

5. Offentlig forvaltning

5.1. Offentlige utgifter og anvendelse

Offentlig forvaltning

Totale offentlige utgifter beløp seg til 822 milliarder kroner i 2006. Utgiftene i løpende priser har økt jevnt det siste tiåret, med en gjennomsnittlig årlig vekst på 6 prosent. Selv om offentlige utgifter i løpende priser har økt betydelig i perioden siden 1995, har offentlige utgifter uttrykt som andel av BNP for Fastlands-Norge sunket, fra 55,0 prosent til 52,2 prosent i 2006.

De totale utgiftene i offentlig forvaltning er et uttrykk for størrelsen på det offentlige tilbudet av velferdstjenester, og kan grovt deles inn i overføringer til private, og offentlig konsum og investeringer. Offentlig konsum og investeringer angir hvor store ressurser offentlig forvaltning anvender for å skaffe til veie varer og tjenester, for eksempel innenfor helse, utdanning, forsvar og politi. Offentlige overføringer derimot, omfatter inntekter som omforderes til privat sektor. I hovedsak gjelder dette stønader til husholdningene, subsidier til næringslivet og overføringer til ideelle organisasjoner, hvorav stønadene er den klart største posten. I det totale utgiftsbegrepet inngår i tillegg utgiftsposter som rente- og kapitalutgifter, samt overføringer til utlandet.

Overføringene til private utgjorde 21,1 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2006, mot 23,8 prosent i 1995. Som andel av totale utgifter, falt overføringene i samme periode fra 43 til 40 prosent. Denne utviklingen kan forklares med synkende andeler i utbetalingene av subsidier. Konsum i offentlig forvaltning utgjorde 26,2 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2007, opp fra 25,2 prosent i 1995. Veksten i offentlig konsum fra 2006 til

2007 i løpende priser var 7,6 prosent, hvorav volumveksten var beregnet til 3,2 prosent. Veksten i offentlig konsum fra 1995 til 2007 reflekterer en volumøkning på 53 prosent i løpet av perioden. Bruttoinvesteringene i fast realkapital utgjorde 3,9 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2007, omtrent det samme som i 1995.

Konsumet i offentlig forvaltning deles i to hovedkategorier, kollektivt konsum og individuelt konsum. Den første kategorien består av tjenester som ikke kan knyttes til den enkelte konsument, som alminnelig offentlig tjenesteyting, forsvar og politi. Det individuelle konsumet i offentlig forvaltning er utgifter som offentlig forvaltning finansierer, men som husholdningene forbruker, og som kan knyttes til den enkelte konsument. Eksempler på dette er blant annet undervisningstjenester, helsetjenester og sosial- og omsorgstjenester.

Individuelt konsum utgjorde 17,1 prosent av BNP for Fastlands-Norge i fjor. Dette er en betydelig økning fra 14,5 prosent i 1995, men det har ikke vært noen stor økning de siste par årene. Individuelt konsum i offentlig forvaltning tilsvarer omtrent en tredel av det konsumet husholdningene selv finansierer direkte. Kollektivt konsum var i 2007 9,0 prosent av BNP for Fastlands-Norge, og denne andelen har falt fra 10,7 prosent i 1995.

Hovedbildet er altså at de totale offentlige utgifter har økt betydelig det siste tiåret, men likevel falt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Dette (relative) fallet avspeiler at overføringer og kollektivt konsum har sunket som andel av BNP for Fastlands-Norge, mens individuelt offentlig konsum har økt betydelig. Utviklingen reflekterer blant annet økt satsing på helse- og sosiale omsorgstjenester, mens kollektive goder som forsvar, rettsvesen og infrastruktur ikke har vært prioritert gjennom perioden.

Offentlig forvaltning består av stats- og kommuneforvaltningen, hvorav den siste omfatter kommuner og fylkeskommuner. Totale utgifter i stats- og kommuneforvaltningen i tabellene 5.2 og 5.4 vil summere seg til mer enn de totale utgiftene i offentlig forvaltning. Hovedårsaken til dette er overføringer mellom stat og kommune. Tallene for offentlig forvaltning totalt er konsolidert, og overføringene innad i forvaltningen er derfor eliminert.

Statsforvaltningen

Totale utgifter i statsforvaltningen utgjorde 682 milliarder kroner i 2006. Nærmere halvparten av disse utgiftene overføres til privat sektor, hovedsakelig i form av stønader til husholdningene. Det statlige konsumet utgjorde bare rundt en tredel av de totale statlige utgiftene. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall var konsumet i statsforvaltningen i løpende priser på om

Tabell 5.1. Totale utgifter i offentlig forvaltning etter utvalgte arter, løpende priser

	1995	2000	2005	2006*	2007*
Totale utgifter, milliarder kroner	444,1	582,1	767,9	822,5	-
<i>Herav:</i>					
Overføringer til private	191,8	242,6	321,5	331,9	-
Konsum i offentlig forvaltning	203,7	286,1	387,2	415,4	447,1
Individuelt konsum	117,2	173,2	253,0	270,3	292,5
Kollektivt konsum	86,5	112,9	134,2	145,1	154,6
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	29,9	38,9	53,0	60,7	66,8
Totale utgifter, prosent av BNP Fastlands-Norge	55,0	52,3	52,9	52,2	-
<i>Herav:</i>					
Overføringer til private	23,8	21,8	22,2	21,1	-
Konsum i offentlig forvaltning	25,2	25,7	26,7	26,4	26,2
Individuelt konsum	14,5	15,6	17,4	17,2	17,1
Kollektivt konsum	10,7	10,1	9,2	9,2	9,0
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	3,7	3,5	3,7	3,8	3,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.2. Totale utgifter i statsforvaltningen etter utvalgte arter, løpende priser

	1995	2000	2005	2006*	2007*
Totale utgifter, milliarder kroner	359,1	465,8	637,1	682,4	-
<i>Herav:</i>					
Overføringer til private	173,3	222,7	299,7	308,3	-
Overføringer til kommuneforvaltningen	65,9	92,0	89,1	99,0	-
Konsum i statsforvaltningen	82,5	113,8	203,7	216,6	232,4
Individuelt konsum	22,0	32,1	105,1	109,8	119,2
Kollektivt konsum	60,5	81,7	98,6	106,8	113,2
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	14,0	14,7	26,8	31,3	33,3
Totale utgifter, prosent av BNP Fastlands-Norge	44,5	41,8	43,9	43,3	-
<i>Herav:</i>					
Overføringer til private	21,5	20,0	20,7	19,6	-
Overføringer til kommuneforvaltningen	8,2	8,3	6,1	6,3	-
Konsum i statsforvaltningen	10,2	10,2	14,0	13,7	13,6
Individuelt konsum	2,7	2,9	7,2	7,0	7,0
Kollektivt konsum	7,5	7,3	6,8	6,8	6,6
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	1,7	1,3	1,8	2,0	1,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

lag 232 milliarder kroner i 2007, tilsvarende 52 prosent av det offentlige konsumet og 13,6 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Det statlige konsumet fordeler seg jevnt på individuelt og kollektivt konsum.

