

5. Offentlig forvaltning

Dette kapitlet gir oversikt over inntekter, utgifter, fordringer og gjeld, samt konsum, sysselsetting og investeringer i offentlig forvaltning. Offentlig forvaltnings utgifter økte nominelt med 6,3 prosent fra 2012 til 2013, mens de samlede inntektene økte med kun 0,5 prosent. Antall sysselsatte i offentlig forvaltning økte i 2013 med 1,4 prosent, mens bruttoinvesteringer i fast kapital økte med 9,5 prosent målt i faste priser.

5.1. Offentlig forvaltnings inntekter, utgifter og finansielle stilling

Reduksjon i statens petroleumsinntekter

Offentlig forvaltnings samlede inntekter anslås til 1 664 milliarder kroner i 2013, om lag 9 milliarder høyere enn året før. Dette er den svakeste oppgangen i forvaltningens inntekter siden 2009, da virkningene av finanskrisen medførte et tilbakeslag for skatteinntektene, nedgang i oljeprisen og dermed reduserte offentlige inntekter fra petroleumsvirksomheten. Også i 2013 er det et betydelig fall i statens petroleumsinntekter som forklarer den lave inntektsveksten.

Statens petroleumsinntekter består av skatter og avgifter fra virksomheter engasjert i utvinning av petroleum og eierinntekter fra Statoil og SDØE (Statens direkte eierandeler i petroleumsvirksomheten). Etter tre år

med sterk vekst ble petroleumsinntektene redusert med drøyt 15 prosent i 2013, til 328 milliarder kroner. Nedgangen i statens eierinntekter fra SDØE skyldtes lavere produksjonsvolum og priser på olje og gass sammenlignet med 2012. Av samme grunn er de påløpte petroleumsskattene anslått å bli redusert i 2013.

Av de samlede offentlige inntektene i 2013 utgjorde skatt på inntekt og formue fra lønnstakere og næringslivet utenom petroleumsvirksomhet knapt 25 prosent eller 407 milliarder kroner. Av dette utgjorde formuesskatten 14 milliarder. Formuesskatten er vedtatt trappet ned i statsbudsjettet for 2014 gjennom reduksjon av skattesatsen og økning av bunnfradraget. Finansdepartementet anslår at disse endringene vil gi en reduksjon i inntektene på om lag 1,5 milliarder i 2014.

Tabell 5.1. Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. Milliarder kroner

	2007	2009	2011	2012	2013
Inntekter	1 327	1 345	1 575	1 655	1 664
Skatter og avgifter	784	766	914	949	939
fra petroleumsvirksomhet	191	149	230	230	182
utenom petroleumsvirksomhet	593	616	683	719	757
Trygde- og pensjonspremier	207	235	261	279	294
Formuesinntekter	270	274	319	343	344
fra petroleumsvirksomhet	123	114	139	162	146
utenom petroleumsvirksomhet	147	160	180	181	198
Gebyrinntekter, brukerbetaling, mv.	58	63	71	75	78
Løpende overføringer	8	8	10	9	9
Utgifter	927	1 095	1 201	1 251	1 330
Lønnskostnader	282	330	372	393	413
Kjøp av varer og tjenester	131	157	167	172	180
Produktkjøp til husholdninger	45	52	59	62	64
Formuesutgifter	30	34	30	26	26
Stønader til husholdninger	278	326	367	386	404
Subsidier	42	50	54	58	61
Løpende overføringer, inkl. kapitaloverføringer	50	62	66	67	75
til ideelle organisasjoner og andre	27	33	36	38	41
til utlandet	23	28	30	29	33
Bruttoinvestering i ikke-finansiell kapital	69	83	84	86	106
Nettofinansinvesteringer	399	251	374	404	335
Nto.fin.inv. i statsforvaltningen	412	277	398	427	359
Nto.fin.inv. i kommuneforvaltningen	-13	-26	-23	-22	-24
<i>Memo: Inntekter fra petroleumsvirksomhet</i>	<i>314</i>	<i>263</i>	<i>370</i>	<i>392</i>	<i>328</i>

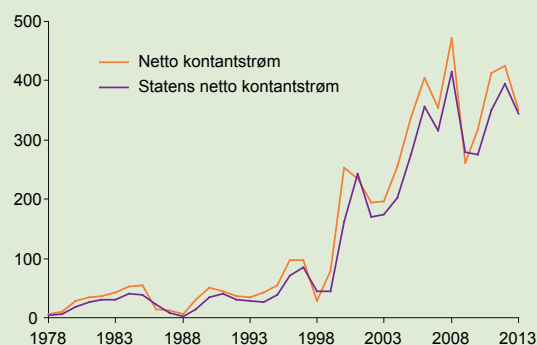
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 5.1. **Netto kontantstrøm fra olje- og gassutvinning**

Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, definert som bruttoprodukt minus lønnskostnader og løpende investeringer, sank med 75 milliarder kroner til 350 milliarder kroner fra 2012 til 2013. Nedgangen i kontantstrømmen på om lag 18 prosent skyldes blant annet en samlet reduksjon i produksjonen av olje og gass på 5 prosent. Det var også en nedgang i den nominelle prisen på råolje målt i norske kroner på noe under 2 prosent fra året før. Prisen på gass følger i store trekk oljeprisutviklingen, men med noe forsinkelse. Netto kontantstrøm ble i tillegg negativt påvirket av at investeringene økte med 32 milliarder kroner. Lønnskostnadene, som tilsvarer nesten 12 prosent av netto kontantstrøm, økte med noe under 4 milliarder kroner.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2013 ble av Finansdepartementet i november anslått til 344 milliarder kroner, en reduksjon på 52 milliarder kroner fra 2012. Nedgangen skyldes både lavere skatteinntekter og reduksjon i inntektene fra statens direkte eiendeler i petroleumsvirksomheten.

Figur 1. **Kontantstrøm fra utvinning av olje og gass.**
Nominelle milliarder kroner



Andelen av inntektene som kommer fra avgifter i 2013 var noe lavere enn skattene – litt over 20 prosent. Her finner vi poster som merverdiavgift, motorvognavgifter og avgifter på alkohol og tobakk. Trygde- og pensjonspremier fra lønnsstakere og arbeidsgivere utgjorde knapt 18 prosent av inntektene. Avgift på arv og gave, som er avviklet fra 2014, har utgjort noe over én promille av inntektene de siste årene.

