

5. Offentlig forvaltning

Dette kapitlet gir oversikt over inntekter, utgifter, fordringer og gjeld, samt konsum, sysselsetting og investeringer i offentlig forvaltning. Offentlig forvaltnings utgifter økte nominelt med 6,5 prosent fra 2013 til 2014, mens de samlede inntektene økte 5,4 prosent. Antall sysselsatte personer i offentlig forvaltning var 1,3 prosent høyere i 2014 enn i året før, mens bruttoinvesteringer i fast kapital økte i volum med 8,5 prosent.

5.1 Offentlig forvaltnings inntekter, utgifter og finansiell stilling

Petroleumsinntekter og uttak fra pensjonsfondet

Offentlig forvaltnings samlede inntekter anslås til 1 704 milliarder kroner i 2014, om lag 25 milliarder høyere enn året før. Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten anslås å utgjøre knapt 300 milliarder kroner i 2014¹. Dette er 50 milliarder lavere enn året før. Statens petroleumsinntekter består av alle skatter og avgifter fra virksomheter engasjert i utvinning av petroleum og eierinntekter fra Statoil og SDØE (Statens direkte eierandeler i petroleumsvirksomheten). Inntektene, som blant annet avhenger av produksjonsvolum i sektoren

og markedsprisene på olje og gass, har historisk sett variert betydelig fra år til år, slik figuren i boks 5.2 viser.

For å frikople offentlig ressursbruk på kort sikt fra de svingende petroleumsinntektene har Stortinget bestemt at den såkalte handlingsregelen skal være en rettesnor for den norske budsjettpolitikken. Statens petroleumsinntekter overføres i sin helhet til Statens pensjonsfond utland (SPU). Rammer for bruken av penger fra fondet bestemmes så av handlingsregelen. Denne regelen er en plan for jevn og gradvis økning i bruken av oljeinntekter, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av SPU, anslått til 4 prosent av fondskapitalen. Ved store endringer i SPU må endringer i «oljepengebruken» foretas over flere år. I prinsippet

Tabell 5.1. Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. Milliarder kroner

	2008	2010	2012	2013	2014
Inntekter	1 520	1 433	1 665	1 679	1 704
Skatter og avgifter	855	844	954	951	922
fra petroleumsvirksomhet	253	179	235	202	153
utenom petroleumsvirksomhet	602	665	719	749	770
Trygde- og pensjonspremier	225	243	277	292	312
Formuesinntekter	370	266	346	345	373
fra petroleumsvirksomhet	170	113	162	146	144
utenom petroleumsvirksomhet	200	153	183	199	229
Gebyrinntekter, brukerbetaling, mv.	63	71	79	82	86
Løpende overføringer	7	9	9	9	10
Utgifter	1 033	1 148	1 254	1 332	1 419
Lønnskostnader	302	340	385	407	427
Kjøp av varer og tjenester	132	151	160	170	180
Produktkjøp til husholdninger	48	56	61	63	67
Formuesutgifter	54	32	27	26	25
Stønader til husholdninger	299	346	387	404	430
Subsidier	45	52	56	58	60
Løpende overføringer, inkl. kapitaloverføringer	57	66	68	75	87
til ideelle organisasjoner og andre	32	35	38	42	50
til utlandet	25	31	29	33	36
Bruttoinvestering i ikke-finansiell kapital	98	105	112	129	143
Nettofinansinvesteringer	487	285	411	348	285
Nto.fin.inv. i statsforvaltningen	514	308	428	371	311
Nto.fin.inv. i kommuneforvaltningen	-27	-22	-17	-24	-25
<i>Memo: Inntekter fra petroleumsvirksomhet</i>	422	292	397	348	297

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

¹ Basert på anslag på utlignede skatter fra petroleumssektoren.

Tabell 5.2 Skatter og avgifter i offentlig forvaltning. Milliarder kroner

	2008	2010	2012	2013	2014
Skatter unntatt ved utvinning av petroleum	319	358	388	401	412
Ordinær skatt på inntekt	274	312	337	348	359
Toppskatt og grunnrenteskatt mv.	24	25	26	28	28
Skatt på formue	11	13	14	14	14
Skatt på aksjeutbytte til utenlandske aksjonærer	3	2	3	3	4
Årsavgift på motorvogner betalt av husholdninger	7	7	8	8	8
Avgifter unntatt ved utvinning av petroleum	282	304	330	345	355
Merverdiavgift	185	201	223	235	244
Toll og eksportavgifter	2	3	3	3	3
Motorvognavgifter mv.	38	40	41	41	39
Miljø- og energiavgifter	20	20	18	20	21
Avgifter på alkohol, tobakk, legemidler og lotterier	24	26	27	26	28
Eiendomsskatt	6	7	8	9	9
Andre avgifter	6	7	8	11	10
Kapitalskatter	2	2	2	2	2
Avgift på arv og gaver	2	2	2	2	2
Trygde- og pensjonspremier	225	243	277	292	312
Medlemspremier til folketrygden	85	92	106	111	123
Medlemspremier til andre trygdeordninger	4	4	4	4	4
Arbeidsgiveravgift til folketrygden	124	132	150	158	165
Arbeidsgiverpremier til andre trygdeordninger	13	16	18	19	20
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	253	179	235	202	153
Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	247	175	231	197	147
Avgifter på utvinning av petroleum	6	4	4	5	6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 5.1 Sektoravgrensning av offentlig forvaltning

Retningslinjene for nasjonalregnskap og statistikk om offentlige finanser tilsier at alle virksomheter som er kontrollert av staten eller kommunene/fylkeskommunene, og som finansieres av skatter, skal inkluderes i offentlig forvaltning. SSB har i forbindelse med hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet vurdert en rekke virksomheter som tidligere var klassifisert utenfor forvaltningen opp mot disse kriteriene.

Resultatet av vurderingen er at om lag 100 kulturinstitusjoner er flyttet inn i forvaltningen. Dette dreier seg både om teatre, museer og orkestre som tidligere var klassifisert i foretakssektoren eller i sektoren for ideelle organisasjoner.

I tillegg til kulturinstitusjoner er enkelte andre enheter flyttet fra foretakssektoren inn i statsforvaltningen. For kommuneforvaltningens del er også en rekke mindre enheter som driver næringsrettet virksomhet, men som fortsatt er en del av kommunen eller fylkeskommunen i juridisk forstand, flyttet fra foretakssektoren til forvaltningen. Dette dreier seg stort sett om kommunale havner og kinoer.

kan man si at det bare er 4 prosent av endringer i SPU som skal slå ut i endret «oljepengebruk», slik det måles i budsjettokumentene (strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd). Det vil skjerme «oljepengebruken» fra kortsiktige svingninger i oljeprisen og endringer i avkastningen av SPU.

