

## 5. Offentlig forvaltning

Dette kapitlet gir en oversikt over inntekter og utgifter i offentlig forvaltning, både for stats- og kommune-forvaltningen. Offentlige utgiftsandeler til forskjellige formål har over tid ligget relativt stabilt. I 2010 har den offentlige forvaltningen i Norge en finansformue som tilsvarer over 160 prosent av BNP. De siste årene har statsforvaltningen hatt store overskudd og bygd opp en betydelig finansiell nettoformue. Dette kan i stor grad tilskrives inntekter fra petroleumssektoren. Kommuneforvaltningen har derimot hatt en sterk gjeldsvekst de siste årene. Den sterke gjeldsveksten i kommuneforvaltningen har til dels sammenheng med lånefinansiering av økte realinvesteringer.

### 5.1. Oversikt over finansieringen av offentlige utgifter

Offentlig forvaltnings samlede påløpte utgifter i 2010 er anslått til 1 145 milliarder kroner. Det tilsvarte 45,7 prosent av BNP. Til sammenligning lå offentlige utgifters BNP-andel på ca. 41 prosent i årene 2006-2008. En BNP-andel på over 40 prosent for offentlige utgifter er blant de høyeste i OECD-området, se tabell 5.11 og omtale av denne. Det reflekterer et relativt stort offentlig ansvar for tilgangen til individrettede tjenester innenfor utdanning, helse og omsorg, samt inntektssikring for dem som ikke får arbeid eller kan arbeide. Relativt kraftig utgiftsvekst i de senere årene skyldes blant annet den ekspansive finanspolitikken gjennom 2008

og 2009 rettet mot ettervirkningene av finanskrisen. Målt i forhold til året før var den nominelle veksten 9,5 prosent i 2008 og 7,9 prosent i 2009. Utgiftsøkningen på 3,8 prosent fra 2009 til 2010 var relativt beskjeden sett i et lengre tidsperspektiv.

De største offentlige utgiftspostene er stønader til husholdninger, herunder Folketrygdens pensjonsutgifter, samt gratis eller subsidiert tjenesteyting. Stønadene beløp seg i 2010 til 344 milliarder kroner. Kostnadene til tjenesteyting domineres av lønnskostnader som utgjorde 341 milliarder kroner i 2010. Offentlig konsum består i tillegg til lønnskostnader av kjøp av varer og tjenester (produktinnsats i

Tabell 5.1. Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning

	Milliarder kroner				Andeler i prosent av totalbeløp			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
<b>Totale inntekter</b>	<b>1 337</b>	<b>1 508</b>	<b>1 350</b>	<b>1 414</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Formuesinntekter	272	353	278	268	20,4	23,4	20,6	19,0
Skatt og pensjonspremier	996	1 085	998	1 068	74,5	71,9	73,9	75,5
Oljeskatter	197	259	149	181	14,7	17,2	11,0	12,8
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	283	279	281	299	21,2	18,5	20,8	21,1
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	517	546	568	588	38,6	36,2	42,1	41,6
Andre overføringer, bøter med mer	9	9	10	11	0,7	0,6	0,7	0,7
Gebyrinntekter	59	61	64	67	4,4	4,1	4,8	4,7
<b>Totale utgifter</b>	<b>934</b>	<b>1 023</b>	<b>1 103</b>	<b>1 145</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Renteutgifter og utbytte	30	37	34	32	3,2	3,6	3,1	2,8
Overføringer til utlandet	21	23	26	29	2,3	2,3	2,4	2,5
Subsidier mv	44	49	53	54	4,7	4,8	4,8	4,7
Stønader til husholdninger	278	298	327	344	29,8	29,2	29,6	30,1
Overføringer til ideelle organisasjoner	25	26	29	30	2,6	2,6	2,6	2,7
Lønnskostnader	279	306	327	341	29,9	29,9	29,7	29,8
Produktinnsats	139	152	166	171	14,9	14,8	15,1	15,0
Produktkjøp til husholdninger	46	50	55	59	4,9	4,9	5,0	5,2
Bruttoinvesteringer	71	79	86	83	7,6	7,7	7,8	7,3
Netto kjøp av tomter	-2	-1	-3	-2	-0,2	-0,1	-0,3	-0,2
Kapitaloverføringer	3	5	4	3	0,3	0,5	0,3	0,3
<b>Nettofinansinvesteringer<sup>1</sup></b>	<b>403</b>	<b>485</b>	<b>247</b>	<b>269</b>	<b>43,1</b>	<b>32,2</b>	<b>18,3</b>	<b>19,0</b>
Konsum i offentlig forvaltning <sup>2</sup>	447	492	533	555	47,8	48,1	48,3	48,5

<sup>1</sup> Andelstall i prosent av totale inntekter.

<sup>2</sup> Andelstall i prosent av totale utgifter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

tjenesteproduksjonen og produktkjøp til husholdningene), mens egenandeler og brukerbetalingen trekkes fra utgiftene. Offentlig konsumutgifter var 555 milliarder kroner i 2010.

Disse utgiftspostene har utgjort en meget stabil andel av samlede offentlige utgifter over flere år. Utgiftsandelen har ligget på ca. 30 prosent for både stønadene og lønnskostnadene, og på ca. 48 prosent for samlet offentlig konsum. Også andelen for de fleste andre utgiftspostene har variert lite over mange år. De fleste utgiftsandelene har også lenge ligget relativt stabilt når en ser på mer detaljerte formålsgrupperinger. Et unntak er veksten i de offentlige utgiftene til barnehager, se temaboks 5.2.

De største stønadsutgiftene er Folketrygdens alderspensjon (121 milliarder kroner i 2010), uførepensjon (55 milliarder), sykepenger (35 milliarder) og arbeidsavklaringspenger (28 milliarder). Stønadsutgiftene er i hovedsak regelstyrt. De største utgiftene knyttet til tjenesteyting går til utdanning, helsetjenester og pleie og omsorg. Avsnitt 5.3 og 5.4 gir mer omfattende informasjon om fordelingen av offentlige utgifter på ulike formål.

Offentlig forvaltnings samlede påløpte inntekter er anslått til 1 414 milliarder kroner i 2010. Dette er et bruttotall i den forstand at det inkluderer blant annet renteinntekter, avgifter og petroleumsinntekter uten fratrukk av renteutgifter, subsidier og utgifter til petroleumsvirksomheten. I tillegg omfatter inntektene arbeidsgiveravgift lagt på offentlige lønnstakere, som samtidig er en like stor utgift for de offentlige forvaltningsbedriftene.

Statens påløpte inntekter fra petroleumsvirksomheten anslås til 294 milliarder kroner i 2010. Denne inntektsposten omfatter skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet, aksjeutbytte fra Statoil ASA og eierinntekter fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE). Petroleumsinntekter i form av aksjeutbytte og eierinntekt inngår i posten "formuesinntekter" i tabell 5.1. Øvrige formuesinntekter omfatter blant annet renter og utbytte i Statens pensjonsfond, samt utbytte fra selskaper staten eller kommunene helt eller delvis eier. Til sammen er dette anslått til om lag 155 milliarder kroner i 2010. Påløpte direkte skatter og trygdeavgifter fra Fastlands-økonomien innbrakte 588 milliarder kroner, mens de tilsvarende inntektene fra indirekte skatter og avgifter (produksjonsskatter) var 299 milliarder kroner.

Offentlig forvaltnings inntekter oversteg utgiftene med 269 milliarder kroner i 2010. Til denne nettofinansinvesteringen bidro stats- og kommuneforvaltningen med henholdsvis 296 og -26 milliarder kroner. For statsforvaltningen skyldes overskuddet først og fremst petroleumsinntektene. Det oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet ble i Nasjonalbudsjettet 2011 anslått til -122 milliarder kroner i 2010 når bokførte (ikke påløpte) verdier legges til grunn. Regnet netto,

ble 143 milliarder kroner anslått avsatt i Statens pensjonsfond utland. Den sterke gjeldsveksten i kommuneforvaltningen i de senere årene har til dels sammenheng med lånefinansiering av økte realinvesteringer. Kommuneforvaltningens finanser er nærmere omtalt i avsnitt 5.5.

Veksten i samlede offentlige inntekter er mindre jevn enn utgiftsveksten. Målt i forhold til året før økte disse inntektene med 12,8 prosent i 2008, mens de falt med 10,5 prosent i 2009. Fra 2009 til 2010 var den nominelle veksten 4,8 prosent. Som vist i tabell 5.1 er det særlig fluktuerende petroleumsinntekter og formuesinntekter som bidrar til den ujevne inntektsveksten. Svingninger i olje- og gasspriser, kronkurs og ustabile finansmarkeder ligger bak dette. For petroleumsinntektene kan dessuten forskjellen mellom påløpte og bokførte verdier bli stor. Avsnitt 5.2 gir mer detaljert informasjon om utviklingen i skatteinntektene. Betydningen av konjunktursvingninger for offentlige inntekter og utgifter er omtalt i kapittel 2 i forbindelse med tabell 2.2.

Offentlig forvaltnings nettofordringer ved utgangen av 2010 er foreløpig anslått til 4 020 milliarder kroner, som er vel 160 prosent av BNP. Statsforvaltningen har gjennom flere år bygd opp en betydelig finansiell nettoformue. Dette kan i stor grad tilskrives inntekter fra petroleumssektoren som overføres til Statens pensjonsfond utland (SPU). Sammen med avkastningen på fondets kapital utgjør denne overføringen fondets inntekter. Det faktiske uttaket fra fondet er lik statens oljekorrigerte budsjettunderskudd. Markedsverdien av Statens pensjonsfond var 3 133 milliarder kroner ved utgangen av 2010. 3 018 milliarder kroner av disse var plassert i Statens pensjonsfond utland (SPU) mot 2 642 milliarder kroner ved utgangen av 2009.

I denne publikasjonen er det på inntektssiden innarbeidet nye skatteinntektsdata publisert i desember 2010. Disse er ennå ikke tatt inn i nasjonalregnskapets sektorregnskap ([www.ssb.no/nri](http://www.ssb.no/nri)), noe som gir avvik for enkelte av inntektspostene og nettofinansinvesteringene for årene 2008 og 2009.

## 5.2. Offentlig forvaltnings inntekter

Foreløpige beregninger for offentlig forvaltnings totale inntekter i 2010 beløper seg til 1414 milliarder kroner, målt i påløpte verdier. Av disse utgjorde skatt på inntekt og formue om lag 37 prosent, og var med det den største inntektsposten. Avgifter på produksjon og forbruk utgjorde 21 prosent. Denne posten domineres av merverdiavgiften, men omfatter også motorvognavgift og avgifter på alkohol, tobakk, legemidler og lotterier. Formuesinntektene, som bl.a. inneholder renteinntekter, utbytte og uttak fra statens direkte økonomiske engasjement (SDØE), utgjorde 19 prosent. Trygde- og pensjonspremier totalt stod for 17 prosent av inntektene, hvorav arbeidsgivers andel utgjorde 10 prosent og medlemspremiene 7 prosent av offentlig forvaltnings totale inntekter. I tabell 5.2 presenteres inntektene for de siste årene i nominelle verdier, fordelt på ulike

