Hvis man antager at det offentlige forbrug oplevede en gennemsnitlig årlig produktivtetsvækst hvert år på 0,31 pct. (forskellen mellem det inputbaserede og det outputbaserede mål for offentligt forbrug i perioden 2007-2021), har der siden 2010 været en tilførsel af midler til det offentlige forbrug som er blot 2 mia. kr. *mindre*, end hvad der er nødvendigt for at møde det lille demografiske træk, og mertilførslen set siden år 2000 vokser til 83 mia. kr.

2000-2022: Off. forbrug har fulgt fuldt demotræk...

Fra 2000 til 2022 har udviklingen i det offentlige forbrug stort set fulgt udviklingen i det (inputbaserede) fulde demografiske træk – efterslæbet er 6 mia. i tabel 1. DØRS (2020) finder ligeledes, ved anvendelse af en sammenlignelig metode, at det offentlige forbrug i perioden 1966-2019 har fulgt fremskrivningsprincipperne for det fulde demografiske træk.

... og forventnings-træk hvis man tager højde for udvikling i produktivitet

Hvis man korrigerer for produktivtetsforbedringer i det offentlige forbrug siden 2007, og antager, at der har fundet årlige produktivtetsforbedringer af samme størrelsesorden sted fra 2000-2007, er det offentlige forbrug i perioden 2000-2022 vokset med 30 mia. mere, end hvad det fulde demografiske træk ville tilsige. Til gengæld svarer det til, at det forventningsjusterede træk næsten er blevet mødt – her er efterslæbet kun 8 mia. fra 2000-2022.¹⁰ Det fulde demografiske træk ikke-korrigeret for produktivtetsforbedringer og det forventningsjusterede træk korrigeret for produktivtetsforbedringer er altså stort set identiske i perioden 2000-2022. Det skyldes en relativt svag udvikling i privat forbrug (som driver udviklingen i det forventningsjusterede træk) relativt til udviklingen i BNP (som driver udviklingen i det fulde demografiske træk). Som det fremgår af det følgende afsnit, forventes denne forskel i udviklingen ikke at fortsætte.

Boks 2 Omregning til 2023-priser

Datakilderne til beregningerne i dette notat er som udgangspunkt i kædede 2010-priser. For at anskueliggøre beløbene i nutidens priser, er priserne søgt omregnet til 2023-priser. En udfordring i denne henseende er, at der kun findes et prisindeks for det offentlige forbrug frem til og med 2021. I dette notat er omregningen til 2023-priser derfor foretaget med den implicite BNP-deflator i stedet. I perioden fra 2010 til 2021 har de implicite deflaterer for BNP og det offentlige forbrug udviklet sig ens (begge er steget med 15 pct.), og afvigelsen i et enkelt år har aldrig været mere end 2 pct. point. Den eventuelle afrundingsfejl som følge af at anvende BNP-deflatoren for det offentlige forbrug fra 2021 til 2023 er derfor formentlig begrænset.

