

På 20 år: 110.000 flere leverer offentlig service

Til næste år der kun råd til en meget lille eller slet ingen vækst i det offentlige forbrug. Dette vil sandsynligvis føre til færre offentligt ansatte, idet det offentlige løbende udliciterer en del opgaver. Men der bliver så oprettet flere private stillinger til at løse opgaver for det offentlige. Antallet af offentligt beskæftigede er en dårlig indikator for den offentlige produktion.

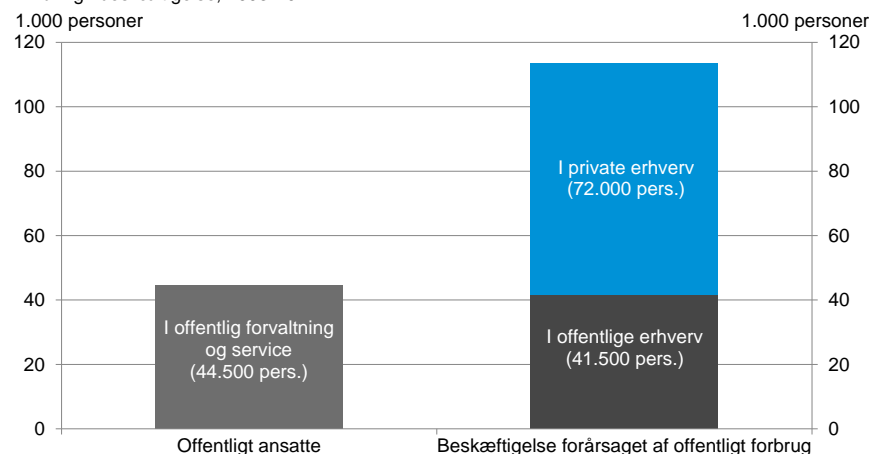
Af chefanalytiker Klaus Rasmussen, kr@di.dk, tlf. 3377 3908

Stadig flere privat-ansatte leverer offentlige serviceydelser

Stadig flere privat ansatte bidrager til at levere offentlig service, fordi stadig flere områder udliciteres, og fordi det offentlige gør brug af en række private serviceydelser. Fra 1993 til 2012 blev der således ansat 72.000 personer yderligere i private erhverv til at varetage offentlige opgaver. I samme periode kom der desuden 44.500 flere offentligt ansatte.

Øget køb af varer og tjenester giver flere private job sfa. offentligt forbrug

Ændring i beskæftigelse, 1993-2012



Kilde: Danmarks Statistik, input-output og DI-beregninger.

Der kan findes detaljeret varekøb for de offentlige erhverv

Det offentlige varekøb er gennem mange år steget mere end den offentlige produktion

Varekøbet består mestendels af køb af tjenester

Det er især køb af tjenester, der er steget

I denne analyse er der fokuseret på offentlige erhverv, da det ikke er muligt at opsplutte forbruget af inputs inden for offentlig forvaltning og service¹. Fra 1993 til 2012 blev der ansat 41.500 flere i offentlige erhverv.

Vi har gennem mange år set, at det offentlige køb af varer og tjenesteydelser (normalt blot kaldet varekøb) stiger mere end resten af det offentlige forbrug, der først og fremmest består af løn til de ansatte. Dette er dog på ingen måde en naturgivet udvikling. Det skyldes i høj grad politiske prioriteringer. En række offentlige opgaver udliciteres, og det offentlige køber stadig flere serviceydelser fra private. Det er faktisk stort set alene derfor, vi ser en høj vækst i det offentlige køb af varer og tjenesteydelser. Væksten i det offentliges "varekøb" skyldes med andre ord vækst i købet af serviceydelser og slet ikke køb af flere varer.²

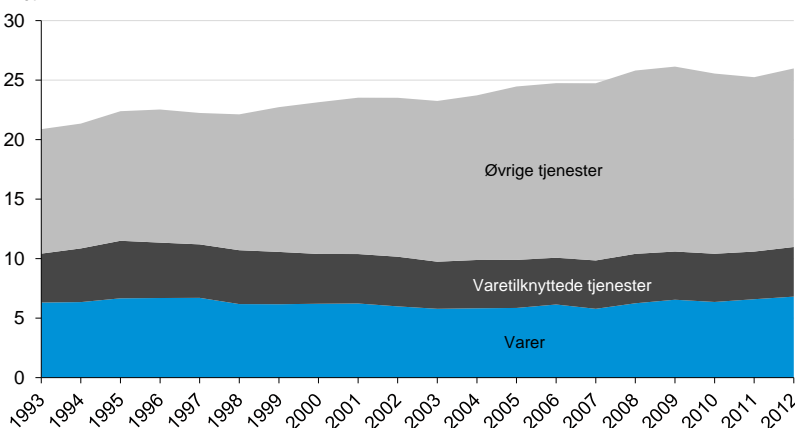
Det offentlige varekøb består især af serviceydelser

