

Det offentliges økonomi

1. Indledning

Indsigt i det offentliges økonomi

De økonomiske nøgletal, der bliver anvendt og analyseret af økonomer, omfatter ofte kun delelementer af den offentlige økonomi. Det kan skyldes, at der er fokus på de områder af økonomien, som er aktuelle på analysetidspunktet eller på problemer, der har brugernes særlige interesse. Ofte ser man derfor kun et partielt billede af det offentliges økonomi.

Det er en omfattende opgave at foretage en fuldstændig beskrivelse af det offentliges økonomi, da denne, i lighed med resten af økonomien, er en meget kompleks størrelse. I denne artikel vil fremstillingen blive baseret på nationalregnskabssystemet, som stiller en række sammenhængende og konsistente data til rådighed som grundlag for information om, og analyser af, det offentliges økonomi. Der vil her blive lagt vægt på den del af nationalregnskabet, der vedrører offentlig forvaltning og service.

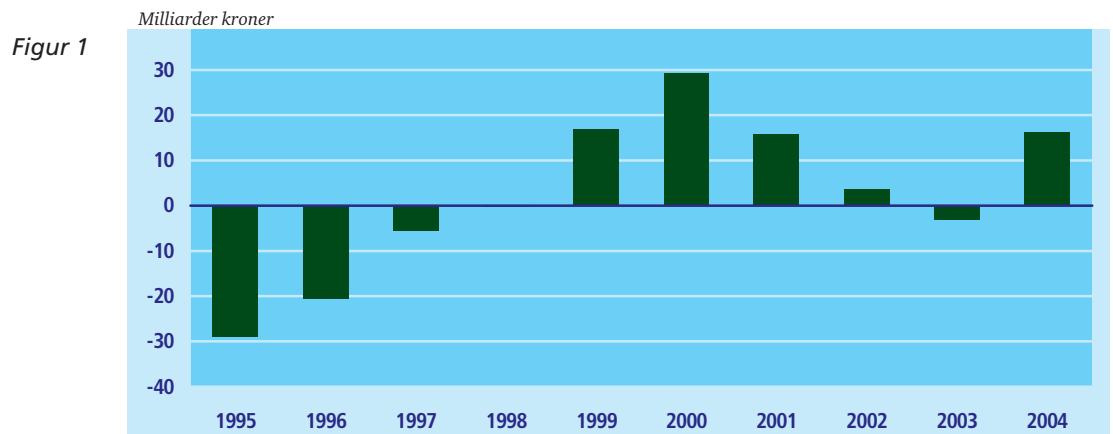
Fælles begrebsramme

Debat underbygges med tal

I den offentlige debat gøres der meget ud af at underbygge synspunkter med tal. Generelt er dette et godt udgangspunkt, men det kræver, at debattørerne anvender samme begreber, afgrænsninger og metoder. Det kan i praksis være svært for de involverede parter at blive enige med hinanden om, hvilken begrebsramme en given debat skal foregå indenfor. Her er nationalregnskabet med sine sammenhængende og konsistente tidsserier det generelt accepterede bud på en fælles begrebsramme.

I det følgende vil der blive gennemgået en række eksempler, som viser nogle af de styrker, nationalregnskabet har i kraft af, at det er et sammenhængende og konsistent system, og nogle af de problemer, der kan være ved partielle analyser, hvor der fokuseres på udvalgte nøgletal.

Den offentlige saldo



Anm.: Den offentlige saldo kaldes i nationalregnskabet for *nettofordringserhvervelsen*.

Fokuseres der fx alene på den offentlige saldo, bliver spørgsmålet om, hvordan overskuddet er opnået, ikke nødvendigvis besvaret. Et overskud på den offentlige saldo kan være opstået ved at sælge et aktiv, som fx en bygning, eller ved at skatteprovenuet er steget. Figuren ovenfor giver altså ikke svar på, hvad baggrunden for et eventuelt overskud er. Det er netop sådanne problemstillinger, nationalregnskabssystemet kan belyse.

To centrale nøgletal

To vigtige nøgletal er den offentlige saldo og den finansielle nettoformue. Saldoen, der i nationalregnskabet kaldes nettofordringserhvervelsen, kan forstås som "bundlinjen" i den reale del af økonomien. Den finansielle nettoformue findes ved at trække

værdien af alle passiver fra alle finansielle aktiver. Disse to tal er centrale i en analyse af økonomien i det offentlige og vil blive anvendt i det efterfølgende.

Artiklens formål

Økonomi på en sammenhængende måde

Formålet med artiklen er at give læseren et indblik i, hvordan det offentlige økonomi hænger sammen. Det er hensigten at beskrive det offentlige økonomi vha. nationalregnskabssystemet. Endelig vil systemet blive benyttet til at belyse den økonomiske udvikling i det offentlige økonomi i en udvalgt periode.

Fakta

Emneområderne Offentlige finanser og Nationalregnskabet har været gennem en metode- og datarevision. De reviderede tal anvendes i denne artikel. I bogens tabelafsnit for Offentlige finanser anvendes de reviderede tal dog ikke af konsistensmæssige grunde, da tallene for det øvrige nationalregnskab ikke lå klar ved redaktionens afslutning.

Metode- og datarevisionen er af både datamæssig og definatorisk karakter. I statistikken for de offentlige finanser er revisionen foretaget for perioden 1971-2004. Visse poster, og navnlig saldposterne, kan være mærkbart påvirket af disse revisioner.

Revisionen har generelt medvirket til et lavere overskud på de offentlige finanser. Det skyldes hovedsageligt, at ATP (Arbejdsmarkedets tillægspension) er flyttet fra Sociale kasser og fonde, som er en delsektor under sektoren Offentlig forvaltning og service, til sektoren Forsikringsselskaber og pensionskasser.

2. Indsigt i det offentlige økonomi

I dette kapitel vil vi præsentere nationalregnskabssystemet og vise, hvordan det kan benyttes til økonomisk analyse. Der vil være forklaringer, illustrationer og eksempler på, hvordan økonomiske aktiviteter påvirker indtægter, udgifter, aktiver samt passiver i det offentlige økonomi.

