

5. Offentlig forvaltning

Offentlig forvaltnings inntekter fortsatte å falle i 2016 som følge av reduserte petroleumsinntekter. Med økte utgifter betød det at overskuddet i sektoren gikk ytterligere ned fra 2015 og er foreløpig beregnet til 97 milliarder kroner. Overskuddet, sammen med kurs- og prisgevinster på finansielle fordringer på utlandet, medførte at offentlig forvaltnings netto finansformue fortsatte å øke til om lag 9 000 milliarder kroner ved utgangen av året. Offentlig konsum steg med 2,3 prosent i volum i fjor. Regnet per innbygger var veksten på 1,4 prosent. Realinvesteringene i sektoren økte i volum med 6,1 prosent og sysselsettingen i offentlig forvaltning var 1,3 prosent høyere i 2016 enn i året før.

5.1 Offentlig forvaltnings inntekter, utgifter og finansiell stilling

Lavere petroleumsinntekter og høyere formuesinntekter

Offentlig forvaltnings samlede inntekter anslås til drøyt 1 660 milliarder kroner i 2016, mer enn 20 milliarder lavere enn året før. Det er hovedsakelig lavere inntekter fra petroleumsvirksomheten som forklarer nedgangen. Petroleumsinntektene avhenger blant annet av produksjonsvolum i sektoren og markedsprisene på olje og gass. I 2016 er skatter og utbytte fra selskaper i petroleumssektoren anslått til 125 milliarder – noe som er 60 milliarder mindre enn året før. Petroleumsinntektene tilsvarer 4 prosent av samlet BNP – det laveste siden siste del av 1990-tallet. I årene 2000-2012 utgjorde petroleumsinntektene om lag 13 prosent av BNP i gjennomsnitt, men har sunket kraftig hvert år siden. Nedgangen skyldes både nedgang i driftsresultatet i statens egen petroleumsvirksomhet (SDØE) og lavere

skatt fra petroleumssektorene, samt økte utbetalinger av letekostnader gjennom petroleumsskattesystemet. Disse utbetalingene kommer i statistikken til fratrekk i petroleumsskatten på inntektssiden. Utbetalingene var på nærmere 17 milliarder i 2015 – det foreløpig siste året med detaljert likningsstatistikk for petroleumsselskapene.

Formuesinntekter utenom petroleumsinntekter er den inntektsposten med sterkeste vekst de siste årene. I 2016 utgjorde disse inntektene til sammen 296 milliarder. Dette er nær en fordobling siden 2010. Formuesinntektene utgjør nå om lag 18 prosent av totale offentlige inntekter – mer enn to ganger så mye som petroleumsinntektene. De siste fem årene har renter og utbytte på finansformuen i Statens pensjonsfond utgjort om lag to tredjedeler av disse formuesinntektene. Resten er blant annet utbytte fra statlig eide aksjeselskaper, renter på statens utlån og tilbakeføring av overskudd i Norges Bank.

Tabell 5.1. Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. Milliarder kroner

	2010	2012	2014	2015	2016
Inntekter	1 433	1 665	1 693	1 684	1 662
Inntekter utenom petroleumsvirksomhet	1 142	1 267	1 403	1 499	1 537
Skatter og avgifter	665	719	762	792	806
Trygde- og pensjonspremier	243	277	313	326	331
Formuesinntekter	153	183	232	279	296
Brukerbetalinger, salg og overføringer	80	88	96	101	105
Petroleumsinntekter	292	397	290	185	125
Skatter og avgifter	179	235	146	76	47
Utbytte fra Statoil og SDØE	113	162	144	109	78
Utgifter	1 148	1 254	1 418	1 498	1 565
Lønnskostnader	340	385	430	450	467
Kjøp av varer og tjenester	151	160	181	192	203
Formuesutgifter	32	27	25	25	23
Stønader i naturalia (produktkjøp til hush.)	56	61	68	72	76
Stønader i kontanter til husholdninger	346	387	429	458	476
Subsidier	52	56	60	63	66
Løpende overføringer, inkl. kapitaloverføringer	66	68	84	89	92
Bruttoinvestering i ikke-finansiell kapital	105	112	142	149	163
Overskudd (nettofinansinvesteringer)	285	411	275	187	97

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 5.1. Statens petroleumsinntekter og uttak fra Statens pensjonsfond

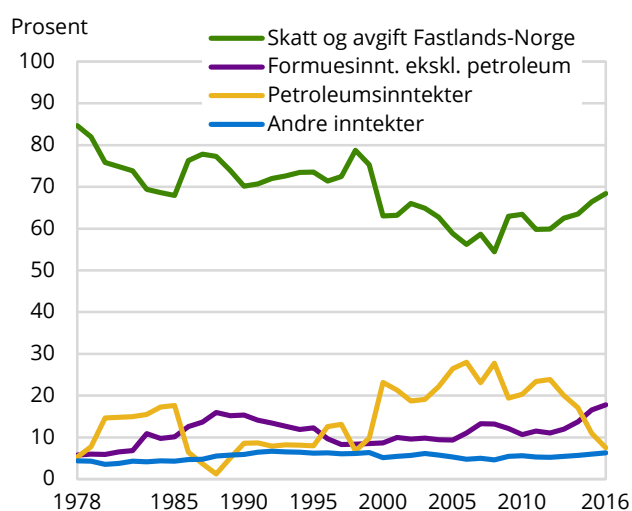
For å frikople offentlig ressursbruk på kort sikt fra de svingende petroleumsinntektene har Stortinget bestemt at den såkalte handlingsregelen skal være en rettesnor for den norske budsjettpolitikken. Statens petroleumsinntekter overføres i sin helhet til Statens pensjonsfond utland (SPU). Rammer for 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, som til nå har vært anslått til 4¹ prosent av fondskapitalen. Ved store endringer i SPU må endringer i «oljepengebruken» foretas over flere år. I prinsippet 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.

¹ Denne er nå foreslått endret til 3 prosent.

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

Figur 5.1. Offentlig forvaltnings inntekter i prosent av totale inntekter

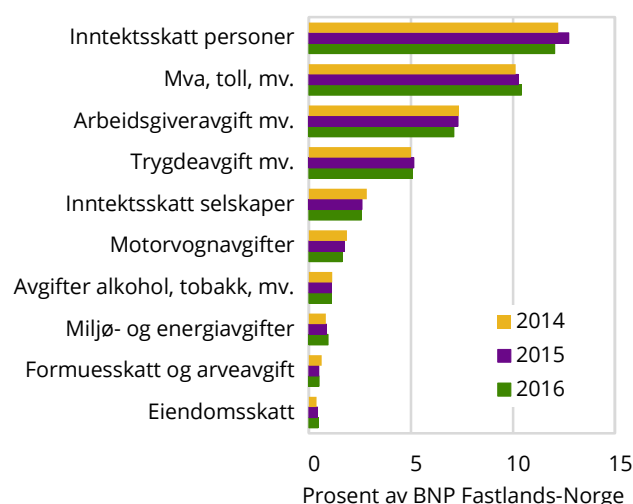


Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge, inkludert trygdepremier og arbeidsgiveravgift, er beregnet til 1 137 milliarder i 2016. Dette er en økning på under 2 prosent sammenlignet med året før. Det er blant annet mindre skatteinntekter fra personer og avgifter på motorvogner som forklarer at veksten er relativt lav.