Som det fremgår af figuren nedenfor, udgør det samlede varekøb en stadig større del af produktionen i de offentlige erhverv. Men betegnelsen varekøb må betragtes som noget misvisende. Købet af varer fylder meget mindre end købet af tjenester. Og stort set hele væksten i de sidste 20 år kan henføres til et øget køb af tjenesteydelser³. Samlet set stiger køb af varer og tjenesters andel af den samlede produktion med 5,1 procentpoint fra 1993 til 2012.

Inputandel i offentlige erhverv

Løbende priser

Pct.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Ses der nærmere på udviklingen fra 1993 til 2012 på et mere detaljeret niveau, bliver det tydeligt, at væksten især er kommet fra områder, der kan opfattes som typisk udliciterede opgaver

¹ Afgrænsningerne er nærmere forklaret i boksen sidst i artiklen.

² Køb af hospitalsmedicin fylder stadig mere i de offentlige indkøb, men køb af andre varer fylder stadig mindre. Eksempelvis bruges der stadig mindre på papir og tryksager.

³ En lille del af dette er en priseffekt, idet varerne falder relativt i pris i forhold til tjenesterne. Men også målt i faste priser er det først og fremmest købet af de ikke-varerelaterede tjenester, der stiger.

(markeret med U) eller fra køb af rådgivningsydelser (markeret med R). Blandt de øvrige forhold (markeret med Øvr) er det især en øget satsning på forskning og sundhed, samt øget brug af kreditforeningslån, der giver anledning til vækst i købet af varer og tjenester.

Ændring i inputandelen i offentlige erhverv fra 1993 til 2012	Procentpoint
Fra erhvervsservice	1,6
- heraf ejendomsservice, rengøring og anlægsgartner (U)	0,4
- heraf arbejdsformidling og vikarbureauer (U)	0,4
- heraf forskning og udvikling, markedsfølsig (Øvr)	0,4
- heraf virksomhedskonsulenter (R)	0,2
- heraf anden operationel service (U)	0,2
- heraf anden vidensservice (U)	0,1
- heraf vagt og sikkerhedstjeneste (U)	0,1
Fra information og kommunikation	1,3
- heraf It-konsulenter mv. (R)	1,6
Fra øvrige Serviceerhverv (ej varetilknyttede)	1,4
- heraf læger, tandlæger mv. (Øvr)	0,3
- heraf redningskorps mv., markedsfølsig (U)	0,2
- heraf kreditforeninger mv. (Øvr)	0,2
- heraf forlystelsesparker og andre fritidsaktiviteter (Øvr)	0,1
Fra andre private erhverv (Øvr)	0,6
- heraf medicinalindustri (hospitalsmedicin) (Øvr)	1,3
Fra offentlige erhverv (Øvr)	0,3
I alt	5,1

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Note: Handel og varetransport er varetilknyttede tjenester og dermed medtaget under øvrige private erhverv.

Det skal bemærkes, at de med kursiv markerede erhvervsområder i tabellen ovenfor ikke er udtømmende. Der er blandt disse erhvervsområder alene medtaget delområder, der bidrager væsentligt til væksten i købet af varer og tjenester.

Udlicitering og køb af konsulentydelse har ført til et øget varekøb

Som det fremgår, er det i særlig grad brug af it-konsulenter samt en række typiske udliciteringsområder inden for operationel erhvervsservice (rengørings- og vagtopgaver mv.), der har ført til vækst i købet af varer og tjenester i perioden fra 1993 til 2012.

Fordeles der efter den formodede årsag til vækst i købet af varer og tjenester fås der følgende billede:

Ændring i inputandelen i offentlige erhverv fra 1993 til 2012	Procentpoint
Typiske udliciteringsområder (U)	1,5
Køb af rådgivning eller udlicitering af konsulentopgaver (R)	2,2
Øvrige forhold (Øvr)	1,5
I alt	5,1

