
Arbejdsrapport nr.: 1/2001

Titel: Analyse af det offentlige forbrug siden 1992

Forfatter: Sysser Davidsen (sda@fm.dk) og Nathalie Tuxen Hanus (nth@fm.dk)

Resumé:

I arbejdsrapporten redegøres for væksten i det offentlige forbrug, herunder for vækstens sammensætning på henholdsvis mængder og priser, forskellige forbrugskomponenter og på de offentlige sektorer, dvs. staten, amterne og kommunerne. Udviklingen i forbrugstrykket belyses, og der ses nærmere på udviklingen i den offentlige beskæftigelse. Endvidere sammenholdes det faktiske forløb i forbruget med den forudsatte udvikling ifølge flere af regeringens tidligere fremskrivninger.

Siden 1992 er det nominelle offentlige forbrug stort set vokset som forudsat i Finansredegørelse 93, men vækstens fordeling på mængder og priser har været en anden. Prisstigningerne på det offentlige forbrug har været lavere end forudsat, men det modsvares af en højere realvækst i det offentlige forbrug end forudsat. Det spiller dog ikke nogen rolle for blandt andet udviklingen i den offentlige saldo og gæld, samt i forbrugstrykket, der afhænger af den nominelle forbrugsudvikling. Forbrugstrykket er reduceret. Det afspejler, at det nominelle offentlige forbrug er vokset mindre kraftigt end BNP. Dermed lægger det offentlige forbrug beslag på en mindre del af samfundets samlede produktion i dag, end det var tilfældet i 1992. Det offentlige forbrug er vokset mest i amterne og kommunerne, hvor godt $\frac{3}{4}$ af den samlede vækst i det offentlige forbrug har fundet sted. Den offentlige beskæftigelse er øget med 45.000 personer og 65.000 fuldtidsbeskæftigede fra 1992 til 2000.

1. Indledning og sammenfatning

1.1. Indledning

Der har i de senere år været et betydeligt fokus på udviklingen i det offentlige forbrug ifølge Danmarks Statistiks opgørelse i nationalregnskabet. I de senere år har debatten især handlet om, hvordan den faktiske udvikling i forbruget er forløbet sammenholdt med den forudsatte udvikling ifølge diverse tidligere makroøkonomiske fremskrivninger siden 1993.

Debatten understreger nødvendigheden af en mere fyldestgørende redegørelse for den faktiske udvikling i det offentlige forbrug.

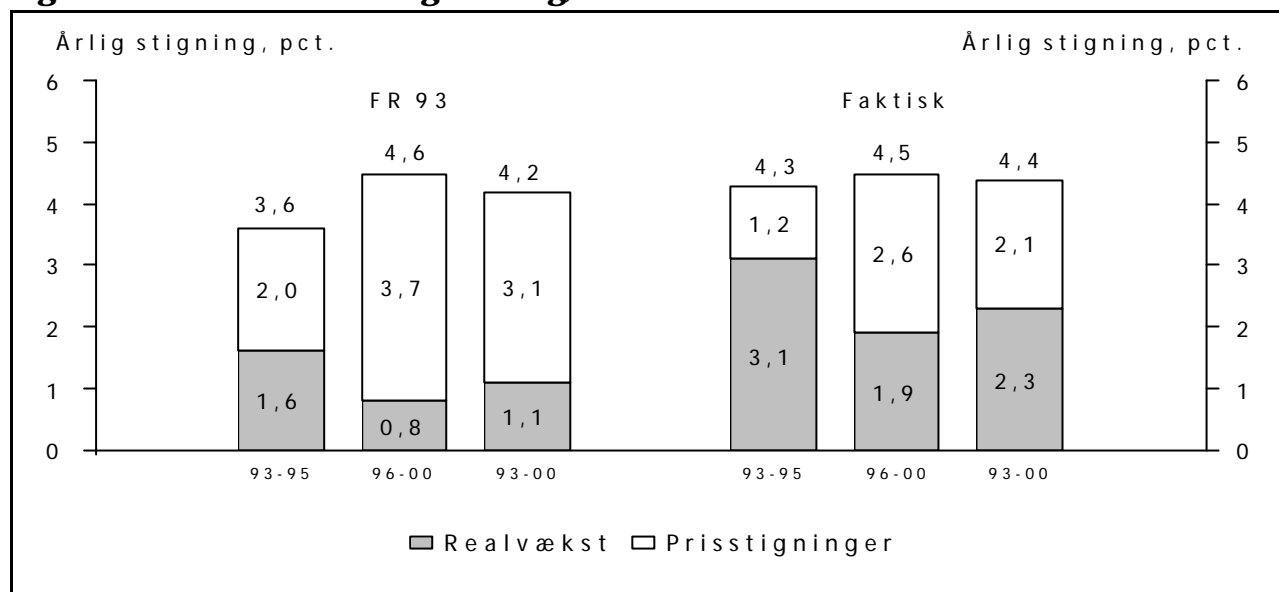
I analysen redegøres for væksten i det offentlige forbrug, herunder for vækstens sammensætning på henholdsvis mængder og priser, forskellige forbrugskomponenter og på de offentlige sektorer, dvs. staten, amterne og kommunerne. Udviklingen i forbrugstrykket belyses, og der ses nærmere på udviklingen i den offentlige beskæftigelse. Endvidere sammenholdes det faktiske forløb i forbruget med den forudsatte udvikling ifølge flere af regeringens tidligere fremskrivninger. I den forbindelse vurderes også nogle af de seneste indlæg i debatten om det offentlige forbrug.

Desuden sammenlignes nationalregnskabets opgørelse af det offentlige forbrug og den offentlige beskæftigelse med andre kilder til de offentlige udgifter og det offentlige personale. Det drejer sig om Finansministeriets Udgiftsdatabase og Økonomistyrelsens opgørelse af personaleforbruget, der blandt andet ligger til grund for analyserne i de årlige Budgetredegørelser, jf. senest *Budgetredegørelse 2000/2001*.

1.2. Sammenfatning af analysens hovedresultater

Det offentlige forbrug er vokset med ca. 95 mia.kr. siden 1992 målt i løbende priser ifølge de offentliggjorte tal fra Danmarks Statistik. Korrigeret for den beregnede løn- og prisudvikling udgør væksten i forbruget knap 54 mia.kr. i 2000-priser.

Det svarer til, at den årlige realvækst i det offentlige forbrug har været 2,3 pct. i gennemsnit i perioden 1993-2000, jf. figur 1.1.

Figur 1.1. Vækst i det offentlige forbrug, 1993-2000.

Kilde: *Finansredegørelse 93* og nationalregnskabet.

Det er umiddelbart noget mere end forudsat i *Finansredegørelse 1993* (FR93), hvor der blev antaget en årlig realvækst på godt 1 pct. i perioden.

Når udviklingen i det *nominelle forbrug* betragtes, afviger den faktiske udvikling imidlertid ikke væsentligt fra den forudsatte udvikling ifølge fremskrivningerne fra 1993 og 1997. Forskellene indsnævres således væsentligt, når forbruget måles i løbende priser.

Det afspejler, at der i fremskrivningerne har været forudsat en anden fordeling af forbrugsvæksten på mængder og priser end i Danmarks Statistiks opgørelse i nationalregnskabet. Den reale vækst i forbruget har været højere end forudsat. Det modsvares i betydeligt omfang af en lavere vækst i priserne på det offentlige forbrug end forudsat i fremskrivningerne.

Den lavere prisvækst på det offentlige forbrug end forudsat i FR93 skal blandt andet ses i sammenhæng med, at der i FR93 ikke blev taget højde for, at Danmarks Statistiks beregning af lønstigningerne i nationalregnskabet, dvs. beregningen af løndeflatoren, afviger fra opgørelsen af stigningerne i den gennemsnitlige offentlige årsløn. Stigningerne i løndeflatoren blev derfor overvurderet i FR93, dog særligt i perioden 1996-2000 i forhold til Danmarks Statistiks efterfølgende opgørelser. Desuden har prisudviklingen for det offentlige forbrug eksklusive aflønning af ansatte vist sig at blive mere afdæmpet end forudsat i FR93.

Endelig kan der peges på, at de beregnede faktiske stigninger i priserne på det offentlige forbrug ifølge nationalregnskabet er meget lave i perioden 1993-1995, hvilket vanskeligt kunne forudses i FR93. Prisstigningerne er således ganske beskedne absolut set og sammenholdt med andre opgørelser af prisudviklingen på det offentlige forbrug og i forhold til prisudviklingen i øvrigt i disse år.

Den pæne overensstemmelse mellem den faktiske og den i FR93 forudsatte udvikling i det nominelle offentlige forbrug skal altså ses i lyset af, at prisudviklingen på det offentlige område af forskellige årsager blev overvurderet i FR93. Dermed har der vist sig en gunstigere

prisudvikling for det offentlige forbrug end forudsat. Realvæksten har modsat været højere, i et vist omfang i sammenhæng med de lavere end forudsatte prisstigninger.

De usædvanligt lave prisstigninger på det offentlige forbrug i perioden 1993-1995 har været undersøgt i samarbejde med Danmarks Statistik. I den forbindelse har Danmarks Statistik oplyst, at der i 1993 bør tages et forbehold overfor opgørelsen af stigningerne i priser og mængder i det offentlige forbrug i nationalregnskabet. Opgørelsen af prisstigningen i nationalregnskabet i 1993 kan således ud fra en partiel betragtning formodes at være 0,35 pct.enheder for lav, og realvæksten er tilsvarende 0,35 pct.enheder for høj. Danmarks Statistik har endvidere oplyst, at man vurderer, at der ikke i øvrigt er problemer med de beregnede prisstigninger på det offentlige forbrug i årene 1993-1995, og peger på, at det offentliggjorte nationalregnskab ud fra en samlet betragtning er et centralt skøn for den faktiske udvikling.

I lyset af de meget lave prisstigninger på det offentlige forbrug i årene 1993-1995 og forbeholdet omkring opgørelsen af prisstigningen i 1993 er der foretaget en alternativ beregning af realvæksten i forbruget i årene 1993-1995. På baggrund af denne beregning synes realvæksten i forbruget i nationalregnskabet i årene 1993-1995 at være noget overvurderet, men der ændres dog ikke væsentligt ved vækstforløbet set over hele perioden 1992-2000. Realvæksten i det offentlige forbrug udgør også ifølge denne beregning godt 2 pct. årligt.

Opgørelsen af realvæksten i det offentlige forbrug siger primært noget om udviklingen i omfanget af de ressourcer, som de forskellige producenter af det offentlige forbrug bliver udstyret med. Ud fra realvæksten kan der imidlertid ikke drages nogle slutninger om blandt andet værdien af ydelserne for brugerne, udviklingen i effektiviteten i den offentlige sektor eller i de samlede ressourcer, som det offentlige forbrug lægger beslag på. Det skyldes, at det offentlige forbrug bliver opgjort på baggrund af priser og mængder på indsatsfaktorerne - i modsætning til det private forbrug, der bliver opgjort på baggrund af de priser og mængder, der fastlægges ud fra den markedsmæssige omsætning.

I en vurdering af det offentlige forbrugs træk på ressourcerne i økonomien belyses derfor udviklingen i det offentlige forbrugstryk, dvs. det offentlige forbrugs andel af bruttonationalproduktet (BNP), samt udviklingen i den offentlige beskæftigelse. Desuden er de faktiske forløb i forbrugstryk og offentlig beskæftigelse sammenholdt med de forudsatte forløb i FR93.

Forbrugstrykket har været aftagende siden 1992. Faldet i forbrugstrykket afspejler, at væksten i det offentlige forbrug har været lavere end væksten i økonomien som helhed, og at det offentlige forbrug i dag lægger beslag på en mindre del af samfundets samlede produktion, end det var tilfældet i 1992 og 1993.

Forbrugstrykket er ikke reduceret helt så meget som forudsat i FR93. Det skyldes en anelse højere vækst i det nominelle offentlige forbrug og en noget svagere vækst i BNP siden 1992 end forudsat i FR93.

I 1993 var forbrugstrykket særligt højt, hvilket kan henføres til dels en relativ lav vækst i det nominelle BNP og dels en relativ høj vækst i det nominelle offentlige forbrug som følge af blandt andet en ekstraordinær mérvækst i varekøbet. En del af mérvæksten i varekøbet kan muligvis henføres til, at visse udgifter til investeringer er opført som forbrug i nationalregnskabet i 1993.

Ifølge nationalregnskabet er den offentlige beskæftigelse i perioden 1992-2000 forøget med ca. 45.000 personer. Målt som andel af den samlede beskæftigelse har den offentlige beskæftigelse været nogenlunde uændret siden 1992. Den offentlige beskæftigelse er dog øget i forhold til den samlede arbejdsstyrke. Sammenlignet med det forudsatte forløb i FR93 har den offentlige beskæftigelse udviklet sig lidt mere ekspansivt, herunder i forhold til både den samlede beskæftigelse og arbejdsstyrken.

Ud fra belysningen af udviklingen i forbrugstrykket og den offentlige beskæftigelse vurderes det, at det offentlige forbrugs ressourcetræk har været nogenlunde konstant. I FR93 blev der dog forudsat en mere afdæmpet udvikling i det offentlige forbrug og i den offentlige beskæftigelse. I diverse indlæg i debatten om det offentlige forbrug forekommer den hævdede forskel mellem faktisk og forudsat udvikling i det offentlige forbrug imidlertid at være overdrevet.

Væksten i den offentlige beskæftigelse vurderes dog at have været større end de 45.000 personer, der fremgår af nationalregnskabets opgørelse. Her opgøres beskæftigelsen i antal personer uafhængigt af den samlede arbejdstid pr. person. Når der tages højde for ændringer i arbejdstiden ved en omregning af den offentlige beskæftigelse til antal fuldtidsbeskæftigede, udgør væksten i den offentlige beskæftigelse omtrent 65.000 fuldtidsbeskæftigede fra 1992 til 2000. Økonomistyrelsens tal for udviklingen i det offentlige personaleforbrug i årene 1992-1998 understøtter en vækst i fuldtidsbeskæftigelsen i den størrelsesorden.

Forskellen mellem væksten i personer og antal fuldtidsbeskæftigede beror på Danmarks Statistiks opgørelse af udviklingen i deltidsfrekvensen for offentligt ansatte. Ifølge denne opgørelse faldt deltidsfrekvensen markant i første halvdel af 1990'erne.

I nationalregnskabets opgørelse er aflønning af de offentligt ansatte og det offentlige nettokøb af varer og tjenesteydelser de to største forbrugskomponenter. Aflønning af de offentligt ansatte udgør ca. 2/3 af det samlede offentlige forbrug og nettovarekøbet ca. 1/5.

Omtrent halvdelen af realvæksten i det offentlige forbrug i årene 1993-2000 skyldes en stigning i aflønningen af de offentligt ansatte. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med beskæftigelsesvæksten i perioden.

Der har endvidere været et relativt stort bidrag til realvæksten i det offentlige forbrug fra øget nettovarekøb, særligt i perioden 1996-2000. Der er samtidigt sket en forskydning i det offentlige forbrugs sammensætning i retning af mere nettovarekøb, herunder fortrinsvist i amterne.

Som andel af det samlede offentlige forbrug er nettovarekøbet således øget fra omkring 17 pct. til ca. 20 pct. Omvendt er aflønning af offentligt ansatte mindsket målt i pct. af det samlede offentlige forbrug. De præcise årsager til forskydningen i forbrugets sammensætning er ikke undersøgt nærmere, men den afspejler blandt andet et øget omfang af udlicitering, herunder af servicefunktioner på sygehuse, jf. også *Budgetredegørelse 2000/2001*. Eventuelle rekrutteringsproblemer for visse typer af arbejdskraft, der nødvendiggør køb af f.eks. konsulent- eller vikarydelser, spiller formentlig også en rolle.

Den sektorfordelte opgørelse af det offentlige forbrug viser, at forbruget især er vokset i amter og kommuner. I perioden 1993-2000 kan mere end $\frac{3}{4}$ af realvæksten i det samlede offentlige forbrug således henføres til væksten i amterne og kommunerne, mens væksten i statens forbrug i samme periode bidrager til knap $\frac{1}{4}$ af den samlede realvækst.

Finansministeriets udgiftsdatabase og Økonomistyrelsens personaleopgørelse, der ligger til grund for analyserne i de årlige Budgetredegørelser, udgør andre vigtige kilder til information om udviklingen i de offentlige udgifter og den offentlige beskæftigelse. Der er betydelig overensstemmelse mellem disse opgørelser og nationalregnskabet, om end der dog skal tages højde for blandt andet nogle afgrænsningsmæssige forskelle.

2. Det offentlige forbrug ifølge nationalregnskabet

På baggrund af nationalregnskabets opgørelse kan det offentlige forbrug opdeles i fire hovedkomponenter, henholdsvis aflønning af offentligt ansatte, det offentlige nettokøb af varer og tjenesteydelser, der omfatter både køb og salg af varer mv., sociale overførsler i naturalier samt en post af mere teknisk karakter, der omfatter afskrivninger på det offentlige kapitalapparat.

I køb af varer og tjenester medregnes nationalregnskabets opgørelse af posten produktions-skatte, der omfatter den offentlige sektors betaling af blandt andet ejendomsskatte, vægtafgift og det offentlige AER-bidrag. Sociale overførsler i naturalier omfatter i hovedsagen syge-sikringsydelse, herunder de offentlige tilskud til medicin.

Aflønning af de offentligt ansatte udgør ca. 2/3 af det samlede offentlige forbrug og er dermed langt den største forbrugskomponent. Omtrent 1/5 af det samlede forbrug vedrører nettokøb af varer og tjenesteydelser. Afskrivningernes andel af det samlede offentlige forbrug udgør knap 1/10 og sociale overførsler i naturalier knap 1/20, jf. også en nærmere belysning af forbrugets sammensætning på forbrugskomponenter i afsnit 7.

3. Udviklingen i det offentlige forbrug ifølge nationalregnskabet

Ifølge nationalregnskabets opgørelse udgør det offentlige forbrug 324,3 mia.kr. i 2000, jf. tabel 3.1.

Tabel 3.1. Udviklingen i det offentlige forbrug 1992-2000.