Tabell 5.2. Offentlig forvaltning. Påløpte inntekter etter art. Milliarder kroner<sup>1</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Totale inntekter</b>	<b>1 113,0</b>	<b>1 273,1</b>	<b>1 337,0</b>	<b>1 508,2</b>	<b>1 349,9</b>	<b>1 414,2</b>
<b>Skatter i alt</b>	847,5	950,3	996,2	1 085,0	998,0	1 068,0
Skatt på inntekt og formue	433,6	494,0	499,1	571,1	476,3	519,8
Skatt på inntekt og formue unntatt ved utvinning av petroleum	242,1	267,7	300,2	310,8	323,6	334,4
Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	185,3	219,7	192,0	253,6	145,1	177,6
Årsavgift på motorvogner betalt av husholdninger	6,0	6,4	6,7	6,6	6,9	7,2
Annen skatt på inntekt, formue mv	0,2	0,2	0,2	0,2	0,6	0,6
Avgifter (produksjonsskatter)	238,2	265,1	287,5	285,0	284,5	302,6
Merverdiavgift	153,1	172,1	188,7	184,8	186,2	199,1
Toll og eksportavgifter	1,7	1,9	2,2	2,5	2,5	2,7
Avgifter på utvinning av petroleum	3,9	5,8	4,6	5,5	3,7	3,6
Motorvognavgifter mv.	35,4	39,0	39,6	37,9	36,1	40,0
Miljø- og energiavgifter	15,1	16,1	17,7	18,0	17,7	18,0
Avgifter på alkohol, tobakk, legemidler og lotterier	20,6	21,2	22,0	23,9	25,6	25,2
Eiendomsskatt	4,3	4,9	5,6	6,2	6,5	7,1
Andre avgifter	4,1	4,2	7,0	6,2	6,2	7,0
Kapitalskatter	1,8	2,1	2,6	2,0	2,4	2,4
Avgift på arv og gaver	1,8	2,1	2,6	2,0	2,4	2,4
Trygde og pensjonspremier	173,8	189,2	207,0	226,9	234,8	243,2
Medlemspremier	69,1	74,0	81,1	88,3	91,6	94,8
Arbeidsgiverpremier	104,8	115,3	125,9	138,5	143,2	148,4
<b>Andre inntekter</b>	265,5	322,7	340,8	423,2	351,9	346,1
Formuesinntekter	204,7	260,3	272,4	352,6	277,7	268,5
Herav renteinntekter	61,3	80,6	96,8	114,6	91,4	86,2
Herav utbytte	33,7	45,7	57,3	74,0	74,8	71,3
Herav uttak fra SDØE	99,6	124,8	108,8	152,6	98,3	100,3
Gebyrinntekter	52,6	54,0	58,9	61,3	64,3	67,2
Løpende overføringer	8,3	8,5	9,5	9,3	9,9	10,5

<sup>1</sup> For 2008 og 2009 vil enkelte av inntekstpostene kunne avvike fra nasjonalregnskapets sektorregnskap ([www.ssb.no/nri/](http://www.ssb.no/nri/)).

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

inntektsposter, mens figur 5.1 viser prosentvis fordeling av inntektene i 2010.

### Skatteinntektene øker igjen

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. De to største bidragene i så måte, skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum og uttak fra SDØE, nådde en foreløpig topp i 2008, på henholdsvis 254 og 153 milliarder kroner. Rekordbeløpene skyldtes både høy aktivitet og ikke minst høy oljepris som sikret store overskudd i sektoren, og dermed store inntekter for det offentlige. Finanskrisen rammet også petroleumssektoren, både gjennom fallende olje- og gasspriser og gjennom lavere aktivitet i sektoren generelt. Sammenlignet med 2008, falt derfor skatteinntektene fra petroleumssektoren i 2009 med over 100 milliarder kroner, mens uttak fra SDØE ble redusert med 54 milliarder kroner. Foreløpige anslag for 2010 viser igjen økning i skatteinntektene fra petroleumssektoren til 178 milliarder kroner, mens uttak fra SDØE øker noe til 100 milliarder kroner. Også skatt på inntekt og formue unntatt ved utvinning av petroleum øker, fra 327 milliarder kroner i 2009 til 335 milliarder i 2010. Avgifter øker med 18 milliarder til 303 milliarder. Totalt øker offentlig forvaltnings inntekter fra 1350 milliarder kroner i 2009

til 1414 milliarder i 2010, en økning på i underkant av 5 prosent målt i nominelle verdier. Dette er likevel betydelig lavere enn rekordinntektene i 2008.

### Petroleumsinntektene

Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, definert som bruttoprodukt minus lønnskostnader og løpende investeringer, økte fra 2009 til 2010 med 36 milliarder kroner til 317 milliarder kroner. Økningen i kontantstrømmen på 13 prosent skyldes hovedsakelig en oppgang i realprisen på råolje målt i norske kroner på om lag 25 prosent fra året før. Prisen på gass følger i store trekk oljeprisutviklingen, men med noe forsinkelse. Det var en samlet nedgang på 4,2 prosent i produksjonen fra 2009. Netto kontantstrøm ble positivt påvirket av at investeringene sank med 8 milliarder kroner. Lønnskostnadene, som tilsvarer 9,2 prosent av netto kontantstrøm, økte med 3,9 prosent. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2010 ble av Finansdepartementet i desember anslått til 265 milliarder kroner, en nedgang på 15 milliarder kroner fra 2009. Nedgangen skyldes først og fremst lavere skatteinntekter, men også til en viss grad redusert utbytte fra Statoil.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Nettversjonen av Økonomisk utsyn ble oppdatert med endelige regnskapstall for Statens nettokontantstrøm 7.3.2011.

## Boks 5.1. Offentlig forvaltnings formue

Den finansielle formuen til offentlig forvaltning består først og fremst av aksjer og obligasjoner i norske og utenlandske selskaper, men også av andre fordringer, blant annet i form av netto utlån, bankinnskudd og kapitalinnskudd.

### Sentrale begreper i finansstatistikken for offentlig forvaltning

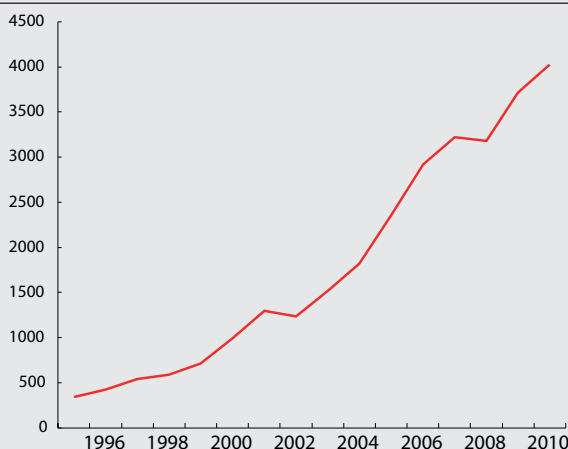
Offentlig forvaltnings finansielle formue er uttrykt ved nettofordringer, og definert som totale finansielle fordringer fratrukket gjeld som forvaltningen har på andre innenlandske sektorer og utlandet. Fast realkapital som bygninger, maskiner og transportmidler er ikke medberegnet i finansiell formue. For å ivareta hensynet til sammenlignbarhet grupperes balanseinformasjonen fra virksomhetene i offentlig forvaltning i tråd med internasjonale standarder. Nettofinansinvesteringer er resultatmålet som benyttes i den ikke-finansielle delen av regnskapene, og framkommer som differansen mellom totale inntekter og totale utgifter (se omtale i kapittel 8). Nettofordringsendring i en periode er summen av nettofinansinvesteringene og omvurderinger av finansobjektene i den aktuelle perioden.

### Utvikling i finansformuen for offentlig forvaltning

Foreløpige beregninger viser at offentlig forvaltnings nettofordringer ved utgangen av 2010 har vokst til 4 020 milliarder kroner. Dette er det høyeste nivået som er registrert, og tilsvarer en nominell økning fra 2009 på 305 milliarder. Til sammenlikning var offentlig forvaltnings nettofordringer i 1995 på 341 milliarder kroner, noe som utgjorde 36 prosent av BNP dette året. I 2010 kan finansformuen estimeres til over 160 prosent av BNP. Nettofordringene har altså vært sterkt økende siden midten av 1990-tallet. Dette forklares først og fremst av økende kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Utviklingen i kommuneforvaltningen har trukket i motsatt retning.

For 2010 viser foreløpige beregninger at forvaltningens nettofordringer har økt både som følge av store overskudd og verdipapirgevinst, samt valutakursgevinst på plasseringer i utlandet som følge av svakere kronekurs. På tross av rekordoverføringer fra petroleumsvirksomheten i 2008, ble forvaltningens nettofordringer redusert dette året. Dette skyldtes i første rekke store verditap på eksisterende plasseringer av finansielle eiendeler. Ikke minst falt forvaltningens aksjeportefølje kraftig i verdi i forbindelse med finanskrisen. Disse verdipapirtapene ble hentet inn igjen i 2009. Til tross for betydelige valutakurstap på petroleumsfondets portefølje av aksjer og obligasjoner i 2009, bidro store positive verdiendringer på disse objektene til at offentlig forvaltnings finansielle formue til sammen økte med over 500 milliarder kroner dette året.

Figur 1. Offentlig forvaltnings nettofordringer, 1995-2010. Milliarder kroner i løpende priser



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

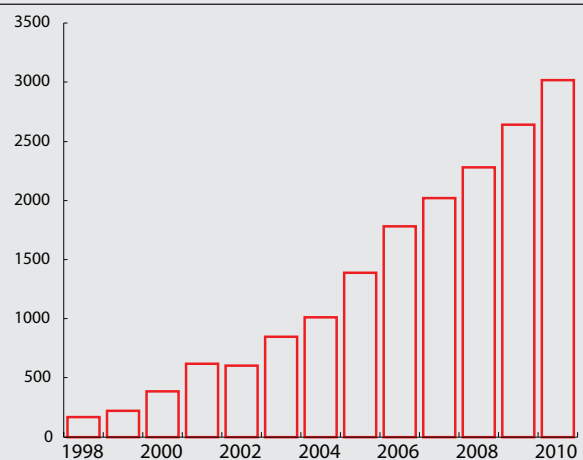
Statens petroleumsfond, nå Statens pensjonsfond utland, ble opprettet i 1990. Overskuddet fra petroleumsvirksomheten, fratrukket overføringene til statsbudsjettet, har siden 1996 blitt tilført fondet. I Nasjonalbudsjettet 2011 anslår Finansdepartementet markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2010 til 3 018 milliarder kroner. Dette baseres på faktisk markedsverdi av fondet ved utgangen av august, tillagt anslåtte nettooverføringer fra statsbudsjettet og 4 prosent årlig realavkastning ut 2010. Dette er en oppjustering siden Revidert nasjonalbudsjett 2010 på 52 milliarder. 21 milliarder av denne oppjusteringen skyldes at Statens petroleumsforsikringsfond ble avviklet ved utgangen av 2010 og at kapitalen ble overført til Statens pensjonsfond utland.

Norges Bank Investment Management (NBIM) forvalter Statens pensjonsfond utland på vegne av Finansdepartementet. NBIM investerer overskuddene i utenlandske aksjer, obligasjoner og i senere tid eiendom. Markedsverdien av aktivapostene i fondet er imidlertid utsatt for kraftige kortsiktige svingninger som har stor påvirkning også på den langsiktige avkastningen. Fondet hadde i følge rapporten for 3. kvartal 2010 en gjennomsnittlig årlig bruttoavkastning på 4,8 prosent siden 1.1.1998, målt i internasjonal valutakurv. Tilsvarende årsrapport for 2008 oppga til sammenlikning en årlig avkastning i perioden 1998-2008 på 2,9 prosent. Fratrukket forvaltningskostnader og justert for prisvekst var nettorealavkastningen for fondet i de to periodene på henholdsvis 2,9 og 1,0 prosent.

### Offentlig forvaltnings totale formue

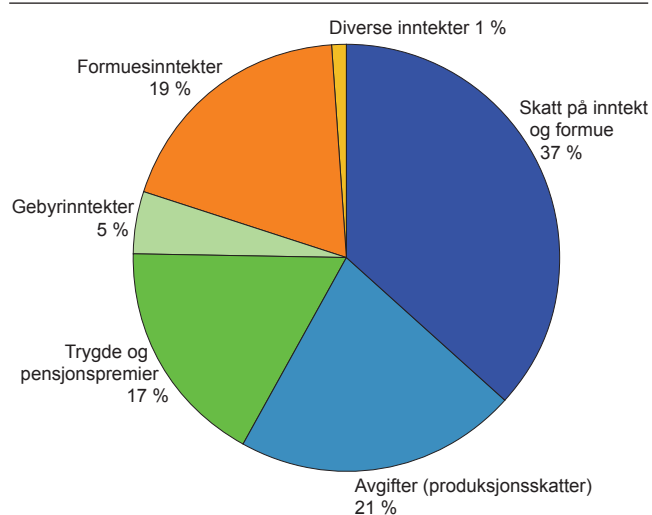
Den totale formuen består av summen av finansiell formue og realkapital. I statsregnskapet blir realinvesteringer utgiftsført samme år som betalingen finner sted. Dette innebærer at det ikke akkumuleres noen beholdning for realkapital i statens kapitalregnskap, med unntak av realkapitalen i statens forretningsdrift. 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 2009 anslås offentlig forvaltnings realkapital til 1 174 milliarder kroner, mens den i 1995 utgjorde 444 milliarder kroner. Bruk av pålydende verdi for verdsettning av de uoterte aksjene i statseide aksjeselskaper som Avinor, Posten Norge og NSB, får ikke frem den reelle markedsverdien av disse selskapene. Offentlig forvaltning besitter også andre verdier som ikke inngår i tallgrunnlaget, blant annet eiendommer, gjenværende petroleumsformue på norsk sokkel, andre naturressurser og kunstgjenstander.

