

Det offentlige forbrug

Måling af realvæksten i det offentlige forbrug

Det offentlige forbrug består af individuelt og kollektivt forbrug

Det offentlige forbrug består af den service, som det offentlige stiller til rådighed for befolkningen. Det er fx lægebehandling, skoleundervisning og politi. Det offentlige forbrug kan deles op i individuelt og kollektivt forbrug. Individuelt forbrug bruges af de enkelte borgere i samfundet. Det er fx lægebehandling og skoleundervisning. Kollektivt forbrug stilles derimod til rådighed for samfundet som helhed og omfatter fx politi, domstole og forsvar.

Offentlige udgifter består desuden af indkomstoverførsler og offentlige investeringer

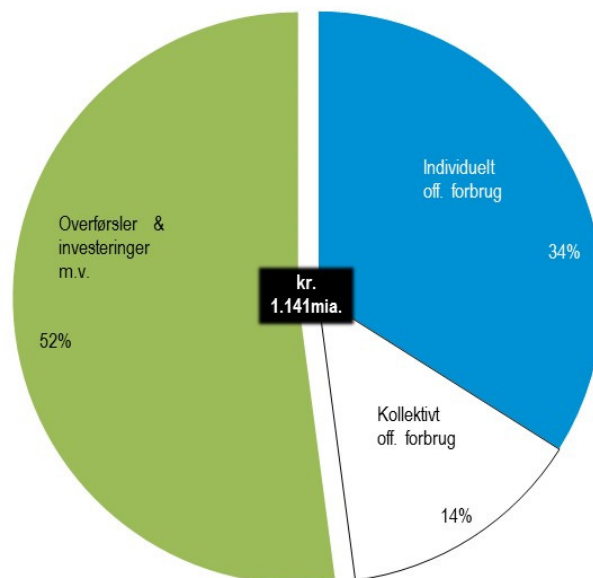
Det offentlige forbrug udgør kun ca. halvdelen af de samlede *offentlige udgifter*. Figur 1 viser, at de samlede offentlige udgifter i 2018 var 1.141 mia. kr. Heraf gik 34 pct. svarende til 387 mia. kr. til individuelt offentligt forbrug. Yderligere 14 pct., svarende til 159 mia. kr. gik til kollektivt offentligt forbrug. I 2018 gik således i alt 546 mia. kr. eller 48 pct. af de samlede offentlige udgifter til offentligt forbrug. De resterende 52 pct. eller 594 mia. kr. gik primært til *indkomstoverførsler* og til *offentlige investeringer* i bygninger m.v. Indkomstoverførsler er fx folkepension og kontanthjælp. Offentlige investeringer i bygninger m.v. er fx opførelse af nye sportshaller og anlæg af nye veje.

Vækst i det offentlige forbrug handler om den blå og hvide halvdel

Når der tales om det offentlige forbrug eller væksten i det offentlige forbrug drejer det sig alene om det blå og hvide område på figur 1, svarende til i alt 48 pct. af de samlede offentlige udgifter i 2018. Det grønne område, som svarer til de resterende 52 pct. af de samlede offentlige udgifter, er ikke en del af det offentlige forbrug. Det er omfordeling af indkomster samt investeringer, ikke forbrug.

Foreløbig beregning af fordelingen af forbruget

Figur 1. Det offentlige forbrug og de samlede offentlige udgifter i 2018



Foreløbige tal for 2018. Kilde: Statistikbanken.dk (OFF3, OFF26).

Realvæksten er justeret for inflation

Et centralt tema i den samfundsøkonomiske debat er, hvordan det offentlige forbrug udvikler sig over tid, når tallene er renset for inflation og dermed viser udviklingen i mængder. På denne måde påvirker fx lønstigninger til lærere eller prisstigninger på skolebøger og medicin ikke tallene. Når udviklingen i tallene er renset for inflation, viser de *realvæksten*.