Mia.kr.	1992	1993	2000	Ændring 1992-2000	Ændring 1993-2000
Årets priser	229,2	240,9	324,3	95,1	83,4
2000-priser	270,0	281,2	324,3	54,3	43,1

Anm: Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Målt i årets priser er det offentlige forbrug dermed vokset med ca. 95 mia.kr. siden 1992 og med godt 83 mia.kr. siden 1993. Korrigeret for løn- og prisudviklingen er forbruget øget med godt det halve.

Den reale udgiftsvækst afspejler, at der tilført flere ressourcer til den offentlige service på en række områder. Realvæksten i forbruget kan dog også i et vist omfang ses i sammenhæng med, at løn- og prisstigningerne på det offentlige forbrug i nationalregnskabet har været meget lave særligt først i perioden, jf. også nedenfor. Dertil kommer, at der er nogle særlige tekniske forbehold omkring opgørelsen af forbruget i nationalregnskabet i årene 1993 og 1995, jf. også boks 3.1 nedenfor.

Den årlige realvækst i det offentlige forbrug har været 2,3 pct. i gennemsnit i perioden 1993-2000 ifølge de offentliggjorte tal fra Danmarks Statistik, jf. tabel 3.2. I tabellen er desuden vist de forudsatte årlige stigninger i det offentlige forbrug i to centrale fremskrivninger af forbrugsudviklingen, henholdsvis *Finansredegørelse 1993* (FR93) og *Danmark 2005* (DK2005) fra april 1997.

Tabel 3.2. Vækst i det offentlige forbrug 1993-2000.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Gns. 93-95	Gns. 96-00	Gns. 93-00
	-----Årlig stigning, pct.-----										
Faktisk forløb¹⁾											
Realvækst	4,1 ²⁾	3,0	2,1 ²⁾	3,4	0,8	3,1	1,4	0,6	3,1	1,9	2,3
Prisstigning	1,0	0,9	1,8	2,0	2,8	2,4	2,8	2,8	1,2	2,6	2,1
Nominel vækst	5,1	3,9	4,0 ²⁾	5,5	3,6	5,6	4,3	3,5	4,3	4,5	4,4
Forudsat forløb i FR93 (1993)											
Realvækst	1,9	1,8	1,0	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7	1,6	0,8	1,1
Prisstigning	1,7	1,4	2,8	3,2	3,7	3,7	3,8	4,3	2,0	3,7	3,1
Nominel vækst	3,6	3,3	3,8	4,2	4,7	4,4	4,6	5,0	3,6	4,6	4,2
Forudsat forløb i DK2005 (1997)											
Realvækst	3,1	2,3	2,1	1,5	1,0	0,5	0,5	1,1	2,5	0,9	1,5
Prisstigning	2,0	1,6	1,7	2,9	2,6	3,2	3,4	3,4	1,8	3,1	2,6
Nominel vækst	5,1	3,9	3,8	4,4	3,6	3,7	3,9	4,5	4,3	4,0	4,1

Kilde: Danmarks Statistik, *Finansredegørelse 93 og Danmark 2005*.

1) Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

2) Opgørelsen i disse år er påvirket af visse tekniske forhold, jf. boks 3.1.

Realvæksten på 2,3 pct. årligt er umiddelbart noget højere end den forudsatte årlige realvækst i FR93 på godt 1 pct. i perioden. Den reale vækst i forbruget ligger også over de forudsatte vækstrater ifølge DK2005 fra 1997.

Når udviklingen i det *nominelle forbrug* betragtes, afviger den faktiske udvikling imidlertid ikke væsentligt fra den forudsatte udvikling i de centrale fremskrivninger fra 1993 og 1997. Mens den reale vækst i forbruget således afviger fra det forudsatte i perioden, indsnævres forskellene, når forbruget måles i løbende priser. Det afspejler, at der til grund for fremskrivningerne har været en anden fordeling af forbrugsvæksten på mængder og priser end Danmarks Statistiks opgørelse i nationalregnskabet. Prisivæksten har således været lavere end forudsat, jf. *afsnit 3.1*.

Mens den faktiske nominelle vækst i forbruget har været stort set ens i de to delperioder 1993-1995 og 1996-2000, er der betydelige forskelle mellem perioderne i vækstens fordeling på mængder og priser. Med til dette billede hører, at de af Danmarks Statistik beregnede prisstigninger i perioden 1993-1995 forekommer at være meget lave sammenholdt med andre opgørelser af prisudviklingen på det offentlige forbrug og i forhold til prisudviklingen i øvrigt i disse år. Opgørelsen af deflatorerne for det offentlige forbrug i nationalregnskabet diskuteres nærmere i afsnit 5.

Selvom forbrugsvækstens fordeling på mængder og priser i nationalregnskabet har vist sig at være en anden end i fremskrivningen i FR93, har *tendensen* i forbrugets mængde- og prisudvikling dog været som forudsat. Fra perioden 1993-1995 til perioden 1996-2000 er den årlige realvækst i forbruget således omtrent halveret, mens de årlige prisstigninger er godt og vel fordoblet. Som forudsat i FR93 har der altså i løbet af perioden været en gradvist mere afdæmpet realvækstudvikling i forbruget, hvor den høje forbrugsvækst i årene 1993-1994 blandt andet skal ses i sammenhæng med den såkaldte kick-start af dansk økonomi. Prisstigningerne på det offentlige forbrug i perioden er øget i forbindelse med tendensen til navnlig højere lønstigninger i sidste halvdel af 1990'erne sammenlignet med første halvdel.

Uagtet, at der altså er en ganske pæn overensstemmelse mellem den faktiske og forudsatte udvikling i det nominelle forbrug og i tendensen i forbrugets mængde- og prisudvikling i perioden 1993-2000, har der i debatten om udviklingen i det offentlige forbrug stort set udelukkende været fokuseret på, at realvæksten i forbruget har vist sig noget højere end forudsat.

Den konkrete fordeling af forbrugsudgifterne på mængder og priser spiller imidlertid ikke nogen afgørende rolle for blandt andet udviklingen i den offentlige saldo og gæld, der beror på udviklingen i det nominelle forbrug.

Boks 3.1. Tekniske forbehold omkring opgørelsen af det offentlige forbrug i nationalregnskabet i 1993 og 1995.

Et par tekniske forbehold har betydning for Danmarks Statistiks opgørelse af det offentlige forbrug i 1993 og 1995 i nationalregnskabet.

Danmarks Statistik har oplyst, at der i forbindelse med indarbejdelse af henholdsvis den nye nationalregnskabsform og et kvalitetskorrigeret computerindeks er sket en fejl i beregningen af deflatoren for afskrivningerne i det offentlige forbrug i 1992 og 1993. Som følge heraf er realvæksten i det offentlige forbrug isoleret set overvurderet med ca. 0,35 pct.enheder i 1993, mens der er en tilsvarende undervurdering af realvæksten i 1992. Den reale vækst i det offentlige forbrug i 1993, der ifølge nationalregnskabet er opgjort til 4,1 pct., ville uden denne fejl have udgjort ca. 3,8 pct. Omvendt ville prisstigningerne have været højere og udgjort knap 1,4 pct. mod 1,0 pct. i nationalregnskabets opgørelse.

Fra og med 1995 er der i opgørelsen af det offentlige forbrug inkluderet visse udgifter til hjælpemidler til blandt andre ældre og handicappede, der før 1995 er medregnet som indkomstoverførsler. I nationalregnskabet er der således et databrud i 1995 i opgørelsen af henholdsvis det offentlige forbrug og indkomstoverførslerne. Som følge heraf er væksten i det offentlige forbrug i 1995 for høj, mens nationalregnskabet omvendt afspejler en for lav vækst i indkomstoverførslerne i 1995. Hvis der korrigeres for databruddet i opgørelsen, ville realvæksten i det offentlige forbrug i 1995 have udgjort ca. 1,4 pct., mens realvæksten i nationalregnskabet er opgjort til 2,1 pct. Den nominelle vækst i forbruget overvurderes også med ca. 0,7 pct.enheder i 1995.

Begge forhold medfører således, at realvæksten i det offentlige forbrug i 1993 og 1995 overvurderes i nationalregnskabet. I en korrektion for begge tekniske forhold udgør den gennemsnitlige årlige realvækst i forbruget i perioden 1993-1995 ca. 2,7 pct. og i perioden 1993-2000 ca. 2,2 pct., jf. også afsnit 6.

3.1 Faktisk og forudsat prisudvikling for det offentlige forbrug

Der har som nævnt været en betydelig lavere vækst i priserne på det offentlige forbrug ifølge de beregnede deflaterer i nationalregnskabet end forudsat i FR93, jf. tabel 3.3., der viser den faktiske og forudsatte prisudvikling på både det offentlige og det private område.

Table 3.3. Faktisk og forudsat prisudvikling 1993-2000.

Gns. årlig stigning, pct.	1993-1995	1996-2000	1993-2000
Faktisk forløb¹⁾			
Deflator for det samlede offentlige forbrug	1,2	2,6	2,1
Offentlig løndeflator	1,4	3,1	2,4
Deflator for det offentlige forbrug i øvrigt ²⁾	0,8	1,6	1,3
Gennemsnitlig offentlig årsløn (LOHK) ³⁾	2,7	3,4	3,2
Private lønninger (LNAK)	3,3	3,9	3,7
Privatforbrugsdeflator	2,3	2,4	2,4
FR93			
Deflator for det samlede offentlige forbrug	2,0	3,7	3,1
Offentlig løndeflator	1,9	4,3	3,4
Deflator for det offentlige forbrug i øvrigt ²⁾	2,2	2,5	2,4
Gennemsnitlig offentlig årsløn (LOHK) ³⁾	1,9	4,3	3,4
Private lønninger (LNAK)	2,8	4,3	3,7
Privatforbrugsdeflator	2,3	2,5	2,4

Kilde: Danmarks Statistik, *Finansredegørelse 93*, ADAM's databank og egne beregninger.

1) Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

2) Offentligt forbrug eksklusive aflønning af ansatte, dvs. nettokøb af varer mv., afskrivninger og sociale overførsler i naturalier.

3) Den samlede lønsum fordelt på det samlede beregnede antal fuldtidsbeskæftigede.

Såvel lønudviklingen som prisudviklingen for det øvrige offentlige forbrug, dvs. forbruget eksklusiv aflønning af ansatte, har været mere afdæmpet end forudsat. Den usædvanligt lave faktiske vækst i deflatorerne for det offentlige forbrug i perioden 1993-1995, der blandt andet skal ses i sammenhæng med det tekniske forbehold omkring opgørelsen i 1993, belyses nærmere i afsnit 5.

Den gennemsnitlige offentlige årsløn, der omfatter de totale lønstigninger pr. fuldtidsbeskæftiget, er øget med 3,2 pct. om året i perioden 1993-2000 og svarer dermed stort set til den forudsatte årlige vækst på 3,4 pct. i FR93. Der blev forudsat identiske stigninger i den gennemsnitlige offentlige årsløn og i løndeflatoren i FR93. Men således som Danmarks Statistik beregner løndeflatoren, vil der være forskel mellem de to opgørelser, hvilket der således ikke er taget højde for i FR93.

I modsætning til opgørelsen af den gennemsnitlige offentlige årsløn medregnes ændringer i lønnen som følge af forskydninger i personalets sammensætning anciennitets-, funktions- og klassifikationsmæssigt som hovedregel ikke i beregningen af løndeflatoren, jf. en nærmere gennemgang af Danmarks Statistiks beregning af løndeflatoren i afsnit 5.

I lyset heraf blev de forudsatte stigninger i løndeflatoren overvurderet i FR93, dog primært i årene 1996-2000. Dertil kommer, at det i FR93 blev forudsat, at de offentlige lønstigninger ville være på niveau med de private lønstigninger i årene 1996-2000. De offentlige lønstigninger ifølge både opgørelsen af løndeflatoren og af den gennemsnitlige offentlige årsløn har vist sig at blive lavere end de private lønstigninger.

Prisudviklingen for det øvrige offentlige forbrug, dvs. eksklusiv aflønning af ansatte, har været bemærkelsesværdigt afdæmpet. I FR93 blev der forudsat stort set identiske prisstigninger for det øvrige offentlige forbrug og for det private forbrug, hvilket også kendetegnede den historiske periode 1982-1992 op til fremskrivningen. Uanset, at de opgjorte prisstigninger i nationalregnskabet forekommer at være usædvanligt lave i årene 1993-1995, må det ud fra prisudviklingen siden 1992 vurderes, at der ikke længere er overensstemmelse mellem prisstigningerne på det øvrige offentlige forbrug og på det private forbrug.

Set over hele perioden er den faktiske løn- og -prisudvikling på det private område til gengæld i overensstemmelse med den forudsatte udvikling ifølge FR93. Dog forekommer der mindre afvigelser, når de to delperioder betragtes.

Den lavere prisvækst på det offentlige forbrug end forudsat i FR93 skal altså ses i sammenhæng med, at de beregnede stigninger i deflatorerne er usædvanligt lave i årene 1993-1995, hvilket var vanskeligt at forudse. Dertil kommer, at der i FR93 ikke blev taget højde for, at beregningen af løndeflatoren afviger fra opgørelsen af den gennemsnitlige offentlige årsløn, hvorved væksten i løndeflatoren blev overvurderet i FR93, dog særligt i perioden 1996-2000. Endelig kan der peges på, at prisudviklingen for det øvrige offentlige forbrug har vist sig at blive mere afdæmpet, og at der tilsyneladende ikke længere er overensstemmelse med prisudviklingen for det private forbrug som forudsat i FR93.

Den pæne overensstemmelse mellem den faktiske og den i FR93 forudsatte udvikling i det nominelle offentlige forbrug hænger dermed sammen med, at prisudviklingen på det offentlige område af forskellige årsager blev overvurderet i FR93. Dermed har der vist sig en gunstigere prisudvikling for det offentlige forbrug end forudsat, mens løn- og prisstigningerne på det private område har været i overensstemmelse med den forudsatte udvikling.

Mens udviklingen i den gennemsnitlige offentlige årsløn afviger fra opgørelsen af løndeflatoren, er der i højere grad overensstemmelse med andre opgørelser af udviklingen i de samlede lønstigninger for offentligt ansatte i stat og kommuner, *jf. tabel 3.4.*

Tabel 3.4. Faktiske lønstigninger på det offentlige og private område, 1992-1999.

Årlig stigning, pct.	92	93	94	95	96	97	98	99	Gns. 93-95	Gns. 96-99	Gns. 93-99
Offentligt område¹⁾:											
- stat	3,2	2,2	2,6	2,4	3,2	2,8	4,0	5,1	2,4	3,8	3,2
- kommuner	3,5	2,2	2,7	2,3	3,6	3,0	3,5	-	2,4	3,4 ³⁾	2,9 ³⁾
Det private område:											
DA's lønstatistik ²⁾	2,8	2,3	3,8	3,7	3,7	4,0	4,0	4,8	3,3	4,1	3,8

Kilde: Danmarks Statistiks årlige lønstatistik for staten, Det Fælleskommunale Løndatakontor og DA's Strukturstatistik 1999.

- 1) Inklusive bidrag fra reguleringsordningen, ifølge hvilken 80 pct. af forskellen i lønudviklingen mellem den private og offentlige sektor udmøntes som en procentvis stigning til alle offentligt ansatte.
- 2) Årlig ændring pr. time i lønmodtageres fortjeneste ekskl. genetillæg for funktionærer og arbejdere.
- 3) Henholdsvis 1996-1998 og 1993-1998.

Ifølge disse opgørelser udgjorde den gennemsnitlige lønstigning 2,4 pct. i årene 1993-1995 og 2,9 pct. i årene 1993-1999. De årlige stigninger i den gennemsnitlige offentlige årsløn udgjorde til sammenligning henholdsvis 2,7 pct. og 3,1 pct. Ligheder i opgørelsesmetoder forklarer overensstemmelsen.

Sammenholdt med lønudviklingen på det private områder er de offentlige lønninger vokset mindre kraftigt - især i perioden 1994-1997, hvor de årlige lønstigninger for offentligt ansatte var ca. 1 pct.enhed lavere end for ansatte i den private sektor. Den relativt afdæmpede lønudvikling på det private område i årene 1992 og 1993 har via den forsinkede virkning fra reguleringsordningen medvirket til den afdæmpede offentlige lønudvikling i perioden 1993-1995. Tilsvarende bidrager reguleringsordningen til de seneste års indsnævring af lønforskellene mellem offentligt og privat ansatte.

Den høje statslige lønstigning i 1999 skal i et vist omfang ses i sammenhæng med, at nogle afsatte 1998-puljer først er blevet udmøntet i 1999.

Disse opgørelser af lønudviklingen bekræfter dermed, at lønudviklingen på det offentlige område har været mere afdæmpet end på det private område.

4. Det offentlige forbrugs træk på ressourcerne i økonomien

Opgørelsen af realvæksten i det offentlige forbrug siger primært noget om udviklingen i omfanget af de ressourcer, som de forskellige producenter af det offentlige forbrug bliver udstyret med. Det har blandt andet betydning i en udgiftspolitisk sammenhæng, herunder navnlig som led i en prioritering af ressourcerne mellem de forskellige offentlige enheder og sektorer. Det har også betydning ud fra en udgiftspolitisk vurdering, om ressourcerne til de offentlige producenter er rimelige i forhold til de opgaver, der forventes at blive løst.

Realvæksten udtrykker derimod ikke noget om brugernes oplevelse eller vurdering af værdien de offentlige ydelser. Ud fra realvæksten kan man således ikke sige noget om udviklingen i effekten eller kvaliteten af det offentlige forbrug eller om udviklingen i den samlede mængde af offentligt forbrug, der produceres. I forlængelse heraf kan effektivitetsudviklingen i den offentlige sektor ikke vurderes ud fra realvæksten i det offentlige forbrug.

På baggrund af realvæksten kan der heller ikke drages nogle slutninger om, hvad der samlet set betales for det offentlige forbrug. Dertil kommer ikke mindst, at det offentlige forbrugs træk på ressourcerne i økonomien ikke kan vurderes ud fra realvæksten i det offentlige forbrug.

Det kan man derimod ud fra f.eks. forbrugstrykket, som angiver, hvor stor en andel af samfundets ressourcer, der går til det offentlige forbrug. Forbrugstrykket afhænger ikke af realvæksten, men af væksten i det nominelle forbrug.

