5. Offentlig forvaltning

Dette kapitlet gir oversikt over inntekter og utgifter, konsum, sysselsetting og investeringer i offentlig forvaltning. Offentlig forvaltnings utgifter økte nominelt med 4,7 prosent fra 2011 til 2012, mens de samlede inntektene økte noe sterkere med 5,4 prosent. Antall sysselsatte i offentlig forvaltning økte i 2012 med 1,7 prosent, mens bruttoinvesteringer i fast kapital økte med 1,4 prosent målt i faste priser.

5.1. Offentlig forvaltnings inntekter, utgifter og finansielle stilling

Lavere vekst i petroleumsinntektene

Offentlig forvaltnings inntekter anslås til 1 655 milliarder kroner i 2012, en økning på 5,4 prosent fra 2011. Statens petroleumsinntekter består av skatter og avgifter fra virksomheter engasjert i utvinning av petroleum og formuesinntekter fra Statoil og SDØE (Statens direkte eierandeler i petroleumsvirksomheten). Petroleumsinntektene vokste med knapt 8 prosent i 2012, betydelig lavere enn året før, da veksten var på 25 prosent. De samlede petroleumsinntektene anslås til 393 milliarder kroner i 2012.

Offentlige veiinvesteringer finansiert av bompenger har økt kraftig de siste årene. Bompengeinntektene i forvaltningen er innkrevde midler som er overført til staten og kommunene fra de offentlige bompengeselskapene. De inntektsføres i takt med at investeringene foretas. Beløpene er derfor ikke nødvendigvis de samme som er innbetalt av trafikantene. Fra 2011 til 2012 økte de bompengefinansierte investeringene i forvaltningen med over 30 prosent, til drøyt 9 milliarder kroner. Dette skyldes bruk av bompengefinansiering på flere store nye veiprosjekter, blant annet på E6, i tillegg til økt bruk av denne finansieringsformen på allerede igangsatte prosjekter.

Offentlig forvaltnings utgifter er beregnet til 1 258 milliarder i 2012. Økningen fra året før var 4,7 prosent, altså noe svakere enn den totale inntektsveksten. Nesten halvparten av de offentlige utgiftene består av lønnskostnader og kjøp av varer og tjenester som inngår i offentlig tjenesteproduksjon, mens knapt en tredel er pensjoner og andre stønader til husholdningene, blant annet gjennom folketrygden. Utgifter til alderpensjoner har økt betydelig de to siste årene. Regnskapene viser en vekst på henholdsvis 12 og 10 prosent i 2011 og 2012, blant annet som følge av flere mottakere av alderspensjon under 67 år. Dette kan ses i sammenheng med pensjonsreformen. Fra 2011 ble det mulig å ta ut hel eller delvis alderspensjon fra folketrygden fra 62 år, og det opparbeides pensjonsrettigheter til og med

Tabell 5.1. **Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. Milliarder kroner**

	2006	2008	2010	2011	2012
Inntekter	**1 269**	**1 496**	**1 425**	**1 569**	**1 655**
Skatter og avgifter	760	852	841	908	949
fra petroleumsvirksomhet	224	253	179	225	230
utenom petroleumsvirksomhet	536	599	662	683	720
Trygde- og pensjonspremier	189	227	244	261	279
Formuesinntekter	258	349	263	319	343
fra petroleumsvirksomhet	137	170	113	139	163
utenom petroleumsvirksomhet	121	180	150	180	180
herav bompenger	4	5	7	7	9
Gebyrinntekter, brukerbetalinger, mv.	53	60	68	71	74
Løpende overføringer	8	7	8	10	10
Utgifter	**870**	**1 015**	**1 142**	**1 201**	**1 258**
Lønnskostnader	260	309	347	372	398
Kjøp av varer og tjenester	121	142	163	167	173
Produktkjøp til husholdninger	43	49	57	59	62
Formuesutgifter	33	37	32	30	25
Stønader til husholdninger	267	298	345	367	386
Subsidier	41	44	50	51	54
Løpende overføringer, inkl. kapitaloverføringer	45	58	68	70	71
Bruttoinvestering i ikke-finansiell kapital	60	78	80	84	88
Nettofinansinvesteringer	399	481	283	368	397

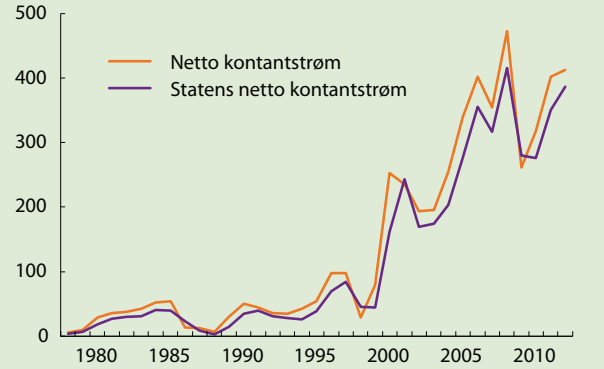
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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

Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, definert som bruttoprodukt minus lønnskostnader og løpende investeringer, økte med 11 milliarder kroner fra 2011 til 412 milliarder kroner i 2012. Økningen i kontantstrømmen på noe under 3 prosent skyldes hovedsakelig en oppgang i prisen på råolje målt i nominelle norske kroner på om lag 5 prosent fra året før. Prisen på gass følger i store trekk oljeprisutviklingen, men med noe forsinkelse. Det var en samlet økning på 3 prosent i produksjonen fra 2011. Netto kontantstrøm ble negativt påvirket av at investeringene økte med 26 milliarder kroner. Lønnskostnadene, som tilsvarer nesten 9 prosent av netto kontantstrøm, økte med noe over 3 milliarder kroner.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2012 ble av Finansdepartementet i desember 2012 anslått til 387 milliarder kroner, en økning på 36 milliarder kroner fra 2011. Økningen skyldes både høyere skatteinntekter og økning i inntektene fra statens direkte eiendeler i petroleumsvirksomheten.

