

5. Offentlig forvaltning

5.1. Offentlige utgifter og anvendelse

Totale offentlige utgifter beløp seg til 949 milliarder kroner i 2008. Utgiftene i løpende priser har økt jevnt det siste tiåret, med en gjennomsnittlig årlig vekst på 6 prosent. Selv om offentlige utgifter i løpende priser har økt betydelig i tiårsperioden siden 1999, har offentlige utgifter som andel av BNP for Fastlands-Norge sunket, fra 52,5 til 51,5 prosent i 2008.

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

Overføringene til private utgjorde 20,1 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2008, mot 22,1 prosent for ti år siden. Som andel av totale utgifter falt overføringene i samme periode fra 42,0 til 39,0 prosent. Denne utviklingen kan forklares med synkende andeler i utbetalingene av stønader og subsidier. Konsum i offentlig forvaltning utgjorde 26,5 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2008, opp fra 25,6 prosent i 1999. Veksten i offentlig konsum fra 2007 til 2008 i løpende priser var 9,4 prosent, hvorav volumveksten var beregnet til 3,7

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

	1999	2006	2007*	2008*
Totale utgifter	548,8	820,6	874,3	949,4
<i>Herav:</i>				
Overføringer til private	230,6	331,2	348,2	370,5
Konsum i offentlig forvaltning	267,8	413,0	447,1	489,0
Individuelt konsum	160,6	270,9	297,0	330,0
Kollektivt konsum	107,2	142,1	150,1	159,0
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	42,3	61,5	70,3	77,7
Totale utgifter, prosent av BNP Fastlands-Norge	52,5	51,9	50,7	51,5
<i>Herav:</i>				
Overføringer til private	22,1	21,0	20,2	20,1
Konsum i offentlig forvaltning	25,6	26,1	25,9	26,5
Individuelt konsum	15,4	17,1	17,2	17,9
Kollektivt konsum	10,3	9,0	8,7	8,6
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	4,0	3,9	4,1	4,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

prosent. Veksten i offentlig konsum i tiåret fra 1999 til 2008 reflekterer en volumøkning på 24,8 prosent i løpet av perioden. Bruttoinvesteringene i fast realkapital utgjorde 4,2 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2008, noe høyere enn i 1999.

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 17,9 prosent av BNP for Fastlands-Norge i fjor. Dette er en betydelig økning fra 15,4 prosent i 1999. Kollektivt konsum var i 2008 8,6 prosent av BNP for Fastlands-Norge, og har dermed falt betydelig som andel av BNP, fra 10,3 prosent i 1999. Utviklingen reflekterer blant annet økt satsing på helse- og sosiale omsorgstjenester, mens kollektive goder som forsvar, rettsvesen og infrastruktur ikke har vært prioritert gjennom perioden.

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 5.2 og 5.4 vil summere seg til mer enn de totale utgiftene pga. overføringer mellom stat og kommune. Tallene for offentlig forvaltning totalt er konsolidert, og overføringene innad i forvaltningen er derfor eliminert.

Statsforvaltningen

Totale utgifter i statsforvaltningen utgjorde 776 milliarder kroner i 2008. Nærmere halvparten av disse utgiftene overføres til privat sektor, hovedsakelig i form av stønader til husholdningene. Det statlige konsumet utgjorde bare rundt en tredel av de totale statlige utgiftene. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall var konsumet i statsforvaltningen i løpende priser på om lag 252 milliarder kroner i 2008, tilsvarende 51,6 prosent av det offentlige konsumet og 13,7 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Det statlige konsumet fordeler seg jevnt på individuelt og kollektivt konsum.

Målt i løpende priser steg konsumet i statsforvaltningen med 8,3 prosent fra 2007 til 2008. Volumveksten var 2,9 prosent. Forsvarskonsumet økte med 7,8 prosent i løpende priser. Det sivile konsumet, som omfatter utdanning, helse- og sosialomsorg og offentlig

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

	1999	2006	2007*	2008*
Totale utgifter	434,5	682,0	717,2	776,4
<i>Herav:</i>				
Overføringer til private	211,8	307,6	323,2	344,6
Overføringer til kommuneforvaltningen	84,0	98,8	107,3	117,2
Konsum i statsforvaltningen	106,3	216,6	232,8	252,2
Individuelt konsum	29,1	111,1	123,7	139,0
Kollektivt konsum	77,2	105,4	109,1	113,2
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	16,9	31,6	34,7	38,5
Totale utgifter, prosent av BNP Fastlands-Norge	41,6	43,1	41,6	42,1
<i>Herav:</i>				
Overføringer til private	20,3	19,5	18,7	18,7
Overføringer til kommuneforvaltningen	8,0	6,3	6,2	6,4
Konsum i statsforvaltningen	10,2	13,7	13,5	13,7
Individuelt konsum	2,8	7,0	7,2	7,5
Kollektivt konsum	7,4	6,7	6,3	6,1
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	1,6	2,0	2,0	2,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

administrasjon mv., økte med 8,4 prosent, målt i løpende priser. Statens finansiering av konsum i forbindelse med universiteter, høyskoler, helse, samt barne- og familievern utgjorde 60,0 prosent av samlet statlig konsum, hvorav drøyt fire femdeler var finansiering av helse- og omsorgstjenester.

