

## 5. Offentlig forvaltning

*Dette kapittelet gir et sammendrag av offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. Foruten å gjennomgå statsfinansene og kommuneøkonomien omtaler vi spesielt norsk skattenivå og offentlige utgifter i internasjonalt perspektiv, og ser nærmere på utgifter til helse samt utviklingen i bruk av eiendomsskatt i kommunesektoren.*

### 5.1. Offentlig forvaltnings inntekter

De siste årene har offentlig forvaltning i Norge hatt store overskudd og bygd opp en betydelig finansiell nettoformue. Dette kan i stor grad tilskrives inntekter fra petroleumssektoren. Petroleumsinntektene består av skatter og avgifter, men også av formuesinntekter gjennom Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) og utbytte fra Statoil ASA. Samlet overføres disse til Statens pensjonsfond utland (SPU). Sammen med avkastningen på fondets kapital utgjør denne overføringen fondets inntekter. Den delen av fondets inntekter som forutsettes anvendt over statsbudsjettet, overføres deretter fra fondet til statsbudsjettets inntektsside. Denne overføringen er bestemt av vedtak i Stortinget og tilsvarer det oljekorrigerte underskuddet

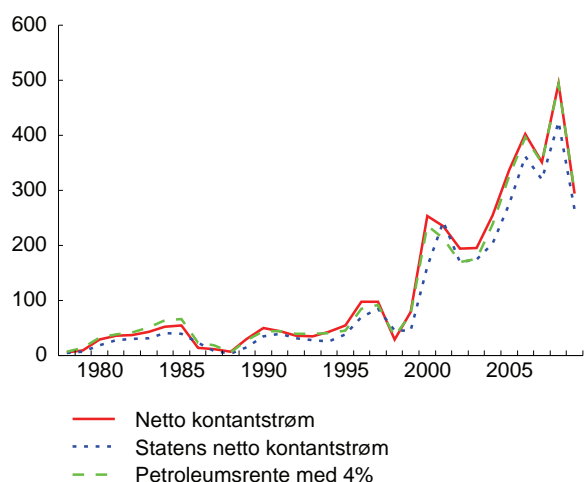
på statsbudsjettet, som illustrerer hvor mye av petroleumsinntektene som brukes i det enkelte år.

Foreløpige beregninger viser at offentlig forvaltnings totale inntekter i 2009 beløper seg til 1270 milliarder kroner, målt i påløpte verdier. Av disse utgjorde skatt på inntekt og formue om lag 36 prosent av offentlig forvaltnings totale inntekter, og var med det den største inntektsposten. Formuesinntektene, som inneholder bl.a. renteinntekter, utbytte og uttak fra SDØE, utgjorde cirka 22 prosent. Avgifter på produksjon og forbruk utgjorde også 22 prosent. Denne posten domineres av merverdiavgiften, men inneholder også vesentlige inntektskilder for det offentlige som motorvognavgift og avgift på alkohol, tobakk, legemidler og lotterier.

Tabell 5.1. Offentlig forvaltning. Påløpte inntekter etter art. Milliarder kroner

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Totale inntekter</b>	<b>937,3</b>	<b>1 061,5</b>	<b>1 219,7</b>	<b>1 279,3</b>	<b>1 442,0</b>	<b>1 270,2</b>
<b>Skatter i alt</b>	755,3	847,5	950,3	996,2	1 079,1	983,0
Skatt på inntekt og formue	366,2	433,6	494,0	499,1	566,3	462,7
Skatt på inntekt og formue unntatt ved utvinning av petroleum	228,3	242,1	267,7	300,2	311,6	306,6
Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	132,0	185,3	219,7	192,0	247,9	149,0
Årsavgift på motorvogner betalt av husholdninger	5,8	6,0	6,4	6,7	6,6	6,9
Annen skatt på inntekt, formue mv	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Avgifter (produksjonsskatter)	223,1	238,2	265,1	287,5	283,7	282,2
Merverdiavgift	140,6	153,1	172,1	188,7	184,8	186,3
Toll og eksportavgifter	1,6	1,7	1,9	2,2	2,5	2,4
Avgifter på utvinning av petroleum	4,5	3,9	5,8	4,6	5,5	3,7
Motorvognavgifter mv.	34,2	35,4	39,0	39,6	37,9	35,8
Miljø- og energiavgifter	15,7	17,1	18,9	17,7	17,1	16,0
Avgifter på alkohol, tobakk, legemidler og lotterier	20,8	20,6	21,2	22,0	23,5	24,4
Eiendomsskatt	2,1	2,3	2,2	5,6	6,2	6,4
Andre avgifter	3,6	4,1	4,2	7,0	6,2	7,1
Kapitalskatter	1,7	1,8	2,1	2,6	2,0	2,4
Avgift på arv og gaver	1,7	1,8	2,1	2,6	2,0	2,4
Trygde og pensjonspremier	164,4	173,8	189,2	207,0	227,1	235,7
Medlemspremier	65,5	69,1	74,0	81,1	88,4	90,8
Arbeidsgiverpremier	98,8	104,8	115,3	125,9	138,7	144,9
<b>Andre inntekter</b>	182,1	214,0	269,4	283,2	362,9	287,2
Formuesinntekter	173,4	204,7	260,3	272,8	353,2	277,5
Herav renteinntekter	58,7	61,3	80,6	96,8	114,6	91,1
Herav utbytte	26,2	33,7	45,7	57,3	74,0	75,2
Herav uttak fra SDØE	76,8	99,6	124,8	108,8	152,6	97,1
Løpende overføringer	7,3	8,3	8,5	9,5	9,3	9,4
Driftsresultat	1,4	1,1	0,7	0,8	0,4	0,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.1. **Petroleumsrente og kontantstrøm fra utvinning av olje og gass. Milliarder kroner**

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Trygde- og pensjonspremier totalt stod for 19 prosent av inntektene, hvorav arbeidsgivers andel utgjorde i overkant av 11 prosent og medlemspremiene 7 prosent av offentlig forvaltnings totale inntekter.

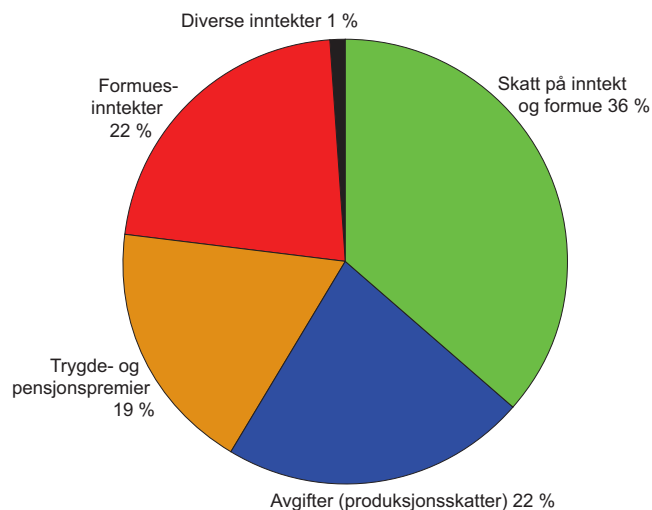
### Kraftig fall i petroleumsinntektene

Offentlig forvaltnings totale inntekter er betydelig lavere enn rekordåret 2008, hvor inntektene summerte seg til 1442 milliarder kroner. Nedgangen på 171 milliarder skyldes i første rekke en kraftig svekkelse av petroleumsinntektene. Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum falt fra 248 milliarder til 149 milliarder kroner, og har ikke vært lavere siden 2004. Samtidig beregnes driftsresultatet i SDØE, som klassifiseres som formuesinntekt, til å falle fra 153 milliarder i 2008 til 97 milliarder i 2009.

### Norsk skattenivå i internasjonalt perspektiv

Et lands skattenivå bestemmer i stor grad landets muligheter til å finansiere offentlige utgifter og praktisere fordelingspolitikk. Som summarisk mål på skattenivået brukes ofte de samlede skatter og avgifter (inkludert trygde- og pensjonspremier) som andel av bruttonasjonalprodukt (BNP). BNP indikerer i denne sammenheng størrelsen på det potensielle skattegrunnlaget, slik at forholdet mellom samlet skatteproveny og BNP sier noe om det generelle skatte- og avgiftstrykket. Det er også dette målet på skattestrykket som lettest kan sammenlignes mellom land.

Flere forhold gjør det imidlertid vanskelig å sammenligne skattenivået mellom land. For eksempel vil ulike prinsipper for beskatning av trygder og offentlige overføringer til private påvirke tallene. Norge og flere andre nordeuropeiske land har en viss beskatning av slike trygder og overføringer, mens de fleste andre land praktiserer skattefrie nettobetaling. Et annet problem er skatteutgifter, som er skattelettelse i forhold til ordinær beskatning som følge av unntak og særregler i skattesystemet. Skatteutgifter kan sidestilles med

Figur 5.2. **Offentlig forvaltnings inntekter. 2009**

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

overføringer over offentlige budsjetter, men i motsetning til overføringer som kan beskattes og dermed øke nivået på skatt som andel av BNP, vil skatteutgifter redusere nivået. Videre vil brukerbetalinger på offentlige tjenester isolert sett redusere behovet for ordinær skattlegging.

Et annet moment er knyttet til selve oppgavefordelingen mellom offentlig og privat sektor. Hvilke oppgaver og problemer man velger å løse i offentlig versus privat sektor varierer mellom land. I Norge produseres det meste av helse-, omsorgs- og utdanningstjenestene i offentlig sektor, og finansieres stort sett gjennom skatter. I andre land, for eksempel USA, har man i større grad valgt å løse disse oppgavene i privat sektor, og finansieringen skjer for det meste gjennom private helseforsikringer mm. Videre kan endringer i konjunktursituasjonen i det enkelte land slå forskjellig ut på samlede skatter og avgifter og på BNP, og utslagene kan variere mellom land.

Et spesielt problem knyttet til det norske skattenivået ved internasjonale sammenligninger, er den norske petroleumssektorens store bidrag til både BNP og statens inntekter. Denne sektoren genererer en betydelig grunnrente, som er meravkastningen i sektoren utover normal avkastning på investert kapital. Det meste av denne meravkastningen tilfaller staten gjennom særskilt beskatning eller overføringer fra direkte statlig eierskap i petroleumsvirksomheten. Inntektene fra petroleumssektoren reduserer isolert sett statens behov for å skattlegge ordinær verdiskaping i Fastlands-Norge. Når formålet er å foreta internasjonale sammenligninger av beskatningen av ordinær verdiskaping, taler disse momentene for å korrigere skatteinntektene i Norge for de betydelige bidragene fra petroleumssektoren. I tillegg fluktuerte disse inntektene mye, blant annet som følge av svingninger i oljepris og dollarkurs. Vi benytter en metode for å korrigere både BNP og skatteinntektene for bidragene fra den ekstraordinære

Tabell 5.2. Påløpte skatter i alt og som andel av BNP<sup>1</sup>. Prosent

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Norge <sup>2</sup>	42,8	43,1	42,2	43,2	43,5	43,9	43,7	42,4
Petroleums-korrigert <sup>3</sup>	42,0	41,5	40,5	41,2	40,8	41,3	41,7	40,6

<sup>1</sup> Nye tall for petroleums-korrigert etter nye beregninger i Finansdepartementet.