Retningslinjene for uttak fra fondet understreker at hensynet til en stabil økonomisk utvikling skal tillegges betydelig vekt i utformingen av budsjettpolitikken. Andre land har også retningslinjer for statens budsjettpolitikk. Dette kan for eksempel være grenser for hvor stort budsjettunderskuddet kan være, grenser for størrelsen på offentlig gjeld eller skattenivå eller grenser for vekst i offentlige utgifter. Den norske handlingsregelen er tilpasset Norges særtrekk, med store, men tidsavgrensede innbetalinger til staten fra petroleumsvirksomheten².

Av de samlede offentlige inntektene i 2014 utgjorde skatt på inntekt og formue fra lønnstakere og næringslivet utenom petroleumsvirksomhet om lag 24 prosent eller 412 milliarder kroner. Av dette igjen utgjorde formueskatten 14 milliarder. Formuesskatten er trappet ned i 2014 gjennom reduksjon av skattesatsen og økning av bunnfradraget.

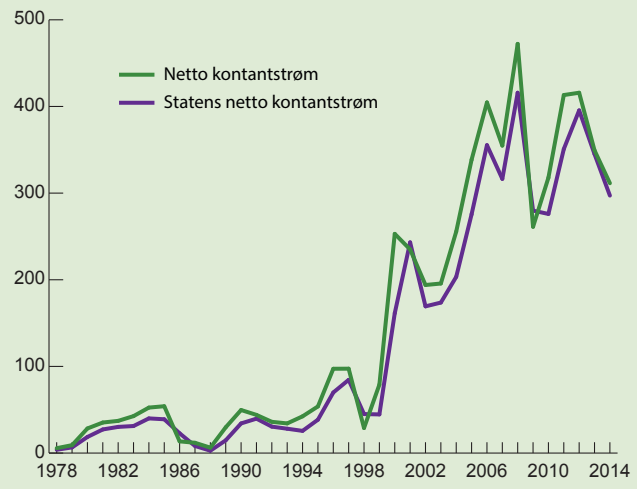
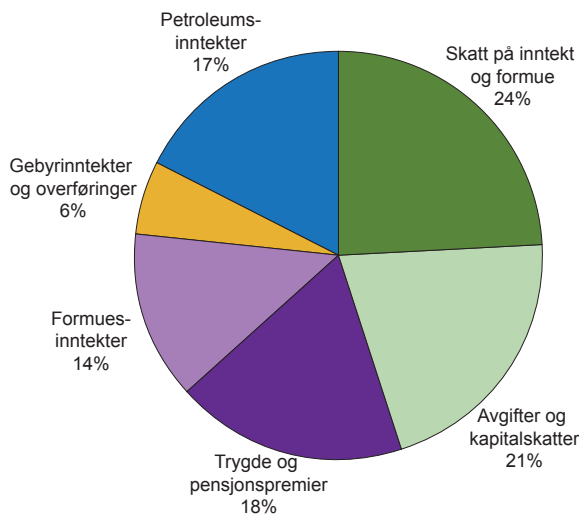
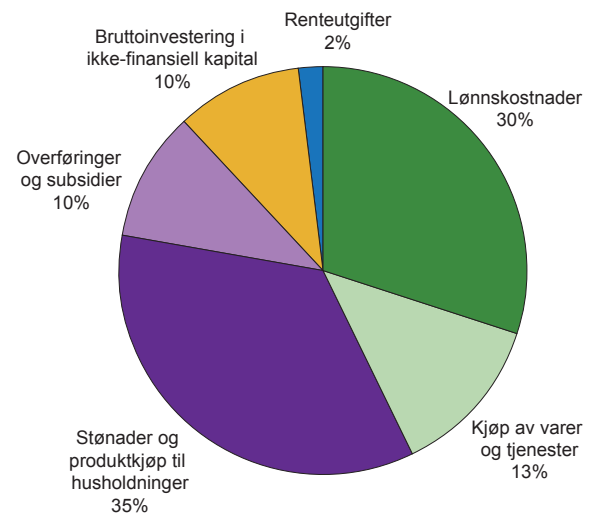
Andelen av inntektene som kommer fra avgifter i 2013 var noe lavere enn skattene – litt over 20 prosent. Her finner vi poster som merverdiavgift, motorvognavgifter og avgifter på alkohol og tobakk. Trygde- og pensjonspremier fra lønnstakere og arbeidsgivere utgjorde 18 prosent av inntektene. Avgift på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

² Kilde: https://www.regjeringen.no/nb/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_ekonomi/bruk-av-oljepenger/id449281/

Boks 5.2 **Netto kontantstrøm fra olje- og gassutvinning**

Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, definert som bruttoprodukt minus lønnskostnader og løpende investeringer, sank med 38 milliarder kroner til 311 milliarder kroner fra 2013 til 2014. Nedgangen i kontantstrømmen på 10 prosent skyldes blant annet en nedgang i den nominelle prisen på råolje målt i norske kroner på 3 prosent fra året før. Prisen på gass følger i store trekk oljeprisutviklingen, men med noe forsinkelse. Prisfallet ble motvirket av at samlet produksjonen av olje og gass steg med 1 prosent. Netto kontantstrøm ble i tillegg negativt påvirket av at investeringene økte med 7 milliarder kroner. Lønnskostnadene, som tilsvarer 14 prosent av netto kontantstrøm, økte med 1 milliard kroner.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2014 ble av Finansdepartementet i september anslått til 297 milliarder kroner, en reduksjon på 48 milliarder kroner fra 2013. Nedgangen skyldes både lavere skatteinntekter og reduksjon av inntektene og økning i utgiftene fra statens direkte eiendeler i petroleumsvirksomheten.

Figur 1. **Kontantstrøm fra utvinning av olje og gass. Nominelle milliarder kroner**Figur 5.1. **Offentlig forvaltnings inntekter etter art. Prosent av totale inntekter**Figur 5.2 **Offentlig forvaltnings utgifter etter art. Prosent av totale utgifter**

I motsetning til skattene og avgiftene nevnt ovenfor, kan petroleumssinntektene variere en del fra år til år. I 2014 utgjorde de om lag 17 prosent av offentlige inntekter. Denne andelen har sunket etter 2012, da disse skattene utgjorde 24 prosent av inntektene.

Økte investeringer

Offentlig forvaltnings utgifter er beregnet til 1 419 milliarder kroner i 2014, drøyt 6 prosent opp fra 2013. Mer enn 40 prosent av de offentlige utgiftene består av lønnskostnader og kjøp av varer og tjenester som inngår i offentlig tjenesteproduksjon, mens en tredjedel er pensjoner og andre stønader til husholdningene, blant annet gjennom folketrygden. Lønnskostnader og kjøp av varer og tjenester vokste med omtrent 5 prosent i 2014, mens stønadene økte med 6 prosent.

Av de store utgiftspostene var det investeringer i ikke-finansiell kapital som vokste sterkest i 2014 – fra 129 milliarder kroner i 2013 til 143 milliarder i 2014. Det er særlig i sykehus- og samferdselssektoren vi finner utgiftsøkningen. I sykehussektoren er byggingen av nytt Østfoldsykehus blant årsakene til veksten. I samferdselssektoren vokste investeringsutgiftene både i Statens vegvesen og Jernbaneverket.