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

Alderspensjoner er den største av stønadspostene, og utgjorde alene 41,1 prosent av de totale stønadene i 2008, eller om lag 6,6 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Dette er en noe lavere andel enn for 10 år siden. I løpet av perioden er utgiftene i løpende priser nærmest doblet. Utgiftsveksten forklares hovedsakelig med at flere opparbeider seg høyere pensjonsrettigheter. Antall alderspensjonister i årene 2000-2003 var synkende, men antallet begynte igjen å øke svakt fra 2004. Veksten vil bli sterkere om få år når de store fødselskullene fra etterkrigstiden vil gå over på alderspensjon. I tillegg har kvinners yrkesdeltagelse økt betraktelig, noe som fører til at kvinner opparbeider seg høyere pensjonsrettigheter. Følgelig kan utgiftene til alderspensjon forventes å øke kraftig i årene som kommer. Fra 2007 til 2008 økte utgiftene til alderspensjon med 8,2 prosent.

Den andre store utgiftsgruppen omfatter uførepensjoner, som skal gi økonomisk kompensasjon når

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

	1999	2006	2007*	2008*
Stønader til husholdningene totalt	182 016	266 886	278 414	297 353
Alderspensjoner	71 152	105 151	112 991	122 281
Uførepensjoner	30 741	50 576	54 405	58 859
Andre pensjoner	7 291	8 839	8 708	8 552
Barnetrygd	12 965	14 346	14 415	14 558
Kontantstøtte	2 348	2 290	1 976	1 690
Sykepenger, fødselspenger	25 838	37 052	38 956	43 477
Attføringsstønader	8 328	19 687	19 338	19 354
Arbeidsløshetsstønader	5 384	6 103	4 334	4 323
Utdanningsstønader	6 863	8 904	8 944	9 310
Sosialhjelp	4 067	4 769	4 479	4 497
Andre stønader	7 039	9 169	9 868	10 452

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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

	1999	2006	2007*	2008*
Totale utgifter	200,3	239,3	266,8	292,2
<i>Herav:</i>				
Overføringer til private	19,1	23,6	25,0	25,9
Konsum i kommuneforvaltningen	161,5	196,4	214,3	236,8
Individuelt konsum	131,5	159,8	173,2	191,0
Kollektivt konsum	30,0	36,6	41,0	45,8
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	25,4	29,8	35,5	39,1
Totale utgifter, prosent av BNP Fastlands-Norge	19,2	15,1	15,5	15,9
<i>Herav:</i>				
Overføringer til private	1,8	1,5	1,4	1,4
Konsum i kommuneforvaltningen	15,4	12,4	12,4	12,9
Individuelt konsum	12,6	10,1	10,0	10,4
Kollektivt konsum	2,9	2,3	2,4	2,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	2,4	1,9	2,1	2,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

inntekts- og arbeidsevnen er varig nedsatt på grunn av sykdom eller skade. Uførepensjonene, inklusive den tidsbegrensede uførestønadene, har økt fra 16,9 til 19,8 prosent av de totale stønadene i løpet av tiårsperioden frem til 2008. I nominelle kroner tilsvarende dette en gjennomsnittlig årlig vekst på nærmere 8 prosent. Antall mottakere av uføreytelser har økt noe i dette tidsrommet, men økningen reflekter også høyere utbetalinger per mottaker.

Sykepenger og fødselspenger utgjorde 14,6 prosent av totale stønadsutgifter i 2008, og andelen er tilnærmet lik som for 10 år siden. Sykepengeutbetalingene dominerer denne stønadsgruppen, og utgiftene påvirkes av sykefraværet sammen med lønns- og sysselsettingsutviklingen. I 2004 og 2005 ble det registrert nedgang i sykefraværet sammenliknet med 2003. Folketrygdens utbetalinger av sykepenger ble redusert i dette tidsrommet. Utviklingen fra 2005 til 2008 preges av høyere

utgifter, som skyldes økning i antall sykepengetilfeller sammen med økt gjennomsnittlig varighet per tilfelle, og økt inntektsgrunnlag.

Attføringsstønader omfatter yrkesrettet attføring og rehabiliteringspenger. Utgiftene til disse ytelsene utgjorde om lag 6,5 prosent av totale stønadsutgifter i 2008, og hadde spesielt sterk vekst i årene 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 2008 var attføringsstønadene i overkant av 19 milliarder kroner. De tre gruppene av helserelevante stønader utgjorde til sammen 121 milliarder kroner i 2008, omtrent samme nivå som alderspensjonene, og om lag 6,6 prosent av BNP for Fastlands-Norge.

Utgiftene til arbeidsledighetstrygd i form av dagpenger har vært synkende siden 2004. Dette henger sammen med nedgangen i registrert arbeidsledighet. I 2008 var utgiftene til dagpenger omtrent 4 milliarder kroner. Utbetalingene av dagpenger fluktuerer i takt med konjunktorene i økonomien og i arbeidsmarkedet.

Barnetrygd, kontantstøtte og utdanningsstønader, som i hovedsak omfatter utdanningsstøtte via Lånekassen, har utgjort en synkende andel av totale stønadsutgifter gjennom de siste ti årene. De fire siste årene frem mot 2008 har utbetalingene til disse ytelsene blitt redusert. Det er lavere utgifter i forbindelse med kontantstøtte som forklarer dette, og skyldes at flere barn får heltidsplass i barnehage.

Kommuneforvaltningen

I kommuneforvaltningen utgjorde de totale utgiftene 292 milliarder kroner i 2008. Av dette er omtrent 9 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 81 prosent av de totale kommunale utgiftene. I følge foreløpige anslag var konsumet i kommuneforvaltningen 237 milliarder kroner i fjor, tilsvarende 48,4 prosent av det offentlige konsumet og 12,9 prosent av BNP for Fastlands-Norge.