I denne vurdering af det offentlige forbrugs træk på ressourcerne i økonomien belyses derfor udviklingen i det offentlige forbrugstryk samt udviklingen i den offentlige beskæftigelse. De faktiske forløb sammenholdes desuden igen med de forudsatte forløb i FR93.

4.1. Udviklingen i det offentlige forbrugstryk

Det offentlige forbrugs træk på ressourcerne i økonomien afhænger af den nominelle udvikling i forbruget. I lyset heraf er det relevant at sammenholde udviklingen i forbruget med udviklingen i den samlede produktion, dvs. BNP, jf. tabel 4.1.

Tabel 4.1. Det offentlige forbrugs andel af BNP i pct., 1992-2000.

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	92-99	92-00	93-00
25,8	26,8	25,9	25,8	25,9	25,5	25,7	25,5	24,7	-0,3	-1,1	-2,1

Anm.: Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

Kilde: Danmarks Statistik.

Den nominelle vækst i det offentlige forbrug har i perioden 1992-2000 været lidt lavere end væksten i BNP. Siden 1992 er det offentlige forbrugs andel af BNP dermed reduceret med 1,1 pct.enheder og udgør 24,7 pct. i 2000¹.

¹ Faldet i forbrugstrykket i perioden ville være ca. 0,2 pct.enheder større, hvis der ses bort fra databruddet i 1995, jf. også boks 3.1.

Sammenholdt med 1993 er faldet i forbrugstrykket hen ved dobbelt så stort. Når udviklingen i forbrugstrykket betragtes, har det således stor betydning, om der sammenlignes med 1992 eller 1993. Det hænger sammen med, at forbrugstrykket i 1993 var ekstraordinært højt, *jf. afsnit 4.2.*

Hovedparten af reduktionen i forbrugstrykket er sket fra 1999 til 2000. Det kan henføres til, at forbrugstrykket i 2000 var ekstraordinært lavt som følge af en kraftig stigning i BNP.

Faldet i forbrugstrykket afspejler, at det offentlige forbrug i dag lægger beslag på en mindre del af den samlede produktion, end det var tilfældet i 1992 og 1993.

På baggrund af udviklingen i forbrugstrykket ifølge nationalregnskabet må det offentlige forbrugs ressourcetræk i økonomien altså vurderes at have været svagt aftagende i perioden.

I FR93 blev forudsat et fald i forbrugstrykket på 2-3 pct.enheder i perioden 1992-2000, men det faktiske fald i forbrugstrykket har vist sig at være mindre, *jf. tabel 4.2.*

Tabel 4.2. Faktisk og forudsat forbrugstryk, 1992-2000.

Pct. af BNP	1992	1993	1999	2000	92-99	92-00	93-00
Faktisk forløb ¹⁾	25,8	26,8	25,5	24,7	-0,3	-1,1	-2,1
FR93	25,2	25,7	23,2	23,1 ²⁾	-2,0	-2,1	-2,6
Forskel	-	-	-	-	1,7	1,0	0,5

Kilde: Danmarks Statistik og *Finansredegørelse 93.*

- 1) Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.
- 2) Det bemærkes, at i *Finansredegørelse 2001 (FR01)* er angivet et forbrugstryk på 24,2 pct. i 2000. Dette hænger sammen med, at der i FR93 er forudsat et fald i forbrugstrykket på 2,6 pct.enheder fra 1993 til 2000 – fra et udgangsniveau på 25,7 pct. i 1993 til et niveau på 23,1 pct. i 2000. Efterfølgende er udgangsniveauet i 1993 revideret til 26,8 pct., dvs. 1,1 pct.enheder højere end forudsat. Tilsvarende er også forudsætningen vedrørende 2000 derfor revideret med 1,1 pct.enheder fra 23,1 til 24,2, *jf. FR01.* I FR01 ses der således kun på forskellen i perioden 1993-2000. Derfor kan forskellen mellem faktisk og forudsat forbrugstryk i denne periode præsenteres ved at sammenligne det beregnede FR93-forbrugstryk på 24,2 pct. med det faktiske forbrugstryk på 24,7 pct. i 2000.

Væksten i det nominelle offentlige forbrug har været en smule højere end forudsat i FR93, men en noget svagere faktisk vækst i BNP end antaget i FR93 bidrager også til den mindre reduktion af forbrugstrykket.

Sammenholdt med den forudsatte udvikling i forbrugstrykket i FR93 har det offentlige forbrug altså vist sig at lægge beslag på en relativt større andel af økonomiens samlede ressourcer, og det offentlige forbrugs ressourcetræk har dermed været lidt større end forudsat i FR93.

Det højere faktiske forbrugstryk bidrager isoleret set til at reducere det i FR93 forudsatte fald i det offentlige udgiftstryk, *jf. tabel 4.3.* Skattetrykket er endvidere ikke faldet så meget som forudsat i FR93. Det afspejler i stort omfang, at det højere end forudsatte offentlige forbrug navnlig i anter og kommuner, er finansieret ved skattestigninger.

Tabel 4.3. Ændring i faktisk og forudsat udgifts- og skattetryk, 1992-2000.

Ændring, pct.enheder af BNP	1992-1999	1992-2000	1993-2000
Offentligt udgiftstryk:			
Faktisk forløb ¹⁾	-3,9	-6,0	-8,7
FR93 ²⁾	-5,5	-6,3	-8,9
Forskel	1,6	0,3	0,2
Skattetryk:			
Faktisk forløb ¹⁾	3,1	0,9	-0,6
FR93 ²⁾	-2,0	-2,0	-2,2
Forskel	5,1	2,9	1,6

Kilde: Danmarks Statistik og *Finansredegørelse 93*.

1) Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

2) Niveauerne for det offentlige udgiftstryk og skattetrykket i FR93 kan ikke sammenlignes med de faktiske niveauer herfor og er derfor udeladt. Fremskrivningen i FR93 tog således udgangspunkt i en ældre version af nationalregnskabet, der efterfølgende er revideret som følge af overgangen til en ny standard. En omregning til den nye nationalregnskabsform er ikke mulig.

4.2. Forbrugstrykket i 1993

Sammenholdt med de omkringliggende år skiller 1993 sig ud i flere henseender, *jf. tabel 4.4.*, der belyser mulige årsager til det høje forbrugstryk i 1993.

Tabel 4.4. Årsager til det høje offentlige forbrugstryk i 1993.

	1991 og 1992	1993	1994 og 1995
	----- Årlig stigning, pct.-----		
Nominelt offentligt forbrug	4,2	5,1	3,9
Nominelt BNP	3,7	1,4	5,9
	---- Årlig stigning, mia.kr. i årets priser.-----		
Offentligt forbrug i alt	9,1	11,7	9,7
Heraf ¹⁾ :			
Aflønning af offentligt ansatte	5,7 (63)	5,2 (44)	6,0 (62)
Nettokøb af varer og tjenester	1,3 (14)	3,7 (32)	1,5 (14)
- Køb af varer mv.	3,2 (-)	5,4 (-)	3,3 (-)
- Salg af varer mv.	-1,9 (-)	-1,8 (-)	-1,8 (-)
Andre produktionsskatter mv.	-0,0 (-0)	1,6 (14)	-0,0 (-0)
Sociale ydelser i naturalier	1,1 (12)	0,4 (3)	1,3 (13)
Afskrivninger	1,0 (11)	0,9 (8)	1,0 (10)

Kilde: Danmarks Statistik.

1) I parentes er angivet i pct., hvor meget ændringen i underkomponenten udgør af den samlede ændring i det offentlige forbrug.

Det høje forbrugstryk i 1993 skal blandt andet ses i sammenhæng med, at 1993 var året, hvor den seneste lavkonjunktur nåede sin absolutte bund. Det er afspejlet i den relativt lave vækst i det nominelle BNP i 1993, der udgjorde godt 1/3 af væksten i årene 1991-1992 og knap 1/4 af væksten i årene 1994-1995. Den lave BNP-vækst yder et selvstændigt bidrag til forklaring af det høje forbrugstryk i 1993.

Endvidere var den nominelle vækst i det offentlige forbrug i 1993 noget højere end i årene umiddelbart før og efter. I 1993 udgjorde den samlede mérvækst i forbruget ca. 2 mia.kr. i forhold til de omkringliggende år.

Underposten andre produktionsskatter mv. steg ekstraordinært med 1,6 mia.kr. i 1993. Heraf vedrører godt 1 mia.kr. indførelsen af bidrag fra de offentlige arbejdsgivere til Arbejdsgivernes

Elevrefusion (AER). Der er tale om en teknisk ændring, som ikke har betydning for de reelle forbrugsudgifter², men som påvirker opgørelsen af det nominelle forbrug i 1993³.

I 1993 var der desuden en mérvækst i nettokøbet af varer og tjenester, der kan henføres til øget varekøb svarende til en mérvækst på ca. 2 mia.kr. i 1993 sammenholdt med de omkringliggende år.

Danmarks Statistiks opgørelse af det offentlige forbrug på sektorer viser, at der navnlig har været en mérvækst i kommunernes varekøb i 1993, jf. også afsnit 7. Endvidere viser Danmarks Statistiks funktionelle og realøkonomiske krydsfordeling af de offentlige driftsudgifter, at der navnlig har været en mérvækst i varekøbet i 1993 på områderne for henholdsvis veje og transport samt sanitære tjenester, der vedrører boligforhold mv.

Det afspejler muligvis, at nogle udgifter i nationalregnskabet er opført som forbrug, selvom der måske snarere er tale om investeringer. I foråret 1993 opfordrede regeringen amter og kommuner til at fremrykke anlægsaktiviteter med henblik på at fremme beskæftigelsen i bygge- og anlægssektoren. Opfordringen blev ledsaget af en udvidelse i låneadgangen til en række anlægsaktiviteter, herunder blandt andet kloakreovering (sanitære tjenester). Ifølge opgørelser af udnyttelsen af den udvidede lånegang blev opfordringen tilsyneladende fulgt.

På disse områder er der dog ingen nævneværdig vækst i investeringerne i 1993. I nationalregnskabet er den nominelle vækst i de samlede offentlige investeringer i 1993 desuden opgjort til knap 1 mia.kr., og væksten i 1993 adskiller sig ikke fra væksten i de omkringliggende år. Opgørelsen af de offentlige investeringer i nationalregnskabet afspejler dermed ikke umiddelbart den ekstraordinære offentlige investeringsindsats i 1993.

Det høje forbrugstryk i 1993 kan altså henføres til dels en relativ lav vækst i det nominelle BNP og dels en relativ høj vækst i det nominelle offentlige forbrug. Indførelse af AER-bidrag fra offentlige arbejdsgivere samt en ekstraordinær mérvækst i varekøbet forklarer i hovedsagen den høje vækst i det nominelle forbrug i 1993. En del af mérvæksten i varekøbet synes at kunne henføres til, at visse udgifter til investeringer er opført som forbrug i nationalregnskabet.

4.3. Det offentlige forbrugs træk på beskæftigelsen

I en belysning af det offentlige forbrugs træk på ressourcerne i økonomien vil det også være relevant at se på den faktiske og forudsatte udvikling i den offentlige beskæftigelse. Aflønning af de offentlige ansatte er den største offentlige forbrugspost, og den offentlige beskæftigelse lægger beslag på en relativt stor del af den samlede beskæftigelse, jf. nedenfor.

Ifølge nationalregnskabet er den offentlige beskæftigelse i perioden 1992-2000 øget med 45.000 personer. Det er 9.000 personer mere end forudsat i FR93, jf. tabel 4.5.

² Således som Danmarks Statistik opgør denne underpost, har indførelsen af AER-bidraget ikke betydning for opgørelsen af realvæksten i forbruget.

³ Indførelsen af bidraget er neutralt i forhold til de samlede offentlige finanser, idet bidraget indgår i opgørelsen af de indirekte skatter.

Tabel 4.5. Faktisk og forudsat udvikling i den offentlige beskæftigelse, 1992-2000.

	1992	1993	1999	2000	92-99	92-00	93-00
Antal offentligt beskæftigede, 1.000 personer							
Faktisk forløb ¹⁾	768	771	812	813	44	45	42
FR93 ²⁾	778	792	813	814	35	36	22
Forskel					9	9	20
Antal fuldtidsbeskæftigede, 1.000 personer							
Faktisk forløb ³⁾	705	713	769	770	64	65	57
FR93 ²⁾	690	703	721	722	31	32	19
Forskel					33	33	38
Offentligt beskæftigede i pct. af den samlede beskæftigelse:							
Faktisk forløb ¹⁾	29,9	30,5	30,5	30,3	0,6	0,4	-0,2
FR93 ²⁾	30,1	30,8	29,6	29,4	-0,5	-0,7	-1,4
Forskel					1,1	1,1	1,2
Offentligt beskæftigede i pct. af den samlede arbejdsstyrke:							
Faktisk forløb ¹⁾	26,6	26,8	28,8	28,6	2,2	2,0	1,8
FR93 ²⁾	26,8	27,1	27,4	27,4	0,6	0,6	0,3
Forskel					1,6	1,4	1,5

Kilde: Danmarks Statistik, *Finansredegørelse 93* samt egne beregninger.

- 1) Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.
- 2) Omregnet til den nye nationalregnskabsform.
- 3) Beregnet, jf. boks 4.1.

I nationalregnskabet opgøres beskæftigelsen i antal personer uafhængigt af den samlede arbejdstid pr. person. Når der tages højde herfor ved en omregning af den offentlige beskæftigelse til antal fuldtidsbeskæftigede, udgør væksten 65.000 fuldtidsbeskæftigede i perioden 1992-2000. I forhold til nationalregnskabets opgørelse vurderes den faktiske vækst i beskæftigelsen således at have været noget større, jf. boks 4.1.

Målt i pct. af den samlede beskæftigelse har den offentlige beskæftigelse været nogenlunde uændret siden 1992. I FR93 blev der forudsat et fald i den offentlige beskæftigelses andel af den samlede beskæftigelse, idet den offentlige beskæftigelsesvækst forudsattes at ville være svagere end den samlede beskæftigelsesvækst.

Også i forhold til den samlede arbejdsstyrke er den offentlige beskæftigelse øget mere end forudsat i FR93. Denne afvigelse skal ses i sammenhæng med, at væksten i arbejdsstyrken blev overvurderet i FR93.

Sammenholdt med forløbet ifølge FR93 er den offentlige beskæftigelse altså forøget mere end forudsat, absolut og set i forhold til den samlede beskæftigelse og arbejdsstyrken.

Boks 4.1. Opgørelsen af beskæftigelsen i nationalregnskabet.

Målt i antal ansættelsesforhold er den offentlige beskæftigelse ifølge nationalregnskabet øget med 41.000 personer fra 1992 til 1998, jf. tabel 4.1.1.

Tabel 4.1.1. Vækst i offentlig beskæftigelse og i den reale offentlige lønsum fra 1992 til 1998.

	1992-1995	1996-1998	1992-1998
Aflønning af beskæftigelse:	--- Realvækst i mia.kr., 2000-priser ---		
Real offentlig lønsum	12,0	13,2	25,2
Offentlig beskæftigelse:	----- Vækst, 1.000 personer -----		
Antal ansættelsesforhold i nationalregnskabet	2	39	41
Beregnet antal fuldtidsbeskæftigede ¹⁾	20	42	62
Personaleforbrug, antal fuldtidsårsværk ²⁾	32	30	62

Anm: Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

- 1) Er beregnet med udgangspunkt i nationalregnskabets opgørelse af antal ansættelsesforhold og deltidsfrekvensen for offentligt ansatte ifølge Danmarks Statistik. Det seneste tal for deltidsfrekvensen vedrører 1996, der antages at være uændret i årene efter.
- 2) Ifølge Økonomistyrelsens opgørelse af det offentlige personaleforbrug.

I nationalregnskabet medregnes alle ansatte i beskæftigelsen, uanset om de er ansat på deltid eller fuld tid. I en omregning af nationalregnskabets tal for beskæftigelsen til antal fuldtidsbeskæftigede udgør væksten i beskæftigelsen imidlertid 62.000 fuldtidspersoner i perioden 1992-1998.

Forskellen mellem de to opgørelser er særligt udtalt i årene 1992-1995, hvor antal ansættelsesforhold steg med blot 2.000 personer, mens væksten i det beregnede antal fuldtidsbeskæftigede udgør 20.000 fuldtidspersoner. Et betydeligt fald i deltidsfrekvensen fra 1992 til 1995 forklarer den meget store forskel mellem opgørelserne i disse år.

Opgørelsen af væksten i den reale offentlige lønsum bekræfter, at beskæftigelsesvæksten i perioden 1992-1995 må være større end nationalregnskabets opgørelse heraf. Mens hovedparten af beskæftigelsesvæksten fra 1992 til 1998 ifølge nationalregnskabet kan henføres til den sidste del af perioden, er realvæksten i den offentlige lønsum i de to delperioder således stort set den samme. Dog bidrager de meget lave stigningstakter i løndeflatoren til en høj realvækst i lønsummen i perioden 1992-1995.

En anden kilde til udviklingen i den offentlige beskæftigelse understøtter ligeledes, at beskæftigelsesvæksten målt i antal fuldtidspersoner har været væsentligt større end væksten ifølge nationalregnskabet. Ifølge Økonomistyrelsens tal for det offentlige personaleforbrug, som er offentliggjort i *Budgetredegørelse 2000/2001*, har der således været en vækst i den offentlige beskæftigelse fra 1992 til 1998 på ca. 62.000 fuldtidspersoner. Det er helt i overensstemmelse med væksten i det beregnede antal fuldtidsbeskæftigede, om end der er visse forskelle i de to delperioder. Der redegøres nærmere for Økonomistyrelsens opgørelse af personaleforbruget i *afsnit 10*.

Væksten i den offentlige beskæftigelse siden 1992 vurderes altså at have været væsentligt større end den vækst, der er afspejlet i nationalregnskabets opgørelse.

4.4. Sammenfatning af det offentlige forbrugs ressourcetræk

Forbrugstrykket har været svagt aftagende siden 1992, men er ikke reduceret helt så meget som forudsat i FR93. Det skyldes en anelse højere vækst i det nominelle offentlige forbrug og en noget svagere vækst i BNP siden 1992 end forudsat i FR93.

