

Udviklingen i den offentlige sektor siden 1970

Af Preben Etwil

I. Den offentlige sektors størrelse

Når størrelsen af den offentlige sektor vurderes, er det nærliggende at bruge antallet af beskæftigede i den offentlige sektor som målestok.

I nedenstående tabel er erhvervene fordelt efter om de producerer varer eller tjenesteydelser.

Tabel 1.

Antal beskæftigede fordelt på erhverv 1971-1993

	1971	1975	1980	1985	1990	1993
Antal beskæftigede	2 298	2 338	2 442	2 532	2 564	2 502
	i tusinder					
	pct. af offentlige beskæftigede					
Beskæftigede i alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Vareproducerende erhverv	44,8	40,1	36,4	35,0	32,9	31,4
Tjenesteydende erhverv	55,2	59,9	63,6	65,0	67,1	68,6
heraf offentlig sektor	18,7	23,6	28,3	29,7	30,4	32,1
	1971 = 100					
Beskæftigede i alt	100,0	106,3	106,3	110,2	111,6	108,9
Vareproducerende erhverv	100,0	91,0	86,4	86,1	82,0	76,2
Tjenesteydende erhverv	100,0	110,4	122,4	129,7	135,6	135,4
heraf offentlig sektor	100,0	160,9	160,9	175,1	181,6	187,1

Stigende antal offentligt ansatte

Det fremgår, at de vareproducerende erhverv beskæftigelsesmæssigt er gået tilbage i forhold til de tjenesteydende erhverv. De vareproducerende erhvervs beskæftigelse er 23,8 pct. lavere i 1993 end i 1971. Denne udvikling har betydet, at de vareproducerende erhvervs beskæftigelsesandel er faldet fra 44,8 pct. i 1971 til 31,4 pct. i 1993. Tilsvarende er der sket en stigning i de tjenesteydende erhvervs beskæftigelse, hvoraf en væsentlig - og kraftigt stigende - andel har været offentlige tjenesteydelser. Tabel 1 viser, at tilvæksten af offentlige job i slutningen af perioden har været stærkt aftagende. Det samlede billede er, at den offentlige beskæftigelsesandel er steget fra 18,7 pct. i 1971 til 32,1 pct. i 1993.

Udover arbejdskraft, der dominerer i den offentlige sektor, forbruges naturligvis fast realkapital og rå- og hjælpstoffer til at frembringe offentlige tjenesteydelser.

I tabel 2 er den offentlige sektors reale aktiviteter (forbrug + faste bruttoinvesteringer) sat i forhold til den samlede økonomis produktionsresultat BNP. Ved reale aktiviteter forstås alle de transaktioner det offentlige selv gennemfører dvs. egen produktion, salg mv. De reale aktiviteter dækker derfor over den offentlige sektors brug af personale og materialer til fremstilling af sundhedstjenester, undervisning, daginstitutionspladser osv.

Tabel 2.

Den offentlige sektors reale aktiviteter 1971-1993

	1971	1975	1980	1985	1990	1993
Den offentlige sektors reale aktiviteter	26,0	28,4	30,1	27,6	27,3	28,4
	pct. af BNP					
	1971 = 100					
Indeks for den offentlige sektors reale aktiviteter i faste priser	100,0	113,5	137,0	142,5	145,4	154,1
Indeks for BNP i faste priser	100,0	107,4	121,5	138,5	141,1	154,2

De reale aktiviteter stabiliseres, men indkomstoverførslerne vokser fortsat

Det fremgår af tabel 2, at mellem 26 og 30 pct. af bruttonationalproduktet anvendes til den offentlige sektors reale aktiviteter. Udover udgifter til de reale aktiviteter afholder den offentlige sektor omfattende udgifter til indkomstoverførsler i form af renter, subsidier (tilskud til erhverv), folkepension, arbejdsløshedsunderstøttelse, sygedagpenge osv. Indkomstoverførslerne lægger ikke beslag på produktionsresultatet, men omfordeler det. I perioden 1980-85 er der sket en bemærkelsesværdig udvikling, som ikke umiddelbart fremgår af tabellen. Fra 1971 er de offentlige reale aktiviteter steget og steget fra år til år; i 1982 toppede udviklingen og blev derefter vendt til et relativt fald, således at den offentlige sektors andel af BNP var relativt mindre i 1990 end i 1980. I perioden fra og med 1990 er der tale om beskedne stigninger i de relative andele.

Mindst to faser

I tabel 2 vises udviklingen i form af et indeks for både offentlige reale aktiviteter og BNP i faste priser. Udviklingen kan deles op i mindst to faser. Væksten i den offentlige sektor var i perioden 1971-1980 stærkere end i den samlede økonomi. Derimod var væksten i den samlede økonomi i perioden 1980-1993 noget stærkere end i den offentlige sektor. I 1993 var BNP i faste priser 27 pct. større end i 1980. Samtidig var den offentlige sektors reale aktiviteter steget 12 pct. - heraf kan halvdelen af væksten henføres til 1992 og 1993.

2. Fordeling af produktionen

Det bør fremhæves, at afgrænsningen mellem den private og offentlige sektor ikke er den samme som mellem de private og offentlige virksomheders produktion.

Offentlige virksomheder producerer også markeds-mæssige tjenester

Offentlige virksomheder kan fx udmærket producere markeds-mæssige ydelser - dvs. en produktion der ligger i den private sektor. Dette er tilfældet med DSB, P&T, kommunale varmeværker osv. Ligeledes kan private virksomheders produktion være en del af den offentlige sektors konsum. Dette gælder bl.a. lægeydelser betalt af sygesikringen.