Inntektsskatt fra personlige skatteyttere faller fra 2015 til 2016. Dette har flere årsaker. For det første var skatteinntektene relativt høye i 2015 – blant annet som følge at en dobling av skattepliktige utbytter sammenlignet med året før. Dette var trolig en følge av tilpasning til økt skatt på utbytte i 2016. For det andre har inntektsskatten for personer blitt lagt om. Skattesatsen på alminnelig inntekt ble redusert til 25 prosent i 2016. For å dekke inn hoveddelen av provenytapet som følge av redusert skattesats ble det samtidig innført en ny trinnskatt. Denne har fire innslagspunkter med stigende sats for hvert innslagspunkt og har erstattet den tidligere toppskatten. Satsen for trinnskatt ble satt slik

Figur 5.2. Skatter og avgifter i offentlig forvaltning (eksklusive petroleumsskatt)



Kilde: Statistisk sentralbyrå

at netto skattesats (sum sats på alminnelig inntekt og trinnskattesats) ble redusert.

Inntekter fra motorvognavgifter falt med om lag 2 milliarder fra 2015 til 2016. Utviklingen i denne avgiftsgruppen de forutgående årene fortsatte dermed i 2016. Det er særlig inntektene fra engangsavgiften som har falt. Sammenlignet med 2012 har inntektene fra engangsavgiften gått ned med om lag 20 prosent. Dette skyldes blant annet økt nysalg av elbiler, som er fritatt for engangsavgift. Etter 2007 er dessuten beregningen av avgiften gradvis lagt om, slik at forurensende utslipp av CO₂ og NO_x inngår i avgiftsgrunnlaget. En vridning av nysalget i retning av personbiler med lavere utslipp har dermed også gitt lavere inntekter for staten.

Avgiften på flypassasjerer, som ble innført i juni 2016, gav en inntekt på 1 milliard kroner. Sammen med høyere innbetalinger av CO₂-avgift bidrar den til inntektsvekst innen gruppen miljø- og energiavgifter i figur 5.2.

Den kommunale eiendomsskatten er blant skattene som har økt mest de siste årene. Dette har skjedd som følge av at stadig flere kommuner har innført eiendomsskatt. Skatten ble for eksempel innført i Oslo i 2016. Til tross for veksten utgjør eiendomsskatten bare om lag 1 prosent av samlede skatter og avgifter.

Utgiftene overstiger 50 prosent av BNP

Offentlig forvaltnings utgifter i 2016 er beregnet til 1 565 milliarder kroner – nesten 70 milliarder mer enn året før. Utgiftene i 2016 tilsvare drøyt 50 prosent av BNP. Det er første gang siden midt på 1990-tallet at utgiftene overstiger halvparten av BNP. Utviklingen fra 2015 til 2016 skyldes at utgiftene, i motsetning til BNP, har vokst, målt i løpende priser. Investeringer i fast real-kapital, blant annet i veier og jernbane, er den utgiftskategorien med sterkest økning de siste årene. Samlede investeringer utgjorde 163 milliarder i 2016 – en vekst på i underkant av 10 prosent sammenlignet med året før. I 2016 tilsvarte investeringene 10 prosent av totale offentlige utgifter.

Mer enn en 40 prosent av de offentlige utgiftene består av lønnskostnader og kjøp av varer og tjenester som inngår i offentlig tjenesteproduksjon. Disse utgiftspostene vokste med henholdsvis 4 og 5 prosent fra 2015 til 2016.

Offentlig forvaltnings stønader til husholdninger beløp seg til over 550 milliarder i 2016, noe som utgjør cirka en tredjedel av totale offentlige utgifter. Av dette var 76 milliarder stønader i naturalia, også omtalt som produktkjøp, for eksempel refusjoner for medisiner og legebehandlinger gjennom folketrygden. De resterende stønadene på 476 milliarder var kontantytelser, hovedsakelig gjennom folketrygden. Av disse var pensjonsutbetalingene den dominerende ytelsen, slik tabell 5.2 viser. Pensjonsutbetalingene vokste med drøyt 5 prosent fra 2015 til 2016. De offentlige obligatoriske trygde- og pensjonsordningene er en av de tre hovedpilarene i det

Tabell 5.2 Offentlig forvaltnings kontantstønader til husholdninger. Milliarder kroner

	2010	2012	2014	2015	2016
Stønader i alt	346	387	429	458	476
Pensjoner	204	240	274	299	314
Arbeidsrelaterte stønader	95	99	105	109	110
herav arbeidsløshetsstønader	12	10	12	14	16
herav arbeidsavklaringspenger	28	36	35	35	35
herav sykepenger	34	34	38	39	39
Forsørgerstønader	20	20	20	20	20
Utdanningsstønader	9	11	11	11	11
Sosialstønad, bostøtte, mv.	18	18	19	19	20

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

norske pensjonssystemet. Les mer om dette i boks 5.3 bak i dette kapittelet.

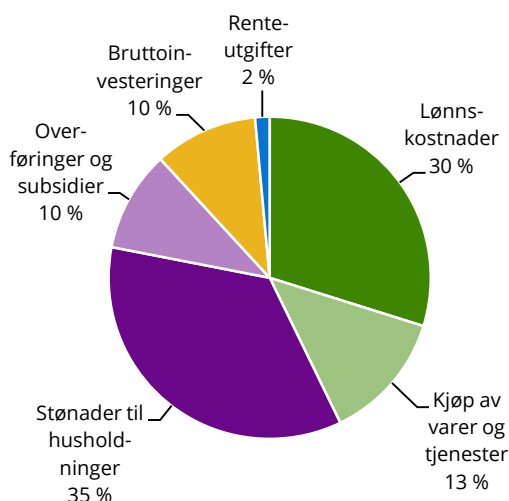
Arbeidsledighetsstønadene, herunder dagpenger gjennom folketrygden, utgjorde 16 milliarder i 2016. Dette var 2 milliarder mer enn året før og om lag 5 milliarder mer enn i 2013, og økningen har sammenheng med den voksende arbeidsledigheten.

Overskudd tilbake til «normalt nivå»

Lavere inntekter, i kombinasjon med vekst i offentlige utgifter, har resultert i et kraftig fall i offentlig forvaltnings overskudd. Etter 2012 har overskuddet falt hvert år, og er i 2016 anslått til 97 milliarder kroner – noe som er 90 milliarder lavere enn i 2015. Målt som en andel av BNP, er overskuddet dermed tilbake på det gjennomsnittlige nivået fra 1980- og 1990-årene. Overskuddet er likevel fortsatt høyere enn i mange andre land.

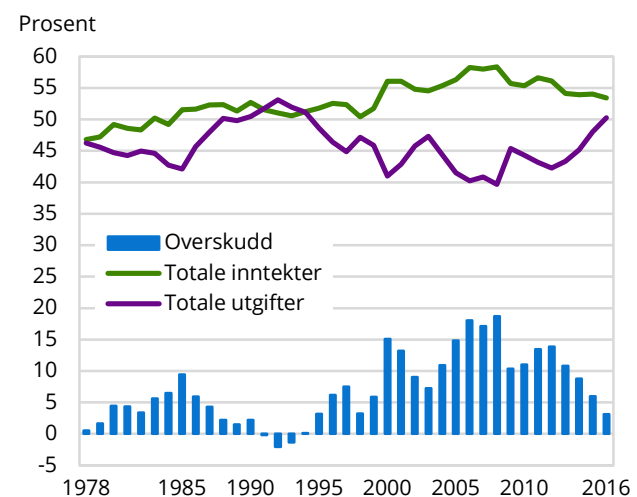
I perioden 2000-2012 utgjorde offentlig forvaltnings overskudd mer enn 13 prosent av BNP i gjennomsnitt. Dette er svært høyt både i historisk og internasjonalt perspektiv, og har gjort den norske staten i stand til å bygge opp en betydelig finansformue – blant annet gjennom Statens pensjonsfond utland (SPU).