Det særligt høje forbrugstryk i 1993 kan henføres til en relativ lav vækst i det nominelle BNP og en relativ høj vækst i det nominelle offentlige forbrug som følge af en ekstraordinær mérvækst i varekøbet.

I perioden 1992-2000 er den offentlige beskæftigelse øget med 45.000 personer, men væksten i beskæftigelsen er dog noget højere, når der tages højde for, at nogle arbejder på deltid. Målt i antal fuldtidspersoner er beskæftigelsen således øget med 65.000 siden 1992.

Sammenholdt med FR93 er den offentlige beskæftigelse forøget mere end forudsat, absolut og set i forhold til den samlede beskæftigelse og arbejdsstyrken.

På baggrund af belysningen af udviklingen i forbrugstrykket og i den offentlige beskæftigelse vurderes det offentlige forbrugs ressourcetræk i økonomien derfor at have været nogenlunde konstant, men lidt større end den forudsatte mere afdæmpede udvikling i FR93.

5. Deflateringen af det offentlige forbrug i nationalregnskabet

En gennemgang af løn- og prisudviklingen for det offentlige forbrug i nationalregnskabet viser, at i årene 1993 og 1994 var stigningstakterne i deflatorerne generelt meget lave. Det gælder absolut set, men især når stigningstakten sammenholdes med stigningstakten i årene umiddelbart før og efter, og når stigningstakten sammenholdes med prisudviklingen for f.eks. det samlede private forbrug, *jf. tabel 5.1.*

I 1993 og 1994 var prisstigningstakten for det offentlige forbrug omkring 1 pct., hvilket udgør knap 1/3 af stigningstakten i 1991-1992 og omkring halvdelen af stigningstakten i 1995-1996. Tilsvarende udsving genfindes ikke i prisudviklingen for det private forbrug, hvor de årlige stigninger ligger inden for et interval på 2-3 pct. i perioden.

Tabel 5.1. Deflaterer for det offentlige og private forbrug

Årlig stigning i pct.	91	92	93	94	95	96	Andel i pct. 1991-96 ¹⁾
Det samlede offentlige forbrug	3,9	3,1	1,0	0,9	1,8	2,0	100,0
- Aflønning af ansatte	4,8	2,9	1,2	1,4	1,8	2,5	67,8
- Køb af varer mv.	1,9	3,4	-0,1	0,3	2,8	1,4	29,5
- Andre prod. skatter mv. ²⁾	-9,4	-4,0	474,4	1,8	-11,2	0,2	0,5
- Sociale ydelser i naturalier	3,1	2,7	1,3	0,6	0,2	0,9	4,6
- Afskrivninger	3,0	3,6	-6,0	0,6	1,2	1,3	9,5
- Salg af varer mv.	3,6	3,3	0,1	1,5	1,8	2,0	-11,9
Det samlede private forbrug	2,8	1,9	2,0	3,0	1,9	2,1	-

Anm.: Endelige nationalregnskabstal.

Kilde: Danmarks Statistik.

- 1) Underpostens andel i pct. af det samlede offentlige forbrug i perioden 1991-1996.
- 2) Den kraftige stigning i 1993 skal ses i sammenhæng med indførelsen af AER-indbetalinger fra offentlige arbejdsgivere på ca. 1 mia.kr., der fra 1993 indgår i den nominelle opgørelse af underposten. Deflatoren påvirkes fuldt ud som følge af Danmarks Statistiks metode for opgørelse af denne underpost. Fraregnet denne underpost udgør prisstigningen for det offentlige forbrug 0,3 pct. i 1993.

Sammenlignet med prisudviklingen for det private forbrug, der blot er inddraget til illustration af den generelle prisudvikling⁴, var der i årene 1991-1992 en langt kraftigere stigning i priserne på det offentlige forbrug, men i årene 1993-1994 var situationen den omvendte. I 1995-1996 er der derimod tale om en nogenlunde ens prisudvikling for offentligt og privat forbrug.

Forløbet i prisudviklingen for det samlede offentlige forbrug i 1993-1994 kan ikke umiddelbart henføres til en enkelt af forbrugets underposter. Det noget afvigende forløb er således afspejlet i prisstigningstakten for stort set alle forbrugets underposter. Der er altså tale om generelt lave prisstigninger i Danmarks Statistiks opgørelse i nationalregnskabet i disse år⁵.

De særligt lave prisstigninger i nationalregnskabet i årene 1993 og 1994 er drøftet med Danmarks Statistik i forbindelse med udarbejdelsen af nærværende analyse, jf. også nedenfor, hvor der ses på opgørelsen af deflatorerne for de enkelte underposter i det offentlige forbrug. I belysningen er prisudviklingen ifølge nationalregnskabet sammenholdt med andre kilder til prisudviklingen på det offentlige forbrug eller med prisudviklingen for det private forbrug.

5.1. Løndeflatoren i nationalregnskabet

Den største underpost i det offentlige forbrug er aflønning af de offentligt ansatte, der udgør ca. 2/3 af forbruget. Posten omfatter alle de omkostninger, som de offentlige arbejdsgivere har i forbindelse med ansættelse af personale. Udover udbetalt løn og afsatte pensionsbidrag til de ansatte omfatter posten derfor også omkostninger til f.eks. sociale bidrag, forsikringer af medarbejdere o.lign. Det lønindeks, der anvendes ved deflatering af lønnen i nationalregnskabet, er således et lønomkostningsindeks.

Det er ikke tilfældet for de andre kilder til lønudviklingen for offentligt ansatte, der er opgjort med udgangspunkt i de beløb, der tilfalder lønmodtagerne. I en sammenligning med løndeflatoren kan denne forskel have betydning, jf. også nedenfor.

Opgørelsen af løndeflatoren afviger fra opgørelsen af de faktiske lønstigninger for offentligt ansatte, jf. også afsnit 3. Danmarks Statistik har således på et mere detaljeret niveau taget stilling til, hvilke delelementer af de samlede faktiske lønstigninger som skal indgå i henholdsvis "mængden" og "prisen", dvs. i henholdsvis de reale udgifter og løndeflatoren. I nationalregnskabet sondres der således mellem, hvad der er en ændring i lønnen som følge af, at kvaliteten af arbejdsstyrken er ændret, og hvad der er en ren stigning i den generelle løn for at kunne have den samme mængde og kvalitet af arbejdskraft til rådighed.

Opgørelsen af de overenskomstaftalte lønstigninger for offentligt ansatte er blandt de alternative kilder til lønudviklingen på det offentlige område, som løndeflatoren i nationalregnskabet kan holdes op imod. Når der ses bort fra håndteringen af de indirekte omkostninger ved ansættelse af personale, er der væsentlige ligheder i opgørelsen af de overenskomstaftalte lønstigninger og løndeflatoren i national-

⁴ Det skal understreges, at der som udgangspunkt ikke kan forventes sammenfald i prisudviklingen for det samlede offentlige forbrug og det samlede private forbrug. Der vil således på længere sigt være en tendens til en højere vækst i priserne på det samlede offentlige forbrug end på det samlede private forbrug. Det hænger sammen med, at der ikke opgøres produktivitetsstigninger i den offentlige sektor, hvor priser og mængder bliver opgjort på baggrund af indsatsfaktorer og ikke ud fra output som i den private sektor. Hvis f.eks. effektiviteten i den offentlige sektor kunne måles, ville der uden tvivl være en forskel i forhold til den private sektor, fordi effektivitetsstigninger i serviceerhverv typisk er lavere end i vareproduktionen.

⁵ Der skete en kraftig reduktion af deflatorerne i forbindelse med udarbejdelsen af de endelige nationalregnskabstal for 1993 og 1994, der blev offentliggjort i efteråret 1998. Ifølge Danmarks Statistik kan denne nedjustering henføres til, at der til grund for de endelige opgørelser ligger et mere detaljeret datamateriale end for de foreløbige opgørelser.

regnskabet. Opgørelsen af de aftalte lønstigninger udgør derfor et ganske godt sammenligningsgrundlag for en vurdering af løndeflatoren.

I begge opgørelser medregnes ændringer i lønnen som følge af ændringer i personalets sammensætning henholdsvis funktionsmæssigt, anciennitetsmæssigt eller klassifikationsmæssigt ikke som lønstigninger. Der er dog visse undtagelser fra denne "hovedregel". Omklassificering af større personalegrupper vil som regel være indregnet i opgørelsen af de overenskomstaftalte lønstigninger, mens gennemsnitlige anciennitetsændringer i staten påvirker løndeflatoren i nationalregnskabet, jf. også nedenfor.

Forskydninger i personalesammensætningen har således ikke betydning i relation til overenskomstopgørelsen, og i nationalregnskabet betragtes sådanne ændringer i lønnen som ændringer i arbejdsstyrkens kvalitet eller produktivitet, der derfor tilskrives den mængdemæssige ændring af forbruget, jf. også ovenfor.

Endvidere håndteres ændringer i lønnen som følge af ændret arbejdstid ens i de to opgørelser. Det gælder således for begge opgørelser, at fald i arbejdstiden uden modsvarende lønnedgang medregnes som lønstigninger, mens ændringer i omfanget af overarbejde ikke påvirker den opgjorte lønudvikling.

I perioden 1992-2000 er lønnen for offentligt ansatte ifølge begge opgørelser øget med knap 25 pct., jf. tabel 5.2.

Tabel 5.2. Løndeflator og aftalte lønstigninger, 1992-2000.

Årlig stigning, pct.	92	93	94	95	96	97	98	99	00	92-00
Løndeflator ¹⁾	2,9	1,2	1,4	1,8	2,5	2,7	3,1	3,8	3,2	24,9
Aftalte lønstigninger ²⁾	2,7	1,7	2,1	1,7	2,9	2,6	3,3	2,6	2,8	24,9
Forskel	0,2	-0,5	-0,7	0,1	-0,4	0,1	-0,2	1,2	0,4	0,0

Kilde: Danmarks Statistik og Økonomiministeriet.

1) Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

2) Overenskomstaftalte lønstigninger inklusive bidrag fra reguleringsordningen, ifølge hvilken 80 pct. af forskellen i lønudviklingen mellem den private og offentlige sektor udmøntes som en procentvis stigning til alle offentligt ansatte.

Samlet set er der i perioden således overensstemmelse mellem de to opgørelser, men det gælder ikke i de enkelte år. Den ellers fine overensstemmelse mellem opgørelserne dækker således over, at stignings-takten i løndeflatoren i 1993 og 1994 var væsentligt lavere end de aftalte lønstigninger og noget højere i 1999 og 2000⁶.

Et øget omfang af decentralt udmøntede lønstigninger finansieret uden for den overenskomstaftalte ramme vil kunne bidrage til, at der opgøres en større stigning i løndeflatoren end den opgjorte stigning ifølge overenskomstaftalerne. Overgangen til de nye lønsystemer i stat og kommuner, der blandt andet har øget mulighederne for decentral fastsættelse af lønningerne, synes derfor at være en væsentlig forklaring på de højere stigningstakter i løndeflatoren i 1999-2000.

⁶ Løndeflatoren for 1999 og 2000 beror på foreløbige nationalregnskabstal. Dog vil der formentlig ikke forekomme større afvigelser i forhold til det endelige nationalregnskab. Mens der var tale om betydelige nedjusteringer af løndeflatoren i 1993 og 1994 ved overgangen fra foreløbigt til endeligt nationalregnskab, har der for årene 1995-1997 kun været tale om nogle mindre justeringer af løndeflatoren.

Opgørelser af lønstigninger for offentligt ansatte på henholdsvis gammelt og nyt lønsystem i såvel stat og kommuner viser således, at fra 1998 til 1999 er lønnen for ansatte, der er overgået til nyt lønsystem, øget betydeligt mere end lønnen for ansatte på gammelt lønsystem, jf. blandt andet *Budgetredegørelse 1999*.

Med de nye frihedsgrader i den offentlige lønfastsættelse kan det vise sig vanskeligere for Danmarks Statistik fremover at opgøre lønstigningerne efter de hidtidige principper, jf. også boks 5.1.

Boks 5.1. Nyt lønsystem og Danmarks Statistiks opgørelse af løndeflatoren i nationalregnskabet.

Der sondres i nationalregnskabet mellem, hvad der er en ændring i lønnen som følge af, at kvaliteten af arbejdsstyrken er ændret, og hvad der er en ren stigning i den generelle løn for at kunne have den samme mængde og kvalitet af arbejdskraft til rådighed.

Med det nye lønsystem vil det blive vanskeligere for Danmarks Statistik at foretage denne sondring. De decentralt udmøntede lønstigninger kan således omfatte både kvalifikationstillæg, der ifølge Danmarks Statistiks metode ikke medregnes i løndeflatoren, og fastholdelsestillæg, der af Danmarks Statistik medregnes i opgørelsen af løndeflatoren. Hvorvidt et tillæg er af den ene eller anden karakter (eller måske begge), vil imidlertid ikke nødvendigvis fremgå af de lønoplysninger, der ligger til grund for Danmarks Statistiks opgørelse af løndeflatoren.

På tilsvarende vis har flytninger mellem lønkategorier i det nye lønsystem ikke nødvendigvis kvalifikationsmæssige begrundelser. Sådanne flytninger kan således også anvendes til at give enkeltpersoner eller personalegrupper et generelt lønløft, der burde medregnes i løndeflatoren, men som af Danmarks Statistik ikke kan adskilles fra andre flytninger.

I lyset af indførelsen af det nye lønsystem synes der således at være behov for, at det nærmere overvejes, hvorledes opgørelsen af løndeflatoren i nationalregnskabet kan håndteres fremover.

Det er vanskeligere at forklare, hvorfor stigningstakten i løndeflatoren er meget lavere end de aftalte lønstigninger i 1993 og 1994 og for så vidt også i 1996. I lyset af lighederne i opgørelsesmetoderne burde det kunne antages, at de overenskomstaftalte lønstigninger, som lønnen for de offentligt ansatte jo uomgængeligt reguleres med, som udgangspunkt vil være afspejlet i løndeflatoren.

Når det tilsyneladende ikke er tilfældet, må der kunne peges på nogle konkrete forhold, der som følge af forskelle i opgørelsesmetoderne medvirker til en relativt mindre stigningstakt i løndeflatoren. Der kan peges på tre mulige forklaringer, der vedrører forskelle i opgørelsen af henholdsvis de indirekte omkostninger ved ansættelse af personale og af ændringer i lønnen dels ved anciennitetsændringer i staten og ved omklassificeringer af større personalegrupper.

Løndeflatoren er som nævnt et lønomkostningsindeks, og et fald i de indirekte omkostninger ved ansættelse af personale vil derfor kunne begrunde, at stigningstakten i løndeflatoren er lavere end de overenskomstaftalte lønstigninger. På baggrund af tal for det private område vurderes det dog ikke at være tilfældet i 1993 og 1994, men det kan muligvis bidrage til forklaring af forløbet i 1996.

I DA's Strukturstatistik findes der således opgørelser af udviklingen i såvel virksomhedernes samlede arbejdsomkostninger som lønmodtagernes fortjeneste, og ud fra disse opgørelser kan udviklingen i de indirekte personaleomkostninger udledes. De indirekte personaleomkostninger bidrog til stigninger i virksomhedernes samlede arbejdsomkostninger på henholdsvis 0,3 pct. og 0,1 pct. i 1993 og 1994.

I lyset heraf forekommer det ikke sandsynligt, at der på det offentlige område skulle være tale om lavere indirekte omkostninger svarende til et fald i de samlede lønomkostninger på godt 0,5 pct. årligt i 1993-1994. Det forekommer for så vidt heller ikke sandsynligt, at der skulle være meget væsentlige forskelle i udviklingen i de indirekte omkostninger for henholdsvis private og offentlige arbejdsgivere.

DA's statistik viser til gengæld, at lavere indirekte omkostninger i 1996 bidrog til et fald i virksomhedernes samlede omkostninger på 0,2 pct. Det har formentligt også i et vist omfang været tilfældet for de offentlige arbejdsgivere. Et fald i de indirekte omkostninger synes derfor at kunne bidrage til forklaring af den lavere stigningstakt i løndeflatoren i 1996 i forhold til de aftalte lønstigninger.

Ændringer i lønnen som følge af ændret gennemsnitlig anciennitet i staten påvirker løndeflatoren, men ikke opgørelsen af de aftalte lønstigninger. Et fald i den gennemsnitlige anciennitet i staten vil dermed bidrage til en lavere stigningstakt i løndeflatoren. De statsligt ansatte udgør dog kun ca. ¼ af de offentligt ansatte. Selv et mindre forklaringsbidrag til forskellen i opgørelsen af løndeflatoren og de aftalte lønstigninger vil derfor være betinget af, at der skulle have været et ganske betydeligt fald i den gennemsnitlige anciennitet for statsligt ansatte i 1993-1994.

Et eventuelt fald i de statsansattes gennemsnitlige anciennitet kan være afspejlet i den såkaldte reststigning, der udgøres af forskellen mellem de aftalte lønstigninger og de faktisk opgjorte lønstigninger ifølge Danmarks Statistiks årlige lønstatistik for staten. Opgørelsen af de faktiske lønstigninger omfatter således ændringer i lønnen som følge af forskydninger i personalets sammensætning, herunder anciennitetsmæssigt, til forskel fra opgørelserne af løndeflatoren og de aftalte lønstigninger.

En opgørelse af reststigningerne viser, at i 1993, 1996 og 1997 var reststigningerne for de statsligt ansatte relativt lave, *jf. tabel 5.3.*

Tabel 5.3. Aftalte og faktiske stigninger samt reststigninger for statsligt ansatte, 1992-1999.

Årlig stigning, pct.	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	92-99
Aftalte stigninger	2,7	1,9	1,9	1,7	3,0	2,6	3,3	2,8	21,7
Faktiske stigninger	3,2	2,2	2,6	2,4	3,2	2,8	4,0	5,1	28,5
Reststigninger	0,5	0,3	0,7	0,7	0,3	0,2	0,7	2,3	6,8

Kilde: Økonomiministeriet og Danmarks Statistiks årlige lønstatistik for staten.

