

NULVÆKST I DET OFFENTLIGE FORBRUG ER GENNEMFØRT

Da VK-regeringen i 2010 lancerede den offentlige nulvækst, var der mange økonomer, der satte spørgsmålstegn ved, om det kunne realiseres. Den offentlige nulvækst forventedes at give en besparelse på 13,5 mia. kr. (2010-priser). Inden den offentlige nulvækst blev annonceret, blev der nemlig budgetteret med en vækst i det offentlige forbrug på godt 0,9 pct. i gennemsnit om året i årene 2011-2013. Ser man på nationalregnskabstallene, så udgør den gennemsnitlige realiserede årlige vækst i det offentlige forbrug -0,05 pct. i årene 2011-2013. Det svarer til, at budgetforbedringen bliver godt ½ mia. kr. (2010-priser) større end oprindeligt budgetteret. Når den offentlige nulvækst er realiseret, skal det formentlig ses i lyset af den sanktionsmekanisme, der blev indført i 2010, og som betyder, at kommunerne får bøder, hvis de overskrider budgetterne. Desuden er der mulighed for, at kommunerne er begyndt at høste nogle af de stordriftsfordele mv., der i princippet kan følge af kommunalreformen fra 2006, der bl.a. sammenlagde mindre kommuner til større kommuner. Derudover er der mulighed for, at kommunerne har vist en form for krisebevidsthed og dermed i højere grad har omprioriteret, effektiviseret mv.

VK-regeringen lancerede i begyndelsen af 2010 den såkaldte genopretningsplan, der havde til hensigt at forbedre de offentlige finanser, bl.a. fordi man forventede en EU-henstilling, der krævede konsolidering af de offentlige finanser på

Boks 1. Budgetforbedring ved offentlig nulvækst

"Den forudsatte nulvækst i det offentlige forbrug i 2011-13 indebærer en mindredgift på ca. 13½ mia. kr. i forhold til den ramme, som var indregnet i Konvergensprogrammet for 2008." jf. Konvergensprogram 2009, feb. 2010

1½ pct. af BNP fra 2010 til 2013. En væsentlig del af genopretningspakken var den såkaldte nulvækst i det offentlige forbrug, der skulle gælde i årene 2011-2013. Den offentlige nulvækst skulle give en budgetforbedring på 13½ mia. kr., da der tidligere blev budgetteret med en vækst i det offentlige forbrug på godt 0,9 pct. i gennemsnit i årene 2011-2013. Derudover planlagde man 0,8 pct. vækst i 2014 og 0,7 pct. vækst i 2015, jf. Konvergensprogram 2009 (fra februar 2010).

Da nulvæksten blev fremlagt, blev den kritiseret af mange økonomer, bl.a. fordi de ikke troede, at den kunne realiseres. Gennem mange år forinden havde det været erfaringen, at det offentlige forbrug steg hurtigere end budgetteret - og særlig i kommunerne. F.eks. udgjorde væksten i det offentlige forbrug 1,75 pct. årligt i perioden 2002-2009. Dette var højere end budgetteret.

Offentlig nulvækst realiseres i årene 2011-2013

Efterfølgende må man konstatere, at nulvæksten er blevet gennemført. I årene 2011-2013 var der en gennemsnitlig årlig vækst i det offentlige forbrug på -0,05 pct. (beregnet ud fra nationalregnskabet). Det svarer til, at budgetforbedringen bliver godt ½ mia. kr. større end oprindeligt budgetteret.