Figur 5.3. Offentlig forvaltnings utgifter etter art. Prosent av totale utgifter. 2016



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 5.4. Inntekter, utgifter og overskudd i offentlig forvaltning. Prosent av BNP

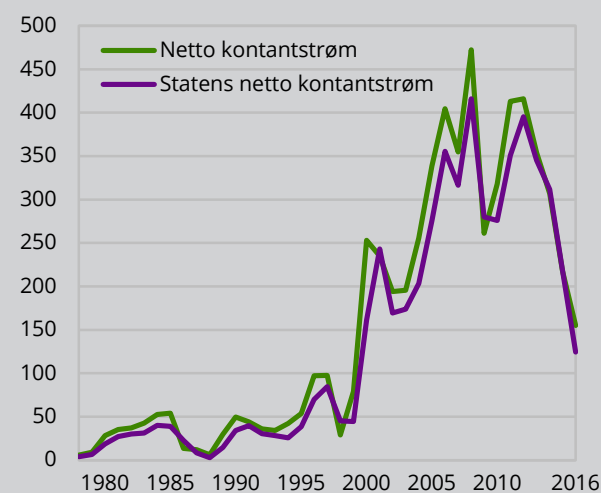


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Boks 5.2. Netto kontantstrøm fra olje- og gassutvinning

Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, definert som bruttoprodukt minus lønnskostnader og løpende investeringer i næringen utvinning av råolje og naturgass, sank med 62 milliarder kroner til 155 milliarder kroner fra 2015 til 2016. Netto kontantstrømmen har ikke vært så lav siden 1999. Nedgangen i kontantstrømmen på 29 prosent skyldes blant annet en nedgang i den nominelle prisen på råolje målt i norske kroner på 13 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 positivt påvirket av at investeringene falt med 24 milliarder kroner. Lønnskostnadene, som tilsvarer 16 prosent av netto kontantstrøm, falt med nesten 4 milliarder kroner.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2016 ble av Finansdepartementet i september anslått til 124 milliarder kroner, en reduksjon på 94 milliarder kroner fra 2015. Nedgangen skyldes både lavere skatteinntekter og reduksjon av inntektene til statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE). Statens nettokontantstrøm ble til en viss grad positivt påvirket av lavere investeringer fra SDØE.

Figur 1. Petroleumsrente og kontantstrøm fra utvinning av olje og gass. Løpende milliarder kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I 2016 var de løpende petroleumsinntektene (statens kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet) lavere enn underskuddet i staten. Staten hadde med andre ord et underskudd før avsetning til SPU for første gang på mer enn 20 år. Nysaldert budsjett viser at dette underskuddet var om lag 90 milliarder kroner, og ble dekket ved en overføring fra fondet. Selve fondets inntekter fra renter og utbytte er imidlertid langt høyere enn dette – noe som bidrar til at fondet fortsatt vokser og at Norge har overskudd i offentlig forvaltning samlet (inkludert SPU).

Liten økning i finansformuen i 2016

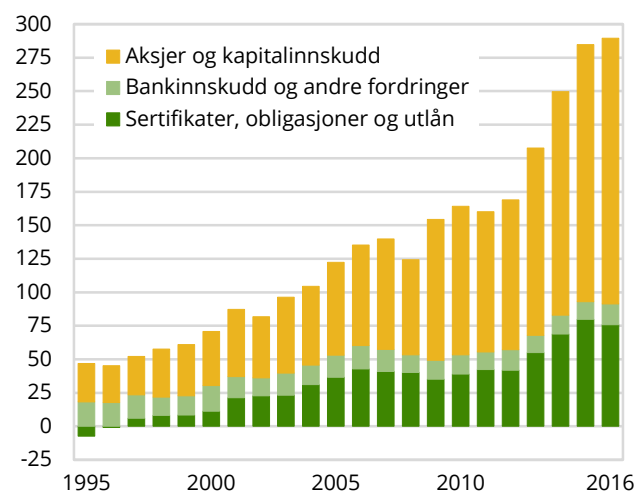
Offentlig forvaltnings netto finansformue er beregnet til drøyt 9 000 milliarder kroner ved utgangen av 2016, ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapets

finansregnskap. Dette er nesten tre ganger så høyt som BNP. Finansformuen økte med 130 milliarder sammenlignet med 2015. Av dette skyldes om lag 100 milliarder overskudd i inntekts- og utgiftsregnskapet, mens resten var kursgevinster. De beskjedne kursgevinstene i 2016 kommer etter tre påfølgende år med enorme kursgevinster, blant annet som følge av valutakursendringer på finansformuen i SPU. I årene 2013-2015 var kursgevinstene i offentlig forvaltning samlet på drøyt 3 000 milliarder.

Verdien av SPU utgjorde ved utgangen av 2006 knapt 60 prosent av den samlede finansformuen i offentlig forvaltning. Som følge av høye petroleumsinntekter og overskudd i staten, i tillegg til flere år med svært store kurs- og valutagevinster i fondet, har andelen

Figur 5.5. Nettofordringer i offentlig forvaltning

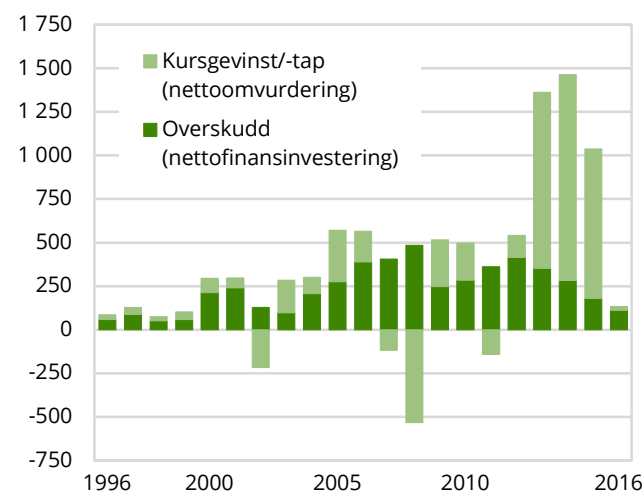
Prosent av BNP



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.6. Nettofordringsendring i offentlig forvaltning

Milliarder kroner



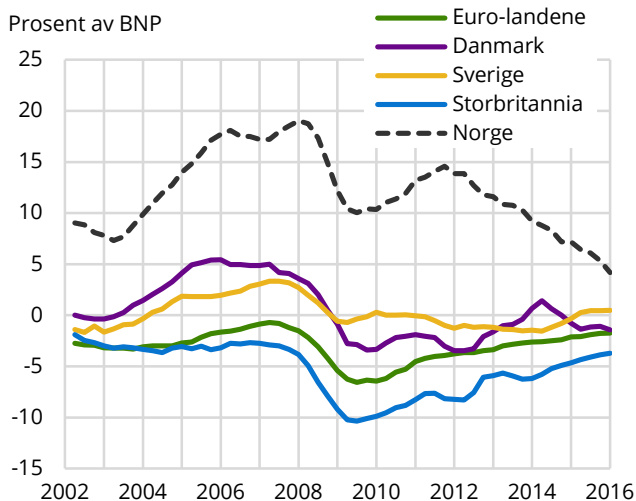
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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

	2010	2012	2014	2015	2016
Inntekter	367	417	460	483	515
Skatter og avgifter	146	154	167	177	194
Formuesinntekter	14	17	19	19	19
Brukerbetalinger, salgsinntekter, mv.	48	54	58	61	64
Overføringer	159	192	216	225	238
Utgifter	388	432	485	501	523
Lønnskostnader	197	224	249	258	268
Kjøp av varer og tjenester	74	78	87	92	97
Stønader til husholdninger	30	33	38	40	42
Overføringer, renter og subsidier	38	49	53	49	49
Bruttoinvestering i ikke-finansiell kapital	48	48	58	62	67
Overskudd (nettofinansinvesteringer)	-20	-16	-25	-17	-9

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.7. Offentlig forvaltnings overskudd. Gjennomsnitt fire kvartaler



Kilde: Eurostat og Statistisk sentralbyrå

økt markant i perioden fram til 2016. Per utgangen av 2016 er det beregnet at verdien av fondet utgjorde mer enn 80 prosent av samlet finansformue i offentlig forvaltning.