I motsetning til skattene og avgiftene nevnt ovenfor, kan petroleumsskattene variere en del fra år til år. I 2013 utgjorde de om lag 11 prosent av offentlige inntekter. Dette er lavere enn de foregående årene, da tilsvarende andel var på nesten 15 prosent.

Tabell 5.2 **Skatter og avgifter i offentlig forvaltning. Milliarder kroner**

	2007	2009	2011	2012	2013
Skatter unntatt ved utvinning av petroleum	307	333	367	389	407
Ordinær skatt på inntekt	269	290	318	339	354
Toppskatt og grunnrenteskatt mv	19	23	26	26	28
Skatt på formue	11	12	13	14	14
Skatt på aksjeutbytte til utenlandske aksjonærer	2	1	2	3	3
Årsavgift på motorvogner betalt av husholdninger	7	7	7	8	8
Avgifter unntatt ved utvinning av petroleum	283	281	314	328	348
Merverdiavgift	189	186	211	223	238
Toll og eksportavgifter	2	2	3	3	3
Motorvognavgifter mv.	40	36	41	41	41
Miljø- og energavgifter	18	18	18	18	19
Avgifter på alkohol, tobakk, legemidler og lotterier	22	26	26	26	27
Eiendomsskatt	6	6	8	8	9
Andre avgifter	7	7	8	8	10
Kapitalskatter	3	2	2	2	2
Avgift på arv og gaver	3	2	2	2	2
Trygde- og pensjonspremier	207	235	261	279	294
Medlemspremier til folketrygden	77	88	99	106	111
Medlemspremier til andre trygdeordninger	4	4	4	4	4
Arbeidsgiveravgift til folketrygden	112	127	140	150	159
Arbeidsgiverpremier til andre trygdeordninger	14	16	18	19	20
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	191	149	230	230	182
Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	187	146	227	226	177
Avgifter på utvinning av petroleum	5	4	4	4	5

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.3 Offentlig forvaltnings stønader til husholdninger. Milliarder kroner

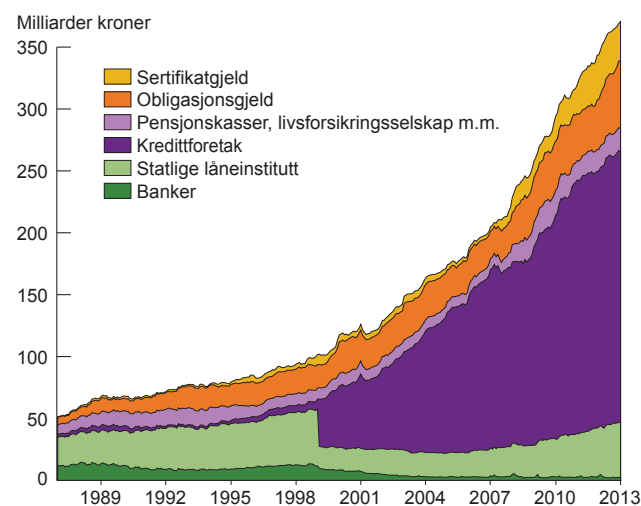
	2007	2009	2011	2012	2013
Stønader i alt	278	326	367	386	404
Pensjoner	176	202	224	243	259
Alderspensjoner	113	128	154	169	184
Uførepensjoner	54	63	59	63	64
Andre pensjoner	9	11	11	11	10
Barnetrygd og kontantstøtte	16	16	16	16	16
Sykepengar, fødselspengar mv.	39	50	50	51	53
Attføringsstønader	19	21	0	0	0
Arbeidsavklaringspengar	0	0	36	36	36
Arbeidsløshetsstønader	4	10	11	10	10
Utdanningsstønader	9	9	10	11	8
Sosialhjelp	4	5	5	5	5
Andre stønader	10	13	15	15	16

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Økte investeringer og overføringer til utlandet

Offentlig forvaltnings utgifter er beregnet til 1 330 milliarder i 2013, drøyt 6 prosent opp fra 2012. Nesten halvparten av de offentlige utgiftene består av lønnskostnader og kjøp av varer og tjenester som inngår i offentlig tjenesteproduksjon. Knappt en tredjedel er pensjoner og andre stønader til husholdningene, blant annet gjennom folketrygden. Lønnskostnader og kjøp av varer og tjenester vokste med omtrent 5 prosent i 2013, mens utgiftene til alderspensjoner økte med 9 prosent.

Av de store utgiftspostene var det investeringer i ikke-finansiell kapital som vokste sterkest i 2013 – fra 86 milliarder kroner i 2012 til 106 milliarder i 2013. Det er særlig i sykehus- og samferdselssektoren vi finner utgiftsøkningen. Les mer om bruttorealinvesteringer i kapittel 5.2.

Figur 5.1. Kommuneforvaltningens innenlandske bruttogjeld (K2). Nominelle beløp¹

¹ I 1999 ble Kommunalbanken omdannet til aksjeselskap og skiftet sektor, fra statlig låneinstitutt til kredittforetak, i statistikken. Dette forklarer det markerte skiftet i kommunenes gjeld på samme tid. Mer om kredittindikatoren: www.ssb.no/k2
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.4 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter (bokførte verdier). Milliarder kroner

	2007	2009	2011	2012	2013
Inntekter	289,6	337,3	388,0	411,5	435,2
Skatter og avgifter	122,6	136,6	143,6	153,6	162,8
Formuesinntekter	15,4	12,0	18,6	15,4	16,3
Gebyrinntekter, brukerbetalingar, mv.	36,9	42,0	47,2	50,1	52,8
Overføringer	114,7	146,8	178,7	192,4	203,2
herav overføringer fra staten	110,4	142,5	172,7	187,0	197,6
Utgifter	301,7	359,5	406,4	428,7	453,2
Lønnskostnader	156,0	185,8	210,5	221,6	234,5
Kjøp av varer og tjenester	56,7	67,5	74,2	75,9	79,4
Produktkjøp og stønader til husholdninger	21,2	27,2	31,1	32,6	34,4
Overføringer, renter og subsidier	33,5	36,4	42,9	50,7	53,0
herav overføringer til staten	2,4	2,3	3,0	8,5	8,8
Bruttoinvestering i ikke-finansiell kapital	34,3	42,7	47,8	47,9	51,9
Nettofinansinvesteringar	-12,1	-22,2	-18,4	-17,2	-18,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Målt i prosent økte også overføringer til utlandet økte også målt i prosent betydelig i 2013, til drøyt 33 milliarder kroner. Foruten ordinær utviklingshjelp gjennom FN og andre organisasjoner, finner vi her overføringer i forbindelse med EUs finansieringsordninger som skal bidra til å utjevne økonomiske og sosiale forskjeller i Europa. Disse bidragene har blitt trappet opp de siste årene. Det samme har bevilgningene til energiprosjekter i utviklingsland og vaksinesatsningen i forbindelse med FNs tusenårsmål om redusert dødelighet blant mødre og barn. I tillegg til dette har det vært en økning i bevilgninger til nødhjelp som følge av naturkatastrofer, blant annet etter tyfonen på Filippinene.

