



FINANSMINISTERIET

Økonomisk Analyse: Udviklingen i de offentlige udgifter fra 2000 til 2017

Maj 2018

2018

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Denne publikation er udarbejdet af
Finansministeriet
Center for udgiftspolitik og modernisering
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Elektronisk publikation:
ISBN: 978-87-93531-42-0

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside
fm.dk

Udviklingen i de offentlige udgifter fra 2000 til 2017

Indledning

I det følgende præsenteres udviklingen i de offentlige udgifter fra 2000 til 2017. Denne periode er usædvanlig, idet den danske økonomi indenfor relativt få år gennemgår markant forskellige forløb. Perioden afspejler således en årrække med højkonjunktur, en periode med lavkonjunktur i form af den økonomiske og finansielle krise og efterfølgende en periode med genopretning og tilpasning af den danske økonomi.

Effekterne af de forskellige økonomiske situationer er klart afspejlet i de offentlige udgifter, og analysen giver således et indtryk af udgiftsudviklingen under forskelligartede omstændigheder, hvilket ikke tidligere er blevet beskrevet på tilsvarende vis.

Udgiftsudviklingen beskrives i denne analyse på baggrund af nationalregnskabets definitioner, *jf. boks 2*. Det betyder bl.a., at udgifterne i analysen ikke kan sammenlignes direkte med fx bevillingerne på finansloven eller udgifterne i de kommunale og regionale budgetter og regnskaber.

Afsnit 1 præsenterer udviklingen i og sammensætningen af de samlede offentlige udgifter, mens de efterfølgende afsnit fokuserer på udvalgte udgiftstyper, navnlig det offentlige forbrug, indkomstoverførslerne og de offentlige investeringer, *jf. boks 3*.

De udvalgte udgiftstyper introduceres nærmere i de enkelte afsnit, hvor der også redegøres for udviklingen i relevante underperioder med et overordnet fokus på perioderne fra 2000 til 2010 og fra 2010 til 2017. Endvidere opdeles hver udgiftstype på underområder, der muliggør en mere detaljeret analyse. For forbrugsudgifterne og investeringerne inkluderer underområderne bl.a. sundheds-, social- og uddannelsesområdet, som er beskrevet nærmere i appendiks. Udviklingen i indkomstoverførslerne belyses i stedet fordelt på ydelsestyper, herunder pensioner, SU, sygedagpenge og kontanthjælp mv.

Boks 1**Hovedkonklusioner i analysen**

- De offentlige udgifter som andel af BNP (udgiftstrykket) udgjorde 51 pct. i 2017 og er omtrent på niveau med perioden før den økonomiske krise i slutningen af 2000'erne. Hvis man ser bort fra renteudgifter, er udgiftstrykket lidt højere end før krisen.
- Internationalt set har Danmark et af de højeste udgiftstryk blandt OECD-landene (nr. 3 i 2016).
- Når der ses bort fra renteudgifter svarer udgiftsudviklingen til en realstigning på ca. 136 mia. kr. eller 14½ pct. i perioden fra 2000 til 2017.
- De stigende offentlige udgifter er primært drevet af øgede forbrugsudgifter på sundhedsområdet, der i faste priser er steget med 50 mia. kr. fra 2000 til 2017 svarende til en forøgelse på 43¼ pct. Samtidig er udgifterne til folkepension og tjenestemandspensioner steget med 54 mia. kr. svarende til en forøgelse på 50 pct. Dertil kommer bl.a. øgede udgifter til SU, der i faste priser er steget med 9 mia. kr., hvilket er en forøgelse på 78 pct.
- Udgifterne til offentlige investeringer er steget med ca. 19 mia. kr. i faste priser fra 2000 til 2017, svarende til ca. 35 pct.
- I modsat retning trækker bl.a. renteudgifter, der fra 2000 til 2017 er reduceret fra 3¼ pct. af BNP til 1 pct. af BNP. De lavere renteudgifter afspejler dels, at gælden blev nedbragt frem mod den økonomiske krise, og dels at lave renter efterfølgende har sikret lave renteudgifter trods stigende gæld.
- Udgifterne til efterløn er faldet med 16 mia. kr. i faste priser svarende til 58 pct., udgifterne til dagpenge mv. er faldet med 14 mia. kr. i faste priser svarende til godt 24 pct., og forbrugsudgifterne til forsvaret er faldet med ca. 6 mia. kr. i faste priser svarende til godt 19 pct. fra 2000 til 2017.

1. Udviklingen i de offentlige udgifter

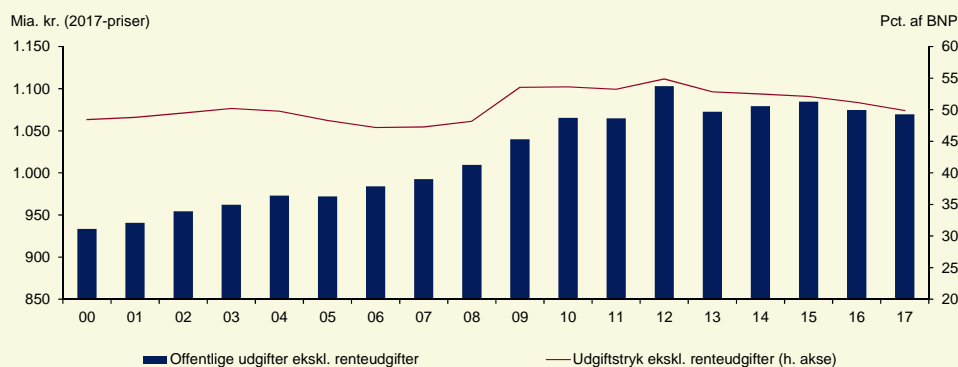
I 2017 udgjorde de samlede offentlige udgifter knap 1.100 mia. kr. Målt i 2017-priser er de primære offentlige udgifter – dvs. de offentlige udgifter ekskl. renteudgifter – steget med 136 mia. kr. siden 2000. Det svarer til en gennemsnitlig årlig realvækst på 8 mia. kr. eller ca. ¾ pct.

Udviklingen i de offentlige udgifter kan blandt andet henføres til en stigning i udgifterne til offentligt forbrug, dvs. de udgifter der anvendes til at producere offentlige velfærdsydelser som fx hospitalsoperationer, daginstitutionspladser, uddannelse, forsvar, politi mv. Også udgifterne til offentlige indkomstoverførsler, som fx folkepension, førtidspension og SU, og udgifter til offentlige investeringer i fx infrastruktur mv. er vokset siden 2000.

Udgiftstrykket – de primære offentlige udgifter som andel af den samlede økonomi – udgjorde 50 pct. af BNP i 2017, og de primære offentlige udgifter i Danmark udgør dermed halvdelen af den samlede økonomi.

Udgiftstrykket ligger aktuelt 1½ pct.-point højere end niveauet i 2000, men har i perioden udvist betydelig udsving, *jf. figur 1*.

Figur 1
Udgiftstryk og udgiftsudvikling (ekskl. renteudgifter) fra 2000 til 2017



Anm.: De offentlige udgifter er opgjort på nationalregnskabsform, jf. boks 2. Renteudgifter er ekskluderet fra opgørelsen, da renteudgifterne ikke har tilknyttet en deflator i nationalregnskabet og derfor som udgangspunkt ikke fastprisberegnes. De øgede udgifter i 2012 afspejler primært engangsudgifter forbundet med tilbagebetalingen af efterlønsbidrag på ca. 28½ mia. kr.

Kilde: Danmarks Statistik.

Udviklingen i udgiftstrykket siden år 2000 afspejler blandt andet en kraftig stigning fra 2008 til 2010. Det skal ses i lyset af det økonomiske tilbageslag, hvor de offentlige udgifter steg, og der var tilbagegang i BNP. Den begrænsede vækst i de offentlige udgifter samtidig med fremgang i BNP har medført et faldende udgiftstryk siden 2010, herunder særligt fra 2015 til 2017, jf. figur 1.

Boks 2

Opgørelse af de offentlige udgifter

Opgørelsen af de offentlige udgifter følger Danmarks Statistiks afgrænsning af den offentlige sektor og er foretaget på nationalregnskabsform. Det indebærer bl.a., at udgifterne ikke umiddelbart kan sammenlignes med bevillinger afsat på finansloven eller udgifter konteret på den kommunale eller regionale kontoplan. Eksempelvis vil en given bevilling på finansloven kunne indeholde forskellige udgiftstyper, mens hver enkelt udgiftstype opgøres for sig i nationalregnskabet, jf. boks 3. Nationalregnskabet's opgørelse af fx uddannelsesområdet vil således afvige fra bevillingerne til undervisningsministeriet og uddannelses- og forskningsministeriet, ligesom social beskyttelse i nationalregnskabet ikke kan sidestilles med socialområdet i den kommunale kontoplan. De offentlige udgifter i nationalregnskabet omfatter staten, herunder selvejende institutioner, kommuner, regioner, a-kasser og en række offentlige virksomheder, fx DR og Banedanmark.

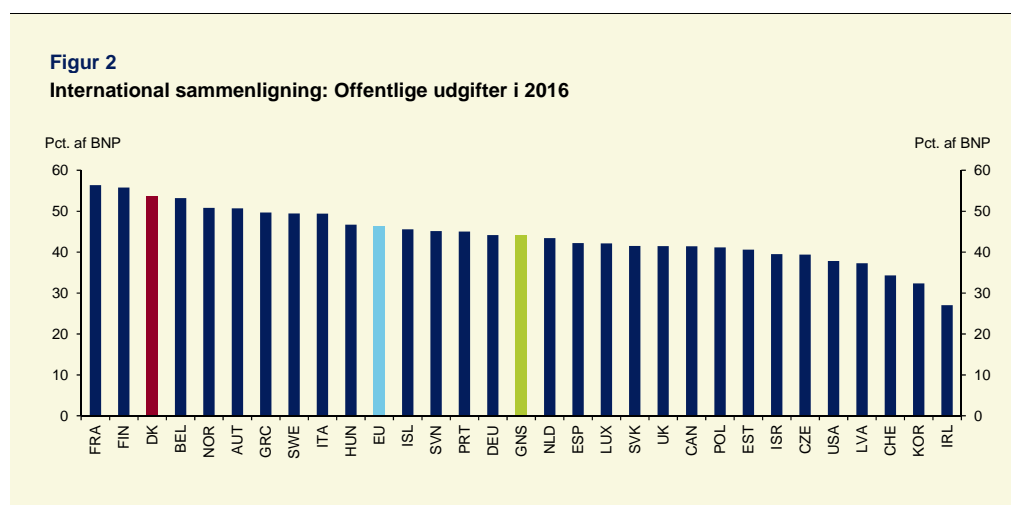
Der er foretaget fastprisberegninger ud fra en række deflatorer i nationalregnskabet. Deflatorer er indeks, der bruges til at omregne et beløb fx fra 2000-priser til 2017-priser. Indregning af en deflator tager dermed højde for den prisudvikling, der har været på bestemte udgiftstyper. Med deflatorer kan man beregne, fx hvad 1 mia. kr. i 2000-priser svarer til i 2017-priser. Det er relevant for at sammenligne udgifter over år, da det dermed kan beskrives, hvor stor en del af udviklingen i løbende priser, der kan henføres til pris- og lønudvikling, og hvor meget, der kan forklares med udviklingen i mængden af producerede ydelser.

Omregningen af udgifterne i de enkelte års priser til faste 2017-priser er forbrug og investeringer foretaget med de eksisterende deflatorer i nationalregnskabet. De offentlige overførsler er deflateret med satsreguleringsprocenten. Den reale vækst i overførselsudgifterne afspejler dermed ændringer i modtagergrundlaget, herunder ændret sammensætning, og diskretionære ændringer i overførselssystemet. Subsidier og øvrige udgifter er deflateret med BNP-deflatoren. Renteudgifter har ikke tilknyttet en deflator, og opgørelser i faste priser er derfor eksklusiv renteudgifter.

Det danske udgiftstryk i international sammenhæng

Udgiftstrykket i Danmark er blandt de højeste i OECD. Ifølge OECD's opgørelse¹ var Danmarks udgiftstryk på knap 54 pct. af BNP i 2016. Det er næsten 10 pct.-point højere end gennemsnittet blandt OECD-landene, der lå på ca. 44 pct. af BNP, *jf. figur 2*.

Udgiftstrykket i Danmark er således højere end i en række andre lande, vi almindeligvis sammenligner os med, fx Sverige, Norge, Belgien og Holland. Kun Finland og Frankrig i denne gruppe af lande havde i 2016 højere offentlige udgifter som andel af BNP.



Anm.: Figuren angiver udviklingen i udvalgte OECD-lande. "GNS" angiver gennemsnittet for de viste lande, mens "EU" angiver gennemsnittet for EU-landene.

Kilde: OECD.