Et fald eller en relativt mindre stigning i den gennemsnitlige statslige anciennitet kan være årsagen til de lave reststigninger i disse år, men der kan dog også være bidrag fra andre forskydninger i personalets sammensætning. I 1994 er reststigningen for de statsligt ansatte derimod relativt stor, hvilket taler imod, at der skulle være tale om et fald i den gennemsnitlige statslige anciennitet i dette år.

På baggrund af de opgjorte reststigninger for statsligt ansatte vurderes det derfor, at lavere gennemsnitlig anciennitet i staten muligvis kan have ydet et mindre bidrag til den lavere stigningstakt i løndeflatoren sammenholdt med de aftalte lønstigninger i 1993 og måske også i 1996, mens det må afvises at være tilfældet i 1994.

Lønstigninger som følge af omklassificering af større personalegrupper, f.eks. af oberster i Forsvaret fra lønramme 36 til 37, vil som regel være medregnet i opgørelsen af de aftalte lønstigninger, men indgår ikke i opgørelsen af løndeflatoren. Det kan bidrage til forklaring af de højere aftalte lønstigninger i 1993-1994.

Danmarks Statistik har set nærmere på dette forhold. Det viser sig, at ved overenskomsterne i 1993 blev en stor del af rammen på det kommunale områder udmøntet i form af puljer, der i et vist omfang er

anvendt til omklassificeringer af større personalegrupper⁷. Det præcise omfang er ikke opgjort, og fastlæggelsen heraf kræver en detaljeret og systematisk gennemgang af de enkelte organisationers konkrete anvendelse af de afsatte puljer.

Hvis de relevante puljer⁸ imidlertid er anvendt fuldt ud til omklassificeringer, vil det kunne forklare en afvigelse i løndeflatoren på maksimalt 0,07 pct.enheder i 1993 og 0,34 pct.enheder i 1994. En del af puljemidlerne vil dog formentligt være anvendt til andre formål, herunder til generelle lønstigninger som vil være afspejlet i løndeflatoren.

Men det kan altså ikke afvises, at forskelle i opgørelsen af lønstigninger som følge af omklassificering af større personalegrupper vil kunne forklare afvigelser på op mod 0,1 pct.enheder i 1993 og 0,3 pct.enheder i 1994 mellem løndeflatoren og de aftalte lønstigninger.

Generelt set er det problematisk, at lønstigninger som følge af omklassificeringer af større personalegrupper ikke medregnes i løndeflatoren⁹. Disse omklassificeringer vil således oftest have karakter af generelle lønstigninger, der ikke modsvares af et ændret arbejdsindhold hos de berørte personalegrupper. I lyset heraf vil lønstigningerne ikke afspejle en højere kvalitet eller produktivitet i arbejdsstyrken, der kan begrunde, at de medregnes som en ændring i mængden og dermed i realvæksten. Det er imidlertid et problem for Danmarks Statistik at opgøre omfanget af disse lønstigninger.¹⁰

Danmarks Statistiks håndtering af omklassificeringer af større personalegrupper indebærer, at realvæksten i det offentlige forbrug overvurderes som følge af en undervurdering af lønstigningerne og dermed af prisvæksten i det offentlige forbrug. En nærmere undersøgelse af problemets samlede omfang bør gennemføres. På baggrund af de opgjorte forskelle mellem stigningstakten i løndeflatoren og de aftalte lønstigninger i tabel 5.2 synes der navnlig at være problemer i årene 1993 og 1994. Det er uafklaret, om de lavere stigningstakter i løndeflatoren i 1996 og 1998 også i et vist omfang kan henføres til omklassificeringer af større personalegrupper.

5.1.1. Sammenfatning og diskussion vedr. løndeflatoren

I lyset af betydelige overensstemmelser i opgørelsesmetode udgør de aftalte lønstigninger et ganske velegnet grundlag for en vurdering af løndeflatoren. Der er dog visse metode- og afgrænsningsmæssige forskelle, der kan medføre en større afvigelse mellem opgørelserne i enkelte år.

Afvigelserne i 1996, 1999 og 2000 synes at være begrundet i de opgørelsesmæssige forskelle. Den lidt lavere stigningstakt i løndeflatoren i 1996 kan formentlig tilskrives et fald i de indirekte personaleomkostninger muligvis i kombination med et fald i ancienniteten i staten. Begge forhold vil således ikke være afspejlet i opgørelsen af de aftalte lønstigninger. Dertil kommer eventuelt lønstigninger ved

⁷ Ifølge Danmarks Statistik omfatter puljemidlerne på det statslige område ved overenskomsterne i 1993 ikke i nævneværdigt omfang omklassificeringer af større personalegrupper.

⁸ Organisationspuljer, formålpuljer, hovedorganisationspuljer samt diverse puljer.

⁹ Det gælder for så vist også visse individuelle omklassificeringer. Eksempelvis er der i perioden 1992-1999 været en betydelig vækst i andelen af overlæger, der i et vist omfang er udtryk for et løft i den generelle aflønning af læger, jf. *Budgetredegørelse 2000/2001*. I nationalregnskabet vil lønstigninger som følge af sådanne omklassificeringer imidlertid ikke medregnes i løndeflatoren.

¹⁰ I lønstatistikens personoplysninger er det således vanskeligt at sondre mellem individuelle og overenskomstmæssige omklassificeringer, og en eventuel efterfølgende korrektion kræver kendskab til den konkrete anvendelse af puljemidlerne i de enkelte organisationer.

omklassificering af større personalegrupper, som ikke vil være medregnet i løndeflatoren, men derimod i de aftalte lønstigninger.

De højere stigningstakter i løndeflatoren i 1999 og 2000 synes at kunne henføres til de nye frihedsgrader i den offentlige lønfastsættelse i forbindelse med overgangen til nyt lønsystem, hvor et øget omfang af decentralt udmøntede lønstigninger finansieret uden for den overenskomstaftalte ramme medregnes i løndeflatoren, men ikke i opgørelsen af de overenskomstaftalte lønstigninger.

Det er imidlertid vanskeligere at forklare de lavere stigningstakter i løndeflatoren i 1993 og 1994 med udgangspunkt i de forskelle, der eksisterer mellem opgørelserne. Forskelle i opgørelsen af lønstigninger ved omklassificeringer af større personalegrupper kan forklare op mod 0,1 pct.enheder i 1993 og 0,3 pct.enheder i 1994.

Forskellen vedr. opgørelsen af de indirekte omkostninger ved ansættelse af personale vurderes derimod slet ikke at kunne bidrage, mens forskelle med hensyn til opgørelse af lønstigninger ved anciennitetsændringer i staten muligvis kan yde et ganske beskedent forklaringsbidrag på i størrelsesordenen 0,1 pct.enheder i 1993.

De resterende forskelle på mindst 0,3 pct.enheder i 1993 og 0,4 pct.enheder i 1994, der ikke umiddelbart kan forklares, kunne være udtryk for eventuelle problemer med opgørelsen af løndeflatoren i nationalregnskabet i disse år.

Danmarks Statistik har oplyst, at der ikke er problemer i opgørelsen. I lyset af de meget lave stigningstakter i løndeflatoren i 1993-1994 har Danmarks Statistik været beregningerne igennem flere gange både før og efter offentliggørelsen af de endelige nationalregnskabstal, men med helt samme resultat. Danmarks Statistik har desuden undersøgt, om store forskydninger i det offentlige personales sammensætning kan forklare de lave stigningstakter i løndeflatoren i disse år, men det er ikke tilfældet.

Ud fra de forskelle, der er i opgørelserne af løndeflatoren og de aftalte lønstigninger, burde de lavere stigningstakter i løndeflatoren i 1993 og 1994 dog i hovedsagen kunne forklares. Hvorfor det ikke er muligt, og hvad der forårsager de lave stigningstakter i løndeflatoren, er dermed fortsat udestående spørgsmål.

Uanset afklaringen heraf undervurderes lønstigningerne i nationalregnskabet som følge af, at omklassificeringer af større personalegrupper ikke medregnes i løndeflatoren. Dette forhold indebærer således, at realvæksten i det offentlige forbrug i 1993 og 1994 formentlig er en smule overvurderet i nationalregnskabet.

5.2. Deflatoren for køb af varer og tjenesteydelser

Den anden større underpost i det offentlige forbrug udgøres af den offentlige sektors køb af varer og tjenesteydelser. Posten omfatter de løbende indkøb af alle varer og tjenester, der spænder meget vidt fra f.eks. indkøb af engangsbleer i daginstitutioner over køb af konsulentytelser og betaling af forsikringspræmier til indkøb af visse våbensystemer til Forsvaret.

Denne del af det offentlige forbrug indkøbes fra den private sektor og kan derfor deflateres på grundlag af markedsbestemte priser. I nationalregnskabet deflateres det offentlige varekøb mv. med branchefordelte prisindeks. Ud fra de afstemte varebalancer beregnes således implicitte prisindeks for varekøbet i de respektive brancher til brug for deflateringen.

Der findes ikke andre opgørelser af prisudviklingen for det offentlige varekøb, og en vurdering af deflatoren må derfor tage udgangspunkt i en sammenligning med prisudviklingen på det private område.

Det offentlige varekøb adskiller sig i sagens natur væsentligt fra den private sektors køb af varer og tjenester, men prisudviklingen i perioden 1992-1999 har dog samlet set været nogenlunde ens¹¹, jf. tabel 5.4, hvor udviklingen i stigningstakten i deflatoren for det offentlige varekøb er sammenholdt med udviklingen i nettoprisindekset.

Tabel 5.4. Deflatoren for offentligt varekøb mv. og opgørelser af prisudviklingen på det private område, 1992-1999.

Årlig stigning, pct.	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	92-99
Deflatoren for offentligt varekøb mv. ¹⁾	3,4	-0,1	0,3	2,8	1,4	3,2	1,4	1,5	14,9
Opgørelser på det private område:									
Nettoprisindekset	2,1	1,4	1,6	2,0	2,0	2,2	1,5	2,1	15,9
Engrosprisindekset for danske varer	-0,5	-0,5	1,0	3,2	1,6	1,7	-0,5	0,9	7,0

Kilde: Danmarks Statistik.

1) Perioden 1998-1999 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

Der er dog tale om betydelige afvigelser i de enkelte år. I 1993 og 1994 er stigningstakten i deflatoren for det offentlige varekøb særligt lav sammenlignet med nettoprisudviklingen for det private forbrug. Omvendt er der i årene 1992 og 1997 en væsentligt højere stigningstakt i deflatoren for det offentlige varekøb end i priserne på det private forbrug.

De store afvigelser mellem opgørelserne i de enkelte år kan navnlig henføres til store udsving i stigningstakten for deflatoren for det offentlige varekøb mv. Prisudviklingen for det offentlige varekøb mv. synes således at være præget af væsentligt større udsving fra år til år end prisudviklingen for det private forbrug.

Den større volatilitet i stigningstakten i varekøbsdeflatoren kan - i lighed med f.eks. engrospriserne - formentlig tilskrives lavere avancer inden for det offentlige varekøb, der således i mindre omfang medvirker til at afdæmpe prisudviklingen, end det er tilfældet for det private forbrug.

Dette forhold medfører imidlertid ikke, at f.eks. engrosprisindekset er et bedre sammenligningsgrundlag. Samlet set er engrospriserne således kun øget halvt så meget som priserne på det offentlige varekøb i årene 1992-1999, og i enkelte år har de respektive prisændringer modsat fortegn.

Som nævnt vil det offentlige varekøb adskille sig fra det private varekøb, hvorfor prisudviklingen i sagens natur ikke nødvendigvis vil være sammenfaldende. Umiddelbart er det derfor vanskeligt at vurdere forløbet i deflatoren for det offentlige varekøb ud fra prisudviklingen i det private forbrug. Samlet set er prisudviklingen dog nogenlunde ens. I lyset heraf forekommer stigningstakterne i deflatoren for det offentlige varekøb i 1993 og 1994 at være relativt lave, og i øvrigt også absolut set meget lave.

En nærmere afklaring af de forhold, der forårsager de særligt lave prisstigninger på det offentlige varekøb i 1993 og 1994, udestår dog.

¹¹ Det bemærkes, at til forskel fra afsnit 3.1 ses der her alene ses på det offentlige varekøb.

5.3 Deflatoren for sociale overførsler i naturalier

I det offentlige forbrug indgår posten sociale overførsler i naturalier, der i hovedsagen omfatter hjælpemidler o.lign. til handicappede m.fl. samt sygesikringsydelse, herunder udgifter til medicin.

Produktionen af de sociale overførsler i naturalier er karakteriseret ved, at den overvejende forestås af den private sektor, f.eks. af læger, men finansieres af offentlige midler. For de sociale overførsler i naturalier findes der således markedsbestemte priser for forskellige varegrupper, der indgår i deflateringen af forbruget, som sker i forbindelse med afstemninger af varebalancerne.

Afholdelsen af de offentlige udgifter til sociale overførsler i naturalier sker hovedsageligt i den amtslige sektor. En alternativ kilde til prisudviklingen på dette område er derfor Amtrådsforeningens opgørelse af prisudviklingen for sygesikringsydelse, der således kan sammenholdes med prisudviklingen ifølge den beregnede deflator i nationalregnskabet.

Der er imidlertid en betydelig uoverensstemmelse mellem prisudviklingen ifølge deflatoren og Amtrådsforeningens opgørelse af prisudviklingen for sygesikringsydelse, *jf. tabel 5.5.*

Tabel 5.5. Deflatoren for sociale overførsler i naturalier og andre opgørelser af prisudviklingen, 1992-1999.

Årlig stigning, pct.	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	92-99
Deflatoren for sociale overførsler i naturalier ¹⁾	2,7	1,3	0,6	0,2	0,9	2,2	1,3	1,5	11,3
Andre opgørelser:									
Prisudvikling for sygesikringsydelse ifølge ARF	2,4	1,3	0,1	-0,3	-0,6	0,3	0,3	0,0	3,5
- ydelse ekskl. medicin	2,5	1,7	1,8	1,4	2,2	2,2	2,5	2,3	17,9
- medicin	-1,8	-0,1	-2,0	-4,7	-5,3	-3,6	-3,2	-3,0	-21,5
Opgørelser på det private område:									
Forbrugerprisindeks, delindeks for helseudgifter	2,0	2,4	1,6	0,3	0,9	0,8	1,1	1,3	10,9
- medicin	-0,5	2,9	0,5	-2,8	-2,8	-1,5	0,0	-0,5	-4,7

Kilde: Danmarks Statistik og Amtrådsforeningen.

1) Perioden 1998-1999 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

I perioden 1992-1999 har der ifølge opgørelsen af deflatoren været en samlet prisstigning på de sociale overførsler i naturalier på 11,3 pct., mens Amtrådsforeningens opgørelse af prisudviklingen for sygesikringsydelse viser en samlet stigning på blot 3,5 pct.

Divergensen kan formentlig henføres til Amtrådsforeningens opgørelse af prisudviklingen på medicin, der afspejler et meget stort prisfald i perioden på i alt 21,5 pct. Til sammenligning udgør prisfaldet på medicin ifølge forbrugerprisindekset 4,7 pct. Det skal bemærkes, at der er visse vanskeligheder med opgørelsen af prisudviklingen på medicin. Der udvikles og anvendes til stadighed nye typer af oftest dyrere (og bedre) medicin til erstatning for de eksisterende produkter, der blandt andet som følge heraf falder i pris. I opgørelsen af prisudviklingen opfanges fortrinsvist prisfaldet på de eksisterende produkter, fordi de udgør grundlaget for prissammenligningen fra det ene år til det næste.

Mens Amtrådsforeningens opgørelse af prisudviklingen for sygesikringsydelse således afviger markant fra opgørelsen af prisudviklingen ifølge deflatoren, synes prisudviklingen for helseudgifter i forbrugerprisindekset i højere grad at stemme overens med den opgjorte udvikling ifølge deflatoren.

Det gælder dog navnlig for hele perioden 1992-1999, idet der i de enkelte år er tale om væsentlige forskelle.

I årene 1993 og 1994 er stigningstakten i deflatoren betydeligt lavere end i forbrugerprisindeksets opgørelse af prisudviklingen for helseudgifter. Det kunne være udtryk for, at den beregnede prisudvikling for sociale overførsler i naturalier er for lav i nationalregnskabet i disse år. På den anden side er der i årene 1992 og 1997 væsentligt større stigningstakter i deflatoren end i priserne ifølge forbrugerprisindekset, ligesom det i øvrigt var tilfældet i sammenligningen af deflatoren for offentlig varekøb og nettoprisindekset, jf. også ovenfor.

En række forhold indebærer dog, at det kan være problematisk at sammenligne udviklingen i deflatoren for sociale ydelser i naturalier med prisudviklingen ifølge forbrugerprisindeksets opgørelse af helseudgifter.¹²

Med udgangspunkt i de andre opgørelser, der findes af prisudviklingen på dette område, er det således vanskeligt at vurdere opgørelsen af deflatoren for sociale overførsler i naturalier i 1993 og 1994.

5.4. Deflatoren for afskrivninger

I det offentlige forbrug indgår en beregnet størrelse af forbruget af fast realkapital, der omfatter afskrivningerne på det offentlige kapitalapparat. Afskrivningerne deflateres med et generelt prisindeks for de samlede investeringer i den offentlige og private sektor ekskl. softwareinvesteringer.

I lyset heraf burde der være overensstemmelse mellem udviklingen i deflatoren for offentlige afskrivninger og udviklingen i deflatoren for de samlede faste bruttoinvesteringer ekskl. software. Det ses navnlig at være tilfældet i perioden 1994-1997, jf. tabel 5.6., hvor der kun er en ganske beskedne forskel mellem de to opgørelser.

Tabel 5.6. Deflatoren for offentlige afskrivninger og for de samlede investeringer, 1992-1999.

Årlig stigning, pct.	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	92-99
Deflatoren for offentlige afskrivninger	3,6	-6,0	0,6	1,2	1,3	0,9	0,7	1,5	3,7
Deflator for invest. ¹⁾	0,5	0,8	0,5	1,2	1,3	0,9	1,5	2,1	9,2
Forskel	3,1	-5,2	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,8	-0,6	-5,5

Anm.: Perioden 1998-1999 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

Kilde: Danmarks Statistik.