Målt i løpende priser steg konsumet i statsforvaltningen med 7,3 prosent fra 2006 til 2007. Volumveksten var 2 prosent. Forsvarskonsumet økte med 8,2 prosent i løpende priser. I 2007 ble det gjort en del omprioriteringer og gitt tilleggsbevilgninger i forsvarsbudsjettet. Blant annet fikk norske styrker i utlandet og Forsvarets logistikkorganisasjon tilført ekstra midler. Dette bidrar til å forklare den sterke veksten i forsvarskonsumet etter en periode med innsparingstiltak som følge av merforbruket i 2004 og den pågående moderniseringsprosessen som innebærer kostnadsreduksjoner, jf. St.prp. nr.42 (2003-2004) "Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008". Det sivile konsumet, som omfatter utdanning, helse- og sosialomsorg og offentlig administrasjon mv., økte med 7,1 prosent, målt i løpende priser. Statens finansiering av konsum i forbindelse med universiteter, høyskoler, helse, samt barne- og familievern utgjorde 60,1 prosent av samlet statlig konsum, hvorav drøyt fire femdel var finansiering av helse- og omsorgstjenester.

Tabell 5.3 gir en mer detaljert oversikt over hvordan stønadene til husholdningene fordeler seg på ulike ytelser. Utenom sosialhjelpen og introduksjonsstønadene, som ligger under kommuneforvaltningens ansvarsområde, er alle pensjons- og stønadsordningene administrert av statsforvaltningen, og da hovedsakelig som økonomisk hjelp finansiert via folketrygden.

Tabell 5.3. Stønader til husholdningene etter art, løpende priser. Millioner kroner

	1995	2000	2005	2006*
Stønader til husholdningene totalt	144 910	195 224	258 752	266 883
Alderspensjoner	55 309	74 748	99 429	105 146
Uførepensjoner	22 168	32 520	47 391	50 575
Andre pensjoner	6 320	8 390	8 803	8 843
Barnetrygd	11 679	12 515	14 304	14 346
Kontantstøtte	-	3 017	2 943	2 290
Sykepenger, fødselspenger	17 120	29 044	34 161	37 052
Attføringsstønader	6 647	9 586	19 909	19 687
Arbeidsløshetsstønader	10 000	6 170	9 582	6 103
Utdanningsstønader	6 527	7 181	8 776	8 904
Sosialhjelp	4 592	4 319	4 943	4 769
Andre stønader	4 548	7 734	8 511	9 168

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Alderspensjoner er den største av stønadspostene, og utgjorde alene 40 prosent av de totale stønadene i 2006, eller om lag 6,7 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Dette er omtrent samme andel som for 10 år siden. Selv om andelen er uendret, er utgiftene i løpende priser nærmest doblet i løpet av perioden. Antall alderpensjonister i årene 2000-2003 har vært synkende. Dermed forklares utgiftsveksten med at flere opparbeider seg høyere pensjonsrettigheter. Etter en periode med moderat nedgang i antall alderpensjonister, begynte antallet å øke svakt fra 2004. Veksten vil bli sterkere om få år når de store fødselskullene fra etterkrigstiden vil gå over på alderspensjon. I tillegg har kvinners yrkesdeltagelse økt betraktelig, noe som fører til at kvinner opparbeider seg høyere pensjonsrettigheter.

Den andre store utgiftsgruppen omfatter uførepensjoner, som skal gi økonomisk kompensasjon når inntekts- og arbeidsevnen er varig nedsatt på grunn av sykdom eller skade. Uførepensjonene, inklusive den tidsbegrensede uførestønadene, har økt fra 15 til 19 prosent av de totale stønadene i løpet av tiårsperioden frem til 2006. I nominelle kroner tilsvarer dette en gjennomsnittlig årlig vekst på nærmere 8 prosent. Antall mottakere av uføreytelser har økt noe i dette tidsrommet, men utgiftsveksten reflekter i hovedsak høyere utbetalinger pr. mottaker.

Sykepenger og fødselspenger utgjorde 14 prosent av totale stønadsutgifter i 2006, og andelen har økt moderat de siste 10 årene. Sykepengeutbetalingene dominerer denne stønadsgruppen, og utgiftene påvirkes av sykefraværet sammen med lønns- og sysselsettingsutviklingen. I 2004 og 2005 ble det registrert nedgang i sykefraværet sammenliknet med 2003. Folketrygdens utbetalinger av sykepenger ble redusert i dette tidsrommet. Utviklingen fra 2005 til 2006 preges av høyere utgifter, som skyldes økning i antall sykepengetilfeller sammen med økt gjennomsnittlig varighet per tilfelle, og økt inntektsgrunnlag.

Tabell 5.4. Totale utgifter i kommuneforvaltningen etter utvalgte arter, løpende priser

	1995	2000	2005	2006*	2007*
Totale utgifter, milliarder kroner	152,4	209,8	221,8	240,6	-
<i>Herav:</i>					
Overføringer til private	18,5	19,9	21,8	23,6	-
Konsum i kommune- forvaltningen	121,2	172,3	183,5	198,8	214,7
Individuelt konsum	95,2	141,1	147,8	160,5	173,3
Kollektivt konsum	26,0	31,2	35,7	38,3	41,4
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	15,9	24,2	26,2	29,4	33,5
Totale utgifter, prosent av BNP Fastlands-Norge	18,9	18,8	15,3	15,3	-
<i>Herav:</i>					
Overføringer til private	2,3	1,8	1,5	1,5	-
Konsum i kommune- forvaltningen	15,0	15,5	12,6	12,6	12,6
Individuelt konsum	11,8	12,7	10,2	10,2	10,1
Kollektivt konsum	3,2	2,8	2,5	2,4	2,4
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	2,0	2,2	1,8	1,9	2,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Attføringsstønader omfatter yrkesrettet attføring og rehabiliteringspenger. Utgiftene til disse ytelsene utgjorde om lag 7 prosent av totale stønadsutgifter i 2006, og hadde spesielt sterk vekst i årene 2000-2004. For første gang siden attføringspenger og rehabiliteringspenger ble to separate ordninger i 1994, var det i 2006 en nedgang i antall mottakere av attføringspenger fra året før. I 2006 utgjorde attføringsstønadene nærmere 20 milliarder kroner. De tre gruppene av helserelaterede stønader utgjorde til sammen 107 milliarder kroner i 2006, noen få prosent mer enn alderspensjonene, og om lag 6,8 prosent av BNP for Fastlands-Norge.

Utgiftene til arbeidsledighetstrygd i form av dagpenger har vært synkende siden 2004. Dette henger sammen med nedgangen i registrert arbeidsledighet. I 2006 var utgiftene til dagpenger 6 milliarder kroner. Utbetalingene av dagpenger fluktuerer i takt med konjunktorene i økonomien og i arbeidsmarkedet.

Barnetrygd, kontantstøtte og utdanningsstønader, som i hovedsak omfatter utdanningsstøtte via Lånekassen, utgjør en synkende andel av totale stønadsutgifter gjennom de siste ti årene. Utbetalingene til disse ytelsene har likevel hatt en gjennomsnittlig vekst på 3 prosent per år.