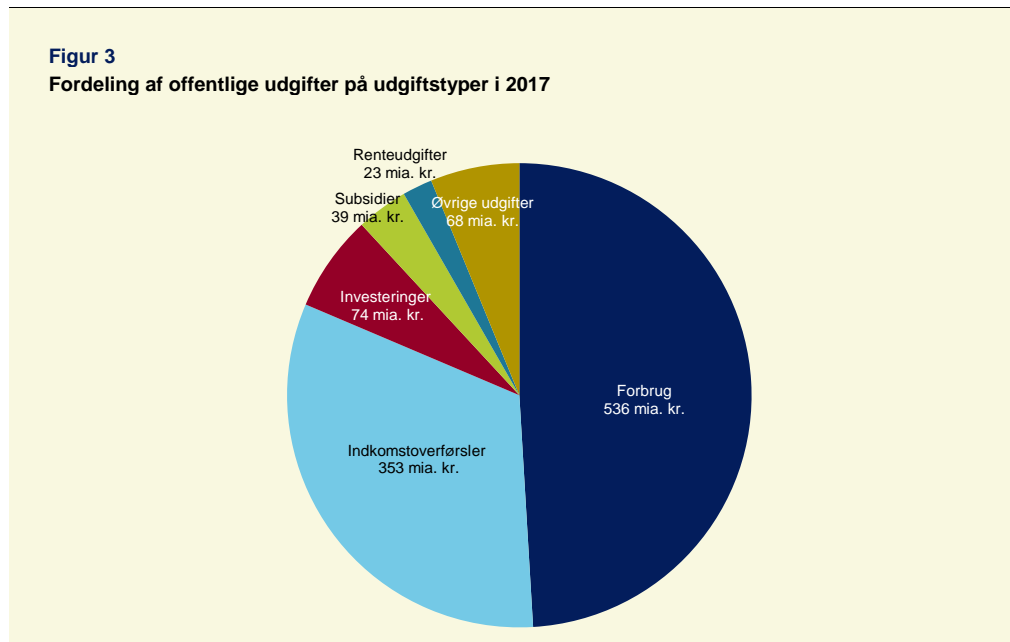
Man skal være forsigtig med at sammenligne udgifter og udgiftstryk på tværs af lande, idet opgørelserne fx ikke tager højde for indretningen af landenes velfærdssystemer, forskelle i befolkningssammensætninger mv. Det danske velfærdssystem er i overvejende grad skattefinansieret på linje med fx de øvrige nordiske lande. En sammenligning af udgiftstryk på tværs af lande vil dog give et overordnet billede af den offentlige økonomis størrelse relativt til landenes samlede økonomier.

Sammensætning af de offentlige udgifter

Det offentlige forbrug udgjorde 536 mia. kr. i 2017, svarende til omtrent halvdelen af de samlede offentlige udgifter og er dermed klart den største post i de offentlige udgifter. Den næststørste udgiftspost er de offentlige indkomstoverførs-

¹ Opgørelsen af de samlede offentlige udgifter i resten af kapitlet afviger fra Danmarks Statistiks og OECD's opgørelse. Udgiftstrykket i resten af kapitlet tager afsæt i en opgørelse, hvor alle delelementer af det offentlige forbrug – herunder imputerede udgifter i form af afskrivninger og indtægter i form af salg af varer og tjenesteydelser – henføres til udgiftssiden.

ler, der udgjorde 353 mia. kr. i 2017 svarende til omtrent en tredjedel af de samlede offentlige udgifter, *jf. figur 3*.



Anm.: Fordelingen af offentlige udgifter på udgiftstyper er foretaget ud fra regnskabstal for finansåret 2017 på nationalregnskabsform. Øvrige udgifter dækker bl.a. over kapitaloverførsler, overførsler til Færøerne og Grønland samt bidrag til EU's budget.

Kilde: Danmarks Statistik.

Fordelingen af de offentlige udgifter afspejler, at den offentlige sektor løser mange og relativt forskelligartede opgaver, *jf. boks 3*.

Boks 3

Offentlige udgiftstyper

Forbrug

Det offentlige forbrug består primært af udgifter til aflønning af ansatte og varekøb ifm. produktion og aktiviteter i den offentlige sektor, fx medicin eller undervisningsmaterialer.

Der er således tale om udgifter til daglig drift af den offentlige sektor, som spænder over en lang række forskellige opgaver fra fx knæoperationer, undervisning eller børnepasning til politi, forsvar og administration.

Indkomstoverførsler

De offentlige indkomstoverførsler består af udgifter til indkomsterstattende eller -supplerende overførsler til borgerne. Overførslerne dækker over både ledighedsrelaterede indkomstoverførsler, der typisk svinger med konjunkturerne, og indkomstoverførsler, der ikke i samme grad direkte er påvirket af konjunkturforskel.

De ledighedsrelaterede indkomstoverførsler er fx arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp. De ikke-ledighedsrelaterede indkomstoverførsler omfatter bla. folkepension, førtidspension og SU.

Investeringer

De offentlige investeringer omfatter udgifter til etablering og vedligehold af bygninger, anlæg og infrastruktur, fx veje eller jernbaner. Udgifter til forskning og udvikling medregnes i nationalregnskabet også som offentlige investeringer.

Investeringer, der foretages gennem offentlige selskaber, indgår i henhold til nationalregnskabet ikke i opgørelsen over offentlige investeringer. Det indebærer, at bl.a. investeringer i regi af Metroselskabet, Storebælt A/S samt Øresundsbroen ikke tæller med i opgørelsen af de offentlige udgifter. Hvis disse udgifter talte med i nationalregnskabet, ville de offentlige investeringer og dermed de offentlige udgifter være betydeligt større.

Subsidier, renteudgifter og øvrige udgifter

De offentlige subsidier er tilskud til erhverv, herunder fx kollektiv trafik, landbruget, miljø- og naturformål og grøn energi. Det er fx PSO-tilskud til etablering og drift af vedvarende energi.

De offentlige renteudgifter afspejler udgifterne vedrørende offentlig gæld. Det kan sammenlignes med borgeres renteudgifter ifm. fx bolig- eller billån.

De øvrige udgifter indeholder bl.a. overførsler til udlandet, fx det danske EU-bidrag, udviklingsbistanden og bloktilskuddene til Grønland og Færøerne samt øvrige kapitaloverførsler.

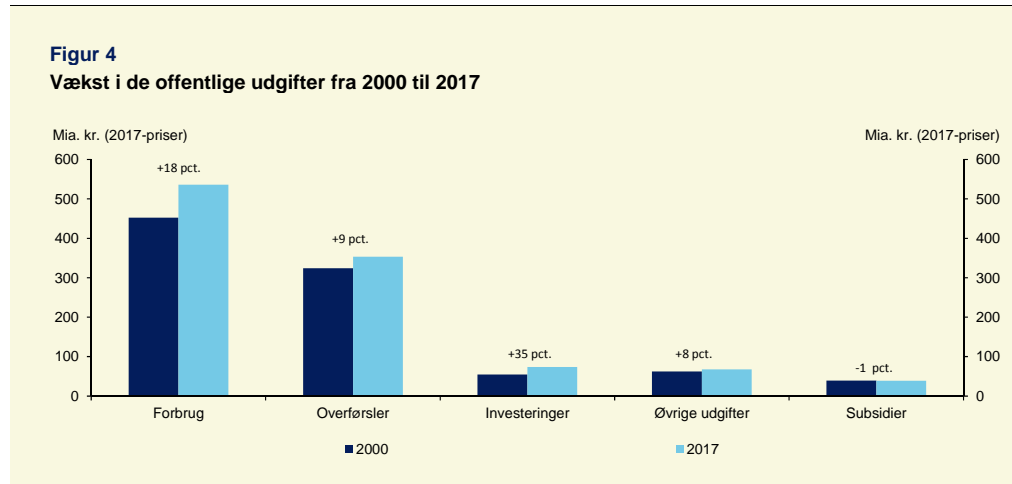
Udviklingen i udgiftstyper

De offentlige udgifter er i faste 2017-priser steget med 136 mia. kr. fra 2000 til 2017, når renteudgifter ikke indregnes.

Udgiftsstigningen er primært drevet af det offentlige forbrug, der er vokset med 83 $\frac{1}{4}$ mia. kr., svarende til knap 18 $\frac{1}{2}$ pct., *jf. figur 4*. Dertil kommer, at de offentlige indkomstoverførsler er vokset med 29 $\frac{1}{4}$ mia. kr., svarende til 9 pct. Dette dækker dog over modsatrettede tendenser i løbet af perioden, idet udgifterne til enkelte indkomstoverførsler er steget betydeligt, mens udgifterne til andre er faldet. Derudover er de offentlige investeringer vokset med 19 mia. kr., svarende til godt 34 $\frac{1}{2}$ pct., mens de øvrige udgifter er steget med ca. 8 pct., og subsidierne er omtrent uændrede set over hele perioden.

Renteudgifterne som andel af BNP er reduceret med næsten 2 $\frac{3}{4}$ pct.-point siden 2000. Det afspejler, at den offentlige gæld er reduceret betydeligt i perioden, lige-

som renteniveauet siden finanskrisen har været historisk lavt. Der udarbejdes som udgangspunkt ikke fastprisberegninger af renteudgifterne, *jf. boks 2*.



Anm.: Renteudgifter indgår ikke i figur 4, da de som udgangspunkt ikke deflateres, *jf. boks 2*.

Kilde: Danmarks Statistik.

2. Offentligt forbrug

Boks 4

Hovedkonklusioner om udviklingen i det offentlige forbrug

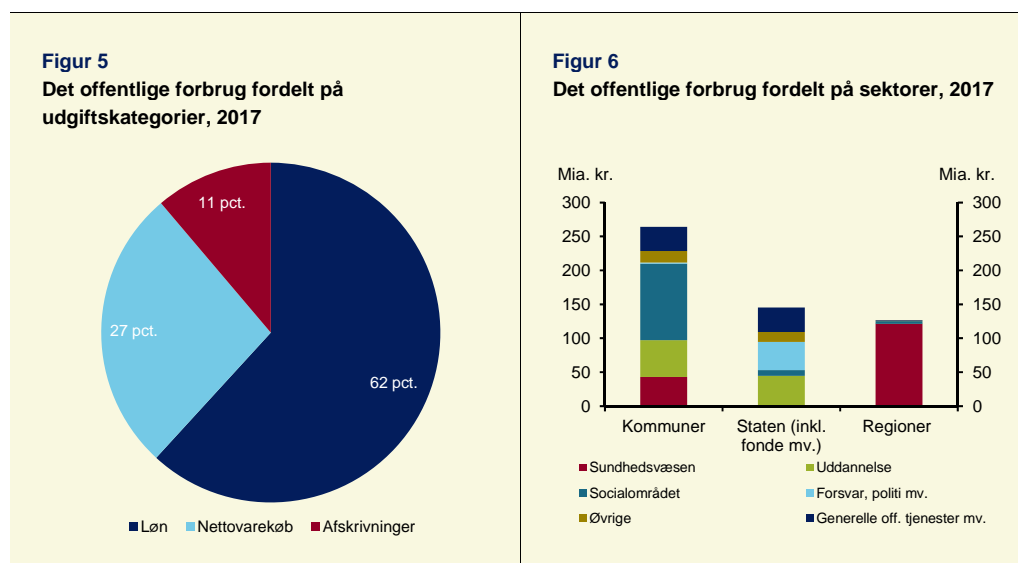
- Det offentlige forbrug udgjorde 536 mia. kr. i 2017 svarende til ca. halvdelen af de samlede offentlige udgifter i 2017.
- Det reale offentlige forbrug voksede med godt 17¼ pct. fra 2000 til 2010, svarende til en gennemsnitlig årlig realvækst på ca. 1½ pct.¹⁾ eller knap 8 mia. kr. årligt i faste priser.
- Efter 2010 er væksten i de offentlige forbrugsudgifter dæmpet betydeligt, herunder som følge af et stort fald i 2011. Det reale offentlige forbrug voksede med knap 1 pct. fra 2010 til 2017, svarende til knap 5 mia. kr. i faste priser.
- Stigningen i det offentlige forbrug siden 2000 kan primært henføres til sundhedsområdet, mens der også er øgede udgifter til social- og uddannelsesområdet.
- I 2009 steg det offentlige forbrug som andel af den samlede samfundsøkonomi (forbrugstrykket) til et historisk højt niveau på 28 pct. af BNP. Stigningen skyldtes dels en betydelig vækst i det offentlige forbrug og dels et betydeligt fald i BNP.
- I 2017 udgjorde forbrugstrykket 25 pct. af BNP. Forbrugstrykket er således fortsat højere end det gennemsnitlige niveau i 2000-2008, hvor det lå på omkring 24½ pct.
- Danmark havde i 2016 det næsthøjeste forbrugstryk blandt OECD-landene, godt 5½ pct.-point over OECD-gennemsnittet på 19¼ pct.

1) Realvæksten i det offentlige forbrug er opgjort ved den input-baserede metode, *jf. appendiks*.

Det offentlige forbrug er udgifter til velfærdsproduktion

Det offentlige forbrug anvendes hovedsageligt til at producere de offentlige velfærdsydelser, der stilles til rådighed for borgerne. Det er ydelser som hospitalsoperationer, daginstitutionspladser, uddannelse og administration. Dertil kommer offentlige opgaver som drift af nationalt forsvar og politi mv., som også indgår i det offentlige forbrug.

Størstedelen af det offentlige forbrug – godt 60 pct. – anvendes til løn til offentligt ansatte. Resten af det offentlige forbrug udgøres af det offentliges køb af vare- og tjenesteydelser samt afskrivninger, dvs. den løbende nedslidning af kapitalapparatet i den offentlige sektor, *jf. figur 5*.



Anm.: Lønudgifterne er opgjort som aflønning af ansatte og andre produktionssubsidier/-skatter (netto). Nettokøb af varer og tjenesteydelser mv. omfatter køb og salg af varer og tjenesteydelser, egenproduktion overført til investeringer samt sociale ydelser i naturalier. Afskrivninger er en nationalregnskabsteknisk post og er et mål for den løbende nedslidning af kapitalapparatet i den offentlige sektor. Afskrivningerne påvirker ikke den offentlige saldo.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Omtrent halvdelen af de offentlige forbrugsudgifter anvendes i kommunerne, mens den anden halvdel fordeler sig nogenlunde ligeligt mellem staten og regionerne, *jf. figur 6*.

Forbrugsudgifterne i kommunerne dækker primært over udgifter til folkeskolen, ældre- og handicapområdet mv. samt børnepasning og det specialiserede børneområde mv. Derudover kan en del af de kommunale forbrugsudgifter henføres til de kommunale opgaver på sundhedsområdet, fx genoptræning og den kommunale tandpleje.

I staten anvendes det offentlige forbrug særligt til de videregående uddannelser, ungdomsuddannelserne, forsvaret, politiet og statsadministrationen mv.

I regionerne omfatter forbruget i altovervejende grad sundhedsudgifter, herunder særligt udgifter til at drive hospitalerne.

Udviklingen i det offentlige forbrug

I 2017 udgjorde det offentlige forbrug godt 535³/₄ mia. kr. eller omkring 25 pct. af BNP, *jf. figur 7*. Siden år 2000 er det offentlige forbrug øget med 83¹/₄ mia. kr. i faste priser. Det svarer til en gennemsnitlig stigning på ca. 5 mia. kr. årligt, hvilket primært skyldes en relativ høj vækst i løbet af 2000'erne.