Konsumet i kommunal forvaltning steg med 4,5 prosent i fjor, målt i faste priser. Verdien av det individuelle konsumet, som hovedsakelig består av utdanning og helse- og omsorgstjenester, utgjorde 80,6 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 5.5 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*

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

	1997	2003	2007*
Totale utgifter i løpende priser. Millioner kroner	483 961	724 714	874 295
Totalt	100,0	100,0	100,0
Alminnelig offentlig tjenesteyting	11,1	10,6	10,6
Utøvende og offentlig tjenesteyting	2,6	3,7	3,7
Internasjonal økonomisk bistand	2,0	1,9	2,3
Offentlige gjeldstransaksjoner	4,7	3,7	3,4
Annet	1,9	1,2	1,2
Forsvar	5,2	4,1	4,0
Offentlig orden og trygghet	1,9	2,2	2,0
Næringsøkonomiske formål	10,8	8,9	8,6
Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst	3,0	2,0	1,5
Transport	5,1	4,3	4,9
Annet	2,7	2,6	2,1
Miljøvern	1,0	0,4	0,5
Boliger og nærmiljø	0,9	0,8	0,6
Helsepleie	15,0	16,8	17,5
Medisinske produkter, hjelpemidler og utstyr	1,7	1,8	1,5
Polikliniske tjenester	3,7	3,1	3,8
Sykehustjenester	9,0	11,1	11,3
Annet	0,4	0,5	0,5
Fritid, kultur og religion	2,6	2,4	2,6
Utdanning	14,3	14,2	13,6
Grunnskoler og førskoler	6,0	6,0	5,9
Videregående skoler	3,3	3,1	2,9
Universiteter og høyskoler	3,4	3,8	3,3
Annet	1,6	1,3	1,4
Sosial omsorg inkl. trygder og pensjoner	37,2	39,5	40,0
Sykdom og uførhet	10,1	15,3	15,3
Alderdom	14,9	12,3	12,9
Barn og familie	7,1	6,9	7,7
Arbeidsledighet	1,8	1,9	0,7
Annet	3,4	3,1	3,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

pensjoner legger beslag på 40 prosent av de totale utgiftene, og disse utgiftene har de senere år vokst markert. I 2007 utgjorde utgiftene til sosial omsorg mv. 350 milliarder kroner. Utgiftene i denne gruppen omfatter for det meste stønader til husholdningene, jf. omtalen over.

Den nest største utgiftsposten i offentlig forvaltning er *helsepleie*, og denne delen av offentlig forvaltning har lagt beslag på en stadig større andel av offentlige utgifter. Økningen må ses i sammenheng med økt satsing på eldreomsorg og helse på slutten av 1990-tallet, jamfør blant annet Handlingsplanen for eldreomsorg 1998-2001, Plan for utstyrsinvesteringer ved norske sykehus 1998-2002, Nasjonal kreftplan 1999-2003 og Opptappingsplanen for psykisk helse 1999-2008. Innen helsepleie er den største utgiften knyttet til sykehustjenester, som omfatter de statlige helseforetakene, samt pleie- og omsorgsplasser i institusjoner i kommunal regi. I 2007 utgjorde disse utgiftene 99 milliarder kroner. Det vises også til boks 5.1 for en omtale av

Boks 5.1. Nærmere om utgifter til helse

I tillegg til utgifter gruppert etter formål omtalt i teksten, utarbeider Statistisk sentralbyrå et eget helseregnskap som følger retningslinjene i OECDs system for helseregnskap: A System of Health Accounts; se www.ssb.no/helsesat/. Helseregnskapet er etablert med tidsserier tilbake til 1997. Definisjonen av helseutgifter i helseregnskapet er noe videre enn for COFOG-grupperingen, 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 inkl. trygder og pensjoner. Helseregnskapet omfatter dessuten alle utgifter, enten de er offentlig eller privat finansierte.

Ifølge foreløpige tall for 2007 var de totale helseutgiftene i Norge 203 milliarder kroner. Beløpet tilsvarer 8,9 prosent av BNP, og dette er på nivå med gjennomsnittet i OECD. Sammenligner man derimot helseutgifter per innbygger (kjøpekraftskorrigerte og i felles valuta), ligger Norge i øvre sjikt sammen med USA og Luxembourg, og har utgifter per innbygger som er nærmere 60 prosent over gjennomsnittet i OECD (OECD Health at a Glance 2007). Siden 1997 har det vært en gjennomsnittlig årlig vekst på vel 3 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 fire 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 2007 ble finansiert av det

offentlige. Ser man offentlige utgifter til helse i forhold til totale offentlige utgifter de siste ti årene, viser tallene at helseandelen økte fra 16 prosent i 1997 til nesten 20 prosent i 2007. Utgiftene til helse økte altså 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 produksjon av helsetjenester viser tallene fra helseregnskapet at 66 prosent av de løpende utgiftene til helse i 2007 var knyttet til offentlig produksjon, mot 34 prosent til private produsenter. Av det private tilbudet var drøye 63 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 helsetjenestene 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 10 prosent. I perioden 1997-2007 har andelen av helsetjenestene som produseres privat gått litt ned, mens andelen av 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 ti årene.