Kommuneforvaltningen

I kommuneforvaltningen utgjorde de totale utgiftene 241 milliarder kroner i 2006. Av dette er knapt 10 prosent overføringer til private. Her inngår blant annet stønader til husholdningene i form av sosialhjelp og introduksjonsstønad. Fordi overføringene til private er vesentlig lavere i kommuneforvaltningen enn i statsforvaltningen, utgjør konsumet hele 83 prosent av de totale kommunale utgiftene. I følge foreløpige anslag var konsumet i kommuneforvaltningen 215 milliarder

Tabell 5.5. Offentlig forvaltnings utgifter etter formål, i prosent av totale utgifter

	1996	2002	2006*
Totale utgifter i løpende priser. Millioner kroner	463 303	673 977	822 461
Totalt	100,0	100,0	100,0
Alminnelig offentlig tjenesteyting	11,7	11,0	11,0
Utøvende og offentlig tjenesteyting	2,6	3,8	3,7
Internasjonal økonomisk bistand	1,9	2,0	2,2
Offentlige gjeldstransaksjoner	5,5	3,9	4,0
Annet	1,7	1,3	1,0
Forsvar	5,1	4,5	4,0
Offentlig orden og trygghet	1,9	2,3	2,0
Næringsøkonomiske formål	11,2	9,3	8,6
Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst	3,0	2,3	1,7
Transport	5,0	4,5	4,5
Annet	3,2	2,6	2,4
Miljøvern	1,1	0,4	0,5
Boliger og nærmiljø	1,0	0,4	0,6
Helsepleie	14,4	16,8	17,1
Medisinske produkter, hjelpemidler og utstyr	1,6	1,9	1,6
Polikliniske tjenester	3,7	2,2	3,8
Sykehustjenester	8,6	11,8	11,0
Annet	0,6	0,9	0,7
Fritid, kultur og religion	2,5	2,5	2,5
Utdanning	13,2	13,6	13,8
Grunnskoler og førskoler	4,9	5,9	5,9
Videregående skoler	3,4	3,0	2,9
Universiteter og høyskoler	3,3	3,4	3,4
Annet	1,6	1,3	1,5
Sosial omsorg inkl. trygder og pensjoner	37,7	39,2	40,1
Sykdom og uførhet	9,7	14,7	15,3
Alderdøm	14,7	12,5	12,8
Barn og familie	7,1	7,0	7,5
Arbeidsledighet	2,3	1,5	0,9
Annet	3,9	3,5	3,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

kroner i fjor, tilsvarende 48 prosent av det offentlige konsumet og 12,6 prosent av BNP for Fastlands-Norge.

Konsumet i kommunal forvaltning steg med 4,5 prosent i fjor, målt i faste priser. Det individuelle konsumet, som hovedsakelig består av utdanning og helse- og omsorgstjenester, utgjorde 81 prosent av kommunalt konsum i fjor. Drøyt halvparten av dette igjen var helse- og omsorgstjenester, der mesteparten er knyttet til pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede og til barnehagedrift. Veksten i det individuelle kommunale konsumet har vært sterkere enn i det kommunale kollektive konsumet de fem siste årene.

Offentlige utgifter etter formål

Tabell 5.5 viser totale offentlige utgifter fordelt på formål etter den internasjonale standarden for formålgruppering COFOG – Classification of functions of government. Gruppen *sosial omsorg inkludert trygder og pensjoner* legger beslag på 40 prosent av de totale utgiftene, og disse utgiftene har de senere år vokst markert.

Boks 5.1. Nærmere om utgifter til helse

I tillegg til utgifter gruppert etter formål omtalt i teksten, utarbeider Statistisk sentralbyrå et eget helseregnskap som følger retningslinjene i OECDs system for helseregnskap: A System of Health Accounts; se www.ssb.no/emner/09/01/helsesat/. I forhold til hva som defineres som helsepleie i COFOG-grupperingen av utgifter etter formål, er definisjonen av helseutgifter i helseregnskapet noe videre. Blant annet vil mesteparten av utgiftene til pleie og omsorg av eldre og funksjonshemmede klassifiseres som helseutgifter i helseregnskapet, mens det i COFOG-grupperingen hovedsakelig vil klassifiseres under sosial omsorg inkl. trygder og pensjoner. Helseregnskapet omfatter i tillegg alle utgifter, enten de er offentlig eller privat finansierte. I følge foreløpige tall for 2006 var de totale helseutgiftene i Norge 186 milliarder kroner. Beløpet tilsvarer 8,7 prosent av BNP. Veksten i helseutgiftene var særlig sterk på slutten av 1990-tallet som følge av den økte satsingen på helse og omsorg.

Fordelingen av helseutgiftene etter type tjeneste viser at den største utgiftsposten er relatert til sykehustjenester, som utgjorde omlag 27 prosent av samlede helseutgiftene i 2006. Utgifter til eldreomsorgen (sykehjemsplasser og hjemmebasert helsetilbud) utgjorde 24 prosent av helseutgiftene. Denne andelen har økt siden 1997, blant annet som følge av handlingsplanen for eldreomsorg.

84 prosent av helseutgiftene i 2006 ble finansiert av det offentlige. Offentlige helseutgifter ifølge helseregnskapet ligger 11 prosent over helseutgiftene i henhold til COFOG, på grunn av forskjellig klassifisering. Ser man offentlige utgifter til helse i forhold til totale offentlige utgifter, viser tallene at helseandelen økte gjennom perioden fra 16 prosent i 1997 til 19 prosent i 2006. Det betyr at utgiftene til helse har økt mer enn utgiftene til andre offentlige tjenester. Sett i et internasjonalt perspektiv, viser tall for 2005 fra OECD at Norges helseutgifter som andel av BNP er på linje med OECD-gjennomsnittet og land som Sverige og Danmark, men noe under andelen i USA, Sveits og Frankrike. Sammenligner man derimot helseutgifter per innbygger (kjøpekraftskorrigererte og i felles valuta), ligger Norge i øvre sjikt sammen med USA og Luxembourg, og har utgifter per innbygger som er nærmere 60 prosent over gjennomsnittet for OECD (OECD Health at a Glance 2007).

I 2006 utgjorde utgiftene til sosial omsorg mv. 329 milliarder kroner. Utgiftene i denne gruppen omfatter for det meste stønader til husholdningene, jf. omtalen over.

Den nest største utgiftsposten i offentlig forvaltning er *helsepleie*, og denne delen av offentlig forvaltning har lagt beslag på en stadig større andel av offentlige utgifter. Økningen må ses i sammenheng med økt satsing på eldreomsorg og helse på slutten av 1990-tallet, jamfør blant annet Handlingsplanen for eldreomsorg 1998-2001, Plan for utstyrsinvesteringer ved norske sykehus 1998-2002, Nasjonal kreftplan 1999-2003 og Opptappingsplanen for psykisk helse 1999-2008. Innen helsepleie er den største utgiften knyttet til sykehustjenester, som omfatter de statlige helseforetakene, samt pleie- og omsorgsplasser i institusjoner i

kommunal regi. I 2006 utgjorde disse utgiftene 90 milliarder kroner. Det vises også til boks 5.1 for en omtale av helseutgiftene slik de presenteres i helseregnskapet, en såkalt satellitt til nasjonalregnskapet.

Utgiftsandelen til *utdanning* har økt svakt siden 1995, vesentlig som følge av økte utgifter til grunnskoler knyttet til grunnskolereformen. Dette formålet utgjør hoveddelen av kommuneforvaltningens utgifter, og omfatter grunn- og videregående skoler, musikk- og kulturskoler, samt skoleskyss. I 2006 beløp disse utgiftene seg til 77 milliarder kroner, noe som tilsvarer 32 prosent av kommuneforvaltningens totale utgifter. Statsforvaltningens ansvarsområde dekker her blant annet universiteter, høyskoler og utdanningsstøtte fra Lånekassen, og utgjorde 39 milliarder kroner i 2006. Som andel av totale statlige utgifter, har formålgruppen utdanning vært synkende innen statsforvaltningen. Hovedårsaken til dette er lavere utgifter til statlige grunn- og videregående skoler. Utgiftene til universiteter og høyskoler, som andel av statlige utgifter, har likevel holdt seg stabile siden 1995, og har gjennom perioden hatt en gjennomsnittlig årsvekst på 6 prosent i løpende priser.