Redusert underskudd i kommuneforvaltningen

Foreløpige bokførte tall for kommuneforvaltningens inntekter og utgifter viser at underskuddet falt kraftig i 2016 sammenlignet med de foregående årene. Underskuddet i 2016 er beregnet til om lag 9 milliarder kroner, noe som tilsvarer 1,7 prosent av de totale inntektene i sektoren. I perioden mellom 2006 og 2016 utgjorde underskuddet i gjennomsnitt nesten 5 prosent av inntektene.

Det er særlig økte skatteinntekter som forklarer at underskuddet faller. Innbetalingene av skatt til kommuner og fylkeskommuner økte med mer enn 15 milliarder, eller 9 prosent, fra 2015 til 2016. Denne sterke veksten skyldes blant annet at ekstraordinært høye utbytter for inntektsåret 2015 bidro til å øke kommunenes skatteinntekter i 2016 gjennom ekstra

innbetaling av forskuddsskatt og restskatt. I tillegg økte inntektene som følge av at flere kommuner har innført eiendomsskatt.

Internasjonale sammenligninger

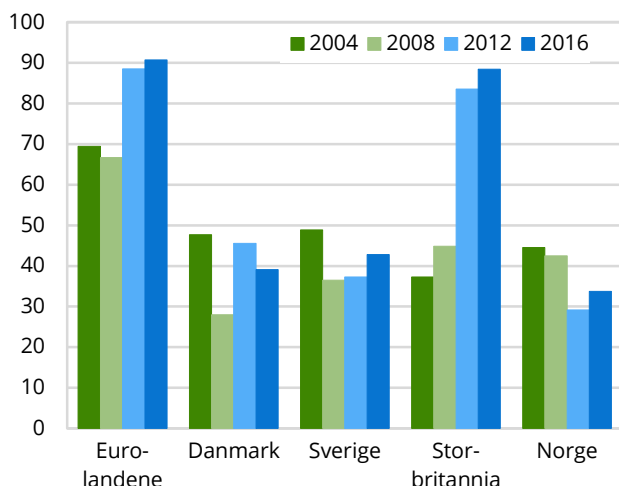
Norge har vært, og er i noen grad fremdeles, i en spesiell posisjon når det gjelder offentlige finanser sammenlignet med resten av Europa. På hele 2000-tallet har for eksempel overskuddet i offentlig forvaltning vært betydelig høyere enn i andre skandinaviske land, Storbritannia og Eurolandene. Forskjellen er imidlertid blitt markant mindre i de siste årene, slik figur 5.7 viser. Fram til 2013 var overskuddet i Norge i gjennomsnitt mer enn 15 prosentpoeng høyere enn i Eurolandene, målt som andel av BNP. Ved utgangen av tredje kvartal 2016 har denne forskjellen falt til drøyt fem prosentpoeng.

Blant de største økonomiene i EU, er det bare Tyskland som har hatt overskudd i offentlig forvaltning de siste tre årene – her har overskuddet vært på om lag ½ prosent av BNP i gjennomsnitt. Frankrike, Italia, Spania og Storbritannia har alle hatt underskudd i offentlig forvaltning tilsvarende mellom to og fem prosent av BNP i gjennomsnitt. «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. Samlet sett har landene oppfylt dette kravet de siste årene.

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 i staten blir finansiert ved overføring fra SPU. Statens finansieringsbehov, blant annet til 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 også i perioder med store overskudd. Opplåning i kommuneforvaltningen er også med på å trekke bruttogjelden opp. Offentlig bruttogjeld i Norge utgjorde noe over 30 prosent av BNP ved utgangen av

Figur 5.8. Offentlig forvaltnings bruttoggjeld

Prosent av BNP



Kilde: Eurostat og Statistisk sentralbyrå.

tredje kvartal 2016. Dette er noe lavere enn Sverige og Danmark, og betydelig lavere enn Storbritannia og Eurolandene.

I Euro-landene tilsvarte gjelden 90 prosent av BNP ved utgangen av tredje kvartal 2016 – en økning på over 20 prosentpoeng siden 2004. Det er imidlertid store forskjeller landene imellom. I Tyskland var gjelden på i knapt 70 prosent, mens den oversteg 130 prosent i Italia. For de 28 EU-landene samlet utgjorde gjelden på 83 prosent av BNP ved utgangen av tredje kvartal 2016.

5.2 Offentlig konsum, realinvesteringer og sysselsetting

Offentlig konsum i 2016

Volumet av det totale konsumet i offentlig forvaltning var 2,3 prosent høyere i 2016 sammenlignet med året før. Dette er noe høyere vekst enn i 2015 som endte på 2,1 prosent volumoppgang. Konsumveksten var på 2,5 prosent i statsforvaltningen og 2,2 prosent i kommuneforvaltningen. I kommunesektoren var det fortsatt helsetjenester og annet kommunalt konsum, bestående av blant annet offentlig administrasjon og næringsøkonomiske formål, som hadde den sterkeste veksten. I staten vokste utgiftene knyttet til helse og alminnelig offentlig tjenesteyting, politi og rettsvesen og næringsøkonomiske formål sterkest. Regnet per innbygger økte det totale offentlige konsumet med 1,4 prosent fra 2015 til 2016.

Målt i løpende priser økte det offentlige konsumet med 4,6 prosent til 761 milliarder kroner i 2016 og tilsvarte snaut 24 prosent av BNP og 28 prosent av BNP Fastlands-Norge.

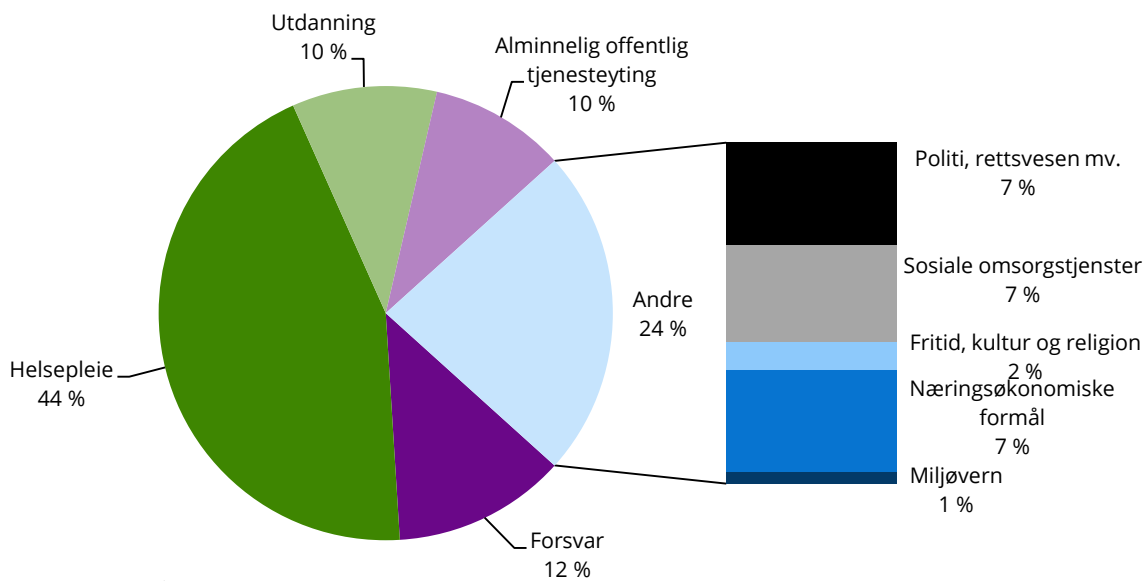
Offentlig konsum er summen av egen produksjon i forvaltningen og kjøp av varer og tjenester fra andre produsenter til disposisjon for husholdningene (produktkjøp), fratrukket gebyrer og egne investeringsarbeider (se tabell 5.4). Forvaltningens egen produksjon måles ved å summere produksjonskostnadene. I både stats- og kommuneforvaltningen er det lønnskostnadene som er største kostnadskomponenten.