Overskudd i staten, underskudd i kommunene

Offentlig forvaltnings samlede overskudd for 2013 er anslått til 335 milliarder. Dette er 70 milliarder lavere enn året før og nedgangen skyldes i stor grad lavere offentlige inntekter fra petroleumsvirksomheten. Petroleumsinntektene tilfaller i sin helhet staten gjennom Statens pensjonsfond utland (SPU), og det er derfor statsforvaltningen som bidrar til det høye overskuddet. Statens overskudd er anslått til 359 milliarder kroner i 2013. Overskuddet er høyt, særlig i internasjonalt perspektiv, og gjør den norske staten i stand til å bygge opp en betydelig finansformue.

I kommuneforvaltningen økte både inntektene og utgiftene med snau 6 prosent i 2013, sammenlignet med 2012. Underskuddet er anslått til 18 milliarder kroner, målt i bokførte verdier. Underskuddet er dermed om lag på samme nivå som de to foregående årene. De sju siste årene sett under ett har sektoren hatt et underskudd på nærmere 140 milliarder kroner. Et høyt investeringsnivå over tid har bidratt til dette. Mange år med underskudd har ført med seg en sterkt voksende gjeld. Figur 5.1 viser at kommunegjelden, målt ved

kredittindikatoren K2, har vokst til om lag 370 milliarder ved utgangen av 2013.

Overskudd og nettofordringer i internasjonal sammenheng

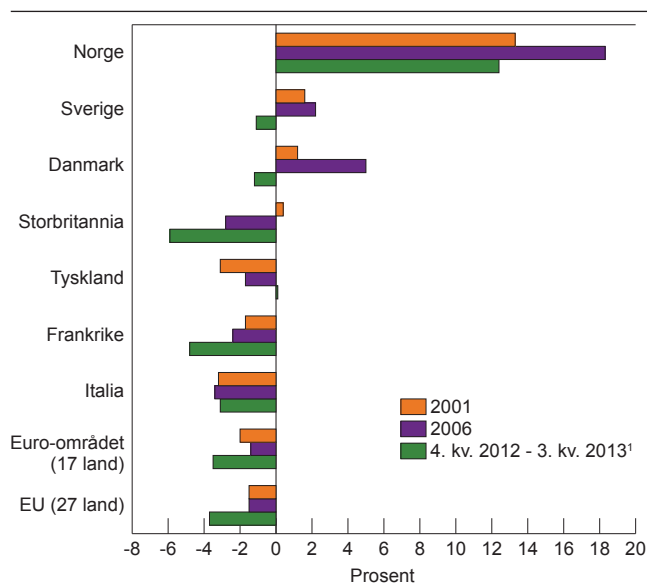
Offentlig forvaltnings overskudd, målt ved nettofinansinvesteringer, og offentlig bruttogjeld er vanlige indikatorer for offentlig budsjettbalanse. «Maastricht-kriteriene» i Stabilitets- og vekstpakten, som medlemslandene i EUs økonomiske og monetære union har forpliktet seg til å overholde, sier at underskuddet ikke bør overstige tre prosent av BNP. Videre bør offentlig bruttogjeld ikke overstige 60 prosent av BNP. Finanskrisen i 2008 avdekket fundamentale problemer og faretruende trender i flere europeiske land, hvor overholdelse av kriteriene viste seg å være unntaket snarere enn regelen. I kjølvannet av krisen har en rekke forordninger og direktiv styrket mulighetene for EU sentralt til å ty til sanksjoner mot medlemsland som ikke overholder reglene. Disse forplikter landene til å innlemme kriteriene i nasjonal lov, samt åpner for virkemidler som automatiske bøter og skjerpet overvåking ved brudd på disse.

Norge er i en svært spesiell posisjon når det gjelder offentlige finanser sammenlignet med resten av Europa. Både det høye overskuddet og den store finansformuen må ses i sammenheng med at en betydelig andel av inntektene fra petroleumsvirksomheten tilfaller staten gjennom skatter og direkte eierutbytte. Ved utgangen av tredje kvartal 2013 var offentlig forvaltnings nettofordringer på 5 807 milliarder kroner, eller 195 prosent av BNP for de fire foregående kvartalene. Dette betyr at nettofordringene har økt med omtrent 1000 milliarder kroner fra utgangen av 3. kvartal 2012. Dette tilsvarer økningen i Statens pensjonsfond utlands beholdning. I de tre første kvartalene av 2013 har SPU hatt høy avkastning på aksjer og andeler. Valutakursendringer har også bidratt til økningen i fondets verdi. Overføringene fra statskassen til fondet var ikke høyere enn normalt i 2013, men kursgevinster og valutagevinster har samlet gitt en verdiøkning utenom det vanlige.

Selv om offentlig forvaltning i Norge er i netto fordringsposisjon, har sektoren en betydelig gjeld. Det er flere grunner til at det er slik. Det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet blir finansiert ved overføring fra Statens pensjonsfond utland. Statens finansieringsbehov, blant annet avdrag på statens gjeld, netto utlån og kapitalinnskudd til statsbankene blir dekket ved nye låneopptak eller ved trekk på statens kontantbeholdning. Dette innebærer at staten låner samtidig som den sparer i Statens pensjonsfond utland.¹

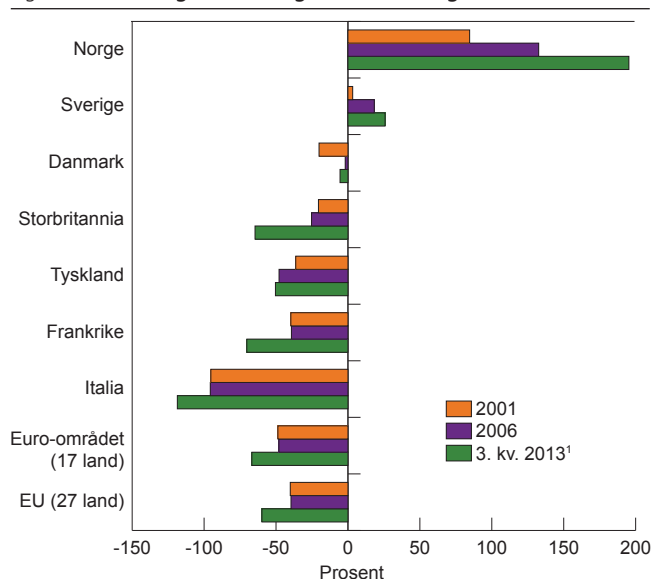
I tillegg til statsgjelden inngår gjenkjøpsavtalene i Statens pensjonsfond utland på gjeldssiden i statistikken. Omfanget av slike gjenkjøpsavtaler varierer fra år

Figur 5.2 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Prosent av BNP



¹ For Tyskland og Frankrike 2012.
Kilde: Eurostat.