<sup>2</sup> Alle skatter og avgifter dividert med samlet BNP.

<sup>3</sup> Se forklaring i teksten.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.3. Bokførte skatter i alt som andel av BNP<sup>1</sup> for ulike land. Prosent

Land	1975	1985	1995	2000	2005	2006	2007	2008 <sup>2</sup>
Norge	39,2	42,6	40,9	42,6	43,5	44,0	43,6	42,1
Sverige	41,2	47,4	47,5	51,8	49,5	49,0	48,3	47,1
Danmark	38,4	46,1	48,8	49,4	50,8	49,6	48,7	48,3
Finland	36,5	39,7	45,7	47,2	44,0	43,5	43,0	42,8
Storbritannia	34,9	37,0	34,0	36,4	35,8	36,6	36,1	35,7
Tyskland <sup>3</sup>	34,3	36,1	37,2	37,2	34,8	35,6	36,2	36,4
USA	25,6	25,6	27,9	29,9	27,5	28,2	28,3	26,9

#### Uvektet gjennomsnitt

EU 15	32,1	37,5	39,0	40,6	39,7	39,8	39,7
OECD	29,4	32,6	34,7	36,0	35,7	35,8	35,8

<sup>1</sup> Bruttonasjonalprodukt til markedspriser.

<sup>2</sup> Estimater utarbeidet av OECD.

<sup>3</sup> Gjennforent Tyskland fra 1991.

Kilde: OECD Revenue Statistics.

avkastningen i petroleumssektoren, som ble presentert i nasjonalbudsjettet 2002.

Den petroleums-korrigerte skatteandelen av BNP er beregnet til 40,6 prosent i 2008, mens den ukorrigerte skatteandelen lå 1,8 prosentpoeng høyere. Begge målene viser et fall i skattetrykket på i overkant av 1 prosent sammenlignet med 2007. Fluktuasjoner i denne størrelsesorden er, som vi ser av tabellen, ikke uvanlige.

Bokførte skatter gir uttrykk for hvor store skatteinntekter som faktisk er innbetalt til offentlig sektor i løpet av året. Påløpte skatter viser hvor mye skatt man skal betale av den inntekten man har opptjent i løpet av året. Da det kan være forskyvninger i tidspunktene for når skatten påløper og når den skal betales, vil påløpte skatter kunne gi et bedre bilde av skattenivået i et land. Reglene for skattekasting av petroleumssektoren i Norge er et eksempel på dette. Petroleumssektoren betaler de beregnede skattene for første halvår i oktober samme år, mens beregnede skatter for andre halvår betales i mars/april året etter. I perioder med økte petroleumsinntekter vil de påløpte skattene være større enn de bokførte fordi skatten betales inn etterskuddsvis. Endringer i inntektene fra sektoren vil dermed bidra til spesielt store svingninger i skatt som andel av BNP dersom skattene er basert på bokførte verdier.

OECDs Revenue Statistics sammenligner skatteandeler i ulike land. Det korrigeres ikke for petroleumsinntekter i de norske tallene. Som påpekt over, gir en slik korreksjon en lavere utvikling i den norske skatteandelen over

de senere årene. Men også etter petroleums-korreksjonen ligger det norske skattetrykket betydelig høyere enn i Storbritannia og Tyskland, der skatteandelen var henholdsvis 35,7 og 36,4 prosent i 2008. Skatteandelen i USA lå ytterligere ca 9 prosentpoeng lavere enn dette, med en skatteandel på 26,9 prosent. OECD gjengir i sin publikasjon «Revenue Statistics 1965-2007 – 2009 Edition», skatteandeler i 2007 for 26 land. Av disse 26 landene har 21 land lavere skatteandel enn Norge, mens Sverige, Danmark, Frankrike og Belgia lå høyere. Foreløpige beregninger utført av OECD viser at skattetrykket i Norge ble redusert fra 43,6 prosent av BNP i 2007 til 42,1 prosent i 2008. Denne beregnede nedgangen fører til at i tillegg til landene nevnt ovenfor, vil også Italia, Østerrike og Finland ha et høyere skattetrykk enn Norge. Skattetrykket i Storbritannia, Tyskland og USA har endret seg relativt lite fra 1975 til 2007, mens det økte markert i de nordiske landene. Den gjennomsnittlige skatteandelen for EU 15-landene økte med 7,6 prosentpoeng mellom 1975 og 2007. Det meste av denne økningen fant sted mellom 1975 og 1985. Veksten i skatteandelen for OECD-landene samlet økte med 6,5 prosentpoeng mellom 1975 og 2007. Denne veksten trekkes imidlertid ned av den flate utviklingen i blant annet USA.

## 5.2. Offentlig forvaltnings utgifter

Totale offentlige utgifter beløp seg til 1096 milliarder kroner i 2009. Bortsett fra en noe svakere vekst midt på 2000-tallet, har utgiftene i nominelle verdier økt jevnt med en gjennomsnittlig vekst på 7,6 prosent siden 2004. Offentlige utgifter sank jevnt som andel av BNP for Fastlands-Norge frem til 2007. Andelen steg derimot kraftig de to siste årene, fra 54 prosent i 2007 til over 59 prosent i 2009.

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, samt 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 omfordeles til privat sektor. I hovedsak gjelder dette stønader til husholdningene, subsidier til næringslivet og overføringer til ideelle organisasjoner, hvorav stønadene til husholdninger er den klart største posten. I det totale utgiftsbegrepet inngår i tillegg utgiftsposter som rente- og kapitalutgifter, samt overføringer til utlandet.

### Relativt sett mindre til overføringer

Overføringene til private utgjorde 21,9 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2009, mot 23,1 prosent for fem år siden. Målt som andel av totale utgifter, falt overføringene i samme periode fra 39,8 til 37,0 prosent. Denne utviklingen kan forklares med synkende andeler i utbetalingene av stønader og subsidier over femårsperioden fra 2004. Konsum i offentlig forvaltning utgjorde 28,9 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2009, opp fra 27,1 i 2008. Veksten i offentlig konsum fra 2008 til 2009 i

Boks 5.1. **Offentlig forvaltnings formue****Kilder**

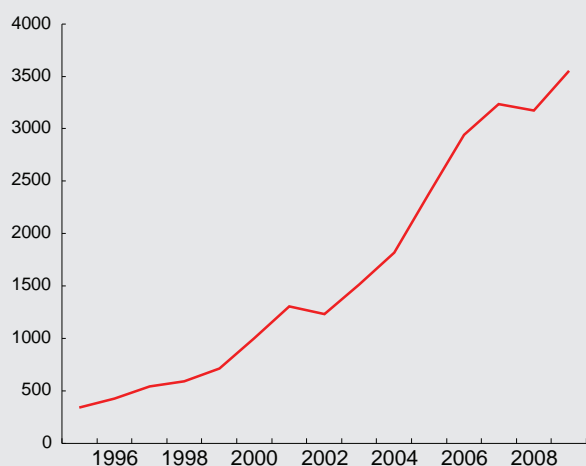
Høsten 2009 publiserte SSB statistikken «Offentlig forvaltnings fordringer og gjeld». Tidligere ble statistikken utarbeidet på grunnlag av statens kapitalregnskap (Stortingsmelding nr. 3), balanseregnskapene for kommuner og fylkeskommuner, samt innsamlede balanseregnskap for statens nettobudsjetterende virksomheter. Disse kildene er nå blitt supplert med tilgjengelig motsektor- og registerinformasjon. Spesielt viktig har det vært å ta i bruk informasjon innhentet fra Verdipapirsentralen (VPS) med hensyn til verddivurderingen av offentlig forvaltnings børsnoterte verdipapirer. Bruk av pålydende verdi for verdsetting av aksjene i helt eller delvis stateide aksjeselskaper som Telenor ASA og Statoil ASA, får ikke frem den sterke økningen man har sett i markedsverdien av disse selskapene. I SSBs statistikk vurderes disse nå til markedsverdi, mens unoterte aksjer og kapitalinnskudd fremdeles verdsettes etter pålydende verdi. Denne forringen gir i de fleste tilfeller en mer adekvat beskrivelse enn praksisen i statens kapitalregnskap, der børsnoterte aksjer ikke verdsettes til markedsverdi.

**Sentrale begreper i finansstatistikken for offentlig forvaltning**

For å ivareta hensynet til sammenlignbarhet grupperes balanseinformasjonen fra virksomheter i offentlig forvaltning i tråd med internasjonale standarder<sup>1</sup>. Sentrale begreper i statistikken er totale fordringer, total gjeld og nettofordringer. Nettofordringer er definert som totale fordringer fratrukket total gjeld. Nettofinansinvesteringer er et resultatmål som benyttes for offentlig forvaltning, og framkommer som differansen mellom totale inntekter og totale utgifter. Nettofordringsendring i en periode er summen av nettofinansinvesteringene og omvurderinger av finansobjektene i den aktuelle perioden.

**Utvikling i offentlig forvaltnings formue**

Føreløpige beregninger viser at offentlig forvaltnings nettofordringer har vokst til 3 551 milliarder kroner ved utgangen av 2009. Dette er det høyeste nivået som er registrert, og tilsvarer en økning fra 2008 på 377 milliarder kroner. Til sammenlikning var offentlig forvaltnings nettofordringer i 1995 på 340 milliarder kroner. Offentlig forvaltnings nettofordringer har altså vært sterkt økende siden midten av 1990-tallet. Dette skyldes først og fremst betydelige overskudd i offentlig forvaltning, målt ved nettofinansinvesteringene, hovedsakelig på grunn av økende kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Overskuddet fra petroleumsvirksomheten, fratrukket overføringene til statsbudsjettet, har siden 1996 blitt tilført Statens pensjonsfond, nå Statens pensjonsfond utland (SPU). Til tross for rekordoverføringer fra petroleumsvirksomheten i 2008, falt likevel offentlig forvaltnings totale nettofordringer sammenliknet med 2007.

**Offentlig forvaltnings nettofordringer. Milliarder kroner**

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

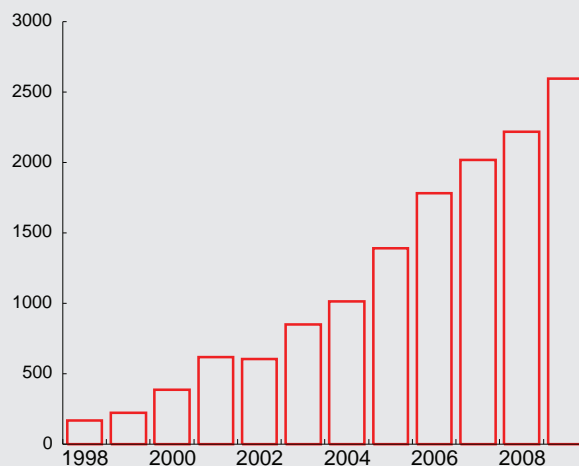
Dette skyldtes i første rekke store verditap på eksisterende plasseringer. Ikke minst falt offentlig forvaltnings aksjeportefølje kraftig i verdi i forbindelse med finanskrisen og urolighetene denne medførte på børsene verden over. I 2009 har deler av verdipapirtapene fra året før blitt hentet inn igjen.

