

Peter Munk Christiansen

Velfærdsstaten og de offentlige udgifter 2000-2023

Med baggrund i de sene 1970'eres fortrædeligheder har Danmark lykkedes med at opbygge budgetsytemer, som øjensynligt kan tøjle de kræfter, der til enhver tid presser på for højere udgifter. Danmark fremstår derfor i disse år som et mønstereksempel på en (langt hen ad vejen) universel velfærdsstat. Succesen bunder dog ud over et stramt budgetregime i en aktiv arbejdsmarkedspolitik og en høj beskæftigelse, som man ikke kan tage for givet. Samtidig er der vindere og tabere blandt velfærdsstatens klienter efter de seneste 25 års udvikling. De to vindergrupper er modtagerne af sundhedsydelser samt de ældre. Taberne er børn, familier og de uddannelsessøgende – især grundskolens elever. De økonomisk trængte dele af velfærdsstaten som må se med misundelse mod forsvaret i konkurrencen om fremtidens offentlige udgifter.

Nøgleord: universel velfærdsstat, styring, budgetlov, økonomisk performance, velfærdsstatens vindere og tabere

En universel velfærdsstat vil typisk være forbundet med komparativt set høje offentlige udgifter. Den må over skatten finansiere udgifter, som i andre velfærdsmodeller betales via arbejdsrelaterede bidrag eller af borgerne selv. Det var da også i mange år de skandinaviske lande – især Sverige og Danmark – som havde de højeste skatte- og udgiftstryk i den vestlige verden. De ligger fortsat i den øvre ende, men lande som Frankrig, Belgien, Italien og Tyskland har nærmet sig de skandinaviske lande og i flere tilfælde overhalet dem.

Denne artikel analyserer udviklingen i de danske offentlige udgifter og deres forbundethed med velfærdsstaten siden årtusindskiftet. Hvordan har styrbarheden udviklet sig, hvordan er styrbarheden relateret til den universelle velfærdsstat? Styrer velfærdsstaten de offentlige udgifter, eller har politikerne styr på velfærdsstaten og dens væsen? Hvori består de aktuelle udfordringer knyttet til den offentlige udgiftsstyring i Danmark, og hvordan relaterer de sig til velfærdsstaten? Artiklen fokuserer på udviklingen efter årtusindskiftet, men trækker også trådene nogle årtier tilbage.

Artiklen viser, at velfærdsstaten er styrbar i den forstand, at politikerne har tilpasset budgetsytemer til at håndtere det pres på velfærdsudgifterne, der følger af en større velfærdssektor. Det har taget årtier at nå dertil, men i modsætning til mange andre europæiske lande har Danmark ingen problemer med

offentlige underskud og gæld, og det ser heller ikke ud til at blive tilfældet i overskuelig fremtid. Til gengæld er der dele af velfærdsområderne, der er økonomisk klemte, mens andre må betragtes som vindere af de seneste 25 års kamp om knappe ressourcer. Vinderne er sundhedsområdet og de ældre, mens taberne er børn, familier og de uddannelsessøgende. Det er udgiftsområder med mange interessenter, og derfor risikerer den klemte økonomi at reducere borgernes opbakning til velfærdsstaten. Hvorfor betale høje skatter, hvis man oplever, at ydelserne er af dårlig kvalitet?

Den universelle velfærdsstat og de offentlige udgifter

I universelle velfærdsstater vil der altid være et opadgående pres på de offentlige udgifter. Det er en konsekvens af flere forhold. Som det vigtigste er finansieringen af efterspurgte goder og ydelser adskilt fra forbruget. Det giver en tendens til, at brugerne vil efterspørge flere ydelser, end hvis de selv skulle finansiere deres forbrug (Kristensen, 1987). Det argument bliver stærkere, jo flere der er afhængige af at skulle leve af indtægter fra velfærdsstaten. Ud over de offentligt ansatte er det i Danmark modtagere af pensioner, dagpenge og SU. Nogen har i den forbindelse talt om en velfærdscoalition, som i Danmark udgør samlet ca. tre millioner – knap en million offentligt ansatte og to millioner modtagere af overførsler. Det svarer til to ud af hver tre vælgere (Cepos, 2024). Mens forestillingen om en sådan velfærdscoalition nok bygger på overdreven tro på koalitions sammenhængskraft, er det korrekt, at store vælgergrupper kan lade deres stemmer til valget påvirke af politikernes beslutninger om offentligt finansierede ydelser. Dertil kommer, at de offentlige producenter har et ønske om at øge produktionen, fordi det giver mere magt og prestige (Niskanen, 1971), eller de kan producere med højere enhedsomkostninger end nødvendigt, fordi lavere produktivitet giver bedre arbejdsforhold (Migué og Bélanger, 1974). Disse to forhold kan have særlig betydning for de skandinaviske velfærdsstater, fordi de især skiller sig ud ved et højt offentligt konsum, særligt i relation til pasning af førskolebørn og til ældreservice.

Det opadrettede pres på de offentlige udgifter kan imødegås på forskellig vis: konstitutionelle eller blot legale regler for størrelsen af forbrug, taxameterstyring, rammestyring, udgiftslofter, solnedgangsklausuler knyttet til bevillinger mv. Fælles for disse institutionelle forsøg på udgiftsstyring er, at de kan omgås, at de slides op med tiden, eller at de producerer uønskede sideeffekter (Christensen, 1990; Christiansen, 1990; Meyers, 1994). I den sidste ende er det derfor politikernes evne til – understøttet af budgettets institutionelle udformning – at prioritere udgifterne og imødekomme eller afvise udgiftsekspressive ønsker, som er afgørende for velfærdsstatens (finansielle) fremtid.

Hvordan opgøres velfærdsstatens udgifter?

Før vi kaster os ud i en analyse af de offentlige (vedfærdsstats)udgifter i perioden efter århundredskiftet, er der et par overvejelser at gøre: Hvad er sammenhængen mellem bevillinger og kvalitet? Hvordan skal offentlige udgifters udvikling over tid beregnes, i faste priser eller som andel af BNP? Endelig spiller den såkaldte Baumol-effekt en rolle, især når man betragter udviklingen over en længere årrække.

Bevillinger og ændringer heri spiller en betydelig rolle i debatten om velfærdsstatens forskellige serviceinstitutioner. Øgede bevillinger ses ofte som udtryk for større kvalitet og vice versa. Helt så enkelt er det imidlertid ikke, for sammenhængen mellem bevillinger og kvalitet – uanset hvordan kvalitet defineres – er afhængig af mange forskellige faktorer og varierer mellem forskellige serviceområder (Bogetoft og Christensen, 2014). Og i nogle tilfælde er sammenhængen mellem bevillingsstørrelse og kvalitet beskeden eller helt fraværende (Andersen, 2024). På makroniveau kan man kun konstatere, om et serviceområde over tid får flere, færre eller uændrede bevillinger i forhold til antallet af brugere/modtagere, og hvordan det pågældende område prioriteres i forhold til den samlede økonomi. Det er og forbliver en politisk prioritering.