Afgrænsningen mellem den private og offentlige sektor går ikke på ejer- eller kontrolforhold; men på om der produceres markeds-mæssige eller ikke-markeds-mæssige ydelser.

Tabel 3 belyser denne problemstilling for året 1993.

Tabel 3.

Offentlig og privat produktion 1993

Produktion stillet til rådighed gennem den	Private Sektor	Offentlige Sektor	I alt
Produceret i:			
I alt	500	258 ³	758 ⁴
Offentlige institutioner og virksomheder	43 ¹	174 ²	217
Private virksomheder	457	84	541
	pct.		
Produceret i alt	100	100	100
Produceret af offentlige institutioner og virksomheder	9	67	29
Produceret af private virksomheder	91	33	71
Total produktion	66	34	100
Fordeling af offentlig produktion	20	80	100
Fordeling af privat produktion	84	16	100

¹ Skøn over værditilvækst i den offentlige del af selskabssektoren

² Den offentlige sektors værditilvækst.

³ Den offentlige sektors produktionsværdi

⁴ BNP i basispriser

De øvrige poster er beregnet residualt

Offentlige finanser

Offentlige institutioner køber også fra den private sektor

I 1993 var den samlede værditilvækst 758 mia. kr. Ved værditilvækst forstås værdien af den samlede produktion fratrukket værdien af de rå- og hjælpestoffer, der medgår til produktionen. Den offentlige sektor lagde heraf beslag på 258 mia. kr. til offentlige aktiviteter. Dette svarer til, at 34 pct. af produktionsresultatet gik til offentlige aktiviteter. Det er dog vigtigt at bemærke, at 84 mia. kr. af de 258 mia. kr. blev produceret i private virksomheder. Det gælder bl.a. lægeydelser via sygesikringen, husleje, varekøb til mad og brændsel og inventar til institutioner osv. osv. Med andre ord anvendes 33 pct. af de offentlige aktivitetsudgifter til køb i den private sektor. Offentlige institutioner frembringer således »kun« 67 pct. af de samlede offentlige aktiviteter. Hvad er et bibliotek uden bøger, eller et hospital uden senge? Der er et samspil mellem offentlig og privat produktion inden for den offentlige sektor. Og det er der også i den private sektor. Hovedparten af den private sektors produktion udføres af private virksomheder, men 9 pct. af den private sektors produktion er fremstillet i offentligt ejede eller offentligt kontrollerede virksomheder. Det gælder fx inden for offentlige forsyningsvirksomheder så som transport, renovation, el-, gas- og varme o.l.

Tabel 3 viser, at de offentligt ejede institutioner og virksomheder leverer 80 pct. af deres samlede produktion til den offentlige sektor og 20 pct. til den private sektor. De privat ejede virksomheder leverer 16 pct. af deres produktionsresultat til den offentlige sektor, medens 84 pct. af deres produktion anvendes i den private sektor.

3. Omfordeling af indkomster

Omfordeling af forbrugsmuligheder

En omfordeling af forbrugsmulighederne mellem befolkningsgrupperne er et væsentligt led i den økonomiske politik. I de seneste 25 år er indkomstoverførslerne steget stærkere end de øvrige udgiftskategorier i den offentlige sektor. De stigende offentlige udgifter til indkomstoverførsler kan tages som et udtryk for en fordelingsmæssig politisk ambition.

Der er dog ofte rejst tvivl om omfordelingens effekt. Forbrugsundersøgelserne kan bl.a. belyse dette.

Flere muligheder for omfordeling

I princippet har det offentlige tre forskellige muligheder for at gennemføre en omfordeling af forbrugsmulighederne. Dette kan ske ved hjælp af:

- skatter og afgifter
- indkomstoverførsler
- indirekte overførsler (tilskud).

Tabel 4 viser omfordelingen i 1987. For husstande med en indkomst på under 200.000 kr., er deres ydelser til det offentlige lavere end de ydelser, de modtager fra det offentlige. For denne gruppe, der omfatter omkring 1 mio. husstande, er der tale om, at deres forbrugsmuligheder som helhed er større, end det deres indkomst direkte kan købe.

Der sker en reel omfordeling via den offentlige sektor

Husstande med en indkomst på over 200.000 kr., i alt omkring 1,2 mio. husstande, bidrager netto til omfordelingen. Statistikken antyder, at der faktisk sker en omfordeling fra de højere til de lavere indkomster. Spørgsmålet er så, om nettoomfordelingen er tilstrækkelig i forhold til den samlede omfordeling. Problemet er i sidste ende politisk.

Tabel 4.

Omfordeling via den offentlige sektor

	Samlet husstandsindkomst				
	Under 100 000	100 000- 199 999	200 000- 299 999	300 000- 399 999	400 000 kr og derover
	kr. pr. husstand				
Borgernes ydelse til det offentlige	22 136	65 582	111 272	153 034	232 130
Direkte skatter	7 925	42 919	77 226	106 474	172 121
Indirekte skatter	14 211	22 663	34 046	46 560	60 009
Det offentlige modydelse til borgerne	72 906	68 827	61 876	66 729	64 116
Indkomstoverførsler	51 300	48 671	35 273	26 501	17 314
Udvalgte tilskud	21 606	20 156	26 603	40 228	46 802
Nettooverførsel	50 770	3 245	- 49 396	- 86 305	- 168 014
	i tusinder				
Antal husstande	469	518	436	417	363

4. Stabilisering af økonomien

Stabiliseringspolitiske målsætninger

Den stabiliseringspolitiske hovedmålsætning underopdeles ofte i en række delmålsætninger. De delmål, der nævnes hyppigst, er:

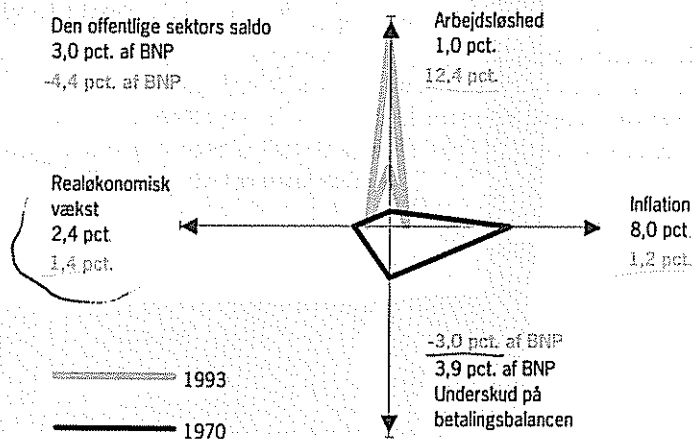
- fuld beskæftigelse
- stabile priser
- betalingsbalanceligevægt
- økonomisk vækst.

Det har erfaringsmæssigt vist sig vanskeligt på samme tid at virkeliggøre en tilfredsstillende målopfyldelse på alle fire felter:

Figur 1 viser, hvorledes de stabiliseringspolitiske mål er ændret siden 1970. Der er i dag tale om et helt andet økonomisk samfund end dengang.

Figur 1.

Stabiliseringspolitiske mål 1970-1993



Målsætninger skifter over tid

I begyndelsen af 1970'erne - før oliekriserne - var inflationen høj. Den realøkonomiske vækst var stærk og derfor var arbejdsløsheden beskedent. Der var et betragteligt underskud på betalingsbalancens løbende poster.

I begyndelsen af 1990'erne er inflationen lav. Den realøkonomiske vækst er svag, og derfor er arbejdsløsheden høj. Samtidig er der overskud på betalingsbalancens løbende poster.

Offentlige finanser

Den offentlige sektors rolle i denne udvikling kan være svær at indkredse. Det kan konstateres, at der var overskud på de offentlige finanser i begyndelsen af 1970'erne, medens dette er vendt til et underskud i 1990'erne. Om der er en påviselig sammenhæng mellem den offentlige sektors udvikling og den øvrige økonomi, vil blive undersøgt i det følgende.

Politisk interesse

Den stabiliseringspolitiske målsætning, påkalder sig stor politisk interesse. Målsætningen er nemlig foruden at være økonomisk forankret også politisk begrundet. Det betyder, at en vis økonomisk irrationalitet kan forventes, samtidig med at prioriteringen af målene er påvirkelige af partipolitiske og interesseorganisatoriske strømninger.

5. Opgaver og byrder

Opgave og byrde

Der er en omfattende arbejdsdeling inden for den offentlige sektor begrundet i nogle grundlæggende principper for offentlig aktivitet:

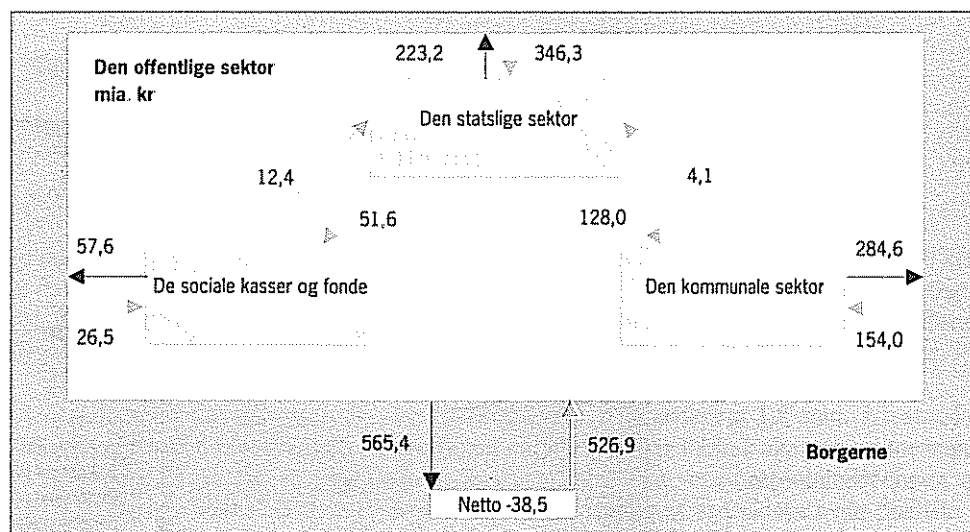
- den offentlige sektors **opgaveløsning** skal ske så tæt på borgerne som muligt
- den offentlige sektors finansiering - **byrdefordelingen** - skal være et fælles anliggende.

Der sker store interne overførsler mellem de offentlige delsektorer

Det ideelle mål er, at det offentlige serviceniveau over for borgerne og borgernes skatteprocent følges ad. Hvis kommunernes skatteprocent skal have sammenhæng med kommunernes serviceniveau, må forskelle i statsligt bestemte udgifter til fx uddannelsesmæssige og sociale formål neutraliseres. Det er ikke rimeligt, at en kommune med særlig mange ældre må holde en høj skatteprocent på grund af det relativt lave skattegrundlag, pensionister traditionelt giver samtidig med, at den har store udgifter til folkepension, som den lovpligtigt skal udbetale. For at sikre en rimelig sammenhæng mellem opgave og byrde, sker der store overførsler mellem de offentlige delsektorer.

Figur 2.