Helseutgifter fordelt på offentlig og privat produksjon og finansiering

	1997	2000	2004	2007*
Løpende utgifter til helse (ekskl. investeringer). Millioner kroner	88 369	116 232	157 283	190 553
Offentlig finansiert andel av løpende helseutgifter. Prosent	80,6	81,7	83,0	83,4
Offentlig produksjon av helsetjenester. Millioner kroner	56 261	75 494	101 975	125 919
Offentlig produksjon som andel av løpende utgifter. Prosent	63,7	65,0	64,8	66,1
av dette offentlig finansiert. Prosent	92,6	92,9	93,4	93,8
Privat produksjon av helsetjenester. Millioner kroner	32 108	40 738	55 308	64 634
Privat produksjon som andel av løpende utgifter. Prosent	36,3	35,0	35,2	33,9
av dette offentlig finansiert. Prosent	59,6	60,9	63,9	63,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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 2007 beløp disse utgiftene seg til 81 milliarder kroner, noe som tilsvarer 30 prosent av kommuneforvaltningens totale utgifter. Statsforvaltningens ansvarsområde dekker her blant annet universiteter, høyskoler og utdanningsstøtte fra Lånekassen, og utgjorde nærmere 40 milliarder kroner i 2007. 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, som andel av statlige utgifter, har likevel holdt seg stabile siden 1995, og har gjennom perioden hatt en gjennomsnittlig årsvekst på 6 prosent.

Utgiftene til *næringsøkonomiske formål* har økt relativt mindre enn samlede offentlige utgifter, og andelen falt fra 10,8 prosent i 1997 til 8,6 prosent i 2007. Også veksten i *alminnelig offentlig tjenesteyting* var svakere enn i

Tabell 5.6. **Totale utgifter¹ i offentlig forvaltning etter formål. 2007. Prosent av BNP**

Formål	Sverige ²	Danmark	Finland	Norge	Storbritannia ²	Tyskland
Totalt	54,3	51,0	47,3	40,9	43,8	44,2
Alminnelig offentlig tjenesteyting	7,7	6,0	6,2	4,2	4,3	5,5
Forsvar	1,7	1,6	1,4	1,6	2,6	1,0
Offentlig orden og trygghet	1,3	1,0	1,2	0,9	2,5	1,6
Næringsøkonomiske formål	4,8	3,4	4,4	3,7	2,9	3,5
Miljøvern	0,4	0,6	0,3	0,6	0,9	0,6
Boliger og nærmiljø	0,7	0,6	0,4	0,6	1,0	0,8
Helse	6,8	7,3	6,6	7,1	7,1	6,3
Fritid, kultur og religion	1,1	1,6	1,1	1,1	1,0	0,7
Utdanning	7,0	7,4	5,8	5,4	6,1	3,9
Sosial omsorg inkl. trygder og pensjoner	22,7	21,7	19,9	15,7	15,4	20,4

¹ Brutto utgifter uten fratrukk for gebyrinntekter.

² Tall for 2006.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Eurostat.

samlede utgifter i denne perioden. Utgiftsandelen falt fra 11,1 til 10,6 prosent. Det var lavere utgifter knyttet til offentlige gjeldstransaksjoner som bidro til dette.

Offentlige utgifter i et internasjonalt perspektiv

Tabell 5.6 viser hvordan offentlige utgifter som andel av BNP fordeler seg på formål i forskjellige land. I Sverige brukes hele 54,3 prosent av BNP på offentlige velferds-tjenester. 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. Av de seks landene er det Norge og Storbritannia som har den laveste andelen, der utgiftene til dette formålet utgjorde henholdsvis 15,7 og 15,4 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 det likevel Danmark som anvender mest til dette formålet sammenliknet med de andre landene, tett fulgt av Storbritannia og Norge. Videre bruker alle landene mye på utdanning, alminnelig offentlig tjenesteyting og næringsøkonomiske formål.

Tabell 5.7 viser offentlig konsum som andel av BNP for de samme landene. Offentlig konsum som andel av BNP er høyere for Sverige og Danmark, med rundt 26 prosent, enn for de andre landene. I Finland, Norge, Storbritannia og Tyskland utgjør offentlig konsum rundt 20 prosent av BNP. Tabell 5.8 viser tilsvarende tall for overføringer til private. Tyskland skiller seg ut med høyere overføringer enn de andre landene.

Tabell 5.7 **Offentlig konsum som andel av BNP¹ for ulike land. Prosent**

Land	2003	2004	2005	2006	2007
Sverige	27,5	26,8	26,4	26,3	25,9
Danmark	26,5	26,5	25,9	25,7	25,9
Finland	21,7	21,9	22,2	21,8	21,2
Norge	22,5	21,4	19,9	19,2	19,7
Storbritannia	20,8	21,2	21,8	21,8	21,6
Tyskland	19,3	18,8	18,8	18,3	18,0

¹ Bruttonasjonalprodukt i markedspriser.

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

Tabell 5.8 **Subsidier og stønader til private i alt som andel av BNP¹ for ulike land. Prosent**

Land	2003	2004	2005	2006	2007
Sverige	19,2	18,9	18,6	17,9	16,7
Danmark	19,5	19,2	18,5	17,5	17,2
Finland	18,1	17,9	17,8	17,2	16,5
Norge	17,9	16,8	15,4	14,2	14,0
Storbritannia	13,7	13,6	13,7	13,5	13,5
Tyskland	21,1	20,7	20,4	19,6	18,4

¹ Bruttonasjonalprodukt i markedspriser.

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

Sverige, Danmark og Finland har overføringer på rundt 17 prosent, mens Storbritannia og Norge har overføringer til private på om lag 14 prosent av BNP.