I nasjonalbudsjettet for 2010, lagt frem 9. oktober 2009, anslår Finansdepartementet markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2009 til 2 597 milliarder kroner. Dette baseres på faktisk markedsverdi av fondet ved utgangen av august (2549 milliarder kroner) tillagt anslåtte nettooverføringer fra statsbudsjettet til fondet og 4 prosent årlig realavkastning ut 2009. Dette er en oppjustering siden revidert nasjonalbudsjett 2009 på nesten 200 milliarder, og skyldes den sterke oppgangen i internasjonale finansmarkeder som fulgte etter det kraftige fallet i andre halvdel av 2008 og i starten av 2009. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, som overføres til Statens pensjonsfond utland, ble samtidig anslått til 265 milliarder kroner.

Den operative forvaltningen av SPU's midler er delegert til Norges Bank, som investerer overskuddene i utenlandske verdipapirer. Markedsverdien av aktivapostene i fondet er imidlertid utsatt for kraftige kortsiktige svingninger som kan ha stor påvirkning også på den langsiktige avkastningen. Fondet hadde i følge årsrapporten for 2007, i perioden 1998-2007, en gjennomsnittlig årlig porteføljeavkastning på 4,9 prosent målt i internasjonal valutakurv. Tilsvarende rapport året etter oppga til sammenlikning en årlig avkastning i perioden 1998-2008 på 2,3 prosent. Per 30. september 2009 var gjennomsnittlig årlig avkastning siden 1998 oppe i 4,5 prosent.

I statsregnskapet blir realinvesteringer utgiftsført samme år som betalingen finner sted. Dette innebærer at det ikke akkumuleres noen beholdning for realkapital i statens kapitalregnskap, med unntak av realkapitalen i statens forretningsdrift. Eksempler på enheter i statens forretningsdrift er SDØE, Statsbygg og Statens kartverk. Nasjonalregnskapet beregner likevel et anslag på fast realkapital for offentlig forvaltning, basert på realinvesteringene, som deretter depresieres. For 2008 anslås offentlig forvaltnings realkapital til 1052 milliarder kroner, mens den i 1995 utgjorde 444 milliarder kroner. Offentlig forvaltning besitter også andre verdier som ikke er beregnet i statistikken, blant annet eiendommer, naturressurser og kunstgjenstander.

<sup>1</sup> EUs European System of Accounts (ESA) og FNs System of National Accounts (SNA)

**Markedsverdi av Statens pensjonsfond utland. Milliarder kroner ved utgangen av året**

1) 2009 er beregnet på bakgrunn av tall for september 2009  
Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 5.4. Totale utgifter i offentlig forvaltning etter utvalgte arter, løpende priser. Milliarder kroner

	2004	2007	2008*	2009*
<b>Totale utgifter</b>	<b>786,1</b>	<b>931,5</b>	<b>1 018,9</b>	<b>1 096,0</b>
<i>Herav</i>				
Overføringer til private	313,2	347,0	373,0	406,0
Konsum i offentlig forvaltning	373,3	446,5	491,8	534,9
Individuelt konsum	245,5	291,0	327,3	362,6
Kollektivt konsum	127,8	155,6	164,5	172,3
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	50,6	71,2	78,8	82,9
<b>Totale utgifter, prosent av BNP Fastlands-Norge</b>	<b>58,0</b>	<b>54,0</b>	<b>56,0</b>	<b>59,1</b>
<i>Herav</i>				
Overføringer til private	23,1	20,1	20,5	21,9
Konsum i offentlig forvaltning	27,5	25,9	27,1	28,9
Individuelt konsum	18,1	16,9	18,0	19,6
Kollektivt konsum	9,4	9,0	9,1	9,3
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	3,7	4,1	4,3	4,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

løpende priser var 8,8 prosent, hvorav volumveksten var beregnet til 5,2 prosent. Veksten i offentlig konsum fra 2004 til 2009 reflekterer en volumøkning på 17,5 prosent i løpet av perioden. Bruttoinvesteringene i fast realkapital utgjorde 4,5 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2009. Her har det vært en jevn oppgang gjennom de siste 5 årene.

Konsumet i offentlig forvaltning deles i to hovedkategorier: kollektivt konsum og individuelt konsum. Den første kategorien består av tjenester som kommer samfunnet som helhet til gode og kan ikke 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 19,6 prosent av BNP for Fastlands-Norge i fjor. Dette er en økning fra 18 prosent i 2008. Det er særlig de siste 2 årene vi har sett en betydelig vekst i denne posten. Kollektivt konsum utgjorde i 2009 9,3 prosent av BNP for Fastlands-Norge, og er på omtrent samme andel av BNP som for fem år siden. Utviklingen reflekterer blant annet økt satsing på helse- og sosiale omsorgstjenester, mens kollektive goder som forsvar, rettsvesen og infrastruktur ikke har vært prioritert like mye den siste tiden.

### Utgifter og anvendelse i stats- og kommuneforvaltningen

Offentlig forvaltning består av stats- og kommuneforvaltningen, hvorav den siste omfatter kommuner og fylkeskommuner. Totale utgifter i stats- og kommuneforvaltningen i tabellene 5.5 og 5.7 vil summere seg til mer enn de totale utgiftene pga. overføringer mellom

Tabell 5.5. Totale utgifter i statsforvaltningen etter utvalgte arter, løpende priser. Milliarder kroner

	2004	2007	2008*	2009*
<b>Totale utgifter</b>	<b>627,4</b>	<b>738,5</b>	<b>802,2</b>	<b>875,6</b>
<i>Herav</i>				
Overføringer til private	291,8	321,5	345,4	376,7
Overføringer til kommuneforvaltningen	82,8	106,5	117,2	136,0
Konsum i statsforvaltningen	197,4	232,9	254,0	276,7
Individuelt konsum	102,8	118,2	135,0	154,3
Kollektivt konsum	94,6	114,7	119,0	122,4
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	23,1	35,4	40,0	38,6
<b>Totale utgifter, prosent av BNP Fastlands-Norge</b>	<b>46,3</b>	<b>42,8</b>	<b>44,1</b>	<b>47,2</b>
<i>Herav</i>				
Overføringer til private	21,5	18,6	19,0	20,3
Overføringer til kommuneforvaltningen	6,1	6,2	6,4	7,3
Konsum i statsforvaltningen	14,6	13,5	14,0	14,9
Individuelt konsum	7,6	6,9	7,4	8,3
Kollektivt konsum	7,0	6,7	6,5	6,6
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	1,7	2,1	2,2	2,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

stat og kommune. Tallene for offentlig forvaltning totalt er konsolidert, og overføringene innad i forvaltningen er derfor eliminert.

### Statsforvaltningen

Totale utgifter i statsforvaltningen utgjorde 876 milliarder kroner i 2009. Oppunder halvparten av disse utgiftene ble overført 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 på om lag 277 milliarder kroner i 2009, tilsvarende 51,7 prosent av det offentlige konsumet og 14,9 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Det statlige konsumet fordeler seg jevnt på individuelt og kollektivt konsum.

Målt i nominelle verdier steg konsumet i statsforvaltningen med rundt 9 prosent fra 2008 til 2009. Volumveksten var 5,5 prosent. Forsvarskonsumet økte med 4,1 prosent i løpende priser. Det sivile konsumet, som omfatter utdanning, helse- og sosialomsorg og offentlig administrasjon mv., var 9,7 prosent høyere enn tilsvarende konsum året før. Statens konsum knyttet til universiteter, høyskoler, helse, samt barne- og familievern utgjorde 59,5 prosent av samlet statlig konsum, hvorav drøyt fire femdel var finansiering av helse- og omsorgstjenester.

Tabell 5.6 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 5.6. **Stønader til husholdningene etter art, løpende priser. Millioner kroner**

	2004	2007	2008*	2009*
<b>Stønader til husholdningene totalt</b>	<b>254 683</b>	<b>278 338</b>	<b>298 073</b>	<b>326 217</b>
Alderspensjoner	93 921	112 969	122 256	127 988
Uførepensjoner	44 378	54 405	58 859	62 708
Andre pensjoner	8 556	8 708	8 587	11 451
Barnetrygd	14 220	14 415	14 558	14 782
Kontantstøtte	3 125	1 976	1 690	1 514
Sykepenger, fødselspenger	36 291	38 957	43 552	49 948
Attføringsstønader	19 531	19 338	19 355	21 174
Arbeidsløshetsstønader	11 037	4 334	4 325	9 693
Utdanningsstønader	9 021	8 943	9 312	9 466
Sosialhjelp	5 152	4 486	4 544	4 960
Andre stønader	9 451	9 807	11 036	12 533

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### Alderspensjoner største stønadspost

Alderspensjoner er den største av stønadspostene, og utgjorde alene 39,2 prosent av de totale stønadene i 2009, eller oppunder 7 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Dette er på samme nivå som i 2004. I løpet av femårsperioden er utgiftene i løpende priser økt med mer enn 36 prosent. Utgiftsveksten forklares hovedsakelig med at flere opparbeider seg høyere pensjonsrettigheter. Antall alderpensjonister i årene 2000-2003 var synkende, men antallet begynte igjen å øke svakt fra 2004 og 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. Følgelig kan utgiftene til alderspensjon forventes å øke kraftig i årene som kommer. Fra 2008 til 2009 økte utgiftene til alderspensjon med 4,7 prosent, og kan blant annet forklares med at nye alderspensjonister har høyere opptjening.

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 uførestønad, har økt fra 17,4 til 19,2 prosent av de totale stønadene i løpet av den siste femårsperioden. I nominelle kroner tilsvarende dette en gjennomsnittlig årlig vekst på omtrent 7,2 prosent. Antall mottakere av uføreytelser har økt noe i dette tidsrommet, men økningen reflekter også høyere utbetalinger per mottaker.

### Økning i sykepengeutbetalinger

Sykepenger og fødselspenger utgjorde 15,3 prosent av totale stønadsutgifter i 2009, og andelen er tilnærmet lik som for 5 år siden. Sykepengeutbetalingene dominerer denne stønadgruppen, 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 2009 preges av høyere utgifter, som skyldes økning i antall sykepengetilfeller sammen med økt gjennomsnittlig varighet per tilfelle, og økt inntektsgrunnlag.

### Boks 5.2. Tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor

Under tariffoppgjøret i offentlig sektor ble det 4. juni 2009 inngått avtale om at dagens regler for tjenestepensjon og avtalefestet pensjon (AFP) skal videreføres. Samtidig skal det likevel finne sted en tilpasning til det nye systemet for alderspensjon i folketrygden. Dette gjelder i første rekke levealdersjustering og årlig regulering av ytelsene. Etter pensjonering skal ytelsene fra og med 2011 reguleres med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosent.

For levealdersjusteringen ble det avtalt at denne skal gjennomføres slik at grunnlovsvernet i forbindelse med allerede opparbeidede rettigheter blir ivarettatt. Partene valgte å presisere dette slik at personer som er født i 1958 eller tidligere og er medlem av en offentlig tjenestepensjonsordning, skal være sikret 66 prosent av pensjonsgrunnlaget (ofte sluttlønnen) opp til 12 ganger grunnbeløpet (G) etter 30 års opptjening dersom de pensjoneres seg ved 67 år.