Boks 2. Om offentlig nulvækst

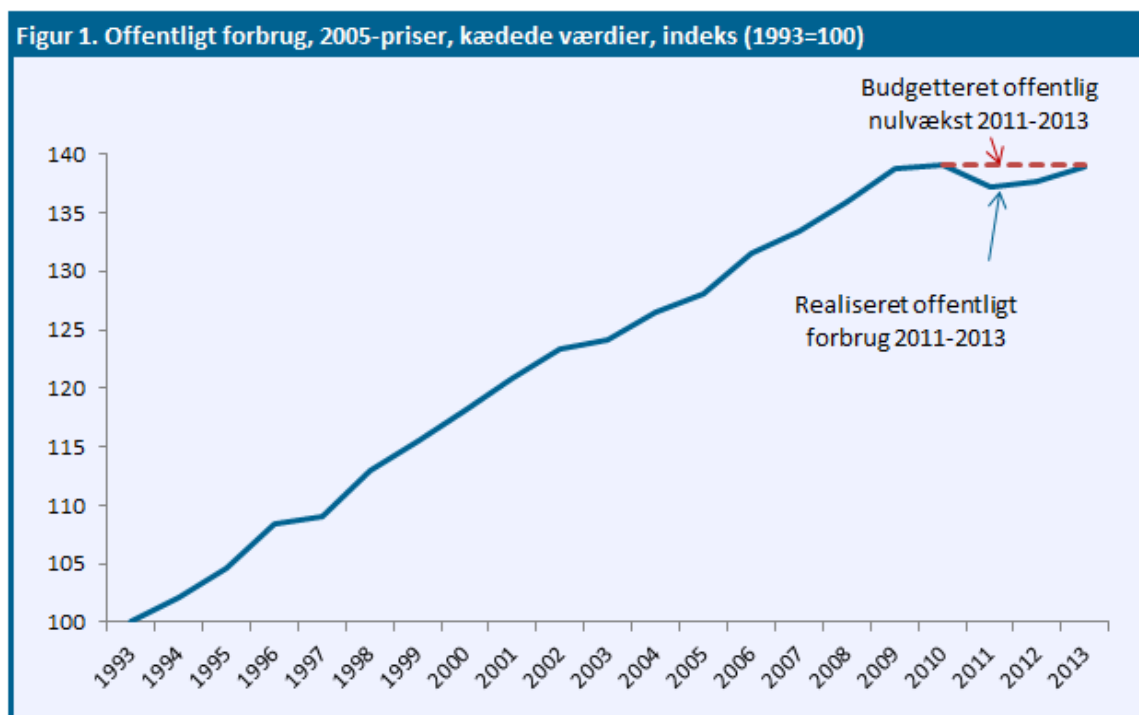
"Det offentlige forbrug består af udgifter til løn til offentligt ansatte og til køb af varer og tjenester i det private. Udgifterne til overførselsindkomst til 2,1 millioner personer på overførselsindkomst tæller ikke med i det offentlige forbrug. Ved (real) offentlig nulvækst reguleres lønrammen med lønstigningerne og vare- og tjenesterammen reguleres med priserne. Ved real nulvækst i det offentlige forbrug sker der en stigning i de nominelle udgifter. Det offentlige forbrug udgør i 2014 537,9 mia. kr." jf. Økonomisk Redegørelse december 2013.

Thorning ønskede lavere offentligt forbrug end Løkke i 2012

I august 2011 fremlagde Løkke-regeringen finanslovsforslaget for 2012. Det budgetterede med et offentligt forbrug på 529,2 mia. kr. i 2012¹. Da Thorning-regeringen i december 2011 fremlagde sit finanslovsforslag for 2012, blev der budgetteret med et offentligt forbrug på 527,6 mia. kr.² Thorning-regeringen lagde således op til et offentligt forbrug, der var 1,6 mia. kr. lavere i 2012, end hvad Løkke-regeringen lagde op til (jf. bilag til notat). Det bemærkes, at væksten i det offentlige forbrug i 2011 udgjorde -1,4 pct., mens væksten i årene 2012 og 2013 udgjorde 0,4 hhv. 0,9 pct. Samlet set svarer det til en gennemsnitlig årlig vækst på -0,05 pct. Væksten i det offentlige forbrug blev således i 2011 lavere end budgetteret, og derfor er det naturligt, at der var positive vækstrater i det offentlige forbrug i 2012 og 2013 (mindre-forbruget i 2011 kompenseres via større forbrug i 2012 og 2013). Man må generelt forvente, at når der budgetteres med en gennemsnitlig vækstrate i det offentlige forbrug over nogle år, er der nogle afvigelse i de enkelte år, og derfor må målsætningens opfyldelse vurderes ud fra et gennemsnit over årene. Bundlinjen er, at det offentlige forbrug i faste priser er lidt lavere i 2013 end i 2010.

Væksten i det offentlige forbrug i perioden 2011-2015

For perioden 2011-2015 forventede VK-regeringen i sit konvergensprogram en årlig gennemsnitlig vækst i det offentlige forbrug på 0,3 pct. Sammenholdes skønnet for 2014 og 2015 i Økonomisk Redegørelse december 2013 med tal fra Nationalregnskabet for årene 2010-2013, er forventningen for samme periode en gennemsnitlig årlig vækst på 0,4 pct. Det er efter, at man har opjusteret forbrugsvæksten i 2014 fra 0,5 pct. til 1,5 pct. (fordi der i 2013 forventes et mindre-forbrug på ca. 5 mia. kr. i forhold til august-vurderingen, som man ønsker at anvende i 2014). Hvis man ikke opjusterer væksten i det offentlige forbrug i 2014 fra 0,5 til 1,5 pct., bliver den gennemsnitlige årlige vækst i det offentlige forbrug på knap 0,2 pct. i årene 2011-2015.