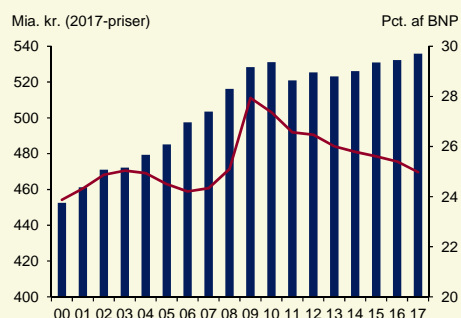
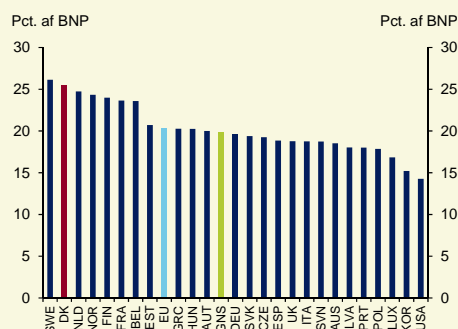
Fra 2010 og frem har udviklingen i det offentlige forbrug været mere afdæmpet og har ligget lavere end den gennemsnitlige stigning i hele perioden. Udgifterne til det offentlige forbrug er dog set over hele perioden vokset mere end den samlede økonomi. Det indebærer, at udgifterne til det offentlige forbrug udgør en større andel af BNP i 2017 end i 2000.

Forbrugstrykket, dvs. forbrugsudgifterne målt som andel af BNP, toppede i 2009 på et historisk højt niveau. Det skal ses i lyset af en betydelig vækst i det offentlige forbrug op gennem 2000'erne. En vækst, der også oversteg det planlagte og forudsatte i de økonomiske planer – 2010-planen og senere 2015-planen.

Siden da er forbrugstrykket aftaget, mens forbrugsudgifterne i faste priser samlet set er steget. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med en mere afdæmpet vækst i det offentlige forbrug.

På tværs af OECD-landene havde Danmark i 2016 det næsthøjeste offentlige forbrug målt i forhold til den samlede økonomi, kun overgået af Sverige. Herefter kommer Holland, Norge og Finland, der alle har et lidt lavere forbrugstryk, *jf. figur 8*.

Sammenligninger af det offentlige forbrugstryk på tværs af lande skal fortolkes med forsigtighed. Det skyldes, at der er forskelle i organiseringen af opgaveløsningen på tværs af landene. Fx kan en given offentlig ydelse være organiseret som offentligt forbrug i et land, mens en tilsvarende ydelse måske gives som et tilskud (en indkomstoverførsel eller et subsidie) i et andet land. Hertil kommer, at forskelle i konjunktursituationen (via BNP-niveauet) kan påvirke forbrugstrykket på tværs af lande. Forbrugstrykket er dog – med de relevante forbehold – et udtryk for den offentlige sektors engagement i produktionen af service for borgerne.

Figur 7**Det offentlige forbrug fra 2000 til 2017****Figur 8****International sammenligning af forbrugstryk, 2016**

Anm.: Det reale offentlige forbrug er opgjort ved input-metoden, jf. *appendiks*. "GNS" i Figur 8 angiver gennemsnittet for de viste lande, mens "EU" angiver gennemsnittet for EU-landene.

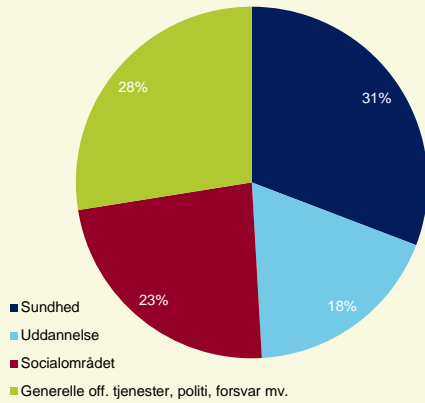
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Hovedparten af de offentlige forbrugsudgifter i Danmark (72 pct.) anvendes på borgernær service på social-, uddannelses- og sundhedsområdet, mens den resterende del af udgifterne (28 pct.) går til forsvar, politi, generelle offentlige tjenester, kulturområdet mv., jf. *figur 9*.

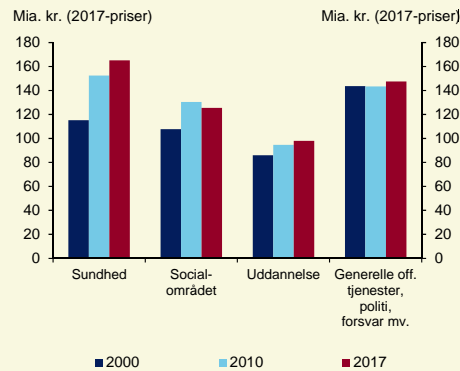
Væksten i de offentlige forbrugsudgifter har varieret på tværs af de forskellige udgiftsområder, og fordelingen mellem udgiftsområderne har derfor ændret sig, jf. *figur 10*. Den største vækst set over hele perioden er sket på sundhedsområdet, som er vokset med 43 pct. fra 2000 til 2017, mens udgifterne på socialområdet er steget med 16 pct. og udgifterne på uddannelsesområdet er steget med 14 pct.

Forbrugsudgifterne til de øvrige områder, herunder generelle offentlige tjenester, politi og forsvar er samlet set omtrent uændrede i perioden fra 2000 til 2017. Det dækker dog over forskydninger mellem underområderne.

Figur 9
Det offentlige forbrug fordelt på udgiftsområder, 2017



Figur 10
Udviklingen i det offentlige forbrug fordelt på områder, 2000, 2010 og 2017

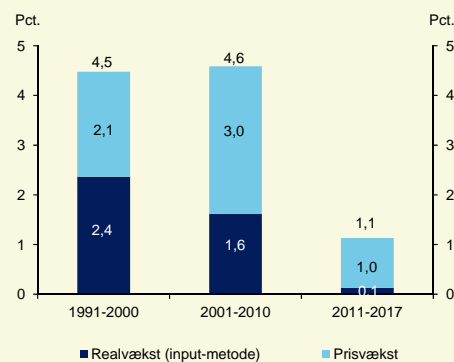


Anm.: Det reale offentlige forbrug er opgjort ved input-metoden, jf. appendiks.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

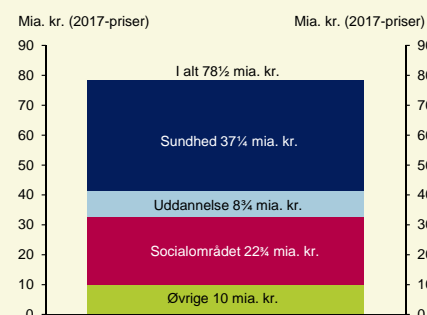
Fra 2000 til 2010 gik stigningen i offentligt forbrug primært til lønstigninger og dyrere varekøb

I perioden fra 2000 til 2010 voksede det nominelle offentlige forbrug (dvs. udgifterne opgjort i årets priser) med ca. 4½ pct. årligt. Dette svarer omtrent til vækstraten fra 1990 til 2000, jf. figur 11.

Figur 11
Realvækst, prisvækst og nominal vækst i det offentlige forbrug, 1991-2017



Figur 12
Samlet vækst i det reale offentlige forbrug fra 2000 til 2010



Anm.: Det reale offentlige forbrug er opgjort ved input-metoden, jf. appendiks. Som følge af afrunding til nærmeste kvarte afviger summen af de enkelte områder fra totalen i figur 12.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I 2000'erne var væksten i det *reale* offentlige forbrug imidlertid lavere end i den foregående periode. Det afspejler højere pris- og lønstigninger i det offentlige forbrug fra 2000 til 2010, herunder særligt i 2008 og 2009, jf. boks 5.

Selvom det offentlige forbrug i kroner og ører således voksede omtrent ens fra 1990 til 2000 og fra 2000 til 2010, gik hovedparten af væksten i det offentlige forbrug i perioden fra 2000 til 2010 til lønstigninger til de offentligt ansatte og prisstigninger på det offentlige varekøb.

Det afspejler, at væksten i det offentlige forbrug i denne periode i mindre omfang end i 90'erne blev anvendt til at øge produktionen af offentlig service målt i faste priser og i større omfang blev anvendt til at finansiere højere lønninger og dyrere varekøb. Den store stigning i udgifterne til offentligt forbrug fra 2000 til 2010 har således ikke nødvendigvis medført større produktion af velfærdsydelser eller en bedre kvalitet i den offentlige service, *jf. boks 5*.

Den *reale* forbrugsvækst fra 2000 til 2010 er primært sket inden for sundhed og socialområdet, *jf. figur 12*. Heraf er omkring halvdelen af stigningen sket på sundhedsområdet, mens socialområdet tegner sig for omkring en fjerdedel af forbrugsvæksten. Udviklingen gennemgås nærmere nedenfor.

Boks 5**Forskel på nominelt og reelt offentligt forbrug**

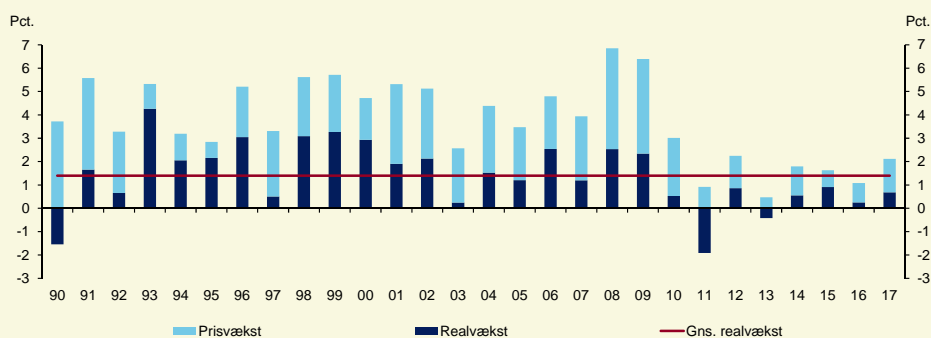
Det nominelle niveau udtrykker det faktiske udgiftsniveau, mens den *reale* opgørelse udtrykker det offentlige forbrug renset for løn- og prisstigninger. Det reale forbrugsniveau bruges derfor til at sammenligne over år, da opgørelsen tager højde for udviklingen i lønninger og priser, dvs. at de offentligt ansattes løn er steget og at varerne er blevet dyrere, *jf. også Boks 2*.

Hvis de offentlige lønninger stiger eller prisen på de varer, den offentlige sektor køber, bliver højere, skal den offentlige sektor – alt andet lige – tilføres flere midler for at fastholde et givet reelt input, fx antal beskæftigede eller køb af varer. Selvom det nominelle offentlige forbrug i et sådan tilfælde vil vokse, er det ikke nødvendigvis et udtryk for, at produktionen af velfærdsydelser eller ydelseernes kvalitet er blevet højere.

Et eksempel på disse effekter kan findes i udviklingen i det offentlige forbrug i 2008 og 2009. Det nominelle offentlige forbrug (dvs. i årets priser) voksede med hhv. knap 6¼ pct. i 2008 og ca. 6½ pct. i 2009, hvilket er de højeste stigningstakter set over en 25-årig periode, *jf. figur a*. Den gennemsnitlige vækst i det nominelle offentlige forbrug i 1990-2017 udgjorde til sammenligning ca. 3¼ pct.

Stigningen i det nominelle offentlige forbrug i 2008-2009 skyldes store pris- og lønstigninger i de pågældende år. I 2008 og 2009 var pris- og lønvæksten i det offentlige forbrug over 4 pct., mens den gennemsnitlige pris- og lønvækst udgjorde ca. 2¼ pct. i 1990-2017.

De relativt store pris- og lønstigninger i det offentlige forbrug i 2008-2009 skal navnlig ses i sammenhæng med det offentlige overenskomstresultat i 2008, hvor der blev aftalt store offentlige lønstigninger. Alene i 2009 steg de offentlige lønninger med omkring 6 pct.

Figur a. Nominel vækst i det offentlige forbrug

Anm.: Realvæksten er opgjort på baggrund af input-metoden, *jf. appendiks*.

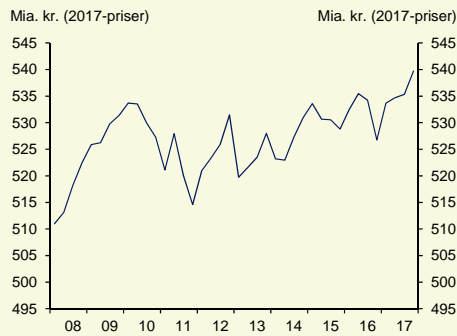
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Mere afdæmpet udvikling i det offentlige forbrug efter 2010

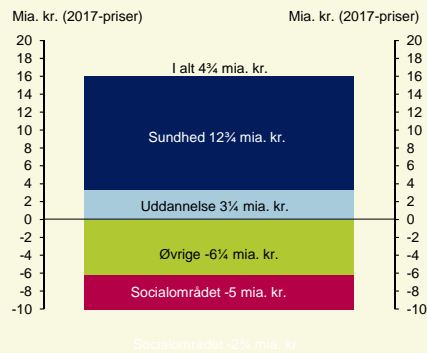
Efter de kraftige stigninger i det offentlige forbrug i slutningen af 2000'erne har forbrugsvæksten siden 2010 været mere afdæmpet, *jf. figur 13*. Det afspejler bl.a. et fald i det reale offentlige forbrug på ca. 3½ pct. fra 2. kvartal 2010 til 4. kvartal 2011.

Samlet set steg det offentlige forbrug med 4¾ mia. kr. fra 2010 til 2017, *jf. figur 14*, svarende til en stigning på knap 1 pct. over perioden. Den relativt lave vækst afspejler primært et fald i forbrugsudgifterne til de øvrige områder, som bl.a. dækker over forsvaret og dele af centraladministrationen, *jf. nedenfor*.