Utgiftene til *næringsøkonomiske formål* har økt relativt mindre enn samlede offentlige utgifter, og andelen falt fra 11,2 prosent i 1995 til 8,6 prosent i 2006. Også veksten i *alminnelig offentlig tjenesteyting* var svakere enn i samlede utgifter i denne perioden. Utgiftsandelen falt fra 11,7 til 11 prosent. Lavere utgifter knyttet til offentlige gjeldstransaksjoner bidro til dette, selv om disse utgiftene økte med 41 prosent fra 2005 til 2006 i løpende priser.

5.2. Offentlig produksjon og anskaffelse**Offentlig forvaltning**

Offentlig produksjon i 2007 beløp seg til 458 milliarder kroner og var 2,5 prosent høyere enn det offentlige konsumet. Avviket skyldes dels at private selv betaler for en del av det offentliges vare- og tjenestetilbud gjennom gebyrer (egenandeler), og dels at det offentlige har overføringer i form av produktkjøp til husholdningene. Begge disse postene er av betydelig størrelse, selv om nettoeffekten er liten. Produksjon i offentlig forvaltning har vokst noe saktere enn konsum i offentlig forvaltning siden 1995 fordi omfanget av produktkjøp til husholdningene har vokst betydelig raskere enn gebyrinntektene. Ifølge foreløpige anslag vokste produksjonen med 7,5 prosent fra 2006 til 2007, målt i løpende priser, og verdien er mer enn doblet fra 1995. I fjor utgjorde bruttoproduktet i offentlig forvaltning, altså verdien av produksjonen fratrukket verdien av produktinnsatsen, 14 prosent av BNP, mot 16 prosent i 1995. Volumveksten i produksjonen fra 2006 til 2007 var 2,9 prosent. Volumveksten i produksjonen fra 1995 til 2007 var 24,6 prosent.

Som det fremgår av tabell 5.6, utgjør lønnskostnadene den største delen av ressursinnsatsen i offentlig

produksjon. Lønnskostnadene vokser raskere enn det generelle prisnivået i økonomien, noe som bidrar til relativt høy prisvekst på offentlige tjenester. Dette forklarer den store forskjellen i økningen i offentlig produksjon i løpende priser og volumveksten i produksjonen, både fra 2006 til 2007 og fra 1995 til 2007.

Antall utførte timeverk i offentlig forvaltning økte med 2,5 prosent fra 2006 til 2007, og sysselsettingen økte med 2,5 prosent. Det var en økning i antall sysselsatte på om lag 17 900 personer, til 741 100 personer. I perioden 1997-2007 økte antall sysselsatte personer i offentlig forvaltning med 77 200 personer. Det aller meste av økningen fant sted innenfor helse- og sosialtjenester. Det offentlige andel av samlet sysselsetting har holdt seg stabilt på 30 prosent siden 1992, men sett i et lengre tidsperspektiv har den steget fra 17 prosent i 1970. Tilsvarende andel av utførte timeverk utgjorde 26 prosent i 2007, og har vært nærmest uendret siden 1991. Andelen timeverk er lavere enn andelen sysselsatte fordi flere arbeider deltid i offentlig forvaltning enn i arbeidslivet for øvrig.

Ifølge foreløpige anslag, økte lønn per normalårsverk i offentlig forvaltning med 4,9 prosent i 2007, mot 4,0 prosent i 2006. Til sammenligning var den gjennomsnittlige lønnsveksten for landet beregnet til 5,6 prosent i 2007. Veksten i lønn per utførte timeverk var også 4,9 prosent i 2007. Helt siden 1990 har veksten i lønn per utførte timeverk i offentlig forvaltning vært sterkere enn veksten i det generelle prisnivået. Antall utførte timeverk økte i perioden 1995-2007 med 8 prosent, hvorav halvparten av veksten har kommet de siste to årene. Volumveksten i offentlig produksjon fra 1995 til 2007 reflekterer dermed i hovedsak en økning i innsatsen over andre dimensjoner, som økt bruk av produktinnsats, mer kvalifisert arbeidskraft, mer realkapital og økt produktivitet. Den (relativt) sterke veksten i antall timeverk de siste par årene avspeiler i hovedsak vekst i kommunale timeverk og kan forklares med at kommunene har benyttet en kraftig inntektsøkning, gjennom økte skatteinntekter og overføringer fra staten, til en vekst i det kommunale tjenestetilbudet.

Statsforvaltningen

Produksjonen i statsforvaltningen utgjør 48 prosent av den offentlige produksjonen, og økte med 8,0 prosent i 2007, målt i løpende priser. Dette reflekterer imidlertid i stor grad en prisøkning på innsatsen i produksjonen, for volumveksten i produksjonen i statsforvaltningen var kun 2,2 prosent. Tjenesteproduksjonen i statsforvaltningen fordeler seg på ulike næringer, der statlig administrasjon og helse- og omsorgstjenestene har det klart høyeste prisnivået. Sistnevnte omfatter helseforetakene, rusomsorg og barne- og familievernstjenester. Verdien av produksjonen i de to næringene økte med henholdsvis 8,1 og 11,0 prosent fra 2006. Universiteter og høyskoler, samt forsvarstjenester utgjorde henholdsvis 12,7 og 13,8 prosent av total statlig produksjon i 2007. Sammenliknet med 2006 var det en verdivekst i undervisningsnæringen på 4,7

Boks 5.2 Produksjon og konsum i offentlig forvaltning

Med unntak av kommunal vannforsyning og kloakk- og renovasjonsvirksomhet, omsettes ikke offentlig produksjon i ordinære markeder. Dermed mangler man priser til å verdsette produksjonen på samme måte som i privat sektor. I nasjonalregnskapet beregnes derfor produksjon i offentlig forvaltning som summen av produksjonskostnadene. Det betyr at produksjonen i offentlig forvaltning settes lik summen av lønnskostnader (bruken av egen arbeidskraft), kapitalslit (bruken av egen produksjonskapital), produktinnsats (varer og tjenester som offentlig forvaltning anvender til sine produksjonsformål) og netto nærings-skatter på egen virksomhet, hvorav offentlig forvaltnings bruttoprodukt defineres ved de to første komponentene. Netto næringskatter representerer små beløp siden det bare er få typer avgifter som det offentlige betaler, for eksempel motorvognavgift. Det offentlige mottar ikke næringsubsidier.

Konsum i offentlig forvaltning er definert som utgifter til varer og tjenester disponert av forvaltningen. Disse utgiftene verdsettes som produksjonskostnadene, med fratrukk av gebyrinntekter og tillagt produktkjøp til husholdningene.

Gebyrinntektene består av egenbetalinger på offentlige tjenester. Inntekter fra kommunale tjenester utgjør den største delen, og eksempler på dette er brukerbetalinger for hjemmetjenesten, oppholdsbetaling i barnehager og skolefritidsordninger, samt årsgebyrer knyttet til vann, avløp og renovasjon. Denne privatfinansierte delen av offentlig produksjon regnes som en del av husholdningenes konsum. Økte gebyrinntekter innebærer dermed økt konsum i husholdningene og redusert konsum i offentlig forvaltning, og gir opphav til avvik mellom offentlig produksjon og offentlig konsum.