Kilde: Danmarks Statistik sam egne beregninger

Årsager til overholdelse af nulvækst-målsætning

¹ Økonomisk redegørelse august 2011, Løkke-regeringens sidste finanslovsforslag.

² Økonomisk redegørelse december 2011, Thorning-regeringens finanslovsforslag.

Når den offentlige nulvækst er realiseret, skal det formentlig ses i lyset af den sanktionsmekanisme, der blev indført i 2010, og som betyder, at kommunerne får bøder, hvis de overskrider budgetterne. Desuden er der mulighed for, at kommunerne er begyndt at høste nogle af de stordriftsfordele mv., der i princippet kan følge af kommunalreformen fra 2006, som bl.a. sammenlagde mindre kommuner til større kommuner. Desuden er der mulighed for, at kommunerne har vist en form for krisebevidsthed og dermed i højere grad har omprioriteret, effektiviseret, mv.

Boks 3. Nye styringsmekanismer med Aftale om kommunernes økonomi for 2011

"Med henblik på at understøtte målsætningen om at holde det offentlige forbrug i ro, er der indført mekanismer, der styrker udgiftsstyringen i kommuner og regioner. Mekanismerne virker først fra og med budgettet for 2011. [...] For kommunerne indebærer mekanismerne,

- at bloktilskuddet til kommuner kan skæres med op til 3 mia. kr. årligt, hvis de faktiske udgifter eller de budgetterede udgifter stiger mere end det, som er aftalt.
- en skærpelse af sanktionen overfor de kommuner, der sætter skatten op i en situation, hvor kommunerne under ét ikke lever op til aftalen om den kommunale beskatning.

Desuden vil en modregning af en eventuel budgetoverskridelse i kommunerne i 2011 for 60 pct.'s vedkommende ske individuelt overfor de kommuner, der bruger mere end budgetteret, mens resten sker kollektivt.

Endelig skal kommunerne udarbejde politisk godkendte halvårsregnskaber for at styrke økonomistyringen og budgetopfølgningen i den enkelte kommune. Sammen med det betingede bloktilskud skal halvårsregnskaberne understøtte kommunernes samarbejde om at overholde de aftalte rammer i både budgetter og regnskaber." jf. Økonomisk Redegørelse December 2010

Appendix

Gennemsnitlig årlig real vækstrate i offentligt forbrug, 2011-2015			
	<i>NR & ØR for 2014-15</i>	<i>NR med lavere vækst i 2014</i>	<i>Konvergens- program 2009</i>
2011	-1,4	-1,4	0,0
2012	0,4	0,4	0,0
2013	0,9	0,9	0,0
2014	1,5	0,5	0,8
2015	0,6	0,6	0,7
Gns.	0,40	0,20	0,30

Kilde: Danmarks Statistik & Konvergensprogram 2009(fra feb. 2010)

Det offentlige forbrugs andel af BNP voksede fra 25,7 pct. i 2001 til historisk høje 29,8 pct. i 2009. I 2013 udgjorde det offentlige forbrug 28,2 pct. af BNP, en andel der forventes at falde yderligere til 27,9 pct. i 2015.

Citater om nulvækst

Berlingske, 1. september 2010:

»Et års afvigelse betyder ikke så meget for holdbarheden, men det sætter spørgsmålstegn ved hele strategien med at have et væsentligt element, der går ud på, at den offentlige udgiftsvækst skal holdes på nul. Allerede inden genopretningspakken var resultatlisten ikke god. Hvis det her er tegn på, at sådan bliver det ved med at være, så peger det på et problem og stiller et troværdighedsspørgsmål til planen,« siger Torben M. Andersen.

Ritzau (citathistorie fra Politiken), 23. september 2010:

»Der skal et mirakel til, hvis regeringens mål om nulvækst i år skal nås. Det er decideret urealistisk« siger tidligere vismand Jan Rose Skaksen, professor ved Handelshøjskolen i København, CBS.

Berlingske, 24. september 2010:

»Det vil sige, at vi skal have barske nedskæringer i andet halvår for at få det her til at hænge sammen. Det er en utrolig svær situation, fordi væksten ligger langt over det, som den skal. Det ser ikke godt ud, for det er helt afgørende for deres plan, at de kan holde styr på de offentlige udgifter,« siger Bo Sandemann.

Bilag.

Økonomisk redegørelse august 2011.