Forsvarets anskaffelse av nye kampfly vil være en betydelig utgiftspost for staten de nærmeste årene. Frem til 2025 skal Norge anskaffe inntil 52 kampfly med våpen og utstyr til en verdi av mer enn 65 milliarder kroner. De første flyene leveres innen utgangen av 2015. Etter retningslinjene for nasjonalregnskap skal investeringer i realkapital utgiftføres når eiendomsretten overføres til ny eier. I praksis vil dette ofte være på

Tabell 5.3 Offentlig forvaltnings stønader til husholdninger. Milliarder kroner

	2008	2010	2012	2013	2014
Stønader i alt	299	346	387	404	430
Pensjoner	188	204	240	256	274
Alderspensjoner	118	135	166	181	197
Uførepensjoner	63	62	67	68	71
Andre pensjoner	7	7	7	7	7
Arbeidsrelaterede stønader	68	95	99	101	105
Forsørgerstønader	20	20	20	20	20
Utdanningsstønader	9	9	11	8	11
Sosiale stønader	11	15	15	16	16
Andre stønader	2	3	3	3	4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

leveringstidspunktet. Før levering skjer vil betalingene ikke føres som en utgift, men klassifiseres som forskuddsbetalinger i finansregnskapet.

Overskudd i staten, underskudd i kommunene

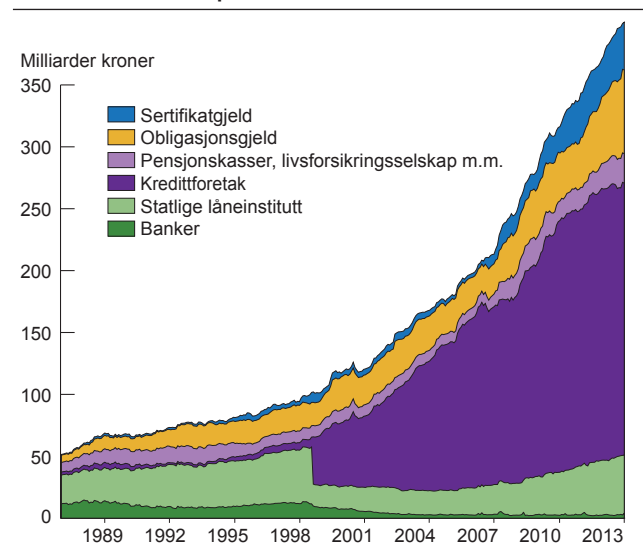
Offentlig forvaltnings samlede overskudd for 2014 er anslått til 285 milliarder kroner. Dette er mer enn 60 milliarder lavere enn året før, og nedgangen skyldes i stor grad lavere inntekter fra petroleumsvirksomheten. Petroleumsinntektene tilfaller i sin helhet staten, og det er derfor statsforvaltningen som bidrar til det høye overskuddet. Statens overskudd er anslått til 311 milliarder kroner i 2014. Overskuddet er høyt, særlig i internasjonalt perspektiv, og gjør den norske staten i stand til å bygge opp en betydelig finansformue.

I kommuneforvaltningen økte utgiftene noe sterkere enn inntektene i 2014, sammenlignet med 2013. Underskuddet er anslått til 25 milliarder kroner, målt i bokførte verdier. Underskuddet er dermed høyere enn de foregående årene. Dette skyldes blant annet at kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter ble noe lavere enn forventet. Perioden etter 2006 har vært preget av vedvarende underskudd i kommuneforvaltningen – til sammen om lag 150 milliarder perioden sett under ett. Et høyt investeringsnivå over tid har bidratt til dette, og har ført med seg en sterkt voksende gjeld. Figur 5.3 viser at kommunegjelden, målt ved kredittindikatoren K2, har vokst til 400 milliarder kroner ved utgangen av 2014

Tall fra KOSTRA viser at kommunegjelden (fratrukket utlån og ubrukte lånemidler) per innbygger er noe høyere i mindre kommuner enn i de større. I gruppen av kommuner med færre enn 3 000 innbyggere utgjorde gjelden drøyt 61 000 kroner per innbygger ved utgangen av 2013. Blant kommuner med mer enn 50 000 innbyggere var gjelden om lag 46 000 kroner per innbygger. Målt i prosent av inntektene var det imidlertid middels store kommuner, det vil si de med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere, som hadde høyest gjeld. I denne gruppen utgjorde gjelden cirka 79 prosent av inntektene.

Tallene i figuren og tabellen over gir likevel ikke uten videre et riktig bilde av gjeldsbyrden til kommunene

Figur 5.3 Kommuneforvaltningens innenlandske bruttogjeld (K2). Nominelle beløp



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

Tabell 5.4 Indikatorer for kommunegjeld¹ etter kommunestørrelse. 1000 kroner og prosent. 2013

Antall innbyggere	Langsiktig gjeld per innbygger	Langsiktig gjeld i pst. av inntekt	Antall kommuner
Under 3 000	61 336	60,5	154
3 000 - 5 000	60 200	68,5	68
5 000 - 10 000	56 257	73,7	84
10 000 - 20 000	54 870	78,9	58
20 000 - 50 000	50 683	76,0	40
Over 50 000	46 347	66,4	14
Alle kommuner	51 421	71,0	418

¹ Gjeld er her definert som total langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser fratrukket utlån og ubrukte lånemidler

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

og fylkeskommunene. Ikke all gjeld belaster kommunebudsjettene. Store deler av gjelden vil være knyttet til låneformål som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien. Noe viderefremmes 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 av 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 2015 anslås det at dersom en tar hensyn til ovennevnte, vil om lag 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 rentebærende gjelden tilsvarte knapt 30 prosent av sektorens inntekter ved utgangen av 2013.

Tabell 5.5 **Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter (bokførte verdier). Milliarder kroner**