5.2. Offentlig produksjon og anskaffelse

Offentlig produksjon i 2008 beløp seg til 500 milliarder kroner i løpende priser, og var 2,2 prosent høyere enn det offentlige konsumet. Avviket skyldes dels at private selv betaler for en del av det offentliges vare- og tjenestetilbud gjennom egenandeler (gebyrer), og dels at det offentlige har overføringer i form av produktkjøp til husholdningene. 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 de ti siste årene siden 1999, fordi omfanget av produktkjøp til husholdningene har vokst betydelig raskere enn gebyrinntektene. I følge foreløpige anslag vokste produksjonen med 8,6 prosent fra 2007 til 2008, målt i løpende priser, og verdien er nærmest doblet fra 1999. I fjor utgjorde bruttoproduktet

Tabell 5.9. **Konsum og produksjon i offentlig forvaltning, løpende priser. Milliarder kroner**

	1999	2006	2007*	2008*
Offentlig forvaltning				
Lønnskostnader	174,3	257,2	279,2	304,5
+ Kjøp av varer og tjenester	89,5	129,6	139,6	149,8
+ Kapitalslit	25,6	36,8	40,5	44,5
+ Korleksjon for driftsresultat	2,8	0,7	0,9	1,2
= Produksjon i offentlig forvaltning	292,2	424,3	460,2	500,0
- Gebyrinntekter	45,6	54,0	58,8	60,8
+ Produktkjøp til husholdningene	21,2	42,6	45,7	49,8
= Konsum i offentlig forvaltning	267,8	412,9	447,1	489,0
Statsforvaltningen				
Lønnskostnader	49,7	112,5	123,2	132,6
+ Kjøp av varer og tjenester	45,1	74,7	79,7	85,3
+ Kapitalslit	11,4	17,9	19,6	21,3
= Produksjon i statsforvaltningen	106,2	205,1	222,5	239,2
- Gebyrinntekter	16,0	18,9	21,1	20,4
+ Produktkjøp til husholdningene	16,1	30,3	31,4	33,4
= Konsum i statsforvaltningen	106,3	216,5	232,8	252,2
Kommuneforvaltningen				
Lønnskostnader	124,6	144,7	156,1	171,9
+ Kjøp av varer og tjenester	44,4	54,9	59,9	64,5
+ Kapitalslit	14,2	18,9	20,9	23,2
+ Korleksjon for driftsresultat	2,8	0,7	0,9	1,2
= Produksjon i kommuneforvaltningen	186,0	219,2	237,8	260,8
- Gebyrinntekter	29,6	35,1	37,8	40,4
+ Produktkjøp til husholdningene	5,1	12,3	14,3	16,4
= Konsum i kommuneforvaltningen	161,5	196,4	214,3	236,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

i offentlig forvaltning, altså verdien av produksjonen fratrukket verdien av produktinnsatsen, 13,8 prosent av BNP, mot 16,3 prosent i 1999. Volumveksten i produksjonen fra 2007 til 2008 var 2,9 prosent. Volumveksten i produksjonen fra 1999 til 2008 var 16,7 prosent.

Som det fremgår av tabell 5.9, utgjør lønnskostnadene den største delen av ressursinnsatsen i offentlig produksjon. Lønnskostnadene vokser raskere enn det generelle prisnivået i økonomien, noe som bidrar til relativt høy prisvekst på offentlige tjenester. Dette forklarer den store forskjellen i økningen i offentlig produksjon i løpende priser og volumveksten i produksjonen, både fra 2007 til 2008 og fra 1999 til 2008.

Antall utførte timeverk i offentlig forvaltning økte med 2,6 prosent fra 2007 til 2008, og sysselsettingen økte med 2,4 prosent. Det var en økning i antall sysselsatte på om lag 17 600 personer, til 756 000 personer. I perioden 1999-2008 økte antall sysselsatte personer i offentlig forvaltning med 66 200 personer. Det aller meste av økningen fant sted innenfor helse- og sosialtjenester. Det offentliges 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

Tabell 5.10. **Lønnskostnader, timeverk og sysselsatte i offentlig forvaltning**

	1999	2006	2007*	2008*
Offentlig forvaltning				
Lønnskostnader (milliarder kroner)	174,3	257,2	279,2	304,5
Utførte timeverk (millioner timeverk)	895,5	887,5	908,4	931,6
Sysselsatte personer (1 000 personer)	689,8	721,6	738,4	756,0
Statsforvaltningen				
Lønnskostnader (milliarder kroner)	49,7	112,5	123,2	132,6
Utførte timeverk (millioner timeverk)	259,2	379,4	384,6	389,0
Sysselsatte personer (1 000 personer)	158,4	261,0	264,4	265,8
Kommuneforvaltningen				
Lønnskostnader (milliarder kroner)	124,6	144,7	156,1	171,9
Utførte timeverk (millioner timeverk)	636,3	508,2	523,8	542,7
Sysselsatte personer (1 000 personer)	531,4	460,6	474,0	490,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

utgjorde 25,0 prosent i 2008, 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 6,0 prosent i 2008, mot 5,1 prosent i 2007. Til sammenligning var den gjennomsnittlige lønnsveksten for landet beregnet til 5,7 prosent i 2008. Veksten i lønn per utførte timeverk var på 5,7 prosent i 2008. 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 1999-2008 med 4,0 prosent, fordelt på en reduksjon i begynnelsen av perioden og vekst mot slutten. Volumveksten i offentlig produksjon fra 1999 til 2008 reflekterer dermed i hovedsak en økning i innsatsen over andre dimensjoner, som økt bruk av produktinnsats, mer kvalifisert arbeidskraft, mer realkapital og økt produktivitet. Den (relativt) sterke veksten i antall timeverk de siste par årene avspeiler i hovedsak vekst i kommunale timeverk og kan forklares med at kommunene har benyttet en kraftig inntektsøkning, gjennom økte skatteinntekter og overføringer fra staten, til en vekst i det kommunale tjenestetilbudet.