Når man skal beskæftige sig med udgiftsdata over en periode, er der flere måder, man kan opgøre udviklingen på. Den ene er i faste priser. Dermed opnår man en vurdering af, om udgifterne stiger eller falder eller blot står stille, når man tager hensyn til inflationen. Det er afgørende for, om man kan opretholde ydelsen på et givet niveau. Imidlertid udvikler samfundets økonomi sig hele tiden, typisk med vækst og demografi, og andre forhold ændrer efterspørgslen efter velfærdsstatens goder. Et uændret reelt forbrug til en størrelsesmæssigt uændret gruppe i en økonomi, der vokser, er udtryk for en lavere prioritering af den pågældende udgift, fordi den udgør en stadig lavere andel af den samlede nationale indkomst. Da begge mål – faste priser og andelen af BNP – er relevante ved vurderingen af udviklingen i de offentlige udgifter, anvendes de begge gennemgående i denne artikel.

Antallet af brugere og overførselsmodtagere er naturligvis afgørende for at kunne sige noget om, hvorledes velfærdsstatens ydelser opleves af borgerne. Det forsøges derfor i de fleste tilfælde at lave et estimat over de demografiske træk og andre træk på de forskellige ydelser for at få et billede af, om den enkelte ydelse bliver dyrere eller billigere. I nogle tilfælde suppleres med oplysninger fra de kommunale nøgletal.

Baumol (1967) beskriver den såkaldte *Baumol's disease*, der opstår i et samfund, hvor der er to sektorer, som på grund af forskelle i teknologiske muligheder udvikler sig forskelligt mht. produktivitet. Den lønstigning, som pro-

duktivtetsudviklingen i den højproduktive sektor giver anledning til, smitter imidlertid af på den lavproduktive sektor, så de får samme eller nogenlunde samme lønudvikling. Det betyder nødvendigvis, at enhedsomkostningerne i den mindst produktive sektor stiger mere end enhedsomkostningerne i den højproduktive sektor. Hvis man vil opretholde to lige store sektorer, må man derfor til stadighed flytte ressourcer fra den højproduktive til den lavproduktive sektor. Så langt i argumentationen behøver vi ikke at skelne mellem offentlig og privat. Modellen er fuldt gyldig for to forskellige markedsudsatte sektorer, fx en markedsdrevet industrisektor og en markedsdrevet servicesektor.

Offentlig versus privat er imidlertid relevant her, fordi de to sektorer i den virkelige verden er skruet forskelligt sammen, hvad angår produktionsteknologi. En større del af den private sektor er understøttet med muligheder for produktivtetsgevinster end den offentlige sektor. Det betyder ikke, at der ikke er dele af den offentlige sektor, hvor stærk produktivtetsudvikling er mulig, eller vice versa at der ikke findes dele af den private sektor med lav produktivtetsudvikling (Bailey, Anttiroiko og Valkama, 2016). Sundhedsvæsenet byder på eksempler på hastig produktivtetsudvikling, hvor diagnosticering og behandling på en række områder har udviklet sig teknologisk stærkt, således at flere diagnoser kan stilles, og behandlinger gennemføres inden for samme økonomiske ramme. En sådan stærk produktivtetsudvikling er næppe mulig inden for områder som dagtilbud og grundskoleundervisning.

I det omfang Baumol-effekten realiseres, indebærer det, at en sektor, hvis produktivtetsudvikling ligger under lønudviklingen, får stigende enhedsomkostninger. Uændrede bevillinger vil derfor – afhængigt af prisreguleringen – i mange tilfælde opleves som nedskæringer, fordi der kan produceres færre enheder med faste bevillinger. Etwil (1996) viser, at Baumol-effekten er relevant også i en dansk sammenhæng. En praktisk konklusion i den sammenhæng er derfor, at det er helt afgørende for også den offentlige servicesektor at realisere de produktivtetsøgende muligheder, der trods alt er – også inden for fx undervisning og ældrepleje.

Rutchebanetur 1960-2000

Det er svært at forstå udviklingen i de danske offentlige udgifter efter 2000 uden at kende nogle af de centrale udviklingstræk i de sidste årtier af 1900-tallet. I 1960 lå de danske offentlige udgifter i den lave ende, når man sammenligner med andre lande, vi plejer at sammenligne os med. Med et samlet offentligt udgiftstryk på 24,8 pct. lå vi pænt under Sverige (31,0), Norge (29,9), Holland (33,7), Belgien (30,3) og Tyskland (32,4). Ja, vi lå endda under USA (27,0). Men så tog det også fat. På de 20 år der gik fra 1960 til 1980, mere end

fordobledes det offentlige udgiftstryk, hvilket i betragtning af det også stærkt voksende BNP var noget af en præstation. I 1980 var udgiftstrykket 56,9 pct., og nu lå vi på linje med Holland, kun overgået af Sverige (61,9 pct.) (Andersen og Christiansen, 1991). Samtidig lykkedes det Danmark at tilegne sig de fleste af lærebøgenes økonomiske sygdomme: lav vækst, høj arbejdsløshed, høj inflation, få investeringer, underskud på betalingsbalancen og store offentlige underskud. I 1979 faldt de berømte ord fra den afgående finansminister, Knud Heinesen, i TV: "Nogle fremstiller det, som om vi kører på kanten af afgrunden. Det gør vi ikke, men vi har kurs imod den, og vi kan se den. Vi kan se den tydeligt" (Olesen, 2017: 414).

Da den borgerlige firkløverregering bestående af de Konservative, Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti trådte til i 1982, var økonomien regeringens hovedfokus. Fra og med 1984 implementeredes dels et nyt statsligt budgetsystem, dels et skrappt budgetregimente, hvorefter de samlede statslige udgifter – når bortses fra de konjunkturafhængige dele heraf – skulle fastholdes på uændret niveau. Det viste sig med tiden at blive sværere og sværere. Regeringen indførte derfor forskellige mekanismer – de flest i kategorien *fup og snyd* – som skulle få det til at se ud, som om målsætningen var overholdt. Det gælder fx konteringen af nye udgifter som børnefamilieydelsen som negative indtægter og en udbredt brug af såkaldte negative budgetreguleringskonti, som lover fremtidige, men ikke altid realiserede besparelser (Christiansen, 1999). Ikke desto mindre lykkedes det faktisk de varierende konservativt ledede regeringer at fastholde omtrent nulvækst i det offentlige konsum. Til gengæld kneb det med overførselsudgifterne – også ud over de konjunkturafhængige. 1980'ernes offentlige udgiftsudvikling var ikke drevet af velfærdsstatens serviceudgifter, tværtimod. Derimod var nogle af velfærdsstatens overførselsudgifter – fx den nyindførte indtægtsuafhængige børnefamilieydelse – udgiftsdrivende (Christiansen, 1990).