<i>Output måler produkter, input måler ressourceforbrug</i>	Der er to metoder til at måle realvæksten i det offentlige forbrug. Den ene kaldes output-metoden og den anden input-metoden. Man kan sige, at output-metoden måler mængden af <i>produkter</i> , som kommer ud af "fabrikken", mens input-metoden måler, hvor mange <i>ressourcer</i> der bruges i "fabrikken". Det er grundlæggende to helt forskellige metoder at måle det faktiske offentlige forbrug på. I begge metoder bliver tallene renset for inflation.
<i>Output-måling af individuelt offentligt forbrug som fx operationer</i>	Realvæksten i det offentlige forbrug opgjort efter output-metoden viser udviklingen i <i>mængden</i> af de produkter, som det offentlige fremstiller, fx undervisning i folkeskolen og knæoperationer. Output-metoden giver kun mening at bruge på det individuelle offentlige forbrug, fordi man ikke meningsfyldt kan måle mængden af de produkter, som produceres og stilles til rådighed til kollektivt forbrug. Når det samlede offentlige forbrug bliver beregnet ved output-metoden, er den kollektive del af forbruget derfor stadig beregnet ved hjælp af input-metoden. Når realvæksten i det samlede offentlige forbrug opgøres, er det altså i virkeligheden en kombination af output- og inputmetodernes beregningsprincipper.
<i>Input-metode viser brug af ressourcer</i>	Input-metoden afspejler udviklingen i <i>mængden</i> af ressourcer, som det offentlige bruger til at fremstille produkterne. Det er ressourcer som fx lærere i folkeskolen og medicinsk udstyr til hospitalerne.
<i>Nationalregnskabet skiftet til output-metode fra 2008</i>	I nationalregnskabet har output-metoden fra og med 2008 erstattet input-metoden (dvs. inklusive udviklingen mellem 2007 og 2008). Dette gælder både i Danmark og de andre EU-lande. Internationalt er man blevet enige om, at det i nationalregnskabet er mest retvisende at måle realvæksten i det individuelle offentlige forbrug ved output-metoden. Samtidig fortsætter beregningen af input-metoden som et supplement til nationalregnskabet. Det skyldes, at de to metoder belyser to forskellige relevante samfundsøkonomiske temaer, jf. nedenfor.
<i>Med output-metoden kan man ikke måle offentligt ressourceforbrug</i>	Efter indførelsen af output-metoden kan nationalregnskabet's tal for offentligt forbrug i faste priser ikke længere bruges til at vurdere udviklingen i det offentlige ressourceforbrug, men kun udviklingen i mængden af output, som beskrevet ovenfor. I de senere år har realvæksten i det offentlige forbrug været et af de centrale temaer i debatten om den offentlige sektor. Det er blevet brugt som målsætning i forbindelse med styringen af de offentlige udgifter. Input-metoden har kunnet måle, om dette mål blev opfyldt eller ej, idet den netop måler mængden af ressourcer, som gives til det offentlige. Derfor er beregningen af input-metoden fortsat, uden for nationalregnskabet, så man kan bruge begge analysemuligheder
<i>Mængdeindikatorer måler mængden af ydelser til borgerne</i>	Til output-metoden bruger man såkaldte mængdeindikatorer. En mængdeindikator er fx antallet af gymnasieelever eller antallet af blindtarmsoperationer. Mængdeindikatorerne bruges til at vurdere udviklingen i mængden af de produkter, det offentlige producerer til de individuelle borgere i samfundet. Mængdeindikatorerne beregnes på detaljeret niveau ud fra offentlige registre og statistik. Ligesom input-metodens resultater måles også output-metodens resultater i kroner. Det er muligt fordi man har beregnet prisen på en gymnasieelev, en blindtarmsoperation samt alle de andre individuelle offentlige produkter.
<i>Afspejler ikke kvalitetsforbedringer</i>	Indtil videre må man ifølge EU's regler ikke korrigerer direkte for kvalitetsændringer i produktionen. Så hvis lærerne bliver dygtigere eller kirurgerne bedre til at operere, bliver det altså ikke direkte afspejlet i mængdeudviklingen af den offentlige produktion. I EU arbejder man på at lave fælles fremtidige standarder for at justere kvaliteten. I det nuværende system er der altså indbygget en løbende usikkerhed i forhold til kvalitetsudviklingen og dermed den reelle udvikling i produktiviteten.