Figur 13
Det reale offentlige forbrug, kvartalsvis udvikling fra 2008 til 2017



Figur 14
Vækst i det reale offentlige forbrug fra 2010 til 2017



Anm.: Det reale offentlige forbrug er opgjort ved input-metoden, jf. appendiks. Kvartalstallene er fastprisberegnet pba. årsdeflatorer. Som følge af afrunding til nærmeste kvarte afviger summen af de enkelte områder fra totalen i figur 14.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den relativt lave vækst i det offentlige forbrug siden 2010 skal blandt andet ses som led i konsolideringen af de offentlige finanser med *Aftale om genopretning af dansk økonomi* fra maj 2010. I aftalen blev planlagt et uændret reelt offentligt forbrugsniveau i 2011-2013. Der blev således lagt op til i perioden kun at kompensere for pris- og lønstigninger. Udgangspunktet for de offentlige serviceudgifter var derfor i disse år en begrænset vækst i forhold til tidligere perioder.

Den lavere vækst i de offentlige forbrugsudgifter ift. perioden fra 2000 til 2010 skal endvidere ses i sammenhæng med udvidelsen af sanktionsmekanismerne ved overskridelse af kommunale og regionale budgetter i forbindelse med *Aftale om genopretning af dansk økonomi*. Samtidig blev det betingede bloktilskud forhøjet fra 1 mia. kr. til 3 mia. kr. Styrkelsen af sanktionsmekanismerne skete for fremadrettet at modgå tendensen til de markante budgetoverskridelser, som man fx så i 2008 og 2009.

Med budgetloven, der trådte i kraft i 2014, blev der etableret et styringsregime med udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. De foreløbige erfaringer viser, at indførelsen af udgiftslofter har været med til at styrke udgiftsstyringen, og udgiftslofterne er således blevet overholdt i både stat, kommuner og regioner i perioden 2014-2017.

Sundhedsområdet, uddannelsesområdet, socialområdet og øvrige områder
Det offentlige forbrug kan opdeles i forskellige underområder med varierende detaljegråd. Indholdet i de opdelinger, der benyttes i det følgende, er nærmere præciseret i appendiks.

Fra 2000 til 2017 voksede det offentlige forbrug samlet set med ca. 83¼ mia. kr. i 2017-priser, *jf. tabel 1*. Denne vækst kan henføres til:

- Sundhedsområdet, hvor udgifterne er øget med ca. 50 mia. kr.
- Uddannelsesområdet, hvor udgifterne er øget med 12 mia. kr.
- Socialområdet, hvor udgifterne er øget med ca. 18 mia. kr.

Tabel 1
Udvikling i forbrugsudgifterne

Mia. kr., 2017-priser	2000-2010	2010-2017	2000-2017
Sundhed	37,1	12,7	49,8
Uddannelse	8,7	3,3	12,0
Socialområdet	22,7	-5,0	17,7
Generelle offentlige tjenester, politi, forsvar mv.	10,0	-6,2	3,8
I alt	78,5	4,8	83,3

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Høj forbrugsvækst på sundhedsområdet

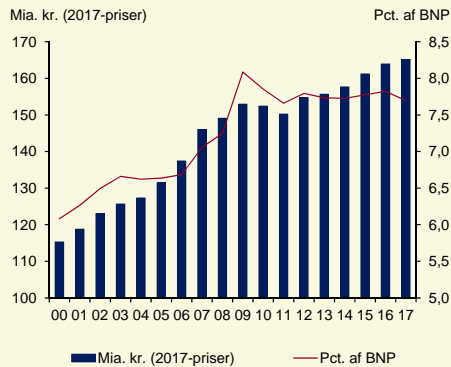
Forbrugsudgifterne til sundhedsområdet er fra 2000 til 2017 steget med 49¾ mia. kr., svarende til en forøgelse på 43¼ pct. Det indebærer, at forbrugsudgifterne på sundhedsområdet er gået fra at udgøre ca. 6 pct. af BNP i 2000 til ca. 7¾ pct. af BNP i 2017, *jf. figur 15*.

Udviklingen på sundhedsområdet dækker over en gennemsnitlig årlig realvækst på 2¾ pct. fra 2000 til 2010, og efterfølgende en gennemsnitlig årlig realvækst på 1 pct. fra 2010 til 2017. Det svarer til en stigning på 37 mia. kr. fra 2000 til 2010 og en stigning på 12¾ mia. kr. fra 2010 til 2017, *jf. tabel 1*. Væksten i det offentlige forbrug på sundhedsområdet har således været den væsentligste drivkraft bag væksten i det samlede offentlige forbrug i begge perioder.

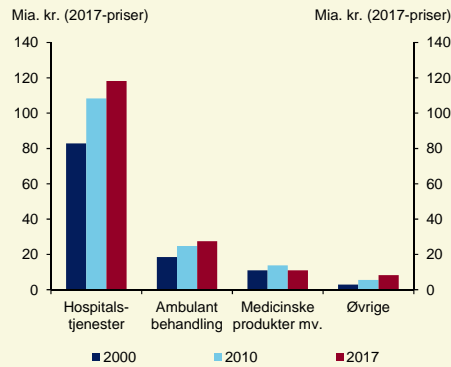
På sundhedsområdet er det primært udgifterne til *hospitalstjenester*² der har drevet forbrugsvæksten igennem hele perioden fra 2000 til 2017. I perioden steg forbrugsudgifterne til *hospitalstjenester* således med knap 35½ mia. kr. i faste priser, svarende til 42¾ pct. eller en gennemsnitlig årlig realvækst på godt 2 pct., *jf. figur 16*. Det afspejler bl.a., at skiftende regeringer løbende har prioriteret at tilføre sundhedsområdet nye midler.

² Indholdet i underområderne er beskrevet i appendiks.

Figur 15
Offentlige forbrugsudgifter på sundhedsområdet fra 2000 til 2017



Figur 16
Offentlig forbrugsvækst på sundhedsområdet, 2000, 2010 og 2017



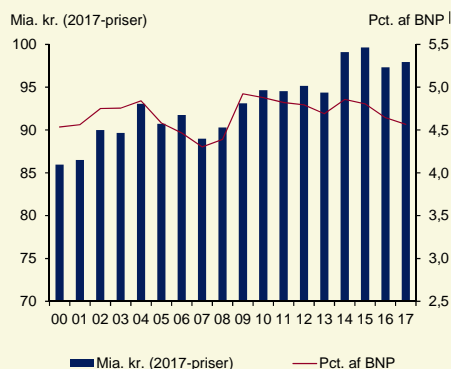
Anm.: Indholdet i de enkelte udgiftsområder uddybes i appendiks. Det reale offentlige forbrug er opgjort ved input-metoden, *jf. appendiks.*

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

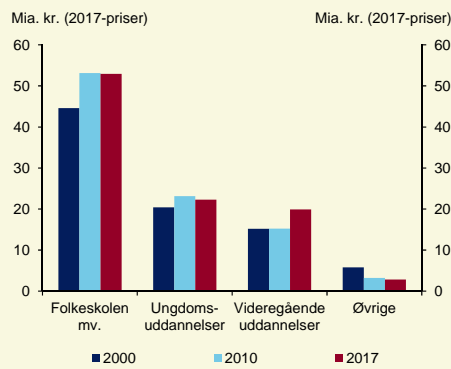
Periodevis vækst i forbrugsudgifterne på uddannelsesområdet

Forbrugsudgifterne til uddannelsesområdet er fra 2000 til 2017 steget med 12 mia. kr., svarende til en forøgelse ca. 14 pct. Det indebærer, at forbrugsudgifterne på uddannelsesområdet som andel af BNP – foruden et fald fra 2004 til 2008 – har ligget nogenlunde konstant på ca. 4¾ pct., *jf. figur 17.*

Figur 17
Offentlige forbrugsudgifter på uddannelsesområdet fra 2000 til 2017



Figur 18
Offentlig forbrugsvækst på uddannelsesområdet, 2000, 2010 og 2017



Anm.: Indholdet i de enkelte udgiftsområder uddybes i appendiks. Det reale offentlige forbrug er opgjort ved input-metoden, *jf. appendiks.*

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Både forbrugsudgifter til *folkeskolen*, *ungdomsuddannelser* og *videregående uddannelser* er vokset i perioden. Frem til 2006 blev forbrugsvæksten på uddannelsesområdet primært drevet af forbrugsudgifterne til *folkeskolen*, som i 2006 toppede på ca. 54

mia. kr. i 2017-priser, svarende til en realvækst på ca. 21 pct. i perioden fra 2000 til 2006. Efter 2006 har udgifterne til *folkeskolen* været nogenlunde stabile.

Forbrugsudgifterne til *ungdomsuddannelser* voksede med 5 mia. kr. svarende til 24½ pct. i fra 2000 til 2014 og aftog efterfølgende med 3¼ mia. kr. svarende til et fald på 12½ pct. fra 2014 til 2017. Over hele perioden er der således tale om en stigning på 1¾ mia. kr.

Forbrugsudgifterne til de *videregående uddannelser*, tegner sig isoleret set for den største realvækst af alle underområder³ inden for det offentlige forbrug i perioden fra 2010 til 2017. Forbrugsudgifterne til de videregående uddannelser er således vokset med ca. 31 pct. siden 2010. De øgede udgifter til *videregående uddannelser* afspejler bl.a., at antallet af årsstuderende på universiteterne⁴ fra 2010 til 2017 steg med over 45 pct.

Denne udvikling skyldes bl.a., at der under skiftende regeringer har været fastsat politiske målsætninger på området, der har medvirket til at øge udgifterne. Målsætningerne har været, at mindst 95 pct. af en årgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse, og at 60 pct. af en årgang skal gennemføre en videregående uddannelse, herunder at 25 pct. af en årgang skal gennemføre en lang videregående uddannelse i 2020. Målsætningerne har været understøttet af taxametersystemet, som har belønnet uddannelsesinstitutionerne for højere aktivitet. I den seneste opgørelse skønnes det, at næsten 61 pct. af dem, der afsluttede grundskolen i 2015, vil gennemføre en videregående uddannelse. Der er efterfølgende udarbejdet nye målsætninger for både de videregående uddannelser og ungdomsuddannelserne, jf. *Videregående uddannelser til fremtiden* og *Aftale om bedre veje til uddannelse og job*.

På de videregående uddannelser afholdes der udover udgifter, der opgøres som offentligt forbrug også udgifter til forskning og udvikling. I nationalregnskabet henføres udgifter til forskning og udvikling til de offentlige investeringer, jf. *boks 3*. Forsknings- og udviklingsudgifterne er beskrevet nærmere i *Offentlige investeringer i forskning og udvikling* under afsnit 4.

De fleste institutioner under ungdomsuddannelser og videregående uddannelser er selvejende institutioner. Dette indebærer, at forbrugsudgifterne til uddannelsesområdet ikke kan sammenlignes direkte med andre opgørelser af udgifter på uddannelsesområdet, jf. *boks 6*.

³ Der ses i denne sammenligning bort fra *øvrige*-kategorierne, som på visse områder er påvirket af strukturelle ændringer, og hvor udviklingen derfor i høj grad afspejler tekniske omstændigheder.

⁴ Se § 19.22 på *finanslov for 2018* og *finanslov for 2016*.

Boks 6**Forskel på nationalregnskabsopgørelser og opgørelser ved taxametertilskud**

Opgørelser af udgiftsniveauer og -udviklingen på ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser i nationalregnskabet kan ikke sammenlignes direkte med opgørelser på baggrund af de statslige taxametertilskud. Det skyldes, at grundlagene for opgørelserne er forskellige.

På nationalregnskabsform er udgangspunktet de enkelte institutionernes regnskaber, dvs. der tages højde for, at institutionernes omsætning består af mere end de statslige taxametertilskud. Derudover indgår VUC fx under ungdomsuddannelser i nationalregnskabet, selvom der i princippet er tale om voksenuddannelse.

Endvidere vil driftsudgifter i nationalregnskabet være omfattet af moms, hvilket ikke er itlfældet for driftsudgifter, herunder taxametertilskud, i statsregnskabet, ligesom taxametertilskuddene både anvendes til offentligt forbrug og til offentlige investeringer.

Stigninger i forbrugsudgifterne på socialområdet

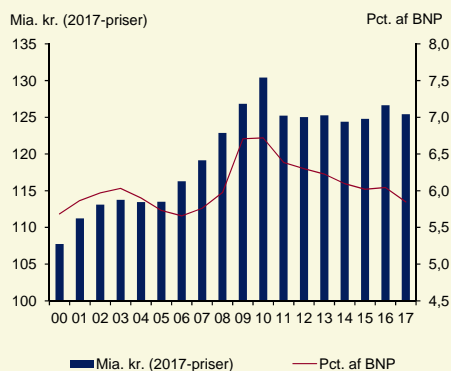
Forbrugsudgifterne til socialområdet er fra 2000 til 2017 steget med 17³/₄ mia. kr., svarende til en forøgelse på 16¹/₂ pct.

Forbrugsudgifterne på socialområdet er præget af en jævn stigning i starten af 2000'erne, en høj vækst i perioden 2006-2010 og et efterfølgende fald. Efter 2012 har forbrugsudgifterne på området samlet set været svagt voksende.

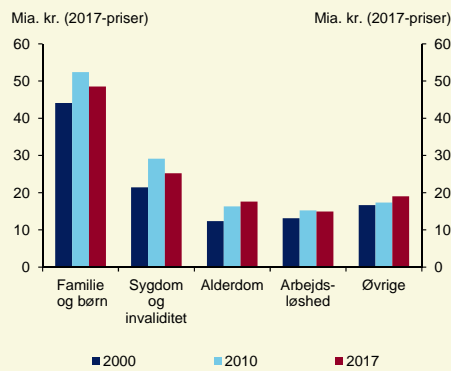
Ligesom det samlede offentlige forbrug ligger udgifterne på socialområdet fortsat højere end i starten af 2000'erne både i absolutte termer og som andel af BNP, *jf. figur 19.*

Udgiftsudviklingen på socialområdet er i høj grad drevet af underområderne *familie og børn* og *sygdom og invaliditet*. *Familie og børn* udgjorde ca. 48¹/₂ mia. kr. i 2017, svarende til ca. 40 pct. af forbrugsudgifterne på socialområdet, mens udgifterne til *sygdom og invaliditet* med ca. 25¹/₄ mia. kr. udgør den næststørste udgiftspost på området. Indholdet i underområderne er beskrevet i appendiks.