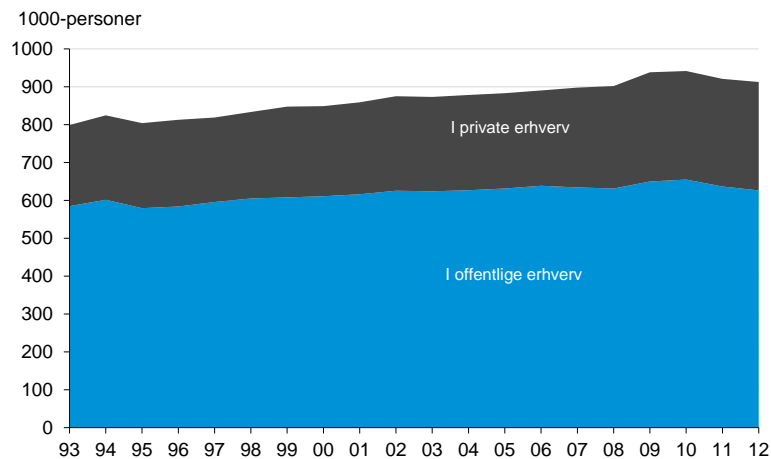
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Langt hovedparten af væksten i inputandelen kan således henføres til noget, der ligner udlicitering af opgaver.

Udliciteringen kan også aflæses som en stigning i antal privat ansatte, der leverer offentlige ydelser

At flere offentlige opgaver løses af private fremgår også, hvis man betragter beskæftigelsen som følge af det offentlige forbrug. Andelen af privat ansatte⁴ som følge af det offentlige forbrug er støt stigende. Det er således ikke kun de offentligt ansatte, der producerer offentlig service. En stadig større del af den offentlige serviceproduktion finder sted i de private erhverv. Fortsætter denne udvikling, vil en mere behersket vækst i det offentlige forbrug naturligvis føre til færre offentligt ansatte. Hvis der er fornuft i udliciteringen, vil det dog ikke føre til en lavere produktion af offentlige services. Tværtimod. Gribes udliciteringen rigtigt an, vil det føre til en mere effektiv produktion og dermed en større produktion af ydelser for de samme eller færre penge.

Beskæftigede som følge af offentligt forbrug



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Stigningen i den offentlige beskæftigelse undervurderer væksten i den offentlige serviceproduktion

Når der ses på udviklingen i den offentlige beskæftigelse, undervurderer dette således udviklingen i de ressourcer, der medgår til at producere offentlige serviceydelser. Væksten i antallet af personer, der producerer offentlig service, har således ret konsekvent været højere end væksten i antallet af offentligt ansatte.

Mange diskussioner om den offentlige sektor forplumres ofte af, at vi ikke har noget godt mål for, hvad der egentlig produceres i den offentlige sektor. Dette er et helt generelt problem, som vi fortsat mangler en god løsning på. Det nye nationalregnskab er et første skridt på vejen til en bedre måling af, hvad der reelt produceres. Men det bygger fortsat på nogle ret simple indikatorer, der ikke er fyldestgørende, især ikke hvad angår kvaliteten af den leverede service.

Målet for den offentlige sektor er at levere serviceydelser til borgerne

For borgerne må det interessante spørgsmål være, hvilke ydelser det offentlige leverer til dem. Dette burde være et vigtigere spørgsmål, end hvordan disse ydelser er blevet produceret. Men

⁴ Privatansatte i Danmark. Det offentlige forbrug giver også anledning til ansatte i udlandet som følge af det offentliges import. Dette er ikke medtaget her.

det dårlige eller manglende mål for output fra den offentlige sektor giver anledning til mange diskussioner om eksempelvis antallet af offentligt ansatte eller lignende som indikator for output.

Det offentlige er sat i verden for at levere serviceydelser til borgerne, ikke for at skabe beskæftigelse. Den offentlige beskæftigelse er faktisk en dårlig indikator for produktionens størrelse, når en tredjedel af dem, der producerer offentlige ydelser, ikke er offentligt ansatte.⁵

Om afgrænsningen af offentlige erhverv og offentlig forvaltning og service

Det offentliges varekøb består altovervejende af input i den offentlige produktion. Nettovarekøbet består af dette input korrigeret for, at der i et beskedent omfang gives sociale ydelser i naturalier og i et beskedent omfang sælges nogle varer og tjenester.

Det er dog ikke muligt at finde ud af, hvad input i produktionen i *offentlig forvaltning og service* består af. Det foreligger der ikke opgørelser over. Men det er muligt at finde frem til en opsplittning af inputs til de *offentlige erhverv*. Det udnytter vi i denne analyse til at give et billede af de enkelte inputs i den offentlige produktion, da udviklingen i offentlige erhverv og offentlig forvaltning og service er relativt ens.

Offentlige erhverv er en lidt anden afgrænsning end offentlig forvaltning og service, men langt hovedparten af aktiviteten er identisk. Offentlig forvaltning og service er afgrænset af, hvem der betaler og bestemmer. Offentlige erhverv er afgrænset som de erhvervsaktiviteter, der typisk varetages af det offentlige.

