

## Hvordan finansieres de sociale udgifter?

Af Lene Jendresen, Maria Nilsson og Emil Urhammer

I Danmark udgør de sociale udgifter omkring 31 pct. af BNP. Denne høje andel er en af årsagerne til, at vi kalder os et velfærdssamfund. Samtidig giver det anledning til mange diskussioner om niveauet for vores velfærd, for de penge, der bruges, skal jo også finansieres.

Sammenligner vi os med øvrige EU-lande, er Danmark blandt de lande, der anvender mest på velfærd. Tager vi højde for at der bliver betalt skat af en del af velfærdsydelserne, så bliver Danmark dog overgået af flere lande.

Denne analyse beskriver, hvordan de sociale udgifter bruges i Danmark samt hvordan udgifterne finansieres.

---

### Analysens hovedkonklusioner:

- De sociale udgifter i Danmark udgjorde 708 mia. kr. i 2018. Når der tages højde for, at der betales skat af nogle af ydelserne, udgjorde de sociale udgifter 608 mia. kr.
- De to største udgiftsområder i Danmark er *alderdom* og *sundhed*, som står for over halvdelen af de samlede sociale udgifter (efter skat). Udgifterne til *alderdom* består for over 80 pct. vedkommende af kontantydelse, fx pensioner, mens udgifterne til *sundhed* består af omkring 90 pct. naturalieydelse, fx hospitaler.
- I 2017 blev 78 pct. af de sociale udgifter i Danmark finansieret af offentlige midler, mens de resterende 22 pct. blev finansieret af arbejdsgivere, sikrede og indtægter fra formueindkomst. Hermed har vi i Danmark valgt en anden finansieringsform end de fleste andre EU-lande, hvor en større del af udgifterne finansieres af arbejdsgivere og sikrede via sociale bidrag.