Figur 2. Markedsverdi av Statens pensjonsfond utland. Milliarder kroner ved utgangen av året. Løpende priser



<sup>1</sup> Markedsverdi for 2010 er anslått i Nasjonalbudsjettet 2011. Kilde: Finansdepartementet.

Figur 5.1. Sammensetningen av inntektene i offentlig forvaltning, 2010



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

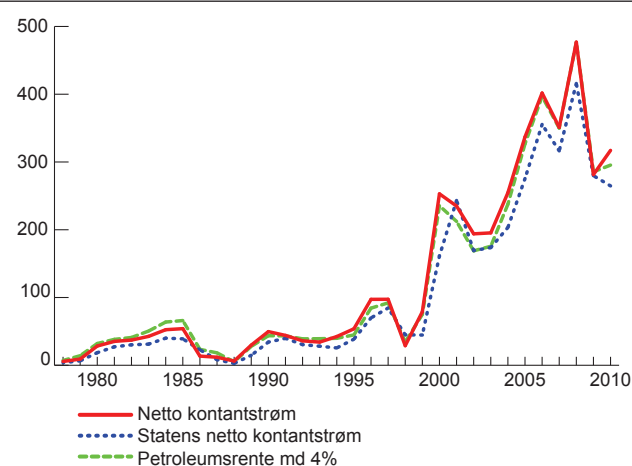
Petroleumsrenten er et uttrykk for den meravkastningen som oppnås i petroleumssektoren utover normal avkastning på realkapitalen. Petroleumsrenten er definert som driftsresultat i sektoren inklusive indirekte skatter, fratrukket kapitalstilt og antatt normal realavkastning på 4 prosent på kapitalen. Det følger at petroleumsrenten da er lik netto kontantstrøm tillagt løpende investeringer og fratrukket de beregnede kapitalkostnadene. Petroleumsrenten anslås til 295 milliarder kroner i 2010, en økning på nær 10 milliarder eller vel 4 prosent fra 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 sammenhengen 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 skattetrykket som lettest kan sammenlignes mellom land.

De offentlige utgiftene kan imidlertid finansieres fra andre kilder enn skatter. Et eksempel på dette er lånefinansiert offentlig forbruk. I Norges tilfelle har staten også betydelige petroleumsinntekter som kan brukes til å finansiere offentlige utgifter. Skattene som andel av BNP er derfor ikke sammenfallende med de offentlige utgiftene som andel av BNP. Mens skattene som andel av BNP gir et mål på skattetrykket, gir de offentlige utgiftene som andel av BNP et mål på størrelsen på offentlig sektor, noe som er nærmere omtalt i kapittel 5.3.

Flere forhold gjør det 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

Figur 5.2. Petroleumsrente og kontantstrøm fra utvinning av olje og gass. Milliarder kroner<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Nettversjonen av Økonomisk utsyn ble oppdatert 7.3.2011 med endelige regnskapstall. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.3. Petroleumsrente og kontantstrøm fra utvinning av olje og gass. Milliarder kroner<sup>1</sup>

	2006	2007	2008	2009	2010
Netto kontantstrøm	401,8	351,1	476,9	281,4	317,1
Statens netto kontantstrøm <sup>1</sup>	355,4	316,4	415,9	279,8	264,7
Petroleumsrente med 4%	396,7	350,0	476,6	285,5	295,4

<sup>1</sup> Nettversjonen av Økonomisk utsyn ble oppdatert 7.3.2011 med endelige regnskapstall. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

nordeuropeiske land har en viss beskatning av slike trygder og overføringer, mens de fleste andre land praktiserer skattefrie nettobetaling. Et annet måleproblem er at støtte til særskilte grupper i befolkningen kan enten gis i form av spesielle unntaksregler i skattesystemet eller ved særskilte støtteordninger på utgiftssiden. Ett eksempel er støtten til barnefamilier, der barnetrygd kan erstattes av fradrag i skatt. Det siste vil redusere skattenivået. Videre vil brukerbetaling 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 og overføringer fra direkte statlig eierskap i petroleumsvirksomheten. Inntektene fra petroleumssektoren reduserer isolert sett statens behov for å skatlegge 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 fluktuerer disse inntektene mye, blant annet som følge av svingninger i oljepris og dollarkurs. I nasjonalbudsjettet 2002 ble det presentert en metode for å korrigere både skatteinntektene og BNP for bidragene fra den ekstraordinære avkastningen i petroleumssektoren.

Petroleumskorreksjonen av skattetrykket kan slå begge veier, men siden 2001 har den petroleumskorrigerede skatteandelen vært lavere enn skatteandelen med ukorrigerede tall. Den petroleumskorrigerede skatteandelen av BNP er beregnet til 40,7 prosent for 2009, mens den ukorrigerede skatteandelen lå 1,1 prosentpoeng høyere. Den ukorrigerede andelen viser et fall i skattetrykket på i overkant av 1 prosentpoeng sammenlignet med 2008, mens den korrigerede skatteandelen viser minimal endring. Fluktuasjoner i denne størrelsesorden er, som vist i tabell 5.4, ikke uvanlige.

Tabell 5.5 viser skatter som andel av BNP i ulike land etter beregninger av OECDs Revenue Statistics. Det er stort sett påløpte skatter<sup>2</sup> som er lagt til grunn for skatteandelene. Det korrigeres ikke for petroleumsinntekter i de norske tallene. Som påpekt over betyr det at skatteandelen for Norge er høyere enn hva den ville ha vært med korreksjon (når vi legger de siste årene til grunn). Men også etter petroleumskorreksjonen ligger det norske skattetrykket betydelig høyere enn i Storbritannia og Tyskland, der skatteandelen var henholdsvis 34 og 37 prosent i 2009. Skatteandelen i USA lå ytterligere ca 10 prosentpoeng lavere enn i Storbritannia, med en skatteandel på 24 prosent.

OECD gjengir i sin publikasjon «Revenue Statistics 1965-2009 – 2010 Edition», skatteandeler i 2008 for 33 land. Av disse 33 landene hadde 25 land lavere skatteandel enn Norges ukorrigerede skatteandel på 43 prosent, mens 7 land hadde høyere skatteandel, toppet av Danmark og Sverige, med hhv. 48 og 46 prosent. På

<sup>2</sup> Påløpte skatter viser hvor mye skatt man skal betale av den inntekten man har opptjent i løpet av året. Bokførte skatter gir uttrykk for hvor store skatteinntekter som faktisk er innbetalt til offentlig sektor i løpet av året. Da det kan være forskyvninger i tidspunktene for når skatten påløper og når den skal betales, vil de påløpte skatteinntektene ofte gi et bedre bilde av skattenivået i et land. Reglene for skattlegging 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.

Tabell 5.4. Påløpte skatter som andel av BNP<sup>1</sup>. Prosent

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Norge <sup>2</sup>	43,1	42,2	43,2	43,5	43,9	43,7	43,0	41,8
Petroleumskorrigeret <sup>3</sup>	41,5	40,5	41,2	40,8	41,3	41,7	40,6	40,7

<sup>1</sup> Nye tall for petroleumskorrigeret etter nye beregninger i Finansdepartementet.

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

<sup>3</sup> Se forklaring i St.meld nr. 1 (2001-2002) s. 113.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.5. Skatter<sup>1</sup> i alt som andel av BNP for ulike land. Prosent

Land	1975	1985	1995	2005	2007	2008	2009 <sup>2</sup>
Norge	39,2	42,6	41,9	43,5	43,7	43,0	41,8
Sverige	41,3	47,4	47,5	48,9	47,4	46,3	46,4
Danmark	38,4	46,1	48,8	50,8	49,0	48,2	48,2
Finland	36,6	39,8	45,7	43,9	43,0	43,1	43,1
Storbritannia	34,9	37,0	34,0	35,7	36,2	35,7	34,3
Tyskland <sup>3</sup>	34,3	36,1	37,2	34,8	36,0	37,0	37,0
USA	25,6	25,6	27,8	27,1	27,9	26,1	24,0

#### Uvektet gjennomsnitt

OECD	29,4	32,5	34,4	35,2	35,4	34,8	-
------	------	------	------	------	------	------	---

<sup>1</sup> Påløpte skatter for Norge, Storbritannia og USA f.o.m. 1995, for Tyskland og Sverige f.o.m. 2005 og for Danmark og Finland for hele tidsserien. Ellers bokførte skatter.

<sup>2</sup> Estimater utarbeidet av OECD. SSBs estimat for Norge.

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

Kilde: OECD Revenue Statistics og Statistisk sentralbyrå.

plassene bak fulgte Belgia, Italia, Frankrike, Finland og Østerrike. I likhet med Norge opplevde flere andre land en reduksjon i skattetrykket fra 2008 til 2009, men de nevnte 7 landene hadde fortsatt høyere skattetrykk enn Norge. Fra 1975 til 2008 har den gjennomsnittlige skatteandelen for OECD-landene økt med 5,5 prosentpoeng. Det meste av denne økningen fant sted mellom 1975 og 1995. Det er blitt mindre forskjeller i skattetrykket mellom de ulike OECD-landene siden 1975. Skattetrykket har økt markert for flere søreuropeiske land, men også for de nordiske landene. Blant landene med relativt liten endring i skatteandelen fra 1975 til 2008 var Nederland, Irland, Canada, USA og Storbritannia.

### 5.3. Offentlig anvendelse

Totale offentlige utgifter beløp seg til 1145 milliarder kroner i 2010. I løpende verdier tilsvarer det en vekst på om lag 4 prosent fra 2009, mens den gjennomsnittlige veksten de siste fem årene var på om lag 7 prosent. I 2010 utgjorde totale offentlige utgifter 58,9 prosent av BNP for Fastlands-Norge, som er en svak nedgang fra 2009, da andelen var 59,7 prosent. I 2005 utgjorde totale offentlige utgifter 56,7 prosent av BNP for Fastlands-Norge. De relativt høye andelen de to siste årene kan sees i sammenheng med økt bruk av oljepenger, samt med tiltakene mot ettervirkningene av finanskrisen.

De totale utgiftene i offentlig forvaltning er et uttrykk for størrelsen på det offentlige tilbudet av velferdstjenester og kontantoverføringer, og kan grovt sett deles

Tabell 5.6. Totale utgifter i offentlig forvaltning etter utvalgte arter, løpende priser. Milliarder kroner

	2005	2008	2009	2010
<b>Totale utgifter</b>	<b>819,4</b>	<b>1 022,4</b>	<b>1 102,9</b>	<b>1 145,0</b>
<i>Herav</i>				
Overføringer til private	323,3	376,0	409,8	430,6
Konsum i offentlig forvaltning	389,9	491,9	533,1	555,1
Individuelt konsum	250,3	327,2	360,9	373,6
Kollektivt konsum	139,6	164,6	172,2	181,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	53,0	78,8	85,9	83,1
<b>Totale utgifter, prosent av BNP Fastlands-Norge</b>	<b>56,7</b>	<b>56,2</b>	<b>59,7</b>	<b>58,9</b>
<i>Herav</i>				
Overføringer til private	22,4	20,7	22,2	22,1
Konsum i offentlig forvaltning	27,0	27,1	28,9	28,5
Individuelt konsum	17,3	18,0	19,5	19,5
Kollektivt konsum	9,7	9,1	9,3	9,1
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	3,7	4,3	4,7	4,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

inn i overføringer til private, samt offentlig konsum og investeringer. Offentlig konsum angir hvor store ressurser offentlig forvaltning bruker for å finansiere kollektivt og individuelt vare- og tjenesteforbruk på områder der det offentlige har påtatt seg et ansvar, for eksempel innenfor helse, utdanning, forsvar og politi. Offentlige overføringer derimot, omfatter inntekter som omfordres 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 22,1 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2010, og andelen har holdt seg relativt stabil over tid. Målt som andel av totale utgifter i samme periode har også utviklingen vært relativt stabil, henholdsvis 37,6 i 2010 mot 39,5 prosent i 2005. Konsum i offentlig forvaltning utgjorde om lag samme andel av BNP for Fastlands-Norge i 2010 som i 2009. Veksten i offentlig konsum fra 2009 til 2010 i løpende priser var 4,1 prosent, hvorav volumveksten er beregnet til 2,2 prosent. Veksten i offentlig konsum fra 2005 til 2010 reflekterte en volumøkning på 14,8 prosent i løpet av perioden. Offentlige bruttoinvesteringer i fast realkapital utgjorde 4,3 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2010. Etter en jevn oppgang fram til 2009, falt andelen litt i 2010.