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



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 5.2. **Stønader til husholdninger. Milliarder kroner**

	2006	2008	2010	2011	2012
Stønader til husholdninger	**267**	**298**	**345**	**367**	**386**
Pensjoner	165	190	207	223	243
Alderspensjoner	105	120	137	154	170
Uførepensjoner	51	59	58	59	63
Andre pensjoner	9	11	12	10	11
Barnetrygd og kontantstøtte	17	16	16	16	16
Sykepenger, fødselspenger mv.	37	44	49	50	51
Attføringsstønader	20	19	5	0	0
Arbeidsavklaringspenger	0	0	28	36	36
Arbeidsløshetsstønader	6	4	12	11	10
Utdanningsstønader	9	9	9	10	11
Sosialhjelp	5	5	5	5	5
Andre stønader	9	11	15	15	15

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

fylte 75 år. Fleksibelt uttak i folketrygden er utformet slik at årlig pensjon vil bli høyere jo senere den tas ut. Alderspensjon kan kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting av pensjon.

Overskuddet i offentlig forvaltning for 2012, målt ved nettofinansinvesteringer, er anslått til 397 milliarder kroner. Overskuddet er høyt både i historisk og internasjonalt perspektiv, og innebærer at staten fortsetter å bygge opp en betydelig finansformue i utlandet, noe som igjen bidrar til at Norge som helhet gjør det samme.

Større ansvar for kommuneforvaltningen

Forvaltnings- og samhandlingsreformen har medført at kommunene og fylkeskommunene har fått et større ansvar for offentlige velferdstjenester i Norge. Gjennom forvaltningsreformen i 2010 ble ansvaret for 17 200 kilometer av riksveinettet og 78 fergesamband overført fra staten til fylkeskommunene. Dette innebar en økt økonomisk belastning for kommuneforvaltningen i form av drift, vedlikehold og investeringer og er kompensert gjennom økte overføringer fra staten.

I 2012 trådte samhandlingsreformen i kraft. Reformen medførte at 5 milliarder kroner i statlige overføringer ble flyttet fra statlige sykehus til kommunene. Kommunene overtar samtidig en del av finansieringsansvaret for sykehusene ved at kommunene betaler direkte en del av kostnadene ved sykehusene. I tillegg overtar kommunene ansvaret for utskrivningsklare pasienter fra første dag. Den nye ordningen gir helseforetakene muligheten til å ilegge kommunene døgnmulkt for pasientene som ikke blir hentet tilbake til hjemkommunen. Dette gjør det mer lønnsomt for kommunene å etablere tilbud til disse pasientene. Ønskede effekter av reformen er mer forebygging og helsefremmende tiltak i kommunene, samt et bedre samarbeid mellom kommuner og sykehus når det gjelder helsetjenester.

På kort sikt vil ikke samhandlingsreformen påvirke tallene i oppstillingen over offentlig forvaltnings inntekter og utgifter da overføringer mellom undersektorene, staten og kommunene, er eliminert. Ser man derimot på kommuneforvaltningen isolert, vil man se en sterk vekst i overføringer både fra og til staten (sykehusene regnes som en del av statsforvaltningen). Dette går fram av tabell 5.3, der overføringene til staten øker med 4 milliarder kroner i 2012. På sikt vil også lønnskostnader, kjøp av varer og tjenester og investeringer øke i den grad kommunene bygger opp et tilbud til de utskrivningsklare pasientene.

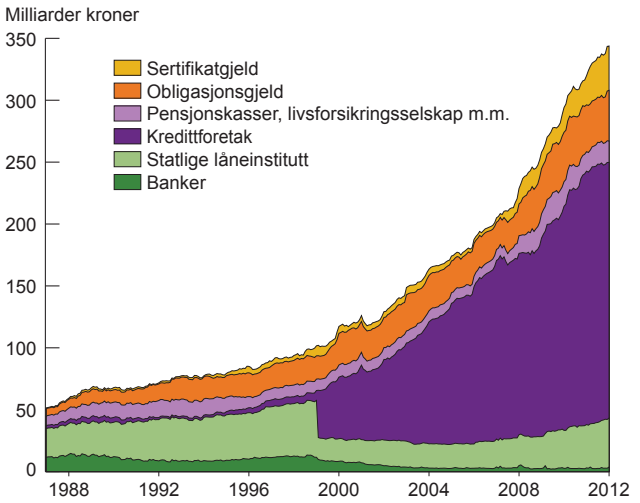
I 2012 økte inntektene i kommuneforvaltningen med knapt 6 prosent, til 410 milliarder kroner. Veksten i utgiftene var noe sterkere og underskuddet økte følgelig, fra 19 til 23 milliarder kroner. De fem siste årene sett under ett har sektoren hatt et underskudd på mer