Samordningen mellom offentlig tjenestepensjon og ytelser fra folketrygden bidrar til at beregningen av den samlede pensjonen blir forholdsvis komplisert. Mens nedre grense for uttak av alderspensjon fra de offentlige tjenestepensjonsordningene fortsatt skal være 67 år, kan uttak av alderspensjon fra folketrygden i det nye systemet finne sted tidligere enn dette.

I avtalen av 4. juni 2009 er det angitt at beregningen av tjenestepensjon skal skje slik at den ikke påvirkes av når den nye fleksible alderspensjonen fra folketrygden tas ut. Uttak av alderspensjon fra folketrygden før 67 år innebærer dermed at den samlede pensjonen etter 67 år kan bli lavere enn 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Avtalen inneholder videre en bestemmelse om at det gis adgang til å kompensere for levealdersjusteringen av tjenestepensjon ved å stå i stilling ut over 67 år.

Dagens regler for avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig sektor skal etter avtalen videreføres som en tidsbegrenset ytelse fra 62 til 67 år. Det er et vilkår for å få AFP at en står i stilling på uttakstidspunktet og for øvrig fyller visse vilkår om forutgående opptjening. Ettersom uttak av AFP påvirker ytelsene fra alderspensjon fra og med 67 år i mindre grad i offentlig sektor enn i privat, vil insentivene til å utsette pensjoneringen også bli lavere. For ansatte i offentlig sektor blir det ikke mulig å kombinere AFP med helt eller delvis uttak av alderspensjon fra folketrygden før 67 år. Offentlig ansatte kan heller ikke kombinere arbeid og AFP uten avkorting.

For å gjennomføre avtalen fra 4. juni 2009 er det nødvendig med tilpasninger av regelverket for de lovfestede offentlige tjenestepensjonsordningene, og forslag til dette ble lagt fram i et høringsnotat fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 20. november 2009. I løpet av våren 2010 skal Regjeringen følge opp med forslag om lovendringer for Stortinget. Tilpasningene av regelverket gjelder i første omgang personer født til og med 1953 ettersom disse kullene i sin helhet skal få beregnet opptjeningen av pensjonsrettigheter til folketrygden fra dagens regelverk.

Attføringsstønader omfatter yrkesrettet attføring og rehabiliteringspenner. Utgiftene til disse ytelsene utgjorde om lag 6,5 prosent av totale stønadsutgifter i 2009, og hadde spesielt sterk vekst siste år samt årene

Tabell 5.7. Totale utgifter i kommuneforvaltningen etter utvalgte arter, løpende priser. Milliarder kroner

	2004	2007	2008*	2009*
<b>Totale utgifter</b>	<b>242,6</b>	<b>300,2</b>	<b>335,6</b>	<b>358,6</b>
<i>Herav</i>				
Overføringer til private	21,3	25,5	27,6	29,3
Konsum i kommuneforvaltningen	175,9	213,6	237,8	258,2
Individuelt konsum	142,7	172,8	192,3	208,3
Kollektivt konsum	33,2	40,9	45,5	49,9
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	27,5	35,9	38,8	44,3
<b>Totale utgifter, prosent av BNP Fastlands-Norge</b>	<b>17,9</b>	<b>17,4</b>	<b>18,5</b>	<b>19,3</b>
<i>Herav</i>				
Overføringer til private	1,6	1,5	1,5	1,6
Konsum i kommuneforvaltningen	13,0	12,4	13,1	13,9
Individuelt konsum	10,5	10,0	10,6	11,2
Kollektivt konsum	2,4	2,4	2,5	2,7
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	2,0	2,1	2,1	2,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

2000-2004. For første gang siden attføringspenger og rehabiliteringspenger ble to separate ordninger i 1994, var det en nedgang i antall mottakere av attføringspenger fra året før både i 2006 og 2007. I 2009 var attføringsstønadene i overkant av 21 milliarder kroner. De tre gruppene av helserelaterte stønader utgjorde til sammen oppunder 134 milliarder kroner i 2009, omtrent samme nivå som alderspensjonene, og om lag 7,2 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. Men i 2009 var det over en dobling i utgiftene til dagpenger fra 2008. Nivået ligger nå på nær 9,7 milliarder kroner. Utbetalingene av dagpenger fluktuerte i takt med konjunktorene i økonomien og i arbeidsmarkedet.

Barnetrygd, kontantstøtte og utdanningsstønader, som i hovedsak omfatter utdanningsstøtte via Lånkassen, har utgjort en synkende andel av totale stønadsutgifter gjennom de siste ti årene. De fire årene frem mot 2008 har utbetalingene til disse ytelsene blitt redusert mens fra 2008 til 2009 var det en svak oppgang på 0,7 prosent. Kontantstøtte fortsetter å synke, og har sammenheng med at flere barn får heltidsplass i barnehage.

### Kommuneforvaltningen

I kommuneforvaltningen var de totale utgiftene 358,6 milliarder kroner i 2009. Av dette er omtrent 8 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 72 prosent av de totale kommunale utgiftene. I følge foreløpige

Tabell 5.8. Offentlig forvaltnings utgifter etter formål. Prosent av totale utgifter

	2004	2006	2008*
<b>Totale utgifter i løpende priser. Millioner kroner</b>	<b>786 067</b>	<b>870 920</b>	<b>1 018 864</b>
<b>Totalt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Alminnelig offentlig tjenesteyting	9,7	10,6	10,8
Utøvende og offentlig tjenesteyting	3,5	3,5	3,6
Internasjonal økonomisk bistand	1,8	2,1	2,1
Offentlige gjeldstransaksjoner	3,1	3,8	3,7
Annet	1,3	1,2	1,4
Forsvar	4,0	4,0	3,9
Offentlig orden og trygghet	2,4	2,2	2,2
Næringsøkonomiske formål	8,8	8,9	9,3
Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst	1,9	1,7	1,5
Transport	4,6	4,7	5,1
Annet	2,3	2,5	2,7
Miljøvern	1,4	1,4	1,4
Boliger og nærmiljø	1,6	1,4	1,5
Helsepleie	17,1	17,1	16,8
Legemidler, hjelpemidler og utstyr	1,7	1,5	1,3
Legetjenester mv.	3,4	3,7	3,7
Sykehus tjenester	11,3	11,1	11,1
Annet	0,7	0,8	0,7
Fritid, kultur og religion	2,5	2,5	2,8
Utdanning	13,6	13,4	12,9
Førskole og barneskole	5,6	5,6	5,4
Ungdomsskole og videregående skole	3,2	2,8	2,7
Universiteter og høyskoler	3,6	3,6	3,4
Annet	1,2	1,4	1,4
Sosial omsorg inkl. trygder og pensjoner	39,0	38,5	38,3
Sykdom og uførhet	14,8	14,4	14,3
Alderdom	12,0	12,1	12,1
Barn og familie	7,4	7,6	7,8
Arbeidsledighet	1,8	0,9	0,5
Annet	3,0	3,5	3,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

anslag var konsumet i kommuneforvaltningen 258 milliarder kroner i fjor, tilsvarende 48,3 prosent av det totale offentlige konsumet og 13,9 prosent av BNP for Fastlands-Norge.

Konsumet i kommunal forvaltning steg med 4,9 prosent i fjor, målt i faste priser. Verdien av det individuelle konsumet, som hovedsakelig består av utdanning og helse- og omsorgstjenester, utgjorde over 80 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.

### Offentlige utgifter etter formål

Tabell 5.8 viser totale offentlige utgifter fordelt på formål etter den internasjonale standarden for formålsguppering COFOG – Classification of functions of government. Gruppen *sosial omsorg inkludert trygder og pensjoner* legger beslag på oppunder 40 prosent av

Tabell 5.9. **Totale utgifter<sup>1</sup> i offentlig forvaltning etter formål. 2007. Prosent av BNP**

Formål	Sverige	Danmark	Finland	Norge	Storbritannia	Tyskland
<b>Totalt</b>	<b>52,5</b>	<b>51,0</b>	<b>47,3</b>	<b>41,0</b>	<b>44,4</b>	<b>44,1</b>
Alminnelig offentlig tjenesteyting	7,5	6,0	6,2	4,2	4,4	5,5
Forsvar	1,6	1,6	1,4	1,7	2,4	1,0
Offentlig orden og trygghet	1,3	1,0	1,2	0,9	2,5	1,6
Næringsøkonomiske formål	4,7	3,4	4,4	3,7	2,9	3,5
Miljøvern	0,4	0,6	0,3	0,6	1,0	0,6
Boliger og nærmiljø	0,7	0,6	0,4	0,6	1,1	0,8
Helse	6,8	7,3	6,6	7,1	7,5	6,2
Fritid, kultur og religion	1,1	1,6	1,1	1,1	1,1	0,7
Utdanning	6,9	7,4	5,8	5,4	6,2	3,9
Sosial omsorg inkl. trygder og pensjoner	21,6	21,7	19,9	15,7	15,3	20,3

<sup>1</sup> Brutto utgifter uten fratrukk for gebyrinntekter.

Kilde: Eurostat og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.10. **Subsidier og stønader til private i alt som andel av BNP<sup>1</sup> for ulike land. Prosent**

Land	2004	2005	2006	2007	2008
Sverige	18,9	18,6	17,8	16,8	16,5
Danmark	19,2	18,6	17,6	17,2	17,1
Finland	17,9	17,9	17,3	16,4	16,6
Norge	16,8	15,4	14,2	14,1	13,5
Storbritannia	13,4	13,5	13,3	13,4	13,8
Tyskland	20,7	20,4	19,5	18,3	18,0

<sup>1</sup> Bruttonasjonalprodukt i markedspriser.

Kilde: National Accounts of OECD Countries, 2008 edition, volume II.

de totale utgiftene, og disse utgiftene har de senere år vokst markert. I 2008 utgjorde utgiftene til sosial omsorg mv. 390 milliarder kroner. Utgiftene i denne gruppen omfatter for det meste stønader til husholdningene.

### Utgifter til helse øker mest

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 2008 utgjorde disse utgiftene 113 milliarder kroner. Det vises også til boks 5.3 for en omtale av helseutgiftene slik de presenteres i helseregnskapet, en såkalt satellitt til nasjonalregnskapet.

Utgiftsandelen til *utdanning* har vært nokså stabil de siste 10 årene, mellom 13 og 14 prosent. Dette formålet utgjør den største andelen av kommuneforvaltningens utgifter, og omfatter grunn- og videregående skoler, musikk- og kulturskoler, samt skoleskyss. I 2008 beløp disse utgiftene seg til 88 milliarder kroner, noe som tilsvarer 26 prosent av kommuneforvaltningens totale utgifter. Statsforvaltningens ansvarsområde dekker her blant annet universiteter, høyskoler og utdanningsstøtte fra Lånekassen, og utgjorde rundt 46 milliarder

Tabell 5.11. **Offentlig konsum som andel av BNP<sup>1</sup> for ulike land. Prosent**

Land	2004	2005	2006	2007	2008
Sverige	26,8	26,4	26,3	25,9	26,4
Danmark	26,5	26,0	25,9	26,0	26,7
Finland	22,0	22,3	21,9	21,4	22,3
Norge	21,4	19,9	19,1	19,7	19,3
Storbritannia	20,9	21,4	21,5	21,1	21,6
Tyskland	18,8	18,7	18,3	17,9	18,1

<sup>1</sup> Bruttonasjonalprodukt i markedspriser.