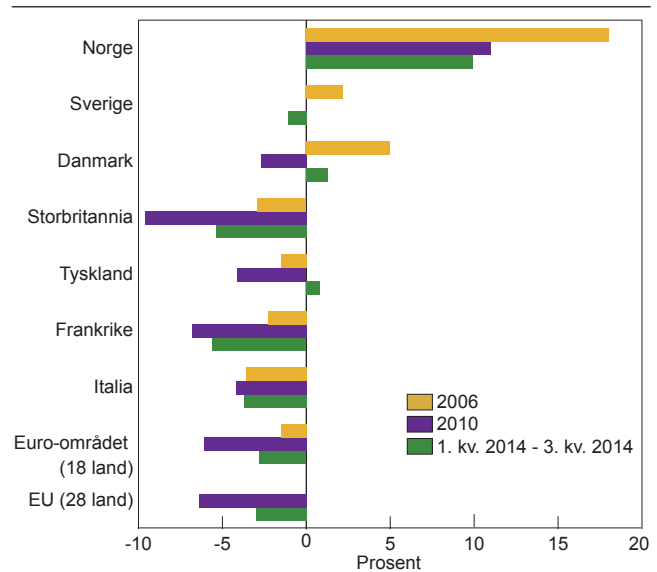
	2008	2010	2012	2013	2014
Inntekter	314,4	367,1	416,7	439,6	460,2
Skatter og avgifter	130,0	145,9	153,7	162,8	166,6
Formuesinntekter	15,1	14,1	17,5	17,3	18,2
Gebyrinntekter, brukerbetaling, mv.	41,9	47,9	53,7	56,1	58,8
Overføringer	127,4	159,2	191,9	203,4	216,6
herav overføringer fra staten	123,4	154,3	187,2	197,8	210,8
Utgifter	336,3	387,6	432,4	461,1	485,2
Lønnskostnader	173,7	196,9	223,6	237,4	248,5
Kjøp av varer og tjenester	63,3	73,7	78,0	83,0	87,5
Produktkjøp og stønader til husholdninger	24,6	30,2	33,5	35,5	37,5
Overføringer, renter og subsidier	35,7	38,4	48,9	51,1	53,0
herav overføringer til staten	2,4	2,7	8,5	8,8	9,2
Bruttoinvestering i ikke-finansiell kapital	39,1	48,3	48,5	54,0	58,7
Nettofinansinvesteringer	-21,9	-20,5	-15,6	-21,5	-25,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

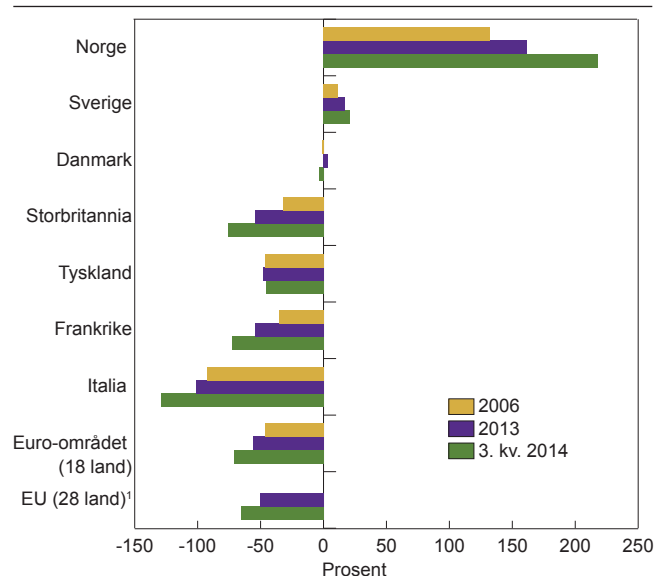
Riksrevisjonen publiserte i februar 2015 resultatene av en undersøkelse om kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Hovedfunnene i rapporten er at hver sjette kommune hadde en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom i 2013. Det pekes videre på at det er risiko for at antallet kommuner med lite bærekraftig gjeldsbelastning vil øke framover. Blant årsakene til denne utviklingen trekkes det fram at kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen i de sentrale styringsdokumentene, samt at fylkesmannens veiledning og kontroll i begrenset grad bidrar til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig. Det trekkes også fram at Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk i liten grad er innrettet mot å følge opp kommuner som kan utvikle en lite bærekraftig gjeldsbelastning.

Overskudd og nettofordringer i internasjonal sammenheng

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

Figur 5.4. **Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Prosent av BNP**

Kilde: Eurostat og Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.5. **Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP**

Kilde: Eurostat og Statistisk sentralbyrå.

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 selvsagt ses i sammenheng med at en betydelig andel av verdiskapningen i petroleumssektoren tilfaller staten gjennom skatter og direkte eierutbytte. Ved utgangen av tredje kvartal 2014 var offentlig forvaltnings nettofordringer på 6 872 milliarder kroner, eller 218 prosent av BNP. Dette betyr at nettofordringene har økt med i underkant av 1 000 milliarder kroner fra utgangen av 3. kvartal 2013. Bakgrunnen for oppgangen er en økning i beholdningen til SPU. I de tre første kvartalene av 2014 har SPU hatt høy avkastning på aksjer og andeler, og valutakursendringer har også bidratt til økningen i fondets verdi.

Tabell 5.6. Offentlig forvaltnings bruttogjeld. Prosent av BNP

	2006	2008	2010	2013	3. kvartal 2014
Norge	52,0	46,8	41,7	29,3	25,8
Sverige	43,2	36,8	36,7	38,5	39,0
Danmark	31,5	33,4	42,9	45,0	47,0
Storbritannia	42,5	51,8	76,4	87,3	87,9
Tyskland	66,3	64,9	80,3	76,9	74,8
Frankrike	64,2	67,8	81,5	92,2	95,3
Italia	102,5	102,3	115,3	127,9	131,8
Euro-området (18 land)	67,4	68,7	83,7	90,9	92,1
EU (28 land)	60,4	60,9	78,2	85,4	86,6

Kilde: Eurostat og Statistisk sentralbyrå.

Selv om offentlig forvaltning i Norge er i netto fordringsposisjon, har sektoren en betydelig gjeld. Det er flere grunner til at det er slik. Det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet blir finansiert ved overføring fra SPU. Statens finansieringsbehov, blant annet avdrag på statens gjeld, netto utlån og kapitalinnskudd til statsbankene blir dekket ved nye låneopptak eller ved trekk på statens kontantbeholdning. Dette innebærer at staten låner samtidig som den går med overskudd og plasserer petroleumsinntektene i SPU.³

I tillegg til statsgjelden inngår gjenkjøpsavtalene i SPU på gjeldssiden i statistikken. Omfanget av slike gjenkjøpsavtaler varierer fra år til år, noe som kan medføre betydelige svingninger i offentlig bruttogjeld for Norge. Opplåning i kommuneforvaltningen er også med på å trekke bruttogjelden opp. Offentlig bruttogjeld i Norge utgjorde omtrent 25 prosent av BNP ved utgangen av tredje kvartal 2014. Dette er noe lavere enn de øvrige nordiske landene.

For EU samlet sett, er hovedbildet et ganske annet enn for Norge. Samlet underskudd for offentlig forvaltning i de 28 EU-landene var i 2010 på over 6 prosent av samlet BNP. Underskuddet har blitt noe redusert i løpet av de siste årene og utgjorde knapt 3 prosent av BNP ved utgangen av 2013. Samtidig holdt offentlig bruttogjeld sitt høye nivå på nærmere 87 prosent av samlet BNP ved utgangen av tredje kvartal 2014. For de 18 Euro-landene er gjeldsnivået på 92 prosent, mens en stor økonomi som Italia har en gjeld på mer enn 132 prosent av BNP. Hellas har Europas høyeste nivå for offentlig bruttogjeld – drøyt 175 prosent av BNP ved utgangen av tredje kvartal 2014, på tross av en omfattende restrukturering som reduserte gjelden noe fra 2011 til 2012.