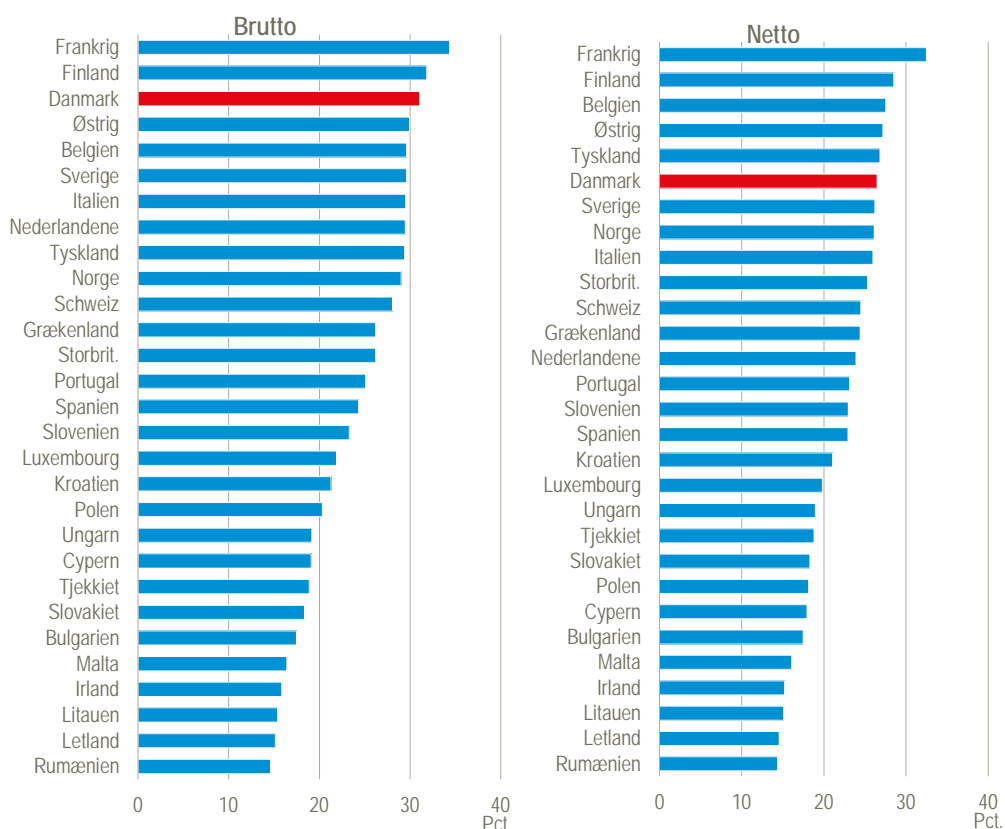
## Høje sociale udgifter i Danmark

Sociale udgifter omfatter et samfunds udgifter til at hjælpe personer med forskellige behov uden der tages betaling herfor. Det omfatter fx pensioner, kontanthjælp, behandling på sygehuse mv. Velfærdsydelserne kan være organiseret vidt forskelligt i forskellige lande, hvorfor internationale sammenligninger kan være vanskelige. I ESSPROS-statistikken (læs mere i boks 1) gøres et forsøg på at gøre de sociale udgifter sammenlignelige i EU.

De sociale udgifter i Danmark ligger i en international sammenligning på et relativt højt niveau. Ud fra opgørelsen i ESSPROS-statistikken udgør de sociale udgifter i både Frankrig og Finland dog i 2016 en større del af BNP<sup>1</sup> end i Danmark. Og hvis man tager højde for skattebetalingerne af sociale overførsler og kun ser på nettoudgiften, så ligger også Belgien, Østrig og Tyskland på et højere niveau, jf. figur 1.

Der er store forskelle landene imellem på hvor meget, der betales i skat af de sociale ydelser. Danmark og Nederlandene er blandt de lande, hvor der betales mest i skat af ydelserne. Dermed bliver det i disse lande ekstra vigtigt, at der i drøftelser af udgifterne til velfærd tages udgangspunkt i sociale udgifter efter skat, ligesom det også er vigtigt ved internationale sammenligninger.

Figur 1 Sociale udgifter i forhold til BNP i 2016, brutto (før skat) og netto (efter skat)



Anm.: Nettoberegningen tager kun højde for det direkte og ikke det indirekte skattetryk. Det direkte skattetryk (fx indkomstskatter) påvirker tælleren, mens det indirekte skattetryk (fx moms og punktafgifter) påvirker nævneren (BNP), hvilket (ligesom afgrænsningsmæssige forskelle) kan give en bias i landenes rangordning.

Kilde: Eurostat: [Social protection expenditure](#)

### Boks 1. Kort om ESSPROS-statistikken

Grundlaget for denne analyse er statistikken over sociale udgifter (ESSPROS-statistikken). De sociale udgifter omfatter kollektivt organiserede offentlige og private foranstaltninger uden modydelse, som har til formål at lette personer eller familiers økonomiske byrde i forhold til en række definerede behov eller risici. De sociale udgifter dækker i

<sup>1</sup> Rangordnes EU-landene i stedet efter de sociale udgifter pr. person, så ligger Danmark på fjerdepladsen efter Luxembourg, Schweiz og Norge. Det samme er tilfældet, hvis opgørelsen tager højde for prisniveauet.

Danmark over kontante ydelser, dækning af afholdte udgifter og levering af varer og tjenester (ydelser i naturalier). Ydelser i naturalier kan fx være sundhedsydelser, plejehjem og hjemmehjælp.

ESSPROS-statistikken har til formål at samle alle udgifter til sociale ydelser og samtidig vise finansieringen af ydelserne fordelt på henholdsvis offentlige midler, arbejdsgivere, de sikrede personer samt formueindkomst mv. Statistikken dækker sociale udgifter inden for otte hovedformål; *sundhed, invaliditet, alderdom, efterladte, familier, arbejdsløshed, bolig* og *øvrige sociale udgifter*. De enkelte sociale ydelser kan leveres som fx en offentlig overførsel, offentlige eller obligatoriske private forsikringsordninger, som offentligt forbrug, som skattefradrag eller som skattekredit. ESSPROS-statistikken er et forsøg på at tage højde for denne variation på tværs af landene.