Kilde: National Accounts of OECD Countries, 2008 edition, volume II.

kroner i 2008. Som andel av totale utgifter, har formålgruppen utdanning vært synkende de tre siste årene både innen kommune- og statsforvaltningen. I kommuneforvaltningen er det grunnskolenes utgiftsandel som har blitt redusert. I statsforvaltningen er hovedårsaken lavere utgifter til statlige grunn- og videregående skoler. Utgiftene til universiteter og høyskoler har gjennom perioden hatt en gjennomsnittlig årsvekst på 6 prosent, men har likevel holdt seg stabile målt som andel av statlige utgifter.

Utgiftene til *næringsøkonomiske formål* har ligget stabilt i forhold til samlede offentlige utgifter, og med en andel på oppunder 10 prosent. *Alminnelig offentlig tjenesteyting* viser en jevn stigning fra 2004 til 2008. Mye av oppgangen er knyttet til lave offentlige gjeldstransaksjoner på midten av 2000-tallet.

### Offentlige utgifter i et internasjonalt perspektiv

Tabell 5.9 viser hvordan offentlige utgifter som andel av BNP fordeler seg på formål i forskjellige land. I Sverige brukes hele 52,5 prosent av BNP på offentlige velferdstjenester. Blant de utvalgte landene er det Norge som har den laveste andelen. For Norges del bør utgifter som andeler av BNP ses i sammenheng med utviklingen i oljeprisen, som har gått markert opp de siste årene siden 2003. År med høye oljepriser bidrar til et høyt BNP i løpende priser og dermed lavere utgiftsandeler enn år med lavere oljepriser.

Gruppen *sosial omsorg inkludert trygder og pensjoner* var den største av formålsgruppene i alle land i 2007.



### Boks 5.3. Nærmere om utgifter til helse

I tillegg til utgifter gruppert etter hovedformål, 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/helse-sat/](http://www.ssb.no/emner/09/01/helse-sat/). Helseregnskapet er etablert med tidsserier tilbake til 1997. Definisjonen av helseutgifter i helseregnskapet er noe videre enn for COFOG-grupperingen, som er en internasjonal klassifisering av utgifter etter formål som benyttes i nasjonalregnskapet og offentlige regnskaper. 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 inkludert trygder og pensjoner. Helseregnskapet omfatter dessuten alle utgifter, enten de er offentlig eller privat finansierte.

I følge foreløpige tall for 2008 var de totale helseutgiftene i Norge 217 milliarder kroner. Beløpet tilsvarer 8,6 prosent av BNP, og dette er omtrent på nivå med gjennomsnittet i OECD. Sammenligner man derimot helseutgifter per innbygger (kjøpekraftskorrigererte og i felles valuta), ligger Norge i øvre sjikt sammen med USA, Sveits og Luxembourg. De norske helseutgiftene per innbygger utgjør omtrent to tredjedeler av nivået i USA, men ligger nærmere 60 prosent over gjennomsnittet i OECD (Health at a glance 2009: OECD Indicators). De siste ti årene har det vært en gjennomsnittlig årlig vekst på 3,4 prosent i totale helseutgifter, målt i faste priser. Veksten var gjennomgående sterkest i første del av perioden, og det var relativt stor variasjon mellom de ulike tjenestene. De siste fem årene har veksten i helseutgiftene vært noe svakere enn BNP totalt.

Sett i forhold til andre OECD-land finansieres en relativ høy andel av helseutgiftene i Norge med offentlige midler. 84

prosent av helseutgiftene i 2008 ble finansiert av det offentlige. Ser man offentlige utgifter til helse i forhold til totale offentlige utgifter, viser tallene at helseandelen økte fra 16 prosent i 1997 til rundt 19 prosent de siste fire årene. Utgiftene til helse har altså økt mer enn utgiftene til andre offentlige tjenester.

Offentlige utgifter til helse er ikke sammenfallende med offentlig produksjon av helsetjenester. Det skyldes at forvaltningen kan velge å kjøpe tjenestene fra private leverandører i stedet for å produsere dem selv, og at offentlige tjenester delvis finansieres av brukerne.

Ser man på produksjonen av helsetjenester viser tallene fra helseregnskapet at 67,2 prosent av de løpende utgiftene til helse i 2008 var knyttet til offentlig produksjon, mot 32,8 prosent til private produsenter. Av det private tilbudet var 62 prosent finansiert med offentlige midler. De offentlige utgiftene er dels overføringer til private produsenter og dels refusjoner til allmennleger, spesialister, legemidler mv. (kalt produktkjøp i nasjonalregnskapet/offentlige regnskap). De øvrige utgiftene til private helsetjenester ble betalt av brukerne.

Innslaget av private produsenter varierer mye mellom de ulike helsetjenestene. Eksempelvis blir tannlegetjenester, tjenester fra spesialister og allmennleger i all hovedsak tilbudt av private aktører, mens den private andelen av sykehusbehandling er under 9 prosent. I perioden 2000-2008 har andelen av helsetjenestene som produseres privat gått litt ned, mens andelen privat produksjon som betales med offentlige midler har økt noe. Hovedbildet er likevel at andelen av helsetjenestene som er privat produsert og det offentliges andel av finansieringen har endret seg relativt lite i løpet av de siste årene.

#### Helseutgifter fordelt på offentlig og privat produksjon og finansiering

	2000	2005	2008*
Løpende utgifter til helse (ekskl. investeringer). Millioner kroner	116 232	165 820	204 574
Offentlig finansiert andel av løpende helseutgifter. Prosent	81,7	83,0	83,7
Offentlig produksjon av helsetjenester. Millioner kroner	75 494	107 694	137 412
Offentlig produksjon som andel av løpende utgifter. Prosent	65,0	64,9	67,2
av dette offentlig finansiert. Prosent	92,9	93,5	94,3
Privat produksjon av helsetjenester. Millioner kroner	40 738	58 126	67 162
Privat produksjon som andel av løpende utgifter. Prosent	35,0	35,1	32,8
av dette offentlig finansiert. Prosent	60,9	63,5	62,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Av de seks landene er det Norge og Storbritannia som har den laveste andelen, der utgiftene til dette formålet utgjorde henholdsvis 15,7 og 15,3 prosent av BNP i 2007. Innenfor gruppen er det utgifter knyttet til alderdom i form av alderspensjoner og pleie- og omsorgstjenester for eldre som det brukes mest på i alle land. For Norge derimot er det undergruppen sykdom og uførhet som legger beslag på den største andelen av utgiftene innenfor formålet sosial omsorg. Utenom i Sverige og Danmark, som begge bruker noe mer på utdanning, er helse det nest største utgiftsområdet i de andre landene. Målt i prosent av BNP, er likevel Danmark på andreplass etter Storbritannia med Norge på tredje plass når det gjelder anvendelse til dette formålet. Videre bruker alle

landene mye på utdanning, alminnelig offentlig tjenestetilrettelegging og næringsøkonomiske formål.

Ser man på konsumutgifter som andel av BNP, er det Norge og Tyskland som har de laveste andelen blant de seks landene det sammenliknes med. Dette gjelder for perioden 2005 til 2008. I 2008 utgjorde andelen av BNP til offentlige konsumutgifter 19,3 prosent i Norge og 18,1 prosent i Tyskland. Til sammenlikning var andelen 26,4 og 26,7 prosent i henholdsvis Sverige og Danmark.

Tabell 5.10 sammenlikner landenes overføringer til private som andel av BNP. Tyskland skiller seg ut ved at

Tabell 5.12. Konsum og produksjon i offentlig forvaltning, løpende priser. Milliarder kroner

	2004	2007	2008*	2009*
<b>Offentlig forvaltning</b>				
Lønnskostnader	230,8	279,3	305,6	328,6
+ Kjøp av varer og tjenester	122,1	139,0	151,7	167,1
+ Kapitalslit	32,4	40,7	45,4	48,2
+Korreksjon for driftsresultat	1,4	0,8	0,4	0,2
=Produksjon i offentlig forvaltning	386,6	459,8	503,1	544,1
- Gebyrinntekter	50,1	58,0	60,2	64,3
+ Produktkjøp til husholdningene	36,8	44,7	48,9	55,0
=Konsum i offentlig forvaltning	373,3	446,5	491,8	534,9
<b>Statsforvaltningen</b>				
Lønnskostnader	99,8	123,2	133,2	142,4
+ Kjøp av varer og tjenester	70,1	79,6	86,3	96,2
+ Kapitalslit	15,9	19,7	21,7	23,1
= Produksjon i statsforvaltningen	185,7	222,5	241,2	261,7
- Gebyrinntekter	16,9	21,1	20,9	21,4
+ Produktkjøp til husholdningene	28,6	31,5	33,7	36,4
=Konsum i statsforvaltningen	197,4	232,9	254,0	276,7
<b>Kommuneforvaltningen</b>				
Lønnskostnader	131,0	156,1	172,4	186,2
+ Kjøp av varer og tjenester	52,0	59,5	65,5	70,9
+ Kapitalslit	16,5	20,9	23,7	25,1
+Korreksjon for driftsresultat	1,4	0,8	0,4	0,2
= Produksjon i kommuneforvaltningen	200,9	237,3	261,9	282,5
- Gebyrinntekter	33,2	37,9	40,5	42,9
+ Produktkjøp til husholdningene	8,2	14,2	16,4	18,6
=Konsum i kommuneforvaltningen	175,9	213,6	237,8	258,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

de har et relativt høyt nivå på overføringene, men samtidig lavest utgiftsandel til offentlige varer og tjenester. Sverige, Danmark og Finland er andre eksempler på land med høy andel av BNP som brukes til overføringer til private.

### 5.3. Produksjon i offentlig forvaltning

Offentlig produksjon i 2009 beløp seg til 540 milliarder kroner i løpende priser, og var halvannen prosent høyere enn offentlige utgifter til konsum. Avviket skyldes dels at private selv betaler for en del av det offentlige vare- og tjenestetilbud gjennom egenandeler (gebyrer), og dels at det offentlige har overføringer i form av produktkjøp til husholdningene (naturalstønader). Begge disse postene er av betydelig størrelse, selv om nettovirkningen er liten. Produksjon i offentlig forvaltning har vokst noe saktere enn konsum i offentlig forvaltning siden 2004, fordi omfanget av produktkjøp til husholdningene har vokst betydelig raskere enn gebyrinntektene. I følge foreløpige anslag vokste produksjonen med 8,1 prosent fra 2008 til 2009, målt i løpende priser, og verdien har økt over 40 prosent de siste 5 år. I fjor utgjorde bruttoproduktet i offentlig forvaltning, altså verdien av produksjonen fratrukket verdien av produktinnsatsen, 15,7 prosent av BNP, mot 13,8 prosent i 2008. Volumveksten i produksjonen fra

Tabell 5.13. Lønnskostnader, timeverk og sysselsatte i offentlig forvaltning

	2004	2007	2008*	2009*
<b>Offentlig forvaltning</b>				
Lønnskostnader (mill. kroner)	230,8	279,3	305,6	328,6
Utførte timeverk (mill. timeverk)	872,0	912,1	936,2	958,3
Sysselsatte personer 1 000 personer)	703,1	738,3	756,9	780,9
<b>Statsforvaltningen</b>				
Lønnskostnader (mill. kroner)	99,8	123,2	133,2	142,4
Utførte timeverk (mill. timeverk)	374,5	387,7	394,1	400,2
Sysselsatte personer (1 000 personer)	257,1	265,4	267,8	274,8
<b>Kommuneforvaltningen</b>				
Lønnskostnader (mill. kroner)	131,0	156,1	172,4	186,2
Utførte timeverk (mill. timeverk)	497,5	524,4	542,2	558,1
Sysselsatte personer (1 000 personer)	446,0	472,9	489,1	506,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

2008 til 2009 var 4,6 prosent. Volumveksten i produksjonen fra siste fem år var 14,2 prosent.