Offentlige udgifter og indtægter samt interne overførsler 1993



Figur 2 viser hovedstrømmene mellem de offentlige sektorer i 1993. Staten overførte 128,0 mia. kr. af i alt 402,8 mia. kr. til den kommunale sektor. Det svarer til, at overførslerne til kommunerne udgjorde 32 pct. af de samlede statslige udgifter. Ligeledes overførte staten 51,6 mia. kr. til de sociale kasser og fonde. Samlet gik 45 pct. af statens udgifter til overførsler til andre offentlige delsektorer. Dette betyder, at kun 55 pct. af statens samlede udgifter gik direkte til borgerne.

Tilsvarende fremgår det af figur 2, at 45 pct. af kommunernes indtægter på i alt 282,0 mia. kr. (154,0 + 128,0) stammer fra statslige overførsler. Dette betyder, at kun 55 pct. af kommunernes indtægter kommer direkte fra kommunernes »egne borgere«. Det må dog understreges, at kommunernes »egne borgere« naturligvis bidrager til statens indtægter, hvilket i sidste ende betyder, at den geografiske omfordeling ikke er så kraftig som antydnet i figuren. Omfordelingen mellem kommunerne (de kommunale udligningsordninger) fremgår ikke af figuren.

Tabel 5 viser hovedtallene fra figur 2 suppleret med tal for 1972. Det fremgår af tabel 5, at kommunernes andel af egne indtægter er steget fra 50 pct. i 1972 til 55 pct. i 1993. Bag denne udvikling ligger sandsynligvis det politiske ønske at synliggøre sammenhængen mellem udgifter og indtægter over for borgerne. Grunden til, at dette ikke er sket fuldt ud, skal måske findes i den fordelingspolitiske målsætning.

Tabel 5.

Den offentlige sektors direkte, overførte og samlede udgifter og indtægter

	1972				1993			
	Stat	Fonde	Kommuner	Den offentlige sektor	Stat	Fonde	Kommuner	Den offentlige sektor
Direkte indtægter hos borgerne	48,8	2,9	19,3	71,0	346,3	26,5	154,0	526,9
Direkte udgifter til borgerne	23,9	3,9	36,8	64,6	223,2	57,6	284,6	565,4
Direkte balance over for borgerne	24,9	- 1,0	- 17,5	6,4	123,1	- 31,1	- 130,6	- 38,5
Overførte indtægter	0,5	1,9	19,6	22,0	16,5	51,6	128,0	196,1
Overførte udgifter	21,3	0,3	0,4	22,0	179,6	12,4	4,1	196,1
Samlede indtægter	49,3	4,8	38,9	93,0	362,8	78,1	282,0	723,0
Samlede udgifter	45,2	4,2	37,2	86,6	402,8	70,0	288,7	761,5
Nettofordringsbalance	4,1	0,6	1,7	6,4	- 40,0	8,1	- 6,7	- 38,5
Andelen af indtægter, der kommer direkte fra borgerne	99	60	50		95	34	55	
Andelen af udgifter, der direkte går til borgerne	53	93	99		55	82	99	

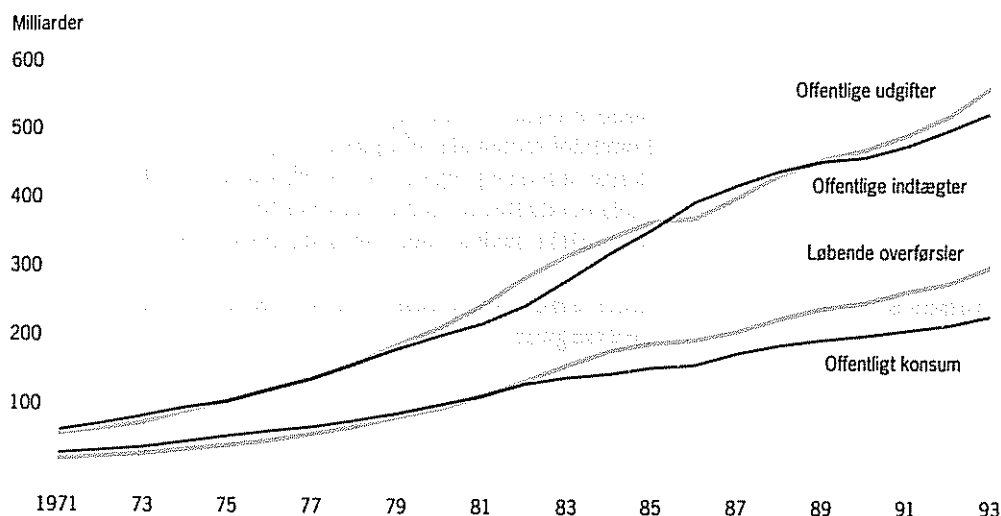
Det markante skift, der er sket i de sociale kasser og fondes egne indtægter direkte fra borgerne (fra 60 til 34 pct.), kan henføres til indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget (AMBI'en) i 1988, som pålagde arbejdsgiverne at betale et generelt statsligt bidrag, mod at de blev fritaget for at betale en række lønmodtagerafhængige bidrag til de sociale kasser og fonde. Dermed faldt arbejdsgiverandelen væk, og blev erstattet af statslige overførsler. I 1992 blev AMBI'en erstattet af en generel momsforhøjelse, hvilket ikke har ændret størrelsen af arbejdsgiverens indbetaling til de sociale kasser og fonde.

Offentlige finanser

6. Udgifter og indtægter 1971-1993

Figur 3.