Tabell 5.3. **Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter (bokførte verdier). Milliarder kroner**

	2006	2008	2010	2011	2012
Inntekter	**272**	**310**	**360**	**388**	**410**
Skatter og avgifter	120	130	146	144	154
Formuesinntekter	13	15	12	19	14
Gebyrinntekter, brukerbetalinger, mv.	34	39	44	47	50
Overføringer	105	126	158	179	193
herav overføringer fra staten	101	122	153	173	187
Utgifter	**271**	**336**	**383**	**407**	**433**
Lønnskostnader	145	172	195	210	227
Kjøp av varer og tjenester	52	62	72	74	77
Produktkjøp og stønader til husholdninger	21	24	30	31	32
Overføringer, renter og subsidier	26	40	39	43	47
herav overføringer til staten	2	2	3	3	7
Bruttoinvestering i ikke-finansiell kapital	28	38	48	48	50
Nettofinansinvesteringer	1	-26	-24	-19	-23

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.1. **Kommuneforvaltningens innenlandske bruttogjeld (K2). Nominelle beløp**[1]



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

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

enn 100 milliarder kroner. Et høyt investeringsnivå over tid har bidratt til dette[1]. Mange år med underskudd har ført med seg en sterkt voksende gjeld. Dette er illustrert ved hjelp av kredittindikatoren K2 i figur 5.1.

Kredittindikatoren K2 viser at kommunene og fylkeskommunene har økt sin gjeld kraftig de siste årene. Ved utgangen av 2005 beløp gjelden seg til 174 milliarder kroner. Dette hadde steget til 344 milliarder i 2012, det vil si om lag en fordobling på sju år. Tallet gir likevel ikke uten videre et riktig bilde av gjeldsbyrden til kommunene og fylkeskommunene. Ikke all gjeld belaster kommunebudsjettene. Store deler av gjelden vil være knyttet til låneformål som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien. Noe videreformidles til privatpersoner og selskaper, for eksempel boliglån fra Husbanken. Andre er forbundet med kompensasjonsordninger for skole og kirker, der staten dekker renteutgiftene. Videre er det slik at en del gjeld knytter seg til tjenester som finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne. Dette gjelder særlig innen vann-, avløps- og renovasjonstjenestene. I tillegg til dette har kommuneforvaltningen bankinnskudd og diverse andre plasseringer, for eksempel knyttet til ubrukte lånemidler, som reduserer rentebelastningen ved at de bidrar med renteinntekter.

I Nasjonalbudsjettet for 2013 anslås det at dersom en tar hensyn til ovennevnte, vil om lag bare en tredel av kommuneforvaltningens bruttogjeld belaste de kommunale budsjettene gjennom renteutgifter. For øvrig gjeld betales renteutgiftene indirekte av andre gjennom at kommunene får renteinntekter, kompensasjon fra staten eller gebyrer fra innbyggerne. Den rentebelastende gjelden tilsvarer om lag 30 prosent av sektorens inntekter ved utgangen av 2011.

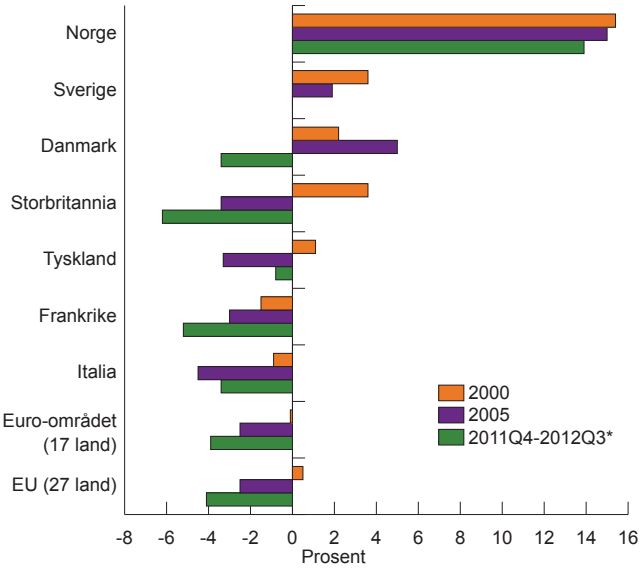
Overskudd og nettofordringer i internasjonal sammenheng

Offentlig forvaltnings overskudd, målt ved nettofinansinvesteringer, og offentlig bruttogjeld er vanlige indikatorer for offentlig budsjettbalanse. «Maastrichtkriteriene» i Stabilitets- og vekstpakten, som medlemslandene i EUs økonomiske og monetære union har forpliktet seg til å overholde, sier at underskuddet ikke bør overstige tre prosent av BNP. Videre bør offentlig bruttogjeld ikke overstige 60 prosent av BNP. I kjølvannet av finanskrisen førte svak vekst både til økte utgifter og sviktende inntekter. Dessuten ble bankvesenet reddet av omfattende redningspakker. Dermed økte statsgjelden kraftig. For å unngå en statsfinansiell krise har mange av landene i ettertid blitt tvunget til å føre en restriktiv finanspolitikk. De siste årene har dessuten en rekke forordninger og direktiv styrket mulighetene for EU sentralt til å sanksjonere mot medlemsland som ikke overholder reglene. Blant disse er «Euro plus pact», som formelt trådde i kraft i mars 2011, samt «Sixpack» av desember 2011. Disse forplikter landene til å innlemme kriteriene i nasjonal lov, samt at det åpnes for virkemidler som automatiske bøter og skjerpet overvåking ved brudd på disse.