Konsumet i offentlig forvaltning deles i to hovedkategorier: kollektivt konsum og individuelt konsum. Den første kategorien består av tjenester som er rettet mot fellesskapet og ikke kan knyttes til enkeltindivider. Typiske eksempler er miljøvern, 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 19,5 prosent av BNP for Fastlands-Norge i fjor, som er uendret fra 2009, men noe høyere enn i 2005. Kollektivt konsum utgjorde 9,1 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2010, og andelen her er noe lavere enn fem år tidligere. Målt som andel av totale offentlige utgifter, har andelen til individuelt konsum økt med om lag to prosentpoeng, til 33,1 prosent, mens andelen til kollektivt konsum har gått ned fra 17,1 til 15,4 prosent fra 2005 til 2010. Utviklingen reflekterer blant annet økt satsing på helse-, sosial- og omsorgstjenester, mens kollektive goder som forsvar, rettsvesen og infrastruktur ikke har vært prioritert like mye.

### 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 5.7 og 5.9 vil summere seg til mer enn de totale utgiftene i offentlig forvaltning pga. interne overføringer mellom stat og kommune. Tallene for offentlig forvaltning totalt i tabell 5.6 er konsolidert, og overføringene innad i forvaltningen er derfor eliminert.

### Statsforvaltningen

Totale utgifter i statsforvaltningen utgjorde 910 milliarder kroner i 2010. Oppunder halvparten av utgiftene var overføringer til privat sektor, hovedsakelig i form av stønader til husholdningene. Det statlige konsumet utgjorde bare rundt en tredjedel av de totale statlige utgiftene, mens overføringer til kommunene utgjorde om lag 16 prosent. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall var konsumet i statsforvaltningen på om lag 280 milliarder kroner i 2010, tilsvarende 50,5 prosent av det offentlige konsumet og 14,4 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Det statlige konsumet fordeler seg nokså jevnt på individuelt og kollektivt konsum.

Målt i nominelle verdier steg konsumet i statsforvaltningen med 1,6 prosent fra 2009 til 2010. Dette er betraktelig lavere enn de foregående årene, hvor veksten har vært om lag 9 og 7 prosent i hhv. 2008 og 2009. Dette skyldes særlig overføring av ansvar for riksveier fra staten til fylkeskommunene fra 1.1.2010, slik at staten blant annet bruker mindre på vedlikehold. Det gir negativ volumvekst på 0,3 prosent fra 2009 og 2010. Forsvarskonsumet økte med 2,1 prosent i løpende priser. Det sivile konsumet, som omfatter utdanning, helse- og sosialomsorg og offentlig administrasjon mv., var 1,5 prosent høyere enn tilsvarende konsum året før, målt i løpende priser. Statens konsum knyttet til universiteter, høyskoler, helse, samt barne- og familievern utgjorde 60 prosent av samlet statlig konsum, hvorav drøyt to tredjedeler var finansiering av helse- og

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

	2005	2008	2009	2010
<b>Totale utgifter</b>	<b>655,3</b>	<b>802,8</b>	<b>879,6</b>	<b>909,8</b>
<i>Herav</i>				
Overføringer til private	300,6	347,2	378,7	397,3
Overføringer til kommuneforvaltningen	89,1	117,2	136,3	146,4
Konsum i statsforvaltningen	203,7	254,0	275,7	280,1
Individuelt konsum	105,1	134,9	153,3	155,9
Kollektivt konsum	98,6	119,1	122,4	124,2
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	26,8	40,0	42,3	32,7
<b>Totale utgifter, prosent av BNP Fastlands-Norge</b>	<b>45,3</b>	<b>44,2</b>	<b>47,6</b>	<b>46,8</b>
<i>Herav</i>				
Overføringer til private	20,8	19,1	20,5	20,4
Overføringer til kommuneforvaltningen	6,2	6,4	7,4	7,5
Konsum i statsforvaltningen	14,1	14,0	14,9	14,4
Individuelt konsum	7,3	7,4	8,3	8,0
Kollektivt konsum	6,8	6,5	6,6	6,4
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	1,9	2,2	2,3	1,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

omsorgstjenester. Dette er hovedsakelig knyttet til individuelt konsum.

Tabell 5.8 gir en mer detaljert oversikt over hvordan stønadene til husholdningene fordeler seg på ulike typer. 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 største stønadspost

Alderspensjoner er den største av stønadspostene, og utgjorde alene 39,8 prosent av de totale stønadene i 2010. Dette er på om lag samme nivå som 5 år tidligere. I løpende priser har utgiftene i denne perioden økt med om lag 33 prosent. 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, 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 større pensjonsrettigheter. Fra 2009 til 2010 økte utgiftene til alderspensjon med 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. Tidsbegrenset uførestønad er nå en del av ordningen med arbeidsavklaringspenger, som ble innført 1. mars 2010. Dette omtales nærmere nedenfor.

Tabell 5.8. Stønader til husholdningene etter art, løpende priser. Millioner kroner

	2005	2008	2009	2010
<b>Stønader til husholdningene totalt</b>	<b>258 751</b>	<b>298 073</b>	<b>326 504</b>	<b>344 428</b>
Pensjonsstønader	155 624	189 702	202 066	206 189
Alderspensjoner	99 429	122 256	127 988	136 967
Uførepensjoner	47 391	58 859	62 708	57 877
Øvrige pensjonsstønader	8 804	8 587	11 370	11 345
Barnetrygd	14 304	14 558	14 782	14 850
Kontantstøtte	2 943	1 690	1 514	1 402
Sykepenger	24 509	31 404	36 336	34 632
Foreldrepenger, mv	9 653	12 147	13 612	14 532
Arbeidsledighetsstønader	9 582	4 324	9 693	12 218
Attføring	19 909	19 354	21 174	4 329
Arbeidsavklaringspenger	-	-	-	27 706
Utdanningsstønader	8 776	9 312	9 466	9 430
Sosialhjelp	4 943	4 544	4 966	4 861
Øvrige stønader	8 508	11 038	12 895	14 281

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

#### Ny stønadsordning: Innføring av arbeidsavklaringspenger fra 1. mars 2010

1. mars 2010 ble arbeidsavklaringspenger innført som en ny stønadsordning i folketrygden. Ordningen erstatter attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad, og gir et brudd i disse seriene. For å belyse utviklingen vil derfor uførepensjoner, attføringsstønader, samt arbeidsavklaringspenger omtales samlet. Til sammen utgjorde disse stønadene 90 milliarder kroner i 2010, en økning på 7 prosent sammenlignet med 2009. Gjennom hele den siste 5-årsperioden har de utgjort om lag en firedel av de totale stønadene til husholdningene.

Sykepenger utgjorde om lag 10 prosent av totale stønadsutgifter i 2010, og andelen er tilnærmet lik som i 2005. Andelen var noe høyere i 2008 og 2009, men falt i 2010 som følge av en nedgang i sykefraværet.

Utbetalingene av dagpenger fluktuerer i takt med konjunktorene i økonomien og i arbeidsmarkedet, og de siste årene har man tydelig sett effekten av finanskrisen. Utgiftene til arbeidsledighetstrygd i form av dagpenger var synkende mellom 2004 og 2009, men fra 2009 begynte utgiftene å øke. I 2010 ble det utbetalt 12 milliarder i arbeidsledighetsstønad, en økning på 26 prosent fra 2009, og nesten tre ganger så høyt som i 2008.

Barnetrygd og kontantstøtte har utgjort en synkende andel av totale stønadsutgifter gjennom de siste ti årene. Fra 2005 til 2010 falt andelen fra om lag 7 prosent til 5 prosent. Nedgangen i kontantstøtteutbetalingene har sammenheng med at flere barn får heltidsplass i barnehage. Foreldrepenger, det vil si stønader ved fødsel og adopsjon, er den stønadsposten som øker mest i 5-årsperioden, med en vekst på mer enn 50 prosent.



Tabell 5.9. Totale utgifter i kommuneforvaltningen etter utvalgte arter, løpende priser. Milliarder kroner

	2005	2008	2009	2010
<b>Totale utgifter</b>	<b>254,5</b>	<b>338,6</b>	<b>361,8</b>	<b>383,1</b>
<i>Herav</i>				
Overføringer til private	22,7	28,8	31,1	33,3
Konsum i kommuneforvaltningen	183,5	237,9	257,4	275,0
Individuelt konsum	147,1	192,3	207,6	217,7
Kollektivt konsum	36,4	45,6	49,9	57,2
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	26,2	38,8	43,6	50,4
<b>Totale utgifter, prosent av BNP Fastlands-Norge</b>	<b>17,6</b>	<b>18,6</b>	<b>19,6</b>	<b>19,7</b>
<i>Herav</i>				
Overføringer til private	1,6	1,6	1,7	1,7
Konsum i kommuneforvaltningen	12,7	13,1	13,9	14,1
Individuelt konsum	10,2	10,6	11,2	11,2
Kollektivt konsum	2,5	2,5	2,7	2,9
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	1,8	2,1	2,4	2,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### Kommuneforvaltningen

I kommuneforvaltningen var de totale utgiftene 383 milliarder kroner i 2010. Av dette er om lag 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 om lag 72 prosent av de totale kommunale utgiftene. Ifølge foreløpige anslag var konsumet i kommuneforvaltningen 275 milliarder kroner i fjor, tilsvarende 49,5 prosent av det totale offentlige konsumet og 14 prosent av BNP for Fastlands-Norge.

Konsumet i kommunal forvaltning steg med 4,8 prosent fra 2009 til 2010, målt i faste priser. Verdien av det individuelle konsumet, som hovedsakelig består av utdanning og helse- og omsorgstjenester, utgjorde 80 prosent av kommunalt konsum i 2010. 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 5.10 viser totale offentlige utgifter fordelt på formål etter den internasjonale standarden for formålsguppering COFOG – Classification of functions of government. Hovedtrenden er at andelen forandrer seg lite over tid. Gruppen sosial omsorg inkludert trygder og pensjoner legger beslag på 38,9 prosent av de totale utgiftene, og disse utgiftene har de senere år vokst markert. I 2009 utgjorde utgiftene til sosial omsorg mv. om lag 427 milliarder kroner. Utgiftene i denne gruppen omfatter for det meste stønader til husholdningene, jf. omtalen over.