Den offentlige sektors udgifter, indtægter, konsum og løbende overførsler 1971-1993



Offentlige over- og underskud er konjunkturafhængige

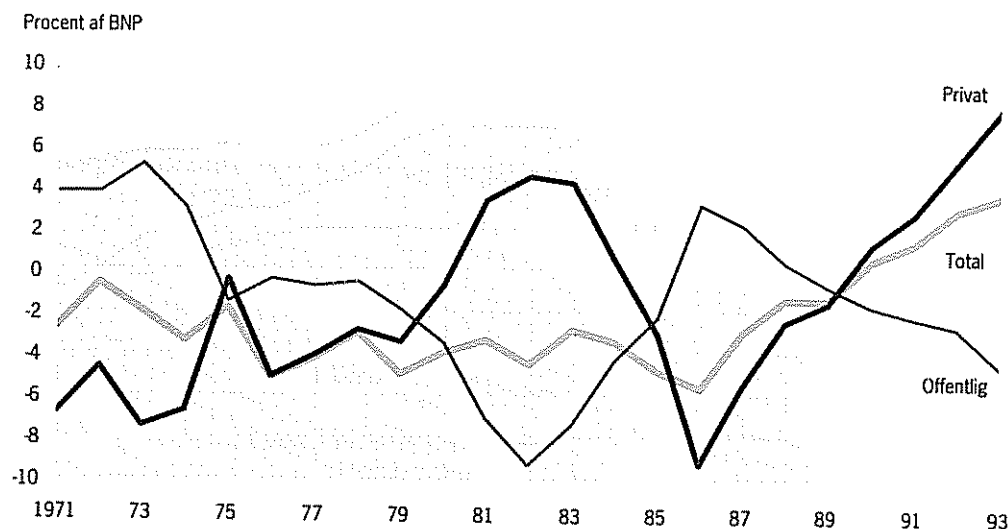
Figur 3 viser udviklingen i den offentlige sektors indtægter og udgifter i perioden 1971-1993. Det interessante ved udviklingen er ikke beløbenes absolutte størrelse; men det forhold, at der er perioder, hvor indtægterne er større end udgifterne, og perioder, hvor udgifterne er større end indtægterne. Perioder med offentligt overskud (positiv nettofordringserhvervelse) var 1971-1974 og 1986-1988. De øvrige perioder var kendetegnet af større eller mindre underskud på de offentlige finanser (negativ nettofordringserhvervelse). I de to perioder med overskud på de offentlige finanser var der generelt en meget høj aktivitet i den øvrige del af økonomien. Dette leder hen til den konklusion, at de bagvedliggende kræfter ved et over- eller underskud på de offentlige finanser i høj grad er konjunkturafhængige. Politikken er så at sige afledt af konjunkturudviklingen. Finanspolitikken har dermed et ret begrænset spillerum, hvis der skal tages hensyn til økonomiens ydre og indre balanceproblemer (betalingsbalance og arbejdsløshed).

Udviklingen i nettofordrings- erhvervelsen

Figur 4 viser både konjunkturafhængigheden og økonomiens »forbundne kar« - sammenhængen mellem betalingsbalancen og den private og offentlige sektors nettofordringserhvervelse. Summen af den private sektors, den offentlige sektors og udlandets fordringsbalance er lig med nul. Derfor er summen af den private og den offentlige sektors nettofordringserhvervelse lig med underskuddet/overskuddet på udlandets nettofordringserhvervelse, hvilket stort set er identisk med betalingsbalancens løbende poster.

Figur 4.

Udviklingen i nettofordringserhvervelse 1971-1993



Figur 4 viser, at udviklingen i den private og den offentlige sektors nettofordrings-
erhvervelse forløber i modfase. Årsagen er, at den generelle konjunkturudvikling påvirker
den offentlige og private økonomi i hver sin retning.

Privat og offentlig nettofordrings- erhvervelse bevæger sig i modfase

I opgangstider stiger indkomster, forbrug og beskæftigelse i den private sektor. Som følge
heraf stiger de offentlige indtægter fra skatter og afgifter, samtidig med at forskellige
indkomstoverførsler reduceres på grund af den øgede beskæftigelse. Denne proces
forbedrer den offentlige sektors nettofordringserhvervelse. I den private sektor vokser
investeringer og forbrug i opgangstider, hvorved nettofordringserhvervelsen forringes.

I nedgangstider øger den private sektor sin opsparing og/eller reducerer investeringerne
på grund af manglende alternative aktiviteter. Den private sektors nettofordrings-
erhvervelse forbedres. Dette reducerer isoleret set den generelle økonomiske aktivitet,
og større udbetalinger af bl.a. arbejdsløshedsunderstøttelse kombineret med faldende
skatteindtægter medfører en forringelse af den offentlige sektors nettofordringserhvervel-
se.

Figur 4 viser, at udviklingen især har været præget af:

- oliekriserne i 1973/74 og 1979/80, hvor konjunkturtilbageslagene førte til forværrede offentlige balancer
- den internationalt betingede opgangskonjunktur, der begyndte i 1983 og som kulminerede i 1986, med mærkbart forbedrede offentlige finanser
- den danske lavkonjunktur fra 1986 har igen medført stigende underskud på de offentlige regnskaber.