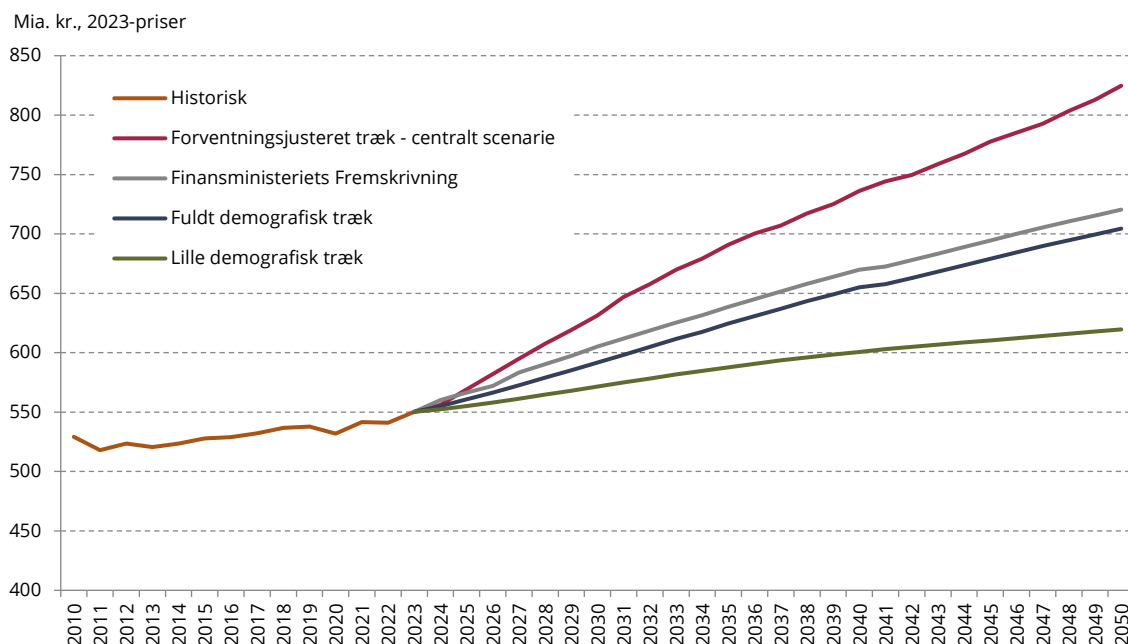
Forskelle mellem træk fra 2024-2050

6. Fremskrevet finansieringsbehov

I det følgende undersøger vi de forventede forskelle mellem det lille og det fulde demografiske træk samt det forventningsjusterede træk i en prognose fra 2024-2050. I opgørelsen tager vi udgangspunkt i inputmetoden i opgørelsen af det lille og det fulde demografiske træk i overensstemmelse med Finansministeriets almindelige opgørelsesmetode, samt i outputmetoden i opgørelsen af det forventningsjusterede træk (markeret med * i tabel 1).

¹⁰ Intuitivt svarer denne øvelse til at man i Figur 3 hæver offentligt forbrug pr. bruger til samme indeksniveau som privat forbrug pr. bruger i år 2000 og tillige antager produktivtetsgevinster i det offentlige i perioden 2000-2007 svarende til den gennemsnitlige årlige gevinst i perioden 2007-2021 (0,31 pct. p.a.).

Figur 6 Offentligt forbrug, ekskl. afskrivninger, målt ved forskellige udgiftstræk



Anm.: Skøn for midlertidige corona-udgifter siden 2020 er fratrukket opgørelsen af det offentlige forbrug vha, Finansministeriet (2023b). Tallene er opgjort i 2023-priser, se boks 2. Udgiftstrækkene følger Finansministeriets fremskrivningsprincipper og er dermed opgjort uden indregning af produktivetsgevinster, bortset fra det forventningsjusterede træk, hvor der i det centrale scenarie er antaget en årlig produktivetsforbedring i det offentlige forbrug på 0,31 pct. p.a.

Kilde: Statistikbanken NAN1 og OFF1, Finansministeriet (2022), Finansministeriet (2023a), Finansministeriet (2023b), Kraka-Deloitte (2022) samt egne beregninger.

Forventningsjusteret træk er størst

I figur 6 er Finansministeriets fremskrivning af det demografiske træk og det fulde demografiske træk sammenstillet med Krakas opgørelse af det forventningsjusterede træk frem til 2050.¹¹ Det forventningsjusterede træk er højere end det fulde demografiske træk, som igen er højere end det lille demografiske træk igennem hele perioden.

Det ekstra forventningstræk er 0,5 pct. om året

Set over perioden 2024-2050 forventes det private forbrug at vokse med 1,4 pct. i gennemsnit om året. Det nominelle offentlige forbrug pr. bruger forventes at vokse med 0,6 pct. i gennemsnit. Hvis produktivetsvæksten i det offentlige er på samme niveau som i perioden 2007-2021 (0,31 pct. om året), er der et årligt ikke-dækket forventningstræk på 0,5 pct. om året.