Figur 5.3 Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP



¹ For Tyskland og Frankrike 2012.
Kilde: Eurostat.

til år, noe som kan medføre betydelige svingninger i offentlig bruttogjeld for Norge. Opplåning i kommuneforvaltningen er også med på å trekke bruttogjelden opp. Offentlig bruttogjeld i Norge utgjorde drøyt 30 prosent av BNP ved utgangen av tredje kvartal 2013. Dette er noe lavere enn de øvrige nordiske landene.

For EU samlet sett, er hovedbildet et ganske annet enn for Norge. Samlet underskudd for offentlig forvaltning i de 27 EU-landene var i 2009 og 2010 på over 6 prosent av samlet BNP. Underskuddet ble noe redusert i løpet av de neste årene og utgjorde knapt 4 prosent av BNP ved utgangen av 2012. På tross av reduksjonen i underskuddene, er EU-landene samlet fortsatt ikke

¹ Kilde: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/norsk_ekonomi/statsgjelden.html?id=443404

Tabell 5.5 Offentlig forvaltnings bruttogjeld. Prosent av BNP

	2001	2006	2011	2012	3. kv. 2013
Norge	27,5	53,8	28,4	29,6	31,1
Sverige	54,7	45,3	38,6	38,2	40,7
Danmark	49,6	32,1	46,4	45,4	46,3
Storbritannia	37,3	42,7	84,3	88,6	89,1
Tyskland	59,1	68,0	80,0	81,0	78,4
Frankrike	57,1	64,1	85,8	90,2	92,7
Italia	108,3	106,3	120,7	127,0	132,9
Euro-området (17 land)	68,2	68,8	87,3	90,6	92,7
EU (27 land)	61,0	61,6	82,4	85,1	86,9

Kilde: Eurostat

i overensstemmelse med sine egne retningslinjer for maksimalt underskudd. Samtidig nådde offentlig bruttogjeld sitt hittil høyeste nivå med nærmere 87 prosent av samlet BNP ved utgangen av tredje kvartal 2013. For de 17 euro-landene er gjeldsnivået over 90 prosent. I et stort land som Italia har offentlig forvaltning en gjeld på mer enn 130 prosent av BNP. Hellas har Europas høyeste nivå for offentlig bruttogjeld – drøyt 170 prosent av BNP ved utgangen av tredje kvartal 2013, på tross av en omfattende restrukturering som reduserte gjelden noe fra 2011 til 2012.

For flere europeiske land fører betjeningen av den massive offentlige gjelden til redusert handlingsrom i de offentlige budsjettene. I flere land har dette ført til kraftige kutt i offentlige lønninger og stønader, noe som har resultert i økt misnøye og sosial uro.

5.2. Offentlig konsum, realinvesteringer og sysselsetting

Offentlig konsumvekst i 2013

Volumet av det totale konsumet i offentlig forvaltning var 1,6 prosent høyere i 2013 sammenlignet med året før. Veksten var litt høyere i kommunene enn i staten med henholdsvis 1,7 og 1,4 prosent. I kommunesektoren var det helsetjenester, sosial trygd og velferd som hadde den sterkeste veksten. Antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år har økt de siste årene. De mottar i tillegg flere timer per uke enn mottakere over 67 år². Dette kan bidra til å forklare at veksten i disse tjenestene er noe sterkere enn veksten i andre offentlige tjenester. I staten vokste utgiftene knyttet til annet konsum, som bl.a. omfatter alminnelig offentlig tjenesteyting, politi og rettsvesen og næringsøkonomiske formål, sterkest.

Målt i løpende priser økte det offentlige konsumet med 5,8 prosent til 657 milliarder kroner i 2013 og utgjorde snaut 22 prosent av BNP.

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

	2007	2011	2012	2013
Offentlig forvaltning				
Lønnskostnader	282,4	372,5	392,7	413,5
+ Kjøp av varer og tjenester	134,0	175,1	181,8	191,6
+ Kapitalslit	41,5	57,5	60,7	67,3
+ Korreksjon for driftsresultat	0,8	-0,2	-0,3	-0,7
= Produksjon i offentlig forvaltning	458,6	605,0	634,9	671,7
- Gebyrinntekter	58,9	72,0	76,0	79,0
+ Produktkjøp til husholdningene	45,7	58,9	61,7	63,9
= Konsum i offentlig forvaltning	445,3	592,0	620,6	656,5

Statsforvaltningen

Lønnskostnader	126,3	161,9	170,8	178,8
+ Kjøp av varer og tjenester	76,0	98,7	103,3	109,3
+ Kapitalslit	20,5	24,3	25,5	28,9
= Produksjon i statsforvaltningen	222,7	284,9	299,6	317,0
- Gebyrinntekter	21,1	23,6	24,7	24,8
+ Produktkjøp til husholdningene	31,5	38,1	39,6	40,5
= Konsum i statsforvaltningen	233,1	299,4	314,5	332,6

Kommuneforvaltningen

Lønnskostnader	156,1	210,6	221,9	234,7
+ Kjøp av varer og tjenester	58,0	76,5	78,5	82,3
+ Kapitalslit	21,1	33,2	35,2	38,4
+ Korreksjon for driftsresultat	0,8	-0,2	-0,3	-0,7
= Produksjon i kommuneforvaltningen	235,9	320,1	335,3	354,7
- Gebyrinntekter	37,9	48,4	51,3	54,2
+ Produktkjøp til husholdningene	14,2	20,8	22,1	23,4
= Konsum i kommuneforvaltningen	212,3	292,5	306,2	323,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Offentlig konsum er summen av egen produksjon i forvaltningen og kjøp av varer og tjenester fra andre produsenter til disposisjon for husholdningene (produktkjøp), fratrullet gebyrer (se tabell 5.5). Forvaltningens egen produksjon måles ved å summere produksjonskostnadene. I både stats- og kommuneforvaltningen er det lønnskostnadene som er største kostnadskomponent. Lønnskostnadene har hatt en litt sterkere vekst i kommuneforvaltningen enn i statsforvaltningen siden 2007, som igjen fører til noe større produksjonsvekst her.

