



Notat

30. august 2006

Spørgsmålet om offentligt vs. privat forbrug

Der har været en del debat om tolkningen af Danmarks Statistiks oplysninger om vækst i offentligt og privat forbrug.

Realvæksten i det *private* forbrug er ikke et meningsfuldt pejlemærke for, hvor meget realvæksten i det *offentlige* forbrug er vokset eller skal vokse. Det skyldes bl.a., at de to størrelser opgøres efter forskellige principper. Der er altså tale om en sammenligning af æbler og pærer. Problemstillingen er tidligere beskrevet i *Budget-redegørelse 2005*, juni 2005 og *Økonomisk Redegørelse*, maj 2006.

Realvæksten i privatforbruget (dvs. den stigning i privatforbruget i løbende priser, som ligger udover den almindelige opgang i forbrugerpriserne) er et mål for, hvor meget mere forbrugerne får for pengene. Opgørelsen tager som udgangspunkt højde for produktivitetsfremgangen i de private erhverv, der leverer ydelserne til privatforbrug, kvalitetsforbedringer på forbrugsgoderne mv. Realvæksten i privatforbruget er altså et outputbaseret mål, hvor priserne måler, hvad folk reelt betaler for de varer, de køber.

Mobiltelefoner kan være et eksempel: Teknologiske fremskridt har medført fald i priserne på mobiltelefoner. Hvis der bruges et bestemt beløb på at købe mobiltelefoner, så vil disse tekniske fremskridt dermed blive registreret som realvækst i det private forbrug. Man får flere eller bedre mobiltelefoner for de samme penge.

Realvæksten i det offentlige forbrug ifølge nationalregnskabet er på den anden side et udtryk for, hvor mange ressourcer, der tilføres offentlig service mv. Det er altså et input-baseret mål, hvor prisen måler, hvad det offentlige skal betale for de ressourcer, de anvender, herunder især offentligt beskæftigede. Der tages ikke hensyn til den løbende fremgang i produktiviteten i det offentlige og kvalitetsforbedringer af de offentlige ydelser osv. Disse elementer kan man ikke umiddelbart måle. Det skyldes grundlæggende, at de offentlige ydelser ikke bliver prisfastsat på et marked.

Som et hypotetisk eksempel kan man antage, at det var det offentlige, der producerede de nævnte mobiltelefoner. De teknologiske fremskridt ville så betyde, at det samme antal offentligt ansatte kunne producere flere telefoner, men det registreres ikke som realvækst i det offentlige forbrug (eller den offentlige produktion). Det skyldes som nævnt, at realvæksten i det offentlige forbrug (og priserne) knytter sig til ressourceindsatsen (herunder beskæftigelsen), og ikke til de ydelser, som det offentlige producerer. I boksen nedenfor er der et andet eksempel.

I nationalregnskabet korrigeres realvæksten i det offentlige forbrug for ændringer i de offentligt ansattes sammensætning med hensyn til uddannelse, anciennitet mv. Det kan ses som en korrektion for ”kvaliteten” af de ressourcer, der medgår til at producere offentlige ydelser, men har ikke noget med produktivitet og kvalitet i den offentlige produktion af serviceydelser at gøre.

Alene som følge af de forskellige opgørelsesprincipper er der tendens til, at realvæksten i privatforbruget ligger højere end realvæksten i det offentlige forbrug. Det gælder også, hvis de private og offentlige ydelser, der er tale om, i øvrigt havde været helt identiske.

Hvis realvæksten i det offentlige forbrug alligevel skulle svare til realvæksten i det private, så vil udgifterne til offentligt forbrug (dvs. udgifterne til offentlige lønninger mv.) dermed også med stor sandsynlighed stige mere end udgifterne til privatforbrug, indkomster og skattegrundlag. Det ville ikke over det lidt længere sigt være en meningsfuld strategi, hvis man samtidig tilstræber uændret beskatning.

Man kan til gengæld godt sammenligne væksten i de faktiske udgifter til privatforbrug og offentligt forbrug i årets priser. Begge dele er jo opgjort i kroner og øre, og der er derfor ikke tale om en sammenligning af æbler og pærer.

Det siger sig selv, at en stigning i de offentlige udgifter i kroner og øre ikke fortæller noget om ressourcerne til service, før der renses for løn- og prisstigninger. Udgiften siger heller ikke noget om, hvad man får for pengene – men det gør realvæksten i det offentlige forbrug som nævnt heller ikke.