I vidt omfang skete der under de socialdemokratiske ledede regeringer i 1990'erne en konsolidering af 1980'ernes udgiftsstyring. Men hvor det – stik imod Kristensens (1987) prediktion – var lykkedes at holde udgifterne til konsum i ave i 1980'erne, mens overførselsudgifterne steg, var det omvendt i 1990'erne (Andersen, 2002). Udgifterne til offentligt servicekonsum steg ca. 20 pct. i faste priser, mens overførslerne blev holdt lave, delvist pga. bedre konjunkturer, delvist som en konsekvens af en ny aktiv arbejdsmarkedspolitik. Fokus på de offentlige udgifter og forbedrede konjunkturer var medvirkende til at nedbringe det samlede offentlige udgiftstryk fra 56,9 pct. i 1980 til omkring 50 pct. i 2000. Jørgen Goul Andersen (2002) konkluderede om 1990'ernes offentlige udgiftsstyring, at det ikke er velfærdsstaten, der udfordrer de offentlige

udgifter, og at nogle af de tidligere udfordringer – demografi, forsørgerbyrde og sundhedsvæsen – synes moderate. Udfordringerne for den offentlige udgiftsstyring omkring årtusindskiftet var politiske beslutninger om nye eller udvidelse af eksisterende ordninger (SU, barselsorlov mv.). Velfærdsstaten var ikke den største trussel mod de offentlige udgifter.

I 2012 konkluderede han om samme spørgsmål, at velfærdsudgifterne kommer under pres, fordi den økonomiske vækst i kølvandet på den økonomiske krise, der startede i 2008 og endnu ikke var overkommet i 2012, var så lav (Andersen, 2012).

Velfærdsstaten og de offentlige udgifter efter år 2000

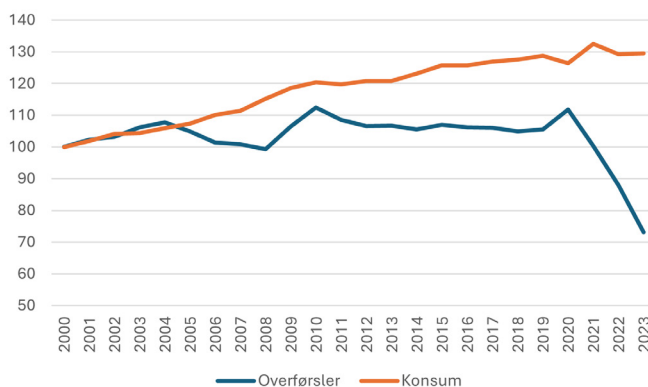
I det følgende ser artiklen nærmere på udviklingen i det samlede offentlige konsum og overførsler til borgerne i årene efter år 2000. Dernæst analyserer vi udgiftsudviklingen for tre udgiftstunge velfærdsudgifter – social sikring, uddannelse og sundhed. I de efterfølgende to afsnit åbner vi udgifterne til social sikring og uddannelse for at se nærmere på udviklingen i disse udgifters enkelte komponenter. For hvert udgiftsområde undersøger vi en eller flere indikatorer på, om der er et stigende, faldende eller uændret træk på de pågældende udgifter, fx elevtallet i grundskolen, ligesom vi i nogle tilfælde supplerer med kommunale nøgletal. Det sidste analyseafsnit undersøger de politiske og institutionelle forhold, som har befordret udviklingen i velfærdsstatens udgifter.

Offentligt konsum og overførsler til husholdningerne

Det offentlige konsum er produktionen og forbruget af varer og tjenesteydelser i den offentlige sektor. Det er den reale aktivitet i den offentlige sektor. Lønnen til offentligt ansatte udgør langt den største enkeltpost heraf. I løbende priser er det offentlige konsum steget fra 345 mia. kr. i 2000 til 686 mia. kr. i 2023 med en jævn vækst. I faste priser har stigningen været 30 pct., jf. figur 1. Da det danske BNP i perioden er vokset med 39 pct. i faste priser, udgør det offentlige konsum en lidt mindre del af den samlede økonomi (1,4 pct. lavere) i 2023 sammenlignet med 2000, jf. figur 2. Det kan synes lidt, men det svarer i kroner til knap 40 mia.

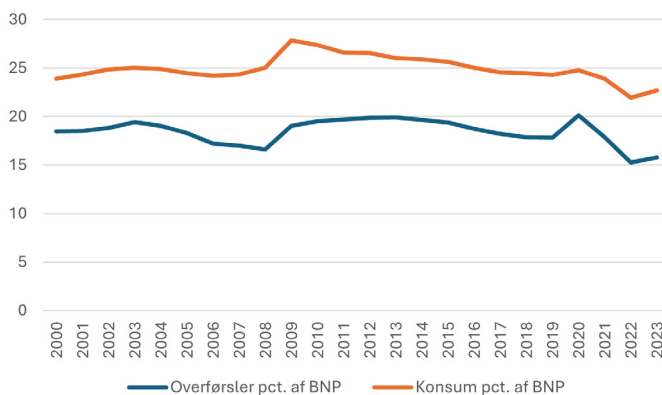
Overførsler til husholdningerne, fx kontanthjælp, dagpenge, pensioner, SU, udgjorde i 2023 405 mia. kr. mod 219 mia. kr. i 2000. Opgjort i faste priser er det udtryk for et markant fald – især i de allersidste par år, jf. figur 1. Dette fald illustrerer, hvor stærk effekten af øget beskæftigelse og produktion er på udgifterne til overførsler. Faldet i udgifterne til overførsler er mere end overgået af stigningen i udgifterne til offentligt konsum.

Figur 1: Offentligt konsum og overførsler til husholdningerne 2000-2023. Faste priser. Index 100 = 2000



Note: Overførsler deflateret vha. forbrugerprisindekset. For konsumet er anvendt Danmarks Statistiks faste priser i kædede data for offentlige forbrugsudgifter.

Figur 2: Offentligt konsum og overførsler til husholdningerne 2000-2023. Andel af BNP



Note: Som figur 1.

De samlede offentlige udgifter, som foruden konsum og overførsler til borgerne indeholder subsidier til erhvervene, bidrag til EU, renter mv., har i perioden udgjort en varierende del af BNP, blandt andet på grund af udsving i konjunkturerne og coronapandemiens ekstraordinære engangsudgifter. Det samlede udgiftstryk har bevæget sig omkring 50 pct. af BNP – med et pænt fald de seneste år pga. den høje beskæftigelse.

Velfærdsudgifterne samlet

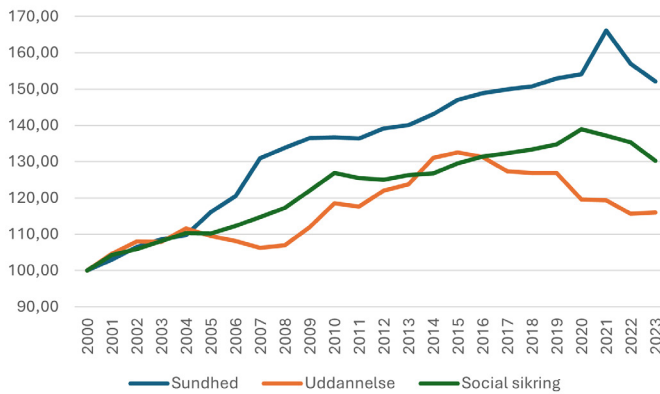
Normalt betragtes sikring af borgernes indtægter i tilfælde af sygdom, ulykke, arbejdsløshed og alderdom som velfærdsstatens kerneydelser. Det er på basis af disse udgiftstyper, Esping-Andersen (1990) udleder sine tre idealmodeller for velfærdsstater. I en skandinavisk sammenhæng opfattes velfærdsstaten bredere, nemlig til også at omfatte skattefinansieret sundhed, uddannelse og social omsorg (Andersen og Christiansen, 1991). Især bliver retten til fri sygdomsbehandling og uddannelse fremhævet som et af den danske velfærdsstats kernepunkter, selv om der inden for hver af disse sektorer findes hel eller delvis brugerbetaling, fx for tandpleje, medicin og efteruddannelse. Hvad angår sociale serviceydelser som dagtilbud og pleje til ældre, synes det bredt accepteret, at en stor del af også kerneydelserne er delvist brugerfinansieret – om end overvejende skattebetalt.