Norge er i en svært spesiell posisjon når det gjelder offentlige finanser sammenlignet med resten av Europa. Både det høye overskuddet og den store finansformuen må ses i sammenheng med at en betydelig andel av verdiskapingen i petroleumssektoren tilfaller staten gjennom skatter og direkte eierutbytte. Ved utgangen av 3. kvartal 2012 var offentlig forvaltnings nettofordringer på ca 4 800 milliarder kroner, eller 166 prosent av BNP for de fire foregående kvartalene. Store deler av

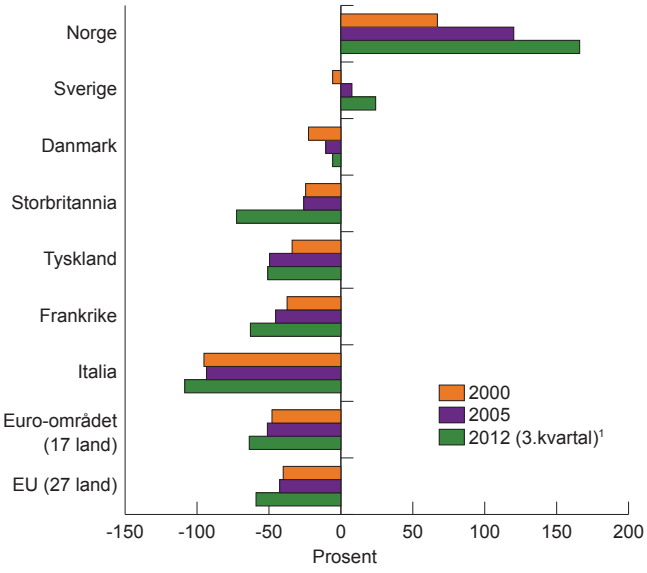
[1] Mer om kommuneforvaltningens finanser: www.ssb.no/offinnut

Figur 5.2 **Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Prosent av BNP**



[1] For Tyskland og Frankrike 2011.
Kilde: Eurostat.

Figur 5.3. **Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP**



[1] For Tyskland og Frankrike 2011.
Kilde: Eurostat.

Tabell 5.4. **Offentlig forvaltnings bruttogjeld. Prosent av BNP**

	2000	2005	2010	2011	2012 (3.kvartal)[1]
Norge	28,5	42,5	43,0	28,7	30,0
Sverige	53,9	50,4	39,5	38,4	37,4
Danmark	52,4	37,8	42,7	46,4	47,5
Storbritannia	41,1	42,2	79,4	85,3	87,8
Tyskland	60,2	68,5	82,5	80,5	81,7
Frankrike	57,5	66,8	82,3	86,0	89,9
Italia	108,6	105,7	119,2	120,7	127,3
Euro-området (17 land)	69,2	70,6	85,4	87,3	90,0
EU (27 land)	61,9	63,1	80,0	82,5	85,1

[1] For Tyskland og Frankrike: årstall 2011
Kilde: Eurostat

offentlig forvaltnings finansformue er plassert i internasjonale markeder gjennom Statens pensjonsfond utland.

Den offentlige bruttogjelden i Norge utgjorde 30 prosent av BNP ved utgangen av 3. kvartal 2012. Statens pensjonsfond utland sin bruk av finansielle instrumenter som inngår på gjeldssiden i statistikken, medfører betydelige svingninger i offentlig bruttogjeld for Norge. Utlån fra staten til statsbankene samt opplåning i kommuneforvaltningen er også med på å trekke bruttogjelden opp.

For EU samlet sett, er hovedbildet et ganske annet enn for Norge. Samlet underskudd for offentlig forvaltning i de 27 EU-landene var i 2009 og 2010 på over 6 prosent av samlet BNP. Underskuddet ble deretter redusert og utgjorde 4,1 prosent av BNP i de tre første kvartalene i 2012. På tross av denne reduksjonen, overholder EU-landene samlet sett fortsatt ikke sine egne retningslinjer for maksimalt underskudd. Samtidig nådde offentlig bruttogjeld sitt hittil høyeste nivå med over 85 prosent av samlet BNP ved utgangen av 3. kvartal 2012.

For de 17 Euro-landene er gjeldsnivået 90 prosent, mens en stor økonomi som Italias ligger i overkant av 127 prosent av landets BNP. Hellas har Europas høyeste nivå for offentlig bruttogjeld med drøyt 150 prosent av BNP ved utgangen av 3. kvartal 2012. På tross av en omfattende restrukturering som reduserte nivået fra 170 prosent til 137 prosent i løpet av 1. kvartal av 2012, har den greske bruttogjelden igjen økt betydelig det siste halvåret.