1) Deflator for de samlede faste bruttoinvesteringer ekskl. software.

I årene 1992-1993 og 1998-1999 er der imidlertid bemærkelsesværdige afvigelser mellem opgørelserne. Afvigelserne i årene 1998-1999 kan dog ifølge Danmarks Statistik henføres til, at der er tale om foreløbige nationalregnskabstal.¹³

Forskellen mellem opgørelserne i 1992 og 1993 er derimod vanskeligere at forklare. I 1992 er stigningstakten i deflatoren for offentlige afskrivninger væsentligt større end i deflatoren for investeringerne. I 1993 er der omvendt en markant lavere stigningstakt i deflatoren for offentlige

¹² I forbrugerprisindekset følges således udviklingen i patienternes andel af betalingen, der er afhængig af udviklingen i blandt andet tilskudssatser. Endvidere omfatter forbrugerprisindekset andet end medicin og lægehjælp, herunder f.eks. vitaminpiller. Dertil kommer, at forbrugerprisindekset har andre vægte, f.eks. indgår lægehjælp med en megen lille vægt, da egenbetalingen er beskedne, mens lægehjælp udgør ca. halvdelen af de sociale overførsler i naturalier.

¹³ De foreløbige nationalregnskabstal burde imidlertid også være konsistente.

afskrivninger, og der er endog tale om forskel i fortegn sammenholdt med stigningstakten i deflatoren for investeringerne.

Som udgangspunkt skulle udviklingen i deflatoren for de offentlige afskrivninger altså stort set svare til udviklingen i deflatoren for de samlede investeringer ekskl. software. Det er ikke tilfældet i årene 1992-1993 samt 1998-1999, hvor afvigelsen i årene 1998-1999 dog skyldes, at disse år er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

I årene 1992-1993 er der imidlertid nogle problemer med opgørelsen af deflatoren for de offentlige afskrivninger, jf. også boks 3.1.

Ifølge Danmarks Statistik er der i forbindelse med omregningen til 1990-priser i hovedrevisionen af nationalregnskabet ved deflateringen af den offentlige produktion ikke taget højde for betydningen for det implicite investeringsprisindeks af indførelsen af amerikanske hedoniske prisindeks i deflateringen af EDB-udstyr. Det indebærer, at deflatoren for de offentlige afskrivninger ud fra en partiel vurdering er for høj i 1992 og for lav i 1993.

Problemerne i opgørelsen af deflatoren for afskrivninger medfører, at den reale vækst i det samlede offentlige forbrug i 1993 på i alt 4,1 pct. er overvurderet med ca. 0,35 pct.enheder, mens der er en tilsvarende undervurdering af realvæksten i 1992.

5.5. Deflatoren for salg af varer og tjenesteydelser mv.

I opgørelsen af det offentlige forbrug indgår den offentlige sektors salg af varer og tjenesteydelser, der omfatter indtægter fra en lang række brugerbetalte eller brugermedfinansierede ydelser som f.eks. udstedelse af pas og kørekort, pasning i daginstitutioner og udførelse af kontrolbesøg i virksomheder.

Den offentlige produktion af de disse ydelser omsættes ikke på markedsmæssige vilkår, og betalingen for ydelserne vil ofte være omkostningsbestemt. I lyset heraf deflateres det offentlige salg af varer og tjenesteydelser med prisindeks, der er baseret på omkostningsudviklingen i den offentlige ikke-markeds-mæssige produktion af de respektive varer og tjenester. Dermed er det udviklingen i omkostningerne til løn, køb af varer mv. og afskrivninger, der har betydning for opgørelsen af deflatoren for det offentlige varesalg.

Omkostningsudviklingen for produktionen af varesalget stemmer ikke nødvendigvis overens med omkostningsudviklingen for den samlede offentlige produktion, idet varesalget er sammensat anderledes end produktionen i sin helhed. Omkostningsudviklingen for varesalget viser sig at være lidt mere afdæmpet end for den samlede produktion, jf. tabel 5.7., hvor udviklingen i deflatoren for varesalg er sammenholdt med udviklingen i deflatoren for den samlede offentlige produktionen i perioden 1992-1999.

Tabel 5.7. Deflatoren for salg af varer og tjenester mv., 1992-1999.

Årlig stigning, pct.	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	92-99
Deflatoren for varesalg mv.	3,3	0,1	1,5	1,8	2,0	2,6	2,3	2,9	17,8
Deflator for produktionen	3,1	0,8	1,0	1,9	2,1	2,8	2,5	2,9	18,4
Forskel	0,2	-0,7	0,6	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	-0,6

Anm.: Perioden 1998-1999 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

Kilde: Danmarks Statistik.

Det kan formentlig henføres til, at produktionen af varesalget er lidt mindre løntung end den offentlige produktion set under ét.

Samlet set er der dog nogenlunde overensstemmelse mellem opgørelserne, men i 1993 og 1994 er der væsentlige forskelle. I 1993 er stigningstakten i deflatoren for varesalg således væsentligt lavere, mens den i 1994 er væsentligt højere end deflatoren for den samlede produktion.

Vurderet ud fra dette forløb må varesalgets sammensætning i forhold til den samlede produktions sammensætning altså have ændret sig radikalt i netop disse år. I 1993 indebærer den relativt lavere stigningstakt i deflatoren for varesalg, at varekøb og afskrivninger må have en relativt stor vægt i varesalget, idet prisstigningerne på disse elementer er meget lave i 1993, jf. også den samlede oversigt over deflatorerne i tabel 5.1. Omvendt må den relativt højere stigningstakt i deflatoren for varesalg i 1994 betyde, at lønelementet i dette år har relativt stor vægt.

Alternativt har omkostningsudviklingen for varesalget i 1993 og 1994 været radikalt anderledes end for den samlede offentlige produktion.

I lyset af, at der i de øvrige år tilsyneladende er rimelig overensstemmelse i omkostningsudviklingen og et ret konstant forhold imellem omkostningselementerne i varesalget og i produktionen, forekommer ingen af disse forklaringer dog umiddelbart indlysende.

Afvielserne i forløbet i deflatorerne for varesalg mv. og den offentlige produktion i 1993 og 1994 har været drøftet med Danmarks Statistik, der peger på, at det vil være tilfældigt, hvis der er et sammenfald i udviklingen i disse deflatorer, fordi varesalget er ganske anderledes sammensat.

5.6. Sammenfatning vedr. opgørelsen af deflatorerne for det offentlige forbrug i nationalregnskabet
Ovenstående gennemgang af de beregnede deflatorer for det offentlige forbrug i nationalregnskabet viser, at i sammenligninger med andre opgørelser af prisudviklingen forekommer forløbet i deflatorerne i årene 1993-1994 at være noget afvigende.

De aftalte lønstigninger udgør et godt grundlag for en vurdering af løndeflatoren. I lyset heraf er det umiddelbart vanskeligt at forklare de meget store forskelle i netop 1993 og 1994. Hen ved 0,3-0,4 pct.enheder af forskellen i stigningstakten i løndeflatoren og de aftalte lønstigninger kan således ikke umiddelbart forklares. Dertil kommer, at generelle lønstigninger som følge af omklassificeringer af større personalegrupper ikke er medregnet i løndeflatoren, hvorfor lønudviklingen i et vist omfang undervurderes.

Ud fra de valgte sammenligningsgrundlag er det vanskeligt at vurdere forløbet i deflatorerne for henholdsvis det offentlige varekøb mv. og for sociale ydelser i naturalier, herunder i årene 1993-1994. Dog forekommer stigningstakten i deflatoren for offentligt varekøb mv. i 1993 og 1994 at være meget lav – absolut set og i forhold til nettoprisudviklingen.

Deflatoren for de offentlige afskrivninger skulle som udgangspunkt stemme overens med deflatoren for de samlede investeringer. Fejl i opgørelsen i årene 1992-1993 medfører dog en for høj stigning i deflatoren i 1992 og en for lav stigning i 1993. Det betyder, at opgørelsen af realvæksten i det samlede offentlige forbrug er ca. 0,35 pct.enheder for høj i 1993 og tilsvarende for lav i 1992.

Opgørelsen af deflatoren for det offentlige varesalg mv. stemmer nogenlunde overens med omkostningsudviklingen i henhold til deflatoren for den offentlige produktion, men det er ikke tilfældet i 1993-1994. I 1993 er stigningstakten i deflatoren for varesalg mv. således væsentligt lavere, mens den i 1994 er væsentligt højere. Radikale ændringer i varesalgets sammensætning eller i omkostningsudviklingen for varesalget forekommer dog ikke umiddelbart at være oplagte forklaringer.

Der har vist sig at være problemer med opgørelsen af deflatoren for afskrivninger i 1993. Samlet set synes det desuden at være vanskeligt at forklare forløbet i de øvrige deflaterer i 1993 og 1994. Opgørelsen af deflatererne forekommer at være for lav, hvilket kunne trække i retning af en undervurdering af prisvæksten og en overvurdering af realvæksten i det offentlige forbrug.

6. Alternativ beregning af realvæksten i det offentlige forbrug

I lyset af problemerne med opgørelsen af det offentlige forbrug i nationalregnskabet i 1993 og 1995, jf. også boks 3.1, og de særligt lave prisstigninger på det offentlige forbrug i årene 1993 og 1994 ses der i det følgende på en alternativ beregning af realvæksten i det offentlige forbrug.

Som nævnt indebærer de tekniske forbehold omkring opgørelsen af det offentlige forbrug i 1993 og 1995 en overvurdering af realvæksten i nationalregnskabet. Når der tages højde herfor, udgør den gennemsnitlige årlige realvækst i det offentlige forbrug 2,7 pct. i perioden 1993-1995 og 2,2 pct. i perioden 1993-2000, jf. tabel 6.1.

Tabel 6.1. Alternativ beregning af realvæksten i det offentlige forbrug i nationalregnskabet, 1993-2000.

Årlig gns. realvækst, pct.	1993-1995	1993-2000
Realvækst ifølge nationalregnskabet¹⁾	3,07	2,32
- korrektion for fejl i opgørelsen af afskrivningerne ²⁾	0,12	0,05
- korrektion for opgørelsen af sociale overførsler i nat. ²⁾	0,24	0,09
Realvækst ekskl. tekniske forbehold	2,71	2,18
Afvigelse i forhold til nationalregnskabet	-0,36	-0,14
- antaget højere løndeflator i 1993 og 1994 ³⁾	0,22	0,08
- antaget højere varekøbsdeflator i 1993 og 1994 ⁴⁾	0,17	0,07
Realvækst ekskl. tekniske forbehold og højere deflaterer	2,32	2,03
Afvigelse i forhold til nationalregnskabet	-0,75	-0,29

1) Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

2) Jf. boks 3.1.

3) Det antages, at stigningstakten i løndeflatoren i 1993 og 1994 er henholdsvis 1,6 pct. og 1,9 pct. I nationalregnskabet udgør stigningstakterne henholdsvis 1,2 pct. og 1,4 pct.

4) Der antages en stigningstakt i deflatoren for varekøb 1,0 pct. i 1993 og 1994. Ifølge nationalregnskabet er stigningstakten henholdsvis -0,1 pct. og 0,3 pct.

I nationalregnskabet's opgørelse overvurderes realvæksten i forbruget dermed med knap 0,4 pct.enheder årligt i perioden 1993-1995. Det betyder, at der set over hele perioden 1993-2000 er tale om en gennemsnitlig årlig overvurdering af realvæksten på knap 0,2 pct.enheder. De tekniske forbehold spiller altså en vis rolle for opgørelsen af væksten, men det overordnede billede af vækstforløbet i forbruget siden 1992 ændres ikke markant.

Som nævnt i afsnit 5 forekommer de beregnede stigninger i deflatererne at være usædvanligt lave i 1993 og 1994.

Hvis det således antages, at stigningstakten i løndeflatererne er for lav i 1993 og 1994 og i højere grad svarer til de overenskomstaftalte lønstigninger, herunder medregnet de generelle lønstigninger som følge af omklassificeringer af større personalegrupper, reduceres den gennemsnitlige årlige realvækst i perioden 1993-1995 med yderligere godt 0,2 pct.enheder.

Såfremt det tilsvarende antages, at stigningstakten i varekøbsdeflatoren er for lav i 1993 og 1994 og svarer til 2/3 af prisstigningstakten i nettoprisindekset, vil realvæksten i forbruget desuden i gennemsnit være knap 0,2 pct.enheder lavere i årene 1993-1995.

Ud fra disse antagelser om højere løn- og prisvækst i årene 1993-1994 kan realvæksten i forbruget være overvurderet med knap 0,4 pct.enheder årligt i perioden 1993-1995. Det skal dog understreges, at der er tale om antagelser, og at de beregnede deflatorer ikke nødvendigvis er for lave.

På baggrund af de tekniske forbehold vurderes realvæksten i det offentlige forbrug siden 1992 altså at være en smule overvurderet svarende til knap 0,2 pct.enheder af den årlige gennemsnitlige vækstrate. Hvis de beregnede deflatorer for henholdsvis løn og varekøb desuden skulle være for lave i 1993-1994, kan der være tale om en yderligere overvurdering af den årlige gennemsnitlige vækstrate på godt 0,1 pct.enhed i årene 1992-2000.

Selvom de tekniske forbehold og de meget lave stigningstakter i løn- og varekøbsdeflatorerne i nationalregnskabet har og kan have nogen betydning for opgørelsen af realvæksten i forbruget i årene 1993-1995, ændres der dog ikke væsentligt ved vækstforløbet set over hele perioden siden 1992. Realvæksten i det offentlige forbrug har i gennemsnit udgjort godt 2 pct. årligt.

7. Sammensætningen af væksten i det offentlige forbrug

I det følgende belyses sammensætningen af væksten i det offentlige forbrug ud fra to forskellige vinkler. Vækstens sammensætning på forbrugskomponenter undersøges, og der ses desuden på vækstens fordeling på de offentlige delsektorer.

7.1. Vækstens sammensætning på forbrugskomponenter

Omtrent halvdelen af realvæksten i det offentlige forbrug kan henføres til en stigning i aflønningen af de offentligt ansatte, *jf. tabel 7.1*, der viser bidraget fra de fire komponenter til realvæksten i det samlede forbrug i perioden 1993-2000.

Tabel 7.1. Sammensætning af realvæksten på forbrugskomponenter, 1993-2000.

Gns. årlig stigning, pct.	1993-1995	1996-2000	1993-2000
Det samlede offentlige forbrug,	3,1	1,9	2,3
Heraf stigning som følge af vækst i:			
Aflønning af offentligt ansatte	1,4	0,9	1,1
Nettovarekøb	0,8	0,9	0,8
Sociale overførsler i naturalier	0,4	0,1	0,2
Afskrivninger	0,5	0,0	0,2

Anm: Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Vækstbidraget fra aflønningen af de offentligt ansatte skal ses i sammenhæng med en betydelig vækst i den offentlige beskæftigelse i perioden, *jf. også afsnit 4*.

Øget nettovarekøb har bidraget til godt 1/3 af den samlede realvækst i forbruget i perioden. Vækstbidraget fra nettovarekøbet er særligt højt i perioden 1996-2000, hvor knap halvdelen af den samlede realvækst i forbruget kan tilskrives øget nettovarekøb.

Det relativt store bidrag til realvæksten i det offentlige forbrug fra øget nettovarekøb kan blandt andet skyldes et øget omfang af udlicitering af offentlige opgaver, jf. *Budgetredegørelse 2000/2001* der viser, at det har været tilfældet på sundhedsområdet. Desuden kan problemer med rekruttering af visse typer af personale også have betydning, f.eks. inden for IT-området, hvor en eventuel mangel på arbejdskraft alternativt kan dækkes ved køb af konsulenttydelser.

Vækstbidragene fra de sociale overførsler i naturalier og afskrivningerne er omvendt forholdsvis beskudne set over hele perioden. De relativt høje vækstbidrag fra disse to forbrugsposter i perioden 1993-1995 skal ses i sammenhæng med de tekniske forbehold omkring opgørelsen af det offentlige forbrug i 1993 og 1995, jf. også boks 3.1.

Der er i perioden sket en forskydning i det offentlige forbrugs sammensætning i retning af relativt større nettovarekøb og relativt mindre aflønning af offentlig beskæftigelse, jf. *tabel 7.2*, der viser udviklingen i forbrugets sammensætning på forbrugskomponenter.

Tabel 7.2. Udvikling i sammensætningen af det offentlige forbrug 1992-2000.

Andel, pct.	1992	2000	Ændring 1992-1995	Ændring 1996-2000	Ændring 1992-2000
Realt:					
Aflønning af offentligt ansatte	69,2	65,6	-2,0	-1,6	-3,6
Nettovarekøb	17,6	20,8	0,6	2,5	3,2
Sociale overførsler i naturalier	4,3	5,0	0,7	-0,1	0,6
Afskrivninger	8,8	8,6	0,7	-0,9	-0,2
Nominelt:					
Aflønning af offentligt ansatte	68,8	67,2	-1,6	0,0	-1,6
Nettovarekøb	17,2	19,9	1,0	1,6	2,7
Sociale overførsler i naturalier	4,4	4,8	0,6	-0,3	0,3
Afskrivninger	9,6	8,3	-0,1	-1,2	-1,3

Anm: Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Korrigeret for de beregnede løn- og prisstigninger i nationalregnskabet er nettovarekøbets andel af det samlede forbrug øget med 3,2 pct.enheder fra 17,6 pct. i 1992 til 20,8 pct. i 2000, mens der har været et nogenlunde tilsvarende fald i andelen af det samlede forbrug til aflønning af offentligt ansatte fra 69,2 pct. i 1992 til 65,6 pct. i 2000.

Som nævnt er der visse problemer omkring opgørelsen af det offentlige forbrug i årene 1993-1995, der har betydning for de reale ændringer i forbrugets sammensætning. Tendensen er dog den samme, når der tages udgangspunkt i de nominelle andele af forbruget. Nominelt er nettovarekøbets andel øget i begge delperioder. Stigningen i nettovarekøbets andel af forbruget modsvarer i perioden 1992-1995 af et stort set tilsvarende fald i andelen af forbruget til aflønning af offentligt ansatte og i perioden 1996-2000 af et nogenlunde tilsvarende fald i afskrivningernes andel.