Nationalregnskabet har to sider

Systemet giver overblik

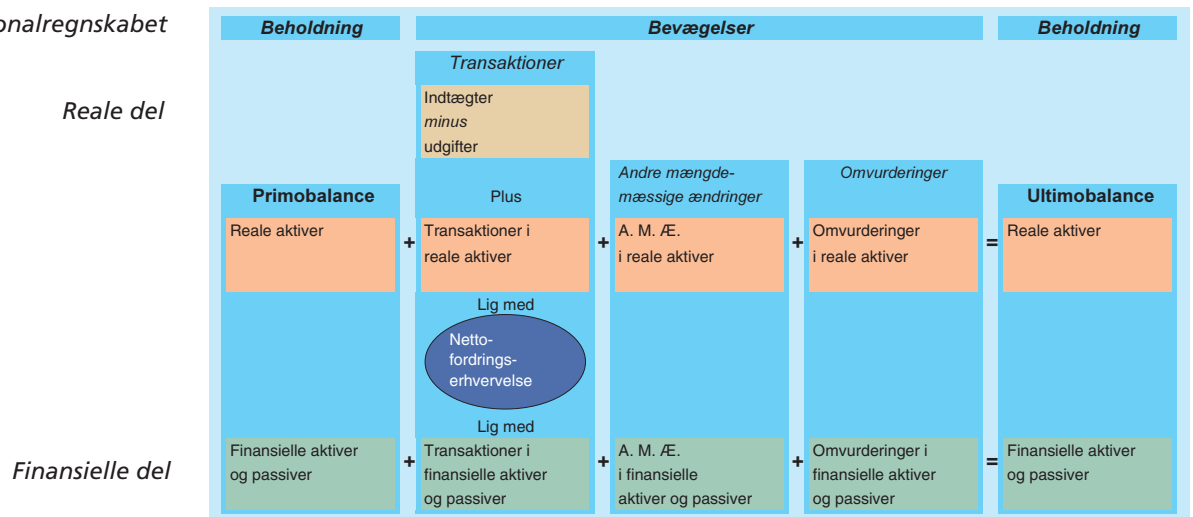
Styrken ved nationalregnskabssystemet er, at økonomien kan ansues fra to sider; den reale og den finansielle. Systemets reale side viser årsagerne til et overskud eller et underskud, mens den finansielle side viser effekterne af økonomiske begivenheder som fx køb og salg eller omvurderinger af finansielle aktiver og passiver. Begreberne aktiver og passiver vil blive gennemgået senere i dette kapitel.

Man kan fx se hvilken type økonomisk begivenhed, der ligger til grund for et overskud. Skyldes det frasalg af reale aktiver som fx en bygning, eller er skatteprovenuet steget? Systemet har som sagt den fordel, at begreberne præsenteres sammenhængende og konsistente. Dermed kan det bidrage til et nuanceret billede af den økonomiske virkelighed. Det gør systemet velegnet til overvågning og som styringsredskab for den økonomiske politik.

En systematisk beskrivelse af det offentlige økonomi

Strukturen i nationalregnskabet er illustreret nedenunder. Figuren vil blive brugt som grundlag for gennemgangen, og der vil blive refereret til den i resten af artiklen.

Nationalregnskabet



Anm.: Andre mængdemæssige ændringer er forkortet med A. M. Æ.

Ovenstående figur viser det offentlige indtægter og udgifter samt aktiver og passiver. Den viser de enkelte områder, hvor økonomiske begivenheder kan forekomme. Den øverste del af systemet, orange og gult område, viser den realøkonomiske del med indtægter og udgifter samt balancen for *reale* aktiver. De reale aktiver kan fx være bygninger, maskiner og jord. Den nederste del af systemet, det grønne område, viser den finansielle del med balancen for *finansielle* aktiver og passiver. I midten ses nettofordringserhvervelsen, som er den størrelse, der forbinder de to dele af nationalregnskabssystemet.

Systemets sammenhænge

Både lodrette og vandrette sammenhænge

Systemet kan læses med både vandrette og lodrette sammenhænge. Cirklernerne viser summer, mens kasserne viser summernes delelementer. De fem søjler kan læses som sammenhænge forbundet med plus, minus og lighedstegn. Mellem søjlerne betyder et plus, at alle cirklernerne eller kasserne på en vandret række kan ses som overgangen fra status i årets begyndelse, også kaldet primobalancen, til status ved årets udgang, kaldet ultimobalancen.

Søjlerne viser beholdninger og bevægelser

De enkelte søjler repræsenterer enten *beholdninger* eller *bevægelser*. Den første og sidste søjle repræsenterer beholdningen henholdsvis primo og ultimo i året. De tre mellemliggende søjler repræsenterer alle de økonomiske begivenheder, der finder sted i løbet af året, dvs. de *bevægelser*, der i form af enten *transaktioner*, *andre mængdemæssige ændringer* eller *omvurderinger*, gør, at primobalancen i løbet af året ændrer sig til ultimobalancen. Overgangen fra primobalance til ultimobalance kan altså også udtrykkes således:

Primobalance
+ Transaktioner
+ Andre mængdemæssige ændringer
+ Omvurderinger
—
= Ultimobalance

Tre typer af bevægelser

Med begrebet *transaktioner* i anden søjle forstår vi de økonomiske handlinger, der forekommer i løbet af året. I den reale del er det indtægter og udgifter samt køb og salg af reale aktiver. I den finansielle del kan det fx være ændringer i kassebeholdninger, udlån eller tilbagebetaling af gæld. *Andre mængdemæssige ændringer* i tredje søjle

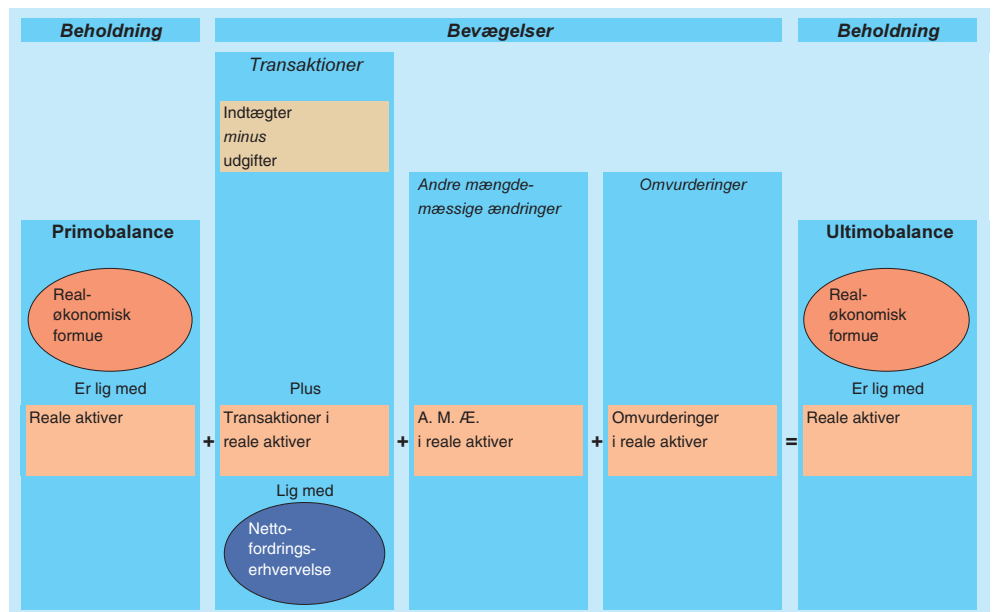
kan fx være tab på udlån eller tab som følge af, at et reelt aktiv mistes. *Omvurderinger* i fjerde søjle kan være kursgevinster eller kurstab på aktier, obligationer og valuta eller en omvurdering af et reelt aktiv.