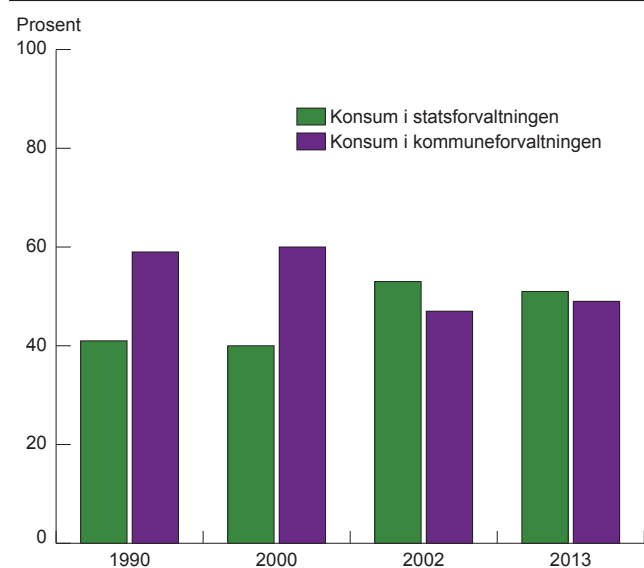
Kommunalt og statlig konsum

Offentlig konsum fordeler seg ganske jevnt på kommunal og statlig forvaltning. Over tid har denne fordelingen blitt endret som følge av endret arbeidsfordeling mellom de to sektorene. Et tydelig skifte skjedde da staten overtok ansvar for sykehusene fra kommunene i 2002. Før det var fordelingen av offentlig konsum om lag 60 – 40 i henholdsvis kommune og stat, mens fordelingen etter overtakelsen har nærmet seg en 50-50 fordeling.

I både staten og kommunene er det individuelt konsum med helse og omsorg som formål som dominerer. Helsetjenester er det i stor grad staten som leverer, og disse omfatter i hovedsak sykehustjenester. Pleie- og omsorgstjenestene er det kommunene som leverer. Annet konsum, som blant annet omfatter alminnelig

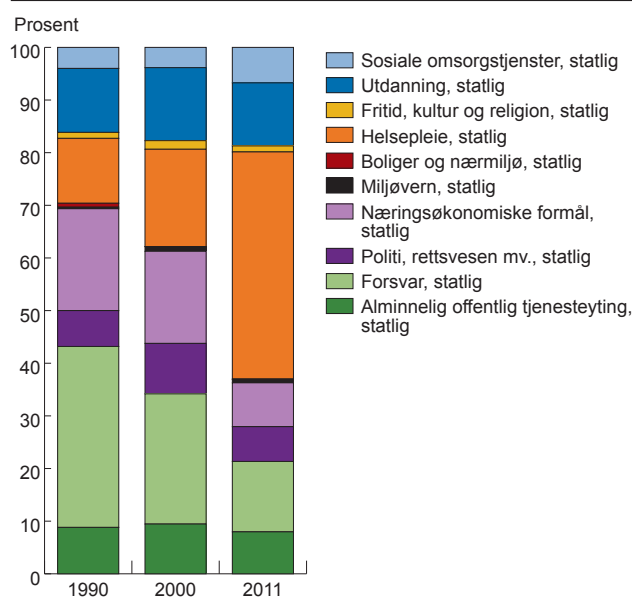
² Kilde: Gabrielsen, Bjørn, Otnes, Berit og Sundby, Brith (2012): Pleie- og omsorgstjenesten 2011. Statistikk om tjenester og tjenestemottakere, Rapporter 43/2012, Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.4 Konsum i offentlig forvaltning. Fordeling på stat og kommune



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.5. Konsum i statsforvaltningen etter formål. Faste 2005-priser



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

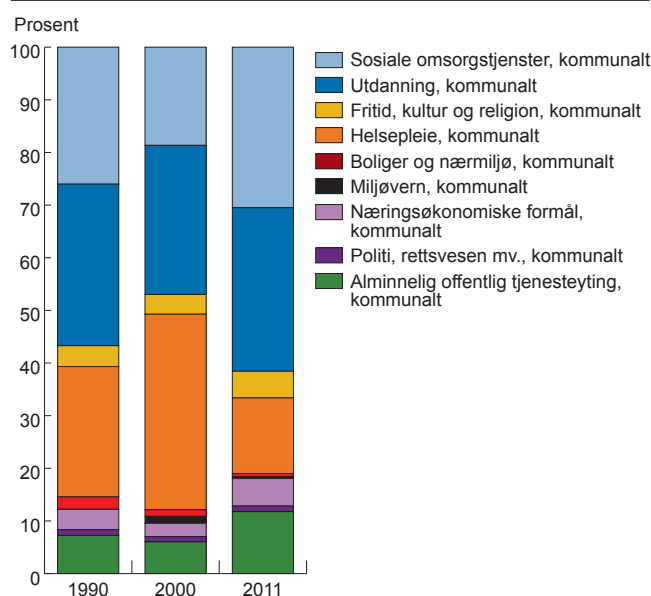
offentlig tjenesteyting, politi og rettsvesen og tjenester tilknyttet næringsøkonomiske formål utgjør nesten en fjerdedel av det totale offentlige konsumet. I kommunene utgjør undervisning nesten en tredjedel av konsumet.

Fordelingen av konsum i offentlig forvaltning på ulike formål har forandret seg siden 1990. Figurene 5.5 og 5.6 viser denne utviklingen for henholdsvis stats- og kommuneforvaltningen.

I statsforvaltningen brukes relativt mindre på forsvar og næringsøkonomiske formål enn før og stadig mer på helsetjenester, sosial omsorg og miljøvern. I kommuneforvaltningen brukes relativt mer på alminnelig offentlig tjenesteyting, sosiale omsorgstjenester og boliger og nærmiljø. I 2011 ble det brukt relativt mindre ressurser på kommunal helsepleie. Utdanning har derimot utgjort en stabil andel siden 1990. Det må samtidig nevnes at store reformer som påvirker størrelsen for henholdsvis helse og næringsøkonomiske formål. Den første var sykehusreformen i 2002 da ansvar for sykehus ble overført fra kommunene til staten, og forvaltningsreformen i 2010 som i hovedsak betydde at fylkeskommunene og Oslo kommune fikk tilført ansvar for 17 200 km med riksveier.

