



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

3. oktober 2018

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 441 (Alm. del) af 26. juni 2018

Spørgsmål

Vil ministeren opgøre den gennemsnitlige årlige implicite produktivitetsvækst i det offentlige forbrug i perioden 2007-2017? Vil det demografiske træk frem mod 2025 blive mindre, hvis der forudsættes at være en produktivitetsvækst i det offentlige forbrug? Og hvad vil det demografiske træk skulle være, hvis man forudsætter, at produktivitetsvæksten i det offentlige forbrug frem mod 2025 vil være på linje med produktivitetsvæksten i perioden 2007-2017?

Svar

Det er forbundet med betydelige vanskeligheder at opgøre produktiviten i den offentlige sektor. Fordi en stor del af de offentlige ydelser stilles gratis eller delvis gratis til rådighed, observeres der ikke nogen markedsværdi af ydelserne. For en lang række offentlige ydelser er det således ikke umiddelbart muligt at opgøre, hvilken værdi og kvalitet ydelsen har ud fra de samme principper, som ellers anvendes i Danmarks Statistiks nationalregnskab. Blandt andet derfor er det vanskeligt at opstille et konkret mål, der retvisende måler produktivitetsvæksten for så vidt angår produktionen af de offentlige serviceydelser.

Danmarks Statistik opgør det reale offentlige forbrug med afsæt i to forskellige metoder – input- og output-metoden.

Input-metoden angiver hvor mange ressourcer, der tilføres det offentlige forbrug – herunder i form af offentligt ansattes arbejdstimer samt det offentliges køb af varer og tjenester fra den private sektor – korrigeret for pris- og lønudviklingen. Der er således en klar sammenhæng mellem den planlagte udgiftspolitik og udviklingen i de reale udgifter til offentligt forbrug målt ved input-metoden i nationalregnskabet.

Med *output-metoden* opgøres realvæksten i det offentlige forbrug på baggrund af udviklingen i mængden af de serviceydelser, det offentlige producerer, fx antal knæoperationer, skoleundervisning mv.

En højere realvækst i det offentlige forbrug opgjort ved output-metoden i forhold til input-metoden vil således som udgangspunkt være udtryk for, at produktionen

af offentlige serviceydelser vokser hurtigere end mængden af de ressourcer, der tilføres produktionen af ydelserne. Det svarer teoretisk set til en produktivitetstilbedring i den offentlige sektor.

I praksis skal man dog være varsom med at tolke på den output-baserede metode og dermed også et produktivitetsmål, der er baseret på output-metoden. Output-metoden blev implementeret i forbindelse med hovedrevisionen af nationalregnskabet i 2014 og er fortsat under udvikling, herunder i lyset af at mængdeindikatorerne, som ligger til grund for opgørelsen, endnu ikke er fuldt dækkende. Danmarks Statistik betegner på nuværende tidspunkt output-metoden som et ”første nødvendigt skridt” eller et ”indledende grundlag” for beregning af produktivitetstilbedringen i den offentlige sektor *jf. boks 1*.

Boks 1

Output-metoden

Output-metoden tager udgangspunkt i en række mængdeindikatorer for de offentlige (individuelle og ikke-markedsmæssige) serviceydelser. Det drejer sig fx om antallet af behandlinger på sygehusene og antallet af undervisningstimer pr. elev i folkeskolen.

For at opnå et mål for produktionsværdien af den producerede mængde ydelser bliver hver mængdeindikator vægtes med enhedsprisen (i faste priser) for den pågældende ydelse. Eksempelvis kan den samlede produktion af hospitalsydelser opgøres på baggrund af estimater for forskellige typer behandlings enhedspriser og antallet af udførte behandlinger af hver type. Beregningen af output-metoden er dermed begrænset ved, at der for en række serviceydelser ikke findes eksakte mængdeindikatorer eller enhedspriser, som er konsistente over tid.

Eksempelvis er en del af serviceydelserne på socialområdet af forskelligartet karakter, hvilket gør det vanskeligt at måle antallet af ydelser. Det gælder navnlig tjenesteydelser for borgere med psykiske og fysiske lidelser, beskæftigelsesordninger for personer med særlige behov, specialpædagogisk bistand samt kontakt- og ledsageordninger. Af samme årsag er det vanskeligt at estimere tidskonsistente enhedsomkostninger for disse tjenesteydelser.

Et andet eksempel kan findes på uddannelsesområdet. Mængden af grundskoleundervisning estimeres ud fra elevtimer, hvilket er i tråd med internationale anbefalinger for grundskole og gymnasiale uddannelser. På de gymnasiale uddannelser er der imidlertid ikke tilgængelige data for antallet af elevtimer. Derfor benyttes antallet af elever som mængdeindikator, selvom det ikke er en nøjagtig indikator for mængden af tjenesteydelser, der produceres af gymnasierne.

Mængdeindikatorerne bør i princippet afspejle kvaliteten af de udbudte tjenesteydelser såvel som antallet. Hvis fx klassekvotienten i folkeskolen stiger, vil det alt andet lige give udslag i en større mængde producerede undervisningstimer, men opgørelsen bliver ikke korrigeret for, om et større antal elever samtidig har en effekt på kvaliteten af undervisningen. På nuværende tidspunkt er det helt generelt, at mængdeindikatorerne ikke bliver eksplicit justeret for kvalitetsændringer i de målte antal.

Output-metoden er således fortsat under udvikling, og opgørelser ved output-metoden bør derfor fortolkes varsomt.