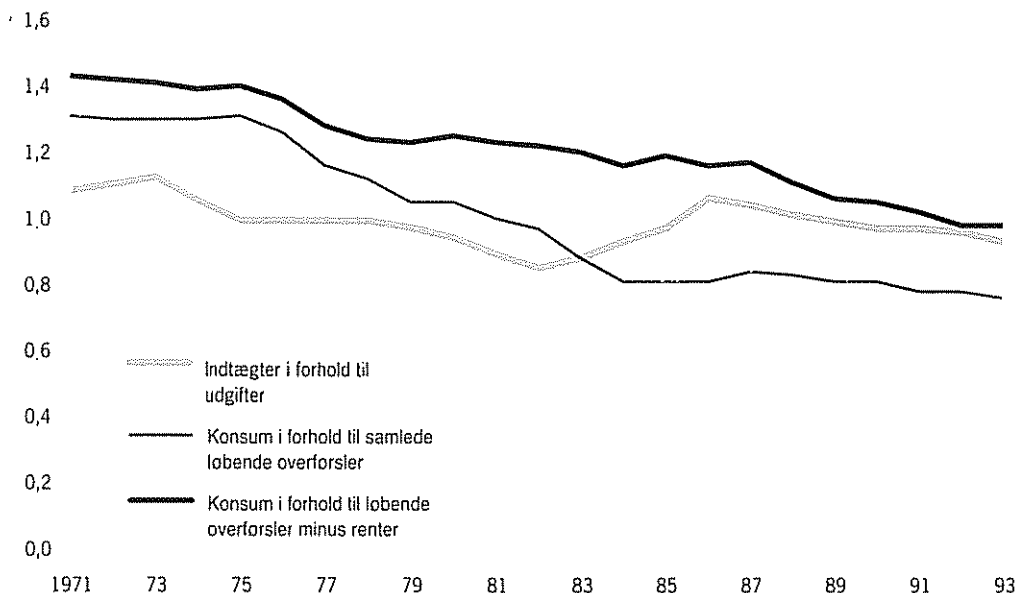
Fejl i Signaturforklaring til figur 5.

Figuren kan klippes ud og påklistres den gamle figur.

Offentlige finanser

Figur 5.

Den offentlige sektors indtægter og udgifter samt konsum og overførsler 1971-1993

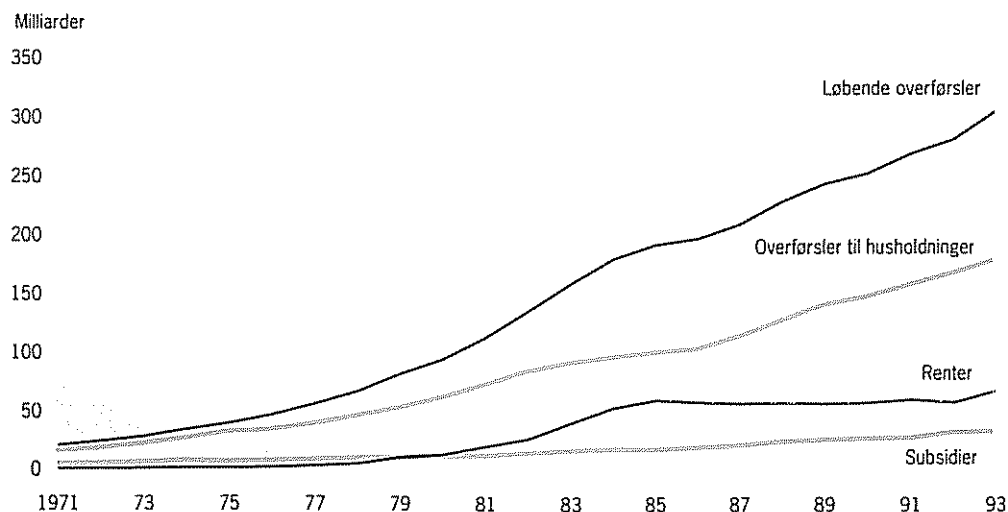


Konsumets andel af de samlede offentlige udgifter er faldende

Den offentlige sektors væsentligste udgiftspost er driftsudgifterne, hvorimod de offentlige investeringer er af begrænset omfang. Driftsudgifterne består af konsum og løbende overførsler. Figur 3 viser, at de løbende overførsler fra og med 1981 er større end konsumet. Denne udvikling er yderligere belyst i figur 5, hvor konsumet er sat i forhold til de løbende overførsler. I 1971 var konsumet 31 pct. større end de løbende overførsler. Med krisens gennemslag i begyndelsen af 1970'erne voksede en lang række indkomstoverførsler hurtigere end konsumet, så konsumet kun udgjorde 76 pct. af overførslerne i 1993. Denne udvikling er udtryk for, at indkomstoverførslerne til dels er lovbundne, til dels er et bevidst forsøg på at forfølge en fordelingspolitisk målsætning. Da en ikke uvæsentlig del af indkomstoverførslerne er renteudgifter på en stadig voksende offentlig gæld, er der også korrigeret for renteudgifterne i figur 5. De løbende overførsler udover renteudgifter bliver større end konsumet fra og med 1992. Denne udvikling er en yderligere bekræftelse af den fordelingspolitiske målsætning.

Figur 6.

Udviklingen i de løbende overførsler 1971-1993



I figur 6 er de løbende overførsler delt op i nogle væsentlige undergrupper. Figur 6 viser, at renteudgifterne nærmest stiger eksplosivt i perioden 1980-1985, hvorefter de stabiliseres med en faldende trend. Indkomstoverførslerne under ét steg dog fortsat kraftigt efter 1985, hvilket må tilskrives en vækst i overførsler til personer. Denne problematik er nærmere belyst i tabel 6.

Tabel 6.