Tabell 5.10. Offentlig forvaltnings utgifter etter formål. Prosent av totale utgifter

	2005	2007	2009
<b>Totale utgifter i løpende priser. Millioner kroner</b>	<b>819 420</b>	<b>934 370</b>	<b>1 102 874</b>
<b>Totalt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Alminnelig offentlig tjenesteyting	9,8	10,3	10,4
Utøvende og offentlig tjenesteyting	3,5	3,7	3,9
Internasjonal økonomisk bistand	2,1	2,2	2,1
Offentlige gjeldstransaksjoner	2,9	3,2	3,1
Annet	1,2	1,3	1,3
Forsvar	3,7	4,1	3,7
Offentlig orden og trygghet	2,2	2,2	2,2
Næringsøkonomiske formål	9,2	9,0	9,5
Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst	1,8	1,5	1,4
Transport	4,7	4,9	5,5
Annet	2,7	2,5	2,6
Miljøvern	1,4	1,4	1,4
Boliger og nærmiljø	1,4	1,5	1,5
Helsepleie	17,3	17,2	16,4
Legemidler, hjelpemidler og utstyr	1,6	1,4	1,2
Legetjenester mv.	3,8	3,7	3,6
Sykehustjenester	11,1	11,3	10,6
Annet	0,8	0,8	0,9
Fritid, kultur og religion	2,5	2,7	3,0
Utdanning	13,5	13,2	12,9
Førskole og barneskole	5,6	5,6	5,4
Ungdomsskole og videregående skole	2,8	2,8	2,7
Universiteter og høyskoler	3,7	3,4	3,3
Annet	1,5	1,4	1,5
Sosial omsorg inkl. trygder og pensjoner	39,0	38,4	38,9
Sykdom og uførhet	14,7	14,3	14,5
Alderdom	12,2	12,2	12,0
Barn og familie	7,5	7,8	7,8
Arbeidsledighet	1,5	0,6	1,0
Annet	3,1	3,5	3,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### Stabile andeler, også til helse og utdanning

Den nest største utgiftsposten i offentlig forvaltning er helsepleie. Andelen har vært økende, men de siste årene har veksten flatet ut og ligger nå i overkant av 16 prosent av totale offentlige utgifter. Innen helsepleie er den største utgiften knyttet til sykehustjenester, som omfatter de statlige helseforetakene, samt pleie- og omsorgsplasser i institusjoner i kommunal regi. I 2010 utgjorde disse utgiftene 117 milliarder kroner.

Utgiftsandelen til *utdanning* har falt et halvt prosentpoeng de siste fem årene, til 12,9 prosent. Dette formålet utgjør den største andelen av kommuneforvaltningens utgifter, og omfatter grunn- og videregående skoler, musikk- og kulturskoler, samt skoleskys. Statsforvaltningens ansvarsområde dekker her blant annet universiteter, høyskoler og utdanningsstøtte fra Lånekassen. I 2010 beløp disse utgiftene seg til 138 milliarder kroner. Som andel av totale utgifter, har formålsgruppen utdanning vært synkende de siste årene,

### Temaboks 5.1. Endringer i pensjonistbeskatningen

Et nytt pensjonssystem har startet å tre i kraft fra 1. januar 2011. Noen av de viktigste elementene i det nye systemet er fleksibel pensjonering fra fylte 62 år i kombinasjon med levealdersjustering. Opparbeidede pensjonsrettigheter skal deles med forventet antall år som pensjonist. Gitt at bestemte vilkår for opptjeningen er oppfylt, kan ansatte i privat sektor selv bestemme når de vil starte å ta ut pensjon etter fylte 62 år og hvor mye de vil arbeide ved siden av pensjonen. Sammenlignet med dagens system vil flere derfor trolig utsette pensjoneringen. Når levealderen øker, blir det flere år å dele pensjonsrettighetene på. Dette vil forsterke utsettingen av pensjoneringen for å opprettholde de årlige ytelsene.

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2011 har Stortinget endret pensjonistbeskatningen. Et av formålene har vært at skattleggingen i større grad skal støtte opp om pensjonsreformens intensjon om utsatt avgang fra yrkesaktivitet. Samtidig har det vært et siktemål å få til en forenkling, da noen av de tidligere reglene i pensjonistbeskatningen ga en komplisert samordning mellom ektefeller og mellom skattleggingen av pensjonistinntekt og lønnsinntekt. Dessuten hadde størrelsen på formuen også betydning for skattebegrensningen, noe som bidro til å komplisere beregningene. Med det nye systemet vil skattefordelene som pensjonist ikke lenger avhenge av formue eller ektefelles inntekt.

Formålet med de særskilte skattereglene for pensjonistene har vært å dempe det generelle skattenivået. Fram til 2010 omfattet ordningene:

- Skattebegrensningsregel som angir den maksimale skatten en pensjonist skal betale
- Lavere trygdeavgift
- Særfradrag for høy alder og uførhet

Den tidligere skattebegrensningsregelen var utformet som en øvre grense for hva en pensjonist skulle betale av inntektsskatt og trygdeavgift. En pensjonist med ordinær inntekt litt ut over minstepensjon var fritatt for skatt, mens

ekstra inntekter utover dette hadde en forholdsvis høy marginalsatt.

I det nye opplegget er skattebegrensningsregelen foreslått erstattet med et individuelt skattefradrag slik at personer med inntekt opp til litt over minstepensjon fortsatt ikke skal betale skatt. Skattefradraget reduseres med 17 prosent av all pensjonsinntekt utover denne grensen, og systemet forenkles ved at verken formue eller ektefelles inntekt tas i betraktning. Endringen innebærer at pensjonister under 70 år som er omfattet av skattebegrensningsregelen og ikke utnytter minstepensjonen fullt ut, typisk får redusert marginalsatten på arbeid fra 35,2 til 25,7 prosent.

Endringene til individuelt skattefradrag og høyere tak på minstepensjonen innebærer en skattelette. Dette blir delvis finansiert gjennom endringer i de andre særreglene for pensjonister. Stortinget har vedtatt å øke trygdeavgiften for pensjonsinntekt fra 3 til 4,7 prosent, og særfradraget for alder faller bort. Skatteskjerpelsen som følge av dette rammer pensjonister med høyere inntekter, mens det er pensjonister med inntekt litt utover minstepensjonen som drar nytte av omleggingen av skattebegrensningsregelen.

Selv om skatteomleggingen støtter opp om insentivene til å utsette avgang fra yrkesaktivitet, har den nye ordningen med individuelle skattefradrag en mulig svakhet ved at insentivene til å ta ut pensjon tidlig vil øke for enkelte grupper. Med det nye pensjonssystemet blir de årlige ytelsene lavere jo tidligere pensjonen tas ut, og skattefradraget blir dermed større. Tidlig uttak av pensjon gir samtidig flere år med skattefradrag. Tidlig uttak av pensjon i tillegg til lønn kan imidlertid innebære en skatteskjerpelse i form av toppskatt i de yrkesaktive årene, og senere et klart fall i inntekten når en slutter å arbeide. Likevel vil skatteendringene bidra til å øke insentivene til tidlig uttak for de som er omfattet av skattefradraget. Omleggingen av pensjonistbeskatningen innebærer dermed trolig at pensjonsutgiftene framskyndes i tid. Dette kan i verste fall gi et betydelig utslag på de offentlige budsjettene de første tiårene.

både innen kommune- og statsforvaltningen. I kommuneforvaltningen er det grunnskolenes utgiftsandel som har blitt redusert. I statsforvaltningen er det lavere utgiftsandeler til statlige grunn- og videregående skoler og til universitets- og høyskoleutdanning.

Utgiftene til *næringsøkonomiske formål* har økt noe de siste tre årene, fra 9,0 til 9,5 prosent av totale offentlige utgifter. Det er særlig transport som trekker opp i denne gruppen. Alminnelig offentlig tjenesteyting har de siste fem årene ligget på om lag 10 prosent av de totale offentlige utgiftene.

### Offentlige utgifter i et internasjonalt perspektiv

Tabell 5.11 viser hvordan offentlige utgifter fordeler seg på formål i forskjellige land i 2008. I Sverige utgjør offentlige utgifter hele 52,2 prosent av BNP. Blant de

utvalgte landene er det Norge som har den laveste andelen med 40,4 prosent, noe som må sees i sammenheng med at petroleumsinntektene bidrar til et høyt BNP. Dette gjør internasjonale sammenligninger vanskelige, jf. omtalen under kapittel 5.2. For Norges del bør utgifter som andeler av BNP derfor sees i sammenheng med utviklingen i produksjonen av olje og gass, samt med 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.

I tabellen er offentlige utgifter til de ulike formålene beregnet som andel av totale offentlige utgifter. Andelen for de utvalgte landene viser i hovedsak at offentlige utgifter er nokså likt fordelt på de ulike formålsgruppene. Alle landene bruker mye på utdanning, alminnelig offentlig tjenesteyting og næringsøkonomiske formål.

Tabell 5.11. Totale utgifter<sup>1</sup> i offentlig forvaltning etter formål. 2008. Prosent av BNP. Formål som andel av totale offentlige utgifter

Formål	Sverige	Danmark	Finland	Norge	Storbritannia	Tyskland
<b>Totale utgifter, andel av BNP</b>	<b>52,2</b>	<b>51,7</b>	<b>49,3</b>	<b>40,4</b>	<b>47,4</b>	<b>44,0</b>
Totale utgifter, normalisert til 100	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alminnelig offentlig tjenesteyting	14,3	13,0	13,4	10,8	9,5	12,5
Forsvar	2,8	2,9	3,0	3,9	5,4	2,3
Offentlig orden og trygghet	2,6	2,0	2,7	2,2	5,4	3,6
Næringsøkonomiske formål	9,4	5,5	9,5	9,1	10,1	8,0
Miljøvern	0,7	1,0	0,6	1,5	2,0	1,3
Boliger og nærmiljø	1,4	0,9	0,9	1,6	2,8	1,6
Helse	13,2	15,0	14,3	16,8	15,7	15,2
Fritid, kultur og religion	2,0	3,1	2,3	2,6	2,3	1,6
Utdanning	13,1	13,5	12,0	13,1	13,4	8,8
Sosial omsorg inkl. trygder og pensjoner	40,6	43,1	41,3	38,3	33,5	45,1

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

Kilde: Eurostat og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.12. Subsidiar og stønader til private i alt, som andel av totale offentlige utgifter for ulike land

Land	2005	2006	2007	2008	2009
Sverige	33,9	33,3	32,2	31,5	32,5
Danmark	35,1	34,0	33,6	32,8	33,2
Finland	35,5	35,5	34,7	34,0	35,1
Norge	36,5	35,2	34,3	33,7	34,2
Storbritannia	30,6	30,0	30,4	29,0	30,5
Tyskland	43,5	43,1	42,1	41,3	41,7

Kilde: Eurostat og Statistisk sentralbyrå.

Gruppen *sosial omsorg inkludert trygder og pensjoner* var den største av formålsgruppene i alle land i 2008. Av de seks landene er det Norge og Storbritannia som har den laveste andelen, der utgiftene til dette formålet utgjorde henholdsvis 38,3 og 33,5 prosent av totale offentlige utgifter i 2008. 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, unntatt Norge. Her er det undergruppen sykdom og uførhet som legger beslag på den største andelen av utgiftene innenfor formålet sosial omsorg.

Bakgrunnsdata viser at andelen lønnskostnader til formålet *sosial omsorg inkludert trygder og pensjoner* er høye i Norge, Sverige og Danmark, i motsetning til i Tyskland og Storbritannia. Dette indikerer at en større del av utgiftene til dette formålet går til tjenesteproduksjon i disse landene. På den andre siden er andelen stønader høyest i de to landene med lavest andel lønnskostnader. Det kan være vanskelig å skille mellom utgifter til pleie som skyldes høy alder, og utgifter til pleie som skyldes uførhet, og dette kan påvirke graden av sammenlignbarhet mellom land.

*Helse* er det nest største utgiftsområdet. Målt i prosent av totale offentlige utgifter, har Norge størst andel, etterfulgt av Storbritannia og Tyskland.

Storbritannia bevilger en høyere andel til forsvar og offentlig orden og trygghet enn de andre landene. Danmark bruker klart minst på næringsøkonomiske formål, halvparten av hva Storbritannia bruker. Tyskland har de laveste andelen til utdanning og forsvar, mens

Tabell 5.13. Offentlig konsum som andel av totale offentlige utgifter for ulike land

Land	2005	2006	2007	2008	2009
Sverige	50,6	50,6	50,0	49,3	48,6
Danmark	51,3	51,4	51,1	50,2	49,3
Finland	44,8	45,7	45,5	45,2	44,8
Norge	48,4	48,1	47,8	47,3	47,3
Storbritannia	45,4	45,9	47,7	48,5	48,4
Tyskland	41,5	41,4	41,0	40,3	39,9

Kilde: Eurostat og Statistisk sentralbyrå.

Sverige bevilger omtrent like store andeler til helse og utdanning. Finland ligger omtrent på midten i samtlige formålsgrupper. Bare Storbritannia bevilger en større andel enn Norge til miljøvern og boliger og nærmiljø.