Produktkjøp til husholdningene er definert som offentlig forvaltnings kjøp/betaling av varer og tjenester fra aktører utenfor offentlig forvaltning som videreformidles til husholdningene. Størstedelen av dette er betaling for ulike helse- og omsorgstjenester, legemidler og annet medisinsk utstyr levert fra private aktører. Det offentlige finansiering av skolebusskjøring utført av private busselskaper er et annet eksempel.

prosent, mens veksten i Forsvaret var 7,8 prosent. Ved sammenlikning av tall bakover i tid, må det tas hensyn til organisatoriske endringer mellom stats- og kommuneforvaltningen. I 2002 overtok staten eierskapet av sykehusene fra fylkeskommunene, og i 2004 ble barne- og familievernet underlagt statlig ansvarsområde. Omtrent 14 prosent av det statlige konsumet i 2007 er produktkjøp til husholdningene, og inngår ikke i statlig produksjon, se forklaring i boks 5.2. Størstedelen av dette er refusjoner av utgifter til legemidler, konsultasjoner hos allmennleger og spesialister, hjelpemidler til funksjonshemmede samt reiseutgifter. I løpende priser økte produktkjøp til husholdningene med 4,1 prosent fra året før, ifølge foreløpige tall.

Antall sysselsatte personer i staten økte med 1,5 prosent fra 2006 til 2007. Etter mange års nedbemanning

Temaboks 5.1. StatRes – ny forbedret måling av produktivitetendringer i statsforvaltningen

Et grunnleggende problem ved måling av produksjon i offentlig forvaltning er at det, som hovedregel, kun er størrelser på ressursinnsatsen i produksjonsprosessen som inngår i målingene, mens størrelsen på produsert mengde mangler. Dermed vil ikke endringer i produktivitet fanges opp i produksjonsmålet. Det blir heller ikke meningsfylt å benytte et slikt produksjonsmål i beregninger av produktivitet eller produktivitetendringer.

For å få et mer meningsfylt grunnlag for beregning av produktivitetendringer i offentlig forvaltning, er det nødvendig å kvantifisere tjenesteproduksjonen og identifisere endringene i produsert mengde. De senere årene har slik kvantifisering blitt stadig mer utbredt. Mange offentlige virksomheter både måler og rapporterer en rekke tallstørrelser som i større eller mindre grad gjenspeiler virksomhetenes produksjonsvolum, kvalitet og resultatoppnåelse. Disse virksomhetsinterne målingene kan imidlertid være relativt subjektive og upålitelige. Analyser av produktivitetutvikling basert på slike tall vil derfor kunne ha liten verdi. Informasjonen om måleresultatene foreligger dessuten spredt.

For å legge forholdene bedre til rette for analyser av produktivitetutviklingen i offentlig forvaltning, har Statistisk sentralbyrå utviklet to større systemer: KOSTRA omfatter kommunene/fylkeskommunene, mens StatRes omfatter statsforvaltningen. Begge systemene er tilgjengelige på www.ssb.no. Fordelen med KOSTRA og StatRes, sammenliknet med ulike virksomhetsinterne målinger, er at utvelgelsen av indikatorer og metodene for å måle disse er gjort innen et mer objektivt system med en felles faglig forankring. I tillegg inngår dataene i Norges offisielle statistikk og informasjonen er samlet på ett sted.

Både KOSTRA og StatRes har til formål å presentere størrelser som indikerer nivå på ressursinnsats, aktiviteter, tjenesteproduksjon, produktivitet og resultatoppnåelse. Videre skal systemene vise disse størrelsene både for den enkelte kommunale/statlige virksomhet og for kommune-/statsforvaltningen totalt. Systemene vil således kunne bidra til et bedre faktagrunnlag, bedre analyser, mer læring og en mer opplyst debatt om offentlig forvaltning. Begge systemene utvikles kontinuerlig gjennom tett samarbeid med kommunale og statlige myndigheter.

KOSTRA har i flere år omfattet alle kommuner og fylkeskommuner. I StatRes inngår foreløpig kun spesialisthelse-tjenesten, universiteter og høyskoler samt statlig barnevern. Disse virksomhetsområdene er imidlertid omfattende - statsforvaltningen brukte ca 108 milliarder kroner på produksjon av tjenester innen disse virksomhetene i 2006. StatRes inneholder også en oversikt over den totale ressursinnsatsen innen statsforvaltningen.

Både KOSTRA og StatRes tar sikte på å kaste lys over produktivitetutviklingen ved å måle utviklingen i enhetskostnader over tid. Utviklingen i enhetskostnader fanger opp både produktivitetutviklingen og prisutviklingen på innsatsfaktorene som benyttes i produksjonen. Korreksjoner for prisutviklingen ligger utenfor satsingsområdet til StatRes.

Noen av de viktigste utfordringene i StatRes er følgende:

- Aktiviteter, produksjon og resultater kan være vanskelig å skille fra hverandre.
- En virksomhet produserer ofte flere tjenester samtidig, uten at det identifiseres hvilken mengde av ressursinnsats som knytter seg til de ulike tjenestene.
- Mange virksomheter produserer ulike tjenester som krever ulike nivåer på ressursinnsatsen. I slike sammenhenger må man vekte den totale tjenesteproduksjonen i den enkelte virksomhet når man sammenlikner enhetskostnadene mellom virksomhetene. Et slikt vektningssystem foreligger ofte ikke.
- Det er ofte vanskelig å definere resultatet av tjenesteproduksjonen (dvs. måloppnåelsen) som en kvantifiserbar størrelse. I tillegg vil en slik eventuell størrelse gjerne være påvirket av eksterne faktorer.

I tabellen vises hvordan disse utfordringene er blitt søkt løst innen det statlige virksomhetsområdet universiteter og høyskoler, som består av til sammen 39 virksomheter (læresteder). I StatRes brukes her driftsutgifter som en indikator for ressursinnsats, mens registrerte studenter er indikator på aktivitet/tjeneste. 60 studiepoengenheter og publikasjonspoeng benyttes som indikator for resultater. Videre er driftsutgifter per 60 studiepoengenheter og driftsutgifter per publikasjonspoeng brukt som produktivitetsindikatorer.

Tabellen viser at i 2005 og 2006 økte enhetskostnadene pr. 60 studiepoengenheter i forhold til året før med henholdsvis 4,2 og 6,4 prosent, mens driftskostnadene per publikasjonspoeng ble redusert med henholdsvis 4,4 og 1,3 prosent.

Disse tallene peker i hver sin retning i forhold til produktivitetutviklingen innen dette statlige virksomhetsområdet. Ved nærmere vurdering av tallene er det viktig å være klar over flere forhold. De to omtalte indikatorene fanger ikke opp alle aktivitetene til lærestedene. I tillegg foreligger intet system for vektning av disse to indikatorene mot hverandre. Som tidligere nevnt, er det heller ikke tatt hensyn til prisutviklingen på innsatsfaktorene. Dessuten vil kvaliteten på dataene kunne være lavere i et slikt nytt system sammenliknet med mer etablerte systemer. Tallene i StatRes bør derfor leses med forsiktighet.

Gjennom samarbeid med forvaltningen og innspill fra brukerne, har Statistisk sentralbyrå imidlertid tro på at systemet over tid vil kunne gi et stadig mer korrekt bilde av produktivitetutviklingen i staten.