Indkomstoverførsler til husholdninger 1972-1993

I 1993-prisniveau	1972	1982	1993	Realvækst		
				1972-1982	1982-1993	1972-1993
	mio. kr.			p.a.		
Overførsler i alt	72 494	128 264	178 921	5,87	3,07	4,40
Sociale pensioner	38 291	47 026	61 218	2,08	2,43	2,26
Tjenestemandspensioner	5 324	8 035	10 823	4,20	2,74	3,44
Efterløn	.	8 501	12 258	.	3,38	.
Arbejdsløshedsdagpenge	3 331	28 777	35 757	24,06	1,99	11,97
Kontanthjælp	3 170	9 106	12 095	11,13	2,61	6,58
Syge- og barselspenge	5 082	8 067	10 365	4,73	2,30	3,45
Børnetilskud mv.	2 303	7 369	12 581	12,33	4,98	8,42
Boligstøtte	1 984	2 967	7 321	4,11	8,56	6,41
Uddannelsesstøtte mv.	2 197	3 115	5 675	3,56	5,60	4,62
Øvrige overførsler	10 813	5 300	10 828	-6,88	6,71	0,01
Realvækst i BNP				1,66	1,99	1,83

Årsager til væksten i indkomstoverførslerne

Fra 1972 til 1993 var den gennemsnitlige årlige realvækst i overførselsindkomsterne 4,4 pct. En ganske betragtelig vækst set i forhold til, at den samlede økonomi i samme periode voksede med 1,8 pct. pr. år. Denne reale forbedring af overførselsindkomsterne er et resultat af følgende forhold:

- Antallet af personer, der modtager overførselsindkomster, er vokset, samtidig med at den gennemsnitlige udbetalingsperiode for flere overførselsindkomster er steget. Dette gælder især for kontanthjælp og arbejdsløshedsunderstøttelse i perioden 1972-1982, hvor krisen sendte mange nye personer på overførselsindkomst.
- Der er sket en real forbedring af niveauet for nogle overførselsindkomster, fx pensioner og ydelser til børnefamilier.
- Der er foretaget udgiftskrævende reformer på flere overførselsområder, herunder er der indført nye typer af overførselsindkomster. I første del af perioden gælder dette for børnetilskud mv., medens der i den anden periode har været et løft i uddannelses- og boligstøtten.
- Flere personer end tidligere udnytter overførselsordningerne.

7. Den offentlige gæld

Danmarks Statistik har lavet konsoliderede offentlige gældsopgørelser siden 1991. Ved konsolideret gæld forstås den udestående gæld, den offentlige sektor set under ét har til den private sektor og til udlandet. En gæld, som en offentlig delsektor (fx staten) har stiftet overfor en del af sig selv (fx den sociale pensionsfond) eller en anden offentlig delsektor (fx en kommune) indgår således ikke i gældsopgørelsen.

Offentlige finanser

Tabel 7.

Opgørelse over den konsoliderede offentlige gæld 1991-1992

	1991				1992			
	Stat	Fonde	Kommuner	Den off. sektor	Stat	Fonde	Kommuner	Den off. sektor
	mia. kr.				mia. kr.			
Gæld i alt	531,2	0,2	40,3	571,7	585,3	0,2	40,2	625,7
Obligationsgæld	454,0	-	15,1	469,1	467,3	-	24,7	492,0
Korte værdipapirer	53,6	-	-	53,6	75,3	-	-	75,3
Lån og kreditter	23,6	0,2	24,6	48,4	42,7	0,2	15,0	57,9
Øvrig gæld	-	0,0	0,6	0,6	-	0,0	0,5	0,5
	pct.				pct.			
Gæld i pct. af BNP	63,7	0,0	4,8	68,7	68,1	0,0	4,7	72,8
Gæld i pct. af sektorens indtægter	163,3	0,3	15,6	119,4	172,4	0,3	14,9	124,7

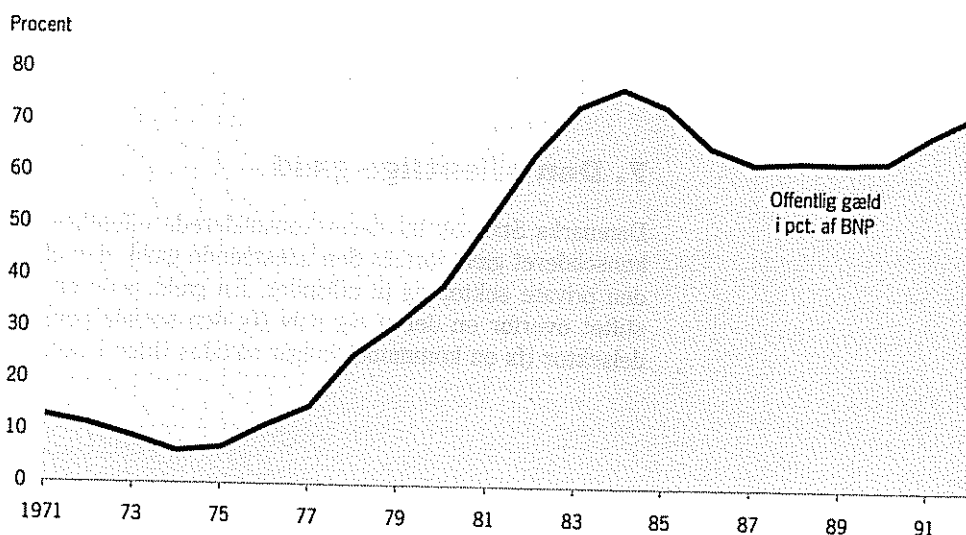
Tabel 7 viser, at den samlede gæld i 1992 er på 625,7 mia. kr., hvilket svarer til 72,8 pct. af BNP eller 124,7 pct. af den offentlige sektors samlede indkomster. Den offentlige gæld er opgjort efter samme principper, som gælder for Danmarks indberetning til EU vedrørende forpligtelsen i relation til Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU). I indberetningen til EU er der dog mulighed for at foretage visse korrektioner. Tabel 7 viser, at statens gæld og udviklingen i denne er helt afgørende for den samlede offentlige sektors gæld. Dette hænger sammen med, at det er staten, der er ansvarlig for gennemførelsen af finanspolitikken, medens kommunernes adgang til lånefinansiering samtidig er yderst begrænset. En række forhold kan blive påvirket af en øget offentlig gældsudvikling:

Gælden påvirker den øvrige økonomi

- Risiko for stigende skattetryk, da gæld indebærer fremtidige skatteforpligtelser i form af rentebetalinger. Dog skal man være opmærksom på, at der skal betales skat af renterne, i det omfang, der er tale om indenlandske fordringshavere.
- Risiko for at renteudgifterne fortrænger andre offentlige udgifter. Renterne »konkurrerer« så at sige med offentligt konsum og indkomstoverførsler til husholdningerne.
- Risiko for at finansieringen af gælden presser både rente- og prisniveauet i vejret, med det resultat at det bremser private investeringer og initiativer.

Figur 7.

Den offentlige sektors gæld i pct. af BNP 1971-1992



Gælden toppede i 1984 ...

Figur 7 viser, hvorledes gældsudviklingen i forhold til BNP er forløbet siden 1971. Da der er tale om beregnede størrelser, skal tallene fortolkes med en vis forsigtighed.

... men er måske på vej mod et nyt toppunkt

Figur 7 viser, at den offentlige gæld stort set var uden betydning i begyndelsen af 1970'erne. I midten af 1970'erne vendte udviklingen og gælden voksede nærmest eksponentielt frem til 1984, hvorefter den offentlige sektor påny viste overskud. Gælden er igen begyndt at stige i begyndelsen af 1990'erne. Det må overlades til fremtiden at se om denne udvikling igen vender – og hvornår.

Internationale sammenligninger skal altid tolkes med forsigtighed

8. Internationale sammenligninger

Danmark har en større offentlige sektor end de lande vi traditionelt sammenligner os med. Dog skal man være opmærksom på, at nationale forskelle ikke altid er udtryk for serviceforskelle over for nationens borgere. Dette statistiske fænomen spiller især en rolle for den offentlige sektors anvendelse af indkomstoverførsler. Statistikkerne er påvirkelige over for anvendelse af netto- eller bruttostørrelser. Ved nettooverførsler forstås indkomstoverførsler, der er skattefrie for modtageren, medens der ved bruttooverførsler forstås overførsler, der er skattepligtige. I Danmark er bruttoprincippet dominerende, hvilket alt andet lige medfører, at både udgifter og indtægter er større end i lande, der anvender nettoprincippet, selvom ydelserne efter skat stort set er identiske. Disse nationale forskelle gør, at internationale statistiske sammenligninger skal fortolkes med en vis forsigtighed.

Tabel 8.

Den offentlige sektor i pct. af BNP i Danmark, EU og OECD 1970–1990

	DK			EU ¹			OECD ²		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990
Det offentlige forbrug	20,1	26,7	25,2	14,9	18,2	18,0	15,7	16,9	16,8
Skatter i alt	40,4	45,5	48,6	31,0	36,4	40,8	30,6	35,8	39,6
Personlige indkomstskatter	19,6	23,5	25,6	7,6	10,6	10,8	9,1	11,7	12,1
Andre indkomstskatter	1,1	1,5	2,8	2,6	2,8	3,3	2,8	2,9	3,3
Arbejdsmarkedsbidrag	1,6	0,8	1,5	7,8	10,5	11,5	6,8	9,7	10,8
Skat på formue	2,9	2,8	2,2	2,0	1,6	1,8	2,2	1,9	2,1
Generelle omsætningsafgifter	7,6	10,1	10,0	4,8	5,8	7,3	4,6	5,4	6,6
Told mv	0,6	0,3	0,2	1,1	0,6	0,5	1,0	0,6	0,5
Afgifter af specielle varer og tjenester	7,0	6,5	6,3	5,8	5,4	5,6	5,5	5,2	5,3

¹ Omfatter de 12 lande, der var medlemmer i 1990

² Ekskl. Island og Tyrkiet

Danmark har både et højt serviceniveau ...

Tabel 8 viser, at den offentlige sektors forbrug er højest i Danmark. Ud over at niveauet er højest, har tilvæksten i de sidste 20 år også været størst i Danmark. Et fælles træk ved udviklingen i alle landene har været, at den relative tilvækst i det offentlige forbrug er aftaget i 1980'erne – omend med forskellig styrke.

... og et højt skattetryk

Tabel 8 viser, at skattetrykket i Danmark ligger 8–9 procentpoint højere end gennemsnittet for de øvrige lande. Tilvæksten i skattetrykket har dog været mindre i Danmark end i gennemsnittet af de øvrige lande. En karakteristisk forskel mellem Danmark og de øvrige lande er andelen af arbejdsmarkedsbidrag. I Danmark anvendes arbejdsmarkedsbidrag stort set ikke, medens det udgør 25–30 pct. af skatteprovenuet i de øvrige lande. Indførelsen af det såkaldte arbejdsmarkedsbidrag i 1994 vil ikke ændre på dette billede, da det danske arbejdsmarkedsbidrag – på grund af dets konstruktion – statistisk vil blive betragtet som indkomstskat. Et fælles træk ved landene er, at toldindtægterne både er små og faldende. Dette må tilskrives den tiltagende liberalisering af handelen over grænserne.