Figur 3 inkluderer udgifterne til social sikring (som indeholder udgifterne til en række sociale serviceydelser), uddannelse og sundhed. Udviklingen af de tre udgiftstyper varierer betydeligt. Især har der været en markant vækst i sundhedsudgifterne, hvis vækst for alvor lægger afstand til udgifterne til social sikring og uddannelse fra midten af 00'erne. I faste priser er sundhedsudgifterne således 50 pct. højere i 2023 sammenlignet med 2000. Det svarer til en stigning i andelen af BNP på 1,42 pct., ca. 40 mia. kr. mere end med en konstant andel af BNP. Det markante hop i 2021 er en konsekvens af engangsudgifterne til bekæmpelse af coronapandemien.

Det er svært at vurdere, om der har været en tilsvarende udvikling i sundhedsydelserne, fordi behandlingsmuligheder i sundhedsvæsenet ændrer sig ganske hurtigt. Under alle omstændigheder har der været en markant udvikling i antallet af behandlinger inden for store sygdomsområder (Sundhedsstrukturkommissionen, 2024a). Man kan bemærke sig, at stigningen i sundhedsudgifterne er nogenlunde tidsmæssigt sammenfaldende med de store organisatoriske ændringer som følge af dannelsen af regionerne i 2007. Det var også årene for en af de større reformer i behandlingskapacitet i form af behandlingsgaranti og kræftpakker. Under alle omstændigheder er det tydeligt, at den stærke politiske interesse i sundhedsvæsenet har sat sig markante spor i udviklingen i udgifterne.

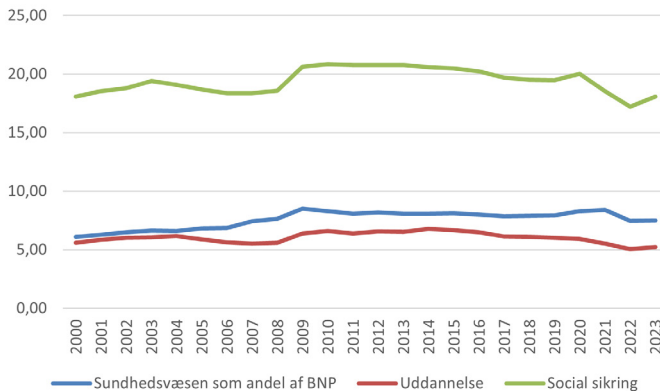
Udgifterne til social sikring (uden arbejdsløshedsunderstøttelse) har også udviklet sig pænt med en real stigning på 30 pct. Det er ikke muligt præcist at opgøre udviklingen i antallet af fuldtidsforsørgede i perioden 2000-2023 pga. databrud, men i perioden 2007-2023¹ steg antallet af offentligt fuldtidsforsørgede (dvs. uden SU-modtagere) med 11,4 pct. til 1.821.055 modtagere, mens udgifterne steg 18,1 pct. Social sikring dækker over en ret forskelligartet gruppe af modtagere, hvorfor vi vier et selvstændigt afsnit til dekomponering af de sociale sikringsydelser nedenfor.

Figur 3: Velfærdsudgifter i faste priser. 2000 = 100



Note: Udgifterne til social sikring er deflateret vha. forbrugerprisindekset. For udgifterne til uddannelse og sundhed er anvendt Danmarks Statistiks faste priser i kædede data for offentlige forbrugsudgifter. Udgifter til social sikring er uden arbejdsløshedsdagpenge.

Figur 4: Velfærdsudgifternes andel af BNP 2000-2023



Note: Som figur 3.

Først dog en kommentar til de samlede udgifter til uddannelse, som har haft et specielt forløb: Der var en pæn vækst fra 2006 til 2015. Det var i noget omfang en effekt af den såkaldte globaliseringsaftale, hvorefter der skulle investeres betydeligt i uddannelse og forskning (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2006). Herefter er der imidlertid et ganske pænt fald på 15 pct. af de samlede offentlige udgifter til grundskole, ungdomsuddannelser og videregående ud-

dannelser. Da udviklingen i antallet af studerende og elever er meget forskelligt, inddrages de først i et selvstændigt afsnit længere nede.

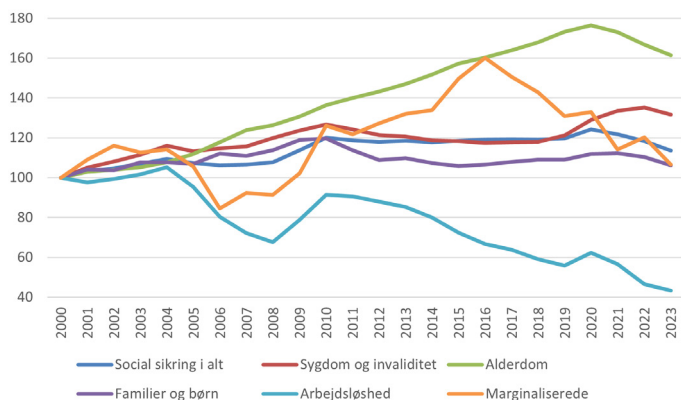
Ser vi på velfærdssektorernes andel af BNP, jf. figur 4, kan man først bemærke, at social sikring er en tung velfærdspost med en andel af BNP tæt på 20 pct. Tallene i figur 4 er endda uden arbejdsløshedsdagpenge for at gøre udviklingen mindre konjunkturfølsom. Tilsammen er de tre udgiftsposter steget 1 pct. af BNP i kraft af, at sundhedsområdets vækst på knap 1,5 pct. mere end opvejer reduktionen af uddannelsernes og den sociale sikrings andel af BNP.

Udgifterne til social sikring

Figur 5 og 6 viser, hvordan udgifterne til social sikring – denne kerne af velfærdsstaten – ser ud, når man splitter dem op på forskellige modtagergrupper. Her er altså også udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse med. Sidstnævnte følger naturligvis konjunkturerne. Der er et markant fald i årene 2004-2008, hvorefter finanskrisen, der slår over i en egentlig økonomisk krise, forårsager en kraftig stigning i udgifterne fra 2009. Fra 2011-12 og frem til 2023 er der et bemærkelsesværdigt stort fald – mere end en halvering – i de reale udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse. Det er en konsekvens af begyndende gode konjunkturer og en stadig mere aktiv arbejdsmarkedspolitik gennem stramninger af betingelserne for arbejdsløshedsunderstøttelse og gennem reformer af forskellige ordninger for fragang fra arbejdsmarkedet. I 2010 (hvor nettoarbejdsløsheden² i første kvartal var 116.000) beslutter regeringen at halvere dagpengeperioden med det formål at øge incitamenterne til hurtig arbejdssøgning. Reformen havde en positiv men ret beskeden effekt på beskæftigelsen (Jonassen, 2014). En mere langvarig effekt har der formentlig været af den tilbagetrækningsreform, herunder at efterlønsordningen blev mindre attraktiv, der blev vedtaget i 2011. Et stort antal udenlandske arbejdstagere har også medvirket dels til høj beskæftigelse, dels til at begrænse den inflationære pres på lønningerne. Nettoarbejdsløsheden var i fjerde kvartal 2023 68.000. Gode konjunkturer parret med en mere aktiv beskæftigelsespolitik sætter sine spor.