Ressursinnsats, resultater og enhetskostnader innen virksomhetsområdet «Universiteter og høyskoler»

	2004	2005	2006
Driftsutgifter i alt (mill kr)	20 381	21 569	22 866
60 studiepoengenheter		124 099	123 952
Publikasjonspoeng	7 756	8 582	9 217
Årsverk i alt	26 286	26 486	27 755
Registrerte studenter	180 946	181 498	181 101
Driftsutgifter per 60-studiepoengenheter	170 581	177 732	189 081
Driftsutgifter per publikasjonspoeng	2 602 384	2 488 160	2 455 022

Tall for studiepoeng gjelder skoleåret 2004-2005 og 2005-2006, mens resterende tall gjelder de respektive kalenderår. Tall for studiepoeng for Politihøgskolen foreligger ikke. Dette er tatt hensyn til ved beregningen av enhetskostnader.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 5.6. Konsum og produksjon i offentlig forvaltning, løpende priser. Milliarder kroner

	1995	2000	2005	2006*	2007*
Offentlig forvaltning					
Lønnskostnader	132,0	183,7	241,8	257,2	278,4
+ Kjøp av varer og tjenester	73,7	95,8	123,2	131,2	138,3
+ Kapitalslit	20,5	27,8	34,1	37,2	40,8
+ Korreksjon for driftsresultat	1,9	3,2	1,1	0,7	0,6
= Produksjon i offentlig forvaltning	228,1	310,5	400,2	426,3	458,1
- Gebyrinntekter	38,4	47,8	52,6	53,9	57,4
+ Produktkjøp til husholdningene	14,0	23,4	39,6	43,0	46,4
= Konsum i offentlig forvaltning	203,7	286,1	387,2	415,4	447,1
Statsforvaltningen					
Lønnskostnader	38,8	52,1	104,9	112,5	122,9
+ Kjøp av varer og tjenester	37,9	48,3	70,6	74,4	78,8
+ Kapitalslit	9,3	12,1	16,6	18,0	19,6
= Produksjon i statsforvaltningen	86,0	112,5	192,1	204,9	221,3
- Gebyrinntekter	14,6	16,6	18,1	18,9	20,7
+ Produktkjøp til husholdningene	11,1	17,9	29,7	30,5	31,8
= Konsum i statsforvaltningen	82,5	113,8	203,7	216,6	232,4
Kommuneforvaltningen					
Lønnskostnader	93,2	131,6	136,9	144,7	155,5
+ Kjøp av varer og tjenester	35,8	47,5	52,6	56,8	59,5
+ Kapitalslit	11,2	15,7	17,5	19,2	21,3
+ Korreksjon for driftsresultat	1,9	3,2	1,1	0,7	0,6
= Produksjon i kommuneforvaltningen	142,1	198,0	208,1	221,4	236,9
- Gebyrinntekter	23,8	31,2	34,4	35,1	36,8
+ Produktkjøp til husholdningene	2,9	5,5	9,8	12,5	14,6
= Konsum i kommuneforvaltningen	121,2	172,3	183,5	198,8	214,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

i Forsvaret, økte antall sysselsatte med 1,7 prosent. Det er spesielt Hæren som har hatt betydelig økning av personell. Innenfor helseforetakene, rusomsorgen og barnevernsinstitusjonene økte antall personer med 1,9 prosent. Universitetene og høyskolene sysselsatte om lag 35 400 i 2007, eller en økning på 1,3 prosent fra året før. Totalt i statsforvaltningen var det sysselsatt 267 400 personer, tilsvarende 10,6 prosent av landets samlede sysselsetting. Antall utførte timeverk i statsforvaltningen økte med 1,5 prosent fra 2006 til 2007, mens veksten i lønn per normalårsverk var på 5,1 prosent.

Bruttoinvesteringene i fast realkapital i statlig forvaltning steg med 1,0 prosent fra 2006 til 2007, målt i faste priser. Investeringene i statsforvaltningen utgjør 7,0 prosent av samlede investeringer i norsk økonomi og var på 33,3 milliarder kroner i fjor. Investeringene i Forsvaret var på omtrent samme nivå som i 2006 etter at den andre av i alt fem fregatter ankom i 4. kvartal 2007, og samlet beløp Forsvarets investeringer seg til 7,1 milliarder kroner i 2007. Innenfor helseforetakene,

Tabell 5.7. Lønnskostnader, timeverk og sysselsatte i offentlig forvaltning

	1995	2000	2005	2006*	2007*
Offentlig forvaltning					
Lønnskostnader (milliarder kroner)	132,0	183,8	241,8	257,2	278,4
Utførte timeverk (millioner timeverk)	845,7	885,1	877,8	889,4	911,6
Sysselsatte personer (1 000 personer)	640,5	693,1	704,8	723,2	741,1
Statsforvaltningen					
Lønnskostnader (milliarder kroner)	38,8	52,1	104,9	112,5	122,9
Utførte timeverk (millioner timeverk)	255,2	251,5	376,2	380,5	386,2
Sysselsatte personer (1 000 personer)	155,6	157,0	257,3	263,4	267,4
Kommuneforvaltningen					
Lønnskostnader (milliarder kroner)	93,2	131,6	136,9	144,7	155,5
Utførte timeverk (millioner timeverk)	590,5	633,6	501,6	508,9	525,5
Sysselsatte personer (1 000 personer)	485,0	536,1	447,5	459,8	473,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

rusmiddelomsorgen og barnevernsinstitusjonene ble investeringene redusert med 1,9 prosent, målt i faste priser. Disse investeringene utgjorde 8,1 milliarder kroner i 2007. Mye av dette er knyttet til de store byggeprosjektene ved St. Olavs Hospital i Trondheim og Akershus Universitetssykehus. I annen statlig virksomhet økte investeringene med 3,3 prosent. Det var en spesielt sterk økning i investeringer innen tjenester tilknyttet transport i fjor, og dette henger sammen med et høyt nivå på jernbaneinvesteringene. Totalt for denne næringen, som blant annet omfatter Jernbaneverket, utgjorde investeringene 2,7 milliarder kroner i 2007. I offentlig administrasjon (som også omfatter veier, broer mv.) ble det investert for 14 milliarder kroner.

Kommuneforvaltningen

Kommuneforvaltningen stod for 52 prosent av den offentlige tjenesteproduksjonen i 2007, og dette beløp seg til 236,9 milliarder kroner. Målt i løpende priser utgjør dette en vekst på 7,0 prosent i forhold til 2006. Av dette var omtrent halvparten volumvekst. En stor andel av den kommunale produksjonen foregår innen helse- og omsorgstjenester, som blant annet omfatter eldreomsorg og barnehager. Produksjonen i denne næringen hadde en verdivekst på 8,0 prosent fra 2006 til 2007. Videre har kommuneforvaltningen ansvaret for grunn- og videregående skoler, som utgjør om lag en tredel av kommunal produksjon. Målt i løpende priser økte undervisningstjenestene med 6,0 prosent i 2007.