Tabell 5.12 sammenlikner landenes overføringer til private som andel av totale offentlige utgifter. Tyskland skiller seg ut ved at de har et relativt høyt nivå på overføringene. Sverige, Danmark, Norge og Finland har nokså like andeler, rundt 33 til 35 prosent.

Ser man på konsumutgifter som andel av totale utgifter, er det Tyskland som har den laveste andelen, på rundt 40 prosent. Dette gjelder for hele perioden, fra 2005 til 2009. For Norge falt konsumutgiftene som andel av totale offentlige utgifter fra 48,4 til 47,3 prosent i samme periode. Til sammenlikning var andelen 48,6 og 49,3 prosent i henholdsvis Sverige og Danmark i 2009.

#### 5.4. Offentlig anskaffelse og produksjon

Offentlige driftsutgifter til produksjon av tjenester beløp seg i 2010 til 563,2 milliarder kroner. Ifølge foreløpige anslag økte produksjonsutgiftene med 4 prosent fra 2009 til 2010, målt i løpende priser, og verdien har økt med over 40 prosent de siste 5 årene. Til sammenlikning var volumveksten i produksjonen fra 2009 til 2010 på 1,9 prosent, og i overkant av 15 prosent vekst siden 2005. Bruttoproduktet er definert som verdien av produksjonen fratrukket verdien av produktinnsatsen. I 2010 utgjorde bruttoproduktet i offentlig forvaltning 15,6 prosent av BNP og over 20 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Volumveksten i bruttoproduktet var på 2,2 prosent.

Tabell 5.14. Konsum og produksjon i offentlig forvaltning, løpende priser. Milliarder kroner

	2005	2008	2009	2010
<b>Offentlig forvaltning</b>				
Lønnskostnader	241,8	305,5	327,5	341,2
+ Kjøp av varer og tjenester	123,2	151,7	166,1	171,3
+ Kapitalslit	34,1	45,5	47,9	50,4
+Korreksjon for driftsresultat	1,1	0,4	0,2	0,2
=Produksjon i offentlig forvaltning	400,2	503,1	541,7	563,2
- Gebyrinntekter	52,7	61,3	63,9	67,1
+ Produktkjøp til husholdningene	39,6	50,1	55,3	59,1
=Konsum i offentlig forvaltning	387,2	491,9	533,1	555,1
<b>Statsforvaltningen</b>				
Lønnskostnader	104,9	133,1	141,8	147,5
+ Kjøp av varer og tjenester	70,6	86,3	95,5	96,3
+ Kapitalslit	16,6	21,8	23,0	19,8
= Produksjon i statsforvaltningen	192,1	241,1	260,4	263,6
- Gebyrinntekter	18,2	20,8	21,1	21,9
+ Produktkjøp til husholdningene	29,7	33,7	36,4	38,4
=Konsum i statsforvaltningen	203,7	254,0	275,7	280,1
<b>Kommuneforvaltningen</b>				
Lønnskostnader	136,9	172,4	185,6	193,7
+ Kjøp av varer og tjenester	52,6	65,5	70,5	75,0
+ Kapitalslit	17,6	23,7	24,9	30,6
+Korreksjon for driftsresultat	1,1	0,4	0,2	0,2
= Produksjon i kommuneforvaltningen	208,1	261,9	281,3	299,6
- Gebyrinntekter	34,4	40,5	42,8	45,3
+ Produktkjøp til husholdningene	9,8	16,4	18,9	20,6
=Konsum i kommuneforvaltningen	183,5	237,9	257,4	275,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det offentlige konsumet var på 555,1 milliarder kroner i 2010, som er noe lavere enn produksjonen. Avviket skyldes at private selv betaler for en del av det offentlige vare- og tjenestetilbudet gjennom egenandeler (gebyrer). I tillegg har det offentlige utgifter i form av varer og tjenester som finansieres på vegne av husholdningene (produktkjøp), se avsnitt om stat og kommune under. Begge disse postene er av betydelig størrelse. Gebyrene som husholdningene betaler er imidlertid litt større enn naturalstønadene de mottar, og forklarer avviket mellom offentlige driftsutgifter og offentlig konsum. I volum vokste produksjonen i offentlig forvaltning i gjennomsnitt noe mindre enn konsumet i offentlig forvaltning i perioden 2005-2010. Dette kan forklares med at omfanget av produktkjøp til husholdningene vokste noe mer enn tjenestene det ble betalt gebyr for.

Som det fremgår av tabell 5.14, utgjør arbeidskraften den største delen av ressursinnsatsen i offentlig produksjon. Antall utførte timeverk i offentlig forvaltning økte med 1,5 prosent fra 2009 til 2010, og sysselsettingen økte med 2,0 prosent. Det var en økning i antall sysselsatte på om lag 15 800 personer, til 796 400 personer. I perioden 2005-2010 økte antall sysselsatte personer i offentlig forvaltning med godt over 90 000 personer. Det aller meste av økningen fant sted innenfor helse- 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 næringsskatter på egen virksomhet. Den offentlige forvaltningens bruttoprodukt framkommer som summen av lønnskostnader, kapitalslit og netto næringsskatter. Netto næringsskatter representerer små beløp siden det bare er enkelte typer avgifter som det offentlige betaler, for eksempel motorvognavgift.

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

Gebyrinntektene består av egenbetalinger for bruk av offentlige tjenester. Gebyrinntektene i kommuneforvaltningen 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.

Overføringer i form av naturalier til husholdningene er definert som offentlig forvaltnings finansiering 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 private barnehageplasser er et annet eksempel.

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 26,4 prosent i 2010. Andelen timeverk er lavere enn andelen sysselsatte fordi flere arbeider deltid i offentlig forvaltning enn i arbeidslivet for øvrig.

### Statsforvaltningen

Produksjonen i statsforvaltningen utgjorde i underkant av 47 prosent av den offentlige produksjonen, og økte med 1,2 prosent fra 2009 til 2010, målt i løpende priser. Dette reflekterer i stor grad en prisøkning på innsatsen i produksjonen, hovedsakelig knyttet til arbeidskraften. Tjenesteproduksjonen i statsforvaltningen fordeles seg på ulike næringer, der statlig administrasjon og helse- og omsorgstjenestene bidrar klart mest. Hver for seg utgjorde de 34 prosent av statlig produksjon i 2010, hvorav sistnevnte omfatter helseforetakene, rusomsorg og barne- og familievernstjenester. Verdien av produksjonen innen helse- og omsorgstjenester økte



Tabell 5.15. Lønnskostnader, timeverk og sysselsatte i offentlig forvaltning

	2005	2008	2009	2010
<b>Offentlig forvaltning</b>				
Lønnskostnader (mill. kroner)	241,8	305,5	327,5	341,2
Utførte timeverk (mill. timeverk)	877,8	936,2	955,7	970,5
Sysselsatte personer (1 000 personer)	704,8	756,9	780,6	796,4
<b>Statsforvaltningen</b>				
Lønnskostnader (mill. kroner)	104,9	133,1	141,8	147,5
Utførte timeverk (mill. timeverk)	376,2	393,4	398,1	400,9
Sysselsatte personer (1 000 personer)	257,3	267,3	274,3	277,3
<b>Kommuneforvaltningen</b>				
Lønnskostnader (mill. kroner)	136,9	172,4	185,6	193,7
Utførte timeverk (mill. timeverk)	501,6	542,7	557,6	569,6
Sysselsatte personer (1 000 personer)	447,5	489,5	506,3	519,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.16. Produksjon i offentlig forvaltning etter næring, løpende priser. Milliarder kroner

	2005	2008	2009	2010
<b>Produksjon i offentlig forvaltning</b>	<b>400,2</b>	<b>503,1</b>	<b>541,7</b>	<b>563,2</b>
<b>Produksjon i statsforvaltningen</b>	<b>192,1</b>	<b>241,2</b>	<b>260,4</b>	<b>263,6</b>
Bygge- og anleggsvirksomhet	:	:	:	:
Tjenester tilknyttet transport	5,5	6,9	8,3	9,4
Forretningsmessige tjenester	6,2	5,1	5,7	5,8
Forsvar	27,4	32,9	34,4	35,2
Undervisning	25,2	29,6	31,4	32,4
Helse- og omsorgstjenester	62,5	80,7	86,2	89,2
Offentlig administrasjon	63,9	84,3	92,6	89,8
Kulturell tjenesteyting	1,3	1,6	1,7	1,7
<b>Produksjon i kommuneforvaltningen</b>	<b>208,1</b>	<b>261,9</b>	<b>281,3</b>	<b>299,6</b>
Vannforsyning	3,8	4,7	4,9	5,1
Kloakk og renovasjon	8,5	9,9	10,4	10,9
Bygge- og anleggsvirksomhet	:	:	:	:
Undervisning	66,6	80,0	85,4	88,8
Helse- og omsorgstjenester	83,6	107,9	116,0	121,2
Offentlig administrasjon	41,2	53,9	58,5	67,2
Kulturell tjenesteyting	4,4	5,6	6,2	6,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

med 3,5 prosent fra 2009, og 1,6 prosent i volum. I statlig administrasjon var det en nedgang på 3,0 prosent fra året før. Dette skyldes at utgiftene til drift av store deler av riksveiene ble overført fra stat til kommuneforvaltning. Universiteter og høyskoler, samt forsvarstjenester utgjorde henholdsvis 12,3 og 13,3 prosent av total statlig produksjon i 2010. Sammenliknet med 2009 var det en volumvekst i universitets-/høyskolevirksomheten på 1,3 prosent, mens veksten i Forsvaret var 0,8 prosent regnet i volum.

Tabell 5.17. Bruttorealinvesteringer i offentlig forvaltning etter næring, løpende priser. Milliarder kroner

	2005	2008	2009	2010
<b>Bruttorealinvesteringer i offentlig forvaltning</b>	<b>53,0</b>	<b>78,8</b>	<b>85,9</b>	<b>83,1</b>
<b>Bruttorealinvesteringer i statsforvaltningen</b>	<b>26,8</b>	<b>40,0</b>	<b>42,3</b>	<b>32,7</b>
Tjenester tilknyttet transport	1,8	2,8	3,7	4,5
Forretningsmessige tjenester	0,3	0,3	0,2	0,2
Forsvar	3,4	8,9	8,9	5,2
Undervisning	1,2	2,0	2,0	2,1
Helse- og omsorgstjenester	7,6	8,9	6,2	5,3
Offentlig administrasjon	12,3	17,1	21,3	15,4
Kulturell tjenesteyting	0,1	0,0	0,0	0,1
<b>Bruttorealinvesteringer i kommuneforvaltningen</b>	<b>26,2</b>	<b>38,8</b>	<b>43,6</b>	<b>50,4</b>
Vannforsyning	2,0	2,6	2,8	2,9
Kloakk og renovasjon	2,0	3,2	3,9	4,2
Undervisning	8,2	11,0	13,9	14,3
Helse- og omsorgstjenester	4,7	6,6	6,4	6,3
Offentlig administrasjon	7,7	13,1	13,3	19,2
Kulturell tjenesteyting	1,6	2,4	3,2	3,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### Økte utgifter til finansiering av varer og tjenester på vegne av husholdningene

I tillegg til utgifter til ressursinnsatsen i produksjonen, har staten utgifter ved at varer og tjenester finansieres på vegne av husholdningene (produktkjøp). Rundt 13,7 prosent av det statlige konsumet i 2010 var slike produktkjøp, se forklaring i boks 5.2. Størstedelen av dette er refusjoner av utgifter til legemidler, konsultasjoner hos allmennleger og spesialister, hjelpemidler til funksjonshemmede samt reiseutgifter. I faste priser økte produktkjøp til husholdningene med 4,8 prosent fra året før, ifølge foreløpige tall. Veksten forklares delvis av innføringen av automatiske frikort, som har ført til økning i utbetaling av refusjoner enn det som var tilfellet da brukerne selv måtte rapportere inn sine utgifter.