Den realøkonomiske del

Det offentliges indtægter og udgifter

Den reale del af det offentliges økonomi består af indtægter fra hovedsageligt *skatter, bidrag til sociale ordninger, renter og udbytter* samt *andre drifts- og kapitaloverførsler*. De væsentligste udgifter består af *overførselsindkomster, løn til ansatte, forbrug i produktionen, renter samt subsidier*. En betydelig offentlig omkostning er *forbrug af fast realkapital*. Begrebet dækker den værdiforringelse, de reale aktiver undergår som følge af normalt slid og forældelse. Man kan også kalde det afskrivninger – fx slid på skoler eller hospitalsudstyr.

Realøkonomisk del

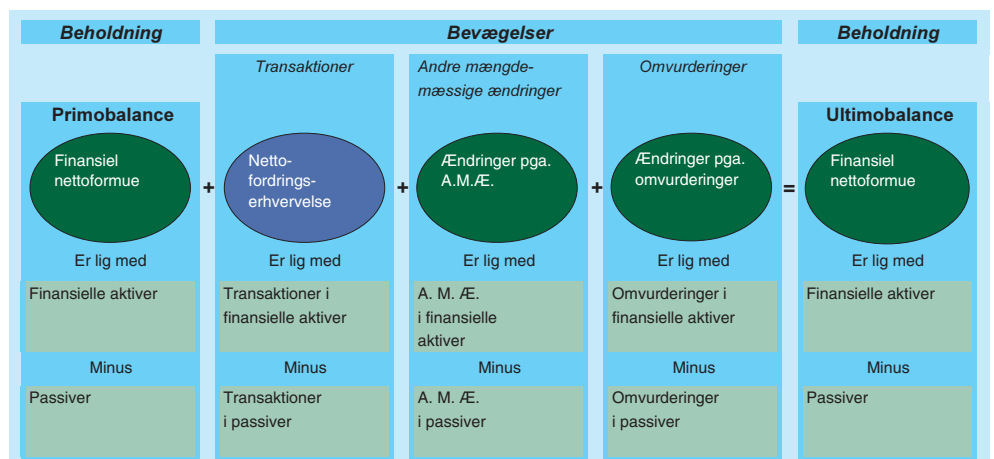


Reale aktiver

Et reelt aktiv dækker over bl.a. bygninger og anlæg. Transaktioner af reale aktiver består af køb og salg af bygninger og anlæg, lagre, øvrige reale værdigenstande, fx ædle metaller, malerier og skulpturer, jord, værdier i undergrunden. Disse transaktioner vil indgå i den røde kasse i anden søjle.

Den finansielle del

Finansiell del



<i>Finansielle aktiver</i>	De finansielle aktiver er et udtryk for en fordring. Status for de finansielle aktiver er de øverste grønne kasser i systemets første og sidste søjle.
<i>Finansielle passiver</i>	I den finansielle del af økonomien opererer man desuden med begrebet <i>finansielle passiver</i> . Normalt omtales de blot som <i>passiver</i> , fordi det ikke giver mening at tale om reale passiver. Det er gældsposter, som for staten kan være udstedte statsobligationer. Status for de finansielle passiver er de nederste grønne kasser i systemets første og sidste søjle.
<i>Finansiel nettoformue</i>	Balancen for finansielle aktiver og passiver viser det offentlige finansielle nettoformue og er forskellen mellem summen af finansielle aktiver og summen af passiver. Den finansielle nettoformue er den grønne cirkel i første og sidste søjle. Da det offentlige finansielle nettoformue i Danmark er negativ, kaldes den også for den finansielle nettogæld.
<i>Transaktioner og kursændringer påvirker ofte den finansielle nettoformue</i>	Ud over transaktioner, der kan være optagelse eller tilbagebetaling af lån eller køb og salg af værdipapirer, har omvurderinger ofte stor betydning for udviklingen i den finansielle nettogæld. Omvurderinger i finansielle aktiver og passiver er kursændringer i aktier og obligationer. Når aktiekursen stiger, vil markedsværdien af aktierne stige. Derved vil værdien af det offentlige aktiver stige, og det vil medføre et fald i nettogælden. Omvurderingerne er den grønne cirkel i fjerde søjle.

Sammenhængen mellem den reale og finansielle del af økonomien

*Nettofordrings-
erhvervelsen binder
de to dele sammen*

Et af de centrale nøgletal for offentlige finanser er nettofordringserhvervelsen. Når en transaktion som udgangspunkt finder sted på den reale side, finder der altid en modsvarende transaktion sted på den finansielle side. Fra den reale side vil et overskud opstå, når indtægterne er større end udgifterne. Men er udgangspunktet en finansiell transaktion, kan den blive modsvaret af en anden finansiell transaktion og altså ikke nødvendigvis en real transaktion. Når ændringer i aktiv- og passivbeholdningen medfører, at aktiverne udgør en større andel, opstår der derved et overskud i den finansielle del. Nettofordringserhvervelsen kan altså både beregnes fra den reale side og den finansielle side og er således den størrelse, der binder de to sider af økonomien sammen.

Det offentlige formue

Opgørelsen af formuen er væsentlig at kende for at forstå, hvorfor nogle økonomiske begivenheder påvirker formuen, og hvorfor andre ikke gør.

Formuens sammensætning

Det offentlige formue ved årets udgang:

$$\begin{array}{l}
 \text{Realøkonomisk nettoformue} \\
 + \text{Finansiel nettoformue} \\
 \hline
 = \text{Samlet nettoformue}
 \end{array}$$

Den samlede nettoformue

Den samlede nettoformue indeholder i teorien alle aktiver og passiver. Dette er værdien af de samlede reale aktiver plus værdien af finansielle aktiver minus passiver. Den finansielle nettoformue indeholder kun de finansielle aktiver og passiver.