Inden for ESSPROS-statistikken gøres et stort arbejde for at gøre statistikken internationalt sammenlignelig, og én af ambitionerne er i den sammenhæng, at statistikken skal bringes i så stor overensstemmelse med nationalregnskabsstatistikken som muligt. I Danmark er dette arbejde fuldført, og statistikken er stort set baseret på nationalregnskabsdata. I mange andre lande er arbejdet ikke så langt, og der er derfor forskelle på hvilke typer datakilder, der anvendes til statistikken. Alt i alt er det vigtigt at være bevidst om, at der kan være forskellige afgrænsninger mv. landene imellem.

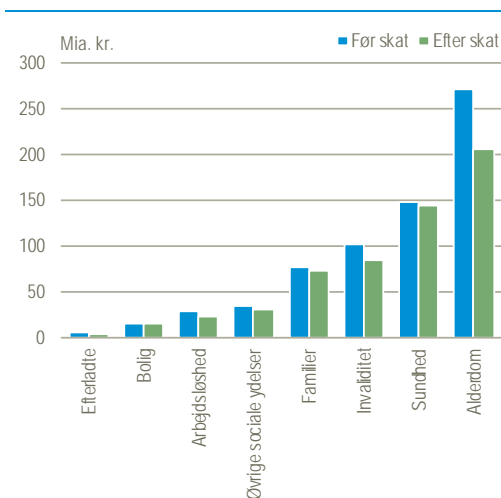
Statistikken for sociale udgifter i Danmark blev oprettet i 1940'erne for de nordiske socialministre. Siden 1970 har udviklingen af statistikken været drevet af EU, og statistikken blev EU-forordningsbelagt i 2007. Sideløbende har også OECD arbejdet på at udvikle og udbrede statistikken over de sociale udgifter (SOCX) til flere lande. Til OECD's opgørelse indgår for EU-landene konverterede ESSPROS-tal.

### Alderdom og sundhed er de to største udgiftsposter

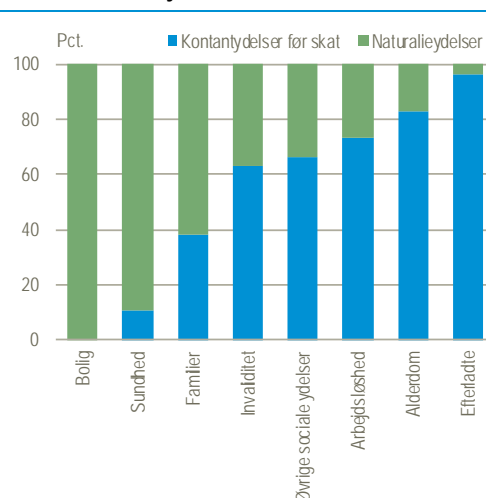
I Danmark udgjorde de samlede sociale udgifter brutto 708 mia. kr. i 2018. De sociale udgifter består for 54 pct.'s vedkommende af sociale overførsler i form af kontantydelse. Resten af udgifterne er naturalieydelser så som pleje af ældre og handicappede, daginstitutioner, sygehuse osv.<sup>2</sup>

Når der tages højde for, at modtagerne betaler skat af en del af de modtagne beløb i sociale ydelser, udgjorde udgifterne 608 mia. kr., hvilket er 14 pct. lavere end den tilsvarende udgift før skat. De skattepligtige sociale ydelser udgøres især af sygedagpenge, arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp og pensionsudbetalinger. Særligt udgifterne til *alderdom* falder, når der tages hensyn til skattebetalingen, jf. figur 2. Her er nettoudgiften 24 pct. mindre end udgiften før skat.

Figur 2 Sociale udgifter før og efter justering for skat. 2018



Figur 3 Sociale udgifter fordelt på kontantydelse og naturalieydelser. 2018



Anm.: Ekskl. administrationsudgifter.

Kilde: [Statistikbanken.dk/esspros1](http://statistikbanken.dk/esspros1).

<sup>2</sup> Ca. 4 pct. af de samlede sociale udgifter går til administration af de forskellige foranstaltninger. Administrationsudgifter er ikke vist i figurene, men kan ses i [statistikbanken.dk/esspros1](http://statistikbanken.dk/esspros1).