Omtrent halvdelen af realvæksten i det offentlige forbrug i perioden 1993-2000 skyldes altså en stigning i aflønningen af de offentligt ansatte. Der har endvidere været et relativt stort bidrag til realvæksten i det offentlige forbrug fra øget nettovarekøb, særligt i perioden 1996-2000. I forlængelse heraf har der samtidigt været en forskydning i det offentlige forbrugs sammensætning i retning af mere nettovarekøb.

Forskydningen i forbrugets sammensætning i retning af mere nettovarekøb kan muligvis afspejle et øget omfang af udlicitering og eventuelt rekrutteringsproblemer med visse typer af arbejdskraft, der nødvendiggør køb af konsulent- eller vikarydelser.

7.2. Vækstens sammensætning på offentlige sektorer

Danmarks Statistiks opgørelse af det offentlige forbrug omfatter fire forskellige sektorer, henholdsvis stat, amter, kommuner¹⁴ og de sociale kasser og fonde, herunder blandt andet ATP og A-kasserne.

I denne opgørelse af forbruget foretages der ikke korrektioner for ændret opgavevaretagelse i den offentlige sektor. Det har betydning for udviklingen i forbruget inden for de enkelte sektorer, jf. også nedenfor. Den sektorfordelte opgørelse omfatter således de faktisk afholdte udgifter til forbrug i den offentlige sektor, hvor udbetalingen konkret sker. I lyset heraf afspejler opgørelsen derfor i højere grad den mere overordnede prioritering af opgavernes placering i sektorerne end den konkrete prioritering af forbruget i de enkelte sektorer.

Forbruget i staten udgør knap 30 pct. af det samlede offentlige forbrug, mens amternes og kommunernes forbrug udgør 70 pct., jf. tabel 7.3. der desuden viser væksten i det nominelle forbrug i de offentlige sektorer.

Tabel 7.3. Vækst i det nominelle forbrug i de offentlige sektorer, 1993-2000.

Mia.kr., årets priser	1992	1993	2000	Ændring 92-00	Ændring 93-00	Andel i 2000, pct.	Gns. årlig vækst, pct. 1993-2000
Offentligt forbrug i alt	229,2	240,9	324,3	95,1	83,4	100,0	4,5
Heraf i:							
- staten	68,9	70,8	92,6	23,7	21,8	28,6	3,8
- amter	51,5	53,6	82,4	30,9	28,8	25,4	6,1
- kommuner ¹⁾	106,4	114,1	146,0	39,6	31,9	45,0	4,0
- amter og kommuner	157,9	167,7	228,3	70,4	60,6	70,4	4,7
- sociale kasser/fonde	2,3	2,4	3,3	1,0	0,9	1,0	4,5

Ann.: Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige tal fra Danmarks Statistik.

Kilde: Danmarks Statistik.

1) Knap 1,7 mia.kr. af forbrugsvæksten i kommunerne siden 1992 kan henføres til en ændring af Danmarks Statistiks opgørelse af henholdsvis det offentlige forbrug og indkomstoverførsler, jf. også boks 3.1.

Siden 1992 er det offentlige forbrug i årets priser øget med knap 24 mia.kr. i staten, mens forbruget i amter og kommuner er vokset med godt 70 mia.kr. Hovedparten af væksten i det offentlige forbrug i perioden har således fundet sted i amter og kommuner.

Også målt i forhold til BNP har udviklingen i det nominelle offentlige forbrug i staten været mere afdæmpet end i amterne og kommunerne, jf. tabel 7.4.

¹⁴ Københavns og Frederiksberg kommuner indgår i opgørelsen af det offentlige forbrug i kommunerne.

Tabel 7.4. Det offentlige forbrug i pct. af BNP i sektorerne, 1992-2000.

Pct. af BNP	Stat	Amter	Kommuner	Amter og kommuner	Sociale kasser mv.	Forbrugstryk, i alt
1992	7,8	5,8	12,0	17,8	0,3	25,8
1993	7,9	5,9	12,7	18,6	0,3	26,8
1999	7,3	6,5	11,4	17,9	0,3	25,5
2000	7,1	6,3	11,1	17,4	0,3	24,7
1992-1999	-0,5	0,7	-0,6	0,1	0,0	-0,3
1992-2000	-0,7	0,5	-0,9	-0,4	0,0	-1,1
1993-2000	-0,8	0,4	-1,6	-0,4	0,0	-2,1

Anm.: Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige tal fra Danmarks Statistik.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I perioden 1992-1999 er forbruget i amter og kommuner samlet set vokset omtrent som BNP, men der har været en forskydning i forbruget. Kommunernes forbrugstryk er således faldet, mens der har været en tilsvarende stigning i amternes forbrugstryk. Opgaveomlægninger mellem sektorerne bidrager dog i et vist omfang til denne forskydning.

I 1993 var det samlede forbrugstryk ekstraordinært højt, jf. også afsnit 4. Det kan især henføres til forbrugsudviklingen i kommunerne, hvor forbrugstrykket steg med 0,7 pct.enheder i 1993.

Danmarks Statistiks sektorfordelte opgørelse omfatter ikke tal for det offentlige forbrug i faste priser. Fastprisberegningerne i nationalregnskabet foretages således med udgangspunkt i opgørelsen af det samlede offentlige forbrug fordelt på forbrugskomponenter, jf. også afsnit 5. Der beregnes altså ikke deflatorer for de enkelte sektorer.

I det følgende er beregningen af realvæksten i de offentlige sektorer derfor baseret på tal for forbrugskomponenterne i løbende priser i sektorerne, der efterfølgende er korrigeret for løn- og prisstigninger ifølge deflatorerne for forbrugskomponenterne i nationalregnskabet. I beregningen antages det således, at løn- og prisudviklingen for forbrugskomponenterne i de offentlige sektorer har været ens, hvilket formentlig giver et rimeligt billede af udviklingen. I den forbindelse kan der blandt andet peges på, at for den største forbrugskomponent, aflønning af de offentligt ansatte, viste opgørelsen af lønudviklingen i afsnit 4 en stort set parallel udvikling i lønningerne i henholdsvis staten og kommunerne.

Deflatoren for det samlede offentlige forbrug kunne alternativt anvendes i beregningen af den reale forbrugsudvikling i sektorerne. Med denne tilgang vil der i beregningen dog ikke blive taget højde for, at der kan have været en særlig prisudvikling for visse sektorspecifikke forbrugskomponenter. F.eks. indebærer den relativt afdæmpede prisudvikling på medicin, jf. også afsnit 5, der fortrinsvist vedrører amternes forbrug, at realvæksten i amterne vil blive undervurderet ved anvendelse af deflatoren for det samlede offentlige forbrug.

Beregningen af realvæksten i det offentlige forbrug i delsektorerne viser, at væksten navnlig har været høj i amterne, jf. tabel 7.5.

Tabel 7.5. Realvæksten i det offentlige forbrug i de offentlige sektorer, 1993-2000.

Stat	Amter	Kommuner	Amter og kommuner	Sociale kasser og fonde	Forbruget, i alt	
----- Årlige reale vækstrater, pct. -----						
1993	1,7	2,9	6,4	5,2	2,6	4,1
1994	6,0	3,0	0,9	1,6	9,9	3,0
1995	-0,1	14,9	-2,5	3,1	2,6	2,1
1996	2,6	3,4	3,8	3,7	5,5	3,4
1997	-0,7	1,9	1,4	1,6	-4,1	0,8
1998	2,6	4,6	2,7	3,4	-4,8	3,1
1999	1,2	1,3	1,5	1,4	6,9	1,4
2000	0,4	0,4	1,0	0,8	-0,8	0,6
----- Gennemsnitlige årlige reale vækstrater, pct. -----						
1993-1995	2,5	6,8	1,5	3,3	5,0	3,1
1996-2000	1,2	2,3	2,1	2,2	0,4	1,9
1993-2000	1,7	4,0	1,9	2,6	2,1	2,3

Anm.: Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige tal fra Danmarks Statistik.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det offentlige forbrug i amterne er således vokset med i gennemsnit 4 pct. om året i perioden 1993-2000, mens der i kommunerne har været en gennemsnitlig årlig realvækst på 1,9 pct.

I kommunerne – som den eneste delsektor – er den årlige gennemsnitlige vækstrate øget fra perioden 1993-1995 til perioden 1996-2000, mens der i staten er tale om en halvering af den reale vækstrate og i amterne om en reduktion til ca. 1/3. Faldet i realvæksten i forbruget i de seneste par år er dog generelt for alle sektorerne.

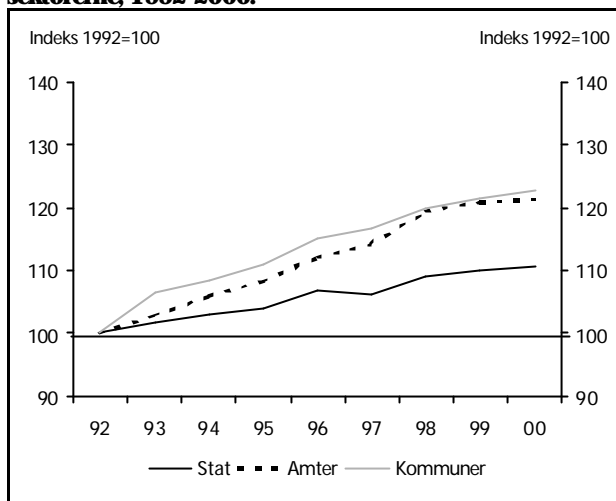
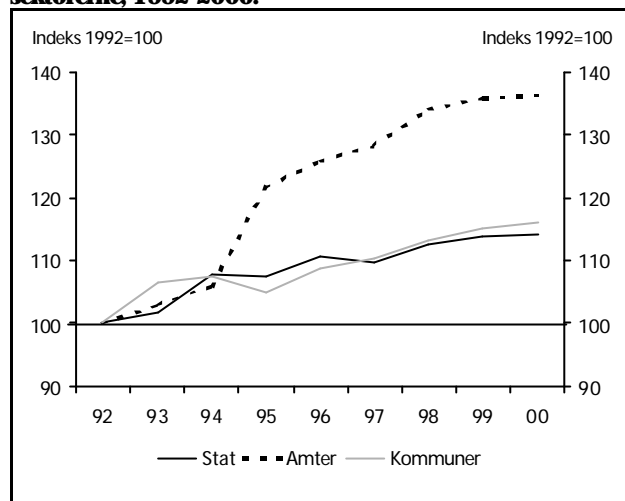
Ændringer som følge af opgaveomlægninger mellem de offentlige sektorer er afspejlet i opgørelsen. Der er navnlig to store ændringer i opgavevaretagelsen mellem sektorer, der har betydning for opgørelsen af forbrugsudviklingen i sektorerne i perioden.

I lyset af ændringerne ifølge Lov om Aktiv Arbejdsmarkedspolitik fra 1994 er visse udgifter på arbejdsmarkedsområdet opført som statsligt forbrug fra og med 1994, mens udgifterne hertil i årene før indgår i det kommunale forbrug. Ændringerne i varetagelsen af den aktive arbejdsmarkedspolitik medvirker dermed til at forklare, at der fra 1993 til 1994 sker et fald i den kommunale vækstrate og en stigning i den statslige vækstrate i forbruget.

Tilsvarende indebærer oprettelsen af Hovedstadens Sygefællesskab i 1995, at de hidtidige kommunale udgifter til sygehuse i Hovedstaden, herunder Frederiksberg Hospital og Kommunehospitalet, og de statslige udgifter til navnlig Rigshospitalet fra 1995 er blevet afholdt i amtsligt regi. Det medfører, at realvæksten i 1995 er særligt høj i amterne og særligt lav i staten og i kommunerne.

Disse to opgaveomlægninger fremtræder tydeligt, når udviklingen i det reale forbrug over tid iagttages for stat, amter og kommuner, *jf. figur 7.1.*

Figur 7.1. Udvikling i det reale offentlige forbrug i sektorerne, 1992-2000. **Figur 7.2. Justeret udvikling i det reale offentlige forbrug i sektorerne, 1992-2000.**



Anm.: Beregnet med udgangspunkt i nationalregnskabet og statistikken for de offentlige finanser. I figur 7.2 antages det, at væksten i forbruget i 1994 og 1995 for staten og kommunerne svarer til de gennemsnitlige vækstrater i perioden 1996-2000 for henholdsvis stat og kommuner, samt at væksten i amternes forbrug i 1995 svarer til den gennemsnitlige vækstrate i 1996-2000 for amterne.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Opgaveomlægningerne er udtryk for forhold af mere teknisk karakter, som det kan være relevant at forsøge at justere for i en vurdering af forløbet i forbrugsudviklingen mellem sektorer¹⁵. Billedet ændres således væsentligt, hvis det i et beregningsteknisk eksempel antages, at væksten i årene 1994 og 1995, der er præget af de store opgaveomlægninger¹⁶, svarer til de gennemsnitlige vækstrater i perioden 1996-2000, jf. figur 7.2.

Med udgangspunkt i den beregningstekniske justering af udviklingen i forbruget har der siden 1992 været en nogenlunde parallel udvikling i kommunernes og amternes forbrug, hvor væksten endvidere har været omtrent det dobbelte af væksten i det statslige forbrug.

De reale vækstrater i sektorenes forbrug i tabel 7.5 skal ses i sammenhæng med, at der er betydelige forskelle mellem sektorerne i niveauerne for det offentlige forbrug, jf. også tabel 7.3. Når der tages højde for de forskellige niveauer, kommer den større vækst i amternes og kommunernes forbrug end i det statslige forbrug i højere grad til udtryk, jf. tabel 7.6, der viser sektorenes andele af den samlede vækst i forbruget.

Tabel 7.6. Sammensætning af realvæksten i det offentlige forbrug på sektorer, 1993-2000.

Årligt gns.	Forbruget, i alt	Andel af den samlede vækst i forbruget, pct.enheder				
		Pct. Stat	Amter	Kommuner	Amter og kommuner	Sociale kasser og fonde
1993-1995	3,1	0,7	1,6	0,7	2,3	0,1
1996-2000	1,9	0,4	0,6	0,9	1,5	0,0
1993-2000	2,3	0,5	0,9	0,9	1,8	0,0

Anm.: Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige tal fra Danmarks Statistik.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

¹⁵ Det er ikke muligt at lave en egentlig opgavekorrigeret opgørelse af det offentlige forbrug i sektorerne.

¹⁶ De nævnte omlægninger er de største, som er sket i perioden 1992-2000. Andre omlægninger har også påvirket udviklingen, men i mindre omfang.

I årene 1993-2000 kan mere end $\frac{3}{4}$ af væksten i det samlede offentlige forbrug således henføres til væksten i amterne og kommunerne, mens væksten i statens forbrug i samme periode bidrager til knap $\frac{1}{4}$ af den samlede vækst. Forbruget voksede mest i amterne, herunder som følge af opgaveomlægninger. Amternes andel af det samlede offentlige forbrug udgør ca. 25 pct., jf. også tabel 7.3, men amternes andel af den samlede vækst udgør ca. 40 pct.

Den sektorfordelte opgørelse af det offentlige forbrug viser altså, at siden 1992 har væksten i forbruget især fundet sted i amterne og kommunerne. Væksten har været særlig høj i amterne, hvilket dog i et vist omfang skal ses i sammenhæng med omlægninger af opgavevaretagelsen mellem sektorerne.

7.2. Vækstens sammensætning på sektorer og forbrugskomponenter

Ved en dekomponering af den samlede realvækst i det offentlige forbrug på sektorer og forbrugskomponenter viser der sig væsentlige forskelle dels mellem sektorerne og i de to delperioder 1993-1995 og 1996-2000, jf. tabel 7.7.

I årene 1993-1995 kan realvæksten i det statslige forbrug navnlig henføres til aflønning af ansatte, mens nettovarekøbet forklarer hovedparten af væksten i staten i perioden 1996-2000.

Tabel 7.7. Sammensætning af realvæksten på sektorer og forbrugskomponenter, 1993-2000.

Gns. årlig stigning, pct.	1993-1995	1996-2000	1993-2000
Det samlede offentlige forbrug i alt	3,1	1,9	2,3
Heraf som følge af stigning i:			
Staten	0,7	0,4	0,5
- aflønning af offentligt ansatte	0,6	0,1	0,3
- nettovarekøb	-0,1	0,3	0,1
- afskrivninger	0,2	0,0	0,1
Amter:	1,6	0,6	0,9
- aflønning af offentligt ansatte	0,9	0,2	0,5
- nettovarekøb	0,7	0,2	0,4
- sociale overførsler i naturalier	-0,1	0,1	0,0
- afskrivninger	0,1	0,0	0,0
Kommuner:	0,7	0,9	0,9
- aflønning af offentligt ansatte	-0,1	0,6	0,4
- nettovarekøb	0,2	0,4	0,3
- sociale overførsler i naturalier	0,5	0,0	0,2
- afskrivninger	0,2	0,0	0,1

Anm: Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige tal fra Danmarks Statistik.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Nettovarekøbet bidrager dog særligt til amternes realvækst, når hele perioden 1993-2000 betragtes. Godt 40 pct. af realvæksten i amterne kan således henføres til nettovarekøbet, der i staten forklarer $\frac{1}{5}$ af realvæksten i forbruget og i kommunerne $\frac{1}{3}$.

Hovedparten af realvæksten i kommunerne i årene 1993-1995 skyldes sociale overførsler i naturalier, der bidrager med 0,5 pct.enheder af den samlede vækst i det offentlige forbrug. Heraf kan ca. halvdelen dog tilskrives ændringer i Danmarks Statistiks opgørelse af henholdsvis det offentlige forbrug og indkomstoverførsler, jf. også boks 3.1.

Det negative vækstbidrag i kommunerne fra aflønningen af de ansatte i årene 1993-1995 skal formentlig ses i sammenhæng med de omtalte opgaveomlægninger, jf. afsnit 7.2. I perioden 1996-2000, hvor opgaveomlægninger ikke spiller nogen væsentlig rolle for opgørelsen, udgør aflønning af de

ansatte i kommunerne 2/3 af realvæksten i kommunernes forbrug og knap 1/3 af den samlede realvækst i det offentlige forbrug.