Som det fremkommer av tabell 5.14, så skilles det mellom varer og tjenester produsert og konsumert av offentlig forvaltning, offentlig finansiering av tjenester på vegne av husholdningene, også kalt produktkjøp, samt husholdningenes finansiering av offentlig produserte tjenester. Sistnevnte tilsvarende husholdningers egenbetalinger, og innen statsforvaltningen ble omtrent halvparten av egenbetalingene innkrevd gjennom offentlig administrasjon. Dette innbefatter blant annet politi- og lensmannsetatenes utstedelse av pass, tinglysning av eiendom og gebyr på kredittdeklarasjoner til Toll- og avgiftsetaten. Undervisning og helse- og omsorgstjenester står for henholdsvis 15,4 og 15,1 prosent av egenbetalingene, og inkluderer eksempelvis studieavgift og egenbetaling ved poliklinikker. Samlet sett er det en nedgang i egenbetalinger i staten på 1,0 prosent fra 2009 til 2010, målt i faste priser.

## Økt sysselsettingen i staten

Antall sysselsatte personer i staten økte med 1,1 prosent fra 2009 til 2010, men da må man ta hensyn til at oppgaver ble overført fra staten til kommunene, jf omtale ovenfor. Forsvarets sysselsetting vokste om lag som året før med en økning på 1,8 prosent fra 2009 til 2010. Innenfor helseforetakene, rusomsorgen og barnevernsinstitusjonene var det en tilsvarende oppgang i antall sysselsatte personer. Totalt i statsforvaltningen var det sysselsatt 277 300 personer, tilsvarende 10,7 prosent av landets samlede sysselsetting. Antall utførte timeverk i statsforvaltningen økte med 0,7 prosent fra 2009 til 2010.

I følge foreløpige anslag for statlig forvaltning gikk bruttoinvesteringene i fast realkapital ned 25,2 prosent fra 2009 til 2010, målt i faste priser. Investeringene i statsforvaltningen utgjorde nærmere 10 prosent av samlede investeringer i fastlandsøkonomien og var på 32,7 milliarder kroner i 2010. Den kraftige nedgangen i investeringene må ses i sammenheng med investeringene i Forsvaret. Det høye nivået på investeringene for 2009 ble påvirket av at Forsvaret mottok fregatten KNM Helge Ingstad. Investeringene innenfor offentlig administrasjon ble redusert med 30,0 prosent, målt i faste priser. Bakgrunnen for dette ligger i overføringen av to tredjedeler av riksveinettet til fylkeskommunene og Oslo kommune, som ledd i Forvaltningsreformen. Innenfor helseforetakene, rusmiddelomsorgen og barnevernsinstitusjonene er det en nedgang i investeringer på 18,2 prosent, målt i faste priser. Disse investeringene utgjorde 4,7 milliarder kroner i 2010. Nedgangen kan blant annet sees i sammenheng med ferdigstillelsen av A-hus.

## Kommuneforvaltningen

Kommuneforvaltningen stod for 53,2 prosent av den offentlige tjenesteproduksjonen i 2010, og driftsutgiftene utgjorde 299,6 milliarder kroner. Dette var 6,5 prosent høyere enn i 2009, og tilsvarer 4,6 prosent volumvekst. En del av veksten i produksjonen kan forklares med at kommuneforvaltningen overtok driftsansvaret for deler av riksveiene, nå omdøpt til fylkesveier. En stor andel av den kommunale produksjonen foregår ellers innen helse- og omsorgstjenester, som blant annet omfatter eldreomsorg og barnehager. Produksjonen i denne næringen hadde en volumvekst på 2,7 prosent fra 2009. Videre har kommuneforvaltningen ansvaret for grunn- og videregående skoler, som utgjør om lag en tredjedel av kommunal produksjon. Målt i faste priser økte produksjonen i undervisningstjenestene med 2,6 prosent i 2010. Sterkest volumvekst finner sted innen kommunal administrasjon, hvor produksjonen øker med 12,2 prosent, grunnet den omtalte Forvaltningsreformen.

Produktkjøp til husholdningene utgjør en økende andel av det totale konsumet i kommuneforvaltningen, og utgjorde 7,5 prosent av totalen i 2010. Endelige nasjonalregnskapstall for 2007 viser at vel halvparten av dette er tilskudd til private barnehager. Andre eksempler på kommunale overføringer i form av varer

og tjenester 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. Produktkjøp økte med 4,9 prosent målt i faste priser fra 2009 til 2010. Samtidig ser vi en økning i egenbetalinger, med en volumvekst på 3,2 prosent. Egenbetalingene utgjorde i 2010 45,3 millioner, målt i løpende priser, og dekker hovedsakelig helse- og omsorgstjenester, offentlig administrasjon og kloakk- og renovasjonstjenester.

Antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen økte med 2,5 prosent fra 2009 til 2010. Innenfor helse- og omsorgstjenester og undervisning (grunn- og videregående skoler) gikk antall sysselsatte personer opp med henholdsvis 3,2 og 2,4 prosent, mens sysselsettingen i annen kommunal virksomhet gikk ned med 0,3 prosent. Det var i alt 519 100 sysselsatte personer i kommuneforvaltningen i 2010. Undervisning og helse- og omsorgstjenester sysselsatte henholdsvis 139 900 og 310 100 personer i 2010, mens annen kommunal virksomhet sysselsatte om lag 69 000 personer. Økningen i sysselsetting gjenspeiles i antall utførte timeverk, hvor det er en vekst på 2,2 prosent. Antall utførte timeverk i kommuneforvaltningen utgjør 15,5 prosent av alle utførte timeverk, mens de sysselsatte utgjør 20,0 prosent av landets sysselsatte. Tallene reflekterer at det fortsatt er mange deltidsansatte i kommuneforvaltningen.

Bruttoinvesteringer i fast realkapital i kommuneforvaltningen økte med 13,1 prosent i 2010, målt i faste priser. Sterkest vekst finner sted innen kommunal administrasjon, hvor bruttoinvesteringer i fast kapital øker med 41,0 prosent, målt i faste priser, og som i stor grad forklares av ovennevnte Forvaltningsreform. Innen helse- og omsorgstjenester ble investeringene i 2010 redusert med 4,0 prosent i volum, mens investeringene i annen kommunal virksomhet gikk opp med 2,1 prosent. Bruttoinvesteringene i fast kapital var på 50,4 milliarder kroner i 2010 i løpende priser, og utgjorde 14,6 prosent av fastlandsinvesteringene. Dette er en større andel enn tidligere grunnet flyttingen av veiinvesteringer fra statlig til kommunal forvaltning, samtidig som det på landsbasis er en nedgang i samlede investeringer.

## 5.5. Kommuneforvaltningens økonomi

Nettofinansinvesteringer, som tilsvarer begrepet overskudd før lånetransaksjoner, er en viktig indikator ved vurdering av kommuneøkonomien; se forklaring i boks 5.4. Fra og med 2003 har det vært negative nettofinansinvesteringer i alle årene unntatt 2006. I 2007 var underskuddet 12,5 milliarder kroner, og de siste tre årene (2008-2010) har de årlig vært på mellom 20 og 30 milliarder kroner. I 2010 anslås det et underskudd på ca. 24 milliarder kroner, ref. tabell 5.18, kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter art.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> I tabellen brukes bokførte verdier, mens tidligere i kapittel 5 benyttes påløpte verdier.

### 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 inntektssiden, 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 høyskoler og kapitalforvaltningseenheter 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 fellestid 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 lånetransaksjoner, 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 5.18. Kommuneforvaltningen. Inntekter og utgifter, etter art. Bokførte verdier. Foreløpige tall. 2008-2010. Millioner kroner

	2008	2009	2010	Endring	Prosentvis endring 2008-2009	Prosentvis endring 2009-2010
<b>A. Inntekter</b>	<b>310 222</b>	<b>337 201</b>	<b>358 514</b>	<b>21 313</b>	<b>8,7</b>	<b>6,3</b>
Skatt på inntekt og formue	121 501	128 004	136 666	8 662	5,4	6,8
Avgifter	8 417	8 554	8 680	127	1,6	1,5
Formuesinntekter	14 925	11 985	11 429	-556	-19,7	-4,6
Gebyrinntekter	39 319	41 949	44 008	2 058	6,7	4,9
Løpende overføringer	126 059	146 710	157 731	11 021	16,4	7,5
<b>B. Løpende utgifter</b>	<b>322 129</b>	<b>342 159</b>	<b>362 961</b>	<b>20 802</b>	<b>6,2</b>	<b>6,1</b>
Lønnskostnader	172 288	185 703	194 532	8 830	7,8	4,8
Produktinnsats	62 610	68 063	72 075	4 012	8,7	5,9
Kapitalslit	23 693	24 946	30 618	5 672	5,3	22,7
Produktkjøp til husholdninger	16 429	18 886	20 322	1 435	15,0	7,6
Formuesutgifter	15 996	10 482	9 711	-771	-34,5	-7,4
Stønader til husholdninger	8 442	9 623	9 886	263	14	3
Subsidier	10 491	10 961	12 382	1 421	4,5	13,0
Løpende overføringer	11 011	12 166	12 629	463	10,5	3,8
Kapitaloverføringer	1 170	1 329	806	-523	13,6	-39,3
<b>C. Netto formuesendring fra drift (A-B)</b>	<b>-11 907</b>	<b>-4 958</b>	<b>-4 447</b>	<b>511</b>		
<b>D. Nettoinvestering i ikke-finansiell kapital</b>	<b>13 985</b>	<b>17 713</b>	<b>19 517</b>	<b>1 805</b>	<b>26,7</b>	<b>10,2</b>
Bruttoinvestering i fast realkapital	38 844	43 377	51 343	7 967	11,7	18,4
Kapitalslit	-23 693	-24 946	-30 618	-5 672	5,3	22,7
Netto anskaffelse av tomter og grunn	-1 166	-718	-1 208	-490	-38,4	68,2
<b>E. Totale utgifter (B+D)</b>	<b>336 114</b>	<b>359 872</b>	<b>382 478</b>	<b>22 607</b>	<b>7,1</b>	<b>6,3</b>
<b>F. Nettofinansinvesteringer (A-E)[</b>	<b>-25 892</b>	<b>-22 670</b>	<b>-23 964</b>	<b>-1 294</b>		
Overskudd før lånetransaksjoner	-25 892	-22 670	-23 964	-1 294		
Totale fordringer	214 181	229 012	.			
Total gjeld	299 319	330 792	.			
Netto gjeld	85 138	101 780	.			

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

De negative finansinvesteringene de fire siste årene har skjedd i en periode med sterk vekst i kommuneforvaltningens inntekter. Kommuneforvaltningens samlede løpende inntekter i 2010 er anslått til 358,5 milliarder kroner, en økning på 6,3 prosent fra året før målt i løpende priser. I Nasjonalbudsjettet for 2011 var økningen for 2010 anslått til 6,0 prosent.

I Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), sist utgitt høsten 2010, sammenliknes kommuneforvaltningens inntektsvekst med den årlige veksten i BNP for fastlands-Norge. BNP for fastlands-Norge målt i faste priser har de fire siste årene vokst med ca. 2 prosent per år. Kommuneforvaltningens reelle vekst i inntekter (det vil si korrigert for oppgaveendringer og målt i faste priser) i samme periode, har årlig økt med ca. 2,2 prosent. Kommuneforvaltningen fikk i denne perioden betydelige overføringer i forbindelse med regjeringens tiltakspakke i kjølvannet av uroen i finansmarkedene i 2008.

I høstrapporten fra TBU sammenliknes også kommuneforvaltningens inntektsutvikling med aktivitetsutvikling. Indikatoren for aktivitet bygger blant annet på endring i sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats og bruttorealinvesteringer målt i faste priser. Komponentene vektet ut fra andelen de utgjorde året før. Fra TBUs rapport framgår det at aktivitetsnivået i kommuneforvaltningen har økt raskere enn inntektene nesten alle år etter 1994 – men i de to årene 2005 og 2006 var inntektsveksten høyest. I gjennomsnitt over de fire siste årene (fra og med 2007) har aktivitetsveksten vært ca. 4 prosent pr. år, mens den reelle inntektsveksten som nevnt foran var vesentlig lavere på 2,2 prosent.<sup>4</sup>

Skatteinntekter utgjør i underkant av 40 prosent av kommuneforvaltningens samlede inntekter, og omfatter skatt på inntekt og formue, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter. Veksten i skatteinntektene i

<sup>4</sup> Tallene er for 2010 ikke endelige, så gjennomsnittsveksten kan bli endret.



**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 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 nettofordringsposisjon. 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.