Figur 19
Offentlige forbrugsudgifter på socialområdet fra 2000 til 2017



Figur 20
Offentlig forbrugsvækst på socialområdet, 2000, 2010 og 2017



Anm.: Indholdet i de enkelte udgiftsområder udbygges i *appendiks*. Det reale offentlige forbrug er opgjort ved input-metoden, *jf. appendiks*.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Forbrugsudgifterne til *familie og børn* voksede med ca. $18\frac{3}{4}$ pct. fra 2000 til 2010 og er siden aftaget med $7\frac{1}{4}$ pct. Forbrugsudgifterne til *sygdom og invaliditet* voksede med ca. $35\frac{3}{4}$ pct. i fra 2000 til 2010 og er siden aftaget med $13\frac{1}{2}$ pct. Begge områder er således samlet set steget siden 2000, men stigningen dækker i et vist omfang over modsatrettede tendenser i perioden, *jf. figur 20*.

Forbrugsudgifterne til *alderdom* er vokset med ca. $42\frac{1}{2}$ pct. i løbet af hele perioden. Det svarer til en stigning på ca. $5\frac{1}{4}$ mia. kr. i 2017-priser, således at området i 2017 udgjorde $17\frac{1}{2}$ mia. kr. Det skal blandt andet ses i lyset af, at andelen af befolkningen⁵, som er over 65 år, er vokset fra at udgøre ca. 15 pct. i 2000 til ca. 19 pct. i 2017. Forbrugsudgifterne til *alderdom* afholdes i altovervejende grad i kommunerne.

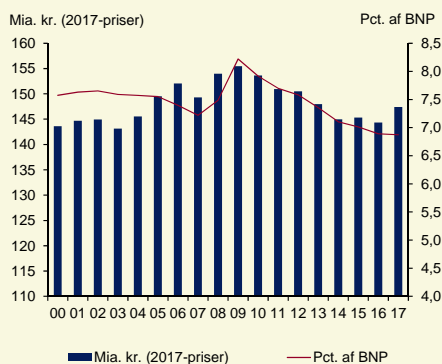
Stabil udvikling i de øvrige forbrugsudgifter

Udviklingen i forbrugsudgifterne til de øvrige områder *generelle offentlige tjenester, politi, forsvar mv.* har været relativt stabil set over hele perioden, *jf. figur 21*. Dette dækker imidlertid over forskellige tendenser på underområderne.

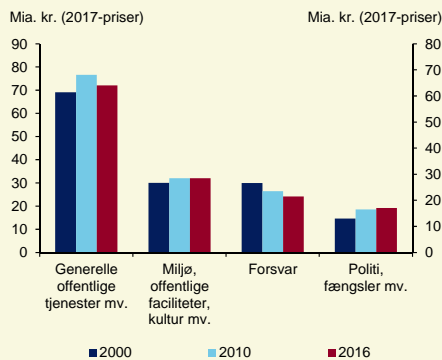
Forbrugsudgifterne til *generelle offentlige tjenester mv.* udgør knap halvdelen af *øvrige forbrugsudgifter* og har i løbet af perioden fra 2000 til 2017 ligget nogenlunde stabilt på godt 70 mia. kr. i faste priser. Kategorien *generelle offentlige tjenester mv.* dækker bl.a. over de dele af udgifterne til administration, der ikke kan henføres til sundheds-, social- og uddannelsesområdet, *jf. appendiks*. Den samme stabile udvikling kan ses i forbrugsudgifterne til *miljø, offentlige faciliteter, kultur mv.*, som i løbet af perioden har ligget nogenlunde stabilt på godt 30 mia. kr. i faste priser.

⁵ Ifølge Danmark Statistiks FOLK2, som er opgjort per 1. januar hvert år.

Figur 21
Offentlige forbrugsudgifter på de øvrige områder fra 2000 til 2017



Figur 22
Offentlige forbrugsudgifter på de øvrige områder, 2000, 2010 og 2017



Anm.: Indholdet i de enkelte udgiftsområder udbydes i appendiks. Det reale offentlige forbrug er opgjort ved input-metoden, jf. appendiks.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Forbrugsudgifterne til *politi, fængsler mv.* steg med $26\frac{3}{4}$ pct. fra 2000 til 2010, svarende til ca. 4 mia. kr. i faste priser. Siden 2010 er udgiftsudviklingen mere afdæmpet, idet udgifterne i faste priser er steget med ca. $\frac{1}{2}$ mia. kr., svarende til ca. $3\frac{1}{4}$ pct.

Samtidigt er forbrugsudgifterne til forsvar faldet med ca. $11\frac{3}{4}$ pct., svarende til $3\frac{1}{2}$ mia. kr., fra 2000 til 2010 og med ca. $8\frac{3}{4}$ pct., svarende til ca. $2\frac{1}{4}$ mia. kr., fra 2010 til 2017, jf. figur 22. Udviklingen i forbrugsudgifterne til forsvar i 2010 til 2017 afspejler, at der i forbindelse med forsvarsforliget for 2013-2017 blev aftalt en reduktion i forsvarsudgifterne.

Siden 2000 er forbrugsudgifterne til forsvar, politi, fængsler mv. – dvs. områder knyttet til sikkerhed og tryghed – således samlet set aftaget med ca. $1\frac{1}{4}$ mia. kr.

3. Offentlige indkomstoverførsler

Boks 7

Hovedkonklusioner om udviklingen i de offentlige indkomstoverførsler

- De offentlige indkomstoverførsler udgjorde ca. en tredjedel af de samlede offentlige udgifter i 2017.
- Overførselsudgifterne er steget med ca. $\frac{1}{4}$ pct. af BNP fra 2000 til 2017. Det svarer til en real stigning i udgifterne på ca. 29 mia. kr. over perioden, når der korrigeres for de stigninger, som følger af satsreguleringen af overførslerne.
- Udgiftsstigningen skal navnlig ses i lyset af stigende udgifter til folkepension og tjenestemandspensioner samt øgede udgifter til SU. Omvendt er udgifterne til efterløn samt dagpenge og kontanthjælp faldet i perioden.

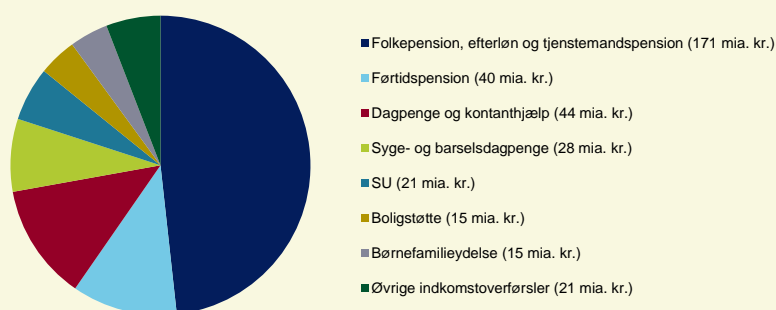
Udgifterne til offentlige overførsler er opgjort til 353½ mia. kr. i 2017, hvilket svarer til ca. ⅓ af de samlede offentlige udgifter.

Heraf udgjorde udgifterne til folkepension, efterløn og tjenestemandspensioner næsten halvdelen (ca. 171 mia. kr.), *jf. figur 23*. Overførselsudgifterne omfatter herudover blandt andet udgifter til dagpenge og kontanthjælp, førtidspension mv.

Figur 23

Udgifter til indkomstoverførsler i 2017

Indkomstoverførsler i alt: 353 mia. kr.



Anm.: Øvrige indkomstoverførsler omfatter blandt andet udgifter til grøn check (ca. 4¼ mia. kr.) samt øvrige sociale overførsler i form af fx børnetilskud og godtgørelse for tabt arbejdsfortjeneste.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Hovedparten af overførselsudgifterne er indkomsterstattende sociale ydelser, der udbetales som erstatning for mistet erhvervsindkomst, fx pga. alder, handicap, ledighed eller sygdom. En mindre del af overførselsudgifterne udgøres af ikke-indkomsterstattende overførsler, som udgør et supplement til anden indkomst (fx børn- og ungeydelsen og boligstøtte).

Udviklingen i indkomstoverførslerne fra 2000 til 2017

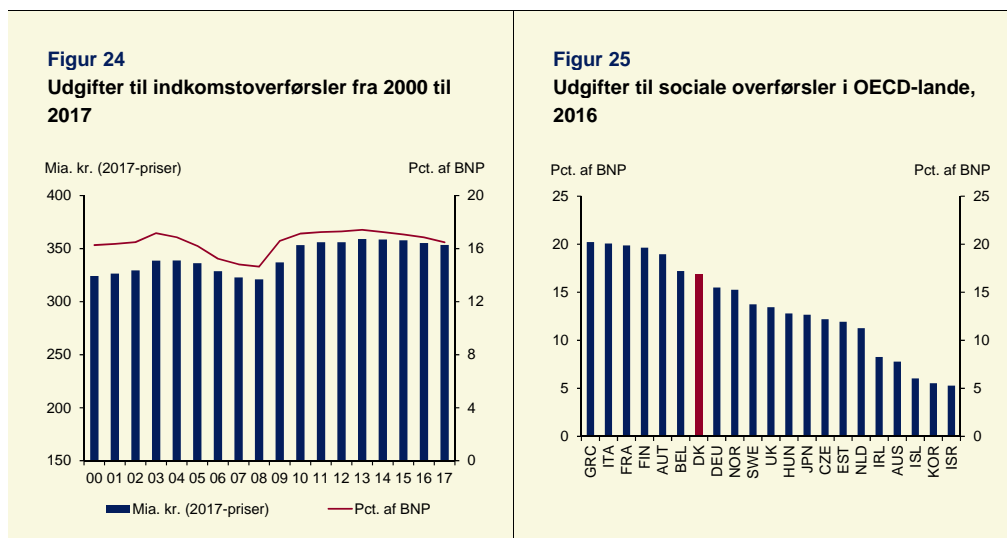
De samlede offentlige udgifter til indkomstoverførsler er steget fra ca. 16¼ pct. af BNP i 2000 til ca. 16½ pct. af BNP i 2017, svarende til en stigning på ca. ¼ pct.-point, *jf. figur 24*. Udgiftsstigningen svarer i reale termer til 29¼ mia. kr., når der korrigeres for de stigninger, som følger af satsreguleringen af overførslerne, *jf. boks 3*. Udviklingen i udgifterne til indkomstoverførsler er blandt andet påvirket af ændrede demografiske forhold, gennemførte reformer og konjunkturudviklingen.

En andel af de danske overførselsordninger er ledighedsrelaterede og påvirkes derfor af konjunktursituationen. En lavkonjunktur vil således betyde, at flere borgere vil modtage arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp. I Danmark er indkomstoverførslerne i højere grad end i andre lande påvirket af konjunkturer, idet ledighedsrelateret understøttelse har et relativt stort omfang.

Udgifterne til indkomstoverførsler påvirkes desuden af den demografiske udvikling, der afspejler udviklingen i befolkningssammensætningen. Det gælder fx for udgifterne til folkepension, hvor flere personer i slutningen af 60'erne og op efter alt andet lige vil betyde, at flere borgere vil modtage folkepension. Ligeledes kan flere nyfødte alt andet lige betyde højere udgifter til barseldagpenge til deres forældre, højere udgifter til børne- og ungedydsen og højere udgifter til SU, når de unge optages på ungdomsuddannelser og videregående uddannelser.

Reformer af de forskellige overførselsordninger indebærer typisk ændringer i ydelsernes størrelse eller ændringer i kriterierne for at modtage en bestemt overførsel. Gennemførte reformer vil derfor også have betydning for udviklingen i overførselsudgifterne.

Perioden siden 2000 har været karakteriseret ved betydelige udsving i konjunkturerne, der både påvirker BNP og de mest konjunkturfølsomme udgifter til indkomstoverførsler.



Kilde: Danmarks Statistik, OECD Economic Outlook 101 og egne beregninger.

De konjunkturfølsomme udgifter er samlet set faldet over perioden. Når der korrigeres for de konjunkturfølsomme udgifter, bidrager det således til en højere opgjort udgiftsstigning.

De danske udgifter til indkomstoverførsler målt som andel af BNP er højere end både Sveriges, Norges og Hollands samme, mens Belgien er på omtrent samme niveau som Danmark, *jf. figur 25*.

Det er imidlertid vanskeligt at sammenligne udgifterne på tværs af lande, da de offentlige udgifters omfang blandt andet er påvirket af udbredelsen af sociale forsikringsordninger, hvor den enkelte løbende indbetaler bidrag til ordningen og hvor ydelsens niveau er knyttet til størrelsen af det individuelle bidrag. Sammenligningen på tværs af lande vanskeliggøres desuden af strukturelle forskelle i le-

dighed og befolkningssammensætning mv. samt forskelle i de enkelte landes beskatningsregler for overførselsordningerne.

Udgiftsudviklingen på forskellige overførselstyper

Den reale stigning i de samlede offentlige overførselsudgifter på godt 29 mia. kr. over perioden svarer til en samlet udgiftsvækst på ca. 1³/₄ mia. kr. om året, *jf. tabel 2*. Blandt andet som følge af de konjunkturfølsomme udgifter til dagpenge og kontanthjælp mv. er der relativt store udsving i udgiftsvæksten fra år til år.