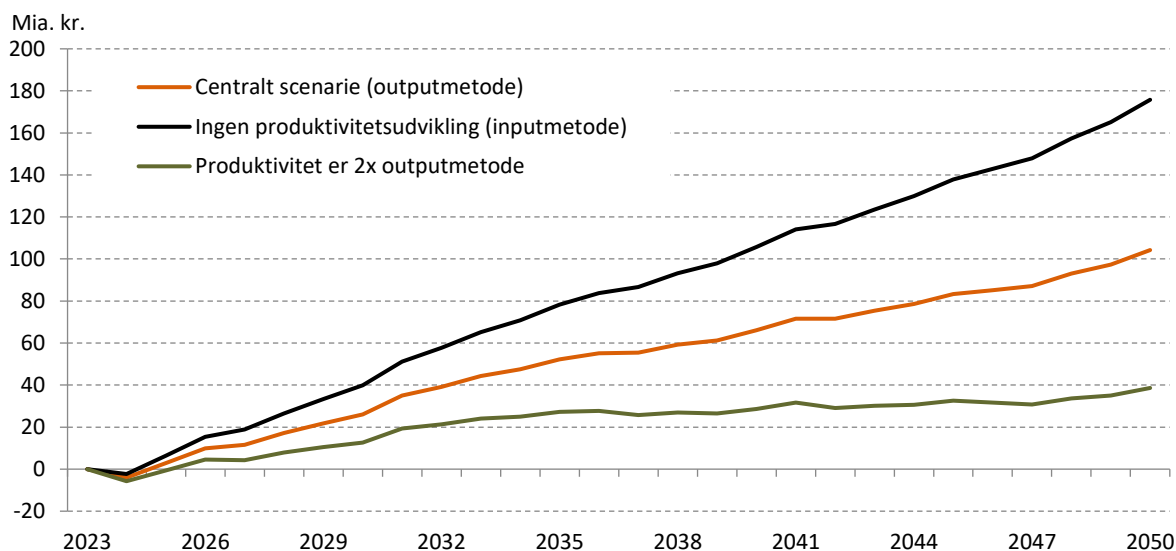
Forskel illustrerer potentielt ekstra ressourceforbrug

Forskellen mellem det fulde demografiske træk og det forventningsbaserede træk kan tolkes som et skøn for det ekstra ressourceforbrug i form af udbygningen af de ydelser, som det offentlige i dag leverer, som er nødvendig for at ydelserne kan følge med fremgangen i de ydelser, som i dag købes på det private marked. Det er et politisk valg, hvordan forventningstrækket skal imødekommes, som beskrevet i afsnit 4. Hvis det ikke imødekommes med en tilførsel af midler til det offentlige, kan det i stedet blive mødt ved hjælp af private ydelser. Skønnet for behovet er stigende gennem perioden fra 2023 og frem til 2050, jf. figur 7.

¹¹ Finansministeriets fremskrivning af de offentlige udgifter fra 2023 er ikke helt sammenfaldende med det fulde demografiske træk. Det skyldes justeringer af de offentlige udgifter i Finansministeriets fremskrivning i perioden inden 2030. Med start i 2030 er der den samme vækst i det fulde demografiske træk som i Finansministeriets fremskrivning, hvilket er i overensstemmelse med principperne beskrevet tidligere i dette notat.

I det centrale skøn, hvor produktivitsudviklingen i det offentlige forbrug følger den historiske produktivitsudvikling målt vha. outputmetoden, er det yderligere ressourcebehov steget til 104 mia. kr. årligt i 2050.

Figur 7 Yderligere ressourcebehov ved det forventningsjusterede træk ift. Finansministeriets fremskrivning



Anm.: Figuren viser forskellen mellem det fulde demografiske træk og det forventningsjusterede træk i figur 6. Kurven for det centrale scenarie er forskellen mellem "Forventningsjusteret træk – centralt scenarie" og "Finansministeriets fremskrivning" i figur 6. Tallene er opgjort i 2023-priser, se boks 2. I det centrale scenarie er antaget en årlig produktivitsforbedring i det offentlige forbrug på 0,31 pct. p.a.

Kilde: Statistikbanken NAN1, Finansministeriet (2022), Finansministeriet (2023a), Finansministeriet (2023b), Kraka-Deloitte (2022) samt egne beregninger.

Fremskrivninger er behæftet med stor usikkerhed...

Fremskrivningen er behæftet med stor usikkerhed. Det gælder for ethvert skøn, der kigger så langt ud i fremtiden. Fx har den store nettotilgang af udenlandsk arbejdskraft til Danmark bidraget betydeligt til de offentlige finanser i de seneste årtier. Hvorvidt dette vil fortsætte fremover er behæftet med betydelig usikkerhed. Analysen følger på dette, såvel som i alle andre aspekter Finansministeriets skøn på området, og analysen belyser dermed den isolerede effekt af forventningspresset på de ydelser der i dag er offentligt finansierede.