De fleste data er allerede til rådighed

Hovedparten af den økonomiske statistik, der beskrives her, beregner Danmarks Statistik allerede i dag. Nogle af de reale aktiver som fx jord bliver ikke opgjort på nuværende tidspunkt.

Som tidligere nævnt er den finansielle nettoformue negativ i Danmark, men man må antage, at den samlede nettoformue er positiv, hvis man tænker på de værdier, der er

repræsenteret i de reale aktiver, fx hele vejnettet, hospitaler, skoler osv. Årsager til ændringer i den samlede nettoformue kan være bidrag fra fx en positiv eller negativ nettofordringserhvervelse. Kursstigninger på aktier kan øge den samlede nettoformue, og det betegnes som en positiv omvurdering af aktiverne. Omvendt kan et kursfald også medføre, at den samlede nettoformue øges. Årsagen kan være et fald i obligationskurserne på passivside og betegnes som en negativ omvurdering af passiverne.

Afgrænsning af det offentliges økonomi

Hvad omfatter sektoren ...

Indtil nu har vi blot omtalt det offentliges økonomi som en samlet enhed. Det offentliges økonomi er imidlertid en sammensat størrelse, og vi vil kun behandle den del af "det offentlige", der kaldes *offentlig forvaltning og service*. Offentlig forvaltning og service består af delsektorerne *staten, kommuner og amter* samt *socialt kasser og fonde*. Sektoren offentlig forvaltning og service omfatter alle offentligt ejede eller kontrollerede institutionelle enheder, som er ikke-markedsproducenter. Med ikke-markedsproducenter menes producenter, hvis salgsindtægter dækker mindre end 50 pct. af produktionsomkostningerne. Produktionen skal være bestemt for individuelt og kollektivt forbrug og hovedsageligt finansieret af obligatoriske betalinger foretaget af enheder, som henhører under andre sektorer. Desuden omfattes alle institutionelle enheder, der hovedsageligt beskæftiger sig med omfordeling af nationalindkomsten og formuen.

... og hvad omfatter den ikke

Offentlig forvaltning og service omfatter ikke offentlige selskaber, som fx A/S Storebæltsforbindelsen, Post Danmark A/S og DSB S-tog A/S mv.

De grundlæggende sammenhænge i nationalregnskabssystemet er nu beskrevet og det noget løse begreb "det offentlige" er blevet afgrænset til nationalregnskabssektoren *offentlig forvaltning og service*. I næste kapitel vil der blive gennemgået en række eksempler, som illustrerer, hvordan forskellige økonomiske hændelser optræder i nationalregnskabet. Endelig vil vi også se på, hvordan systemet kan benyttes til at belyse den økonomiske udvikling i det offentliges økonomi i en udvalgt periode.

Fakta

International standard

Nationalregnskabet er en international standard, kendt som System of National Accounts (SNA93) og European System of Accounts (ESA95). Disse manualer danner basis for udarbejdelsen af nationalregnskabet og udarbejdelsen af statistikken for de offentlige finanser.

3. Eksempler

Økonomien hænger sammen forstået på den måde, at fx en handling i den reale del af økonomien kommer til udtryk i den finansielle del af økonomien. Her vil vi give et par eksempler på, hvordan sådanne sammenhænge vil optræde i nationalregnskabet. Det vil være lettest at følge eksemplerne ved at se tilbage på nogle af de gennemgåede figurer.

Eksempel 1 - Køb af en bygning

Staten køber en bygning til 5 mio. kr., og handlen sker ved kontant betaling. Staten bruger med andre ord nogle finansielle aktiver til købet af et reelt aktiv. Der vil ske tre ting i sådan en situation;, en på den finansielle balance, en på den reale balance og en på resultatopgørelsen:

1. Staten betaler købsprisen til sælgeren, og dermed mindskes statens beholdning af finansielle aktiver.

2. Staten forøger sine reale aktiver med bygningen, der netop er købt. Den indgår nu i de reale aktiver ved årets afslutning – det vi også kalder beholdning ultimo.
3. Samtidig har staten haft en udgift, som indgår i den reale del af systemet.

Der er tale om en investering, og derved bliver effekten på nettofordringserhvervelsen negativ som følge af forøgelsen i reale aktiver. Effekterne i systemet ser således ud:

Millioner kroner	Primobeholdning	Bevægelser	Ultimobeholdning
Indtægter		0	
Udgifter		-5	
Reale aktiver	127	5	132
NFE		-5	
Finansielle aktiver	18	-5	13
Passiver	-60		-60
Samlet nettoformue	85	0	85

Anm.: Nettofordringserhvervelsen bliver i tabellen forkortet til NFE.

Som tabellen viser, har købet af bygningen udover den negative effekt på nettofordringserhvervelsen ikke nogen betydning for den samlede formue, idet faldet i finansielle aktiver modsvares af stigningen i reale aktiver.

Eksempel 2 - Offentligt forbrug

Staten køber nu varer til forbrug, fx papir for 1 mio. kr., og betaler igen kontant.

Millioner kroner	Primobeholdning	Bevægelser	Ultimobeholdning
Indtægter		0	
Udgifter		-1	
Reale aktiver	127		127
NFE		-1	
Finansielle aktiver	18	-1	17
Passiver	-60		-60
Samlet nettoformue	85	-1	84

Denne gang viser tabellen, at købet af en vare, som forbruges direkte, resulterer i, at nettofordringserhvervelsen bliver negativ – altså udviser et underskud. Men den samlede formue er også påvirket med et fald som følge af, at afgang af finansielle aktiver ikke opvejes af en tilgang i de reale aktiver, da varen jo er forbrugt.

Eksempel 3 – Tilbagebetaling af gæld

Staten får 1 mio. kr. ind gennem skatter, som bliver brugt til at tilbagebetale gæld. Det indebærer, at staten får nogle kontanter ind på en konto (et finansielt aktiv) der anvendes til en tilbagebetaling af gælden (et finansielt passiv). Der vil ske tre ting i sådan en situation – to på balancen og en på resultatopgørelsen:

- 1) Skatten går ind på kontoen, og derved øges beholdningen af finansielle aktiver, men samtidig bruges pengene til at betale gælden tilbage, og dermed mindskes beholdningen af finansielle aktiver med det samme beløb. Samlet sker der derfor ikke noget på beholdningen af finansielle aktiver.
- 2) Staten mindsker sine finansielle passiver med værdien af den gæld, der netop er tilbagebetalt.
- 3) Samtidig har staten haft en indtægt, som indgår i den reale del af systemet.