Statsforvaltningen

Produksjonen i statsforvaltningen utgjør 47,8 prosent av den offentlige produksjonen, og økte med 7,5 prosent i 2008, målt i løpende priser. Dette reflekterer imidlertid i stor grad en prisøkning på innsatsen i produksjonen, for volumveksten var på kun 1,9 prosent. Tjenesteproduksjonen i statsforvaltningen fordeler seg på ulike næringer der statlig administrasjon og

Boks 5.2. 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 husholdningens 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 viderefremmes til husholdningene. Størstedelen av dette er betaling for ulike helse- og omsorgstjenester, legemidler og annet medisinsk utstyr levert fra private aktører. Det offentlige finansiering av skolebusskjøring utført av private busselskaper er et annet eksempel.

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 8,0 og 7,6 prosent fra 2007. Universiteter og høyskoler, samt forsvarstjenester utgjorde henholdsvis 12,5 og 13,8 prosent av total statlig produksjon i 2008. Sammenliknet med 2007 var det en verdivekst i undervisningsnæringen på 7,0 prosent, mens veksten i Forsvaret var 7,8 prosent. Ved sammenlikning av tall bakover i tid må det tas hensyn til organisatoriske endringer mellom stats- og kommuneforvaltningen. I 2002 overtok staten eierskapet av sykehusene fra fylkeskommunene, og i 2004 ble barne- og familievernet underlagt statlig ansvarsområde. Omtrent 13 prosent av det statlige konsumet i 2008 er produktkjøp til husholdningene, og inngår ikke i statlig produksjon, se forklaring i boks 5.2. Størstedelen av dette er refusjoner

Tabell 5.11. Produksjon i offentlig forvaltning etter næring, løpende priser. Milliarder kroner

	1996	2006	2007*	2008*
Produksjon i offentlig forvaltning	292,2	424,3	460,3	500,0
Produksjon i statsforvaltningen	106,2	205,1	222,5	239,2
Bygge- og anleggsvirksomhet	5,8	:	:	:
Tjenester tilknyttet transport	4,4	6,0	6,4	7,0
Forretningsmessige tjenester	4,1	5,8	5,3	5,2
Forsvar	26,2	28,4	30,6	32,9
Undervisning	17,3	26,9	28,0	30,0
Helse- og omsorgstjenester	4,0	67,5	74,8	80,5
Offentlig administrasjon	43,4	69,0	75,9	82,0
Kulturell tjenesteyting	1,0	1,4	1,5	1,6
Produksjon i kommuneforvaltningen	186,0	219,2	237,8	260,8
Vannforsyning	2,8	4,0	4,2	4,5
Kloakk og renovasjon	7,1	8,6	9,3	10,3
Bygge- og anleggsvirksomhet	4,0	:	:	:
Undervisning	44,4	69,5	74,0	79,8
Helse- og omsorgstjenester	90,3	88,9	96,6	106,8
Offentlig administrasjon	32,6	43,8	48,8	54,0
Kulturell tjenesteyting	4,7	4,5	4,9	5,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.12. Bruttorealinvesteringer i offentlig forvaltning etter næring, løpende priser. Milliarder kroner

	1999	2006	2007*	2008*
Bruttorealinvesteringer i offentlig forvaltning	42,3	61,5	70,3	77,7
Bruttorealinvesteringer i statsforvaltningen	16,9	31,6	34,7	38,5
Tjenester tilknyttet transport	1,7	1,8	2,7	2,8
Forretningsmessige tjenester	0,4	0,4	0,3	0,3
Forsvar	2,7	7,3	7,2	8,1
Undervisning	2,0	1,5	1,8	1,7
Helse- og omsorgstjenester	1,5	7,8	8,6	8,5
Offentlig administrasjon	8,6	12,8	14,1	17,2
Kulturell tjenesteyting	0,1	0,1	0,1	0,1
Bruttorealinvesteringer i kommuneforvaltningen	25,4	29,8	35,5	39,1
Vannforsyning	1,4	2,4	2,3	2,5
Kloakk og renovasjon	2,0	2,1	2,6	3,3
Undervisning	5,7	9,2	10,8	11,6
Helse- og omsorgstjenester	8,8	5,5	7,4	7,3
Offentlig administrasjon	6,0	9,0	10,4	12,5
Kulturell tjenesteyting	1,4	1,6	2,0	2,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

av utgifter til legemidler, konsultasjoner hos allmennleger og spesialister, hjelpemidler til funksjonshemmede samt reiseutgifter. I løpende priser økte produktkjøp til husholdningene med 6,4 prosent fra året før, ifølge foreløpige tall.