... og det gælder særligt forventningseffekten...

Usikkerheden ved fremskrivningen er endnu større for det forventningsbaserede skøn, hvor andre metodemæssige valg omkring beregningen ville have resulteret i andre skøn. På den ene side kan skønnet være overvurderet, fordi det tager udgangspunkt i, at forbrugere vil have lige store reale stigninger i de tjenester, der i dag leveres af det offentlige og de varer og tjenester, der i dag leveres privat. Hvis forbrugere substituerer over mod de varer, der bliver relativt billigere pga. relativt højere produktivitsvækst, vil det trække i retning af, at skønnet er overvurderet. På den anden side kan skønnet være undervurderet, hvis forbrugere i takt med at de bliver rigere ønsker at bruge en større og større andel af deres samlede forbrug på de typer af tjenester, der i dag leveres af det offentlige, fx sundhed og pleje.

... pga. offentlig produktivitsudvikling

Udviklingen i produktiviten i offentlig service er afgørende for størrelsen af det forventningsjusterede træk. I det centrale scenarie er der taget udgangspunkt i, at udviklingen i den offentlige produktivitet også fremadrettet er på samme niveau som den har været siden 2007, dvs. en årlig vækst på 0,31 pct. Der er både argumenter, der trækker i retning af, at dette er for lavt og for højt. På den ene side kan nye teknologier som fx AI medvirke til, at øge produktiviten i servicefag ift. det historiske niveau. På den anden side kan en del

af produktivetsgevinsterne siden 2007 skyldes, at en strammere styring af den offentlige økonomi har gjort det muligt at høste en række engangsgevinster på produktiviteten. Dertil kommer, at det outputbaserede mål, som tager højde for udviklingen i mængder, men ikke i kvalitet, både kan over- og undervurdere udviklingen i kvalitetsjusterede mængder af leveret service.

Derfor viser Figur 7 også 2 følsomhedsberegninger

På grund af disse usikkerheder illustrerer vi i figur 7 også forskellen mellem det forventningsjusterede træk og Finansministeriets fremskrivning af de offentlige udgifter i både det centrale scenarie for det forventningsjusterede træk samt i to følsomhedsberegninger med alternative antagelser om produktiviteten i det offentlige forbrug. Hvis man anvender den inputbaserede opgørelse af det offentlige forbrug, og dermed antager, at der ingen produktivetsforbedring er på arbejdskraftssiden i det offentlige, stiger ressourcebehovet til 176 mia. i 2050. Hvis man omvendt antager, at det outputbaserede mål undervurderer de reelle produktivetsgevinster i det offentlige, nedjusteres ressourcebehovet. Hvis produktivetsvæksten konkret antages at være dobbelt så stor som forskellen mellem Danmarks Statistiks input- og outputbaserede mål, dvs. 0,62 pct. frem for 0,31 pct. per pr, er ressourcebehovet blot 39 mia. i 2050.

Sammenligning med produktivitet i privat service

For at få en idé om spændet for mulighederne for produktivetsvækst i det offentlige, kan man sammenligne med produktivetsudviklingen i sammenlignelige dele af den markeds-mæssige økonomi. Den offentlige produktion består primært af serviceydelser, og den historiske produktivetsudvikling i den markeds-mæssige serviceproduktion, sammenholdt med den historiske udvikling i anden markeds-mæssig produktion, kan derfor anvendes til at give et fingerpeg om, hvor stor produktivetsvæksten i det offentlige kan være fremadrettet. Fra 1967 til 2021 var arbejdsproduktivetsvæksten i markeds-mæssige tjenesteydende erhverv ekskl. boliger og udlejning af erhvervsjendomme i gennemsnit 2,3 pct. om året.¹² I private byerhverv var produktivetsvæksten i gennemsnit 2,6 pct. om året i samme periode. Produktivetsudviklingen var således 0,3 pct.-point svagere årligt i de tjenesteydende erhverv end i de private byerhverv. Finansministeriet (2023a) forventer en gennemsnitlig, årlig produktivetsvækst i private byerhverv på 1,3 pct. om året fra 2024-2050. Hvis forskellen til serviceerhvervenes produktivetsvækst bliver ligesom perioden 1967-2021, og hvis denne forskel kan bruges som et pejlemærke for den offentlige produktivetsvækst fremadrettet, kunne et bud på den fremtidige offentlige produktivetsvækst være 1,3 pct., fratrukket den historiske forskel på 0,3 pct.-point, dvs. 1,0 pct. om året. En produktivetsvækst på dette niveau ville helt eliminere Baumols omkostningssyge frem mod 2050.