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

5.2. Offentlig konsum, realinvesteringer og sysselsetting

Offentlig konsumvekst i 2014

Volumet av det totale konsumet i offentlig forvaltning var 2,5 prosent høyere i 2014 sammenlignet med året før. Veksten var høyere i staten enn i kommunene med henholdsvis 2,9 og 2,1 prosent. I kommunesektoren var det helsetjenester, sosial trygd og velferd som hadde den sterkeste veksten. Antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år har økt de siste årene. De mottar i tillegg flere timer per uke enn mottakere over 67 år⁴. Dette kan bidra til å forklare at veksten i disse tjenestene er noe sterkere enn veksten i andre offentlige tjenester. I staten vokste utgiftene knyttet alminnelig offentlig tjenesteyting, politi og rettsvesen og næringsøkonomiske formål sterkest. Deretter kommer utgifter til helsetjenester som også økte sterkt i 2014.

Målt i løpende priser økte det offentlige konsumet med 5,4 prosent til 688 milliarder kroner i 2014 og utgjorde snaut 22 prosent av BNP.

Offentlig konsum er summen av egen produksjon i forvaltningen og kjøp av varer og tjenester fra andre produsenter til disposisjon for husholdningene (produktkjøp), fratrukket gebyrer og egne investeringsarbeider (se tabell 5.7). Forvaltningens egen produksjon måles ved å summere produksjonskostnadene. I både stats- og kommuneforvaltningen er det lønnskostnadene som er den største kostnadskomponenten. Lønnskostnadene hadde en sterkere vekst i statsforvaltningen enn i kommuneforvaltningen i 2014 sammenlignet med 2013, noe som igjen førte til større produksjonsvekst her.

Kommunalt og statlig konsum

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

I både staten og kommunene er det konsum av helse- og omsorgstjenester som dominerer. Helsetjenester er det i stor grad staten som leverer, og de omfatter blant annet sykehustjenester og legetjenester. Over 40 prosent av konsumet i staten er innenfor konsumgruppen helsetjenester. Dersom vi inkluderer sosiale omsorgstjenester levert av staten i disse beregningene ser vi at omtrent halvparten av konsumutgiftene i staten er helserelevante. De sosiale omsorgstjenestene leveres

³ Kilde: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/norsk_ekonomi/statsgjelden.html?id=443404

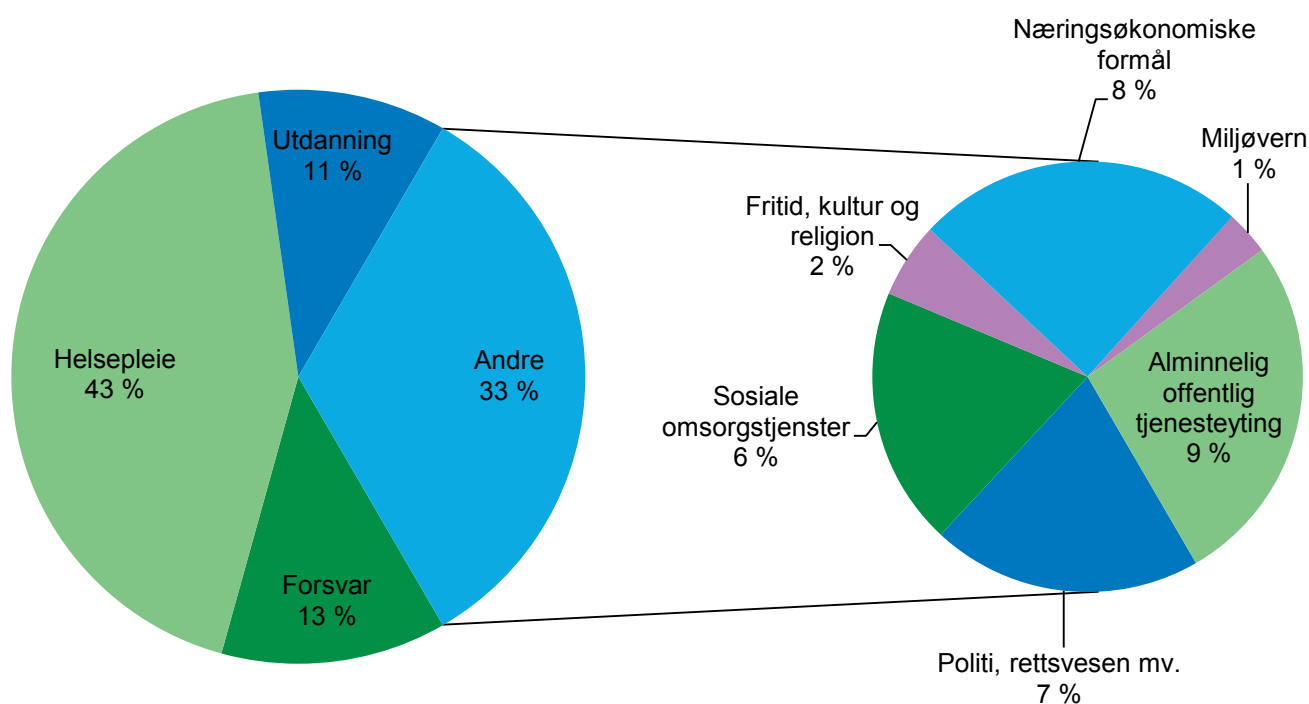
⁴ Kilde: Gabrielsen, Bjørn, Otnes, Berit og Sundby, Brith (2012): *Pleie- og omsorgstjenesten 2011. Statistikk om tjenester og tjenestemottakere*, Rapport 43/2012, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.7. Konsum og produksjon i offentlig forvaltning, løpende priser. Milliarder kroner

	2008	2012	2013	2014
Offentlig forvaltning				
Lønnskostnader	309,9	395,5	417,9	439,3
+Produktinnsats	141,3	172,8	183,5	194,0
+ Kapitalslit og netto produksjonsskatter	64,2	87,5	92,3	96,2
=Produksjon i offentlig forvaltning	515,4	655,8	693,8	729,5
- Gebyrinntekter og egne investeringsarbeider	79,4	97,9	103,2	108,3
+ Produktkjøp til husholdningene	49,0	61,0	62,8	67,3
=Konsum i offentlig forvaltning	485,0	618,9	653,5	688,5
Statsforvaltningen				
Lønnskostnader	136,1	171,8	180,4	190,6
+Produktinnsats	76,4	92,1	97,3	103,2
+ Kapitalslit og netto produksjonsskatter	40,6	50,5	53,7	56,4
= Produksjon i statsforvaltningen	253,1	314,4	331,4	350,2
- Gebyrinntekter og egne investeringsarbeider	36,6	42,9	44,4	46,8
+ Produktkjøp til husholdningene	33,5	38,8	39,4	42,5
=Konsum i statsforvaltningen	250,1	310,3	326,3	345,9
Kommuneforvaltningen				
Lønnskostnader	173,8	223,8	237,5	248,7
+Produktinnsats	64,9	80,7	86,2	90,8
+ Kapitalslit og netto produksjonsskatter	23,6	36,9	38,7	39,8
= Produksjon i kommuneforvaltningen	262,2	341,4	362,4	379,3
- Gebyrinntekter og egne investeringsarbeider	42,8	55,0	58,7	61,6
+ Produktkjøp til husholdningene	15,4	22,2	23,4	24,8
=Konsum i kommuneforvaltningen	234,9	308,6	327,1	342,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 5.6. Konsum i statsforvaltningen etter formål. Prosent. 2012