Som det fremgår av tabell 5.12, utgjør lønnskostnadene den største delen av ressursinnsatsen i offentlig produksjon. Antall utførte timeverk i offentlig forvaltning økte med 2,4 prosent fra 2008 til 2009, og sysselsettingen økte med 3,2 prosent. Det var en økning i antall sysselsatte på om lag 24 000 personer, til 780 900 personer. I perioden 2004-2009 økte antall sysselsatte personer i offentlig forvaltning med hele 77 800 personer. Det aller meste av økningen fant sted innenfor helse- og sosialtjenester. Det offentlige andel av samlet sysselsetting har holdt seg stabilt på rundt 30 prosent siden 1992, men sett i et lengre tidsperspektiv har den steget fra 17 prosent i 1970. Tilsvarende andel av utførte timeverk utgjorde 26,1 prosent i 2009, som er noe lavere enn gjennomsnittet for de siste ti årene. 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 4,4 prosent i 2009, mot 6,3 prosent i 2008. Til sammenligning var den gjennomsnittlige lønnsveksten per normalårsverk for landet beregnet til 3,5 prosent i 2009 og 6,0 prosent i 2008. Veksten i lønn per utførte timeverk var på 4,9 prosent i 2009. 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 2004-2009 med 9,9 prosent, hvorav meste parten av veksten har kommet de siste årene.

### Statsforvaltningen

Produksjonen i statsforvaltningen utgjør omtrent 48 prosent av den offentlige produksjonen, og økte med 8,5 prosent i 2009, målt i løpende priser. Dette

Tabell 5.14. **Produksjon i offentlig forvaltning etter næring, løpende priser. Milliarder kroner**

	2004	2007	2008*	2009*
<b>Produksjon i offentlig forvaltning</b>	<b>386,6</b>	<b>459,8</b>	<b>503,1</b>	<b>544,1</b>
<b>Produksjon i statsforvaltningen</b>	<b>185,7</b>	<b>222,5</b>	<b>241,2</b>	<b>261,7</b>
Tjenester tilknyttet transport	5,4	6,5	6,9	8,3
Forretningsmessige tjenester	5,7	4,8	5,1	5,7
Forsvar	30,0	30,6	32,9	34,4
Undervisning	24,0	27,6	29,6	31,6
Helse- og omsorgstjenester	58,8	74,8	80,7	86,4
Offentlig administrasjon	60,6	76,7	84,3	93,6
Kulturell tjenesteyting	1,2	1,6	1,6	1,7
<b>Produksjon i kommuneforvaltningen</b>	<b>200,9</b>	<b>237,3</b>	<b>261,9</b>	<b>282,5</b>
Vannforsyning	3,7	4,2	4,7	5,0
Kloakk og renovasjon	8,6	9,3	9,9	10,4
Undervisning	63,8	73,7	80,0	85,8
Helse- og omsorgstjenester	80,2	96,3	107,9	116,4
Offentlig administrasjon	40,5	48,8	53,9	58,8
Kulturell tjenesteyting	4,2	4,9	5,6	6,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

reflekterer i stor grad en prisøkning på innsatsen i produksjonen, hovedsaklig knyttet til arbeidskraften. Tjenesteproduksjonen i statsforvaltningen fordeler seg på ulike næringer der statlig administrasjon og helse- og omsorgstjenestene har det klart høyeste produksjonsnivået. Sistnevnte omfatter helseforetakene, rusomsorg og barne- og familievernstjenester. Verdien av produksjonen i de to næringene økte med henholdsvis 11 og 7,1 prosent fra 2008. Universiteter og høyskoler, samt forsvarstjenester utgjorde henholdsvis 12,1 og 13,1 prosent av total statlig produksjon i 2009. Sammenliknet med 2008 var det en verdivekst i undervisningsnæringen på 6,8 prosent, mens veksten i Forsvaret var 4,6 prosent. I tillegg til utgifter til resursinnsatsen i produksjonen, har staten utgifter ved at de betaler direkte for varer og tjenester til husholdningene (produktkjøp). Drøye 10 prosent av det statlige konsumet i 2009 var slike produktkjøp, se forklaring i boks 5.4. 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 hele 8,1 prosent fra året før, ifølge foreløpige tall.

Antall sysselsatte personer i staten økte med 2,6 prosent fra 2008 til 2009. Etter mange års nedbemanning i Forsvaret, har antall sysselsatte økt siden 2007. Fra 2008 til 2009 økte sysselsettingen med 1,4 prosent. Det var spesielt Hæren som hadde betydelig økning av personell. Innenfor helseforetakene, rusomsorgen og barnevernsinstitusjonene var det en oppgang i antall personer på 2,8 prosent. Universitetene og høyskolene sysselsatte om lag 35 600 i 2009, en økning på 1,7 prosent fra året før. Totalt i statsforvaltningen var det sysselsatt 274 800 personer, tilsvarende 10,5 prosent av

Tabell 5.15. **Bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning etter næring, løpende priser. Milliarder kroner**

	2004	2007	2008*	2009*
<b>Bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning</b>	<b>50,6</b>	<b>71,2</b>	<b>78,8</b>	<b>82,9</b>
<b>Bruttoinvesteringer i statsforvaltningen</b>	<b>23,1</b>	<b>35,4</b>	<b>40,0</b>	<b>38,6</b>
Tjenester tilknyttet transport	2,1	2,7	2,8	3,7
Forretningsmessige tjenester	0,3	0,2	0,3	0,3
Forsvar	2,3	8,6	8,9	5,1
Undervisning	1,1	1,8	2,0	1,8
Helse- og omsorgstjenester	6,8	8,0	8,9	6,2
Offentlig administrasjon	10,5	14,0	17,1	21,4
Kulturell tjenesteyting	0,0	0,1	0,0	0,0
<b>Bruttoinvesteringer i kommuneforvaltningen</b>	<b>27,5</b>	<b>35,9</b>	<b>38,8</b>	<b>44,3</b>
Vannforsyning	2,0	2,3	2,6	2,8
Kloakk og renovasjon	2,1	2,6	3,2	3,9
Undervisning	7,9	10,9	11,0	13,7
Helse- og omsorgstjenester	5,6	7,5	6,6	6,5
Offentlig administrasjon	8,1	10,5	13,1	14,0
Kulturell tjenesteyting	1,8	2,2	2,4	3,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

landets samlede sysselsetting. Antall utførte timeverk i statsforvaltningen økte med 1,5 prosent fra 2008 til 2009, mens veksten i lønn per normalårsverk var på 4,4 prosent.

Bruttoinvesteringene i fast realkapital i statlig forvaltning gikk ned med 5,6 prosent fra 2008 til 2009, målt i faste priser. Investeringene i statsforvaltningen utgjør 7,5 prosent av samlede investeringer i norsk økonomi og var på 38,6 milliarder kroner i fjor. Investeringene i Forsvaret gikk ned fra 8,9 til 5,1 milliarder i løpende priser. Nivået på investeringene for 2008 ble påvirket av at Forsvaret mottok fregatten KNM Otto Sverdrup. I tillegg fikk Luftforsvaret overlevert det første av fire nye transportfly av typen Hercules i november 2008. Innenfor helseforetakene, rusmiddelomsorgen og barnevernsinstitusjonene ble investeringene redusert med over 30 prosent, målt i faste priser. Disse investeringene utgjorde 6,2 milliarder kroner i 2009. Mye av nedgangen er knyttet til det store byggeprosjektet ved St. Olavs Hospital i Trondheim, mens sykehuset i Akershus var klart for innflytting i oktober i 2008 og ferdigstillelsen kan være med på å forklare volumnedgangen i investeringene. I annen statlig virksomhet økte derimot investeringene med 20 prosent, målt i faste priser. Det var en spesielt sterk vekst i offentlig administrasjon (som også omfatter veier, broer mv.) som kan knyttes til investeringer i vei og etablering av IKT-løsninger i forbindelse med pensjonsreformen. I 2009 ble det investert for 21,4 milliarder kroner i næringen.

### Kommuneforvaltningen

Kommuneforvaltningen stod for 51,9 prosent av den offentlige tjenesteproduksjonen i 2009, og dette beløp seg til 282,5 milliarder kroner. Målt i løpende priser

#### Boks 5.4. **Produksjon og konsum i offentlig forvaltning**

Med noen få unntak, omsettes ikke produksjon i offentlig forvaltning 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 næringskatter 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 overføringer i naturalier 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.

Overføringer i form av naturalier 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 offentliges finansiering av skolebusskjøring utført av private busselskaper er et annet eksempel.

utgjør dette en vekst på 7,9 prosent i forhold til 2008. 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 7,9 prosent fra 2008 til 2009. 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 7,3 prosent i 2009.

Andelen av produktkjøp til husholdningene utgjør en økende andel av det totale konsumet i kommuneforvaltningen, og utgjorde 7,2 prosent i 2009. Endelige nasjonalregnskapstall for 2007 viser at vel halvparten av dette er tilskudd til private barnehager. Andre eksempler på kommunale overføringer i naturalier er

betaling for skoleskyss som utføres av private busselskaper og kjøp av sykehjemsplasser. 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 3,5 prosent fra 2008 til 2009. Innenfor helse- og omsorgstjenester og undervisning (grunn- og videregående skoler) gikk antall sysselsatte personer opp med henholdsvis 4,4 og 1,0 prosent. Sysselsettingen i annen kommunal virksomhet gikk opp med 2,8 prosent. Det var i alt 506 100 sysselsatte personer i kommuneforvaltningen i 2009. Kommunal undervisning og helse- og omsorgstjenester sysselsatte henholdsvis 137 200 og 299 000 personer i fjor, mens annen kommunal virksomhet sysselsatte 69 900 personer.

Lønnskostnadene i kommuneforvaltningen steg med 8 prosent i fjor, ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall. Dette skyldes økte timelønnskostnader på 4,9 prosent og en økning i antall utførte timeverk på 2,9 prosent. Innenfor helse- og omsorgstjenester og undervisning økte antall utførte timeverk med henholdsvis 3,5 og 2,5 prosent fra 2008 til 2009. I annen kommunal virksomhet (offentlig administrasjon, kultur, vannforsyning og renovasjon) økte antall utførte timeverk med 2,2 prosent. Antall utførte timeverk i kommuneforvaltningen utgjør 15,2 prosent av alle utførte timeverk, mens de sysselsatte utgjør 19,4 prosent av landets sysselsatte. Tallene reflekterer at det fortsatt er mange deltidsansatte i kommuneforvaltningen.

