

Offentligt forbrugsskred skyldes krisen – ikke overforbrug

I regeringens 2015-plan er to målsætninger for det offentlige forbrug. Dels en absolut kroner og øre-målsætning, dels en relativ forbrugsmålsætning som måles i forhold til den generelle velferdsudvikling. Den første målsætning er på sporet. Faktisk bruges der 1 mia. kr. mindre end planlagt i 2015-planen i perioden 2007-2010. Men det offentlige forbrug målt som andel af BNP ligger i 2010 alligevel hele 28 mia. kr. over det planlagte. Det skyldes primært, at BNP er faldet kraftigt som følge af den økonomiske krise.

af chefanalytiker **Martin Madsen**

21. november 2009

Analysens hovedkonklusioner

- Realvæksten i det offentlige forbrug ligger ifølge Finansministeriet 1 mia. kr. lavere end målet i 2015-planen frem mod 2010. Der har således ikke været overforbrug i forhold til 2015-planen.
- På trods af at der ikke er tale om overforbrug, så er det offentlige forbrug målt i forhold til BNP overskredet med 1,6 pct. af BNP i 2010, svarende til 28 mia. kr.
- Den primære årsag til dette er krisen. Finansministeriet har nedjusteret det konjunkturrenede/strukturelle BNP i takt med, at krisen har bevirket et stort BNP-fald. At det strukturelle BNP falder i takt med, at det faktiske BNP falder viser, at krisen risikerer at bide sig fast i strukturerne. Finansministeriet har foretaget en meget stor nedrevision af sit strukturelle BNP sammenlignet med opgørelser fra De Økonomiske Vismænd og OECD.
- Endvidere har højere priser på det offentlige forbrug end lagt til grund i 2015-planen, løftet det nominelle offentlige forbrug med 8 mia. kr. mere end langt til grund i 2015-planen.
- Endelig er det historiske offentlige forbrugsniveau opjusteret svarende til 3 mia. kr., som er kommet efter offentliggørelsen af 2015-planen.

Kontakt

Chefanalytiker

Martin Madsen

Tlf. 33 55 77 18

Mobil 20 95 64 05

mm@ae.dk

Presseansvarlig

Janus Breck

Tlf. 33 55 77 25

Mobil 40 61 34 38

jb@ae.dk

Regeringens to målsætninger for det offentlige forbrug

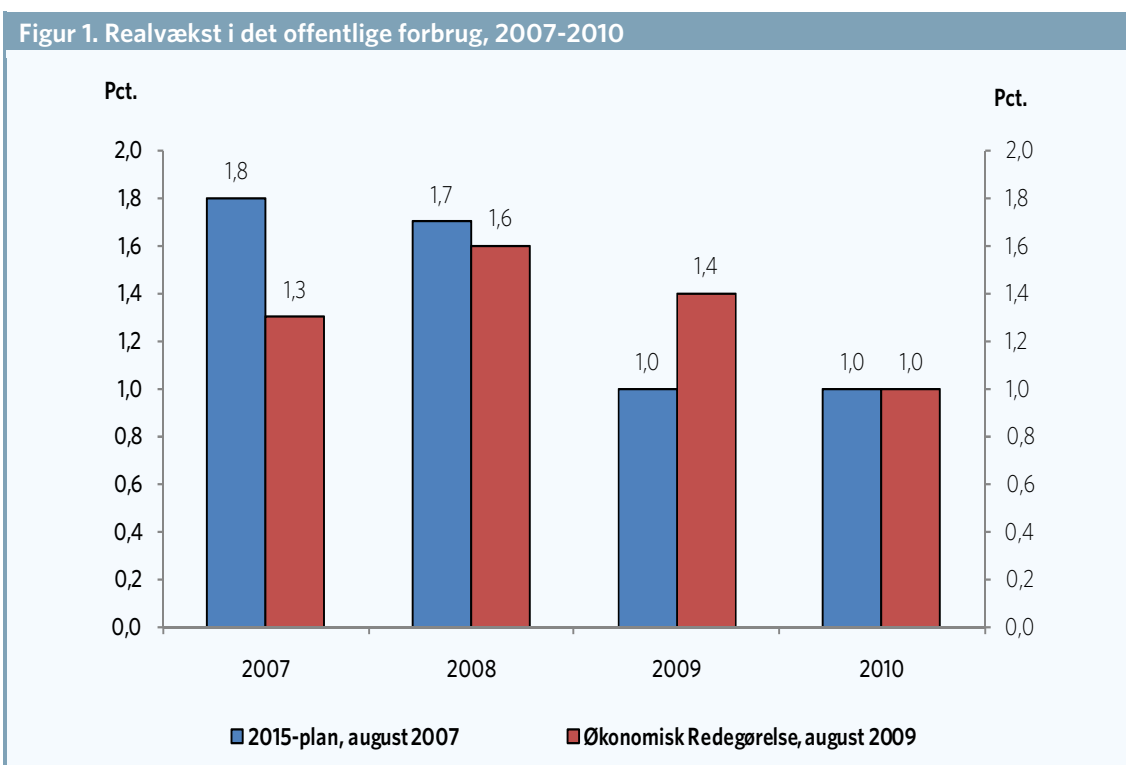
I regeringens 2015-plan er to målsætninger for det offentlige forbrug. Målsætningerne er følgende:

- Ressourcerne til offentlig service løftes (realt) med 7½ mia. kr. i 2008, 4½ mia. kr. om året i 2009-12 og 3½ mia. kr. i 2013-15.
- Udgifterne til offentlig service mv. kan vokse i takt med samfundsøkonomien. Udgifterne kan udgøre op til 26½ pct. af (konjunkturrenset) BNP i 2015.

De to målsætninger kan betegnes som henholdsvis et absolut mål og et relativt mål.

Der har ikke været offentligt overforbrug ift. 2015-planen - tværtimod

Ser man på den absolutte målsætning, viser figur 1, at realvæksten i 2007 og 2008 ligger under målsætningen, men over i 2009 og skønnes at ligge på linje med målsætningen i 2010. Samlet set har realvækstmålsætningen bidraget til, at det offentlige forbrug ligger 1 mia. kr. under det planlagte i 2015-planen. Målt på realvæksten har der således ikke været overforbrug i forhold til 2015-planen. Så frem mod 2010 er den absolutte målsætning mere end opfyldt.



Kilde: AE pba. af Danmarks Statistik og Finansministeriets Økonomiske Redegørelse, august 2009.

At den relative forbrugsmålsætning skrider skyldes især krisen

Men på trods af at der ikke er tale om overforbrug, så er den relative forbrugsmålsætning alligevel skredet, så det offentlige forbrug udgør 27,8 pct. af konjunkturrenset BNP i 2010, selvom det i 2015-planen er forventet at være 26,2 pct. af (Finansministeriets konjunkturrensede) BNP. Det er en overskridelse på 1,6 pct. af BNP i 2010, svarende til 28 mia. kr. Det fremgår af tabel 1, som viser en dekomponering af elementerne bag overskridelsen.

Som beskrevet ovenfor bidrager realvækstmålsætningen isoleret set til, at det offentlige forbrug er 1 mia. kr. under målsætning. Det fremgår af tabel 1.

Langt det største bidrag til at den offentlige forbrugsmålsætning overskrides - hele 18 mia. kr. - skyldes, at BNP (konjunkturrenser) er nedjusteret voldsomt.

En del af forklaringen skyldes at det konjunkturrenset BNP er blevet nedjusteret i takt med, at krisen har bevirket et stort BNP-fald. En nedrevision af potentielt BNP, i takt med at BNP falder, viser, at krisen risikerer at bide sig fast i strukturerne, men Finansministeriet ændrer dog sit strukturelle BNP mere ned end OECD og Vismændene. Det uddybes nedenfor.

Den anden del af forklaringen er, at Danmarks Statistik har nedrevideret BNP-niveauet historisk, dvs. reduceret nævneren i forbrugsmålsætningen. Det bevirker ikke en forværring af den finanspolitiske holdbar. En historisk nedrevision af BNP-niveauet øger nemlig både udgifternes og tilsvarende indtægternes andel af BNP og påvirker derved ikke den finanspolitiske holdbarhed. Pejlemærket for det offentlige forbrugs andel af BNP i 2015 bør opjusteres svarende til virkningen af BNP-korrekturen på 0,3 pct. af BNP ifølge Finansministeriet.