De to største udgiftsområder, *alderdom* og *sundhed* er karakteriseret ved at være helt forskellige med hensyn til type af ydelser. *Alderdom* består for 83 pct. vedkommende af kontantydelse, mens *sundhed* består af omkring 89 pct. naturalieydelser i 2018, jf. figur 3 ovenfor.

### Alderdom udgør 38 pct. af de sociale udgifter

De alderdomsrelaterede udgifter lægger i 2018 beslag på 38 pct. af de samlede udgifter til sociale ydelser, og sundhedsområdet står for 21 pct. Inden for sundhedsområdet vedrører de fleste udgifter hospitaler og den offentlige sygesikring. Inden for *alderdom* er det især folkepensionen, der vejer tungt. Folkepensionen er samtidig med 19 pct. af de samlede sociale udgifter det største udgiftsområde, jf. tabel 1.

Tabel 1 Sociale udgifter (brutto) i 2018 fordelt på hovedkategorier samt de to største underkategorier samt øvrige

	Mia. kr.	Procent
<b>Sociale udgifter i alt</b>	<b>708</b>	<b>100</b>
<b>Sundhed</b>	<b>147</b>	<b>21</b>
Sygehusvæsenet	94	13
Offentlig sygesikring	24	3
Øvrige	30	4
<b>Invaliditet</b>	<b>102</b>	<b>14</b>
Førtidspension inkl. tillæg	40	6
Pleje- og botilbud for personer med nedsat funktionsevne, aflastning samt anden hjælp	17	2
Øvrige	44	6
<b>Alderdom</b>	<b>271</b>	<b>38</b>
Folkepension (inkl. delpension, tillæg og ældrecheck)	135	19
Pleje- og botilbud til ældre, aflastning og øvrige hjælpeordninger	45	6
Øvrige	91	13
<b>Efterladte</b>	<b>5</b>	<b>1</b>
Ægtefællepensioner og børnepensioner	5	1
Begravelseshjælp mm. (hjemtransport)	0	0
Øvrige	0	0
<b>Familier</b>	<b>76</b>	<b>11</b>
Daginstitutioner og fritidstilbud	28	4
Tilbud til familier med særlige problemer	19	3
Øvrige	29	4
<b>Arbejdsløshed</b>	<b>28</b>	<b>4</b>
Forsørgelse; forsikrede ikke-aktiverede ledige	16	2
Forsørgelse; aktiverede ledige	6	1
Øvrige	6	1
<b>Bolig</b>	<b>15</b>	<b>2</b>
Boligsikring	5	1
Boligydelse	10	1
Øvrige	0	0
<b>Øvrige sociale ydelser</b>	<b>34</b>	<b>5</b>
Forsørgelse; ikke- arbejdsmarkedsparede ledige	17	2
Kompensation for energiafgifter (grøn check)	4	1
Øvrige	13	2
<b>Administrationsudgifter</b>	<b>30</b>	<b>4</b>

Kilde: [Statistikbanken.dk/esspros1](http://Statistikbanken.dk/esspros1).

### Det offentlige finansierer omkring 80 pct. af de sociale udgifter

Sociale udgifter finansieres af henholdsvis offentlige midler, sociale bidrag og af formueindtægt mv. Offentlige midler udbetalt af stat, regioner og kommuner tilvejebringes via skattebetalinger og disponeres typisk af offentlige institutioner på baggrund af diverse lovgivning. Sociale bidrag

er bidrag, som indbetales til de forskellige sociale ordninger af henholdsvis arbejdsgivere<sup>3</sup> og sikrede personer, hvor sikrede personer er arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende. Der blev i 2018 indbetalt i alt 146 mia. kr. i sociale bidrag til foranstaltninger for social beskyttelse.

Et eksempel på et socialt bidrag er de pensionsbidrag, der hver måned bliver indbetalt til pensionskasserne på baggrund af lønmodtagernes løn. Indbetalingerne er en følge af overenskomsterne på arbejdsmarkedet, og de er obligatoriske for såvel lønmodtagere som arbejdsgivere. Statistikken dækker kun obligatoriske ordninger, hvilket betyder, at fx private pensionsordninger ikke indgår.