Ifølge foreløpige anslag for kommunal forvaltning økte bruttoinvesteringene i fast realkapital med 11,2 prosent i 2009, målt i faste priser. Innen helse- og omsorgstjenester ble investeringene i 2009 redusert med 4,4 prosent i volum. I undervisningssektoren økte investeringene i 2009, med 22 prosent. Utgiftene her er i hovedsak knyttet til vedlikehold og nybygg av skolelokaler. Investeringene i annen kommunal virksomhet gikk opp med 13,4 prosent. Bruttoinvesteringene i fast kapital var på 44,3 milliarder kroner i 2009 i løpende priser, og utgjorde 8,6 prosent av samlede investeringer.

#### **5.4. Kommunenes økonomi**

Nettofinansinvesteringer, som tilsvarende begrepet overskudd før lånetransaksjoner, er en viktig indikator ved vurdering av kommuneøkonomien; se forklaring i boks 5.5. Fra slutten av 1990-tallet og frem til 2003 økte underskudd før lånetransaksjoner, mens de i 2004 og 2005 ble redusert. Etter et år med overskudd på 0,7 milliarder i 2006 snudde det igjen til underskudd på 12,5 milliarder i 2007 og om lag det dobbelte, henholdsvis 26 og 23 milliarder, i 2008 og 2009.

Kommuneforvaltningens samlede løpende inntekter i 2009 er anslått til 295 milliarder kroner, en økning



### Boks 5.5. **Definisjonsforskjeller mellom stats- og kommuneregnskapet og offentlige finanser i nasjonalregnskapet**

Formålet med nasjonalregnskapsstatistikken er å gi et avstemt og helhetlig bilde av norsk økonomi i tråd med internasjonale retningslinjer, noe som sikrer sammenlignbarhet med andre land. Her bearbeides og sammenstilles blant annet offentlig forvaltnings finanser sammen med inntekter og utgifter for andre sektorer i økonomien. Ifølge internasjonale standarder skal nasjonalregnskapet settes opp etter det såkalte påløptprinsippet. Dette prinsippet innebærer at utgiftene skal registreres når aktiviteten finner sted, og inntektene skal henføres til den periode de er opptjent, ikke når de bokføres.

#### **Kildene**

##### *Statsregnskapet*

Statsregnskapet (St.meld. nr. 3) gir informasjon om de økonomiske transaksjonene i statskassen medregnet folketrygden, samt driftsresultatet i den statlige forretningsdriften. Den statlige forretningsdriften omfatter næringsvirksomhet der staten har et ubegrenset økonomisk ansvar. Eksempler på slike enheter er Statsbygg og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE). I statsregnskapet benyttes kontantprinsippet for registrering av økonomiske transaksjoner. Dette er et regnskapsprinsipp som gir oversikt over kontante inn- og utbetalinger og endring i likviditet. Dette medfører at regnskapstransaksjonene i en periode ikke nødvendigvis gjenspeiler aktiviteten som har funnet sted i den samme perioden, da det er betalingstidspunktet som er avgjørende for hvilken periode transaksjonen skal føres. Av praktiske årsaker har imidlertid SSB valgt å legge til grunn de fleste utgiftskomponentene i statsregnskapet uten videre bearbeiding. Per i dag er det kun statsforvaltningens skatter og avgifter på inntektsiden, samt produksjonssubsidier på utgiftssiden som føres etter påløptprinsippet i nasjonalregnskapet. I tillegg beregner nasjonalregnskapet kostnader ved bruk av realkapital (bygninger, maskiner, utstyr mv).

##### *Andre stats- og trygde-regnskap*

I løpet av de siste 10-15 årene har det pågått en betydelig omorganisering av statlig virksomhet. Særlig gjelder dette den økende tendensen til fristilling av virksomheter i statsforvaltningen (nettobudsjettering). Nettobudsjettering innebærer at Stortingets økonomiske kontroll er begrenset til å bevilge en økonomisk ramme for virksomheten. Mens aktiviteten i den sentrale statsforvaltningen er gitt av de økonomiske rammene Stortinget fastsetter, kan de nettobudsjetterende virksomhetene ha inntekter utover bevilgningene i statsregnskapet. Denne fristillingen innebærer at statsregnskapet er utilstrekkelig i beregning av sentrale nasjonalregnskapsstørrelser. For å få informasjon om aktiviteten i nettobudsjetterte enheter må egne regnskaper hentes inn. Totalt dreier dette seg om rundt 100 enheter (blant annet samtlige helseforetak, universiteter og høyskoler og kapitalforvaltningsenheter som Statens pensjonsfond Norge og Petroleumsforsikringsfondet). Enhetene i denne delsektoren av statsforvaltningen er underlagt regnskapsloven, noe som betyr at institusjonenes regnskap må settes opp etter påløptprinsippet.

##### **Kommuneregnskapet**

Kommuneforvaltningen omfatter kommunene, fylkeskommunene, kirkelige fellesråd og kommunale foretak som driver ikke-markedsrettet virksomhet. Regnskapsprinsippet som brukes i kommuneforvaltningen kalles anordningsprinsippet.

Dette prinsippet innebærer at alle kjente utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger skal tas med i regnskapet for vedkommende periode, uavhengig av om de er betalt eller ikke når perioden avsluttes. Anskaffelse og anvendelse av varer og tjenester bokføres ved henholdsvis mottak og levering. Bokførte verdier i kommuneregnskapet sammenfaller i flere tilfeller med påløpte verdier enn i statsregnskapet, og krever slik sett mindre bearbeiding for å inngå som en del av nasjonalregnskapet.

##### **Ulike overskuddsbegreper**

For å illustrere forskjellen mellom statsregnskapet og statlige finanser i nasjonalregnskapet, kan man ta utgangspunkt i de ulike overskuddsbegrepene som benyttes. Som mål for overskudd bruker statsregnskapet overskudd før låne-transaksjoner, mens det i nasjonalregnskapet benyttes nettofinansinvestering. Det er særlig tre forhold som forklarer avvik mellom overskuddsberegningene i statsregnskapet og nasjonalregnskapet:

##### *Sektoromfang*

I nasjonalregnskapet defineres offentlig forvaltning som institusjonelle sektorer som i tillegg til å ivareta et politisk ansvar, har som oppgave å iverksette og håndheve reguleringer, produsere tjenester (hovedsakelig ikke-markedsrettede) for individuelt og kollektivt konsum, samt omfordele inntekt og formue. Statlig og kommunalt eide foretak regnes som markedsprodusenter og faller derfor utenfor nasjonalregnskapets definisjon av offentlig forvaltning.

##### *Kapitalinnskudd*

Kapitalinnskudd i statsforvaltningen omfatter tilskudd til investeringer i og salg av eiendeler knyttet til statens forretningsdrift, deriblant SDØE. I statsregnskapet føres disse transaksjonene som løpende inntekter og utgifter. I nasjonalregnskapet blir de behandlet som finanstransaksjoner, siden statens forretningsdrift i hovedsak driver med markedsrettet aktivitet, og kapitalinnskudd i disse enhetene kan medføre avkastning. Finansdepartementets føringsmåte av investeringene i forretningsdriften innebærer dermed et driftsresultat som avviker fra nettofinansinvesteringene i nasjonalregnskapet.

##### *Påløpte skatter*

Ifølge nasjonalregnskapet skal tall for skatter, medregnet trygde og pensjonspremier, og produksjonssubsidier regnskapsføres med påløpte beløp for det enkelte år, mens skatteinntektene i statsregnskapet er bokført etter kontantprinsippet. For enkelte skattearter er differansen mellom bokførte og påløpte skatter betydelige, noe som må tas hensyn til i nasjonalregnskapet. Spesielt gjelder dette for petroleumsvirksomheten, der svingninger i dollarkurs og oljepris betyr mye for sektorens skattepliktige inntekter. I finansstatistikken for offentlig forvaltning fanges differansen mellom påløpte og bokførte skatter opp av en korreksjonssektor for å sikre konsistens i regnskapsføringen av skatter i offentlig forvaltning i alt og i de enkelte forvaltningssektorene.

I tillegg til differansen mellom påløpte og bokførte skatteinntekter fanger denne korreksjonssektoren også opp avvik i overføringer mellom stats- og kommuneregnskapene. Dette skyldes hovedsakelig at kommuneforvaltningen benytter anordningsprinsippet i sine regnskaper, mens statsforvaltningen benytter kontantprinsippet.

Tabell 5.16. **Kommuneforvaltningen. Inntekter og utgifter etter art. Foreløpige tall 2009. Milliarder kroner**

	2007	2008*	2009*
<b>A. Løpende inntekter</b>	<b>254,8</b>	<b>273,1</b>	<b>295,5</b>
1. Formuesinntekter	16,7	16,8	14,5
2. Skatteinntekter	122,6	129,9	136,6
3. Andre løpende overføringer	114,7	126,1	144,3
Overføringer innen offentlig forvaltning	110,4	121,8	140,6
Andre overføringer	4,3	4,3	3,7
4. Driftsresultat <sup>1</sup>	0,8	0,4	0,1
<b>C. Totale inntekter (=A)</b>	<b>254,8</b>	<b>273,1</b>	<b>295,5</b>
<b>D. Løpende utgifter</b>	<b>252,8</b>	<b>283,8</b>	<b>300,0</b>
1. Formuesutgifter	11,2	16,0	10,0
2. Overføringer til private	25,5	27,6	29,3
3. Andre løpende overføringer	2,4	2,3	2,4
Overføringer innen offentlig forvaltning	2,4	2,3	2,4
4. Konsum i kommuneforvaltningen	213,7	237,9	258,3
Lønnskostnader	156,1	172,4	186,2
Produktinnsats	59,5	65,5	71,1
Kapitalslit	20,9	23,7	25,2
Produktkjøp til husholdninger	14,2	16,4	18,6
Driftsresultat <sup>1</sup>	0,8	0,4	0,1
Gebyrer (-)	-37,9	-40,5	-42,9
<b>E. Sparing (A-D)</b>	<b>2,0</b>	<b>-10,7</b>	<b>-4,5</b>
<b>F. Kapitalutgifter</b>	<b>14,5</b>	<b>15,2</b>	<b>18,4</b>
1. Nettoinvestering i fast realkapital	14,9	15,2	19,2
Bruttoinvestering i fast realkapital	35,9	38,8	44,3
Kapitalslit (-)	-20,9	-23,7	-25,2
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-1,5	-1,2	-1,5
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	1,1	1,2	0,8
<b>G. Totale utgifter (D+F)</b>	<b>267,3</b>	<b>299,0</b>	<b>318,4</b>
<b>H. Nettofinansinvesteringer (C-G)</b>	<b>-12,5</b>	<b>-25,9</b>	<b>-23,0</b>
2. Overskudd før lånetransaksjoner	-12,5	-25,9	-23,0
Totale fordringer	226,0	217,2	:
Total gjeld	297,9	325,4	:
Netto gjeld	71,8	108,2	:

<sup>1</sup> Driftsresultat i kommunal vannforsynings-, avløps- og renovasjonsvirksomhet.  
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

på 8,2 prosent fra året før. Skatteinntektene utgjør knapt halvparten av kommuneforvaltningens samlede inntekter, og inneholder skatt på inntekt og formue, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter. Veksten i skatteinntektene i 2009 var på 5,2 prosent, som er noe lavere enn året før. Lavere næringslivsaktivitet i kjølvannet av finanskrisen kan forklare denne svake økningen. Den andre store inntektsposten er overføringer fra staten, en post som økte med nær 15 prosent. I denne økningen ligger tiltakspakken for å stimulere sysselsettingen i norsk økonomi – en stor del av denne var rettet mot kommunesektoren.