Store forskelle mellem servicebrancher...

Men der er store forskelle på produktivetsudviklingen i forskellige private, tjenesteydende erhverv. Hvis man ser bort fra de tre internationalt konkurrenceudsatte servicebrancher engroshandel, telekommunikation og IT- og informationstjenester fra produktivetsopgørelsen, var der i perioden 2000-2017 en årlig produktivetsvækst i de resterende servicebrancher på blot 0,1 pct. om året (Dansk Industri, 2018).¹³ Det var i perioden dermed en forskel fra servicebranchen fraset de tre brancher og til de private byerhverv på 1,4 pct.-point om året, hvilket er lidt mere end den forventede, fremtidige produktivetsvækst i de private byerhverv på 1,3 pct. om året. Ved brug af samme metode som ovenfor, svarer det således til nul – eller endda en svagt negativ – produktivetsvækst i det offentlige. Dette er i nærheden af produktivetsvæksten i fx frisørbranchen fra 1967 til 2021, hvor der blot var en årlig produktivetsvækst på 0,1 pct. De tre internationalt konkurrenceudsatte servicebrancher er i høj grad afhængig af teknologiske landvindinger, særligt indenfor IT, som muliggør produktivetsforbedringer. I store dele af det offentlige forbrug, som fx ældrepleje og pasning af børn er det sværere at se, hvordan sådanne teknologiske løsninger kan øge

¹² Kilde: Statistikbanken NP25 og egne beregninger.

¹³ I samme periode var væksten 1,2 pct. for den samlede tjenestebranche og 1,5 pct. for de private byerhverv.

produktiviteten i samme grad år efter år. I nogle dele af den offentlige sektor, såsom administration, forvaltning og forsvar, kan man bedre forestille sig, at fx IT og digitalisering faktisk skaber produktivitetsvækst.

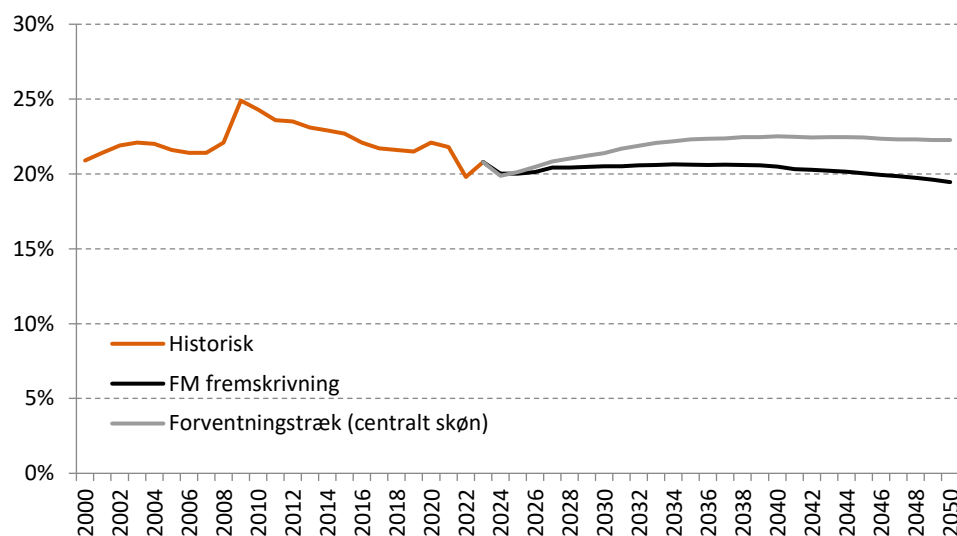
... illustrerer usikkerhederne ved sammenligningen

Sammenligningen af produktivetsudviklingen i det offentlige med produktivetsudviklingen i de private tjenesteydende erhverv illustrerer hvor store usikkerhederne er om den fremtidige produktivetsvækst i det offentlige. Det anvendte følsomhedsscenario i denne beregning med en offentlig produktivetsvækst på 0,62 pct. årligt, og dermed ca. 0,7 pct.-point under den generelle produktivetsudvikling, ligger omtrentligt midt mellem de to yderpunkter i det ovenfor beskrevne spænd mellem alternative bud på en offentlig produktivetsvækst funderet i en simpel parallelisering til privat serviceproduktion.