Endvidere er det historiske forbrugsniveau opjusteret svarende til 3 mia. kr., som er kommet efter offentliggørelsen af 2015-planen.

Endelige fremgår det af tabel 1, at højere lønstigninger end lagt til grund i 2015-planen har løftet det nominelle offentlige forbrug med 8 mia. kr. mere end langt til grund i 2015-planen.

Tabel 1. Dekomponering af overskridelsen af den relative offentlige forbrugsmålsætning i 2010

	Pct. af konjunkturrenset BNP	Mia. 2010-kr.
1. Finansministeriet skøn i 2015-plan, august 2007	26,2	462
2. Finansministeriet skøn i Økonomisk Redegørelse, august 2009	27,8	490
3. Offentligt forbrugsskred ift. 2015-plan (2-1)	1,6	28
Heraf bidrag fra:		
3.1 Nedjustering af realvæksten i det offentlige forbrug	-0,1	-1
3.2 Opjustering af det historiske niveau for det offentlige forbrug	0,2	3
3.3 Opjustering af den offentlige forbrugsdeflator (aflønning mv.)	0,5	8
3.4 Nedjustering af det strukturelle BNP-niveau (og dermed forbruget målt i pct. af BNP)	1,0	18

Kilde: AE pba. Danmarks Statistik, Finansministeriets 2015-plan (teknisk baggrundsrapport) samt Økonomisk Redegørelse august hhv. 2007 og 2009.

Stor nedrevision i Finansministeriets strukturelle BNP giver hop i servicemål

Finansministeriet har et væsentligt under halvt så stort outputgab (dvs. den procentuelle forskel med det faktiske real BNP-niveau og det strukturelle reale BNP-niveau), som Det De Økonomiske Vismænd og OECD skønner. Eller sagt på en anden måde: Finansministeriet har ikke kun nedjusteret sit faktiske BNP som følge af den økonomiske krisen, men har samtidig nedjusteret sit strukturelle BNP.

Det kan være meget belejligt for Finansministeriet af flere grunde.

For det første påvirker det målet for det offentlige forbrug, der er opgjøret som andel af det konjunkturresede/strukturelle BNP. Når nævneren i målsætningen falder, stiger forbrugets andel af BNP, hvilket umiddelbart kan give anledning til at sige, at der skal strammes op i forbruget (tælleren) for at undgå overskridelser. Anvender man eksempelvis De Økonomiske Vismænds og OECDs skøn for det strukturelle BNP, er overskridelsen 0,7-0,8 pct. af BNP mindre, svarende til 13-14 mia. kr. Det fremgår af tabel 2.

Tabel 2. Outputgab i 2010 og virkning på det offentlige forbrugs andel af konjunkturreset BNP

	Output gab	Pct. af konjunkturreset BNP
1. Finansministeriets output gab i Økonomisk Redegørelse, august 2009	-2,2	27,8
2. De Økonomiske Vismænds output gab i Dansk Økonomi, efterår 2009	-4,9	27,1
3. OECDs output gab	-5,2	27,0

Kilde: AE pba. Finansministeriet, Det Økonomiske Råd og OECD.

For det andet er det belejligt for Finansministeriet at nedjustere sit strukturelle BNP kraftigt og dermed få et lille outputgab, da outputgabets størrelse er centralt for, hvor meget finanspolitikken skal lempes. Finansministeriets relativt lille output gab betyder, at Finansministeriet vurderer krisen til at være mindre end bl.a. De Økonomiske Vismænd. Derfor vil Finansministeriets vurdering være mere tilbageholdende i forhold til at stimulere dansk økonomi i lyset af den økonomiske krise.

Vismændene har en tommelfingerregel i deres forårsrapport 2007, der hedder, at et output gab på minus 1 pct. tilsiger en stimulan på 0,25 pct.enheder målt på finanseffekten. Vismændene vil således alt andet lige vurdere, at stimuleringsbehovet er 0,75 pct.enheder større, end Finansministeriet vurderer, fordi de vurderer outputgabets størrelse forskelligt. Det svarer til, at De Økonomiske Vismænd mener, at de offentlige investeringer skal øges med 16-17 mia. kr. mere, end Finansministeriet vurderer.