Tabel B.1
Efterspørgsel, import og produktion

	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
	Mia. kr.			Mængder pct.			Priser pct.		
Privat forbrug	853,1	880,0	917,3	2,3	0,3	2,4	2,5	2,8	1,8
Offentligt forbrug ¹⁾	511,7	517,5	529,2	0,7	0,1	0,4	2,4	1,0	1,9
Offentlige investeringer	37,9	41,3	40,0	6,9	7,3	-4,7	3,8	1,6	1,6
Boliginvesteringer	74,3	80,8	84,9	-9,0	7,0	3,0	0,6	1,6	2,0
Faste erhvervsinvesteringer	179,7	181,9	199,4	-2,8	-0,1	6,6	-1,9	1,3	2,9
I alt indenlandsk efterspørgsel ekskl. lagerændringer	1.656,9	1.700,6	1.771,2	0,8	0,7	2,1	1,9	1,9	2,0
Lagerændringer ²⁾	-6,3	-5,3	-2,9	0,9	0,1	0,1			
I alt indenlandsk efterspørgsel	1.650,5	1.695,3	1.768,3	1,7	0,7	2,3	1,9	2,0	2,0
Eksporert af varer og tjenester	882,8	953,5	1.006,7	3,8	5,7	3,6	7,2	2,2	1,9
Samlet efterspørgsel	2.533,3	2.648,7	2.775,1	2,4	2,5	2,8	3,7	2,0	2,0
Import af varer og tjenester	790,6	861,6	919,5	3,9	5,0	4,8	4,3	3,8	1,8
Bruttonationalprodukt	1.742,7	1.787,1	1.855,6	1,7	1,3	1,8	3,4	1,2	2,0
Produktskatter, netto	244,3	254,0	264,0						
Bruttoværditilvækst	1.498,4	1.533,2	1.591,6	1,5	1,3	1,7	3,7	1,0	2,0
Heraf i private byerhverv ³⁾	925,5	954,7	1.000,4	1,9	2,2	2,7	-0,4	0,9	2,0

Anm.: Opdelingen i mængde- og priskomponenter er foretaget på grundlag af en fastprisberegning i foregående års priser. Tallene angiver den procentvise stigning i forhold til året før.

- 1) I den mængdemæssige opgørelse af det offentlige forbrug er beskæftigelsen baseret på antallet af udførte arbejdstimer.
- 2) Mængdestørrelserne angiver lagerinvesteringernes bidrag til BNP-væksten.
- 3) Ekskl. boligbenyttelse og søtransport.

Kilde: ADAM og egne beregninger.

Økonomisk redegørelse december 2011.

Tabel B.1
Efterspørgsel, import og produktion

	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
	Mia. kr.			Mængder pct.			Priser pct.		
Privat forbrug	868,0	891,6	924,6	-0,8	0,8	2,0	2,8	1,9	1,6
Offentligt forbrug ¹⁾	515,0	527,6	537,4	-0,1	0,6	0,3	1,1	1,8	1,6
Offentlige investeringer	39,6	47,2	36,3	3,5	17,2	-24,2	1,6	1,6	1,6
Boliginvesteringer	77,2	77,9	81,7	9,9	1,0	3,0	-5,7	-0,1	1,8
Faste erhvervsinvesteringer	182,8	190,8	206,1	-5,1	2,6	6,6	-0,1	1,8	1,3
I alt indenlandsk efterspørgsel ekskl. lagerændringer	1.682,6	1.735,1	1.786,1	-0,5	1,3	1,3	1,5	1,7	1,6
Lagerændringer ²⁾	6,1	5,7	7,4	0,5	0,0	0,0			
I alt indenlandsk efterspørgsel	1.688,7	1.740,8	1.793,5	0,0	1,3	1,4	1,6	1,8	1,6
Eksporert af varer og tjenester	963,3	992,1	1.030,0	7,1	1,9	3,2	1,8	1,1	0,6
Samlet efterspørgsel	2.652,0	2.732,8	2.823,4	2,5	1,5	2,1	1,7	1,5	1,2
Import af varer og tjenester	864,2	898,1	937,2	5,7	2,5	3,5	3,4	1,4	0,9
Bruttonationalprodukt	1.787,9	1.834,7	1.886,3	1,0	1,0	1,4	0,8	1,6	1,4
Produktskatter, netto	249,9	259,4	268,9						
Bruttoværditilvækst	1.537,9	1.575,4	1.617,3	1,3	0,9	1,4	0,5	1,5	1,2
Heraf i private byerhverv ³⁾	970,3	998,7	1.030,1	2,4	1,5	2,2	1,6	1,4	0,9

Anm.: Opdelingen i mængde- og priskomponenter er foretaget på grundlag af en fastprisberegning i foregående års priser. Tallene angiver den procentvise stigning i forhold til året før.

- 1) I den mængdemæssige opgørelse af det offentlige forbrug er beskæftigelsen baseret på antallet af udførte arbejdstimer.
- 2) Mængdestørrelserne angiver lagerinvesteringernes bidrag til BNP-væksten.
- 3) Ekskl. boligbenyttelse og søtransport.

Kilde: ADAM og egne beregninger.