Kommuneforvaltningens totale utgifter, det vil si summen av løpende utgifter og kapitalutgifter, økte med

### Boks 5.6. **Driftsresultat og nettofinansinvesteringer i kommunene**

Netto driftsresultat for kommunene bygger på regnskapsoppstillingen til kommuneregnskapene. Det 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.

Tabellen over kommuneforvaltningens inntekter og utgifter bygger på nasjonalregnskapets gruppering. Kommuneforvaltningen omfatter virksomheten i kommunene og fylkeskommunene. Kommunenes nettofinansinvestering, eller overskudd før lånetransaksjoner, måles som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, inklusive utgifter til bruttorealinvesteringer, mens opptak av lån og avdragsutgifter holdes utenom. Nettofinansinvesteringer, tillagt eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommuneforvaltningens netto fordringsposisjon. Dersom nettofinansinvesteringer 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.

i overkant av 19 milliarder kroner, eller 6,5 prosent, fra 2008 til 2009. Lønnskostnader er den klart største utgiftsposten i kommuneforvaltningen, og utgjør nær 60 prosent av de totale utgiftene. Lønnskostnadens vekst var i 2009 om lag 8 prosent, det vil si noe mindre enn i 2008 da veksten var over 10 prosent. Veksten har vært særlig sterk innenfor barnehagenæringen. Satsing på full barnehagedekning har de seneste årene gitt høy kostnadsvekst, og dette fortsatte i 2009. Veksten for øvrig innen pleie og omsorg har flatet noe ut, og var i 2009 knapt 7 prosent.

Bruttoinvesteringer i fast realkapital har økt kraftig i kommuneforvaltningen de siste årene. Siden 2006 har økningen vært på over 45 prosent, fra nær 30 til over 44 milliarder kroner. Dette er en vesentlig årsak til sektorens voksende underskudd. Investeringsnivået har i perioden tidvis vært høyt innenfor flere store kommunale tjenesteområder, som barnehager, omsorg, undervisning, transport og administrasjon. I 2009 var veksten høy innenfor undervisning, samt de beløpsmessig mindre områdene som kulturtilbud, kloakk og renovasjon og sykehus/distriktslegesentre.

Kommuneforvaltningens renteutgifter falt fra 2008 til 2009 fra nesten 16 milliarder til 10 milliarder ifølge de foreløpige regnskapene. Finanskrisen gjorde 2008 til et år med særlig høye renteutgifter, fordi kursfall i verdipapirene som eies innen kommunesektoren ble ført her. De foreløpige tallene indikerer at renteutgiftene i 2009 falt til under det nivået de hadde i 2007. Lavt rentenivå har medvirket til dette. Kommuneregnskapene er

### Temaboks 5.1. Økt bruk av eiendomsskatt i kommunene

Eiendomsskatten er en frivillig kommunal skatteform. Det er kommunestyret i den enkelte kommune som avgjør om det skal innføres eiendomsskatt. Kommunestyret må videre velge hvilke områder eiendomsskatt skal utskrives. Det kan velges mellom fire utskrivningsalternativer, fast eiendom i hele kommunen, i klart avgrenset område som helt eller delvis er utbygd på byvis, kun på verk og bruk, eller i klart avgrenset område helt eller delvis utbygd på byvis samt på verk og bruk. Med virkning fra og med 2007 har kommunene hatt anledning til å skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen. Dette alternativet har ført til at også mange hytter har blitt omfattet av eiendomsskatten, men det er viktig å påpeke at eiendomsskatten ikke kan skrives ut på hytter alene. Kommunene har ansvaret for å taksere eiendommene til bruk i eiendomsskattesammenheng. Skattetaksten skal som utgangspunkt settes lik omsetningsverdien. Skattesatsen skal være mellom to og syv promille, og ved første gangs utskrivning kan ikke skattesatsen overstige to promille. Kommunestyret kan også velge å benytte differensiert skattesats for henholdsvis boliger og fritidseiendommer og for verk og bruk, og de kan velge å gi boliger og fritidseiendommer et bunnfradrag som trekkes fra skattegrunnlaget før skatten beregnes.

Kommunesektorens inntekter fra eiendomsskatt har økt betydelig siden 2001. I 2001 hadde kommunene samlet en inntekt på 2,7 milliarder fra eiendomsskatt, mens de i 2008 hadde 6,2 milliarder, en økning på 620 millioner fra 2007. Målt som prosent av kommunenes samlede brutto driftsinntekter har inntektene økt fra 1,7 prosent i 2001 til 2,4 prosent i 2008. Økningen kan skyldes flere forhold, som at flere kommuner har skrevet ut eiendomsskatt og på større områder, at kommunene har økt den generelle skattesatsen og ved at kommunene har nyere alminnelig takst. I 2007 hadde 272 kommuner av i alt 431 innført eiendomsskatt, mens det i 2008 var 291 kommuner av 430. I tillegg til økningen i kommuner med eiendomsskatt var det også en økning på 24 kommuner som hadde eiendomsskatt i hele kommunen. Av disse var det 7 som innførte eiendomsskatt i 2008, mens de resterende 17 kommunene utvidet området med eiendomsskatt til hele kommunen. Dette økte inntektene med om lag 95 millioner eller 22 prosent fra året før. Det er 204 kommuner som benytter den maksimale skattesatsen på 7 promille i 2008 mot 197 i 2007, og 102 kommuner som har en alminnelig takst fra 2006 eller nyere.

Økningen av bruken av eiendomsskatten de siste årene betyr at større områder av Norge omfattes av eiendomsskatt og at den betales av flere. Det er likevel fremdeles et uutnyttet inntekspotensiale ved mer bruk av eiendomsskatt, økte skattesatser og retaksering.

Eiendomsskatten utgjør en relativt liten andel av kommunenes samlede brutto driftsinntekter på 262 milliarder, men for den enkelte kommune kan eiendomsskatten være en veldig viktig inntektskilde. Gjennomsnittlig skatteproveny fra eiendomsskatten for den enkelte kommune med eiendomsskatt var 21 millioner kroner (2008). Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvor stor andel inntekten fra eiendomsskatten er av kommunens brutto driftsinntekter. Det vanlige er mellom 1,5 til 5 prosent, men det er også kommuner som har godt over 20 prosent av sine inntekter fra eiendomsskatt. Kommuner som er vertskommuner for kraftverk og store petroleumsrelaterte anlegg, har den største andelen av totale inntekter fra eiendomsskatten. Det er også store forskjeller på andelen av eiendomsskatten kommunene får fra henholdsvis verk og bruk og fra annen fast eiendom, som for eksempel boliger, fritidseiendommer og butikker.

Kommunenes kjærkomne inntekter fra eiendomsskatt motsvares nødvendigvis av en ikke alltid like populær utgift for de som eier fast eiendom. I 2008 betalte en eier av en enebolig på 120 kvm med ett mål tomt beliggende sentralt i kommunen en gjennomsnittlig eiendomsskatt på 2174 kroner, mot 1990 i 2007. Høyeste rapporterte skattebeløp på en slik eiendom var 5400 kroner, og det laveste var 200 kroner.

I 2008 var det som nevnt 291 kommuner som hadde eiendomsskatt, noe som tilsvarer nesten 68 prosent. Det er til dels store variasjoner i andelen kommuner som har innført eiendomsskatt i de ulike fylkene. I Vestfold har 1 av 14 kommuner eiendomsskatt, mens i nabofylket Telemark har 17 av 18 kommuner eiendomsskatt. De fleste fylkene har en andel av kommuner med eiendomsskatt på mellom 50 og 80 prosent. Av de 291 kommunene med eiendomsskatt hadde 147 eiendomsskatt kun på verk og bruk, 66 på områder utbygd på byvis samt verk og bruk, og 79 hadde eiendomsskatt i hele kommunen. Det er dermed 145 kommuner som har eiendomsskatt på de fleste boligene som ligger i kommunen. Disse 145 kommunene med eiendomsskatt på boliger har til sammen et innbyggertall på i overkant av 2 millioner. 27 kommuner valgte å bruke differensiert skattesats i 2008, og alle oppga en lavere skattesats for boliger og fritidseiendommer. 62 rapporterte at de gir boliger og fritidseiendommer bunnfradrag. Bunnfradraget er oftest et fast kronebeløp, men kan også være angitt som prosent av taksten. I 2008 ga 54 kommuner i snitt et bunnfradrag på 293 000 kroner.

#### Eiendomsskatt. Inntektene, omfanget og bruken. Antall, prosent og kroner

	2007	2008	Prosentvis endring 2007-2008
Antall kommuner med eiendomsskatt	272	291	7,0
Antall kommuner med eiendomsskatt kun på verk og bruk	137	146	6,6
Antall kommuner med eiendomsskatt både på verk og bruk og områder utbygd på byvis	80	66	-17,5
Antall kommuner med eiendomsskatt i hele kommunen	55	80	45,5
Eiendomsskatt, totalt. 1 000 kroner <sup>1</sup>	5 570 781	6 189 148	11,1
Eiendomsskatt fra verk og bruk. 1 000 kroner	3 422 085	3 722 113	8,8
Eiendomsskatt fra annen fast eiendom. 1 000 kroner	2 148 696	2 467 035	14,8

<sup>1</sup> Flere kommuner har ikke fordelt eiendomsskatten på artene 874 og 875, alt er ført på 874 «verk og bruk».

imidlertid ennå ikke endelig avsluttet, og beløpene vil derfor kunne endre seg noe.

Kommuneforvaltningens netto gjeld, det vil si gjeld i alt fratrukket fordringer i alt, har økt i takt med underskuddet siden 2006. Netto gjeld økte i perioden 2006 til 2008 (balansetall for 2009 er ennå ikke klare) til 108 milliarder ved utgangen av 2008, hvilket er en økning på nesten 80 prosent. Om lag 11 milliarder av nettogjeldsøkningen i 2008 er omvurderinger, og deler av dette (nær 50 milliarder) er forårsaket av de negative nettofinansinvesteringene i perioden. Kommuneforvaltningens netto gjeld pr. utgangen av 2009 ventes å stige ytterligere som følge av det høye underskuddet. Omvurderinger som følge av oppgang i kursen på verdipapirer kan imidlertid ventes å dempe denne nettogjeldsøkningen.

En annen indikator på kommunenes økonomiske stilling er deres netto driftsresultat ifølge kommuneregnskapene, se boks 5.6. Netto driftsresultat er et uttrykk for det økonomiske handlingsrommet kommuner og fylkeskommuner har etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker dette hvor stor andel av de tilgjengelige inntektene kommunene kan disponere til avsetninger og investeringer. For å sikre kommunesektorens økonomiske balanse over tid, anbefaler Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi at netto driftsresultat over tid er ca. 3 prosent for kommunesektoren samlet. Dette begrunnes i formuesbevaringsprinsippet. I åtte av de ti siste årene har netto driftsresultat vært lavere enn dette anbefalte nivået, og i 2008 hadde kommunesektoren samlet sett et positivt netto driftsresultat på bare 1 milliard, hvilket er så godt som null målt i prosent av driftsinntektene. Tall for 2009 er ikke beregnet ennå.