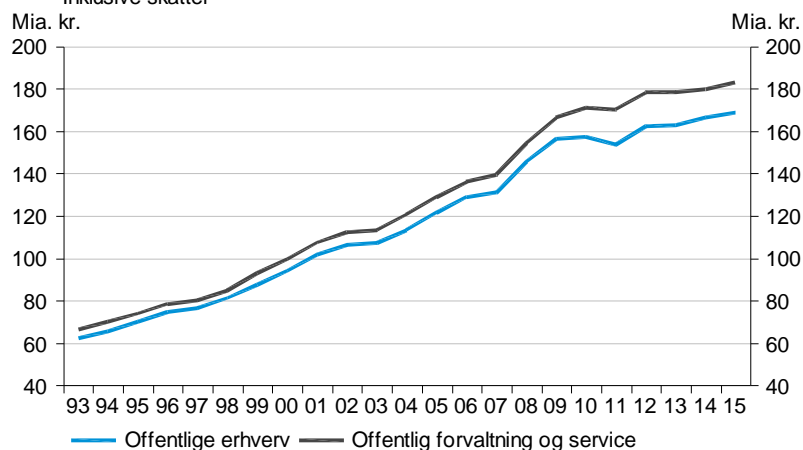
Det offentlige står således typisk for hospitalsdrift, som er et offentligt erhverv. Men der findes privathospitaler, som ikke er en del af offentlig forvaltning og service. Omvendt kan en kommune have en vej og park afdeling, som udfører anlægsopgaver. Dette er ikke et typisk offentligt erhverv, men er typisk en del af offentlig forvaltning og service.⁶

⁵ Fokus er her på de offentlige ydelser, der indgår i det offentlige forbrug. Mange offentligt ansatte leverer ikke ydelser til det offentlige forbrug, men ydelser til de offentlige investeringer eller til private mod betaling. Dette har dog et langt mindre omfang end private leverancer til det offentlige forbrug.

⁶ Offentlige erhverv findes ud fra den afgrænsning, der anvendes i nationalregnskabet (der bygger på internationale standarder). Det er dog ikke en international standard, hvad der er et offentligt erhverv. I mange lande er hospitalsdrift og store dele af uddannelsessystemet således typisk private erhverv. I andre lande (og i tidligere tider) anses en række erhverv som offentlige, som vi i dagens Danmark klart opfatter som private. Offentlig forvaltning og service defineres ens på

Vareforbrug i offentlig produktion

Inklusive skatter



Kilde: Danmarks Statistik, ADAMBK

Når man ser på udviklingen i forbruget i produktionen i offentlige erhverv og i offentlig forvaltning og service, er det tydeligt, at det udvikler sig helt parallelt. Kun i 2009, 2010 og 2011 er der nogle mindre afvigelse i udviklingen. Her synes det som om, at den private del af de offentlige erhverv har været mere fokuseret på at spare på vareforbruget, end man har været i den offentlige del af erhvervet. Desuden er anvendelsen af fritvalgsordninger blevet mere udbredt. Udgifterne hertil indgår i offentlig forvaltning og service, men ikke i offentlige erhverv.

I modsætning til vareforbruget (forbruget i produktionen) i offentlig service og forvaltning er det som nævnt muligt at underopdele vareforbruget⁷ i de offentlige erhverv. På denne måde kan man uddrage ret præcise konklusioner om, hvad det offentlige varekøb består af. Der foreligger dog kun data frem til 2012.

tværs af lande, men kan dække over noget væsentligt forskelligt. Herhjemme har vi en egenbetaling for børnehaver på omkring 1/3. Løftes dette til mere end halvdelen, vil børnehaverne ikke længere være en del af offentlig forvaltning og service. Mange lande har en højere egenbetaling for børnepasning, end vi har i Danmark, hvorfor børnehaver ikke er en del af offentlig forvaltning og service i en række lande, der ellers minder meget om Danmark. Det er dog især på sundheds- og uddannelsesområdet, at der er afgørende forskelle landene imellem.

⁷ Når vareforbruget underopdeles, opgøres det i basispriser, dvs. ekskl. skatter og afgifter. Det samlede varekøb opgøres typisk i markedspriser og dermed inkl. skatter og afgifter. Skatter og afgifter på varekøbet udgør i 2012 godt 5 pct. af produktionsværdien i de offentlige erhverv. Varekøbet i markedspriser udgør således godt 30 pct. af produktionen i offentlige erhverv i 2012, mens det i basispriser udgør omkring 25 pct.