Et andet eksempel på et socialt bidrag er kontingentet til a-kasserne, der er en forudsætning for at være berettiget til arbejdsløshedsdagpenge i tilfælde af arbejdsløshed. Se boks 2 for yderligere information samt en oversigt over sociale bidrag i Danmark.

### Boks 2. Hvad omfatter sociale bidrag?

Sociale bidrag i ESSPROS-statistikken er blandt andet lovpligtige betalinger fra arbejdsgivere og lønmodtagere og betalinger til forsikringsordninger. Endvidere er der bidrag til tjenestemandspensionsordningerne.

I Danmark er de vigtigste sociale bidrag bidragene til arbejdsmarkedspensioner samt bidragene til dagpengeordningen. Der er herudover en række mindre bidrag som de frivillige bidrag arbejdsgivere kan betale for at forsikre sig mod udgifter i forbindelse med ansattes sygedage, eller som selvstændige erhvervsdrivende kan betale for at sikre sig i tilfælde af egen sygdom. Andre bidrag er lovpligtige som arbejdsgivernes betaling til arbejdsskadeforsikringer, til sygeforsikring af søfolk i udenrigsfart samt til Lønmodtagernes Garantifond.

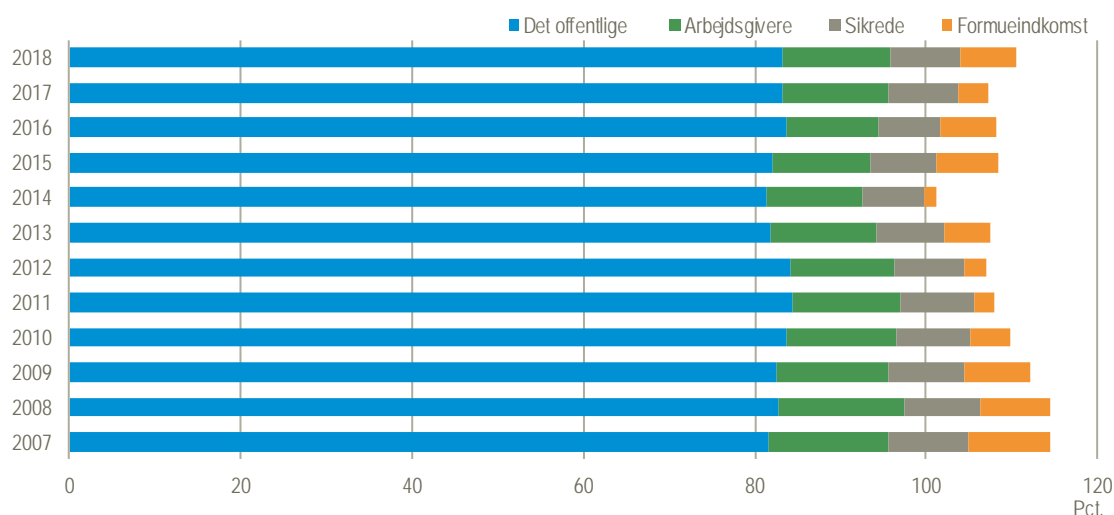
Øvrig finansieringskilder omfatter i Danmark kun formueindkomsterne fra de store formuer i pensionskasser og livsforsikringsselskaber, hvortil de obligatoriske arbejdsmarkedspensioner indbetales. Disse indkomster tilfalder i princippet de enkelte pensionsopparere, men udbetales først, når pensionsalderen nås. Formueindkomster varierer med udviklingen i afkastet på de finansielle produkter, hvori pensionsformuen er investeret. Den samlede formueindkomst af de obligatoriske arbejdsmarkedspensionsordninger var i 2018 på knap 47 mia. kr.