Forventningstræk: 2 pct. point yderligere af BNP i 2050.

Selvom der potentielt skal bruges et betydeligt milliardbeløb i enten offentligt eller privat regi i 2050 på at dække de ændrede forventninger, skal det ses i sammenhæng med størrelsen af den samlede økonomi, som også vokser i denne periode. Hvis man dækkede hele det forventningsjusterede træks centrale scenarie med yderligere offentligt forbrug, ville det svare til at det offentlige forbrugs andel af BNP steg med knap 3 pct. point fra 19,5 pct. til 22,3 pct. i 2050, jf. figur 8. Det svarer stort set til det gennemsnitlige niveau i perioden 2000 til 2019.

Figur 8 Eksempelberegning: Det offentlige forbrug ekskl. afskrivninger som andel af BNP



Anm.: Pga. databegrænsninger og udfordringer omkring kædede værdier, særligt manglen på et prisindeks for det offentlige forbrug i fremskrivningsperioden, adskiller beregningerne i denne figur sig lidt fra andre beregninger i notatet. Den historiske serie samt "FM fremskrivning" tager direkte udgangspunkt i Finansministeriet (2023a), og forventningstrækket er beregnet som en forøgelse af FM-fremskrivningen, som svarer til den relative forskel mellem de to serier i figur 6. I modsætning til figurerne i resten af notatet fraregner denne figur ikke ekstraordinære coronaudgifter.

Kilde: Statistikbanken tabel: NAN1 og NP25, Finansministeriet (2022), Finansministeriet (2023a), Finansministeriet (2023b), Kraka-Deloitte (2022) samt egne beregninger.

7. Litteratur

Dansk Industri (2018). 17 mia. kr. i gevinst med højere produktivitet i servicesektoren

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

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

Finansministeriet (2023a): Danmarks Konvergensprogram 2023. 23. maj 2023.

Finansministeriet (2023b): Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 165 (Alm. del) af 18. april 2023.

Kraka-Deloitte (2022): Den offentlige sektor - velfærdsstatens juvel?. <https://sgn-ation.dk/rapporter/rapport-11-Den-offentlige-sektor-velfaerdsstatens-juvel>

Bilag - tilbageføring af demografisk træk til 1980

**Finansministeriet
opgør demotræk
tilbage til år 2000**

Finansministeriets beregning af væksten i det demografiske træk går tilbage til år 2001. Vi har udviklet en metode til at beregne væksten i det demografiske træk tilbage til 1980, for at kunne analysere udviklingen i forbrug pr. bruger over et længere tidsperspektiv.

**Kollektivt og
individuel
offentligt forbrug**

Det offentlige forbrug består af hhv. individuelt og kollektivt offentligt forbrug, som adskilles af, hvorvidt det er muligt at henføre forbruget til en konkret bruger, som fx ved en behandling i sundhedsvæsenet eller en vuggestues udgifter til pasning af børn, eller om det er mere kollektivt forbrug, som fx politi og militær, eller mere generel administration, herunder også af sundheds- og børnepasningsområdet.