Antall sysselsatte personer i staten økte med 0,5 prosent fra 2007 til 2008. Etter mange års nedbemanning i Forsvaret, økte antall sysselsatte med 1,7 prosent i 2007. Det var spesielt Hæren som hadde betydelig

økning av personell. I følge de foreløpige tallene var det i 2008 igjen en svak nedgang i antall sysselsatte i Forsvaret. Innenfor helseforetakene, rusomsorgen og barnevernsinstitusjonene økte antall personer med 0,5 prosent. Universitetene og høyskolene sysselsatte om lag 34 800 i 2008, eller en økning på 1,7 prosent fra året før. Totalt i statsforvaltningen var det sysselsatt 265 800 personer, tilsvarende 10,2 prosent av landets samlede sysselsetting. Antall utførte timeverk i statsforvaltningen økte med 1,1 prosent fra 2007 til 2008, mens veksten i lønn per normalårsverk var på 6,3 prosent.

Bruttoinvesteringene i fast realkapital i statlig forvaltning steg med 5,6 prosent fra 2007 til 2008, målt i faste priser. Investeringene i statsforvaltningen utgjør 11,2 prosent av samlede investeringer i norsk økonomi og var på 38,5 milliarder kroner i fjor. Investeringene i Forsvaret var 11,4 prosent høyere i 2008 enn i 2007, målt i løpende priser. Nivået på investeringene er for begge årene påvirket av at Forsvaret mottok fregattene KNM Roald Amundsen i 2007 og KNM Otto Sverdrup i 2008. I tillegg fikk Luftforsvaret overlevert det første av fire nye transportfly av typen Hercules i november 2008. Samlet beløper Forsvarets investeringer seg til 8 milliarder kroner i 2008. Innenfor helseforetakene, rusmiddelomsorgen og barnevernsinstitusjonene ble investeringene redusert med 6,6 prosent, målt i faste priser. Disse investeringene utgjorde 8,5 milliarder kroner i 2008. Mye av dette er knyttet til det store byggeprosjektet ved St. Olavs Hospital i Trondheim, mens sykehuset i Akershus var klart for innflytting i oktober i fjor og ferdigstillelsen kan være med på å forklare volumnedgangen i investeringene. I annen statlig virksomhet økte investeringene med 10,4 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 2008 ble det investert for 17 milliarder kroner i næringen.

Kommuneforvaltningen

Kommuneforvaltningen stod for 52,2 prosent av den offentlige tjenesteproduksjonen i 2008, og dette beløp seg til 260,8 milliarder kroner. Målt i løpende priser utgjør dette en vekst på 9,7 prosent i forhold til 2007. Volumveksten utgjorde 3,9 prosent. 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 10,6 prosent fra 2007 til 2008. 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 7,9 prosent i 2008.

Andelen av produktkjøp til husholdningene i forhold til det totale konsumet i kommuneforvaltningen viser en økende trend. For ti år siden utgjorde disse overføringene 3,2 prosent av konsumet, mot 6,9 prosent i 2008. Endelige nasjonalregnskapstall for 2006 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 i kommuneforvaltningen økte med 3,4 prosent fra 2007 til 2008. Innenfor helse- og omsorgstjenester og undervisning (grunn- og videregående skoler) gikk antall sysselsatte opp med henholdsvis 4,3 og 1,7 prosent. Sysselsettingen i annen kommunal virksomhet gikk opp med 3,0 prosent. Det var i alt 490 200 sysselsatte i kommuneforvaltningen i 2008. Kommunal undervisning og helse- og omsorgstjenester sysselsatte henholdsvis 134 700 og 287 600 personer i fjor, mens annen kommunal virksomhet sysselsatte 67 900 personer.

Lønnskostnadene i kommuneforvaltningen steg med 10,2 prosent i fjor, ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall. Dette skyldes økte timelønnskostnader på 5,7 prosent og en økning i antall utførte timeverk på 3,6 prosent. Veksten i utførte timeverk er noe sterkere enn veksten i antall sysselsatte, noe som delvis kan forklares med at det i 2008 var to flere arbeidsdager enn i 2007. Effekten av dette blir noe dempet av en svak økning i sykefraværet. Innenfor helse- og omsorgstjenester og undervisning økte antall utførte timeverk med henholdsvis 4,6 og 2,0 prosent fra 2007 til 2008. I annen kommunal virksomhet (offentlig administrasjon, kultur, vannforsyning og renovasjon) økte antall utførte timeverk med 3,4 prosent. Antall utførte timeverk i kommuneforvaltningen utgjør 14,6 prosent av alle utførte timeverk, mens de sysselsatte utgjør 18,7 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 4,7 prosent i 2008, målt i faste priser. Innen helse- og omsorgstjenester ble investeringene i 2008 redusert med 6,3 prosent i volum. I undervisningssektoren økte investeringene i 2008 med 2,3 prosent. Utgiftene her er i hovedsak knyttet til vedlikehold og nybygg av skolelokaler. Investeringene i annen kommunal virksomhet gikk opp med 10,9 prosent. Bruttoinvesteringene i fast kapital var på 39,1 milliarder kroner i 2008 i løpende priser, og utgjorde 11,3 prosent av samlede investeringer.