Tilsvarende forklarer aflønning af ansatte i amterne knap 1/3 af den samlede realvækst i det offentlige forbrug i årene 1993-1995.

Forskydningen i forbrugets sammensætning i retning af mere nettovarekøb og mindre aflønning, jf. afsnit 7.1., har navnlig været tilfældet i kommunerne, jf. tabel 7.8.

Tabel 7.8. Forskydninger i forbrugets sammensætning i sektorerne, 1992-2000.

Nominel andel, pct.	1992	2000	Ændring 1992- 1995	Ændring 1996- 2000	Ændring 1992- 2000
Stat					
Aflønning af offentligt ansatte	63,2	63,6	1,5	-1,1	0,4
Nettovarekøb	25,3	25,6	-1,8	2,0	0,3
Amter					
Aflønning af offentligt ansatte	58,1	58,2	0,3	-0,1	0,1
Nettovarekøb	17,1	23,1	4,8	1,3	6,1
Sociale overførsler i naturalier	18,5	13,7	-4,3	-0,5	-4,8
Kommuner					
Aflønning af offentligt ansatte	77,6	74,3	-3,9	0,7	-3,2
Nettovarekøb	11,8	14,3	0,7	1,8	2,5

Anm: Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige tal fra Danmarks Statistik.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Nettovarekøbets andel af amternes forbrug er også øget markant, men det er sket på bekostning af de sociale ydelser i naturalier, hvor der er et stort set tilsvarende fald. I staten er forbrugets sammensætning på løn og nettovarekøb til gengæld nogenlunde uændret.

Belysningen af vækstens sammensætning på sektorer og forbrugskomponenter viser således, at der er store forskelle mellem sektorerne på forbrugskomponenternes bidrag til realvæksten, herunder i de to delperioder 1993-1995 og 1996-2000.

8. Den seneste tids debat om udviklingen i det offentlige forbrug

I debatten om udviklingen i det offentlige forbrug har et beløb på ca. 30 mia.kr. for afvigelsen mellem faktisk og forudsat forbrug været bragt på bane flere gange. Det drejer sig om væksten i det offentlige forbrug fra 1992 til 1999/2000 og kan henføres til diverse publikationer fra Dansk Industri, herunder blandt andet *Industriens udsigter for 2001 og 2002* fra december 2000 og *Skat, arbejde og velfærd* fra marts 2001.

Heri hævdes det, at det offentlige forbrug er ca. 30 mia.kr. større, end regeringen planlagde i 1993. Når den faktiske vækst i det reale forbrug i perioden 1992-2000 sammenholdes med den forudsatte vækst ifølge FR93, fremkommer en afvigelse på knap 30 mia.kr., når der ikke tages hensyn til den modsatrettede prisafvigelse, jf. tabel 8.1.

Tabel 8.1. Faktisk og forudsat vækst i det offentlige forbrug 1992-2000.

Mia.kr.	1992	1999	2000	Ændring 1992-1999	Ændring 1992-2000
Realt offentligt forbrug			2000-priser		
Faktisk forløb ¹⁾	270,0	322,2	324,3	52,2	54,3
FR93, omregnet til ny NR-form	287,4	311,2	313,3	23,8	25,9
Forskel				28,4	28,4
Nominelt offentligt forbrug			årets priser		
Faktisk forløb ¹⁾	229,2	313,3	324,3	84,1	95,1
FR93, omregnet til ny NR-form	225,7	298,4	313,3	72,7	87,6
Forskel			11,4	7,5	

1) Perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

Kilde: Danmarks Statistik, *Finansredegørelse 93* og egne beregninger.

Fordelingen af forbrugsvæksten på mængder og priser i Danmarks Statistiks opgørelse i nationalregnskabet har været en anden end forudsat i FR93, jf. også afsnit 3. Sammenholdt med FR93 modsvares den højere realvækst i forbruget således i stort omfang af væsentligt lavere prisstigninger, herunder navnlig i perioden 1993-1995, hvor flere tekniske forbehold i nationalregnskabet desuden bidrager til en overvurdering af realvæksten i forbruget, jf. også afsnit 6.

Det giver således ikke økonomisk mening at regne på realvækstafvigelsen i mia.kr. uden at tage hensyn til den modsatrettede prisafvigelse, som i et vist omfang er årsag til realvækstafvigelsen.

Den konkrete fordeling af de samlede forbrugsudgifter på mængder og priser spiller desuden ikke nogen rolle for blandt andet udviklingen i den offentlige saldo og gæld, der afhænger af udviklingen i det nominelle forbrug.

Med udgangspunkt i det nominelle offentlige forbrug fås således et mere regulært billede af forskellen mellem faktisk og forudsat udvikling. Det fremgår, at afvigelsen mellem faktisk og forudsat udvikling i det nominelle offentlige forbrug udgør omkring 8-11 mia.kr. i årene 1992-2000 og er dermed af væsentligt mindre størrelsesorden end den reale afvigelse i forbruget.

Tilsvarende forbehold bør tages med hensyn til en artikel i Børsens Nyhedsmagasin ultimo januar 2001, hvori det fremgår, at det offentlige forbrug er steget dobbelt så meget som regeringens målsætning og i dag er 40 mia.kr. større, end det burde have været¹⁷.

Et andet indlæg i debatten om det offentlige forbrug vedrører en artikel i Politiken den 13. december 2000. Heri fremgår det, at "...den offentlige sektor i de tre år, der er gået siden regeringen formulerede sine langsigtede mål, har hævet niveauet for det offentlige forbrug med 26 mia.kr. mere end planlagt." I artiklen henvises formentlig til fremskrivningen ifølge Danmark 2005 fra april 1997.

Niveauet for det offentlige forbrug er derfor sammenholdt med de forudsatte niveauer i DK2005, jf. tabel 8.2.

¹⁷ Det fremgår ikke af artiklen, hvorledes de 40 mia.kr. er beregnet.

Tabel 8.2. Niveaueet for det offentlige forbrug i mia.kr., 1998-2000.

Mia.kr., årets priser	1998	1999	2000
Konjunkturvurdering, december 2000	300,1	312,9	324,5
DK2005, omregnet til ny NR-form	291,4	302,9	316,6
Ændring i forhold til DK2005	8,7	10,0	7,9
DK2005, ifølge gammel NR-form	273,7	284,4	297,3
Forskel ift. DK2005, gammel NR-form	26,5	28,5	27,2

Kilde: *Økonomisk Oversigt*, december 2000, *Danmark 2005* samt egen beregninger.

Det fremgår, at forbrugsniveaueet i årene 1998-2000 er ca. 8-10 mia.kr. højere end forudsat i DK2005 og altså ikke 26 mia.kr. som angivet i artiklen.

Den første DK2005-fremskrivning tog udgangspunkt i den gamle nationalregnskabsform, der efterfølgende er revideret som følge af overgangen til en ny standard. I forbindelse med nationalregnskabsrevisionen skete der en kraftig teknisk opjustering af niveaueet for det offentlige forbrug på op mod 15 mia.kr. Det kan fortrinsvist henføres til et løft i afskrivningerne som følge af, at veje og broer mv. nu indgår i beregningsgrundlaget herfor.

I lyset heraf må der nødvendigvis omregnes til den nye nationalregnskabsform, hvis niveauerne skal kunne sammenlignes. I de beregninger, der ligger til grund for udsagnet i artiklen, er der tilsyneladende ikke taget højde for denne rent tekniske omlægning af nationalregnskabet. En forskel på i omegnen af 26 mia.kr. fremkommer således, hvis en omregning af DK2005 til det nye nationalregnskab undlades. En sammenligning på det grundlag giver dog i sagens natur ikke mening.

På den baggrund kan det afvises, at niveaueet for det offentlige forbrug skulle være hævet med 26 mia.kr. mere end planlagt ifølge DK2005.

Gennemgangen af diverse indlæg i debatten om det offentlige forbrug viser altså, at en række forskellige tal for afvigelsen mellem faktisk og forudsat offentligt forbrug har været nævnt. De angivne afvigelser vurderes imidlertid generelt at være for store. I lyset heraf vurderes det offentlige forbrug således at have været mere afdæmpet i forhold til den forudsatte udvikling, end en række indlæg i debatten giver udtryk for.

9. Sammenligning med Finansministeriets offentlige udgiftstal

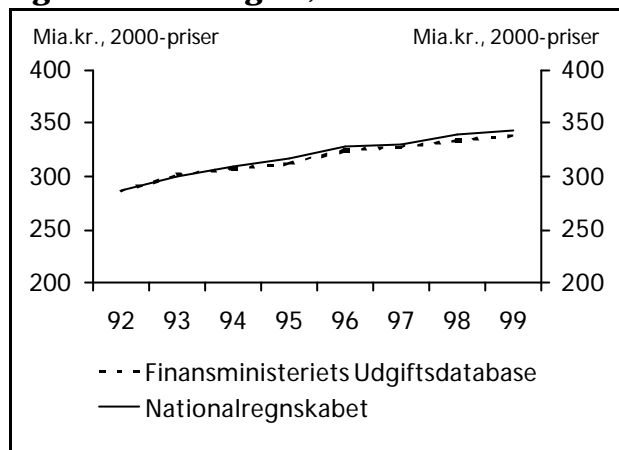
Finansministeriets Udgiftsdatabase udgør en anden kilde til udviklingen i de offentlige udgifter end nationalregnskabet's opgørelse. De offentlige serviceudgifter i Finansministeriets Udgiftsdatabase, der omfatter drifts- og anlægsudgifter, kan sammenlignes med nationalregnskabet's opgørelse af det offentlige forbrug og investeringer.

I Finansministeriets Udgiftsdatabase indgår kun institutioner, der er opført på enten finansloven eller i de kommunale budgetter. Oplysningerne opgøres på kontoform efter den seneste Finanslov og er derfor tæt koblet med budgetter og regnskaber på et detaljeret niveau. Disse data anvendes til at analysere udviklingen i udgifterne i den offentlige sektor i eksempelvis de årlige Budgetredegerelser.

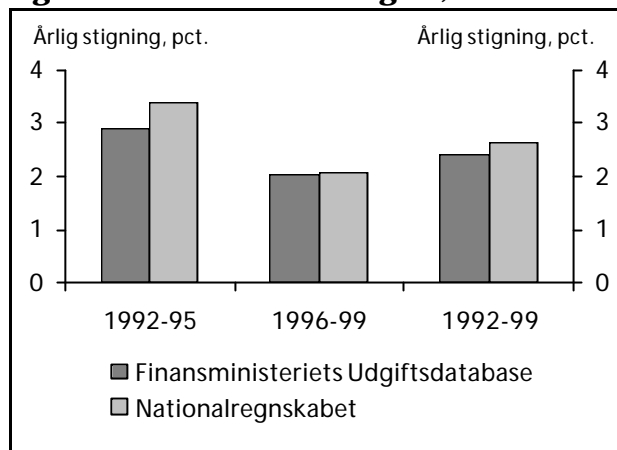
En grundig undersøgelse af udgiftstallene i Finansministeriets Udgiftsdatabase har i løbet af de seneste år bidraget til, at udgiftsdatabaseen har en meget høj datakvalitet. Udgiftstallene på de enkelte ministerområder i perioden 1992 til 1999 er således valideret i tæt samarbejde med de enkelte ministerier. Tallene fra udgiftsdatabaseen er præsenteret i kapitel 2 i *Budgetredegerelse 2000/2001*.

Der er forskelle mellem de to opgørelser af udgifterne, herunder blandt andet med hensyn til afgrænsningen af den offentlige sektor, men på trods heraf er det reale niveau for de offentlige serviceudgifter nogenlunde ens¹⁸, jf. figur 9.1.

Figur 9.1. Serviceudgifter, 1992-1999.



Figur 9.2. Realvækst i serviceudgifter, 1992-1999.



Anm.: Tal fra *Finansministeriets Udgiftsdatabase* er regnskabstal og omfatter drifts- og anlægsudgifter. Tal fra *nationalregnskabet* angiver forbrug og investeringer inden for offentlig forvaltning og service, hvor perioden 1998-2000 er omfattet af foreløbige nationalregnskabstal.

Kilde: Finansministeriets Udgiftsdatabase, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tilsvarende er der kun mindre forskelle i, hvorledes realvæksten har udviklet sig over tid ifølge de to opgørelser. Navnlig i perioden 1992-1995 er der forskel, idet realvæksten ifølge nationalregnskabet har været højere end i udgiftsdatabasen, jf. figur 9.2. Det kan formentlig i et vist omfang ses i sammenhæng med, at realvæksten i det offentlige forbrug er overvurderet i nationalregnskabet i disse år, jf. også ovenfor.

Endvidere bemærkes det, at nationalregnskabets løndeflator anvendes i Finansministeriets Udgiftsdatabase. Det indebærer, at de meget lave lønstigninger ifølge løndeflatoren i årene 1993 og 1994 også vil være afspejlet i udgiftstallene.

Sammenligningen af de to forskellige opgørelser af de offentlige serviceudgifter viser altså, at der samlet set er en rimelig overensstemmelse på trods af forskelle i opgørelsesmetoder mv.

10. Udvikling i den offentlige beskæftigelse og de offentlige udgifter

Analogt med udgiftstallene er der ligeledes forskellige kilder til personaleforbruget i den offentlige sektor.

På baggrund af regnskaber og indberetninger fra kommuner og staten opgør Økonomistyrelsen det offentlige personaleforbrug. Ligesom udgifterne i Finansministeriets Udgiftsdatabase opgøres personaleforbruget på et detaljeret niveau efter kontoplanen i den seneste Finanslov og anvendes blandt andet i analyser i de årlige Budgetredegørelser.

Økonomistyrelsens personaletal afviger fra opgørelsen af den offentlige beskæftigelse i nationalregnskabet. Det skyldes blandt andet, at Økonomistyrelsens tal er baseret på en opgørelse af personalet

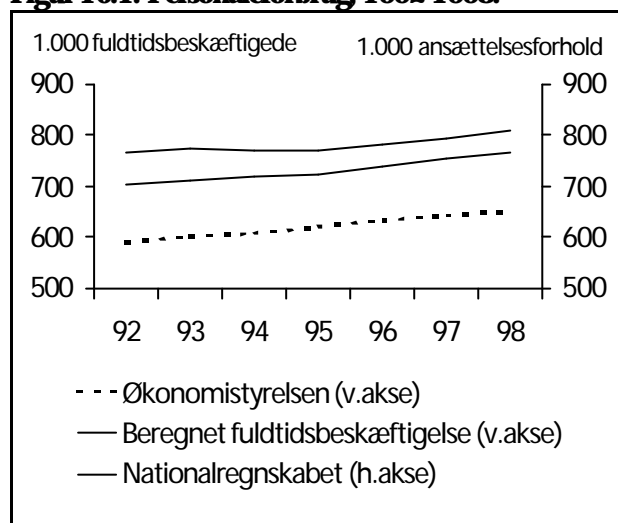
¹⁸ Ligheden i niveauerne skal dog tages med et vist forbehold. Blandt andet omfatter nationalregnskabet imputerede bidrag vedr. afskrivninger og pension i modsætning til serviceudgifterne i udgiftsdatabasen.

omregnet til fuldtidsansatte (årsværk), mens der i nationalregnskabet er tale om antal ansættelsesforhold på såvel deltid som fuld tid.

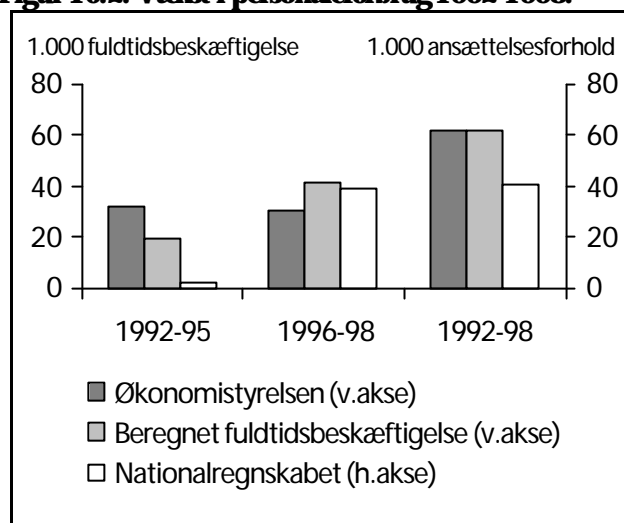
Nationalregnskabets opgørelse af beskæftigelsen kan dog omregnes til antal fuldtidsbeskæftigede ved anvendelse af Danmarks Statistiks opgørelse af deltidsfrekvensen for offentligt ansatte. Nationalregnskabet og Økonomistyrelsens tal afviger endvidere som følge af afgrænsningen af den offentlige sektor mv., *jf. Budgetredegørelse 1999*.

Niveauet for det offentlige personaleforbrug varierer betydeligt mellem på den ene side Økonomistyrelsens opgørelse og på den anden side nationalregnskabet og den beregnede fuldtidsbeskæftigelse¹⁹, *jf. figur 10.1*.

Figur 10.1. Personaleforbrug 1992-1998.



Figur 10.2. Vækst i personaleforbrug 1992-1998.



Kilde: Økonomistyrelsen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Set over hele perioden fra 1992 til 1998 er væksten i den offentlige beskæftigelse i nationalregnskabet betydeligt lavere end i de to andre opgørelser, der begge har en absolut vækst på ca. 62.000 årsværk, *jf. figur 10.2*. Det skyldes blandt andet, at flere deltidsansatte er overgået til fuld tid eller erstattet af fuldtidsansatte. En sådan forøgelse af beskæftigelsen vil netop ikke optræde i nationalregnskabet.

Fordelingen af personalevæksten i perioderne 1992-1995 og 1996-1998 afviger dog mellem opgørelserne, hvilket skal ses i sammenhæng med blandt andet forskelle i afgrænsningen af den offentlige sektor.

Udviklingen i personaleforbruget ifølge Økonomistyrelsens opgørelse understøtter altså, at beskæftigelsesvæksten i nationalregnskabet undervurderes, fordi der ikke tages højde for et fald i deltidsfrekvensen, *jf. også boks 4.1*.

¹⁹ Blandt andre værnepligtige og ansatte i beskæftigelsesordninger indgår i nationalregnskabets opgørelse, men ikke i Økonomistyrelsens opgørelse.