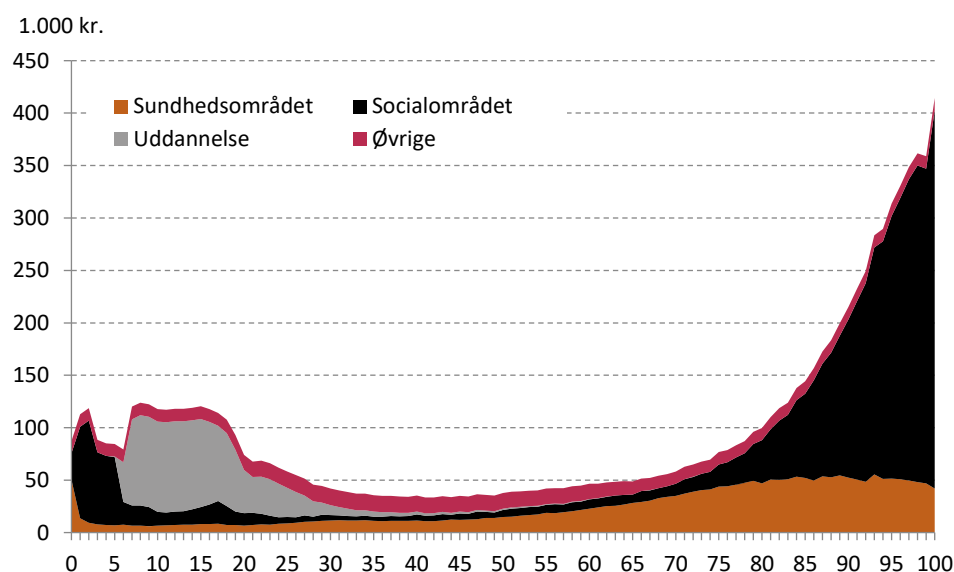
**Kollektivt
fremskrives med
samlet
befolkningsvækst**

Det kollektive offentlige forbrug fremskrives med den generelle befolkningsudvikling, da det ikke giver mening at forsøge at individualisere disse udgifter. Men for de individuelle udgifter kan man forsøge at beregne det demografiske træk mere præcist, så det tager højde for hvilke grupper i befolkningen, der benytter det offentlige forbrug mest.

**Alder er vigtig
faktor for
individuel forbrug**

Særligt alder er en vigtig baggrundsfaktor for trækket på individuelt offentligt forbrug. Således bruger det offentlige i gennemsnit ca. 3,5 gang mere på et barn i skolealderen end på en gennemsnitlig 42-årig. De største forbrugere af individuelt offentligt forbrug er de ældste borgere, hvor en gennemsnitlig 82-årig har et udgiftstræk svarende til børn i skolealderen, og de gennemsnitlige forbrugsudgifter stiger stærkt for aldersgrupperne over 80, jf. Figur 9.

Figur 9 Aldersfordelt træk på individuelt offentligt forbrug



Anm.: 2015-tal. Opdelingen er anderledes i kilden, men følger i denne figur det demografiske trækets underkomponenter. Under øvrige serviceydelse indgår udgifterne til bl.a. den aktive beskæftigelsesindsats og asyl.

Kilde: Finansministeriet: "Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2015", februar 2018.

**Estimation af
demotræk i årene
2001-2020**

Estimation af samlet demografisk træk

For at kunne tilbageføre det demografiske træk har vi estimeret sammenhængen mellem befolkningsvækst og demografisk træk i perioden 2001-2020. Dermed kan det demografiske træk estimeres på baggrund af befolkningsudviklingen i de år, hvor det ikke er tilgængeligt.

kraka

Beregning via vægtet og uvægtet befolkningsvækst

Da det samlede demografiske træk består dels af kollektivt og dels af individuelt offentligt forbrug, benyttes to befolkningsvækstrater: Dels den rå befolkningsvækstrate, dels en vægtet vækstrate, som er udregnet fra befolkningsvæksten fordelt på alder, vægtet med hvor meget de enkelte aldersgrupper trækker, som beskrevet i Figur 9. Det bør noteres, at de demografiske træk i FM's opgørelser er angivet med blot én decimals nøjagtighed, hvilket gør det lidt sværere at opnå et præcist estimat, da afrunding svarer til datastøj, når en værdi, der fx er 0,5314 omsættes til 0,5000 pga. afrundingen.

Demografisk træk opgøres af FM på 5 områder

For bedst muligt at udnytte den tilgængelige information, er der estimeret et demografisk træk på de fem områder, som Finansministeriet opgør det demografiske træk på. Disse estimater er så samlet til ét skøn for det samlede demografiske træk.

Simpel estimation af hvert område

Vores foretrukne model er et sæt af simple lineære regressioner med en konstant. Den afhængige variabel er i hver af regressionerne Finansministeriets opgørelse af det demografiske træk på de fem områder, som fremgår i figur 9. For de områder, hvor individuelt offentligt forbrug kan opgøres, anvender vi den vægtede befolkningsvækst som uafhængig variabel. Vægten for de enkelte årgange er taget fra det aldersfordelte træk på offentligt forbrug som vist i Figur 9. For kollektivt offentligt forbrug og fritid og kulturområdet anvendes den generelle befolkningsvækst som uafhængig variabel, jf. beskrivelsen ovenfor, og derfor estimeres også uden konstant.