Kilde: Danmarks Statistik, *Offentlig produktion og produktivitet 2008-2014*

Konklusioner på baggrund af output-metoden bør således højst drages på baggrund af tendenser, der observeres over en længere årrække, og selv da er de usikre. Ændringer på kort sigt kan være udtryk for tilfældige udsving i fx kapacitetsudnyttelse, løbende justeringer til ændrede behov, ændringer i lovgivningen mv., som ikke nødvendigvis udtrykker den underliggende

produktion eller produktivitet, *jf. Danmarks Statistik, "Offentlig produktion og produktivitet, 2008-2014"*.

Danmarks Statistik har opgjort det offentlige forbrug på baggrund af output-metoden i 2008 og frem. Den gennemsnitlige realvækst i det offentlige forbrug opgjort ved input-metoden udgjorde godt 0,6 pct. om året i perioden 2009-2017, mens realvæksten opgjort ved output-metoden udgjorde knap 1,2 pct. årligt i samme periode. Forskellen mellem input- og output-metoden udgør dermed godt 0,5 pct. om året i gennemsnit i perioden 2009-2017, *jf. tabel 1*.

Tabel 1

Forskel mellem input- og outputmetode

	2008-2017
Gennemsnitlig årlig realvækst i det offentlige forbrug (pct.)	
- Input-metoden	0,6
- Output-metoden	1,2
Forskel mellem input- og outputmetode (pct.-point)	0,5

Anm.: Realvæksten i det offentlige forbrug opgjort ved *input-metoden* måler, hvor mange flere ressourcer der tilføres den offentlige sektor over tid (bl.a. aflønning af offentligt ansatte og det offentliges køb af varer og tjenesteydelser fra den private sektor) ved at korrigerer udviklingen i de nominelle offentlige forbrugsudgifter for den offentlige pris- og lønudvikling. Realvæksten opgjort ved output-metoden måler udviklingen i *mængden* af de serviceydelser, den offentlige sektor producerer.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det demografiske træk er et beregningsteknisk mål, der opgør hvor meget ressourceanvendelsen til offentligt forbrug rent mekanisk vil ændre sig, hvis befolkningen ændrer sig, og det forudsættes at den reale udgift pr. bruger er fastholdt uændret. Det er således ikke et udtryk for fastholdelse af et bestemt serviceniveau, men derimod fastholdelse af et bestemt realt udgiftsniveau pr. bruger. Det offentlige serviceniveau er desuden påvirket af en række andre forhold, herunder effektivitet i ressourceudnyttelsen (produktivitet), løbende omprioriteringer mv.

Beregningen af det demografiske træk er af mekanisk karakter og skal generelt fortolkes varsomt. Det demografiske træk anvendes primært som et element i en langsigtet holdbarhedsberegning. Opgørelsen af det demografiske træk er således ikke tiltænkt til beregninger af fx det præcise udgiftstræk i de enkelte år og er heller ikke udtryk for udgifter, der skal findes konkret finansiering til. Det demografiske træk tager som nævnt ikke højde for mulige produktivetsforbedringer i det offentlige og indgår som ét blandt mange input i den løbende tilrettelæggelse af finanspolitikken. Det er et politisk valg, hvordan der prioriteres mellem tilførsel af flere ressourcer til offentlige ydelser og fx lavere skat.

Desuden indregnes der ikke adfærdsændringer som fx ændret træk på sundhedsvæsenet pga. nye behandlingsmuligheder eller ændret uddannelsesstilbøjelighed blandt unge.

I det følgende beregningstekniske eksempel, er det i udgangspunktet antaget at udgiftsudviklingen i perioden 2019-2025 følger den beregnede vækst i det demografiske træk, dvs. ca. 0,65 pct. om året, *jf. tabel 2*. Som illustrativt udtryk for produktivitetsudviklingen er det samtidig antaget, at produktivitetsvæksten i den offentlige sektor følger forskellen mellem de gennemsnitlige årlige vækstrater i det reale offentlige forbrug opgjort ved henholdsvis input- og outputmetoden i årene 2009-2017, dvs. ca. 0,5 pct. om året. Det muliggør beregningsteknisk i eksemplet, at det demografisk betingede udgiftspres kan imødekommes ved en årlig real stigning i *udgifterne* på ca. 0,15 pct.

Det skal understreges, at ovenstående eksempel bygger på en række antagelser og forudsætninger, herunder de nævnte forbehold ved opgørelsen af det offentlige forbrug ved output-metoden. Derudover siger beregningen ikke noget om, hvorvidt eksempelvis nye teknologier og behandlingsformer fremadrettet vil kunne øge borgernes ønsker og forventninger til kvaliteten af den offentlige service.

Tabel 2

Beregningsteknisk eksempel

Pct.	2019-2025
Beregnet vækst i det demografiske træk	0,65
Illustrativt udtryk for produktivitetsvækst i det offentlige forbrug (2008-2017)	0,5
Beregnet produktivitetskorrigeret vækst i de offentlige udgifter på baggrund af den demografiske udvikling	0,15

Kilde: Danmarks Statistik, Opdateret 2025-forløb, august 2018 og egne beregninger.

De ovenstående beregninger er ikke udtryk for en ændret beregning af det demografiske træk – som et mekanisk mål under bestemte udgiftsforudsætninger – men en illustration af, at produktivitetsfremskridt i den offentlige sektor kan bidrage til at imødekomme et demografisk betinget udgiftspres.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen
Finansminister