Formueindkomsterne er den væsentligste årsag til, at der er indbygget en høj grad af overfinansiering i systemet, idet de samlede indtægter overstiger de sociale udgifter. Overfinansieringen er forbundet med de obligatoriske arbejdsmarkedspensioner og sikrer, at der foretages en opsparing til kommende års pensionsudbetalinger. Samtidig udgør overfinansieringen en sikkerhedsbuffer, så udbetalinger i enkelte år ikke afhænger af et enkelt års afkast.

Den samlede finansiering af de sociale udgifter er i figur 4 sat i forhold til de faktiske udgifter. Overfinansieringen kommer i figuren til udtryk ved, at de forskellige finansieringskilder summer til mere end 100 pct. i det enkelte år. Det ses af figuren, at offentlige midler finansierer over 80 pct. af de sociale udgifter, mens arbejdsgivere og sikrede personer står for omkring henholdsvis 12 og 8 pct. hvilket – dog med udsving – har ligget nogenlunde stabilt de sidste 10 år. Det er således særligt formueindkomsterne, der varierer år for år.

<sup>3</sup> Der skelnes ikke mellem private og offentlige arbejdsgivere, så de pensionsbidrag mv., der betales fra det offentlige i forbindelse med deres ansatte, er inkluderet i *arbejdsgivere*.

Figur 4 Bidrag til finansiering af sociale udgifter. 2007 til 2018



Anm.: Den samlede finansiering af sociale udgifter er sat i forhold til de samlede sociale udgifter inkl. administrationsomkostninger.

Kilde: [Statistikbanken.dk/esspros1](http://statistikbanken.dk/esspros1) og [statistikbanken.dk/esspros2](http://statistikbanken.dk/esspros2).

Tabel 2 viser finansieringen af de sociale udgifter fordelt på hovedområder. Nogle af hovedområderne, som fx *familier* og *bolig* finansieres kun af offentlige midler. Men for de fleste hovedområder er der også sociale bidrag og formueindkomst. Det skyldes, at de obligatoriske arbejdsmarkedspensioner omfatter udbetalinger, der falder under flere hovedområder – ud over *alderdom* også *invaliditet* og *efterladte*. Det betyder, at både arbejdsgivere, sikrede og formueindkomst er bidragsydere inden for flere områder. Det er samtidig de områder, hvor der er større indtægter end udgifter.<sup>4</sup>

Tabel 2 Bidrag til finansiering af de sociale udgifter i 2018

	Udgifter i alt	Finansiering i alt	Det offentlige	Arbejdsgivere	Sikrede	Formueindkomst
	mia. kr.	procent				
Sundhed	147	100	97	3	0	0
Invaliditet	102	117	91	15	6	5
Alderdøm	271	129	79	23	13	14
Efterladte	5	248	6	112	63	67
Familier	76	100	100	0	0	0
Arbejdsløshed	28	100	55	0	45	0
Bolig	15	100	100	0	0	0
Øvrige sociale ydelser	34	100	98	2	0	0
Sociale udgifter i alt	708	111	83	12	8	7

Anm.: Den samlede finansiering af sociale udgifter er sat i forhold til de samlede sociale udgifter. For *sociale udgifter i alt* (708 mia. kr.) er administrationsomkostninger inkluderet.

Kilde: [Statistikbanken.dk/esspros1](http://statistikbanken.dk/esspros1) og [statistikbanken.dk/esspros2](http://statistikbanken.dk/esspros2).