5.3. Kommunenes økonomi

Overskudd før lånetransaksjoner, som tilsvarende begrepet nettofinansinvesteringer, er en viktig indikator ved vurdering av kommuneøkonomien, se forklaring i boks 5.3. Fra slutten av 1990-tallet og frem til 2003 økte underskudd før lånetransaksjoner, mens de i 2004 og 2005 ble redusert. Etter et år med overskudd på 0,7

Boks 5.3. 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 trygderegnskap

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 høgskoler 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 5.13. **Kommuneforvaltningen. Inntekter, utgifter, fordringer og gjeld. Milliarder kroner**

	2006	2007*	2008*
A. Løpende inntekter	239,9	254,7	270,9
1. Formuesinntekter	14,4	16,7	14,8
2. Skatteinntekter	120,3	122,6	129,7
3. Andre løpende overføringer	104,6	114,6	125,4
Overføringer innen offentlig forvaltning	101,1	110,3	121,2
Andre overføringer	3,5	4,3	4,2
4. Driftsresultat ¹	0,7	0,8	1,0
C. Totale inntekter (=A)	239,9	254,7	270,9
D. Løpende utgifter	229,3	252,9	276,1
1. Formuesutgifter	7,5	11,2	12,1
2. Overføringer til private	23,6	25,0	25,9
3. Andre løpende overføringer	1,8	2,4	2,0
Overføringer innen offentlig forvaltning	1,8	2,4	2,0
4. Konsum i kommuneforvaltningen	196,4	214,3	236,1
Lønnskostnader	144,7	156,1	171,9
Produktinnsats	55,0	60,0	64,0
Kapitalslit	18,9	20,9	23,2
Produktkjøp til husholdninger	12,3	14,3	16,4
Driftsresultat ¹	0,7	0,8	1,0
Gebyrer (-)	-35,1	-37,8	-40,4
E. Sparing (C-D)	10,6	1,8	-5,2
F. Kapitalutgifter	9,9	13,9	15,5
1. Nettoinvestering i fast realkapital	10,9	14,6	15,9
Bruttoinvestering i fast realkapital	29,8	35,5	39,1
Kapitalslit (-)	-18,9	-20,9	-23,2
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-1,6	-1,5	-1,1
3. Kapitaloverføringer	0,7	0,8	0,7
G. Totale utgifter (D+F)	239,3	266,8	291,6
H. Nettofinansinvesteringer (C-G)	0,7	-12,1	-20,7
2. Overskudd før lånetransaksjoner	0,7	-12,1	-20,7
Fordringer i alt	218,6	235,3	
Gjeld i alt	280,1	306,9	
Netto gjeld	61,6	71,6	

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

milliarder i 2006 snudde det igjen til underskudd på 12,1 milliarder i 2007. Foreløpige tall for 2008 viser at det var høyere vekst i konsum- og investeringsutgiftene enn i inntektene, og underskuddet er anslått til drøyt 20 milliarder.

Kommuneforvaltningens samlede løpende inntekter i 2008 er anslått til 270,9 milliarder kroner, en økning på 6,4 prosent fra året før. Skatteinntektene utgjør nær halvparten av kommuneforvaltningens samlede inntekter, og inneholder skatt på inntekt og formue, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter. Veksten i skatteinntektene i 2008 var på 5,8 prosent. Den andre store inntektsposten er overføringer fra staten, en post som økte med 9,9 prosent. Kommuneforvaltningens

Boks 5.4. **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 om kommuneforvaltningens inntekter og utgifter bygger på nasjonalregnskapets gruppering. Kommuneforvaltningen omfatter virksomheten i kommunene og fylkeskommunene. Kommunenes netto finansinvestering, eller overskudd før lånetransaksjoner, måles som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, inklusive utgifter til bruttorealinvesteringer, mens låne- og avdrag-utgifter holdes utenom. Netto finansinvesteringer, tillagt eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommuneforvaltningens netto fordringsposisjon. Dersom netto finansinvesteringer er negative, kalles de også underskudd før lånetransaksjoner.

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

totale utgifter, det vil si summen av løpende utgifter og kapitalutgifter, økte med om lag 24,7 milliarder kroner, eller 9,3 prosent, fra 2007 til 2008.

Brutto investeringer i fast realkapital har økt kraftig i kommuneforvaltningen de siste årene. Siden 2005 har økningen vært på om lag 50 prosent, fra 26,2 til 39,1 milliarder kroner. Dette er en vesentlig årsak til sektorens voksende underskudd. Investeringsnivået har i perioden vært høyt innenfor alle de store kommunale tjenesteområdene, som barnehager, pleie og omsorg, undervisning, transport og administrasjon.

Kommuneforvaltningens netto gjeld, det vil si gjeld i alt fratrukket fordringer i alt, har økt i takt med underskuddet siden 2004, slik tabell 5.10 viser. Netto gjeld økte fra 57,6 milliarder kroner ved utgangen av 2004 til 71,6 milliarder ved utgangen av 2007, en økning på nesten 25 prosent. Kommuneforvaltningens finansielle balanse for 2008 er ennå ikke klar, men netto gjeld ventes å stige betydelig som følge av det høye underskuddet. I tillegg kommer konsekvensene av uroen i finansmarkedene. En del av kommuneforvaltningens fordringer er plassert i aksjer og fond. Det er ennå uklart hvor stor påvirkning kursfallet i aksjemarkedet høsten 2008 vil ha på netto gjeld.

En alternativ indikator på kommunesektorens økonomiske stilling er deres *netto driftsresultat* ifølge kommuneregnskapene; se boks 5.3. Netto driftsresultat er et uttrykk for det økonomiske handlingsrommet kommuner og fylkeskommuner har etter at driftsutgifter,

renter og avdrag er betalt. 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, 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.

I 2007 hadde kommunene inkludert Oslo samlet sett et positivt netto driftsresultat på 2,3 prosent av driftsinntektene, som er noe lavere enn de to foregående årene. Tilsvarende tall for fylkene var 4,0 prosent i 2007 og 4,4 prosent i gjennomsnitt over de fire siste årene. Som følge av høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst forventes et lavt netto driftsresultat for sektoren samlet i 2008.