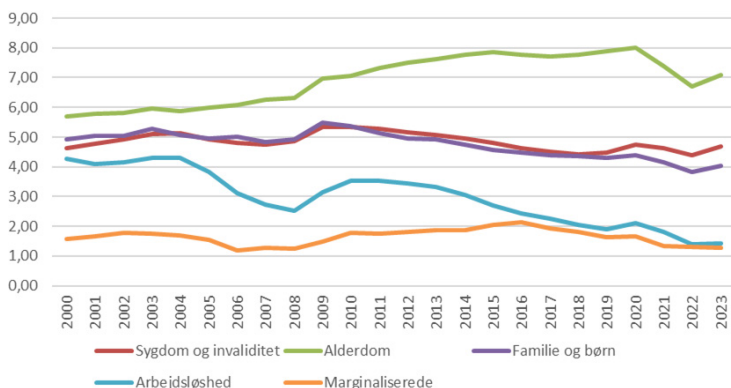
Udgifter til marginaliserede³ synes også negativt korreleret med gode konjunkturer. I hvert fald er der et fald frem mod 2008 og igen et fald fra 2016 og frem. Kontanthjælpsloft og kravet om mindst 225 timers arbejde inden for det seneste år kan have øget incitamenterne til at komme i beskæftigelse, ligesom reducerede satser i sig selv påvirker udviklingen i de offentlige udgifter. Udgifterne til den almindelige arbejdsløshedsunderstøttelse administreret af a-kasserne er i 2023 af samme størrelsesorden som udgifterne til marginaliserede grupper.

Figur 5: Udgifter til social sikring 2000-2023. Faste priser. 2000 = 100



Note: Da alle udgiftstyper indeholder store overførsler til borgerne foruden elementer af offentlig service, er alle udgifterne deflateret med forbrugerprisindekset.

Figur 6: Udgifter til social sikring som andel af BNP 2000-2023



Note: Som figur 5.

Den hastigst voksende udgift til social sikring, der samtidig udgør den største andel af BNP, er udgifter til alderdom, som i faste priser i 2023 er 60 pct. større end i 2000. De inkluderer offentlige alderspensioner og pensionsordninger for offentligt ansatte, udgifter til plejehjem, hjemmehjælp mv. En stor del af udgiftsstigningen er drevet af antallet af folkepensionister, som i perioden er steget fra 708.000 til 1.062.000, en stigning på ret præcist 50 pct. I samme periode er udbetalingerne fra private pensioner steget fra 13,8 til 25,8 mia. kr. årligt i

faste priser (<https://statistikbanken.dk/statbank5a>), så nogle grupper af pensionister har fået væsentligt bedre vilkår. Siden 2003 er der udbetalt en såkaldt ældrecheck til dårligt stillede pensionister; den koster i 2023 lidt mere end 5 mia. kr. Forslaget om at halvere dagpengeperioden, stillet af Dansk Folkepartis Christian Thulesen Dahl i 2010, var direkte motiveret af ønsket om at undgå et allerede formuleret forslag om besparelser ved at fastfryse overførselsindkomsterne, inklusive pensionerne (Frandsen, 2015).

Stigningen i antallet af pensionister er en vigtig driver af velfærdsstatens udgifter, og presset bliver endnu større med stigende levealder, lidt afhængigt af hvordan pensionsalderen reguleres fremover. Fra statskassens synspunkt er der lidt optimisme at hente i de private pensioner, som efterhånden vil omfatte langt de fleste pensionister. Til gengæld vil presset på sundhedssektoren stige som følge af flere ældre og forbedrede behandlingsmuligheder (Sundhedsstrukturkommissionen, 2024b: 81ff.).

Udgifterne til sygdom og invaliditet inkluderer blandt andet sygedagpenge, førtidspension og ydelser til funktionshæmmede og må således ikke forveksles med udgifterne til sundhed. Udgifterne til sygdom og invaliditet er steget med 31 pct. i faste priser i årene 2000-2023 og udgør næsten samme andel (4,78 hhv. 4,68 pct.) af BNP i de to år. Det er nu den næststørste udgiftspost til social sikring. Som en indikator for gruppen af syge og invalide kan vi se på antallet af fuldtidsforsørgede uden modtagerne af SU i aldersgruppen 16-59 år. Denne gruppe steg i perioden 2007-2023⁴ fra 545.000 til 561.000, hvilket svarer til en vækst på 3,1 pct. I 2010 var der 643.000 i samme gruppe, så det er lykkedes at vende udviklingen herefter. Blandt de 16-24-årige steg antallet af offentligt fuldtidsforsørgede fra 34.000 i 2007 til 56.000 i 2012. Det er nu nedbragt til 37.000. Igen har de forbedrede konjunkturer gjort sit, men en aktiv arbejdsmarkedspolitik med fokus på såvel de svagere grupper, de sygdomsramte og på i det hele taget at få arbejdsløse hurtigt i arbejde igen spiller også en rolle.

Udgifter til familier og børn omfatter blandt andet kontante tilskud til børnefamilier, udgifter til dagtilbud til førskolebørn og udgifter til børnehjem, plejefamilier og ferie- og fritidscentre. Disse udgifter er steget med beskedne 6 pct. i perioden. Det indebærer et ganske stort fald i udgifterne til familier og børn fra 5,05 pct. af BNP til 4,03 pct. I 2000 var der 1,14 mio. børn under 18 år i Danmark. Det var steget med knap 2 pct. til 1,16 mio. i 2023. Toppen i perioden var 2007, hvor der var 1,22 mio. børn under 18 år i Danmark. De største udgifter vedrører dagtilbud til førskolebørn, hvor kommunerne dækker mindst 75 pct. af udgifterne, mens forældrebetaling dækker det resterende. Dernæst kommer udgifterne til børne- og ungeydelse (ydes til alle børn under 18⁵) samt familieydelse (til familier i særlige situationer), som i alt udgør lidt over 18 mia.

kr. årligt. Udgifterne til dagtilbud pr. 0-13-årige faldt i faste priser med 4,4 pct i årene 2007-2024 (<https://www.noegletal.dk>).

Hvis vi ser samlet på det kerneområde af velfærdsstaten, som dækker over social sikring, altså arbejdsløshed, marginaliserede, syge og invalide, ældre samt familier med børn, tegner der sig et billede, hvor udviklingen det seneste næsten kvarte århundrede især har favoriseret de ældre. De er ganske vist blevet flere, men udgifterne er steget hurtigere end antallet af pensionister, selvom de private pensionsopsparinger for alvor begynder at fylde på pensionisternes bankkonti. Når udgifterne til social sikring ikke stikker helt af – de stiger sammenlagt 13 pct. i den betragtede periode i faste priser – er det, fordi udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse og marginaliserede grupper falder ganske markant i takt med bedre konjunkturer og en arbejdsmarkedspolitik, der presser på for at få arbejdsløse og marginaliserede i arbejde. Udgifterne til sygdom (men ikke sundhedsudgifterne) forbliver på et nogenlunde uændret niveau gennem perioden, mens udgifterne til familier og børn falder relativt markant.

