

Ny måling af offentlig realvækst

Metoderne til beregning af nationalregnskabet i faste priser er på de fleste områder uændrede i det nye nationalregnskab. På ét væsentligt område er der imidlertid indført betydelige ændringer fra 2008 og frem: Beregningen af den offentlige produktionsværdi og dermed også det offentlige forbrug. Disse ændringer er beskrevet i dette notat.

Den ny metode

Den nye beregning af den offentlige **realvækst** vedrører alene den del af de offentligt producerede goder, som direkte stilles til rådighed for individerne i samfundet. Det er goder som fx folkeskoleundervisning, operationer på offentlige hospitaler og plejehjemspladser (nedenfor benævnt individuelt offentligt forbrug). Den nye beregning vedrører ikke den del af de offentligt fremstillede goder, som stilles kollektivt til rådighed for samfundet. Det er goder som fx politi, offentlig administration og miljøbeskyttelse (nedenfor benævnt kollektivt offentligt forbrug). Det kollektive offentlige forbrug beregnes i faste priser som hidtil. Ligeledes beregnes såvel det individuelle som det kollektive offentlige forbrug i løbende priser som hidtil. Den nye beregning vedrører alene det individuelle offentlige forbrug i **faste priser** og dermed opdelingen i mængde- og prisudvikling.

Den nye beregning indføres fra og med 2008, dvs. inklusiv udviklingen mellem 2007 og 2008, og Danmark anvender samme metode og periode for metode-skift som de andre EU-lande.

Den ny metode til beregning af det individuelle offentlige forbrug i faste priser indebærer anvendelse af mængdeindikatorer. En mængdeindikator er fx antallet af elevtimer i folkeskolen eller antallet af gennemførte blindtarmsoperationer. Mængdeindikatorerne anvendes til at vurdere mængdeudviklingen i de individuelle goder, det offentlige producerer til samfundet. Mængdeindikatorerne beregnes på detaljeret niveau på baggrund af offentlige registre og statistik. Metoden betegnes også som output-metoden i det der metodemæssigt fokuseres på mængden af de goder, det offentlige frembringer til samfundet.

Der korrigeres indtil videre ikke direkte for kvalitetsændringer i produktionen. Hvis eleverne bliver dygtigere eller kirurgerne bedre til at operere, vil dette altså ikke blive direkte afspejlet i mængdeudviklingen af den offentlige produktion. Årsagen til dette er, at det på EU-niveau blev konstateret, at landenes korrektionsmetoder var meget forskellige. Dette førte til, at man i ESA2010 vedtog, at der i forbindelse med output-metoden indtil videre ikke måtte foretages direkte kvalitetskorrektioner. Da output-metoden for det offentlige forbrug imidlertid foretages på et meget detaljeret niveau, vil der implicit blive taget højde for kvalitetsændringer, der skyldes en ændret sammensætning. Der arbejdes i EU-regi på at fastlægge fælles fremtidige standarder for direkte justeringer af kvaliteten.

Output-metoden er forskellig fra den hidtidige metode, som fokuserer på de omkostninger det offentlige har, når goderne produceres. Derfor er den hidtidige metode blevet kaldt input-metoden. Den indebærer, at den offentlige produktionsværdi i faste priser beregnes som summen af de fire input-komponenter i faste priser: Offentlige lønninger, offentligt varekøb, andre produktionssskatter- og subsidier, netto samt offentlige afskrivninger. Det er væsentligt igen at bemærke, at input-metoden fremover stadig anvendes til beregningen af produktionen af mængden af kollektive goder. Den nye metode betyder, at der for den individuelle offentlige produktion i princippet kan beregnes produktivitetsudvikling, hvilket ikke var tilfældet med den input-baserede metode. Set over en kortere årrække skal man imidlertid være yderst påpasselig med at anvende input- og output-metodens resultater til, at konkludere vedrørende produktivitetsudviklingen. På kort sigt kan kapacitetsudnyttelse og den løbende tilpasning til det aktuelle behov for offentlige ydelser nemlig have stor betydning. Hvis der fx pga. lovgivning sker et hurtigt og betydeligt fald i antallet af personer som modtager voksenuddannelse kan dette på kort sigt se ud som om det offentlige på dette område har haft en faldende produktivitet, idet input-resurser som fx bygninger og lærere tilpasser sig langsommere end produktionen dvs. antallet af elever. Ligeledes vil fx lavere klassekvotienter blive opgjort som et fald i produktiviteten, idet antal "elevtimer per lærer" bliver lavere. Det er også vigtigt at være opmærksom på at resultaterne for de nyeste år i nationalregnskabet er foreløbige og statistisk mere usikre. Endeligt er det også værd igen at bemærke fraværet af eksplicit kvalitetskorrektion og den dermed indbyggede usikkerhed angående kvalitetsudviklingen og dermed den reelle udvikling i produktiviteten.

Det offentlige forbrug

Med skiftet fra input- til output-metoden for offentlig individuel produktion og dermed også offentligt forbrug ændres en række analysemuligheder. Et af de markante analysetemaer, i debatten om den offentlige sektor, har i de senere år været real-væksten i det offentlige forbrug. I flere år har realvæksten i det offentlige forbrug været anvendt som målsætning i forbindelse med styring af de offentlige udgifter. Input-metoden har kunnet kaste lys over om dette mål blev opfyldt eller ej, idet det netop er mængden af ressourcer, tilført det offentlige, som måles, når den offentlige produktionsværdi beregnes i faste priser. Efter indførelsen af output-metoden kan nationalregnskabets tal for offentligt forbrug i faste priser ikke længere anvendes til at vurdere udviklingen i de reale ressourcer, som det offentlige anvender i produktionen. Resultaterne fra input-metoden vil imidlertid stadig blive beregnet og publiceret i Statistikbanken i tabellen NOF1.

Effekter på BNP og andre nøgletal

Den ny metode påvirker BNP, produktivitet, offentligt forbrug samt andre fastpris-nøgletal for økonomien i væsentlig grad, men kan teoretisk set ikke siges at påvirke nøgletallene i en bestemt retning. I perioden 2008-2011 har tendensen været, at mængdeudviklingen i den ikke-markedsmaessige del af økonomien har været undervurderet ved anvendelsen af input-metoden. I denne periode betyder indførelsen af output-metoden således, at den økonomiske vækst, økonomiens samlede produktivitet samt det offentlige forbrug revideres i opadgående retning. I perioden 2012-2013 viser de foreløbige beregninger derimod den modsatte tendens jf. tallene i NOF1-tabellen.

Den nye metode er beskrevet og analyseret indgående i publikationen "Offentlig produktion og produktivitet". Publikationen er gratis og kan hentes under fanen "Publikationer" på adressen <http://dst.dk/da/Statistik/emner/produktivitet-og-input-output>.