Simpel model har generelt god forklaringskraft

For alle områder er der en klar, om end ikke perfekt, sammenhæng mellem den vægtede befolkningsvækst og Finansministeriets opgørelse af det demografiske træk på området. Den simple model forklarer generelt størrelsen på det demografiske træk godt, med en R^2 som svinger mellem 0,86 (for socialområdet) og 0,98 (kollektivt offentligt forbrug og kultur og fritid), jf. Tabel 2.

Høj statistisk signifikans for vægtet befolkningstal...

Som ventet er sammenhængen næsten 1:1 og stærkt signifikant for kultur og fritid samt kollektivt offentligt forbrug, da disse alene bestemmes af befolkningsvæksten. Blandt de øvrige områder med individuelt fordelte udgifter er signifikansen høj, om end det varierer meget hvor tæt den vægtede befolkningsvægt hænger sammen med det opgjorte demografiske træk i estimationen.

Tabel 2 Estimation af demografisk træk på befolkningsvækstrater

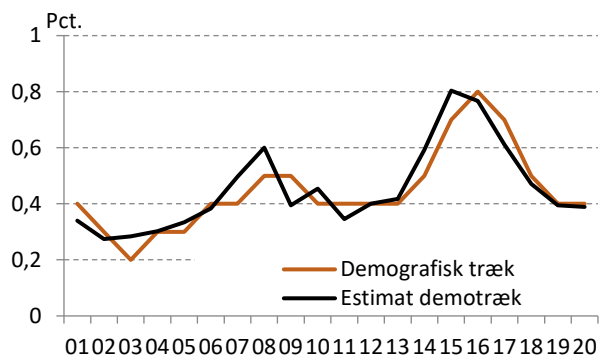
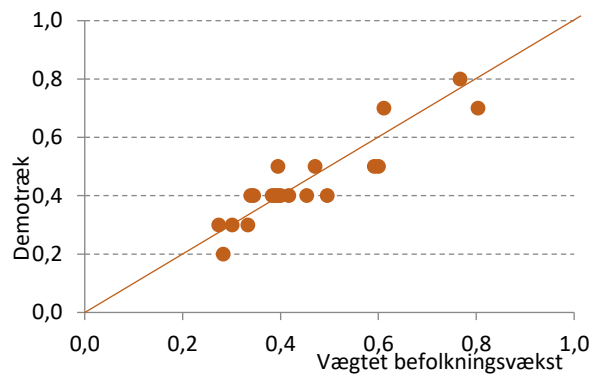
	Konstant	Koefficient	P-værdi	R ²
Undervisningsområdet	0,146	0,671	0,00000**	0,95
Sundhedsområdet	-0,301	1,096	0,00000**	0,90
Socialområdet	-0,066	0,475	0,00000**	0,86
Kultur og fritid	-	0,996	0,00000**	0,98
Kollektivt forbrug	-	0,996	0,00000**	0,98

Anm.: ** signifikant på et <1 pct. niveau. P-værdier er per definition altid positive, så når de fremgår som 0 med fem decimaler, er der altså blot tale om et meget, meget lille tal.

Kilde: Egne beregninger på Statistikbanken FOLK2 og Finansministeriet

... samt en god forklaring af data

De forskellige estimater for hvert enkelt år samles derefter til et estimat for det samlede demografiske træk, ved at vægte med områdets andel af offentligt forbrug. Estimationen giver overordnet set en meget pæn forklaring af det demografiske træk i perioden 2001-2020, jf. Figur 10. Dermed kan ligningerne gengivet i Tabel 2 anvendes til at estimere demografisk træk på områderne i 1981-2000, som så igen aggregeres til et samlet skøn for demografisk træk i perioden.

Figur 10 Demografisk træk og estimeret demografisk træk svarende til de sammenvæjede befolkningsvækstrater
Figur 10.a Faktisk og estimeret demografisk træk

Figur 10.b X-Y plot af faktisk og estimeret demografisk træk


Kilde: Egne beregninger på Statistikbanken FOLK2 og OFF24, ADAMs 2018-databank og Finansministeriet