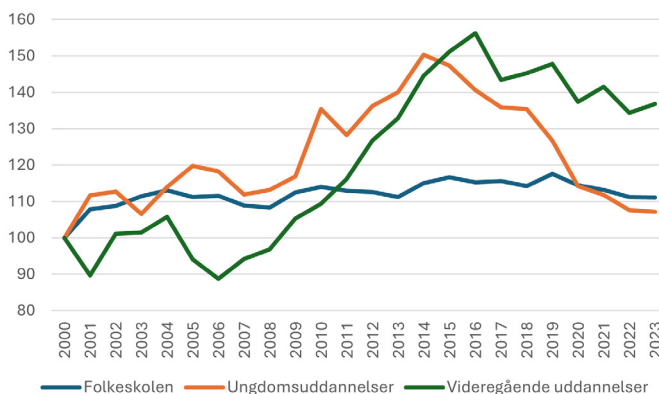
Udgifterne til uddannelse

De samlede udgifter til uddannelsernes tre hovedsektorer – grundskolen, ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser – udvikler sig ikke meget i den betragtede periode. Deres andel af BNP falder fra 5,58 pct. til 5,24 pct., jf. figur 8. I faste priser stiger uddannelsesudgifterne 15 pct. i perioden. Udgifterne udvikler sig imidlertid ganske forskelligt for de tre dele af uddannelsessystemet.

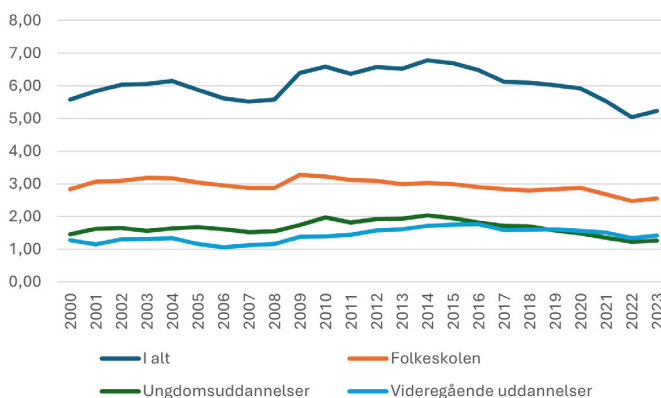
Udgifterne til grundskolen stiger med 11 pct. de tre første år, jf. figur 7, men ligger herefter nogenlunde jævnt, så hele perioden frem til 2023 ender med en samlet stigning på 11 pct. Det indebærer et fald i grundskolens andel af BNP fra 5,58 pct. til 5,24 pct. Der er i startåret og slutåret stort set det samme antal elever i grundskolen – 680.000 – mens der i nogle af de mellemliggende år har været lidt flere elever. Folkeskolen har altså ikke fået del i den voksende offentlige økonomi. Tværtimod er de kommunale udgifter til folkeskolen pr. 6-16-årig faldet med 4,6 pct. i faste priser i perioden 2007-2024, dog med en del variationer mellem kommunerne (<https://www.noegletal.dk>). Da Baumol-effekten må formodes at gøre sig gældende i grundskolen – det er svært at se, hvordan man her kan opnå en væsentligt større arbejdsproduktivitet – synes grundskolen økonomisk klemt i perioden efter årtusindskiftet.

Ungdomsuddannelsernes økonomi har haft et helt anderledes forløb – i vidt omfang fordi det er en mere heterogen sektor end grundskolen. Udgifterne til ungdomsuddannelserne voksede med mere end 50 pct. frem til 2014, hvorefter de faldt temmelig meget frem til 2023. I slutningen af perioden er udgifterne i faste priser kun 7 pct. højere end i år 2000. De gymnasiale uddannelser

Figur 7: Udgifter til uddannelse 2000-2023. Faste priser. 100 = 2000



Figur 8: Udgifter til uddannelse 2000-2023. Andel af BNP



og de erhvervsfaglige ungdomsuddannelser udviklede sig modsat hinanden. I 2000 var der lidt under 100.000 elever på de gymnasiale uddannelser, i 2023 var der 141.000 elever, og i 2016-2017 var antallet af elever lige oppe at røre 150.000. Omvendt havde de erhvervsfaglige ungdomsuddannelser i 2000 en bestand på 122.000, som var faldet til 111.000 elever i 2023. I 2011 toppede de med 134.000 elever. Det samlede antal elever på ungdomsuddannelserne steg således fra ca. 224.000 til 252.000 elever i perioden. Alligevel faldt ungdomsuddannelsernes udgifter fra 1,46 pct. af BNP til 1,42 pct. Det skyldes i noget omfang, at det gennemsnitlige taxameter er højere for de erhvervsfaglige uddannelser end taxameteret for de gymnasiale uddannelser. En del af historien er

imidlertid også, at ungdomsuddannelserne ligesom grundskoleuddannelserne har været under et økonomisk pres. Også for denne sektor kan Baumol-effekten øge presset, selv om det måske er nemmere at øge produktiviteten på ungdomsuddannelserne end i grundskolen.

Det kan være nemmere at øge produktiviteten på de videregående uddannelser, hvor man kan øge holdstørrelserne eller konvertere seminarundervisning og holdundervisning på små hold til forelæsninger på store hold. Det bliver kvaliteten ikke nødvendigvis bedre af, men det er en måde at håndtere økonomisk pres på. Udgifterne til de videregående uddannelser har udviklet sig i nogenlunde samme takt som udgifterne til ungdomsuddannelserne. De første år i 2000'erne startede dog med en reduktion på 10 pct. Med globaliseringsaftalen som blev indgået i 2006 (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2006), kom der et markant løft til de videregående uddannelser og til forskningen. Statsministeren havde på en rejse til Kina set, hvor meget kineserne investerede i forskning og uddannelse. Skulle Vesten – og Danmark – kunne følge med, skulle der investeres for alvor i forskning og uddannelse.

Det blev der så. På blot 10 år fra lavpunktet i 2006 og til toppen i 2016 steg udgifterne til de videregående uddannelser med mere end 70 pct. i faste priser. Og de stigende bevillinger kom især universiteterne til gode, fordi de leverer langt den største del af den offentligt finansierede forskning. Efter den hastige optur kom der til gengæld en nedtur, som indebar, at de samlede udgifter fra 2000 til 2023 til sammen kun voksede med 37 pct. Det er i procenter kun lidt mere end væksten i det samlede offentlige konsum.

Ser vi på udviklingen i antallet af studerende på de videregående uddannelser, tegner der sig et billede af en ekspanderende sektor. De bedste fuldt sammenlignelige tal dækker årene 2005-2023. Det samlede antal studerende på de videregående uddannelser stiger i denne periode fra 192.000 til 249.000 med en top på 267.000 i 2015. Det svarer til en stigning på 30 pct., altså lidt mindre end den samlede realvækst til sektoren. Den største vækst i studentertallet har været de korte videregående uddannelser (48 pct.), dernæst kommer de mellemlange videregående uddannelser (35 pct.) og den mindste vækst på universiteterne (14 pct.).