Konsum av helse- og omsorgstjenester har økt sterkt siden 1990 og utgjorde i 2011 i underkant av 50 prosent av samlet konsum i offentlig forvaltning. Målt i faste 2005-priser konsumerte offentlig forvaltning helsetjenester for om lag 52 milliarder i 1990. Dette tallet har økt til om lag 129 milliarder i 2011. Sosiale omsorgstjenester har en ikke fullt så sterk utvikling, fra 45 milliarder i 1990 til 81 milliarder i 2011. Det har samtidig vært en sterk befolkningsøkning i perioden. I 1990 var det i overkant av 4 millioner innbyggere i

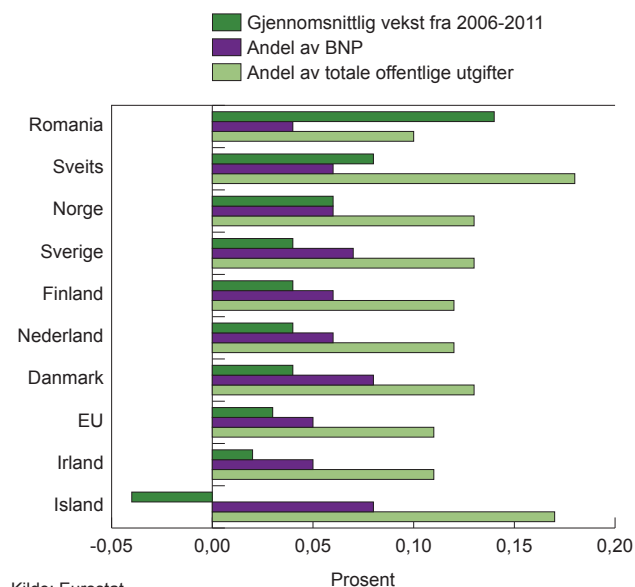
Figur 5.6 Konsum i kommuneforvaltningen etter formål. Faste 2005-priser



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Norge, mens det i 2011 var i underkant av 5 millioner. Offentlig forvaltning konsumerte helse- og omsorgstjenester for 23 000 kroner per innbygger i 1990, målt i faste 2005-priser. Dette tallet har økt til 43 000 kroner per innbygger i 2011, nesten en fordobling på 21 år. Sterkest økning var det i helsetjenester som økte fra 12 000 kroner per innbygger i 1990 til 26 000 kroner i 2011. I samme periode økte antall personer over 64 år med 50 000. Utgifter til offentlig konsum av sosial pleie og omsorgstjenester per innbygger økte fra 11 000 kroner i 1990 til 17 000 kroner i 2011.

Figur 5.7 Offentlige utgifter til utdanning i utvalgte land, 2011



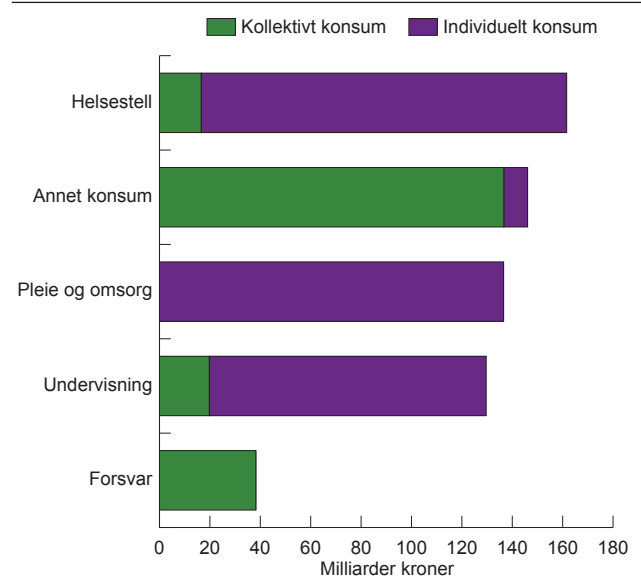
Utgifter til utdanning sammenlignet med andre land

Offentlig forvaltnings konsum av tjenester innenfor formålsgruppen utdanning har økt fra 61 milliarder 2005-kroner i 1990 til 95 milliarder i 2011, dvs. en vekst på 55 prosent i volum. Dette må bl.a. sees i sammenheng med de store barnekullene fra omkring 1990 som har vokst opp og kommet i skolealder. I perioden økte antall barn i skolealder (5-19 år) med 92 000 eller 11 prosent. Per elev økte offentlig konsum av utdanningstjenester med 29 000 2005-kroner, fra 72 000 2005-kroner til 101 000 eller 40 prosent. Veksten i antall elever i skolealder forklarer dermed ikke hele økningen i konsumet i offentlig forvaltning knyttet til utdanning. Kunnskapsløftet og mer fokus på spesialbehov har også hatt betydning.

Den gjennomsnittlige årlige veksten i offentlige utgifter til utdanning målt i løpende kroner var i Norge 6 prosent fra 2006 til 2011. Her er Norge bare forbigått av Sveits og Luxembourg, samt enkelte nye EU-land som har et lavere nivå på utgiftene, men som har hatt sterk vekst de siste fem årene. Som andel av totale offentlige utgifter er det relativt store forskjeller innad i Europa. Hellas ligger på bunn sammen med Italia med en andel på 8 prosent, Sveits er på topp med 18 prosent, mens i Norge er andelen utgifter til utdanning 13 prosent. Forskjellene kan ha sammenheng med både ulike finansieringsstruktur i utdanningssystemet i de ulike landene og med ulike utvikling i befolkningens aldersstruktur.

Offentlige utgifter til utdanning som andel av BNP gir et noe annet bilde. I sammenligningene til Eurostat ligger Norge her på linje med gjennomsnittet for Europa, som er 5,4 prosent, og litt under de nordiske landene. Likevel vil Norge i internasjonale sammenligninger som dette, der størrelser er målt som andel av BNP, ofte ligge relativt lavt ettersom oljeinntektene står for en

Figur 5.8 Kollektivt og individuelt offentlig konsum. Milliarder kroner



stor del av BNP, og mesteparten spares. Måler vi som andel av fastlands-BNP er andelen rundt 7,3 prosent.