Tabell 5.4. Konsum og produksjon i offentlig forvaltning, løpende priser. Milliarder kroner

	2009	2011	2013	2015	2016
Offentlig forvaltning					
Lønnskostnader	331,9	372,4	418,1	461,8	479,3
+Produktinnsats	156,9	169,5	183,7	205,9	218,0
+ Kapitalslit og netto produksjonsskatter	69,4	80,1	89,8	101,7	107,1
=Produksjon i offentlig forvaltning	558,2	622,0	691,6	769,4	804,5
- Gebyrinntekter og egne investeringsarbeider	83,8	93,9	102,9	114,4	119,4
+ Produktkjøp til husholdningene	52,5	58,9	63,5	72,2	75,8
=Konsum i offentlig forvaltning	527,0	587,0	652,2	727,2	760,8
Statsforvaltningen					
Lønnskostnader	144,5	161,8	180,5	203,7	211,1
+Produktinnsats	85,1	91,0	97,3	110,2	117,2
+ Kapitalslit og netto produksjonsskatter	44,7	47,0	52,3	59,4	62,9
= Produksjon i statsforvaltningen	274,3	299,8	330,2	373,3	391,3
- Gebyrinntekter og egne investeringsarbeider	37,8	41,8	45,5	51,6	54,2
+ Produktkjøp til husholdningene	34,8	38,1	40,0	46,1	48,4
=Konsum i statsforvaltningen	271,4	296,2	324,7	367,9	385,5
Kommuneforvaltningen					
Lønnskostnader	187,4	210,6	237,6	258,1	268,2
+Produktinnsats	71,8	78,5	86,4	95,8	100,8
+ Kapitalslit og netto produksjonsskatter	24,7	33,1	37,5	42,3	44,2
= Produksjon i kommuneforvaltningen	284,0	322,3	361,5	396,2	413,3
- Gebyrinntekter og egne investeringsarbeider	46,0	52,1	57,4	62,8	65,2
+ Produktkjøp til husholdningene	17,7	20,8	23,4	26,0	27,4
=Konsum i kommuneforvaltningen	255,6	290,9	327,6	359,4	375,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 5.9. Konsum i statsforvaltningen etter formål. Prosent. 2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

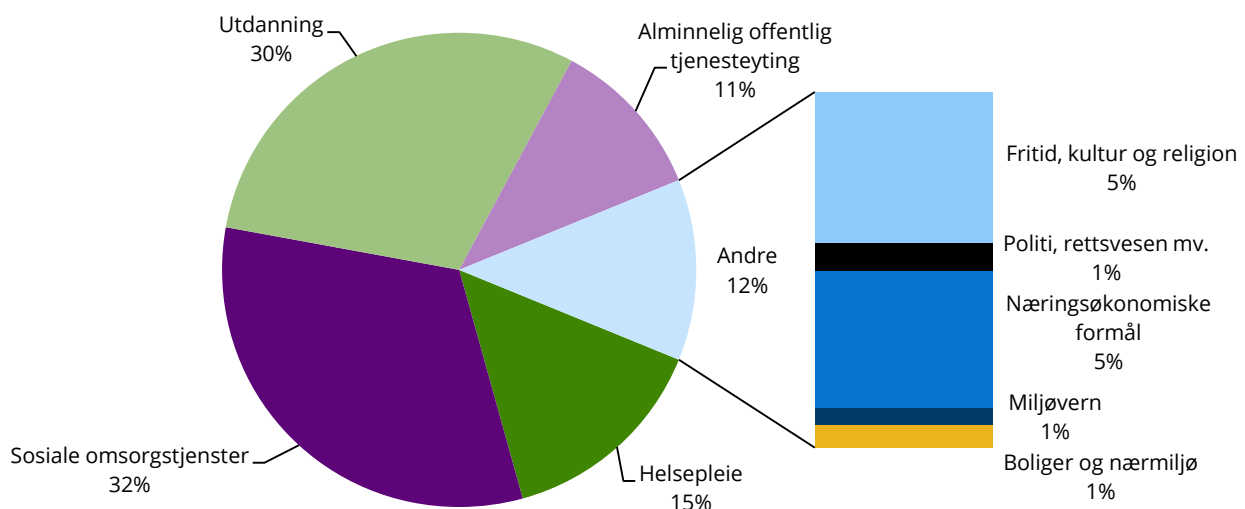
Lønnskostnadene vokste sterkere i kommuneforvaltningen enn i statsforvaltningen i 2016. Men siden det var motsatt for produktinnsats og kapitalslit hadde statsforvaltningen likevel høyere produksjonsvekst enn kommuneforvaltningen.

Kommunalt og statlig konsum

Offentlig konsum fordeler seg i dag 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.

I både staten og kommunene er det konsum av helse- og omsorgstjenester som dominerer. Helsetjenester er det i stor grad staten som finansierer, og de omfatter blant annet sykehus tjenester og legetjenester. Over 40 prosent av konsumet i staten er innenfor konsumgruppen helsetjenester. Dersom vi inkluderer sosiale omsorgstjenester finansiert av staten i disse beregningene, ser vi at omtrent halvparten av konsumutgiftene i staten er helse- og omsorgsrelaterte. De sosiale omsorgstjenestene finansieres i hovedsak av kommunene. Disse tjenestene utgjør over 30 prosent av konsumet i kommunene. På samme måte som for staten utgjør helse- og omsorgsrelaterte konsumutgifter nær halvparten av de totale konsumutgiftene. Annet konsum, som blant annet omfatter alminnelig offentlig tjenesteyting,

Figur 5.10. Konsum i kommuneforvaltningen etter formål. Prosent. 2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

politi og rettsvesen og tjenester tilknyttet vei og jernbane utgjør nesten en fjerdedel av det totale offentlige konsumet.

Statsforvaltningen bruker relativt mindre på forsvar og næringsøkonomiske formål enn før og stadig mer på helsetjenester, sosial omsorg og miljøvern. Konsumet i forsvaret som andel av totalt konsum i statsforvaltningen var noe lavere i 2016 enn året før, og utgjorde i overkant av 12 prosent av totalen.

I kommuneforvaltningen brukes relativt mer på vann, avløp og renovasjon og sosiale omsorgstjenester enn tidligere. Utdanning har derimot utgjort en stabil andel siden 1990 og er på i underkant av en tredel av totalen.

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.

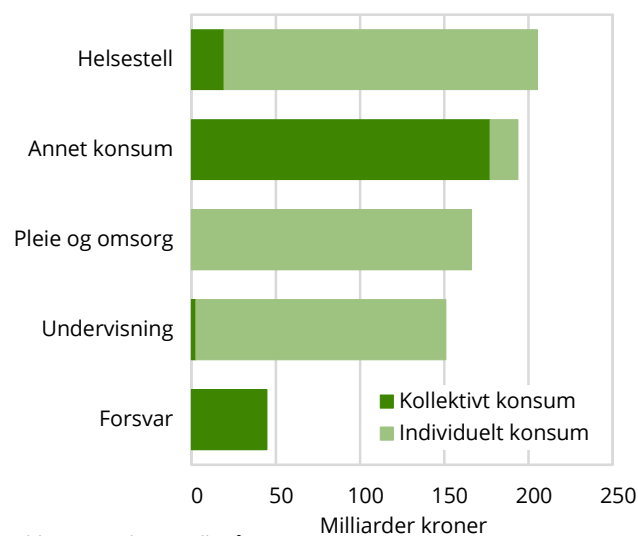
Statsforvaltningen står for 68 prosent av det totale kollektive konsumet i offentlig forvaltning. Dette reflekterer forskjeller i oppgaver i de to sektorene. Tunge kollektive aktiviteter som forsvar og politi- og rettsvesen er i sin helhet et statlig ansvar. Annet konsum utgjør, i form av alminnelig offentlig tjenesteyting, politi og rettsvesen og næringsøkonomiske formål, over 70 prosent av det kollektive konsumet (se figur 5.11). Forsvarstjenester, som i sin helhet er et kollektivt gode, utgjør en relativt stabil andel på om lag 18 prosent av samlet kollektivt konsum.