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

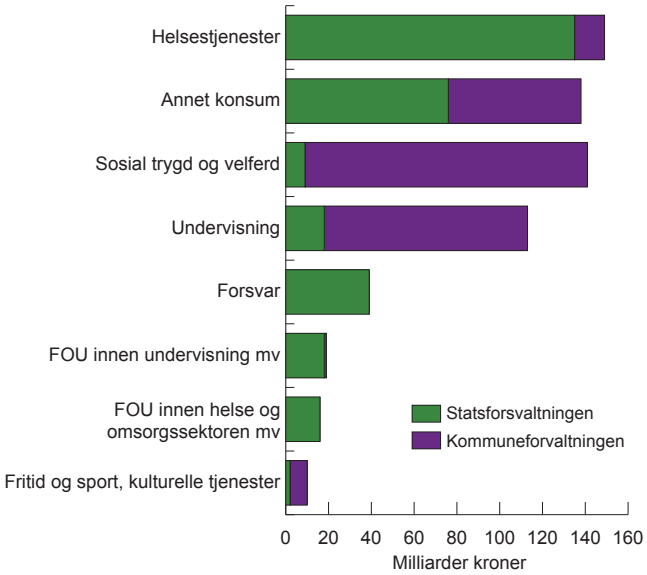
5.2. Offentlig konsum, realinvesteringer og sysselsetting

Det totale konsumet i offentlig forvaltning var på 626 milliarder i 2012, målt i løpende priser. Det er en økning på 6,0 prosent i verdi, og 2,1 prosent i volum fra året før. Sterkest vekst finner vi for kommunale helse- og omsorgstjenester, og annet kollektivt konsum.

Kommunalt og statlig konsum

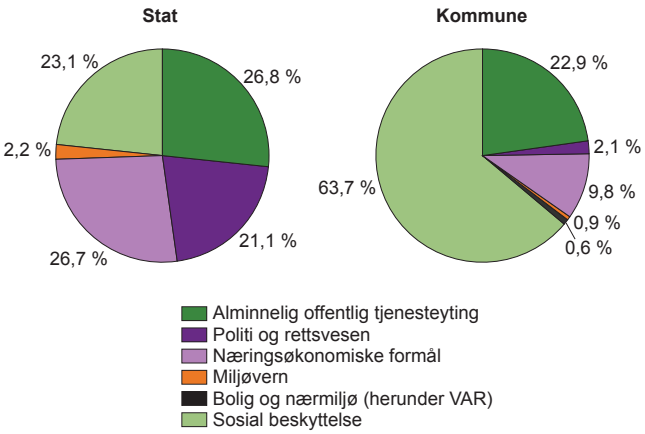
Offentlig konsum fordeler seg nokså likt mellom kommuneforvaltningen og statsforvaltningen, og innen begge områder er det individuelt konsum av helse- og omsorgstjenester som dominerer. Helsetjenester er det i stor grad staten som leverer, og de omfatter blant annet sykehustjenester og legetjenester, mens pleie- og omsorgstjenestene i hovedsak leveres av kommunene. Annet konsum, som blant annet omfatter alminnelig offentlig tjenesteyting, politi og rettsvesen og tjenester tilknyttet næringsøkonomiske formål (se figur 5.5), utgjør over 20 prosent av det offentlige konsumet. I kommunene utgjør undervisning en betydelig andel av konsumet.

Figur 5.4. **Statlig og kommunalt konsum. Løpende priser. Milliarder kroner. 2010**



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.5. **Annet konsum, fordeling på underposter. 2010**



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.5. **Konsum og produksjon i offentlig forvaltning. Løpende priser. Milliarder kroner**

	2007	2010	2011	2012
Offentlig forvaltning				
Lønnskostnader	282,4	347,2	372,7	398,4
+ Kjøp av varer og tjenester	134,0	169,9	174,2	180,8
+ Kapitalslit	41,5	53,2	57,1	60,2
+ Korreksjon for driftsresultat	0,8	-0,1	-0,2	-0,2
= Produksjon i offentlig forvaltning	458,6	570,3	603,8	639,2
- Gebyrinntekter	58,9	69,7	72,0	75,4
+ Produktkjøp til husholdningene	45,7	56,9	58,9	62,0
= Konsum i offentlig forvaltning	445,3	557,5	590,7	625,9
Statsforvaltningen				
Lønnskostnader	126,3	151,8	162,1	171,1
+ Kjøp av varer og tjenester	76,0	96,0	97,5	101,6
+ Kapitalslit	20,5	22,4	23,7	24,9
= Produksjon i statsforvaltningen	222,7	270,2	283,3	297,6
- Gebyrinntekter	21,1	23,0	23,6	24,5
+ Produktkjøp til husholdningene	31,5	37,7	38,1	39,8
= Konsum i statsforvaltningen	233,1	284,9	297,8	312,9
Kommuneforvaltningen				
Lønnskostnader	156,1	195,4	210,6	227,3
+ Kjøp av varer og tjenester	58,0	74,0	76,7	79,2
+ Kapitalslit	21,1	30,8	33,4	35,3
+Korreksjon for driftsresultat	0,8	-0,1	-0,2	-0,2
= Produksjon i kommune-forvaltningen	235,9	300,0	320,5	341,6
- Gebyrinntekter	37,9	46,7	48,4	50,8
+ Produktkjøp til husholdningene	14,2	19,2	20,8	22,2
= Konsum i kommuneforvaltningen	212,3	272,6	292,9	313,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kommunale helse- og omsorgstjenester er det som økte mest fra 2011, med en verdivekst på nærmere 9 prosent. Volumveksten var i overkant av 3 prosent. Antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år har økt de siste årene. De mottar i tillegg flere timer per uke enn mottakere over 67 år[2]. Dette kan bidra til å forklare at veksten i disse tjenestene er noe sterkere enn veksten i andre offentlige tjenester.