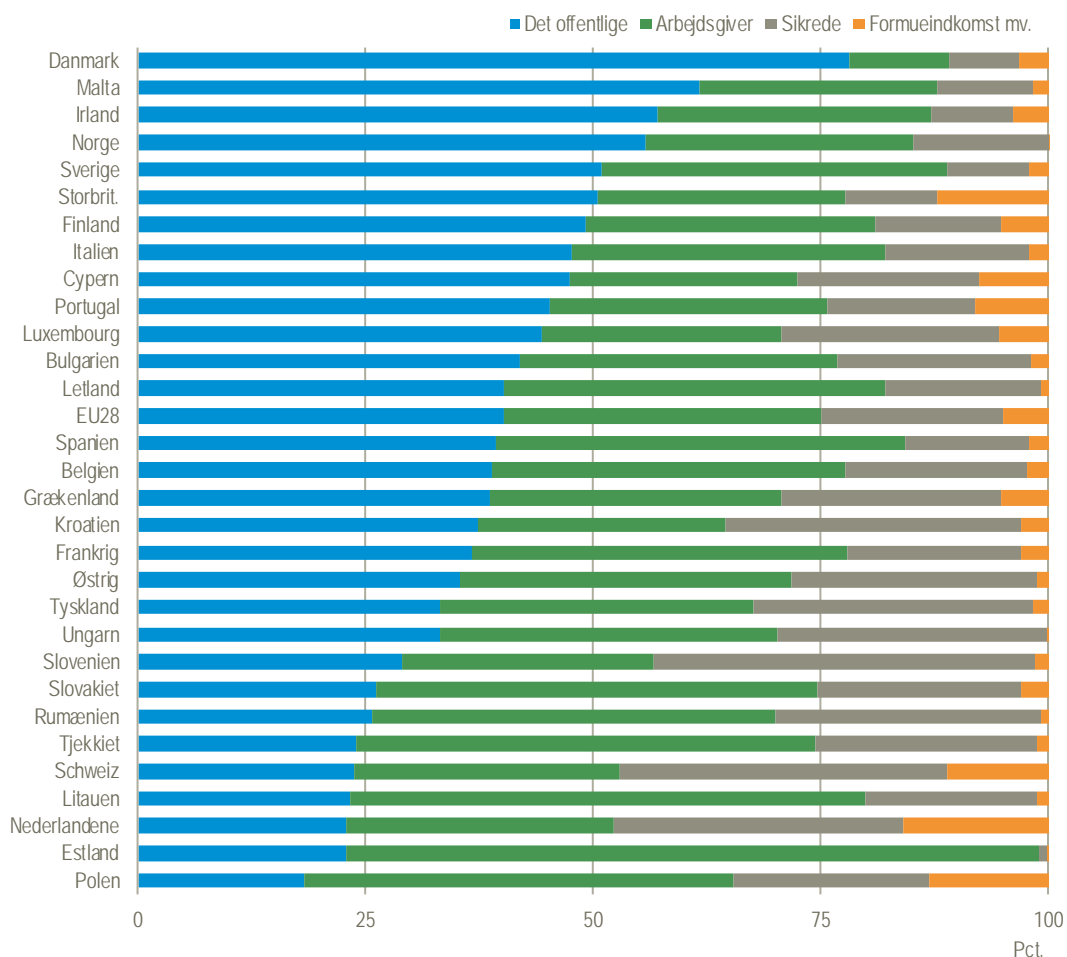
### Det offentlige finansierer en større del af de sociale udgifter i Danmark end i andre lande

I figur 5 sammenlignes finansieringen af de sociale udgifter i Danmark med finansieringen i de øvrige EU-lande samt Norge og Schweiz. Finansieringen er fordelt på finansieringskilde (det offentlige, arbejdsgivere, sikrede og formueindkomst mv.), som summer til 100 pct. Figur 5 afspejler dermed ikke eventuel overfinansiering, hvilket er anderledes i forhold til figur 4 og tabel 2, hvor finansieringen er sat i forhold til faktiske sociale udgifter.

<sup>4</sup> I den danske ESSPROS-statistik foretages fordelingen af de udbetalte pensionsydelse på hovedområder ud fra en fast fordeling beregnet på baggrund af fordelingen i en række tidligere år.

Opgjort på denne måde, blev 78 pct. af de sociale udgifter i Danmark i 2017 finansieret af offentlige midler, mens de resterende 22 pct. finansieres af arbejdsgivere, sikrede og indtægter fra formueindkomst. Dermed har vi i Danmark valgt en væsentlig anden finansieringsform end de fleste andre EU-lande, hvor en større del af udgifterne finansieres af arbejdsgivere og sikrede. Den gennemsnitlige fordeling i EU-landene (EU28) var således 55 pct. fra arbejdsgivere og sikrede samt 40 pct. offentlig finansiering.

Figur 5 Bidrag til finansiering af alle sociale udgifter i 2017



Kilde: Eurostat: Social protection receipts,