Udgifterne i kroner og øre er imidlertid af central betydning alligevel. Det er jo disse udgifter, der skal finansieres via beskatningen. Hvis udgifterne på det lidt længere sigt stiger mere end skattegrundlaget (som navnlig følger indkomsterne og udgifter til privatforbrug) – så vil det trække i retning af stadig mindre overskud, stigende offentlig gæld og svækket finanspolitisk holdbarhed. Dvs., at der formentlig vil blive behov for højere skat eller mindre vækst i udgifterne på andre felter. Opdelingen af udgiftsstigningen i nationalregnskabet på henholdsvis en priskomponent og en realvækstkomponent er i den forbindelse helt underordnet.

Væksten i udgifterne til offentligt forbrug – både nominelt og i forhold til nominelt BNP – indgår derfor naturligt i det panel af indikatorer, som anvendes for at vurdere udviklingen i den offentlige økonomi.

Diskussionen om privat kontra offentlig forbrugsvækst hænger sammen med en besvarelse af en henvendelse fra Folketinget, hvor der eksplicit spørges til, hvordan udviklingen i de kommunale serviceudgifter mv. ville have været, hvis væksten var forløbet parallelt med privatforbruget. I besvarelsen er der lagt vægt på, at tallene for realvækst i det offentlige og private forbrug ikke umiddelbart kan sammenlignes, mens udgifterne i kroner og øre derimod godt kan ses i forhold til hinanden. Tallene viser, at kommuner og amters udgifter i løbende priser er vokset lidt hurtigere end udgifterne til privatforbrug i perioden fra 2001 til 2005, mens udgifterne på det statslige område er vokset langsommere.

Tallene for *realvækst* i det private forbrug er 2,7 pct. i gennemsnit pr. år i perioden fra 2001 til 2005. Men de ressourcer, der er medgået til at producere privatforbruget er steget mindre end 2,7 pct. på grund af produktivitetens fremskridt i den private sektor. Det er dette tal for væksten i ressourcerne til produktion af privatforbruget (og ikke væksten i privatforbruget), der i princippet er sammenligneligt med realvæksten i det kommunale/amtslige forbrug, som det opgøres i nationalregnskabet. Realvæksten i det kommunale/amtslige forbrug er opgjort til ca. 2 pct. pr. år i gennemsnit fra 2001 til 2005.

Et eksempel med en læge

Lad os forestille os, at en læge kan foretage 100 operationer af en bestemt type i år 2006 - og lad os antage, at den eneste udgift knyttet hertil er lægens løn på 1.000.000 kr. Ergo er prisen på én operation 10.000 kr. i 2006. Lad os dernæst antage, at den samme læge i 2007 kan foretage 102 operationer i 2007 pga. en produktivitetsvækst på 2 pct. Lægens løn stiger imidlertid med 4 pct., så den samlede udgift vokser til 1.040.000 kr. i 2007 målt i årets priser. Det betyder, at prisen pr. operation stiger til 10.200 kr. i 2007, dvs. en prisstigning på ca. 2 pct. fra 2006 til 2007.

Lad os så i første omgang antage, at lægen er *offentligt* ansat, og at operationerne dermed er en del af den offentlige produktion. I dette tilfælde stiger de offentlige forbrugsudgifter målt i årets priser fra 1.000.000 kr. i 2006 til 1.040.000 kr. i 2007, dvs. med 4 pct. i såkaldt nominelle termer. Med hvad med realvæksten i det offentlige forbrug? Den vil ifølge nationalregnskabet være 0 pct., fordi forbrugsudgiften i 2007 vil udgøre $1.040.000/1,04=1.000.000$ kr. målt i 2006 prisniveau, idet det er lønstigningstakten, der ligger til grund for deflateringen af den offentlige forbrugsudgift i nationalregnskabet. Det skyldes, at der i princippet ikke kan observeres en pris pr. operation, fordi det offentlige stiller operationerne gratis til rådighed for borgerne. Konsekvensen bliver, at der i regnestykket for den reale offentlige forbrugsvækst ikke tages højde for produktivitetens vækst på 2 pct.

Lad os nu i stedet antage, at lægen er privat ansat, og at operationerne dermed er en del af den private produktion, som sælges på markedet. I dette tilfælde stiger de samlede private forbrugsudgifter målt i årets priser fuldt ud lige så meget som de offentlige forbrugsudgifter i eksemplet ovenfor, dvs. med 4 pct. i nominelle termer. Med hvad med realvæksten i det private forbrug? Den vil ifølge nationalregnskabet være 2 pct., for forbrugsudgiften i 2007 vil udgøre $1.040.000/1,02=1.020.000$ kr. målt i 2006 prisniveau (som skal sammenlignes med forbrugsudgiften på 1.000.000 kr. i 2006), fordi det er den observerede prisstigning (pr. operation) på 2 pct. fra 2006 til 2007, der i nationalregnskab anvendes til at deflatere den private forbrugsudgift. Det betyder, at der i regnestykket for den reale private forbrugsvækst fuldt ud tages højde for produktivitetens vækst på 2 pct.