Offentlig konsum er summen av egen produksjon i forvaltningen og produktkjøp til husholdningene, fratrukket gebyrer som blant annet omfatter egenandeler og salgsinntekter (se tabell 5.5.). I både stats- og kommuneforvaltningen er det lønnskostnadene som er største komponent. Disse trekker videre produksjonen, og dermed konsumet opp. Lønnskostnadene har vokst sterkere i kommuneforvaltningen enn i statsforvaltningen, som igjen fører til en kraftigere produksjonsvekst her.

Individuelt og kollektivt konsum

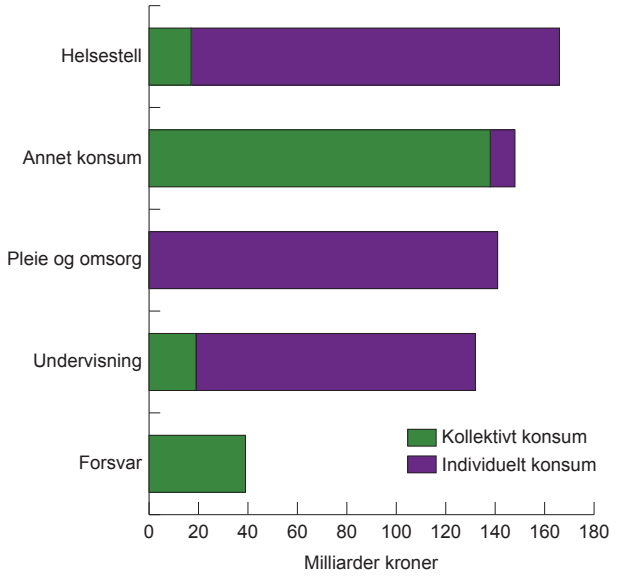
Konsum kan deles opp i individuelt og kollektivt konsum. Det som karakteriserer individuelle goder er at det er ekskluderende og rivaliserende, mens de kollektive godene ikke er det. Det vil si at konsum av individuelle goder kan forebeholdes visse individer, og at et individs konsum reduserer mulighetene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

Av de individuelle tjenestene det offentlige leverer, utgjør helse- og omsorgssektoren om lag 70 prosent. Dette er i hovedsak legemidler, lege- og sykehustjenester, forebyggende helsearbeid, sykehjemstjenester og hjemmesykepleie. Undervisning er også i hovedsak et individuelt gode, og utgjør om lag 27 prosent.

Når vi retter blikket mot de kollektive tjenestene, er bildet annerledes. Her utgjør annet konsum 65 prosent

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

Figur 5.6 **Kollektivt og individuelt offentlig konsum. Milliarder kroner. 2010**



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.6. **Lønnskostnader, timeverk og sysselsatte personer i offentlig forvaltning**

	2007	2010	2011	2012
Offentlig forvaltning				
Lønnskostnader (mill. kroner)	282 380	347 201	372 678	398 407
Utførte timeverk (mill. timeverk)	915	970	988	1 004
Sysselsatte personer (1 000 personer)	734	775	790	803
Statsforvaltningen				
Lønnskostnader (mill. kroner)	126 282	151 844	162 055	171 096
Utførte timeverk (mill. timeverk)	396	410	414	419
Sysselsatte personer (1 000 personer)	270	279	282	285
Kommuneforvaltningen				
Lønnskostnader (mill. kroner)	156 098	195 357	210 623	227 311
Utførte timeverk (mill. timeverk)	519	560	573	585
Sysselsatte personer (1 000 personer)	464	496	508	518

Kilde: Statistisk sentralbyrå

(se figur 5.6). Forsvarstjenester, som i sin helhet er et kollektivt gode, utgjør en relativt stabil andel på om lag 18 prosent. Den gjenstående posten er forskning og utvikling (FoU) innen undervisnings- og helse- og omsorgssektoren som også til sammen utgjør 18 prosent.

Sysselsetting

Antall sysselsatte personer i offentlig forvaltning har økt med 1,7 prosent fra 2011 til 2012. Denne veksten har variert lite fra år til år siden midten av 2000-tallet. Det har vært en noe større vekst i kommuneforvaltningen enn i statsforvaltningen. Kommunale helse- og omsorgstjenester har hatt en relativt stor vekst i sysselsatte de siste årene, noe vi også så i tallene for konsum.

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

Deler vi offentlig ansatte inn i kommune- og statsforvaltningen finner vi at størsteparten, 65 prosent, er ansatt i kommuneforvaltningen. Lønnkostnadene er derimot ikke fordelt med samme forhold. Statlige lønnskostnader utgjør 43 prosent, og de kommunale 57 prosent. Denne asymmetrien henger sammen med forskjeller i lønn/stillingsstruktur og deltidsandel mellom de to sektorene.