Individuelt og kollektivt konsum

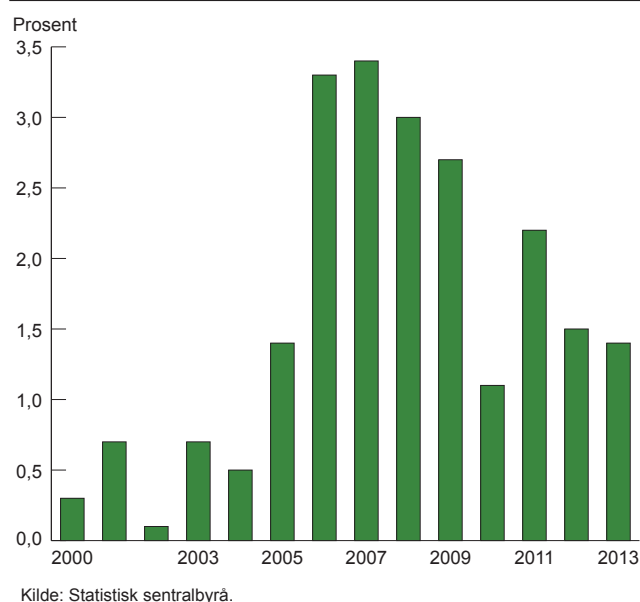
Konsum kan deles opp i individuelt og kollektivt konsum. Individuelle goder er ekskluderende og rivaliserende, mens de kollektive godene ikke er det. Det vil si at konsum av individuelle goder kan forbeholdes visse individer, og at et individs konsum reduserer mulighetene for andres konsum av det samme. For kollektive goder er det i stor grad motsatt og et individs konsum påvirker i mindre grad andres konsummuligheter. Det offentlige konsumet fordeler seg med om lag to tredeler på individuelle goder, og en tredel på kollektive goder.

Av de individuelle godene det offentlige leverer, utgjør helse og omsorg i overkant av 70 prosent. Dette er i hovedsak legemidler, lege- og sykehustjenester, barnehagetjenester, sykehjemstjenester og hjemmesykepleie. Undervisning er også i hovedsak et individuelt gode, og utgjør om lag 28 prosent i 2013.

Når vi retter blikket mot de kollektive tjenestene, er bildet annerledes. Her utgjør annet konsum 65 prosent. Forsvarstjenester, som i sin helhet er et kollektivt gode, utgjør en relativt stabil andel på om lag 18 prosent.

De kollektive godene fordeler seg på stat og kommune med henholdsvis 71 prosent og 29 prosent. Dette reflekterer forskjeller i sammensetningen av konsumet etter formål i de to sektorene. Tunge kollektive aktiviteter som forsvar og politi- og rettsvesen er i sin helhet statlig ansvar. For individuelt konsum er fordelingen noe mer balansert med en fordeling på henholdsvis 40 prosent og 60 prosent på stat og kommune. Sosial omsorg er for det meste et kommunalt anliggende og drar derfor opp individuelt konsum i favør av kommunen da dette er en stor utgiftspost for det offentlige. Det gjør

Figur 5.9. Årlig prosentvis vekst i sysselsetting i offentlig forvaltning



også undervisning i og med at kommuneforvaltningen også har ansvar for grunnskole og videregående skole.

Syssetling

Antall sysselsatte personer i offentlig forvaltning har økt med 1,4 prosent fra 2012 til 2013. Dette er noe lavere vekst enn den gjennomsnittlige årlige veksten de siste 8 årene som var på i underkant av 2 prosent. Til sammenligning var den årlige gjennomsnittlige veksten i sysselsettingen i offentlig forvaltning i perioden 2000-2005 om lag 0,5 prosent.

Siden midten av 2000-tallet har det vært en noe større sysselsettingsvekst i kommuneforvaltningen enn i statsforvaltningen. Kommunale helse- og omsorgstjenester har hatt en relativt stor vekst i sysselsettingen de siste årene, noe vi også så i tallene for konsum. For 2013 er veksten tilnærmet lik for stat og kommune.

Vi finner flest sysselsatte innenfor helse- og omsorgssektoren, med 53 prosent av de sysselsatte i offentlig forvaltning. Undervisningssektoren og offentlig administrasjon (som blant annet omfatter kommunal og statlig administrasjon, politi og rettsvesen) følger etter med andeler på om lag 20 prosent hver. Sysselsatte i forsvaret og kultursektoren utgjør små andeler av totalen.

Deler vi offentlig ansatte inn i kommune- og statsforvaltningen finner vi at størsteparten, 64 prosent, er ansatt i kommuneforvaltningen. Lønnskostnadene er derimot ikke fordelt med samme forhold. Statlige lønnskostnader utgjør 43 prosent, og de kommunale 57 prosent. Denne asymmetrien henger sammen med bl.a. forskjeller i deltidsandel mellom de to sektorene.

Offentlig sysselsetting i Norge og andre land

30 prosent av alle sysselsatte personer i Norge var sysselsatt i offentlig forvaltning i 2011, som er det mest aktuelle året for sammenligning med andre land. Denne andelen har økt noe de siste fire årene, fra 28,6 prosent i 2008. Norge har, sammen med Danmark, den høyeste andelen av alle landene i Europa. Sverige kommer som nummer tre, med en andel på 28 prosent i 2011. Blant landene i EU med lavest andel sysselsatte i offentlig sektor finner vi Nederland, Italia og Tyskland. Midt i mellom, med andeler på rundt 20 prosent, finner vi blant annet Frankrike. Dette har sammenheng med organiseringen av helse- og undervisningssektoren i de enkelte land. Disse sektorene er relativt arbeidskraftintensive og ressurskrevende. Nordiske land har et mer utstrakt offentlig tilbud på disse områdene, mens land som Tyskland og Nederland er mer privatorientert og har dermed en lavere andel sysselsatte i offentlig sektor.