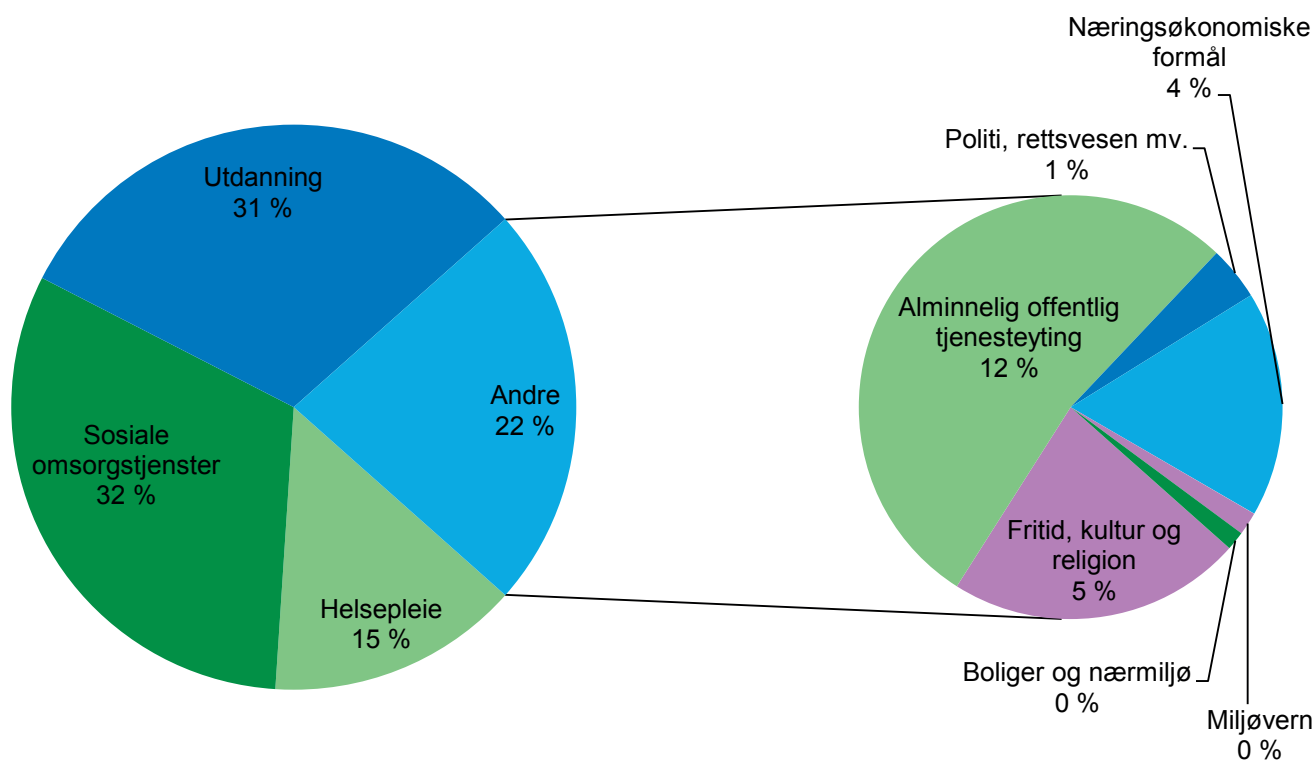


Kilde: Statistisk sentralbyrå.

i hovedsak av kommunene. Disse tjenestene utgjør 32 prosent av konsumet i kommunene. På samme måte som for staten utgjør helserelaterte konsumutgifter i underkant av halvparten av totale konsumutgifter i

kommunene. Annet konsum, som blant annet omfatter alminnelig offentlig tjenesteyting, politi og rettsvesen og tjenester tilknyttet vei og jernbane, utgjør nesten en fjerdedel av det totale offentlige konsumet.

Figur 5.7 Konsum i kommuneforvaltningen etter formål. Prosent. 2012



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Statsforvaltningen bruker relativt mindre på forsvar og næringsøkonomiske formål enn før og stadig mer på helsetjenester, sosial omsorg og miljøvern. Konsumet i forsvaret har stabilisert seg på 13 prosent av totalt statlig konsum de senere år.

I kommuneforvaltningen brukes relativt mer på alminnelig offentlig tjenesteyting, sosiale omsorgstjenester og boliger og nærmiljø enn tidligere. Utdanning har derimot utgjort en stabil andel siden 1990 og er på i underkant av en tredel av totalen. Det må samtidig nevnes to store reformer som påvirker størrelsene for henholdsvis helse og næringsøkonomiske formål. Den første var sykehusreformen i 2002 og forvaltningsreformen i 2010 som i hovedsak betydde at fylkeskommunene fikk tilført ansvar for 17 200 km med riksveier samt en rekke fergesamband.

Individuelt og kollektivt konsum

Konsum kan deles opp i individuelt og kollektivt konsum. Individuelt konsum kjennetegnes ved at de offentlige tjenestene er rettet mot enkeltindivider og at et individs konsum hindrer andres konsum av det samme godet. Samtidig går individene aktivt inn for å konsumere tjenesten ved for eksempel å gå på skole eller møte opp hos legen. For eksempel vil en lege i tiden hun bruker på en pasient ikke være tilgjengelig for andre pasienter. Alternativt defineres kollektivt konsum som forsyning av goder som alle husholdninger i et samfunn får nytte av. Tjenestene leveres vanligvis til alle husholdninger samtidig og konsumeres uten aktiv deltakelse. Eksempelvis får alle norske husholdninger nytte av forsvar i like stor grad. Det offentlige konsumet

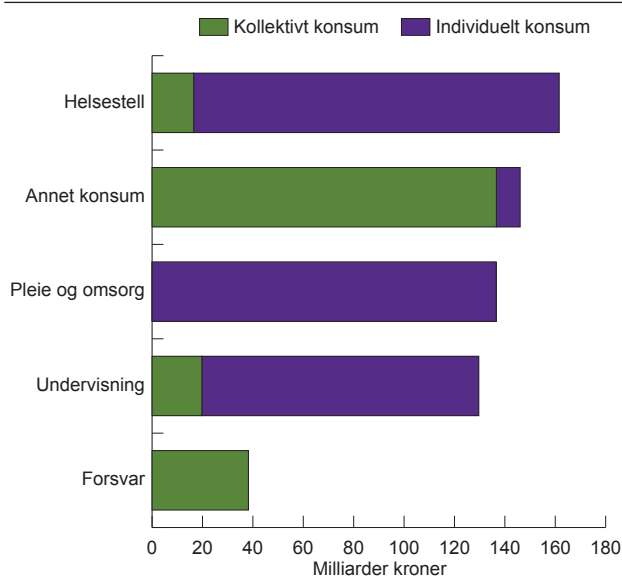
fordeler seg med om lag to tredeler på individuelle tjenester, og en tredel på kollektive tjenester.