Det individuelle konsumet består hovedsakelig av tjenester innen undervisning, helse og omsorg. Helse- og omsorgssektoren utgjør alene 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.

Individuelt konsum i offentlig forvaltning utgjør sammen med konsum i ideelle organisasjoner og husholdningenes eget finansierte konsum (konsum i husholdninger) husholdningenes faktiske eller personlige konsum. Dette omtales nærmere i kapittel 6.

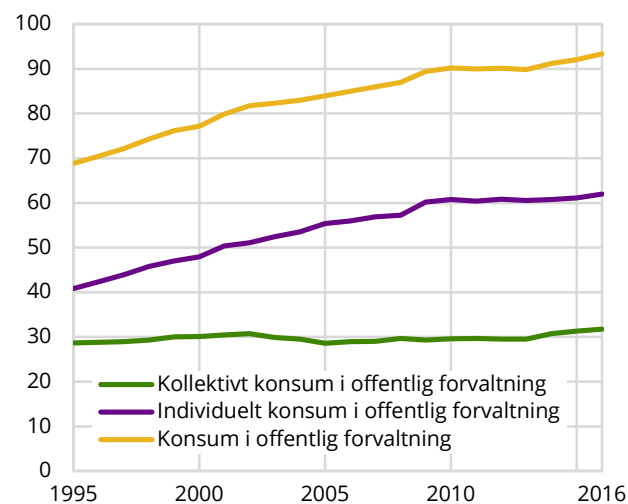
Det er særlig individuelt konsum som har drevet utviklingen i offentlig konsum de siste 20 årene. Figur 5.12 viser at mens kollektivt konsum har ligget relativt stabilt denne perioden har veksten i individuelt konsum vært på hele 46 prosent. Fra 1996 til 2016 økte den norske befolkningen med nærmere 20 prosent. Over samme periode økte det offentlige konsumet i volum med nesten 60 prosent. Offentlig konsum per innbygger hadde altså en vekst per innbygger på 33 prosent i denne perioden.

Figur 5.11. Kollektivt og individuelt offentlig konsum. 2016



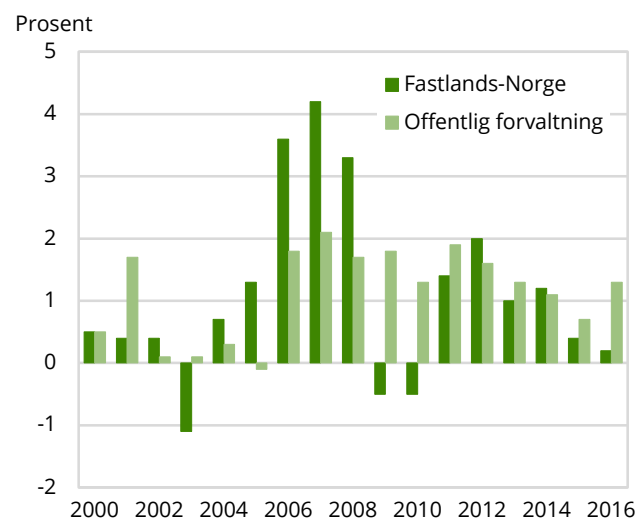
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.12. Kollektivt, individuelt og offentlig konsum per 1 000 innbygger. Faste 2005-priser



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.13. Årlig prosentvis vekst i sysselsatte personer



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 5.3 Det norske pensjonssystemet**Tabell 1. Oversikt over pensjonssystemet og opptjente rettigheter ved utgangen av 2015¹**

Ordninger	Omfang	Kjennetegn ved ordningene	Forvaltere i NR, institusjonell sektor	Verdien av opptjente rettigheter
Offentlige universelle pensjonsordninger	Obligatoriske medlemskap	Ikke-fonderte ordninger, alderspensjon, uføre- og etterlattepensjon	S131 Statsforvaltningen, Folketrygden	7 700 mrd. kr.
Offentlige tjenestepensjoner	Kollektive ordninger knyttet til et ansettelsesforhold	Ikke-fonderte statlige tjenestepensjoner Fonderte kommunale tjenestepensjoner	S131 Statsforvaltningen, Statens pensjonskasse S128 Livsforsikringsselskap & S129 Pensjonskasser	492 mrd. kr. 512 mrd. kr.
Private tjenestepensjoner i næringslivet	Kollektive ordninger knyttet til et ansettelsesforhold.	Fonderte private tjenestepensjoner	S128 Livsforsikringsselskap & S129 Pensjonskasser	633 mrd. kr.
Privat individuell livs- og pensjonsforsikring	Individuelle kontrakter	Kombinerer forsikring med sparing; individuell kapitalforsikring, individuell pensjon- og livrenteforsikring	S128 Livsforsikringsselskap	134 mrd. kr.

¹ Tabellen omfatter ikke pensjonssparing uten forsikringselementer som forvaltes av andre sektorer enn pensjonskasser og livsforsikringsselskaper. Kilde: SSB og Statens pensjonskasse.

Det norske pensjonssystemet består av tre hoveddeler eller pilarer: de offentlig obligatoriske pensjonsordningene i folketrygden, kollektive ordninger knyttet til ansettelsesforhold og individuelle livs- og pensjonsforsikringer. De ulike ordningene i pensjonssystemet er kort beskrevet i tabell 1. Tabellen omfatter også foreløpige tall for opptjente pensjonsrettigheter. I løpet av 2017 starter rapportering av pensjonsdata til Eurostat, og SSB vil beregne nye og internasjonalt sammenlignbare tall til denne rapporten.

Det skilles mellom fonderte og ikke-fonderte ordninger i tabell 1. I fonderte pensjonsordninger bygges det opp reserver gjennom premiene og inntektene fra de investerte fondsmidlene. Reservene danner det finansielle grunnlaget for utbetaling av pensjoner ved oppnådd pensjonsalder. Andelen av premieinntektene som tilføres pensjonsgrunnlaget betraktes i nasjonalregnskapet som spart lønnsinntekt for husholdningene til finansiering av fremtidig konsum. I ikke-fonderte pensjonsordninger bygges det derimot ikke opp reserver, men utbetalte pensjoner i en periode finansieres av periodens inntekter (premier og overføringer, f.eks. statskassens finansiering av underskuddet i folketrygden). Av tabellen fremgår at husholdningenes samlede opptjente rettigheter summerer seg 9 471 milliarder kroner ved utgangen av 2015. Av dette utgjør de fonderte ordningene 1 279 milliarder kroner eller 13,5 prosent av totale rettigheter.

I nasjonalregnskapets kjerneregnskap (NR) behandles de to hovedtypene av pensjonsordninger forskjellig. Inntektsregnskapet omfatter alle betalingsstrømmene knyttet til samtlige pensjonsordninger i form av arbeidsgiveravgift til statskassen, pensjonskostnader til kollektive ordninger, medlemspremie fra husholdningene, avkastning fra fonderte reserver og utbetalte pensjoner. Finansregnskapet omfatter derimot bare tall for reserver knyttet til opptjente rettigheter i pensjons- og livsforsikringsordninger som er forvaltet av livsforsikringsselskaper og pensjonskasser. Opptjente rettigheter tallfestes på basis av premiereservene, og reservene behandles som fordringer for husholdningene og som gjeld for selskapene og kassene. Økningen (transaksjonen) i opptjente rettigheter beregnes som balanseendringen fratrukket andre endringer (bl.a.

oppreservering for langt liv). Opptjente pensjonsrettigheter i ikke-fonderte ordninger tallfestes ikke i finansregnskapet.