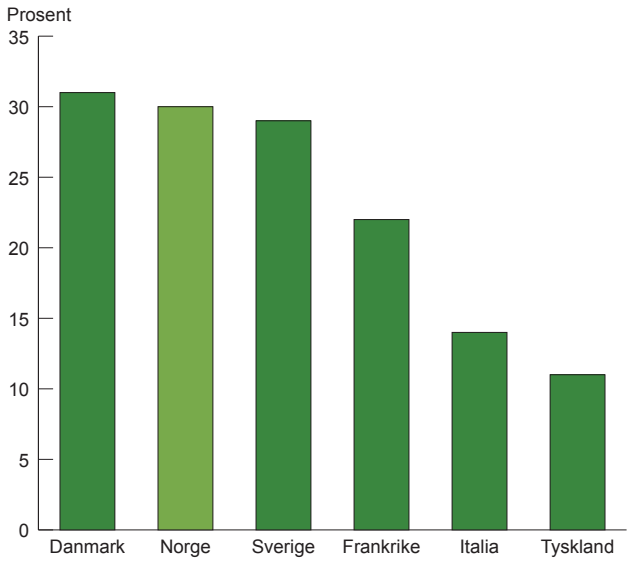
Offentlig sysselsetting i Norge og andre land

29,9 prosent av alle sysselsatte i Norge var sysselsatt i offentlig forvaltning i 2010, som er det mest aktuelle året for sammenligning med andre land. Denne andelen har økt noe de siste fire årene, fra 28,6 prosent i 2008. Norge har, sammen med Danmark, den høyeste andelen av alle landene i Europa. Sverige kommer som nummer tre, med en andel på 29 prosent i 2010. Blant landene i EU med lavest andel sysselsatte i offentlig sektor finner vi Nederland, Italia og Tyskland. Midt i mellom, med andeler på rundt 20 prosent, finner vi blant annet Frankrike.

Realinvesteringer

Samlet sett økte realinvesteringene i offentlig forvaltning i 2012 med i underkant av 5 prosent i verdi, og nærmere 1,5 prosent i volum. Statlig undervisning hadde en volumoppgang på rundt 7 prosent i 2012, mot en nedgang på over 20 prosent i året før. Dette skyldtes at en del undervisningsbygg stod ferdige til skolestart i 2010, mens en del byggeprosjekter, bl.a. ved Universitetet i Oslo, ble påbegynt i 2011. Blant

Figur 5.7. **Andel sysselsatte i offentlig forvaltning av total sysselsetting. 2010**



Kilde: Eurostat/Statistisk sentralbyrå.

sektorene som opplevde en nedgang er Forsvaret, hvor investeringene var over 40 prosent lavere i volum enn året før. Nedgangen skyldtes at den siste av fem nye fregatter ble levert i 1. kvartal 2011.

Ferdigstillelsen av en del store sykehusutbygginger har bidratt til at investeringsnivået har vært noe lavere i helse- og omsorgssektoren etter 2009 enn i perioden før. Enkelte større investeringer, blant annet bygging av nytt sykehus i Østfold, bidro imidlertid til å øke investeringene noe igjen fra 2011. I 2012 var veksten i bruttoinvesteringer i statlige helsetjenester nærmere 20 prosent.

Investeringer i kommunale omsorgstjenester har hatt en relativt høy vekst de siste tiårene. På 90-tallet var det investeringer i sykehjem og helsestasjoner som trakk opp, mens det i det neste tiåret var investeringer i barnehager. Fra 2008 til 2012 har det likevel vært en volumnedgang på rundt 10 prosent for omsorgssektoren samlet sett. Ferdigstillelsen av enkelte sykehjem og helsestasjoner bidro til et noe lavere investeringsnivå i 2008 og 2009, men det er lavere barnehageinvesteringer som i størst grad drar nivået ned. Disse nådde sin topp i perioden 2005 til 2007, og har siden falt noe etter hvert som en nærmer seg full barnehagedekning.

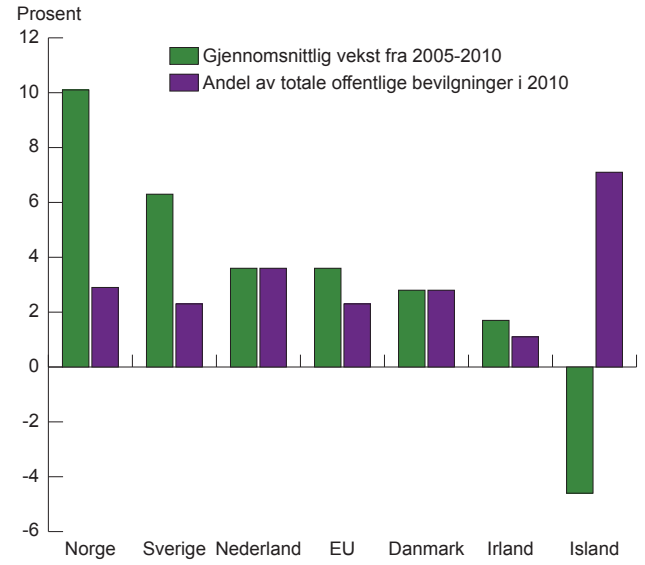
De største realinvesteringene ble i 2012 foretatt i offentlig administrasjon, og utgjorde rundt 26 milliarder kroner i løpende priser både i kommuneforvaltningen og i statsforvaltningen. I kommuneforvaltningen domineres investeringene innen offentlig administrasjon av næringsbygg, anlegg og veier. I 2010 ble ansvaret for en betydelig del av riksveinettet flyttet fra stats- til kommuneforvaltningen. Det medførte en økning i investeringene i offentlig administrasjon i kommuneforvaltningen i 2010, etterfulgt av mer moderat vekst. I statsforvaltningen var det et tilsvarende fall samme år, men det er fortsatt investering i vei som dominerer.