Disse tre effekter giver følgende resultat:

<i>Millioner kroner</i>	Primobeholdning	Bevægelser	Ultimobeholdning
Indtægter		1	
Udgifter		0	
Reale aktiver	127		127
NFE		1	
Finansielle aktiver	18	0	18
Passiver	-60	-1	-59
Samlet nettoformue	85	1	86

Tabellen viser nu, at de penge staten har modtaget i form af skatter, har resulteret i, at nettofordringserhvervelsen er blevet positiv – der er altså et overskud. Samtidig er den samlede gæld faldet, da pengene er anvendt til at nedbringe gælden.

Det offentliges økonomiske situation

På samme måde som i eksemplerne kan alle økonomiske begivenheder, der foregår i offentlig forvaltning og service, beskrives i systemet. Derved kan man følge offentlig forvaltning og services indtægter og udgifter, se hvordan de bliver anvendt, og hvordan de påvirker nettoformuen.

Nøgletal for offentlig forvaltning og service 2004

Millioner kroner

Driftsindtægter	816.353	Driftsudgifter	777.485	
Kapitalindtægter	10.113	Kapitaloverførsler	5.376	
Indtægter i alt	826.466	Udgifter i alt	782.861	
	Primobeholdning		Omvurderinger og	Ultimobeholdning
	2004	Bevægelser	A.M./Æ.	2004
Reale aktiver	0	27.434		0
NFE		16.171		
Finansielle aktiver	503.223	-20.766	14.878	497.335
Passiver	743.340	-36.937	3.352	709.755
Samlet nettoformue	-240.117	16.171	11.526	-212.420

Tabellen herover viser de faktiske tal for 2004 præsenteret inden for systemets rammer. Det ses, hvordan nettofordringserhvervelsen samler de to dele – idet den kan beregnes fra begge sider.

4. Det offentliges økonomi i perioden 1995-2004

I dette kapitel ses på det offentliges økonomi i perioden 1995-2004 ved hjælp af de begreber, som er gennemgået tidligere. Først ses på den reale del og det undersøges, hvordan udgifter til forskellige formål, fx indsats mod ledighed, drift af skoler og hospitaler, påvirker det offentlige saldo. Derefter ses på, hvordan underskud finansieres, og overskud anvendes.

Den realøkonomiske del

Store bevægelser i overskuddet de sidste ti år

Fra 1995 og frem til 2000 steg indtægterne forholdsvis mere end udgifterne, jf. figur 2. Det medførte, at underskuddet på 29 mia. kr. i 1995 blev neutraliseret frem til 1998 og derefter, bortset fra et mindre underskud i 2003, vendt til et overskud, som det ses af nedenstående tabel.

Nettofordringserhvervelsen i offentlig forvaltning og service

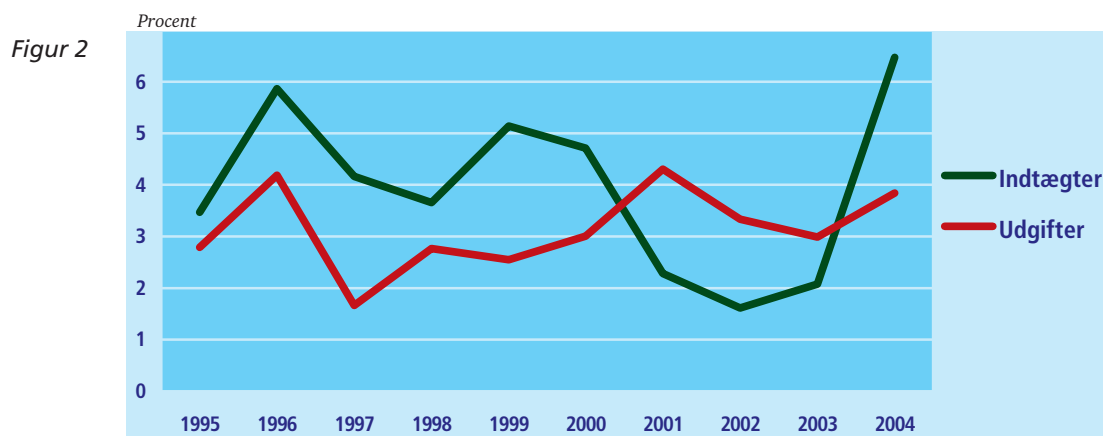
Milliarder kroner

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Indtægter	577,9	611,8	637,2	660,6	694,5	727,2	743,8	755,8	771,5	826,5
Udgifter	607,0	632,4	642,9	660,7	677,5	697,9	728,0	752,2	774,7	810,3
Nettofordrings- erhvervelsen	-29,1	-20,6	-5,7	-0,1	17,0	29,4	15,9	3,6	-3,2	16,2

Vækst i både
indtægter og udgifter

I hele perioden er der vækst i både det offentlige indtægter og udgifter, jf. figur 2. Udviklingen i overskuddet afgøres af, hvor stor væksten i indtægter og udgifter er i forhold til hinanden. Således er væksten i indtægter fra 2001 til 2003 lavere end væksten i udgifter. Som følge heraf er der igen et mindre underskud på de offentlige finanser i 2003 efter fire år med overskud. I 2004 er der igen et betydeligt overskud.

Årlig vækstrate i indtægter og udgifter



Kommunale finanser

De kommunale udgifter udviklede sig fra 2001 hurtigere end indtægterne. Dette afspejlede sig i den samlede kommunale sektors nettofordringserhvervelse, som gik fra et overskud i 2001 til et underskud 2002.

Udviklingen i udgifterne på forskellige områder

Udgifter fordelt
efter formål

I offentlig forvaltning og service er der fem meget udgiftstunge områder. Deres andel af de samlede udgifter fordelte sig således i 2004: Social beskyttelse udgjorde 42 pct. af de samlede udgifter, undervisning udgjorde 15 pct., generelle offentlige tjenester udgjorde 14 pct., sundhedsvæsen udgjorde 13 pct. og økonomiske anliggender udgjorde 7 pct. Øvrige områder udgjorde til sammen mindre end 10 pct. og har hver især udgjort en nogenlunde konstant del af de samlede udgifter de seneste ti år. To af de fem store områder har skilt sig ud ved, at deres andel af de samlede udgifter har ændret sig inden for de seneste ti år. Der er tale om *generelle offentlige tjenester* og *undervisning*.