Andelen av produktkjøp til husholdningene i forhold til det totale konsumet i kommuneforvaltningen, viser en økende trend. I 1995 utgjorde disse overføringene 2 prosent av konsumet, mot 6 prosent i 2007. Endelige nasjonalregnskapstall for 2005 viser at vel halvparten

Tabell 5.8. **Produksjon i offentlig forvaltning etter næring, løpende priser. Milliarder kroner**

	1995	2000	2005	2006*	2007*
Produksjon i offentlig forvaltning	228,1	310,5	400,2	426,3	458,1
Produksjon i statsforvaltningen	86,0	112,5	192,1	204,9	221,3
Bygge- og anleggsvirksomhet	6,4	5,8	0,0	0,0	0,0
Tjenester tilknyttet transport	3,2	4,7	5,5	6,0	6,4
Forretningsmessige tjenester	3,5	4,5	6,2	5,8	5,2
Forsvar	21,1	27,1	27,4	28,3	30,5
Undervisning	13,4	18,1	25,2	26,9	28,1
Helse- og omsorgstjenester	2,8	4,6	62,5	67,6	75,0
Offentlig administrasjon	34,9	46,8	63,9	68,9	74,5
Kulturell tjenesteyting	0,7	0,9	1,3	1,4	1,5
Produksjon i kommuneforvaltningen	142,1	198,0	208,1	221,4	236,9
Vannforsyning	2,2	3,0	3,8	4,0	4,1
Kloakk og renovasjon	5,4	7,5	8,5	8,5	8,8
Bygge- og anleggsvirksomhet	4,3	3,5	0,0	0,0	0,0
Undervisning	33,2	47,8	66,6	70,6	74,8
Helse- og omsorgstjenester	64,7	97,4	83,6	89,6	96,8
Offentlig administrasjon	28,3	33,7	41,2	44,1	47,5
Kulturell tjenesteyting	3,9	5,1	4,4	4,6	4,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

av dette er tilskudd til private barnehager. Andre eksempler på kommunale overføringer i naturalier er betaling for skoleskys som utføres av private busselskaper og kjøp av sykehjems plasser. Den økende andelen av overføringer i naturalier til husholdningene i kommuneforvaltningen kan delvis forklares med at kommunene i større grad overlater produksjonen til private, og delvis av barnehagereformen, som setter klare mål om utbygging av flere barnehageplasser og lavere foreldrebetaling.

Antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen økte med 3 prosent fra 2006 til 2007. Innenfor helse- og omsorgstjenester og undervisning (grunn- og videregående skoler) gikk antall sysselsatte personer opp med henholdsvis 3,8 og 1,7 prosent. Sysselsettingen i annen kommunal virksomhet gikk opp med 2,4 prosent. Det var i alt 473 600 sysselsatte personer i kommuneforvaltningen i 2007. Kommunal undervisning og helse- og omsorgstjenester sysselsatte henholdsvis 132 700 og 275 800 personer i fjor, mens annen kommunal virksomhet sysselsatte 65 300 personer.

Lønnskostnadene i kommuneforvaltningen steg med 7,5 prosent i fjor, ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall. Dette skyldes økte timelønnskostnader på 4,7 prosent og en økning i antall utførte timeverk på 2,4 prosent. Innenfor helse- og omsorgstjenester og undervisning økte antall utførte timeverk med henholdsvis 4,3 og 2,2 prosent fra 2006 til 2007. De foreløpige tallene for 2007 indikerer en viss økning i antall heltids-sysselsatte, særlig innenfor helse og omsorg. Sammen med en svak nedgang i sykefraværet forklarer dette at

Tabell 5.9. **Bruttorealinvesteringer i offentlig forvaltning etter næring, løpende priser. Milliarder kroner**

	1995	2000	2005	2006*	2007*
Bruttorealinvesteringer i offentlig forvaltning	29,9	38,9	53,0	60,7	66,8
Bruttorealinvesteringer i statsforvaltningen	14,0	14,7	26,8	31,3	33,3
Tjenester tilknyttet transport	1,2	1,5	1,8	1,8	2,7
Forretningsmessige tjenester	0,2	0,6	0,3	0,4	0,2
Forsvar	3,8	2,1	3,4	7,0	7,1
Undervisning	1,1	1,8	1,2	1,2	1,2
Helse- og omsorgstjenester	0,5	0,9	7,6	7,8	8,1
Offentlig administrasjon	7,1	7,8	12,3	13,1	14,0
Kulturell tjenesteyting	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Bruttorealinvesteringer i kommuneforvaltningen	15,9	24,2	26,2	29,4	33,5
Vannforsyning	1,0	1,3	2,0	2,4	2,5
Kloakk og renovasjon	1,7	1,8	2,0	2,1	2,4
Undervisning	3,8	5,7	8,2	9,2	10,4
Helse- og omsorgstjenester	4,3	9,0	4,7	5,5	6,9
Offentlig administrasjon	4,2	5,2	7,7	8,6	9,4
Kulturell tjenesteyting	0,8	1,3	1,6	1,6	2,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

veksten i utførte timeverk er sterkere enn veksten i antall sysselsatte innenfor kommunale helse- og omsorgstjenester. I annen kommunal virksomhet (offentlig administrasjon, kultur, vannforsyning og renovasjon) økte antall utførte timeverk med 2,4 prosent. Antall utførte timeverk i kommuneforvaltningen utgjør 15 prosent av alle utførte timeverk, mens de sysselsatte utgjør 19 prosent av landets sysselsatte. Tallene reflekterer at det fortsatt er mange deltidsansatte i kommunene.

Ifølge foreløpige anslag for kommunal forvaltning, økte bruttoinvesteringene i fast realkapital med 7,5 prosent i 2007, målt i faste priser. Innen helse- og omsorgstjenester økte investeringene i 2007 med 17,0 prosent. Den sterke veksten henger sammen med *Barnehageløftet*, regjeringens satsing på full barnehagedekning, som innebærer høyt tempo i utbygging av barnehageplasser i kommunene. Også i undervisningssektoren økte investeringene i 2007, med 6,5 prosent. Utgiftene her er i hovedsak knyttet til vedlikehold og nybygg av skolelokaler. Investeringene i annen kommunal virksomhet gikk opp med 4,6 prosent. Bruttoinvesteringene i fast kapital var på 33,5 milliarder kroner i 2007 i løpende priser, og utgjorde 7,1 prosent av samlede investeringer.

5.3. Kommunenes økonomi

Overskudd før lånetransaksjoner, som tilsvarende begrepet nettofinansinvesteringer, er en viktig indikator ved vurdering av kommuneøkonomien; se forklaring i boks 5.3. Fra slutten av 1990-tallet og frem til 2003 økte underskuddet før lånetransaksjoner. I 2004 og 2005 ble underskuddet redusert, og snudde til et overskudd på 0,7 milliarder i 2006. Ifølge foreløpige regnskapstall fikk kommuneforvaltningen igjen et underskudd på 6,1

Tabell 5.10. Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter art. Millioner kroner

	2005	2006*	Anslag 2007
A. Løpende inntekter	218 523	241 328	254 500
1. Formuesinntekter	14 154	15 795	17 900
2. Skatteinntekter	107 746	120 268	122 400
3. Andre løpende overføringer	95 555	104 569	113 600
Overføringer innen offentlig forvaltning	92 128	101 065	110 300
Andre overføringer	3 427	3 504	3 400
4. Driftsresultat ¹	1 068	696	600
C. Totale inntekter (=A)	218 523	241 328	254 500
D. Løpende utgifter	214 004	231 431	249 300
1. Formuesutgifter	6 758	7 504	8 000
2. Overføringer til private	21 784	23 604	24 600
3. Andre løpende overføringer	1 966	1 513	2 000
4. Konsum i kommuneforvaltningen	183 496	198 810	214 700
Lønnskostnader	136 897	144 682	155 500
Produktinnsats	52 593	56 818	59 500
Kapitalslit	17 570	19 187	21 300
Gebyrer (-)	-34 443	-35 062	-36 800
Korr. driftsresultat	1 068	696	600
Produktkjøp til husholdninger	9 811	12 489	14 600
E. Sparing (C-D)	4 519	9 897	5 200
F. Kapitalutgifter	7 819	9 197	11 300
1. Nettoinvestering i fast realkapital	8 636	10 172	12 200
Bruttoinvestering i fast realkapital	26 206	29 359	33 500
Kapitalslit (-)	-17 570	-19 187	-21 300
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-1 738	-1 644	-1 400
3. Kapitaloverføringer	921	669	500
G. Totale utgifter (D+F)	221 823	240 628	260 600
H. Nettofinansinvesteringer (C-G)	-3 300	700	-6 100

¹ Driftsresultat i kommunal vannforsynings-, avløps- og renovasjonsvirksomhet. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

milliarder kroner i 2007. Underskuddet kan forklares med høy vekst i konsum- og investeringsutgiftene sammen med en svak økning i inntektene.