Helse- og omsorgssektoren utgjør i underkant av 70 prosent av det individuelle konsumet i offentlig forvaltning. 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 29 prosent av totalt individuelt konsum i 2014. Kommuneforvaltningen leverer tre fjerdedeler av disse tjenestene gjennom grunnskoler og videregående skoler.

Når vi retter blikket mot de kollektive tjenestene, er bildet annerledes. Her utgjør annet konsum i form av alminnelig offentlig tjenesteyting, politi og rettsvesen og næringsøkonomiske formål over 70 prosent (se figur 5.8). Forsvarstjenester, som i sin helhet er et kollektivt gode, utgjør en relativt stabil andel på om lag 19 prosent.

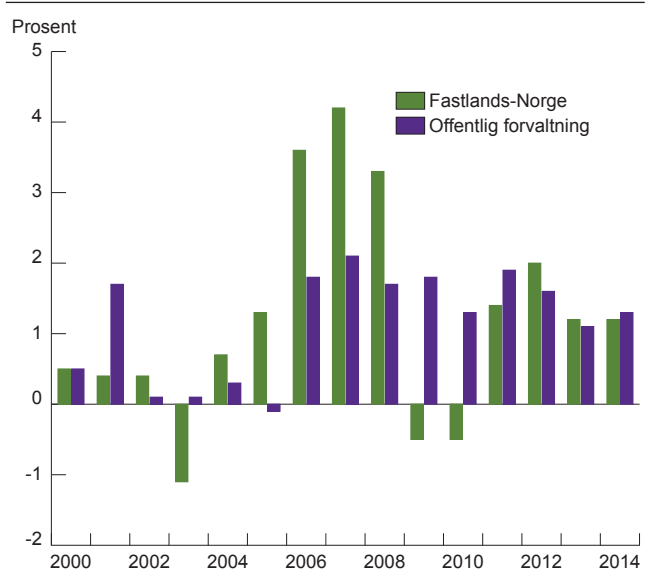
De kollektive tjenestene utgjør 69 prosent av konsumet i staten, men bare 31 prosent i kommunene. Dette reflekterer forskjeller i oppgaver i de to sektorene. Tunge kollektive aktiviteter som forsvar og politi- og rettsvesen er omtrent i sin helhet et statlig ansvar. For individuelt konsum er fordelingen noe mer balansert med en fordeling på henholdsvis 44 prosent og 56 prosent på stat og kommune. Sosial pleie og omsorg er for det meste et kommunalt anliggende og drar derfor opp individuelt konsum i favør av kommunen da dette er en stor utgiftspost for det offentlige.

Figur 5.8 Kollektivt og individuelt offentlig konsum. Milliarder kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.9. Årlig prosentvis vekst i sysselsetting i offentlig forvaltning



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Sysseilsetting

Antall sysselsatte personer i offentlig forvaltning har økt med 1,3 prosent fra 2013 til 2014. Dette er litt sterkere enn veksten året før, men noe svakere enn den gjennomsnittlige årlige veksten de siste 5 årene som var på i overkant av 1,4 prosent. Til sammenligning var den årlige gjennomsnittlige veksten i sysselsettingen i offentlig forvaltning i perioden 2000 – 2005 under 0,5 prosent. Sysseilsettingen i Fastlands-Norge økte med 1,2 prosent i 2014.

Siden midten av 2000-tallet har det vært en noe større sysseilsettingsvekst i kommuneforvaltningen enn i statsforvaltningen. Kommunale helse- og omsorgstjenester har hatt en relativt stor vekst i sysseilsettingen de siste årene, noe vi også så i tallene for konsum. For 2014 derimot var årsveksten i staten høyere enn for kommunene, med en vekst på 1,9 prosent fra 2013. Dette forklares av sterk sysseilsettingsvekst i både statlig offentlig administrasjon og helsesektoren.

Vi finner flest sysselsatte innenfor helse- og omsorgssektoren, med 52 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 42 prosent. Sysseilsatte i forsvar og kultursektoren utgjør små andeler av totalen.

Av offentlige ansatte er størsteparten, 63 prosent, ansatt i kommuneforvaltningen. Lønnskostnadene er derimot ikke fordelt med samme forhold. Statlige lønnskostnader utgjør 43 prosent, og de kommunale 57 prosent av totale lønnskostnader i offentlig forvaltning. Denne asymmetrien henger sammen med forskjeller i lønn/stillingsstruktur og deltidsandel mellom de to sektorene.

Offentlig sysseilsetting i Norge og andre land

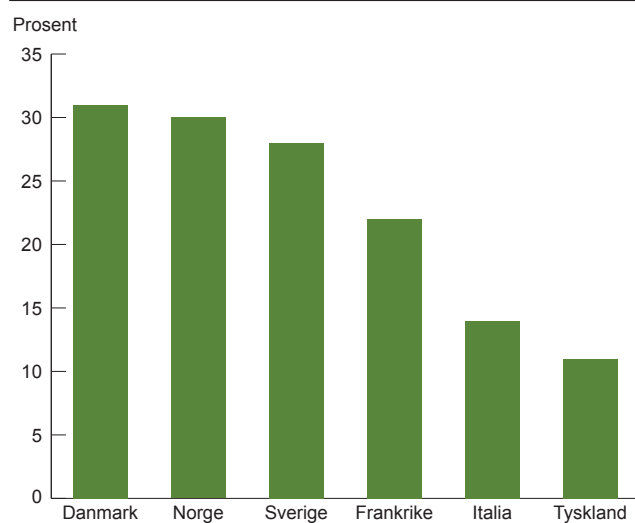
30 prosent av alle sysselsatte i Norge var sysseilsett i offentlig forvaltning i 2012, som er det mest aktuelle

Tabell 5.8. Lønnskostnader, timeverk og sysseilsatte personer i offentlig forvaltning

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Offentlig forvaltning							
Lønnskostnader (mill. kroner)	309 917	331 887	349 978	372 396	395 518	417 931	439 311
Utførte timeverk (mill. timeverk)	962	980	998	1021	1031	1037	1 053
Sysseilsatte personer (1000 personer)	748	762	771	786	799	808	818
Statsforvaltningen							
Lønnskostnader (mill. kroner)	136 132	1444 53	152 942	161 842	171 751	180 382	190 616
Utførte timeverk (mill. timeverk)	407	410	416	423	427	429	439
Sysseilsatte personer (1000 personer)	277	281	284	289	293	296	302
Kommuneforvaltningen							
Lønnskostnader (mill. kroner)	173 785	187 434	197 036	210 554	223 767	237 549	248 695
Utførte timeverk (mill. timeverk)	556	570	582	598	604	608	614
Sysseilsatte personer (1000 personer)	472	481	487	498	506	512	516

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 5.10. Andel sysselsatte i offentlig forvaltning av total sysselsetting, 2012



Kilde: Eurostat/Statistisk sentralbyrå/Statistiska centralbyrån.