Realinvesteringer

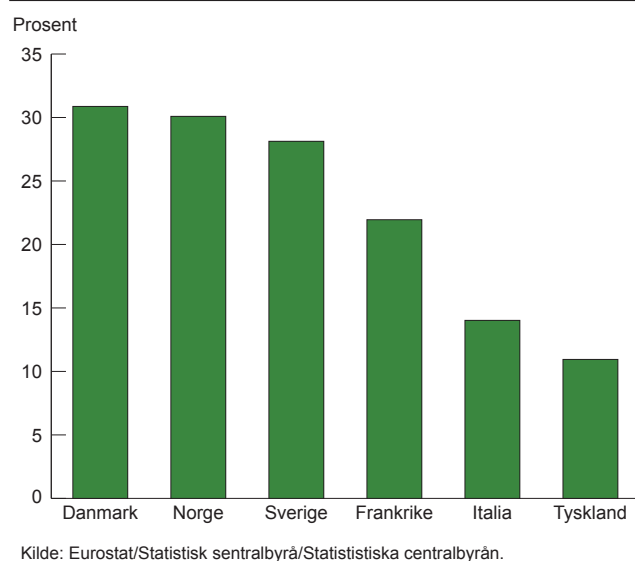
Samlet sett økte investeringene i fast kapital i offentlig forvaltning i 2013 med i overkant av 20 prosent i verdi, og 10 prosent i volum. Investeringsaktiviteten økte i de fleste næringer i statsforvaltningen med en samlet volumoppgang på 21 prosent i 2013.

Tabell 5.7 Lønnskostnader, timeverk og sysselsatte personer i offentlig forvaltning

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Offentlig forvaltning							
Lønnskostnader (mill. kroner)	282 380	309 069	330 278	347 201	372 512	392 701	413 504
Utførte timeverk (mill. timeverk)	915	939	954	970	992	1008	1017
Sysselsatte personer (1000 personer)	734	749	764	775	792	806	817
Statsforvaltningen							
Lønnskostnader (mill. kroner)	126 282	136 652	144 367	151 844	161 881	170 801	178 771
Utførte timeverk (mill. timeverk)	396	402	405	410	417	423	424
Sysselsatte personer (1000 personer)	270	273	277	280	285	289	292
Kommuneforvaltningen							
Lønnskostnader (mill. kroner)	156 098	172 417	185 911	195 357	210 631	221 900	234 732
Utførte timeverk (mill. timeverk)	519	536	549	560	575	586	593
Sysselsatte personer (1000 personer)	464	476	487	496	507	517	525

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 5.10 Andel sysselsatte i offentlig forvaltning av total sysselsetting

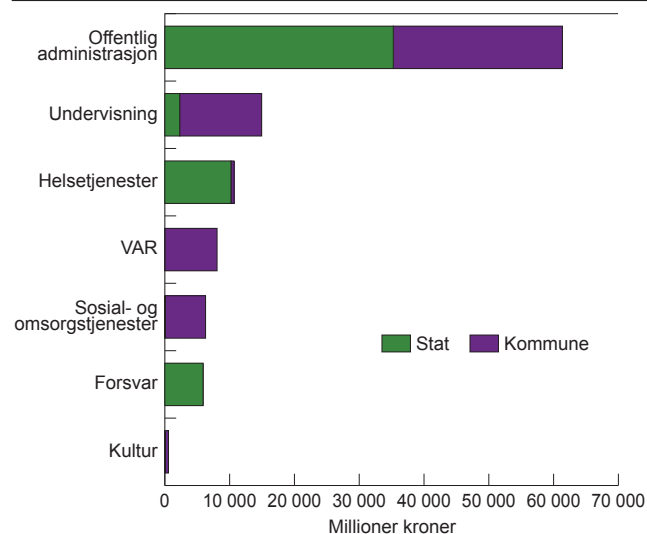


Realinvesteringene i helsesektoren økte sterkt i 2013 med en volumoppgang på 46 prosent i staten, der investeringene beløp seg til om lag 9,6 milliarder kroner. Denne kraftige økningen skyldes store sykehusutbygginger i sektoren. Byggingen av et nytt sykehus i Østfold startet i 2011 og har en budsjetttramme på i overkant av 5 milliarder. Sykehuset forventes ferdig i 2015-2016. Ferdigstillelsen av en del store sykehus bidro til at investeringsnivået var noe lavere i helse- og omsorgssektoren i 2010 enn i perioden før. I 2010 og 2011 ble det investert for om lag 5 milliarder hvert år. Dette er en del lavere enn årene før med en topp på i 8,7 milliarder i 2007.

Investeringene i Forsvaret økte med over 1 milliard kroner i 2013. Dette skyldes større utstyrsanskaffelser til nye kampfly med baseløsning. Offentlig administrasjon som omfatter veiinvesteringer hadde en vekst i volum på 13 prosent fra året før. I løpende kroner var veksten i disse investeringene på hele 37 prosent, noe som forklares med innføring av moms på offentlige veiinvesteringer 1. januar 2013.

Investeringsaktiviteten i kommuneforvaltningen var i 2013 omtrent som i året før, målt i volum. Sosial pleie og omsorg hadde en volumoppgang på 18 prosent. Dette har sammenheng med samhandlingsreformen som gir kommunene økonomiske insentiver til å forbedre tjenestetilbudet innad i kommunen. Samtidig var det en liten volumoppgang i undervisningssektoren på 4 prosent. Offentlig administrasjon og kultur hadde en volumnedgang sammenlignet med året før, henholdsvis 5 og 7 prosent. Investeringene i vann, renovasjon og avløp holdt seg stabile i 2013.

Figur 5.11 Bruttoinvesteringer i fast realkapital i stat og kommune 2013



Investeringer i kommunale omsorgstjenester har hatt en relativt høy vekst de siste tiårene. På 90-tallet var det investeringer i sykehjem og helsestasjoner som trakk opp, mens det i det neste tiåret var investeringer i barnehager. Fra 2007 til 2013 har det også vært en volumnedgang på om lag 20 prosent for omsorgssektoren samlet sett. Ferdigstillelsen av enkelte sykehjem og helsestasjoner bidro til et noe lavere investeringsnivå i 2008 og 2009, men det er lavere barnehageinvesteringer som i størst grad drar nivået ned. Disse nådde sin topp i perioden 2005 til 2007, og har siden falt noe etter hvert som en nærmer seg full barnehagedekning.

De største realinvesteringene finner vi i offentlig administrasjon, som i 2013 utgjorde henholdsvis 26 milliarder og 35 milliarder kroner i løpende priser i kommuneforvaltningen og i statsforvaltningen. I faste 2011-priser økte investeringene her med 4,6 prosent fra 2012 til 2013. I kommuneforvaltningen dominerer investeringene innen offentlig administrasjon av bygninger, anlegg og veier. I 2010 ble ansvaret for en betydelig del av riksveinettet flyttet fra stats- til kommuneforvaltningen. Det medførte en økning i investeringene i offentlig administrasjon i kommuneforvaltningen i 2010, etterfulgt av mer moderat vekst i 2011 og 2012. I statsforvaltningen var det et tilsvarende fall samme år, men det er fortsatt investering i vei som dominerer i denne næringen.