Kommuneforvaltningens samlede løpende inntekter i 2007 er anslått til 254,5 milliarder kroner, en økning på 5,5 prosent fra året før. Skatteinntektene, som omfatter skatt på inntekt og formue, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter, utgjør om lag halvparten av kommuneforvaltningens samlede inntekter. Veksten i skatteinntektene i 2007 var på 1,8 prosent. Dette må ses i sammenheng med den svært høye skatteinngangen i 2006, som økte med hele 12,5 milliarder fra året før. Den andre store inntektsposten er overføringer fra staten, som økte med 9,1 prosent.

Kommuneforvaltningens samlede utgifter, inklusive investeringer i fast realkapital, økte med 8,3 prosent, eller om lag 20 milliarder kroner, fra 2006 til 2007. De

Boks 5.3 Driftsresultat og nettofinansinvesteringer i kommunene

Netto driftsresultat for kommunene bygger på regnskapsoppstillingen til kommuneregnskapene. Den viser differansen mellom driftsinntekter og driftsutgifter inklusive renter og avdrag. Forskjellen mellom brutto og netto driftsresultat viser hvor mye av inntektene som brukes til å betale renter og avdrag. Netto driftsresultat kan enten brukes til å finansiere investeringer eller avsettes til senere bruk.

Tabell 5.10 bygger på nasjonalregnskapets gruppering. Kommuneforvaltningen omfatter virksomheten i kommunene og fylkeskommunene. Kommunenes netto finansinvestering, eller overskudd før lånetransaksjoner, måles som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, inklusive utgifter til bruttorealinvesteringer, mens låne- og avdrag-utgifter holdes utenom. Netto finansinvesteringer, tillagt eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommuneforvaltningens netto fordringsposisjon. Dersom netto finansinvesteringer er negative, kalles de også underskudd før lånetransaksjoner.

Driftsresultat i kommuneregnskapene er et annet begrep enn driftsresultat i nasjonalregnskapet. I nasjonalregnskapet er det en målekonvensjon at offentlig forvaltning ikke har driftsresultat med unntak av den markedsrettede delen av kommunal produksjon som omfatter kommunal vannforsyning og kloakk- og renovasjonsvirksomhet.

foreløpige regnskapstallene indikerer at bruttorealinvesteringene økte med 14,1 prosent fra 2006 til 2007 i løpende priser, mens overføringene til private (produksjonssubsidier, stønader til husholdninger og overføringer til ideelle organisasjoner) økte med 1 milliard, eller 4,2 prosent.

En annen indikator på kommunenes økonomiske stilling er deres *netto driftsresultat* ifølge kommuneregnskapene; se boks 5.3. Netto driftsresultat er et uttrykk for det økonomiske handlingsrommet kommuner og fylkeskommuner har etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. I 2006 hadde kommunene inkludert Oslo samlet sett et positivt netto driftsresultat på 12,8 milliarder kroner. Dette er en forbedring på hele 5,4 milliarder i forhold til året før. Samtlige fylkeskommuner utenom Troms hadde positive driftsresultat i 2006. Netto driftsresultat for fylkeskommunene samlet utgjorde vel 2 milliarder kroner, en økning på 650 millioner fra året før. Målt i prosent av driftsinntekter uttrykker netto driftsresultat hvor stor andel av de tilgjengelige inntektene kommunene kan disponere til avsetninger og investeringer. Over tid har kommunene og fylkeskommunene hatt ulik utvikling i netto driftsresultat som andel av driftsinntektene. I perioden 1999-2001 hadde kommunene et bedre driftsresultat enn fylkeskommunene. Dette forholdet har vært omvendt siden 2002, da staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene og dermed bedret fylkeskommunenes driftsresultat.

I de fleste kommunene og fylkeskommunene var netto driftsresultatene særlig lave i 2002 og 2003. Svekkelsen har sammenheng med lavkonjunktoren disse årene, som svekket skatteinntekten, kombinert med høye pensjonskostnader. I årene 2004-2006 ble netto driftsresultatene vesentlig bedre. I kommunene inkludert Oslo utgjorde netto driftsresultat de to siste årene 3,5 og 5,6 prosent av driftsinntektene, og det var en betydelig bedring fra 2003, da de utgjorde 0,5 prosent. Tilsvarende utvikling har vi sett for fylkeskommunene. Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo var i 2005 og 2006 på henholdsvis 4,0 og 5,3 prosent av driftsinntektene, mot 1,1 prosent i 2003.

Kommunenes realinvesteringer i 2007 og fordeling på næring er omtalt over. Her tar vi for oss utviklingen i realinvesteringer over tid, som andel av kommunenes driftsinntekter, med vekt på finansieringsform. Bruttoinvestering i fast realkapital i kommunene økte jevnt fra et nivå på 8,8 prosent av brutto driftsinntekter i 1993 til 15,0 prosent i 2003. Denne 10-årsperioden var preget av et høyt investeringsnivå knyttet til reformer og satsinger innen grunnskole, eldreomsorg og helsesektoren, som i økende grad ble finansiert gjennom økt gjeldsbelastning. Fra 2003 til 2005 ble investeringene i kommunene redusert, og andelen falt med 4,1 prosentpoeng. I 2006 økte investeringene igjen i kommunene samlet, selv om andelen av bruttodriftsinntekter var omtrent som året før. I første del av perioden finansierte kommunene både stadig økte investeringsutgifter og en viss nedbetaling av gjeld gjennom tilskudd fra driftsmidler, egne fonds og salgsinntekter. I 2004 og 2005 ble om lag 70 prosent av brutto investeringer finansiert gjennom låneopptak. Denne andelen var noe lavere i 2006 og utgjorde da 58 prosent. Det vil si at lånefinansieringen av investeringer har avtatt med om lag 2,7 milliarder kroner.

Kommunenes og fylkeskommunenes langsiktige gjeld utgjorde henholdsvis 160 og 132 prosent av brutto driftsinntekter i 2006. Sammenliknet med 2005, ble den langsiktige gjeldsandelen redusert med 3,1 prosentpoeng for kommunene og 2,7 prosentpoeng for fylkeskommunene utenom Oslo. I 2006 var gjennomsnittlig netto lånegjeld per innbygger for fylkeskommunene 3 442 kroner, mens tilsvarende tall for kommunene inklusive Oslo var 20 660 kroner. For Bergen, Trondheim og Stavanger samlet var dette tallet lavest og beløp seg til 8 297 kroner. Det er likevel variasjoner mellom disse byene, og Trondheim hadde høyest netto lånegjeld på 14 219 kroner. Oslo hadde negativ lånegjeld per innbygger på -20 635 kroner. Det betyr at utlån og ubrukte lånemidler var større enn den langsiktige gjelden. Oslo har store utlån til egne kommunale foretak. Indikatoren *netto lånegjeld* inneholder ikke pensjonsforpliktelser i motsetning til *langsiktig gjeld*, der pensjonsforpliktelsene inngår.