Forholdet mellem metoderne afspejler udvikling i den offentlige produktivitet

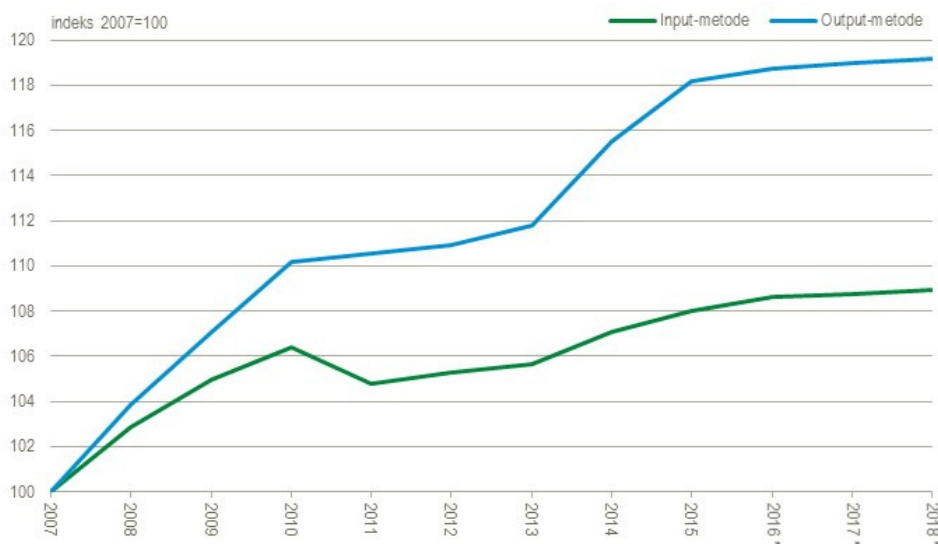
Hvis realvæksten i det offentlige forbrug, opgjort efter output-metoden, er højere end realvæksten i det offentlige forbrug, opgjort efter input-metoden, betyder det, at mængden af produkter, som det offentlige fremstiller, vokser hurtigere end mængden af ressourcer, som bruges til det. På langt sigt betyder sådan en udvikling, at det offentlige er blevet mere effektiv til at fremstille de offentlige produkter - produktiviteten er vokset. Hvis det modsatte har gjort sig gældende, er konklusionen modsat, dvs. at produktiviteten er faldet.

Kan være misvisende over kort tid

Set over en kortere årrække skal man passe på med at bruge input- og output-metodens resultater til at konkludere om produktivitetsudviklingen. På kort sigt kan kapacitetsudnyttelse og den løbende tilpasning til det aktuelle behov for offentlige ydelser nemlig have stor betydning. Hvis der fx pga. ændret lovgivning sker et hurtigt og stort fald i antallet af personer som får en voksenuddannelse, kan det på kort sigt se ud, som om det offentlige har haft en faldende produktivitet på det område. Det skyldes, at input-ressourcer som bygninger og lærere tilpasser sig langsommere end produktionen, dvs. antallet af elever. Fx vil lavere klassekvotienter også blive opgjort som et fald i produktiviteten, fordi antal "elevtimer per lærer" bliver lavere. Det er også vigtigt at være opmærksom på, at resultaterne for de nyeste år i nationalregnskabet er foreløbige og statistisk mere usikre.

Det individuelle offentlige forbrug 2007-2018

Figur 2. Individuelt offentligt forbrug i faste priser, kædet mængdeindeks



* Foreløbige tal. Kilde: Statistikbanken.dk (NAHC1, NOF1).

Figur 2 viser, at udviklingen fra 2007 til 2018 i det individuelle offentlige forbrug i mængder (output-metoden) er vokset hurtigere end ressourceforbruget i mængder (input-metoden). Når en sådan udvikling fortsætter over en længere periode betyder det, at den offentlige sektors produktivitet er voksende. Igen skal det her fremhæves, at output-metodens tal ikke er kvalitetsjusterede og, at der derfor er en usikkerhed i forhold til kvalitetsudviklingen.

Yderligere info

Danmarks Statistik fortsætter, som beskrevet, med at offentliggøre en særskilt beregning af udgifter til offentligt forbrug i faste priser efter input-metoden. Tallene offentliggøres i statistikbanken i tabellen NOF1.

Læs mere om emnet i publikationen "Offentlig produktion og produktivitet". I denne beskrives de offentlige mængdeindikatorer detaljeret.

Publikationen er gratis og kan hentes på www.dst.dk/publ/OffProduktivitet.