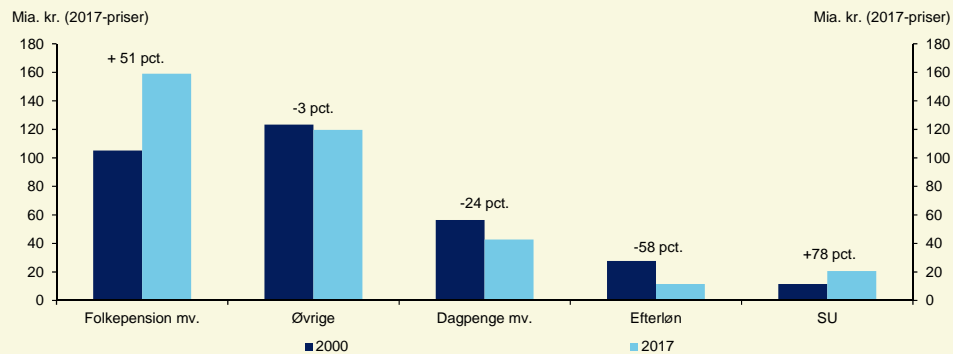
Tabel 2			
Udvikling i overførselsudgifterne			
Mia. kr., 2017-priser	2000-2010	2010-2017	2000-2017
Folke- og tjenestemandspension	30,2	23,7	53,9
Efterløn	-4,5	-11,7	-16,2
SU	4,7	4,3	9,0
Dagpenge og kontanthjælp mv.	-10,9	-2,9	-13,8
Øvrige overførsler	9,6	-13,3	-3,8
I alt	29,1	0,1	29,2

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udgiftsudviklingen fra 2000 til 2017 dækker over betydelige forskelle i udviklingen på de forskellige overførselsordninger, og hvis der ses bort fra folke- og tjenestemandspension, har der været et reelt fald på 24³/₄ mia. kr. i udgifterne til indkomstoverførsler i løbet af perioden.

Den samlede udgiftsvækst i perioden skal ses i lyset af en betydelig stigning i udgifterne til folkepension og tjenestemandspension samt øgede udgifter til SU. I modsat retning trækker et fald i udgifterne til efterløn samt at udgifterne til dagpenge og kontanthjælp set over den samlede periode er reduceret i forhold til 2000, *jf. figur 26*.

Figur 26
Indkomstoverførslernes udgiftsniveau i 2000 og 2017



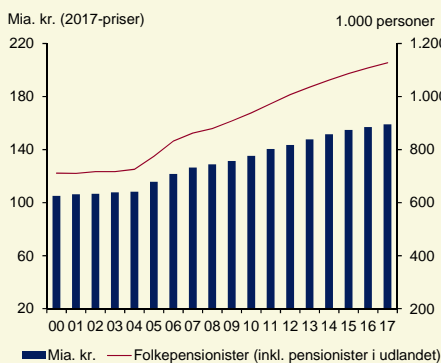
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Stigende udgifter til folkepension – faldende udgifter til efterløn

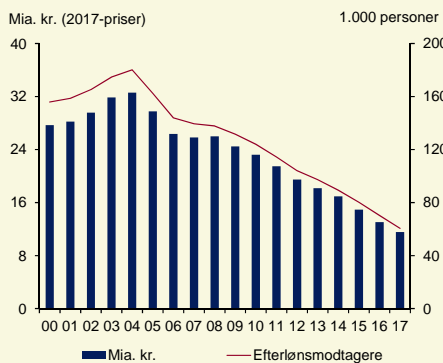
Udgifterne til folkepension og tjenestemandspensioner er samlet set steget med ca. 54 mia. kr. fra 2000 til 2017. Det svarer til en stigning på godt 50 pct. og betyder, at udgifterne til folkepension mv. er gået fra at udgøre 5¼ pct. af BNP i 2000 til knap 7½ pct. af BNP i 2017. De stigende udgifter til folkepension og tjenestemandspensioner skal ses i lyset af, at antallet af folkepensionister (opgjort inkl. folkepensionister i udlandet) er steget med over 400.000 personer i perioden siden 2000, jf. figur 27.

Stigningen i antallet af folkepensionister afspejler, at folkepensionsalderen fra 2004 blev sat ned fra 67 år til 65 år, hvilket øger antallet af årgange, der modtager folkepension. Hertil kommer virkningen af, at danskerne bliver ældre.

Figur 27
Udgifter til folkepension mv. og antal folkepensionister



Figur 28
Udgifter til efterløn og antal efterlønsmodtagere



Anm.: Antallet af folkepensionister er opgjort inkl. folkepensionister i udlandet.

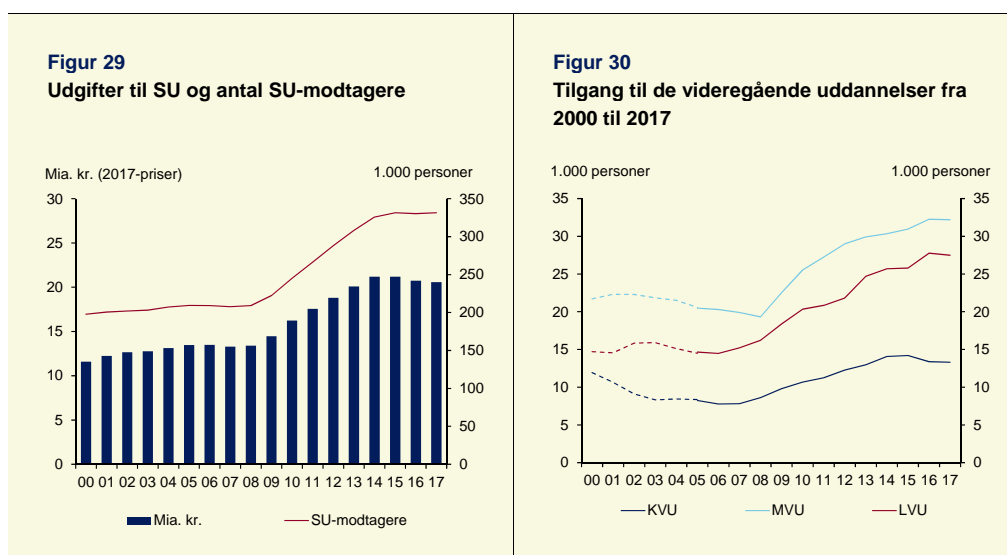
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udgifterne til efterløn er i samme periode godt halveret svarende til en udgiftsreduktion på ca. 14¾ mia. kr. Udgifterne til efterløn steg i begyndelsen af 00'erne, men er efterfølgende reduceret betydeligt i lyset af et fald i antallet af efterlønsmodtagere, *jf. figur 28*. Udgifterne til efterløn er således gået fra at udgøre knap 1½ pct. af BNP i 2000 til at udgøre godt ½ pct. af BNP i 2017.

Faldet i antallet af efterlønsmodtagere siden midten af 00'erne skal ses i lyset af, at pensionsalderen blev nedsat fra 67 til 65 år, og at antallet af årgange, der modtager efterløn derfor er reduceret. Desuden har en række ændringer i efterlønsordningen bidraget til at reducere udnyttelsesgraden blandt de 60-64-årige. Ændringerne omfatter blandt andet indførelsen af muligheden for at optjene en skattefri præmie, hvis man udskyder overgangen til efterløn (1999) og et skattnedslag til 64-årige i beskæftigelse (2008). Dertil kommer fremrykningen af Vel-færdsaftalens gradvise forhøjelse af efterlønsalderen i *Aftale om senere tilbagetrækning* (2011), som hævede efterlønsalderen med et halvt år om året fra 2014 til 2017 og gav mulighed for udbetaling af efterlønsbidrag uden beskatning ved udmelding af efterlønsordningen i 2012. Udnyttelsesgraden kan desuden være påvirket af stigende pensionsformuer mv.

Stigende udgifter til SU

Udgifterne til SU steg svagt i første halvdel af perioden, men er vokset kraftigt siden 2008, *jf. figur 29*. Over hele perioden er SU-udgifterne således øget fra et niveau på ca. 11½ mia. kr. i 2000 til at udgøre ca. 20½ mia. kr. i 2017. Det svarer til en forøgelse på 77½ pct. og indebærer, at udgifterne til SU er gået fra at udgøre godt ½ pct. af BNP i 2000 til at udgøre 1 pct. af BNP i 2017.



Anm.: De stiplede linjer i figur 30 afspejler, at tallene før 2005 er baseret på Danmarks Statistiks uddannelsesstatistik inden omlægningen af statistikken. Perioderne før og efter 2005 bør således ikke uden videre sammenlignes.

Kilde: Danmarks Statistik.

Udviklingen i udgifterne til SU skal især ses i lyset af, at der siden 2008 har været en stigende tilbøjelighed blandt de unge til at påbegynde en uddannelse, herunder særligt en videregående uddannelse. På de videregående uddannelser er tilgangen således steget med næsten 30 pct. siden 2010, *jf. figur 30*.

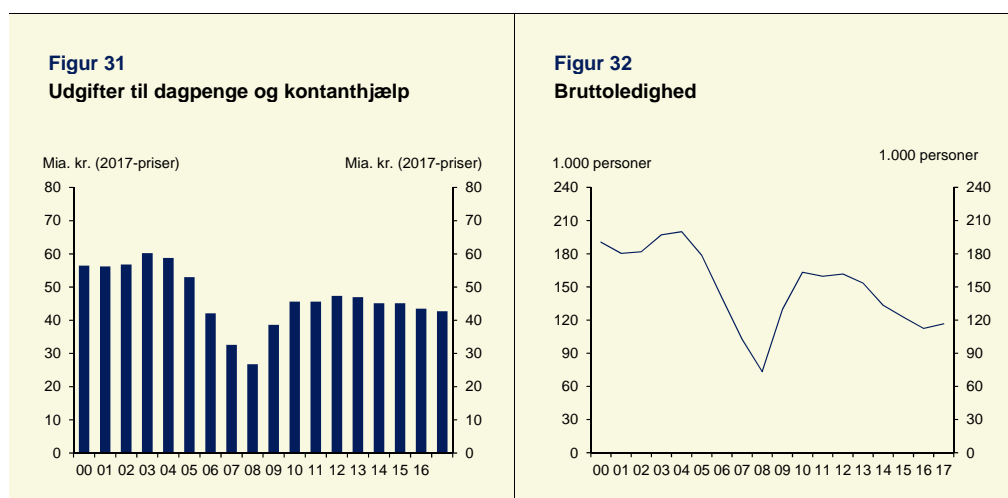
Udviklingen afspejler således et fortsat stigende uddannelsesniveau i befolkningen, *jf. nærmere ovenfor*.

Faldende udgifter til dagpenge og kontanthjælp

Udgifterne til dagpenge og kontanthjælp er påvirket af konjunkturerne og er samlet set reduceret med ca. 13³/₄ mia. kr. fra 2000 til 2017, hvilket skal ses i sammenhæng med, at bruttoledigheden i 2017 er ca. 74.000 personer lavere end i 2000, *jf. figur 31* og *figur 32*. Udgifterne til dagpenge og kontanthjælp – der afspejler udviklingen i bruttoledigheden – steg under konjunkturtilbagegangen i starten af 00'erne og i forbindelse med finanskrisen i slutningen af 00'erne, men blev omvendt reduceret i forbindelse med konjunkturopsvinget i midten af 00'erne. Udgifterne til dagpenge og kontanthjælp bidrager således automatisk til at dæmpe konjunkturudsvingene i økonomien. Det skyldes, at personer, der overgår til dagpenge og kontanthjælp i forbindelse med en lavkonjunktur, modtager indkomsterstøttende ydelser, som bidrager til at understøtte privatforbruget og den samlede økonomi. Udgifterne til dagpenge og kontanthjælp fungerer således som automatiske stabilisatorer.

Udviklingen i udgifterne til dagpenge er derudover påvirket af *Aftale om genopretning af dansk økonomi (2010)*, hvor dagpengeperioden blev forkortet fra 4 til 2 år og dagpengereglerne blev justeret for at styrke de offentlige finanser og øge den strukturelle beskæftigelse.

Udgifterne til dagpenge og kontanthjælp udgjorde ca. 2³/₄ pct. af BNP i 2000 og ca. 2 pct. af BNP i 2017.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

4. Offentlige investeringer

Boks 8

Hovedkonklusioner om udviklingen i de offentlige investeringer

- De offentlige investeringer udgjorde godt 6% pct. af de samlede offentlige udgifter i 2017.
- De reale offentlige investeringer steg med ca. 19 mia. kr. (2017-priser) fra 2000 til 2017, svarende til ca. 35 pct. eller en gennemsnitlig årlig vækstrate på knap 1% pct. I 2017 udgjorde de offentlige investeringer ca. 73½ mia. kr. (2017-priser), svarende til ca. 3½ pct. af BNP.
- Investeringernes andel af økonomien voksede under den økonomiske krise og ligger fortsat højt i et historisk perspektiv. Set over perioden har de offentlige investeringer udgjort mellem 2½ og 3¼ pct. af BNP.
- I perioden 2012-16 har de offentlige investeringer befundet sig på et historisk højt niveau set over de sidste 30 år.
- De offentlige investeringer består primært af investeringer i *bygninger og anlæg*, som udgør ca. ¾ af de offentlige investeringer, mens offentlige investeringer i *forskning og udvikling* udgør den resterende ¼.
- Stigningen i de offentlige investeringer kan primært henføres til transport- og sundhedsområdet.

De offentlige investeringer er udtryk for de udgifter, som går til at udbygge og vedligeholde samfundets infrastruktur i form af bl.a. veje, baner, hospitaler, universiteter, skoler, plejehjem mv. Offentlige investeringer bidrager dermed til at sikre rammerne for de offentlige ydelser, der stilles til rådighed for borgerne.

De offentlige investeringer i nationalregnskabet omfatter *offentlige investeringer i bygninger og anlæg* og *offentlige investeringer i forskning og udvikling*, som i 2017 tilsammen udgjorde ca. 6¾ procent af de samlede offentlige udgifter og ca. 3½ pct. af BNP.

De offentlige investeringer i bygninger og anlæg omfatter nye varige goder, som anvendes i produktionsprocessen i mere end ét år samt hovedreparationer på eksisterende kapitalgoder, herunder fx vedligehold af vej- og banenettet. Udgifter til militært materiel, herunder fly og kampvogne, indgår også som offentlige investeringer i bygninger og anlæg⁶.