Alderspensjon i folketrygden

Pensjonsordningene i folketrygden er ikke-fonderte ordninger. Folketrygden utgjør hjørnesteinen i pensjonssystemet for store grupper i den norske befolkningen, og de opptjente pensjonsrettighetene utgjorde 81,3 prosent av de totale rettighetene ved utgangen 2015. Folketrygden ble vesentlig endret gjennom pensjonsreformen i 2011. I den nye alderspensjonen er tilleggspensjonen erstattet av en inntektspensjon. Det opparbeides hvert år pensjonsrettigheter tilsvarende 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt, og opptjeningen er proporsjonal med inntekten fra første kroner opp til en øvre grense på 7,1 G¹. Inntektspensjonen beregnes ved å dele pensjonsbeholdningen² med et delings-tall som hovedsakelig reflekterer forventet antall år som pensjonist ved tidspunktet for pensjonsuttak. I den nye folketrygden utgjør minste pensjonsnivå (eller garantipensjon) for enslige pensjonister om lag 180 000 kroner i 2016 ved full opptjening (40 års botid i Norge). Dette tilsvarer om lag minstepensjon i den gamle folketrygden, men garantipensjonen avkortet med 80 øre for hver krone som er opptjent i form av inntektspensjon.

Tjenestepensjonene

Tjenestepensjoner tjenes opp gjennom arbeidsforhold og omfatter alle arbeidstakere både i offentlig forvaltning og næringslivet. Forvaltningen av tjenestepensjonene er basert på to ulike prinsipper for pensjonsopptjening. En ytelsesbasert pensjonsordning³ er en tjenestepensjonsordning som gir en avtalt pensjonsutbetaling til den ansatte ved pensjonsalder. I Norge har det vært vanlig å fastsette pensjonen fra arbeidsgiver slik at beregnet pensjon fra folketrygd og tjenestepensjonen til sammen utgjør en viss prosentandel av sluttlønnen. Men dette opplegget er under endring, og en av utfordringene er samordningen mot ny folketrygd (jfr. pensjonsreformen). En innskuddsbasert pensjonsordning er en tjenestepensjonsordning der årlig premie er fastsatt som en prosentandel av lønn. Pensjonen vil avhenge av innbetalingene og avkastningen fra fondsmidlene som de innbetalte pensjonspremiene akkumulerer. En viktig forskjell mellom

Boks 5.3 forts.

ordningene er at ytelsesbaserte pensjonsordninger garanterer en pensjonsutbetaling etter et avtalt nivå, mens arbeidstakerne med innskuddsbaserte ordninger har avkastningsrisiko knyttet til forvaltningen av de innbetalte midlene.

Tjenestepensjonene i staten administreres av Statens pensjonskasse og ordningen er en ytelsesbasert ikke-fondert pensjonsordning. Statens pensjonskasse betalte i 2015 ytelser til om lag 282 000 pensjonister, mens om lag 300 000 yrkesaktive var medlemmer i pensjonsordningen. I tillegg hadde om lag 472 000 tidligere ansatte i statsforvaltning rett til pensjon (oppsatte rettigheter). Dette er arbeidstakere i virksomheter som ikke har tilknytning til Statens pensjonskasse.

Tjenestepensjonsordningene i kommunene og næringslivet er alle varianter av fonderte ordninger. Fonderte tjenestepensjoner betraktes som betinget sparing for husholdningene i nasjonalregnskapet, fordi tjenestepensjonene er knyttet til ansettelsesforhold og fordi nivået på de innbetalte premiene vil være bestemt av pensjonsplanene til ordningene. Ansatte i kommuneforvaltningen er omfattet av fonderte

ytelsesbaserte ordninger, mens de fleste pensjonsordningene i det norske næringslivet var fonderte innskuddsbaserte ordninger i 2015. Obligatorisk tjenestepensjon for alle ansatte i næringslivet ble innført 2006. Store grupper av ansatte i det norske arbeidsmarkedet var på det tidspunktet ikke omfattet av tjenestepensjonsordninger. Ordningen er innskuddsbasert, men mange arbeidsgivere har lagt seg på den laveste satsen for innskuddene som er 2 prosent av bruttolønn.

Individuell livs- og pensjonsforsikring

De individuelle ordningene skiller seg fra de kollektive forsikrings- og pensjonsordningene ved at enkelt husholdninger kan inngå kontrakter på et selvstendig og uavhengig grunnlag. En beslutning om å tegne en individuell forsikringskontrakt er en spare- og investeringsbeslutning på linje med beslutninger om å kjøpe aksjer, øke bankinnskuddene eller inngå individuelle kontrakter om pensjonssparing uten forsikringselement.

¹ Denne er nå foreslått endret til 3 prosent. G = 92 576 kroner fra 1. mai 2016.

² Summen av de opptjente rettighetene ved oppnådd pensjonsalder.

³ Hybridordninger klassifiseres som ytelsesbaserte pensjonsordninger i nasjonalregnskapet.

Sysselsetting

Antall sysselsatte personer i offentlig forvaltning økte med 1,3 prosent fra 2015 til 2016. Dette er omtrent på linje med utviklingen de siste 5 årene, da den gjennomsnittlige årlige veksten var på 1,2 prosent. Til sammenligning økte sysselsettingen i Fastlands-Norge med 0,2 prosent i 2016, og i underkant av 1 prosent i snitt de siste 5 årene. Det vil si at offentlig forvaltning har vært med på å dra opp veksten i sysselsettingen, noe som spesielt var gjeldende i 2016 da forskjellen på veksten i offentlig forvaltning og Fastlands-Norge var på over 1 prosentpoeng. Det samme ser vi for finanskriseårene 2009 og 2010.

Siden midten av 2000-tallet har det vært en noe større sysselsettingsvekst i kommuneforvaltningen enn i statsforvaltningen. Kommunale helse- og omsorgstjenester har hatt en relativt stor vekst i sysselsettingen de siste årene, noe vi også så i tallene for konsum. Siden 2014 har bildet endret seg. Årsveksten i staten var høyere enn for kommunene i 2016, med en vekst 1,5 prosent mot 1,3 prosent i kommuneforvaltningen. I 2015 økte sysselsettingen med 3 prosent i statsforvaltningen. Dette forklares av sterk sysselsettingsvekst 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. Sysselsatte i forsvaret 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 44 prosent, og de kommunale 56 prosent av totale lønnskostnader i offentlig forvaltning. Denne asymmetrien henger sammen med forskjeller i lønn/stillingsstruktur og deltidsandel mellom de to sektorene.

Realinvesteringer

Samlet sett økte investeringene i offentlig forvaltning med 8,6 prosent målt i løpende priser, til om lag 166 milliarder kroner i 2016. Målt i volum økte investeringene med 6,1 prosent sammenlignet med året før. I perioden 2009–2016 økte realinvesteringene i volum med omtrent 21 prosent i offentlig forvaltning. Investeringsaktiviteten økte omtrent like mye med henholdsvis 22 og 20 prosent i kommuneforvaltningen og statsforvaltningen i denne perioden.