Lavere renteudgifter

For *generelle offentlige tjenester* var der en klart faldende tendens i den andel, der kan henføres til rentebetalinger på den offentlige gæld. Området udgjorde henholdsvis 18 pct. i 1995 og 14 pct. i 2004. Især et lavere renteniveau gjorde, at renteudgifterne til den mindskede offentlige gæld ikke længere belastede de offentlige finanserne så hårdt som tidligere. I faktiske tal betød det, at renteudgifterne faldt fra 64 mia. kr. i 1995 til 46,5 mia. kr. i 2004.

Procent	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Renter af samlede udgifter	11	11	10	9	9	8	8	7	6	6
Gen. off. tjen. af saml. udgifter	18	18	18	17	17	16	16	15	14	14

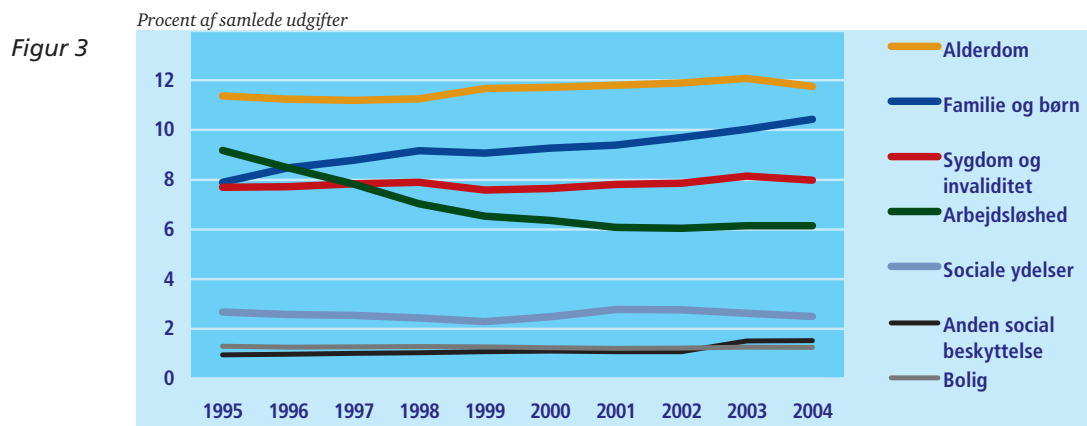
Stigende udgifter til folkeskolen

Udgifterne til *undervisning* blev øget jævnt over hele tiårsperioden og udgjorde 15 pct. af de totale udgifter i 2004. Det var bl.a. øgede udgifter til folkeskolen, som trak udgifterne op. Antallet af folkeskoleelever steg fra 512.400 for skoleåret 1994/95 til 585.200 for skoleåret 2002/2003, svarende til 1,7 pct. om året, og udgifterne til folkeskolen steg gennemsnitligt med 6,6 pct. om året i løbende priser.

Omkostninger pr. ledig

Området *social beskyttelse* var den tungeste post på de offentlige finanser i hele perioden. I 2004 udgjorde udgifter til *social beskyttelse* 42 pct. af de samlede offentlige udgifter og 41 pct. i 1995. Der har altså været tale om en næsten konstant andel af de samlede udgifter for dette store udgiftsområde.

Delelementerne under social beskyttelse



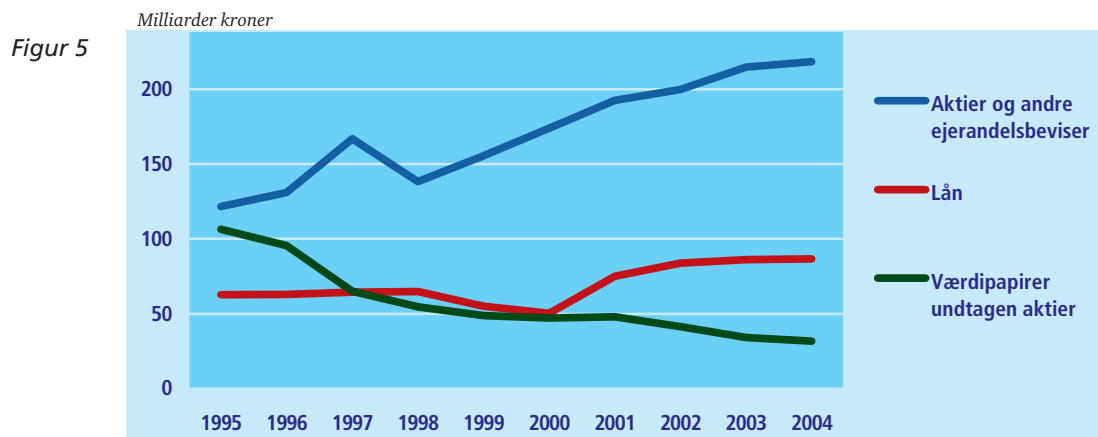
Som det fremgår af figur 3, var udgifterne til *arbejdsløshed* faldende som andel af de samlede udgifter frem til 2001, hvorefter andelen var stabil. Området *arbejdsløshed* omfatter bl.a. udgifter til arbejdsløshedsdagpenge, efterløn, fleksydelse, overgangsydelse og administrationsomkostningerne forbundet med disse ordninger.

Den finansielle del af økonomien

Finansielle aktiver og passiver

Når offentlig forvaltning og service har en positiv nettofordringserhvervelse, kan den enten bruges til erhvervelse af nye aktiver eller nedbringelse af eksisterende passiver. Har offentlig forvaltning og service derimod en negativ nettofordringserhvervelse, betyder det, at der enten skal lånes penge til at finansiere underskuddet eller der skal sælges ud af aktiverne.

Udviklingen i udvalgte aktiver



De underskud på nettofordringserhvervelsen, som offentlig forvaltning og service oplevede fra 1995 til 1998, blev i høj grad finansieret ved at sælge finansielle aktiver.

Specielt statens beholdning af obligationer – den grønne graf – blev i denne periode reduceret meget.

De efterfølgende overskud på nettofordringserhvervelsen, som man oplevede fra 1999 og frem, blev i de to første år anvendt til at nedbringe passiverne. Mængden af udstedte statsobligationer blev i disse to år reduceret meget. De resterende år blev overskuddene i høj grad anvendt til at erhverve sig nye aktiver. Vi ser altså, at det offentlige både kan sælge statsobligationer, når en gæld skal finansieres, men også opkøbe statsobligationer, når et overskud skal anvendes.

Den finansielle nettogæld

Stigende nettogæld indtil 1998, derefter faldende nettogæld

Underskuddene på nettofordringserhvervelsen i perioden 1995 til 1998 var stærkt medvirkende til, at den finansielle nettogæld steg i denne periode. De efterfølgende års overskud medvirkede modsat til en reduktion af den finansielle nettogæld. Kursudviklingen på aktie- og obligationsmarkederne forstærkede yderligere denne tendens, hvilket gennemgås længere fremme.