Udgifterne til den samlede uddannelsessektor udgør en lidt mindre andel (5,58 - 5,24 = 0,34 pct.) af BNP i 2023 end i 2000. I beløb svarer det til knap 10 mia. kr. I den samme periode har der været et nogenlunde uændret antal grundskoleelever, en stigning på lidt mere end 25.000 elever på ungdomsuddannelserne og en stigning i antallet af studerende på de videregående uddannelser på mere end 50.000. Alt i alt er det altså en sektor, der ikke har fået del i

samfundets økonomiske vækst i det første kvarte århundrede efter årtusindskiftet. Især er folkeskolen og ungdomsuddannelserne blevet klemte.

Kan velfærdsstaten styres?

Ole P. Kristensen udgav i 1987 bogen *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. Sagt lidt firkantet var bogens budskab, at stærke kræfter i form af offentligt ansatte – ofte i alliance med velfærdsstatens klienter – på grund af afkoblingen af forbrug og betaling for offentlige ydelser, herunder velfærdsydelser, presser de offentlige udgifter langt op over, hvad der er samfundsmæssigt fornuftigt sammenlignet med en model, hvor ydelserne er brugerfinansierede. Velfærdsstaten er ustyrlig. Bogen var tidsmæssigt velplaceret – tabellernes tidsserier stopper i 1982 – fordi de offentlige udgifter vitterligt forekom ustyrlige. Som nævnt lykkedes det Danmark at opsamle næsten alle de økonomiske ulykker, som lærebøgerne kender. Inklusive massive offentlige underskud (Andersen og Christiansen, 1991). Få ville have gættet på, at Danmark 40 år senere ville optræde som en økonomisk duks. Men samfund er skabt af mennesker. Mennesker kan derfor også omgøre det menneskegjorte.

Siden 1980'ernes begyndelse har de danske offentlige budgetinstitutioner ændret sig ganske markant. Budgetreformen fra 1984 ændrede de gamle artsbudgetter til rammebudgetter med dels meget større fleksibilitet, dels forsøg på at sætte faste rammer for de offentlige udgifter (Christensen, 1990). Sidenhen udvikledes budgetteringsmetoder som præstationsafhængige budgetter, der anvendes i en stor del af uddannelsessystemet. Finansministeriet fik en meget central – efter nogens mening en for central – rolle i styringen af de offentlige finanser (Jensen, 2008). Budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner udviklede sig med staten som storebror. I forbindelse med implementeringen af kommunalreformen, der var endeligt besluttet i sommeren 2005, men som først skulle virkeliggøres 1. januar 2007, lagde staten stærke begrænsninger på kommunernes anlægsudgifter for at forhindre de gamle kommuner i at opføre anlæg, som så siden skulle betales af den nye, store kommune (Blom-Hansen og Serritzlew, 2025). Kommunernes fortsatte overskridelser af budgetterne var medvirkende til budgetloven i 2012, som blandt andet indfører automatiske sanktioner ved overskridelse af de fastsatte rammer (Suenson, Nedergaard og Christiansen, 2015). I de første år førte budgetloven til et for kommunerne helt nyt fænomen, systematisk underforbrug i forhold til budgetterne (Blom-Hansen og Serritzlew, 2025).

Der er således opbygget et tæt og stærkt budgetregime i Danmark. Det er ikke helt vandtæt. Fastsættelsen af budgetlovens udgiftslofter sker på baggrund af en mellemfristet fremskrivning af dansk økonomi. En sådan indebærer skøn, som kan vise sig forkerte. Det kan også være fristende at være optimistisk, hvis

man skal bruge penge til et politisk attraktivt projekt. Der er også mulighed for i særlige tilfælde at afvige fra udgiftslofterne. Det valgte finansministeren eksempelvis at gøre i 2022 i relation til covid-relaterede udgifter. Budgetlovens troværdighed styrkes dog ved, at De Økonomiske Råd er tillagt opgaven at vurdere sagligheden i Finansministeriets skøn.

Så et første svar på, om velfærdsstaten kan styres, er, at ja, det kan den godt. Med baggrund i de sene 1970'eres fortrædeligheder er det lykkedes at opbygge nogle stærke budgetsytemer, som øjensynligt kan tøjle de kræfter, der til enhver tid presser på for højere udgifter.

Helt så enkelt er svaret dog ikke. For det første forudsætter en velfungerende velfærdssektor en sund økonomi. Det er ikke givet. Den økonomiske krise 2009-2012 lagde et hårdt pres på velfærdsstatens udgifter. Det stigende antal ældre og risikoen for, at flere udstødes fra arbejdsmarkedet, er alvorlige udfordringer for velfærdsstaten. Derfor har velfærdsaftalen fra 2006 hidtil stået som en grundpille for en bæredygtig økonomisk politik. Og opbremsningen af de under 60-årige, som er på offentlig fuldtidsforsørgelse, har hjulpet til at begrænse udgifterne til marginaliserede. En vedvarende opmærksomhed på arbejdsudbuddet og en sund økonomi er forudsætninger for en bæredygtig velfærdsstat.

For det andet er en balanceret prioritering mellem velfærdsstatens mange forskellige formål afgørende for velfærdsstatens legitimitet. I kampen om knappe midler gennem det seneste kvarte århundrede fremtræder især to grupper som vindere. Den ene er sundhedsområdet, som gennem mange år er blevet viet særlig politisk opmærksomhed. Med god grund. Sundhed har vælgerne store opmærksomhed (Damsbo-Svendsen og Seeberg, 2024), og det danske sundhedssystem har på nogle punkter underperformet (fx på kræftområdet) (Sundhedsstyrelsen, 2023). Det kan også være svært at overbevise skatteyderne om, at danskerne ikke skulle have adgang til den behandling, man kan få i andre sammenlignelige lande.

Den anden vinder har været de ældre. Her er forklaringen nok den, at de ældre repræsenterer en meget stor – og stigende – vælgergruppe, som kan tiltrække sig politisk interesse – og handling. Forestillingen om de fattige pensionister kan nemt lede til politisk indgriben. Der er dog ret få egentlig fattige pensionister (Rockwoolfondens Forskningsenhed, 2024), og man må antage, at de bliver færre i takt med, at private pensioner kommer til at fylde mere i pensionisternes indkomster.

Taberne i de seneste 25 års kamp om velfærdskronerne er dels uddannelsesinstitutionerne, dels familier og børn. For uddannelsernes vedkommende er især grundskolen og ungdomsuddannelserne presset. Grundskolen har måttet

leve med en økonomi, der stort set har stået stille siden 2001. Samtidig er det svært at realisere produktivitetstgevinster på grund af bindinger på klassestørrelser. Med stigende brug af tolærerordninger er produktiviteten formentlig endda faldet. Da lærerne har fået del i reallønstigninger i perioden, må økonomien med et nogenlunde uændret antal elever nødvendigvis blive oplevet som presset. Ungdomsuddannelserne har fået en del flere elever, men det kræver nøjere analyser, end vi kan levere her, at vurdere hvor presset deres økonomi er, fordi elevsammensætningen har ændret sig markant. Udgifterne til familier og børn er holdt stort set uændret i real værdi over hele perioden – dog med den tilføjelse at de store udgifter til dagtilbud er faldet pr. barn. Alt i alt har børne- og familiesektoren ikke fået del i den almindelige velfærdsstigning.