2010 var på 6,8 prosent. Tilsvarende økning var på 5,4 prosent fra 2008 til 2009. Det er i all hovedsak skattebetaling i form av forskuddstrekk som gir økning disse to årene.

Den andre store inntektsposten er overføringer fra staten, som i 2010 utgjorde om lag 153 milliarder kroner – omtrent 42 prosent av de totale inntektene. Overføringer fra staten økte i 2009 med 16,4 prosent, en vekst som var sterkt påvirket av tiltakspakken for norsk økonomi. Veksten i overføringer fra stat til kommune fortsatte også i 2010, med en økning på 7,5 prosent i forhold til nivået i 2009. På grunn av tilleggsbevilgninger gjennom året endte dermed veksten over det nivået man fastsatte i forbindelse med behandlingen av nasjonalbudsjettet for 2010, der rammen for overføring til kommunene representerte en økning på 6,7 prosent.

I tillegg til forannevnte inntekter krever kommunene også gebyrer, dvs. brukerbetaling og avgifter, på en del kommunale tjenester. Dette utgjør om lag 12 prosent av kommuneforvaltningens totale inntekter. Gebyrinntektene hadde en vekst på 6,7 prosent fra 2008 til 2009, mens den tilsvarende veksten fra 2009 til 2010 forventes å være på i underkant av 5 prosent.

Kommuneforvaltningens totale utgifter, det vil si summen av løpende utgifter og kapitalutgifter, økte med i overkant av 22 milliarder kroner, eller 6,3 prosent, fra 2009 til 2010. Lønnskostnader er den klart største utgiftsposten i kommuneforvaltningen, og utgjør omtrent

**Boks 5.5. Endring i beregning av interne fordringer og gjeld i offentlig forvaltning**

Tidligere var det i balansestatistikken registrert en intern balansepost i offentlig forvaltning. Dette var en følge av avvik i overføringene mellom staten og kommunene, slik de framkommer i de statlige og kommunale inntektsregnskapene. Avviket medførte at kommuneforvaltningen over tid akkumulerte en gjeld til staten. Dette interne gjelds- og fordringsforholdet er nå eliminert for alle årganger. Endringen medførte at kommuneforvaltningens samlede gjeld ble redusert med om lag 40 milliarder kroner ved utgangen av 2009. Samtidig ble statens fordringer redusert tilsvarende.

halvparten av de totale utgiftene. Lønnskostnadene økte med om lag 5 prosent i 2010, noe som er en lavere vekst enn i de 5 foregående årene. Lønnskostnadene vokser relativt lite innen undervisning og eldreomsorg, mens det innenfor omsorg for barn og unge fortsatt er en høyere vekst i lønnskostnadene enn i andre områder.

Bruttoinvesteringer i fast realkapital har økt kraftig i kommuneforvaltningen de siste årene, og dette fortsatte i 2010. Fra 2009 til 2010 var veksten på litt under 20 prosent, som tilsvarer en økning på om lag 3,5 milliarder kroner. Mye av denne veksten i kommuneforvaltningen kommer imidlertid som en følge av at fylkene i 2010 fikk overført ansvaret for større deler av vegnettet enn de før hadde. Fylkenes utgifter til investeringer i vegsektoren har derfor økt med over 3 milliarder kroner.

I forhold til nivået i 2006 har økningen i bruttorealinvesteringer vært på om lag 70 prosent, eller fra 30 milliarder til over 50 milliarder kroner. Hvis vi korrigerer for forvaltningsendringen vedrørende vegsektoren nevnt foran, er økningen på om lag 59 prosent (fra 30 til litt under 48 milliarder kroner). Kommunesektorens voksende underskudd skyldes for en stor del at økte bruttorealinvesteringer har blitt lånefinansiert. Veksten har i perioden tidvis vært høyt innenfor flere store kommunale tjenesteområder, som barnehager, omsorg, undervisning, transport og administrasjon. Ut over vegsektoren var investeringsveksten i 2010 høy for institusjonslokaler knyttet til omsorg. Det har også blitt investert mye i forbindelse med avløpsanlegg og anlegg for avfallsbehandling, samt anlegg innenfor idrett og kultur.

Kommuneforvaltningens renteutgifter falt fra nesten 16 milliarder i 2008 til 10 milliarder kroner i 2009. Finanskrisen gjorde 2008 til et år med særlig høye renteutgifter, fordi kursfall i verdipapirene som eies innen kommunesektoren ble ført her. Fra 2009 ble slike kursendringer skilt ut på egne arter i KOSTRA-regnskapet, og disse inngår ikke ved beregningen av nettofinansinvesteringer. Kursendringene på finansielle instrumenter inngår fra og med 2009 i omvurderinger på aktuelle balanseposter. Renteutgiftene er ytterligere redusert i 2010. Ifølge de foreløpige regnskapene

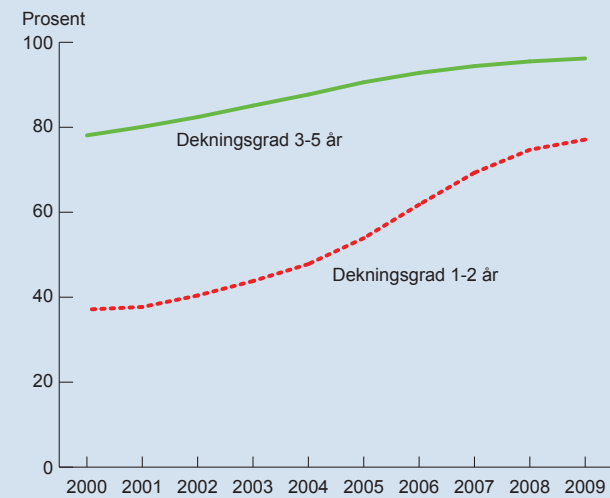
### Temaboks 5.2. Dekningsgrad og pengebruk i barnehager

Barnehagesektoren har i de senere år gjennomgått flere reformer:

- Barnehageforliket ble iverksatt i 2004, og omfattet innføring av målet om barnehageplass til alle som ønsker det, 80 prosent offentlig finansiering av driftskostnader i sektoren, likebehandling av offentlige og private barnehager og regulering av foreldrebetalingen i barnehager gjennom innføring av maksimalpris.
- Individuell rett til barnehageplass ble innført i 2009. Retten til barnehageplass gjelder for barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass.
- Fra 2011 blir øremerkede tilskudd fra staten til kommunene erstattet med rammefinansiering av barnehagesektoren. Dette innebærer at tilskuddene blir fordelt etter ulike objektive kriterier, som antall barn i barnehagealder uten kontantstøtte og antall innbyggere med høyere utdanning etter kommune.

Den sterke satsingen på sektoren har resultert i en klar økning i bruken av tjenesten. Dekningsgraden er andelen av barna som har barnehageplass. Figuren viser at dekningsgraden for barn i alderen 1-2 år ble doblet fra 2000 til 2009. Den sterkeste økningen skjedde i perioden fra 2004 til 2008. Dekningsgraden for barn i alderen 3-5 år startet på et betydelig høyere nivå i 2000, og økningen har derfor vært mer beskjeden. De eldre barna har i 2009 en

#### Dekningsgrad i barnehager 2000-2009



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

dekningsgrad nær 100 prosent. Når vi i 2009 har tilnærmet full dekning av etterspørselen, er det rimelig å forvente at tendensen til lavere vekst vil fortsette, særlig for de eldre barna. For de yngre barna er det fortsatt noe rom for økte dekningsgrader som en følge av økninger i etterspørselen. Andelen barn i barnehager med heltidsplass har økt fra 57 prosent i 2000 til 85 prosent i 2009. Både økte dekningsgrader og økt gjennomsnittlig oppholdstid har bidratt til en sterk vekst i kommunenes utgifter til barnehager.

Langørgen m.fl. (2010) har gjennomført en analyse av hvilke faktorer som påvirker kommunenes pengebruk til barnehager. Analysen viser at antall barn i alderen 1-5 år og familienes yrkesaktivitet bidrar til å øke kommunenes utgifter til barnehager. Dette skyldes at etterspørselen etter barnehageplass er større for barn med yrkesaktive foreldre.

I studien blir det skilt mellom barn i alderen 1-5 år som har yrkesaktive foreldre på heltid, og barn som ikke har heltids yrkesaktive foreldre. I tillegg skiller vi mellom barn med og uten kontantstøtte. Vi finner at modellen for kommunenes pengebruk har høyere forklaringskraft når vi ekskluderer barn med kontantstøtte fra gruppen av potensielle mottakere. Dette har sammenheng med at kontantstøtte er en statlig ytelse, og at det er et vilkår at en ikke benytter en fulltids barnehageplass.

Når vi kontrollerer for yrkesaktiviteten blant barnas foreldre, finner vi at effekten av utdanningsnivå på utgiftsbehovet i barnehager er usikker og ikke statistisk signifikant for de fleste årene i analysen. Dette tyder på at den positive statistiske sammenhengen mellom utdanningsnivå og etterspørselen etter barnehageplasser skyldes at foreldre med høyere utdanningsnivå har høyere yrkesaktivitet og dermed større behov for barnehage. Effekten av utdanning på behovet for barnehageplasser synes derfor å gå via yrkesaktiviteten, mens vi finner liten støtte for at utdanningsnivået har en selvstendig effekt på barnehagebehovet for et gitt nivå på foreldrenes yrkesaktivitet. Det er imidlertid en klar tendens til at kommuner med et høyt utdanningsnivå og god kommuneøkonomi bruker relativt mye penger i barnehagesektoren. Det er derfor grunn til å forvente høyere kvalitet på barnehagene i disse kommunene.

#### Referanse

Langørgen, A., S. Pedersen og R. Aaberge (2010): Stabilitet i kommunenes økonomiske atferd 2001-2008. Rapport 25/2010, Statistisk sentralbyrå.

er renteutgiftene i 2010 på under 10 milliarder kroner, og de ble redusert med over 7 prosent fra 2009 til 2010. Dette er det laveste nivået siden 2006. Reduksjonen skjer på tross av underskuddene som kommuneforvaltningen har pådratt seg de siste årene, og det er det lave rentenivået som gjør dette mulig. Kommuneregnskapene er imidlertid ennå ikke avsluttet, og ingen av de forannevnte beløpene er endelige.

En annen indikator på kommunenes økonomiske stilling er netto driftsresultat (ifølge kommuneregnskapene), se boks 5.4. 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 TBU at netto driftsresultat over tid bør ligge på om lag 3 prosent for kommunesektoren samlet. Dette begrunnes ut fra formuesbevaringsprinsippet. I fem av de åtte siste årene i perioden 2002 til 2009 (de endelige kommuneregnskapene for 2010 er ikke klare) var netto driftsresultat

for kommuneforvaltningen samlet sett lavere enn dette anbefalte nivået. I 2009 var netto driftsresultatet på 3,0 prosent, mot 0,4 prosent året før.

Kommuneforvaltningen har netto gjeld, det vil si total gjeld som er større enn totale fordringer. Netto gjeld representerer en begrensning på den fremtidige handlefriheten, og kommuneforvaltningens netto gjeld har økt i takt med underskuddene de senere årene, slik tabell 5.18 viser. Netto gjeld økte fra utgangen av 2008 til utgangen av 2009 (balansetall for 2010 er ennå ikke klare) fra 85,1 til 101,8 milliarder. Økningen i netto gjeld er noe mindre enn underskuddet, og forskjellen skyldes omvurderinger av balanseposter, som for eksempel verdien av verdipapirfond. I 2010 ventes det en ny økning i netto gjeld som følge av underskuddet i kommuneforvaltningen.

En betydelig del av kommuneforvaltningens finansiering skjer ved opptak av lån i kredittforetak, som blant annet inkluderer Kommunalbanken AS. Opptak av lån gjøres også i livsforsikringsselskaper og statlige låneinstitutter, og ytterligere finansiering er gjort i form av utstedelse av obligasjoner og sertifikater.<sup>5</sup> Kvartalsvise detaljer om fordringer og gjeld, inkludert kommuneforvaltningen, finnes på internett, <http://www.ssb.no/finsek/>.

<sup>5</sup> Kilde: Finansielle sektorregnskap, <http://www.ssb.no/finsek/>.