Den finansielle nettoformue i offentlig forvaltning og service

Milliarder kroner

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aktiver	448,9	438,0	437,2	397,0	412,4	411,5	466,2	502,0	503,2	497,3
Passiver	815,6	825,5	817,9	803,1	767,0	728,2	719,2	748,6	743,3	709,8
Finansiell nettoformue	-366,7	-387,5	-380,7	-406,1	-354,6	-316,7	-253,0	-246,6	-240,1	-212,5

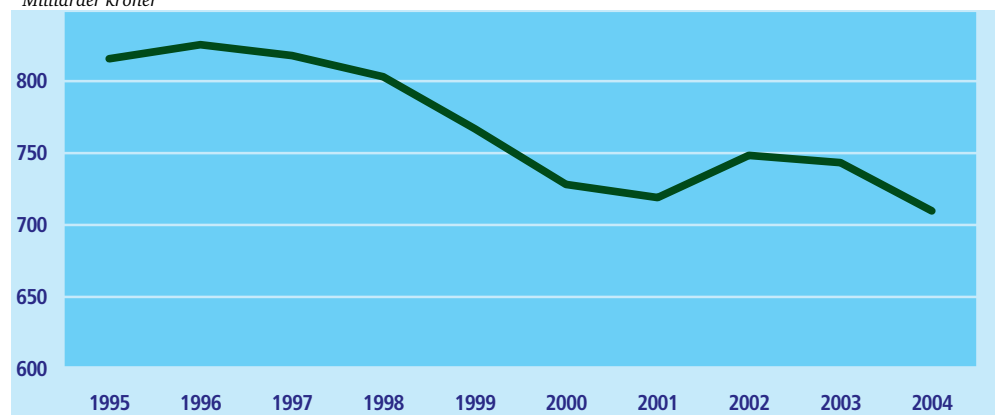
Ikke helt samme tendens når der ses på gældsposter

Netop denne udvikling understøtter vigtigheden af, at man betragter flere aspekter, når det offentlige økonomi vurderes. Betragtes de samlede offentlige gældsposter, kan man for perioden 1996 til 1998 se en reduktion i passiverne på et tidspunkt, hvor den finansielle nettogæld steg. Det skyldes, at der i 1996 og 1997 var positive omvurderinger, og at man i 1998 solgte finansielle aktiver, bl.a. aktier og andre ejerandelsbeviser.

Udviklingen i de samlede finansielle gældsposter (passiver)

Milliarder kroner

Figur 6



Fald i nettogælden

Den finansielle nettogæld blev reduceret i hele perioden efter 2001. Reduktionen skyldes bidrag fra både den positive nettofordringserhvervelsen i perioden (bortset fra 2003) og den gunstige kursudvikling på aktie- og obligationsmarkederne. Forklaringen skal altså findes i både den finansielle og den reale del af systemet.

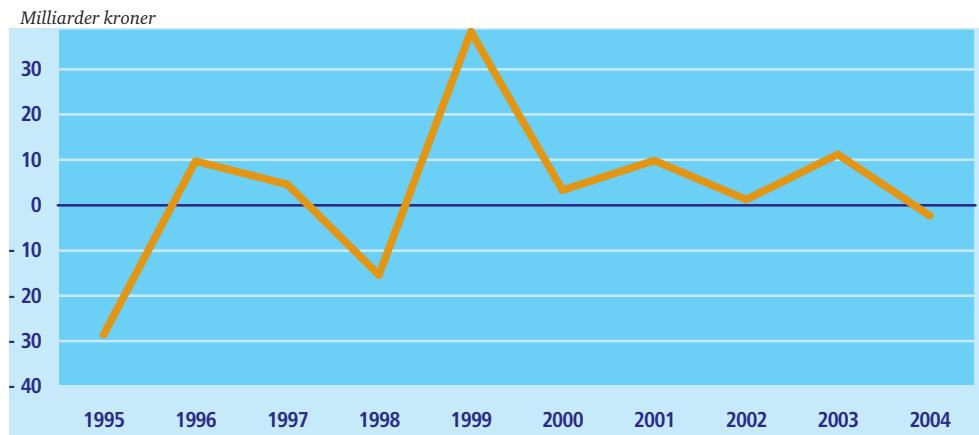
Omvurderinger

Omvurderingernes betydning for udviklingen i nettogælden

Et underskud på nettofordrings erhvervelsen er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at gælden vokser og et overskud er heller ikke nødvendigvis ensbetydende med, at gælden bliver mindre. I den sammenhæng spiller omvurderingerne en stor rolle. Siden 1999 har omvurderingerne været gunstige for offentlig forvaltning og service, og det har medvirket til at mindske den finansielle nettogæld.

Omvurderinger, netto

Figur 7



Hvordan påvirker omvurderingerne?

Omvurderinger er kursgevinster eller kurstab på aktie-, obligations- og valutabeholdninger. Da offentlig forvaltning og service har store beholdninger af aktier og andre ejerandelsbeviser, 216 mia. kr. i 2004, og obligationer, 32 mia. kr. i 2004, påvirker kursudviklingen i høj grad de finansielle aktiver. Samtidig har offentlig forvaltning og service også en betydelig obligationsgæld, 592 mia. kr. i 2004, som gør, at kursudviklingen også spiller en stor rolle for de finansielle passiver. Kursudviklingen påvirker således den finansielle nettogæld.

Udviklingen i de offentlige finanser

De offentlige finanser er konstant under forandring. Efter en periode med bedring i den offentlige saldo frem til 2000 og en periode med forværring fra 2000 til 2003, udviste nettofordrings erhvervelsen igen overskud i 2004. Gennemgangen viser, at stigende udgifter var udslagsgivende for udviklingen fra 2000 til 2003, mens opgangen i 2004 kan henføres til stigende skatteindtægter. Opmærksomheden henledes på, at udviklingen er påvirket af både eksterne faktorer som fx verdensøkonomien og kursudviklingen, samt den førte økonomiske politik i Danmark.

5. International sammenligning

ØMU-gæld og ØMU-saldo

Når Danmark bliver vurderet på de økonomiske resultater, sker det ofte ved sammenligning med de øvrige EU-lande. De offentlige finanser bedømmes i Stabilitets- og vækstpagten ud fra to nøgletal: ØMU-gæld og ØMU-saldo.