året for sammenligning med andre land. Denne andelen har økt noe de siste fire årene, fra 28,6 prosent i 2008. Norge har, sammen med Danmark, den høyeste andelen av alle landene i Europa. Sverige kommer som nummer tre, med en andel på 28 prosent i 2012. 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.

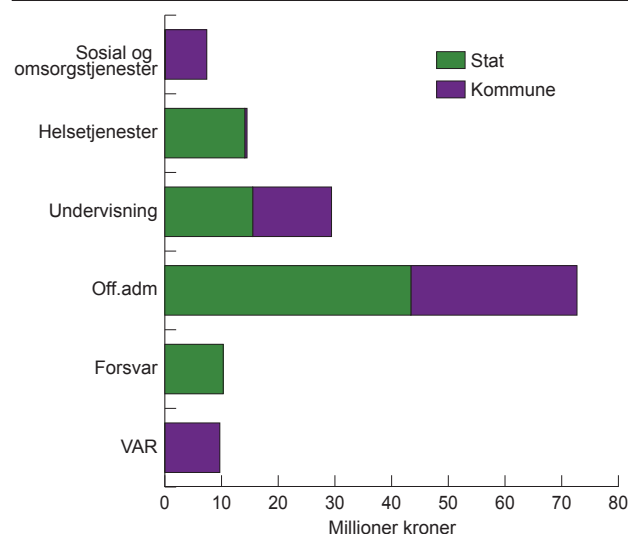
Forskjellene kan ha sammenheng med ulik finansieringsstruktur i helse- og undervisningssektoren i de enkelte land, organiseringen av disse sektorene og med ulik utvikling i befolkningens aldersstruktur. Nordiske land har et mer utstrakt offentlig tilbud på disse områdene, mens land som Tyskland og Nederland er mer privatorientert og har dermed en lavere andel sysselsatte i offentlig sektor. Figur 5.10 inneholder tall for Danmark og Tyskland fra 2011 i stedet for 2012, men den offentlige andelen av sysselsettingen forandrer seg ikke i nevneverdig grad fra år til år.

Realinvesteringer

Samlet sett økte realinvesteringene i offentlig forvaltning med 11 prosent målt i løpende priser, til 144 milliarder kroner i 2014. Målt i volum økte realinvesteringene med 8,5 prosent sammenlignet med året før.

Investeringsaktiviteten økte i alle næringer i statsforvaltningen med en samlet verdioppgang på 12 prosent i 2014. Høyest var veksten i helsesektoren. Investeringene i helsesektoren i staten økte med 16 prosent i løpende priser og var på 14,1 milliarder kroner totalt i 2014. Økningen skyldtes store sykehusutbygginger i sektoren, blant annet det nye sykehuset i Østfold. Byggingen av dette startet i 2011 og har en budsjett-ramme på i overkant av 5 milliarder. Sykehuset forventes ferdig i 2015-2016.

Figur 5.11 Bruttoinvesteringer i fast realkapital i stat og kommune, etter næring 2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

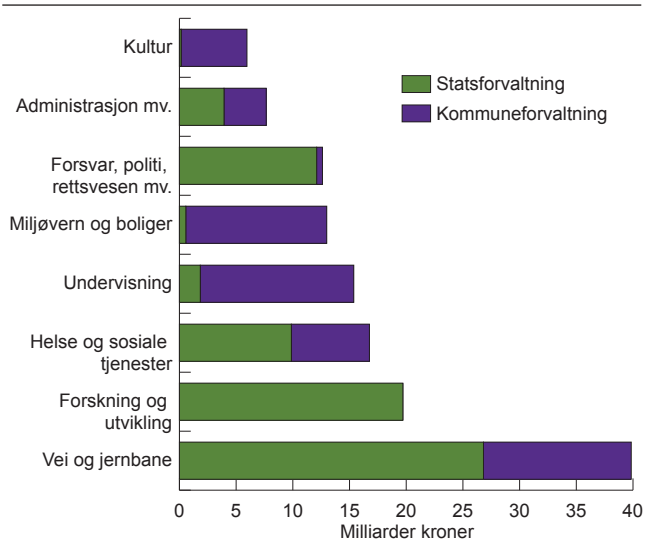
Offentlig administrasjon hadde en vekst på 14 prosent i 2014. Dette skyldes særlig økte jernbaneinvesteringer. Nytt dobbeltspor mellom Oslo og Ski er et av flere store prosjekter.

Investeringsaktiviteten i kommuneforvaltningen tok seg opp igjen etter et stabilt 2013. I 2014 økte investeringene med 9 prosent til 60,7 milliarder. Sosial pleie og omsorg har siden 2012 hatt en sterk vekst i investeringsaktiviteten, med en økning i 2014 på 13 prosent til 7,3 milliarder kroner. Dette har sammenheng med samhandlingsreformen som gir kommunene økonomiske incentiver til å forbedre tjenestetilbudet innad i kommunen. Samtidig var det en liten volumoppgang i undervisningssektoren på 4 prosent. Investeringer i offentlig administrasjon økte med 5 prosent fra året før. Investeringene i VAR-næringen økte med om lag 17 prosent i 2014, målt i løpende priser. Majoriteten av kommunene rapporterer høyere investeringer i vandistribusjon.

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 2014 har det også vært en volumnedgang på om lag 11 prosent for omsorgssektoren samlet sett. Ferdigstillingen av enkelte sykehjem og helsestasjoner har bidratt til et noe lavere investeringsnivå, men det er lavere barnehageinvesteringer som i størst grad drar nivået ned. Disse nådde sin topp i perioden 2005 til 2007, og har siden falt noe etter hvert som en nærmer seg full barnehagedekning.

De største realinvesteringene finner vi i næringen offentlig administrasjon, som i 2014 utgjorde om lag 29 milliarder i kommuneforvaltningen. Her domineres investeringene av veiinvesteringer, kultur- og idrettsbygg. Dette kommer fram i figur 5.11 under offentlig

Figur 5.12 **Bruttoinvesteringer i fast realkapital i stat og kommune, etter formål, 2014**



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

administrasjon. I 2010 ble ansvaret for en betydelig del av riksveinettet flyttet fra stats- til kommuneforvaltningen. Det medførte en økning i investeringene i offentlig administrasjon i kommuneforvaltningen i 2010, etterfulgt av mer moderat vekst i 2011 og 2012. I statsforvaltningen var det et tilsvarende fall samme år, men det er fortsatt investering i vei som dominerer i denne næringen.

I figur 5.12 er realinvesteringene fordelt på formål og gir et litt annet bilde sammenlignet med fordelingen etter næring. Mest iøynefallende er at en stor del av investeringene i næringen offentlig administrasjon har vei, jernbane og kultur som formål.