Det var en sterk volumvekst i realinvesteringene i statsforvaltningen i 2016. Utviklingen var preget av at økningen i offentlig administrasjon, forsvar og undervisning ble motvirket av en kraftig reduksjon i investeringsaktiviteten i sykehussektoren. Investeringene i helsesektoren i staten er anslått til om lag 10 milliarder kroner i 2016. Dette er nesten 3 milliarder lavere enn anslaget for toppåret 2014. Den høye investeringsaktiviteten i sykehussektoren kulminerte med ferdigstillelsen av det nye sykehuset i Østfold i 2014. Byggingen av dette sykehuset startet i 2011 og hadde en budsjett-ramme på i overkant av 5 milliarder. Offentlig administrasjon hadde en sterk vekst i realinvesteringene på 13 prosent i 2016 og omfatter blant annet investeringer i vei og jernbane. Mye av økningen skjer i forbindelse med bygging av nytt dobbeltspor Oslo-Ski. Blant andre prosjekter er byggingen av nytt nasjonalmuseum. Forsvarets anskaffelse av nye kampfly vil være en betydelig utgiftspost for staten de nærmeste årene. Frem til

Tabell 5.5. Lønnskostnader, timeverk og sysselsatte personer i offentlig forvaltning

	2009	2011	2013	2015	2016
Offentlig forvaltning					
Lønnskostnader (milliarder kroner)	331,9	372,4	418,1	461,8	479,3
Utførte timeverk (millioner timeverk)	980	1021	1038	1065	1083
Sysselsatte personer (1000 personer)	762	786	809	825	836
Statsforvaltningen					
Lønnskostnader (milliarder kroner)	144,5	161,8	180,5	203,7	211,1
Utførte timeverk (millioner timeverk)	410	423	428	448	457
Sysselsatte personer (1000 personer)	281	289	297	306	310
Kommuneforvaltningen					
Lønnskostnader (milliarder kroner)	187,4	210,6	237,6	258,1	268,2
Utførte timeverk (millioner timeverk)	570	598	609	617	626
Sysselsatte personer (1000 personer)	481	498	513	519	526

Kilde: Statistisk sentralbyrå

2025 skal Norge anskaffe inntil 52 kampfly med våpen og utstyr til en verdi av mer enn 65 milliarder kroner. Etter retningslinjene for nasjonalregnskap skal investeringene i realkapital utgiftsføres når eiendomsretten overføres til ny eier. I praksis vil dette som regel være på leveringstidspunktet. Verdien er anslått til 1,3 milliarder per kampfly. I 2015 ble de første to flyene utgiftsført som investering i statistikken, og i 2016 ble det utgiftsført to nye fly. I 2017 forventes det seks nye kampfly. Realinvesteringene i forsvaret økte med 2,1 prosent i 2016, inkludert F-35 flyene.

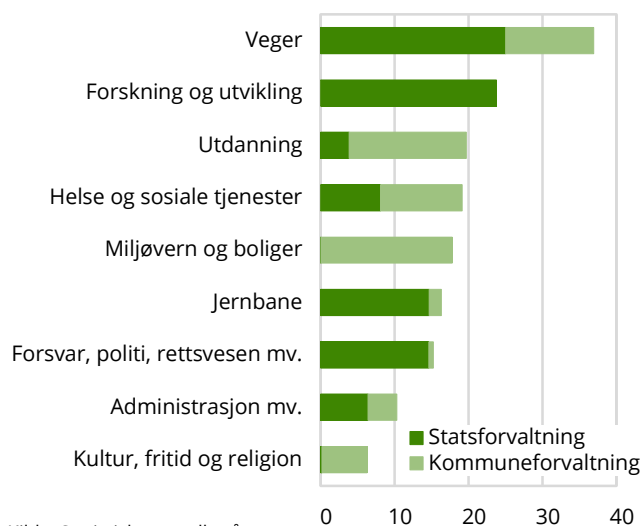
I 2016 økte realinvesteringene i kommuneforvaltningen med i volum 4,3 prosent og til om lag 69 milliarder målt i løpende kroner. Sterkest var veksten i sosiale omsorgstjenester, noe som skyldtes særlig høy aktivitet i bygging av institusjonslokaler i kommunene. Sosial pleie og omsorg har siden 2012 hatt en sterk vekst i investeringsaktiviteten. I 2016 er veksten estimert til om lag 18 prosent fra året før, til omtrent 9 milliarder kroner. Dette har sammenheng med samhandlingsreformen som innebærer forskyvning av ressursbruk fra sykehusene til kommunale tjenester, og som gir

kommunene økonomiske insentiver til å forbedre tjenestetilbudet innad i kommunen. Veksten i undervisningsnæringen var på 2 prosent målt i volum i 2016. Sammenlignet med 2015 dempes veksten i totale investeringer i kommuneforvaltningen noe av lavere investeringsaktivitet i undervisningsnæringen. Dette skyldes flere ferdigstilte skoleprosjekter i de større byene.

Ser vi på stat og kommune samlet finner vi de største investeringene innenfor formålsgруппene vei og jernbane. I 2016 er fordelingen 36,9 milliarder kroner på vei og 16,3 milliarder på jernbane, målt i løpende priser. Den nest største formålsgруппen er utgifter til egen forskning og utvikling i statsforvaltningen. En stor del av disse investeringene blir utført i undervisningsnæringen. I kommuneforvaltningen investeres det mest på områdene miljøvern, boliger og undervisning. Formålsgруппen miljøvern inkluderer blant annet avløp og renovasjon.

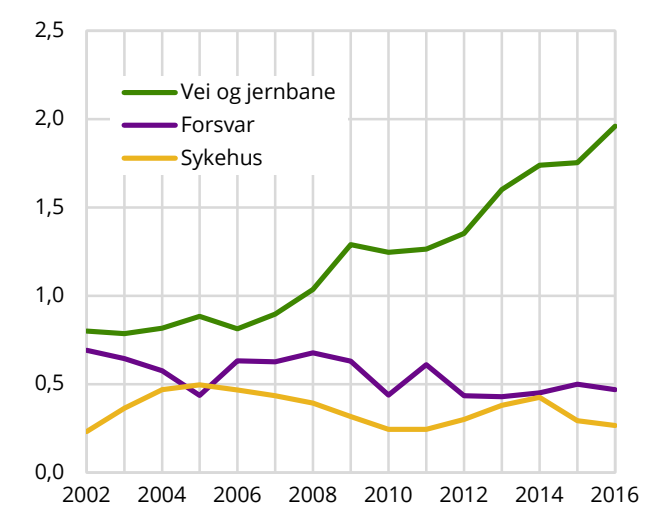
De siste 10 årene har offentlig forvaltnings utgifter i forbindelse med investeringer i vei og jernbane økt merkbart, noe som illustreres i figur 5.15. I perioden fra

Figur 5.14. Investeringer i løpende priser fordelt på ulike formålsgруппer og stat og kommune 2016



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.15. Investeringer i løpende priser etter formålsgруппer. Prosent av BNP Fastlands-Norge



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

2002 fram til 2007 tilsvarte offentlige investeringer i vei og jernbane om lag 0,8 prosent av BNP for Fastlands-Norge. I 2016 er det anslått at tilsvarende tall er 2 prosent. Samferdselsinvesteringer som andel av offentlig forvaltnings samlede investeringer i fast realkapital har økt fra 20 til 32 prosent i samme periode. Tallene inkluderer både investeringer som er finansiert direkte over de offentlige budsjettene og de som er finansiert av bilistene gjennom bompenger. Forsvarsinvesteringene viser en svakt nedadgående utvikling i denne perioden. I prosent av BNP har forsvarsinvesteringene gått fra 0,7 i 2002 til 0,5 i 2016. Dette er forventet å øke de neste årene da det skal anskaffes flere nye kampfly hvert år. Samtidig forventes det både ubåtanskaffelser og nye helikoptre. Investeringer i helsesektoren utgjør som andel av BNP omtrent like mye i 2016 som i 2002. Investeringene her økte til 0,5 prosent av BNP i 2005, hadde et sadelpunkt i 2010 og en ny topp like under 0,5 prosent av BNP i 2014, noe som skyldtes større sykehusinvesteringer.