Investeringer i regi af offentlige virksomheder og selskaber, som primært er brugerfinansierede, indgår ikke i de offentlige investeringer i nationalregnskabet, *jf. boks 9*. I stedet indgår de primært brugerfinansierede investeringer i de private investeringer i nationalregnskabet.

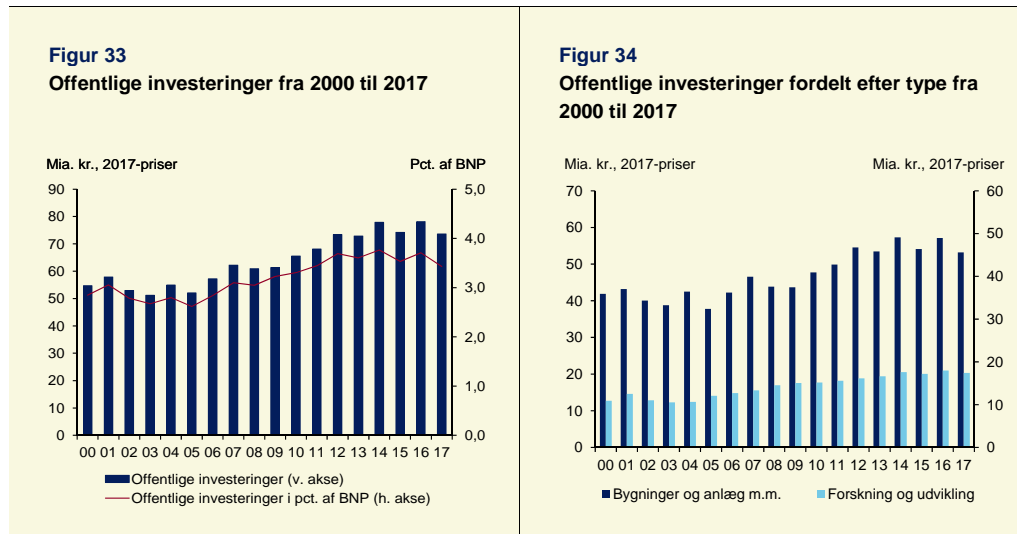
⁶ Nettokøb af eksisterende kapitalgoder (fx køb af en eksisterende bygning) er ikke inkluderet i denne fremstilling.

Boks 9 Investeringer i den offentlige sektor	
Offentlig forvaltning og service (indgår i den offentlige saldo)	Offentlige virksomheder og selskaber (indgår <i>ikke</i> i den offentlige saldo)
<p>Primært skattefinansierede offentlige investeringer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jernbaner • Statslige og kommunale veje • Forsvar, politi og kriminalforsorg • Sygehuse, regional udvikling • Skoler, daginstitutioner, plejehjem • Femern Bælt landanlæg • Letbaner • Forskning og udvikling <p>Indgår i de offentlige investeringer i nationalregnskabet.</p>	<p>Primært brugerfinansierede offentlige investeringer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brugerbetalte broforbindelser (Storebælt, Øresund, mv.) • Metrobyggeri • Forsyning af vand, spildevand og renovation • Energi- og varmforsyning • Femern Bælt kyst-kyst <p>Indgår i de <i>private investeringer</i> i nationalregnskabet.</p>

Udviklingen i de offentlige investeringer

De offentlige investeringer har ligget på et højt niveau de senere år, blandt andet for at understøtte den økonomiske aktivitet og beskæftigelsen under den økonomiske krise. I 2017 udgjorde de offentlige investeringer ca. 73½ mia. kr., svarende til ca. 3½ pct. af BNP, *jf. figur 33*. Til sammenligning udgjorde de offentlige investeringer i gennemsnit knap 3 pct. af BNP i perioden 2000-2008. De reale offentlige investeringer er fra 2000 til 2017 steget med ca. 19 mia. kr. (2017-priser), svarende til knap 35 pct. eller en gennemsnitlig årlig vækstrate på ca. 1¾ pct.

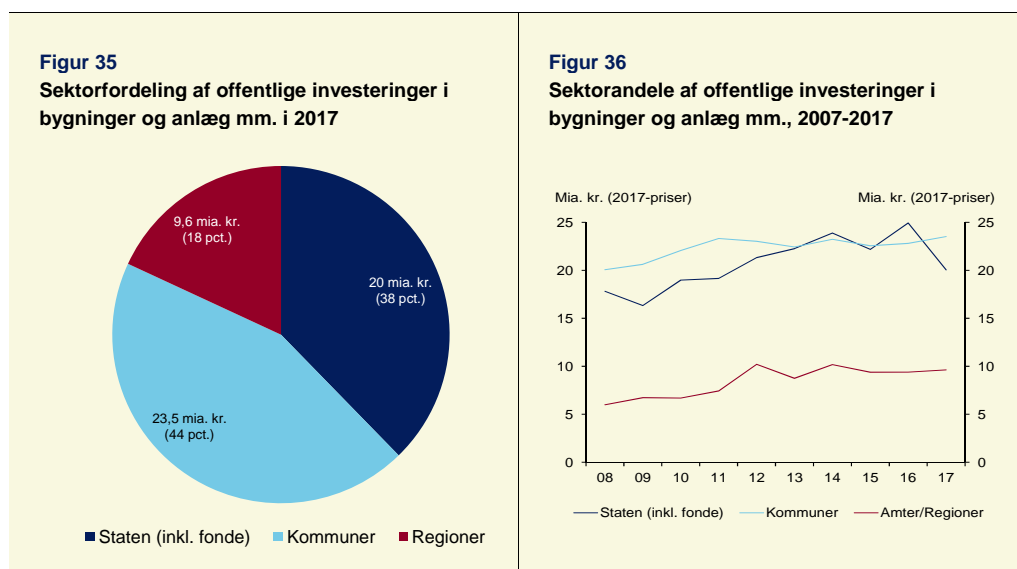
Størstedelen af de offentlige investeringer består af offentlige investeringer i bygninger og anlæg, som i 2017 udgjorde ca. 53¼ mia. kr., svarende til 72¼ pct. af de samlede udgifter til offentlige investeringer, *jf. figur 34*. De offentlige investeringer i forskning og udvikling udgjorde ca. 20¼ mia. kr., svarende til de resterende 27¾ pct.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Offentlige investeringer i bygninger og anlæg fordelt på sektorer

Udgifterne til offentlige investeringer i bygninger og anlæg i staten udgjorde i 2017 godt 20 mia. kr., svarende til knap 38 pct. af de samlede offentlige investeringer i bygninger og anlæg. Tilsvarende udgjorde kommunernes investeringer 23½ mia. kr., svarende til godt 44 pct., og regionernes investeringer udgjorde 9¾ mia. kr., svarende til ca. 18 pct., *jf. figur 35*.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Som følge af strukturreformen i 2007 er varetagelsen af en række offentlige opgaver blevet flyttet rundt mellem stat, kommuner og regioner, der erstattede amterne. En hensigtsmæssig sammenligning af udviklingen i delsektorer tager derfor afsæt i perioden 2008-2017.

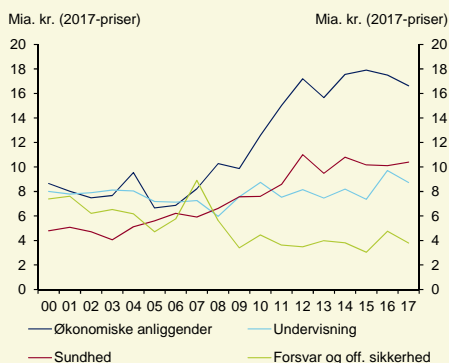
De offentlige investeringer i staten faldt fra 2008 til 2009 med ca. 1½ mia. kr. (2017-priser), men er siden 2009 vokset og udgjorde i 2017 ca. 20 mia. kr., *jf. figur 36*. I samme periode er investeringsniveauet i kommunerne vokset fra ca. 20 mia. kr. i 2008 til ca. 23½ mia. kr. i 2017. Investeringsniveauet i regionerne er vokset betragteligt i perioden fra ca. 6 mia. kr. i 2008 til 9¾ mia. kr. i 2017. Udviklingen i regionerne dækker primært over øgede investeringer i nye supersygehuse fra 2009 og frem.

Offentlige investeringer i bygninger og anlæg fordelt på opgaveområde

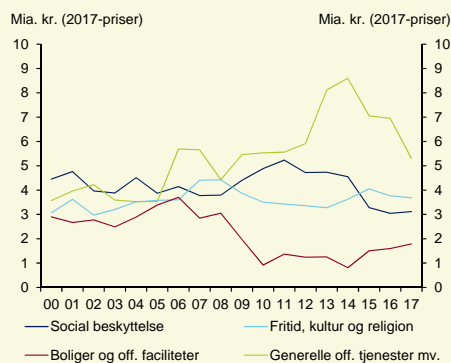
Fordeles de offentlige investeringer på opgaveområder, er *økonomiske anliggender*, der bl.a. dækker over vej- og baneområdet, det investeringsområde, der har oplevet den største stigning, *jf. figur 37*. Stigningen dækker bl.a. over en vækst i transportinvesteringer over perioden.

Investeringerne i *sundhed* har også oplevet en stor stigning, hvilket som tidligere nævnt bl.a. skal ses i lyset af investeringer i nye supersygehuse. Områderne *generelle offentlige tjenester mv.* har ligeledes oplevet en stor stigning over perioden, mens investeringsområderne *forsvar og offentlig sikkerhed* og *social beskyttelse* er faldet, *jf. figur 38*. Investeringerne på områderne *undervisning, boliger og offentlige faciliteter, og fritid, kultur og religion* har været omtrent uændret igennem perioden.

Figur 37
Udvikling i offentlige investeringer fordelt på opgaveområde fra 2000 til 2017



Figur 38
Udvikling i offentlige investeringer fordelt på opgaveområde fra 2000 til 2017



Anm.: Fordelt efter COFOG-fordelingen. Økonomiske anliggender dækker bl.a. over investeringer i vej- og baneområdet og universitetsbyggeri, sundhed over investeringer i det offentlige sundhedsvæsen, undervisning over investeringer i folkeskolen og andre uddannelsesområder, forsvar og off. sikkerhed over materielle anskaffelser samt byggeri (forsvar, politi, brandvæsen, fængsler mv.), social beskyttelse over investeringer i plejehjem, børnehaver mv., boliger og off. faciliteter dækker over bl.a. by- og egnsudvikling, gadebelysning mv., fritid, kultur og religion dækker bl.a. over folkekirken og fritids- og sportstjenester i kommunerne, mens generelle off. tjenester mv. bl.a. dækker over investeringer i forskningsbygninger, miljøbeskyttelse og statslig administration generelt.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Offentlige investeringer i forskning og udvikling

Danmarks Statistiks nationalregnskabsopgørelse af offentlige investeringer i forskning og udvikling (F&U) afspejler de løn- og varekøbsudgifter, der anvendes til at producere F&U på de offentlige institutioner. Det kan fx være løn til forskere på et universitet eller driftsudgifter forbundet med forskerens arbejde (indkøb af bøger og materialer mv.). Selvom der således i princippet er tale om forbrugsudgifter, opgøres udgifter til forskning og udvikling i nationalregnskabet som offentlige investeringer, *jf. boks 3*.

F&U-udgifterne er vokset med ca. 7½ mia. kr. (2017-priser) fra 2000 til 2017, og de udgjorde ca. 20¼ mia. kr. i 2017, *jf. figur 34*. Det svarer til en realvækst på knap 60 pct. fra 2000 til 2017 eller en gennemsnitlig årlig realvækst på 2¾ pct. Udviklingen skal bl.a. ses i lyset af *Aftale om udmøntning af globaliseringspuljen* fra 2006, hvor bevillingerne på forskningsområdet blev gradvist øget, så de fra 2010 og frem udgjorde 1 pct. af BNP.

Offentlige investeringer i forskning og udvikling adskiller sig fra det offentlige forskningsbudget, som er udgangspunktet for forskningsmålsætningen, *jf. boks 10*. Ikke desto mindre har der historisk set været en relativt tæt sammenhæng mellem *udviklingen* i de to opgørelser, og forskningsmålsætningen har således givet anledning til støt stigende F&U-udgifter over det meste af perioden.

Boks 10

Forskel på det offentlige forskningsbudget og NR-opgørelse af offentlige F&U-udgifter

Det offentlige forskningsbudget (OFB) opgøres med afsæt i finanslovsmidler, midler fra kommuner og regioner, Danmarks Grundforskningsfond, EU-bevillinger og bevillinger fra Nordisk Ministerråd. Heraf kan hovedparten af OFB henføres til finanslovsbevillinger, fx den del af universitetstilskuddene, som vedrører forskning. Afgrænsningen af OFB følger OECD-retningslinjer vedr. forskningsmålsætningen og afspejler både driftsudgifter, tilskudsordninger, subsidier mv.

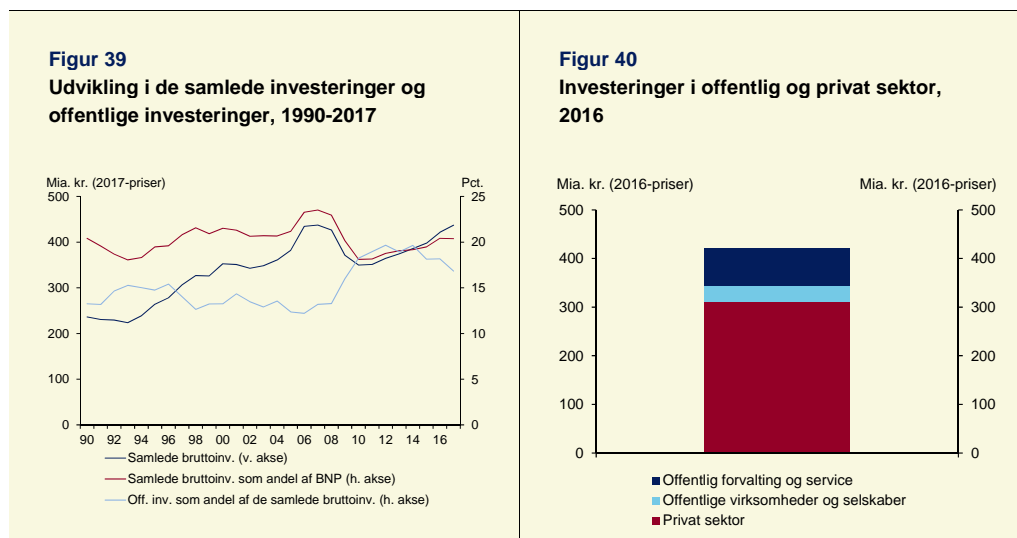
Nationalregnskabsopgørelsen af de offentlige F&U-investeringer dækker over de driftsudgifter (løn og varekøb) i nationalregnskabet¹, der er forbundet med den offentlige produktion af F&U. Afgrænsningen af offentlige F&U-udgifter følger COFOG-fordelingen af de offentlige udgifter og er således ikke sammenfaldende med OFB. Hertil kommer, at OFB fx afspejler taxameterbevillingerne til universiteterne, mens NR-opgørelsen dækker over de faktiske regnskaber².