Kulturløftet

Kultursektoren har vært et satsingsområde for den sittende regjeringen. I 2004 ble det lagt frem forslag om «Kulturløftet», hvor et av de viktigste målene var at bevilgningene til kulturformål skulle utgjøre én prosent av statsbudsjettet. I budsjettet for 2013 utgjør de om lag 10 milliarder kroner[3], som nesten tilsvarer det målet som ble satt. Dette betyr at bevilgninger til kulturformål i perioden 2005-2013 har økt med rundt 5 milliarder kroner, eller en dobling på 8 år.

Selv om dette er små tall i forhold til samlede offentlige utgifter, er det interessant å se om satsningen har gitt utslag i størrelsene som beregnes i nasjonalregnskapet. Offentlig konsum til kulturformål har økt relativt kraftig i perioden, mens det har vært en svak nedgang i offentlig produksjon av kulturgoder. Derimot synes offentlig administrasjon og forvaltning av kulturaktiviteter å ha økt. I tillegg er det en økning i overføringer til kulturformål utenfor forvaltningen, som er spredt på mange formål og mottakere. I mars 2013 kommer Kulturdepartementet med Kulturutredning 2014, som skal «…utrede utviklingen i norsk kulturpolitikk etter 2005, og gi en vurdering av de viktigste utfordringene kulturpolitikken står foran i årene som kommer.»[4] Dette kan bidra til å kaste lys over hvordan midlene har blitt benyttet.

Figur 5.8. **Offentlige utgifter til kultur i utvalgte land**



Kilde: Eurostat.

De totale offentlige utgiftene til kulturformål har siden 2005 vokst klart sterkere i Norge enn i de fleste andre land. Gjennomsnittlig vekst målt i løpende kroner fra 2005 til 2010 var 10 prosent her i landet, mens den til sammenligning var rundt 3 prosent i Danmark, og har falt med 5 prosent på Island. Sistnevnte kan henge sammen med effekten av finanskrisen, som rammet Island hardere enn de øvrige nordiske landene. Målt som andel av totale offentlige utgifter utgjør imidlertid bevilgninger til kultur en lavere andel i Norge enn tilsvarende andel på Island, hvor den var 7 prosent i 2010.

Utdanning

Den gjennomsnittlige årlige veksten i Norges offentlige utgifter til utdanning var målt i løpende kroner 6 prosent fra 2005 til 2010. Her overgås den norske veksten kun av Sveits og Luxembourg, samt enkelte nye EU-land som hadde et lavere nivå på utgiftene, men som har hatt sterk vekst de siste fem årene. Som andel av totale offentlige utgifter er det relativt store forskjeller innad i Europa. Hellas ligger på bunn med en andel på 8 prosent, Sveits er på topp med 18 prosent, mens

[3] Referanse: Kulturdepartementet, pressemelding 8.10.12: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/pressesenter/pressemeldinger/2012/det-beste-kulturbudsjettet-nokosinne-kul.html?id=701357

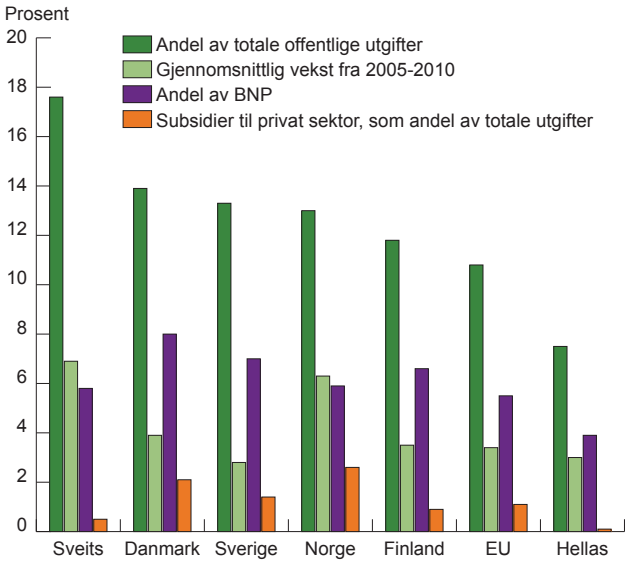
[4] Referanse: Kulturdepartementet: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dep/styrer-rad-og-utvalg/kulturpolitisk-utredningsutvalg.html?id=636211

i Norge er andelen utgifter til utdanning 13 prosent. Forskjellene kan ha sammenheng med både ulik finansieringsstruktur i utdanningssystemet i de ulike landene og med ulik utvikling i befolkningens aldersstruktur.

I Norge utgjør subsidier til privat undervisning 2,6 prosent av totale offentlige utgifter. Dette er relativt høyt i europeisk sammenheng; bare Storbritannia har en høyere andel med 3,1 prosent. I Norge er imidlertid størsteparten av dette tilskudd til private barnehager. I tillegg har Norge også relativt lave egenandeler når det gjelder privat undervisning.

Offentlige utgifter til utdanning som andel av BNP gir et noe annet bilde. I sammenligningene til Eurostat ligger Norge her på linje med gjennomsnittet for Europa, som er 5,5 prosent, og under de nordiske landene. I sammenligninger av ulike lands BNP-andeler må tallene for Norge tolkes i lys av petroleumssektorens og oljeprisens betydning for norsk BNP. I tillegg spares mye av petroleumsinntektene. Andeler av Fastlands-Norges BNP er ofte mer sammenlignbare med andre lands BNP-andeler, og denne var 7,5 prosent i 2010.

Figur 5.9 **Offentlige utgifter til utdanning i utvalgte land. 2010**



Kilde: Eurostat.