Tilsammen er altså to af de store kommunale serviceområder, grundskole og familie- og børneområdet, blevet taberne i kampen om de knappe goder. Kommunerne har længe ment sig udsat for et økonomisk pres. Sagt lidt firkantet er vinderne – sundhedsområdet og de ældre – grupper, hvis bevillinger staten har meget direkte muligheder for at påvirke (langt den største del af sundhedsudgifterne bevilges direkte af staten), og overførslerne til de ældre fastsættes stort set udelukkende af Folketinget. De kommunenære udgifter til skoler og børn er til gengæld blevet tabere. Mest synlig er udviklingen på grundskoleområdet, hvor nu 18 pct. af eleverne går på en privatskole. Her har forældrene mulighed for at påvirke skolens økonomi, fordi den indbefatter forældrebetaling.

Kampen om de offentlige velfærdsfinanser bliver ikke mindre hård i de kommende år. Især forventes et stort træk fra forsvarsudgifterne, hvor fremtrædende politikere nævner op mod 3 pct. – i nogle tilfælde endda flere – af BNP som udgift til forsvar. I den sidste ende er størrelsen og fordelingen af de offentlige udgifter et politisk spørgsmål, men samtidig et fænomen som har massive konsekvenser for borgerne og dermed også deres opbakning til velfærdsstaten. Vil den store middelklasse forblive velfærdsstaten og et højt skattetryk tro, hvis den ikke kan levere de vigtige ydelser til børn, familier og uddannelse i en tilstrækkelig kvalitet?

Noter

1. Statistikbanken.dk: AUKS02: Offentligt forsørgede og PEN33: Modtagere af folke- og førtidspension
2. Arbejdsløse a-kassemødtagere som ikke var i aktivering.
3. COFOG 10.7. Dækker over ydelser til personer, som er eller risikerer at blive socialt marginaliseret (ubemidlede, lavindkomstgrupper, indvandrere, oprindelige beboere, flygtninge, alkohol- og stofmisbrugere, voldsofre mv.) og ydelser til ubemidlede

og dårligt stillede personer for at hjælpe dem gennem fattigdom og vanskelige situationer.

4. På grund af databrud i 2006 ser vi alene på udviklingen efter 2007 (AUKS02).
5. Nedsættes dog ved forældreindtægt over 917.000 (i 2025).

Litteratur

- Andersen, Jens Lund (2024). *Kommunerne kan give børnene meget bedre dagtilbud*. Cepos.
- Andersen, Jørgen Goul (2002). *Velfærd uden skatter. Det danske velfærdsmirakel i 1990'erne*. *Politica* 34 (1): 5-23.
- Andersen, Jørgen Goul (2012). *Økonomisk bæredygtighed – politisk usikkerhed. Den danske velfærdsstat 1990-2012*. *Politica* 44 (3): 339-361.
- Andersen, Jørgen Goul og Peter Munk Christiansen (1991). *Skatter uden velfærd. De offentlige udgifter i international belysning*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bailey, Stephen J., Ari-Veikko Anttiroiko og Pekka Valkama (2016). *Application of Baumol's cost disease to public sector services: Conceptual, theoretical and empirical falsities*. *Public Management Review* 18 (1): 91-109.
- Baumol, William (1967). *Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis*. *The American Economic Review* 57 (3): 415-426.
- Blom-Hansen, Jens og Søren Serritzlew (2025). Budgetlægning i stat og kommuner, i Peter Munk Christiansen (red.). *Budgetlægning og offentlige udgifter*. Hans Reitzels Forlag.
- Bogetoft, Peter og Jørgen Grønnegård Christensen (2014). Hvor gode er ungdomsuddannelserne?, pp. 240-261 i Lotte Bøgh Andersen, Peter Bogetoft og Jørgen Grønnegård Christensen (red.), *Styring ledelse og resultater på ungdomsuddannelserne*. Syddansk Universitetsforlag.
- Cepos (2024). *Velfærdskoalitionen: Overførselsmodtagere og offentligt ansatte udgør 6 ud af 10 voksne*.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1990). *Budgetreformer og udgiftsadfærd: Om embedsmænds og politikeres manipulationer og mulighederne for at manipulere dem*. *Politica* 22 (4): 422-441.
- Christiansen, Peter Munk (1990). *Udgiftspolitikken i 80'erne: fra asymmetri til asymmetrisk tilpasning?* *Politica* 22 (4): 442-456.
- Christiansen, Peter Munk (1999). *Ej blot til pynt. Om budgettets politik og politikernes budget*. Aalborg Universitetsforlag.
- Damsbo-Svendsen, Søren og Henrik Seeberg (2024). Næsten fuld plade på politiske emner: Socialdemokratiet får medvind fra emneejerskab over klima og sundhed, pp. 303-328 i Kasper Møller Hansen og Rune Stubager (red.), *Partiledernes kamp om midten. Folketingsvalget 2022*. Djøf Forlag.

- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Etwil, Preben (1996). [Lav offentlig produktivitetsudvikling fortrænger den private sektor. En undersøgelse af Baumol-effekten i Danmark](#). *Politica* 28 (4): 469-481.
- Frandsen, Morten (2015). [Sådan blev dagpengeperioden halveret](#). DR.
- Jensen, Lotte (2008). *Væk fra afgrunden. Finansministeriet som moderne styringsaktør*. Syddansk Universitetsforlag.
- Jonassen, Anders Bruun (2014). [Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering. En kvantitativ undersøgelse af effekten for de ledige](#). Vive 14:21.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Meyers, Roy T. (1994). *Strategic budgetting*. The University of Michigan Press.
- Migué, Jean-Luc og Gérard Bélanger (1974). Towards a general theory of managerial discretion. *Public Choice* 17 (1): 27-51.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine-Atherthon.
- Olesen, Torsten Borring (2017). *De danske ministerier 1972-1993. Del 1. Anker Jørgensens tid 1972-1982*. Gads Forlag.
- Rockwoolfondens Forskningsenhed (2024). [Flest enlige pensionister ligger under fattigdomsgrensen](#). Rockwoolfonden.
- Suenson, Emil Lobe, Peter Nedergaard og Peter Munk Christiansen (2015). [Why lash yourself to the mast? The case of the Danish budget law](#). *Public Budgeting and Finance* 36 (1): 3-21.
- Sundhedsstrukturkommissionen (2024a). [Sundhedsstrukturkommissionens baggrundsrapport](#). Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Sundhedsstrukturkommissionen (2024b). [Sundhedsstrukturkommissionens rapport](#). Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Sundhedsstyrelsen (2023). [Kommissorium for fagligt oplæg til Kræftplan V](#).
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2006). [Aftale om udmøntning af globaliseringsaftalen \(2006\)](#). Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Om forfatteren

Peter Munk Christiansen, professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i interesseorganisationernes politiske rolle, politiske beslutningsprocesser og politiske reformer. E-mail: pmc@ps.au.dk