- 1) Der er forskelle i håndtering af finanslovsbevillinger og nationalregnskabsudgifter. Fx vil driftsudgifter i nationalregnskabet være omfattet af moms, hvilket ikke gælder driftsudgifter i statsregnskabet.
- 2) Forskellen mellem bevillinger og regnskaber i et givent år kan fx afspejle, at de selvejende institutioner enten sparer op eller forbruger opsparing.

Investeringer i Danmark generelt

De offentlige investeringer er en delmængde af de samlede investeringer i Danmark. De samlede investeringer udgjorde i alt ca. 437 mia. kr. i 2017, hvilket svarer til godt 20 pct. af BNP, *jf. figur 39*. Niveaueet for de samlede investeringer faldt kraftigt i forbindelse med den økonomiske krise i 2008 og frem til 2010/2011 på trods af en markant stigning i de offentlige investeringer. Dette afspejler, at faldet

i de private investeringer var større end stigningen i de offentlige investeringer. Herefter voksede det samlede investeringsniveau igen, *jf. figur 39*.



Anm.: I figur 40 vises tal for 2016, da Danmarks Statistik endnu ikke har publiceret tal for investeringer i offentlige virksomheder og selskaber for 2017.

Kilde: Danmark Statistik og egne beregninger.

De offentlige investeringer udgjorde ca. 18 pct. af de samlede investeringer i 2016. Hertil kommer de offentlige virksomheder og selskaber, hvis investeringer udgjorde ca. 8 pct. af de samlede investeringer i 2016.⁷ Dermed udgjorde investeringer i den *offentlige sektor* (dvs. investeringer i 'offentlig forvaltning og service' og investeringer i 'offentlige virksomheder og selskaber') i alt 26 pct. af de samlede investeringer i 2016, *jf. figur 40*.⁸ De private investeringer (ekskl. investeringer i offentlige virksomheder og selskaber) udgjorde de resterende 74 pct. af de samlede investeringer.⁹

De offentlige investeringers andel af de samlede investeringer har dog været betydeligt højere i perioden 2009-2017 end i perioden 1990-2008. Det skyldes primært, at de private investeringer faldt i forbindelse med den økonomiske krise. Samtidig har de offentlige investeringer ligget på et højt niveau de senere år for at understøtte den økonomiske aktivitet under den økonomiske krise.

⁷ Nettokøb af eksisterende kapitalgoder (fx køb af en eksisterende bygning) er ikke inkluderet i opgørelsen af investeringsniveauet i offentlig forvaltning og service, men er inkluderet i opgørelsen af investeringsniveauet i offentlige virksomheder og selskaber.

⁸ 'Offentlige virksomheder og selskaber' består af 'offentlige selskabslignende virksomheder', såsom Statens Serum Institut og Finanstilsynet, og 'offentlige selskaber', såsom Ørsted A/S og DSB. Investeringer foretaget på dette område indgår i de private investeringer i nationalregnskabet og betragtes dermed ikke som offentlige investeringer, *jf. appendiks*.

⁹ Opdelingen af investeringer på offentlig forvaltning og service, offentlige virksomheder og selskaber og den private sektor er her baseret på tal fra 2016, da Danmarks statistik endnu ikke har publiceret tal for investeringer i offentlige selskaber og virksomheder for 2017.

Offentlige investeringer har relativt stor indvirkning på den økonomiske aktivitet og beskæftigelse på kort sigt, og kontracykliske udsving i de offentlige investeringer kan dermed i princippet medvirke til at stabilisere den økonomiske udvikling. I praksis er der dog en række grundlæggende usikkerheder forbundet med at anvende offentlige investeringer aktivt i stabiliseringsøjemed. Det gælder blandt andet usikkerhed om den aktuelle og fremtidige konjunkturudvikling samt om timingen og de konkrete virkninger af finanspolitiske indgreb.

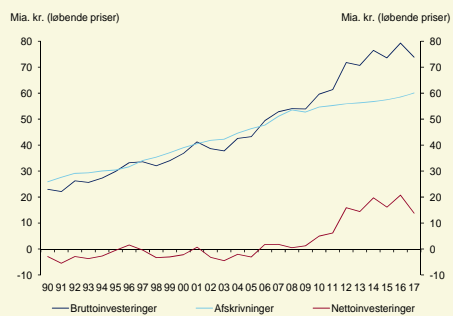
Brutto- og nettoinvesteringer

Bruttoinvesteringer medfører isoleret set, at værdien af kapitalapparatet forøges. Samtidigt sker der løbende en reduktion af værdien af det eksisterende kapitalapparat, blandt andet som følge af nedslidning eller teknisk forældelse. Reduktionen af det eksisterende kapitalapparat betegnes som *afskrivninger*, der er beregnet ud fra beregningstekniske antagelser om tidligere investeringers levetid mv. Afskrivninger henføres i nationalregnskabet til det offentlige forbrug, *jf. ovenfor*.

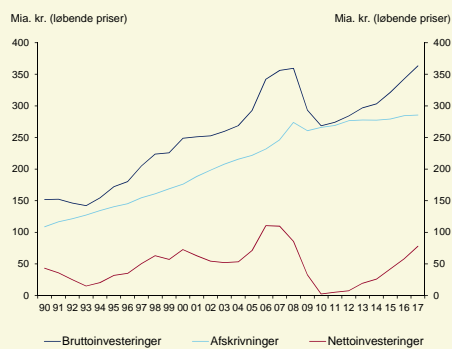
Ændringen over tid i værdien af kapitalapparatet er således givet ved bruttoinvesteringerne fratrukket afskrivningerne, også kaldet *nettoinvesteringerne*. Niveaueet for nettoinvesteringerne kan ses som et udtryk for, om kapitalapparatet vokser, eller om der netto foregår en 'nedslidning' af kapitalapparatet. Der er dog væsentlig usikkerhed forbundet med de beregningstekniske antagelser, som beregningen af afskrivningerne er baseret på. Eksempelvis er det nødvendigt at antage forventede levetider og afskrivningsrater for offentlige bygninger, maskiner mv., som kan variere væsentligt afhængigt af løbende vedligehold og den teknologiske udvikling. Nettoinvesteringerne kan derfor ikke anvendes til en nøjagtig vurdering af, om bruttoinvesteringerne står mål med den faktiske nedslidning.

Nettoinvesteringerne inden for offentlig forvaltning og service var negative fra 1990 indtil midten af 2000'erne, hvorefter de offentlige nettoinvesteringer indikerer en forøgelse af værdien af det offentlige kapitalapparat, *jf. figur 41*. De private nettoinvesteringer var derimod positive over hele perioden, dog med et betydeligt fald i forbindelse med den økonomiske krise, *jf. figur 42*.

Figur 41
Nettoinvesteringer i offentlig forvaltning og service, 1990-2017



Figur 42
Nettoinvesteringer i privat sektor (inkl. off. selskaber), 1990-2017



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

5. Appendiks

Boks 11

Det offentlige forbrugs underområder

Inddelingen af det offentlige forbrug på områder følger nationalregnskabs COFOG-fordeling¹:

Sundhedsområdet

- *Hospitalstjenester* dækker over udgifter til medicin og andre sundhedsmæssige produkter, arbejdet med diagnosticering af patienter, operationer på hospitalerne samt administration mv. forbundet med hospitalsindlæggelser
- *Ambulant behandling* dækker over behandling, hvor patienten ikke er indlagt
- *Medicinske produkter mv.* dækker over forbrugsudgifter til medicin og sundhedsrelaterede produkter, der købes af privatpersoner almindeligvis på apoteker
- *Øvrige sundhedsudgifter* indeholder bl.a. central administration af sundhedsområdet samt øvrige sygesikringsudgifter

Uddannelsesområdet

- *Folkeskolen mv.* inkluderer forbrugsudgifter til bl.a. folkeskolen, specialskoler og efterskoler samt specialpædagogisk rådgivning som fx skolepsykologordninger
- *Ungdomsuddannelser* inkluderer bl.a. gymnasiale uddannelser og erhvervsrettede uddannelser
- *Videregående uddannelser* består primært af udgifter til landets universiteter
- *Øvrige uddannelses- og undervisningsudgifter* består hovedsagligt af tværgående aktiviteter, herunder administration mv.

Socialområdet

- *Sygdom og invaliditet* indeholder udgifter til bl.a. botilbud til personer med nedsat funktionsevne samt generel pleje af og assistance til handicappede
- *Familie og børn* dækker hovedsagligt over udgifter til daginstitutioner, herunder dagplejer, børnehaver og integrerede institutioner
- *Alderdøm* indeholder primært udgifter til pleje og omsorg mv. af ældre, herunder hjemmehjælp og hjemmesygepleje
- *Arbejdsløshed* indeholder hovedsagligt udgifter til drift af beskæftigelsesindsatsen og jobcentre mv.
- *Øvrige udgifter på socialområdet* inkluderer bl.a. forbrugsudgifter til integrationsprogrammet og til behandling af stofmisbrugere

Øvrige forbrugsudgifter

- *Generelle offentlige tjenester mv.* inkluderer forbrugsudgifter primært til drift af offentlige institutioner som fx departementer, styrelser, sekretariater og forvaltninger, der ikke kan henføres til sundheds-, uddannelses- og socialområdet
- *Forsvar* dækker over udgifter til militært forsvar og civilforsvar
- *Politi mv.* inkluderer udgifter til politi, fængsler, brandvæsen og domstole
- *Miljø, offentlige faciliteter, kultur mv.* indeholder forbrugsudgifter til miljøbeskyttelse, offentligt boligbyggeri samt til museer, fredede bygninger mv.

1) Classification of the Functions of Government: International klassifikation af offentlige udgifter efter formål.

Boks 12**Opgørelse af realvækst i det offentlige forbrug**

De nominelle offentlige forbrugsudgifter opgøres af Danmarks Statistik på baggrund af de offentlige regnskaber for staten (herunder de selvejende institutioner), regionerne, kommunerne og a-kasserne mv. Udgifterne indgår i Danmarks Statistiks nationalregnskab. Det nominelle offentlige forbrug måler de udgifter i kroner og ører, der forbundet med at producere den offentlige service (fx uddannelse og hospitalstjenester).

Der er imidlertid udfordringer forbundet med at opgøre udviklingen i det reale offentlige forbrug på en måde, som er sammenlignelig med realvæksten i privatforbruget¹. Det skyldes blandt andet, at en stor del af de offentlige velfærdsydelser stilles gratis til rådighed (eller med begrænset brugerbetaling), hvorfor det er svært at tilknytte en markedsbestemt pris, som afspejler kvaliteten og værdien af ydelserne.

Realvæksten i det offentlige forbrug opgøres af Danmarks Statistik ved to forskellige metoder:

Inputmetode: Realvæksten i det offentlige forbrug opgjøret ved inputmetoden måler, *hvor mange ekstra ressourcer der tilføres* den offentlige service over tid. Konkret afspejler inputmetoden de nominelle offentlige forbrugsudgifter korrigeret for den offentlige lønudvikling og prisudviklingen på det offentlige indkøb af varer og tjenester.

Outputmetode: Outputmetoden har til hensigt at måle *mængden af de produkter, som den offentlige sektor fremstiller*, dvs. outputtet af de serviceydelser, det offentlige producerer, herunder fx antal undervisningstimer i folkeskolen eller antal knæoperationer på hospitalerne. Realvæksten i det offentlige forbrug ved outputmetoden er i princippet tættere på den måde, som fx privatforbruget opgøres i nationalregnskabet. Der knytter sig imidlertid en række usikkerheder til den outputbaserede opgørelse, herunder at der ikke sker en kvalitetsjustering af outputmålene².

I nationalregnskabet har outputmetoden erstattet inputmetoden med virkning fra 2008. Dette følger af en EU-forordning, hvor samtlige EU-lande forpligter sig til at opgøre det reale offentlige forbrug i nationalregnskabet ved outputmetoden. Danmarks Statistik offentliggør fortsat realvæksten i det offentlige forbrug opgjøret ved inputmetoden.

I dette kapitel anvendes inputmetoden til at vise udviklingen i det reale offentlige forbrug, hvilket skyldes, at formålet med kapitlet er at vise den offentlige udgiftsudvikling, dvs. udviklingen i det offentlige ressourceforbrug. Endvidere er det reale offentlige forbrug opgjøret ved inputmetoden tættere på den måde, som driftsudgifterne i faste priser opgøres på i stat, kommuner og regioner.

- 1) Privatforbruget måler værdien af de varer og tjenesteydelser, som husholdningerne køber. Realvæksten i privatforbruget afspejler dermed produktivitetsvæksten i samfundet, som medfører, at husholdningerne løbende kan købe flere og bedre forbrugsgoder for den samme pris.
- 2) Det betyder, at en fordobling af klassekvotienten i gymnasierne vil fremstå som et øget output, da der produceres flere elevtimer per lærer. Der korrigeres imidlertid ikke for, om kvaliteten eventuelt falder ved det større antal elever i klasserne.

fm.dk