Fakta

Stabilitets- og vækstpagten omtaler to nøgletal med tilhørende grænseværdier:

ØMU-saldoen: Underskuddet på den samlede offentlige saldo må ikke overstige 3 pct. af BNP.

ØMU-gælden: Den samlede offentlige gæld må ikke overstige 60 pct. af BNP.

Faktiske tal for ØMU-saldoen og ØMU-gælden udarbejdes og offentliggøres af Danmarks Statistik. Budgetterede tal udarbejdes af Finansministeriet.

Danmarks ØMU-gæld

ØMU-gælden er internationalt sammenlignelig

ØMU-gælden er defineret som et bruttogældsbegreb og omfatter ikke alle det offentlige passiver. Gælden opgøres desuden til nominal værdi og giver derfor et billede af det offentlige gæld uafhængigt af kursudsving. ØMU-gælden bliver opgjort efter de samme principper i alle EU-lande.

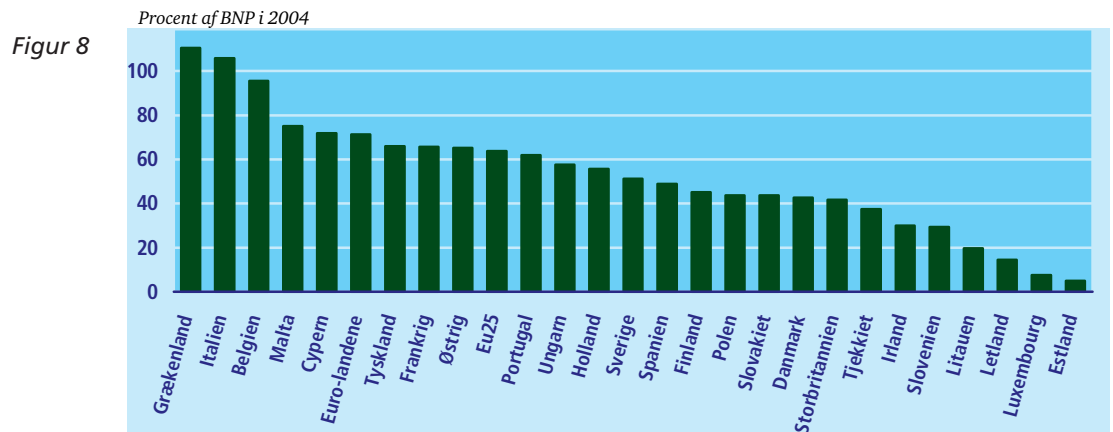
Danmark overholder ØMU-kriterierne

Danmark opfylder Stabilitets- og vækstpagtens målsætning for det offentlige gæld. I 2004 udgjorde ØMU-gælden 42,7 pct. af BNP.

Graden af gældsætning

Ud af de 25 EU-lande opfylder 16 lande kriteriet for ØMU-gælden. Ud af de 12 euro-lande opfylder 5 lande kriteriet for ØMU-gælden. Det ses, at der er markante forskelle i graden af gældsætning.

ØMU-gæld i EU



Danmarks ØMU-saldo

Danmark blandt de bedste

I den officielle opgørelse af ØMU-saldoen havde Danmark i 2004 med et overskud på 2,8 pct. af BNP, det højeste overskud i pct. af BNP i EU. I alt havde blot 6 lande overskud på de offentlige finanser. Det skal bemærkes, at Danmarks opfyldelse af ØMU-kriterierne i februar-indberetningen blev vurderet på baggrund af en opgørelse af ØMU-saldo og ØMU-gæld på ikke-datarevideret form, dvs. bl.a. inklusive ATP. Hvis der foretages en opgørelse af ØMU-saldoen eksklusiv ATP, så opgørelsen tilnærmelsesvis er på datarevideret form, ville overskuddet have været på 1,7 pct. af BNP. Dette overskud korresponderer således med de tal, der i øvrigt anvendes i denne artikel.

16 lande opfylder underskudskriteriet

Ser man på de enkelte lande, opfylder 16 af de 25 EU-lande kriteriet for det offentlige underskud. Ud af de 12 eurolande opfylder 9 lande kriterierne for det offentlige underskud.



Hvad sker der, hvis ØMU-kriterierne overskrides

Hvis Ministerrådet konstaterer et uforholdsmæssigt stort underskud, dvs. mere end 3 pct. af BNP, skal de enkelte medlemslande træffe nødvendige foranstaltninger til nedbringelse af underskuddet. Hvis landet ikke efterlever Rådets påbud og anbefaling, kan Rådet vedtage sanktioner, i form af bøder, overfor det pågældende land.

I de senere år har bl.a. nogle af de større EU-lande haft problemer med at overholde ØMU-kriterierne. I takt med dette stigende pres på flere af de større europæiske landes økonomier er der kommet øget politisk pres på ØMU-kriterierne.

6. Afslutning

Sammenhæng og konsistens

Artiklen har forsøgt at henlede opmærksomheden på de fordele, der kan være ved at benytte nationalregnskabet med dets sammenhængende og konsistente data som grundlag for en fremstilling af det offentlige økonomi. En af fordelene er, at man har mulighed for at se på både de reale og finansielle sider af udviklinger i den offentlige økonomi på en sammenhængende måde. Desuden udviser nationalregnskabet en tidsmæssig konsistens, som betyder, at brugeren ved analyser af tidsserierne er sikret, at data kan sammenlignes over tid. Tidsserierne for den offentlige økonomi hænger således både begrebsmæssigt og tidsmæssigt sammen, så længe man holder sig inden for rammerne af nationalregnskabet.

Selv om nationalregnskabet kan anvendes til at belyse og vurdere det offentlige økonomiske budgetsaldo skal det understreges, at saldoen ikke må forveksles med resultatet af det offentlige virke i almindelighed. Det offentlige hovedopgave er ikke at skabe overskud på saldoen eller nedbringe den finansielle nettogæld, men at levere de ydelser som befolkningen via det repræsentative demokrati har bestemt det skal yde.

Kendskab til forudsætninger

I Danmark er der tradition for, at statistik bliver beregnet på en objektiv og pålidelig måde, og det giver et godt grundlag for debat. De rigtige redskaber er nødvendige, men dog ikke tilstrækkelige forudsætninger for saglig debat. Yderligere kræves kendskab til de forudsætninger, hvorunder de enkelte statistikker er frembragt, så uhenigtsmæssig sammenblanding af begreber undgås. Bl.a. derfor bruges der mange kræfter i Danmarks Statistik på at beskrive grundlaget og forudsætningerne for de enkelte statistikker.